

Geschäftsverzeichnismrn. 2968 und 2974

Urteil Nr. 96/2004
vom 26. Mai 2004

URTEIL

In Sachen: Klagen auf einstweilige Aufhebung der Artikel 6, 7, 8 und 18 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften, erhoben von F.-X. Robert und von H. Van De Cauter und A. Mahiat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 30. März 2004 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 1. April 2004 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob F.-X. Robert, wohnhaft in 1000 Brüssel, rue aux Laines 33, Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 6, 7, 8 und 18 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. März 2004).

b. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 8. April 2004 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 9. April 2004 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob H. Van De Cauter, wohnhaft in 1020 Brüssel, avenue J.-B. Depaire 24, und A. Mahiat, wohnhaft in 1030 Brüssel, boulevard A. Reyers 159, Klage auf einstweilige Aufhebung der vorgenannten Artikel 6, 7, 8 und 18.

Mit denselben Klageschriften beantragen die klagenden Parteien ebenfalls die Nichtigkeitsklärung derselben Gesetzesbestimmungen.

Diese unter den Nummern 2968 und 2974 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Durch Anordnung vom 21. April 2004 hat der Hof den Sitzungstermin auf den 5. Mai 2004 anberaumt, nachdem er die in Artikel 76 § 4 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof genannten Behörden aufgefordert hat, ihre etwaigen schriftlichen Bemerkungen in der Form eines Schriftsatzes spätestens am 4. Mai 2004 der Kanzlei zukommen zu lassen und eine Abschrift derselben innerhalb derselben Frist den klagenden Parteien zu übermitteln.

Der Ministerrat und die Flämische Regierung haben schriftliche Bemerkungen hinterlegt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 5. Mai 2004

- erschienen
- . die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2968, persönlich,
- . RÄin K. Liétart, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 2974,
- . RA M. Mahieu, beim Kassationshof zugelassen, für den Ministerrat;
- . RA B. Staelens, in Brügge zugelassen, für die Flämische Regierung,
- haben die referierenden Richter R. Henneuse und E. Derycke Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Parteien 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 Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

- A -

In bezug auf die Zulässigkeit

A.1. Der Kläger in der Rechtssache Nr. 2968 handelt in seinem eigenen Namen und als Generalsekretär der « Front Nouveau de Belgique » (F.N.B.), einer in der Form einer faktischen Vereinigung gegründeten politischen Partei. Zur Untermauerung seines persönlichen Interesses führt der Kläger seine Eigenschaft als Wähler und als Kandidat bei den bevorstehenden Wahlen zum Rat der Region Brüssel-Hauptstadt sowie als potentieller Kandidat bei späteren Regionalwahlen in der Wallonischen Region an. Außerdem handele der Kläger im Namen der F.N.B., einer politischen Partei, die bei den nächsten Regionalwahlen sowohl in Brüssel als auch in Wallonien Listen vorschlagen möchte.

A.2. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 sind nationaler Präsident beziehungsweise Vizepräsident einer neuen belgischen Partei, der « Belgische Unie - Union belge » (B.U.B.), einer landesweit organisierten zweisprachigen Partei. Sie würden außerdem Kandidaten bei den Wahlen der Region Brüssel-Hauptstadt sein.

A.3. Die Kläger erinnern daran, daß aufgrund der Rechtsprechung des Schiedshofes jeder Wähler oder Kandidat das erforderliche Interesse aufweise, um die Nichtigerklärung von Bestimmungen zu fordern, die sich nachteilig auf seine Wahl oder seine Kandidatur auswirken könnten.

A.4. Der Kläger in der Rechtssache Nr. 2968 ist der Auffassung, die Anwendung der angefochtenen Bestimmungen auf die nächsten Regionalwahlen vom 13. Juni 2004 sowie, vorbehaltlich einer Gesetzesänderung, auf spätere Wahlen laufe Gefahr, ihm eine Chance, gewählt zu werden, vorzuenthalten und der F.N.B. - die bei den letzten Wahlen von 1999 einen Gewählten erhalten habe - eine Chance vorzuenthalten, einen oder mehrere Sitze zu erringen, sowie den Wähler in seiner Wahl zu beeinflussen, indem er von kleinen Listen weggelenkt werde. Dies sei zweifellos ein ernsthafter Nachteil, da die Wahlen die Grundlage unseres demokratischen Systems seien, und ein unwiderrufflicher, da eine Gültigerklärung der Wahl vor einer etwaigen Nichtigerklärung zu einer endgültigen und unwiderrufflichen Situation führen würde, und eine Wiedergutmachung durch Schadensersatz abzulehnen sei.

Schließlich habe der Schiedshof im Urteil Nr. 30/2003 die Zulässigkeit einer Klage auf einstweilige Aufhebung in einem ähnlichen Fall angenommen.

A.5. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 sind außerdem der Auffassung, daß die vorliegende Klage auf einstweilige Aufhebung gegen eine ähnliche Norm gerichtet sei, wie sie bereits durch den Hof für nichtig erklärt worden sei, und vom selben Gesetzgeber im Sinne von Artikel 20 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof angenommen worden sei, da der Hof die Sperrklausel für die föderalen Parlamentswahlen einstweilig aufgehoben (und anschließend für nichtig erklärt) habe.

In bezug auf die zur Untermauerung der Klage auf einstweilige Aufhebung angeführten Klagegründe

A.6. Die Kläger beantragen die einstweilige Aufhebung der Sperrklausel von fünf Prozent, die für die Regionalwahlen in bezug auf die Wallonische und die Flämische Region durch die Artikel 6, 7 und 8 des angefochtenen Sondergesetzes und in bezug auf die Region Brüssel-Hauptstadt durch Artikel 18 des angefochtenen Sondergesetzes eingeführt worden sei.

In der Rechtssache Nr. 2968

A.7.1. Der Kläger ficht allgemein den Zweck der Einführung dieser Sperrklausel an.

Einerseits stelle das Bemühen um eine Harmonisierung der Wahlgesetzgebungen eine rein formelle Begründung dar. Falls eine Sperrklausel für ein besseres Verständnis des Wahlsystems durch den Bürger unerlässlich wäre, müßte sie für alle Wahlen eingeführt werden, was jedoch nicht der Fall sei. Statt ein besseres demokratisches Funktionieren zu ermöglichen, begünstige ein solches System hingegen *de facto* die großen Parteien, indem der

Wähler veranlaßt werde, « nützlich » für eine Partei zu wählen, die die Sperrklausel von fünf Prozent erreichen könne.

Andererseits gewährleiste eine Begrenzung der Zersplitterung des Vertretungsorgans als solche nicht ein besseres Funktionieren der Institutionen. Die Verteilung der Wählerschaft auf einige kleine Parteien könne ein demokratisches Funktionieren der Institutionen nicht verhindern. Die einzige sachdienliche Weise, eine solide Mehrheit zu gewährleisten, bestehe in der Annahme der Mehrheitswahl und im Verzicht auf den Grundsatz der verhältnismäßigen Vertretung oder aber in der Einführung einer äußerst hohen Schwelle anstelle von fünf Prozent wie in den angefochtenen Bestimmungen.

Diese unterschiedlichen Begründungen für die Einführung einer Sperrklausel seien nach Auffassung des Klägers unzureichend oder gar unsachdienlich, um eine bedeutsame Einschränkung des Grundsatzes der verhältnismäßigen Vertretung zu rechtfertigen, der sich insbesondere aus den Artikeln 64 und 68 der Verfassung ergebe. Dies habe eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen kleinen und großen Parteien und ihren jeweiligen Wählern zur Folge.

A.7.2. Über das in den Vorarbeiten erwähnte Ziel der Bekämpfung der rechtsextremen Parteien, die deutlich die Schwelle von fünf Prozent überschritten hätten, hinaus sei das eigentliche Ziel der angefochtenen Bestimmungen ebenso wie anderer Gesetze eine Stärkung des faktischen Monopols der großen Parteien durch Vermeidung des Aufkommens neuer politischer Parteien, die keineswegs das demokratische Funktionieren der Institutionen behinderten, sondern vielmehr zur Bereicherung der demokratischen Debatte beitragen, indem sie die Rolle als « politischer Stachel » spielten.

A.7.3. Der Kläger führt zwei Klagegründe bezüglich der Anwendung der Sperrklausel einerseits in der Region Brüssel-Hauptstadt und andererseits in der Wallonischen Region an.

In bezug auf die Anwendung der Sperrklausel in der Region Brüssel-Hauptstadt

A.8. Der Kläger leitet einen einzigen Klagegrund aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 64 und 68, mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie gegebenenfalls mit Artikel 14 dieser Konvention ab.

A.9.1. In einem ersten Teil des Klagegrunds führt der Kläger eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Sprachgruppen an.

So sei die « natürliche » Sperre (5,88 Prozent) für die siebzehn niederländischsprachigen Gewählten des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt höher als die gesetzliche Sperre von fünf Prozent, so daß die gesetzliche Sperre von fünf Prozent auf niederländischsprachiger Seite einer fiktiven Sperre gleichkomme. Die gesetzliche Sperre von fünf Prozent stelle hingegen eine sehr zwingende Sperre auf französischsprachiger Seite dar, da sie für die zweiundsiebzig französischsprachigen Gewählten viermal höher sei als die « natürliche » Sperre (1,38 Prozent).

Die sich daraus ergebende Diskriminierung sei um so ungerechtfertigter, als Mechanismen eingeführt worden seien, insbesondere die Festlegung einer hohen Zahl von zu besetzenden Sitzen, um im Rat der Region Brüssel-Hauptstadt eine Vertretung der niederländischsprachigen Parteien zu gewährleisten, selbst wenn sie nur eine ziemlich geringe Zahl von Stimmen erhielten.

A.9.2. Das Bemühen um eine Harmonisierung der Wahlgesetzgebungen sei nicht sachdienlich, weil eine solche Sperre nicht für die föderale Wahlen im Wahlbezirk Brüssel-Halle-Vilvoorde bestehe.

A.9.3. Im übrigen sei das Bemühen um eine Begrenzung der Zersplitterung der politischen Vertretung um so weniger sachdienlich, als die Sperre von fünf Prozent nur auf französischsprachiger Seite wirksam sein werde, wo es nie ein Problem in der politischen Landschaft Brüssels gegeben habe, während diese auf niederländischsprachiger Seite unwirksame Sperre es keineswegs ermöglichen werde, das tatsächliche Problem der niederländischsprachigen politischen Parteien zu lösen, da eine bunt zusammengestellte Koalition notwendig sei, um in diesem Sprachgebiet eine Mehrheit zu erreichen.

A.10.1. In einem zweiten Teil des Klagegrunds führt der Kläger eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen den großen Parteien, auf die die Proporzvertretung uneingeschränkt Anwendung finde (d'Hondt'sches System) und den kleinen Parteien, denen das Proporzsystem und somit jegliche Vertretung vorenthalten werde, an.

Ein anderes System, das eine Vertretung der « Stachelparteien » weiterhin ermöglicht und gleichzeitig die Vertretung der großen Listen, die bereits durch das d'Hondt'sche System begünstigt würden, verstärkte, sei durchaus denkbar gewesen.

A.10.2. Die Erwägungen des Schiedshofes in seinem Urteil Nr. 30/2003 (B.22.6 und B.22.7) über die Auswirkungen der Sperrklausel von fünf Prozent hinsichtlich der früheren Änderungen der Wahlgesetzgebung, um den Antrag auf einstweilige Aufhebung der Sperrklausel abzuweisen, seien im vorliegenden Fall nicht zutreffend; die Maßnahme sei als eine unverhältnismäßige Einschränkung der Proporzvertretung anzusehen.

In bezug auf die Anwendung der Sperrklausel in der Wallonischen Region

A.11. Der Kläger leitet einen einzigen Klagegrund aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 64 und 68, mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und notwendigfalls mit Artikel 14 dieser Konvention ab.

A.12. In einem ersten Teil des Klagegrunds führt der Kläger eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Sprachgruppen an.

In der Flämischen Region verringere die Ausdehnung der Wahlkreise auf die Provinzen die « natürliche Sperre », indem sie die Zahl der pro Wahlkreis zu besetzenden Mandate erhöhe. In der Wallonischen Region hingegen habe keine Änderung der Wahlgesetzgebung stattgefunden, die die Einführung einer Sperre rechtfertigen würde, denn die kleinen Wahlkreise würden beibehalten und man füge der « natürlichen » Sperre, die in einem kleinen Bezirk höher sei, eine neue Sperre der Listengruppierung hinzu.

A.13.1. In einem zweiten Teil des Klagegrunds führt der Kläger eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen den großen Parteien, auf die die Proporzvertretung uneingeschränkt Anwendung finde (d'Hondt'sches System) und den kleinen Parteien, denen das Proporzsystem und somit jegliche Vertretung vorenthalten werde, an.

Ein anderes System, das eine Vertretung der « Stachelparteien » weiterhin ermöglicht und gleichzeitig die Vertretung der großen Listen, die bereits durch das d'Hondt'sche System begünstigt würden, verstärkte, sei durchaus denkbar gewesen.

A.13.2. Die Erwägungen des Schiedshofes in seinem Urteil Nr. 30/2003 (B.22.6 und B.22.7) über die Auswirkungen der Sperrklausel von fünf Prozent hinsichtlich der früheren Änderungen der Wahlgesetzgebung, um den Antrag auf einstweilige Aufhebung der Sperrklausel abzuweisen, seien im vorliegenden Fall nicht zutreffend; die Maßnahme sei als eine unverhältnismäßige Einschränkung der Proporzvertretung anzusehen.

In der Rechtssache Nr. 2974

A.14. Die Kläger führen zwei Reihen von Klagegründen einerseits bezüglich der Anwendung der Sperrklausel auf nationaler Ebene für die Wahl des Flämischen, des Wallonischen und des Brüsseler Rates und andererseits spezifisch auf der Ebene Brüssels für die Wahl des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt und der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Rates an.

In bezug auf die Anwendung der Sperrklausel auf nationaler Ebene

A.15. Die Kläger führen einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz an, der den Bürgern - insbesondere, wenn sie politische Vertreter wählen sollten - durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung, Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 14 dieser Konvention und Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet werde.

A.16.1. Die Kläger führen einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz « auf der Grundlage des angefochtenen Gesetzes selbst » an, indem sie sich auf drei Klagegründe stützen.

A.16.2. Gemäß dem ersten Klagegrund würden die angefochtenen Bestimmungen eine willkürliche Unterscheidung zwischen den Wählern der kleinen Parteien und den Wählern der großen Parteien einführen, indem sie die Erstgenannten benachteiligten, da sie deren Stimmen nicht berücksichtigten, so daß diese « verloren » gingen auf der Grundlage einer absolut künstlichen Maßnahme in Form einer Sperrklausel.

A.16.3. Gemäß dem zweiten Klagegrund seien die angefochtenen Bestimmungen nicht ordnungsgemäß durch ein Ziel des allgemeinen Interesses gerechtfertigt, da die kleinen politischen Parteien nie Probleme für das Funktionieren der Institutionen bereitet hätten; abgesehen vom Vlaams Blok oder den Grünen, deren Entwicklung vor allem auf eine ähnliche Bewegung auf internationaler Ebene zurückzuführen sei, seien alle Versuche neuer Parteien seit 1990 gescheitert. Die Wahlergebnisse drückten außerdem Stimmenverluste oder einen Stimmengleichstand bei den kleinen Parteien aus, so daß die Zerstückelung der politischen Landschaft keinerlei besorgniserregende Auswirkung auf die Kontinuität der Macht habe.

A.16.4. In einem dritten Klagegrund sind die Kläger der Auffassung, daß die Maßnahme unverhältnismäßig sei, denn trotz ihrer begrenzten juristischen Wirkung sei ihre tatsächliche oder psychologische Wirkung enorm und laufe sie Gefahr, den Wähler zu veranlassen, zum Nachteil kleiner oder neuer Parteien für die großen Parteien zu stimmen.

A.17. In einem vierten Klagegrund wird ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz « auf der Grundlage einer Reihe von Maßnahmen mit gleichwertiger Wirkung » angeführt. Nach Darlegung der Kläger gehörten die angefochtenen Bestimmungen zu einem Maßnahmenbündel, dessen Wirkung einem Verbot, gewählt zu werden, gleichkomme, wobei der Gesetzgeber damit den Erfolg neuer politischer Parteien praktisch unmöglich mache. Auch wenn jede einzelne Maßnahme mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar sein könne, müsse sie doch durch die flexiblere Gestaltung einer anderen einschränkenden Maßnahme ausgeglichen werden. Nach Auffassung der Kläger sei die Einführung einer Sperrklausel « der Tropfen, der das Faß zum Überlaufen bringt », da er eine unvernünftige Einschränkung darstelle, die für die Kandidaten der kleinen Parteien das Recht, gewählt zu werden, erheblich beeinträchtige.

In bezug auf die Anwendung der Sperrklausel auf Brüsseler Ebene

A.18.1. Nach Auffassung der Kläger verpflichte die sprachliche Trennung der Listen in der Region Brüssel-Hauptstadt, die in Artikel 17 § 2 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen vorgesehen sei, die Kandidaten, sich in der Liste ihrer Sprachgruppe einzutragen, wobei gemäß Artikel 17 § 5 ihre sprachliche Zugehörigkeit anhand der Sprache, in der ihr Personalausweis ausgestellt sei, bestimmt werde.

Diese sprachliche Trennung schaffe bereits an sich eine für eine zweisprachige Partei und ihre Kandidaten ungerechtfertigte Diskriminierung, da das Ergebnis dieser beiden Listen nicht zusammengezählt werden könne. Und da die Berechnung der Sperre für jede Liste getrennt erfolgen müsse, verstärke die Einführung einer Sperrklausel noch diese Diskriminierung, was gegen den in Artikel 10 der Verfassung festgelegten Gleichheitsgrundsatz sowie gegen den « Grundsatz der freien Wahlen, der in den Artikeln 3 und 14 der EMRK und Artikel 25 des Internationalen Paktes über Menschenrechte vorgesehen ist » verstoße.

A.18.2. Die Kläger sind der Auffassung, daß der Gesetzgeber durch die erneute Einführung einer Sperrklausel für die Regionalwahlen eine Maßnahme ergriffen habe, deren Verfassungswidrigkeit ihm bekannt gewesen sei, und daß er den Inhalt des Urteils Nr. 73/2003 vom 26. Mai 2003, in dem der Hof die Sperrklausel im Bezirk Brüssel-Halle-Vilvoorde für die Parlamentswahlen für nichtig erklärt habe, mißachtet habe.

Im übrigen « muß wegen des Bestehens der Regeln über die Listengruppierungen die Nichtigerklärung auf Löwen und Nivelles und somit auf die gesamte ehemalige Provinz Brabant ausgedehnt werden ».

- B -

In bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Artikel 6 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften nimmt in Artikel 29^{ter} des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen folgende Abänderungen vor:

« 1. Die Absätze 1 bis 3 werden die Absätze 2 bis 4.

2. Ein neuer Absatz 1 mit folgendem Wortlaut wird eingefügt:

' Für die Sitzverteilung werden nur Listen zugelassen, die in dem Wahlkreis, in dem sie den Wählern zur Wahl vorgeschlagen werden, mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl gültig abgegebener Stimmen erhalten haben. '

3. In Absatz 1, der Absatz 2 wird, werden zwischen den Wörtern ' jeder Liste ' und den Wörtern ' nacheinander durch 1, 2, 3, 4, 5 und so weiter ' die Wörter ' , die für die Sitzverteilung zugelassen ist, ' eingefügt.

4. In Absatz 2, der Absatz 3 wird, werden zwischen den Wörtern ' auf die Listen verteilt, ' und den Wörtern ' indem jeder Liste ' die Wörter ' , die für die Sitzverteilung zugelassen sind, ' eingefügt.

5. Im ersten Satzteil von Absatz 3, der Absatz 4 wird, wird das Wort ' Kandidaten ' durch die Wörter ' ordentliche Kandidaten und Ersatzkandidaten ' ersetzt.

6. Im selben Satzteil desselben Absatzes 3, der Absatz 4 wird, werden nach den Wörtern ' den anderen Listen ' die Wörter ' , die für die Sitzverteilung zugelassen sind, ' eingefügt. »

B.1.2. Artikel 7 desselben Gesetzes bestimmt, daß in Artikel 29^{quinquies} des vorgenannten Sondergesetzes vom 8. August 1980 folgende Abänderungen vorgenommen werden:

« 1. Zwischen den Absätzen 1 und 2 wird ein neuer Absatz mit folgendem Wortlaut eingefügt:

' Für die in den nachstehenden Absätzen vorgesehene Sitzverteilung werden nur Listen, die in dem betreffenden Wahlkreis mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl gültig abgegebener Stimmen erhalten haben, zugelassen. '

2. Im ersten Satz von Absatz 2, der Absatz 3 wird, wird das Wort ' Er ' durch die Wörter ' Der Hauptwahlvorstand des Wahlkreises ' ersetzt. »

B.1.3. Artikel 8 desselben Gesetzes ersetzt Artikel 29*sexies* Absatz 3 des vorgenannten Sondergesetzes vom 8. August 1980 durch folgende Bestimmung:

« Zur zusätzlichen Verteilung werden nur Listengruppierungen zugelassen, deren Wahlziffer in allen Wahlkreisen der betreffenden Provinz, in der sie sich zur Wahl gestellt haben, zusammengenommen mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl gültig abgegebener Stimmen der gesamten Provinz beträgt und deren Wahlziffer, die sie pro Wahlkreis erzielt haben, sich in wenigstens einem Wahlkreis der Provinz auf mindestens sechshundsechzig Prozent des aufgrund von Artikel 29*quinquies* Absatz 1 festgelegten Wahldivisors beläuft. Einzelstehende Listen, die diese doppelte Bedingung erfüllen, werden ebenfalls zur zusätzlichen Verteilung zugelassen. »

B.1.4. Artikel 18 desselben Gesetzes besagt, daß Artikel 20 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen wie folgt abgeändert wird:

« 1. in § 2, der durch das Sondergesetz vom 13. Juli 2001 ersetzt wurde, wird zwischen den Absätzen 1 und 2 ein neuer Absatz mit folgendem Wortlaut eingefügt:

‘ Zur Sitzverteilung sind nur zugelassen:

1. die Listengruppierungen von Kandidaten der französischen Sprachgruppe des Rates oder die zur besagten Sprachgruppe gehörenden Listen, bei denen davon ausgegangen wird, daß sie in Anwendung von Artikel 16*bis* § 2 eine solche Gruppierung bilden, die mindestens 5 % der allgemeinen Gesamtzahl der zugunsten der Gesamtheit dieser Listengruppierungen oder der als solche geltenden Listen abgegebenen Stimmen erzielt haben;

2. die Listengruppierungen von Kandidaten der niederländischen Sprachgruppe des Rates oder die zur besagten Sprachgruppe gehörenden Listen, bei denen davon ausgegangen wird, daß sie in Anwendung von Artikel 16*bis* § 2 eine solche Gruppierung bilden, die mindestens 5 % der allgemeinen Gesamtzahl der zugunsten der Gesamtheit dieser Listengruppierungen oder der als solche geltenden Listen abgegebenen Stimmen erzielt haben;

3. die für die Direktwahl der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Rates vorgeschlagenen Kandidatenlisten, die wenigstens 5 % der allgemeinen Gesamtzahl der zugunsten der Gesamtheit dieser Listen gültig abgegebenen Stimmen erzielt haben. ’;

2. in § 3, der durch das Sondergesetz vom 13. Juli 2001 eingefügt wurde, werden die Wörter ‘ 29*octies* und 29*nonies* ’ durch die Wörter ‘ 29*octies*, 29*nonies* und 29*nonies*¹ ’ ersetzt. »

In bezug auf die Intervention der Flämischen Regierung

B.2.1. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 bitten in der Verhandlung darum, den Schriftsatz der Flämischen Regierung mit den Bemerkungen zur einstweiligen Aufhebung für unzulässig zu erklären, weil er in Niederländisch verfaßt sei.

B.2.2. Gemäß Artikel 62 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof benutzen die Regierungen in den Akten und Erklärungen ihre Verwaltungssprache.

Folglich ist der Interventionsschriftsatz zulässig.

In bezug auf das Interesse der Kläger

B.3.1. Da die Klage auf einstweilige Aufhebung der Nichtigkeitsklage untergeordnet ist, muß die Zulässigkeit der Klagen, und insbesondere das Bestehen des erforderlichen Interesses an der Klageerhebung, in die Prüfung der Klagen auf einstweilige Aufhebung einbezogen werden.

B.3.2. Das Wahlrecht ist das politische Grundrecht in der repräsentativen Demokratie. Jeder Wähler oder jeder Kandidat weist das erforderliche Interesse nach, um die Nichtigklärung von Bestimmungen zu beantragen, die sich nachteilig auf seine Stimme oder seine Kandidatur auswirken können.

B.3.3. Der Kläger in der Rechtssache Nr. 2968 führt zur Untermauerung seines persönlichen Interesses seine Eigenschaften als Wähler, als Kandidat bei den Wahlen zum Rat der Region Brüssel-Hauptstadt sowie als potentieller Kandidat bei späteren Wahlen in der Wallonischen Region an.

Der Kläger handelt ebenfalls im Namen der politischen Partei « Front Nouveau de Belgique » (« F.N.B. ») in seiner Eigenschaft als Generalsekretär der Partei.

Der Hof stellt fest, daß die F.N.B. nicht als solche handelt und daß ihr Generalsekretär nicht nachgewiesen hat, daß er in dieser Eigenschaft im Namen der faktischen Vereinigung vor Gericht

aufzutreten darf, ohne durch das zuständige Organ der Partei ausdrücklich hiermit beauftragt worden zu sein.

B.3.4. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 führen ihre jeweiligen Eigenschaften als nationaler Präsident und Vizepräsident der politischen Partei « Belgische Unie - Union belge » (« B.U.B. ») sowie als Kandidaten bei den Wahlen der Region Brüssel-Hauptstadt an.

In ihrer Eigenschaft als Präsident und Vizepräsident der politischen Partei B.U.B. weisen die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 kein Interesse nach, das sich von ihrem persönlichen Interesse als Wähler und als Kandidaten unterscheidet.

B.3.5. Die begrenzte Prüfung der Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen, die der Hof im Rahmen der Klagen auf einstweilige Aufhebung vornehmen konnte, lassen beim derzeitigen Stand des Verfahrens nicht erkennen, daß die Kläger, die Wähler und Kandidaten bei den Wahlen zum Rat der Region Brüssel-Hauptstadt sind, nicht in dieser Eigenschaft das erforderliche Interesse nachweisen würden, um Bestimmungen anzufechten, die eine Sperrklausel für die Regionalwahlen in der Region Brüssel-Hauptstadt einführen.

Sie weisen hingegen kein Interesse an der Anfechtung der Bestimmungen an, die eine Sperrklausel für die Regionalwahlen in der Wallonischen Region und in der Flämischen Region einführen; diese Bestimmungen können sich nämlich nicht direkt und nachteilig auf die Wahl oder die Kandidatur der Kläger in Regionen, in denen sie weder Wähler noch Kandidaten sind, auswirken.

B.3.6. Insofern die Klagen auf die einstweilige Aufhebung der Bestimmungen ausgerichtet sind, die in der Wallonischen Region und der Flämischen Region eine Sperrklausel einführen, nämlich die Artikel 6, 7 und 8 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften, sind sie wegen mangelnden Interesses unzulässig.

Der Hof beschränkt seine Prüfung daher auf die ausschließlich gegen Artikel 18 des angefochtenen Gesetzes gerichteten Klagegründe, die sich auf die Anwendung der Sperrklausel in der Region Brüssel-Hauptstadt beziehen.

Da die in den beiden Klageschriften dargelegten Klagegründe ausschließlich gegen Artikel 18 Nr. 1 des angefochtenen Gesetzes bezüglich der Sperrklausel gerichtet sind, beschränkt der Hof außerdem seine Prüfung auf diese Bestimmung.

In bezug auf die Grundbedingungen der einstweiligen Aufhebung

B.4.1. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 führen die Anwendung von Artikel 20 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof an.

Gemäß dieser Bestimmung kann die einstweilige Aufhebung beschlossen werden, « wenn eine Klage gegen eine Rechtsnorm erhoben worden ist, die mit einer vom Schiedshof bereits für nichtig erklärten Rechtsnorm identisch oder ähnlich ist und die vom selben Gesetzgeber verabschiedet wurde ».

B.4.2. Im Urteil Nr. 73/2003 vom 26. Mai 2003 hat der Hof Artikel 16 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften, der eine Sperrklausel für die föderalen Parlamentswahlen einführte, für nichtig erklärt, « insoweit [sie] für die Wahlen zur Abgeordnetenversammlung auf die Wahlkreise Brüssel-Halle-Vilvoorde, Löwen und Nivelles Anwendung findet ».

B.4.3. Die Norm, gegen die sich die derzeit dem Hof zur Prüfung unterbreitete Klage richtet - nämlich Artikel 18 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 - legt eine Sperrklausel für die Regionalwahlen fest; diese Norm ist nicht identisch oder ähnlich mit derjenigen, die der Hof in seinem obenerwähnten Urteil vom 26. Mai 2003 für nichtig erklärt hat.

Aus den vorstehenden Erwägungen ist abzuleiten, daß Artikel 20 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 nicht auf die gegen Artikel 18 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 gerichtete Klage auf einstweilige Aufhebung angewandt werden kann.

B.5. Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof sind zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.

- Die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Maßnahme muß die Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteils in sich bergen.

Da die beiden Bedingungen kumulativ sind, führt die Feststellung der Nichterfüllung einer dieser Bedingungen zur Zurückweisung der Klage auf einstweilige Aufhebung.

In bezug auf die Ernsthaftigkeit der Klagegründe

B.6.1. Der Kläger in der Rechtssache Nr. 2968 leitet einen einzigen Klagegrund aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 64 und 68, mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie gegebenenfalls mit Artikel 14 dieser Konvention ab.

B.6.2. In einem ersten Teil des Klagegrunds führt der Kläger eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Sprachgruppen an. Da für die siebzehn niederländischsprachigen Gewählten des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt die « natürliche » Sperre (5,88 Prozent) höher sei als die gesetzliche Sperre von fünf Prozent, entspreche die gesetzliche Sperre von fünf Prozent einer fiktiven Sperre auf niederländischsprachiger Seite. Die gesetzliche Sperre von fünf Prozent stelle hingegen eine sehr zwingende Sperre auf französischsprachiger Seite dar, da sie fast vier Mal höher sei als die « natürliche » Sperre (1,38 Prozent) für die zweiundsiebzig französischsprachigen Gewählten.

B.6.3. In einem zweiten Teil des Klagegrunds führt der Kläger eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen den großen Parteien, auf die die Proporzvertretung (d'Hondt'sches System) integral Anwendung finde, und den kleinen Parteien an, denen das Proporzsystem und somit jegliche Vertretung vorenthalten werde.

B.7.1. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 führen allgemein Klagegründe an, die aus dem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz abgeleitet sind, der jedem Bürger - insbesondere, wenn er politische Vertreter wählen solle - durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung, Artikel 3

des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 14 dieser Konvention und Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert werde.

Nach Auffassung der Kläger führe eine Sperrklausel eine ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Diskriminierung zwischen Wählern ein, je nachdem, ob sie für kleine oder für große Parteien stimmten.

B.7.2. Insbesondere bezüglich der Region Brüssel-Hauptstadt führen die Kläger einen Klagegrund auf der Grundlage der Verschärfung der Diskriminierung an, die sich aus der sprachlichen Trennung der Listen ergebe zum Nachteil einer zweisprachigen Partei in der Region Brüssel-Hauptstadt, da die Sperrklausel nicht anhand der zusammengezählten Stimmen für die beiden Sprachgruppen einer zweisprachigen Partei, sondern nur anhand einer jeden Liste getrennt berechnet werden könne.

B.8.1. Artikel 18 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften führt eine Sperrklausel von fünf Prozent für die Regionalwahlen in der Region Brüssel-Hauptstadt ein. Aufgrund von Artikel 20 § 2 in der durch diese Bestimmung abgeänderten Fassung sind zur Verteilung der Sitze bei der Wahl des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt und der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Rates nur die Listen oder Listengruppierungen zugelassen, die fünf Prozent der Gesamtzahl der gültig abgegebenen Stimmen auf Ebene der gesamten betreffenden Sprachgruppe des Rates oder für die Gesamtheit der bei der Wahl der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Rates vorgeschlagenen Listen erhalten haben.

B.8.2. Die Artikel 64 und 68 der Verfassung betreffen die Wahlen der Abgeordnetenkammer und des Senats. Sofern in dem Klagegrund in der Rechtssache Nr. 2968 ein Verstoß gegen diese Bestimmungen angeführt wird, ist er nicht annehmbar.

B.8.3. Aus der Verbindung der in den beiden Rechtssachen angeführten Klagegründe geht hervor, daß der Hof prüfen muß, ob die Anwendung der Sperrklausel in der Region Brüssel-Hauptstadt gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Verbindung mit dem Recht auf freie Wahlen verstößt, das durch Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur

Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert wird.

B.9.1. Ein System der Proporzvertretung setzt voraus, daß die Mandate im Verhältnis zur Anzahl der erzielten Stimmen auf die Kandidatenlisten und die Kandidaten verteilt werden.

B.9.2. Im Unterschied zu dem, was für die Wahlen der Abgeordnetenkammer und des Senats (Artikel 62 Absatz 2 und 68 § 1 der Verfassung) sowie für die Wahlen des Flämischen Rates und des Wallonischen Regionalrates (Artikel 29 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen) der Fall ist, wurde für die Wahlen des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt nicht festgelegt, daß sie nach dem System der Proporzvertretung stattfinden. Die Entscheidung für dieses System ergibt sich jedoch aus den Artikeln 20 bis 20*sexies* des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen.

B.9.3. Um die Erfordernisse von Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu erfüllen, können die Wahlen sowohl nach einem System der Proporzvertretung als auch nach einem Mehrheitssystem organisiert werden.

Selbst wenn die Wahlen nach einem System der strikten Proporzvertretung erfolgen, ist das Phänomen der « verlorenen Stimmen » nicht zu vermeiden. Daher hat nicht jede einzelne Stimme das gleiche Gewicht für das Ergebnis der Wahlen und nicht jeder Kandidat die gleichen Aussichten, gewählt zu werden.

Ebenso wie Artikel 3 nicht bedeutet, daß die Zuteilung der Sitze die Anzahl der Stimmen genau widerspiegelt, spricht er nicht grundsätzlich dagegen, daß eine Sperrklausel eingeführt wird, um die Zersplitterung des repräsentativen Organs zu begrenzen.

B.9.4. Keine Bestimmung des internationalen Rechts oder des internen Rechts verbietet es dem Gesetzgeber, der sich für ein System der Proporzvertretung entschieden hat, es in vernünftigem Maße einzuschränken, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren der demokratischen Institutionen zu gewährleisten.

B.9.5. Jeder Behandlungsunterschied zwischen Wählern und Kandidaten muß jedoch mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sein.

B.10.1. Es trifft zwar zu, daß die Einführung einer Sperrklausel nicht losgelöst von der Größe der Wahlkreise betrachtet werden kann, die ebenfalls ein entscheidendes Element für die « natürliche » Sperre zum Erreichen eines Sitzes darstellt, und es trifft auch zu, daß eine gesetzliche Sperrklausel nur wirksam ist, wenn sie höher ist als die « natürliche » Sperre zum Erreichen eines Sitzes, doch der Hof verfügt nicht über die Ermessensbefugnis des Gesetzgebers hinsichtlich der Entscheidung über ein Wahlsystem und dessen Modalitäten.

B.10.2. Die Kontrolle über die Vereinbarkeit einer gesetzlichen Sperre mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung muß sich also darauf beschränken zu prüfen, ob der Gesetzgeber durch die Einführung einer gesetzlichen Sperre von fünf Prozent nicht eine Maßnahme angenommen hat, die offensichtlich unverhältnismäßig im Vergleich zur Zielsetzung ist.

B.11.1. Eine Sperrklausel, so hoch sie auch sein mag, stellt nur eine Modalität oder ein Modulierungskriterium des Systems der Proporzvertretung dar.

So trägt eine Sperrklausel zu dem rechtmäßigen Bemühen bei, die Zersplitterung der politischen Landschaft zu vermeiden, indem die Bildung ausreichend kohärenter Fraktionen innerhalb der repräsentativen Organe begünstigt wird.

Die angefochtene Bestimmung wurde « im Bemühen um eine Harmonisierung » mit der für die föderalen Parlamentswahlen eingeführten Sperre angenommen, um « eine Zersplitterung der politischen Vertretung zu bekämpfen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, DOC 51-0584/001, SS. 9-10).

B.11.2. Eine Sperrklausel macht es den kleinen Parteien sicherlich schwerer, einen Sitz zu erlangen. Die großen Parteien können daher gegebenenfalls eine größere Anzahl Sitze erhalten als ohne eine Sperrklausel.

Dieser Behandlungsunterschied zwischen kleinen und großen Parteien stellt jedoch keine Diskriminierung infolge der Einführung einer gesetzlichen Sperre, sondern eine Folge der Entscheidung der Wähler dar.

B.12.1. Bezüglich einer vorgeblichen etwaigen Diskriminierung zwischen Sprachgruppen des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt erinnert der Hof daran, daß die Auswirkung einer gesetzlichen Sperre entsprechend ihrem Unterschied zur « natürlichen » Sperre, die für den Erhalt eines Sitzes notwendig ist, unterschiedlich ausfällt. Diese « natürliche » Sperre hängt eng mit der im Wahlkreis zu vergebenden Anzahl Sitze zusammen; die Höhe der « natürlichen » Sperre steht im umgekehrten Verhältnis zu dieser Zahl der zu vergebenden Sitze.

B.12.2. Die unterschiedlichen Auswirkungen der Anwendung einer Sperrklausel von fünf Prozent entsprechend der betreffenden Sprachgruppe des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt sind nur die Folge der Festsetzung des Verhältnisses zwischen den Sitzen der beiden Sprachgruppen des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt durch den Sondergesetzgeber.

B.12.3. In seinen Urteilen Nrn. 35/2003 vom 25. März 2003 und 36/2003 vom 27. März 2003 hat der Hof diesbezüglich erwogen, daß die Festlegung der Anzahl der Mitglieder des Rates, die zu den jeweiligen Sprachgruppen gehören, « sich in das allgemeine institutionelle System des belgischen Staates [einfügt], das auf ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Gemeinschaften und Regionen im Königreich ausgerichtet ist » und « nicht als unverhältnismäßig in bezug auf die Zielsetzung des Gesetzgebers anzusehen [ist], nämlich dafür zu sorgen, daß die Vertreter der am wenigsten zahlreichen Sprachgruppe in den Genuß der für die Ausübung ihres Mandates erforderlichen Bedingungen gelangen, und auf diese Weise eine normale demokratische Arbeitsweise der betreffenden Institutionen zu gewährleisten »

B.12.4. Aufgrund dieser Feststellung der Vereinbarkeit konnte der Sondergesetzgeber eine Sperrklausel mit dem gleichen Prozentsatz für jede Sprachgruppe des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt einführen.

Beim jetzigen Stand des Verfahrens scheint die angefochtene Maßnahme folglich nicht als eine unverhältnismäßige Einschränkung des Systems der Proporzvertretung angesehen werden zu können.

B.13. In bezug auf eine vorgeblich stärkere Diskriminierung infolge der sprachlichen Trennung der Listen für die Wahl des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt stellt der Hof fest, daß diese Diskriminierung, sofern sie nachgewiesen ist, ihren Ursprung nicht in der angefochtenen Bestimmung, sondern in Artikel 17 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen hat.

B.14. Die Klagegründe können nicht als ernsthaft im Sinne von Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof angesehen werden. Folglich sind die Bedingungen, die eine einstweilige Aufhebung ermöglichen, nicht erfüllt.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen auf einstweilige Aufhebung zurück.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 26. Mai 2004.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior