

Grundmandatsklauseln in europäischen Staaten

Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht für das Bundesverfassungsgericht*

A. Zusammenfassung

Im Auftrag des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (schriftliche Anfrage der Berichterstatterin im Verfahren 2 BvC 3/96 vom 20. Mai 1996) wird nachfolgend zur Rechtslage in anderen Staaten hinsichtlich der Frage der Vereinbarkeit von sogenannten Grundmandatsklauseln mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit gutachtlich Stellung genommen. In die Untersuchung wurden alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union einbezogen.

Obwohl in Anbetracht der relativ kurzen Bearbeitungszeit nur die leichter zugänglichen Materialien beschafft werden konnten und die Berichte daher auch eher kurz gehalten werden mußten, sind die Befunde doch durchweg eindeutig. Jedenfalls hat sich gezeigt, daß nur vereinzelt Grundmandatsklauseln Verwendung finden, wobei sich die Staaten in folgende Kategorien einteilen lassen:

(1) Staaten, die kein Verhältniswahlrecht kennen

Für Staaten, die ein reines Mehrheitswahlrecht zur Anwendung bringen, stellt sich von vornherein nicht die Frage nach Grundmandatsklauseln. Diese Feststellung trifft insbesondere für das Vereinigte Königreich und Frankreich zu. Daneben gilt dies für die Republik Irland, wo pro Wahlkreis 3–5 Mandate verteilt werden, ohne daß wahlkreisübergreifende Parteilisten vorhanden wären.

(2) Staaten mit Verhältniswahlrecht, die aber weder eine prozentuale Sperrklausel noch eine Grundmandatsklausel kennen

Insgesamt 5 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, nämlich Belgien, Finnland, Luxemburg, die Niederlande und Portugal, haben sich für ein

* Das Gutachten wurde am 23.7.1996 dem Bundesverfassungsgericht übermittelt.

reines Verhältniswahlrecht entschieden, ohne daß eine prozentuale Sperrklausel oder eine Grundmandatsklausel besteht.

(3) Staaten mit Verhältniswahlrecht,
die lediglich über eine prozentuale Sperrklausel verfügen

Mehrere Staaten kennen eine der deutschen 5%-Klausel vergleichbare Regelung, ohne allerdings eine Grundmandatsklausel vorzusehen. Dabei lassen sich jedoch starke Unterschiede feststellen. Italien bringt zumindest für 25 % der Sitze des Abgeordnetenhauses ein Verhältniswahlrecht zur Anwendung, wobei eine 4 %-Sperrklausel, jedoch keine Grundmandatsklausel, vorgesehen ist. Allerdings bestehen für die Wahlen von Regional- und Provinzialräten Sonderregelungen, die eine ausreichende Repräsentanz regionaler Minderheiten sicherstellen sollen. Griechenland kennt eine landesweite 3 %-Sperrklausel.

Besonders regionale Sperrklauseln finden sich im Wahlrecht Spaniens und Schwedens. So können etwa in Schweden Parteien, die in einem Wahlkreis mehr als 12 % erhalten haben, die damit errungenen Sitze behalten, auch wenn sie die landesweit vorgesehene 4 %-Sperrklausel nicht überspringen. Allerdings nehmen sie wegen des fehlenden Überschreitens der landesweiten Sperrklausel nicht am landesweiten Verhältnisausgleich teil.

Ähnliches gilt in Spanien, nur daß dort überhaupt nur eine regionale 3 %-Sperrklausel, aber keine landesweite Sperrklausel vorgesehen ist.

(4) Staaten mit Grundmandatsklauseln oder
vergleichbaren Regelungen

Der Bestimmung in §6 Abs.6 S.1 BWahlG am ehesten vergleichbare Regelungen finden sich in Dänemark und in Österreich. In Dänemark werden 135 Mandate als sogenannte Kreismandate und 40 Sitze im Folketing als überregionale Zusatzmandate verteilt. Es besteht auf nationaler Ebene eine 2 %-Sperrklausel. Eine Partei nimmt nur dann an der verhältnismäßigen Verteilung der 40 Zusatzmandate teil, wenn sie entweder diese 2 %-Hürde übersprungen hat oder aber wenn sie mindestens ein Kreismandat errungen hat. Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß auch die Kreismandate ihrerseits nicht nach dem Mehrheitsprinzip, sondern in dem jeweiligen Amts- oder Großkreis nach Verhältnisgrundsätzen verteilt werden.

Österreich konnte bis zum Jahr 1993 nur Grundmandatsklauseln als alleinige Zugangshürde. Seit 1993 besteht nunmehr ein kombiniertes System einer 4%-Sperrklausel und einer Grundmandatsklausel. Insbesondere nehmen Parteien nur dann an dem landes- beziehungsweise bundesweiten Proportionalausgleich teil, wenn sie entweder die soeben genannte 4%-Hürde überschritten haben oder aber in einem der 43 Regionalwahlkreise ein Mandat errungen haben. Die frühere Regelung, d. h. die reine bis 1993 vorgesehene Grundmandatsklausel, ist in zwei älteren Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes aus den Jahren 1931 beziehungsweise 1959 als verfassungsmäßig angesehen worden, da der Gesetzgeber legitimerweise mit dieser Regelung "einer allzu großen Zersplitterung angesichts der Notwendigkeit des Funktionierens des Nationalrates begegnen wollte" (Erkenntnis vom 12. Dezember 1959, W.I-3/59, 467 ff. [473]).

B. Einzelne europäische Staaten

1. Belgien

Belgien kennt zwar ein Verhältniswahlrecht, es besteht aber weder eine Sperrklausel noch eine sonstwie geartete Beschränkung der Sitzverteilung. Vielmehr erfolgt die Verteilung der Sitze rein nach dem d'Hondtschen System. Es wird zwar zur Zeit die Einführung einer Sperrklausel diskutiert, doch lassen sich im Hinblick auf die etwaige Einführung einer Grundmandatsklausel derzeit noch keine abschließenden Feststellungen treffen.

2. Dänemark

Das dänische Wahlrecht ist einfachgesetzlich durch das Folketingsvalglov (Fvl), dem Gesetz über die Wahl zum Folketing, vom 13. Mai 1987 (mit späteren Änderungen) geregelt. In seinem §7 wird zunächst die Bestimmung des §28 Grundlov (Grl), des wichtigsten der dänischen Verfassungsgesetze, vom 5. Juni 1953 (mit späteren Änderungen), wiederholt, derzufolge das Folketing 179 Abgeordnete umfaßt, wobei für die je zwei Abgeordneten der Färöer und Grönlands eigene Gesetze gelten. Von den somit 175 auf Dänemark entfallenden Mandaten sind gemäß §10 Abs. 1 Fvl 135 sog. Kreismandate (*kredsmandater*) und 40 sog. Zusatzmandate (*tillaegsmandater*). Diese Mandatszahlen werden auf die drei Landesteile (Jütland, Inseln und Hauptstadt, d. h. Groß-Kopenhagen) (vgl. §8 Fvl)

gemäß einer insbesondere die jeweilige Bevölkerungszahl, aber auch die Zahl der abgegebenen Stimmen bei der letzten Folketingswahl und die Fläche der drei Landesteile berücksichtigenden Berechnung für jeweils fünf Jahre, zuletzt 1995, verteilt. Die jedem dieser drei Landesteile zufallenden Kreismandate werden dann wiederum nach einem ähnlichen Verfahren auf die in den jeweiligen Landesteilen bestehenden Amts- bzw. Großkreise¹ verteilt.

Die Verteilung der insgesamt 135 Kreismandate auf die Parteien erfolgt gemäß §76 Fvl wie folgt: Zunächst werden alle für die Kandidaten einer Partei (bzw. Einzelkandidaten) in einem Amts- bzw. Großkreis abgegebenen Stimmen addiert. Auf dieser Grundlage werden dann die jedem Amts- bzw. Großkreis zustehenden Kreismandate verhältnismäßig auf die Kandidaten der einzelnen Parteien verteilt.

Den hierbei möglicherweise entstehenden, dem Prinzip der Verhältniswahl widersprechenden Benachteiligungen vor allem kleinerer Parteien, die häufig keines der 135 Kreismandate gewinnen können, wird mit der Verteilung der insgesamt 40 Zusatzmandate zu begegnen gesucht. Die Voraussetzungen dafür, daß eine Partei überhaupt zur Zuteilung eines Zusatzmandats berechtigt ist, sind in §77 Fvl niedergelegt: Entweder muß eine Partei mindestens ein Kreismandat errungen haben oder, falls dies nicht der Fall ist, entweder in jeweils zwei der drei Landesteilen so viele Stimmen auf sich vereinigt haben, wie im Durchschnitt des jeweiligen Landesteils nötig war, um ein Kreismandat zu gewinnen, oder muß landesweit, d. h. in ganz Dänemark, mindestens 2 % der abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigt haben².

Die Verteilung der 40 Zusatzmandate auf die insoweit berechtigten Parteien erfolgt dann – leicht vereinfacht – wie folgt³: Zunächst werden die von jeder dieser Parteien in ganz Dänemark gewonnenen Stimmen addiert. Die so ermittelten Zahlen werden dann durch 175 (bzw. um eine niedrigere Zahl, falls Einzelbewerber Kreismandate gewonnen haben sollten) dividiert. Von der so ermittelten Gesamtzahl der einer jeden Partei im Folketing insgesamt zustehenden Mandate wird dann die jeweilige Anzahl

¹ Nach §5 Abs.2 Fvl umfassen Jütland und die Inseln jeweils sieben Amtskreise, während Groß-Kopenhagen drei Großkreise zählt.

² Hingewiesen sei darauf, daß das Ostre Landsret (Appellationsgericht für Ostdänemark) in einer Entscheidung vom 20.12.1972 geurteilt hat, daß die damalige Sperrklausel von ebenfalls 20 mit der das Verhältniswahlrecht fordernden Bestimmung des §31 Abs.2 GrL vereinbar sei, da diese selbst Abweichungen von einem reinen Verhältniswahlrecht zulasse, vgl. insbesondere H. Zahle, Dansk forfatningsret 1 (Institutioner og regulering), 1989, 141.

³ Die Einzelheiten sind geregelt in §77 Abs.2–5 Fvl.

der gewonnenen Kreismandate abgezogen; die Differenz entspricht der jeder Partei zustehenden Zahl von Zusatzmandaten. Hinzuweisen ist noch darauf, daß zwar Parteien, die mehr Kreismandate errungen haben als ihnen aufgrund der landesweit erzielten Stimmen an sich zustehen (Überhangsmandate), von der Zuteilung von Zusatzmandaten ausgeschlossen sind; gewisse "Ungleichheiten" können aber dennoch entstehen, da das dänische Wahlrecht keine Ausgleichsmandate kennt. Die einer jeden Partei aufgrund dieser Berechnung zustehenden Zusatzmandate werden dann nach den – hier nicht näher interessierenden – Vorschriften der §§ 78 und 79 Fvl zunächst auf die einzelnen Landesteile und dann auf die jeweiligen Amts- bzw. Großkreise verteilt.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das dänische Wahlrecht insofern eine der deutschen Grundmandatsklausel vergleichbare Regelung kennt, als an der Verteilung der Zusatzmandate auch diejenigen Parteien beteiligt sind, die – unabhängig davon, ob sie die landesweit geltende 2%-Sperrklausel überwunden haben – wenigstens ein Kreismandat errungen haben; zu betonen ist allerdings, daß diese Kreismandate nicht nach dem Mehrheitsprinzip, sondern auch nach dem Verhältniswahlprinzip verteilt werden. Ein verfassungsrechtliches Problem wird hierin jedoch in Dänemark – soweit ersichtlich – nicht gesehen.

3. Finnland

Verfassungsrechtliche Grundlage der rechtlichen Regelung der Wahl des Riksdag (Reichstag), des finnischen Parlaments, ist die in Verfassungsrang stehende Riksdagsordnung (RO) vom 13. Januar 1928 (mit späteren Änderungen). Nach ihrem § 4 Abs. 1 werden die gemäß § 2 RO 200 Abgeordneten des Riksdag in unmittelbarer und verhältnismäßiger Wahl gewählt; hierfür ist das Land in mindestens zwölf und höchstens fünfzehn Wahlkreise einzuteilen.

Gemäß § 1 des Lag om Riksdagsmannaval (RmL), des Gesetzes zur Wahl der Reichstagsabgeordneten vom 13. Juni 1969 (mit späteren Änderungen), ist Finnland in fünfzehn, ihrem Umfang nach dort näher begrenzte Wahlkreise eingeteilt, von denen der Wahlkreis Åland-Inseln nur einen Abgeordneten entsendet. Die Verteilung der verbleibenden 199 Reichstagsmandate auf die "restlichen" vierzehn Wahlkreise erfolgt gemäß § 2 RmL auf der Grundlage der jeweiligen Einwohnerzahlen zu Beginn des Jahres, in dem die Reichstagswahl stattfindet.

Die auf jeden der Wahlkreise entfallenden Mandate werden dann gemäß § 87 RmL auf der Grundlage der von jeder Partei im jeweiligen Wahlkreis

erreichten Stimmen verhältnismäßig auf die einzelnen Parteien verteilt. Obwohl dies offenbar zu einer Begünstigung der großen oder auch regional starken Parteien führt⁴, wird hierin überwiegend kein Verstoß gegen das verfassungsrechtlich vorgesehene Verhältniswahlrecht oder den Grundsatz der Wahlgleichheit gesehen, weshalb auch kein Ausgleich durch Zusatzmandate wie in Dänemark und Schweden vorgesehen ist.

Das finnische Wahlrecht kennt weder eine Sperr- noch eine Grundmandatsklausel.

4. Frankreich

Die französische Verfassung von 1958 enthält keine Festlegung des Wahlsystems. Sie bestimmt in Art. 24 Abs. 2 lediglich:

“Les députés de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct”.

Auf der Grundlage des Code Electoral von 1958 in der Fassung des Gesetzes vom 11. Juli 1986 werden die Abgeordneten der Assemblée Nationale nach dem System des Mehrheitswahlrechts gewählt⁵. Damit stellt sich von vornherein kein Problem einer etwaigen Grundmandatsklausel.

Das gegenwärtige System des Mehrheitswahlrechts war 1985 für eine kurze Zeit durch ein Verhältniswahlrecht nach Listen abgelöst worden. Das Gesetz Nr. 85-690 vom 10. Juli 1985 bestimmte, daß die Abgeordneten der Assemblée Nationale auf der Grundlage der “représentation proportionnelle” zu wählen seien⁶. Das Gesetz untersagte sowohl das Panachieren von Stimmen für verschiedene Listen als auch die Veränderung der Reihenfolge der Kandidaten innerhalb einer Liste (Art. L. 123). Jedes Département bildete einen Wahlkreis, für den in einem Annex zum Wahlgesetz die Anzahl der Sitze in der Assemblée Nationale festgelegt waren (Art. L. 125). An der Zuteilung der Sitze nahmen nur solche Listen teil, auf die mindestens fünf Prozent der Stimmen entfielen (Art. L. 124). Die Zuteilung der Sitze erfolgte nach dem Prinzip des größten Mittel-

⁴ Vgl. für eine Kritik aber I. Saraviitta, Statsförfattningsrätt, in: P. Timonen (Hrsg.), Inledning till Finlands Rättsordning II, 1990, 279.

⁵ Gesetz Nr. 86-825, Journal Officiel vom 12.7.1986, 8700; vgl. dazu A. Zimmermann, Kandidatenaufstellung und Wahlprüfung in Frankreich, in: R. Wolfrum/G. Schuster (Hrsg.), Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlprüfung im europäischen Vergleich, 1994, 61 ff. (61).

⁶ Art. L. 123: “Les députés sont élus, dans les départements, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Le département forme une circonscription”, Gesetz Nr. 85-690, Journal Officiel vom 11.7.1985, 7801.

werts (Art. L. 123)⁷. Ein paralleles System von Direktmandaten (Mandaten außerhalb der Listen) sah das Gesetz von 1985 nicht vor; daher war auch nicht die Frage der fortbestehenden Anwendbarkeit der Fünf-Prozent-Klausel auf Listen, für die Direktmandate errungen wurden, von Bedeutung.

5. Griechenland

In Griechenland gilt das System des Verhältniswahlrechts. Die Abgeordneten werden dabei nach Listen in Wahlkreisen gewählt, wobei die Anzahl der Sitze, die für einen Wahlkreis vergeben werden, in Relation zur Einwohnerzahl steht. Im griechischen Wahlsystem besteht seit 1990 eine Sperrklauselregelung. Danach werden gemäß Art. 3 des Gesetzes Nr.1907/1990⁸ 3 % der gültigen Stimmen im ganzen Land benötigt, um einen Sitz im Parlament zu erringen. Soweit ersichtlich sieht die Rechtsprechung die 1990 eingeführte 3 %-Klausel als verfassungsgemäß an, insbesondere wurde eine Wahlbeschwerde der Kommunistischen Partei, die bei der letzten Wahl 2,9 % der Stimmen erhalten hatte, verworfen. Eine der deutschen Regelung vergleichbare Grundmandatsklausel besteht nicht, so daß kleinere Parteien sich regelmäßig zu Listenverbindungen zusammenschließen.

6. Republik Irland

Zwar werden die Mitglieder des irischen Parlaments (Dáil Éireann) nach Art. 16 Abs.2 Nr.5 der Verfassung der Republik Irland nach dem Verhältniswahlssystem bestimmt, die Verhältniswahl bezieht sich jedoch lediglich auf den jeweiligen Wahlkreis, in dem die – nicht notwendigerweise parteigebundenen – Kandidaten um mindestens 3⁹ und derzeit höchstens 5¹⁰ Sitze im Parlament kämpfen. Ähnlich dem Mehrheitswahl-

⁷ Vgl. dazu ausführlich P. Chaix, Code Électoral Commenté, Mise à jour au 1er janvier 1986, 1986, 91 ff.

⁸ Gesetz Nr. 1907/30.11.1990, Regierungsblatt 163/30.11.1990, "Über das Wiederherstellen der Gültigkeit von Bestimmungen des Präsidialerlasses 152/1985, Abänderung und Ergänzung des Gleichen, wie auch Abänderung von Bestimmungen des Präsidialerlasses 265/1989 über die Kandidatenwahl" und Präsidialerlaß 353/1993, Regierungsblatt 152A/11.9.1993, "Kodifikation in einem Text der Gesetze über die Kandidatenaufstellung".

⁹ Zwingend vorgeschrieben in Art. 16 Abs.2 Nr.6 Verfassung der Republik Irland.

¹⁰ B. Doolan, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, 3rd edition 1994, 79.

system in Großbritannien treten bei den Parlamentswahlen also keine Parteien mit landesweiten, festen Kandidatenlisten an, vielmehr müssen sich die Bewerber als Einzelpersonen in den einzelnen Wahlkreisen zur Wahl stellen. Im Gegensatz zum britischen System werden jedoch pro Wahlkreis nicht nur ein, sondern 3 bis 5 Parlamentssitze vergeben. Dies erhöht zusammen mit dem sog. System der übertragbaren Einzelstimme (*single transferable vote*)¹¹ die Wahlgleichheit.

Das insgesamt in der gesamten Republik erzielte Verhältnis der Stimmen hat keinen unmittelbaren Einfluß auf die Mandatsverteilung im irischen Parlament. Gewählt ist, wer nach dem oben beschriebenen Verfahren in einem der Wahlkreise einen Sitz erringen konnte. Das hier interessierende Problem der Sperrklausel und des Grundmandats stellt sich daher im Falle der Republik Irland nicht.

7. Italien

Während bis zum Jahre 1992 in Italien sowohl für die Wahl zum Senat als auch für die Wahl zur Abgeordnetenversammlung das Verhältniswahlrecht galt, ist aufgrund eines Referendums im Jahre 1993 der Übergang zum reinen Mehrheitswahlrecht versucht worden. Obwohl das Referendum erfolgreich war, ist die nunmehr geltende Regelung eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. Mit Gesetz vom 4. August 1993 hat das Parlament das Wahlrecht zur Abgeordnetenversammlung und zum Senat neu geregelt. Danach werden jetzt 75 % der Sitze in beiden Häusern nach dem Mehrheitswahlrecht besetzt und nur noch 25 % im Wege der Verhältniswahl. Zudem wurde eine 4 %-Sperrklausel für die Wahl zur Abgeordnetenversammlung eingeführt.

Im Hinblick auf die Frage, ob es der Grundmandatsklausel vergleichbare Regelungen gibt, ist zwischen der Wahl zum Senat und der zum Abgeordnetenhaus zu unterscheiden.

Für die Wahl in den Senat¹² sieht das Wahlgesetz bezüglich der hier allein interessierenden Erreichung eines Mandats über das Verhältnis-

¹¹ Sec. 37 Electoral Act 1992. Nach diesem System hat jeder Wähler die Möglichkeit, seine Stimme nach einem Präferenzsystem auf mehrere Kandidaten zu verteilen, indem er hinter die einzelnen Kandidaten die Zahlen 1, 2, 3 etc. schreibt. Wird die für jeden Wahlkreis berechnete Mindestquote (sog. *Droop-Quota* = Gesamtzahl der gültigen Stimmen geteilt durch Anzahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate +1; dieses Ergebnis wird dann addiert mit 1) nicht von genügend Kandidaten erreicht, werden die mit einer geringeren Präferenz vergebenen Stimmen berücksichtigt, vgl. Doolan (Anm. 10), 88f.; sowie Nohlen, Irland, in: Sternberger/Vogel (Hrsg.), Die Wahl der Parlamente, 1969, 679 ff.

¹² Testo Unico vom 20.12.1993 Nr.533.

wahlrecht keine für die Anfrage einschlägigen Ausnahmen von der allgemeinen Zuteilung der Sitze vor. Nach Art. 17 des vereinheitlichten Textes über die Wahl zum Senat (Testo Unico) werden die Sitze im Senat, die nicht nach Mehrheitswahl besetzt werden, nach einem recht komplizierten System ermittelt. Das System ist deshalb nicht leicht nachvollziehbar, weil die Wahl nach Mehrheitswahlrecht und die Wahl nach Verhältniswahlrecht keine völlig getrennten Vorgänge darstellen. Nach Art. 9 Testo Unico erfolgt die Kandidatur zum Senat in "Gruppen", die durch ein Kennzeichen, das die politische Richtung, nicht unbedingt die Parteizugehörigkeit markiert, voneinander unterschieden werden. Jede Gruppe muß mindestens drei Kandidaten aufführen und höchstens so viele, wie die Region Wahlkreise hat; diese Zahl richtet sich nach der Zahl der nach Mehrheitswahlrecht zu wählenden Senatoren. Jeder Kandidat soll sich einer Gruppe anschließen, es ist aber auch die Einzelkandidatur, d. h. ohne Anschluß an eine Gruppe, möglich. Die Zuteilung der Sitze folgt einem detailliert festgelegten System, bei dem zunächst die Wählerzahlen für die Gruppen und die Wählerzahlen für die einzelnen Kandidaten der Gruppen ermittelt werden. Von den Wählerzahlen für die Gruppen werden dann, etwas vereinfacht gesagt, die für die bereits direkt gewählten Kandidaten abgegebenen Stimmen abgezogen.

Danach werden die Sitze nach einem vorgegebenen Berechnungsschlüssel verteilt, der hier deshalb nicht im einzelnen dargestellt werden muß, weil eine Ausnahme von der allgemeinen Regel der Sitzverteilung nicht vorgesehen ist. Allein für die Gebiete Aosta-Tal und Molise gibt es Sonderregeln, die aber nicht der Grundmandatsklausel vergleichbar sind, sondern nur bestimmen, daß hier ausschließlich nach Mehrheitswahlrecht gewählt wird. Damit ist festzustellen, daß es für die Wahl zum Senat keine der Grundmandatsklausel vergleichbare Regelung gibt.

Auch für die Wahl zur Abgeordnetenversammlung werden 75 % der Sitze nach Mehrheitswahlrecht mit einem Durchgang und 25 % nach Verhältniswahlrecht besetzt. Auch hier soll jeder Kandidat sich mit einer Liste verbinden, wobei auch die Verbindung mit mehreren Listen möglich ist, wobei dann wiederum für die direkt gewählten Kandidaten ein Stimmenabzug bei der Verteilung der Sitze nach Verhältniswahlrecht erfolgt. Gemäß Art. 83 Abs. 1 Ziffer 2 nehmen an der Verteilung der Sitze nur die Listen teil, die auf nationaler Ebene mindestens 4 % der gültigen Stimmen erzielt haben. Die Verteilung der Sitze auf die Listen erfolgt dann, ähnlich wie bei den Gruppen für den Senat, durch Teilung der Wählerzahlen für die Listen durch den Wahlquotienten, um festzustellen, wie viele Sitze auf eine Liste entfallen; danach wird die Verteilung der Sitze auf die Listen der

einzelnen Wahlkreise vorgenommen und schließlich folgt die Sitzverteilung konkret auf die jeweiligen Kandidaten. Eine Ausnahme von dieser Regel ist wiederum nicht vorgesehen, außer für das Aosta-Tal, dem nur ein Abgeordneter zusteht, der demgemäß im Wege der Direktwahl gewählt wird. Damit ist auch für die Abgeordnetenversammlung festzustellen, daß eine der Grundmandatsklausel vergleichbare Ausnahme fehlt.

Die Wahlrechtsbestimmungen für die Wahlen zum italienischen Parlament sehen mithin für die 25 % der Mitglieder, die nach Verhältniswahlrecht bestimmt werden, eine der Grundmandatsklausel vergleichbare Regelung nicht vor. Es soll aber nicht unerwähnt bleiben, daß im Rahmen des Schutzes von Minderheiten auf regionaler Ebene Sonderregeln für die Gewährleistung der Repräsentanz von Minderheiten in den regionalen Selbstverwaltungsorganen, Regionalrat bzw. Provinzialrat bestehen.

8. Luxemburg

Luxemburg kennt zwar das Verhältniswahlrecht, aber keine Grundmandats- oder Sperrklauseln¹³.

9. Niederlande

Die Niederlande wenden gemäß Art. 53 Grundwet das Verhältniswahlrecht an. Das niederländische Wahlrecht kennt keine feste Sperrklausel. Abgegebene Stimmen werden aber bei den Wahlen zu der Zweiten Kammer dann nicht mehr berücksichtigt, wenn sie eine variable "Wahlschwelle" bei der Verteilung der Restsitze nicht erreichen. Im einzelnen ergibt sich dabei die Verteilung der Sitze wie folgt: Zunächst wird die Gesamtanzahl der abgegebenen gültigen Stimmen durch die Anzahl der zu verteilenden Sitze geteilt. Dieses Ergebnis wird Wahlteiler genannt¹⁴. In einem zweiten Schritt werden die den einzelnen Listen zugefallenen Stimmen durch diesen Wahlteiler geteilt. Die abgerundeten Ergebnisse stellen dabei die Verteilung der "vollen Sitze" dar¹⁵. Für die Verteilung der restlichen Sitze bestehen zwei Möglichkeiten. Sind wie bei den Parlamentswahlen 19 oder mehr Restsitze zu verteilen, wird das System des größten Mittlungsergebnisses angewandt. Ist die Anzahl kleiner als 19 wird das System des größten Überschusses angewandt (Art. P 7 Kieswet).

¹³ Die einschlägigen Bestimmungen finden sich in Art. 51 (5) Constitution du 17 octobre 1868 (révisée) sowie Art. 136–140 Loi électorale du 13 juillet 1924.

¹⁴ Art. P 5 Kieswet.

¹⁵ Art. P 6 Kieswet.

Dabei ist nur bei dem System des größten Mittelungsergebnisses die Wahlschwelle von Bedeutung. Hierbei wird jeder Liste zu den schon erhaltenen Sitzen ein Sitz hinzuaddiert. Danach werden die auf die einzelnen Listen entfallenden Stimmen durch die schon erhaltenen Sitze plus eins geteilt. Diese Ergebnisse werden miteinander verglichen, die Verteilung der Restsitze geschieht nach der Reihenfolge des jeweils höchsten Ergebnisses.

Für die Wahl zu der Zweiten Kammer des niederländischen Parlamentes gilt die eingangs erwähnte Besonderheit der Wahlschwelle (Art. P 7 Abs.2 Kieswet). Listen werden bei der Verteilung der Restsitze nicht berücksichtigt, wenn die Anzahl der erreichten Stimmen kleiner als der Wahlteiler ist¹⁶. Diese Listen werden also weder bei der Verteilung der vollen Sitze noch bei der Verteilung der Restsitze berücksichtigt.

Aufgrund der Wahlschwelle gem. Art. 7 Abs.2 Kieswet werden bei diesem Verfahren die Listen nicht berücksichtigt, deren Stimmenanzahl unter dem Wahlteiler liegt. Für Wahlen zu den Provinzialen Staten (Vertretung auf Provinzebene) und zu Gemeinderäten mit mehr als 19 Mitgliedern gilt diese Beschränkung dagegen nicht.¹⁷

Auch im Falle von Listenkombinationen findet sich eine Beschränkung. Aufgrund Art. P 4 Kieswet nehmen Listenkombinationen nur dann an der Verteilung der Stimmen teil, wenn zumindest zwei der verbundenen Listen jeweils einen Sitz erworben hätten, auch wenn sie keine Kombination gebildet hätten. Dabei gilt die zusätzliche Beschränkung, daß eine an der Kombination teilnehmende Liste, die alleine keinen Sitz errungen hätte, so behandelt werden muß, als würde sie an der Kombination nicht teilnehmen (Art. P 4 Abs.2 Kieswet).

10. Österreich

Nach Art. 26 Abs. 1 Bundesverfassungsgesetz (B-VG) gilt in Österreich das Verhältniswahlrecht. Das österreichische Recht kennt darüber hinaus auch Grundmandatsklauseln. Während Grundmandate früher, d.h. bis zur Wahlrechtsreform vom 1. Januar 1993, als alleinige Zugangshürde bestanden¹⁸, enthält das österreichische Wahlrecht jetzt eine Kumulation von Regelungen über Grundmandate und Sperrklauseln. Die National-

¹⁶ D.J. Elzinga, *Het nederlandse Kiesrecht*, 1989.

¹⁷ *Ibid.*, 149.

¹⁸ §102 Absatz I des Bundesgesetzes vom 27.11.1970 über die Wahl des Nationalrates, BGBl. 391 (Nationalrats-Wahlordnung 1971 mit Novellierungen 1971/194; 1973/280; 1977/403; 1979/93; 1983/136; 1984/232; 1990/148) – Anlage 5.

rats-Wahlordnung (NRWO)¹⁹ sieht dabei drei Ermittlungsverfahren vor, in welchen Grundmandatsklauseln und Sperrklauseln miteinander verknüpft sind. Zunächst werden die 183 Mandate auf die neun Landeswahlkreise, die sich mit den Bundesländergrenzen decken, nach dem Hareschen System verteilt. Die derart aufgeteilten Mandate werden in gleicher Weise auf die Regionalwahlkreise verteilt²⁰.

Das erste Ermittlungsverfahren findet im Regionalwahlkreis statt. Jede Partei erhält im Regionalwahlkreis so viele Mandate, wie die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist (§ 97 NRWO). Die Wahlzahl wird aus dem Quotienten der Gesamtsumme der im Landeswahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen im Verhältnis zu den zu vergebenen Mandaten ermittelt (§ 96 II NRWO)²¹.

Am zweiten Ermittlungsverfahren im Landeswahlkreis nehmen nur solche Parteien teil, die entweder in einem der 43 Regionalwahlkreise ein Mandat ("Grundmandat") oder bundesweit 4 % der gültigen Stimmen erzielt haben (§ 100 I NRWO). Im Landeswahlkreis erhält jede Partei so viele Mandate, wie die Wahlzahl in ihrer Landesparteiliste enthalten ist. Bereits im ersten Ermittlungsverfahren erzielte Mandate werden dabei angerechnet (§ 101 I 2 NRWO) ("Auffüllverfahren"²²). Die Wahlzahl ist dieselbe wie im ersten Verfahren. Die Zuweisung der Mandate an die Bewerber der Landesparteilisten bestimmt sich nach § 102 NRWO.

Das dritte Ermittlungsverfahren ist im Gegensatz zur früheren Regelung des § 102 Nationalratswahlordnung von 1971 als "bundesweiter Proportionalausgleich" und nicht als ein bloßes Reststimmungsverfahren konzipiert²³.

Die Aufteilung der Mandate erfolgt unter Berücksichtigung aller für die in Betracht kommenden Parteien abgegebenen Stimmen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl. Anspruch auf Zuweisung von Mandaten haben die wahlwerbenden Parteien in diesem Verfahren nur, wenn sie

- zum einen einen Bundeswahlvorschlag eingebracht haben (§ 106 I NRWO),
- und zum anderen nicht gemäß § 107 II NRWO ausgeschlossen sind.

¹⁹ Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats-Wahlordnung 1992 – NRWO), BGBl. 1992/471 mit Novellierungen 1994/505 und 1995/18).

²⁰ Vgl. §§ 1–4 NRWO.

²¹ Die Zuweisung der Mandate an die Regionalbewerber der Regionalparteilisten erfolgt gemäß § 98 NRWO.

²² R. Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, Österreichische Juristen-Zeitung 1994, 289 (295)

²³ T. Öhlinger, Verfassungsrecht (2. Auflage), 1995.

Das ist der Fall, wenn ihnen im ganzen Bundesgebiet entweder kein Mandat in einem Regionalwahlkreis oder weniger als 4 % der abgegebenen gültigen Stimmen zugefallen sind. Im Ergebnis müssen die Parteien also am zweiten Ermittlungsverfahren teilgenommen haben, um bei dem Proportionalausgleich berücksichtigt zu werden.²⁴

Die Folge ist, daß eine Partei, die ein Grundmandat in einem Regionalwahlkreis gewonnen hat, am Proportionalausgleich teilhat, auch wenn sie weniger als 4 % der Stimmen erhalten hat, sofern die andere Bedingung – Einbringung eines Bundeswahlvorschlags²⁵ – erfüllt ist²⁶.

Die Frage des gleichen Erfolgswerts im Zusammenhang mit Grundmandaten wird in Österreich zwar aufgeworfen, nicht jedoch speziell im Hinblick auf §107 II NRWO. Das erklärt sich daraus, daß es in Österreich vor der Wahlrechtsreform von 1992 keine Prozentklausel gab, sondern Voraussetzung für den Einzug in den Nationalrat stets das Erringen eines Grundmandates war.²⁷ Die 4 %-Klausel ist im österreichischen Recht ein zusätzlicher Weg, um ein Mandat im Nationalrat zu erhalten. Der österreichische Verfassungsgerichtshof hält die Zulässigkeit von Grundmandaten für unproblematisch²⁸. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl beinhaltet nach der Judikatur des VfGH nur den gleichen Zählwert der Stimmen im Abstimmungsverfahren und verlangt keinen gleichen Erfolgswert der Stimmen (VfGH 51g. 1381/1931; 3653/1959)^{29, 30}. Er hat insoweit ausgeführt:

“... Es ist unmöglich, die abgegebenen, gleich gezählten Stimmen so auszuwerten, daß sie einen gleichen Erfolgswert haben. Die Wirkung des gleichen Wahlrechtes ist daher mit der Zählung der abgegebenen Stimmen erschöpft.

²⁴ Schick (Anm. 22), 296; ders., in: Probleme der Wahlrechtsreform 1992, Juristische Blätter 1994, 101 (103).

²⁵ Die Voraussetzungen für einen Bundeswahlvorschlag, der ersten Bedingung des §107 II NRWO, ergeben sich aus §106 iVm §42 NRWO. Danach kann ein Bundeswahlvorschlag nur von einer Partei eingebracht werden, die Landesvorschläge eingebracht hat (§106 I NRWO). Der Landeswahlvorschlag muß von wenigstens drei Mitgliedern des Nationalrats oder von (je nach Landeswahlkreis) 100, 200, 400 oder 500 im Landeswahlkreis Wahlberechtigten unterschrieben sein (§42 II NRWO).

²⁶ Also nimmt etwa auch eine Partei mit nur 1 % der Stimmen somit am dritten Ermittlungsverfahren teil, sofern sie ein Grundmandat in einem Regionalwahlkreis errungen hat. Ihre Aussichten auf Zuweisung eines Mandats sind jedoch gering, da bei 183 Mandaten nicht entsprechend viele “Auffüllmandate” vorhanden sind.

²⁷ Vgl. §102 I Nationalrechtswahlordnung von 1971.

²⁸ Vgl. VfSlg. 12647/1991 mit Verweis auf VfSlg. 1381/1931 und 3653/1959. Siehe insbesondere das oben aufgeführte Zitat.

²⁹ Öhlinger (Anm. 23), 138.

³⁰ *Ibid.*

Das Prinzip des gleichen Wahlrechtes kann somit keinen Einfluß auf jene Regelungen haben, die den Erfolgswert bestimmen ...”.³¹

Auch in der Literatur wird das Problem des Verhältnis von Grundmandaten zur 4 %-Klausel, soweit ersichtlich, nicht diskutiert, zumal sich mit dem Proportionalausgleich auf Bundesebene die Ungleichheit des Erfolgswerts tendenziell gemindert hat³².

Auch innerhalb der Diskussion zum Prinzip des Verhältniswahlrechts nimmt der Verfassungsgerichtshof zum Grundsatz des gleichen Erfolgswerts Stellung:

“... [es ist] für das Wesen des Verhältniswahlsystems charakteristisch, daß nach der Idee der Proportionalität möglichst allen politischen Parteien eine verhältnismäßige Vertretung gewährt werden soll, doch blieben davon jene kleinen Gruppierungen ausgenommen, die nicht einmal die Mindestzahl an Stimmen, die sogenannte Wahlzahl, erreichen, über die eine Partei verfügen muß, um wenigstens einen Abgeordneten zu stellen; diese Wahlzahl nämlich ist nach herrschender Auffassung mit dem Proportionalwahlssystem wesensnotwendig verknüpft. Insoweit erfährt das Verhältniswahlprinzip – durch die Einrichtung des sogenannten “Grundmandats” – eine der Verfassungsrechtslage gemäße notwendige Einschränkung: Nach § 102 NRWO [i.d.F. aus dem Jahre 1971, d. Verf.] haben folglich Parteien, denen im ersten Ermittlungsverfahren im ganzen Bundesgebiet kein Mandat zugefallen ist, auch im zweiten Ermittlungsverfahren – das nicht isoliert, sondern nur in Verbindung mit dem ersten zu sehen ist – auf die Zuweisung von Restmandaten keinen Anspruch...”.³³

Insgesamt ergibt sich somit, daß das Grundmandat als Hürde für den Einzug in den Nationalrat für verfassungsmäßig erachtet wurde. Wer ein Mandat in einem Regionalwahlkreis erringt, wird beim Proportionalausgleich berücksichtigt. Die Frage der Erfolgsungleichheit, der Stimmen in diesem System, wird nicht problematisiert. Den unterschiedlichen Erfolgswert nimmt der Verfassungsgerichtshof in Kauf.

³¹ VfSlg. 3653/1959, 467 (469).

³² H. Neisser/M. Handstanger/R. Schick, Das Bundeswahlrecht, 1994, Artikel 26, 76.

³³ VfSlg. 12647/1991, 211 (215). Hervorhebung durch den Verf.

11. Portugal

Art. 155 der portugiesischen Verfassung bestimmt:

“Das Gesetz darf nicht durch Erfordernis eines landesweiten Mindestprozentsatzes von Stimmen die Anrechnung der auf die Stimmen entfallenden Mandate einschränken”.

Eine landesweite Sperrklauselregelung ist daher verfassungsrechtlich nicht möglich. Eine regionale Sperrklausel wurde nicht eingeführt. Ferner ist in Art. 155 Const. und Art. 13 des Wahlgesetzes ein reines Verhältniswahlrecht vorgesehen, so daß für eine Grundmandatsklausel kein Bedürfnis besteht.

12. Schweden

Die Regelung der Wahlen³⁴ zum schwedischen Riksdag finden sich ganz überwiegend im 3. Kapitel der Regeringsform (RF), dem wichtigsten der schwedischen Verfassungsgesetze, vom 1. Januar 1974 (mit späteren Änderungen). Gemäß Kap. 3 §1 RF besteht der Reichstag aus 349 Abgeordneten, die in freier, geheimer und direkter Wahl gewählt werden.

Nach Kap. 3 §6 RF wird Schweden für Wahlen in Wahlkreise – und zwar gemäß Kap. 2 §1 Vall in 28 Wahlkreise – eingeteilt. Die insgesamt 349 Mandate umfassen 310 sog. feste Wahlkreismandate und 39 sog. Ausgleichsmandate. Die Aufteilung der festen Wahlkreismandate geschieht alle drei Jahre neu auf der Grundlage der Bevölkerungszahl eines jeden Wahlkreises im Verhältnis zur Gesamtbevölkerungszahl Schwedens.

Nach Kap. 3 §7 RF werden die Mandate (und zwar feste Wahlkreis- wie Ausgleichsmandate) auf diejenigen Parteien aufgeteilt, die mehr als 4 % der landesweit abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigt haben; eine Ausnahme gilt für Parteien, die zwar landesweit diese Sperrklausel nicht überschritten haben, jedoch in einem Wahlkreis mindestens 12 % der dort abgegebenen Stimmen erreicht haben: Diese nehmen an der Verteilung der auf diesen Wahlkreis entfallenden festen Wahlkreismandate teil.

Zunächst werden gemäß Kap. 8 §8 RF die festen Wahlkreismandate eines jeden Wahlkreises entsprechend den in einem jeden Wahlkreis von den einzelnen Parteien erzielten Stimmen auf die Parteien verteilt, welche die landesweit geltende 4 %-Sperrklausel überwunden beziehungsweise im je-

³⁴ Vgl. zum folgenden auch E. Holmberg/ N. Stjernquist, Vår Författning, 18. Aufl. 1992, 79 ff.

weiligen Wahlkreis mehr als 12 % der dortigen Stimmen auf sich vereinigt haben. Danach erfolgt die Verteilung der Ausgleichsmandate auf die Parteien, welche die landesweite Sperrklausel von 4 % überwunden haben: Dabei wird zunächst anhand der landesweit von den einzelnen Parteien erzielten Stimmenzahl berechnet, welcher Anteil ihnen an den insgesamt 349 Mandaten zusteht. Von dieser Zahl wird dann die Zahl der errungenen festen Wahlkreismandate abgezogen; die Differenz ergibt die Zahl der Ausgleichsmandate. Hat eine Partei zwar die landesweite Sperrklausel von 4 % nicht überwunden, aber in einem (oder mehreren) Wahlkreis(en) die spezifische Sperrklausel von 12 % überschritten, werden die so errungenen festen Wahlkreismandate dieser Partei zunächst von der Gesamtzahl von 349 Mandaten abgezogen³⁵. Zu bemerken ist schließlich noch, daß bei der genannten Berechnung möglicherweise entstehende Überhangmandate nicht durch weitere Ausgleichsmandate ersetzt werden, die Gesamtzahl von 349 Abgeordneten also nicht überschritten wird.

Falls man also in der Regelung des schwedischen Wahlsystems, derzufolge Parteien, die in einem Wahlkreis mehr als 12 % der Stimmen auf sich vereinigt haben, die so gewonnenen Mandate behalten können, auch wenn sie landesweit die Sperrklausel von 4 % nicht überschritten haben, überhaupt eine Ähnlichkeit mit der Grundmandatsklausel des deutschen Wahlsystems sehen möchte, ist zu betonen, daß in Schweden eine solche regionale Stärke einer Partei nicht dazu führt, daß sie trotz des fehlenden Überschreitens der landesweiten Sperrklausel am landesweiten Verhältnisgleich teilnehmen kann.

13. Spanien

Art. 168.3 der spanischen Verfassung sieht vor:

“Die Wahl findet in jedem Wahlbezirk statt, indem die Kriterien einer verhältnismäßigen Vertretung befolgt werden”.

Die genaue Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems erfolgt in den Art. 161 ff. des Wahlgesetzes, wobei es in Art. 163.1a heißt:

“Diejenigen Kandidaturen, die nicht mindestens 3 % der in dem Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreichen, werden nicht erfaßt”.

Damit wird eine 3 %-Sperrklausel eingeführt, allerdings nur auf der Ebene des Wahlbezirks und nicht landesweit. Aus diesem Grund ist die tatsächliche Wirkung der Klausel sehr gering. Es findet sich keine Bestimmung, wonach eine Partei, die in einem Wahlbezirk 3 % der Stimmen er-

³⁵ Zu betonen ist allerdings, daß dieser Fall bisher noch nicht eingetreten ist.

reicht, in einem anderen jedoch nicht, mit der Gesamtzahl der erreichten Stimmen am Verhältnisausgleich teilhat.

In der Literatur wird teilweise befürwortet, eine landesweite 5%-Klausel einzuführen und als Ausgleich für regionale Parteien eine Ausnahmeregelung zu schaffen: Diese müßten in der autonomen Region oder in der Gesamtheit der Wahlbezirke, in der sie antreten, eine Stimmenzahl von 10–15% erreichen, um im nationalen Parlament vertreten zu sein.³⁶

14. Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich kennt ein reines Mehrheitswahlrecht, so daß sich von vornherein keine Probleme einer etwaigen Grundmandatsklausel ergeben können.

³⁶ Vgl. etwa Francisco F. Segado, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, 1986, 89.

