

Geschäftsverzeichnissnr. 6099
Entscheid Nr. 169/2015 vom 26. November 2015

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 5 und Anhang 1 des ordentlichen Gesetzes vom 16. Juli 1993 zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 229.252 vom 20. November 2014 in Sachen Cécile Thibaut und anderer gegen die Wallonische Region, dessen Ausfertigung am 27. November 2014 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen Artikel 5 und Anlage 1 des ordentlichen Gesetzes vom 16. Juli 1993 zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 14 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, insofern

- sie einen Behandlungsunterschied einführen zwischen den Wählern der Wahlkreise, die über weniger als 4 oder 5 Sitze verfügen, einerseits und den Wählern der anderen Wahlkreise andererseits, wodurch die natürlichen Wahlschwellen viel höher liegen in den Wahlkreisen, die über weniger als 4 oder 5 Sitze verfügen, als in den anderen Wahlkreisen;

- sie einen Behandlungsunterschied einführen zwischen den Kandidaten der Wahlkreise, die über weniger als 4 oder 5 Sitze verfügen, einerseits und den Kandidaten der anderen Wahlkreise andererseits, wodurch die natürlichen Wahlschwellen viel höher liegen in den Wahlkreisen, die über weniger als 4 oder 5 Sitze verfügen, als in den anderen Wahlkreisen? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 5 und Anhang 1 des ordentlichen Gesetzes vom 16. Juli 1993 zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur.

Artikel 5 des vorerwähnten Gesetzes bestimmt:

« Die Wahlen für das Wallonische Parlament und das Flämische Parlament finden nach Wahlkreisen statt, die aus einem oder mehreren Verwaltungsbezirken bestehen, die ihrerseits in Wahlkantone unterteilt sind gemäß der Tabelle in Anlage 1 zu vorliegendem Gesetz.

Die Zusammensetzung und die Hauptorte der Wahlkantone sind diejenigen, die in der in Artikel 87 des Wahlgesetzbuches erwähnten Verteilertabelle angegeben sind.

Die Wähler für das Parlament werden pro Wahlkanton in Wahlsektionen aufgeteilt gemäß den Artikeln 90 und 91 Absatz 1 bis 3 des Wahlgesetzbuches ».

Der Anhang 1 des vorerwähnten Gesetzes umfasst die Tabelle, in der die Wahlkreise und ihre Zusammensetzung nach Provinzen festgelegt sind. Gemäß dieser Tabelle gibt es einen Wahlkreis in der Provinz Wallonisch-Brabant, fünf Wahlkreise in der Provinz Hennegau, drei Wahlkreise in der Provinz Lüttich, zwei Wahlkreise in der Provinz Luxemburg und zwei Wahlkreise in der Provinz Namur.

B.2. Der Gerichtshof wird gebeten, die Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, zu prüfen, insofern dadurch ein Behandlungsunterschied eingeführt werde zwischen einerseits den Wählern und Kandidaten der Wahlkreise, die über weniger als vier oder fünf zu vergebende Sitze verfügten, und andererseits denjenigen der Wahlkreise, die über vier oder mehr zu vergebende Sitze verfügten. Der durch das vorliegende Rechtsprechungsorgan aufgezeigte Behandlungsunterschied ergebe sich daraus, dass die natürliche Wahlschwelle, das heißt die Anzahl der erforderlichen Stimmen, um einen Sitz zu erhalten, in den erstgenannten Wahlkreisen viel höher sei als in den letztgenannten.

B.3.1. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.3.2. Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Die Hohen Vertragsschließenden Teile 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 Körperschaft gewährleisten ».

Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention fügt dem durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung nichts hinzu.

B.4. Die Rechte, zu wählen und gewählt zu werden, die sich unter anderem aus dem vorerwähnten Artikel 3 ergeben, müssen aufgrund des Artikels 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Artikel 10 und 11 der Verfassung ohne Diskriminierung gewährleistet werden. Obwohl es sich für die Demokratie und den Rechtsstaat um Grundrechte handelt, sind sie nicht absolut und können sie Einschränkungen unterworfen werden, vorausgesetzt, dass diese Einschränkungen eine legitime Zielsetzung verfolgen und im Verhältnis zu dieser Zielsetzung stehen.

B.5. Aufgrund von Artikel 26 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen obliegt es grundsätzlich dem Dekretgeber, die Wahlkreise im Hinblick auf die Wahl der Mitglieder des Regionalparlaments festzulegen. Solange er diesbezüglich nicht gesetzgeberisch aufgetreten ist, gelten die in Rede stehenden Bestimmungen, die vom föderalen Gesetzgeber in Anwendung von Artikel 63 § 1 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 16. Juli 1993 zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur angenommen wurden, jedoch weiterhin.

B.6.1. Wenn es mehrere Wahlkreise gibt, zählt gemäß Artikel 26 § 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen jeder Wahlkreis so viele Sitze, wie seine Bevölkerungszahl den Regionaldivisor enthält, wobei der Regionaldivisor ermittelt wird, indem die Bevölkerungszahl der Region durch die Anzahl direkt zu wählender Mitglieder geteilt wird. Die übrig bleibenden Sitze werden den Wahlkreisen zugeteilt, die den höchsten noch nicht vertretenen Bevölkerungsüberschuss aufweisen.

Daraus folgt, dass die Anzahl der in einem Wahlkreis zu verteilenden Sitze von der Bevölkerungszahl dieses Wahlkreises abhängig ist.

B.6.2. Die Verteilung der Sitze und die Bestimmung der Gewählten im Wallonischen Parlament werden in den Artikeln 29 ff. des vorerwähnten Sondergesetzes vom 8. August 1980 geregelt.

Diese Bestimmungen unterscheiden je nachdem, ob von dem durch Artikel 28^{quater} desselben Sondergesetzes den Kandidaten zugestandenen Recht, eine Listengruppierung mit den Kandidaten von Listen, die in einem anderen Wahlkreis derselben Provinz vorgeschlagen werden, einzugehen, Gebrauch gemacht wird oder nicht.

Wird von diesem Recht nicht Gebrauch gemacht, so werden die jedem Wahlkreis zustehenden Sitze ausschließlich auf Ebene des Wahlkreises verteilt, und zwar gemäß den in den Artikeln 29^{ter} und 29^{quater} des Sondergesetzes vom 8. August 1980 festgelegten Regeln.

In den Wahlkreisen, in denen von dem Recht, eine Listengruppierung einzugehen, Gebrauch gemacht wird, werden die Sitze zunächst auf Ebene des Wahlkreises verteilt gemäß den in Artikel 29*quinquies* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 festgelegten Regeln. Die bei dieser ersten Verrichtung noch nicht zugewiesenen Sitze werden über das System der « Apparentierung » auf Ebene der Provinz verteilt gemäß Artikel 29*sexies* des Sondergesetzes vom 8. August 1980. Bis zu dieser zusätzlichen Verteilung werden nur die Listen beziehungsweise Listengruppen zugelassen, die in mindestens einem Wahlkreis eine Anzahl Stimmen erhalten haben, die mindestens 66 Prozent des Wahldivisors entspricht, gemäß Artikel 29*quinquies* Absatz 1. Dieser Wahldivisor ist das Ergebnis der Teilung der allgemeinen Gesamtsumme der gültigen Stimmen durch die Zahl der im Wahlkreis zu verteilenden Sitze.

B.7.1. Im Gegensatz zu dem, was für die Wahlen der Abgeordnetenversammlung gilt (Artikel 62 Absatz 2 der Verfassung), ist für die Wahlen der Regionalparlamente nicht in der Verfassung festgelegt, dass für sie das System der verhältnismäßigen Vertretung gilt.

Die Entscheidung für dieses System, wonach die Mandate auf die Kandidatenlisten und Kandidaten im Verhältnis zu ihrer erhaltenen Stimmenzahl verteilt werden, ist jedoch in Artikel 29 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen verankert und ergibt sich aus den Bestimmungen, die auf diesen Artikel folgen.

B.7.2. Selbst wenn die Wahlen nach einem System der absolut verhältnismäßigen Vertretung stattfinden würden, ist das Phänomen der « verlorenen Stimmen » nicht zu vermeiden. Daraus ist zu schlussfolgern, dass nicht jede Stimme auf den Ausgang der Wahlen das gleiche Gewicht hat und dass nicht jeder Kandidat die gleiche Chance hat, gewählt zu werden.

Darüber hinaus verbietet keinerlei Bestimmung des internationalen Rechts oder des innerstaatlichen Rechts es einem Gesetzgeber, der sich für ein System der verhältnismäßigen Vertretung entschieden hat, vernünftige Einschränkungen vorzusehen, um das ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Einrichtungen zu gewährleisten.

B.7.3. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist der Auffassung, dass die Staaten « über einen breiten Ermessensspielraum » verfügen, « wenn es gilt, die Weise der Stimmabgabe zu bestimmen, durch die der freie Ausdruck der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Gewalt gewährleistet wird », und dass Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Konvention « keine ‘ Verpflichtung zur Einführung eines bestimmten Systems ’, wie das System der verhältnismäßigen Vertretung oder das Mehrheitssystem in einem oder zwei Wahlgängen, beinhaltet » (EuGHMR, 8. Juli 2008, *Yumak und Sadak* gegen Türkei, § 110).

Bezüglich des durch die Wahlschwellen festgelegten Niveaus bemerkt der Europäische Gerichtshof, dass die Kommission für Menschenrechte angenommen hat, dass « selbst ' ein System, in dem eine relativ hohe Schwelle festgelegt ist ', Bestandteil des Ermessensspielraums ist, der den Staaten diesbezüglich gewährt wird » (ebenda, § 113).

B.8. In Bezug auf die Wahl der Regeln zur Festlegung des Gewichtes der abgegebenen Stimmen auf den Ausgang der Wahlen verfügt der Gerichtshof nicht über den Ermessensspielraum des Gesetzgebers.

Der Gerichtshof muss seine Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmungen mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung somit darauf beschränken zu prüfen, ob der Gesetzgeber keine Maßnahme ergriffen hat, die nicht vernünftig zu rechtfertigen wäre.

B.9.1. Wenn der Gesetzgeber sich für ein Wahlsystem auf der Grundlage kleinerer Wahlkreise entscheidet, muss er berücksichtigen, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises die natürliche Wahlschwelle bestimmt, die für den Erhalt eines Sitzes erreicht werden muss.

Die natürliche Wahlschwelle ist untrennbar mit der Zahl der in einem Wahlkreis zu vergebenden Sitze verbunden, was, wie in B.6.1 erwähnt wurde, von der Bevölkerungszahl des Wahlkreises abhängt. Die Höhe der natürlichen Schwelle steht im umgekehrten Verhältnis zur Zahl der zu vergebenden Sitze und somit auch zur Bevölkerungszahl des Wahlkreises.

B.9.2. Aus dem Erlass der Wallonischen Regierung vom 28. Februar 2013 zur Verteilung der Mitglieder des Wallonischen Parlaments unter den Wahlkreisen, der den Gegenstand der beim vorlegenden Rechtsprechungsorgan anhängigen Klage bildet, geht hervor, dass Anlage 1 zum ordentlichen Gesetz vom 16. Juli 1993 erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Zahl der zu vergebenden Sitze in den Wahlkreisen und den Provinzen mit sich bringt.

Da die Höhe der natürlichen Schwelle im umgekehrten Verhältnis zur Zahl der zu vergebenden Sitze steht, führen diese Unterschiede auch zu erheblichen Unterschieden in Bezug auf die natürliche Wahlschwelle und die Apparentierungsschwelle je nach dem Wahlkreis und der Provinz.

B.10.1. Aus der Erläuterung des Gesetzesvorschlags, der die fraglichen Bestimmungen enthält, ist ersichtlich, dass der föderale Gesetzgeber für die Wahlen der Parlamente der Gliedstaaten die Wahlkreise übernommen hat, die damals im Wahlgesetzbuch festgelegt waren:

« In dieser Bestimmung [...] ist vorgesehen, dass die Wahlen für [die Gemeinschafts- und Regionalräte] nach Wahlkreisen erfolgen, die jeweils aus einem oder mehreren Verwaltungsbezirken bestehen, die in Wahlkantone unterteilt sind gemäß der Tabelle, die dem Vorschlag beigefügt ist.

Die Zusammensetzung und der Hauptort dieser Kantone sind in der Verteilungstabelle festgelegt, die Artikel 87 des Wahlgesetzbuches in der durch Artikel 47 des heutigen Vorschlags abgeänderten Fassung beigefügt ist » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 897/1, S. 15).

B.10.2. Die fragliche Einteilung in Wahlkreise rührt her aus dem Gesetz vom 29. Dezember 1899 über die Anwendung der verhältnismäßigen Vertretung bei den Wahlen der gesetzgebenden Kammern. Aus den Vorarbeiten zu diesem Gesetz ist abzuleiten, dass der Gesetzgeber einerseits die lokalen Interessen und andererseits die historische Beschaffenheit der Abgrenzung der Wahlkreise berücksichtigt hat:

« Ein Mitglied befürwortet nicht die provinziellen Wahlkreise, die auf einen heftigen Widerstand stoßen würden; es ist eine gewisse Vertretung der lokalen Interessen aufrechtzuerhalten. [...] Bezüglich der Wahlkreise wäre das einzige Kollegium verfassungswidrig. Das provinzielle Kollegium ist zulässig, doch für die bestehenden Wahlkreise besteht eine historische Erinnerung, die sich bewährt hat » (Bericht an die Abgeordnetenkammer im Namen der zentralen Abteilung durch Herrn De Jaer, *Pasin.*, 1899, Nr. 509, S. 403).

B.10.3. Die Wallonische Regierung führt an, dass die Aufrechterhaltung von kleineren Wahlkreisen als die Provinzen dazu diene, den Kontakt zwischen den Wählern und den Kandidaten zu begünstigen und dadurch gerechtfertigt sei, dass die Parteien, die Kandidaten und die Wähler gelernt hätten, sich auf der Grundlage dieser - seit mehreren Jahrzehnten unverändert gebliebenen - territorialen Einteilung in Wahlkreise zu organisieren und bekannt zu machen.

B.11.1. Obwohl der Gesetzgeber sich aus den in B.10.2 und B.10.3 angeführten Gründen dafür entscheiden kann, die Wahlen für die Regionalparlamente auf der Grundlage von Wahlkreisen zu organisieren, muss er die Unterschiede berücksichtigen, die sich aus dieser Entscheidung hinsichtlich der natürlichen Wahlschwelle ergeben.

Das Ziel, die Nähe zwischen Wählern und Kandidaten zu begünstigen, und der Wille, ein System beizubehalten, an das alle gewöhnt sind, können nur die Unterschiede hinsichtlich der natürlichen Wahlschwelle, die sich aus der Einteilung in Wahlkreise ergeben, rechtfertigen, wenn diese Unterschiede sich in vernünftigen Grenzen halten.

B.11.2. Die klagenden Parteien führen an, dass die fraglichen Bestimmungen zu erheblichen Unterschieden hinsichtlich der Höhe der natürlichen Wahlschwellen, die für jeden Wahlkreis zu erreichen seien und zwischen 7,69 Prozent und 50 Prozent liegen würden, führten. Es trifft zu, wie der Ministerrat anführt, dass diese Prozentsätze, die das Verhältnis zwischen der

Anzahl abgegebener Stimmen und der Zahl der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Sitze ausdrücken, und nicht das Verhältnis zwischen der Anzahl abgegebener Stimmen und der Zahl der Stimmen, die erzielt werden müssten, um einen Sitz zu erlangen, zu nuancieren wären. Die Anwendung des Systems zur Berechnung der Sitzverteilung auf die Listen, das so genannte « d'hondtsche System », ermöglicht es nämlich nicht, *a priori* und unabhängig vom konkreten Wahlergebnis die Zahl der Stimmen, die eine Liste erhalten muss, um einen Sitz zu erlangen, zu bestimmen. Dennoch können unweigerlich erhebliche Unterschiede zwischen den zu erreichenden natürlichen Wahlschwellen auftreten, wenn die Zahl der pro Wahlkreis zu vergebenden Sitze zwischen 2 und 13 schwankt.

B.12.1. Obschon jede Einteilung in Wahlkreise zu Unterschieden in der natürlichen Wahlschwelle führt, kann bei den sich aus den fraglichen Bestimmungen ergebenden Unterschieden nicht angenommen werden, dass sie sich in vernünftigen Grenzen halten.

B.12.2. Wie der Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 149/2007 vom 5. Dezember 2007 geurteilt hat, kann zwar angenommen werden, dass ein Wahlkreis, in dem vier Mandate zu verteilen sind, mit dem System der verhältnismäßigen Vertretung vereinbar ist, doch dies trifft nicht zu für die Wahlkreise, in denen nur zwei oder drei Mandate zu verteilen sind und in denen die natürliche Wahlschwelle aus diesem Grund unangemessen hoch ist.

B.12.3. Obwohl es schließlich zutrifft, dass die Möglichkeit, von dem Recht, eine Listengruppierung einzugehen, Gebrauch zu machen und den Mechanismus der Apparentierung anzuwenden, in der Praxis dazu führt, die natürliche Wahlschwelle zu verringern, kann diese Möglichkeit jedoch nicht ausreichen, um die festgestellte Diskriminierung zu beheben, da einerseits die Anwendung dieses Mechanismus nur möglich ist für die Listen, die eine vorherige Gruppierungserklärung abgegeben haben, und andererseits die Apparentierung nur möglich ist für Listen, die in einem Wahlkreis eine Stimmenanzahl von mindestens 66 Prozent oder mehr des Wahlteilers erzielt haben, wobei dieser direkt von der Anzahl der im Wahlkreis zu verteilenden Sitze abhängt.

B.13. Die Vorabentscheidungsfrage ist bejahend zu beantworten.

B.14. Die Wallonische Region bittet den Gerichtshof hilfsweise, die Folgen der für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen aufrechtzuerhalten. Die Aufrechterhaltung der Folgen ist als eine Ausnahme zur erklärenden Beschaffenheit der in Vorabentscheidungsstreitsachen gefällten Entscheide anzusehen und wird nur angeordnet, wenn der Gerichtshof der Auffassung ist, dass die Feststellung der Verfassungswidrigkeit für die Rechtsordnung eine unverhältnismäßige Störung beinhaltet. Im vorliegenden Fall wäre die

etwaige Störung die Folge der Nichtigkeitklärung des beim Staatsrat angefochtenen Aktes. Es wird diesem obliegen, darüber zu urteilen, ob gegebenenfalls die Nichtigkeitklärung des bei ihm angefochtenen Aktes eine solche Störung mit sich bringt und ob dessen Folgen aufrechtzuerhalten sind.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 5 und Anhang 1 des ordentlichen Gesetzes vom 16. Juli 1993 zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur verstoßen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 26. November 2015.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels