

**Elemente und Grundprinzipien des
Wahlrechts: einen Beitrag zum
chilenischen Wahlrecht**

Inauguraldissertation

**zur Erlangung des Grades eines Doktors der
Rechte durch den Fachbereich
Rechtswissenschaften der Philipps-
Universität Marburg**

**vorgelegt von Cristián García Mechsner
aus Puerto Montt, Chile**

2010

Betreuer: Prof. Dr. Dr. h.c. Gilbert Gornig

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
I. Wahlen, Wahlrecht und Wahlsystem	9
1. Wahlen	9
2. Wahlrecht und Wahlsystem	12
II. Wahlrechtsgrundsätze	14
1. Allgemeine Wahlen	17
2. Unmittelbare Wahlen	20
3. Freie Wahlen	22
4. Gleichheit der Wahlen	24
5. Geheime Wahlen	28
6. Periodische Wahlen	29
7. Schlussfolgerungen	30
III. Aktive Wahlberechtigung	31
1. Staatsbürgerschaft	32
2. Mindestwahlalter	34
3. Geschäftsfähigkeit	38
4. Wohnsitz	39
5. Gefangene	42
6. Eintragung ins Wählerverzeichnis	45
7. Schlussfolgerungen	51
IV. Situation der im Ausland lebenden Staatsbürger	54
1. Völkerrechtliche Grundlagen	55

2. Pro und Contra der Einführung des Wahlrechts von Auslandsbürgern	58
3. Feststellung der Wahlberechtigten	61
a. Sesshaftigkeit im Land	62
b. Zeitliche Beschränkung des Aufenthalts im Ausland	63
c. Ausübung eines bestimmten Berufs	63
d. Rückkehrwille	64
4. Feststellung der Art der Wahlen	65
5. Ausübung des Stimmrechtes	66
a. Eintragung ins Wählerverzeichnis	66
b. Zugehörigkeit der Stimmen	67
c. Kooperation und Zusammenarbeit der Gastländer	68
6. Mechanismen der Stimmabgabe	69
a. Durch Stellvertreter	69
b. In diplomatischen oder konsularischen Vertretungen	71
c. Briefwahl	72
d. Elektronische Stimmabgabe und Online-Voting	74
e. Sonstige	75
7. Schlussfolgerungen	76
 V. Wahlbeteiligung und Wahlpflicht	 78
1. Wahlbeteiligung	78
2. Wahlpflicht	85
a. Pro und Contra der Wahlpflicht	86
b. Wahlpflicht und Sanktionen	92

c. Wahlpflicht und Eintragung ins Wählerverzeichnis	94
3. Schlussfolgerungen	95
VI. Wahlkreisstruktur	97
1. Kriterien der Wahlkreiseinteilung	102
a. Gleiche Bezugsgröße	103
b. Gemeinsames Interesse	105
c. Respektierung der politischen Grenzen	106
d. Beibehalten des Kern des aktuellen Wahlkreises	107
e. Kontiguität	108
f. „ <i>Compactness</i> “	108
g. Topographie	109
2. Angleichung der Wahlkreise oder Wahlkreisneueinteilung	110
3. Zuständige Institution	111
4. Gerichtliche Kontrolle	113
5. Internationale Standards der Wahlkreiseinteilung	114
a. Venedig-Kommission	114
b. Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) von OSZE	115
c. Sekretariat der Commonwealth	116
d. UN-Menschenrechtsausschuss	116
6. Zusammenfassung nach Länder	117
a. Australien	117
b. Deutschland	120
c. Frankreich	129
d. Großbritannien	131

e. Irland	134
f. Japan	136
g. Kanada	137
h. Mexiko	140
i. Neuseeland	141
j. Vereinigten Staaten	143
7. Schlussfolgerungen	146
VII. Der Fall Chiles	150
1. Wahlrechtsgrundsätze	150
2. Aktive Wahlberechtigung	154
3. Situation der im Ausland lebenden Staatsbürger	160
4. Wahlbeteiligung und Wahlpflicht	162
5. Wahlkreisstruktur	164
VIII. Schlussfolgerungen	169
Bibliographie	175

Einleitung

Diskussionen über Wahlrechtsreformen finden immer öfter statt. Gründe dafür gibt es viele. Häufig entstehen derartigen Debatten aber nach Wahlen mit knappen Ergebnissen¹, wenn kleine politische Parteien nicht mehr im Parlament vertreten sind oder die Koalitionsfähigkeit verschiedener Parteien – und daher die Regierungsfähigkeit – in Frage stehen.² Und natürlich erscheint es dann die erste und einfachste Lösungsmöglichkeit zu sein, das Wahlsystem durch kleine Änderungen im Wahlrecht den neuen Verhältnissen des Landes anzupassen.

Anders ist die Lage in neuen Demokratien wie beispielweise den Republiken der ehemaligen Sowjetunion oder Afrika³. Diese Länder haben in der jüngsten Vergangenheit ein völlig neues Wahlrecht eingeführt, und natürlich ist es in diesen Fällen keine einfache Aufgabe, gute politische Entscheidungen zu treffen, insbesondere da die Einführungen meistens von Abgeordneten, Politikern und politischen Parteien durchgeführt werden und nicht allein von Politikwissenschaftlern und Wahlsystemforschern.

Die Wahl des richtigen Wahlsystems für ein Land verringert die Chancen politischer Instabilität⁴, fördert das Interesse der Bevölkerung an Wahlen und

¹ Ein bekanntes Beispiel sind die US-Präsidentenwahlen von 2000, in welchen der demokratische Kandidat Al Gore dem republikanischen George W. Bush unterlag, obwohl er mehr Stimmen erhielt. Das endgültige Ergebnis wurde in diesem Fall entscheidend von den speziellen Charakteristika des US-Wahlsystems bestimmt; der Kandidat, der die Mehrheit der Stimmen eines Staates erhält, bekommt in diesem Fall alle Delegierten zugeteilt.

² Dies lässt sich anhand eines Beispiels in Deutschland erkennen: Als die erste große Koalition zwischen der Union und der SPD ins Leben gerufen wurde, führte dies zu einer Diskussion über eine mögliche Änderung des personalisierten Wahlsystems zu einem Mehrheitswahlsystem.

³ Afrika ist in der Regel ein Kontinent, in dem die konstanten Unterbrechungen der jeweiligen Demokratien die Entwicklung deren Wahlsysteme stark beeinträchtigt hat.

⁴ Die Entscheidung über das Wahlsystem ist in einer repräsentativen Demokratie das Wichtigste und das Wahlsystem bestimmt die Effektivität des gesamten politischen Systems; vgl. *Lundell, Krister, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 8.*

erlaubt die Berufung legitimer Vertreter des Volkes.⁵ Neue Wahlsysteme müssen eine gewisse Zeit haben, bis sich ihre Wirkungen in der politischen Szene auswirken.⁶ Ein ungeeignetes Wahlsystem kann die politische und demokratische Entwicklung des Landes blockieren. Es ist nicht nur wichtig, ein passendes Wahlsystem auszuarbeiten, sondern auch – und oft ist dies wichtiger – die politische Lage richtig einzuschätzen. Denn die verschiedenen politischen Parteien sehen in einer Änderung des Wahlsystems häufig die Chance, ihren politischen Einfluss innerhalb des Parlaments dank eines „zu ihnen passenden Wahlsystems“ künstlich zu sichern oder sogar zu vergrößern.

Viele Politikwissenschaftler und Fachexperten behaupten, es gäbe kein perfektes Wahlsystem.⁷ Vielmehr hänge der Erfolg des Wahlsystems direkt von einer genauen Betrachtung und Kenntnis der allgemeinen, historischen und politischen Situation eines jeden Landes ab.⁸

Chile ist keine Ausnahme. Befürworter und Kritiker des aktuellen Wahlrechts diskutieren seit der Rückkehr zur Demokratie im März 1990 über Änderungen und Verbesserungen. Die Diskussion konzentriert sich meist auf das Wahlsystem selbst – auf das sog. binominale Wahlsystem –, denn seine Entstehung und Auswirkungen lassen einige wichtige Aspekte des Wahlrechts, entweder komplett außer Betracht – wie z.B. die Wahlkreiseinteilung –, oder lassen eine sachgerechte Analyse und Auseinandersetzung mit Themen, wie automatische Wahlregistrierung und Auslandschilenen vermissen.

⁵ Das Ziel der Wahlen und des gesamten Wahlverfahrens geht über die Sitzverteilung im Parlament hinaus; es ist besonders wichtig, dass alle, sogar die politischen Gegner, die Gewinner als legitim Gewählte anerkennen; vgl. *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 9.

⁶ *Reynolds, Andrew / Reilly, Ben / Ellis, Andrew*, *Electoral System Design* (2005), S. 1; „keep the same electoral laws for at least three elections before changing them“; vgl. *Taagepera, Rein*, *Predicting Party Sizes* (2007), S. 269.

⁷ U. A., *Norris, Pippa*, *Electoral engineering* (2004), S. 65 f.; *Griffith-Traversy, Mary Anne* (Hrsg.), *Democracy, Parliament and Electoral Systems* (2002), S. 82; *Grilli di Cortona, Pietro / Manzi, Cecilia / Pennisi, Aline / Ricca, Federica / Simeone, Bruno*, *Evaluation and Optimization of Electoral Systems* (1999), S. 63 ff.

⁸ *Huneus, Carlos*, *La necesidad de la reforma electoral*, in: *Huneus, Carlos* (Hrsg.), *La Reforma al Sistema Binominal* (2006), S. 18; *Griffith-Traversy, Mary Anne* (Hrsg.), *Democracy, Parliament and Electoral Systems* (2002), S. 82.

Zweck dieser Arbeit ist die Erläuterung dieser oft vergessenen Aspekte des Wahlrechts, die in den wahlrechtlichen Diskussionen in Chile bis heute entweder wenig Bedeutung gefunden haben oder gar komplett unberücksichtigt geblieben sind. Es soll auf diese Aspekte aufmerksam gemacht werden, damit sie bei einer sehr wahrscheinlichen künftigen Wahlrechtsreform eine Rolle spielen.

Die vorliegende Arbeit beginnt mit einer Einführung in spezifische Aspekte des Wahlrechts mit der Definition von Wahlen, Wahlrecht und Wahlsystem. Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit den herkömmlichen Wahlrechtsgrundsätzen – allgemeinen, unmittelbaren, gleichen, freien, geheimen und periodischen Wahlen – und mit ihrer Verbreitung in der westlichen Welt bzw. in konstitutionellen Demokratien. Hier wird die Bedeutung dieser Grundprinzipien und ihrer Beachtung für die Entwicklung von demokratischen und erfolgreichen Wahlprozessen betont.

Diese Wahlrechtsprinzipien wirken sich unmittelbar auf die Wahlberechtigung aus, die im dritten Kapitel thematisiert werden. Insbesondere spielt die Allgemeinheit der Wahl – das grundsätzliche Recht eines jeden Staatsbürgers zu wählen – eine große Rolle, die aber unter bestimmten sachlichen Gründen beschränkt werden kann. Bekannte Einschränkungen der Wahlberechtigung und daher der Allgemeinheit der Wahl sind die Staatsangehörigkeit, das Mindestalter, der Wohnsitz, der Ausschluss am aktiven Wahlrecht – bei geistig Kranken und Gefangenen – und die Eintragung ins Wählerverzeichnis. Es wird erläutert, wie unterschiedlich verschiedene Staaten diese Beschränkungsfragen lösen und welche theoretischen und praktischen Argumente diesen Entscheidungen zugrunde liegen. Tiefer und ausführlicher wird die Registrierung im Wählerverzeichnis behandelt, die im chilenischen Parlament gerade gemeinsam mit der Abschaffung der Wahlpflicht diskutiert wird.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit der Wahlberechtigung der im Ausland wohnenden Staatsbürger, denen Chile bislang kein aktives Wahlrecht erteilt hat. Dies hat seit langem große Diskussionen unter den verschiedenen

politischen Parteien ausgelöst. Aufgrund der Bedeutung der im Ausland lebenden Staatsbürger für Chile wird dieses Thema detailliert behandelt und ein ganzes Kapitel füllen.

Ein anderes Thema, das mittlerweile die politische Diskussion in Chile bestimmt, ist die Stimmpflicht. Sie wird zusammen mit der Wahlbeteiligung in Kapitel fünf behandelt. In Zusammenhang mit der Art und Weise der Eintragung ins Wählerverzeichnis in Chile wird die Abschaffung der Wahlpflicht diskutiert, wie schon erwähnt wurde. Daher ist die Analyse dieses Themas von besonderer Bedeutung. Sollte die Wahlpflicht abgeschafft werden, wäre eine zukünftige Wiedereinführung unwahrscheinlich. Im Rahmen der Diskussion der Wahlbeteiligung werden die Gründe, aus denen Bürger gegebenenfalls nicht zur Wahl gehen, sowie institutionelle Aspekte, die eine entscheidende Rolle spielen, erläutert. Wie das Phänomen der fehlenden Wahlbeteiligung erfolgreich bekämpft werden kann, wird danach diskutiert.

Die Wahlkreisstruktur i.S. von Wahlkreiseinteilung stellt ein Problem insbesondere im Bezug auf den Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit dar. Wie dieses Prinzip verletzt wird, welche Kriterien auf nationaler und internationaler Ebene die Wahlkreiseinteilung prägen und wie verschiedene Staaten mit diesem Problem umgehen, wird in Kapitel sechs dargelegt.

Abschließend werden alle behandelten Themen in Bezug auf Chile analysiert und dabei insbesondere die aktuelle Lage und ihre Entstehung berücksichtigt, um schließlich unter Berücksichtigung der Analyse einen Ausblick zu geben.

I. Wahlen, Wahlrecht und Wahlsystem

1. Wahlen

Das Volk ist Träger der Staatsgewalt und damit der Souverän. In Ländern mit repräsentativer Demokratie delegiert das Volk die Aufgabe der politischen Entscheidungsfindung an eine kleine Gruppe von Personen, die in einer Demokratie auf die eine oder andere Art vom Volk gewählt wird.⁹ Aus diesem Grund finden Wahlen in fast allen Staaten der Welt statt und die am meisten verbreitete Form ist jene, bei denen Parlamentsabgeordnete und Staatsoberhäupter im Rahmen von präsidentiellen und semipräsidentiellen Regierungssystemen gewählt werden.¹⁰

Definitionen von Wahlen gibt es viele, aber einige sollen hier zitiert werden: „Eine demokratische Methode der Bestellung von Personen in Vertretungsorgane oder Führungspositionen“¹¹, oder „eine Abstimmung, durch die eine oder mehrere Personen aus einem größeren Personenkreis auserlesen werden“¹², oder auch „der Grundvorgang jedes parlamentarisch-demokratischen Verfassungslebens und Fundamentalausdruck der Volkssouveränität“¹³.

⁹ Gallagher, Michael / Mitchell, Paul, The politics of Electoral Systems (2006), S. 3.

¹⁰ Saalfeld, Thomas, Parteien und Wahlen, 1. Aufl. (2007), S. 19; Woyke, Wichard, Stichwort: Wahlen, 8. Aufl. (1994), S. 18; Schmitt, Annette, Die Rolle von Wahlen in der Demokratie, in: Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 3.

¹¹ Nohlen, Dieter, Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Aufl. (2000), S. 21.

¹² Seifert, Karl-Heinz, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. (1976), Art. 38 GG Rn. 1; Trute, Hans-Heinrich, in: v. Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4./5. Aufl. (2001), Art. 38 Rn. 12; Magiera, Siegfried, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. (2003), Art. 38 Rn. 73.

¹³ Bausback, Winfried, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag (1998), S. 28; siehe auch BVerfGE 20, 56, 113; vgl. dazu. 29, 154, 164: Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), Teil I Rn. 1.

Wahlen konstituieren aber nicht zwingend und automatisch eine Demokratie und stellen nicht unbedingt einen demokratischen Akt dar.¹⁴ So fanden Wahlen in der Sowjetunion statt und werden noch immer in Kuba und Nordkorea abgehalten, und keines dieser Länder kann als demokratisch bezeichnet werden, da ihr politisches System nicht durch diese Wahlen legitimiert wird.¹⁵

Neben der Realisierung eines demokratischen Akts haben Wahlen noch andere unmittelbare Funktionen. Sie dokumentieren die individuellen unterschiedlichen Meinungen der Staatsbürger.¹⁶ Die Wählerschaft wählt die Regierenden im Rahmen der sog. „Rekrutierungsfunktion“ der Wahlen¹⁷. Somit bestimmen sie die Repräsentationsorgane¹⁸ bzw. das Parlament und das Staatsoberhaupt, und legitimieren die staatliche Machtposition.¹⁹ Anders gesagt entscheiden die Wahlen, wer die Bürger in den verschiedenen Wahlkreisen vertritt – selbstverständlich ist dies abhängig von der Art des Wahlsystems – und bestimmen, aus welchen politischen Kräften sich das

¹⁴ *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections, (2000), XIX; *Katz, Richard S.*, Functions of Elections, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 138; *Reeve, Andrew / Ware, Alan*, Electoral Systems (1992), S. 72.

¹⁵ *Derichs, Claudia / Heberer, Thomas / Hippler, Jochen*, Einleitung: Wahlen und Regierbarkeit im globalen Rahmen, in: *Derichs, Claudia / Heberer, Thomas (Hrsg.)*, Wahlsysteme und Wahltypen, 1. Aufl. (2006), S. 14 f.; andererseits: nach einer Definition von *Schmitt*, sind Wahlen demokratisch „wenn alle Bürger in regelmäßigen Abständen das Recht der Beteiligung an Wahlen hätten, wenn sie frei und geheim abstimmen könnten und wenn die Wahlen nach dem Mehrheitsprinzip verbindlich entschieden würden.“; vgl. *Saalfeld, Thomas*, Parteien und Wahlen, 1. Aufl. (2007), S. 19.

¹⁶ *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 103.

¹⁷ *Weissenbach, Kristina / Korte, Karl-Rudolf*, „Wahlsysteme und Wahltypen“: Wahlen als Qualitätskennzeichen einer Demokratie, in: *Derichs, Claudia / Heberer, Thomas (Hrsg.)*, Wahlsysteme und Wahltypen, 1. Aufl. (2006), S. 28; *Woyke, Wichard*, Stichwort: Wahlen, 8. Aufl. (1994), S. 19; *Katz, Richard S.*, Functions of Elections, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 138; *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 102 f.; *Schmitt, Annette*, Die Rolle von Wahlen in der Demokratie, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 9.

¹⁸ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 27; *Woyke, Wichard*, Stichwort: Wahlen, 8. Aufl. (1994), S. 19; *Katz, Richard S.*, Functions of Elections, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 138; *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 104.

¹⁹ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 28; *Woyke, Wichard*, Stichwort: Wahlen, 8. Aufl. (1994), S. 19; *Katz, Richard S.*, Functions of Elections, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 138; *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 101 f.

Parlament zusammensetzt.²⁰ Periodische Wahlen dienen dazu, die Legitimität der Regierenden und der Opposition zu erneuern und dienen gleichzeitig als „Kontrollinstrument“ zu Gunsten des Volkes.²¹

Das Design dieser Art von Wahlen spielt in den modernen demokratischen Prozessen eine große und wichtige Rolle, und nicht nur, wie schon erwähnt wurde, als Teil der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung einer Demokratie²² oder als Mittel für die Auswahl der Repräsentanten im Parlament²³, sondern auch in verschiedenen Bereichen wie z.B. der Entwicklung des politischen Parteiensystems²⁴, also wie sich die politischen Parteien untereinander und gegenüber den Wählern verhalten²⁵, und als Konfliktmanagement.

Die Ergebnisse der Wahlen hängen jedoch nicht nur vom Wahlsystem ab, da sich viele andere Faktoren – politische oder nicht politische, die oft keine direkte Beziehung zur Wahl haben – auf das Ergebnis auswirken.²⁶

²⁰ *Lundell, Krister*, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 7.

²¹ Eine Neuwahl bedeutet Vertrauensvorschuss, während bei einer Wiederwahl der Regierung erneut Vertrauen geschenkt wird und eine Abwahl den Verlust des Vertrauens meint. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 28; siehe auch *Weissenbach, Kristina / Korte, Karl-Rudolf*, „Wahlssysteme und Wahltypen“: Wahlen als Qualitätskennzeichen einer Demokratie, in: *Derichs, Claudia / Heberer, Thomas (Hrsg.)*, Wahlssysteme und Wahltypen, 1. Aufl. (2006), S. 29.

²² *Lundell, Krister*, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 6.

²³ Eine unmittelbare politische Wirkung des Wahlsystems ist der Wahlsieger selbst, weil er nicht unbedingt mit einem anderen System auch gewählt worden wäre; vgl. *Lundell, Krister*, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 8.

²⁴ Dies ist eine mittelbare Wirkung des Wahlsystems; vgl. *Lundell, Krister*, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 8.

²⁵ Besonders wichtig ist, wie die Parteispitze die Wahlentscheidungen trifft; vgl. *Lundell, Krister*, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 8.

²⁶ *Derichs, Claudia / Heberer, Thomas / Hippler, Jochen*, Einleitung: Wahlen und Regierbarkeit im globalen Rahmen, in: *Derichs, Claudia / Heberer, Thomas (Hrsg.)*, Wahlssysteme und Wahltypen, 1. Aufl. (2006), S. 13.

2. Wahlrecht und Wahlsystem

Wie *Baedermann* bemerkt wird häufig der Begriff des Wahlsystems mit dem des Wahlrechts verwechselt oder sie werden als Synonyme verwendet.²⁷

Das Wahlrecht umfasst alle Normen, die den Verlauf der Wahlen bestimmen. Es wird von *Schreiber* als „*öffentliches Recht, materielles Staatsrecht, konstituiert aus verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Normen*“²⁸ im weiteren Sinne definiert.²⁹ Wahlrecht, in einem engeren Sinne, bedeutet auch das Recht zu wählen (aktives Wahlrecht) und das Recht gewählt zu werden (passives Wahlrecht).³⁰ *Baedermann* unterscheidet zudem zwischen subjektivem und objektivem Wahlrecht.³¹ Das subjektive Wahlrecht umfasst die aktive Wahlberechtigung und das passive Wahlrecht, die Wählbarkeit, während das objektive Wahlrecht den Verfahrensablauf regelt³².

Der Begriff des Wahlsystems hingegen kann als „*eine Vielzahl von Regeln, die konstitutiv für die Vorbereitung und die Ausgestaltung einer Wahl sowie die Umsetzung ihrer Ergebnisse in Mandate ist*“³³ definiert werden. Es umfasst also nicht nur Bestimmungen³⁴, sondern auch andere Aspekte wie die Wahlkreiseinteilung.³⁵ Andere Autoren, wie *Cox*, beziehen in diesen Begriff

²⁷ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 29; so auch mit Beispiele, vgl. *Nohlen, Dieter*, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 34.

²⁸ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), Teil I, Rn. 2.

²⁹ „*Es ist in hohem Maße technisches Recht*“; vgl. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 26.

³⁰ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 28.

³¹ *Ibid.* S. 32.

³² Wahlkreiseinteilung, Wahlbewerbung, Stimmabgabe und Stimmverrechnung.

³³ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 29.

³⁴ *Gallagher, Michael / Mitchell, Paul*, The Politics of Electoral Systems (2006), S. 3.

³⁵ Andere Definitionen sind folgende: „*Set of rules that structure how votes are cast at elections for representative assembly and how these votes are then converted into seats in that assembly.*“ *Gallagher, Michael / Mitchell, Paul*, The Politics of Electoral Systems (2006), S. 3; von *Lijphart* „*the sets of methods by which citizens elect their representatives.*“, vgl. *Lundell*,

das Parteiensystem mit seinen Regelungen ein.³⁶ Nach *Farrell* muss ein Wahlsystem drei wichtige Fragen beantworten: erstens, wie wird gewählt; zweitens, wie werden die Stimmen gezählt; und drittens, wer wird demnach als gewählt erklärt.³⁷

Krister, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 12; “*method by which votes cast in an election are translated into the seats won in a legislature by parties and candidates.*” *Reynolds*, Andrew, Designing Electoral Systems, in: *Rose*, Richard (Hrsg.), International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 58.

³⁶ Definition von *Cox* “A set of laws and party rules that regulate electoral competition between and within parties”, vgl. *Egeland*, Inger Marethe, Mixed Systems – Different Experiences (2003), S. 14.

³⁷ *Farrell*, David / *McAllister*, Ian, The Australian Electoral System (2006), S. 6.

II. Wahlrechtsgrundsätze

Die Wahlrechtsgrundsätze sind heute in Demokratien westlichen Zuschnitts klarer definiert als die verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Grundsätze für demokratische Wahlen, die das Fundament für den repräsentativ-demokratischen Rechtsstaat bilden.³⁸ Darüber hinaus finden die Wahlrechtsgrundsätze völkerrechtliche Anerkennung.³⁹

Das erste Zeichen internationaler Anerkennung der Wahlrechtsgrundsätze war Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1948 beschlossen wurde.⁴⁰ Trotz ihrer bewussten Unverbindlichkeit⁴¹ regelt sie das Recht eines jeden Menschen auf

„(...) periodische und unverfälschte Wahlen mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht bei geheimer Stimmabgabe oder die in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.“

Weiter bestimmt Art. 21:

„(...) jeder Mensch hat das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.“

Zu beachten ist, dass dieser letzte Paragraph des Art. 21 die Teilnahme an der Demokratie durch die Wahlberechtigung und die Wählbarkeit gewährleistet

³⁸ Nohlen, Dieter, Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Aufl. (2000), S. 37; Goodwin-Gill, Guy S., Free and Fair Elections (2006), S. 75.

³⁹ Goodwin-Gill, Guy S., Free and Fair Elections (2006), S. 101 f.

⁴⁰ Siehe auch *ibid*, S. 168.

⁴¹ Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 55 f.

und nichts mit der Form der Wahlbeteiligung – unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter – zu tun hat.

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) verpflichtet jeden Vertragsstaat dazu, die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen, damit das Recht und die Möglichkeit jedes Staatsbürgers, an echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen teilnehmen zu dürfen, gewährleistet wird.⁴² Die Auslegung dieser Bestimmung erfolgte erst 1996 durch die *General Comment 25 (57)* bei dem UN-Menschenrechtsausschuss.⁴³

Die Amerikanische Erklärung der Menschenrechte und -pflichten von 1948 erklärt in Art. 20:

*„Every person having legal capacity is entitled to participate in the government of his country, directly or through his representatives, and to take part in popular elections, which shall be by secret ballot, and shall be honest, periodic and free.“*⁴⁴

1969 wurde die Amerikanische Menschenrechtskonvention verabschiedet, die in Art. 23 Abs. 1 b. die Grundsätze der Wahlen bestimmt:

*„1. Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities: (...) b. to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters;“*⁴⁵.

⁴² Art. 25 b) des IPbPRs; *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), Teil I Rn. 3; vgl. auch: *Goodwin-Gill, Guy S.*, Free and Fair Elections (2006), S. 101 f. und 169; *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 57.

⁴³ *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 57, und für kompletten Inhalt, siehe S. 121 ff.

⁴⁴ *Goodwin-Gill, Guy S.*, Free and Fair Elections (2006), S. 170.

⁴⁵ *Ibid.*

Die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte von 2001 in Santiago de Chile erkennt in Art. 3 die allgemeinen, freien, gleichen, geheimen und periodischen Wahlen als wesentlichen Bestandteil einer repräsentativen Demokratie an.⁴⁶

Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) formuliert:

„Recht auf freie Wahlen. Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“⁴⁷

Die Prinzipien der freien und geheimen Wahlen sind ausdrücklich im Text festgelegt, während die europäische Rechtsprechung die Begriffe der „allgemeinen“, „gleichen“ und „unmittelbaren“ Wahlen in zahlreichen Urteilen auslegte.⁴⁸

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht – als Venedig-Kommission bekannt – verfasste 2002 einen Verhaltenskodex für Wahlen, der in Leitlinien die tradierten Grundsätze des europäischen Wahlrechts, seine Regeln und Ausnahmen festlegt. Die Kommission erkennt damit das allgemeine, gleiche, freie, geheime und unmittelbare Wahlrecht sowie die

⁴⁶ „... the holding of periodic, free, and fair elections based on secret balloting and universal suffrage as an expression of the sovereignty of the people...“, vgl. Goodwin-Gill, Guy S., Free and Fair Elections (2006), S. 43.

⁴⁷ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil II Nr. 18, ausgegeben zu Bonn am 27. Mai 2002, S. 1072 f.; Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 59; Vincenz, Claudia, Die Erleichterung der Stimmabgabe (1978), S. 53.

⁴⁸ Siehe auch Fußnoten von verschiedenen Entscheidungen des EuGMR bei: Garrone, Pierre, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.), Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 16 f.; und Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 60 ff.

Regelmäßigkeit oder Periodizität der Wahlen an.⁴⁹ Der Inhalt des Kodex wird ausführlich in den einzelnen Grundsätzen erläutert.

Es ist durchaus üblich, dass die Länder in ihren Gesetzgebungen einige oder alle Grundprinzipien, die die Wahlen prinzipiell prägen sollten, anerkennen. So bestimmt das deutsche Grundgesetz *„die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt“*⁵⁰; das österreichische Bundesverfassungsgesetz enthält die Formulierung: *„auf Grund des gleichen, unmittelbaren, persönlichen, freien und geheimen Wahlrechts der Männer und Frauen“*⁵¹; und in der spanischen Verfassung stehen die Worte *„in allgemeiner, freier, gleicher, direkter und geheimer Wahl“*⁵².

Das Wahlrecht im engeren Sinne – aktives Wahlrecht – wird durch diese Grundprinzipien konkretisiert.⁵³ Aber nicht nur das aktive Wahlrecht, sondern das gesamte Wahlverfahren sollte von diesen Grundprinzipien geprägt sein.⁵⁴

1. Allgemeine Wahlen

Eine Wahl ist allgemein, wenn grundsätzlich jeder Staatsbürger *„das Recht zu wählen und gewählt zu werden“*⁵⁵ hat. Diese aktiv-passive

⁴⁹ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

⁵⁰ Art. 38 Abs. 1 GG. Ähnliche Bestimmung finden sich im § 1 S. 2 des Bundeswahlgesetzes. Die periodischen Wahlen werden in Art. 39 Abs. 1 S. 1 – *„Der Bundestag wird vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen auf vier Jahre gewählt.“* – durch eine bestimmte Amtszeit geregelt.

⁵¹ Art. 26 Abs. 1 B-VG. Art. 27 Abs. 1 fixiert die Amtszeit bei fünf Jahren, sodass die periodischen Wahlen mittelbar erforderlich werden.

⁵² Art. 68 Nr. 1 der spanischen Verfassung. Baras, Montserrat / Botella, Juan, El Sistema Electoral (1996), S. 51; Art. 68 Nr. 4 bestimmt die Regelmäßigkeit der Wahlen: *„Der Kongress wird auf vier Jahre gewählt. Das Abgeordnetenmandat läuft vier Jahre nach der Wahl oder am Tage der Auflösung der Kammer ab.“*

⁵³ Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 28.

⁵⁴ Boettcher, Enno / Högner, Reinhard, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 1 Rn. 7.

Wahlberechtigung ist eine Anwendung des garantierten allgemeinen Gleichheitssatzes.⁵⁶ Mit diesem sind Einschränkungen aufgrund von Einkommen, Geschlecht, Gesundheit, Ethnie oder sonstige willkürliche Unterschiede unvereinbar. Dagegen sind Begrenzungen dieses Grundsatzes zulässig, wenn diese „zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang“⁵⁷ eingeführt werden. Einzelne Fälle von Beschränkungen des aktiven Wahlrechts sind etwa ein bestimmtes Alter, die Staatsbürgerschaft, der Wohnsitz und der Vollbesitz der geistigen Kräfte. Bezüglich des passiven Wahlrechts bzw. der Wählbarkeit können andere Beschränkungen vorgesehen werden, wie ein zu hohes Alter oder die Unvereinbarkeit mit der Ausübung anderer Ämter.⁵⁸ Die Allgemeinheit der Wahl ist ein für sämtliche Verfahren der Wahl gültiger Grundsatz.

Im Völkerrecht wird der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ausführlich behandelt. So bestimmt die (rechtlich unverbindliche) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 in Art. 2:

*“Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status...”*⁵⁹

⁵⁵ Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 122; Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 6; Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 62.

⁵⁶ Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 122; das deutsche BVerfG hat diese These ursprünglich befürwortet, sich aber in einer der letzten Entscheidungen davon distanziert, vgl. Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 6; Magiera, Siegfried, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. (2003), Art. 38 Rn. 79 f.

⁵⁷ Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 68.

⁵⁸ Nohlen, Dieter, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 41.

⁵⁹ Goodwin-Gill, Guy S., Free and Fair Elections (2006), S. 168.

Dieser Antidiskriminierungsgrundsatz umfasst alle Rechte, d.h., auch die Wahlrechtsgrundsätze, die in Art. 21 garantiert und schon oben ausgesprochen wurden.

Wie bereits erwähnt, legte der UN-Menschenrechtsausschuss mit der *General Comment 25 (57)* die Reichweite des Artikels 25 lit. b IPbPR aus. Seine Interpretation ließ angemessene Einschränkungen des Wahlrechts zu.⁶⁰

*“4. Any conditions which apply to the exercise of the rights protected by article 25 should be based on objective and reasonable criteria. (...) The exercise of these rights by citizens may not be suspended or excluded except on grounds which are established by law and which are objective and reasonable.”*⁶¹

Die bereits erwähnte Venedig-Kommission gibt nur eine sehr grobe Definition des allgemeinen Wahlrechts.⁶² Sie subsumiert unter die Garantie der allgemeinen Wahlen die richtige Führung der Wählerverzeichnisse und zumutbare Forderungen für die Aufstellung von Kandidaten. Interessant sind aber die im Bericht genannten Bedingungen, die die Personen erfüllen müssen, um das Wahlrecht zu erhalten. Diese werden ausführlich unter den Beschränkungen des aktiven Wahlrechts behandelt.

Einige Verfassungen erwähnen ausdrücklich das Adjektiv „allgemein“, wie die Verfassungen Deutschlands, Spaniens⁶³, Dänemarks⁶⁴, Griechenlands⁶⁵,

⁶⁰ Blumenwitz, Dieter, *Wahlrecht für Deutsche in Polen?* (1999), S. 57.

⁶¹ Human Rights Committee, *General Comment 25 (57)*, General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.7 (1996), vgl. Blumenwitz, Dieter, *Wahlrecht für Deutsche in Polen?* (1999), S. 121 f.

⁶² *Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission)*, Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

⁶³ Art. 23 Abs. 1 „Los ciudadanos tiene derecho a participar de los asunto públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.“, Baras, Montserrat / Botella, Juan, *El Sistema Electoral* (1996), S. 48.

⁶⁴ Art. 31 Abs. 1 der dänischen Verfassung.

Italiens⁶⁶ und Albanien⁶⁷. Die japanische Verfassung geht sogar noch weiter, da sie das Konzept der Allgemeinheit der Wahl definiert:

„Die Qualifikation der Mitglieder beider Häuser und ihrer Wähler wird durch Gesetz bestimmt. Jedoch darf kein Unterschied gemacht werden aus Gründen der Rasse, des Glaubens, des Geschlechts, der sozialen Stellung, der Herkunft, der Ausbildung, des Eigentums oder Einkommens.“⁶⁸

Ebenso bestimmt die irische Verfassung:

„Es darf kein Gesetz erlassen werden, das einen Bürger seines Geschlechtes wegen als geschäftsunfähig oder als nicht zum Dáil Éireann wählbar erklärt oder irgendeinen Bürger aus demselben Grund von der Stimmabgabe bei der Wahl der Mitglieder des Dáil Éireann ausschließt.“⁶⁹

Andere Verfassungen haben sich für die Variante entschieden, bei der die Wahlberechtigung und Wählbarkeit exakt in der Verfassung bestimmt werden.⁷⁰

2. Unmittelbare Wahlen

Eine Wahl ist unmittelbar, wenn der Wählerwille durch die Stimmabgabe direkt das Wahlergebnis bestimmt.⁷¹ Eine Zwischenschaltung von

⁶⁵ Art. 51 Abs. 3 der griechischen Verfassung.

⁶⁶ Art. 56 der italienischen Verfassung.

⁶⁷ Art. 1 des albanischen Gesetzes Nr. 7491 v. 20.04.1991, in: Edgeworth, Linda / Soares, Fabricio, Republic of Albania, (1992), Appendix.

⁶⁸ Art. 44 der japanischen Verfassung.

⁶⁹ Art. 16 Abs. 3 der irischen Verfassung.

⁷⁰ Österreich, Art. 26 Abs. 1, 4 u. 5 BVG; Belgien, Art. 61 §1 und Art. 64 der Verfassung; die Niederlande, Art. 54, 55 u. 56 der Verfassung.

Wahlmännern wie etwa bei der Wahl des US-Präsidenten wäre prinzipiell mit diesem Prinzip unvereinbar.⁷² Dennoch ist dieses „*electoral college*“ an die Mehrheit ihrer jeweiligen Bundesstaaten gebunden, so dass sie faktisch eine sog. vermittelnde Rolle haben.⁷³ Darüber hinaus werden Wahlmänner und – frauen sämtlicher US-Bundestaaten nach dem Wahlergebnis gewählt – d.h. alle gehören zur Partei des im Bundestaat gewählten Kandidaten, mit Ausnahme von Nebraska und Maine, wo die Stimmen aufgeteilt werden können –, so dass davon auszugehen ist, dass ihre Abstimmung über die in den USA geltenden Legitimationskette legitimiert wurde.⁷⁴

Der Grundsatz der Unmittelbarkeit beinhaltet, dass nach der Stimmabgabe niemand mehr auf das Wahlergebnis Einfluss nehmen darf. Dadurch wird die „Sauberkeit“ der Wahl sichergestellt.⁷⁵ Deswegen ist das Wahlrecht ein höchstpersönlicher Akt.⁷⁶ Das Verfahren der Listenwahl ist mit dem Grundsatz der unmittelbaren Wahl vereinbar, unabhängig von der Natur der Liste.⁷⁷ Der Grund dafür ist, dass die Listen mit dem Namen der Kandidaten vor der Stimmabgabe gebildet werden und nach der Willensäußerung der

⁷¹ Seifert, Karl-Heinz, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. (1976), Art. 38 GG Rn. 10; Zur direkten Bestimmung der entsendeten Abgeordneten, vgl. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Grundlagen eines deutschen Wahlrechts (1955), S. 29 f.; Schick, Rupert / Feldkamp, Michael F., Wahlen (1998), S. 8.

⁷² Eine Zwischenschaltung von Wahlmännern wie etwa bei der Wahl des US-Präsidenten wäre damit in Deutschland und anderen europäischen Länder unzulässig: vgl. Trute, Hans-Heinrich, in: v. Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4./5. Aufl. (2001), Art. 38 Rn. 27; Magiera, Siegfried, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. (2003), Art. 38 Rn. 83; Maunz, Theodor, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 4, (2006), Art. 38 Rn. 43.

⁷³ Marschall, Stefan, Parlamentarismus (2005), S. 45.

⁷⁴ Bott, Alexander J., Handbook of United States Election Laws and Practices (1990), S. 87 f.; Utter, Glenn H. / Strickland, Ruth Ann, Campaign and Election Reform (1997), S. 10 ff.; Gegenmeinung, siehe: Schmitt, Annette, Die Rolle von Wahlen in der Demokratie, in: Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 8; Hardaway, Robert M., Crisis at the Polls (2008), S. 49 ff.

⁷⁵ Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 10.

⁷⁶ Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 75.

⁷⁷ Boettcher, Enno / Högner, Reinhard, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 1 Rn. 11.

Wähler nicht mehr geändert werden können. Dieser Grundsatz wird vereinzelt gebrochen. Für Behinderte besteht etwa die Möglichkeit sich eines Helfers zu bedienen.

3. Freie Wahlen

Die Freiheit der Wahl ist der wichtigste Wahlrechtsgrundsatz, da ohne freie Wahlen keine demokratische Legitimation hergestellt werden kann. Deswegen ist dieser Grundsatz für *Nohlen* ein Grunderfordernis der Wahl selbst, da ohne sie gar keine Wahl vorliegen könne.⁷⁸ Der beste Weg, die Freiheit der Wahl zu schützen, repräsentiert ein anderer Wahlrechtsgrundsatz, nämlich die geheime Wahl.⁷⁹

Eine Wahl ist in erster Linie dann frei, wenn der Wähler ohne Zwang oder Druck von Dritten seine Stimme abgibt.⁸⁰ Zudem muss eine freie Wahl den Wählern unbedingt die Möglichkeit geben, mindestens zwischen zwei Angeboten entscheiden zu können.⁸¹ Im Allgemeinen besagt dieser Wahlrechtsgrundsatz, dass die Entschlussfreiheit während des gesamten

⁷⁸ *Nohlen, Dieter*, Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Aufl. (2000), S. 39.

⁷⁹ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 13 a; *Marschall, Stefan*, Parlamentarismus (2005), S. 45.

⁸⁰ „Ohne Zwang oder unzulässige Beeinflussung“, vgl. *Seifert, Karl-Heinz*, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. (1976), Art. 38 GG Rn. 14; Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Grundlagen eines deutschen Wahlrechts (1955), S. 29; *Marschall, Stefan*, Parlamentarismus (2005), S. 45; *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 22; *Schick, Rupert / Feldkamp, Michael F.*, Wahlen (1998), S. 8.

⁸¹ “15. The effective implementation of the right to vote and the opportunity to stand for elective office ensures that persons entitled to vote have a free choice of candidates.” Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.7 (1996), vgl. *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 123; siehe auch, *Marschall, Stefan*, Parlamentarismus (2005), S. 45; *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 22; *Schmitt, Annette*, Die Rolle von Wahlen in der Demokratie, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 7.

Wahlverfahrens bestehen muss.⁸² Er umfasst den freien und offenen Prozess der Meinungsbildung, nämlich die Bildung der Überzeugung eines Wählers wie seine Wahlentscheidung fallen wird⁸³, und auch in manchen Staaten wie Deutschland⁸⁴, das Recht der Wähler, freiwillig zur Wahl zu gehen, d. h. die freie Wahlbetätigung. Deswegen ist die Einführung einer Wahlpflicht in Deutschland, nach herrschender Meinung, nur durch eine Verfassungsänderung möglich.⁸⁵

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl umfasst auch die Einhaltung des vorgesehenen Wahlverfahrens. Dieses soll einfach ausgestaltet sein, damit mögliche Unregelmäßigkeiten leicht bemerkt werden können, damit das Verfahren vom Volk als legitim und sauber angesehen wird.⁸⁶ Es muss immer die Möglichkeit für die Wähler bestehen, ihre Stimme in einem Wahllokale abgeben zu können. Doch auch andere Verfahren – Briefwahl, Stimmabgabe durch Stellvertreter, elektronische Mechanismen –, können unter bestimmter Bedingungen ausgewählt werden. Es wird weiterhin empfohlen, eine gewisse Zeit vor der Stimmabgabe alle politischen Veranstaltungen und insbesondere politische Veranstaltungen innerhalb des Wahllokals zu verbieten. Nach der Stimmabgabe muss die Zahl der Stimmzettel mit der Zahl der tatsächlichen

⁸² „Auf das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren einschließlich des Wahlkampfes“, vgl. Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 127; Boettcher, Enno / Högner, Reinhard, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 1 Rn. 12.

⁸³ Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 13 a; es behandelt die Wahrung gleicher Wettbewerbschancen für alle Parteien, vgl. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Grundlagen eines deutschen Wahlrechts (1955), S. 31.

⁸⁴ Nach BVerfGE, 15, 165, 166, soll durch die Wahlfreiheit vor allem die freie Wahlbetätigung geschützt werden, vgl. Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 127, Fußnote 230.

⁸⁵ „Einer Verfassungsänderung stünde jedoch Art. 79 Abs. 3 GG nicht entgegen“, vgl. Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 83; „Eine Einführung wäre mittels Verfassungsänderung zulässig, da kein Verstoß im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG (gegen Art. 1 Abs. 1, 20 Abs. 1 und 2 GG) vorläge.“, vgl. Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 13a.

⁸⁶ Garrone, Pierre, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.), Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 22.

Wähler öffentlich verglichen werden und die nicht verwendeten Stimmzettel sichtbar gemacht werden. Die Stimmauszählung sollte öffentlich erfolgen und von Vertretern der politischen Parteien und Beobachtern internationaler Organisationen verfolgt werden.

Die staatliche Wahlbeeinflussung verstößt gegen die Freiheit der Wahl⁸⁷, insbesondere die Durchführung von Wahlwerbung auf Kosten des Staates. Allerdings darf die Regierung unter strikter Wahrung ihrer Neutralität Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Die Behörden müssen aber auch einige Pflichten erfüllen, wie die Untersagung und Strafbarkeit des Stimmenkaufs.⁸⁸

4. Gleichheit der Wahlen

Eine Wahl ist gleich, wenn jeder Wähler grundsätzlich das gleiche Stimmgewicht besitzt, d. h. wenn das *one person, one vote* Prinzip respektiert wird.⁸⁹ Dieser Wahlrechtsgrundsatz stellt in der Praxis den wichtigsten dar.⁹⁰ Er ist eng mit dem Demokratieprinzip und mit dem allgemeinen Gleichheitssatz verbunden.⁹¹

⁸⁷ Dies kann auch vorliegen, „wenn die Regierung im Wahlkampf in ihrer amtlichen Autorität als Regierung einseitig Einfluss nimmt“, vgl. Degenhart, Christoph, Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), 21. Aufl. (2005), § 2 Rn. 50; Garrone, Pierre, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.), Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 21.

⁸⁸ Garrone, Pierre, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.), Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 21 f.

⁸⁹ Marschall, Stefan, Parlamentarismus (2005), S. 44; Garrone, Pierre, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.), Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 24.

⁹⁰ Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 131; Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 17.

⁹¹ Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 131; Maunz, Theodor, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 4, (2006), Art. 38 Rn. 49; Jakob, Holger, Überhangmandat und Gleichheit der Wahl (1998), S. 86 f.; es ist aber zu ergänzen, dass die jüngste Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts den Grundsatz der Wahlgleichheit als speziellen Gleichheitssatz

Die Wahlgleichheit umfasst nicht nur die Stimmabgabe, sondern auch das gesamte Wahlverfahren, die Ausübung des Mandats und das passive Wahlrecht.⁹² Aus diesem Grundsatz ergeben sich als Konsequenz der gleiche Zählwert⁹³, der gleiche Erfolgswert⁹⁴ und die Chancengleichheit⁹⁵. Gleicher Zählwert bedeutet, dass jede abgegebene Stimme als eine Stimme zählt.⁹⁶ Erfolgswertgleichheit bezeichnet den gleichen Einfluss der abgegebenen Stimmen auf das Wahlergebnis.⁹⁷ Die Chancengleichheit verlangt dass jeder – Partei, Gruppe und/oder Bewerber – grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten haben muss, gewählt zu werden. In Betracht kommen hier der Wahlkampf, das gesamte Wahlverfahren und der Wettbewerb um die Stimmen der Wähler.⁹⁸

anerkannt hat. *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: *v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 131; *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 19; *Löwer, Wolfgang*, Rechtsgutachten (1996), S. 19 ff.; *Wenner, Ulrich*, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland (1985), S. 147 ff.; *Nicolaus, Helmut*, Demokratie, Verhältniswahlrecht & Überhangmandate (1995), S. 33.

⁹² *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: *v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 132; *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 21; *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 93 f.; *Stamm, Barbara*, Die Rolle des Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Wahlsystems, in: *Manssen, Gerrit / Banaszak, Boguslaw (Hrsg.)*, Die Wahlrechtssysteme in Mittel- und Osteuropa (2003), S. 39 ff.

⁹³ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 18; *Löwer, Wolfgang*, Rechtsgutachten (1996), S. 23 ff.; *Marschall, Stefan*, Parlamentarismus (2005), S. 45; *Schick, Rupert / Feldkamp, Michael F.*, Wahlen (1998), S. 8.

⁹⁴ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 18.

⁹⁵ Dazu *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 22; *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: *v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 133.

⁹⁶ *Degenhart, Christoph*, Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), 21. Aufl. (2005), § 2 Rn. 53; jeder Wähler hat den gleichen numerischen Einfluss auf die Besetzung des Parlaments, vgl. *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 95; *Nicolaus, Helmut*, Demokratie, Verhältniswahlrecht & Überhangmandate (1995), S. 35.

⁹⁷ *Löwer, Wolfgang*, Rechtsgutachten (1996), S. 24; *Marschall, Stefan*, Parlamentarismus (2005), S. 44; *Nicolaus, Helmut*, Demokratie, Verhältniswahlrecht & Überhangmandate (1995), S. 35.

⁹⁸ *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: *v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 133; *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), §

Mit *Schreiber*⁹⁹ ist aber noch anzumerken, dass den genannten Prinzipien abhängig vom jeweiligen Wahlsystem ein anderer Inhalt zukommen kann.

Die Chancengleichheit zwischen Parteien wie auch Kandidaten muss gewährleistet sein. Das bedeutet für den Staat, dass er sich ihnen gegenüber unparteiisch verhalten und auf sie das gleiche Recht in gleicher Weise anwenden muss.¹⁰⁰ Insbesondere gilt das Erfordernis der Neutralität für den Wahlkampf und die Berichterstattung der Medien, speziell der öffentlichen Medien, sowie für die öffentliche Finanzierung der Parteien und des Wahlkampfes. Die Gleichheit kann daher sowohl als „strikte“ – die Parteien werden ohne Berücksichtigung ihrer derzeitigen Größe im Parlament oder unter der Wählerschaft behandelt – oder als „proportionale“ – die Parteien werden je nach ihrer Stimmenzahl behandelt – Gleichheit verstanden werden.¹⁰¹

Alle Kandidaten oder Parteien sollten ausreichend Sprech- und Werbezeit erhalten, damit sie sich Gehör verschaffen und alle politischen Kräfte unter anderem auf öffentlichen Plätzen Versammlungen veranstalten können. Zur Wahrung der Meinungsäußerungsfreiheit müssen all diese Rechte klar geregelt sein. Ihre Einhaltung ist sowohl von den Behörden als auch von den Teilnehmern des Wahlkampfes in angemessener Weise sicher zu stellen. Rasche Beschwerdewege müssen Verletzungen dieses Grundsatzes vor den Wahlen vermeiden. Zur Wahrung der Meinungsäußerungsfreiheit sollte das Gesetz vorsehen, dass private audiovisuelle Medien den verschiedenen

1 Rn. 21 ff.; *Nicolaus, Helmut*, Demokratie, Verhältniswahlrecht & Überhangmandate (1995), S. 43 ff.

⁹⁹ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 23a f.; auch *Heintzen, Markus*, Rechtsgutachten (2006), S. 15; *Marschall, Stefan*, Parlamentarismus (2005), S. 45; *Schmitt, Annette*, Die Rolle von Wahlen in der Demokratie, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 9; *Nicolaus, Helmut*, Demokratie, Verhältniswahlrecht & Überhangmandate (1995), S. 33 ff.

¹⁰⁰ *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 29.

¹⁰¹ *Ibid.*

Wahlteilnehmern für den Wahlkampf und Werbung eine Mindestzeit garantieren.

Für die Wahlgesetzgebung ist die Gleichheit der Wahl die problematischste Vorgabe. Dies gilt insbesondere für die Einschränkungen dieses Grundsatzes, da gewisse Ungleichheiten unvermeidbar sind, z.B. die unterschiedliche Bezugsgröße der Wahlkreise.¹⁰² Zudem ist auch die Wahlbeteiligung nicht homogen und gibt es verfassungsmäßige Durchbrechungen der Gleichheit der Wahl, die jedoch einen „*besonderen, rechtfertigenden, sachlich legitimierten und zwingenden*“¹⁰³ Grund verlangen, der sich z.B. aus dem Wahlsystem oder dem Wahlverfahren ergeben kann.¹⁰⁴ Beispiele dafür sind das Mandatsverteilungsverfahren, da jedes verfügbare mathematische Verfahren zumindest zu kleinen Verzerrungen führt, so wie auch die Sperrklausel, die die Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeiten der Parlamente vermeiden soll¹⁰⁵.

¹⁰² Deutliche Unterschiede in der Bezugsgröße der Wahlkreise sind aber vermeidbar. Siehe Kapitel Wahlkreisstruktur in der vorliegenden Arbeit; auch *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 1 Rn. 16.

¹⁰³ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 20; *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: v. *Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 131; *Heintzen, Markus*, Rechtsgutachten (2006), S. 14 f.; *Trute, Hans-Heinrich*, in: v. *Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.)*, Grundgesetz-Kommentar, 4./5. Aufl. (2001), Art. 38 Rn. 54.

¹⁰⁴ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 20.

¹⁰⁵ *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: v. *Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 136; *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 22 a; *Scheiner, Brigitta*, Der Transformationsprozess des Wahlrechts in Ostdeutschland, S. 20, und *Stamm, Barbara*, Die Rolle des Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Wahlsystems, S. 35 f., beide in: *Manssen, Gerrit / Banaszak, Boguslaw (Hrsg.)*, Die Wahlrechtssysteme in Mittel- und Osteuropa (2003).

5. Geheime Wahlen

Eine Wahl ist geheim, wenn die Entscheidung eines Wählers niemandem sonst bekannt ist.¹⁰⁶ Wie bereits bei der Freiheit der Wahl erwähnt, sind die geheimen Wahlen eng mit dem Grundsatz der freien Wahl verbunden, weil die geheime Wahl die Freiheit der Wahl garantieren soll.¹⁰⁷ Das Wahlgeheimnis soll die Wähler nicht nur vor dem „Zugriff der Staatsgewalt“¹⁰⁸ bewahren, sondern auch vor der Einflussnahme Privater.¹⁰⁹ Die Gewährleistung dieses Prinzips wird mit Wahlkabinen bzw. Wahlzellen für die Stimmabgabe im Wahllokal sowie mit Wahlurnen und Stimmzetteln erreicht.¹¹⁰

Geheime Wahlen bedeuten aber nicht, dass der Wahlberechtigte seine Wahlentscheidung vor oder nach dem Wahlakt nicht offenbaren darf.¹¹¹ Die Wähler haben in dieser Zeit „ein freies Offenbarungsrecht über ihr Stimmverhalten“¹¹². Dies betrifft auch die Phasen vor dem Wahlakt.¹¹³

¹⁰⁶ Der Wille des Wählers ist nicht erkennbar, vgl. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Grundlagen eines deutschen Wahlrechts (1955), S. 28 f.

¹⁰⁷ Die Geheimheit dient dem Schutz der Freiheit der Wahl, vgl. *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: *v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 152; *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 109; *Seifert, Karl-Heinz*, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. (1976), Art. 38 Rn. 33; *Marschall, Stefan*, Parlamentarismus (2005), S. 45; *Schmitt, Annette*, Die Rolle von Wahlen in der Demokratie, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 8.

¹⁰⁸ *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 109.

¹⁰⁹ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 24.

¹¹⁰ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 24; *Nohlen, Dieter*, Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Aufl. (2000), S. 39; *Schick, Rupert / Feldkamp, Michael F.*, Wahlen (1998), S. 8.

¹¹¹ *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: *v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 152.

¹¹² *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 26.

¹¹³ Siehe *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 25; *Achterberg, Norbert / Schulte, Martin*, in: *v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.)*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 153; *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 112.

Einschränkungen dieses Wahlrechtgrundsatzes können gerechtfertigt sein, wie z.B. „*der Vermerk im Wählerverzeichnis über die Tatsache der Stimmabgabe eines Wählers*“¹¹⁴ oder die Hilfe einer anderen Person für die Wähler, die nicht lesen können oder körperlich behindert sind, damit sie den Stimmzettel ausfüllen können.¹¹⁵

Einige Maßnahmen sollten für beim Wahlverfahren bzw. beim Stimmabgabeverfahren respektiert werden, damit dieses Prinzip vollständig und zweifelfrei gewährleistet ist. So dürfen Stimmzettel zwischen der Abgabe an den Wähler und vor dem Einwurf in der Wahlurne nicht unterzeichnet oder gestempelt werden.

6. Periodische Wahlen

Die demokratische Legitimation der Wahlen kann nur dann erfolgen, wenn die Mandate der Parlamente für festgelegte Perioden gewählt und regelmäßig erneuert werden.

Sowohl der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) als auch das Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention sehen regelmäßige Wahlen vor. Der UN-Menschenrechtsausschuss bezog sich auf dieses Thema, als er den IPbpR interpretierte.

“9. (...). Genuine periodic elections in accordance to paragraph (b) are essential to ensure the accountability of representatives for the exercise

¹¹⁴ Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 113.

¹¹⁵ „Hier wird die Geheimheit durchbrochen, jedoch die Allgemeinheit der Wahl befördert“, vgl. Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn.113; Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2 (1987), Art. 38 Rn. 14.

*of the legislative or executive powers vested in them. Such elections must be held at intervals which are not unduly long and which ensure that the authority of government continues to be based on the free expression of the will of voters. The rights and obligations provided for in paragraph (b) should be guaranteed by law.*¹¹⁶

Der Bericht der Venedig-Kommission empfiehlt Legislativwahlen im Abstand von vier oder fünf Jahren. Für die Präsidentschaftswahlen könnte ein längeres Mandat vorgesehen werden, das eine siebenjährige Amtszeit aber nicht überschreiten sollte.¹¹⁷

7. Schlussfolgerungen

Die Prinzipien der Allgemeinheit, Freiheit, Unmittelbarkeit, Gemeinhaltung, Gleichheit und Periodizität der Wahlen werden völkerrechtlich anerkannt und sind in den nationalen Gesetzgebungen verankert. Sie werden als *sine qua non* Bedingungen von fairen und demokratischen Wahlen angesehen. Die Reichweite dieser Grundsätze wird in den verschiedenen Ländern unterschiedlich verstanden, aber grundsätzlich dienen diese Prinzipien der Erreichung des Zieles der Gewährleistung demokratischer Wahlen.

¹¹⁶ Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.7 (1996), vgl. Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 122 f.

¹¹⁷ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

III. Aktive Wahlberechtigung

Das aktive Wahlrecht bezieht sich auf Personen, die wählen dürfen. Die Wahlberechtigung ist ein höchstpersönliches Recht¹¹⁸, das eine enge Beziehung zu den Wahlrechtsgrundsätzen hat, insbesondere zur Allgemeinheit der Wahl. In einer Demokratie müssen alle Bürger die Möglichkeit haben, an Wahlen teilnehmen zu können. Das bedeutet, dass die Wahlberechtigungsbedingungen extensiv ausgestaltet sein sollten, damit so viele Bürger wie möglich sich als Wähler eintragen lassen können.

Wer das Wahlrecht erhält, richtet sich nach objektiven Kriterien.¹¹⁹ Obwohl kein Konsens zwischen Politik- und Rechtswissenschaft besteht¹²⁰, welche die Beschränkungen der Wahlberechtigung sein sollten, werden manche allgemeinen anerkannt, wie z.B. die Staatsbürgerschaft und ein Mindestwahlalter.¹²¹ Diese Beschränkungen müssen klar in der jeweiligen Verfassung oder im Wahlgesetz festgeschrieben werden.

Einige völkerrechtliche Instrumente beschäftigen sich mit solchen Bedingungen. Art. 23 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 erläutert die Wahlrechtsprinzipien und bestimmt in Abs. 2 welche Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl zulässig sind.

¹¹⁸ „Unveräußerlich, nicht übertragbar und nicht verzichtbar“, vgl. *Schneider* (Fn. 86), Art. 38 Rn. 54 und *Magiera, Siegfried* (Fn. 78), Art. 38 Rn. 100, vgl. *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst* (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 115; siehe dazu auch *Schreiber, Wolfgang*, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 7. Aufl. (2002), Teil I Rn. 19.

¹¹⁹ *Baedermann, Tim*, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, 1. Aufl. (2007), S. 28.

¹²⁰ *Saalfeld, Thomas*, *Parteien und Wahlen*, 1. Aufl. (2007), S. 22; *Norris, Pippa*, *Democratic Phoenix* (2002), S. 40; *Schreiber* meint dazu, dass Bedingungen an die Wahlberechtigung nur dann zulässig sein können, wenn sie im Prinzip von jedem Staatsbürger erfüllt werden könnten. *Schreiber, Wolfgang*, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 7. Aufl. (2002), § 1 Rn. 7.

¹²¹ *Saalfeld, Thomas*, *Parteien und Wahlen*, 1. Aufl. (2007), S. 22; *Baedermann, Tim*, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, 1. Aufl. (2007), S. 28; *Goodwin-Gill, Guy S.*, *Free and Fair Elections*, (2006), S. 85 f.; *Garrone, Pierre*, *The Constitutional Principles of Electoral Law*, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald* (Hrsg.), *Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies* (1998), S. 18.

„The law may regulate the exercise of the rights and opportunities referred to in the preceding paragraph only on the basis of age, nationality, residence, language, education, civil and mental capacity, or sentencing by a competent court in criminal proceedings.“¹²²

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht – die Venedig-Kommission – erläuterte in ihrem Verhaltenskodex für Wahlen von 2002 unter den zugelassenen Bedingungen als Beschränkungen der allgemeinen Wahl die Staatsangehörigkeit, das Mindestalter und den Wohnsitz.¹²³

1. Staatsbürgerschaft

Die Staatsbürgerschaft bedeutet, dass eine Person zu einer bestimmten Gemeinde – *community* – gehört.¹²⁴ Mittels dieses Begriffs werden die Menschen, die an der staatlichen Willensbildung teilnehmen können, von den Menschen, die davon ausgeschlossen sind, getrennt.¹²⁵

Die Staatsbürgerschaft repräsentiert die erste Beschränkung des Allgemeinheitsgrundsatzes. Diese Einschränkung wird häufig damit begründet, dass neu angekommene Ausländer häufig noch nicht ausreichend integriert sind, ihnen die nationalen Regelungen unbekannt und sie daher „manipulierbarer“ als die Einheimischen sind.¹²⁶ Weil allerdings Ausländer

¹²² Goodwin-Gill, Guy S., Free and Fair Elections (2006), S. 170 f.

¹²³ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

¹²⁴ Katz, Richard S., Democracy and Elections (1997), S. 217.

¹²⁵ Heusser, Pierre, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (2000), S. 24; Earnest, David C., Old Nations, New Voters (2008), S. 3 u. 41; eine ausführliche Erklärung der Bedeutung von Staatsangehörigkeit, ihrer verfassungsrechtliche Reichweite und ihr direkter Bezug auf den Begriff „Volk“, natürlich auf Deutschland bezogen, findet sich bei Isensee, Josef / Schmidt-Jotzig, Edzard (Hrsg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht (1993), S. 14 ff.

¹²⁶ Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 27.

ebenfalls Steuern zahlen und den inländische Gesetze unterworfen sind, wird behauptet, dass dies eine politische Diskriminierung darstellt.¹²⁷

Die Mehrheit der Länder garantiert allerdings die Wahlberechtigung nur für seine Staatsbürger. Manche Länder erlauben die Teilnahme an Wahlen jenen Ausländern, die sich bereits eine gewisse Zeit in dem Land aufhalten¹²⁸ oder die spezifische Staatsangehörigkeit besitzen¹²⁹.

Der UN-Menschenrechtsausschuss erkannte an, dass das Wahlrecht nicht jedem zustehe, sondern von der Staatsbürgerschaft abhängig gemacht werden kann.¹³⁰

*“3. In contrast with other rights and freedoms recognized by the Covenant (which are ensured to all individuals within the territory and subject to the jurisdiction of the State) article 25 protects the rights of “every citizen”.”*¹³¹

Die Venedig-Kommission lässt die Staatsangehörigkeit als eine Bedingung zur Ausübung des Wahlrechts zu. Im Fall von Ausländern empfiehlt sie, dass

¹²⁷ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 27.

¹²⁸ z. B. Chile, Malawi, Uruguay, Taiwan (nur an Präsidentschaftswahlen) und Neuseeland. *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 28; *Earnest, David C.*, Old Nations, New Voters (2008), S. 33 f.; Irland genehmigt die Teilnahme von Ausländer an nationalen Wahlen nach einer sechs-monatigen Niederlassung, vgl. *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe’s New Democracies (1998), S. 18.

¹²⁹ Dies ist der Fall bei Commonwealth Länder und Portugal (EU Bürger und Brasilianer). *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 28; auch *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 89.

¹³⁰ *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 57.

¹³¹ Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.7 (1996), vgl. *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 121.

sie nach einer gewissen Zeit die Wahlberechtigung auf lokaler Ebene erhalten können.¹³²

2. Mindestwahlalter

Alle repräsentativen Demokratien gewähren die Wahlberechtigung grundsätzlich nur bei Volljährigkeit, die abhängig vom Land zwischen 18 und 21 Jahren liegt.¹³³ Grund für diese Beschränkung ist die Überzeugung, dass die Fähigkeit, politische Entscheidungen treffen können, eine gewisse Reife erfordert, sowie ein Mindestmaß an politischer Urteilsfähigkeit¹³⁴, und da Reife eine Eigenschaft ist, die von Person zu Person anders und sehr schwer zu bestimmen ist, ist es einfacher, bequemer und günstiger diese Eigenschaft von einem gewissen Alter abhängig zu machen.¹³⁵ Es ist üblich, das Mindestwahlalter auf die Vollendung des 18. Lebensjahrs festzulegen. Dennoch gibt es Diskussionen um die Einführung eines niedrigeren Wahlalters (16. Lebensjahr¹³⁶). Es wird sogar eine Wahlberechtigung von Geburt an erwogen. Es gab auch Staaten, die verheiratete oder berufstätige Personen diesbezüglich unterschiedlich behandelten.¹³⁷

¹³² Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

¹³³ Norris, Pippa, *Democratic Phoenix* (2002), S. 40.

¹³⁴ Stamm, Barbara, Die Rolle des Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Wahlsystems, in: Manssen, Gerrit / Banaszak, Boguslaw (Hrsg.), *Die Wahlrechtssysteme in Mittel- und Osteuropa* (2003), S. 29.

¹³⁵ Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 16.

¹³⁶ Im Juni 2007 wurde Art. 26 Abs. 1 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes verändert und das Wahlrecht an Männer und Frauen, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet hatten, erteilt. Tremmel, Jörg, Einleitung, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen* (Hrsg.), *Wahlrecht ohne Altersgrenze* (2008), S. 13; auch Brasilien, Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 17; Norris, Pippa, *Democratic Phoenix* (2002), S. 73; Gueorguieva, Vassia / Simon, Rita J., *Voting and Elections the World Over* (2009), S. 28.

¹³⁷ Bolivien hatte bis 1994 eine Regel, die das Wahlrecht für Verheiratete vom 18. Lebensjahr an erteilte, während Ledige nur erst ab 21 wählen durften. Grotz, Florian, *Age of Voting*, in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 14.

Ein Argument für die Einführung eines niedrigen Wahlalters ist, dass die Wahlberechtigung zur höheren Identifikation der Jugendlichen mit der Demokratie und zur stärkeren Teilnahme am politischen Leben führt. Das Wahlrecht könnte die Politikverdrossenheit reduzieren und die Politik zwingen, sich den Jugendlichen zuzuwenden und sie für den demokratischen Staat zu gewinnen. Aber auf der anderen Seite können Interesse, Verständnis und Engagement für Politik nicht durch den Akt der Wahlrechtsverleihung verordnet werden. Politische Bildung, eine für Interesse am Gemeinwesen und politische Geschehnisse förderlich Erziehung sollten hier an erster Stelle stehen.

Viele Staaten haben sich schon für ein niedrigeres Wahlalter auf kommunaler Ebene entschieden.¹³⁸ Juristisch ist eine solche Änderung aber sehr umstritten, da normalerweise ein einheitliches Wahlrecht für alle staatlichen Ebenen vorzusehen ist. Politisch ist es ebenso nicht unumstritten, da diese durch die Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen, einer „Wahl minderer Qualität“, gleich diese geringer bewertet würden.

Einige Autoren und Politiker vertreten die radikale Meinung, dass das Wahlrecht schon bei der Geburt verliehen werden sollte.¹³⁹ Es wird argumentiert, dass die Bedingung einer gewissen Beurteilungs- und Verstandsreife der Wahlberechtigten keine Voraussetzung für die Gewährung von Grundrechten sei, und dies auch nicht von Volljährigen verlangt würde.¹⁴⁰ *Gründiger* ist der Ansicht, dass jede fixe Altersgrenze willkürlich und daher

¹³⁸ Mittlerweile kommt es auf kommunaler Ebene immer öfters vor, dass das aktive Wahlrecht schon ab dem 16. Lebensjahr vergeben wird. So in einigen deutschen Bundesländern (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt) und sogar in Niedersachsen auch bei Landtagswahlen, vgl. *Positionspapier der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen*, Rechte von Kindern und Jugendlichen und das Wahlrecht ohne Altersgrenze, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 361 f.

¹³⁹ Unter Anderem, Paul Kirchhof, Roman Herzog, Wolfgang Thierse, vgl. *Gründiger, Wolfgang*, Wer wählt, wer zählt, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 44.

¹⁴⁰ *Tremmel, Jörg*, Einleitung, und *Haupt, Klaus*, „Wahlrecht von Geburt an“ – der Zukunft eine Stimme geben, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 24 bzw. 261.

verfassungswidrig sei, weil sie gegen den Allgemeinheitsgrundsatz verstoße¹⁴¹, und dass das allgemeine Wahlrecht nur aus zwingenden Gründen eingeschränkt werden könne. Das Lebensalter könne aber kein zwingender Grund für die Einschränkung des Wahlalters sein, weil Unterschiede zwischen 17- und 18-Jährigen nicht zu erklären seien.¹⁴² In Bezug auf die Umsetzung gibt es verschiedene Ansichten, die im Prinzip eine Kombination aus Minderjährigenwahlrecht und elterlichen Stellvertretung darstellen.¹⁴³

Dieses sog. Stellvertreterwahlrecht kann aber, je nachdem wie die verfassungsrechtlichen Bestimmungen in den einzelnen Länder ausgestaltet sind, gegen den Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit – effektiv können Eltern mit ihrem Willen abstimmen, d.h., Pluralwahlrecht – und die Höchstpersönlichkeit der Wahl verstoßen.¹⁴⁴ Es wird dagegen gehalten, dass der Grundsatz der allgemeinen Wahlen Vorrang vor den anderen Wahlrechtsprinzipien – gleiche, geheime, freie und unmittelbare Wahlen – genieße, da die Reichweite des Allgemeinheitsgrundsatzes darüber entscheidet, wer überhaupt das Wahlrecht besitzt.¹⁴⁵

Der UN-Menschenrechtsausschuss akzeptierte das Mindestwahlalter als eine zulässige Einschränkung des allgemeinen Wahlrechts.

¹⁴¹ *Gründiger, Wolfgang*, Wer wählt, wer zählt, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 22-46.

¹⁴² *Ibid.*, S. 23 f.

¹⁴³ *Gründiger* plädiert für eine Kombination zwischen Minderjährigenwahlrecht ab dem 14. Lebensjahr und elterlichen Stellvertretung – dank des Verfassungsrangs des Elternrechts – wenn die Kinder noch jünger sind. *Gründiger, Wolfgang*, Wer wählt, wer zählt, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 29 f. Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen fordert ein Minderjährigenwahlrecht ab einem von den Minderjährigen selbst gewählten Zeitpunkt, das aber ab dem 16. Lebensjahr automatisch erteilt wird. Sie würden sich dann vor dem 16. Lebensjahr freiwillig ins Wählerverzeichnis eintragen lassen. Ferner: *Positionspapier der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen*, Rechte von Kindern und Jugendlichen und das Wahlrecht ohne Altersgrenze, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 361.

¹⁴⁴ Siehe Fußnoten in *Heußner, Hermann K.*, Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen? , bzw. *Krebs, David*, Wider die amputierte Wahl, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 230 u. S. 279 f.

¹⁴⁵ *Krebs, David*, Wider die amputierte Wahl, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.)*, Wahlrecht ohne Altersgrenze (2008), S. 280 f.

„10. The right to vote (...) may be subject only to reasonable restrictions, such as setting a minimum age limit for the right to vote.“¹⁴⁶

Er erkannte auch eine Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht als zulässig an.

“4. (...), it may be reasonable to require a higher age for election or appointment to particular offices than for exercising the right to vote, (...)“¹⁴⁷

Probleme bezüglich der Allgemeinheit der Wahl können sich ergeben, wenn das Mindestwahlalter weit über der Volljährigkeit liegt.¹⁴⁸ Die Venedig-Kommission verlangt zumindest für die Verleihung des aktiven Wahlrechts das Erreichen der Volljährigkeit, weil dieses Rechte und bürgerliche Pflichten mit sich bringe.¹⁴⁹ Damit zusammenhängende Schwierigkeiten können vermieden werden, wenn einfach gesetzlich festgelegt wird, dass alle Volljährigen wahlberechtigt sind.

¹⁴⁶ Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.7 (1996), vgl. Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 123.

¹⁴⁷ *Ibid.*, S. 121.

¹⁴⁸ Grotz, Florian, Age of Voting, in: Rose, Richard (Hrsg.), International Encyclopedia of Elections (2000), S. 14; Nohlen, Dieter, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 42.

¹⁴⁹ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

3. Geschäftsfähigkeit

In einem Großteil von Staaten gilt es als selbstverständlich, dass nicht geschäftsfähige Personen keine Wahlberechtigung besitzen.¹⁵⁰ Aus diesem Grund ist das Fehlen der Geschäftsfähigkeit des Wählers aus Rechtssicherheitsgründen fast weltweit mit einem Richterbeschluss zu bestätigen.¹⁵¹

Nach deutschem Wahlrecht wird ein Wähler bei „geistiger Unfähigkeit“ vom Wahlrecht ausgeschlossen¹⁵², wenn eine Betreuung zur Besorgung aller Angelegenheiten – explizit per Richterbeschluss – eingerichtet oder die Zuständigkeiten des Betreuers dahingehend erweitert werden.¹⁵³ In beiden Fällen hat eine Mitteilung des Vormundschaftsgerichtes an die für die Führung des Wählerverzeichnisses zuständige Behörde zu erfolgen.¹⁵⁴

In den USA existieren verschiedene Gerichtsentscheidungen, die sich mit dem Problem befassen, welche geistigen Krankheiten einen

¹⁵⁰ *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997) S, 231; *Norris, Pippa*, Democratic Phoenix (2002), S. 40; einige Staaten versagen Wahlberechtigten das Wahlrecht, die lediglich Patienten eines psychiatrischen Krankenhauses sind. *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 27; in Deutschland wird Wahlberechtigten das Wahlrecht versagt, wenn die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus per richterlicher Entscheidung angeordnet worden ist und nur, wenn sie eine rechtswidrige Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben. *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 13 Rn. 9; *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 13 Rn. 17 ff.

¹⁵¹ *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 72; Durch den Richterbeschluss kann auch zwischen absoluter und relativer Unfähigkeit differenziert werden, und somit der Willkür, dass alle Geistkranken nicht wahlfähig sind, Grenzen gezogen werden, *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 27.

¹⁵² Nach § 13 Nr. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 Nr. 1 des Bundeswahlgesetzes.

¹⁵³ Gemäß § 69 1 Abs. 1 FGG (Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit); *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 13 Rn. 6; *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 13 Rn. 12 ff.

¹⁵⁴ *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 13 Rn. 10.

Wahlrechtsausschluss rechtfertigen.¹⁵⁵ Da der Entzug des Wahlrechts verfassungsrechtliche Fragen mit sich bringt, haben sich einige US-Bundestaaten gegen den Ausschluss von „geistig Behinderten“ entschieden.¹⁵⁶ Überraschenderweise gibt es Ausnahmen dieser Handhabung.¹⁵⁷ So wird behauptet, dass eine Aufhebung derartige Einschränkung des Wahlrechts nur in politisch hochentwickelten Ländern möglich ist.¹⁵⁸

Der UN-Menschenrechtsausschuss erkannte die „geistige Unfähigkeit“ als triftigen Grund für einen Wahlrechtsausschluss an.

„4. (...), established mental incapacity may be a ground for denying a person the right to vote or to hold office.“¹⁵⁹

Die Venedig-Kommission verlangt von den Mitgliedstaaten im Falle eines Wahlrechtsausschluss eine gerichtliche Entscheidung, die die Entmündigung bewirkt und ipso jure die Aberkennung dieses Bürgerrechts bewirkt.¹⁶⁰

4. Wohnsitz

Der Wohnsitz wird als der ständige Aufenthaltsort verstanden. Die Bedeutung des Wohnsitzes hängt mit der Sesshaftigkeit zusammen. Es kann

¹⁵⁵ Bott, Alexander J., Handbook of United States Election Laws and Practices (1990), S. 25.

¹⁵⁶ So Colorado, Illinois, Indiana, Kansas, Michigan, New Hampshire, North Carolina, Pennsylvania, Tennessee und Vermont, vgl. Bott, Alexander J., Handbook of United States Election Laws and Practices (1990), S. 25 ff.

¹⁵⁷ Länder wie Kanada, Schweden, Italien und Irland haben überhaupt keine Beschränkung, und sogar in Kanada wurde sie nach einem Richterbeschluss aufgehoben. Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 27.

¹⁵⁸ Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 27.

¹⁵⁹ Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.7 (1996), vgl. Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 122.

¹⁶⁰ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

zwischen Wohnsitz und Sesshaftigkeit im Wahlkreis oder im Land unterschieden werden. Für die Wahlkreissesshaftigkeit spricht das Argument, dass die Integration in der Region für Mitbestimmungen über Zukunftsentscheidungen eine Rolle spielt. Gegen den Wahlkreiswohnsitz als Kriterium spricht aber der Ausschluss aller Bürger, die häufig umziehen müssen, um sich einer immer dynamischeren Welt anzupassen.¹⁶¹

Die gegenteilige Ansicht verlangt die Sesshaftigkeit der Wahlberechtigten im jeweiligen Land zumindest für eine gewisse Zeit.¹⁶² Dafür spricht, dass Neuankömmlinge gegebenenfalls nicht genügend informiert sind. Andere Meinungen besagen, dass keine triftigen Gründe existieren diese Staatsbürger von der Wahlentscheidung auszuschließen und von den anderen zu unterscheiden.¹⁶³ Die Situation der im Ausland wohnenden Staatsbürger wird später wegen ihrer Bedeutung ausführlich analysiert werden.

Die Venedig-Kommission erklärt die Verbindung von Wohnsitz und Wahlrecht für zulässig. Im Fall von Kommunal- und Regionalwahlen darf noch eine gewisse Aufenthaltsdauer verlangt werden, die aber sechs Monate nicht überschreiten soll. Wahlberechtigte, die über mehr als einen Wohnsitz verfügen, können ihr Wahlrecht nur an einem Wohnsitz ausüben, nämlich jenem, welcher den ständigen Aufenthaltsort darstellt.¹⁶⁴

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der UN-Menschenrechtsausschuss haben in verschiedenen Entscheidungen beschlossen, dass die Wohnsitzbedingung keine willkürliche Beschränkung des

¹⁶¹ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 29.

¹⁶² “(...) *the stipulation of residence does not appear incompatible with the principle of universal suffrage if not in excess of a few months and limited to local elections.*”, vgl. *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe’s New Democracies (1998), S. 19.

¹⁶³ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 30.

¹⁶⁴ *Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission)*, Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

aktiven Wahlrechts darstellt. Vielmehr sichere diese Maßnahme die Entgegennahme des Willens aller informierten Wahlberechtigten.¹⁶⁵

Die Entscheidungen des *US-Supreme Court* haben die von Bundesstaaten wie Tennessee verlangte Aufenthaltsdauer – ein Jahr – und Georgia – 50 Tage – für die Erteilung des aktiven Wahlrechts in staatlichen Wahlen deutlich verkürzt¹⁶⁶, da diese Regelung im Prinzip Wahlberechtigte von Wahlen ausschließt. Das Gericht war der Meinung, dass in den Bundestaaten 30 Tage ausreiche, um einen Unterschied zwischen *bona fide residents*¹⁶⁷ und *non residents* machen zu können. Das Argument, dass die Leute mindestens ein Jahr benötigten, um die Realität und Probleme des neuen Bundestaates kennen zu lernen, wurde nicht akzeptiert. Dafür spielen die heutigen Kommunikationsmittel und der Wahlkampf eine zu wichtige und entscheidende Rolle. Durch den *Voting Right Act* wurde 1970 das aktive Wahlrecht bei Präsidentschaftswahlen ohne einen Mindestaufenthalt im Land oder Bundesstaat für alle Wahlberechtigten eingeräumt.¹⁶⁸

5. Gefangene

Gefangene werden auch häufig vom Wahlrecht ausgeschlossen. Hierzu werden allerdings unterschiedliche Ansichten vertreten. So heißt es, dass jemand, der ein Verbrechen begangen hat, unwürdig ist zu wählen.¹⁶⁹ Andere vertreten die Auffassung, dass es notwendig ist, einen Unterschied zwischen den

¹⁶⁵ *Py v. France*, 11 January 2005, Judgment, paras. 48, 50-51, 56, bzw. *Marie-Hélène Gillot v. France*, Human Rights Committee, Communication No. 932/2000, UN doc. A/57/40 at 270 (2002), vgl. *Goodwin-Gill, Guy S.*, *Free and Fair Elections* (2006), S. 63.

¹⁶⁶ Vgl. *Dunn v. Blumstein* und *Burns v. Fortson*. *Bott, Alexander J.*, *Handbook of United States Election Laws and Practices* (1990), S. 7 f.

¹⁶⁷ Voraussetzung für die Erteilung des Wahlrechts in allen US-Bundesstaaten. Problematisch ist die Situation von Militär, Studenten und Obdachlosen. Ferner: *Bott, Alexander J.*, *Handbook of United States Election Laws and Practices* (1990), S. 13 ff.

¹⁶⁸ *Bott, Alexander J.*, *Handbook of United States Election Laws and Practices* (1990), S. 8 ff.; *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 217.

¹⁶⁹ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 32.

verschiedenen Straftaten und auch die Dauer der Freiheitsstrafe zu machen. Wieder andere vertreten einen Wahlrechtsausschluss nur für die Zeit, die die Häftlinge im Gefängnis sitzen und manchmal für eine gewisse Zeit danach.¹⁷⁰ Das meistgebrauchte Gegenargument jedoch gründet auf den Rehabilitationseigenschaften des heutigen Gefängnisystems, das im Vergleich zum früheren, das deutlich repressiver ausgerichtet war, kein Wahlrechtsausschluss erforderlich macht.¹⁷¹

Der UN-Menschenrechtsausschuss gab seine Auslegung des IPbPR zu dieser Frage bekannt.

„14. In their reports, States parties should indicate and explain the legislative provisions which would deprive citizens of their right to vote. The grounds for such deprivation should be objective and reasonable. If conviction for an offence is a basis for suspending the right to vote, the period of such suspension should be proportionate to the offence and the sentence. Persons who are deprived of liberty but who have not been convicted should not be excluded from exercising the right to vote.“¹⁷²

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht – die Venedig-Kommission – sprach sich folgendermaßen zu diesem Thema aus:

„i. ein Ausschluss vom Wahlrecht und vom Recht auf Wählbarkeit kann vorgesehen werden, doch unterliegt er den folgenden gleichzeitig geltenden Bedingungen:

ii. der Ausschluss muss im Gesetz vorgesehen sein;

iii. der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist dabei zu beachten; (...).

¹⁷⁰ Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 32.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Human Rights Committee, General Comment 25 (57), General Comments under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.7 (1996), vgl. Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 123.

iv. der Ausschluss muss (...) durch strafrechtliche Verurteilungen wegen schweren Vergehens begründet sein.

v. darüber hinaus müssen der Ausschluss von den politischen Rechten (...) von einem Gericht in einem besonderen Urteil verkündet werden.“¹⁷³

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat im Fall *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*¹⁷⁴ den Ausschluss vom aktiven Wahlrecht für Häftlinge als unzulässig erklärt.¹⁷⁵ Das Gericht begründet diese Entscheidung mit der Verletzung von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK¹⁷⁶, da der Ausschluss vom Wahlrecht für Häftlinge nicht verhältnismäßig sei. Dieser Mangel an Proportionalität bezieht sich auf die Tatsache, dass diese Bestrafung ohne Rücksicht auf die Art der Straftat oder die Länge der Haft erfolgte. Darüber hinaus legte das Gericht die Bedeutung der international anerkannten Grundsätze des legitimen Zwecks – *legitimate aim* – und der Verhältnismäßigkeit – *proportionality* – aus und stellte fest, dass diese Prinzipien bei Strafverfahren in Großbritannien nicht beachtet worden waren.¹⁷⁷

In Kanada schloss die Sektion 4c der *Canada Elections Act* alle Häftlinge vom Wahlrecht aus, die zu einer Haftstrafe von mehr als zwei Jahren verurteilt

¹⁷³ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

¹⁷⁴ Die Sektion 3 der *Representation of the People Act 1983* sah vor, dass: “A convicted person during the time that he is detained in a penal institution in pursuance of his sentence (...) is legally incapable of voting at any parliamentary or local election.” Case of *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, Application no. 74025/01, Grand Chamber, October 6th 2005.

¹⁷⁵ Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections* (2006), S. 65 f.

¹⁷⁶ „**Recht auf freie Wahlen.** Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil II Nr. 18, ausgegeben zu Bonn am 27. Mai 2002, S. 1072 f.

¹⁷⁷ Case of *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)*, Application no. 74025/01, Grand Chamber, October 6th 2005.

worden waren.¹⁷⁸ Der *Supreme Court of Canada* hat im Fall *Sauvé 2 v. Canada* aus dem Jahr 2002 diese Bestimmung mit einer Mehrheit von 5 zu 4 für verfassungswidrig erklärt, da diese Regelung gegen Sektion 3 der kanadischen *Charter of Rights and Freedoms*¹⁷⁹, die die Wahlberechtigung für alle Bürger gewährleistet bzw. die Allgemeingleichheit bestimmt, verstoße.¹⁸⁰ Mit ihrer Meinung verwies die Mehrheit der Richter auf die fundamentale Bedeutung des Wahlrechts für die Demokratie und den Rechtsstaat. Demzufolge müssten sämtliche Beschränkungen sehr gut begründet werden. Das Gesetz stelle keine Anforderung bezüglich der Proportionalität der Strafe, weil die Bestimmung nicht für spezifische Fälle Anwendung finde, sondern sehr allgemeine Situationen betreffe. Die kanadische Regierung als Verfechter dieser Wahlrechtsausschlussregelung für Gefangene habe auch beim Versuch versagt eine rationale Verbindung zwischen Wahlrechtsausschluss und den Interessen staatlicher Ziele, wie vom Gericht gefordert, nachzuweisen. Die von der Regierung vorgebrachten Argumente für den Entzug des Wahlrechts seien die Förderung von gesellschaftlicher Verantwortung und Respekt gegenüber dem Gesetz. Diese Regelung diene aber nicht diesem Zweck, sondern zeigt den Häftlingen gerade nicht den Respekt vor Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit. Darüber hinaus habe die kanadische Regierung keine überzeugende Theorie, warum es erlaubt sein solle, fundamentale Rechte der Demokratie als eine Form von staatlicher Bestrafung zu verweigern. Außerdem könne der Ausschluss nicht als legitim betrachtet werden, sondern als willkürlich, weil der Wahlrechtsentzug keinen Bezug zu den spezifischen Taten und Umständen der Straftäter habe.

Das Minderheitsvotum stützte sich auf die Argumentation, dass die Ziele und Zwecke solch einer Strafe sich mit vernünftigen und rationalen sozialphilosophischen Argumenten begründen ließen. Der Hauptzweck sei die Förderung von guten sozialen Werten. Die soziale Ablehnung von

¹⁷⁸ *Manfredi, Christopher / Rush, Mark*, Judging Democracy (2008), S. 49.

¹⁷⁹ Section 3: “Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.”

¹⁸⁰ *Goodwin-Gill, Guy S.*, Free and Fair Elections (2006), S. 127; *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 32.

gravierenden Straftaten spiegele Moralvorstellungen wieder, die den sozialen Vertrag und die Rechtsstaatlichkeit gewährleisten und die Bedeutung der Verbindung zwischen Individuen und Gesellschaft verstärken wollen. Das zweite Argument für die Bestrafung war, dass es legitim seitens des Parlaments ist, solche Strafe aufzuerlegen, weil es seine Aufgabe ist adäquate Bestrafungen für gravierende Straftaten zu verabschieden. Auch sei die Bestrafung verhältnismäßig konzipiert worden, da die Maßnahme an rationalen Zielen ausgerichtet wäre.

In den USA schließen fast alle Bundesstaaten Häftlinge vom Wahlrecht aus.¹⁸¹ Dies wurde vom *US-Supreme Court* mehrmals bestätigt.¹⁸² In Deutschland kann die Wählbarkeit oder das Stimmrecht durch einen Richterspruch wegen der Verurteilung aufgrund eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verloren werden. Auch können beide Rechte als Nebenfolge einer Freiheitsstrafe aufgrund einer Straftat aus dem Bereich der Staatsschutzdelikte verloren werden.¹⁸³ Länder wie Spanien, Schweden, Polen und Israel haben keine Wahlrechtsbeschränkungen für ihre Gefangenen.¹⁸⁴

6. Eintragung ins Wählerverzeichnis

Die Eintragung ins Wählerverzeichnis wird als formale Voraussetzung angesehen.¹⁸⁵ Seine Führung garantiert für die Allgemeinheit der Wahl. Es

¹⁸¹ Die Ausnahmen sind Maine und Vermont, vgl. *Gueorguieva, Vassia / Simon, Rita J.*, *Voting and elections the world over* (2009), S. 13.

¹⁸² “*Lawful incarceration brings about the necessary withdrawal or limitation of many privileges and rights, a retraction justified by the consideration underlining our penal system.*” *Hewitt v. Helms*, 459 U.S. 460 (1983), vgl. *Bott, Alexander J.*, *Handbook of United States Election Laws and Practices* (1990), S. 29.

¹⁸³ Vgl. dazu *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.)*, *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 2 (1998), Art. 38 Rn. 72; *Schreiber, Wolfgang*, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 7. Aufl. (2002), § 13 Rn. 7.

¹⁸⁴ *Gueorguieva, Vassia / Simon, Rita J.*, *Voting and Elections the World Over* (2009), S. 65, 72, 90 u. 110.

¹⁸⁵ *Nohlen, Dieter*, *Wahlssysteme der Welt* (1978), S. 41.

ermöglicht eine klare und schnelle Feststellung der Personen mit aktivem Wahlrecht, also jener, die am Wahltag abstimmen dürfen.¹⁸⁶ Die Eintragung dient aber nicht nur diesem Zweck, sondern auch der Feststellung des Wahlkreises, in dem der Eingetragene wählen kann, und für welche Kandidaten er seine Stimme abgeben kann.¹⁸⁷

Die Führung eines Wählerverzeichnisses ermöglicht die Feststellung der Wahlberechtigung der Wähler bereits vor den Wahlen, ohne den Wahlprozess zu verzögern oder nachträglich Entscheidungen treffen zu müssen.¹⁸⁸ Ein Wählerverzeichnis stellt wichtige Informationen über die Wahlberechtigten zur Verfügung, wie z.B. deren Anzahl, in welchem Wahllokal die jeweiligen Wähler wählen, usw. Dies macht die Planung und Organisation der Wahlen leichter und somit fairer.¹⁸⁹

Es gibt vier Möglichkeiten, ein Wählerregister zu erstellen. Die erste ist eine Datenbank der Bevölkerung, die von einer Behörde erstellt wird, wie in Schweden und Dänemark.¹⁹⁰ Dies bedeutet, dass kein eigenständiges Wählerverzeichnis geführt werden muss.¹⁹¹ Die zweite Methode ist die Einrichtung eines speziellen Wählerregisters, das konstant und kontinuierlich von der zuständigen Behörde aktualisiert wird. Automatisch fügt sie die neuen Wahlberechtigten hinzu, löscht die Namen der Verstorbenen und der

¹⁸⁶ Katz, Richard S., *Democracy and Elections* (1997), S. 115 u. S. 238; Rose, Richard, *Elections and Electoral Systems*, in: Bogdanor, Vernon (Hrsg.), *Democracy and Elections* (1983), S. 25; Vincenz, Claudia, *Die Erleichterung der Stimmabgabe* (1978), S. 45.

¹⁸⁷ Palazzolo, Daniel J. / Ceaser, James W., *Election Reform* (2005), S. 25, Katz, Richard S., *Democracy and Elections* (1997), S. 238.

¹⁸⁸ Katz, Richard S., *Democracy and Elections* (1997), S. 238.

¹⁸⁹ Maley, Michael, *Absentee Voting*, in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 9.

¹⁹⁰ In Dänemark wird das Wählerverzeichnis von der jeweiligen lokalen Gemeindebehörde erstellt. Neue Wähler, die im Laufe des Jahres das Wahlalter erreichen oder hinzugezogen sind, bleiben in einem sog. Sonderverzeichnis bis das Wählerverzeichnis erneuert wird. Ohne Eintragung ins Wählerverzeichnis kann das aktive Wahlrecht nicht ausgeübt werden. Baedermann, Tim, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, 1. Aufl. (2007), S. 307 f.; Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections* (2006), S. 130.

¹⁹¹ Maley, Michael, *Absentee Voting*, in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 10.

Ausgeschlossenen und korrigiert die Adressen der Wähler. Normalerweise bekommt sie diese Auskünfte von anderen Behörden oder vom Wähler selbst, der verpflichtet ist, seine Daten zu aktualisieren. So entsteht ein Verzeichnis für jeden Wahlkreis oder jedes Wahllokal. Wenn das Register elektronisch verwaltet wird, können die erforderlichen Änderungen einfach vorgenommen werden. Wenn die Gesetzgebung periodische Angleichung der Wahlkreise vorsieht, steht gleich die Information bezüglich der Zahl der Wahlberechtigten in jeder Gemeinde zur Verfügung. Doppelte Eintragungen werden vermieden und zulässige Vergleiche mit anderen amtlichen Datenbanken können der Aktualisierung helfen. Eine andere Variante wird im Vereinigten Königreich angewandt. Das Wählerverzeichnis wird periodisch mit Hilfe des existierenden Wählerregisters erstellt.¹⁹² Jeder Haushalt muss zu diesem Zweck ein Formular ausfüllen.¹⁹³ Im Dezember jeden Jahres wird das Register veröffentlicht, damit die Betroffenen sich informieren und eventuell Beschwerden einreichen können. Die vierte Methode sieht die Erstellung eines Wählerregisters vor jeder Wahl vor.¹⁹⁴ Dies war in Kanada vor den neunziger Jahren der Fall.¹⁹⁵ Dieses System wurde aber geändert, da es sich als sehr langsam und teuer erwies. Eine Variante dieses Systems verlangt vom Wähler, sich selbst im Verzeichnis einzutragen. Dafür muss er persönlich ein Eintragungsbüro aufsuchen.

Laut der Leitlinien der Venedig-Kommission hängt die Zuverlässigkeit des Wählerverzeichnisses von verschiedenen Faktoren ab, wie seine regelmäßige

¹⁹² *Goodwin-Gill, Guy S.*, *Free and Fair Elections* (2006), S. 130.

¹⁹³ Es besteht die Pflicht sich als Wahlberechtigter registrieren zu lassen. *Baedermann, Tim*, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, 1. Aufl. (2007), S. 91; *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 238. *Reeve, Andrew / Ware, Alan*, *Electoral Systems* (1992), S. 53; *Phillips, Kevin P. / Blackman, Paul H.*, *Electoral Reform and Voter Participation* (1975), S. 28.

¹⁹⁴ Deutschland hat dieses System, das mit Informationen der Gemeinden erstellt wird. Ferner, *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 76 f.; *Schreiber, Wolfgang*, *BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz*, 8. Aufl. (2009), § 14 Rn. 4 ff.

¹⁹⁵ *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 239; *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 78; *Brians, Craig Leonard*, *Registration of Voters in the United States*, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 270; *Phillips, Kevin P. / Blackman, Paul H.*, *Electoral Reform and Voter Participation* (1975), S. 24 ff.

Aktualisierung, die Überprüfung der Eintragungen der Wählerschaft oder der Möglichkeit, ein gerichtliches Verfahren anzustreben, wenn Wähler falsch oder überhaupt nicht registriert wurden.¹⁹⁶

Das Eintragungsverfahren kann sich, abhängig davon, wer die Initiative der Registrierung übernimmt, unterscheiden.¹⁹⁷ Es gibt Staaten, in denen die Wähler sich selbst eintragen lassen müssen, damit sie abstimmen können.¹⁹⁸ Diese Eintragung ist freiwillig, und wer nicht wählen will, muss sich dementsprechend nicht im Wählerverzeichnis eintragen lassen. Der Nachteil dieses Systems ist aber, dass die erforderliche Registrierung im Wählerverzeichnis eine niedrige Wahlbeteiligung aufgrund niedriger Eintragungsquoten mit sich bringen kann, welche die Legitimität der Gewählten und des gesamten Wahlverfahrens gefährden kann.¹⁹⁹ Es kann auch vorkommen, dass die Registrierung von Personen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen häufiger vorkommt. Dies kann ebenso die Legitimität der Wahlergebnisse in Frage stellen.²⁰⁰ Einige Länder wie Frankreich, Neuseeland und Spanien, in denen dieses System Anwendung findet, führten die

¹⁹⁶ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

¹⁹⁷ Choe, Yonhyok, *How to manage Free and Fair Elections* (1997), S. 136; Katz, Richard S., *Democracy and Elections* (1997), S. 115 f.; Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 67.

¹⁹⁸ Dies bedeutet aber nicht, dass der Staat nichts unternimmt. Normalerweise behält der Staat die Aufgaben der Aktualisierung des Verzeichnisses in Bezug auf die Verstorbenen und durch Richterbeschluss ausgeschlossener Wahlberechtigter, siehe Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 67 u. 73; die USA ist ein Beispiel davon, vgl. Brians, Craig Leonard, *Registration of Voters in the United States*, S. 270, und Lijphart, Arend, *Turnout*, S. 315, beide in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000); Hill, David, *American Voter Turnout* (2006), S. 40 f.

¹⁹⁹ Das Beispiel von Zambia ist in diesem Sinne bemerkenswert, da 1996 nur 51% der gesamten Wahlberechtigten im Wählerverzeichnis verzeichnet waren. Lijphart, Arend, *Turnout*, in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 315; Norris, Pippa, *Democratic Phoenix* (2002), S. 80; Hill, David, *American Voter Turnout* (2006), S. 33 ff.; siehe auch unten das Kapitel Wahlbeteiligung, S. 80 ff. der vorliegenden Arbeit.

²⁰⁰ Vgl. Wahlbeteiligungsstudien, die dieses Thema untersuchen. Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard, *Socioeconomic Status and Nonvoting*, in: Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.), *The Comparative Study of Electoral Systems* (2009), S. 88 u. 98 f.; Hill, David, *American Voter Turnout* (2006), S. 133.

Registrierungspflicht gegen diese negative Folge ein, obwohl keine Wahlpflicht besteht.²⁰¹

Eine Lösung dieses Problems ist, dass der Staat die Initiative der Registrierung übernimmt. Dies kann schon als Registrierungspflicht angesehen werden, da die Wahlberechtigten der Eintragung nicht zustimmen müssen. Eine vom Staat durchgeführte Eintragung würde komplettere Wählerverzeichnisse hervorrufen²⁰², aber das Verfahren ist teurer und kompliziert aufgrund der konstanten Mobilität der Bevölkerung.²⁰³

Wie schon erwähnt wurde, werden Wahlen auch durch eine ordentliche Führung der Wählerregister legitimiert. Dafür muss das Eintragungsverfahren aber möglichst alle Wahlberechtigten erfassen.²⁰⁴ Für die Erreichung dieses Ziels kommen bestimmte Maßnahmen in Betracht. Eine ist die automatische Eintragung ins Wählerverzeichnis, die zur Zeit weltweit verbreitet ist.²⁰⁵ Die Wahlberechtigten müssen nichts veranlassen, um im Wählerregister verzeichnet zu sein. Verschiedene Staaten verwenden dieses automatische System für die

²⁰¹ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 75; *Caballero, Claudio*, Nichtwahl, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 341; *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, Compulsory Voting Laws (2004), S. 7; wenn Wahlpflicht vorgesehen ist, scheint es logisch ebenfalls eine Registrierungspflicht einzuführen, falls der Staat nicht die Eintragungsaufgabe übernimmt, vgl. *Birch, Sarah*, Conceptualising Electoral Obligation (2007), S. 13; die Verbindung zwischen Registrierungs- und Wahlpflicht einerseits, und freiwillige Registrierung und Stimmabgabe, andererseits, wird unter dem Kapitel Wahlpflicht S. 98 ff. der vorliegenden Arbeit erläutert.

²⁰² *Birch, Sarah*, Conceptualising Electoral Obligation (2007), S. 14.

²⁰³ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 67; in Bezug auf alle Wahlberechtigten liegen die Zahlen in den USA zwischen 70% und 75% im Vergleich zu europäischen Ländern und Kanada, wo sie zwischen 90% und 99% liegen und wo der Staat bei der Registrierung die Initiative übernimmt. *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 239; *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 315 u. 318; siehe auch *Rose, Richard*, Elections and Electoral Systems, in: *Bogdanor, Vernon (Hrsg.)*, Democracy and Elections (1983), S. 25 ff.; *Hill, David*, American Voter Turnout (2006), S. 40 f.

²⁰⁴ *Birch, Sarah*, Conceptualising Electoral Obligation (2007), S. 13; die sog. „*administrative disfranchisement*“ – administrativer Ausschluss vom Wahlrecht – soll verringert werden. Wie *Katz* bemerkt, ist die Eintragung ins Wählerverzeichnis „*an impediment to voting*“ und ist in den USA der meist gegebene Grund warum nicht gewählt wird. *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 239.

²⁰⁵ *Birch, Sarah*, Conceptualising Electoral Obligation (2007), S. 14; *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 67.

Registrierung.²⁰⁶ In Albanien²⁰⁷ werden alle Wahlberechtigte bei den Gemeindebehörden automatisch im Wählerregister eingetragen. Diese verfügen über die erforderliche Information der Wahlberechtigten (aus ihren Personalausweisen), die alle Albaner beantragen müssen, da es Pflicht ist, diese Dokument ab dem 16. Lebensjahr zu besitzen. Wenn Wähler umgezogen sind oder am Wahltag nicht in der Gemeinde sein können, können bis zu 24 Stunden vor dem Wahltag an der neuen Gemeindebehörde Registrierungsänderungen beantragt werden. Diese vollzieht dann die administrativen Schritte, damit der Wähler aus dem alten Verzeichnis gestrichen wird. Die Venedig-Kommission erklärt es als zulässig, dass der Wähler nicht automatisch registriert wird, wenn er dies nicht wünscht.²⁰⁸

Einige Politikwissenschaftler gehen noch weiter – wie *MacManus* – und schlagen das Stimmrecht für Wähler vor, die nicht im Wählerverzeichnis eingetragen sind, wenn nachgeprüft wurde, dass diese wirklich eingeschrieben waren oder wahlberechtigt sind.²⁰⁹ Eine ähnliche Variante existiert in einigen Staaten wie Neuseeland, Kanada und vielen osteuropäischen Ländern, in denen die Registrierung im Wählerverzeichnis bis zum Wahltag möglich ist.²¹⁰ Es wird aber argumentiert, dass diese Maßnahme die Wahrscheinlichkeit von Wahlbetrug vergrößert.²¹¹

²⁰⁶ Die automatische Eintragung ins Wählerverzeichnis, die in vielen Staaten in den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts eingeführt wurde, hat die Zahl der Wahlberechtigten fast verdoppelt. *Lugilde, Anxo, España*, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voto en el Extranjero*, (2008), S. 42.

²⁰⁷ *Edgeworth, Linda / Soares, Fabricio*, Republic of Albania, (1992), S. 58.

²⁰⁸ *Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission)*, Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

²⁰⁹ *Palazzolo, Daniel J. / Ceaser, James W.*, Election Reform (2005), S. 39.

²¹⁰ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 74; *Hill, David*, American Voter Turnout (2006), S. 52.

²¹¹ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 74.

7. Schlussfolgerungen

Das aktive Wahlrecht bestimmt, wer bei Wahlen wählen darf. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hat direkten Einfluss auf die Wahlberechtigung, da es allen Mitgliedern der Gesellschaft ermöglicht werden soll, ihre politische Meinung äußern zu können.

Beschränkungen sind aber zulässig und auch notwendig. Weltweit ist zu beobachten, dass geistig Kranken, Kindern und Jugendliche unter sechzehn Jahren keine Wahlberechtigungen erteilt werden, da es ihnen an politischer Urteilsfähigkeit fehlt. Die Mehrheit der Länder legt das Mindestalter für das Recht an einer Wahlteilnahme mit 18 Jahren fest, aber die zunehmende Diskussion der Einführung eines niedrigeren Mindestwahlalters scheint sich durchzusetzen. Eine Verleihung des Wahlrechts schon bei der Geburt wird kaum vertreten, da dies zu klaren Verstößen gegen die gleiche und geheime Wahl führen würde. Die Differenzierung des Wahlalters bei Wahlen verschiedener Bedeutung findet keine juristische Rechtfertigung.

Historisch begründet ist die Abhängigkeit des Wahlrechts von der Staatsbürgerschaft. Langsam setzt sich die Verleihung des Wahlrechts für Ausländer auf kommunaler Ebene durch. Aufgrund der zahlreichen und zunehmenden Migration und Mobilität scheint es sinnvoll, die Teilnahme von Ausländern, die sich am jeweiligen Ort niedergelassen haben, an allen Wahlen nach einer gewisser Zeit zuzulassen, wenn sie Bedingungen wie den Besitz einer unbegrenzten Aufenthaltsgenehmigung und einer Arbeitserlaubnis erfüllen. Fünf Jahre der Niederlassung scheinen ausreichend zu sein, um sich richtig in der Gesellschaft zu integrieren und die politischen Umstände des Landes kennenzulernen.

Die Sesshaftigkeitszeit als Bedingung für die Ausübung des Wahlrechts im Land sollte so weit wie möglich verkürzt werden, damit diese Einschränkung nicht gegen die Allgemeinheit der Wahl verstößt. Eine dreimonatige Frist scheint genug Zeit zu sein, um die verschiedenen Schritte des Wahlprozesses

ohne Gefährdung der Integrität der Wahlprozesse durchzuführen. Es wird davon ausgegangen, dass diese Zeit für die Meinungsbildung ausreicht, da der Wahlkampf sich in den letzten Monaten vor der Wahl intensiviert. Die Forderung einer beglaubigten Bestätigung des Wohnortes könnte auch umgesetzt werden, um mögliche Schein-Wechsel zu vermeiden, die sich insbesondere in kommunalen oder wahlkreisbezogenen Wahlen auswirken können.

Der Ausschluss der Gefangenen vom Wahlrecht ist eine weltweit verbreitete Maßnahme. Wichtig ist aber, dass der Wahlrechtsentzug gerichtlich erfolgt und dass er gesetzlich für bestimmte Straftaten vorgesehen wird. Alle Gefangenen vom Wahlrecht auszuschließen, lediglich weil sie im Gefängnis sitzen und nicht als Ergebnis eines gerichtlichen Beschlusses, erscheint als Bestrafung wegen der Gefangenschaft und nicht als Konsequenz ihrer Straftat.

Die Notwendigkeit einer Registrierung im Wählerverzeichnis stellt eine technische Beschränkung der Wahlrechtsausübung dar. Die verschiedenen Methoden, wie das Wählerregister geführt wird und wie die Wählereintragung erfolgt, haben Vor- und Nachteile und sollten vom jeweiligen Land bestimmt werden. Ein transparentes Registrierungsverfahren ist in jedem Fall erforderlich. Das Wählerverzeichnis sollte aktuell, komplett und präzise sein. Hierfür förderlich ist ein unkompliziertes Eintragungsverfahren, das keine Kosten für den Wähler mit sich bringt. Die automatische Eintragung im Wählerverzeichnis scheint die beste Lösung zu sein. Es sollte aber beachtet werden, dass auch die Einwilligung der Wähler für die Registrierung erforderlich ist.²¹² Wenn neue potentielle Wahlberechtigte die Bedingungen, im Wählerregister eingetragen zu werden, erfüllen, sollte der Staat mittels seiner verschiedenen Behörden diese Menschen ansprechen und durch ein unkompliziertes Verfahren ihre Einwilligung für die Registrierung einholen. So kann die Bürgerpflicht des Wählers geweckt werden, da er am Verfahren aktiv teilnimmt, gleichzeitig wird seine Freiheit respektiert. Dieses System

²¹² So wie in Kanada der Fall ist, vgl. *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 78.

könnte auch bei Ausländern und für im Ausland wohnende Staatsbürger angewandt werden, die die Bedingungen für die Verleihung des Wahlrechts erfüllen. Nicht eingetragene Wähler sollten sich noch bis zu einem dem Wahltag möglichst nahen Datum eintragen können. Die Registrierung sollte stets als technisches Element für die Ausübung des aktiven Wahlrechts betrachtet werden, und deswegen kann sie keine Barriere für die Wahlbeteiligung einer Vielzahl von Wahlberechtigten darstellen. Ferner sollte aber die tatsächliche Unmöglichkeit des Staates anerkannt werden, ein perfekt aktualisiertes, komplettes und präzises Wählerverzeichnis zu führen. Schließlich muss die Freiheit der Wähler, an den Wahlen teilzunehmen, respektiert werden. Daher ist es als wünschenswert anzusehen, dass das Verfahren mit der Beteiligung beider Seiten – Staat und Wahlberechtigte - durchgeführt wird.

IV. Situation der im Ausland lebenden Staatsbürger

Bei im Ausland wohnenden Staatsbürgern ist es nachvollziehbar, dass sie von der Beteiligung an Wahlen ausgeschlossen werden.²¹³ Gleichwohl gibt in vielen Ländern Diskussionen, ob diese Staatsbürger das aktive Wahlrecht besitzen sollten, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen sie dieses Recht ausüben dürfen und wie sie in den Wahlprozess einbezogen werden können. Zur Abgrenzung ist zu sagen, dass es hier nicht um die im Ausland wohnenden Staatsbürger geht, die am Wahltag ins Land zurückkommen, um ihr Stimmrecht auszuüben – Aufenthaltstimmrecht²¹⁴ – oder um ausländische Staatsangehörige, die im Land wohnen und das aktive Wahlrecht in diesem Staat besitzen²¹⁵. Es handelt sich ebenfalls nicht um Staatsbürger, die im Ausland eine dauerhafte Niederlassung haben oder haben wollen, sondern es geht um diejenigen, die sich am Wahltag nicht innerhalb der Staatsgrenzen befinden und wahlberechtigt sind.²¹⁶

²¹³ Maley, Michael, in: Rose, Richard (Hrsg.), International Encyclopedia of Elections (2000), S. 193.

²¹⁴ Diese Alternative ist ausdrücklich im Wahlgesetz vieler Staaten vorgesehen, zusammen mit anderen Möglichkeiten bei der Durchführung der Stimmabgabe, z.B. in den Niederlanden, Belgien, dem Vereinigten Königreich, Irland, Frankreich, Italien, der Schweiz, Österreich, Polen, Bulgarien. Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 205 ff. Auch Albanien hat seinen im Ausland wohnenden Staatsbürgern diese Möglichkeit eingeräumt, laut Art. 23 des albanischen Gesetzes Nr. 7491 von 20.04.1991, vgl. Edgeworth, Linda / Soares, Fabricio, Republic of Albania, (1992), S. 61 f. und Appendix.

²¹⁵ Auf der Kommunalebene kommt dies häufiger vor, wie für EU-Bürgern oder in den Niederlanden – 5 Jahre –, Irland – 6 Monate –, Norwegen und Schweden – beide 3 Jahre –, Heusser, Pierre, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (2000), S. 72 ff.; Nohlen, Dieter / Grotz, Florian, The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation, in: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad (2007), S. 67.

²¹⁶ Diese Situation ist vergleichbar mit den Fällen, in denen sich der Wähler in einer gewissen Distanz zu seinem Wahllokal befindet und deshalb nicht abstimmen kann. Länder, die die Briefwahl vorsehen, haben dieses Problem nicht.

1. Völkerrechtliche Grundlagen

Die Niederlassung von Bürgern außerhalb der Grenzen ihres Staates erlaubt seit Einführung des allgemeinen Stimmrechts („*universal suffrage*“) als wichtiges Prinzip der demokratischen Wahlen, eine Beschränkung des Wahlrechts.

Die verschiedenen völkerrechtlichen Instrumente, die in diesem Bereich wirken, äußern sich nicht ausdrücklich zu dieser Situation. Eine Ausnahme bildet die UN-Konvention für Rechte von Migranten.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) bestimmt in Art. 21 Nr. 1:

„Jeder Mensch hat das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.“

Ganz oberflächlich besehen könnte dieser Satz so verstanden werden, dass die Bedingung des Wohnsitzes im Land für die Ausübung des aktiven Wahlrechts unzulässig wäre, weil Staatsbürger im Ausland über dieses Recht nicht verfügen können. Dem ist aber nicht so. Die AEMR wurde bewusst in der Form einer unverbindlichen Resolution beschlossen²¹⁷ und es besteht Einigkeit in der Literatur, dass die AEMR selbst keine verbindliche Wirkung hat.²¹⁸

Der Art. 25 lit. b des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) behandelt die Wohnsitzbindung des Wahlrechts von

²¹⁷ Art. 10 SVN.

²¹⁸ Vgl. dazu *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 131; *Heusser, Pierre*, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (2000), S. 83.

Staatsbürgern im Ausland nicht.²¹⁹ Laut Sitzungsprotokollen des Ausschusses wurde dieser Punkt wegen anhaltenden Meinungsverschiedenheiten gestrichen.²²⁰

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) behandelt die Erteilung des aktiven Wahlrechts an im Ausland wohnende Staatsbürger nicht und aus der Formulierung des Art. 3 1. Zusatzprotokoll der EMRK – „*die freie Äußerung des Volkes*“ - lässt sich nichts ableiten.²²¹ Deutlicher ist die Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte (EKMR), die eine Beschwerde in dieser Hinsicht wegen offensichtlicher Unbegründetheit als unzulässig zurückgewiesen hat. Die Begründung beruhte auf den Beurteilungsraum der Vertragsstaaten, die Ausgestaltung des Wahlrechts zu bestimmen, von denen eine das Wohnsitzerfordernis sein kann.²²²

Die UN-Konvention zum Schutz der Rechte von Migranten vom 18. Dezember 1990, die aber bislang nur von 40 Staaten ratifiziert worden ist, von denen keiner zur EU oder G8 gehört, bestimmt in Art. 41 Nr. 1 die Situation der Migranten und ihrer Angehörigen bezüglich ihrer Wahlrechte.

„Migrant workers and members of their families shall have the right to participate in public affairs of their State of origin and to vote and to be elected at elections of that State, in accordance with its legislation.“²²³

Der Nummer zwei des gleichen Artikels besagt folgendes:

²¹⁹ Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 130.

²²⁰ Sitzung vom 19. Juli 1995, CCPR/C/SR.1423 Tz. 70 und Beschluss in Tz. 72, vgl. Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 130.

²²¹ Dujmovits, Werner, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl (2000), S. 108.

²²² Dujmovits, Werner, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl (2000), S. 108 ff.; Blumenwitz, Dieter, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 62.

²²³ Nohlen, Dieter / Grotz, Florian, The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad* (2007), S. 66.

*“The States concerned shall, as appropriate and in accordance with their legislation, facilitate the exercise of these rights.”*²²⁴

In der Vergangenheit haben viele Länder verfassungsrechtlich oder gesetzlich das aktive Wahlrecht für ihre im Ausland ansässigen Staatsbürger geschaffen. Die Einführung dieses Rechtes war immer sehr eng mit politischen Gründen²²⁵ verbunden. Als politische Gründe werden unter anderem genannt, das Interesse der Regierenden, von den Stimmen der beschriebenen Gruppe bei Wahlen zu profitieren, entweder durch die Wahlberechtigung für eine bestimmte Art von Staatsbürgern (Militäre, Funktionäre, usw.) oder aller, wenn davon auszugehen ist, dass diese überwiegend für die regierende Partei stimmen.

Der Entstehungsprozess des Auslandösterreicherwahlrechts könnte als Besonderheit bezeichnet werden, da eine Entscheidung des Verfassungsgerichts dieses Recht geschaffen hat.²²⁶ Andere Länder, wie die USA und die Dominikanische Republik, hatten neutrale Argumente, um die im Ausland wohnenden Staatsangehörigen an Wahlen teilnehmen zu lassen. In beiden Fällen war die Einführung Konsequenz des starken Drucks, der von den im Ausland wohnenden Bürgern ausgeübt wurde.²²⁷

²²⁴ Nohlen, Dieter / Grotz, Florian, The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad* (2007), S. 66.

²²⁵ Ellis, Andrew, The History and Politics of External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad*, (2007), S. 41 ff.

²²⁶ Ellis, Andrew, The History and Politics of External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad*, (2007), S. 43; Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 214; eine ausdrückliche Erklärung des Prozesses in: Dujmovits, Werner, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl (2000), S. 25 ff.; Goodwin-Gill, Guy S., Free and Fair Elections (2006), S. 126.

²²⁷ Ellis, Andrew, The History and Politics of External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad*, (2007), S. 43 f.

Es gibt aber auch zahlreiche Staaten, die ihre Auslandsbürger ausdrücklich²²⁸ oder implizit²²⁹ vom Wahlrecht ausschließen.

2. Pro und Contra der Einführung des Wahlrechts von Auslandsbürgern

Als ein typisches Argument für die aktive Wahlberechtigung der Staatsangehörigen im Ausland wird die Allgemeinheit der Wahl angegeben.²³⁰ Nach diesem Grundsatz sollte die Ausbreitung des Stimmrechtes für alle Staatsbürger so weit wie möglich ausgedehnt werden, weil es sich tatsächlich um ein Staatsbürgerrecht handelt und ein solcher Ausschluss einen Unterschied in erst- und zweitklassige Bürger implizieren würde.²³¹ Laut diesem Argument besteht das Wahlrecht, solange der Betroffene seine Staatsbürgerschaft behält. Außerdem wird argumentiert, dass die Erweiterung dieses Rechtes die wirkliche Wahlbeteiligung erhöht und sich dadurch die Legitimation des Rechtsstaates verbessert.

Obwohl dieses Recht von vielen Demokratien in ihrem entsprechenden Wahlrecht angenommen ist, gibt es auch Argumente für seine Ablehnung, weiter gehende Forderungen oder Einschränkungen.

Häufig wird argumentiert – entweder für die Ablehnung oder die Beschränkung dieses Rechtes –, dass der Wohnsitz die Integration im

²²⁸ Die ungarische Verfassung enthält eine Wohnsitzklausel – § 70 Abs. 1 –, während das Wahlgesetz – § 2 Abs. 4 – die Stimmabgabe von Wähler ohne ständigen oder vorläufigen Wohnsitz in Ungarn ausschließt und das Gesetz über das Wahlverfahren – § 13 Abs. 1 – deren Eintragung in das Wählerverzeichnis verhindert. *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 217.

²²⁹ Das tschechische Wahlgesetz bestimmt (§ 26), dass die Wahlen der Abgeordnetenversammlung in den Wahlkreisen auf dem Gebiet der Tschechischen Republik stattfinden. *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 217.

²³⁰ Siehe ausführliche Argumentationen bei *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001).

²³¹ *Dujmovits, Werner, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl* (2000), S. 24.

Heimatland ausmacht²³² und die Verbindung mit den Ereignissen des Heimatlandes oder zumindest die ausreichende Nähe zum Geschehen verloren geht, wenn sich der Wohnsitz im Ausland befindet. Ansonsten könne eine Person nicht wirklich informiert eine Stimme abgeben, d. h. es besteht eine mangelnde Beteiligung am politischen Meinungsbildungsprozess.²³³

In Großbritannien, wo die Auslandsbriten bei bis zu zwanzig Jahren Aufenthalt im Ausland über Stellvertreter wählen können, wird die Wahlberechtigung kritisch gesehen, weil sie dem Prinzip der örtlichen Repräsentation des Wahlkreises – einem Baustein des britischen Wahlrechts – widerspricht.²³⁴ In Irland besitzen die Auslandsiren keine Wahlberechtigung, weil sie die in Irland wohnenden Iren zahlenmäßig überschreiten würden und letztere nur als Minderheit im Parlament repräsentiert würden.²³⁵

Es wird auch behauptet, dass eine große Mehrheit von Migranten kein großes Interesse an inländischer Politik zeigt, da sie dort keine Steuern mehr zahlen.²³⁶ Wenn die Bürger auch in dem Land wahlberechtigt sind, in dem sie wohnen, genießen sie ein doppeltes Wahlrecht.²³⁷ Dies könnte gegen das Prinzip der Gleichheit – „one man, one vote“ – verstoßen.²³⁸ Dass inländische

²³² Dujmovits, Werner, *Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl* (2000), S. 23.

²³³ Stamm, Barbara, Die Rolle des Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Wahlsystems, in: Manssen, Gerrit / Banaszak, Boguslaw (Hrsg.), *Die Wahlrechtssysteme in Mittel- und Osteuropa* (2003), S. 31; Breuer, Marten, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 112.

²³⁴ Deren Einfluss ist aber irrelevant, da durchschnittlich nur 1% der Wahlberechtigten tatsächlich ihr Stimmrecht ausüben. Baedermann, Tim, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, 1. Aufl. (2007), S. 109.

²³⁵ Baedermann, Tim, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, 1. Aufl. (2007), S. 232 f.

²³⁶ Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 31; Dujmovits, Werner, *Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl* (2000), S. 24.

²³⁷ Verwaltungspraktisch gesehen, dient die Sesshaftigkeit der Verhinderung der doppelten Ausübung des Wahlrechts. Breuer, Marten, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 113.

²³⁸ Grisel erklärt dieses Problem darüber, dass: wenn sie noch in ihrem Heimatland abstimmen könnten, sie wären im Vergleich zu den Staatsbürger des Gastlandes bevorteilt, weil sie in zwei Staaten wählen dürfen, vgl. Heusser, Pierre, *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer* (2000), S. 48; dies wird aber nicht vorkommen, wenn das Wahlrecht auf nicht

Hoheitsakte sie wenig treffen, weil Auslandsstaatsbürger die Folgen der Entscheidungen der Regierung und des Parlaments gar nicht oder kaum mittragen müssen, und dass die Wahlen als Kontrollfunktion der Regierten dienen, ist ein anderes bekanntes Argument gegen die Erteilung des Wahlrechts an Auslandsstaatsbürger und für die Teilnahme an Wahlen ausschließlich von im Land wohnenden Staatsbürgern.²³⁹ Zusätzlich erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von Stimmenmanipulationen.²⁴⁰ Die praktischen Schwierigkeiten bei der Stimmabgabe und die Kosten des Wahlprozesses sind auch nicht zu unterschätzen.²⁴¹ Ein Beispiel hierfür ist Armenien. Bis 2007 konnten die Auslandsarmenier ihr Stimmrecht ausüben, aber das neue Wahlrechtsgesetz von 2007 berücksichtigt dieses Wahlrecht nicht mehr. Gründe hierfür waren ihre geringe Wahlbeteiligung trotz der großen Zahl von Armeniern im Ausland, die proportional hohen Kosten für diese Art der Teilnahme und der fehlende Meinungsbildungsprozess der Auslandsarmenier.²⁴² Eine weitere Argumentation beruht darauf, dass der Wahlkampf im Ausland gegen interne Bestimmungen anderer Länder verstoßen könnte.²⁴³

nationale Ebene erteilt wird – z.B. Kommunalwahlen –, weil dort das Prinzip des Wohnsitzes herrscht, vgl. *Heusser, Pierre*, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (2000), S. 108.

²³⁹ Vgl. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 111 m. w. N.; *Dujmovits, Werner*, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl (2000), S. 23 f. m. w. N.; *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 73 ff. m. w. N.; *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 217.

²⁴⁰ *Ellis, Andrew*, The History and Politics of External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.)*, Voting from Abroad, (2007), S. 43; *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 31.

²⁴¹ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 31.

²⁴² *Navarro, Carlos / Morales, Isabel / Gratschew, María*, Panorama Comparado del Voto en el Extranjero, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.)*, Voto en el Extranjero, (2008), S. 13.

²⁴³ Vgl. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 113 m. w. N.; *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 73 m. w. N.; bekannt ist der Fall der Schweiz, die lange Zeit keine politischen Betätigungen auf ihrem Territorium duldet, bis 1989 die Teilnahme von Ausländern an Wahlen ihrer Heimatstaaten mittels Briefwahl zugelassen wurde. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 213 f.

Die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) begründete, warum das Wohnsitzerfordernis für die Ausübung des Wahlrechts legitim ist. Die Auslandsbürger würden von den Politiken des Landes nur indirekt und unregelmäßig betroffen und sind weniger über die alltäglichen Probleme ihres Heimatland informiert; die Informierung über die Einstellungen der Kandidaten ist nahezu unmöglich und die Auslandsbürger haben keinen Einfluss auf die Kandidatenauswahl und deren Programme. Das Bestehen eines direkten Zusammenhangs zwischen dem Wahlrecht und der Auswirkung von Entscheidungen dieses Vertretungskörpers sowie das hohe Risiko von Wahlmanipulationen bei Briefwahl sind weitere Argumente für das Wohnsitzerfordernis für die Wahlberechtigung.²⁴⁴

3. Feststellung der Wahlberechtigten

Das Wahlrecht für Auslandsbürger ist in der Regel an unterschiedliche an verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Bedingungen geknüpft. Normalerweise gelten die gleichen Bedingungen für im Inland wohnende Staatsbürger.²⁴⁵ Aber viele Länder verlangen darüber hinaus spezielle Voraussetzungen für die Erlangung des Wahlrechts. Die wichtigsten werden im Folgenden behandelt.

²⁴⁴ Application 7566/76, 9 *Decisions and Reports* 121 und zitiert in Sieghart, *Human Rights*, 363, vgl. *Goodwin-Gill, Guy S.*, *Free and Fair Elections* (2006), S. 126; *Dujmovits, Werner*, *Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl* (2000), S. 109; *Breuer, Marten*, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 124; DR 9, 121 (122) und DR 15, 137 (139), vgl. *Blumenwitz, Dieter*, *Wahlrecht für Deutsche in Polen?* (1999), S. 62.

²⁴⁵ Keine zusätzlichen Bedingungen verlangen u. A. die Wahlgesetze in den USA und Polen, *Green, Phil*, *Entitlement to vote*, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.)*, *Voting from Abroad* (2007), S. 93.

a. Sesshaftigkeit im Land

Die Wahlberechtigung wird nur erteilt, wenn der Staatsangehörige überhaupt jemals im Land sesshaft war, wie etwa im Vereinigten Königreich²⁴⁶, Norwegen²⁴⁷, Schweden²⁴⁸, oder eine Mindestzeit lang diese Bedingung erfüllt hat, wie in Deutschland²⁴⁹ und Neuseeland²⁵⁰.

Diese Regelung fußt auf der Notwendigkeit einer gewissen Kenntnis des Auslandsbürger von den politischen, sozialen und kulturellen Verhältnissen des Landes für die Ausübung des aktiven Wahlrechts.²⁵¹ Die Frage, wie viel Zeit ausreicht, um diese notwendige Kenntnis für eine informierte Meinungsbildung zu erlangen, wird von den verschiedenen Staaten unterschiedlich bewertet.

²⁴⁶ Es ist davon auszugehen, da als *Overseas Voters* nur diejenigen betrachtet werden, die ihren Wohnsitz in Großbritannien hatten und nicht länger als 20 Jahren im Ausland wohnen. *Baeder mann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 109.

²⁴⁷ Das Wahlgesetz bezieht sich hier auf den einmaligen Wohnsitz. Dazu wird die Aufnahme ins Wählerverzeichnis vorausgesetzt, die grundsätzlich erst nach dem Ablauf von 10 Jahren erfolgt. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 202.

²⁴⁸ Das Wahlrecht besitzt jeder schwedische Staatangehörige, der seinen ständigen Wohnsitz zur Zeit in Schweden hat oder jemals gehabt hat, gemäß Kap. 3 Art. 2 Abs. 1 Satz 1 der schwedischen Verfassung. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 203.

²⁴⁹ Gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWahlG sind jene Auslandsdeutschen wahlberechtigt, die nach dem 23. Mai 1949 und vor ihrem Umzug mindestens drei Monate ununterbrochen in Deutschland ihren Wohnsitz gehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 230.

²⁵⁰ *Green, Phil*, Entitlement to vote, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.)*, Voting from Abroad (2007), S. 94 u 100.

²⁵¹ *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 232.

b. Zeitliche Beschränkung des Aufenthalts im Ausland

Viele Staaten fordern eine zeitliche Beschränkung des Aufenthalts im Ausland.²⁵² Diese Bedingung steht in enger Verbindung mit der Tatsache, dass je länger der Auslandsaufenthalt andauert, umso mehr die Vermutung gerechtfertigt ist, dass der Wille zur Rückkehr verschwunden ist.²⁵³ Es wird davon ausgegangen, dass das Zugehörigkeitsgefühl aufgrund der langen Zeit außerhalb des Landes langsam, aber stetig verloren geht. Gerade deswegen sehen manche wahlrechtlichen Gesetzgebungen – wie in Australien²⁵⁴ und Norwegen²⁵⁵ – eine Verlängerung des Wahlrechts auf Antrag vor, um das Interesse für das Behalten der politischen Rechte durch eine positive Aktion zu bestätigen.

c. Ausübung eines bestimmten Berufs

Manche Staaten, in denen die Ausübung des Wahlrechts für Auslandsbürger ausgeschlossen ist, machen eine Ausnahme – oder Privilegierung, je nach Standpunkt – für Beamte, Diplomaten, Militär und ihre Angehörigen. Dies wird oft damit begründet, dass sie nicht freiwillig das Land verlassen, sondern aufgrund dienstlicher Anordnung und, dass trotz ihres

²⁵² Das Vereinigte Königreich enthält eine Fristenregelung von 20 Jahren, mit der Voraussetzung, dass der Auslandsbürger als *overseas elector* registriert ist. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 109; *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 205. Deutschland sieht eine Frist von 25 Jahren für Auslandsdeutsche vor, die nicht in Europaratsstaaten ansässig sind. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 239 ff.

²⁵³ *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 239.

²⁵⁴ Australische Staatsbürger behalten ihr Wahlrecht bis zu 6 Jahren nach der Auswanderung, aber können es unter gewissen Voraussetzungen verlängern lassen. *Green, Phil*, Entitlement to vote, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.)*, Voting from Abroad (2007), S. 94.

²⁵⁵ Norwegische Staatsbürger müssen nach zehnjährigem ununterbrochenem Auslandsaufenthalt die Aufnahme in das Wählerverzeichnis beantragen, und eine eidesstaatliche Versicherung über das Fortbestehen der norwegischen Staatsangehörigkeit beizufügen. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 202.

beruflich bedingten Auslandsaufenthaltes eine enge Verbindung mit dem Heimatland bestehen bleibt.²⁵⁶ Kritisch wird diese Einstellung in der Literatur gesehen. Argumente gegen diese Ausnahme waren unter anderem, dass das Wahlrecht nicht aus einem öffentlichen Dienstverhältnis entsteht, sondern durch die Staatsbürgerschaft²⁵⁷ und dass auch Auslandsbürger, die in keinem solchen Dienstverhältnis stehen, diese Bedingungen erfüllen²⁵⁸.

Der Fall Dänemark ist interessant. Dort ist in Art. 29 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung verankert, dass der Wohnsitz innerhalb des Königreichs eine Wahlrechtsvoraussetzung ist.²⁵⁹ Der ständige Wohnsitz in Dänemark als Bedingung für die Wahlberechtigung wurde aber in den 70er und 80er Jahren stark ausgedehnt. So gelten als im Ausland lebende Dänen „mit ständigem Wohnsitz in Dänemark“, die Angehörigen des dänischen öffentlichen Dienstes; die Angestellten bei dänischen Unternehmen oder bei den internationalen Organisationen, denen Dänemark angehört; Studenten und Kranke.²⁶⁰

d. Rückkehrwille

Der Rückkehrwille erweist sich als ein entscheidendes Kriterium für die Verleihung des Wahlrechts an Auslandsbürger. Wie dieser Wille festgestellt wird, unterscheidet sich von Land zu Land. Einige Staaten wie Irland verlangen eine schriftliche Versicherung, dass der Bürger nach einer gewissen

²⁵⁶ Diese Ansicht vertrat das deutsche Bundesverfassungsgericht. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 224.

²⁵⁷ Vgl. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 226.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 203.

²⁶⁰ Immerhin entsprach die Zahl dieser Art von Wahlberechtigten 0,2% bei der Wahl von 1994. *Baeder mann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 307; *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 204.

Zeit ins Land zurückkehren wird.²⁶¹ Andere bevorzugen die obengenannte Fristenregelung, die eine Vermutung seitens des Gesetzgebers darstellt, dass kein Rückkehrwille des Auslandsbürgers mehr besteht.

Bemerkenswert sind die wahlrechtlichen Bestimmungen in Neuseeland und Schweden, die sogar das Wahlrecht für Ausländer mit permanenter Aufenthaltsgenehmigung im Ausland ermöglichen.²⁶²

Die Frage bleibt offen, was im Falle von Mehrstaatsangehörigen passiert, wenn die Wahlrechtsbestimmungen beider Länder im Ausland wohnenden Bürgern das Stimmrecht erteilen, d.h. sie theoretisch an beiden Wahlprozessen teilnehmen könnten. Ob es sich hierbei um einen Vorstoß gegen das Wahlgleichheitsprinzip handelt oder sich ein Interessenkonflikt ergibt, der innere Sicherheitsfragen aufwirft, ist fraglich.²⁶³ Nach Art. 17 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit müssen Doppel- und Mehrstaatsangehörige bei Wahlen über die gleichen Rechte verfügen wie andere Inländer.

„Die Staatsangehörigen eines Vertragsstaats, die eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen, haben im Hoheitsgebiet des Vertragsstaats, in dem sie ansässig sind, dieselben Rechte und Pflichten wie andere Staatsangehörige dieses Vertragsstaats.“

²⁶¹ In Irland gibt es kein aktives Wahlrecht für Auslandsbürger. Aber alle, die die Absicht haben, innerhalb von 18 Monaten nach Irland zurückzukehren und dieses schriftlich zugesichert haben, gelten als ordentlich wohnhafte Bürger. *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 205.

²⁶² *Green, Phil*, Entitlement to vote, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad* (2007), S. 95 f.

²⁶³ Das belgische Wahlrechtsgesetz verfügt über eine differenzierte Behandlung von Mehrstaatsangehörigen. Auslandsbelgier, die im Staat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, über das parlamentarische Wahlrecht verfügen, werden nicht zu den Wahlen in Belgien zugelassen. Anders wird es vom schweizerischen Wahlrechtsgesetz gelöst. Eine differenzierte Behandlung in diesem Sinne führt zu einer Diskriminierung unter Staatsbürgern. *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 208 u. 256. Diese letzte Annahme wird auch von Breuer getroffen. *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 261.

4. Feststellung der Art der Wahlen

Bezüglich der Frage an welchen Wahlen die Auslandsstaatsbürger teilnehmen können, wurden verschiedene Lösungen und Varianten in den unterschiedlichen Ländern gefunden.

Es wird als sinnvoll betrachtet, die Teilnahme von Auslandsbürgern an Wahlen zu billigen, bei denen es um die Wahl des Staatsoberhauptes geht. In parlamentarischen Staaten wäre es sinnvoll, den im Ausland wohnenden Wahlberechtigten eine Beteiligung bei Parlamentswahlen zu erlauben. Wenn das Wahlgesetz die unmittelbare Wahl des Staatsoberhauptes vorsieht, dann wäre es angemessen, das Wahlrecht zu diesen Wahlen zuzugestehen.

5. Ausübung des Stimmrechtes

Wenn bestimmt wurde, dass die Teilnahme an Wahlen für die im Ausland wohnenden Bürgern gestattet und erleichtert wird, und geklärt ist, an welchen der verschiedenen Wahlprozesse sie wahlberechtigt sind, sind zunächst die technischen und logistischen Aspekte zu lösen.

Bevor das Stimmrecht ausgeübt werden kann, wird ein Wählerverzeichnis benötigt und es muss festgelegt werden, zu welchem Wahlkreis die Stimmen gehören werden. Beides, wie sich im Laufe dieses Kapitels bestätigen wird, ist eng miteinander verbunden. Schließlich ist die Kooperation und Zusammenarbeit mit den Gastländern, in denen sich die Auslandsbürger niederlassen, notwendig, damit der Wahlvorgang durchgeführt werden kann.

a. Eintragung ins Wählerverzeichnis

Entweder wird das inländische Wählerverzeichnis und die dortige Eintragung verwendet oder es wird ein neues Wählerregister für jede

diplomatische Stellvertretung im Ausland geschaffen²⁶⁴, abhängig davon, welche von den nachfolgenden Mechanismen für die Ausübung des Stimmrechtes in Frage kommt.

b. Zugehörigkeit der Stimmen

Bezüglich der Zugehörigkeit der Stimmen zu einem bestimmten Wahlkreis, gibt es unterschiedliche Varianten, die Anwendung finden können. Diese werden aber nur im Fall von regionalen Volksabstimmungen oder Parlamentswahlen anzuwenden sein. Eine Variante ist die Einführung von Wahlkreisen im Ausland oder eines inländischen Wahlkreises, in dem speziell Repräsentanten für die im Ausland lebenden Wähler gewählt werden können.²⁶⁵ Wenn das Land das Stimmrecht den Auslandsbürgern lediglich für die Parlamentswahlen erteilt²⁶⁶, könnte bestimmt werden, dass diese Wahlberechtigten die Kandidaten direkt wählen, die für den Wahlkreis kandidieren, in dem der Wähler eingetragen war, bevor er auswanderte.²⁶⁷ Eine zweite Möglichkeit ist, spezielle Repräsentanten für diese Gruppe im Parlament einzuführen, so dass die Auslandsbürger einen eigenen Wahlkreis haben, oder einem spezifischen inländischen Wahlkreis alle aus dem Ausland kommenden Stimmen zuzurechnen.²⁶⁸

²⁶⁴ Dies wird z. B. im polnischen – Art 30 Abs. 1 – und im bulgarischen Wahlgesetz – Art. 11 Abs. 2 Satz 1 – geregelt. *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 216 u. 218.

²⁶⁵ *Nohlen, Dieter / Grotz, Florian, The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation*, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad* (2007), S. 69 f.

²⁶⁶ So ist es in parlamentarische Demokratien üblich, da in ihnen der Regierungschef nicht direkt vom Volk gewählt wird, sondern durch parlamentarische Mehrheiten. Daher ist es diese Stimme, die mittelbar die Regierung wählt.

²⁶⁷ So funktioniert es z.B. in Deutschland, Österreich, im Vereinigtes Königreich, Italien, ergo Ländern, die entweder die Briefwahl, die Stellvertretung oder *Online-Voting* eingeführt haben.

²⁶⁸ Europäische Länder wie Kroatien, Frankreich, Portugal und Italien, oder südamerikanische wie Kolumbien und Ecuador verfügen über eigene Wahlkreise für im Ausland lebende Staatsbürger. In Italien gibt es sogar verschiedene Auslandswahlkreise (Nordamerika, Zentral- und Südamerika, Europa und der Rest der Welt), ebenso in Portugal (ein Wahlkreis für europäische Staaten und ein für alle Anderen). Die indonesische Lösung ist, dass die Auslandstimmen zu einem bestimmten Wahlkreis in Jakarta gehören. *Navarro, Carlos /*

c. Kooperation und Zusammenarbeit der Gastländer

Es könnte ein Problem darstellen, wenn das Gastland die Duldung der Stimmabgabe in den Auslandsvertretungen verweigert.²⁶⁹ Solche Entscheidungen wurden z.B. in der Schweiz und Deutschland in der Vergangenheit getroffen und sind völlig völkerrechtskonform.²⁷⁰ Die Wiener Diplomaten- bzw. Konsularrechtskonvention regelt dieses Thema nicht, da damals die Auslandswahl ein neues Phänomen war.²⁷¹ Sie könnte aber aufgrund des Grundsatzes der Reziprozität völkerrechtlich begründet werden. Wenn ein Staat die Ausübung des Wahlrechts von Ausländern in diplomatischen Vertretungen in seinem Staatsgebiet zulässt, kann der andere Staat das gleiche nicht verweigern. Gegenwärtig haben beide Länder ihre Regeln flexibilisiert und in Deutschland wird einfach die Zustimmung der Bundesregierung benötigt, die zwei Monate vor der Wahl gegeben werden muss²⁷², damit die in Deutschland lebenden Ausländer an den Wahlen ihrer

Morales, Isabel / Gratschew, María, External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad* (2007), S. 28 ff.; *Ellis, Andrew*, The History and Politics of External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad* (2007), S. 47; *Wall, Alan*, Indonesia, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad* (2007), S. 53 ff.; *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 210.

²⁶⁹ „Die Einbeziehung diplomatischer oder konsularischer Missionen in den Vorgang der Wahl stellen Hoheitsakte auf fremdem Territorium dar, die durch den Grundsatz der territorialen Souveränität grundsätzlich verboten sind. (...), was aber nicht die einzelnen Staaten daran hindert, sie dennoch zu gestatten.“ *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 97 f.

²⁷⁰ Die Schweiz betrachtete auch den Versand von Wahlmaterial, wie etwa Briefwahl, als politische Handlung auf ausländischen Boden. Eine Praxisänderung kam zustande, als die Schweiz ihren eigenen Auslandsbürgern die Briefwahl ermöglichte und der völkerrechtlich anerkannte Reziprozitätsprinzip als Grund Anwendung fand. *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 99.

²⁷¹ *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 194; *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 97.

²⁷² Deutschland ist nicht verpflichtet, diese Zustimmung zu geben, da die Durchführung von Wahlen nicht Teil der diplomatischen oder konsularischen Aufgaben ist. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 195.

Heimatstaaten durch Wahlprozesse, die in der Botschaft und Konsulaten stattfinden werden, teilnehmen können.²⁷³

Andere Länder wie Portugal oder Frankreich²⁷⁴ verbieten den Wahlkampf ihrer politischen Parteien im Ausland. Solche Fälle erschweren die ausreichende Meinungsbildung der Auslandsbürger für die Wahl.

6. Mechanismen der Stimmabgabe

Es gibt im Grunde vier verschiedene Formen, die Stimmabgabe zu organisieren: durch Stellvertreter, durch Briefwahl, durch persönliche Wahl in diplomatischen Vertretungen oder durch das sog. „*Online-Voting*“.²⁷⁵ Viele Länder wenden mehrerer dieser Möglichkeiten an.²⁷⁶

a. Durch Stellvertreter

Bei der Wahl durch Stellvertreter erteilt der Wahlberechtigte einem Stellvertreter eine Vollmacht, damit er den Stimmzettel in seinem Namen ausfüllen kann.²⁷⁷ Mit anderen Worten entwickelt sich das Wahlverfahren ohne Stimmabgabe im Ausland oder Stimmzettel, der frühzeitig angekreuzt und, wie im Fall der Briefwahl, verschickt werden muss. Obwohl dieser

²⁷³ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 12 Rn. 4.

²⁷⁴ *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 198.

²⁷⁵ *Navarro, Carlos / Morales, Isabel / Gratschew, María*, External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.)*, Voting from Abroad (2007), S. 23 ff.

²⁷⁶ Die Niederlande erkennen das Aufenthaltstimmrecht mit Wählerpass, die Wahl durch Stellvertreter und die Briefwahl an. Die Wahl einer Alternative für einen gewissen Wahlprozess schließt die anderen aus. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 207.

²⁷⁷ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 139.

Mechanismus schon in manchen Ländern angewandt wird²⁷⁸, ist er in der Literatur noch sehr umstritten.²⁷⁹ Er gewährleistet auf keinen Fall die Einhaltung zweier wichtiger Wahlrechtsgrundsätze, geheime und freie Wahlen²⁸⁰, und gefährdet sogar einen dritten, die Gleichheit der Wahl, wenn der Stellvertreter nicht den Willen des zu Vertretenden ausführt.²⁸¹ Er hat aber auch Vorteile, wie z.B. die geringen Kosten und die Einfachheit der Einführung sowie die Ermöglichung einer umfassenden Wahlbeteiligung. Praktisch gesehen nehmen die im Ausland wohnenden Staatsbürger nicht persönlich an den Wahlen teil, da kein Wahlprozess im Ausland stattfindet. In vielen Gesetzgebungen ist diese Modalität der Stimmabgabe ausführlich²⁸² oder implizit²⁸³ ausgeschlossen. Andere Staaten, die dieses System anerkennen, verlangen die Erfüllung gewisser Voraussetzungen, wie z.B., dass der Stellvertreter im selben Wahlkreis wie der Vertretene eingetragen ist, dass

²⁷⁸ Beispiele hierfür sind die USA, die Niederlande, Frankreich, Portugal und einige afrikanische Länder. In Großbritannien ist es die einzige mögliche Variante, die den *Oversea Voters* die Wahl ermöglichen, weil die Unterlagen für die Briefwahl nur an Adressen in Großbritannien versandt werden. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 109; *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 205 u. 210.

²⁷⁹ *Maley, Michael*, in: *Rose, Richard* (Hrsg.), International Encyclopedia of Elections (2000), S. 241.

²⁸⁰ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 14 Rn 9 und § 33 Rn. 4.

²⁸¹ *Nohlen, Dieter / Grotz, Florian*, The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Hrsg.), Voting from Abroad (2007), S. 69; in Frankreich muss der Wähler zu seinem Vertreter so ein Vertrauen haben, dass er sicher sein kann, dass der Vertreter den Willen des Wählers verwirklicht. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 182.

²⁸² Beispiele sind Finnland (Art. 2 Abs. 4 des finnischen Wahlgesetzes), Italien (Art. 55 Abs. 1 des italienischen Wahlgesetzes), Tschechien (Art. 19 Abs. 1 des tschechischen Wahlgesetzes). *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 203, 212 u. 217.

²⁸³ Beispiele sind Österreich – persönliches Wahlrecht von Art. 26 Abs. 1 B-VG – und Deutschland, wo nach deutschem Recht eine höchstpersönliche Ausübung des aktiven Wahlrechts erforderlich ist und so von vornherein die Stimmabgabe durch Stellvertreter ausgeschlossen. *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 14 Rn 9 und § 33 Rn. 4 und auch in BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 14 Rn. 13; anders denkt Blumenwitz, der aber nur die Stellvertretung mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl konfrontiert, *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 97.

er nicht mehr als eine gewisse Anzahl von Bevollmächtigungen annimmt²⁸⁴, dass der Vertretende die Vollmacht nicht zurückziehen kann²⁸⁵ oder dass die Bevollmächtigung eine gewisse Gültigkeit hat²⁸⁶.

b. In diplomatischen oder konsularischen Vertretungen

Die Stimmabgabe in diplomatischen oder konsularischen Vertretungen hat den Vorteil, dass die Stimmabgabe persönlich erfolgen kann. Sie wird deswegen von manchen Staaten als einzige Alternative anerkannt, die es den Auslandsbürgern ermöglicht, das aktive Wahlrecht auszuüben.²⁸⁷ Der ganze Wahlprozess verläuft dann in den im Ausland bestehenden Vertretungen wie bei inländischen Wahlen, jedoch nur, wenn die diplomatischen Beamten dafür geschult und Transparenz und Unparteilichkeit gewahrt werden. Außerdem sollten auch mögliche Hindernisse in Betracht gezogen werden, wie z.B. dass die Botschaften und Konsulate nicht über eine ausreichende Infrastruktur verfügen, um ein solches Verfahren erfolgreich auszuführen. Es ist auch anzumerken, dass es angemessen und vielleicht auch notwendig ist, zusätzliches Personal vor, während und nach den Wahlen anzustellen. An diesem Punkt sollte überlegt werden, ob der Wille und die Möglichkeit der Übernahme der großen Kosten für diesen Mechanismus vorhanden ist, insbesondere wenn die Wahlbeteiligung von im Ausland wohnenden Staatsangehörigen weder groß noch sonderlich relevant ist. Ein anderer

²⁸⁴ In den Niederlanden sind es maximal zwei. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 207; in Frankreich darf der Vertreter maximal drei Wähler vertreten, *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 182.

²⁸⁵ Das niederländische Wahlgesetz – Art. L 5 Abs. 1 – verfügt über eine derartige Regel. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 207.

²⁸⁶ In Belgien ist sie nur ein Jahr gültig, kann aber ständig um ein weiteres Jahr verlängert werden. *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 209.

²⁸⁷ Norwegen (Art. 32 lit. c des norwegischen Wahlgesetzes), Schweden (Kap. 13 Art. 1 des schwedischen Wahlgesetzes), Finnland (Art. 46 Abs. 1 des finnischen Wahlgesetzes), Dänemark (Art. 57 Abs. 2 des dänischen Wahlgesetzes), Polen (Art. 33 des polnischen Wahlgesetzes). *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 202 ff.

Nachteil ist die Beschränkung der Wahllokale im Ausland auf ausschließlich diplomatische Vertretungen, was zu einer Beeinträchtigung der Wahlbeteiligung führen wird. Es stellt sich jedoch als Problem dar, wenn das Gastland die Duldung der Stimmabgabe in den Auslandsvertretungen verweigert.²⁸⁸

c. Briefwahl

Jeder Wahlberechtigte, der sich nicht am Wahltag in dem Wahlkreis befindet, in dem er eingetragen ist, kann per Briefwahl seine Stimme abgeben. Grundsätzlich muss der Wähler der entsprechenden Wahlbehörde mitteilen, dass er durch Briefwahl abstimmen will oder muss. Der Wähler bekommt vor der Wahl einen amtlichen Wahlbrief mit dem entsprechenden Stimmzettel und Anweisungen, wie das Wahlrecht auszuüben ist und welche weiteren Schritte für die erfolgreiche Erfüllung des Prozesses von Nöten sind. Das Verfahren endet mit dem Zuschicken per Post an die berechtigten Wahlorgane. Über sie erfolgt die Stimmzählung.²⁸⁹

Durch Briefwahl kann in vielen Ländern sogar bei inländischen Wahlen abgestimmt werden, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind²⁹⁰. Im Fall

²⁸⁸ Siehe oben bei Kooperation und Zusammenarbeit des Gastlandes, S. 69 der vorliegenden Arbeit.

²⁸⁹ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 133.

²⁹⁰ In Großbritannien dürfen ausschließlich inländische Wähler durch Briefwahl abstimmen, wenn sie zur Stimmabgabe nicht in der Lage sind und in Irland besteht diese Möglichkeit nur für Mitglieder der Streitkräfte und der Polizei, weil eine Scheinregistrierung der Auslandsirenen nicht zulässig ist. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 109 u. 249 f.; *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 205 f.; man kann in Deutschland durch Briefwahl nur dann abstimmen, wenn der Wahlberechtigte im Wählerverzeichnis eingetragen und nicht am Wahltag im Wahlbezirk ist, sowie außerhalb Deutschlands wohnt oder aus Alters- oder Gesundheitsgründen nicht selbst seine Stimme abgeben kann. Seit März 2008 ist es aber nicht mehr nötig, die Nutzung der Briefwahl zu begründen. Zusätzlich kommt die Briefwahl in Betracht, wenn der Wahlberechtigte nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen worden ist. Für alle obengenannten Fälle wird aber ein Wahlschein benötigt, der beantragt werden muss. *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 36 Rn. 3; in Kanada kann jeder per Briefwahl abstimmen, der nicht zu seinem Wahllokal gehen

von Auslandsbürgern ist dies eine bequeme und unkomplizierte Lösung²⁹¹, da sie ihr Wahlrecht von ihrem Wohnort ausüben können und somit der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl voll und ganz berücksichtigt wird.

Mögliche Nachteile dieses Mechanismus können die Unzuverlässigkeit des Postdiensts und die ungenügende Transparenz des Prozesses darstellen.²⁹² Wichtig ist aber, dass das Briefwahlverfahren zum richtigen Zeitpunkt beginnt, damit die Stimme rechtzeitig für die Stimmzählung vor Ort ist. Es soll aber auch nicht zu früh beginnen, denn falls der Wahlkampf noch läuft, könnte die Meinungsbildung dadurch noch beeinflusst werden könnte.²⁹³

Andere Bedenken begründen sich auf eine mögliche Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze der geheimen, freien und persönlichen Wahl.²⁹⁴ In Frankreich wurde die Briefwahl im Jahr 1975 abgeschafft, weil eine Kontrolle der Vorstöße gegen die geheime Wahl nicht möglich war.²⁹⁵ In Deutschland wurde dieser Wahlmechanismus vom Bundesverfassungsgericht und der herrschenden Meinung in der Literatur als verfassungskonform beurteilt, obwohl das Wahlgeheimnis nicht gesichert ist.²⁹⁶ Daher gilt die Briefwahl

kann. *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 133.

²⁹¹ Dies könnte sich aber auch verkomplizieren, wenn die Regelung sehr viele Bedingungen verlangt. So war es bis 2007 z.B. in Österreich, wo viele Stimmen einfach als ungültig erklärt worden sind, weil sie kleine Mängel aufwiesen. *Dujmovits, Werner*, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl (2000), S. 59 ff.

²⁹² Ohne sicheren und zuverlässigen Postdienst ist wegen möglichen vorsätzlichen Manipulationen und Wahlbetrug diese Modalität nicht zu empfehlen, in: Erläuternder Bericht des Verhaltenskodex für Wahlen, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Rn. 38 u. 39; auch *Blumenwitz, Dieter*, Wahlrecht für Deutsche in Polen? (1999), S. 99.

²⁹³ *Hardaway, Robert M.*, Crisis at the Polls (2008), S. 109.

²⁹⁴ *Vincenz, Claudia*, Die Erleichterung der Stimmabgabe (1978), S. 145.

²⁹⁵ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 182; *Breuer, Marten*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen (2001), S. 210.

²⁹⁶ *Dujmovits, Werner*, Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl (2000), S. 100 ff.; *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul*, Handbuch des Staatsrechts, Band 2 (1987), § 38 Rn. 14; *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 36 Rn. 4.

verfassungsrechtlich als Ausnahmefall. Da im Falle ihrer Nichtexistenz die als höherwertig erachtete Allgemeinheit der Wahl beeinträchtigt sein würde, ist die Briefwahl als mit den Wahlrechtsgrundsätzen vereinbar eingestuft worden.²⁹⁷ Bei der Briefwahl ist das persönliche Ausfüllen des Stimmzettels zwar erforderlich. Die mögliche Gefährdung der geheimen Wahlen könnte einen Verstoß gegen den Grundsatz der Geheimheit der Wahl bedeuten²⁹⁸, jedoch sollte die gestiegene Zahl der Briefwähler für den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl als bedeutender angesehen werden²⁹⁹.

d. Elektronische Stimmabgabe und Online-Voting

Die elektronische Stimmabgabe ist auch als e-Voting, internet-voting und elektronische Wahl bekannt. Es geht um den Gebrauch von elektronischen Geräten für die Wahlausführung. Sie kann entweder über das Internet oder durch eine Maschine im Abstimmungsplatzes realisiert werden. Die relevanteste Frage in beiden Fällen ist, ob diese Systeme die Wahlrechtgrundsätze der freien und geheimen Wahlen angemessen gewährleisten können. Aus diesen Gründen sollten solche Verfahren der Stimmabgabe einige Voraussetzungen erfüllen, bevor sie eingeführt werden. Diese Sicherheitsmaßnahmen beziehen sich auf den Schutz des Systems gegen gezielte Angriffe, die Zuverlässigkeit der Soft- und Hardware und die Kontrolle der Wähler, damit die Stimmabgabe wie gewollt erfolgt.³⁰⁰ Im Fall von Nachzählungen der Stimmzettel muss das System dies zuverlässig gewährleisten. Einige Staaten wie die Niederlande und Estland sehen diesen

²⁹⁷ Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2 (1998) Art. 38 Rn. 113.

²⁹⁸ Achterberg, Norbert / Schulte, Martin, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Bonner Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. (2002), Art. 38 Rn. 155.

²⁹⁹ Bei der Bundestagswahl 1998 haben 16% der Wahlberechtigten von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch gemacht, vgl. Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 36 Rn. 2.

³⁰⁰ Palazzolo, Daniel J. / Ceaser, James W., Election Reform (2005), S. 38 u. 53.

Mechanismus in ihrem Wahlgesetz vor.³⁰¹ Die Alternative der Stimmabgabe per Fax ist auch in Australien, Neuseeland und einige Bundesstaaten der USA legitim.³⁰²

e. Sonstige

Schließlich sind noch einige Varianten bekannt, die Mischungen der obengenannten Mechanismen sind. Eine dieser Arten der Stimmabgabe stammt aus Belgien. Dort regelt das Wahlgesetz auch die Wahl durch Stellvertreter für Auslandsbelgier in den diplomatischen Vertretungen, d.h. der Wähler ist berechtigt, einen Stellvertreter zu beantragen, um die Stimmabgabe bei Auslandsaufenthalt auszuführen.³⁰³ Ein anderes Beispiel findet sich in Schweden³⁰⁴: Auslandsschweden ist es erlaubt, ihr Wahlrecht durch ein System, das „*voting by messenger*“ genannt wird, zu verwirklichen. Der Wahlberechtigte erhält nach Antrag die notwendige Wahldokumentation (Wahlbrief, Wahlzettel und Wahlumschlag), die er ausfüllen muss, und mit seiner Unterschrift und seiner Identifikationsnummer, die beglaubigen, dass das gesamte Stimmverfahren gültig abgelaufen ist, über einen Boten versendet werden. Derselbe Bote kümmert sich direkt und persönlich um die Abgabe der Dokumente bei einer diplomatischen Vertretung oder einem inländischen Wahllokal.

Der Fall der Niederlande ist bemerkenswert: Die Eintragung der Auslandsniederländer in das Wählerverzeichnis erfolgt nur auf schriftlichen Antrag, der vom jeweils zuständigen Konsulat an den Bürgermeister von Den

³⁰¹ Navarro, Carlos / Morales, Isabel / Gratschew, María, External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad (2007)*, S. 27.

³⁰² Navarro, Carlos / Morales, Isabel / Gratschew, María, External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad (2007)*, S. 27; Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, *Establishing the Rules of the Game (2004)*, S. 141.

³⁰³ Navarro, Carlos / Morales, Isabel / Gratschew, María, External Voting, in: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Hrsg.), Voting from Abroad (2007)*, S. 26.

³⁰⁴ *Ibid.*, S. 27.

Haag, gemäß Art. D 3 Abs. 1, 3 des niederländischen Wahlgesetzes, weitergeleitet wird.³⁰⁵ Laut Art. M 13 Abs. 1 des gleichen Gesetzes empfangen die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Niederlande in nicht EU-Staaten die Wahlbriefe.³⁰⁶

7. Schlussfolgerungen

Völkerrechtlich gesehen ist die Einführung des Stimmrechtes für Staatsbürger, die im Ausland wohnen, nicht zwingend für die Erfüllung der demokratischen Bedingungen eines Rechtsstaates³⁰⁷ und es hängt von jedem Staat ab, ob und wie er dieses Recht schafft.

Bezüglich der Bestimmung, wer von den im Ausland lebenden Staatsbürgern das Stimmrecht erlangen wird, scheint die Forderung nach einer gewissen Aufenthaltszeit im Land geeignet zu sein. Die gleiche Erklärung begründet die Fünfjahresfrist für im Ausland lebende Staatsbürger, nach der das Stimmrecht aberkannt wird. Wenn diese Fünfjahresfrist für im Land niedergelassene Ausländer gilt, wird die gleiche Begründung im umgekehrten Sinne für die im Ausland lebenden Staatsbürger angeführt. Andere Bedingungen wie Ausübung eines bestimmten Berufs und Rückkehrwille werden zu den objektiven Voraussetzungen der Fristen gerechnet.

³⁰⁵ Die Auslandsbelgier müssen eine Erklärung gegenüber der zuständigen diplomatischen oder konsularischen Vertretung im Ausland abgeben, dass sie die Eigenschaft als Wähler gemäß Art. 2 § 1 u. 2 des belgischen Wahlgesetzes behalten wollen. Dann wird er in dem jeweiligen Register für im Ausland niedergelassene belgische Wähler der Gemeinde eingetragen (Art. 11 § 1). Das gleiche gilt für die Auslandsfranzosen laut Art. L 12 des französischen Wahlgesetzes, *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 208 f.

³⁰⁶ Das spanische Wahlgesetz – Art. 75 Abs. 3 – hält eine ähnliche Bestimmung ein. *Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen* (2001), S. 207 u. 211; Auslandsdeutsche, die in Ländern mit unzuverlässigem Postsystem leben, können auch ihre ausgefüllten Wahlunterlagen bei der nächsten Auslandsvertretung abgeben. Diese befördert die Umschläge für den Wähler kostenfrei mit Diplomatenpost nach Deutschland, wo diese ebenfalls per behördlichem Schriftgutaustausch an die Wahlämter weitergeleitet werden.

³⁰⁷ Der deutsche Gesetzgeber war nicht rechtlich gezwungen, den Auslandsdeutschen das aktive Wahlrecht zu verleihen, vgl. *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar*, 13. Aufl. (1994), § 1 Rn. 9.

An welchen Wahlen die wahlberechtigten Auslandsbürger teilnehmen können, ist del Länderrecht zu überlassen. Es scheint selbstverständlich, von Anfang an Kommunalwahlen auszuschließen, da die Wähler in diesem Fall über einen ganz spezifischen und konkreten politischen Meinungsbildungsprozess verfügen müssten, um wirklich informiert an dieser Art von Wahlen teilnehmen zu können. Prinzipiell sollte ihre Beteiligung auf Präsidentschaftswahlen beschränkt werden, wenn ein präsidaies oder semi-präsidaies Regierungssystem herrscht.

Die Ausübung des Stimmrechts setzt die Eintragung ins Wählerverzeichnis voraus. Die einfachste Möglichkeit ist, die Eintragung am ehemaligen Heimatlandwohnsitz zu behalten. Alle Möglichkeiten der Stimmabgabe würden zu dieser Variante passen. Eine persönliche Abstimmung in einer diplomatischen Vertretung ist unkomplizierter, wenn diese ein eigenes Wählerverzeichnis führt und die Eingetragenen freiwillig ihre Registrierung im Ausland beantragen und somit ihren Willen ausdrücken.

Keine von den bestehenden Mechanismen für die Stimmabgabe garantiert eine hundertprozentige Zuverlässigkeit. Die Stellvertretung zeigt viele mögliche Verletzungen der Wahlrechtsgrundsätze, so dass ihre Einführung nur in politisch hochentwickelten Ländern zu empfehlen ist. Bei der Briefwahl hängt viel von der Zuverlässigkeit des Postdienstes ab, und bei der Stimmabgabe in diplomatischen Vertretungen eine Menge von der Unparteilichkeit der Wahlprozesszuständigen. Eigentlich wäre es besser neue und modernere Methoden zu entwickeln, wie e-Voting, die jedoch viel Zeit brauchen, sich als zuverlässiges System zu etablieren. Da die genannten Möglichkeiten aber die einzigen Varianten für die Wahl der Auslandsstaatsbürger sind, sollte diejenige ausgewählt werden, die am besten zu den Verhältnissen des jeweiligen Landes passt. Es ist dann empfehlenswert Mechanismen auszuwählen, die nicht von dem inländischen Stimmabgabeverfahren abweichen, damit der Verdacht der Manipulation und Verzögerung der Ergebnisse oder ähnliches so weit wie möglich ausgeschlossen werden kann.

V. Wahlbeteiligung und Wahlpflicht

1. Wahlbeteiligung

Wahlbeteiligung ist die politische Handlung, durch welche Bürger politische Macht an eine Gruppe von Personen übertragen, damit sie gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen trifft.³⁰⁸

Eine hohe Beteiligung an demokratischen Wahlen spielt für die demokratische Legitimation einer Regierung und den gleichmäßigen Einfluss aller Gruppen der Gesellschaft auf die Regierungsbildung und ihre Politik eine wichtige Rolle.³⁰⁹ Ob eine mit niedriger Wahlbeteiligung gewählte Regierung wirklich repräsentativ ist, hat Einfluss auf die Legitimation der Regierung.

Die niedrige Wahlbeteiligung, an der heutzutage viele moderne Demokratien leiden, ist ein Phänomen, das fast allen Ländern weltweit Sorgen bereitet.³¹⁰ In Kanada nahm die Wahlbeteiligung im Jahr 2000 von 61,2% auf 54,6% ab, im Vereinigtes Königreich 2001 von 59,4% auf 57,6%, in Frankreich 2002 auf 60,3%, in Polen 2001 gar auf 46,2%.³¹¹ Gleichwohl

³⁰⁸ *Caballero, Claudio*, Nichtwahl, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, Handbuch Wahlforschung, 1. Auflage (2005), S. 329.

³⁰⁹ *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 314; *Czesnik, Mikolaj*, Is Compulsory Voting a Remedy? (2007), S. 5; *Chong, Alberto / Olivera, Mauricio*, On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-section of Countries (2005), S. 7; *Gallego, Aina*, Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout? (2007), S. 45; *Lever, Annabelle*, Compulsory Voting (2007), S. 4.

³¹⁰ Die Partizipation an Wahlen sank zwischen 5% und 10% in den letzten vierzig Jahren, wobei die EU-Wahlen am meisten Sorgen bereiten. *Norris, Pippa*, Democratic Phoenix (2002), S. 35 f.; *Gallego, Aina*, Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout? (2007), S. 2.

³¹¹ Beide Prozentsätze unterscheiden sich aufgrund der Messungsmethode. Die erste entspricht den gesamten Stimmen dividiert durch die registrierte Wählerschaft, während die zweite die *Voting Age Population* berücksichtigt, vgl. *Gueorguieva, Vassia / Simon, Rita J.*, Voting and Elections the World Over (2009), S. 8, 40, 46, 92.

entsprechen die Nichtwähler in den meisten Ländern, zum Glück für die Demokratie, bei nationaler Wahlen noch einer Minderheit.³¹²

Argumentationen, die die niedrigen Wahlbeteiligungen zu rechtfertigen versuchen, sind bekannt.³¹³ Die hohe Zufriedenheit der Wählerschaft mit dem Verlauf der Regierung und den demokratischen Institutionen, die scheinbar ähnlichen Präferenzen der Nichtwähler und der Wähler und die minimalen Differenzen, die sich bei den Wahlergebnissen mit mehr Wahlbeteiligung ergeben würden³¹⁴, werden für zur Verharmlosung des Problems angeführt. Unterschiedliche Studien haben mittlerweile die ersten beiden Argumenten widerlegt.³¹⁵

Wie die Wahlbeteiligung gemessen wird, stellt ebenfalls ein Problem dar. Die beiden meistverwendeten Systeme weisen Ungenauigkeiten auf, die nicht einfach zu beseitigen sind.³¹⁶ Die erste Variante entspricht der Division der Anzahl aller abgegeben Stimmen durch die registrierten Wahlberechtigten. Die Ungenauigkeit dieser Messungsweise liegt auf verschiedenen Ebenen: wie allgemein das Wahlrecht im Land wirklich ist und wie effizient das Registrierungsverfahren funktioniert, sind entscheidende verzerrende Faktoren.³¹⁷

³¹² *Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard*, Socioeconomic Status and Nonvoting, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.)*, The Comparative Study of Electoral Systems (2009), S. 85 f.

³¹³ *Hill, David*, American Voter Turnout (2006), S. 133.

³¹⁴ Interessanterweise wählen Nichtwähler tendenziell proportional zu den Wahlergebnissen. Die Frage würde sich nur bei ganz engen Wahlen und bei sehr geringer Wahlbeteiligung stellen. *Czesnik, Mikolaj*, Is Compulsory Voting a Remedy? (2007), S. 2, 18 f. u. 21.

³¹⁵ Die Unzufriedenen sind eigentlich Nichtwähler und entsprechen meist den weniger Privilegierten der Gesellschaft. *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 315.

³¹⁶ *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, Compulsory Voting Laws (2004), S. 15.

³¹⁷ Beispiele wie Kuwait oder Südafrika, wo nur Männer bzw. Weiße über das Wahlrecht verfügen, könnten hohe Wahlbeteiligungsraten haben, aber ein wichtiger Anteil von Menschen ist vom Wahlrecht ausgeschlossen und daher ist die Messung ungenau. Das gleiche geschieht aufgrund des Registrierungsverfahrens. *Norris, Pippa*, Democratic Phoenix (2002), S. 40; *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 315.

Die zweite Messungsmethode teilt alle abgegebenen Stimmen durch die Gesamtbevölkerung, die schon das Mindestwahlalter erreicht hat. Ihre Ungenauigkeiten beruhen grundsätzlich auf dem Mitzählen der Bevölkerungsteile, die eigentlich vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, wie Ausländer, Gefangene und geistig Behinderte, und auf Mängeln in Bezug auf die Aktualisierung von Bevölkerungszählungen, die als Basis für diese Messung verwendet werden.³¹⁸

Die Ungenauigkeiten bei der Messung der Wahlbeteiligung können verringert werden, wenn ein besseres Registrierungsverfahren vorhanden ist. Die Bedeutung des Wählerregisters, insbesondere seine „*inclusiveness*“, wurde bereits betont. Das Wählerregister hat hier eine neue Funktion als bestes Instrument für die korrekte Messung der Wahlbeteiligung.³¹⁹ Die beste Weise, die Wahlbeteiligungsrate zu berechnen, erfolgt über eine Datenbank aller Wahlberechtigten, die nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.³²⁰ Da diese Information bislang aber nicht zur Verfügung steht, scheint es empfehlenswert zu sein, beide obengenannten Methoden anzuwenden, um mehr und bessere Daten zu gewinnen, insbesondere für den Vergleich zwischen unterschiedlichen Ländern.³²¹

Um das Phänomen der geringen Wahlbeteiligung erfolgreich zu bekämpfen, sollten die Gründe, warum die Bürger nicht zur Wahl gehen, untersucht werden. Es gibt eine Menge von Faktoren, die die Wahlbeteiligung beeinflussen. Wenn die Teilnahme an Wahlen als Bürgerpflicht angesehen wird, erhöht sich die Wahlbeteiligung, aber auch dann, wenn Wahlen mit

³¹⁸ Norris, Pippa, *Democratic Phoenix* (2002), S. 41; Hill, Lisa / Louth, Jonathon, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 15.

³¹⁹ Besser sogar als der Vorschlag von McDonald und Popkin ist eine Schätzung der tatsächlichen wahlberechtigten Bevölkerung, denn das Register ist keine Schätzung, obwohl marginale Abweichung vorkommen können. Norris, Pippa, *Democratic Phoenix* (2002), S. 41 und Hill, David, *American Voter Turnout* (2006), S. 1.

³²⁰ Hill, Lisa / Louth, Jonathon, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 16 f.

³²¹ *Ibid.*, S. 16.

einem engen Wahlausgang erwartet werden.³²² Es stehen genügend empirische Beweise zur Verfügung, die die Nichtwählerschaft mit sog. individuellen Aspekten, wie Alter, Schulung und Einkommen in Verbindung bringen.³²³ Je älter der Wähler wird, desto geringer ist seine Bereitschaft, nicht wählen zu gehen.³²⁴ Eine höhere Qualifikation bzw. bessere Schulung ist auch ein Faktor für die Teilnahme an Wahlen, weil diese Bürger mehr Wert auf soziale Partizipation legen.³²⁵ Der andere entscheidende Faktor ist das Einkommen. Studien behaupten, dass Bürger mit geringem Einkommen weniger Interesse an Politik hätten, da sie sich um ihre eigenen finanziellen Problemen kümmern müssten.³²⁶ Andere Faktoren, die nicht mit persönlichen

³²² *Caballero, Claudio*, Nichtwahl, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, Handbuch Wahlforschung, 1. Auflage (2005), S. 345; *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 317; *Lüße, Thimo*, Bürgerverantwortung und abnehmende Wahlbeteiligung (2007), S. 19; *Phillips, Kevin P. / Blackman, Paul H.*, Electoral Reform and Voter Participation (1975), S. 37 f.

³²³ *Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard*, Socioeconomic Status and Nonvoting, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.)*, The Comparative Study of Electoral Systems (2009), S. 87 ff.; *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 316; eine Analyse von der Ungleichheiten, dass eine niedrige Wahlbeteiligung in England produzieren, vgl. *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006); *Lüße, Thimo*, Bürgerverantwortung und abnehmende Wahlbeteiligung (2007), S. 17; *Czesnik, Mikolaj*, Is Compulsory Voting a Remedy? (2007), S. 5; *Chong, Alberto / Olivera, Mauricio*, On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-section of Countries (2005), S. 7; *Gallego, Aina*, Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout? (2007), S. 3.

³²⁴ *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 316; *Norris, Pippa*, Democratic Phoenix (2002), S. 73 u. 89 f.; verschiedene Studien kommen zu diesem Ergebnis, da sich mit der Zeit ein psychologisches Engagement entwickelt, wenn die Bürger zu Steuerzahlern, Eltern oder Wohnungseigentümern werden, vgl. *Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard*, Socioeconomic Status and Nonvoting, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.)*, The Comparative Study of Electoral Systems (2009), S. 87 u. 91; der Unterschied der Wahlbeteiligungsraten zwischen der Gruppe der 18-24 jährigen und der Gruppe der 65-74 jährigen hat sich in England von 18% in den 70er bis auf 40% vergrößert, vgl. *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006), S. 5 u. 11.

³²⁵ *Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard*, Socioeconomic Status and Nonvoting, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.)*, The Comparative Study of Electoral Systems (2009), S. 87 u. 98; *Norris, Pippa*, Democratic Phoenix (2002), S. 37 u. 91 ff. und *Hill, David*, American Voter Turnout (2006), S. 11.

³²⁶ *Norris, Pippa*, Democratic Phoenix (2002), S. 91 ff.; *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 316; die Untersuchung von *Comparative Study of Electoral Systems (CSES)* kam zu dem Schluss, dass das Familieneinkommen wenig Relevanz und Uniformität in Bezug auf nicht Wahlbeteiligung im Vergleich zu Alter und Schulung hat. Peru war eine Ausnahme, wo die Familien mit geringen Einkommen mehr an Wahlen teilgenommen haben. *Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard*, Socioeconomic Status and Nonvoting, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.)*, The Comparative Study of Electoral Systems (2009), S. 88 u.

Elementen zu tun haben, wären der Reichtum des Landes oder seine wirtschaftliche Entwicklung³²⁷, der Unterschied zwischen arm und reich, die Wahlkreisgröße bzw. das Wahlsystem³²⁸, die Häufigkeit der Wahlen³²⁹ und die Bedeutung der Wahl³³⁰.

Der Staat kann die Wahlbeteiligung durch verschiedene Maßnahmen erhöhen.³³¹ Die Erleichterung des Registrierungsverfahrens hat sicherlich einen Einfluss auf der Wahlbeteiligung, wie schon in dem entsprechenden Kapitel festgestellt wurde.³³² Das Abhalten von Wahlen an Feiertagen steigert

98 f.; diese Phänomen kommt auch in England vor, vgl. *Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty* (2006), S. 5 u. 12.

³²⁷ *Norris, Pippa, Democratic Phoenix* (2002), S. 37 und S. 44.

³²⁸ *Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard, Socioeconomic Status and Nonvoting*, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.)*, *The Comparative Study of Electoral Systems* (2009), S. 100 ff.; *Katz, Richard S., Democracy and Elections* (1997), S. 243; die Wahlkreisgröße bzw. das Wahlsystem beziehen sich auf die Tatsache, dass die Wähler über mehr Alternativen verfügen und, da mehr Mandate im Wahlkreis vergeben werden, sich das Gefühl der Wähler verringert, dass ihre Stimme keinen Einfluss hat bzw. verloren geht. *Banducci, Susan A. / Karp, Jeffrey A., Electoral Systems, Efficacy, and Voter Turnout*, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.)*, *The Comparative Study of Electoral Systems* (2009), S. 109 ff.; *Caballero, Claudio, Nichtwahl*, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.)*, *Handbuch Wahlforschung*, 1. Auflage (2005), S. 342 f.; *McLean, Iain, Paradoxes of Voting*, S. 197 und *Lijphart, Arend, Turnout*, S. 318 f., beide in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, *International Encyclopedia of Elections* (2000); *Norris, Pippa, Democratic Phoenix* (2002), S. 64 ff.; *Hill, David, American Voter Turnout* (2006), S. 63 ff.

³²⁹ *Norris, Pippa, Democratic Phoenix* (2002), S. 68; *Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty* (2006), S. 22; in Ländern mit niedrigen Wahlbeteiligungen wie den USA und der Schweiz, finden Wahlen zwei- bis dreimal bzw. sechs- bis siebenmal im Jahr statt. Andererseits erhöht sich bei gleichzeitig abgehaltenen Wahlen wesentlich die Wahlbeteiligung, wie Beispiele aus Portugal und Irland für die EU-Wahlen 1987 bzw. 1989 zeigten. *Lijphart, Arend, Turnout*, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 319; der schweizerische Fall in: *Vincenz, Claudia, Die Erleichterung der Stimmabgabe* (1978), S. 73 f.

³³⁰ Der Unterschied zwischen *first-order* und *second-order* Wahlen wurde von *Karlheinz Reif* und *Hermann Schmitt* erstmals dargestellt. Die ersten sind nationale Wahlen, während die zweiten die regionalen und kommunalen sind. Die Wahlbeteiligung bei den letzten wird immer niedriger sein. *Marsh, Michael, Second-order Elections*, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 287; *Lijphart* verwendet diese Differenzierung, um auch die unterschiedlichen Beteiligungsrate zu erklären, vgl. *Lijphart, Arend, Turnout*, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 319; *Norris, Pippa, Democratic Phoenix* (2002), S. 72 f.; *Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty* (2006), S. 13.

³³¹ *Birch, Sarah, Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 7.

³³² *Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty* (2006), S. 23 f.; *Hill, Lisa / Louth, Jonathon, Compulsory Voting Laws* (2004), S. 17; siehe oben Eintragung im Wählerverzeichnis, S. 47 ff. der vorliegenden Arbeit.

ebenfalls die Teilnahme.³³³ *Lijphart* behauptet, dass die Wahlbeteiligung um 5% bis 6% steigen kann, wenn Wahlen am Wochenende stattfinden.³³⁴ Die Erleichterung der Stimmabgabe durch Briefwahl kann auch noch einmal 4% mehr Wahlbeteiligung herbeiführen.³³⁵ Mit der gleichzeitigen Durchführung von Wahlen verschiedener Bedeutung – *first and second-order* – wird nicht nur eine Erhöhung der Beteiligung erzielt, sondern es erfolgen auch Kosteneinsparungen sowohl für die Organisation der Wahlen als auch für die Wählerschaft.³³⁶

Die Zahl der Einwohner im Land oder Wahlkreis könnte ebenfalls Einfluss auf die Wahlbeteiligung haben.³³⁷ Je weniger Bevölkerung in einem Land/Wahlkreis wohnt, desto mehr gewinnt jede Stimme an Bedeutung bzw. desto enger wird die Beziehung zwischen Wählern und Abgeordneten. Eine geeignete Maßnahme in diesem Fall wäre, Wahlkreise mit wenigen Einwohner oder Wahlberechtigten festzulegen. Die Änderung des Wahlsystems – von Mehrheits- zum Verhältniswahlsystem – hängt auch öfters zu einer höheren Wahlbeteiligung bei, denn sie erhöht sich auf diese Weise um 3% bis 12%,

³³³ *Blais, André / Massicotte, Louis*, Day of Election, S. 55 und *McLean, Iain*, Paradoxes of Voting, S. 197, beide in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000); *Norris, Pippa*, Democratic Phoenix (2002), S. 77 u. 81; *Hill, David*, American Voter Turnout (2006), S. 140 f.; *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, Compulsory Voting Laws (2004), S. 18.

³³⁴ *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 320; *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006), S. 23; zum selben Ergebnis kam *Franklin, M.*, vgl. *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, Compulsory Voting Laws (2004), S. 16 f.

³³⁵ *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 320; *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006), S. 23.

³³⁶ *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006), S. 22 f.; der Fall Deutschland, in: *Steinbrecher, Markus*, Turnout in Germany (2007), S. 310; in Schweden werden nationale Wahlen gleichzeitig mit kommunalen Wahlen durchgeführt, um die hohe Teilnahme an letzteren auszunutzen. *Blais, André / Massicotte, Louis*, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 291; die Stimmbeteiligung erhöhte sich gegenüber dem Jahresdurchschnitt zwischen 21% und 35%, wenn gleichzeitig kantonalen Abstimmungen durchgeführt wurden, vgl. *Vincenz, Claudia*, Die Erleichterung der Stimmabgabe (1978), S. 82 und *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, Compulsory Voting Laws (2004), S. 18.

³³⁷ *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 319.

abhängig von den verschiedenen Untersuchungen.³³⁸ Schließlich kann natürlich auch die Einführung der Wahlpflicht, wie im Folgenden analysiert wird, erfolgreich eine niedrige Partizipation an Wahlen vermeiden.³³⁹

Die Einführung einer Mindestwahlbeteiligung für die Legitimation der wahlpolitischen Entscheidungen könnte auch als eine mögliche Lösung gegen eine geringe Wahlbeteiligung in Betracht gezogen werden. Diese Regelung findet in einigen Ländern der ehemaligen Republiken der Sowjetunion Anwendung.³⁴⁰ In Frankreich³⁴¹ berücksichtigen die Prozentsätze einer Wahl immer alle Wahlberechtigten eines Wahlkreises und nicht nur die tatsächlich abgegebene Stimmen. Somit braucht ein Kandidat, um in erstem Wahlgang gewählt zu werden, die absolute Mehrheit und mindestens die Stimmen von einem Viertel der Wahlberechtigten. Wenn dies nicht der Fall ist, machen in der Stichwahl nur diejenige Kandidaten mit, die das Quorum von 12,5% der Wahlberechtigten erreicht haben. So wird die Legitimität der Wahl garantiert, weil kein Kandidat von einer niedrigen Wahlbeteiligung profitieren kann.

Obwohl das Ziel der Mindestwahlbeteiligung keine höhere Legitimation der Entscheidungen – die sich als Konsequenz der Wahlen ergeben – herbeiführen soll, scheitern die gesetzlichen Anforderungen an pragmatischen

³³⁸ Trotzdem sind proportionale Wahlsysteme nicht immune zu abnehmender Wahlenthaltung, vgl. *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 21 ff.

³³⁹ *Gallego, Aina*, *Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout?* (2007), S. 2; die Wahlbeteiligung erhöht sich in 6% bis 7%, nach einer IDEA Untersuchung, und zwischen 11% und 24%, nach einer Studie von *Fornos*, vgl. *Chong, Alberto / Olivera, Mauricio*, *On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-section of Countries* (2005), S. 11; *Lijphart* gesteht ein, dass die Wahlpflicht die einzige Institution ist, die eine Wahlbeteiligung von über 90% erreichen kann, vgl. *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 23; im Gegensatz dazu ist *Norris* der Meinung, dass Wahlpflicht keinen bedeuten Unterschied bei der Teilnahmen an Wahlen ausmacht. *Norris, Pippa*, *Democratic Phoenix* (2002), S. 217 f.; *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, *A Citizen's Duty* (2006), S. 26; siehe unten Wahlpflicht, S. 86 ff. der vorliegenden Arbeit.

³⁴⁰ *Birch, Sarah*, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 18; bei Präsidentschaftswahlen in Weißrussland und Georgien werden 50% Wahlbeteiligung verlangt, und bei Parlamentswahlen in Ungarn; russischen und französischen Parlamentswahlen nur 25%. *Blais, André / Massicotte, Louis*, *Turnout, Minimum Requirement*, in: *Rose, Richard* (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 322.

³⁴¹ *Baedermann, Tim*, *Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem*, 1. Auflage (2007), S. 183 ff.; *Blais, André / Massicotte, Louis*, *Turnout, Minimum Requirement*, in: *Rose, Richard* (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 322.

Variablen³⁴², wie Neuwahlen, wenn das Quorum nicht erreicht wird, oder Aufrufe zur Wahlenthaltung, damit der gesamte demokratische Prozess boykottiert wird.

2. Wahlpflicht

In der englischsprachigen Fachliteratur bekannt als „*compulsory, mandatory or obligatory voting*“³⁴³ könnte die Wahlpflicht als die gesetzliche Verpflichtung für sämtliche Wahlberechtigte, an den Wahlen teilzunehmen definiert werden.³⁴⁴ Eigentlich müsste der geeignete Begriff „*compulsory turnout*“ lauten, da sich die Pflicht auf das Erscheinen im Wahllokal beschränkt und sich nicht auf die tatsächliche Ausübung des Wahlrechts bezieht, da diese vom Wahlrechtsgrundsatz der geheimen Wahl geschützt wird.³⁴⁵ Die Wahlpflicht definiert sich nicht zwangsläufig über die Existenz von Sanktionen, sondern eher über ihre verfassungsrechtliche oder einfach gesetzliche Festlegung.³⁴⁶ Die Pflicht zur Stimmabgabe kann auch damit begründet werden, dass das politische Bürgerrecht – Mitwirkung bei der Bestellung der Volksvertretung – einer staatsbürgerlichen Pflicht gleichkommt.³⁴⁷

³⁴² Blais, André / Massicotte, Louis, Turnout, Minimum Requirement, in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 322.

³⁴³ Hirczy de Miño, Wolfgang P., Compulsory Voting, in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 44; Birch, Sarah, Full Participation (2009), S. 3.

³⁴⁴ Birch, Sarah, Conceptualising Electoral Obligation (2007), S. 1, u. Full Participation (2009), S. 2; „die Pflicht zur Teilnahme an einer Abstimmung oder Wahl unter teilweiser Androhung eines Nachteils, einer Sanktion gegenüber dem Stimmberechtigten, wenn er der Abstimmung fernbleibt.“ Vincenz, Claudia, Die Erleichterung der Stimmabgabe (1978), S. 78.

³⁴⁵ Power, Timothy, Compulsory for Whom (2009), S. 99; Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty (2006), S. 26; Birch, Sarah, Conceptualising Electoral Obligation (2007), S. 1 f., u. Full Participation (2009), S. 2 f.; Lever, Annabelle, Compulsory Voting (2007), S. 2.

³⁴⁶ Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 33.

³⁴⁷ Nohlen, Dieter, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 47; Vincenz, Claudia, Die Erleichterung der Stimmabgabe (1978), S. 78.

Die niedrige Wahlbeteiligung führte in vielen Ländern dazu, dass die Wahlpflicht als effizienteste Methode für die Erhöhung der Wahlbeteiligung an Bedeutung gewann.³⁴⁸ Bisherige Erfahrungen mit Erleichterung der Wahlteilnahme – Briefwahl, Stellvertretung elektronische Stimmabgabe oder die Verlängerung der Wahlzeit – haben nur beschränkten Erfolg gebracht.³⁴⁹

a. Pro und Contra der Wahlpflicht

Die Anhänger der Institution Wahlpflicht sind der Auffassung, dass der Staat alle Staatsbürger zur Wahl zwingen muss, um eine hohe Teilnahme³⁵⁰ und dadurch hohe Legitimität der politischen Institutionen zu sichern³⁵¹ und die wirkliche Allgemeinheit der Wahl zu realisieren³⁵². Das ist bei einem Verhältniswahlssystem deutlicher zu erkennen als bei der Mehrheitswahl, denn das Ziel ist, ein Parlament mit allen Vertretern vorhandenen Meinungen und Interessen zu bilden. Eine große Wahlenthaltung würde hier nur

³⁴⁸ *Lijphart, Arend*, Unequal Participation (1997), S. 11; *Pilet, Jean-Benoit*, Choosing Compulsory Voting in Belgium (2007), S. 1; die Wahlbeteiligung steigt 10% bis 16% wegen Wahlpflicht. *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 320; *Griffith-Traversy, Mary Anne (Hrsg.)*, Democracy, Parliament and Electoral Systems (2002), S. 84 f.; *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006), S. 9 u. 34; die abnehmende Wahlbeteiligung im Vereinigtes Königreich, Frankreich und Kanada hat die Aufmerksamkeit der Politiker auf die Wahlpflicht gelenkt. *Birch, Sarah*, Full Participation (2009), S. 1; beide Autoren fügen die USA, Neuseeland, Indien und Jordanien an. *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, Compulsory Voting Laws (2004), S. 3.

³⁴⁹ *Czesnik, Mikolaj*, Is Compulsory Voting a Remedy? (2007), S. 8; *Pilet, Jean-Benoit*, Choosing Compulsory Voting in Belgium (2007), S. 1; *Hill, Lisa*, Democratic Assistance (2002), S. 1 f.; siehe auch *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 320; so in Vereinigtes Königreich, *Johnston, R. J. / Pattie, C. J.*, in: *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, Compulsory Voting Laws (2004), S. 19.

³⁵⁰ *Gallego, Aina*, Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout? (2007), S. 4; *Kato, Koichi*, How Compulsory Voting Can Improve Turnout (2007), S. 2; nach der Einführung der Wahlpflicht in Belgien erhöhte sich die Wahlbeteiligung von 48% auf 94,6% und in Australien von 59% auf 91%, vgl. *Nohlen, Dieter*, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 47 f.; *Griffith-Traversy, Mary Anne (Hrsg.)*, Democracy, Parliament and Electoral Systems (2002), S. 85.

³⁵¹ *Griffith-Traversy, Mary Anne (Hrsg.)*, Democracy, Parliament and Electoral Systems (2002), S. 85, *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 33 f.

³⁵² *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 34; die Bewahrung der allgemeinen Wahl war ein wichtiges Argument als Wahlpflicht in Griechenland 1911 eingeführt wurde, vgl. *Malkopoulou, Anthoula*, Compulsory Voting in Greece (2007), S. 6.

kontraproduktiv sein.³⁵³ Die Vertreter der Wahlpflicht vergleichen diese mit der Steuerzahlung, weil beide eine „*civic duty*“ seien.³⁵⁴ *Huneus* behauptet, dass es kein besseres Mittel gäbe, um die Stimmgleichheit zu gewährleisten, als die Registrierungs- und Wahlpflicht einzuführen.³⁵⁵ Die freiwillige Stimmabgabe würde die Privilegierten der Gesellschaft bevorzugen, weil genau sie an den Wahlen ständig teilnahmen, insbesondere aufgrund ihrer besseren Bildung.³⁵⁶ Die Wahlpflicht würde auch den Prozess der Meinungsbildung fördern, da in der Zukunft bei allen Bürgern – zumindest im bescheidenen Umfang – ein politisches Bewusstsein entstehen würde.³⁵⁷ Wahlpflicht würde auch helfen, Wahlkampfkosten zu sparen, da die politischen Parteien kein Geld benötigen würden, um die Wähler zum Abstimmen zu bewegen, weil sie sowieso wählen müssten.³⁵⁸

Gegner dieser Auffassung behaupten, dass die Wahlbeteiligung keine Pflicht ist, sondern ein Recht und deswegen sollte es den Bürgern eigentlich freigestellt sein, ob sie wählen wollen oder nicht.³⁵⁹ Sie stellen in Frage, ob die

³⁵³ *Nohlen, Dieter*, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 47.

³⁵⁴ *Griffith-Traversy, Mary Anne* (Hrsg.), *Democracy, Parliament and Electoral Systems* (2002), S. 85; *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 33; *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 243.

³⁵⁵ *Huneus, Carlos*, *La necesidad de la reforma electoral*, in: *Huneus, Carlos* (Hrsg.), *La Reforma al Sistema Binominal en Chile* (2006), S. 13 f.; auch in dieser Richtung vgl. *Hirczy de Miño, Wolfgang P.*, *Compulsory Voting*, in: *Rose, Richard* (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 46; *Gallego, Aina*, *Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout?* (2007), S. 3; *Lundell, Krister*, *Partisanship and Political Support* (2007), S. 3.

³⁵⁶ *Hirczy de Miño, Wolfgang P.*, *Compulsory Voting*, in: *Rose, Richard* (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 46; *Griffith-Traversy, Mary Anne* (Hrsg.), *Democracy, Parliament and Electoral Systems* (2002), S. 85; *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 34; *Gallego, Aina*, *Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout?* (2007), S. 20 ff.; ein Beispiel ist die 15% höhere Wahlbeteiligung in den letzten zwei Jahrzehnten in Connecticut, dem US-Bundesstaat mit einem höheren Durchschnittseinkommen als Mississippi, welches ein niedrigeres hat. *Power, Timothy J.*, *Compulsory for Whom?* (2009), S. 102.

³⁵⁷ Aufgrund des Mangels an empirischen Beweisen ist dies kritisch zu sehen. *Selb, Peter / Lachat, Romain*, *The More, the Better?* (2007), S. 4 f.

³⁵⁸ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 34; *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, *A Citizen's Duty* (2006), S. 29; *Lever, Annabelle*, *Compulsory voting* (2007), S. 9.

³⁵⁹ *Instituto Libertad y Desarrollo*, *Voto e Inscripción: Ambos Voluntarios* (2004), S. 3; *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game*

gewählten Institutionen wirklich über der Wahlpflicht legitimiert werden können, wenn die Wahlberechtigten, die nur aufgrund der Verpflichtung abstimmen, keine Meinung und kein wirkliches Interesse am Wahlprozess haben.³⁶⁰ Die Wahlpflicht hätte auch eine direkte Wirkung auf die Zunahme von ungültigen Stimmen und leeren Stimmzetteln zur Folge.³⁶¹ An dieser Stelle könnte entgegengehalten werden, dass die höhere Wahlbeteiligung zu einer viel größeren Menge an gültigen Stimmen führen würde, und dass die Wähler verpflichtet wären, wählen zu gehen, aber nicht tatsächlich für jemand stimmen müssten³⁶². Darüber hinaus würden ähnlichen Präferenzen der Nichtwähler und Wähler keine Differenz in den Wahlergebnissen ergeben.³⁶³ Ein anderes Argument geht davon aus, dass die politischen Parteien von der Wahlpflicht begünstigt werden, da sie viele Stimmen nicht erhalten würden, wenn die Stimmabgabe freiwillig wäre.³⁶⁴ Die Identifikation mit den politischen Parteien erhöht sich wesentlich in Staaten mit Wahlpflicht – zumindest in

(2004), S. 34; *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 244; *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, *A Citizen's Duty* (2006), S. 30; *Gallego, Aina*, *Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout?* (2007), S. 4 f.; *Selb, Peter / Lachat, Romain*, *The More, the Better?* (2007), S. 2.

³⁶⁰ *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 245; *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, *A Citizen's Duty* (2006), S. 30; *Vincenz, Claudia*, *Die Erleichterung der Stimmabgabe* (1978), S. 77; *Lundell, Krister*, *Partisanship and Political Support* (2007), S. 3.

³⁶¹ *Hirczy de Miño, Wolfgang P.*, *Compulsory Voting*, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 46; *Gallego, Aina*, *Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout?* (2007), S. 5; die Zahl von ungültigen Stimmen deutlich vergrößert von 0,8% auf 3,9% in Belgien, vgl. *Nohlen, Dieter*, *Wahlsysteme der Welt* (1978), S. 47; *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 244; *Lundell, Krister*, *Partisanship and Political Support* (2007), S. 4.

³⁶² *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, *A Citizen's Duty* (2006), S. 30; *Lever, Annabelle*, *Compulsory voting* (2007), S. 10; so wird auch die Wahlpflicht von den australischen Gerichten verstanden, vgl. *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 244 und *Hill, Lisa*, *Democratic Assistance* (2002), S. 10; „(...) *compulsion (...) serves the principle of equality of political opportunity*“, vgl. *Hill, Lisa*, *Democratic Assistance* (2002), S. 9 f.

³⁶³ Zu diesem Ergebnis kam eine Untersuchung der polnischen Parlamentswahlen 2001. Dies würde für die Politiker ein wichtiges Argument darstellen, um keine Wahlpflicht einzuführen. *Czesnik, Mikolaj*, *Is Compulsory Voting a Remedy?* (2007), S. 21; Beweise gegen dieses Ergebnis findet man bei *Selb, Peter / Lachat, Romain*, *The More, the Better?* (2007), S. 5 ff.

³⁶⁴ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine*, *Establishing the Rules of the Game* (2004), S. 34; *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 244.

Australien –, da die Wahlberechtigten sich gerade wegen der Wahlpflicht politisch besser informieren.³⁶⁵

Radikalere Auffassungen basieren darauf, dass die Wahlpflicht gegen den Grundsatz der freien Wahl verstößt, da die Bürger gezwungen wären, ein Recht auszuüben, das sie eigentlich nicht wahrnehmen wollen.³⁶⁶ Dagegen wird vorgetragen, dass in demokratischen Gesellschaften auch Pflichten bestehen, wie z.B. die Schulpflicht, die gesellschaftlich akzeptiert sind aufgrund ihres hohen Wertes als Allgemeingut angesehen werden.³⁶⁷ Darüber hinaus muss ergänzt werden, dass die Wahlpflicht im Gegensatz zu anderen Pflichten wie Wehr-, Schul- und Steuerpflicht weniger in die Freiheit der Wähler eingreift, da in der Regel Wahlen nur an einem Tag alle zwei, drei oder vier Jahre stattfinden.

Ein liberales Argument für die Einführung der Wahlpflicht findet sich auch bei *Katz*³⁶⁸. Da die Wahrscheinlichkeit null ist, dass eine Stimme das Wahlergebnis ändert, ist die Stimmabgabe für einen Wähler nicht *cost-effective*, d. h. die Kosten der Stimmabgabe (u. A. Zeitverlust) sind höher als die Rendite. Aber wenn deswegen niemand abstimmen würde, wäre Demokratie nicht möglich und individuelle und kollektive Interessen würden aufgrund dieser Mängel ungeschützt bleiben. Folgendermaßen würden rationale liberale Individuen lieber zum Abstimmen verpflichtet werden, damit sie sicher sein können, dass alle anderen auch die Verpflichtung nachkommen werden.

³⁶⁵ *Lundell, Krister, Partisanship and Political Support (2007), S. 4.* *Lundell* findet in seiner Untersuchung, dass die Wahlpflicht in anderen Ländern eine sehr geringe Erhöhung der Identifikation der Wählerschaft mit politischen Parteien hatte, S. 15 f.

³⁶⁶ *Massicotte, Louis / Blais, André / Yoshinaka, Antoine, Establishing the Rules of the Game (2004), S. 34; Lundell, Krister, Partisanship and Political Support (2007), S. 3.*

³⁶⁷ *Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty (2006), S. 30; Katz, Richard S., Democracy and Elections (1997), S. 243; Lundell, Krister, Partisanship and Political Support (2007), S. 3.*

³⁶⁸ Er nimmt die Argumentation von *Olson* in *Logic of Collective Action* auf, vgl. *Katz, Richard S., Democracy and Elections (1997), S. 243*; eine andere Argumentierung in dieser Richtung, vgl. *Kato, Koichi, How Compulsory Voting Can Improve Turnout (2007), S. 4 ff.*; auch *Lundell, Krister, Partisanship and Political Support (2007), S. 3.*

Andere Argumente trugen Belgien, die Niederlande und Luxemburg am Ende des neunzehnten Jahrhunderts bzw. Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts vor, um die Einführung der Wahlpflicht zu begründen. Es galt nicht nur die Wahlenthaltung zu bekämpfen, sondern auch die Wahlmanipulation zu verhindern, die aufgrund neuer Gruppen von Wahlberechtigten entstand.³⁶⁹

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erklärte in einer Entscheidung aus dem Jahre 1971, dass die Wahlpflicht keine fundamentalen Menschenrechte verletzt, da nicht die Markierung des Stimmzettels verpflichtend ist, sondern nur das Erscheinen im Wahllokal.³⁷⁰

Empirisch erfüllt die Wahlpflicht den Anspruch einer hohen Wahlbeteiligung.³⁷¹ Die letzte Bundeswahl ohne Stimmzwang in Australien hatte eine Wahlbeteiligung von 58,67%, die sich auf 91,35% bei der ersten Bundeswahl mit Wahlpflicht erhöhte.³⁷² Die durchschnittliche Partizipation bei den Wahlen stieg um 30%³⁷³ und sie blieb bislang ohne Zeichen von Verringerung konstant.³⁷⁴ In Lateinamerika liegt die Wahlbeteiligung um 18% höher in Länder mit Wahlpflicht als in Staaten ohne Stimmabgabezwang.³⁷⁵

In den Niederlanden führte die Abschaffung der Wahlpflicht 1970 zu einer um 10% geringeren Wahlbeteiligung³⁷⁶; Venezuela schaffte die Wahlpflicht 1993 ab und die Teilnahme an Wahlen fiel von 90% auf 60%; in Brasilien

³⁶⁹ Nohlen, Dieter, *Wahlssysteme der Welt* (1978), S. 47.

³⁷⁰ *Case of X v. Austria*, Application no. 4982/71.

³⁷¹ Hill, Lisa / Louth, Jonathon, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 25 f.

³⁷² Hill, Lisa / Louth, Jonathon, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 5; Kato, Koichi, *How Compulsory Voting Can Improve Turnout* (2007), S. 17; Lundell, Krister, *Partisanship and Political Support* (2007), S. 4.

³⁷³ Hill, Lisa / Louth, Jonathon, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 5.

³⁷⁴ Kato, Koichi, *How Compulsory Voting Can Improve Turnout* (2007), S. 17.

³⁷⁵ Gallego, Aina, *Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout?* (2007), S. 4.

³⁷⁶ Keaney, Emily / Rogers, Ben, *A Citizen's Duty* (2006), S. 28, Hill, Lisa, *Democratic Assistance* (2002), S. 6.

herrscht noch heute Wahlpflicht, aber eine Umfrage zeigte, dass die Wahlbeteiligung von den momentanen 85% auf 55% zurückgehen würde, wenn die Stimmabgabe freiwillig wäre.³⁷⁷ Simulationen und Umfragen in Belgien stellten fest, dass ca. 30% der Wahlberechtigten nicht abstimmen würden, wenn keine Wahlpflicht bestünde³⁷⁸ und die Wahlenthaltung nach der Abschaffung der Wahlpflicht bei Wählern mit niedrigen Einkommen und bei geringer Qualifizierten konzentriert auftreten würde, wodurch eine Distorsion der politischen Vertretung entstünde³⁷⁹.

In der Schweiz, wo die Einführung von Stimmzwang kantonale Zuständigkeit ist, wurden Kantone mit und ohne Wahlpflicht verglichen. Der Stimmzwang erhöhte die Wahlbeteiligung um ein Drittel, aber der Anteil der leeren Stimmzettel war auch dreimal höher als in den Kantonen ohne Stimmpflicht.³⁸⁰

Eine in Polen durchgeführte Untersuchung zeigte, dass die Hälfte der Nichtwähler eine gültige Stimme abgeben würde, wenn die Wahlpflicht mit finanziellen Sanktion eingeführt würde.³⁸¹

Andererseits bewies auch ein Vergleich der Wahlen in den Niederlanden vor und nach der Abschaffung der Wahlpflicht, durchgeführt von *Schmidt*, dass spätere Nichtwähler bei früheren Wahlen besonders uninteressiert und uninformiert gewählt hatten und ihre Wahlentscheidungen von unbedeutenden Faktoren beeinflusst wurden, wie z.B., welcher Kandidat an oberster Stelle des Stimmzettels stand oder dessen Name ähnlich dem eines Verwandten war.³⁸²

³⁷⁷ *Lijphart, Arend*, Turnout, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 320; Für die Niederlande, vgl. *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 240.

³⁷⁸ *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006), S. 29.

³⁷⁹ *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, A Citizen's Duty (2006), S. 29; *Gallego, Aina*, Does Compulsory Voting Reduce Inequality in Turnout? (2007), S. 8.

³⁸⁰ *Vincenz, Claudia*, Die Erleichterung der Stimmabgabe (1978), S. 79.

³⁸¹ *Czesnik, Mikolaj*, Is Compulsory Voting a Remedy? (2007), S. 9 ff.

³⁸² *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 245.

So bestätigte sich nicht nur, dass die Wahlpflicht nicht besonders hilfreich ist für die Ermittlung des wahren Willens der Wähler, sondern auch, dass die Wahlpflicht bei der politischen Erziehung der Wähler wenig Erfolg hatte.³⁸³

Dieses letzte Argument würde aber bedeuten, dass in der Politik nicht interessierte Wähler vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen werden sollten, weil sie eine keine informierte Wahlentscheidung treffen oder den genauen Willen der Bürgerschaft verzerren könnten. Dies käme den Zeiten gleich, in denen Frauen mit den gleichen Gründen vom Wahlrecht ausgeschlossen worden waren.

b. Wahlpflicht und Sanktionen

Die Verletzung der Wahlpflicht kann unterschiedlich sanktioniert werden. Die Bandbreite kann von Geldstrafen und Entzug der Wahlberechtigung bis hin zur Gefängnisstrafe gehen. Einige Länder verlangen die Stimmausübung für Einstellungen in den öffentlichen Dienst³⁸⁴ oder staatliche Beförderungen³⁸⁵. Es gibt auch andere Staaten, die zwar die Stimmpflicht im Gesetz statuieren, doch bleibt sie bei Wahlenthaltung ohne Sanktion – sog. *lex imperfecta* –.³⁸⁶

³⁸³ Katz, Richard S., *Democracy and Elections* (1997), S. 245; Vincenz, Claudia, *Die Erleichterung der Stimmabgabe* (1978), S. 80; Selb, Peter / Lachat, Romain, *The more, the Better?* (2007), S. 3 f.

³⁸⁴ In Belgien können Nichtwähler, die mit der Streichung vom Wählerverzeichnis sanktioniert wurden, nicht im öffentlichen Dienst angestellt werden oder, wenn sie schon dort arbeiten, nicht befördert werden. Pilet, Jean-Benoit, *Choosing Compulsory Voting in Belgium* (2007), S. 2; in Argentinien dauert diese Sanktion drei Jahre, vgl. Birch, Sarah, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 11 f.; Keaney, Emily / Rogers, Ben, *A Citizen's Duty* (2006), S. 27.

³⁸⁵ In Brasilien können Nichtwähler keine öffentliche Schulung, Privilegien bzgl. der Wehrpflicht oder Steuerzahlung beantragen, vgl. Birch, Sarah, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 12.

³⁸⁶ Vincenz, Claudia, *Die Erleichterung der Stimmabgabe* (1978), S. 79; so ist es in Griechenland nach der Revision der Verfassung im Jahre 2001. Malkopoulou, Anthoula, *Compulsory Voting in Greece* (2007), S. 1.

Eine Geldstrafe ist die häufigste Sanktion für Nichtwähler. Belgien und Luxemburg verwenden ein graduales Sanktionssystem, das die wiederholenden Wahlenthaltungen schärfer sanktioniert.³⁸⁷ Belgien sanktioniert die Nichtwähler auch mit dem Entzug des Wahlrechts durch Streichung aus dem Wählerregister für zehn Jahre, wenn sie bei vier Wahlen in fünfzehn Jahren nicht abgestimmt haben.³⁸⁸ Eine Gefängnisstrafe von ein bis zwei Tagen wird in Australien für Nichtwähler vorgesehen, die die Geldbuße nicht bezahlen.³⁸⁹

Die Erteilung von Strafen für Nichtwähler spielt eine entscheidende Rolle für die Wahlbeteiligung.³⁹⁰ Länder ohne strenge Ausübung der Sanktionen haben geringere Wahlbeteiligungen als Staaten in denen das Gesetz wirklich durchgesetzt wird.³⁹¹ *Hirczy* zeigte, dass demokratische Regime, die die Wahlenthaltung tatsächlich sanktionieren, durchschnittliche Wahlbeteiligungen haben, die 10% bis zu 13% höher sind als in Staaten, die trotz der Existenz der Wahlpflicht keine Sanktionen verhängen.³⁹²

³⁸⁷ In Belgien beginnen die Strafen mit €25 - €50 und steigen auf €50 bis €125 bei der zweiten Wahlenthaltung. In Luxemburg beginnt die Geldstrafe bei €100.-, und kann auf bis zu €1.000.- nach wiederholenden Wahlenthaltungen erhöht werden. *Birch, Sarah, Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 10; *Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty* (2006), S. 27; *Pilet, Jean-Benoit, Choosing Compulsory Voting in Belgium*(2007), S. 2.

³⁸⁸ *Birch, Sarah, Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 11; *Keaney, Emily / Rogers, Ben, A Citizen's Duty* (2006), S. 27, *Pilet, Jean-Benoit, Choosing Compulsory Voting in Belgium*(2007), S. 2.

³⁸⁹ *Birch, Sarah, Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 12.

³⁹⁰ Eine ausführliche Analyse der Wahlbeteiligungen in Länder mit freiwilliger Stimmabgabe und mit Wahlpflicht – unterscheidet zwischen nominaler Stimmpflicht, mit schwacher oder strenger Bestrafung – zu finden, bei *Kato, Koichi, How Compulsory Voting Can Improve Turnout* (2007), S. 13 ff.

³⁹¹ *Hill, Lisa / Louth, Jonathon, Compulsory Voting Laws* (2004), S. 11 f.; *Hill, Lisa, Democratic Assistance* (2002), S. 4; in Lateinamerika werden die Sanktionen oft nicht erteilt, mit der Ausnahme von Uruguay, vgl. *Chong, Alberto / Olivera, Mauricio, On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-section of Countries* (2005), S. 11 u 17; obwohl die Nichtwähler in Belgien selten bestraft werden, bleibt die Wahlbeteiligung hoch, weil die belgischen Bürger das Wählen als eine moralische Verpflichtung ansehen. *Pilet, Jean-Benoit, Choosing Compulsory Voting in Belgium*(2007), S. 2.

³⁹² *Hill, Lisa / Louth, Jonathon, Compulsory Voting Laws* (2004), S. 25 f.; *Hill, Lisa, Democratic Assistance* (2002), S. 6.

Staaten mit Wahlpflicht ermöglichen allen Nichtwählern sich zu entschuldigen, um so Sanktionen zu vermeiden.³⁹³ Bei manchen Bevölkerungsgruppen wird sogar von vornherein keine Stimmabgabe verlangt. Die Entschuldigungen werden üblicherweise auf Initiative der Nichtwähler berücksichtigt, aber Australien verlangt eine Erklärung seitens der Nichtwähler, bevor eine Entscheidung über die Sanktion getroffen wird.³⁹⁴ Bekannte Gründe, die die Wahlenthaltung entschuldigen, sind Krankheit oder die Tatsache, dass der Wähler sich am Wahltag an einem anderen Ort befand, der in einer gewissen Entfernung vom Wahllokal liegt.³⁹⁵ In Australien wird auch die Religion als Begründung für Nichtwählen akzeptiert.³⁹⁶ Einige Länder wie Australien, Belgien und Luxemburg geben den Richtern einen gewissen Spielraum, um jeden einzelnen Fall konkret zu betrachten und zu beurteilen.³⁹⁷

Die Flexibilisierung der Wahlpflicht richtet sich auf ältere Wahlberechtigte, über 65 Jahre wie in Ecuador, 70 Jahre wie in Argentinien, Brasilien und Peru und über 75 in Luxemburg und ausnahmsweise auf ganz junge Stimmberechtigte zwischen 16 und 18 Jahren, wie dies in Brasilien der Fall ist.³⁹⁸ Auch werden Analphabeten in Brasilien und Ecuador von dieser Flexibilisierung der Stimmabgabepflicht begünstigt.³⁹⁹

³⁹³ Keaney, Emily / Rogers, Ben, *A Citizen's Duty* (2006), S. 27.

³⁹⁴ Birch, Sarah, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 9 f.; Hill, Lisa, *Democratic Assistance* (2002), S. 5.

³⁹⁵ Birch, Sarah, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 15 f.; Keaney, Emily / Rogers, Ben, *A Citizen's Duty* (2006), S. 33.

³⁹⁶ Etwa für Jehovas Zeugen. Keaney, Emily / Rogers, Ben, *A Citizen's Duty* (2006), S. 34.

³⁹⁷ Birch, Sarah, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 16.

³⁹⁸ Birch, Sarah, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 15; Grotz, Florian, *Age of Voting*, in: Rose, Richard (Hrsg.), *International Encyclopedia of Elections* (2000), S. 14; für den Fall Brasilien, vgl. Power, Timothy J., *Compulsory for Whom?* (2009), S. 98 u. 104 und Gueorguieva, Vassia / Simon, Rita J., *Voting and Elections the World Over* (2009), S. 28.

³⁹⁹ Birch, Sarah, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 16; für Brasilien, vgl. Power, Timothy J., *Compulsory for Whom?* (2009), S. 98 u. 104.

c. Wahlpflicht und Eintragung ins Wählerverzeichnis

Die Wahlpflicht bringt notwendige Anpassungen der Art und Weise wie die Wähler sich ins Register eintragen mit sich. Wenn die Wähler selbst dafür verantwortlich sind, sich ins Wählerverzeichnis einzutragen, wird von einer freiwilligen Eintragung gesprochen.⁴⁰⁰ Diese Art der Registrierung hat wenig Sinn, da die Wahlpflicht durch Nicht-Eintragung umgangen werden kann und die genannten Ziele und Vorteile der Wahlpflicht auf diese Weise nicht erreicht werden können.

Somit bleiben die Registrierungspflicht und die staatliche Initiative bei der Eintragung – wie die automatische Registrierung – als Notwendigkeit übrig. Diese beiden Systeme haben den Vorteil, dass das Wählerverzeichnis kompletter wird.⁴⁰¹ Die Registrierungspflicht wird oft als eine notwendige Voraussetzung für die Einführung der Wahlpflicht gesehen.⁴⁰² So wurde beispielweise in Queensland – Australien – die Registrierungspflicht schon 1911 eingeführt, obwohl die Stimmausübung bis 1924 nicht verpflichtend war.⁴⁰³

3. Schlussfolgerungen

Eine hohe Teilnahme bei Wahlen ist in einer Demokratie erwünscht.⁴⁰⁴ Die Teilnahme an Wahlen ist ein Baustein des demokratischen Prozesses. Viele Generationen haben in der Vergangenheit hart gekämpft, die Demokratie durchzusetzen, um den Menschen Rechte und Freiheiten garantieren zu können. Darum scheint das Phänomen der niedrigen Wahlbeteiligung eine der größten Herausforderungen für die demokratische Welt zu sein. Eine hohe

⁴⁰⁰ Siehe Eintragung ins Wählerverzeichnis, S. 47 ff. der vorliegenden Arbeit.

⁴⁰¹ *Birch, Sarah*, *Conceptualising Electoral Obligation* (2007), S. 13.

⁴⁰² *Keaney, Emily / Rogers, Ben*, *A Citizen's Duty* (2006), S. 32; *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 19.

⁴⁰³ *Hill, Lisa / Louth, Jonathon*, *Compulsory Voting Laws* (2004), S. 5.

⁴⁰⁴ *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 243.

Wahlbeteiligung ist nicht nur wegen der Legitimationsfrage erwünscht. Sie verhindert auch ungleichen Einfluss gleich großer gesellschaftlicher Gruppen bei der Regierungsbildung, wie verschiedene Studien bewiesen haben. Jugendliche, Arme und weniger Gebildete sind im Vergleich zu anderen Gruppen mit einem größeren Anteil unter den Nichtwähler vertreten. Diese Ungleichheit tritt insbesondere in den Länder auf, in denen die sozioökonomischen Unterscheide zwischen den sozialen Schichten deutlich größer sind.

Jedes Land, unabhängig von seiner politischen und strukturellen Verfasstheit, sollte mit angemessenen Mitteln gegen eine niedrige Wahlbeteiligung vorgehen. Das schon analysierte Registrierungsverfahren, die gleichzeitige Abhaltung von Wahlen an Feiertagen, die Einführung von neuen Stimmabgabemethoden wie Briefwahl und/oder Stellvertretung und schließlich die Wahlpflicht sollten in Betracht kommen. Die Mindestwahlbeteiligung scheint andererseits keine gute Lösung für die Legitimation der Wahlen zu sein.

Es ist bewiesen, dass die Einführung der Wahlpflicht die Wahlbeteiligung erhöht. Die Diskussion über den Charakter der Stimmabgabe – Recht oder Pflicht – ist schon seit Ende des 19. Jahrhunderts mit den gleichen Argumenten geführt worden. Entscheidend ist die Tatsache, dass die freiwillige Stimmabgabe eine Art von praktischen *disfranchisement* einiger Gruppen der Gesellschaft sein könnte, wenn die Wahlbeteiligung dramatisch sinkt und dadurch eine unabsichtliche Gefährdung der Allgemeinheit der Wahl zustande käme. Die Tatsache, dass Nichtwähler kein Interesse oder keine politische Bildung hätten und dadurch eine Stimme ohne fundierte Meinungsbildung abgeben würden, scheint die zuvor genannte Ungleichheit dieses Systems nicht zu rechtfertigen.

Die Einführung oder Abschaffung der Wahlpflicht ist letztendlich eine Frage, die jedes Land selbst beantworten muss. Welche Konsequenzen ihre Einführung in einigen Demokratien haben könnte, die eine lange Tradition der

freiwilligen Stimmabgabe haben, bleibt offen.⁴⁰⁵ Sicher ist aber, dass Staaten, die die Wahlpflicht abgeschafft haben, höchstwahrscheinlich keine künftige Wiedereinführung durchsetzen könnten, wenn die Wahlbeteiligung wieder zurückgeht.

⁴⁰⁵ *Hirczy de Miño, Wolfgang P.*, Compulsory Voting, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections (2000), S. 45.

VI. Wahlkreisstruktur

Unter Wahlkreisstruktur wird die Einteilung des Landes in verschiedene Territorien verstanden, in den jedes unabhängig von den anderen eine gewisse Zahl von Mandaten wählen muss.⁴⁰⁶ Die Wahlkreise selbst sind „*die Einheiten, in denen Stimmen in Mandate übertragen werden*“⁴⁰⁷.

Die Einteilung der Wahlkreise stellt ein technisches Element des Wahlrechts dar.⁴⁰⁸ Ihre Bedeutung – die geographische Bestimmung der politischen Repräsentation – produziert oft Kontroversen zwischen den verschiedenen politischen Akteuren, insbesondere in Ländern, in denen ethnische und religiöse Heterogenität herrscht oder politische Kräfte ähnlich mächtig sind und daher eine kleine Abweichung in den Wahlkreisgrenzen sich auf die Stimmenvergabe und damit die Kontrolle des Parlaments auswirken könnte.⁴⁰⁹

Vor Durchführung einer Wahl muss das Land in einen oder in mehrere Wahlkreise eingeteilt werden, in denen die Kandidaten sich bewerben und gewählt werden können. Es muss auch bestimmt werden, wie viele Mandate jeder Wahlkreis – Wahlkreisgröße oder „*district magnitude*“ – haben soll.⁴¹⁰ Die üblichen Varianten sind ein Wahlkreis – auch einheitliches Elektorat – oder viele Wahlkreise – auch geteiltes Elektorat genannt –. Die erste Variante findet sich in Ländern wie Israel, Paraguay, Peru und die Niederlande.⁴¹¹ Sie haben einen einzigen Wahlkreis, welcher der Größe des ganzen Landes

⁴⁰⁶ Taagepera, Rein, Predicting Party Sizes (2007), S. 17; Nohlen, Dieter, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 64.

⁴⁰⁷ Saalfeld, Thomas, Parteien und Wahlen, 1. Aufl. (2007), S. 37.

⁴⁰⁸ Nohlen, Dieter, Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Aufl. (2000), S. 75 ff.

⁴⁰⁹ Handley, Lisa / Grofman, Bernard, Introduction, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 3.

⁴¹⁰ Taagepera, Rein, Predicting Party Sizes (2007), S. 17 f; Saalfeld, Thomas, Parteien und Wahlen, 1. Aufl. (2007), S. 38.

⁴¹¹ Inter-Parliamentary Union, Electoral Systems (1993), S. 5.

entspricht. Daher entspricht die Wahlkreisgröße genau der Zahl der Abgeordneten.⁴¹² Häufiger finden sich aber Staaten, die in viele Wahlkreise aufgeteilt werden. Die Wahlkreisgröße kann dabei unterschiedlich oder gleich sein. Normalerweise versucht die Gesetzgebung gleiche Wahlkreisgrößen⁴¹³ und eine relativ gleiche Bezugsgröße – Anteil der Bevölkerung oder Wahlberechtigte, die ein Mandat repräsentieren – der Wahlkreise festzulegen.

In diesem Bereich spielt der Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit eine wichtige Rolle.⁴¹⁴ Praktisch ist es jedoch unmöglich, eine absolute Gleichheit von Wahlberechtigten, Staatsbürgern oder Einwohnern zu erreichen.⁴¹⁵ Es ist aber eine gewisse Gleichheit zu schaffen, die das Stimmgleichgewicht einigermaßen sicherstellt. Wenn dies nicht der Fall ist und es große Abweichungen in der Bezugsgröße der Wahlkreise mit gleicher Wahlkreisgröße gibt, entsteht eine sog. „malapportionment“⁴¹⁶ oder „electoral geometry“⁴¹⁷, die von *Lijphart* zu einem Aspekt von Wahlsystemen erklärt wurde.⁴¹⁸ Dieses Phänomen könnte sich auch passiv entwickeln, wenn die

⁴¹² *Handley, Lisa / Grofman, Bernard*, Introduction, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 3; *Saalfeld, Thomas*, Parteien und Wahlen, 1. Aufl. (2007), S. 38.

⁴¹³ Dies ist der Fall in verschiedenen Mehrheitswahlsystemen wie Großbritannien, Frankreich oder den Vereinigten Staaten, aber auch in anderen Ländern mit anderen Wahlsystemen, wie Deutschland (personalisiertes Verhältniswahlsystem) oder Chile (binominales System, eine Art von Verhältniswahlsystem) gegeben.

⁴¹⁴ *Rallings, Colin / Thrasher, Michael / Downe, James*, One Vote, One Value (2002), S. 1; *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 35.

⁴¹⁵ Die unvermeidliche Ungleichheit der Wahlkreise führt zu einer legitimen Einschränkung des Wahlgrundsatzes der Gleichheit. *Schick, Rupert / Feldkamp, Michael F.*, Wahlen (1998), S. 18.

⁴¹⁶ Wahlkreise mit großen Bevölkerungsabweichungen im Vergleich zu dem Durchschnitt, in: *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa (Hrsg.)*, Delimitation Equity Project (2006), S. 19; *Courtney, John*, Reapportionment and Redistricting, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 259; *Lundell, Krister*, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 16; *Johnston, Ron / Pattie, Charles / Dorling, Danny / Rossiter, David*, From Votes to Seats (2001), S. 42; *Taagepera, Rein*, Predicting Party Sizes (2007), S. 43; *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 174.

⁴¹⁷ *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 25.

⁴¹⁸ *Lijphart, Arend*, Electoral Systems and Party Systems (1994), S. 14.

Wahlkreisgrenzen nicht angepasst werden.⁴¹⁹ In von der Bezugsgröße her kleineren Wahlkreisen würden weniger Stimmen benötigt, um gewählt zu werden als in den größeren. Problematisch ist dies insbesondere in Lateinamerika, wo große Abweichungen in der Bezugsgröße der Wahlkreise zu finden sind.⁴²⁰ In Zweikammersystemen, bei denen normalerweise die Oberste Kammer territoriale Einheiten repräsentiert, muss zumindest die Untere Kammer ein gewisses *apportionment* erfüllen.⁴²¹ In vielen Staaten gibt es eine gesetzliche Toleranzgrenze, die solche Probleme vermeidet und gegebenenfalls eine neue Wahlkreiseinteilung fordert.⁴²²

Ein anderer Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz ist das *Gerrymandering*, das häufig als absichtliche Manipulation von Wahlkreisgrenzen definiert wird.⁴²³ Der Begriff geht auf den Gouverneur von Massachusetts (1810-1812), Mr. *Elbridge Gerry* zurück, der die Grenze eines Wahlkreises in seinem Bundesstaat manipulierte, um sich und seine Partei zu bevorteilen. Die Form des Wahlkreises ähnelte einem Salamander (*Gerry – Mander*) und seitdem wird jede Aktion, die der Manipulation der Wahlkreisgrenzen für den eigenen Vorteil dient, als „*Gerrymandering*“ bezeichnet.⁴²⁴

⁴¹⁹ *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 25.

⁴²⁰ *Snyder, Richard / Samuels, David*, Devaluing the Vote in Latin America, in: *Diamond, Larry / Plattner, Marc F. (Hrsg.)*, Electoral Systems and Democracy (2007), S. 168 ff.

⁴²¹ *Snyder, Richard / Samuels, David*, Devaluing the Vote in Latin America, in: *Diamond, Larry / Plattner, Marc F. (Hrsg.)*, Electoral Systems and Democracy (2007), S. 168 ff.; siehe auch *Garrone, Pierre*, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.)*, Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies (1998), S. 25.

⁴²² Näheres über konkrete Beispiele, siehe unten in diesem Kapitel.

⁴²³ „*Discriminatory districting which operates unfairly to inflate the political strength of one group and deflate that of another*“, vgl. *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L.*, Fair and Effective Representation? (2001), S. 4; „*The drawing of district boundaries so as to favor a particular group or individual.*“, *Mackie, Tom*, in: *Rose, Richard (Hrsg.)*, International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 144; siehe auch *Nohlen, Dieter*, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 67.

⁴²⁴ *Brunell, Thomas L.*, Redistricting and Representation (2008), S. 3 u. 59; *Lundell, Krister*, Contextual Determinants of Electoral System Choice (2005), S. 17; *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L.*, Fair and Effective Representation? (2001), S. 4; *Cox, Gary W. / Kantz, Jonathan*

Die Wahlkreisgrenzen orientieren sich in der Regel nicht an natürlichen Grenzen und fast nie ist zu erkennen, wo die Grenzen zwischen den Wahlkreisen liegen. Durch diese sog. „Künstlichkeit“ ergibt sich eine gewisse Flexibilität in der Bildung der Wahlkreise, die von Politikern ausgenutzt werden kann, um eine günstigere Wahlkreiseinteilung für ihre persönlichen oder politisch-parteilichen Zwecke zu schaffen.⁴²⁵ Diese Art von Manipulation der Wahlkreisgrenzen wird als „*partisan gerrymandering*“⁴²⁶ bezeichnet.

Die Wahlkreiseinteilung verursacht noch andere Probleme. Diese hängen vom Wahlsystem des Landes und davon ab, wie das entsprechende Land mit diesem Thema umgeht. Gerade deswegen ist eine Klassifizierung und Thematisierung der Wahlkreiseinteilung schwierig. So müßte z. B. in Mehrheitswahlsystemen, d. h. Einer-Wahlkreisen, die Kontrolle über die Einteilung oder Anpassung der Wahlkreise schärfer und klarer sein – wie in den USA –, um das Vorkommen von *malapportionment* und *gerrymandering* erfolgreich zu beseitigen.⁴²⁷ Im Vereinigten Königreich, wo auch ein Einer-Wahlkreis-System vorherrscht, gibt es im Vergleich keine verpflichtenden Grundsätze, sondern statt dessen einfache Hinweise für die Wahlkreiskommissionen („*boundary commissions*“) der vier Staaten (England, Schottland, Wales und Nordirland).

N., Eldridge Gerry's Salamander (2002), S. 3; Rush, Mark E., Does Redistricting Make a Difference? (1993), S. 2 ff.; Mackie, Tom, in: Rose, Richard (Hrsg.), International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 144 f.; Falter, Jürgen W. / Winkler, Jürgen R., Wahlgeographie und politische Ökologie, in: Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 127; Johnston, Ron / Pattie, Charles / Dorling, Danny / Rossiter, David, From Votes to Seats (2001), S. 43; Grilli di Cortona, Pietro / Manzi, Cecilia / Pennisi, Aline / Ricca, Federica / Simeone, Bruno, Evaluation and Optimization of Electoral Systems (1999), S. 141 f.; Taagepera, Rein, Predicting Party Sizes (2007), S. 43; Bott, Alexander J., Handbook of United States Election Laws and Practices (1990), S. 200 ff.; Zimmerman, Joseph F., Electoral Systems and Direct Citizen Law-making (1988), S. 7 ff.

⁴²⁵ In der Vergangenheit war es in den USA sehr verbreitet und in Irland gab es einen berühmten Fall in den 70s. Mackie, Tom, in: Rose, Richard (Hrsg.), International Encyclopedia of Elections, (2000), S. 145.

⁴²⁶ Die Entwicklung der „*partisan gerrymandering*“, vgl. Cox, Gary W. / Kantz, Jonathan N., Eldridge Gerry's Salamander (2002); Taagepera, Rein, Predicting Party Sizes (2007), S. 43.

⁴²⁷ Johnston, R. J., Seats, Votes, Redistricting, and the Allocation of Power in Electoral Systems, in: Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (Hrsg.), Choosing an Electoral System (1984), S. 60; Katz, Richard S., Democracy and Elections (1997), S. 173.

Leichter ist die Wahrung des Gleichheitsprinzips bei der Wahlkreiseinteilung – und der gesamten Aufgabe der Einteilung selbst –, wenn nach dem Verhältniswahlssystem gewählt ist.⁴²⁸ Wenn das Land aus einem einheitlichen Wahlkreis besteht, ist kein *reapportionment*⁴²⁹ und keine regelmäßige Angleichung der Wahlkreise von Nöten. Andernfalls bleiben üblicherweise die Wahlkreisgrenzen stabil⁴³⁰ und entsprechen bekannten politischen Subdivisionen, während der Grundsatz *one person, one vote, one value* durch eine regelmäßige Anpassung der Sitze für jeden Wahlkreis gewährleistet wird⁴³¹. In Verhältniswahlsystemen können aber auch wichtige Abweichungen zwischen der Zahl von Repräsentierten jedes Mandats auftreten, was die Fachliteratur oft übersieht.⁴³²

Die Manipulation der Wahlkreisgestaltung geschieht meistens, wenn ein neuer Zuschnitt der Wahlkreis gesetzlich erforderlich wird und das Wahlkreiseinteilungsverfahren von der Regierung oder einer politischen Partei kontrolliert wird. Gerade deswegen sind viele Experten gegen neue Wahlkreiseinteilungen und bevorzugen ein Verhältniswahlssystem mit starren Wahlkreisen. Die folgenden Wahlkreiseinteilungsgrundsätzen versuchen dieses Phänomen so gut wie möglich zu unterbinden.

⁴²⁸ Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (Hrsg.), *Choosing an Electoral System* (1984), S. 7.

⁴²⁹ Die Zahl der Mandate für jedes Bundesland, jede Provinz oder jeden Wahlkreis, wenn Mehrpersonen-Wahlkreise vorhanden sind.

⁴³⁰ Die große Mehrheit der Länder mit Verhältniswahlssystem spezifiziert ein Wahlkreiseinteilungsverfahren nur, wenn es vorgegeben wird. Die Wahlkreisgrenzen ändern sich sehr selten, da die Anpassung durch verhältnismäßige Sitze zustande kommt, vgl. Handley, Lisa, *Towards Developing International Standards*, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 17 ff.

⁴³¹ Coakley, John, *Electoral Redistricting in Ireland*, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), *Redistricting in Comparative Perspective* (2008), S. 155; Handley, Lisa, *Towards Developing International Standards*, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 19.

⁴³² Einige Ausnahmen sind Gallagher, „*malapportioned multi-member districts have magnitudes that are not commensurate with their voting population*“, vgl. Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems* (1994), S. 14; Taagepera / Shugart, „*malapportionment can also arise when multi-seat districts are used.*“, vgl. *Seats and Votes* (1989), S. 15; und Katz, Richard S., *Democracy and Elections* (1997), S. 173 f. u. 176. Andere, wie Lijphart und Grofman, betrachten dieses Problem nur im Bezug auf *Gerrymandering*. „*The problem becomes less serious in multimember PR districts as the number of representatives per districts increases.*“ Dies ist im Wesentlichen richtig, aber es wird eine Aussage über eine mögliche *malapportionment* vermisst, vgl. Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (Hrsg.), *Choosing an Electoral System* (1984), S. 7.

1. Kriterien der Wahlkreiseinteilung

Bei einer neuen Wahlkreiseinteilung müssen einige Grundprinzipien beachtet werden. Manche könnten einander gegenüberstehen oder abhängig von der Wahlkreisgröße ohne große Bedeutung bleiben, aber sie sind die Basis für diesen Prozess, der eine enorme Wichtigkeit für die Durchführung von fairen und demokratischen Wahlen hat.

Es gibt keine internationale Richtlinie, der Staaten folgen könnten, aber schon manche Autoren – wie *Handley*⁴³³ – und einige internationale Organisationen⁴³⁴ haben Kriterien verfasst, die beim Wahlkreiseinteilungsverfahren zu berücksichtigen sind. Es bestehen sehr große Unterschiede zwischen Ländern, in denen die Grundprinzipien Anwendung finden und diese einen gesetzlichen Entstehungsgrund haben, und Ländern, in denen einfach eine Richtlinie vorhanden ist, der gefolgt wird.

Trotzdem ist eine Klassifizierung der traditionellen Prinzipien⁴³⁵ möglich, die bei einer neuen Wahlkreiseinteilung berücksichtigen werden sollten. Dabei kann zwischen politischen/gesetzlichen und geographischen Grundsätzen unterschieden werden, die sich jeweils in verschiedene Kriterien unterteilen lassen.⁴³⁶ Diese Kriterien sind nicht einzeln zu betrachten, sondern als eine flexible Einheit, die auf jeden Fall respektiert werden muss.⁴³⁷

⁴³³ *Handley, Lisa (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006).*

⁴³⁴ Siehe unten eine ausführliche Erklärung der Kriterien, die von der Europäischen Kommission für Demokratie durch Gesetz, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit Europas (OSZE) und der Sekretariat der Commonwealth verfasst wurden.

⁴³⁵ Die Wichtigkeit dieser Prinzipien wurde durch zwei US-Gerichtsbeschlüsse in den 90er Jahren (*Shaw und Miller*) ratifiziert und bekräftigt. *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation?* (2001), S. 19; vgl. auch *Winburn, Jonathan, The Realities of Redistricting* (2008), S. 28.

⁴³⁶ *Winburn, Jonathan, The Realities of Redistricting* (2008), S. 28.

⁴³⁷ *Brunell, Thomas L., Redistricting and Representation* (2008), S. 50 ff.

Es fehlt in Lehre noch die Ausarbeitung einer gemeinsamen klaren Hierarchie zwischen den verschiedenen Kriterien. Im Gegensatz bestimmen schon vielen Gesetzgebungen eine klare Hierarchie der Wahlkreiseinteilungsgrundsätze.⁴³⁸

a. Gleiche Bezugsgröße

Die gleiche Bezugsgröße stellt den wichtigsten und einen weltweit anerkannten Grundsatz für Wahlkreiseinteilungen dar.⁴³⁹ Sie ist Folge des Gleichheitsprinzips und bedeutet nicht nur, dass jeder Staatsbürger eine Stimme besitzt – *one person, one vote* –, sondern auch, dass diese Stimmen möglichst das gleiche Gewicht – *one value* – haben.⁴⁴⁰

Die Bezugsgröße eines Wahlkreises könnte sich durch die Bevölkerungs-, Staatsangehörigen- oder im Wählerverzeichnis eingetragene Wählerzahl bestimmen lassen.⁴⁴¹ Öfters kommt vor, dass die gesamte Bevölkerung⁴⁴² als Maßstab für die Wahlkreiseinteilung genommen wird. Andere Länder berücksichtigen lediglich die im Wählerverzeichnis eingetragene

⁴³⁸ Siehe unten die Zusammenfassung von der Situation in verschiedenen Ländern.

⁴³⁹ In vielen Ländern ist es sogar die einzige wichtige Voraussetzung, die zu erfüllen ist. *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 28; *Popescu, Marina / Tóka, Gábor*, Districting and Redistricting in Eastern and Central Europe, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard* (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 252 ff.; *Fernández Segado, Francisco*, Estudios de Derecho Electoral (1997), S. 43; *Grilli di Cortona, Pietro / Manzi, Cecilia / Pennisi, Aline / Ricca, Federica / Simeone, Bruno*, Evaluation and Optimization of Electoral Systems (1999), S. 149.

⁴⁴⁰ *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 174.

⁴⁴¹ *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 634 f.

⁴⁴² Länder wie Belgien, Griechenland, Irland und Italien, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 634; auch Ungarn, Neuseeland und Australien (Feststellung der Mandate pro Provinz).

Wählerschaft⁴⁴³ und nur wenige, meistens europäische Länder, verwenden die Zahl der Staatsangehörigen⁴⁴⁴, um die Gleichheit der Wahlkreisbezugsgröße sicherzustellen.⁴⁴⁵

In Einer-Wahlkreisen ist sie einfach zu bestimmen: Sie errechnet sich aus der Zahl der Repräsentierten – Bevölkerung, Staatsangehörigen oder Wählerschaft – durch die Anzahl der Abgeordneten, die das Land oder die Region wählt. So kann die Zahl von Repräsentierten, die einen Wahlkreis bilden muss, bestimmt werden. In Mehrpersonen-Wahlkreisen gibt es verschiedene Lösungen. Entweder werden gleich viele Sitze für jeden Wahlkreis bestimmt und somit die Wahlkreise in ähnlich große aufgeteilt, oder es wird zuerst die Wahlkreiseinteilung – normalerweise nach den politischen Subdivisionen – bestimmt und dann bekommt verhältnismäßig jeder Wahlkreis so viele Sitze wie er Repräsentierte hat⁴⁴⁶.

Selbstverständlich kommen Abweichungen vor. Inwieweit dies noch verfassungsgemäß oder mit dem Gleichheitsprinzip konform ist, ist es eine Frage, die jedes Land anders beantwortet.⁴⁴⁷ Die „one person, one vote, one

⁴⁴³ Beispiele sind das Vereinigte Königreich, Schweden, Spanien und die USA, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (2007), S. 635; auch Australien (Provinzen), Russland und die Ukraine.

⁴⁴⁴ Neben Deutschland sind auch Frankreich, Finnland und Österreich Beispiele dafür, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (2007), S. 634.

⁴⁴⁵ *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 28.

⁴⁴⁶ Diese Lösung wird in Belgien, Finnland, Griechenland – die Verwaltungsbezirke entsprechen den Wahlkreisen und die ersten haben sich mehrmals geändert in den letzten Jahrhunderten -, Österreich und Schweden verwendet, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (2007), S. 636 f., 638 f., 645 ff.

⁴⁴⁷ Eine Untersuchung zeigte, dass drei Viertel der Länder, die gleiche Bezugsgröße als Kriterium berücksichtigen, keine ausführliche maximale Abweichung vorschreiben. *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 28.

value“ Regel sollte aber innerhalb eines zumutbaren Rahmens gewährt werden, d.h., die Wahlkreise sollten ungefähr über eine ähnliche Zahl von Repräsentierten verfügen.⁴⁴⁸

Es gibt verschiedene Methoden für die Messung dieser Abweichungen⁴⁴⁹: Unterschied zwischen dem größten und dem kleinsten Wahlkreis⁴⁵⁰, Variationsatz zwischen diesen beiden⁴⁵¹, maximale Abweichung von der *electoral quota*⁴⁵² und minimaler Prozentsatz der Bevölkerung oder Bevölkerungszahl, die ein Mandat repräsentieren sollte.⁴⁵³

b. Gemeinsames Interesse

Das Kriterium des gemeinsamen Interesses ist nicht klar genug definiert.⁴⁵⁴ Normalerweise wird dieses Prinzip mit anderen zusammengebracht, wie den politischen Subdivisionen, den geographischen Umständen und den Kommunikationsmöglichkeiten, die alle im Folgenden behandelt werden. Selbständig bezieht sich aber dieser Begriff auf Fälle von gemeinsamen ethnischen, rassischen, historischen, kulturellen, wirtschaftlichen, sprachlichen und/oder religiösen Hintergründen.⁴⁵⁵ Dies ist in den Vereinigten Staaten

⁴⁴⁸ In dieser Richtung, vgl. *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation?* (2001), S. 7.

⁴⁴⁹ *Boneo, Horacio, Observing Delimitation*, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project* (2006), S. 388 f.

⁴⁵⁰ Während dieser Untersuchung habe ich kein Land gefunden, das diese Methode anwendet.

⁴⁵¹ So wie in Japan, wo der allergrößte Wahlkreis nicht dem doppelten des allerkleinsten entsprechen darf (ratio 2:1).

⁴⁵² Beispiele sind Deutschland, Kanada, Neuseeland, Mexico, Australien und Indien.

⁴⁵³ Irland, zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern, und Frankreich, 108.000 Einwohnern.

⁴⁵⁴ *Boneo, Horacio, Observing Delimitation*, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project* (2006), S. 391.

⁴⁵⁵ Die ungarische Kommission für Wahlkreiseinteilung sollte genau diese Eigenschaften beachten, wenn sie einen neuen Wahlkreiszuschnitt durchführt, in: *Handley, Lisa, Towards Developing International Standards*, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project* (2006), S. 32.

gegeben, wo der Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Wählern als gemeinsames Interesse bezeichnet wird, weil beide Gruppen meistens unterschiedliche wirtschaftliche Interessen haben.⁴⁵⁶

Nach *Brunell*⁴⁵⁷ sollte sich ein gemeinsames Interesse auf die gemeinsame Ideologie der Gemeinde – *shared ideology* – beziehen und nicht so sehr auf der Geographie basieren. Für ihn sind die täglichen Probleme oder die regionalen Projekte keine wichtigen Faktoren für ein gemeinsames Interesse. Die eigentlich bedeutsamen Themen, die wirklich ein gemeinsames Interesse in der Bevölkerung bilden, sind die nationale Politik mit ideologischem Inhalt. So können jene, die zu einem Wahlkreis gehören, gemeinsam einen Mandatsträger wählen, der ihre Interessen vertritt.

Dieser Begriff hat größere Bedeutung bei Einer-Wahlkreisen, in denen Minderheiten keine Vertretung erhalten.

c. Respektierung der politischen Subdivisionen

Die Wahlkreise sollten auf den verschiedenen politischen Unterteilungen beruhen.⁴⁵⁸ Entsprechend orientiert man sich normalerweise an den Grenzen der Gemeinden, der Landkreise, der Provinzen und schließlich der Regionen. Allerdings hat jedes Land verschiedene politische Unterteilungen von unterschiedlichem Rang.

Die meisten Länder wenden das Prinzip der politischen Subdivisionen als Kriterium für eine neue Wahlkreiseinteilung an.⁴⁵⁹ Es ist eine verhältnismäßig

⁴⁵⁶ *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation? (2001), S. 25 ff.*

⁴⁵⁷ *Brunell, Thomas L., Redistricting and Representation (2008), S. 68.*

⁴⁵⁸ *Grilli di Cortona, Pietro / Manzi, Cecilia / Pennisi, Aline / Ricca, Federica / Simeone, Bruno, Evaluation and Optimization of Electoral Systems (1999), S. 151 f.*

⁴⁵⁹ *Handley, Lisa, Towards Developing International Standards, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 30.*

leichte Aufgabe diese Grenzen zu verwenden, da sie gesetzlich bestimmt sind.⁴⁶⁰ Außerdem vertreten die Gemeinden meistens gemeinsame Interesse.⁴⁶¹ Das Problem könnte an einer anderen Stelle liegen: die Anhaltung der anderen Prinzipien. Mit geographischen Kriterien ergäben sich keine großen Probleme, aber das gemeinsame Interesse und insbesondere die gleiche Bezugsgröße können die Aufgabe einer neuen Wahlkreiseinteilung wirklich komplizierter machen.

d. Beibehalten des Kerns des aktuellen Wahlkreises

Das Prinzip des Beibehaltens des Kerns des aktuellen Wahlkreises tritt nicht notwendigerweise auf und wird immer anderen Kriterien untergeordnet. Trotzdem ist es von enormer Bedeutung, wenn es um politische Fragen und die enge persönliche Beziehung des Abgeordneten zum Wahlkreis geht.

Es ist logisch, dass der Mandatsträger seinen Wahlkreis gleich groß halten will. Gerade deswegen spielt dieser Grundsatz eine wichtige Rolle, wenn die Wahlkreiskommission politisch handelt bzw. das Parlament ist, weil in diesem Fall die politisch-parteiliche Interessen ins Spiel kommen.

Die enge persönliche Beziehung des Abgeordneten zu seinem Wahlkreis ist eine gewollte Konsequenz des Einer-Wahlkreissystems.⁴⁶² Wenn die Wahlkreisgrenzen ständig geändert werden, geht diese spezielle Beziehung und auch der Zusammenhalt der Wählerschaft des Wahlkreises verloren.

⁴⁶⁰ *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L.*, Fair and Effective Representation? (2001), S. 24 f.; *Grilli di Cortona, Pietro / Manzi, Cecilia / Pennisi, Aline / Ricca, Federica / Simeone, Bruno*, Evaluation and Optimization of Electoral Systems (1999), S. 152.

⁴⁶¹ *Boneo, Horacio*, Observing Delimitation, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 389.

⁴⁶² *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 97.

e. Kontiguität

Dem Grundprinzip der Kontiguität („*contiguity*“) obliegt es ungetrennte Wahlkreise zu bilden, d. h. sie müssen nicht in zwei oder mehrere Teilen aufgeteilt sein.⁴⁶³ Wie *Brunell* erklärt „...*every point in a district must be reachable from any other point in the same district without leaving the district*“⁴⁶⁴. Eine Insel ist selbstverständlich ein Sonderfall, bei dem die Wasserkontinuität anerkannt wird.⁴⁶⁵ Natürlich können dann Wahlkreise entstehen, die diesen Grundsatz erfüllen, aber eine außergewöhnliche Form haben, wodurch gleich die Gefahr des „*Gerrymandering*“ auftaucht.

f. „*Compactness*“

Die „*Compactness*“ ist nicht so einfach zu definieren und die Lehre ist sich auch nicht einig, wie dieser Grundsatz am besten verstanden werden kann.⁴⁶⁶ Im Großen und Ganzen fordert er die Entstehung von Wahlkreisen ohne außergewöhnliche Formen.⁴⁶⁷

⁴⁶³ *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation? (2001), S. 20 ff.; Grilli di Cortona, Pietro / Manzi, Cecilia / Pennisi, Aline / Ricca, Federica / Simeone, Bruno, Evaluation and Optimization of Electoral Systems (1999), S. 147 f.*

⁴⁶⁴ *Brunell, Thomas L., Redistricting and Representation (2008), S. 58; Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation? (2001), S. 20 f.*

⁴⁶⁵ In diesem Fall wird sicherlich ein anderes Kriterium eine noch wichtige Rolle spielen, wie z.B. die Zugehörigkeit zu einer politischen Subdivision, vgl. *Brunell, Thomas L., Redistricting and Representation (2008), S. 58.*

⁴⁶⁶ *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation? (2001), S. 22; Winburn, Jonathan, The Realities of Redistricting (2008), S. 28; Boneo, Horacio, Observing Delimitation, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 390; Grilli di Cortona, Pietro / Manzi, Cecilia / Pennisi, Aline / Ricca, Federica / Simeone, Bruno, Evaluation and optimization of Electoral Systems (1999), S. 150 u. 157.*

⁴⁶⁷ Verschiedene US-Landesverfassungsgerichte haben zahlreiche Definitionen in ihren Beschlüssen formuliert, u. a. die Tendenz zu geometrischen Formen, kurzen Grenzen oder geographischen Maßstäben, aber viele vermischen diese Begriffe mit den anderen Kriterien der Wahlkreiseinteilung wie der Kontinuität oder dem gemeinsamen Interessen. *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation? (2001), S. 22 ff.*

Dieses Prinzip wird am wenigstens bei einer Wahlkreiseinteilung befolgt⁴⁶⁸, weil seine Definition bzw. seine genaue juristische Reichweite unklar bleibt.⁴⁶⁹ Jedoch gibt *Brunell* eine ganz logische und sinnvolle Erklärung, wie die nicht kompakten Wahlkreise zu erkennen sind: „*to visually inspect the maps and look the shapes of the various districts*“⁴⁷⁰. Es ist wirklich nicht schwer Wahlkreise zu finden, die eine sehr außergewöhnliche Form aufweisen und nicht mit dem Prinzip der „*compactness*“ übereinstimmen.

Die Bedeutung dieses Prinzips bei der Wahlkreiseinteilung ist auch nicht eindeutig. Obwohl „*compactness*“ in vielen Gerichtsbeschlüssen in den USA in Betracht gezogen wurde⁴⁷¹, wird eine Wahlkreiseinteilung üblicherweise nur dann als regelungskonform erachtet, wenn sie die anderen Prinzipien respektiert oder auf diesen basiert, wie z.B. die natürlichen und/oder verwaltungsrechtlichen Grenzen oder die Einhaltung der Bezugsgröße. Wenn die Form des Wahlkreises nicht kompakt ist und aus willkürlichen und unerklärlichen Gründen entstand, ist sie eindeutig gerichtlich angreifbar.⁴⁷²

g. Topographie

Unter dem Begriff der Topographie werden natürliche Grenzen – wie Inseln, Gebirge, Flüsse, Seen –, die Kommunikations- und Verkehrsmittel, die jeden Ort innerhalb des Wahlkreises gut erreichbar machen und die Wahlkreisfläche zusammenfassen, verstanden. Die Kommunikations- und Verkehrsmittel kommt in Fällen in Betracht, in denen der Wahlkreis eine zu große Fläche hat, um die Bedingung der gleichen Bezugsgröße zu erfüllen. Dies macht es dem Repräsentanten aber gleichzeitig unmöglich, den Wahlkreis

⁴⁶⁸ *Brunell, Thomas L.*, Redistricting and Representation (2008), S. 59.

⁴⁶⁹ „*The conclusion is that compactness is not a sufficiently precise concept to be used as legal standard for districting plans*“, vgl. *Brunell, Thomas L.*, Redistricting and Representation (2008), S. 61.

⁴⁷⁰ *Brunell, Thomas L.*, Redistricting and Representation (2008), S. 61.

⁴⁷¹ *Ibid.*, S. 61 ff.

⁴⁷² *Thompson, Dennis F.*, Just Elections (2002), S. 43.

vollständig zu besuchen und die Wählerschaft gut zu vertreten.⁴⁷³ Normalerweise führt dieses Kriterium zu einer Überrepräsentation von ländlichen Gebieten.

2. Angleichung der Wahlkreise oder Wahlkreisneueinteilung

Wenn schon die Wahlkreise nach den obengenannten Grundsätzen bestimmt wurden, wird lediglich periodisch eine Revision der Bevölkerungszahl eines jeden Wahlkreises und seiner Grenzen nötig, um die Gleichheit der Wahl – „*one person, one vote; one vote, one value*“ – zu gewährleisten und ein passives *malapportionment* zu verhindern. Ebenso wichtig ist es, dass dieses Verfahren als fair und unparteiisch angesehen wird, wofür eine unabhängige und parteilose Kommission die beste Lösung zu sein scheint.⁴⁷⁴

Der beste Zeitpunkt für eine Neugliederung der Wahlkreise ist unterschiedlich und hängt stark von den technischen Mechanismen ab, die die Länder für Volkszählungen zur Verfügung haben. Die meisten Länder entscheiden sich für eine Neugliederung gleich nach der amtlichen Volkszählung⁴⁷⁵, während andere sie immer vor den Wahlen durchführen⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Ein typisches Beispiel hierfür sind die riesigen Gebiete in Nordkanada. Die gleiche Begründung hat das EGMR für eine Abweichung von 1 bis 4,8 zwischen Wahlkreisen in Island gegeben, Eur. Com. HR., X v. Iceland, vgl. *Garrone, Pierre, The Constitutional Principles of Electoral Law*, in: *Heinz, Wolfgang / Klein, Harald (Hrsg.), Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies* (1998), S. 26.

⁴⁷⁴ Siehe den Fall von Neuseeland, in dem die Gleichheit, die Gerechtigkeit und Unparteilichkeit des Verfahrens durch eine unabhängige Kommission und eine detaillierte Regelung für die Neueinteilung gewährleistet werden.

⁴⁷⁵ So ist es z. B. in Belgien, Griechenland, Italien, Kanada, Österreich und der Schweiz, Frankreich immer nach zwei Volkszählungen, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (2007), S. 635; auch Neuseeland, Indien und Japan.

⁴⁷⁶ Z. B. Finnland und Spanien, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und

Einige Wahlgesetzgebungen sehen eine Neueinteilung der Wahlkreise vor, wenn die im Gesetz bestimmten Situationen gegeben sind, wie es in Deutschland der Fall ist, wenn es eine Abweichung von +/- 25% zwischen den Wahlkreisen gibt (Anpassungspflicht).⁴⁷⁷

Zeit- und Kostenverschwendungen können nach *Engstrom* vermieden werden, wenn eine Änderung vom Mehrheits- zum Verhältniswahlssystem vorgenommen wird.⁴⁷⁸ Eine solche Entscheidung kann bedeuten, dass alle Wahlkreise auf nationaler Ebene auf nur einen Wahlkreis oder auf die administrativen Einheiten des Landes angepasst werden. Diese Behauptung von *Engstrom* stimmt aber nicht ganz: in einem Verhältniswahlssystem mit relativ kleiner Wahlkreisgröße – zwischen zwei und fünf Sitzen –, muss regelmäßig die Zahl der Mandate pro Wahlkreis überprüft werden, um das gleiche Stimmgewicht – *one person, one vote, one value* – zu gewährleisten. Ein besonderes Beispiel hierfür ist Irland, wo regelmäßig die Wahlkreisgrenzen überprüft werden müssen.

3. Zuständige Institution

Wer die Verantwortung der Einteilung oder Angleichung der bestehenden Wahlkreise übernimmt, ist von großer Bedeutung und kann den Unterschied zwischen einem erfolgreichen und einem unfairen und manipulierbaren System machen.

Es wird behauptet, die beste Lösung sei, die Revision von Wahlkreisgrenzen von einer unabhängigen Kommission durchführen zu lassen und nicht vom gleichen legislativen Organ, wie es in einigen Staaten der USA

Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 635.

⁴⁷⁷ So verhält es sich auch in Australien.

⁴⁷⁸ *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation?* (2001), S. 5.

der Fall ist.⁴⁷⁹ Dies erspart nicht nur Konflikte innerhalb des Parlaments, sondern sorgt auch für die notwendige Legitimität und garantiert technisch begründete Bestimmungen, die ohne wahlgezielten Kalkulierungen gemacht wurde.⁴⁸⁰ Es gibt wenige Autoren, die dieser Meinung kritisch gegenüberstehen, wie *Dixon*, und denken, dass es keinen Sinn hat, Politiker von den Kommissionen auszuschließen, da so etwas wie Unparteilichkeit („*nonpartisanship*“) nicht wirklich existiert.⁴⁸¹

Einige Aspekte können die Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit der Wahlkreiskommission unterstützen. Die Kommissionen bestehen normalerweise aus nicht parteipolitischen Beamten, Fachleuten – Geographen, Statistikern, Wahlrechtlern, usw. – und/oder (ehemalige) Richtern. Viele Staaten integrieren Vertreter der politischen Parteien ins Einteilungsverfahren, damit alles von ihnen anerkannt und legitimiert wird.⁴⁸²

Von großer Bedeutung ist die Einrichtung, die die endgültige Entscheidung über die neuen Wahlkreisgrenzen trifft. Viele Wahlkreiskommissionen erstatten Empfehlungsberichte an das Parlament, die selbstverständlich nicht verbindlich sind. Dann sind es die Parlamente selbst, die die Wahlkreiseinteilung regeln müssen.⁴⁸³ Andere Länder wie Neuseeland und Australien geben der Kommission die Vollmacht zu entscheiden, was Gesetz wird, und dies ist sogar gerichtlich unangreifbar. Andererseits lassen die USA den Gerichten immer die Möglichkeit offen, sich zu diesem Thema zu äußern.

⁴⁷⁹ *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L.*, Fair and Effective Representation? (2001), S. 7 f.

⁴⁸⁰ Wie *Engstrom* detailliert erklärt, könnte die Neueinteilung der Wahlkreise einen Kampf um das politische Überleben zwischen Abgeordneten verursachen. *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L.*, Fair and Effective Representation? (2001), S. 7 f.

⁴⁸¹ *McRobie, Alan*, An Independent Commission with Political Input, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 38.

⁴⁸² *Boneo, Horacio*, Observing Delimitation, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.)*, Delimitation Equity Project (2006), S. 392 f.

⁴⁸³ So ist es z. B. in Deutschland, Großbritannien, in allen Bundesstaaten der USA, in einigen Bundesstaaten von Kanada, in Indien und in Irland.

Die Teilnahme von Bürgern, Organisationen und der allgemeinen Öffentlichkeit in diesem Verfahren geben der Wahlkreiseinteilung die notwendige Legitimation und Anerkennung seitens des Volkes. Länder wie Kanada und Australien legen eine gewisse Zeit fest, in der sie den Entwurf veröffentlichen und Änderungsvorschläge von den Beteiligten gerichtet und analysiert werden.⁴⁸⁴ Damit wird für Transparenz und Öffentlichkeit gesorgt.

4. Gerichtliche Kontrolle

In einigen Ländern können die Entscheidungen der Wahlkreiskommission oder des Parlaments gerichtlich angefochten werden. Die Möglichkeit, die Einteilung der Wahlkreise gerichtlich überprüfen zu lassen, sollte die Kommission oder das Parlament davon abhalten, das Verfahren der Wahlkreiseinteilung zu manipulieren.⁴⁸⁵ In Europa ist dies nur üblich bei flagranten Verfassungswidrigkeiten, so wird den Kommissionen oder den Parlamenten viel Spielraum gelassen, bei der Anpassung der Wahlkreise effektiv zu handeln; anders ist es in den USA, wo die strenge Grundsätze der Wahlkreiseinteilung oft vor Gericht diskutiert werden.⁴⁸⁶

5. Internationale Standards der Wahlkreiseinteilung

Verschiedene internationale Einrichtungen haben Prinzipien verfasst, die einen neuen Zuschnitt der Wahlkreise prägen sollten.

⁴⁸⁴ *Boneo, Horacio*, Observing Delimitation, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 394.

⁴⁸⁵ *Snyder, Richard / Samuels, David*, Devaluing the Vote in Latin America, in: *Diamond, Larry / Plattner, Marc F.* (Hrsg.), *Electoral Systems and Democracy* (2007), S. 175 f.

⁴⁸⁶ *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (2007), S. 636; *Snyder, Richard / Samuels, David*, Devaluing the Vote in Latin America, in: *Diamond, Larry / Plattner, Marc F.* (Hrsg.), *Electoral Systems and Democracy* (2007), S. 175.

a. Venedig-Kommission⁴⁸⁷

Die Venedig-Kommission traf sich 2002 in Venedig, um Richtlinien zum Thema Wahlen festzulegen. Es war klar, dass diese keinen verbindlichen Charakter haben würden, aber sie sollten als Leitlinien dienen. Beim Thema Wahlkreiseinteilung spielt das Grundprinzip der gleichen Wählerstärke die größte Rolle, das durch folgende Kriterien verwirklicht werden soll:

- Gültigkeit für die Wahl der ersten Kammern;
- gleiche und klare Verteilung der Sitze nach Bevölkerung, Staatsangehörigen, Zahl der eingetragenen Wähler oder Zahl der Stimmberechtigten. Eine Kombination aus diesen Kriterien ist es auch möglich;
- Berücksichtigung von geographischen und historischen Kriterien sowie von Verwaltungsgrenzen;
- Höchstabweichungen bei der Wahlkreisbevölkerung von 10%, die aber keinesfalls 15% überschreiten dürfen. Sonderfälle können nur unter besonderen Umständen – Schutz von Minderheiten, Verwaltungseinheit mit geringer Bevölkerungsdichte – zugelassen werden;
- Neuverteilung der Sitze und/oder der Wahlkreise mindestens alle zehn Jahre und außerhalb der Wahlzeiten, wenn dies möglich ist;
- kein neuer Zuschnitt der Wahlkreise – sondern der Sitze – ist nötig im Fall von Mehrpersonen-Wahlkreisen und es sollten Verwaltungseinheiten als Wahlkreise bevorzugt werden;
- bei Einer-Wahlkreisen ist eine neue Einteilung erforderlich, die auch folgende Richtlinien befolgen soll:
 - o unparteiisch geprägt;
 - o keine Benachteiligung nationaler Minderheiten;
 - o Berücksichtigung der Stellungnahme eines Ausschusses, der mehrheitlich aus unabhängigen Mitgliedern bestehen sollte, vorzugsweise einem Geografen, einem Soziologen und Vertretern der Parteien und Minderheiten.

⁴⁸⁷ Boneo, Horacio, Observing Delimitation, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 401 f.; Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen (2002).

b. Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) von OSZE⁴⁸⁸

Folgende Richtlinien sollten nach dem Vorschlag des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) von OSZE berücksichtigt werden:

- Jedes Mandat sollte eine möglichst gleiche Zahl von eingetragenen Wählern vertreten;
- in Mehrheitswahlsystemen sollten die Abweichungen hinsichtlich der Bevölkerungs- oder Wählerzahl zwischen Wahlkreisen 10% nicht überschreiten;
- in Verhältniswahlsystemen könnten die Wahlkreise eine unterschiedliche Anzahl von Wählern haben, aber jeder Wahlkreis sollte eine proportionale Zahl von Mandaten bekommen, die seiner Zahl von Wählern entspricht;
- das Wahlgesetz sollte detailliert die Kriterien, die die Wahlkreiseinteilung prägen, erläutern, wie die Bevölkerungsanzahl pro Wahlkreis und die geographischen, administrativen und historischen Merkmale, die die Wahlkreisgrenzen ausmachen; und
- politische Unparteilichkeit bei der Zusammenstellung der Wahlkreiskommission, die vorzugsweise aus unabhängigen Experten bestehen sollte.

Noch eine weitere Richtlinie gibt die OSZE im Kopenhagener Dokument⁴⁸⁹ bekannt. Wenn eine neue Wahlkreiseinteilung notwendig ist, sollte sie periodisch vorbestimmt und die letzte Volkszählung oder das aktualisierte Wählerverzeichnis berücksichtigen. Sie sollte auch mit Transparenz und öffentlicher Beteiligung durchgeführt werden.

⁴⁸⁸ Boneo, Horacio, Observing Delimitation, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 401-404; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Handbook for Democratic Election Observers (2003), S. 63.

⁴⁸⁹ Boneo, Horacio, Observing Delimitation, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 403 f.

c. Sekretariat der Commonwealth⁴⁹⁰

Das Handbuch des Sekretariats der Commonwealth erkennt die unterschiedliche Bedeutung zwischen der Wahlkreiseinteilung nach Mehrheits- und Verhältniswahlsystem an. In Mehrheitswahlsystemen ist der Respekt des Prinzips „one man – one vote“ in Gefahr, wenn ähnliche Bezugsgrößen für die Wahlkreise nicht gewährleistet sind. Das Einteilungsverfahren sollte transparent und fair sein, und von einer unabhängigen und unparteiischen Kommission durchgeführt werden.

Andere zu berücksichtigende Faktoren für die Einteilung der Wahlkreise sind die Natur- und Verwaltungsgrenzen, die geographische „compactness“, ein für die Bevölkerung leichtes Kommunikationssystem und ein gemeinsames Interesse, d. h. ethische, rassische, wirtschaftliche, religiöse, sprachliche und historische Gemeinsamkeit.

d. UN-Menschenrechtsausschuss

Der UN-Menschenrechtsausschuss (MRA) hat sich auch zum Problem der Wahlkreiseinteilung ausgesprochen.⁴⁹¹ Im Entscheid von *Istvan Mátyus v. Slovakia*⁴⁹² hielt der Ausschuss fest, dass die politischen Rechte des Art. 25 Pakt II verletzt seien, falls anlässlich einer Wahl für ein kommunales Parlament die verschiedenen Wahlkreise markante Unterschiede hinsichtlich der für einen Sitz notwendigen Bevölkerungsanzahl aufweisen. Konkret waren es in diesem

⁴⁹⁰ Manual for Domestic Observer prepared by the Commonwealth Secretariat, vgl. *Boneo, Horacio*, Observing Delimitation, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 404.

⁴⁹¹ Die Entscheidungen des MRA sind quasi-gerichtlich und stellen eine Sachentscheidung dar. Sie haben keine unmittelbar völkerrechtliche Verbindlichkeit wirken jedoch *pacta sunt servanda*, da die Staaten den Pakt einhalten müssen. Dadurch entsteht eine mittelbare Verbindlichkeit der Auffassung des MRA. Zudem hat der MRA eine hohe moralische Autorität sowie normative und institutionelle Legitimität, vgl. *v. der Wense, Wolf*, *Der UN-Menschenrechtsausschuss und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte* (1999), S. 54 f.

⁴⁹² *Istvan Mátyus v. Slovakia*, Human Rights Committee, Communication No. 923/2000, UN doc. A/57/40 (Vol. II) at 257 (2002).

Fall ein Sitz pro 1400 Einwohner in einem Wahlkreis und ein Sitz für 200 Einwohner in einem anderen Wahlkreis. Dies gelte umso mehr, wenn das Wahlgesetz eine proportionale Zuteilung der Anzahl Sitze vorschreibe.

6. Zusammenfassung nach Länder

Im Folgenden erfolgt eine Zusammenfassung des Wahlkreiseinteilungsverfahrens in verschiedenen Ländern der Welt, damit die unterschiedlichen Lösungen, aber auch Ähnlichkeiten, in Bezug auf die in den jeweiligen Staaten gültigen Kriterien, die zuständigen Institutionen und andere wichtige Elementen transparent werden.

a. Australien⁴⁹³

Das *House of Representatives* besteht aus Abgeordneten, die in Einer-Wahlkreisen gewählt wurden. Das Verfahren einer neuen Wahlkreiseinteilung wird ausführlich im Wahlgesetz – *the Commonwealth Electoral Act 1918* – geregelt. Eine Neuwahlkreiseinteilung wird durchgeführt bei:

- einer Änderung der Bevölkerungszahl in einer Provinz, die zu einer Änderung in der Anzahl seiner Abgeordneten führt,
- einer Abweichung von mehr als 10% der Wahlberechtigten von mindestens einem Drittel der Wahlkreise einer Provinz, die zwei aufeinanderfolgende Monate andauert,
- Ablauf von sieben Jahren nach dem letzten durchgeführten Wahlkreiszuschnitt.

Das Verfahren wird vom „*Redistribution Committee*“ durchgeführt, das nicht aus Mitgliedern der Parteien, sondern aus Bundeswahlleitern, den jeweiligen Landeswahlleitern, dem *Surveyor General* und dem *Auditor*

⁴⁹³ *Medew, Rod*, Redistribution in Australia, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 97-105; *Maley, Michael*, Using Projections to Equalize Electoral District Populations, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.)*, Delimitation Equity Project (2006), S. 171-185.

General, beide aus der entsprechenden Provinz, besteht. Der Bundeswahlleiter lädt öffentlich Personen und Institutionen ein, um binnen 30 Tagen schriftliche Vorschläge zu erstellen. Diese Vorschläge werden der Öffentlichkeit mitgeteilt, damit sie kommentiert werden können. Das „*Committee*“ berücksichtigt diese Information und fertigt eine neue Wahlkreiskarte an, die veröffentlicht werden muss. Jede Person und Organisation hat 28 Tage Zeit, um Änderungen zu verlangen, über die von einer speziellen Kommission – den Mitgliedern der „*Redistribution Committee*“ plus zwei Mitgliedern der Bundeswahlleitung – binnen 60 Tagen entschieden wird. Die endgültigen Beschlüsse sind gerichtlich unanfechtbar, mit Ausnahme möglicher Verfassungswidrigkeiten.

Die Einteilungskriterien sind folgende:

- Der Bundesstaat oder das Territorium muss in genau so viele Wahlkreise eingeteilt werden, wie in den Mandaten des *House of Representative* bestimmt wurde.
- Die vorgeschlagenen Wahlkreise können keine Abweichungen von mehr als 10% der *electoral quota* beinhalten.
- Die prognostizierte eingetragene Wählerschaft jedes Wahlkreises sollte nicht – „*as far as practicable*“ – +/-3,5% von der aktuellen Wählerzahl in den nächsten drei Jahren und sechs Monaten abweichen. Diese Zeit von dreieinhalb Jahren entspricht der Hälfte der Zeit, nach der eine neue Wahlkreiseinteilung realisiert werden muss. Diese Prognose⁴⁹⁴ wird berücksichtigt, um große künftige Abweichungen zu verhindern und macht eine vorzeitige Neueinteilung erforderlich.⁴⁹⁵
- Geringere Bedeutung haben die Berücksichtigung von folgenden Prinzipien in den vorgeschlagenen Wahlkreisen:

⁴⁹⁴ Die benutzte Technik ist ein demographischer Algorithmus, der die Fruchtbarkeits-, Sterbe- und Innenmigrationsrate berücksichtigt. *Medew, Rod*, Redistribution in Australia, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 101.

⁴⁹⁵ *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.)*, Delimitation Equity Project (2006), S. 29.

- Interessen der Gemeinde, d.h. wirtschaftliche, soziale und regionale Interessen⁴⁹⁶;
- Kommunikations- und Verkehrsmittel, d. h. auch Erreichbarkeit;
- geographische Marksteine und Kontiguität und
- aktuelle Wahlkreisgrenzen.

Merkwürdig ist es aber, welche Zahlen für die Festlegung der Sitze betrachtet werden: während für die Bestimmung der Anzahl von Abgeordneten in jedem Land die Bevölkerungszahl in Betracht gezogen wird, wird in Australien die eingetragene Wählerschaft für den Wahlkreischnitt innerhalb der Länder berücksichtigt.⁴⁹⁷ Da in Australien Wahlpflicht herrscht, sind die Wählerverzeichnisse zuverlässig und aktualisiert.

Wie die Anzahl der Abgeordneten für jede Provinz berechnet wird, wird in Sektion 24 der australischen Verfassung und Sektion 48 der *Commonwealth Electoral Act 1918* geregelt. Die Bevölkerungszahl wird durch die Anzahl der Senatoren mal zwei geteilt und so ergibt sich die sog. „*electoral quota*“⁴⁹⁸. Die Anzahl der Bevölkerung einer jeden Provinz wird durch das vorige Ergebnis geteilt und diesem Resultat entspricht die Anzahl von Abgeordneten eines jeden Bundesstaates⁴⁹⁹. Wie bereits erwähnt wurde, wird für die Festlegung der innenstaatlichen Wahlkreisgrenzen die Anzahl der im Wählerverzeichnis eingetragenen Wähler berücksichtigt.

Wie zu erkennen ist, hat der Grundsatz der Gleichheit die größte Bedeutung, wenn eine neue Wahlkreiseinteilung erforderlich ist. Trotzdem hat der *High Court of Australia*⁵⁰⁰ beschlossen, dass die australische Verfassung

⁴⁹⁶ *Ibid.*, S. 31.

⁴⁹⁷ *Wright, J. F. H.*, An Electoral Basis for Responsible Government, in: *Lijphart, Arend / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Choosing an Electoral System (1984), S. 130.

⁴⁹⁸ $\text{Bevölkerung} / (72 \times 2) = \text{electoral quota}$.

⁴⁹⁹ Die Rundung dieser Zahl folgt der Regel der nächsten kompletten Zahl.

⁵⁰⁰ *McGinty v Western Australia* (1996), vgl. *Medew, Rod*, Redistribution in Australia, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 101 f.

keine Gewährleistung auf gleiche oder ähnliche Anzahl von Wählern gibt. Zwei Versuche, dieses Prinzip durch Referendums in die Verfassung aufzunehmen, sind gescheitert⁵⁰¹.

b. Deutschland

Die Wahlkreiseinteilung ist in Deutschland Aufgabe des Gesetzgebers (Art. 38 Abs. 3 GG u. § 2 Abs. 2 BWahlG).⁵⁰² Ihre verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hängen vom ausgewählten Wahlsystem und der Interpretation des Begriffes „Wahlgleichheit“ ab.⁵⁰³

Aufgrund der Wahlgleichheit, die als verfassungsrechtlicher Wahlrechtgrundsatz respektiert werden muss, muss der Bundesgesetzgeber die Wahlkreise „möglichst gleich groß“⁵⁰⁴ determinieren. Die heutigen 299 Einer-Wahlkreise dienen der Wahl der Direktmandate, d.h. durch die Erststimme wird ein Kandidat und nicht eine Partei gewählt, Dies soll der Chancengleichheit der Wahlbewerber dienen und etwa die gleiche Stimmkraft der Wählerschaft gewährleisten.⁵⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht entscheidet

⁵⁰¹ 1974 wurde von 48% der Wähler mit „ja“ gestimmt. 1988 waren nur 38% dafür, in: *Medew, Rod, Redistribution in Australia*, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective* (2008), S. 102.

⁵⁰² *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3 Rn. 1.

⁵⁰³ Bei einem Mehrheitswahlsystem wird die Wahlgleichheit als gleicher Zählwert der Stimmen bezeichnet. Daher sind große Unterschiede zwischen den Stimmen in Wahlkreisen nicht mit diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz vereinbar. Andererseits kommt bei einem reinen Verhältniswahlsystem neben dem gleichen Zählwert auch der gleiche Erfolgswert hinzu, d.h., die Bedeutung der unterschiedlichen Wahlkreisgröße ist keiner, vgl. *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3 Rn. 1; *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar Bd. 2*, 1998, Art. 38 Rn. 102; *Bausback, Winfried*, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 1998, S. 243 ff.

⁵⁰⁴ BVerfGE 95, 335, 353, 358, 363 und 364; vgl. auch *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3 Rn. 1.

⁵⁰⁵ *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 3; „Der Erfolgswert der Erststimme hängt aber von der Größe des Wahlkreises ab.“, vgl. *Morlok, Martin*, in: *Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2*, 1998, Art. 38 Rn. 102.

über die Frage der Verletzung der Wahlgleichheit aufgrund der unterschiedlichen Größe der Wahlkreise. Nach *Schreiber* vergisst das Gericht bei solchen Entscheidungen, dass das Wahlsystem kein reines, sondern ein personalisiertes Verhältniswahlsystem ist.⁵⁰⁶ Nach *Heintzen* erkennt das Bundesverfassungsgericht an, dass die Gleichheit der Wahlkreise nicht mit mathematischer Präzision verwirklicht werden kann; daher sei ein gewisser Spielraum des Gesetzgebers vollkommen akzeptabel.⁵⁰⁷

Die Wahlkreiseinteilung wird dann durch ein Gesetz geregelt. Eine Wahlkreiskommission⁵⁰⁸ schlägt dem Bundestag vor, ob und welche konkreten und begründeten Änderungen des geltenden Zuschnitts der Wahlkreise vorgenommen werden sollten. Dieser Bericht wird unter Mitwirkung von Beauftragten des Bundesministeriums des Innern und der jeweiligen Bundesländer bearbeitet.⁵⁰⁹ Er wird dem Bundesministerium des Innern binnen 15 Monaten zugeleitet, das den Bericht unverzüglich dem Bundestag zuleiten muss.⁵¹⁰ Sowohl die Bundesregierung wie auch der Bundestag sind nicht an den Bericht gebunden⁵¹¹ und letzter kann sogar alle Teile des Berichtes ablehnen. Der Bundestag ist aber gesetzlich verpflichtet, Änderungen vorzunehmen – entweder eigene oder die vorgeschlagene –, wenn

⁵⁰⁶ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3 Rn. 2, und BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 2.

⁵⁰⁷ *Heintzen, Markus*, Rechtsgutachten (1996), S. 53; siehe unten die Toleranzgrenzen von § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BWahlG.

⁵⁰⁸ Sie wird für jede Wahlperiode des Bundestages vom Bundespräsident ernannt. Sie besteht aus dem Präsidenten des StBA, einem Bundesrichter des BVerwG – vorgeschlagen vom selben Gericht – und fünf von den Bundesländern ernannten Mitgliedern. *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 32; *Schrott, Peter*, Case Study: Germany, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 246 f.; *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 3 Rn. 2.

⁵⁰⁹ *Schrott, Peter*, Case Study: Germany, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 247.

⁵¹⁰ *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 3 Rn. 9.

⁵¹¹ *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 35 ff.; *Schrott, Peter*, Case Study: Germany, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 247; *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 3 Rn. 9.

Abweichungen von mehr als +/-25% zwischen Wahlkreisen bei der aktuellen Einteilung vorliegen.⁵¹²

Das Bundesverfassungsgericht prüft einfach, ob die Grundsätze des Wahlkreischnitts nicht überschritten wurden, aber nicht, ob der Gesetzgeber die beste Lösung gefunden hat.⁵¹³

Die Grundsätze bei der Festlegung und Abgrenzung der Wahlkreise sind in § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 BWahlG niedergeschrieben. Die folgenden Kriterien⁵¹⁴ müssen von allen an der Wahlkreiseinteilung beteiligten Organen und Institutionen – Wahlkreiskommission, Bundestag, Bundesministerium des Innern und Beauftragten der verschiedenen Bundesländern⁵¹⁵ – respektiert werden, weil sie „im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG der Sicherung des gleichen Stimmgewichts und der Erfolgchancengleichheit jeder Wählerstimme sowie der Chancengleichheit“ dienen.⁵¹⁶ Die Grundsätze haben eine klare Hierarchie, was auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde.⁵¹⁷

⁵¹² Der Bundestag nimmt Änderungen in den Wahlkreisgrenzen vor, wenn er gesetzlich verpflichtet ist, *Schrott, Peter*, Case Study: Germany, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 246 f; *Falter, Jürgen F. / Winkler, Jürgen R.*, Wahlgeographie und politische Ökologie, in: *Falter, Jürgen W. / Schoen, Harald* (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, 1. Aufl. (2005), S. 129.

⁵¹³ *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 8.

⁵¹⁴ *Schrott, Peter*, Case Study: Germany, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 247; *Boettcher, Enno / Högner, Reinhard*, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl. (1994), § 3 Rn. 5.

⁵¹⁵ *Schrott, Peter*, Case Study: Germany, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 247.

⁵¹⁶ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3 Rn. 12.

⁵¹⁷ „Zwingend sind die Einhaltung der Ländergrenzen (Nr. 1) und die Maximalabweichung von 25 v.H. der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise (Nr. 3). Der Grundsatz der Verteilung der Wahlkreise entsprechend dem Bevölkerungsanteil der einzelnen Länder „muss... soweit wie möglich“ beachtet werden (Nr. 2). In der nächsten Stufe der Bindung, einer Sollvorschrift, findet sich der Grundsatz, dass der Wahlkreis ein zusammenhängendes Gebiet bilden (Nr. 4) und dass die Bevölkerungszahl des Wahlkreises nicht mehr als 15 v.H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen soll (Nr. 3). Für den Grundsatz der Einhaltung der Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte ist eine noch geringere Bindung gegeben, diese „sollen nach Möglichkeit eingehalten werden“ (Nr. 5). Diese abgestufte Bindung lässt sich neben dem Wortlaut auch aus der fortlaufenden Nummerierung ablesen, wobei zu beachten ist, dass Nr. 3 sowohl eine zwingende Regelung als

1. „Die Ländergrenzen sind einzuhalten.“

Das Kriterium der Einhaltung der Ländergrenzen bedeutet, dass die Wahlkreise jeweils vollständig innerhalb der Ländergrenzen liegen müssen. Dieser Grundsatz respektiert das Prinzip der verfassungsrechtlich abgesicherten bundesstaatlichen Gliederung Deutschlands. Es bezieht sich auf den zweiten Grundsatz.⁵¹⁸

2. „Die Zahl der Wahlkreise in einem Land muss seinem Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen.“

Jedes Bundesland muss so viele Wahlkreise haben, wie dies der Bevölkerungszahl proportional zum Bundesgebiet entspricht.⁵¹⁹ Die Bevölkerungszahl bezieht sich auf die Anzahl der deutschen Wohnbevölkerung, d.h. nicht auf Ausländer.⁵²⁰

Der Gesetzgeber will mit dieser „Muss-Regelung soweit wie möglich“ die Bewahrung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen sicherstellen. Es ist aber höchstwichtig zu definieren, wie viel Spielraum sich konkret hinter der Formulierung „soweit wie möglich“ verbirgt. Zwei verschiedene Auslegungen wurden in den letzten zehn Jahren verwendet. Die Wahlkreiskommission für die 14. Wahlperiode des Bundestages entschied sich für die Anwendung der Auf- und Abrundung der errechneten Dezimalstellen, weil sie der Ansicht war, es reiche eine annähernde Proportionalität aus, damit andere Kriterien bei der Einteilung berücksichtigt werden könnten. Der Gesetzgeber ist dieser

auch eine Sollvorschrift enthält und deshalb hinter Nr. 2 („muss... soweit wie möglich“) und vor Nr. 4 („soll“) eingeordnet wird.“ BVerfG, 2 BvR 1252/99 vom 18.7.2001, Absatz-Nr. 24.

⁵¹⁸ Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3, Rn. 13.

⁵¹⁹ BVerfGE 16, 130 (140); 16, 145 (146); vgl. auch Heintzen, Markus, Rechtsgutachten (1996), S. 53.

⁵²⁰ Siehe unten Nr. 6.

Interpretation auch gefolgt.⁵²¹ Für die 15. Wahlperiode des Bundestages entschied sich die Wahlkreiskommission anders und sprach sich für eine strikte Anwendung des proportionalen Zuteilungsverfahrens aus, so dass die Wahlkreise „soweit rechnerisch wie möglich“ gleich sein mussten.⁵²² Dieser Vorschlag wurde aber nicht vom Bundestag angenommen und der Gesetzgeber folgte der vorigen Auslegung der Auf- und Abrundung. Trotzdem bestand die Wahlkreiskommission auf ihrer Ansicht in den nächsten Berichten, bis der Gesetzgeber schließlich im letzten Wahlkreisänderungsgesetz die Einteilung der 299 Bundestagswahlkreise an dasselbe Berechnungsverfahren wie für die Sitze der Landeslisten gekoppelt hat.⁵²³

3. „Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises soll von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 Prozent nach oben oder nach unten abweichen; beträgt die Abweichung mehr als 25 Prozent, ist eine Neueinteilung vorzunehmen.“

Der Hintergrund der Regelung der maximalen Abweichung ist, ungefähr den gleichen Erfolgswert der Erststimme zu gewährleisten. Da die Bevölkerungszahl sich von Wahlkreis zu Wahlkreis ständig ändert und somit das Prinzip der Gleichheit nicht perfekt verwirklicht werden kann, hat der Gesetzgeber eine Toleranzgrenze von 15% nach oben oder nach unten im Verhältnis zur Durchschnittsgröße bestimmt. Wird diese Toleranzgrenze überschritten, wird eine Rechtfertigung für diese Abweichung notwendig, wie etwa die im Gesetz bestimmte Gewährleistung des Grundsatzes der Beachtung der Landesgrenzen, des Gebietszusammenhanges, der Einhaltung der kommunalen Grenzen oder die Wahrung regionaler Besonderheiten sowie

⁵²¹ Schreiber, Wolfgang, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 15.

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ *Ibid.*, Rn. 16.

eindeutige Erkenntnisse nach langer Beobachtung der Bevölkerungsentwicklung.⁵²⁴

Die absolute Grenze ist mit 25% nach oben oder nach unten festgelegt.⁵²⁵ Wird diese Prozentzahl erreicht, muss der Gesetzgeber eine neue Einteilung durchführen, da ein Verstoß gegen die Wahlgleichheit vorliegt.⁵²⁶

4. „Der Wahlkreis sollen ein zusammenhängendes Gebiet bilden.“

Das Kriterium, dass der Wahlkreis ein zusammenhängendes Gebilde sein soll, ermöglicht die Verwirklichung der Kontinuität der räumlichen Gestalt des Wahlkreises, die die enge persönliche Beziehung vom Abgeordneten zur Wahlkreiswählerschaft beibehält, was sehr wichtig in Wahlsystemen mit Einer-Wahlkreisen ist.⁵²⁷

Literatur⁵²⁸ und Rechtsprechung⁵²⁹ bringen dieses Kriterium mit historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Parametern in Verbindung. Das

⁵²⁴ Löwer, Wolfgang, Aktuelle wahlrechtliche Verfassungsfragen: Rechtsgutachten erstattet dem Deutschen Bundestag (1996), S. 42; Schreiber, Wolfgang, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 20.

⁵²⁵ Handley, Lisa, Towards Developing International Standards, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 29; Schreiber, Wolfgang, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 19.

⁵²⁶ Dieses war ein Thema der Reformdiskussion 1996. Da die Prozentangaben der Toleranzgrenze nicht in den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen fixiert wurden, ist es nach Heintzen die Aufgabe des Wahlgesetzgebers, diesen Aspekt zu präzisieren, vgl. Heintzen, Markus, Rechtsgutachten (1996), S. 58; ferner Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3 Rn. 18 ff.; Bausback, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 1998, S. 245 ff.; Seifert, Karl-Heinz, Bundeswahlrecht, 3. Aufl. (1976), Art. 38 GG Rn. 30; Schreiber, Wolfgang, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 21.

⁵²⁷ Schreiber, Wolfgang, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 25.

⁵²⁸ Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3 Rn. 25.

⁵²⁹ „Dabei sind die Grundsätze jeweils durch verschiedene Prinzipien gerechtfertigt. (...) Mit den Regelungen in Nr. 4 (Wahlkreis als zusammenhängendes Gebiet) und insbesondere in Nr. 5 (Einhaltung der Grenzen der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte) soll an die natürlichen, insbesondere an die administrativen und politischen (wirtschaftlichen, kulturellen

Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass ein Vorstoß gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG.) vorliegen könnte, wenn der Zuschnitt der Wahlkreise die Kommunikation zwischen Wählern untereinander und mit den Wahlbewerbern erschwert und so die Bildung des politischen Willens beeinträchtigt⁵³⁰, wie bei einem „*schmalen und langen Wahlkreis, bei einem Wahlkreis mit starken Verkehrsbarrieren oder bei einem Wahlkreis, der aus lauter Einzelflecken zusammengesetzt ist*“.⁵³¹ In dieser Richtung geht auch Schmitz, der erklärt, dass die Wahlkreise „*ein zusammengehörendes, abgerundetes Ganzes bilden*“⁵³² müssen.

Ein Abgehen von diesem Grundsatz ist indes gesetzlich erlaubt aufgrund der „Soll-Regelung“, aber nur in Ausnahmefällen, wenn besondere rechtliche oder tatsächliche Gründe vorliegen.

Wie zu erkennen ist, entspricht diese Regel einigermaßen einer Mischung aus „*compactness*“, „*contiguity*“, gemeinsamem Interesse und der Einhaltung der Grenzen der politischen Unterteilungen.

u.ä.) Gegebenheiten angeknüpft werden. (...) Die repräsentierte Gruppe der Bevölkerung soll nicht nur eine arithmetische Größe sein, sondern nach örtlichen, historischen, wirtschaftlichen, kulturellen und ähnlichen Gesichtspunkten, wie sie der Abgrenzung der Verwaltungsbezirke vielfach zu Grunde liegen, eine zusammenhängende Einheit darstellen (BayVerfGH, VGHE 43, 100, 104 f.).“ BVerfG, 2 BvR 1252/99 vom 18.7.2001, Absatz-Nr. 22.

⁵³⁰ „(...) Die Wahlkreiseinteilung könnte dann gegen das Demokratieprinzip verstoßen, wenn die Wahlkreise so geschnitten sind, dass eine Kommunikation zwischen den Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerbern erschwert und damit die politische Willensbildung beeinträchtigt ist. Dies könnte in Fällen gegeben sein, wenn der Wahlkreiszuschnitt eine Bündelung des politischen Willens der Einzelnen gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zulässt. Denkbar wäre dies beispielsweise bei einem schmalen und langen Wahlkreis, bei einem Wahlkreis mit starken Verkehrsbarrieren oder bei einem Wahlkreis, der aus lauter Einzelflecken zusammengesetzt ist, ohne ein zusammenhängendes Gebiet zu bilden (vgl. *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630, 113 S.Ct. 2816, 125 L.Ed.2d 511 <1993>); Gegenstand war ein Wahlkreis in North Carolina mit einer Länge von 160 Meilen und einer Breite von wenigen Metern, zum Teil sogar nur von einem Punkt, in dem die farbige Bevölkerung mit 53,34 v.H. die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten bildete.“ Ibid., Absatz-Nr. 27.

⁵³¹ BVerfG (KammerE), Fn. 15; vgl. auch *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 9.

⁵³² *Schmitz, Thomas*, Chronik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – 1997 (2) von 22. November 2004, in: <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/tschmitz/ChronBVerfG/1997-2.htm>

5. „Die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte sollen nach Möglichkeit eingehalten werden.“

Durch die Einhaltung des Kriteriums, dass die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte nach Möglichkeit eingehalten werden sollen, wird die Beachtung der historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen verwirklicht. Die Bindung zwischen den Wählern und den von ihnen gewählten Wahlkreisabgeordneten sollte gefördert werden.⁵³³ Abweichungen von diesem Prinzip sind jedoch zulässig, wenn große Unterschiede zur durchschnittlichen Bevölkerungszahl entstehen können. Der Gesetzgeber besitzt an dieser Stelle einen relativ großen Ermessensspielraum aufgrund der „Soll nach Möglichkeit-Regelung“, die eindeutig weiter als die obengenannten gefasst ist.⁵³⁴

6. „Bei Ermittlung der Bevölkerungszahlen bleiben Ausländer unberücksichtigt.“

Der Bundestag vertritt das deutsche Volk. Konsequenterweise muss daher nur die Anzahl der Vertretenen für die Bestimmung der Wahlkreiseinteilung berücksichtigt werden. Mit anderen Worten ist lediglich die deutsche Wohnbevölkerung zu berücksichtigen. Die nicht wahlberechtigten Deutschen werden, dank des Prinzips der Repräsentation des deutschen Volk (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), mit einbezogen.⁵³⁵ Ob diese Regelung lediglich die Wahlberechtigten berücksichtigen sollte, machen sich *Ridder* und *Braunias* Gedanken.⁵³⁶ Die sog. Auslandsdeutschen werden nicht berücksichtigt, obwohl

⁵³³ *Schreiber, Wolfgang*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. (2002), § 3, Rn. 26 ff.

⁵³⁴ *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 28.

⁵³⁵ *Schreiber, Wolfgang*, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 31.

⁵³⁶ *Ridder, Wigand*, Die Einteilung der Parlamentswahlkreise und ihre Bedeutung für das Wahlrecht in rechtsvergleichender Sicht (1976), S. 104 f.

sie wahlberechtigt sind, so dass ein Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit vorliegen könnte.⁵³⁷ In der Praxis stellt sich jedoch kein juristisches Problem dar, weil die Zahl der Auslandsdeutschen, die sich ins Wählerverzeichnis des entsprechenden Wahlkreises eintragen lassen, so gering ist – etwa 55.000 – und so verstreut in den verschiedenen Wahlkreisen, dass keine ernsthafte Gefährdung der gesetzlichen Toleranzgrenze vorliegen kann.⁵³⁸

Die zunehmende Wichtigkeit der Wahlkreiseinteilung – insbesondere für die Verhinderung von Überhangmandaten – hat ihren Hochpunkt in der Reformdiskussion von 1996 gefunden. Dort wurden die Nachteile und Konsequenzen einer ungenügenden Verteilung der Wahlkreise im Bundesgebiet in Bezug auf deren Größe diskutiert.⁵³⁹ Für die Bundestagswahl 2002 wurde daher eine neue Verteilung beschlossen und durchgeführt, die bis zur Bundestagswahl 2005 erst zu geringe Änderungen geführt hat (Thüringen verlor einen Wahlkreis und Bayern gewann einen hinzu).

c. Frankreich⁵⁴⁰

Die Neueinteilung der Wahlkreise erfolgt durch die Anpassung der Anzahl der zu vergebenden Mandate für alle geographisch-territorial fixierten *Départements* und durch Veränderungen der Wahlkreisgrenzen innerhalb der *Départements*.

⁵³⁷ Schreiber, Wolfgang, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 31.

⁵³⁸ Schreiber, Wolfgang, BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. (2009), § 3 Rn. 31.

⁵³⁹ Näheres in Schrott, Peter, Case Study: Germany, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 248.

⁵⁴⁰ Balinski, Michel, Redistricting in France under Changing Electoral Rules, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 173-190; Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 172-177; Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 639 ff.

Für das erste Verfahren sind die folgenden Grundprinzipien zu berücksichtigen⁵⁴¹:

- Ein Abgeordneter sollte etwa 108.000 Einwohner repräsentieren. Hier entstehen die ersten Abweichungen, die den Gleichheitsgrundsatz beeinträchtigen. Exakt 108.000 Einwohnern für jedes Mandat festzulegen, ist selbstverständlich unmöglich, wenn zudem die Grenzen der *Départements* einzuhalten sind.
- Jedes *Département* wird mindestens durch zwei Abgeordnete vertreten. Das heißt, jedes *Département* muss mindestens 216.000 Einwohner haben, damit von Anfang an der Gleichheitsgrundsatz gewahrt wird. Durch diesen Grundsatz entstehen aber noch größere Abweichungen⁵⁴², die aber aufgrund eines anderen Prinzips – ausreichende Vertretung kleiner *Départements* in der Nationalversammlung – scheinbar gewollt sind.⁵⁴³

Für die Einteilung der Wahlkreise innerhalb der *Départements* müssen die folgenden Grundsätze respektiert werden⁵⁴⁴:

- Kontiguität oder territoriale Kontinuität der Wahlkreise⁵⁴⁵,
- Respekt vor den Grenzen der *cantons*⁵⁴⁶, mit Ausnahme von Paris, Lyon und Marseille, und jenen die mehr als 40.000 Einwohner haben und
- Bevölkerungsabweichung zwischen den Wahlkreisen dürfen +/-20% nicht überschreiten.⁵⁴⁷

⁵⁴¹ Art. LO 119 Code électoral; vgl. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 173; *Fernández Segado, Francisco*, Estudios de Derecho Electoral (1997), S. 44 f.

⁵⁴² Nach Beispielen von *Baedermann* sind Abweichungen von 3:1 zustande gekommen; vgl. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 176.

⁵⁴³ Die gleiche Regel gilt in Spanien, wo jede Provinz 2 Grundmandate bekommt. Somit entstehen Abweichungen von 1:3 zwischen kleine ländlichen Provinzen und den großen wie Madrid und Barcelona, *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 669 ff.

⁵⁴⁴ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 174. Siehe Entscheidungen der *Conseil constitutionnel* in Fußnote 111.

⁵⁴⁵ *Katz, Richard S.*, Democracy and Elections (1997), S. 178.

⁵⁴⁶ Zweitkleinste Verwaltungseinheit Frankreichs; vgl. *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 174.

Dazu zählt noch der Art. L 125 Abs. 2 des Wahlgesetzes, der die regelmäßige demographische Anpassung der Wahlkreise nach jeweils zwei Volkszählungen verlangt. Dieser Grundsatz wird jedoch nicht befolgt, da selbst das französische Verfassungsgericht diesen Artikel als wirkungslos erklärte.⁵⁴⁸

Die letzte Wahlkreiseinteilung von 1986, die von der Regierung nach Empfehlung einer *ad hoc* Kommission durchgeführt wurde, hält sich überhaupt nicht an die Abweichungsgrenze. Es gab schon damals riesige Unterschiede zwischen Wahlkreisen, die seitdem nicht korrigiert worden sind. Diese Gesetzesverletzung wurde systematisch vom französischen Verfassungsgerichtshof minimiert, wie dies auch bei neuen Wahlkreiseinteilungen nach zwei Volkszählungen geschah. Das höchste Gericht hat mehrmals widersprüchliche Entscheidungen diesbezüglich getroffen und letztendlich die Aufgabe an das Parlament weitergegeben.⁵⁴⁹

⁵⁴⁷ Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 635; Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 174 u. 177.

⁵⁴⁸ Baedermann erklärt: „Nach Auffassung des Conseil constitutionnel ist diese Regelung wirkungslos, da sich der Gesetzgeber nicht für die Zukunft binden und verpflichten kann.“ Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 174.

⁵⁴⁹ Die Entscheidung 86-208 (1986) erklärte die Bedeutung der Wahlkreiseinteilungsprinzipien. Die Kontiguität und die Einhaltung der politischen Subdivisionen können nur in den Fällen ignoriert werden, die das Gesetz ausdrücklich anerkennt. Abweichungen werden lediglich in Ausnahmefällen gerechtfertigt. Später kam die Entscheidung 86-218 (1986), in der das Verfassungsgericht ausschließt, sich zu diesem Bereich zu äußern, weil die Verfassung ihm nicht die gleichen Befugnisse wie dem Parlament zugesteht. Im Mai 2003 veröffentlichte das Gericht eine Bemerkung, nach der eine neue Wahlkreiseinteilung aufgrund der Erfahrungen der Parlamentswahlen von 2002 und der zwischenzeitlichen Durchführung von zwei Volkszählungen erforderlich wäre. Aber zwei Jahre später, im Juli 2005, erwähnte das Verfassungsgericht neuerlich die Zuständigkeit des Parlaments für die neue Wahlkreiseinteilung und die Notwendigkeit, diese vor den Wahlen von 2007 durchzuführen; aber wenn es nicht vorher geschehen würde, dann sollte dies gleich danach passieren; vgl. Balinski, Michel, Redistricting in France under Changing Electoral Rules, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 173-190; Goodwin-Gill, Guy S., Free and fair elections, (2006), S. 117 f.

d. Großbritannien⁵⁵⁰

Jedes Land – England, Schottland, Wales und Nordirland – hat seine eigene vierköpfige Kommission, die als oberste Aufgabe die Feststellung der *electoral quota* – in Bezug auf die Anzahl der Wahlberechtigten⁵⁵¹ – im eigenen Land hat. Sie müssen folgende Kriterien berücksichtigen:

- Es wird ein Minimum von Sitzen, außer für England, garantiert: für Wales (35), für Schottland (71), für Nordirland (16 und Maximum 18) und für Großbritannien insgesamt (613).⁵⁵² Diese Mindestzahlen von Mandaten rufen Abweichungen zwischen Wahlkreisen verschiedener Länder hervor.
- Die Wahlkreise sollen auf die Gemeindegrenzen „*so far as is practicable*“ und – wenn dies der Fall ist – auf speziellen geographischen Umständen beruhen.⁵⁵³ Diese Richtlinie ist im Fall von Schottland und vor allem Nordirland nicht so streng auszulegen.
- Die Wahlkreise innerhalb der Länder müssen „*as equal as possible*“ gebildet werden.⁵⁵⁴ Sie müssen eine möglichst gleiche Bezugsgröße im Vergleich zu ihren entsprechenden „*electoral quota*“ haben. Nacuh

⁵⁵⁰ Johnston, Ron / Pattie, Charles / Dorling, Danny / Rossiter, David, From Votes to Seats (2001); Johnston, Ron / Pattie, Charles / Rossiter, David, Electoral Distortion despite Redistricting by Independent Commissions, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 205-224; Rallings, Colin / Thrasher, Michael / Downe, James, One Vote, One Value (2002); Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 94-104; Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 647 ff.; Johnston, Ron / Pattie, Charles / Rossiter, David, the UK Case, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 337-343; Johnston, Ron J., Constituency Redistribution in Britain, in: Grofman, Bernard / Lijphart, Arend (Hrsg.), Electoral Laws and their Political Consequences (1986), S. 277-288.

⁵⁵¹ Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 96.

⁵⁵² Katz, Richard S., Democracy and Elections (1997), S. 176; die Garantie von einer Mindestzahl von schottischen Sitzen im britischen Parlament ist seit der *Scotland Act 1998* abgeschafft. Seitdem ist es wie in England, d.h., abhängig von der *electoral quota*.

⁵⁵³ Katz, Richard S., Democracy and Elections (1997), S. 177.

⁵⁵⁴ Handley, Lisa, Towards Developing International Standards, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 29.

Autoren wie *Nohlen*, *Loewenstein* und *Loveland* sind Abweichungen von +/-25% der nationalen Quota noch zulässig.⁵⁵⁵

- Die Kommissionen können von den beiden vorgenannten Richtlinien abweichen, wenn dies aufgrund der geographischen Umstände – wie Fläche, Form oder Erreichbarkeit des Wahlkreises – empfehlenswert ist.
- Die Bedeutung von gemeinsamen Interessen („*local ties*“) berücksichtigen, sogar unter Beeinträchtigung der gleichen Bezugsgröße, insbesondere in Gebieten, wo diese wirklich sehr verankert sind.

Wenn die entsprechenden Wahlkreiskommissionen die Mandate, über die jedes Land verfügt, schon festgelegt hat, müssen sie die Wahlkreisgrenzen nach den obengenannten Kriterien festlegen.

Es ist deutlich zu erkennen, dass diese Richtlinien sehr flexibel sind und der Kommission viel Spielraum für die Rechtfertigung ihrer Entscheidungen geben. Das Parlament ist für die endgültige Entscheidung über den neuen Wahlkreiszuschnitt zuständig und bevorzugt traditionsgemäß eine minimale Änderung der aktuellen Wahlkreisgrenzen.

Eine neue Wahlkreiseinteilung wird durchgeführt, wenn die Kommission große Änderungen bei der im Wählerverzeichnis eingetragenen Wählerschaft feststellt. Die Kommissionen führen alle acht bis zwölf Jahre eine Überprüfung des Wählerverzeichnisses wie auch der Wahlkreisgrenzen durch.⁵⁵⁶

Der erste Entwurf der Kommission wird veröffentlicht, damit Änderungsvorschläge abgegeben werden können, die natürlich mit den obengenannten Prinzipien begründet werden müssen. Der endgültige Vorschlag wird vom Parlament angenommen oder abgelehnt. Eine gerichtliche

⁵⁵⁵ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 96.

⁵⁵⁶ *Ibid.*

Anfechtung des Vorschlags der Kommission ist möglich, dies geschah aber erst einmal.⁵⁵⁷

Problematisch am Neueinteilungsverfahren in Großbritannien ist die lange Zeit, die die Kommission braucht, um den neuen Wahlkreiszuschnitt abzuschließen.⁵⁵⁸ Hinzu kommt die exzessive Ambiguität der Richtlinien, wonach mit verschiedenen triftigen Begründungen zu viel Spielraum für die Einteilung gelassen wird und somit wenig Rechtssicherheit für das Neueinteilungsverfahren besteht. Andererseits kommen öfters große Abweichungen zwischen den Wahlkreisen vor, die sich mit den unterschiedlichen *electoral quota* der Länder⁵⁵⁹, der Einhaltung der Verwaltungsgrenzen⁵⁶⁰ und dem Zeitunterschied zwischen der neuen Einteilung und den Wahlen⁵⁶¹, die die zwischenzeitliche Migration komplett außer Acht lassen, begründen.

⁵⁵⁷ 1982 klagte die *Labour Party* gegen die von der englischen Wahlkreiskommission vorgeschlagene Wahlkreisneueinteilung, weil die den „*natural communities*“ und „*county boundaries*“ zu viel Bedeutung beigemessen hat und ggfs. die Bezugsgröße der Wahlkreise vernachlässigt. Das Gericht fand aber keine Beweise die zeigten, dass der Kommission ihre Verpflichtung der Gewährleistung von relativ gleicher Bezugsgröße der Wahlkreise nicht entgegengekommen ist. Der Beschluss ging noch weiter und bestätigte, dass Gerichte, nur aufgrund nicht gerechtfertigter oder begründeter Entscheidungen der Kommission ihre Souveränität infrage stellen konnten.

⁵⁵⁸ Letztes Mal hat das komplette Verfahren 4 Jahre gedauert.

⁵⁵⁹ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 98. Dieses Problem könnte beseitigt werden, wenn die gewährleistete Mindestmandate jedes Landes gestrichen würde; vgl. *Johnston, Ron / Pattie, Charles / Dorling, Danny / Rossiter, David*, From Votes to Seats (2001), S. 208.

⁵⁶⁰ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 99.

⁵⁶¹ *Johnston, Ron / Pattie, Charles / Dorling, Danny / Rossiter, Davis*, From Votes to Seats (2001), S. 209.

e. Irland⁵⁶²

Irland ist ein ganz besonderer Fall. Dort existiert ein Verhältniswahlsystem (*single transferable vote*) mit regelmäßiger Anpassung der Anzahl der Wahlkreisabgeordneten⁵⁶³ und Revision der bestehenden Wahlkreisgrenzen.

Eine fünfköpfige unabhängige und nicht permanente Kommission schlägt dem Parlament – dem eigentlichen Zuständigen für die Wahlkreiseinteilung – die neuen Wahlkreiszuschnitte vor. Sie sollen nach dem Gleichheitsprinzip nach Bevölkerung angepasst werden – „*as far as it is practicable*“ – wie die Verfassung ausdrücklich erläutert⁵⁶⁴. Der *Electoral Act 1997* legt die Kriterien fest, auf denen die Kommission sich beschränken muss.

- Die Gesamtgröße des Abgeordnetenhaus – *Dáil* - muss zwischen 164 und 168 Mandaten liegen;
- die Wahlkreise dürfen über drei bis fünf Mandate verfügen;
- die Verwaltungsgrenzen – *county* – sollen möglichst respektiert werden; und
- die Einhaltung einer gewissen Kontinuität in gewachsenen Wahlkreisen soll beachtet werden.

Die irische *Supreme Court* erkennt die Unmöglichkeit einer mathematisch exakten Gleichstellung der Wahlkreise und die Tatsache, dass die Verfassung

⁵⁶² Coakley, John, Electoral Redistricting in Ireland, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 155-172; Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 236-245; Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 650 ff.; Mair, Peter, Districting Choices under the Single-Transferable Vote, in: Grofman, Bernard / Lijphart, Arend (Hrsg.), Electoral Laws and their Political Consequences (1986), S. 289-307.

⁵⁶³ Seit den Wahlen von 1947 werden die Wahlkreise von 3, 4 oder 5 Abgeordneten repräsentiert. Coakley, John, Electoral Redistricting in Ireland, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 159; Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 238.

⁵⁶⁴ Art. 16 Abs. 2 S. 3 der irischen Verfassung sieht ein Mandat für jeweils 20.000 bis 30.000 Einwohner vor; vgl. Baedermann, Tim, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 236.

diese Situation nicht fordert, an. Sie verlangt dennoch Respekt vor dem in der Verfassung vorgesehenen Demokratieprinzip, das zusammen mit dem Gleichheitssatz und dem Einstimmensystem, den Bürgern dieselben politischen Rechte erteilt. Wenn ein Mandat weniger Stimmen braucht, um gewählt zu werden, bedeutet dies, dass ein Wähler mehr Einfluss auf diese Wahl hat in Vergleich zu anderen Wahlkreisen. Trotzdem sind kleine Abweichungen erlaubt – Durchführbarkeit – und, da keine gesetzliche oder gerichtliche Toleranzgrenze festgelegt wurde, liegt diese in der Tat bei +/-8%, was ausreichen sollte, um die politischen Subdivisionen zu respektieren.

Die Festlegung der Gesamtzahl der Abgeordneten abhängig von der Bevölkerung und nicht von den Wahlberechtigten verursacht eine Disproportionalität zwischen den Wahlkreisen. Obwohl das Abgeordnetenhaus diese Änderung vorgenommen hat, wurde sie vom Supreme Court nicht gebilligt, da ein Mandat nicht nur die Wähler, sondern die gesamte Bevölkerung des Wahlkreises repräsentiert.⁵⁶⁵

f. Japan⁵⁶⁶

Die Reform des Wahlsystems von Mehrpersonenwahlkreisen zu Einer-Wahlkreisen erforderte die Einführung von Wahlkreiseinteilungskriterien und die Bildung einer Kommission, die dieses Verfahren durchführt. Sie besteht aus sieben Mitgliedern, die vom Regierungschef mit Zustimmung der beiden Kammern ernannt werden.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ *Baedermann, Tim*, Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Aufl. (2007), S. 240.

⁵⁶⁶ *Moriwaki, Toshimasha*, The Politics of Redistricting in Japan, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 107-112.

⁵⁶⁷ Trotz der politischen Entstehung der Ernennungen waren die meisten der gewählten Wissenschaftler oder ehemalige Beamte. *Moriwaki, Toshimasha*, The Politics of Redistricting in Japan, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 108.

Laut Gesetz muss eine neue Wahlkreiseinteilung im Jahr nach der zehnjährlichen Volkszählung durchgeführt werden. Die Kriterien oder Richtlinien, denen die Kommission folgen sollte, werden auch im Wahlgesetz geregelt:

- Das Hauptprinzip beruht auf der Gleichheit der Bevölkerung aller Wahlkreise. Die Toleranzgrenze ist allerdings hoch, da der allergrößte Wahlkreis nicht mehr als dem Doppelten des allerkleinsten entsprechen darf.
- Jede *prefecture* bekommt mindestens einen Abgeordneten und die anderen werden nach dem Größten-Rest-Prinzip verteilt.⁵⁶⁸
- Die Wahlkreisbevölkerung muss zwischen zwei Drittel und vier Drittel des Bevölkerungsdurchschnitts für jeden Abgeordneten liegen.⁵⁶⁹
- Gemeindegrenzen sollten nicht geteilt werden. Ausnahmen:
 - o Tokio
 - o die Gemeinde erfüllt nicht das zweite Kriterium.
 - o die Kontiguität verlangt eine Teilung der Gemeinde.
- Landkreisgrenzen sollten nicht getrennt werden. Ausnahmen:
 - o Erfüllung der Bevölkerungsgleichheit
 - o Kontiguität macht die Teilung erforderlich.
- Kontiguität
- Natürliche und soziale Konditionen

Die Kommission versagte aber voll und ganz bezüglich der Berücksichtigung der obengenannten Kriterien bei der Wahlkreiseinteilung von 1994. Es gab sechs Wahlkreise, die weniger als Zweidrittel des Bevölkerungsdurchschnitts pro Abgeordnete aufwiesen, und der Unterschied zwischen dem allergrößten und dem allerkleinsten Wahlkreis war ein wenig

⁵⁶⁸ Japan hat 47 *prefectures*, d.h., die restlichen 253 Sitze werden nach Bevölkerungszahl verteilt. Somit sind kleine *prefectures* überrepräsentiert. *Moriwaki, Toshimasha*, The Politics of Redistricting in Japan, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 109; *Sakaguchi, Toshihiro / Wada, Junichiro*, Automating the Districting Process, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.)*, Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 237.

⁵⁶⁹ In diesem Fall war nach der Volkszählung von 1990 der Bevölkerungsdurchschnitt für einen Abgeordnete 412.037; d. h. die Bevölkerung jedes Wahlkreises muss zwischen 274.692 ($412.037 \times 2/3$) und 549.382 ($412.037 \times 4/3$) liegen.

mehr als das Doppelte (*ratio* von 2,137). Bei der Wahlkreiseinteilung von 2001 war das Ergebnis schon besser, aber immer noch konnten die gesetzlichen Bedingungen nicht erfüllt werden, weil der Unterschied bei einem *ratio* von 2,064 blieb. Da diese Kriterien einfache Richtlinien sind („*should be*“), darf die Kommission in begründeten Fällen auf sie verzichten.⁵⁷⁰

g. Kanada⁵⁷¹

Jeder Wahlkreis erhält ein Mandat. Das Parlament ist zuständig, alle zehn Jahre nach der Volkszählung die Anzahl der Wahlkreise bzw. Mandate zu bestimmen, die die jeweilige Provinzen bekommen. Jede Provinz muss mindestens so viele Abgeordnetensitze wie Senatoren bekommen und diese Sitze können nicht weniger sein als die Zahl der Sitze, die die jeweilige Provinz im Jahr 1976 oder 1984 bekam.

Eine unabhängige Kommission, die meistens aus drei Mitgliedern besteht, übernimmt die Aufgabe der Wahlkreiseinteilung für jede Provinz. Einige Provinzen haben eine fünf- oder sogar sechsköpfige Kommission. Sie sollen auf die folgenden Kriterien beim Zuschnitt der Wahlkreise achten:

- Die Bevölkerung eines jeden Wahlkreises sollte, soweit es geht, der „*electoral quota*“⁵⁷² der Provinz entsprechen.
- Das gemeinsame Interesse, die historischen Hintergründe und die Fläche der Wahlkreise sollten berücksichtigt werden. Das gemeinsame Interesse ist trotz der verschiedenen Auslegungen immer mit verwaltungsrechtlichen

⁵⁷⁰ Es ist nicht ersichtlich, ob ein Richterbeschluss darüber gefallen ist, um diese rechtliche Situation im Rahmen zu halten.

⁵⁷¹ Courtney, John C., From Gerrymanders to Independence, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 11-26; Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 655 ff.

⁵⁷² Bevölkerung der Provinz durch die Anzahl von Abgeordneten.

Unterteilungen – Gemeinde, Land-, Gesundheits- und Schulkreis – verbunden.

- Die Abweichung von der Wahlkreisbezugsgröße darf nicht größer als 25%⁵⁷³ – nach oben oder nach unten – in Bezug auf die „*electoral quota*“ der Provinz sein. Fast überall ist dies so, von einigen Ausnahmen wie Nova Scotia – keine Toleranzgrenze, aber die Kommission hat sie auf 33% festgelegt – und Saskatchewan – 5% – abgesehen. Abweichungen – sogar größer als 25% - sind zulässig, wenn die Kommission das Kriterium des gemeinsamen Interesses, der historischen Hintergründe oder einer zu großen Wahlkreisfläche als Rechtfertigungsgrund anführen kann.

Im Großen und Ganzen werden diese Kriterien, wenn auch mit viel Flexibilität, befolgt. Jede Provinz bestimmt ihre eigenen Regeln, die nicht wesentlich von den im Bundesstaat geltenden Bestimmungen abweichen.

In vielen Provinzen wirken Bürger und Organisationen mit Änderungsvorschlägen mit. Auch gibt es Provinzen, in denen die Zustimmung des Parlaments mittels eines Gesetzes benötigt wird. Die Unabhängigkeit der Kommission wurde aber fast immer respektiert und das Parlament stimmte den neuen Wahlkreiseinteilungen regelmäßig problemlos zu.

Das Gleichheitsprinzip wird von einigen der obengenannten Grundregeln beeinträchtigt, die aber gerechtfertigt und zwingend sind. Die Regel für die Verteilung der Mandate zwischen den Provinzen verursacht die erste gerechtfertigte Einschränkung dieses Grundsatzes.⁵⁷⁴ Der Bevölkerungsunterschied zwischen Wahlkreisen verschiedener Provinzen ist bis zu dreimal so hoch. Auch werden Provinzen überrepräsentiert, die nicht so

⁵⁷³ Kommissionen erlauben aber Ausnahmen aufgrund außerordentlicher Umstände; vgl. *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 29; Abweichungen von bis zu 50% sind bei Ausnahmen zulässig. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, *Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada*, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (2007), S. 634 f.; *Rallings, Colin / Thrasher, Michael / Downe, James*, *One Vote, One Value* (2002), S.10.

⁵⁷⁴ *Katz, Richard S.*, *Democracy and Elections* (1997), S. 177.

schnell wachsen. Beiden Einschränkungen wurden vom kanadischen *Supreme Court* gerechtfertigt, da diese Abweichungen das aktive Wahlrecht – *right to vote* – in keiner Weise verletzen. Die „*effective representation*“ als Kern des in der Verfassung verankerten aktiven Wahlrechts erkennt die Gleichheit der Stimme an, aber nicht als ein absolutes Recht. Gerade deswegen sind Abweichungen verfassungskonform, wenn sie aus begründeten und triftigen Umständen zustandekommen, wie z. B. bei praktischer Unmöglichkeit oder wenn dies ein Beitrag für ein besseres Regieren leistet.⁵⁷⁵

h. Mexico⁵⁷⁶

Die Neugliederung der Wahlkreise wurde vom 1990 gegründeten „*Instituto Federal Electoral*“ (IFE) durchgeführt. Die Kriterien für dieses Verfahren sind folgende:

- Kein Wahlkreis kann aus Gebieten von zwei oder mehreren Bundesländern gebildet werden.
- Das Land hat 300 Wahlkreise, die unter den Bundesländern aufgeteilt werden müssen. Um festzustellen, wie viele Wahlkreise ein jedes Bundesland bekommt, wird die Formel „*simple quota - largest reminders*“⁵⁷⁷ mit den Zahlen der letzten Volkszählung verwendet.
- Bei Gemeinden, die mehr als einen Wahlkreis haben können, ist das demografische Gleichgewicht zu beachten.

⁵⁷⁵ Loenen, Nick, *Citizenship and Democracy* (1997), S. 64 f.

⁵⁷⁶ Lujambio, Alonso / Vives, Horacio, *From Politics to Technicalities*, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), *Redistricting in Comparative Perspective* (2008), S. 43-54.

⁵⁷⁷ Die Wahlkreise werden den Bundesländern nach der Volkszählung zugeordnet. Wenn nicht alle Wahlkreise zugeordnet werden können, wird nach der Methode des großen Restes bestimmt, an welches Bundesland sie vergeben wird. Beispiel: ein Land hat 5.000 Einwohner, untergeteilt in drei Bundesländer, die 1.900, 1.700 und 1.400 Einwohner haben. Das Abgeordnetenhaus hat 16 Sitze und die Repräsentanten werden in Einer-Wahlkreisen gewählt. Um festzustellen, wie viele Wahlkreise dies für jedes Bundesland sind, muss die gesamte Bevölkerung mit der Zahl der Sitze dividiert werden ($5.000 / 16 = 312,5$). Für Bundesland A ergeben sich dann sechs Sitze ($312,5 \times 6 = 1.875$), für Bundesland B fünf Sitze ($312,5 \times 5 = 1.562,5$) und für Bundesland C vier Sitze ($312,5 \times 4 = 1.250$). Insgesamt werden aber nur 15 Sitze vergeben, d. h. es muss der letzte nach der Regel des „*größten Restes*“ zugeordnet werden. Die Reste nach der Vergabe von Sitzen sind A = 25, B = 137,5 und C = 150, d.h. der größte Rest liegt bei Bundesland C vor, das den verbleibenden Sitz bekommt.

- Wahlkreise, die aus mehr als einer Gemeinde bestehen, sollten vollständige Gemeinden umfassen.
- Der Zuschnitt von Wahlkreisen wird unter Berücksichtigung der Geographie von Norden nach Süden und von Osten nach Westen durchgeführt, und es wird versucht, Dörfer, Siedlungen und urvölkischen Gemeinden unter Betrachtung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Aspekte als Einheit zu erhalten.
- Bei der Bestimmung der Wahlkreishauptstadt, in der die Wahlbehörden ihren Sitz haben, werden die Verkehrsinfrastruktur und Fahrtzeiten berücksichtigt.
- Geometrische Formen für Neuwahlkreiseinteilungen werden bevorzugt.
- Die Abweichung von der idealen „*electoral quota*“ wird +/-15% sein.
- Die Wahlkreishauptstädte werden nach Bevölkerung, Verkehrsinfrastruktur und öffentlichen Diensten festgelegt.
- Die aktuelle Wahlkreisunterteilung sollte respektiert werden.

Das Neuwahlkreiseinteilungsverfahren von 1996 wurde in der Praxis in drei Stufen durchgeführt. Auf der ersten Stufe erarbeitete die Kommission einen Entwurf, der das demographische Gleichgewicht, die Landes-, Gemeinde- und aktuelle Wahlkreisgrenzen und den Vorzug geometrischer Formen berücksichtigte. Auf der zweiten Stufe wurde dieser Entwurf über Kriterien wie Verkehrsinfrastruktur, Fahrtzeiten, Geographie und Integrität der (nicht administrativ gesehen) Gemeinde verfeinert und verbessert. Dieser zweite Entwurf wurde auf der dritten Stufe den politischen Parteien zur Verfügung gestellt⁵⁷⁸, damit sie Änderungen vorschlagen konnten. Schließlich wurden manche Änderungen übernommen und vom *General Council* des IFEs verabschiedet.

⁵⁷⁸ Snyder, Richard / Samuels, David, Devaluing the Vote in Latin America, in: Diamond, Larry / Plattner, Marc F. (Hrsg.), *Electoral Systems and Democracy* (2007), S. 176.

i. Neuseeland⁵⁷⁹

Die Mandate werden in Neuseeland in Einer-Wahlkreisen gewählt. Alle fünf Jahre, gleich nach der Volkszählung, teilt die „*Representation Commission*“ – bestehend aus sieben Mitgliedern⁵⁸⁰ – die Wahlkreise neu ein.⁵⁸¹ Sie hat sechs Monate nach dem ersten Treffen bis eine endgültige Entscheidung zu treffen ist. Nach der Volkszählung wird eine „*electoral quota*“ bestimmt, die alle Einwohner umfasst.⁵⁸² Die Kommission muss sich an zwei Kriterien orientieren⁵⁸³:

- Kein Wahlkreis kann einen Teil auf der Nordinsel und einen anderen auf der Südinsel haben, und
- zulässige Bevölkerungsabweichungen der Wahlkreise dürfen zwischen +/- 5% der bestimmten „*electoral quota*“ vorliegen.⁵⁸⁴

Auch andere Kriterien werden von der Kommission berücksichtigt:

- Aktuelle Wahlkreisgrenzen;
- gemeinsames Interesse;
- Kommunikationen und Erreichbarkeit durch Verkehrsmittel;

⁵⁷⁹ *McRobie, Alan, An Independent Commission with Political Input*, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective* (2008), S. 27-42; *McRobie, Alan, Drawing Electoral Districts to Guarantee Minority Representation*, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project* (2006), S. 299-315.

⁵⁸⁰ Die jeweiligen Leiter des staatlichen Vermessungsamtes, des Statistikbüros und der Wahlbehörde, der Vorsitzende der Local Government Commission, zwei Repräsentanten der Regierungs- bzw. Oppositionspartei. *Brummet, Carolin, Die Reform des neuseeländischen Wahlsystems* (2000), S. 25.

⁵⁸¹ *Rallings, Colin / Thrasher, Michael / Downe, James, One Vote, One Value* (2002), S. 9.

⁵⁸² Es kann behauptet werden, dass auf diese Weise das Prinzip – *one person, one vote, one value* – verletzt wird. Es wird aber argumentiert, dass die Parlamentarier die gesamte Bevölkerung des Wahlkreises repräsentieren und die Aufgabe für die neue Einteilung der Wahlkreise schwieriger würde, da keine automatische oder pflichtige Eintragung für die Wahlberechtigten ins Wählerverzeichnis besteht und die Volkszählung die Bestimmung dieser nicht ermöglicht. *McRobie, Alan, An Independent Commission with Political Input*, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective* (2008), S. 27-42.

⁵⁸³ *Handley, Lisa, Towards Developing International Standards*, in: *Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project* (2006), S. 29; *Rallings, Colin / Thrasher, Michael / Downe, James, One vote, one value* (2002), S. 9.

⁵⁸⁴ *Brummet, Carolin, Die Reform des neuseeländischen Wahlsystems* (2000), S. 25 f. u. 75.

- Topographie; und
- Prognose des Bevölkerungswachstums und Migration in den nächsten fünf Jahren.

Alle obengenannten Kriterien müssen sich unbedingt den beiden wichtigsten Grundprinzipien unterordnen. Bei diesen gibt es keine Reihenfolge oder Hierarchie.

Der Erfolg der Kommission ist abhängig von ihrer Zusammensetzung, der Schnelligkeit ihrer Arbeit, der Fundierung ihrer Entscheidungen und den detaillierten Bestimmungen, die den Verfahrensablauf regeln. Die politisch motivierten Nominierungen der Mitglieder sind aber ausreichend, um die Interessen der politischen Parteien zu vertreten, jedoch zu gering, um ihre entsprechenden Interessen durchzusetzen. Die Beschlüsse der Kommission haben Gesetzeskraft, sind nicht gerichtlich anfechtbar und treten sofort für die künftigen Wahlen in Kraft.

j. Vereinigten Staaten⁵⁸⁵

In den Vereinigten Staaten werden die Abgeordneten in Einer-Wahlkreisen gewählt und diese sind nach Gesetz auf 435 festgelegt. Eine Neuwahlkreiseinteilung – sowohl die *congressional* wie die *state legislative*

⁵⁸⁵ McDonald, Michael P., United States Redistricting, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 55-71; Lublin, David, Race and Redistricting in the United States, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 141-152; Brunell, Thomas / Grofman, Bernard, The Partisan Consequences of *Baker v. Carr* and the One Person, One Vote Revolution, in: Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective (2008), S. 225-236; Thompson, Dennis F., Just Elections (2002); Brunell, Thomas L., Redistricting and Representation (2008), S. 50-74; Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 672 ff.; Watson, Peter, Reapportionment and Redistricting in the United States of America, in: Handley, Lisa, (Hrsg.), Delimitation Equity Project (2006), S. 347-353; O'Rourke, Timothy G., The Impact of Reapportionment (1980), S. 20; Baker, Gordon E., Whatever Happened to the Reapportionment Revolution in the United States, in: Grofman, Bernard / Lijphart, Arend (Hrsg.), Electoral Laws and their Political Consequences (1986), S. 257-276; Bott, Alexander J., Handbook of United States Election Laws and Practices (1990), S. 185 ff.

districts – ist Aufgabe jedes Bundesstaats, die meistens sehr politisch geprägt ist und oft gerichtlich angefochten wird.⁵⁸⁶

Um die Wahlkreise des Repräsentantenhauses zu ermitteln, führen die meisten Bundesstaaten die neue Wahlkreiseinteilung per Gesetzgebung ein. Die „*state legislatures*“ verabschieden ein Gesetz mit einer neuen Wahlkreiskarte, das von dem Gouverneur unterzeichnet wird. Fast alle anderen Bundesstaaten haben eine politische („*partisan*“) Kommission, die selbstverständlich die parteilichen Interessen in die neue Einteilung einbringt. Andere haben eine Zwei-Parteien Kommission, die die aktuellen Abgeordneten („*incumbents*“) der beiden Parteien begünstigen, damit sie länger an der Macht bleiben können. Lediglich Kansas und Idaho fordern ausdrücklich die Überprüfung der Wahlkreiskarte seitens der *State Supreme Court*, dessen Posten leider auch politisch nominiert werden, oder dessen Richter zumindest stark politisch geprägt sind.

In den Vereinigten Staaten ist es üblich, eine neue Wahlkreiseinteilung nach jeder Volkszählung, die alle zehn Jahre durchgeführt wird, vorzunehmen.⁵⁸⁷ Es gibt aber keine juristischen Barrieren für die Ausführung einer Neuwahlkreiseinteilung zu anderen Zeiten.⁵⁸⁸

Problematischer ist es in den Bundesstaaten, in denen Abweichungen in der Bevölkerungszahl zwischen den Wahlkreisen, die die nationalen Abgeordneten wählen, unzulässig sind, sofern sie nicht komplett unvermeidbar sind.⁵⁸⁹ Im

⁵⁸⁶ *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 35.

⁵⁸⁷ *Cox, Gary W. / Kantz, Jonathan N.*, *Eldridge Gerry's Salamander* (2002), S. 210; *Brunell, Thomas L.*, *Redistricting and Representation* (2008), S. 50; *Rallings, Colin / Thrasher, Michael / Downe, James*, *One Vote, One Value* (2002), S 7.

⁵⁸⁸ So wurde es durch einen Beschluss des U.S. Supreme Court im Fall Texas bestätigt, vgl. *Brunell, Thomas L.*, *Redistricting and Representation* (2008), S. 50.

⁵⁸⁹ Der Fall der Pennsylvania Wahlkreiseinteilung von 2002 ist sehr eindrucksvoll. Die Kommission lehnte die Einteilung ab, weil es eine Abweichung von 19 Einwohnern zwischen dem größten und dem kleinsten Wahlkreis gab. Die Begründung beruhte auf der Möglichkeit, Wahlkreise ohne Abweichungen zu bilden. *Brunell, Thomas L.*, *Redistricting and Representation* (2008), S. 54 f.; *Handley, Lisa*, Towards Developing International Standards, in: *Handley, Lisa*, (Hrsg.), *Delimitation Equity Project* (2006), S. 28 f.; *Max-Planck-Institut für*

Fall der Landesparlamentswahlkreise kommen zulässige Abweichungen von bis zu 10% oft vor, die aber auf einem triftigen Grund – vor allem der Respekt vor den *County*grenzen – beruhen müssen.⁵⁹⁰

Dieses Prinzip bekam in den Vereinigten Staaten seine gesetzliche Anerkennung nach einer Reihe von Beschlüssen des *Supreme Court*⁵⁹¹ in den 60er Jahren, die die Angleichung (*“reapportionment“*) der Wahlkreise erforderlich machte, um nicht gegen den 14. Zusatzartikel der Bundesverfassung zu verstoßen.⁵⁹² Die herkömmlichen Kriterien⁵⁹³ für die Durchführung einer neuen Wahlkreiseinteilung werden meistens in den Staatengesetzgebungen festgeschrieben und unterschieden sich daher nicht wesentlich voneinander. Das bedeutet keinesfalls das Ende des *Gerrymandering* oder der unfairen Einteilungen. Der Zuschnitt der Wahlkreise nach Rassen zu Gunsten der eigenen politischen Partei oder des Stelleninhabers kommen immer noch häufig vor und darüber müssen dann die US-Gerichte entscheiden.⁵⁹⁴ Da die gegenwärtige Diskussion sich auf die Rechte der Minderheiten fokussiert, messen die Gerichte sehr oft mehr Wert dem Prinzip

ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (2007), S. 635; *Rallings, Colin / Thrasher, Michael / Downe, James, One Vote, One Value* (2002), S. 8; *Goodwin-Gill, Guy S., Free and fair elections*, (2006), S. 117.

⁵⁹⁰ Typische Argumenten sind die Einhaltung der politischen Subdivisionen, das gemeinsame Interesse der Gemeinde, das Bewahren des Kerns des ehemaligen Wahlkreises, usw. *Brunell, Thomas L., Redistricting and Representation* (2008), S. 55 ff.; *Winburn, Jonathan, The Realities of Redistricting* (2008), S. 24 f.

⁵⁹¹ Alles fing mit der Entscheidung im Fall *Baker v/s Carr* an, vgl. *Thompson, Dennis F., Just Elections* (2002), S. 38; *Cox, Gary W. / Kantz, Jonathan N., Eldridge Gerry’s Salamander* (2002), S. 12 f. u. 27 f.; *Rush, Mark E., Does Redistricting Make a Difference?* (1993), S. 12 f.; *Brunell, Thomas / Grofman, Bernard, The partisan consequences of Baker v. Carr and the One Person, One Vote Revolution*, in: *Handley, Lisa / Grofman, Bernard (Hrsg.), Redistricting in Comparative Perspective* (2008), S. 225-236.

⁵⁹² *Thompson, Dennis F., Just Elections* (2002), S. 38.

⁵⁹³ *Contiguity, Compactness*, politische Subdivisionen, gemeinsames Interesse, Kern der aktuellen Wahlkreisgrenzen und Schutz der Stelleinhaber.

⁵⁹⁴ Nach der Volkszählung 1990 fing die Angleichung der Wahlkreise an, aber in viele Fälle dauerte es bis 1999, bis die Gerichte entschieden, ob der neue Wahlkreiszuschnitt die Rechte der Minderheiten – Schwarze, Latinos – verletzte, vgl. *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L., Fair and Effective Representation?* (2001), S. 3.

des gemeinsamen Interesses bzw. der Rasse bei und stufen die anderen Kriterien – *contiguity*, *compactness*, politische oder administrative Subdivisionen und geographische Grenzen – in manchen Fällen als zweitrangig ein.⁵⁹⁵

7. Schlussfolgerungen

Die Notwendigkeit eines speziellen Verfahrens für die Wahlkreiseinteilung oder die Anpassung der Wahlkreise beruht überall auf der verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Anerkennung des Wahlgleichheitsprinzips. Dazu muss natürlich die Gesetzgebung die entsprechenden Regeln und ein Verfahren vorsehen, wie dieses Prinzip im Fall von Wahlkreiseinteilungen gewährleistet werden soll. Ohne diese Normen erfolgt keine Anpassung der Wahlkreisgrenzen oder der Wahlkreisgröße. Wie schon in den Länderberichten ermittelt wurde, wird die Gleichheit der Wahl sehr unterschiedlich streng interpretiert. Somit werden die im Gesetz vorgesehenen Regelungen der Wahlkreiseinteilung unterschiedlich streng angewendet. Diese Situation hängt prinzipiell vom Gesetz ab, das eine Toleranzgrenze ausdrücklich festlegen kann. Wenn dort aber geschwiegen wird, dann sind es normalerweise die zuständigen Einrichtungen, die den Zuschnitt der Wahlkreise ausführen und eigenen Richtlinien folgen, die innerhalb ihrer Auslegung von Wahlgleichheit liegen müssen. Letztendlich können die zuständigen nationalen Gerichte entscheiden, wann und wie dieser Grundsatz verletzt wird.

Wenn eine Wahlkreisneueinteilung vorgesehen ist, ist es empfehlenswert, dass das gesamte Verfahren gesetzlich geregelt wird, d. h., mindestens wenn es

⁵⁹⁵ Näheres zum Thema in: *Bositis, David A.*, Redistricting and Minority Representation (1998); *Yarbrough, Tinsley E.*, Race and Redistricting (2002); *Thompson, Dennis F.*, Just Elections (2002), S. 42 ff.; *Brunell, Thomas L.*, Redistricting and Representation (2008), S. 70 ff.; eine kritische Meinung darüber, vgl. *Canon, David T.*, Race, Redistricting and Representation (1999); insbesondere über die sog. „Shaw decision“ findet man Ausführungen in *Rush, Mark E. / Engstrom, Richard L.*, Fair and Effective Representation? (2001), S. 12 ff.

durchgeführt wird, wer die Zuständigen sind und welche Kriterien berücksichtigt werden sollen.

Die erste Frage wird immer vom Gesetz beantwortet. Eine Überprüfung der Wahlkreise oder sogar die Verpflichtung der Durchführung einer neuen Einteilung muss immer nach einer gewissen Zeit, nach der entsprechenden Volkszählung, vor jeder Parlamentswahl und/oder wenn eine im Gesetz vorgesehene Situation sie erforderlich macht, passieren, wie dies in Australien oder Deutschland der Fall ist. Wichtig ist es, dass die Parlamente oder die Regierungschefs über keine Befugnisse zur Verhinderung, Änderung oder zum Aufhalten dieses Verfahrens verfügen. Die Automatisierung des Verfahrens verhindert auch lange Zeiten ohne Anpassung, in denen möglicherweise *malapportionment* auftauchen.

Die zuständige Institution spielt auch eine wichtige Rolle. Die Zuverlässigkeit des Verfahrens liegt im Besonderen an ihrer Zusammensetzung und ihren Befugnissen. Eine unparteiische und von der Regierung unabhängige Wahlkreiskommission scheint die beste Variante zu sein, ohne die politischen Parteien gänzlich von der Diskussion auszuschließen. Es ist wichtig, den politischen Akteuren eine Vertretung – aber allenfalls eine Minderheit innerhalb der Kommission – zuzugestehen, damit der Prozess an politischer Legitimität gewinnt. Insbesondere sollte dies der Fall sein, wenn das Einteilungsverfahren letztendlich zur Befugnis des Parlaments gehört und es lediglich unverbindliche Vorschläge der Wahlkreiskommission bekommt. Andere Mitglieder sollten anerkannte Experten und Beamte sein, die die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Kommission garantieren.

Wichtig ist es auch, Transparenz zu zeigen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, sich zu äußern. Empfehlenswert ist es weiterhin, die Teilnahme der verschiedenen sozialen, politischen und kommunalen Organisationen, über eine Zeit in der Änderungsvorschläge eingerichtet und innerhalb der Kommission besprochen werden können, zu ermöglichen. Die Verbindlichkeit des Wahlkreiskommissionsberichts und die gerichtliche Anfechtbarkeit ihrer Entscheidungen sind auch Themen, die schriftlich geregelt

sein sollten. Gleichgültig ob der Kommissionsbericht lediglich ein unverbindlicher Vorschlag für das Parlament oder die Regierung ist, die für den Gesetzentwurf und seine Verabschiedung zuständig sind, verbindlich ist oder selbst gesetzkräftig wird und dann eine Ausnahme für die Gesetzgebungszuständigkeit konstituiert, ist es immer empfehlenswert die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetz – neue Wahlkreiseinteilung – überprüfen zu lassen.

Um dieses Verfahren auszuführen, benötigt die Wahlkreiskommission Kriterien oder Richtlinien, die ihrer Aufgabe einen Rahmen geben. Wenn das Gesetz sich nicht ausdrücklich dazu äußert oder viel Spielraum lässt, schaffen diese Institutionen meistens eigene Leitlinien, denen sie bei ihrer Arbeit folgen. Meistens geht es dabei, um die Frage wie die Gleichheit der Wahl beim Verfahren verwirklicht wird und welche anderen Kriterien auch wichtig und zu berücksichtigen sind. Bezüglich der Frage, ob die Verwaltungsgrenzen, das gemeinsame Interesse oder die geographische Lage in Betracht kommen, ist es Aufgabe des Gesetzes, der Kommission oder letztendlich der Judikatur eine gewisse Hierarchie zwischen den Kriterien anzuzeigen, weil sich diese zu oft widersprechen und mit zu viel Spielraum auch willkürliche Entscheidungen unterstützen. Die beste Lösung wäre, dass der Gesetzgeber sich für eine klare Übertragung dieser Kriterien mit einer gewissen Hierarchie – je nach Land, Traditionen und Geschichte – in gesetzliche Bestimmungen entscheidet, die dann von der Kommission zu befolgen und vom Verfassungsgericht überprüfbar sind.

Unterscheide liegen bei Staaten mit Einer- und Mehrpersonen-Wahlkreisen vor. In ersten Fall ist es theoretisch wichtiger, eine Anpassung der Wahlkreisgrenzen durchzuführen, da die Bezugsgröße der Wahlkreise so ähnlich wie möglich bleiben sollte, um das gleiche Stimmgewicht zu gewährleisten. Eine zu große Abweichung der Bevölkerung oder Stimmberechtigten zwischen Wahlkreisen wirkt sich negativ auf den Erfolgswert der Stimme aus und verletzt den Grundsatz der Wahlgleichheit. In vielen föderalen Staaten mit Einer-Wahlkreisen wie Kanada und Australien erfolgt vor der Anpassung der Wahlkreisgrenzen die Festlegung der Mandate

für jedes Bundesland oder Provinz nach Bevölkerung. Das bedeutet, dass zuerst gemäß der föderalen Grenzen festgestellt wird, wie viele Mandate ein Bundesland bekommt. Dann werden diese innerhalb des jeweiligen Bundeslandes an die Einer-Wahlkreise verteilt. In Mehrpersonen-Wahlkreisen erfolgt die Anpassung meistens über eine Korrektur der Wahlkreisgröße. Somit bleiben die Wahlkreisgrenzen unberührt, genau wie dies beim ersten Schritt der Wahlkreiseinteilung in Kanada und Australien geschieht. Problematisch für die Wahrung des Gleichheitsprinzips könnte es aber sein, wenn kleine Wahlkreisgrößen vorliegen und daher die Repräsentanz der Bevölkerung, von Wahlkreis zu Wahlkreis unterschiedlich ist. Gerade deswegen ergibt sich in Irland eine zweidimensionale Änderung, bei der nicht nur die Wahlkreisgröße überprüft wird, sondern auch die Grenzen der Wahlkreise. Damit wird das Prinzip der Gleichheit der Wahl besser gewahrt.

Ein anderes Thema, das dieses höchstwichtige Prinzip tangiert, ist, wie die Bezugsgröße der Wahlkreise bestimmt wird. Viele Staaten berücksichtigen einfach die gesamte Bevölkerungszahl, obwohl damit auch Ausländer und nicht Wahlberechtigte miteinbezogen werden. Andere Länder, wie Deutschland, lassen Ausländer unberücksichtigt oder es kommen, wie in Australien, nur die Wahlberechtigten – für die Anpassung der Wahlkreisgrenzen, aber nicht für die Festlegung der Mandate pro Bundesland – in Betracht. Es wird behauptet, dass die Berücksichtigung aller Einwohner eines Gebietes wesentlich die Gleichheit des Stimmgewichts verfälscht und daher eine Verletzung der Wahlgleichheit vorliegt, weil die Abweichung zwischen Wahlberechtigten bei den verschiedenen Wahlkreisen bestimmt größer ist, als wenn nur die Bevölkerungszahl berücksichtigt wird. Andererseits wird argumentiert, dass der Wahlkreisabgeordnete die gesamte Bevölkerung des Wahlkreises repräsentiert, obwohl ein Teil von ihnen kein Wahlrecht besitzt. Dann ist fraglich, ob die Zulassung der Wahlbeteiligung von im Ausland wohnenden Staatsbürgern bei Parlamentswahlen mit dieser Idee kompatibel ist, insbesondere, wenn sie sich schon lange an anderer Stelle niedergelassen haben und nicht wirklich von dem gewählten Mandatsträger vertreten werden.

Klar ist, dass nicht alle wahlberechtigt sind und sein können, aber das kann nicht bedeuten, dass sie ohne Vertretung ihrer Interessen bleiben müssen. Die Besitzer des aktiven Wahlrechts sind diejenigen, die aufgrund verfassungsrechtlicher und einfach gesetzlicher Normen nach international anerkannten Prinzipien den Anspruch haben, die Souveränität des Volkes durch die Wahl der verschiedenen Ämtern auszuüben. Die Gewählten repräsentierten aber nicht nur die Wähler, die tatsächlich abgestimmt haben, sondern, wie in Deutschland, das gesamte Volk oder, wie in Großbritannien, den gesamten Wahlkreis. Die Frage, ob nicht Wahlberechtigte – Minderjährige, Ausländer, geistig Kranke, usw. – auch den Anspruch haben sollten, die Repräsentanten zu wählen, wird unterschiedlich geregelt.

VII. Der Fall Chiles

Die schon behandelten Themen werden zunächst im Lichte des chilenischen Wahlrechts verglichen und analysiert werden. Es wird gleich nach den obengenannten Prinzipien und wahlrechtlichen Institutionen in der Wahlrechtsordnung Chiles gesucht.

1. Wahlrechtsgrundsätze

Die herkömmlichen Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, freien, gleichen, geheimen, unmittelbaren und periodischen Wahlen sind in der chilenischen Verfassung (Chil.Verf.) von 1980 und der entsprechenden Wahlrechtsordnung verzeichnet.

Die Allgemeinheit der Wahlen findet in Art. 5 Chil.Verf.⁵⁹⁶ ihre primäre Verankerung, in dem festgelegt ist, dass die Souveränität im Wesentlichen beim Volk liegt und ihre Ausübung vom Volk durch die Plebiszite und die periodische Wahlen verwirklicht werden. Es wird ausführlich geregelt, dass weder ein Teil des Volkes oder ein Individuum für sich selbst die Ausübung der Souveränität übernehmen kann. Unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der chilenischen Verfassung kann nicht nur die enge Verbindung zwischen dieser Bestimmung und den Voraussetzungen der Wahlberechtigung⁵⁹⁷ diagnostiziert werden⁵⁹⁸, sondern auch die Bedeutung der

⁵⁹⁶ „La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.“

⁵⁹⁷ Siehe zweiter Punkt dieses Kapitels.

⁵⁹⁸ Siehe Protokoll der Sitzungen der konstituierenden Kommission N° 65 von 26.08.1974; N° 66 von 29.08.1974, wo über die Wahlberechtigung der Analphabeten diskutiert wurde; und N° 67 von 02.09.1974. Der Grundsatz der allgemeinen Wahl wurde ausdrücklich von der Kommission bei der Verfassung des aktuellen Art. 15 Abs. 1 Chil.Verf. gestrichen, da die verfassungsrechtliche Festlegung der Wahlberechtigten und ihre Einschränkungen diesem Zweck dienen, vgl. Protokoll von der Sitzung N° 74 von 30.09.1974.

allgemeinen Beteiligung der Bürgerschaft bei der Wahl der Staatsorgane in Bezug auf die Volkssouveränität⁵⁹⁹.

Das Verfassungsgericht hat in verschiedenen Urteilen die große Bedeutung, die die chilenische Verfassung der Volkssouveränität beimisst, bestätigt.⁶⁰⁰ Diese Richtersprüche erkennen die enge und direkte Verbindung der Volkssouveränität mit Art. 18 Chil.Verf. an, der den Gesetzgeber beauftragt, das Wahlrecht und das Wahlverfahren im Näheren durch ein Verfassungsorgangesetz (VerFOG) zu regeln.

Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers ist aber durch andere verfassungsrechtliche Bestimmungen begrenzt. Eine ist die Gleichheit der Wahl, die auf dem allgemeinen Gleichheitsprinzip von Art. 19 N° 2 Chil.Verf.⁶⁰¹ und noch spezieller auf Art. 18 Abs. 1 Chil.Verf.⁶⁰² basiert. Die Besonderheit dieser letzten Bestimmung liegt an der spezifischen Gewährleistung der Gleichbehandlung der Kandidaten der politischen Parteien und Unabhängigen während des gesamten Wahlprozesses.

Weitere Beschränkungen finden sich in Art. 15 Abs. 1 Chil.Verf.⁶⁰³, in dem die Eigenschaften der Stimmabgabe – persönlich, egalitär und geheim – verfassungsrechtlich bestimmt sind. Die Prinzipien der persönlichen, geheimen und freien Stimmabgabe sind auch in Art. 61 des entsprechenden VerFOGs⁶⁰⁴ verankert.

⁵⁹⁹ Siehe Protokoll der Sitzungen der konstituierenden Kommission N° 10 von 25.10.1973; N° 11 von 30.10.1973; N° 18 von 22.11.1973; N° 65 von 26.08.1974.

⁶⁰⁰ Siehe Entscheidungen des chilenischen Verfassungsgerichts N° 301 von 24.11.1999, Rn. 7, und N° 53 von 05.04.1988, Rn. 4.

⁶⁰¹ *“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;”*

⁶⁰² *“Una ley orgánica constitucional (...) garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.”*

⁶⁰³ *„En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto.”*

⁶⁰⁴ *“El voto sólo será emitido por cada elector en un acto secreto y sin presión alguna.”*

Die Reichweite jeder dieser verfassungsrechtlichen Eigenschaften der Stimmabgabe wurde ausführlich von der konstituierenden Kommission gedeutet.⁶⁰⁵ Bezüglich der geheimen Stimmabgabe gab es nahezu keine Diskussion, da diese schon damals als eine selbstverständliche Garantie der freien Stimmabgabe galt. Die persönliche Stimmabgabe wurde von der konstituierenden Kommission hinzugefügt, um ausdrücklich die Stellvertretung auszuschließen. Unter persönlicher Wahl wird die höchstpersönliche Ausübung des Wahlrechts verstanden. Es muss immer gewährleistet werden, dass die Stimme vom Wahlberechtigten selbst abgegeben wird. Die Mitglieder der konstituierenden Kommission waren der Auffassung, dass dieses Prinzip optimal verwirklicht wird, wenn die Wähler persönlich im Wahllokal abstimmen. In Bezug auf die Möglichkeit, die Briefwahl gesetzlich einzuführen, waren die Mitglieder der konstituierenden Kommission geteilter Meinung. Es kann aber aus der Diskussion abgeleitet werden, dass sie einen solchen Abstimmungsmechanismus als verfassungskonform erachten würden, wenn für die Briefwahl gewisse Sicherheitsmaßnahmen erfüllt wären, die die persönliche und geheime Stimmabgabe ausreichend gewährleisten. Die dritte verfassungsrechtliche Eigenschaft der Stimmabgabe, die sog. egalitäre Stimmabgabe, bezeichnet, nach Ansicht der konstituierenden Kommission, nicht nur das Prinzip *one man, one vote*, sondern auch den gleich großen Einfluss aller Stimmen bei der Wahl.

Das Verfassungsgericht sprach sich für die Höchstpersönlichkeit und die Geheimhaltung der Stimmabgabe bei der Verfassungsmäßigkeitsprüfung einer Änderung des VerFOGs 18.700 aus, die die Erleichterung der Stimmabgabe von Behinderten in den Wahlkabinen innerhalb der Wahllokale vorsieht.⁶⁰⁶ Beide Eigenschaften der Stimmabgabe gewährleisten die Transparenz des Wahlprozesses und erlauben allen Wahlberechtigten eine freie Äußerung ihrer politischen Meinung. Der Wahlberechtigte kann dementsprechend nicht auf diese Charakteristika der Stimmabgabe verzichten, da ein öffentliches Interesse an ihr vorliegt. Für Behinderte oder andere, die keine Möglichkeit haben, ihr

⁶⁰⁵ Siehe Protokoll der Sitzungen der konstituierenden Kommission N° 73 von 26.09.1974; N° 74 von 30.09.1974.

⁶⁰⁶ Siehe Entscheidung des chilenischen Verfassungsgerichts N° 745 von 29.03.2007, Rn. 10.

Wahlrecht auszuüben, kann vom Gesetz her eine gerechtfertigte und begründete Ausnahme gemacht werden, die aber der Allgemeinheit der Wahl als Ziel der Demokratie dienen muss und die Höchstpersönlichkeit und Geheimhaltung der Wahl so wenig wie möglich beeinträchtigen sollte. Ersteres wird durch die in der Verfassung bestimmte Wahlpflicht untermauert, die implizit die Wahlbeteiligung aller Wahlberechtigten als eines der wichtigsten Element der Demokratie berücksichtigt. Der zweite Punkt ergibt sich aus der Art und Weise, wie die effektive Beteiligung der Behinderten vom Gesetzgeber gelöst wird.

Das Minderheitsvotum war der Meinung, dass diese Eigenschaften der Stimmabgabe vom Gesetzgeber in keiner Form beeinträchtigt werden dürfte, da die Stimmabgabe genau so erfolgen müsste, wie es von der Verfassung festgelegt ist. Wenn sich ein Dritter zwischen Wähler und Stimme einschaltet, wäre die Höchstpersönlichkeit und Geheimhaltung der Wahl verletzt, weil im ersten Fall nicht garantiert wird, dass der Wähler und nicht der Dritte die Ankreuzung der Stimme ausgeführt hat, und im zweiten Fall, da die geheime Wahl nicht mehr realisierbar wäre.

Die Unmittelbarkeit der Wahlen hat ebenfalls Verfassungsrang. Sie wird in Art. 26 Abs. 1 Chil.Verf.⁶⁰⁷ für Präsidentschaftswahlen und in Art. 46 Abs. 1 Chil.Verf.⁶⁰⁸ bzw. Art. 49 Abs. 1 Chil.Verf.⁶⁰⁹ für die Wahlen der Abgeordneten bzw. Senatoren vorgesehen. Die konstituierende Kommission hat sich ausdrücklich für die Variante entschieden, dass jede einzelne in der Verfassung berücksichtigte Wahl diesen Wahlrechtsgrundsatz eindeutig erfüllen muss.⁶¹⁰ Trotzdem kam es später innerhalb der Kommission zu Diskussionen, ob es vielleicht zum Schutz der chilenischen Demokratie besser

⁶⁰⁷ *“El Presidente de la República será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.”*

⁶⁰⁸ *“La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa ...”*

⁶⁰⁹ *“El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa ...”*

⁶¹⁰ Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 74 von 30.09.1974.

wäre, eine indirekte Wahl des Präsidenten einzuführen, wie dies in den USA der Fall ist.⁶¹¹ Diese Meinung setzte sich aber nicht durch.

2. Aktive Wahlberechtigung

Nach Art. 13 Abs. 2 Chil.Verf. verfügen über aktive Wahlberechtigung alle, die die Staatsbürgerschaft besitzen.⁶¹² Abs. 1 des gleichen Artikels bestimmt⁶¹³, dass als Bürger alle Chilenen angesehen werden, die achtzehn Jahr alt sind und keine Gefängnisstrafe von mehr als drei Jahren bekommen haben, während Abs. 3 vorsieht, dass die Ausübung der Rechte, die allen Chilenen wegen der Staatsbürgerschaft zusteht, für – im Ausland geborene Chilenen und ehrenhalber eingebürgerte Ausländer – von einer einjährigen Sesshaftigkeit in Chile abhängig gemacht wird.⁶¹⁴

Die Staatsangehörigkeit ist die erste Einschränkung der Wahlberechtigung, die aber Art. 14 Abs. 1 Chil.Verf.⁶¹⁵ teilweise aufhebt, da das Wahlrecht an Ausländer verliehen wird, die zumindest eine fünfjährige Sesshaftigkeit in Chile besitzen, achtzehn Jahre alt sind und keine Gefängnisstrafe von mehr als drei Jahren bekommen haben. Wie die anderen Wahlberechtigten müssen sie sich ins Wählerverzeichnis eintragen lassen, aber sie unterstehen nicht der

⁶¹¹ Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierten Kommission N° 362 von 27.04.1978.

⁶¹² *“La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.”*

⁶¹³ *“Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.”*

⁶¹⁴ *“Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 2° y 4° del artículo 10, el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año.”; Art. 10 der chilenischen Verfassung in der Nr. 2 und 4: „2°.- Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero. Con todo, se requerirá que alguno de sus ascendientes en línea recta de primer o segundo grado, haya adquirido la nacionalidad chilena en virtud de lo establecido en los números 1°, 3° ó 4°;(…) 4°.- Los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley.”*

⁶¹⁵ *“Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.”*

Wahlpflicht, da diese nur für Bürger in der Verfassung festgelegt wird.⁶¹⁶ Nach Angaben der chilenischen Wahlleitung sind aber nicht mehr als 0,2% der im Wählerverzeichnis eingetragenen Wahlberechtigten betroffen.⁶¹⁷

Die Erteilung des Wahlrechts an bestimmte Ausländer findet ihre Begründung in der Art und Weise, wie die chilenische Verfassung die Einbürgerung behandelt.⁶¹⁸ Jeder Ausländer, der die chilenische Staatsbürgerschaft annehmen will, sollte seine ursprüngliche aufgeben, solange es keinen speziellen bilateralen Staatsvertrag gibt – wie mit Spanien –, der das Behalten dieser Staatsangehörigkeit zulässt. Mit dieser Regelung wird die Gleichbehandlung aller Ausländer in Chile ohne Rücksicht auf ihre Staatsbürgerschaft gewahrt.

Das Wahlrecht kann laut Art. 16 Chil.Verf.⁶¹⁹ suspendiert werden. Diese Suspendierung erfolgt aufgrund eines Richterbeschlusses gegen Wahlberechtigte in drei Fällen. Der erste Fall bezieht sich auf die Demenzerklärung des Wählers; der zweite, auf Anklage aufgrund einer Straftat, die eine Gefängnisstrafe von mehr als drei Jahren vorsieht oder die gesetzlich als Terrorismusdelikt angesehen wird; und der dritte Fall bezieht sich auf jene, die vom Verfassungsgericht wegen Teilnahme in verfassungswidrigen politischen Parteien oder Bewegungen verurteilt wurden (Art. 19 N° 15 Abs. 5 und 6 Chil.Verf.)⁶²⁰. Das Wahlrecht gilt in den ersten

⁶¹⁶ Die Ausländer werden nie als Bürger berücksichtigt, da sie keine chilenische Staatsangehörigkeit besitzen.

⁶¹⁷ www.servel.cl (11.01.2010).

⁶¹⁸ Siehe Begründung im Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 66 von 29.08.1974 und N° 72 von 23.09.1974.

⁶¹⁹ *“El derecho de sufragio se suspende:
1°.- Por interdicción en caso de demencia;
2°.- Por hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, y
3°.- Por haber sido sancionado por el Tribunal Constitucional en conformidad al inciso séptimo del número 15° del artículo 19 de esta Constitución. Los que por esta causa se hallaren privados del ejercicio del derecho de sufragio lo recuperarán al término de cinco años, contado desde la declaración del Tribunal. Esta suspensión no producirá otro efecto legal, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15° del artículo 19.”*

⁶²⁰ *“La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no*

zwei Fällen so lange als suspendiert, bis ein Gericht die Demenzerklärung aufhebt bzw. der Angeklagte von der Klage freigesprochen wird. In diesem Fall wird ein Schuldspruch zum Verlust der Bürgerschaft führen, wie unten noch ausführlich erklärt wird. Im dritten Fall wird das Wahlrecht für fünf Jahren suspendiert.

Eine ähnliche Regelung enthält Art. 39 des VerFOG Nr. 18.556⁶²¹, die die Eintragung ins Wählerverzeichnis für die schon genannten Wähler, die vom Wahlrecht suspendiert werden, verweigert. Sie können sich nur dann eintragen lassen, wenn die Gründe der Suspendierung aufgehoben sind.

Die Suspendierung des Wahlrechts für Wahlberechtigte, die eine Anklage wegen einer Straftat, die mit einer Gefängnisstrafen von mehr als drei Jahren bedroht ist, zu befürchten haben, wurde schon damals von einigen Mitgliedern der konstituierten Kommission als fragwürdig erachtet.⁶²² Die Begründungen waren die gleichen, die jetzt in der Literatur als Verletzung des Unschuldsprinzips angeführt werden, da der Angeklagte schon vor dem

respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 57, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia;"

⁶²¹ "Artículo 39.- No podrán ser inscritas, aun cuando reúnan los requisitos indicados en los artículos 37 y 38, las personas cuyo derecho de sufragio se encuentre suspendido por:

1.- Interdicción en caso de demencia;

2.- Haberse dictado a su respecto auto de apertura del juicio oral por delito que merezca pena aflictiva o Art. 8º por delito que la ley califique como conducta terrorista, o

3.- Haber sido sancionadas por el Tribunal Constitucional en conformidad al inciso séptimo del número 15º del artículo 19 de la Constitución, por Art. 8º sentencia dictada dentro de los últimos diez años contados hacia atrás desde la fecha en que se requiera la inscripción.

Las personas comprendidas en alguno de los casos enumerados precedentemente, podrán inscribirse una vez que cese la respectiva causal de impedimento."

⁶²² Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 75 vom 03.10.1974 und N° 407 vom 09.08.1978.

endgültigen Schuldspruch des Richters eine Sanktion in Form des Entzugs seines Wahlrechts erleidet.⁶²³ Trotz dieser Argumentation wurde dieser temporäre Ausschluss vom Wahlrecht von der konstituierten Kommission gebilligt, da damals das Strafverfahren ganz anders organisiert war. Wenn nämlich jemand Angeklagter in einem Strafverfahren war, mussten begründete und rechtfertigende Indizien vorliegen, die seine Beteiligung an der Straftat hochwahrscheinlich machten. Mit der Änderung des Strafverfahrens hat sich die Situation der Angeklagten komplett verändert, aber trotzdem ist die Aussetzung des Wahlrechts geblieben.⁶²⁴ Ein Gesetzentwurf, der diese Kausal abschafft, wird gegenwärtig im Parlament diskutiert.⁶²⁵

Der Verlust der Wahlberechtigung ist auch laut Art. 17 Chil.Verf.⁶²⁶ möglich und geht mit dem Verlust der Staatsangehörigkeit einher, wenn eine Gefängnisstrafe von mehr als drei Jahren vorliegt oder mit einer Verurteilung aufgrund einer Straftat, die gesetzlich als terroristische Handlung oder Drogenhandel betrachtet wird, zu rechnen ist⁶²⁷. Alle Ausgeschlossenen können aber ihre bürgerliche Rehabilitation vor dem Senat beantragen, wenn ihre strafrechtliche Verantwortlichkeit aufgehoben ist bzw. sie ihre Strafe abgeübt haben. Eine automatische Rehabilitation der Bürgerschaft nach der Abbüßung der Strafe im Fall von nicht politischen Delikten wurde von einigen

⁶²³ Siehe *Ribera Neumann, Teodoro*, Reformas Constitucionales relativas a la Nacionalidad, Editorial LexisNexis (2005), Santiago de Chile.

⁶²⁴ Die Verfassungsänderungen von 2005 haben diesen Artikel lediglich den neuen Verhältnissen des Strafverfahrens angepasst. Die Regierung hatte damals schon anerkannt, dass diese Änderung einen Fortschritt in Richtung Anerkennung des Unschuldsprinzips war, vgl. Veto des Präsidenten zum Gesetz 20.050 von 2005.

⁶²⁵ Gesetzentwurf, Boletín Nr. 5338-07.

⁶²⁶ “Artículo 17.- La calidad de ciudadano se pierde:
1º.- Por pérdida de la nacionalidad chilena;
2º.- Por condena a pena aflictiva, y
3º.- Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva.
Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal indicada en el número 2º, la recuperarán en conformidad a la ley, una vez extinguida su responsabilidad penal. Los que la hubieren perdido por las causales previstas en el número 3º podrán solicitar su rehabilitación al Senado una vez cumplida la condena.”

⁶²⁷ Diese letzte Kausal wurde bei der Verfassungsänderung von 2005 hinzugefügt. Sie gilt aber nur, wenn diese Art von Straftaten eine Gefängnisstrafe von mehr als drei Jahren mit sich bringt.

Mitgliedern der konstituierenden Kommission unterstützt, doch sollte sie nach Wiederholung von strafbaren Taten nur auf Antrag erfolgen.⁶²⁸ Schließlich wurde die Idee, bei einer Verurteilung zu einer Gefängnisstrafe von mehr als drei Jahren das Wahlrecht auszusetzen, mit den Verfassungsänderungen von 2005 bestätigt.

Viele Gefangene verfügen über das aktive Wahlrecht, aber können es effektiv nicht ausüben, da sie nicht ihre entsprechenden Wahllokale erreichen können. Daher sind sie gesetzlich für die Nicht-Ausübung ihres Stimmrechts entschuldigt.⁶²⁹

Schließlich hängt die praktische Möglichkeit aller Wahlberechtigten, dieses Recht ausüben zu können, von einem administrativen Schritt – der Eintragung ins Wählerverzeichnis – ab. Bislang gibt es keine Bestimmung, die diese Registrierung pflichtig macht, obwohl Stimmpflicht für die Bürger in der Verfassung und dem Gesetz vorgesehen ist. Es wird lediglich laut Art. 34 VerFOG Nr. 18.556⁶³⁰ gesetzlich bestimmt, dass die Eintragung im Wählerverzeichnis kostenlos ist und von der zuständigen Wahlbehörde am Wohnsitz des Interessierten durchgeführt werden muss. Da in Chile keine Meldebehörde bzw. Meldepflicht existiert, wird als Wohnsitz der Ort verzeichnet, den der Eingetragene unter Eid angibt. Die Registrierung erfolgt, laut Art. 36 VerFOG Nr. 18.556⁶³¹, persönlich und wird nur wirksam und gültig, wenn der Antragsteller seine Unterschrift und seinen Fingerabdruck in beiden Exemplaren des Wählerregisters abgibt.

⁶²⁸ Siehe Protokoll der Sitzungen der konstituierenden Kommission N° 70 vom 12.09.1974, N° 75 vom 03.10.1974 und N° 76 vom 07.10.1974.

⁶²⁹ Abgeleitet aus dem Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 75 vom 03.10.1974.

⁶³⁰ *“La inscripción electoral será gratuita y deberá realizarse ante la Junta Inscriptora correspondiente al domicilio del ciudadano o del extranjero habilitado para ejercer el derecho a sufragio. Se tendrá como domicilio aquel que declare bajo juramento, ante la Junta Inscriptora, la persona que requiera la inscripción.”*

⁶³¹ *“Artículo 36.- La inscripción requiere necesariamente la presencia de la persona que la solicita y sólo se perfecciona al estampar ella su firma y su impresión digital en ambos ejemplares del Registro.”*

Das Gesetz Nr. 20.337 vom 4. April 2009 änderte die Verfassung derart, dass das automatische Registrierungssystem Verfassungsrang haben wird. Diese Änderung gilt aber nur bei Verabschiedung des entsprechenden Verfassungsorgangesetzes, das die automatische Eintragung im Wählerverzeichnis organisiert und bestimmt. Sie wurde aber noch nicht vom entsprechenden Ausschuss im Parlament diskutiert.⁶³² Laut des Gesetzentwurfes erfolgt keine automatische Registrierung der im Ausland geborenen Chilenen, der Ehreneingebürgerten und der Ausländer, die das Wahlrecht in Chile ausüben könnten, weil sie mehr als fünf Jahre ununterbrochen in Chile ansässig waren. Sie alle müssen zuerst die in der Verfassung verlangte Bedingung – ein Jahr bzw. fünf Jahre Sesshaftigkeit in Chile – nachweisen, damit die Eintragung ins Wählerverzeichnis erfolgen kann.

Das größte Problem der automatischen Registrierung ergibt sich bei der Wohnsitzaktualisierung der Wähler. Wie schon erwähnt, gibt es in Chile keine Meldepflicht. Deswegen ist es möglich, dass jeder Bürger beliebig viele Wohnsitze bei den verschiedenen staatlichen Einrichtungen – Finanzamt, Standesamt, Wahlleitung, usw. – angeben kann. Für das Wählerregister wird dann die „offizielle“ Adresse des Standesamtes übernommen, wo der Identifikationsausweis beantragt und abgegeben wird. Da dies alle zehn Jahre bei Erneuerung des Personalausweises geschehen muss, sind viele Wohnsitze der Wahlberechtigten nicht korrekt. Die Lösung, die der Gesetzentwurf gibt, ist, die aktuellen Büros der Wahlleitung beizubehalten, damit die Wähler den Antrag auf Änderung ihres Wohnsitzes in bis zu 120 Tagen vor der Wahl stellen können. Die Regierung hat in den Debatten innerhalb des Ausschusses auch behauptet, dass sie der Wahlleitung erlauben will, Adressen von anderen Behörden zu sammeln, um die verschiedenen Informationen vergleichen zu können.⁶³³

⁶³² Boletín Nr. 6418-07.

⁶³³ Protokoll des Senatsausschusses „Verfassung, Gesetzgebung und Justiz“ vom 13.04.2009 für den Gesetzentwurf Nr. 6418-07.

3. Die Situation der im Ausland lebenden Staatsbürger

Die im Ausland wohnenden chilenischen Staatsbürger besitzen das Wahlrecht, wie aus der Verfassung zu erkennen ist, nur, wenn sie mehr als ein Jahr im Land ansässig waren. Dann erfüllen sie alle verfassungsrechtlichen Bedingungen, aber praktisch können sie sich nicht eintragen lassen oder ihre Stimme ausüben. Da die Eintragung persönlich bei der Wahlbehörde am Wohnsitz des Wahlberechtigten erfolgt, ist es ihnen nämlich unmöglich diese administrative Bedingung für die Ausübung des Wahlrechts zu erfüllen. Es ist aber denkbar, eine vor der Auswanderung bestehende Registrierung zu behalten. Jedoch wäre die Ausfüllung des Stimmzettels nur möglich, wenn der im Ausland wohnende Wähler im entsprechenden Wahllokal, das nach seiner Registrierung festgelegt wurde, persönlich wählen geht.

Die konstituierende Kommission der chilenischen Verfassung von 1980 sprach sich nicht ausdrücklich für oder gegen den Ausschluss von im Ausland lebenden Chilenen aus.⁶³⁴ Die damalige Diskussion begann, als die Kommission die Eigenschaften der Stimmabgabe besprach. Da die Ausübung des aktiven Wahlrechts persönlich, egalitär und geheim erfolgen musste, stellte sich die Frage, wie die Auslandschilenen abstimmen sollten. Die Stellvertretung als Modalität der Stimmabgabe wurde von Anfang an ausgeschlossen, weil sie gegen die persönliche und geheime Stimmabgabe verstieße. Die Briefwahl könne aber in Betracht kommen, falls sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen der persönlichen und geheimen Stimmabgabe ausreichend gewährleisten kann. Nach der herrschenden Meinung der Mitglieder der Kommission müsse unter persönliche Stimmabgabe verstanden werden, dass die Ausübung des Wahlrechts vor der zuständigen Wahlautorität und somit auch die Gemeinhaltung der einzelnen Wahlentscheidungen gewahrt wird. Mit anderen Worten maß die Kommission damals der Gemeinhaltung und Höchstpersönlichkeit der Wahl mehr Bedeutung zu als der Allgemeinheit der Wahl. Einige sprachen sich für das

⁶³⁴ Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 74 vom 30.09.1974.

aktive Wahlrecht der Staatsbürger im Ausland aus, wenn die zuvor genannten Voraussetzungen erfüllt sind, d. h., persönliche Stimmabgabe im Wahllokal bzw. in der Botschaft, im Konsulat oder in anderen Behördenräumen, die das Wahlrechtsgesetz bezeichnen kann. Dadurch hatte die Kommission die Situation dieser Staatsbürger offen gelassen, kam in diesem Punkt nicht weiter und überließ diese Aufgabe dem Gesetzgeber.

Die Lösung dieses Problems wäre der Erlass eines Gesetzes, das ausdrücklich die Organisation des gesamten Wahlprozesses im Ausland regelt. In diese Richtung geht ein Gesetzentwurf, der im Moment vom Parlament studiert und höchstwahrscheinlich sehr bald mit einigen Änderungen verabschiedet wird.⁶³⁵ Grundsätzlich möchte dieser Gesetzentwurf die Eintragung im Wählerverzeichnis und die Stimmausübung aller Chilenen, die die verfassungsrechtlichen Bedingungen erfüllen und die ihren Wohnsitz im Ausland haben, ermöglichen. Dafür sollen die chilenischen diplomatischen Vertretungen als Wahlbehörde und Wahllokal dienen, damit die dort Eingetragenen persönlich ihre Stimme für manche Wahlen und Abstimmungen – Präsidentschaftswahlen und Plebisziten – abgeben können.

Wichtig ist es zu untersuchen, welchen Einfluss die Verleihung des Wahlrechts an die im Ausland lebenden Chilenen haben würde. Aktuelle Daten zeigen⁶³⁶, dass etwa 550.000 Chilenen im Lebensalter von über 15 Jahren im Ausland wohnen und noch 300.000 mehr, die, obwohl sie zwar nicht über die Staatsangehörigkeit verfügen, diese aber beantragen könnten. Von all diesen planen nur etwa 340.000 in der Zukunft nach Chile zurückzukehren und mehr als 70% – etwa 600.000 – würden an den chilenischen Präsidentschaftswahlen teilnehmen. Leider weisen diese Statistiken zu große Ungenauigkeiten auf, um das wahre Wählerpotenzial dieser Gruppe einzuschätzen.

⁶³⁵ Gesetzentwurf Nr.-6418-07, der von der Regierung zum Senat geschickt wurde.

⁶³⁶ Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Registro de Chilenos en el Exterior, von August 2005, in: www.ine.cl

4. Wahlbeteiligung und Wahlpflicht

Die Wahlbeteiligung in Chile liegt gegenwärtig bei 79%, mit Tendenz nach unten. Wenn aber alle Wahlberechtigten betrachtet werden, d. h., auch die nicht im Wählerverzeichnis Eingetragenen, sinkt die effektive Wahlbeteiligung auf bis zu 69%. Die Gruppe der zwischen 18- und 29-Jährigen hat sich am wenigsten eintragen lassen.⁶³⁷

Eine Untersuchung von CSES – Comparative Studies of Electoral Systems – bestätigte, dass der Einfluss von sog. *socioeconomic status* auf die Wahlbeteiligung eher marginal war.⁶³⁸ Gegen ein solches Ergebnis muss gesagt werden, dass die Besonderheiten des chilenischen Systems nicht berücksichtigt wurden, d. h., die freiwillige Eintragung ins Wählerverzeichnis und die Wahlpflicht der Eingetragenen. Eine große Menge von Nichtwähler in Chile bleibt den Wahlen fern, da sie nicht im Wählerregister registriert sind. Hier spielen schon Aspekte wie Alter und Einkommen eine entscheidende Rolle.

Die Wahlpflicht steht in der chilenischen Verfassung.⁶³⁹ Die konstituierende Kommission sah die Einführung der Wahlpflicht als eine Selbstverständlichkeit an und stimmte einstimmig für sie.⁶⁴⁰ Die wichtigsten Argumente basierten auf der Notwendigkeit, dass alle Bürger über den politischen Weg der Nation, zu der sie gehören, entscheiden müssten, denn sonst würde ein Teil der Bürgerschaft – die politisch aktiv und engagiert ist –

⁶³⁷ Protokoll des Senatsausschusses „Verfassung, Gesetzgebung und Justiz“ von 13.04.2009 für den Gesetzentwurf Nr. 6418-07.

⁶³⁸ Die Faktoren, die in Chile beachtet werden, sind Alter, Bildung, Geschlecht und Einkommen. Das Ergebnis zeigte, dass sich aus diesen Aspekten nur 0,5% der Nichtwähler erklären lassen, vgl. *Nevitte, Neil / Blais, André / Gidengil, Elisabeth / Nadeau, Richard, Socioeconomic Status and Nonvoting*, in: *Klingemann, Hans-Dieter / McAllister, Ian (Hrsg.), The Comparative Study of Electoral Systems* (2009), S. 85 ff.

⁶³⁹ Art. 15 Abs. 1 Chil.Verf.: *“En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.”*; und Art. 60 Abs. 2 VerFOG Nr. 18.700: *“Todo ciudadano está obligado a sufragar, y el que no lo hiciere sufrirá la pena que señala el artículo 139, con las excepciones que prevé el mismo artículo.”*

⁶⁴⁰ Geschichte der Art. 13 der Constitución Política de Chile, S. 208 ff.; siehe auch Protokoll der Sitzungen der konstituierenden Kommission N° 73 vom 26.09.1974.

die Kontrolle über die politischen Entscheidungen übernehmen. Die einzigen Argumente gegen die Stimmpflicht – gegen die aber gleich erfolgreich erwidert werden konnte – beruhten auf die Wahlteilnahme von Bürgern, die keine informierte Stimme abgeben, und auf der praktischen Schwierigkeit, die Sanktionen gegen die Nichtwähler auszuführen.

Wie schon früher erwähnt wurde, gibt es in Chile keine Registrierungspflicht und keine automatische Eintragung ins Wählerverzeichnis, d. h., dieses Verfahren hängt komplett von der Initiative der Bürger ab. Die Antwort auf die Frage, warum die Wahlpflicht im Zusammenhang mit dieser Art von Wählerregistrierung eingeführt wurde, ist nicht einfach, insbesondere da die konstituierende Kommission das alte Eintragungssystem – das auf Initiative der Wähler erfolgt – aufgrund der früheren Wahlbetrüge im Registrierungsverfahren ausdrücklich ausschliessen wollte. In ihren Sitzungen, in denen das Thema behandelt wurde, drückte die konstituierende Kommission aus, dass sie davon ausgehe, dass die Registrierung automatisch erfolgen würde, weil dies so zu Beginn von der entsprechenden Subkommission vorgestellt wurde.⁶⁴¹

Eine erste mögliche Erklärung wäre der Hinweis auf die technischen Schwierigkeiten, die damals eine automatische Registrierung der gesamten Wählerschaft darstellten. Die konstituierende Kommission wurde darüber schon 1975 informiert.⁶⁴² Trotzdem war die automatische und kostenlose Registrierung aller Wahlberechtigten noch im Entwurf der Verfassung bis 1978⁶⁴³ präsent, wo anscheinend der Staatsrat diese Bestimmung änderte und dem Gesetzgeber überließ. Dann scheint die Vermutung eines Versäumnisses des Gesetzgebers – die Registrierungspflicht nicht im Gesetz zu regeln – richtig zu sein. Diese Erklärung würde mit der verfassungsrechtlichen Bestimmung der Wahlpflicht aller Bürger übereinstimmen, da die Verfassung –

⁶⁴¹ Siehe Protokolle der Sitzungen der konstituierenden Kommission N° 22 vom 12.03.1974; N° 66 vom 29.08.1974; N° 74 vom 30.09.1974; N° 75 vom 03.10.1974; N° 77 vom 14.10.1974; und N° 80 vom 21.10.1974.

⁶⁴² Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 115 vom 22.04.1975.

⁶⁴³ Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 413 vom 20.09.1978.

Art. 15 Abs. 1 – in diesem Sinne keine Unterschiede zwischen registrierten und nicht registrierten Bürgern macht.

Die Verfassung wurde aber im April 2009 in diesem Punkt durch das Gesetz Nr. 20.337 geändert. Die Stimmabgabe wird dann freiwillig sein, wenn die Verfassungsänderung in Kraft tritt, wie dies schon früher im Fall der automatischen Eintragung ins Wählerverzeichnis erklärt wurde.

5. Wahlkreisstruktur

Die konstituierende Kommission diskutierte, als das Wahlsystem besprochen wurde, auch die Einteilung des Landes in Wahlkreise.⁶⁴⁴ Wenig spezifisch wurde von einigen Mitgliedern der konstituierenden Kommission herausgestellt, dass die Kriterien für den Zuschnitt der Wahlkreise die Bevölkerung und das Territorium wären. Ein Bericht der Subkommission für das Wahlsystem der konstituierenden Kommission schlug zwei mögliche Wahlsysteme für die Wahl des Abgeordnetenhauses vor. Die erste Alternative – Mehrheitswahlsystem in Einer-Wahlkreisen – bezog sich auf einige Kriterien, die die Wahlkreiseinteilung prägen sollten: Respektierung der administrativen Grenzen – im Fall von großen Gemeinden können die Grenzen sich an Gemeindeviertel oder Siedlungen orientieren –, eine gewisse Gleichheit der Bevölkerungsanzahl, Berücksichtigung der Größe des Territoriums und besondere Vertretung mancher wichtigen geopolitischen Gemeinden.⁶⁴⁵ Für die zweite Alternative des Wahlsystems – Mehrheitswahlsystem in Mehrpersonen-Wahlkreisen – sollte auch die Bevölkerung, entweder die eingetragenen Wahlberechtigten oder eine Bevölkerungszahl pro Abgeordneter

⁶⁴⁴ Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 372 vom 17.05.1978.

⁶⁴⁵ *“Dichas circunscripciones se compondrían, en términos generales, de una o más comunas en las que se encuentra dividido administrativamente el país, atendiendo a su población y al territorio, de modo tal que contengan aproximadamente 1/150 ava parte de la población del país. En esta materia, algunas de las grandes comunas urbanas podrían ser subdivididas por límites vecinales. De la misma manera, ciertas comunas, por su importancia geopolítica — fronteras— podrían tener una representación especial.”*, vgl. Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 400 vom 12.07.1978.

für die Bestimmung der Wahlkreisgröße, berücksichtigt werden; welche der drei Varianten Anwendung findet, sollte letztendlich das Gesetz bestimmen.⁶⁴⁶

Laut Art. 47 Abs. 1⁶⁴⁷ und Art 49 Abs. 1⁶⁴⁸ der chilenischen Verfassung werden die Wahlkreise für die Wahl der Abgeordneten bzw. Senatoren durch das entsprechende Verfassungsorgangesetz festgelegt. Die Art. 179 bis 181 des VerFOGs 18.700 konkretisierten den Auftrag der Verfassung und schnitten das Land in sechzig Wahlkreise für das Abgeordnetenhaus und neunzehn Wahlkreise für den Senat zu.

Bei der Wahlkreiseinteilung der Abgeordnetenwahlkreise gab es oft Vorwürfe von *Gerrymandering* und seltener auch von *Malapportionment*. Ersteres beruht auf dem Argument, dass der endgültige Zuschnitt nach dem Plebiszit von 1988 – wo das Regime Pinochet demokratisch abgewählt wurde – durchgeführt wurde. Dies bedeutet, dass die Ergebnisse dieses Plebiszits in jeder Gemeinde die Wahlkreiseinteilung entscheidend auf eine Art beeinflussten, die den politischen Parteien der Pinochetanhänger bessere Chancen einräumte, eine größere Fraktion im Parlament zu stellen.⁶⁴⁹

Malapportionment existiert aber zweifellos. Die Unterschiede in der Bevölkerungs- bzw. Wählerzahl der Wahlkreise für die Wahl der Abgeordneten sind enorm. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Bevölkerungsdichten in den Regionen und der extremen Einwohnerkonzentration in Santiago und anderen Städten könnte es sogar

⁶⁴⁶ “*La distribución de cargos a llenar por las diversas provincias en que se divide el país, deberá operar conforme a la población provincial, la inscripción electoral o la determinación de un cuociente poblacional por diputado, lo que debería ser determinado por la ley electoral.*”, vgl. Protokoll der Sitzung der konstituierenden Kommission N° 400 vom 12.07.1978.

⁶⁴⁷ “*La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.*”

⁶⁴⁸ “*El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección.*”

⁶⁴⁹ Rojas, Priscilla, *Representación y Tamaño de los Distritos Electorales en Chile* (2005).

gerechtfertigt sein, Unterschiede in der Bezugsgröße der Wahlkreise zu vertreten. Jedoch sind Abweichungen vom fünffachen der Bevölkerung im Vergleich zu anderen Wahlkreisen eine übertriebene Ausdehnung des territorialen Prinzip in der Wahlkreiseinteilung.⁶⁵⁰ Dieser Verstoß der Wahlgleichheit wird aber oft bei der Diskussion der Wahlrechtsreformen übersehen, wie das folgende Zitat beweist.

*„In Chile, for example, the current methods for electing members to the Chamber of Deputies has been the focus of much analysis and debate because it was designated by General Augusto Pinochet to favor the second-place finisher (typically the conservative parties` list), but the extreme malapportionment in the system, which is biased against the country`s metropolitan region, has attracted little notice.“*⁶⁵¹

Ein Teil der Literatur bezeichnet die gesetzlichen Bestimmungen, die die Wahlkreise geformt haben, als verfassungswidrig, da diese gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der egalitären Stimmabgabe und der allgemeinen Gleichheit verstießen.⁶⁵²

Für die Ungleichheit der Bezugsgröße der Wahlkreise werden unterschiedliche Lösungen vorgeschlagen. Die erste Lösung wäre die Schaffung von Mehrpersonen-Wahlkreise mit unterschiedlicher Größe – Mandate oder Sitze – abhängig von ihrer Bevölkerung. Die Wahlkreise werden von einer Gemeinde oder von einer Gruppe von benachbarten Gemeinden gebildet, die sich innerhalb der Region und, wenn möglich, innerhalb der Provinz befinden.⁶⁵³ Eine andere Variante – vorgeschlagen von

⁶⁵⁰ So ist es der Fall in Wahlkreis 20, in dem es knapp 290.000 Wählerstimmen, und Wahlkreis 59, in dem es nur 56.000 Wahlberechtigte gibt.

⁶⁵¹ Snyder, Richard / Samuels, David, Devaluing the Vote in Latin America, in: Diamond, Larry / Plattner, Marc F. (Hrsg.), Electoral Systems and Democracy (2007), S. 171.

⁶⁵² Portales C., Carlos, Un Sistema Electoral para una Democracia Estable (1988), S. 1.

⁶⁵³ Portales C., Carlos, Un Sistema Electoral para una Democracia Estable (1988), S. 8 f.; der genaue Vorschlag mit einer eigenen Wahlkreiseinteilung, S. 14 ff.

Aninat und *Navia*⁶⁵⁴ – wäre die Bildung von hundertzwanzig Einer-Wahlkreisen, die eine ähnliche Bezugsgröße und einen geographischen Zusammenhang haben, da ihre Grenzen von einer unabhängigen Kommission zu Beginn bestimmt und dann regelmäßig überprüft würden.

Im Fall der Wahlkreise für die Wahl der Senatoren ist dieses Phänomen nicht schlimm, da sie normalerweise einem anderen Repräsentationsmaßstab dienen, d. h., regional bestimmt ist und nicht nach Zahl der Bevölkerung oder Wähler. Dies war auch traditionsgemäß in Chile der Fall.⁶⁵⁵ Trotzdem ist es schon bemerkenswert, dass die aktuelle Bildung der Senatorenwahlkreise auf keinem homogenen Prinzip beruht. Die konstituierende Kommission war der Meinung, dass die Senatoren in einem einheitlichen Wahlkreis auf nationaler Ebene gewählt werden müssten⁶⁵⁶. Dies wurde später im Gesetz gegen eine gleiche regionale Vertretung ausgetauscht. Diese Idee wurde aber mit der Unterteilung der sechs bevölkerungsreichsten Regionen in zwei Wahlkreise durch eine Änderung 1989 beseitigt.⁶⁵⁷ Trotz der großen Bevölkerungsunterschiede dieser Regionen war die bis zu diesem Zeitpunkt gültige Unterteilung vertretbar. Vergleichbares ist allerdings selbst in den USA zu finden.

Zu diesem Thema hat sich aber das Verfassungsgericht nur selten und dann immer gegen die Existenz eines Verstoßes der Verfassung geäußert.⁶⁵⁸ Nach einer Verfassungsbeschwerde, von Abgeordneten geführt, gegen die Einteilung der Wahlkreise unter Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und des Grundsatzes der egalitären Stimme befand das Verfassungsgericht, dass eine Verfassungswidrigkeitserklärung der Wahlkreiseinteilung kein Fundament hätte, da der konstituierende Ausschuss ausdrücklich den Gesetzgeber mit der

⁶⁵⁴ *Aninat, Cristóbal / Navia, Patricio*, Reformas políticas (2005), S. 5 ff.

⁶⁵⁵ Der Autor schlug die Wahl von drei Senatoren für jede Region und elf auf nationaler Ebene vor, vgl. *Portales C., Carlos*, Un Sistema Electoral para una Democracia Estable (1988), S. 36 ff.

⁶⁵⁶ Siehe Protokoll der Sitzung der konstituierten Kommission N° 352 vom 18.04.1978.

⁶⁵⁷ *Rojas, Priscilla*, Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile (2005).

⁶⁵⁸ Siehe Entscheidung des chilenischen Verfassungsgerichts N° 67 vom 12.05.1989, Rn. 10.

Festlegung der Wahlkreise beauftragt und mit einem großen Beurteilungsspielraum ausgestattet hatte. Dieser Handlungsspielraum des Gesetzgebers bestätigte sich darin, dass der konstituierende Ausschuss keine Kriterien oder Richtlinien für diesen Auftrag festlegte und daher der Gesetzgeber die komplette Freiheit hatte, die Einteilung der Wahlkreise nach geographischen, territorialen, sozioökonomischen, strategischen usw. Kriterien durchzuführen. Nach Auffassung des Gerichts hat sich der Gesetzgeber vom verfassungsrechtlichen Prinzip der Regionalisierung inspirieren lassen. Es begründete diese Auffassung mit einer Bestimmung in der Verfassung – die mittlerweile durch eine Verfassungsänderung anders formuliert wurde –, dass jede der dreizehn damaligen Regionen Chiles, trotz der in vielerlei Hinsicht riesigen Ungleichheit, zwei Senatoren wählen durfte. Wie bereits erwähnt wurde, hat sich der Gesetzgeber von diesem Prinzip gleich nach dieser Entscheidung komplett entfernt.

VIII. Schlussfolgerungen

Chile hat in den letzten zwanzig Jahren erfolgreich demokratische Wahlen abgehalten. Es sind dennoch einige Verbesserungen nötig. Abgesehen vom Wahlsystem, gibt es keine Einigung in der chilenischen politischen und wissenschaftlichen Szene darüber, wie die Verbesserungen aussehen sollten. In dieser Arbeit wurde nicht nur auf einige verbesserungsbedürftige Aspekte des chilenischen Wahlrechts hingewiesen, sondern auch insgesamt auf die chilenische Wahlgesetzgebung, die Chile den meisten westlichen Demokratien einen Schritt näher gebracht hat. Die Auslegung der Wahlberechtigung, die nicht unbedingt mit der Staatsbürgerschaft assoziiert wird, ist ein Fortschritt in Richtung Allgemeinheit der Wahl.

Die herkömmlichen Wahlrechtsgrundsätze werden in der chilenischen Verfassung berücksichtigt, aber aufgrund einiger Entscheidungen des Verfassungsgerichts eher restriktiv ausgelegt. Während die allgemeinen Wahlen sich aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen ableiten, wie den Bedingungen für die Verleihung des Wahlrechts, sind die Höchstpersönlichkeit der Wahl, die Geheimhaltung und Egalität Eigenschaften der Stimmabgabe und werden ausschließlich als solche verstanden. Die Gleichheit der Wahl in Chile richtet sich besonders auf die Gleichbehandlung der Kandidaten der politischen Parteien und Unabhängigen und hat daher im Vergleich zu Deutschland eine restriktivere Reichweite, wo dieser Wahlrechtsgrundsatz einen großen Einfluss auf den gesamten Wahlprozess hat.

Bei der Eintragung ins Wählerverzeichnis, als ein technisches Element der Wahlberechtigung, kann noch viel verbessert werden. Bislang gilt weder die Registrierungspflicht noch die automatische Eintragung, so dass dieses Verfahren komplett vom Willen des Wahlberechtigten abhängt. So werden in der Tat alle neuen potentiellen Wähler, die ihre Adresse geändert haben, von der Ausübung ihrer Stimme ausgeschlossen, wenn sie nicht selbst die Registrierung bzw. die Änderung vornehmen. Die automatische Registrierung

der Wahlberechtigten, die schon als verfassungsrechtliches Prinzip vom Parlament verabschiedet wurde, wartet noch auf ihre Umsetzung durch das entsprechende Verfassungsorganengesetz, bevor sie in Kraft treten kann. Dies wäre sicherlich ein Schritt nach vorne, der aber noch eine zu große Ungenauigkeit im Wählerverzeichnis verursachen könnte. Das Wählerregister sollte nicht nur so komplett wie möglich sein, sondern auch präzise Informationen über die Wähler enthalten. Die Diskussion über die Umsetzung der automatischen Registrierung hat im Frühjahr 2010 im Parlament begonnen und es gibt, trotz der breiten Unterstützung fast aller politischen Sektoren, noch viele offene Fragen, wie beispielweise die Probleme der Feststellung des Wohnsitzes der Wähler ohne die Einführung der Meldepflicht. Die bislang vorgeschlagenen Lösungen der Regierung sind unzureichend. Das Standesamt besitzt keine aktualisierte und zuverlässige Information über die Adressen. Ein Datenvergleich mit anderen öffentlichen Einrichtungen würde eine Vielzahl von verschiedenen Adressen ergeben, die zu einem Durcheinander und Problemen für die Wahlleitung führen würde. Darüber hinaus werden Ausländer, die im Ausland geborenen Chilenen und die vom Wahlrecht Ausgeschlossenen aufgefordert, selbst die Erfüllung der Wahlrechtsbedingungen ihrerseits zu beweisen, damit ihre Eintragung „aktiviert“ wird, d. h., es geschieht keine automatische Eintragung.

Ein Vorschlag für eine wirkliche Automatisierung der Wählerregistrierung wäre, eine Meldepflicht einzuführen. Die automatische Registrierung sollte ohne Ausnahme für alle über achtzehnjährigen Chilenen und Ausländer, die in Chile wohnen – sie bekommen einen Ausländerpersonalausweis – erfolgen. Für die Wahlberechtigten, die schon im aktuellen Wählerverzeichnis eingetragen sind, würde die Registrierung – Adresse und Wahllokal – beibehalten werden. Für alle andere und besonders für die noch nicht Registrierten werden in allen öffentlichen Einrichtungen Formulare zur Verfügung gestellt, damit sie ihre aktuelle Adresse angeben können. Da zusammen mit der Einführung der automatischen Registrierung die Stimmpflicht abgeschafft wird, sollte eine starke Werbekampagne durchgeführt werden, um so die Bevölkerung über diese Änderung und die Bedeutung der Angabe der Adresse zu informieren. Nur die Bürger, die sich nicht melden,

würden dann mit der letzten Adresse, die in den öffentlichen Einrichtungen zu finden ist, im Wählerverzeichnis eingetragen. Darüber hinaus würden die wahlberechtigten Ausländer, die im Ausland geborenen Chilenen und die vom Wahlrecht ausgeschlossenen Staatsbürger keine Beweise brauchen, da die Wahlleitung dies selbst überprüfen könnte. Für die erste Gruppe wird nur die Bestätigung vom Innenministerium benötigt, ob der Ausländer ununterbrochen fünf Jahre lang in Chile ansässig war. Für die im Ausland geborenen Chilenen, die mindestens ein Jahr in Chile wohnen müssen, damit sie wahlberechtigt werden, kann dies über Informationen des Grenzschutzes nachgewiesen werden, da diese Institution über die Kenntnis verfügt, ob jemand ins Land gekommen ist und bis wann geblieben ist. Im Fall der Wahlberechtigten, deren Wahlrecht suspendiert wurde oder die es verloren haben, könnte die Wahlleitung diese Information vom Gericht oder Standesamt bekommen, damit sie automatisch im Wählerverzeichnis aktiviert werden.

Die Verleihung des Wahlrechts für im Ausland wohnende Chilenen stellt sich letztendlich als eine politische Frage dar. Die aktuelle politische Lage in Chile tendiert dahin, die Teilnahme der Auslandschilenen bei der Wahl zuzulassen. Es besteht auch Einvernehmen darüber, bei welchen Wahlen sie teilnehmen können, nämlich Präsidentschaftswahlen und Plebisziten. Die Stimmabgabe sollte persönlich in einer diplomatischen Vertretung erfolgen. Der Gesetzgeber könnte aber die Briefwahl auch ohne Verfassungsänderung einführen, wenn das Beibehalten der Höchstpersönlichkeit und die Geheimhaltung der Stimmausfüllung garantiert werden könnten. Erforderlich könnte hierfür eine Bestätigung einer Wahlbehörde sein, dass diese beiden Prinzipien während des gesamten Verfahrens eingehalten wurden. Das einzige Problem wäre die Zuverlässigkeit des Postdienstes, die in Chile noch nicht vollkommen gegeben ist.

Die übrigen Fragen zu diesem Thema beziehen sich im Großen und Ganzen auf die Breite dieser Verleihung. Die im Ausland lebenden Chilenen sollten das Stimmrecht nicht erhalten, wenn sie schon seit langem im Ausland wohnen und kein Rückkehrwille besteht. Die Trennung vom Heimatland vergrößert sich in diesen Fällen so deutlich, dass sie die politische Meinungsbildung

dieser Wähler entscheidend beeinflusst. Die letzte Umfrage zeigte, dass fast die Hälfte der im Ausland wohnenden Chilenen nicht vorhatte, nach Chile zurückzukehren. Außerdem wurde das Prinzip der Staatsbürgerschaft als Baustein für die Verleihung des Stimmrechts schon vom konstituierenden Ausschuss relativiert, als er Ausländern erlaubte, das Wahlrecht zu erhalten. Die Frage, wer das politische Schicksal des Landes mitbestimmen darf, wird in diesem Fall nicht mit einer absoluten Verbindung mit der Staatsangehörigkeit beantwortet, sondern mit einer Mischung von Staatsbürgerschaft und Beteiligung an der nationalen Gesellschaft. Je länger der Auslandsaufenthalt ist, umso geringer wird der Rückkehrwille und die Verbindung zu inländischen Vorkommnissen sein. Da dieser Wille nach Chile zurückzukehren nicht objektiv geprüft werden kann, sollte eine Frist eingeführt werden, die festlegt, wie lange Auslandchilenen das Wahlrecht behalten dürfen. Fünf Jahre erscheint eine vernünftige Frist, die mit einem begründeten Antrag noch um fünf Jahre verlängerbar sein sollte.

Die Wahlbeteiligung in Chile ist von Wahl zu Wahl geringer geworden und dies liegt hauptsächlich an der Nicht-Eintragung ins Wählerverzeichnis seitens der jüngeren Generationen. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass die automatische Registrierung und die Abschaffung der Wahlpflicht die Wahlbeteiligung der jüngeren Wähler erhöhen würde, obwohl diese beide wahlrechtliche Institutionen – insbesondere die freiwillige Stimmabgabe – befürworten. Da die Wahlen der Legitimation der Volksrepräsentanten in einer repräsentativen Demokratie dienen, ist es zulässig diese Legitimation in Frage zu stellen, wenn z. B. nur ein 38% der Wahlberechtigten abgestimmt haben, wie dies in Kolumbien der Fall ist. In welchem Zustand befindet sich die Demokratie selbst, wenn dieser Beteiligungsprozentsatz künftig weiter sinkt? Es würde nichts anderes bedeuten, als dass ein kleiner Teil der Gesellschaft die tatsächlichen Entscheider wären, was die Demokratie gefährden könnte. Die üblichen Kritiken der Nichtwähler an der Politik würden dann mit weniger Wahlbeteiligung noch deutlicher und verständlicher, aber wie können Beschwerden ernst genommen werden, wenn diese Personen die Bedeutung der Demokratie für unsere Freiheit nicht erkannt haben? Die politische und freiwillige Isolierung vieler Bürger ist kein gutes Symptom für die Gesundheit

und ein langes Leben einer Demokratie. Letztendlich muss die Demokratie sich selbst gegen Elemente schützen, die sie, wie antidemokratische politische Parteien, destabilisieren könnten.

Andere Maßnahmen, die möglicherweise die Wahlbeteiligung erhöhen könnten, wie die Erleichterung der Stimmabgabe, sollten vorher analysiert werden. Eine Möglichkeit wäre die Einführung des E-Voting, was eigentlich einen großen Schritt Richtung Zukunft bedeuten würde. Solche Entscheidung kann aber nicht so leicht getroffen werden, da die Technik noch unzuverlässig ist und eine Verfassungsreform erforderlich wäre, um die mögliche Verfassungswidrigkeit des E-Voting zu vermeiden, weil sie gegen die persönliche und geheime Stimmabgabe verstößt.

Der Zuschnitt der Wahlkreise in Chile stellt das letzte in dieser Arbeit analysierte Problem dar. Der Gesetzgeber gab, nach einer alten Entscheidung des chilenischen Verfassungsgerichts, einen weiten Handlungsspielraum für die Bestimmung der Wahlkreisgrenzen. Gleichwohl würde ein neuer Versuch, die grobe Ungleichheit bei der Wahlkreiseinteilung als verfassungswidrig zu beweisen, erfolglos sein. Die beste Möglichkeit ist es, dieses Thema in die Diskussion über das gesamte chilenische Wahlrecht bzw. Wahlsystem einzubeziehen, damit mögliche künftige Änderungen dies auch berücksichtigen. Dafür müsste eine politische Vereinbarung, die das Verfahren einer neuen Wahlkreiseinteilung nach einer gewissen Zeit, etwa alle zehn Jahre oder besser, wenn einige im Gesetz angeführte Bedingungen erfüllt werden, wie Abweichungen von +/- 20 % getroffen werden. Dieses Verfahren würde von einer politisch unabhängigen Institution geleitet, die gesetzliche Kriterien für die Einteilung der Wahlkreise – Bezugsgröße, Grenzen der Gemeinde, Wahlkreisfläche – berücksichtigen müsste. Um die Arbeit dieser Kommission als legitim zu würdigen, müssten ihre Entwürfe öffentlich gemacht und Vorschläge der organisierten Gemeinden berücksichtigt werden. Ein Mitglied jeder politischen Partei mit parlamentarischer Repräsentation würde die Interessen der Parteien vertreten, ohne dass diese in den Sitzungen abstimmen dürften. Der endgültige Bericht der Kommission sollte vom Parlament verabschiedet oder abgelehnt werden, damit danach das übliche

Verfassungsmäßigkeitsverfahren vom Verfassungsgericht durchgeführt werden kann.

BIBLIOGRAPHIE

- ACHTERBERG, NORBERT / SCHULTE, MARTIN:** Art. 38, in: **MANGOLDT, HERMANN v. / KLEIN, FRIEDRICH / STARCK, CHRISTIAN (HRSG.):** Bonner Grundgesetz Kommentar Band 2, 4. Auflage, (2000).
- ANINAT, CRISTÓBAL / NAVIA, PATRICIO:** Reformas Políticas: los Avances y lo que Falta, Revista en Foco Nro. 41, Expansiva, www.expansiva.cl, Santiago de Chile (2005).
- ARMIN, HANS HERBERT v.:** Der Zuschnitt der hessischen Wahlkreise ist verfassungswidrig, DVBl., Band 118, S. 553-564, Köln (2003).
- BAEDERMANN, TIM:** Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, 1. Auflage, Baden-Baden (2007).
- BAKER, GORDON E.:** Whatever Happened to the Reapportionment Revolution in the United States, in: **GROFMAN, BERNARD / LIJPHART, AREND (HRSG.):** Electoral Laws and their Political Consequences, New York (1986), S. 257 – 276.
- BAKVIS, HERMAN:** Voter Turnout in Canada, Toronto (1991).
- BALDINI, GIANFRANCO / PAPPALARDO, ADRIANO:** Elections, Electoral Systems and Volatile Voters, London (2009).
- BALINSKI, MICHEL:** Redistricting in France under Changing Electoral Rules, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 173 – 190.
- BANDUCCI, SUSAN A. / KARP, JEFFREY A.:** Electoral Systems, Efficacy, and Voter Turnout, in: **KLINGEMANN, HANS-DIETER / MCALLISTER, IAN**

- (HRSG.):** The Comparative Study of Electoral Systems, New York (2009). S. 109 – 136.
- BARAS, MONTSERRAT / BOTELLA, JUAN:** El Sistema Electoral, Madrid (1996).
- BAUSBACK, WINFRIED:** Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Frankfurt am Main (1998).
- BECHT, ERNST:** Die 5%-Klausel im Wahlrecht, Marburger Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 2, Stuttgart-München-Hannover (1990).
- BEHNKE, JOACHIM / KAMM, RUTH / SOMMERER, THOMAS:** Beseitigt die Neueinteilung der Wahlkreise das Problem der Überhangmandate? Ein Szenario zur Bundestagswahl 2002, Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft Nr. I-2, Bamberg (2002).
- BIRCH, SARAH:** Conceptualising Electoral Obligation, Paper prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).
- DIES.:** Full Participation: a Comparative Study of Compulsory Voting, New York (2009).
- BLAIS, ANDRÉ / MASSICOTTE, LOUIS:** Day of Election, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).
- DIES.:** Turnout, Minimum Requirement, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).
- BLUMENWITZ, DIETER:** Wahlrecht für Deutsche in Polen?, Köln (1999).
- BOETTCHER, ENNO / HÖGNER, REINHARD:** Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Auflage, München (1994).

- BONEO, HORACIO:** Observing Delimitation, in: **HANDLEY, LISA (HRSG.):** Delimitation Equity Project: Resource Guide, IFES, (2006), S. 373 – 404.
- BOSITIS, DAVID A. (HRSG.):** Redistricting and Minority Representation: Learning from the Past, Preparing for the Future, Joint Center for Political and Economic Studies, Lanham, USA (1998).
- BOTT, ALEXANDER J.:** Handbook of United States Election Laws and Practices: Political Rights, Westport (1990).
- BOWLER, SHAUN / DONOVAN, TODD / BROCKINGTON, DAVID:** Electoral Reform and Minority Representation: Local Experiments with Alternative Elections, Columbus (2003).
- BREUER, MARTEN:** Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, Berlin (2001).
- BRIANS, CRAIG LEONARD:** Registration of Voters in the United States, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).
- BRUMMET, CAROLIN:** Die Reform des neuseeländischen Wahlsystems, Reihe XXXI Politikwissenschaft, Band 416, Frankfurt am Main (2000).
- BRUNELL, THOMAS L.:** Redistricting and Representation: Why Competitive Elections are Bad for America, New York and Oxon UK (2008).
- BRUNELL, THOMAS / GROFMAN, BERNARD:** The Partisan Consequences of Baker v. Carr and the One Person, One Vote Revolution, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 225 – 236.

- CABALLERO, CLAUDIO**, Nichtwahl, in: **FALTER, JÜRGEN W. / SCHOEN, HARALD (HRSG.)**: Handbuch Wahlforschung, 1. Auflage, Wiesbaden (2005), S. 329 – 366.
- CANON, DAVID T.**: Race, Redistricting, and Representation: the Unintended Consequences of Black Majority Districts, Chicago (1999).
- CHILLÓN MEDINA, JOSÉ M. (HRSG.)**: Legislación Electoral: Estatal, Autonómica y de la Unión Europea, Madrid (1996).
- CHOE, YONHYOK**: How to Manage Free and Fair Elections: a Comparison of Korea, Sweden, and the United Kingdom, Göteborg Studies in Politics 44, Göteborg (1997).
- CHONG, ALBERTO / OLIVERA, MAURICIO**: On Compulsory Voting and Income Inequality in a Cross-section of Countries, New York (2005).
- COAKLEY, JOHN**: Electoral Redistricting in Ireland, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.)**: Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 155 – 172.
- COLOMER, JOSEP M. (HRSG.)**: Handbook of Electoral System Choice, Hampshire, UK, New York, USA (2004).
- COURTNEY, JOHN**: Reapportionment and Redistricting, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.)**: International Encyclopedia of Elections, Washington (2000), S. 258 – 262.
- DERS.**: From Gerrymanders to Independence: District Boundary Readjustments in Canada, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.)**: Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 11 – 26.
- COX, GARY W.**: Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems, Cambridge, UK (1997).

- COX, GARY W. / KATZ, JONATHAN N.:** Eldridge Gerry's Salamander: the Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution, Cambridge, UK (2002).
- CREPAZ, MARKUS M. L. / KOELBLE, THOMAS A. / WILSFORD, DAVID (HRSG.):** Democracy and Institutions: the Life and Work of Arend Lijphart, Michigan (2000).
- CZESNIK, MIKOLAJ:** Is Compulsory Voting a Remedy? Evidence from the 2001 Polish Parliamentary Elections, Paper prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).
- DEGENHART, CHRISTOPH:** Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, 21. Auflage, Heidelberg (2005).
- DENK, THOMAS:** Compulsory Voting and Political Culture – A Comparative Study about Institutions and Political Life in Modern Democracies, Paper prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).
- DERICHS, CLAUDIA / HEBERER, THOMAS / HIPPLER, JOCHEN:** Einleitung: Wahlen und Regierbarkeit im globalen Rahmen, in: **DERICHS, CLAUDIA / HEBERER, THOMAS (HRSG.):** Wahlsysteme und Wahltypen: politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich, 1.Auflage, Wiesbaden (2006), S. 11 – 24.
- DUJMOVITS, WERNER:** Auslandsösterreicherwahlrecht und Briefwahl, Wien (2000).
- DUMLER, HILDEGARD:** Wahlgleichheit und Mandatsverteilungsverfahren, Dissertation, Augsburg (2000).
- DUMMETT, MICHAEL:** Principles of Electoral Reform, New York (1997).

EARNEST, DAVID C.: Old Nations, New Voters: Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration, Albany (2008).

EDGEWORTH, LINDA / SOARES, FABRICIO: Republic of Albania: a Technical Assessment of the Election of the People's Assembly March 9 – April 2, 1992, Washington (1992).

EGELAND, INGER MARETHE: Mixed Systems – Different Experiences: a Comparative Study of Mixed-member Electoral Systems in Russia, Eastern and Central Europe, Oslo (2003).

ELLIS, ANDREW, The History and Politics of External Voting, in: **INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCE (IDEA) (HRSG.):** Voting from Abroad, The International IDEA Handbook, Stockholm (2007).

ENTRENA CUESTA, RAMÓN / ABELLÁN MATESANZ, ISABEL M. (HRSG.): Derecho Electoral, 2^o Edición, Barcelona (2001).

EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT (VENEDIG-KOMMISSION): Verhaltenskodex für Wahlen: Leitlinien und erläuternder Bericht, 51. und 52. Tagung, Venedig (2002).

FALTER, JÜRGEN W. / WINKLER, JÜRGEN R., Wahlgeographie und politische Ökologie, in: **FALTER, JÜRGEN W. / SCHOEN, HARALD (HRSG.):** Handbuch Wahlforschung, 1. Auflage, Wiesbaden (2005), S. 107 – 134.

FARRELL, DAVID / MCALLISTER, IAN: The Australian Electoral System: Origins, Variations and Consequences, Sydney (2006).

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: Estudios de Derecho Electoral, Lima, Perú (1997).

FERRARA, FEDERICO / HERRON, ERIK S. / NISHIKAWA, MISA: Mixed Electoral Systems: Contamination and its Consequences, 1. Edition, New York and Hampshire (2005).

FIGUEROA R., PEDRO / DOCKENDORFF V., ANDRÉS / SALINAS S., ALEJANDRO: Sistema Electoral Binominal: una revisión de la literatura y las propuestas de reforma, “Aspectos” Revista del área Estado, Economía y Gestión de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Número 5, Santiago de Chile (Primavera 2007).

FONTAINE, ARTURO / LARROULET, CRISTIÁN / OTROS: Modernización del Régimen Electoral Chileno, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile (2007).

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, AKADEMIE DER POLITISCHEN BILDUNG: VI Streitforum: Braucht unsere Demokratie ein neues Wahlrecht? Bonn (1994).

GALLAGHER, MICHAEL / MITCHELL, PAUL: The Politics of Electoral Systems, New York (2006).

GALLEGO, AINA: Does Compulsory Voting Reduces Inequality in Turnout? An Examination of its Impact on Educational Biases, Paper prepared for The Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).

GARRONE, PIERRE, The Constitutional Principles of Electoral Law, in: **HEINZ, WOLFGANG / KLEIN, HARALD (HRSG.):** Electoral Systems, Political Stability and Viable Government in Europe´s New Democracies – Achievements, Failures and Unresolved Issues, Sankt Augustin (1999).

- GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, MANUEL:** Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo, 2º Edición, Sevilla (1977).
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, JUAN CARLOS:** Derecho Electoral Español: Normas y Procedimiento, Madrid (1996).
- GOODWIN-GILL, GUY S.:** Codes of Conduct for Elections, The Inter-Parliamentary Union, Geneva, (1998).
- DERS.:** Free and Fair Elections, The Inter-Parliamentary Union, Geneva (2006).
- GREEN, PHIL,** Entitlement to Vote, in: **INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCE (IDEA) (HRSG.):** Voting from Abroad, The International IDEA Handbook, Stockholm (2007).
- GRIFFITH-TRAVERSY, MARY ANN (HRSG.):** Democracy, Parliament and Electoral Systems, London, UK, Sterling, USA (2002).
- GRILLI DI CORTONA, PIETRO / MANZI, CECILIA / PENNISI, ALINE / RICCA, FEDERICA / SIMEONE, BRUNO:** Evaluation and Optimization of Electoral Systems, Philadelphia (1999).
- GROFMAN, BERNARD / LIJPHART, AREND (HRSG.):** Electoral Laws and their Political Consequences, New York (1986).
- GROTZ, FLORIAN:** Age of Voting, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).
- GROVER, VERINDER (HRSG.):** Elections, Electoral Mechanism, and Behaviour, New Delhi (1989).
- GRÜNDIGER, WOLFGANG:** Wer wählt, wer zählt, in: **STIFTUNG FÜR DIE RECHTE ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN (HRSG.):** Wahlrecht ohne

Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratiethoretische und entwicklungspsychologische Aspekte, München (2008).

GUEORGUEVA, VASSIA / SIMON, RITA J.: Voting and Elections the World Over, Lanham, USA (2009).

HANDLEY, LISA: Towards Developing International Standards: a Comparative Study of Delimitation Practices, in: **HANDLEY, LISA (HRSG.):** Delimitation Equity Project: Resource Guide, IFES, (2006).

HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD: Introduction: Redistricting in Comparative Perspective, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 3 – 10.

HARDAWAY, ROBERT M.: Crisis at the Polls: an Electoral Reform Handbook, Westport (2008).

HAUPT, KLAUS: „Wahlrecht von Geburt an“ – der Zukunft eine Stimme geben, in: **STIFTUNG FÜR DIE RECHTE ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN (HRSG.):** Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratiethoretische und entwicklungspsychologische Aspekte, München (2008).

HEUSSER, PIERRE: Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich (2001).

HEUSSNER, HERMANN K.: Dürfen Eltern für ihre Kinder wählen?, in: **STIFTUNG FÜR DIE RECHTE ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN (HRSG.):** Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratiethoretische und entwicklungspsychologische Aspekte, München (2008).

HILL, DAVID: American Voter Turnout: an Institutional Perspective, Boulder, Colorado (2006).

HILL, LISA: Democratic Assistance: a Compulsory Voting Template, Refereed paper presented to the Jubilee conference of the Australasian Political Studies Association, Australian National University, Canberra (October 2002).

HILL, LISA / LOUTH, JONATHON: Compulsory Voting Laws and Turnout: Efficacy and Appropriateness, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association, Conference University of Adelaide, 29 September – 1 October 2004).

HILL, STEVEN: Fixing Elections: the Failure of America`s Winner Take all Politics, New York, London (2002).

HIRCZY DE MIÑO, WOLFGANG P.: Compulsory Voting, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).

HÜBNER, EMIL: Wahlsysteme und ihre möglichen Wirkungen unter spezieller Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage, München (1984).

HUNEEUS, CARLOS: La Necesidad de una Reforma Electoral, in: **HUNEEUS, CARLOS (HRSG.):** La Reforma al Sistema Binominal en Chile: una Contribución al Debate, Fundación Konrad Adenauer Chile, Santiago (März 2006).

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE: Forschungsprojekt: Zweikammersysteme in Lateinamerika – Zur Funktion und Funktionsweise der Senate in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay,

- **NOLTE, DETLEF:** Arbeitspapier 4, Funktionen y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado, Hamburg (August 2002).
- **SÁNCHEZ LÓPEZ, FRANCISCO:** Arbeitspapier 6, Partidos legislativos en los bicameralismos latinoamericanos, Hamburg (September 2002).
- **FUCHS, RUTH / HÄGELE, MIRJAM:** Arbeitspapier 6, El bicameralismo en las constituciones de América Latina, Hamburg (Oktober 2002).

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO: Voto e Inscripción: ambos voluntarios, Temas Públicos N° 676, Santiago de Chile, (Mai 2004).

INTER-PARLIAMENTARY UNION: Electoral Systems: a World-wide Comparative Study, Geneva (1993).

ISENSEE, JOSEF / KIRCHHOF, PAUL: Handbuch des Staatsrechts, Band 2, Heidelberg (1987).

ISENSEE, JOSEF / SCHMIDT-JORTZIG, EDZARD: Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht: Dokumentation der Verfahren, Heidelberg (1993).

JAKOB, HOLGER: Überhangmandate und Gleichheit der Wahl: ein Beitrag zur aktuellen Wahlrechtsdiskussion, Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft, Bd. 2454, Frankfurt am Main (1998).

JAMES, PETER: The German Electoral System, Aldershot, England (2003).

JOHNSTON, RON J.: Seats, Votes, Redistricting, and the Allocation of Power in Electoral Systems, in: **LIJPHART, AREND / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Choosing an Electoral System, New York (1984).

JOHNSTON, RON J.: Constituency Redistribution in Britain, in: **GROFMAN, BERNARD / LIJPHART, AREND (HRSG.):** Electoral Laws and their Political Consequences, New York (1986), S. 277 – 288.

JOHNSTON, RON / PATTIE, CHARLES / DORLING, DANNY / ROSSITER, DAVID: From Votes to Seats: the Operation of UK Electoral System since 1945, Manchester, New York (2001).

JOHNSTON, RON / PATTIE, CHARLES / ROSSITER, DAVID: Electoral Distortion despite Redistricting by Independent Commissions: the British Case, 1950-2005, in **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 205 – 224.

DIES.: The UK Case, in: **HANDLEY, LISA (HRSG.):** Delimitation Equity Project: Resource Guide, IFES, (2006).

JONES, MARK P.: Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, Notre Dame, Indiana (1995).

KATO, KOICHI: How Compulsory Voting Can Improve Turnout: Understanding the Mechanisms, Paper prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).

KATZ, RICHARD S.: Democracy and Elections, New York (1997).

DERS.: Functions of Elections, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).

KEANEY, EMILY / ROGERS, BEN: A Citizen's Duty: Voter Inequality and the Case for Compulsory Turnout, London (Mai 2006).

KLEIN, AXEL: Das Wahlsystem als Reformobjekt: Eine Untersuchung zu Entstehung und Auswirkung politischer Erneuerungsversuche am Beispiel Japan, Bonn (1998).

KREBS, DAVID: Wider die amputierte Wahl, in: **STIFTUNG FÜR DIE RECHTE ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN (HRSG.):** Wahlrecht ohne Altersgrenze?

Verfassungsrechtliche, demokratiethoretische und
entwicklungspsychologische Aspekte, München (2008).

KRUMWIEDE, HEINRICH-W. / NOLTE, DETLEF: Die Rolle der Parlamente in
den Präsidialdemokratien Lateinamerikas, Institut für Iberoamerika-
Kunde, Hamburg (2000).

LAMBRECHT, CHRISTOPH: Die Stimmenthaltung bei Abstimmungen und die
Nein-Stimme bei Wahlen – Ausübung, Bewertung und Abgrenzung zu
anderen Abstimmungs- und Wahlmöglichkeiten-, Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades des Fachbereichs Rechtswissenschaften
der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (1998).

LANE, JANET B. (HRSG.): Voter Registration, Hauppauge, New York (2002).

LANG, GERHARD: Das Problem der Wahl- und Stimmpflicht, seine Lösung im
geltenden Recht der europäischen Staaten und seine Grundlagen in der
Bundesrepublik Deutschland, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der
juristischen Doktorwürde einer hohen Rechts- und
Staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität zu
Freiburg im Breisgau (1962).

LEVER, ANNABELLE: Compulsory voting: a critical perspective, Paper
prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice,
Helsinki (May 2007).

LIJPHART, AREND (HRSG.): Parliamentary versus Presidential Government,
Oxford UK (1992).

DERS.: Electoral Systems and Party Systems: a Study of Twenty-seven
Democracies 1945-1990, Oxford (1994).

DERS.: Unequal Participation: Democracy's Unsolved Dilemma, American
Political Science Review, 91 (1), 1997, pp. 1-14.

- DERS.: Turnout, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000), S. 314 – 322.
- LIJPHART, AREND / WAISMAN, CARLOS H. (HRSG.):** Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America, Oxford, Boulder, Colorado, USA (1996).
- LOENEN, NICK:** Citizenship and Democracy: a Case for Proportional Representation, Toronto (1997).
- LÖWER, WOLFGANG:** Aktuelle wahlrechtliche Verfassungsfragen: Rechtsgutachten erstattet dem Deutschen Bundestag, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn (Februar 1996).
- LUBLIN, DAVID:** Race and Redistricting in the United States: Regulations and Practices, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 141 – 152.
- LUGILDE, ANXO,** España, in: **INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCE (IDEA) (HRSG.):** Voto en el Extranjero, el Manual de IDEA Internacional, México D.F. (2008).
- LUJAMBIO, ALONSO / VIVES, HORACIO:** From Politics to Technicalities: Mexican Redistricting in Historical Perspective, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 43 – 54.
- LUNDELL, KRISTER:** Contextual Determinants of Electoral System Choice: a Macro-comparative Study 1945-2003, Abo, Finland (2006).
- DERS.: Partisanship and Political Support: The Impact of Compulsory Voting, Paper prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).

- LÜERE, THIEMO:** Bürgerverantwortung und abnehmende Wahlbeteiligung, Frankfurt am Main (2007).
- MAGIERA, SIEGFRIED:** Art. 38, in: **SACHS, MICHAEL (HRSG.):** Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, München (2003).
- MAINWARING, SCOTT / SHUGART, MATTHEW SOBERG:** Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, New York, Melbourne (1997).
- MAIR, PETER:** Districting Choices under the Single Transferable Vote, in: **GROFMAN, BERNARD / LIJPHART, AREND (HRSG.):** Electoral Laws and their Political Consequences, New York (1986), S. 229 – 307.
- MALEY, MICHAEL:** Absentee Voting, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).
- MALKOPOULOU, ANTHOULA:** Compulsory Voting in Greece: A History of Concepts in Motion, Paper prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).
- MANFREDI, CHRISTOPHER / RUSH, MARK:** Judging Democracy, Ontario (2008).
- MARSH, MICHAEL:** Second-order Elections, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).
- MARSCHALL, STEFAN:** Parlamentarismus: eine Einführung, 1. Auflage, Baden-Baden (2005).
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL / MARCO MARCO, JOAQUÍN J. / URIBE--OTALORA, AINHOA:** Sistemas Electorales: un estudio comparado, Valencia (2007).

MASSICOTTE, LOUIS / BLAIS, ANDRÉ / YOSHINAKA, ANTOINE: Establishing the Rules of the Game, Toronto (2004).

MAUNZ, THEODOR: Art. 38, in: **MAUNZ, THEODOR / DÜRIG, GÜNTER / HERZOG, ROMAN (HRSG.):** Grundgesetz Kommentar, Band 4, München (2006).

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT: Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada, Gutachten für das Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 57, Heidelberg (2007).

MCDONALD, MICHAEL P.: United States Redistricting: a Comparative Look at the 50 states, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 55 – 71.

MCLEAN, IAIN: Paradoxes of Voting, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000).

MCRIBIE, ALAN: An Independent Commission with Political Input: New Zealand's Electoral Redistribution Practices, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 27 – 42.

DERS.: Drawing Electoral Districts to Guarantee Minority Representation, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 299 – 315.

MEDEW, ROD: Redistribution in Australia: the Importance of One Vote, One Value, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008).

- METTENHEIM, KURT V. (HRSG.):** Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts, Baltimore, London (1997).
- MEYER, HANS:** Wahlsystem und Verfassungsordnung, Frankfurt am Main (1973).
- MORIWAKI, TOSHIMASHA:** The Politics of Redistricting in Japan: a Contradiction between Equal Population and Respect for Local Government Boundaries, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 107 – 112.
- MORLOK, MARTIN,** Art. 38, in: **DREIER, HORST (HRSG.):** Grundgesetz Kommentar Band II Artikel 20-82, Tübingen (1998).
- NAVARRO, CARLOS / MORALES, ISABEL / GRATSCHEW, MARÍA:** Panorama Comparado del Voto en el Extranjero, in: **INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCE (IDEA) (HRSG.):** Voto en el Extranjero, el Manual de IDEA Internacional, México D.F. (2008).
- NEVITTE, NEAL / BLAIS, ANDRÉ / GIDENGIL, ELISABETH / NADEAU, RICHARD:** Socioeconomic Status and Nonvoting: A Cross-National Comparative Analysis, in: **KLINGEMANN, HANS-DIETER / MCALLISTER, IAN (HRSG.):** The Comparative Study of Electoral Systems, New York (2009). S. 85 – 108.
- NICOLAUS, HELMUT:** Demokratie, Verhältniswahl & Überhangmandate: eine Studie zum Wahlverfassungsrecht, Heidelberg (1995).
- NOHLEN, DIETER:** Sistemas Electorales y reforma electoral. Una introducción. Lima: International IDEA, Asociación Civil Transparencia (2004).

- DERS.: Wahlrecht und Parteiensystem, 3. Auflage, Opladen (2000).
- DERS.: Wahlsysteme der Welt, München (1978).
- DERS. (Hrsg.): Democracia y Neocrítica en América Latina: en Defensa de la Transición, Madrid, Frankfurt am Main (1995).
- DERS. (Hrsg.): Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik, Opladen (1993).
- DERS. (Hrsg.): Descentralización Política y Consolidación Democrática: Europa – América del Sur, Primera Edición, Venezuela (1991).
- DERS. (Hrsg.): Elections in the Americas: a Data Handbook, Volume I and II, New York (2005).
- NOHLEN, DIETER / GROTZ, FLORIAN**, The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation, in: **INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTENCE (IDEA) (HRSG.)**,: Voting from Abroad, The International IDEA Handbook, Stockholm (2007).
- NORRIS, PIPPA**: Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior, Cambridge, UK (2004).
- DERS.: Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism, Cambridge, UK (2002).
- NURMI, HANNU**: Comparing Voting Systems, Dordrecht, Holland (1987).
- O'ROURKE, TIMOTHY G.**: The Impact of Reapportionment, New Brunswick, New Jersey (1980).

OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR): Handbook for domestic election observers, Warschau (2003).

PALAZZOLO, DANIEL J. / CEASER, JAMES W.: Election Reform: Politics and Policy, Lanham, Maryland (2005).

PEDICONE DE VALLS, MARÍA G.: Derecho Electoral, Buenos Aires (2001).

PERSSON, TORSTEN / TABELLINI, GUIDO / TREBBI, FRANCESCO: Electoral Rules and Corruption, CESifo Working Paper No. 416, Munich (2001).

PHILLIPS, KEVIN P. / BLACKMAN, PAUL H.: Electoral Reform and Voter Participation, AEI-Hoover Policy Study 14, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C. (March 1975).

PILET, JEAN-BENOIT: Choosing Compulsory Voting in Belgium: Strategy and Ideas Combined, Paper prepared for the Workshop of Compulsory Voting: Principles and Practice, Helsinki (May 2007).

POGORELIS, ROBERTAS: Electoral Alliances in a Mixed Electoral System: the Case of Lithuania, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, Scotland (2004).

POPESCU, MARINA / TÓKA, GÁBOR: Districting and Redistricting in Eastern Europe: Regulations and Practices, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSO.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008), S. 251 – 264.

PORTALES C., CARLOS: Un sistema electoral para una democracia estable, Documento de trabajo Nro. 391, Programa Flacso-Chile, Santiago de Chile (Diciembre 1998).

- POWER, TIMOTHY J.:** Compulsory for Whom? Mandatory Voting and Electoral Participation in Brazil, 1986-2006, *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg (2009), S. 97-122.
- RALLINGS, COLIN / THRASHER, MICHAEL / DOWNE, JAMES:** One Vote, One Value: Electoral Re-districting in English Local Government, Hampshire, UK (2002).
- REEVE, ANDREW / WARE, ALAN:** Electoral Systems: a Comparative and Theoretical Introduction, Routledge, London (1992).
- REYNOLDS, ANDREW:** Designing Electoral Systems, in: **ROSE, RICHARD (HRSG.):** International Encyclopedia of Elections, Washington (2000), S. 58 – 66.
- REYNOLDS, ANDREW / REILLY, BEN / ELLIS, ANDREW:** Electoral System Design: the New International IDEA Handbook, Stockholm (2005).
- RIBERA NEUMANN, TEODORO:** Reformas Constitucionales relativas a la Nacionalidad, Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile (2005).
- ROJAS, PRISCILLA:** Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988-2002, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N° 2, Santiago de Chile (2005).
- ROSE, RICHARD:** Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives, in: **BOGDANOR, VERNON / BUTLER, DAVID (HRSG.):** Democracy and Elections: Electoral Systems and their Consequences, Cambridge (1983), S. 20 – 45.
- ROTH, DIETER:** Empirische Wahlforschung: Ursprung, Theorien, Instrumente und Methoden, Opladen (1998).

- RULE, WILMA / ZIMMERMAN, JOSEPH F. (HRSG.):** United States Electoral Systems: their Impact on Women and Minorities, New York (1992).
- RUSH, MARK E.:** Does Redistricting Make a Difference?: Partisan Representation and Electoral Behavior, Baltimore (1993).
- RUSH, MARK E. / ENGSTROM, RICHARD L.:** Fair and Effective Representation?: Debating Electoral Reform and Minority Rights, Boston (2001).
- SAALFELD, THOMAS:** Parteien und Wahlen, 1. Auflage, Baden-Baden (2007).
- SAKAGUCHI, TOSHIHIRO / WADA, JUNICHIRO:** Automating the Districting Process: an Experiment Using a Japanese Case Study, in: **HANDLEY, LISA / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Redistricting in Comparative Perspective, New York (2008).
- SALMON, PHILIP J.:** Electoral Reform at Work: Local Politics and National Parties, Suffolk, UK (2002).
- SCHEINER, BRIGITTA,** Der Transformationsprozess des Wahlrechts in Ostdeutschland, in: **MANSEN, GERRIT / BANASZAK, BOGUSLAW (HRSG.):** Die Wahlrechtssysteme in Mittel- und Osteuropa, Berlin (2003), S. 11 - 26.
- SCHICK, RUPERT / FELDKAMP, MICHAEL F:** Wahlen, 2. Auflage, Sankt Augustin (Mai 1998).
- SCHMITT, ANNETTE,** Die Rolle von Wahlen in der Demokratie, in: **FALTER, JÜRGEN W. / SCHOEN, HARALD (HRSG.):** Handbuch Wahlforschung, 1. Auflage, Wiesbaden (2005).
- SCHREIBER, WOLFGANG:** Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Auflage, Köln (2002).

- DERS.:** BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Auflage, Köln (2009).
- SCHROTT, PETER:** Case Study: Germany, in: **HANDLEY, LISA (HRSG.):** Delimitation Equity Project: Resource Guide, IFES, (2006).
- SEIFERT, KARL-HEINZ:** Bundeswahlgesetz, 3. Auflage, München (1976).
- SELB, PETER / LACHAT, ROMAIN:** The More, the Better? Counterfactual Evidence on the Effect of Compulsory Voting on the Consistency of Party Choice, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Zürich (April 2007).
- SHUGART, MATTHEW SOBERG / CAREY, JOHN M.:** Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge, New York, Oakleigh, Australia (1992).
- SNYDER, RICHARD / SAMUELS, DAVID:** Devaluing the Vote in Latin America, in: **DIAMOND, LARRY / PLATTNER, MARC F. (HRSG.):** Electoral System and Democracy, Baltimore (2006).
- STAMM, BARBARA,** Die Rolle des Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Wahlsystems, in: **MANSSEN, GERRIT / BANASZAK, BOGUSLAW (HRSG.):** Die Wahlrechtssysteme in Mittel- und Osteuropa, Berlin (1999), S. 35 - 42.
- STEINBRECHER, MARKUS / HUBER, SANDRA / RATTINGER, HANS:** Turnout in Germany: Citizen Participation in State, Federal, and European Elections since 1979, Baden-Baden (2007).
- TAAGEPERA, REIN:** Predicting Party Sizes: the Logic of Simple Electoral Systems, Oxford, New York (2007).

- TAAGEPERA, REIN / SHUGART, MATTHEW SOBERG:** Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven, London (1989).
- THOMPSON, DENNIS F.:** Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States, Chicago (2002).
- TRAVIESO, JUAN ANTONIO / DANIELIÁN, MIGUEL:** Derecho Electoral y Partidos Políticos, Buenos Aires (1999).
- TREMMELE, GEORG:** Einleitung, in: **STIFTUNG FÜR DIE RECHTE ZUKÜNFTIGER GENERATIONEN (HRSG.):** Wahlrecht ohne Altersgrenze? Verfassungsrechtliche, demokratietheoretische und entwicklungspsychologische Aspekte, München (2008).
- TRUTE, HANS-HEINRICH:** Art. 38, in: **MÜNCH, INGO V. / KUNIG, PHILIP (HRSG.):** Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 20 bis Art. 69), 4./5. Auflage, München, 2001.
- TURPIN, COLIN / TOMKINS, ADAM:** British Government and the Constitution, 6th Edition, Cambridge, UK and New York (2007).
- UTTER, GLENN H. / STRICKLAND, RUTH ANN:** Campaign and Election Reform: a Reference Handbook, Santa Barbara (1997).
- VANOSSI, JORGE R. / OTROS:** Legislación Electoral Comparada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José de Costa Rica (1988).
- VINCENZ, CLAUDIA:** Die Erleichterung der Stimmabgabe: unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft I Band 209, Bern (1978).

- VIVES ECHEVERRÍA, JOSÉ IGNACIO:** Tratado de Derecho Electoral Colombiano, Bogotá (1984).
- WADA, JUNICHIRO:** The Japanese Election System: Three Analytical Perspectives, London / New York (1996).
- WATSON, PETER:** Reapportionment and Redistricting in the United States of America, in: **HANDLEY, LISA (HRSG.):** Delimitation Equity Project: Resource Guide, IFES, (2006), S. 347 – 353.
- WEISSENBACH, KRISTINA / KORTE, KARL RUDOLF:** „Wahlssysteme und Wahltypen“: Wahlen als Qualitätskennzeichen einer Demokratie, in: **DERICHS, CLAUDIA / HEBERER, THOMAS (HRSG.):** Wahlssysteme und Wahltypen: politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich, 1. Auflage, Wiesbaden (2006), S. 26 – 48.
- WENNER, ULRICH:** Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main (1986).
- v. DER WENSE, WOLF:** Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, Berlin / Heidelberg (1999).
- WIDDER, WIGAND:** Die Einteilung der Parlamentswahlkreise und ihre Bedeutung für das Wahlrecht in rechtsvergleichender Sicht (Deutschland, Großbritannien, USA), Reihe Allgemeines Völkerrecht, Band 17, Institut für Völkerrecht, Göttingen (1976).
- WILL, MARTIN:** Internetwahlen: verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Darmstadt (2002).
- WINBURN, JONATHAN:** The Realities of Redistricting: Following the Rules and Limiting Gerrymandering in State Legislative Redistricting, Lanham, USA, Plymouth, UK (1977).

WRIGHT, J. F. H.: An Electoral Basis for Responsible Government: the Australian Experience, in: **LIJPHART, AREND / GROFMAN, BERNARD (HRSG.):** Choosing an Electoral System, New York (1984).

WOYKE, WICHARD: Stichwort Wahlen, 8. Auflage, Bonn (1994).

YARBROUGH, TINSLEY E.: Race and Redistricting: the Shaw-Cromartie cases, Kansas (2002).

ZIMMERMAN, JOSEPH F.: Electoral systems and Direct Citizen Law-Making, HiMoN DP, Siegen (1988).