

Geschäftsverzeichnissnr. 4104
Urteil Nr. 149/2007 vom 5. Dezember 2007

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 und der Anlage (Zusammensetzung der Wahldistrikte) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005, erhoben von der faktischen Vereinigung « Groen ! » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, und dem emeritierten Vorsitzenden A. Arts gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 21. Dezember 2006 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 22. Dezember 2006 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 und der Anlage (Zusammensetzung der Wahldistrikte) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Juni 2006, zweite Ausgabe): die faktische Vereinigung « Groen ! », mit Sitz in 1070 Brüssel, Sergeant De Bruynestraat 78-82, Elisabeth Meuleman, wohnhaft in 9700 Oudenaarde, Borgveld 9, Joke Vandeputte, wohnhaft in 9300 Aalst, Koolstraat 73, Henk Vandaele, wohnhaft in 8952 Heuvelland, Dorpstraat 7, Sandra Bamps, wohnhaft in 3500 Hasselt, Andreas Vesaliuslaan 23, und Gerd Basteyns, wohnhaft in 2440 Geel, Lieventier 1A.

Die Flämische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidernngsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidernngsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 27. Juni 2007

- erschienen

. RA S. Van Hecke, in Gent zugelassen, ebenfalls *loco* RA N. Scheepmans, in Löwen zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RÄin I. Verhelle *loco* RA B. Staelens, in Brügge zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter M. Bossuyt und P. Martens Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 2 - einschließlich der Anlage, auf die in diesem Artikel verwiesen wird - des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005, der folgendermaßen lautet:

« Artikel 6 § 1 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 wird wie folgt abgeändert:

1. in Absatz 1 werden die Wörter ‘ im Sinne von Artikel 88 des Wahlgesetzbuches ’ gestrichen;

2. Absatz 3 wird durch folgenden Wortlaut ersetzt:

‘ Die Liste der Distrikte und die Bestimmung des Distrikthauptortes werden gemäß der diesem Dekret als Anlage beigefügten Tabelle festgelegt. Die Verteilung der Ratsmitglieder auf die Wahldistrikte wird bei jeder vollständigen Erneuerung der Provinzialräte von der Flämischen Regierung für jeden Wahldistrikt auf der Grundlage der gemäß Artikel 5 festgelegten Bevölkerungszahlen mit der Bevölkerung in Einklang gebracht ’ ».

B.1.2. Vor seiner Abänderung durch die angefochtene Bestimmung lautete Artikel 6 § 1 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 folgendermaßen:

« § 1. Der Provinzialrat wird alle sechs Jahre vollständig erneuert. Die Mitglieder werden direkt gewählt. Sie sind wiederwählbar. Die Wahlen werden pro Distrikt durchgeführt. Ein Distrikt umfasst einen oder mehrere Wahlkantone im Sinne von Artikel 88 des Wahlgesetzbuches.

Die Anzahl Ratsmitglieder eines jeden Distrikts entspricht dem Ergebnis der Teilung der Bevölkerungszahl des Distrikts durch den provinziellen Divisor. Dieser Divisor ergibt sich aus der Teilung der Bevölkerungszahl der Provinz durch die Gesamtzahl zuzuteilender Sitze. Die verbleibenden Sitze entfallen auf die Distrikte mit dem größten noch nicht vertretenen Bevölkerungsüberschuss.

Die Verteilung der Ratsmitglieder auf die Wahldistrikte wird bei jeder vollständigen Erneuerung der Provinzialräte von der Flämischen Regierung auf der Grundlage der Bevölkerungszahlen mit der Bevölkerung in Einklang gebracht. Als Bevölkerungszahl wird die Anzahl Personen berücksichtigt, die eingetragen sind im Nationalregister der natürlichen

Personen, die am 1. Januar des Jahres vor der vollständigen Erneuerung der Provinzialräte ihren Hauptaufenthaltort in den Gemeinden des betreffenden Distriktes hatten.

Die Liste wird spätestens fünf Monate nach der vollständigen Erneuerung der Provinzialräte im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht ».

B.2. In den Vorarbeiten wurde die angefochtene Bestimmung wie folgt erläutert:

« Durch diese Abänderung wird in das Provinzialdekret die Rechtsgrundlage für die Festlegung der Wahldistrikte anlässlich der vollständigen Erneuerung der Provinzialräte aufgenommen. Dies geschieht, indem die Tabelle zur Festlegung der Liste der Wahldistrikte und des Distrikthauptortes dem Dekret als Anlage beigefügt wird. Im Hinblick auf die Förderung der Transparenz wird auch die Verweisung auf das Wahlgesetzbuch in Artikel 6 § 1 gestrichen und wird in der Tabelle auch angeführt, welche Gemeinden einem Wahlkanton angehören. Die Tabelle mit der Einteilung der Distrikte wurde bisher in Artikel 2 des Provinzialgesetzes festgelegt » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2005-2006, Nr. 815/1, S. 3).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.3.1. Die erste klagende Partei ist die politische Partei « Groen ! ».

B.3.2. Laut Artikel 2 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 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 zu klagen.

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 anerkannt ist, gewisse Aspekte davon zur Debatte stehen.

B.3.3. Die übrigen klagenden Parteien berufen sich auf ihre Eigenschaft als Kandidat und/oder Wähler bei den Provinzialwahlen.

B.4. Die Flämische Regierung ficht das Interesse der klagenden Parteien aufgrund der Tatsache an, dass der Dekretgeber die zuvor in der föderalen Gesetzgebung geregelte Einteilung

in Wahldistrikte inhaltlich nicht geändert habe und diese Einteilung lediglich übernommen habe, um ihr eine « deutlichere und transparentere » Grundlage zu verleihen.

Sie ficht darüber hinaus das Interesse der zweiten, dritten, fünften und sechsten klagenden Partei aufgrund der Tatsache an, dass sie in einem Wahldistrikt mit einer besonders niedrigen natürlichen Mindestschwelle wohnten.

B.5. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.6. 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.7.1. Die angefochtene Bestimmung fügt sich in den Rahmen der Regelung der Provinzialwahlen ein und regelt unter anderem die Einteilung des Gebietes der Provinzen in Wahlkreise. Die Anlage, auf die diese Bestimmung verweist, enthält die Liste der Wahlkreise und legt somit deren Umfang fest.

Der Umfang eines Wahlkreises kann einen nachteiligen Einfluss haben auf das Gewicht der Stimme eines Wählers, die Kandidatur eines Kandidaten und allgemein die Chancen einer politischen Partei, Vertreter in einem Vertretungsorgan zu erhalten.

B.7.2. Der Umstand, dass der Dekretgeber für die Flämische Region eine bestehende Gesetzesregelung aufrechterhält, entzieht den klagenden Parteien nicht ihr Interesse, da gerade die Aufrechterhaltung des zuvor bestehenden Zustandes Gegenstand ihrer Kritik ist.

Es ist im Übrigen nicht erforderlich, dass eine etwaige Nichtigklärung den klagenden Parteien einen unmittelbaren Vorteil bietet. Der Umstand, dass sie infolge der Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmung erneut eine Möglichkeit erhalten würden, dass ihre Lage

vorteilhafter geregelt würde, reicht aus, um ihr Interesse an der Anfechtung dieser Bestimmung zu rechtfertigen.

B.7.3. Da das Interesse der ersten und der vierten klagenden Partei feststeht, ist die Nichtigkeitsklage zulässig und braucht nicht geprüft zu werden, ob auch die übrigen klagenden Parteien das rechtlich erforderliche Interesse aufweisen.

Zur Hauptsache

B.8. Die klagenden Parteien leiten einen einzigen Klagegrund aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und gegebenenfalls mit Artikel 14 dieser Konvention ab, indem die angefochtene Bestimmung große Unterschiede in Bezug auf die Anzahl Wahlkreise pro Provinz einführe, was erhebliche Unterschiede in Bezug auf die natürliche Mindestschwelle bei den Provinzialwahlen je nach Provinz und Wahlkreis zur Folge habe, ohne dass es dafür eine vernünftige und objektive Rechtfertigung gebe.

B.9. Aus dem Klagegrund, so wie ihn die klagenden Parteien darlegen, geht hervor, dass die Klage gegen die dem Dekret als Anlage beigefügte Tabelle der bei den Provinzialwahlen anzuwendenden Wahlkreise gerichtet ist.

B.10. Die klagenden Parteien führen an, dass der Umfang der Wahlkreise die bei den Wahlen geltende natürliche Mindestschwelle mit beeinflusse und dass die in der Anlage zu der angefochtenen Bestimmung enthaltene Einteilung in Wahlkreise zu großen Unterschieden in Bezug auf die natürliche Mindestschwelle führe, so dass Behandlungsunterschiede zwischen Wählern, Kandidaten und politischen Parteien je nach Provinz, nach Verwaltungsbezirk und nach Wahldistrikt entstünden.

B.11.1. Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention lautet folgendermaßen:

« Die Hohen Vertragsschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleisten ».

B.11.2. Die in der Flämischen Region durchgeführten Wahlen der Provinzialräte beziehen sich nicht auf die « Wahl der gesetzgebenden Körperschaft » im Sinne der vorerwähnten Bestimmung. Folglich ist Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention nicht anwendbar.

B.11.3. Da Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention nur im Zusammenhang mit einem in dieser Konvention vorgesehenen Recht oder einer darin vorgesehenen Freiheit geltend gemacht werden kann, ist auch diese Bestimmung im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

B.11.4. Insofern im Klagegrund Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 14 dieser Konvention geltend gemacht werden, ist er unzulässig.

Der Hof beschränkt seine Prüfung daher auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.12. Die Anlage zu der angefochtenen Bestimmung legt für jede Provinz die Anzahl und die Zusammensetzung der Wahldistrikte je Verwaltungsbezirk fest.

Gemäß dieser Anlage gibt es in der Provinz Antwerpen acht Distrikte und drei Verwaltungsbezirke, in der Provinz Limburg dreizehn Distrikte und drei Verwaltungsbezirke, in der Provinz Ostflandern vierzehn Distrikte und sechs Verwaltungsbezirke, in der Provinz Flämisch-Brabant fünf Distrikte und zwei Verwaltungsbezirke, und in der Provinz Westflandern zwölf Distrikte und acht Verwaltungsbezirke.

B.13. Gemäß Artikel 6 § 1 Absatz 2 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 entspricht die Anzahl Ratsmitglieder eines jeden Distrikts dem Ergebnis der Teilung der Bevölkerungszahl des Distrikts durch den provinziellen Divisor, wobei sich dieser Divisor aus der Teilung der Bevölkerungszahl der Provinz durch die Gesamtzahl zuzuteilender Sitze ergibt. Die verbleibenden Sitze entfallen auf die Distrikte mit dem größten noch nicht vertretenen Bevölkerungsüberschuss.

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

B.14. Die Verteilung der Sitze und die Bestimmung der Gewählten in die Provinzialräte werden in den Artikeln 19 und 20 des Provinzialwahlgesetzes vom 19. Oktober 1921 geregelt.

In diesen Bestimmungen wird ein Unterschied gemacht, je nachdem, ob von dem durch Artikel 15 des Provinzialwahlgesetzes den Kandidaten zugestandenen Recht, eine Listengruppierung mit den Kandidaten von Listen, die in anderen Wahldistrikten desselben Verwaltungsbezirks vorgeschlagen werden, einzugehen, Gebrauch gemacht wird oder nicht.

In den Wahldistrikten, in denen nicht von diesem Recht Gebrauch gemacht wird, werden die jedem Distrikt zustehenden Sitze ausschließlich auf Ebene dieses Distriktes aufgeteilt, und zwar gemäß den Regeln von Artikel 19 des Provinzialwahlgesetzes.

In den Wahldistrikten, in denen von dem Recht, eine Listengruppierung einzugehen, Gebrauch gemacht wird, werden die Sitze zunächst auf Ebene des Distriktes zugeteilt gemäß den Regeln von Artikel 20 des Provinzialwahlgesetzes. Die bei dieser ersten Zuteilung noch nicht zugewiesenen Sitze werden über das System der Listenverbindung auf Ebene des Verwaltungsbezirks aufgeteilt. Bis zu dieser zusätzlichen Verteilung werden nur die Listen beziehungsweise Listengruppen zugelassen, die in mindestens einem Distrikt eine Anzahl Stimmen erhalten haben, die mindestens 66 Prozent des Wahldivisors entspricht, gemäß Artikel 20 § 1 Absatz 1 des Provinzialwahlgesetzes. Dieser Wahldivisor ist das Ergebnis der Teilung der allgemeinen Gesamtsumme der gültigen Stimmen im Wahldistrikt durch die Zahl der im Distrikt zu verteilenden Sitze.

B.15.1. Im Gegensatz zu den für die Wahlen der Abgeordnetenkommission und des Senats geltenden Bestimmungen (Artikel 62 Absatz 2 und 68 § 1 der Verfassung) ist für die Wahlen der Provinzialräte nicht in der Verfassung festgelegt, dass für sie das System der verhältnismäßigen Vertretung gilt.

Die Entscheidung für dieses System, wonach die Mandate auf die Kandidatenlisten und Kandidaten im Verhältnis zu ihrer erhaltenen Stimmenzahl verteilt werden, ergibt sich jedoch aus den Artikeln 19 und 20 des Provinzialwahlgesetzes vom 19. Oktober 1921.

Der Grundsatz der Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung bei den Provinzialwahlen wurde im Übrigen bestätigt durch Artikel 6 § 1 VIII Nr. 4 Buchstabe c) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, wonach eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, wenn die Regionen die diesbezügliche Regelung in einem weniger proportionalen Sinn ändern möchten.

B.15.2. Selbst wenn die Wahlen nach einem System der absolut verhältnismäßigen Vertretung stattfinden würden, ist das Phänomen der « verlorenen Stimmen » nicht zu vermeiden. Daraus ist zu schlussfolgern, dass nicht jede Stimme auf den Ausgang der Wahlen das gleiche Gewicht hat und dass nicht jeder Kandidat die gleiche Chance hat, gewählt zu werden.

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

B.16. In Bezug auf die Wahl der Regeln zur Festlegung des Gewichtes der abgegebenen Stimmen auf den Ausgang der Wahlen verfügt der Hof nicht über den Ermessensspielraum des Dekretgebers.

Der Hof muss seine Prüfung der Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmung mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung somit darauf beschränken zu prüfen, ob der Dekretgeber eine Maßnahme ergriffen hat, die vernünftig zu rechtfertigen ist.

B.17. Grundsätzlich obliegt es dem Dekretgeber zu beurteilen, ob es wünschenswert ist, die Provinzialwahlen auf der Grundlage eines oder mehrerer Wahlkreise zu organisieren.

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

Die natürliche Schwelle ist untrennbar mit der Zahl der in einem Wahlkreis zu vergebenden Sitze verbunden, was, wie dies in B.13 in Erinnerung gerufen wurde, von der Bevölkerungszahl des Wahlkreises abhängt. Die Höhe der natürlichen Schwelle steht im umgekehrten Verhältnis zur Zahl der zu vergebenden Sitze und somit auch zur Bevölkerungszahl des Wahlkreises.

B.18. Aus dem Erlass der Flämischen Regierung vom 9. Juni 2006 « zur Verteilung der Provinzialratsmitglieder auf die Wahldistrikte », der im Hinblick auf die 2006 organisierten Provinzialwahlen ausgearbeitet wurde, geht hervor, dass die Anlage zu der angefochtenen Bestimmung erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Zahl der zu vergebenden Sitze in den Wahldistrikten und den Verwaltungsbezirken mit sich bringt.

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

B.19. Aus den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Dekret geht hervor, dass der Dekretgeber nicht die Absicht hatte, die zuvor in der föderalen Gesetzgebung geregelte Einteilung in Wahlkreise inhaltlich zu ändern:

« Der *Minister* bestätigt, dass es nie irgendein Missverständnis in Bezug auf die Begrenzung der Distrikte gegeben hat, denn von Anfang hieß es, dass es einen Status quo geben werde » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2005-2006, Nr. 815/3, S. 7).

B.20.1. Die in dem angefochtenen Dekret geregelte Einteilung in Wahldistrikte geht auf das Grundlagengesetz vom 19. Oktober 1921 über die Provinzialwahlen zurück.

B.20.2. Aus der Begründung zu diesem Gesetz geht hervor, dass der Gesetzgeber sich bei der Festlegung der Wahlkreise durch die Vorschläge einer durch ministeriellen Erlass eingesetzten « Kommission für die Revision des Provinzialwahlgesetzes » hat leiten lassen. In

dem Bericht dieser Kommission, der einen integralen Bestandteil der Begründung bildet, heißt es:

«Bisher fanden die Provinzialwahlen pro Friedensgerichtskanton statt. Die Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich ihrer Einwohnerzahl sind sehr groß, und ihre Vertretung im Provinzialrat ist natürlich auch sehr verschieden. Über 100 Kantone - genau 104 von 222 - haben nur Anrecht auf ein oder zwei Ratsmitglieder. Und darunter gibt es welche, die ihr Ratsmitglied nur der Aufrechterhaltung der erworbenen Lage zu verdanken haben.

Es erweist sich, dass diese Lage seit langem ein Hindernis für die Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung darstellt.

Unsere Kommission spricht sich voll und ganz für diese Anwendung aus, hat jedoch in der Sorge um die Gewährleistung der verschiedenen regionalen Interessen der Provinz die verschiedenen früher angewandten Systeme geprüft. Eines dieser Systeme, das 1909 von der Zentralsektion der Abgeordnetenkommission günstig angenommen worden war, hat ihre besondere Aufmerksamkeit erweckt. In diesem System werden die Kreise vollständig innerhalb ihrer jetzigen Grenzen gehalten, und die Kandidaten, die entsprechend ihrer Erklärung derselben Partei und derselben Wahlgruppe angehören, können, obwohl sie in verschiedenen Kantonen desselben Bezirks vorgeschlagen werden, sich zusammenschließen, sich - gemäß dem neuen Begriff - verbinden. [...]

Neben unwiderlegbaren Vorteilen weist dieses System einen großen Nachteil auf. Die kleinen Kantone, die nur über einen oder selbst zwei Sitze verfügen, werden in diesem System geopfert. Im Allgemeinen gehen diese Kantone bei der ersten Verteilung leer aus, vor allem, wenn sie nur ein Ratsmitglied zu wählen haben. [...]

Diesbezüglich haben die Kantone, die mindestens vier oder fünf Ratsmitglieder zu wählen haben, weniger zu befürchten, weil dort die Gewählten meistens direkt Gewählte des Kreises selbst sind; [...]

Aus diesem Grund hat sich unsere Kommission einmütig dafür entschieden, Kollegien, die nur ein oder zwei Ratsmitglieder zu wählen haben, abzuschaffen. Für welche Mindestzahl sollte man sich entscheiden? Eines der Kommissionsmitglieder schlug ein Minimum von nur drei vor mit der Begründung, dieses Minimum reiche aus, um das System der verhältnismäßigen Vertretung wirksam zu machen, und sei wünschenswert, um die Verschmelzung von Kantonen mit deutlich unterschiedlichen Interessen zu vermeiden. Ein anderes Mitglied schlug hingegen vor, den gesamten Verwaltungsbezirk als Wahlkreis anzunehmen.

Nach Beratung einigte sich die Kommission auf ein Minimum von vier oder fünf Ratsmitgliedern; besser fünf als vier, um auf diese Weise die Vertretung der regionalen Interessen - welche durch zu starke Gruppierungen gefährdet würden - mit dem System der verhältnismäßigen Vertretung der politischen Gruppen zu versöhnen.

[...]

Im Fall der Annahme der vorgeschlagenen Gruppierung gäbe es im Land 101 Wahldistrikte. In 62 dieser Distrikte würde es 5 bis 7 Ratsmitglieder geben. Ein einziger Distrikt, nämlich der

Distrikt Veurne-Nieuwpoort, würde nur über 3 Ratsmitglieder verfügen. Eine umfassendere Gruppierung war nicht möglich, da der Kreis den gesamten Bezirk umfasst - 13 Distrikte hätten nur 4 Ratsmitglieder und 19 Distrikte hätten 8 bis 10 Ratsmitglieder zu wählen. Die Zahl 10 wird nur in 6 Distrikten übertroffen, da ihr Gebiet Provinzhauptstädte umfasst, die für sich allein bereits über mehr als 10 Sitze verfügen (Brüssel, Antwerpen, Gent, Lüttich, Brügge und Namur) » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1920-1921, Nr. 314, SS. 3-5).

B.20.3. Im Bericht über die Tätigkeiten der « Zentralsektion » der Abgeordnetenkommission wurde dargelegt:

« Eine Lösung des Problems, die in allen Sektionen der Kommission angeregt und durch eines der Mitglieder der Zentralsektion verteidigt wurde, nämlich die Bildung von Wahlkreisen, die den derzeitigen Verwaltungsbezirken entsprechen, wurde in der Zentralsektion mit 5 Stimmen gegen 1 abgewiesen. Zugunsten dieser Lösung hatte man angeführt, dass dank der hohen Zahl der durch jeden Wahlbezirk zu bestimmenden Provinzialratsmitglieder nur sie eine Vertretung im Rat für alle Gruppen gewährleisten würde, die bei einer Wahl eine gewisse Anzahl Stimmen erhalten würden, ohne auf die Verbindung der Kandidatenlisten zurückgreifen zu müssen. Doch die Mehrheit der Mitglieder der Zentralsektion hat diese Lösung abgelehnt; zunächst, weil sie die Belange der Regionen opferte (S. 4 *in fine* der Begründung); sodann, weil die Wahl pro Bezirk in gewissen Provinzen den Gewählten eines Bezirks die absolute Mehrheit der Stimmen im Provinzialrat verlieh und in anderen Provinzen diesen Gewählten einen viel größeren Einfluss gewährte » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1920-1921, Nr. 430, S. 3).

B.21.1. Die Grenzen der durch das vorerwähnte Gesetz vom 19. Oktober 1921 geschaffenen Wahlbezirke wurden später in gewissen Punkten korrigiert, unter anderem durch die nachstehend angeführten Normen.

B.21.2. Durch das Gesetz vom 20. Februar 1963 « zur Aufteilung des Wahlkantons Hasselt » wurde der Wahlbezirk Hasselt in zwei Distrikte aufgeteilt, nämlich Hasselt und Genk. Aus den Vorarbeiten zu diesem Gesetz geht hervor, dass diese Aufteilung vorgenommen wurde infolge des « gewaltigen demographischen Wachstums in Mittellimburg, insbesondere im Genker Bergbaugesbiet », das dazu geführt haben soll, dass « die Gemeinden Hasselt und Genk sich zusammen mit den Nachbargemeinden zu zwei deutlich getrennten Agglomerationen entwickelt haben » (*Parl. Dok.*, Senat, 1961-1962, Nr. 29, S. 1). Es wurde hinzugefügt:

« Vor etwa drei Jahren hat der Gesetzgeber es übrigens als notwendig erachtet, die Agglomeration Genk als selbständigen Friedensgerichtskanton einzurichten. Es ist aus diesem Grund gerechtfertigt, auch den Wahlkanton Hasselt in zwei etwa gleichwertige Wahlkantone von 66 109 (Hasselt) beziehungsweise 60 437 (Genk) Einwohner aufzuteilen » (ebenda, SS. 1 und 2).

B.21.3. Durch das Gesetz vom 2. April 1965 « zur Abänderung der Wahlkreise » wurden die Grenzen der Wahldistrikte erneut korrigiert, und zwar infolge des Gesetzes vom 8. November 1962 « zur Abänderung der Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen und zur Abänderung des Gesetzes vom 28. Juni 1932 über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten und des Gesetzes vom 14. Juli 1932 über die Sprachenregelung im Primar- und Mittelschulwesen », mit dem die Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen in gewissen Punkten geändert wurden, um der Sprachgrenze eine « feste Beschaffenheit » zu verleihen. In den Vorarbeiten wurden diese Änderungen wie folgt begründet:

« Das Gesetz vom 8. November 1962 zur Abänderung der Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen enthält keinerlei Bestimmung zur Anpassung des Wahlgesetzes an die eingeführten Änderungen.

Dieser Mangel könnte, wenn er nicht behoben würde, nicht nur dazu führen, dass einige Gebiete nicht im Parlament vertreten sind, sondern sogar dazu, dass den Einwohnern dieser Gebiete das Stimmrecht entzogen würde.

Der vorliegende Entwurf greift weder in die Sitzverteilung zwischen den Provinzen, noch zwischen den vorhandenen oder geänderten Bezirken innerhalb dieser Provinzen ein; er bezweckt:

1. denjenigen das Stimmrecht zu gewährleisten, die es ohne Grund infolge des Inkrafttretens des Gesetzes vom 8. November 1962 verloren haben;

2. es zu ermöglichen, die Mandate der Provinzialratsmitglieder entsprechend den vorgenommenen territorialen Änderungen aufzuteilen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1964-1965, Nr. 690/8, S. 1).

B.21.4. Die Grenzen der Wahldistrikte wurden in gewissen Punkten erneut korrigiert anlässlich der in den 1970er und 1980er Jahren durchgeführten « Gemeindefusion ».

In dem Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 10. März 1977 wurde hervorgehoben, dass die Anpassungen sich auf die « strikt notwendigen Folgen der neuen Lage » beschränken (Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 10. März 1977 zur Abänderung (a) der Tabelle zur Zusammensetzung der Wahlkantone, (b) der Tabelle zur Gruppierung der Wahlkantone, zur Festlegung der Distrikthauptorte und zur Zuweisung der Anzahl Ratsmitglieder an jeden Distrikt, *Belgisches Staatsblatt*, 12. März 1977, S. 3072).

In dem Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 15. März 1984 wurde angeführt, dass « die Anpassung der Wahlkantone und -distrikte sich auf die Folgen der Schaffung der neuen zusammengeführten Gemeinde Antwerpen zum 1. Januar 1983 beschränkt » (Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 15. März 1984 zur Abänderung (a) der Tabelle zur Zusammensetzung der Wahlkantone, (b) der Tabelle zur Gruppierung der Wahlkantone, zur Festlegung der Distrikthauptorte und zur Zuweisung der Anzahl Ratsmitglieder an jeden Distrikt, *Belgisches Staatsblatt*, 17. März 1984, S. 3445).

B.21.5. Die Wahlkreise in der ehemaligen Provinz Brabant wurden schließlich angepasst anlässlich der in den 1990er Jahren durchgeführten Aufteilung der Provinz in die Provinzen Flämisch-Brabant und Wallonisch-Brabant; der Verwaltungsbezirk Brüssel wurde aufgeteilt in die Bezirke Brüssel und Halle-Vilvoorde.

B.22.1. Aus den vorstehenden Darlegungen kann abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber es als wünschenswert erachtet hat, das Gebiet der Provinzen in Wahlkreise aufzuteilen, um auf diese Weise den innerhalb den Provinzen bestehenden sozioökonomischen Regionen provinziale Vertreter zu gewährleisten.

Bei der Festlegung der Grenzen der Wahlkreise ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die Gerichtskantone, die vorher als Wahlkreis galten, in gewissen Fällen ein Hindernis darstellten für die Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung, und insbesondere die Kantone, in denen die Zahl der zu wählenden Vertreter gering war. Deshalb wurde vorausgesetzt, dass die Wahlkreise gewisse Mindestbedingungen bezüglich der Anzahl Einwohner erfüllen mussten, um auf diese Weise in diesen Wahlkreisen zu einer ausreichenden Anzahl zu wählender Vertreter zu gelangen.

Andererseits war man der Auffassung, dass die Wahlkreise nicht zu umfangreich sein sollten, da dies in gewissen Fällen dazu führen würde, dass die Vertreter eines Wahlkreises die absolute Mehrheit - oder eine als zu hoch angesehene Überzahl - im Provinzialrat erhalten würden; aus diesen Gründen entschied man sich dafür, die Verwaltungsbezirke nicht als Wahlkreis zu benutzen, außer für die Listenverbindung.

B.22.2. Aus dem in B.20.1 bis B.21.4 beschriebenen Werdegang kann ebenfalls abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Wahldistrikte einerseits die tatsächlichen Verhältnisse auf Verwaltungsebene, wie das Gebiet der Gemeinden und die bereits vorhandenen Unterteilungen des Gebietes in Gerichtskantone und Verwaltungsbezirke, und andererseits die sozioökonomischen Verhältnisse, insbesondere die Tatsache, dass gewisse Regionen innerhalb der Provinz aus sozioökonomischen Gründen als getrennte Einheiten anzusehen sind, berücksichtigen wollte.

B.23. Indem der Dekretgeber die zuvor in die föderale Gesetzgebung aufgenommene Liste der Wahldistrikte in die angefochtene Bestimmung übernommen hat, hat er die in B.22.1 und B.22.2 dargelegten Erwägungen übernommen.

B.24.1. Obwohl der Dekretgeber sich dafür entscheiden kann, im Hinblick auf die Gewährleistung der Vertretung der sozioökonomischen Regionen in der Provinz die Provinzialwahlen auf der Grundlage der Wahldistrikte durchführen zu lassen, muss er dabei die sich daraus ergebenden Unterschiede in der natürlichen Mindestschwelle berücksichtigen.

Das Ziel, die Vertretung der sozioökonomischen Regionen in der Provinz zu gewährleisten, kann die sich aus der Einteilung in Wahlkreise ergebenden Unterschiede in der natürlichen Mindestschwelle nur rechtfertigen, wenn sich diese Unterschiede in vernünftigen Grenzen halten.

B.24.2. Wie die klagenden Parteien vorbringen, führt die Anlage zu der angefochtenen Bestimmung zu natürlichen Mindestschwellen, die je nach Wahldistrikt zwischen etwa drei Prozent bis mehr als sechzehn Prozent schwanken, was die Flämische Regierung im Übrigen in keiner Weise widerlegt.

Die beanstandete Einteilung in Wahlkreise hat somit unter gewissen Umständen zur Folge, dass das Gewicht einer bei den Provinzialwahlen abgegebenen Stimme stark durch den Wahlkreis, in dem die Stimme abgegeben wird, beeinflusst wird. Auch die Chancen eines Kandidaten, gewählt zu werden, können in starkem Maße abhängig sein von dem Wahlkreis, in dem die Kandidatur erfolgt.

B.24.3. Obschon jede Einteilung in Wahlkreise zu Unterschieden in der natürlichen Mindestschwelle führt, kann bei den sich aus der angefochtenen Bestimmung ergebenden Unterschieden nicht angenommen werden, dass sie sich in vernünftigen Grenzen halten.

B.24.4. Wenn der Dekretgeber sich dafür entscheidet, die Wahlen nach dem System der verhältnismäßigen Vertretung zu organisieren, muss er darüber hinaus berücksichtigen, dass dieses System nur sinnvoll angewandt werden kann, wenn in den Wahlkreisen eine Mindestzahl an Vertretern zu wählen sind.

B.24.5. Aus den in B.20.2 angeführten Vorarbeiten zum Grundlagengesetz vom 19. Oktober 1921 über die Provinzialwahlen geht hervor, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung grundsätzlich voraussetzt, dass in jedem Wahlkreis mindestens vier oder fünf (vorzugsweise fünf) Vertreter zu wählen sind.

B.24.6. Aus dem in B.18 angeführten Erlass der Flämischen Regierung vom 9. Juni 2006 « zur Verteilung der Provinzialratsmitglieder auf die Wahldistrikte » geht hervor, dass in mehreren Wahldistrikten weniger als fünf Mandate zu verteilen sind. Von insgesamt 52 Distrikten sind neun Distrikte mit vier Vertretern (Bree, Borgloon, Bilzen, Zottegem, Zele, Evergem, Ronse, Diksmuide und Veurne), zwei Distrikte mit drei Vertretern (Herk-de-Stad und Oudenaarde) und ein Distrikt mit zwei Vertretern (Poperinge).

B.24.7. Auch wenn es annehmbar ist, dass ein Wahldistrikt, in dem vier Mandate zu verteilen sind, mit dem bei den Provinzialwahlen angewandten System der « verhältnismäßigen Vertretung » vereinbar ist, gilt dies nicht für Distrikte, in denen nur zwei oder drei Mandate zu verteilen sind und in denen die natürliche Mindestschwelle aus diesen Gründen unvernünftig hoch ist.

B.25. Der Klagegrund ist begründet.

Die « in Artikel 6 § 1 Absatz 3 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 erwähnte Tabelle », die durch die angefochtene Bestimmung dem Dekret als Anlage beigefügt ist, ist für nichtig zu erklären.

B.26. Aus Gründen der politischen Stabilität und der Rechtssicherheit sind die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung aufrechtzuerhalten, wie dies im Urteilstenor angegeben ist.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt die « in Artikel 6 § 1 Absatz 3 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 erwähnte Tabelle », die durch Artikel 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 diesem Dekret als Anlage beigefügt ist, für nichtig;

- erhält die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung hinsichtlich der der Veröffentlichung des vorliegenden Urteils vorausgegangenen Provinzialwahlen aufrecht.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 5. Dezember 2007.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts