Rechtsgutachten zu verfassungsrechtlichen Grenzen

für die Bestimmung des Wahltermins

für die Wahlen zum 19. Hessischen Landtag

erstattet von

Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A. (Harvard)

Frankfurt am Main

30. Oktober 2012

A. Fragestellung

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag haben mich gebeten, ein Rechtsgutachten zu der Frage zu erstellen, welche verfassungsrechtlichen Grenzen bei der Festlegung des Wahltermins für die Wahlen zum nächsten Hessischen Landtag bestehen. Insbesondere soll geprüft werden, ob ein Wahltermin im Januar 2014 in Betracht kommt.
Zunächst werden allgemein die rechtlichen Grenzen der Kompetenz zur Bestimmung des Wahltages herausgearbeitet (B.). Sodann folgt die Untersuchung der Grenzen für einen spätesten (C.) und einen frühesten Wahltermin (D.). Abgeschlossen wird die Untersuchung mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (E.).

B. Die Kompetenz zur Bestimmung des Wahltages und ihre rechtlichen Grenzen

Die Verfassung des Landes Hessen (HV) trifft selbst keine Bestimmung darüber, wer die Festlegung des Wahltermins vornimmt. Eine Kompetenzzuweisung ergibt sich allein aus dem einfachen Recht. Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 LWG bestimmt die Landesregierung den Wahltag. In dieser Norm ist zugleich vorgesehen, in welcher Rechtsform diese Festlegung geschieht. Anders als in anderen Bundesländern oder bei den Bundestagswahlen erfolgt die Festlegung durch Rechtsverordnung.
Grundsätzlich darf danach also die Landesregierung den Wahltag auswählen. Freilich berechtigt diese Kompetenzzuweisung nicht zu einer beliebigen Bestimmung des Wahltermins, sondern die Kompetenz unterliegt Beschränkungen in zweifacher Hinsicht: Zum einen hat die Landesregierung zwingende rechtliche Vorgaben zu beachten (I.). Zum anderen unterliegt sie Ermessensbindungen (II.).

I. Zwingende rechtliche Vorgaben

Die zwingenden rechtlichen Vorgaben, die die Landesregierung zu beachten hat, können sich aus einfachem Recht oder Verfassungsrecht ergeben. Eine solche, für das deutsche Wahlrecht typische rechtliche Vorgabe des einfachen Rechts ist die Festlegung des Wahltages auf einen Sonntag oder gesetzlichen Feiertag, wie sie § 1 Abs. 2 Satz 1 LWG vorschreibt. Darüber hinaus enthält die Verfassung in Art. 79 ff. Fristen für die Festlegung der Neuwahlen, die die Landesregierung beachten muss.

II. Ermessensbindungen

Die Entscheidung über die Festlegung des Wahltermins stellt nach allgemeiner Meinung eine Ermessensentscheidung dar.[1] Auch daraus ergeben sich rechtliche Grenzen: Als Ermessensentscheidung darf die Bestimmung des Wahltages jedenfalls nicht aus sachfremden Erwägungen erfolgen.[2]

Es ist daher verfassungsrechtlich zulässig, eine Reihe von Gesichtspunkten bei der Bestimmung eines Wahltages zu berücksichtigen. So mag es legitim sein, auf sakrale oder weltliche Feiertage oder Großereignisse anderer Art Rücksicht zu nehmen.[3] Manche der denkbaren Gesichtspunkte stellen hingegen so gewichtige Erwägungen dar, dass sie zwingenden Ermessensbindungen nahe kommen und allenfalls durch äußerst wichtige andere Gesichtspunkte überwunden werden können. Dazu gehört etwa das Ziel der Sicherung einer hohen Wahlbeteiligung. Es ist daher allgemein anerkannt, dass auf Ferientermine Rücksicht genommen werden muss. Auch muss den Parteien zur Vorbereitung der Wahl hinreichend Zeit für einen angemessenen Wahlkampf gegeben werden.[4]

---

[1] Siehe z.B. BVerfGE 114, 121, 148; RhPfVerfGH, NVwZ 1984, 574 f.; Klein/Giegerich, AöR 1987, 544, 549 ff.; Droege, DÖV 2009, 649, 653; Brocker, in: BeckOK GG, Art. 39 Rn. 18 jeweils m.w.Nachw.

[2] Schreiber, BWahlG. Kommentar, 8. Aufl. 2009, § 16 Rn. 6; Klein/Giegerich, AöR 1987, 544, 561; RhPfVerfGH, NVwZ 1984, 574, 575.

[3] Beispiele etwa bei: Klein/Giegerich, AöR 1987, 544, 583; Schreiber (Fn. 2), § 16 Rn. 6; Weides, FS Carstens, 1984, 933, 945.

[4] Klein/Giegerich, AöR 1987, 544, 584.

C. Grenzen für den spätestmöglichen Wahltermin

Für die Klärung, welches der spätestmögliche Zeitpunkt ist, an dem Neuwahlen stattfinden dürfen, ist Art. 79 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) von zentraler Bedeutung. Dieser ordnet an: „Die Neuwahl muß vor Ablauf der Wahlperiode stattfinden." Zur Bestimmung der Dauer der Wahlperiode enthalten Art. 79 ff. HV weitere detaillierte Regelungen. In einem ersten Schritt ist daher zu klären, was „vor Ablauf der Wahlperiode" genau bedeutet (I.). In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, welche Konsequenzen dies konkret für den Wahltermin zum 19. Hessischen Landtag hat (II.).

I. „Vor Ablauf der Wahlperiode" in Art. 79 Satz 2 HV

Allein mit dem Ablauf des Wahltages ist noch kein funktionsfähiges Parlament geschaffen. Denn es dauert eine gewisse Zeit, bis das Wahlergebnis endgültig feststeht. Nach § 37 LWG stellt der Landeswahlausschuss fest, wieviel gültige Landesstimmen die Parteien und Wählergruppen erhalten haben, für die Landeslisten zugelassen worden sind. Danach stellt der Landeswahlausschuss fest, wieviel Sitze auf diese Parteien und Wählergruppen entfallen und welche Bewerber aus den Landeslisten gewählt sind. Erst mit dieser (amtlichen) Feststellung des „Wahlergebnisses im Lande" erwirbt ein gewählter Bewerber nach § 38 Abs. 1 LWG die Rechtsstellung eines Abgeordneten. Bei den letzten vier Wahlen in den Jahren 1999, 2003, 2008 und 2009 hat die Zeitspanne zwischen Wahltag und Feststellung des amtlichen Wahlergebnisses jeweils zwölf Tage gedauert, bei der Wahl zuvor, 1995, wurde das amtliche Endergebnis – wegen des Erfordernisses einer Nachwahl – sogar erst neunzehn Tage nach dem Wahltag festgestellt.[5] Es ist also festzuhalten, dass in der hessischen Staatspraxis der letzten Jahrzehnte immer mindestens zwölf Tage nach dem Wahltag erforderlich waren, um das amtliche Endergebnis festzustellen. Erst nach der Feststellung des amtlichen Endergebnisses kann sich der neugewählte Landtag konstituieren und seine Arbeit aufnehmen.

Zu prüfen ist daher, ob Art. 79 Satz 2 HV so zu verstehen ist, dass der Wahltermin trotzdem auch auf den letzten Tag vor Ablauf der Wahlperiode gelegt werden dürfte

---

[5] Alle Angaben aufgrund der Antwort des Ministers des Innern und für Sport auf die Kleine Anfrage der Abg. Al-Wazir und Klose vom 29.3.2012, LT-Drucks. 18/5510.

oder ob der Wahltag so gelegt werden muss, dass sich der Landtag auch unmittelbar nach Ablauf der Wahlperiode konstituieren kann, mithin mindestens zwölf Tage vor ihrem Ablauf.

1. Wortlaut und Systematik der Hessischen Verfassung

Auf den ersten Blick könnte das Wort „vor“ in Art. 79 Satz 2 HV so zu verstehen sein, dass es lediglich anordnet, der Wahltag selbst müsse vor Ablauf der Wahlperiode liegen; nach diesem Verständnis wäre es verfassungskonform, auch den letzten Tag der ablaufenden Wahlperiode als Wahltag festzulegen.[6] Eine solche Lesart ist aber zu oberflächlich, wie der Vergleich mit anderen Regelungstypen zur Fristenbestimmung für Neuwahlen zeigt. Typisch für die Verfassungen zahlreicher anderer Länder ist eine Regelung, die Fristen für die Neuwahlen nach ihrem Anfang und ihrem Endpunkt genau definiert. Exemplarisch für diesen Regelungstyp bestimmt etwa die Bayerische Verfassung:

> „Die Neuwahl findet frühestens 59 Monate, spätestens 62 Monate nach dem Tag statt, an dem der vorausgegangene Landtag gewählt worden ist“ (Art. 16 Abs. 1 Satz 2).

Bei diesem Regelungstyp ist deutlich, dass der Verfassungsgeber den zeitlichen Korridor für die Neuwahlen eindeutig bestimmen wollte. Ganz anders ist aber die Intention der hessischen Regelung zu beurteilen. Die Hessische Verfassung trifft keine explizite Aussage zu einem etwaigen Zeitfenster möglicher Wahltermine, sondern will durch ihren Fokus darauf, dass die Neuwahl vor Ablauf der Wahlperiode erfolgen muss, sicherstellen, wann spätestens zu wählen ist.

Die Hessische Verfassung baut auf dem Regelungskonzept einer starren Wahlperiode auf. Anders als in anderen Ländern oder dem Bund[7] ist die Wahlperiode nicht flexibel gehalten, sondern ihr Ende ist fest an den Zeitablauf geknüpft: Art. 82 Hs. 2 HV normiert ausdrücklich, dass die Wahlperiode des neuen Landtages mit dem Ablauf der Wahlperiode des alten Landtages beginnt. Die Wahlperiode von fünf Jahren, auf die der Landtag gewählt wird, ist also die maximale Dauer, für die ein Hessischer Landtag gewählt ist. Die systematische Zusammenschau von Art. 79 Satz 2 und

---

[6] So, allerdings ohne jede Begründung, Rupp v. Brünneck/Konow, in: Zinn/Stein (Hg.), Verfassung des Landes Hessen. Kommentar, 1999, Art. 79 Erl. 6.

[7] Dazu näher unten 3.

Art. 82 Hs. 2 HV ergibt daher, dass der Termin der Neuwahl so festgelegt werden muss, dass der neu gewählte Landtag zu Beginn seiner Wahlperiode auch faktisch existieren kann. Denn mit dem Ablauf der Wahlperiode ist der neue Landtag die einzige Volksvertretung in Hessen.

Eine Kontrollüberlegung bestätigt die Richtigkeit dieser Auslegung. Würde man den Wahltermin etwa auf den letzten Tag der Wahlperiode legen, hätte dies zur Folge, dass es für mindestens zwölf Tage kein gewähltes Parlament in Hessen gäbe. Die Wahlperiode des alten Landtages wäre abgelaufen und die Wahlperiode des neuen Landtages hätte „technisch gesehen" begonnen, der neue Landtag existierte aber noch nicht, da es mangels amtlich festgestellten Wahlergebnisses noch keine gewählten Abgeordneten gäbe. Ein solcher parlamentsloser Zustand wäre in einer Demokratie nicht nur außerordentlich problematisch, sondern absolut inakzeptabel. Demokratie als Staats- und Regierungsform organisiert staatliche Herrschaft in der Weise, dass ihre Ausübung vom Volk „konstituiert, legitimiert und kontrolliert" wird.[8] Von fundamentaler Bedeutung für die Demokratie ist die Existenz der Volksvertretung, des Parlaments; eine Staatsform ohne parlamentarische Vertretung des Volkes stellt keine Demokratie dar.

Die Hessische Verfassung ist die älteste noch in Kraft befindliche Landesverfassung. Sie wurde nach der Schreckensperiode des Nationalsozialismus mit besonderem demokratischem Impetus geschaffen. Eine Interpretation des Art. 79 Satz 2 HV, die es erlaubte, über die unvermeidbare Konstellation der Parlamentsauflösung hinaus, parlamentslose Zeiten zu schaffen, liefe diesem Charakter der hessischen Verfassung zuwider und ist daher abzulehnen.

In Fällen der Parlamentsauflösung ist zwar auch für die Zeit zwischen Auflösung und Neuwahl (bzw. Feststellung des amtlichen Endergebnisses) kein Parlament vorhanden, doch ist der Fall der Parlamentsauflösung eine Ausnahmekonstellation, aus der keinesfalls Schlüsse für den Normalfall abgeleitet werden dürfen. Der Ausnahmefall der Parlamentsauflösung macht eine Zeit ohne handlungsfähiges Parlament unvermeidbar und ist in der Verfassung ausdrücklich geregelt und damit verfassungsrechtlich legitimiert. Die Inkaufnahme einer Zeit, in der es kein handlungsfähiges Parlament gibt, das den Volkswillen zum Ausdruck bringen kann, ist in einer „Normallage" dagegen verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar.

---

[8] Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 9.

Dies gilt zumal, als sich die Landesregierung durch die Festlegung eines zu späten Wahltages selbst einen Vorteil verschafft. In der parlamentarischen Demokratie des Landes Hessen ist die Landesregierung allein durch das Vertrauen des Landtages legitimiert. Dies bringt die Hessische Verfassung besonders deutlich zum Ausdruck: Nicht nur wählt der Landtag nach Art. 101 Abs. 1 HV den Ministerpräsidenten, sondern nach Art. 101 Abs. 4 HV kann die Landesregierung die Geschäfte erst übernehmen, nachdem der Landtag ihr durch besonderen Beschluss das Vertrauen ausgesprochen hat. Die Landesregierung ist – wie Art. 113 Abs. 2 HV anordnet – verpflichtet zurückzutreten, sobald ein neugewählter Landtag erstmalig zusammentritt. Materiell betrachtet ist die Landesregierung nur für die Zeitspanne demokratisch legitimiert, die auch der Wahlperiode des Landtages entspricht, von dessen Vertrauen sie getragen wird. Dass die Hessische Verfassung eine solche Regelung überhaupt vorsieht, ist allein dem Umstand geschuldet, dass die Regierungsgeschäfte auch in Übergangszeiten – wie beispielsweise einer vorzeitigen Parlamentsauflösung – praktisch weitergeführt werden müssen. Aus Perspektive des Demokratieprinzips ist die Legitimationsbasis einer solchen Landesregierung nicht besser als die einer geschäftsführenden Landesregierung. Legt die Landesregierung also einen zu späten Wahltermin fest, erhält sie sich selbst für eine zusätzliche Zeit die Macht. Die Entscheidung über die Bestimmung des Wahltermins ist daher in diesem Sinne eine Entscheidung „in eigener Sache“. Das Recht vermeidet grundsätzlich, wo immer möglich, die Zuweisung von Entscheidungskompetenz an Personen, die selbst durch diese Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil erlangen. Dieser Gesichtspunkt verstärkt die Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung des Art. 79 Satz 2 HV. Der Wahltag der Neuwahl muss nach alledem so gelegt werden, dass eine Konstituierung des Landtages am Tag nach Ablauf der Wahlperiode des alten Landtages möglich ist.

2. Staatspraxis

Dass der Wahltag so bestimmt wird, dass eine Konstituierung des neugewählten Landtages zu Beginn seiner Wahlperiode möglich ist, entspricht auch der Staatspraxis in Hessen in den letzten Jahrzehnten. In allen regulären Wahlen der letzten vierzehn Wahlperioden lag der Wahltag mehr als achtzehn Tage vor dem Ablauf der Wahlperiode des amtierenden Landtages. Anders ausgedrückt: Seit über vierzig Jah-

ren respektiert die Praxis des Landes Hessen ohne eine einzige Ausnahme den Umstand, dass zwischen Wahltag und Feststellung des amtlichen Wahlergebnisses eine gewisse Zeit vergeht, und erfüllt damit die verfassungsrechtlich aufgegebene Pflicht, im Normalfall der Vorausplanbarkeit von Neuwahlen rechtzeitig ein handlungsfähiges Parlament zu etablieren.

3. Keine Einwände aus Regelungen anderer Länder

Dass man in anderen Ländern oder dem Bund davon ausgeht, dass auch der letzte Tag der in der Verfassung genannten Frist als Wahltag bestimmt werden kann,[9] steht diesem Ergebnis nicht entgegen.

Zum einen hat die Auslegung verfassungsrechtlicher Regelungen in einem Land keine zwingenden Auswirkungen auf ein anderes Land, sie kann allenfalls Interpretationshilfe sein, oftmals gerade aus der Verschiedenartigkeit der Regelungen heraus. Es ist notwendige Konsequenz des föderativen Systems, dass die Rechtsräume des Bundes und der einzelnen Gliedstaaten voneinander getrennt sind. Daher sind auch die jeweiligen Regelungen der einzelnen Gliedstaaten bzw. des Bundes unabhängig voneinander auszulegen. Denn bundesrechtlich vorgegebene Mindeststandards, wie sie etwa das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG setzt, sind im vorliegenden Fall offensichtlich nicht tangiert.

Zum anderen unterscheiden sich die Regelungen im Bund und in den meisten anderen Bundesländern gravierend von der hessischen Regelung, wie schon der Vergleich mit der bayerischen Verfassungsregelung gezeigt hat. Dabei sind die verfassungsrechtlichen Normen, die die Fristen für Neuwahlen festlegen, und die Regelungen über die Wahlperiode in ihrem Zusammenhang zu betrachten. Ein weitverbreiteter Regelungstyp, der durch flexible Wahlperioden – statt wie in Hessen durch fixe Wahlperioden – gekennzeichnet ist, sei am Beispiel des Bundes erläutert. Art. 39 Abs. 1 Satz 3 GG bestimmt die Wahlfrist mit eindeutigen Monatsangaben:

> „Die Neuwahl findet frühestens sechsundvierzig, spätestens achtundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt“.

---

[9] Siehe etwa: Schreiber (Fn. 2), § 16 Rn. 6; Kretschmer, in: Bonner Kommentar, Stand: Juni 2012, Art. 39 Rn. 46.

Versteht man diese Art der Regelung so, dass auch der letzte Tag der Frist als Wahltag bestimmt werden kann, hat dies aber – anders als in Hessen – nicht die Konsequenz eines Zeitraums ohne Parlament. Denn diese Fristenregelung ist mit einer flexiblen Dauer der Wahlperiode gekoppelt, weil Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dass die Wahlperiode des (alten) Bundestages mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages endet. Der überragende Gemeinwohlbelang, die Vermeidung eines parlamentslosen Zustands, wird also auch im Bund zwingend beachtet. Vergleichbare Regelungen flexibler Wahlperioden, wonach die Wahlperiode eines Landtages mit dem Zusammentritt des neugewählten Landtages endet, bestehen auch in einer Vielzahl der Länder. Dazu gehören beispielsweise: Bayern (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 BayVerf), Berlin (Art. 54 Abs. 5 BerlVerf), Brandenburg (Art. 62 Abs. 4 BbgVerf), Hamburg (Art. 10 Abs. 1 Satz 2 HbgVerf) und Mecklenburg-Vorpommern (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 MVVerf).

In manchen Bundesländern werden die Fristen ohnehin so geregelt, dass eine Konstituierung des neuen Landtags vor Ablauf der Regelwahlperiode zwingend ist. So bestimmt etwa Mecklenburg-Vorpommern bei einer Wahlperiode von fünf Jahren, dass Neuwahlen zwischen dem siebenundfünfzigsten und neunundfünfzigsten Monat stattfinden müssen (Art. 27 Abs. 1 Satz 3 MVVerf). Da gleichzeitig eine Konstituierungsfrist von dreißig Tagen normiert wird (Art. 28 MVVerf), ist schon auf diese Weise sichergestellt, dass auch bei Wahlen am letzten Tag der Frist der neue Landtag vor dem Ablauf der Wahlperiode von fünf Jahren konstituiert ist.

Festzuhalten ist mithin, dass die weit überwiegende Zahl der Länder wie auch der Bund ein komplett anderes Regelungskonzept hinsichtlich des Zusammenspiels von Fristenregelungen und Wahlperiode verfolgen als die hessische Landesverfassung. Alle betrachteten verfassungsrechtlichen Regelungsregime sind von dem Gedanken getragen, Zeiten ohne Parlament möglichst zu vermeiden; dieses Ziel erreichen sie aber durch verschiedene Regelungstechniken.

4. Ergebnis

Art. 79 Satz 2 HV verlangt, dass der Wahltermin so bestimmt wird, dass eine Konstituierung des Landtags zu Beginn seiner Wahlperiode möglich ist. Selbst wenn man – anders als hier vertreten – dies nicht als zwingendes, durch Auslegung entwickeltes Gebot aus der Verfassung ableiten wollte, wäre das Problem der parlamentslosen Zeit jedenfalls als schwerwiegender Gesichtspunkt im Rahmen der Ermessenserwä-

gungen zu berücksichtigen. Dann wäre ein Wahltermin, der später als zwölf Tage vor Ablauf der Wahlperiode liegt, nur dann zulässig, wenn überragende andere Gründe einen so späten Wahltermin zwingend verlangten. Solche Gründe sind bei der regelmäßigen Planbarkeit von regulären Neuwahlen nicht ersichtlich.

II. Konsequenzen für die Wahlen zum 19. Hessischen Landtag

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe sollen nun konkret auf die Wahltermine für die Wahlen zum 19. Landtag des Landes Hessen übertragen werden. Es ist daher zunächst erforderlich, den Beginn seiner Wahlperiode zu bestimmen (1.) und sodann zu klären, welcher Sonntag, der mindestens zwölf Tage vor diesem Zeitpunkt liegt, als spätester Wahltermin in Betracht kommt (2.).

1. Beginn der Wahlperiode des 19. Hessischen Landtags

Die Wahlperiode des 19. Hessischen Landtags beginnt mit Ablauf der Wahlperiode des 18. Hessischen Landtags (Art. 82 Hs. 2 HV). Somit ist zu klären, wann die Wahlperiode des 18. Hessischen Landtags abläuft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Vorgänger des 18. Landtags, der 17. Hessische Landtag, am 19. November 2008 aufgelöst wurde. Art. 82 HV normiert, dass in dem Fall, in dem der alte Landtag aufgelöst worden ist, die Wahlperiode des neuen Landtags mit dem Tag der Neuwahl beginnt. Mithin begann die Wahlperiode des 18. Hessischen Landtags mit dem Tag seiner Wahl, dem 18. Januar 2009.

Das Ende der Wahlperiode richtet sich nach Art. 79 Satz 1 HV. Danach wird der Landtag auf fünf Jahre gewählt; dieser Zeitraum wird dort explizit als „Wahlperiode“ legal definiert. Die Hessische Verfassung enthält freilich keine weiteren Bestimmungen für die genaue Berechnung der Frist. Doch können insoweit die Bestimmungen des BGB über die Fristberechnung entsprechend angewendet werden.[10] Die Normen der Fristberechnung nach dem BGB sind Ausdruck allgemeiner, in Deutschland verwurzelter Rechtsgedanken und werden in einer Vielzahl von Rechtsgebieten herangezogen; sie sind daher auch ergänzend bei der Verfassungsauslegung heranzuzie-

[10] Rupp v. Brünneck/Konow, in: Zinn/Stein (Fn. 6), Art. 79 Erl. 7.

hen. § 187 BGB unterscheidet zwei Fälle für den Fristbeginn. Ist für den Anfang einer Frist ein Ereignis oder ein in den Lauf eines Tages fallender Zeitpunkt maßgebend, so wird bei der Berechnung der Frist der Tag nicht mitgerechnet, in welchen das Ereignis oder der Zeitpunkt fällt (Abs. 1); ist hingegen der Beginn eines Tages der für den Anfang einer Frist maßgebende Zeitpunkt, so wird dieser Tag bei der Berechnung der Frist mitgerechnet (Abs. 2). Zwar finden Wahlen tatsächlich erst im Laufe eines Tages statt, doch ist für die Fristberechnung der Tag der Neuwahl um 0 Uhr anzusetzen.[11] Denn es geht bei der Fristberechnung, wie Art. 82 HV ausdrücklich bestimmt, um den „Tag der Neuwahl", nicht um ein im Laufe des Tages stattfindendes Ereignis. Damit wird dieser Tag nach § 187 Abs. 2 Satz 1 BGB bei der Berechnung der Frist mitgerechnet. Nach § 188 Abs. 2 BGB endet die Frist folglich mit dem Ablauf desjenigen Tages des letzten Monats, welcher dem Tag vorhergeht, der durch seine Zahl dem Anfangstag der Frist entspricht. Die laufende Wahlperiode endet somit am 17. Januar 2014 (um 24 Uhr). Die Wahlperiode des 19. Hessischen Landtags beginnt folglich am 18. Januar (0 Uhr).

2. Spätestmöglicher Wahltermin

Der spätestmögliche Wahltermin ist der Sonntag, der mindestens zwölf Tage vor dem 18. Januar 2014 liegt: der 5. Januar 2014.

Doch verstieße es gegen Ermessensbindungen, diesen Tag zu wählen. Der 5. Januar 2014 liegt mitten in den Hessischen Schulferien, die vom 23. Dezember 2013 bis zum 11. Januar 2014 andauern. Zur Sicherung einer hohen Wahlbeteiligung dürfen Wahltage nicht mitten in die Ferien gelegt werden. Dies gilt zumal, als es den Parteien – angesichts von Weihnachten und Neujahr – vor dem 5. Januar nicht möglich wäre, einen effektiven Wahlkampf zu führen. Gründe, die eine Festlegung des Wahltermins mitten in die Ferien gerade in diesem Fall erfordern, sind nicht ersichtlich.

---

[11] Rupp v. Brünneck/Konow, in: Zinn/Stein (Fn. 6), Art. 79 Erl. 7. Für die Bundestagswahl wie hier: Kretschmer (Fn. 9), Art. 39 Rn. 58; Klein/Giegerich, AöR 1987, 544, 546. Hingegen nimmt Schreiber (Fn. 2), § 16 Rn. 6, einen Fall des § 187 Abs. 1 BGB an. Diese Auffassung liegt bei der unterschiedlichen Formulierung des Art. 39 GG eher nahe als bei der klaren Regelung in der HV. Nach Art. 39 GG beginnt die Wahlperiode mit dem „Zusammentritt eines neuen Bundestages". Dieser Zusammentritt lässt sich – anders als ein ganzer Tag – möglicherweise eher als „Ereignis" i.S.d. § 187 Abs. 1 BGB verstehen (dagegen aber mit beachtlichen Gründen Kretschmer, aaO). Jedenfalls lässt sich aus der anderen Regelung im Grundgesetz kein Gegeneinwand gegen die hier vorgenommene Auslegung von Art. 79 HV ableiten.

Der Wahltermin für die Wahlen zum 19. Hessischen Landtag muss daher vor Weihnachten 2013 liegen.
Ob die Landesregierung bei der Bestimmung des Wahltermins Rücksicht auf die Adventszeit nimmt und einen Zeitpunkt im November wählt, ist ihr überlassen: Dies stellt eine politische Entscheidung dar, die juristisch nicht zwingend vorgegeben ist.

D. Grenzen für den frühestmöglichen Wahltermin

Die Hessische Verfassung trifft keine ausdrückliche Regelung über den frühesten Wahltermin. Dies bedeutet aber nicht das Recht, einen beliebig frühen Wahltermin zu bestimmen: Man stelle sich etwa vor, Neuwahlen fänden bereits zwei Jahre nach Beginn der Wahlperiode statt. Dies führte dazu, dass für drei Jahre noch der alte Landtag im Amt wäre, obwohl ein neuer Landtag durch demokratische Wahl schon bestimmt wäre; dieser neue Landtag würde dann nachdem erst noch drei Jahre der alte Landtag seine Legislaturperiode zu Ende geführt hätte, seine eigene „normale“ Wahlperiode von fünf Jahren antreten: In der Kombination fänden acht Jahre lang keine neuen Wahlen mehr statt – ein offensichtlich untragbares Ergebnis.
Zu prüfen ist daher, welche Anforderungen das Demokratieprinzip mit Blick auf einen frühesten zulässigen Wahltermin stellt. Teils wird vertreten, dass das Demokratieprinzip als Optimierungsgebot zu verstehen ist.[12] Auch wenn diese Begrifflichkeit nicht unproblematisch erscheint,[13] hat sie doch einen richtigen Kern. Wahlen sind für die Demokratie von elementarer Bedeutung, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Die Wahl ist im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes der zentrale Vorgang, in dem das Volk die Staatsgewalt selbst ausübt (Art. 20 Abs. 2 GG) und die Legitimation für die weitere Ausübung durch die gewählten Organe in seinem Namen schafft.“[14] Der Gedanke der Volkssouveränität verlangt daher, dass der Wählerwille möglichst zügig in die Zusammensetzung des Parlaments übertragen wird. Auch wenn unbestritten ist, dass es eine verfassungsrechtliche Grenze für den

---

[12] Droege, DÖV 2009, 649, 654.
[13] Kritisch insbesondere Waldhoff, JZ 2009, 146, 148.
[14] BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Absatz-Nr. 52, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html.

frühesten Zeitpunkt für Neuwahlen geben muss, ist die genaue Grenzziehung nicht einfach.

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat am 18. Februar 2009 entschieden, dass zwischen Wahl und Konstituierung neu gewählter Gremien maximal drei Monate liegen dürfen. Die Entscheidung bezog sich zwar auf Kommunalwahlen, die Begründung zog aber prinzipielle Überlegungen zum Demokratieprinzip heran. Der Gerichtshof führt aus:

> „Sämtlichen einschlägigen Fristvorgaben in den Länderverfassungen und im Grundgesetz liegt nämlich die Überzeugung zugrunde, dass der Zeitraum zwischen der Wahl und der Konstituierung der gewählten Gremien begrenzt sein muss, damit periodische Neuwahlen den notwendigen Verantwortungszusammenhang zwischen dem Volk und seinen Organen begründen können. Dem steht nicht entgegen, dass das in allen Verfassungen enthaltene Zusammentrittsgebot innerhalb kurzer Fristen seinen Ursprung bereits im konstitutionellen Staatsrecht hat und ursprünglich vor allem die Funktion hatte, die zeitliche Kontinuität der Tätigkeit der Volksvertretung zu gewährleisten. Im demokratischen Staat des Grundgesetzes bedarf es eines baldigen Zusammentretens der gewählten Gremien nämlich auch, damit die im Wahlakt neu konstituierte demokratische Legitimation und neu bestimmte Zusammensetzung des Parlaments möglichst unmittelbar verfassungsrechtlich wirksam wird.“ [15]

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat daraus eine strenge Frist von maximal drei Monaten abgeleitet. Allerdings lässt sich nach meiner Auffassung eine starre Grenze nicht begründen: Es erscheint kaum überzeugend, 62 Tage als noch mit dem Demokratieprinzip vereinbar anzusehen, 63 Tage hingegen für unvereinbar zu erklären. Stattdessen wird man dem Problem besser gerecht, wenn die Rechtfertigungslast mit dem Abstand zum Ende der Wahlperiode steigt.[16] Für einen Zeitraum von bis zu etwa zwei, maximal zweieinhalb Monaten ist die Landesregierung mithin grundsätzlich frei, einen Termin zu bestimmen.[17] In diesem Rahmen lagen auch alle bisherigen Wahltermine in der Staatspraxis in Hessen.

Bei einem Wahltermin, der mehr als zweieinhalb bis etwa vier Monate vor Ablauf der Wahlperiode liegt, müssen verfassungsrechtlich valide Gründe zur Rechtfertigung eines so frühen Wahltermins angegeben werden können, wobei die Gründe umso

---

[15] VerfGH NRW, Urteil vom 18.2.2009 – VerfGH 24/08 –, S. 17 f. <Nachw. weggelassen durch Verf.>, abrufbar unter: http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/2009/090218_24-08.pdf.

[16] Im Ergebnis in diese Richtung auch: Klein/Giegerich, AöR 1987, 544, 580 ff.; Droege, DÖV 2009, 649, 656; a.A. Waldhoff, JZ 2009, 146, 147.

[17] Rupp v. Brünneck/Konow, in: Zinn/Stein (Fn. 6), halten ein bis zwei Monate für angemessen: Art. 79 Erl. 6.

gewichtiger sein müssen, je früher vor dem Ende der Legislaturperiode der Wahltermin liegen soll.

E. Zusammenfassung

Die Bestimmung des Wahltermins obliegt der Landesregierung durch Rechtsverordnung und stellt eine Ermessenentscheidung dar. Da die Wahlperiode des 19. Landtages am 18. Januar 2014 beginnt, muss der Wahltermin so gelegt werden, dass sich der neugewählte Landtag bis zu diesem Zeitpunkt konstituieren kann. Die Konstituierung des Landtages setzt die Feststellung des Wahlergebnisses im Lande durch den Landeswahlausschuss voraus; die Zeit zwischen Wahltag und Feststellung des Wahlergebnisses hat in Hessen in den letzten Jahrzehnten mindestens zwölf Tage beansprucht. Der Wahltag muss daher spätestens am 5. Januar 2014 liegen. Da dieser Tag mitten in den Hessischen Schulferien liegt und somit eine hohe Wahlbeteiligung stark gefährdet, kommt er als Wahltermin nicht in Betracht. Der Wahltermin muss daher vor Weihnachten 2013 liegen.

Eine scharfe Grenze für den frühesten Wahltermin ist nicht zu ziehen. Solange der Zeitraum zwischen Wahltag und Ablauf der Wahlperiode des alten Landtages weniger als zweieinhalb Monate beträgt, ist dies verfassungsrechtlich unbedenklich. Je länger dieser Zeitraum allerdings wird, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, welche die Landesregierung bewogen haben, einen so frühen Termin festzusetzen.