

Geschäftsverzeichnissrn. 2968, 2974, 2990 und 3004
Urteil Nr. 78/2005 vom 27. April 2005

URTEIL

In Sachen: Klagen auf Nichtigkeitserklärung der Artikel 6, 7, 8 und 18 des Sondergesetzes vom 2. März 2004 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften, erhoben von F.-X. Robert und anderen.

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 Nichtigerklärung 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 Nichtigerklärung der Artikel 6, 7, 8 und 18 desselben Sondergesetzes vom 2. März 2004.

Die von denselben klagenden Parteien erhobenen Klagen auf einstweilige Aufhebung derselben Gesetzesbestimmungen wurden mit Urteil Nr. 96/2004 vom 26. Mai 2004, das im *Belgischen Staatsblatt* vom 20. September 2004 veröffentlicht wurde, zurückgewiesen.

c. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 4. Mai 2004 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 5. Mai 2004 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 6, 7, 8 und 18 desselben Sondergesetzes vom 2. März 2004: die VoG Nieuw-Vlaamse Alliantie, mit Sitz in 1000 Brüssel, place des Barricades 12, G. Bourgeois, wohnhaft in 8870 Izegem, Baronielaan 12, K. Van Dijck, wohnhaft in 2480 Dessel, Biezenstraat 28, B. De Wever, wohnhaft in 2600 Berchem, Neptunusstraat 78, M. Demesmaeker, wohnhaft in 1500 Halle, K. De Kosterlaan 30, H. Stevens, wohnhaft in 9000 Gent, Victor Braeckmanlaan 62, J. Loones, wohnhaft in 8670 Oostduinkerke, Engelandstraat 2, P. De Ridder, wohnhaft in 1000 Brüssel, rue Saint-Christophe 12, und K. van Louwe, wohnhaft in 1082 Brüssel, chaussée de Gand 1158/22.

d. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 17. Mai 2004 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 19. Mai 2004 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 18 desselben Sondergesetzes vom 2. März 2004: P.-A. de Maere d'Aertrycke, wohnhaft in 1200 Brüssel, rue Fernand Mélard 11, J.-M. Bourgeois, wohnhaft in 1200 Brüssel, avenue du Prince Héritier 138/1, und B. Veldekens, wohnhaft in 1200 Brüssel, square Joséphine-Charlotte 12.

Die mit separater Klageschrift von denselben klagenden Parteien erhobene Klage auf einstweilige Aufhebung derselben Gesetzesbestimmung wurde mit Urteil Nr. 103/2004 vom 9. Juni 2004, das im *Belgischen Staatsblatt* vom 5. Oktober 2004 veröffentlicht wurde, zurückgewiesen.

Diese unter den Nummern 2968, 2974, 2990 und 3004 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat und die Flämische Regierung haben Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 2968, 2990 und 3004 haben Erwiderungsschriftsätze eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 16. März 2005

- erschienen
- . die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2968, persönlich,
- . RA M. E. Storme, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 2990,
- . RA C. Dubois *loco* RA D. Philippe, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 3004,
- . 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*

(...)

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 sechshundertsechzig 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 ‘ 29octies und 29nonies ’ durch die Wörter ‘ 29octies, 29nonies und 29nonies¹ ’ ersetzt ».

In bezug auf die Zulässigkeit ratione temporis der Schriftsätze

B.2. Der von der Flämischen Regierung in den Rechtssachen Nrn. 2968 und 2974 eingereichte Schriftsatz wurde in bezug auf die Rechtssache Nr. 2968 außerhalb der Frist eingereicht.

Daher berücksichtigt der Hof nicht die in diesem Schriftsatz enthaltenen Bemerkungen bezüglich dieser Rechtssache.

In bezug auf das Interesse der klagenden Parteien

B.3.1. Das Wahlrecht ist das politische Grundrecht in der repräsentativen Demokratie. Jeder Wähler oder jeder Kandidat weist das erforderliche Interesse nach, um die Nichtigkeitsklärung von Bestimmungen zu beantragen, die sich nachteilig auf seine Stimme oder seine Kandidatur auswirken können.

B.3.2. Die angefochtenen Bestimmungen führen eine Fünfprozentklausel für die Wahlen zum Parlament der Wallonischen Region und zum Flämischen Parlament (Artikel 6, 7 und 8) sowie für die Wahlen zum Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt (Artikel 18) ein.

Die klagenden Parteien, die Wähler sind oder die Absicht haben, sich als Kandidat aufstellen zu lassen, weisen das erforderliche Interesse an der Nichtigkeitsklärung von Bestimmungen auf, die auf Regionalwahlen Anwendung finden, für die sie Wähler oder Kandidaten sind.

B.4.1. 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 Regionalwahlen in der Wallonischen Region an.

B.4.2. Der Kläger handelt ebenfalls im Namen der politischen Partei « F.N.B. » (« Front Nouveau de Belgique ») in seiner Eigenschaft als Generalsekretär der Partei.

Auf die Bitte des Kanzlers hin hat die klagende Partei die Dokumente vorgelegt, die belegen, daß der Klageerhebungsbeschluß der « F.N.B. » innerhalb der in Artikel 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof festgesetzten Frist gefaßt wurde und ihr hierzu ausdrücklich der Auftrag erteilt wurde.

B.4.3. Laut Artikel 2 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof muß die vor dem Hof klagende Partei eine natürliche oder juristische Person sein, die ein Interesse nachweist. Politische Parteien, die faktische Vereinigungen sind, haben grundsätzlich nicht die erforderliche Eigenschaft, vor dem Hof eine Nichtigkeitsklage einzureichen. Anders verhält es sich, wenn sie in Angelegenheiten - etwa im Bereich der Wahlgesetzgebung -

auftreten, für die sie gesetzlich als separate Entitäten anerkannt werden, und wenn, während ihr Auftreten durch Gesetz vorgeschrieben ist, gewisse Aspekte davon zur Debatte stehen.

Im vorliegenden Fall können die angefochtenen Bestimmungen, die eine Sperrklausel für Regionalwahlen einführen, sich direkt und nachteilig auf eine politische Partei auswirken. Folglich weist die « F.N.B. », die in der Wallonischen Region und in der Region Brüssel-Hauptstadt Listen hinterlegt hat, das erforderliche Interesse an der Anfechtung der beanstandeten Bestimmungen auf.

B.5.1. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 2974 führen ihre jeweiligen Eigenschaften als nationaler Präsident und Vizepräsident der politischen Partei « B.U.B. » (« Belgische Unie - Union belge ») sowie als Kandidaten bei den Wahlen des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt vom 13. Juni 2004 an.

B.5.2. 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. Weder ausdrücklich noch implizit geht nämlich aus der Klageschrift oder aus den Schriftsätzen hervor, daß die klagenden Parteien im Namen ihrer Partei handeln.

B.5.3. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 2974 weisen als Wähler und Kandidaten für die Wahlen zum Rat der Region Brüssel-Hauptstadt in dieser Eigenschaft das erforderliche Interesse auf, um die 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.

Der Hof beschränkt seine Prüfung in der Rechtssache Nr. 2974 daher auf die Klagegründe, die ausschließlich gegen Artikel 18 des angefochtenen Gesetzes gerichtet sind, der sich auf die

Anwendung der Sperrklausel in der Region Brüssel-Hauptstadt bezieht, wobei die Klage im übrigen wegen fehlenden Interesses unzulässig ist.

B.6.1. Die erste klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2990 ist eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht, die eine politische Partei mit Rechtspersönlichkeit ist und deren Vereinigungszweck in der « Verteidigung und Förderung der politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Flamen » besteht.

Die zweite, dritte und siebte klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2990 handeln in ihren Eigenschaften als Wähler, Abgeordneter im Flämischen Rat und Kandidat für die Wahlen vom 13. Juni 2004 zum Flämischen Rat. Die vierte, fünfte und sechste klagende Partei intervenieren in ihren Eigenschaften als Wähler und Kandidat für die Wahlen vom 13. Juni 2004 zum Flämischen Rat.

Die achte und neunte klagende Partei handeln in ihren Eigenschaften als Wähler für die Wahlen vom 13. Juni 2004 zum Flämischen Rat und zum Rat der Region Brüssel-Hauptstadt beziehungsweise als Kandidat für den Rat der Region Brüssel-Hauptstadt und als Kandidat für den Flämischen Rat. Sie gehören dem Wahlkreis Brüssel an.

B.6.2. Insofern die klagenden Parteien Wähler sind oder in Wahlkreisen der Flämischen Region und der Region Brüssel-Hauptstadt wählbar sind, weisen sie ein Interesse an der Anfechtung von Bestimmungen an, die auf die Wahlen zum Flämischen Parlament und zum Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt Anwendung finden.

Es braucht nicht geprüft zu werden, ob die anderen klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 2990 eine zulässige Klage eingereicht haben.

B.7. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 3004, die Wähler und Kandidaten für die Wahlen zum Rat der Region Brüssel-Hauptstadt vom 13. Juni 2004 sind, weisen in dieser Eigenschaft das erforderliche Interesse an der Anfechtung der Bestimmungen nach, die eine Sperrklausel für diese Wahlen einführen.

B.8. Der Hof stellt jedoch fest, daß die in den vier Klageschriften dargelegten Klagegründe nur gegen die Artikel 6 Nr. 2, 7 Nr. 1, 8 und 18 Nr. 1 des angefochtenen Gesetzes bezüglich der Sperrklausel gerichtet sind; er beschränkt seine Prüfung daher auf diese Bestimmungen.

Zur Hauptsache

In bezug auf die Einführung einer Fünfprozentklausel für die Regionalwahlen

B.9. Die angefochtenen Bestimmungen führen eine Fünfprozentklausel für die Regionalwahlen ein.

Für das Parlament der Wallonischen Region und das Flämische Parlament werden für die Sitzverteilung nur Listen zugelassen (Artikel 6 Nr. 2 und 7 Nr. 1), die im Wahlkreis mindestens fünf Prozent der Gesamtanzahl gültig abgegebenen Stimmen erhalten haben; eine Sperre von fünf Prozent der Gesamtanzahl der auf Provinzebene gültig abgegebenen Stimmen wird ebenfalls eingeführt für die Zulassung zur zusätzlichen Verteilung für Listen, die Listengruppierungen bilden (Artikel 8).

Für die Wahl zum Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt und der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Parlamentes sind zur Sitzverteilung nur die Listen oder Listengruppierungen zugelassen, die fünf Prozent der Gesamtanzahl Stimmen erhalten haben, die gültig auf Ebene der gesamten betreffenden Sprachgruppe des Rates oder für die Gesamtheit zur Wahl der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Parlamentes vorgeschlagenen Listen abgegeben wurden (Artikel 18 Nr. 1).

B.10. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 2990 leiten einen ersten Klagegrund aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 25 und 27 - kombiniert mit Artikel 26 - des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, ab.

Die klagenden Parteien fechten die Sachdienlichkeit oder Genauigkeit der Zielsetzung der angefochtenen Gesetzgebung - Angleichung der Gesetzgebungen, Bekämpfung der Zerstückelung der politischen Landschaft und der Verzettelung der politischen Vertretung - an und vertreten den Standpunkt, die angefochtenen Bestimmungen würden eine diskriminierende Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts einführen. So laufe eine Sperrklausel Gefahr, den Wähler zu täuschen, der nicht die Möglichkeit habe, die nützliche Wirkung seiner Stimme zu bewerten, und unverhältnismäßige Folgen für die bescheideneren Parteien zu haben, insbesondere wenn man sie im Zusammenhang mit anderen einschränkenden Maßnahmen betrachte, wie den Regeln über die Finanzierung der politischen Parteien oder den Zugang zu den Medien.

B.11.1. 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.

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.11.2. Aufgrund von Artikel 29 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen finden die Wahlen zum Flämischen Parlament und zum Parlament der Wallonischen Region nach dem System der Proporzvertretung statt. Die Wahl dieses Systems für die Wahlen zum Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt ergibt sich aus Artikel 20 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen.

B.11.3. Keine Bestimmung des internationalen Rechts oder des internen Rechts verbietet es jedoch 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.11.4. Jeder Behandlungsunterschied zwischen Wählern und Kandidaten muß jedoch mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sein.

B.12.1. 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.12.2. 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.13.1. Im vorliegenden Fall entspricht die Festlegung der in einem Sondergesetz enthaltenen Sperrklausel dem Bemühen, für alle Regionalwahlen eine Fünfprozentklausel anzunehmen; eingeführt wurde diese Maßnahme in Artikel 29^{ter} des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen durch Artikel 6 des angefochtenen Sondergesetzes, so daß sie auf die Wahlen in der Flämischen Region und in der Wallonischen Region anwendbar ist, und in Artikel 20 § 2 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen, so daß sie auf die Wahlen in der Region Brüssel-Hauptstadt anwendbar ist, und sie ist in Artikel 43^{bis} des Gesetzes vom 6. Juli 1990 zur Regelung der Modalitäten der Wahl des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft enthalten, der durch Artikel 33 des Gesetzes vom 2. März 2004 zur Abänderung verschiedener Wahlrechtsvorschriften eingefügt wurde.

Schließlich war die gleiche Sperrklausel für die Wahlen der föderalen gesetzgebenden Kammern durch ein Gesetz vom 13. Dezember 2002 eingeführt und bei den Wahlen vom 18. Mai 2003 angewandt worden, und der Hof hat sie in seinem Urteil Nr. 73/2003 vom 26. Mai 2003 nicht als unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 des obengenannten ersten Zusatzprotokolls betrachtet.

Die angefochtene Maßnahme ist also durch das Bemühen zu erklären, die verschiedenen Wahlrechtsvorschriften aufeinander abzustimmen, wie die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bemerkt hat (*Parl. Dok.*, Kammer, 2003-2004, DOC 51-0584/001, S. 9).

B.13.2. Eine Sperrklausel moduliert das System der Proporzvertretung und wurde in zahlreichen Ländern eingeführt.

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

B.13.3. Der Umstand, daß eine Sperrklausel es den kleinen Parteien erschwere, einen Sitz zu erlangen, kann nicht zur Folge haben, daß ihre Einführung durch den Gesetzgeber als ungerechtfertigter Behandlungsunterschied zwischen Wähler oder Kandidaten anzusehen wäre.

Die Bildung von Kartell-Listen kann ebenfalls der angefochtenen Maßnahme nicht ihre Rechtfertigung entziehen, da die Bildung von Kartellen dazu beiträgt, die Zerstückelung der politischen Landschaft zu vermeiden.

Ebenso kann das Bestehen anderer Gesetzgebungen zur Regelung der Finanzierung der politischen Parteien oder ihres Zugangs zu den Medien, die zur Regulierung der Tätigkeit der politischen Parteien dienen, nicht zur Folge haben, daß die angefochtene Maßnahme, die andere Zielsetzungen hat, als unverhältnismäßig anzusehen wäre.

B.13.4. Die Maßnahme enthält keine ungerechtfertigte Einschränkung des Systems der Proporzvertretung.

B.13.5. Was schließlich die Bezugnahme auf die Artikel 25 und 27 in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 betrifft, leiten die klagenden Parteien daraus kein anderes Argument ab als diejenigen, die sie aus den übrigen, von ihnen angeführten Bestimmungen ableiten.

B.13.6. Der Klagegrund ist nicht annehmbar.

In bezug auf die Anwendung der Sperrklausel auf die Wahl zum Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt

B.14. Aufgrund von Artikel 20 § 2 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen, abgeändert durch Artikel 18 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 2. März 2004, sind zur Verteilung der Sitze bei der Wahl des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt und der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Parlamentes nur die Listen oder Listengruppierungen zugelassen, die fünf Prozent der Gesamtzahl der gültig abgegebenen Stimmen auf Ebene der gesamten betreffenden Sprachgruppe des Parlamentes oder für die Gesamtheit der bei der Wahl der Brüsseler Mitglieder des Flämischen Parlamentes vorgeschlagenen Listen erhalten haben.

B.15.1. Der Kläger in der Rechtssache Nr. 2968 leitet, was die Region Brüssel-Hauptstadt betrifft, 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.15.2. In einem ersten Teil des Klagegrunds führt der Kläger eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Sprachgruppen an. Da für die siebzehn niederländischsprachigen Gewählten des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt die « natürliche » Sperre 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 für die zweiundsiebzig französischsprachigen Gewählten.

B.15.3. 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.16.1. 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 Sperre einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen Wählern ein, je nachdem, ob sie für kleine oder für große Parteien stimmten.

B.16.2. 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.17. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 2990 leiten einen zweiten Klagegrund aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 25 und 27 - kombiniert mit Artikel 26 - des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, ab.

Nach Darlegung der klagenden Parteien bestehe eine zusätzliche Diskriminierung zwischen den Listen, die in den Vorteil einer Listengruppierung gelangen könnten, und denjenigen, die dies nicht könnten, da die Sperre im Falle einer Listengruppierung in Brüssel nicht nach einzelnen Listen, sondern für die gesamte Gruppierung Anwendung finde, so daß die Aussichten darauf, vertreten zu sein, nicht mehr durch den Wähler, sondern durch die anderen Parteien bestimmt würden. Die Bestimmungen würden ebenfalls eine offensichtliche Diskriminierung schaffen, insofern sie keine ähnliche Möglichkeit bieten würden, sich durch eine Listengruppierung für die Wahlen zum Flämischen Parlament der Sperrklausel zu entziehen.

B.18.1. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3004 ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Die klagenden Parteien führen im übrigen den Verhaltenskodex für Wahlen an, der durch die innerhalb des Europarates eingesetzte Europäische Kommission für Demokratie durch Recht ausgearbeitet und in Venedig am 18. und 19. Oktober 2002 angenommen worden sei, insbesondere Artikel 2 Buchstabe b) von Kapitel II dieses Verhaltenskodex.

B.18.2. Der zweite Klagegrund in derselben Rechtssache ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 62 und 68. Indem die angefochtene Bestimmung für die Wahl des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt eine Sperrklausel von fünf Prozent einführe, schaffe sie zwei Diskriminierungen. Sie mißachte zunächst den Grundsatz der demokratischen Mehrheit, weil ein Teil der Bevölkerung nicht vertreten werde. Sie führe außerdem eine unverhältnismäßige Einschränkung des Systems der Proporzvertretung ein.

In bezug auf die Artikel 62, 64 und 68 der Verfassung

B.19. Die Artikel 62, 64 und 68 der Verfassung betreffen die Wahlen der Abgeordnetenkommer und des Senats. Sofern in dem Klagegrund in der Rechtssache Nr. 2968 und in dem zweiten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3004 ein Verstoß gegen diese Bestimmungen angeführt wird, sind sie nicht annehmbar.

In bezug auf den Zeitpunkt der Annahme der angefochtenen Bestimmung

B.20.1. Keine zwingende Bestimmung des internen Rechts oder des internationalen Rechts begrenzt zeitlich die Möglichkeit des Gesetzgebers, die Wahlgesetzgebung zu ändern.

B.20.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 3004 führen zur Untermuerung ihres Klagegrunds den Verhaltenskodex für Wahlen an, der durch die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) aufgestellt wurde.

Artikel 2 Buchstabe b) von Kapitel II dieses Verhaltenskodex besagt:

« Die Grundelemente des Wahlrechts und insbesondere des Wahlsystems im eigentlichen Sinne, die Zusammensetzung der Wahlausschüsse und die Wahlkreiseinteilung sollten bis ein Jahr vor einer Wahl nicht mehr verändert werden oder müßten auf verfassungsrechtlicher Ebene oder auf einer Ebene, die über dem Parlamentsgesetz angeordnet ist, bearbeitet werden ».

B.20.3. Die Mißachtung der Empfehlungen eines Verhaltenskodex kann, selbst wenn sie mit den im Klagegrund angeführten Bestimmungen verbunden werden, nicht die Nichtigerklärung von Gesetzesnormen rechtfertigen.

B.20.4. Die Annahme der angefochtenen Bestimmung drei Monate vor den Wahlen stellt keinen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention dar, der besagt:

« 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 Körperschaften gewährleisten ».

B.20.5. Wie in B.13.1 in Erinnerung gerufen wurde, entspricht die angefochtene Maßnahme nämlich dem Bemühen, die verschiedenen Wahlgesetzgebungen aufeinander abzustimmen.

B.20.6. Man kann zwar bedauern, daß die angefochtene Bestimmung erst am 2. März 2004 angenommen wurde, obwohl die notwendige Vorhersehbarkeit der wesentlichen Elemente einer Wahl den Gesetzgeber davon abhalten sollte, drei Monate vor den Wahlen die Wahlregeln zu ändern, doch im vorliegenden Fall ging es nicht darum, ein unvorhersehbares Element in das auf die Region Brüssel-Hauptstadt anwendbare Wahlgesetz einzuführen, sondern dieses mit den Bestimmungen einer anderen, bekannten, angewandten und für verfassungsmäßig befundenen Wahlgesetzgebung in Einklang zu bringen.

B.20.7. Angesichts dieser Elemente kann der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 3004, insofern darin die späte Annahme der angefochtenen Bestimmung bemängelt wird, nicht angenommen werden.

In bezug auf den vorgeblichen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit anderen völkerrechtlichen Bestimmungen

B.21. Wie oben in Erinnerung gerufen wurde, moduliert eine Sperrklausel das System der Proporzvertretung und trägt sie 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).

Auch wenn sie auf die Wahl der französischsprachigen Mitglieder des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt angewandt wird, zieht die Fünfprozentklausel keine unverhältnismäßigen Folgen nach sich.

B.22.1. Bezüglich einer vorgeblichen etwaigen Diskriminierung zwischen Sprachgruppen des Parlamentes 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.22.2. Die unterschiedlichen Auswirkungen der Anwendung einer Sperrklausel von fünf Prozent entsprechend der betreffenden Sprachgruppe des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt sind nur die Folge der Festsetzung des Verhältnisses zwischen den Sitzen der beiden Sprachgruppen des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt durch den Sondergesetzgeber.

B.22.3. In seinen Urteilen Nrn. 35/2003 (B.16.6 bis B.16.8) und 36/2003 (B.7 bis B.9) hat der Hof diesbezüglich erwogen, daß die Festlegung der Anzahl der Parlamentsmitglieder, 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 ». Da der Umfang der beiden Sprachgruppen vernünftigerweise gerechtfertigt ist, konnte der Sondergesetzgeber für beide Sprachgruppen die gleiche Sperrklausel einführen.

B.22.4. Die angefochtene Maßnahme kann folglich nicht als eine unverhältnismäßige Einschränkung des Systems der Proporzvertretung angesehen werden.

B.23.1. In bezug auf eine vorgeblich stärkere Diskriminierung infolge der sprachlichen Trennung der Listen für die Wahl des Parlamentes der Region Brüssel-Hauptstadt sowie eine Diskriminierung zwischen den Listen, die eine Listengruppierung bilden können, und jenen, die es nicht tun, stellt der Hof fest, daß diese Diskriminierungen, sofern sie nachgewiesen sind, ihren Ursprung nicht in der angefochtenen Bestimmung haben, sondern in Artikel 17 (Erklärung der sprachlichen Zugehörigkeit) bzw. in Artikel 16bis § 2 (Erklärung der Listengruppierung) - eingefügt durch Artikel 25 des Sondergesetzes vom 13. Juli 2001 zur Übertragung verschiedener Befugnisse an die Regionen und Gemeinschaften - des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen.

Ebenso ergibt sich die etwaige Möglichkeit oder das Fehlen der Möglichkeit, in einer anderen Region eine Listengruppierung zu bilden, nicht aus der angefochtenen Bestimmung, sondern aus dem eigenen Gesetzgebungskontext einer jeden Region.

B.23.2. Indem der angefochtene Artikel 18 vorschreibt, daß die Sperrklausel nach Sprachgruppen berechnet wird und nach Listengruppierungen oder nach Listen, bei denen davon ausgegangen wird, daß sie eine solche Gruppierung bilden, erreicht werden muß, hat er im übrigen sachdienliche Berechnungselemente der Sperrklausel festgelegt, denn er hat sich darauf beschränkt, die in Artikel 136 der Verfassung vorgesehenen Sprachgruppen zu berücksichtigen und die Listengruppierungen als einmalige Einheiten für die Wahlverrichtungen zu betrachten, so wie es in Artikel 20 des obengenannten Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 in der durch

Artikel 28 des obengenannten Sondergesetzes vom 13. Juli 2001 abgeänderten Fassung vor seiner Abänderung durch den angefochtenen Artikel 18 bereits der Fall war.

B.24. Was schließlich die Bezugnahme auf die Artikel 25 und 27 in Verbindung mit Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 betrifft, leiten die klagenden Parteien daraus kein anderes Argument ab als diejenigen, die sie aus den übrigen, von ihnen angeführten Bestimmungen ableiten.

B.25. Die Klagegründe sind nicht annehmbar.

In bezug auf die Anwendung der Sperrklausel auf die Wahl zum Parlament der Wallonischen Region

B.26. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 2968 leitet einen zweiten 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 notwendigenfalls mit Artikel 14 dieser Konvention ab.

B.27.1. In einem ersten Teil des Klagegrunds führt die klagende Partei einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen Sprachregelungen an.

In der Flämischen Region verringere nämlich die Ausdehnung der Größe der Wahlkreise auf Ebene der Provinzen die « natürliche Sperre », indem die Zahl der pro Wahlkreis zu besetzenden Sitze erhöht werde. Es habe hingegen in der Wallonischen Region keine Änderung der Wahlgesetzgebung gegeben, mit der die Einführung einer Sperre hätte gerechtfertigt werden können; man behalte die kleinen Wahlkreise bei und füge der « natürlichen » Sperre, die in einem kleinen Wahlkreis höher sei, eine neue Sperre auf Ebene der Listengruppierung hinzu.

B.27.2. In einem zweiten Teil des Klagegrunds macht die klagende Partei eine Diskriminierung zwischen den großen Parteien, auf die uneingeschränkt die Proporzvertretung (d'Hondt'sches System) Anwendung finde, und den kleinen Parteien, denen die Proporzvertretung und somit jegliche Vertretung vorenthalten werde, geltend.

B.28.1. In bezug auf die Artikel 64 und 68 der Verfassung sowie in bezug auf den zweiten Teil des Klagegrunds verweist der Hof auf die Erwägungen zur Anwendung der Sperrklausel auf die Wahl zum Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt.

B.28.2. In bezug auf den ersten Teil des Klagegrunds stellt der Hof fest, daß die Bestimmung der Wahlkreise für die Wahlen zum Parlament der Wallonischen Region und zum Flämischen Parlament aufgrund von Artikel 26 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zu ihrer konstitutiven Autonomie gehört.

B.28.3. Ein Behandlungsunterschied, der sich aus der unterschiedlichen Wirkung der Sperrklausel entsprechend der Größe der Wahlkreise ergibt, findet seinen Ursprung nicht in der Einführung einer einheitlichen Sperrklausel durch den föderalen Gesetzgeber, sondern darin, daß die Regionen ihre Autonomie bei der Bestimmung der Wahlkreise ausüben.

B.28.4. Der Klagegrund ist nicht annehmbar.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 27. April 2005, durch den Richter P. Martens, in Vertretung des Vorsitzenden M. Melchior, der gesetzmäßig verhindert ist, der Verkündung des vorliegenden Urteils beizuwohnen.

Der Kanzler,

Der stellv. Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens