

Geschäftsverzeichnismrn. 2653, 2657 und 2658
Urteil Nr. 22/2004 vom 4. Februar 2004

URTEIL

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung von Artikel 16 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften, erhoben von R. Duchatelet, B. De Wever, K. Van Hoorebeke und E. Beysen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus dem Vorsitzenden A. Arts und dem Richter und stellvertretenden Vorsitzenden P. Martens, und den Richtern R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen und J.-P. Snappe, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klagen und Verfahren*

Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 5. und 6. März 2003 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 6. und 7. März 2003 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 16 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 10. Januar 2003):

- R. Duchatelet, wohnhaft in 2100 Deurne, E. Van Steenbergelaan 52,
- B. De Wever, wohnhaft in 2600 Berchem, Neptunusstraat 78, und K. Van Hoorebeke, wohnhaft in 9840 De Pinte, Sparrenstraat 9,
- E. Beysen, wohnhaft in 2610 Wilrijk, Dr. Donnyplein 14.

Die Klagen auf einstweilige Aufhebung der vorgenannten Rechtsnorm wurden durch Urteile Nrn. 46/2003, 47/2003 und 48/2003 vom 10. April 2003 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. Juli 2003 und vom 4. August 2003 zurückgewiesen.

Diese unter den Nummern 2653, 2657 und 2658 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 26. November 2003

- erschienen
- . RA M. Storme, in Brüssel zugelassen, für B. De Wever, K. Van Hoorebeke und E. Beysen,
- . RA P. Peeters, in Antwerpen zugelassen, ebenfalls *loco* RA B. Bronders, in Brügge zugelassen, und RÄin K. Winters *loco* RA J.-L. Jaspard, in Brüssel zugelassen, für den Minister-
- rat,
- haben die referierenden Richter L. Lavrysen und P. Martens Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

- A -

A.1.1. Die klagenden Parteien bringen an erster Stelle vor, die angefochtene Bestimmung schaffe nach der teilweisen einstweiligen Aufhebung sowie Nichtigerklärung einen Behandlungsunterschied zwischen den Wählern und den Kandidaten der Wahlkreise Brüssel-Halle-Vilvoorde, Löwen und Nivelles, in denen keine Sperrklausel gelte, und denjenigen der anderen Wahlkreise, in denen wohl eine Sperrklausel gelte. Dieser Behandlungsunterschied sei unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, ggf. - zumindest nach Ansicht der klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 2657 und 2658 - in Verbindung mit Artikel 62 der Verfassung sowie mit Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

A.1.2. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2653 macht an zweiter Stelle eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung durch die « allgemeine diskriminierende Wirkung der Sperrklausel » geltend.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 2657 und 2658 bringen in einem zweiten Klagegrund vor, die angefochtene Bestimmung verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung oder nicht mit Artikel 62 Absatz 2 und Artikel 63 §§ 2 und 3 der Verfassung sowie mit Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, indem eine Sperrklausel eingeführt werde, was dazu führe, daß in mehreren Wahlkreisen für die Abgeordnetenversammlung Parteien oder Kandidaten keinen Sitz erringen würden, selbst wenn sie den aus dem verfassungsmäßigen System sich ergebenden Wahlteiler erreichen würden, selbst wenn sie den aus dem verfassungsmäßigen System sich ergebenden Wahlteiler erreichen würden, obwohl Parteien oder Kandidaten in anderen Wahlkreisen mit einer gleichen Stimmenzahl wohl einen Sitz erhalten könnten. Artikel 63 der Verfassung erlaube keine andere Einschränkung der Verhältnismäßigkeit als diejenige, die sich aus der Gliederung des Landes in Wahlkreise ergebe. Er erlaube es nicht, daß in einem bestimmten Wahlkreis für einen Sitz mehr Stimmen erforderlich seien als in einem anderen Wahlkreis, abgesehen von den unvermeidlichen geringfügigen Unterschieden, die sich aus der Zuteilung der Sitze für den Bevölkerungsüberschuß im Sinne von Artikel 63 § 2 ergäben.

A.2.1. Der Ministerrat vertritt die Auffassung, die Schlußfolgerung der offensichtlichen Unzulässigkeit der Klagen auf einstweilige Aufhebung in den Urteilen Nrn. 46/2003, 47/2003 und 48/2003 gelte aus den gleichen Gründen für die Nichtigkeitsklagen, insofern darin der Behandlungsunterschied zwischen den Wählern und Kandidaten der Wahlkreise Brüssel-Halle-Vilvoorde, Löwen und Nivelles, in denen für die Kammerwahlen vom 18. Mai 2003 keine Sperrklausel gelte, und denjenigen der anderen Wahlkreise, in denen für diese Wahlen wohl eine Sperrklausel gelte, ins Auge gefaßt werde.

A.2.2. Der Ministerrat bezieht sich im übrigen auf die Erwägungen des Urteils Nr. 30/2003 und leitet daraus ab, daß die Einführung einer Sperrklausel keineswegs die Artikel 63, 64 und 68 der Verfassung verletze, und genauso wenig Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, weshalb der von einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit diesen Bestimmungen ausgehende Klagegrund unbegründet sei.

A.3.1. In ihrem Erwidernsschriftsatz behauptet die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2653, der angeführte Behandlungsunterschied zwischen den Wahlkreisen sei die unmittelbare Folge der Untätigkeit des Gesetzgebers. Die Beschwerdegründe bezögen sich also auf die vom Gesetzgeber beschlossene Einführung einer Sperrklausel in einigen Wahlkreisen, während derselbe Gesetzgeber das Wahlsystem in mehreren Wahlkreisen unberührt gelassen habe. Darüber hinaus weist die klagende Partei darauf hin, daß die eingeführte Sperrklausel dazu führe, daß die deutschsprachige Bevölkerungsgruppe Belgiens *de facto* für das föderale Parlament nicht mehr wählbar sei.

Den klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 2657 und 2658 zufolge liege es auf der Hand, daß die angefochtene Bestimmung, so wie sie teilweise für nichtig erklärt worden sei, eine der Rechtsnormen sei, über die der Hof kraft Artikel 1 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 befinden könnte. Es handele sich dabei um eine neue Klage mit einem anderen Gegenstand, nicht aber um eine Klage auf Revision einer Entscheidung über eine vorherige Klage mit dem gleichen Gegenstand. Es liege übrigens keine rechtskräftige Entscheidung über diese Bestimmung vor, weshalb von einer Revision nicht die Rede sein könne.

A.3.2. Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 2657 und 2658 legen in ihrem Erwidernsschriftsatz dar, daß ihr zweiter Klagegrund keine Rechtsfrage betreffe, über die bereits befunden worden sei und die untrennbar mit einer Zurückweisungsentscheidung verbunden sei, weshalb er nicht von der Rechtskraft des Urteils Nr. 73/2003 betroffen sei. Insbesondere habe sich der Hof nicht zu der Übereinstimmung der angefochtenen Bestimmung mit Artikel 63 der Verfassung oder Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, in Verbindung oder nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, geäußert.

Zur Hauptsache sind sie der Auffassung, die Anwendung der angefochtenen Bestimmung bei den Wahlen vom 18. Mai 2003 habe gezeigt, daß die zur Begründung der Behandlungsungleichheit der Kandidaten und Wähler vorgebrachte Rechtfertigung nicht stimme. Aus dem Wahlergebnis gehe hervor, daß die Sperrklausel diskriminierend sei, da Parteien, die mehr Stimmen bekämen als andere, keine oder weniger Sitze erhielten. Dies gelte insbesondere für die von der ersten klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 2657 angeführte Liste.

A.4.1. Der Ministerrat weist in seinem Gegenerwidernsschriftsatz darauf hin, daß die deutschsprachige Bevölkerungsgruppe hauptsächlich in den Lütticher und in geringerem Maße in den luxemburgischen Wahlkreisen vertreten sei. Einerseits liege die faktische Sperre in diesen Wahlkreisen höher als fünf Prozent, weshalb die gesetzliche Sperre dort keinen Einfluß ausübe; andererseits sei die Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im föderalen Parlament durch Artikel 67 § 1 Nr. 5 der Verfassung gewährleistet.

A.4.2. Dem Ministerrat zufolge habe der Hof sich im Urteil Nr. 73/2003 bereits zu dem zweiten Klagegrund geäußert. Zur Hauptsache vertritt der Ministerrat den Standpunkt, daß kein Verstoß gegen Artikel 63 der Verfassung vorliege. Die Anzahl und der Prozentsatz der tatsächlich erforderlichen Stimmen, damit man in den jeweiligen Wahlkreisen gewählt werden könne, unterschieden sich je nach der Anzahl Wahlberechtigter sowie der Anzahl zu verteilender Sitze eines Wahlkreises und je nach dem Wahlverhalten der Wähler. Auch die Gesamtzahl der durch eine politische Partei erzielten Stimmen mit ihren verschiedenen Listen in allen Wahlkreisen zusammen stehe nicht unbedingt in einem direkten Verhältnis zur Gesamtzahl der erzielten Sitze. Dies ergebe sich jedoch nicht daraus, daß die Vertretung pro Wahlkreis und nicht auf nationaler Ebene gewährleistet werde.

- B -

B.1. Artikel 16 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtvorschriften bestimmt, daß in Titel IV des Wahlgesetzbuches ein Kapitel *IVbis* eingefügt wird, der Artikel 165*bis* enthält; Wortlaut dieses Kapitels ist wie folgt:

« KAPITEL *IVbis*. Gemeinschaftliche Bestimmung für die Sitzverteilung für die Wahl der Abgeordnetenkommer - ungeachtet möglicher Listengruppierungen - und für die Wahl des Senats

Art. 165*bis*. Für die Sitzverteilung werden nur zugelassen:

1. für die Wahl der Abgeordnetenkommer:

a) Listen, die in dem betreffenden Wahlkreis mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl gültig abgegebener Stimmen erhalten haben, unbeschadet dessen, was in den Buchstaben b) und c) für die Wahlkreise Brüssel-Halle-Vilvoorde und Löwen vorgesehen ist,

b) Listen von französischsprachigen Kandidaten, die im Wahlkreis Brüssel-Halle-Vilvoorde mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl der für diese Listen gültig abgegebenen Stimmen erhalten haben,

c) Listen von niederländischsprachigen Kandidaten beziehungsweise Kandidatenlisten, die im Wahlkreis Brüssel-Halle-Vilvoorde beziehungsweise im Wahlkreis Löwen zusammen mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl der für diese Listen gültig abgegebenen Stimmen erhalten haben,

2. für die Wahl des Senats Listen, die je nach Fall mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl der für die Listen des französischen beziehungsweise des niederländischen Wahlkollegiums gültig abgegebenen Stimmen erhalten haben. »

B.2. Im Urteil Nr. 30/2003 vom 26. Februar 2003 hat der Hof geurteilt, daß die Voraussetzungen für die einstweilige Aufhebung erfüllt worden sind, insoweit sich die angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 « zur Abänderung des Wahlgesetzbuches und seiner Anlage » sowie des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften auf die Organisation der Wahlen für die Abgeordnetenkammer in den Wahlkreisen Brüssel-Halle-Vilvoorde und Löwen und auf die Listenverbindung zwischen den im Wahlkreis Brüssel-Halle-Vilvoorde vorgelegten französischsprachigen Listen und den im Wahlkreis Wallonisch-Brabant hinterlegten Listen beziehen.

Folglich hat der Hof die einstweilige Aufhebung insbesondere von Artikel 16 des letztgenannten Gesetzes angeordnet, insoweit er für die Wahlen der Abgeordnetenkammer auf die Wahlkreise Brüssel-Halle-Vilvoorde, Löwen und Nivelles anwendbar ist.

Im Urteil Nr. 73/2003 vom 26. Mai 2003 hat der Hof diesen Artikel anschließend für nichtig erklärt, insoweit er für die Wahlen der Abgeordnetenkammer auf die Wahlkreise Brüssel-Halle-Vilvoorde, Löwen und Nivelles anwendbar ist.

B.3. In denselben Urteilen befand der Hof über die gegen die angefochtene Bestimmung gerichteten Klagegründe, die von einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ausgehen, in Verbindung oder nicht mit den Artikeln 62, 63 und 68 der Verfassung, mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, und mit Artikel 14 dieser Konvention, indem eine Fünfprozentklausel eingeführt werde. Im Urteil Nr. 73/2003 erkannte der Hof :

« B.19.1. Die klagenden Parteien führen an, die eingeführte Sperrklausel beeinträchtigt das Verhältniswahlssystem (einziger Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 2603 und 2605 und erster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 2621).

B.19.2. In einem Verhältniswahlssystem werden die Mandate im Verhältnis zu der erhaltenen Anzahl Stimmen auf die Kandidatenlisten und Kandidaten verteilt.

B.19.3. Um den Erfordernissen von Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu genügen, können die Wahlen sowohl gemäß einem Verhältniswahlssystem als auch gemäß einem Mehrheitswahlssystem stattfinden.

Selbst wenn die Wahlen nach einem System der absolut verhältnismäßigen Vertretung stattfinden, ist nicht zu vermeiden, daß eine gewisse Anzahl an Stimmen – die sogenannten Reststimmen – verlorengehen.

So wie Artikel 3 nicht beinhaltet, daß die Sitzverteilung ein genaues Bild der Stimmzahlen widerspiegeln muß, verbietet er nicht grundsätzlich, daß eine Sperrklausel eingeführt wird, um die Fragmentierung des vertretenden Organs zu begrenzen.

B.19.4. Gemäß den Artikeln 62 und 68 der Verfassung erfolgen die Wahlen zur Abgeordnetenkommission und zum Senat nach dem durch Gesetz festgelegten System der verhältnismäßigen Vertretung. Diese Bestimmungen verhindern zwar, daß die Wahlen gemäß einem Mehrheitswahlssystem durchgeführt werden, doch sie stellen kein Hindernis dafür dar, daß der Gesetzgeber das Verhältniswahlssystem mit angemessenen Beschränkungen versieht, um das ordnungsmäßige Funktionieren der demokratischen Einrichtungen zu gewährleisten.

B.19.5. Jeder Behandlungsunterschied zwischen Wählern und zwischen Kandidaten muß jedoch den Artikeln 10 und 11 der Verfassung entsprechen.

B.19.6. Eine Sperrklausel erschwert es den kleineren Parteien, einen Sitz zu erhalten. Dadurch können größere Parteien mehr Sitze erwerben, als wenn es keine Sperrklausel geben würde. Folglich dient eine Sperrklausel dazu, der 'Zersplitterung der politischen Landschaft' entgegenzuwirken (*Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, DOC 50 1806/1, S. 7).

Die Einführung einer Sperrklausel kann nicht getrennt von einer anderen, bereits angeführten Änderung in der Wahlgesetzgebung betrachtet werden. Indem der Gesetzgeber die Wahlkreise für die Wahl der Abgeordnetenkommission in der Regel auf die Ebene der Provinzen ausgedehnt hat, hat er eine Maßnahme ergriffen, die es den kleineren Parteien leichter macht, einen Sitz zu erhalten.

B.19.7. Eine gesetzliche Schwelle hat nur Auswirkungen, wenn sie höher ist als die 'natürliche Schwelle' für den Erhalt eines Sitzes.

Gemäß den Vorarbeiten würde die gesetzliche Schwelle für die Wahl zur Abgeordnetenkommission nur in den Provinzen Antwerpen und Ostflandern eine Auswirkung haben (*Parl. Dok.*, Kammer, 2001-2002, DOC 50 1806/8, S. 9).

B.19.8. Im Lichte der Zielsetzung der angefochtenen Maßnahme und unter Berücksichtigung der Vergrößerung der Wahlkreise sowie der niedrigen Schwelle der Sperrklausel ist diese Maßnahme nicht als eine unverhältnismäßige Beschränkung des Verhältniswahlsystems anzusehen.

B.19.9. Der Klagegrund ist nicht annehmbar. »

B.4.1. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2653 führt erneut die « allgemeine diskriminierende Wirkung der Sperrklausel » an.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 2657 und 2658 bringen vor, die angefochtene Bestimmung verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung oder nicht mit Artikel 62 Absatz 2 und Artikel 63 §§ 2 und 3 der Verfassung sowie mit Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, indem eine Sperrklausel eingeführt werde, was dazu führe, daß in mehreren Wahlkreisen für die Abgeordnetenkammer Parteien oder Kandidaten keinen Sitz erringen würden, selbst wenn sie den aus dem verfassungsmäßigen System sich ergebenden Wahlteiler erreichen würden, obwohl Parteien oder Kandidaten in anderen Wahlkreisen mit einer gleichen Stimmenzahl wohl einen Sitz erhalten könnten.

B.4.2. Aus den im Urteil Nr. 73/2003 vom 26. Mai 2003 dargelegten Gründen, die vorstehend in B.3 wiedergegeben wurden, verstößt die angefochtene Bestimmung nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung oder nicht mit den anderen geltend gemachten Bestimmungen. Artikel 63 der Verfassung hat nicht die Tragweite, die die klagenden Parteien ihm einräumen. Sie legen im übrigen nicht dar, in welcher Hinsicht die Berücksichtigung von Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu einer anderslautenden Schlußfolgerung führen könnte.

B.5.1. Die klagenden Parteien bringen ebenfalls vor, die angefochtene Bestimmung schaffe nach der teilweisen einstweiligen Aufhebung sowie Nichtigerklärung einen Behandlungsunterschied zwischen den Wählern und den Kandidaten der Wahlkreise Brüssel-Halle-Vilvoorde, Löwen und Nivelles, in denen für die Kammerwahlen keine Sperrklausel gelte, und denjenigen der anderen Wahlkreise, in denen für die Kammerwahlen wohl eine Sperrklausel gelte. Dieser Behandlungsunterschied sei unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.5.2. In Wirklichkeit fordern die klagenden Parteien den Hof auf, zu mißbilligen, daß der Gesetzgeber nicht unmittelbar nach dem vorgenannten Aussetzungsurteil den Behandlungsunterschied, der sich ihrer Ansicht nach aus diesem Urteil ergebe, ungeschehen gemacht habe. Demzufolge richten sich die Klagegründe nicht gegen eine Rechtsnorm, über die der Hof kraft Artikel 1 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof befinden kann.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 4. Februar 2004.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts