

Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada

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

I. Zusammenfassender Bericht

Im Auftrag des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (schriftliche Anfrage der Berichterstatterin im Verfahren 2 BvF 1/95 vom 5.12.1996) haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, zur Rechtslage in anderen Staaten hinsichtlich der Wahlkreiseinteilung Stellung genommen. In die Untersuchung wurden 17 Staaten einbezogen, darunter – mit Ausnahme Portugals – alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Kanada, Norwegen und die USA.

Vor dem Hintergrund der relativ kurzen Bearbeitungszeit konnten nur die leichter zugänglichen Materialien beschafft und ausgewertet werden, so daß die Berichte in einzelnen Fällen eher knapp gehalten werden mußten. Zusammenfassend lassen sich folgende Feststellungen treffen:

1. Relevanz der vom Senat aufgeworfenen Fragen in den einzelnen untersuchten Staaten

Zunächst läßt sich sagen, daß sich die im Verfahren 2 BvF 1/95 aufgeworfenen Fragen in einigen der untersuchten Staaten in dieser Form so nicht stellen, weil entweder die Verfassung selbst die Wahlkreise festlegt (so etwa in Luxemburg) oder weil das gesamte Wahlgebiet einen einheitlichen Wahlbezirk bildet (Niederlande).

Darüber hinaus kommt es in der Mehrheit der untersuchten Rechtsordnungen bei Bevölkerungsverschiebungen nicht zu einer Anpassung der Wahlkreisgrößen, sondern stattdessen zu einer Veränderung der Zahl der auf einen Wahlkreis entfallenden Mandate. Diese Feststellung gilt für Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich (im Hinblick auf die Frage, wieviel Mandate auf ein Département entfallen), Griechenland, Norwegen,

* Das Gutachten wurde am 29.1.1997 dem Bundesverfassungsgericht übermittelt.

Österreich, Schweden, die Schweiz, Spanien sowie für die USA (dort im Hinblick auf die Frage, wieviel Mitglieder des Repräsentantenhauses pro Staat gewählt werden). Gleichwohl stellt sich dort das strukturell ähnliche Problem, unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende Veränderung der Mandatszahl notwendig ist.

Allein in Frankreich (dort im Hinblick auf die Frage der Festlegung der Wahlkreise innerhalb der einzelnen Départements), Großbritannien, Irland, Italien, Kanada und den USA (dort im Hinblick auf die Frage, wie die Wahlkreisgrenzen innerhalb eines Gliedstaates zu ziehen sind) stellen sich die gleichen Fragen wie in der Bundesrepublik Deutschland.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen für eine etwaige Anpassungspflicht

Soweit Anpassungen der auf einen Wahlbezirk entfallenden Mandate beziehungsweise eine direkte Anpassung der Wahlkreise für von Verfassung wegen für erforderlich gehalten werden, ergibt sich eine solche Notwendigkeit entweder aus dem Grundsatz der (Wahlrechts)-Gleichheit (so etwa in Frankreich, Griechenland, Italien, Kanada, USA) oder aber, wie etwa im Falle Irlands oder der Schweiz, aus einer entsprechenden Sonderbestimmung der Verfassung.

3. Faktoren und Kriterien für eine Anpassung

Teilweise finden sich Wahlkreisgrenzen und damit einhergehend zugleich Mindestzahlen an Mandaten für bestimmte, historisch überkommene Wahlbezirke, die zugleich Verwaltungseinheiten oder Gliedstaaten darstellen, in der Verfassung selbst oder wurden von Gesetzes wegen festgelegt, so wie dies etwa in Frankreich (dort für die Départements), Kanada, Norwegen, die Schweiz (dort für die Kantone), Spanien (dort für die Provinzen) und die USA (dort für die Mindestzahl der Mitglieder des Repräsentenhauses pro Gliedstaat) der Fall ist.

Daneben richtet sich die Frage, wieviele Mandate auf einen Wahlkreis entfallen beziehungsweise wie die Wahlkreise zugeschnitten werden, teilweise nach:

- der jeweiligen Bevölkerungszahl (so etwa in Belgien, Griechenland, Irland, Italien, der Schweiz auf Bundesebene sowie auf der Ebene der meisten Kantone),
- der Zahl der dort lebenden Staatsangehörigen (Finnland, Frankreich, Österreich sowie einige Kantone der Schweiz für Kantonalwahlen),

- der Zahl der Wahlberechtigten (Vereinigtes Königreich, Schweden, Spanien, USA) oder schließlich
- einer Mischung verschiedener Faktoren (Dänemark: Einwohnerzahl, Anzahl der Wähler, Bevölkerungsdichte; Kanada: Bevölkerungszahl, gewachsene historische Bindungen, Zusammengehörigkeit bestimmter *communities*, geographische Beschaffenheit des Wahlkreises).

4. Verfahren und Fristen für regelmäßige Anpassungen und Voraussetzungen für zwischenzeitliche Anpassungen aufgrund veränderter Umstände

Relativ häufig hat eine etwaige Anpassung aufgrund regelmäßig stattfindender Volkszählungen oder anderer, vergleichbarer Erhebungen zu erfolgen, so wie dies etwa in Belgien (Volkszählung alle zehn Jahre), Dänemark (alle fünf Jahre), Finnland (regelmäßig vor jeder Wahl), Frankreich (nach jeder zweiten Volkszählung), Griechenland (vor jeder Wahl aufgrund der letzten Volkszählung, die alle zehn Jahre stattfindet), Großbritannien (zwischen zehn und 15 Jahren), Irland (mindestens alle zwölf Jahre), Italien (nach jeder Volkszählung, also jeweils nach zehn Jahren), Kanada (alle zehn Jahre), Österreich (aufgrund einer alle zehn Jahre stattfindenden Volkszählung), Schweden (alle vier Jahre), der Schweiz (auf der Basis der in der Regel alle zehn Jahre stattfindenden Volkszählung) sowie für Spanien (vor jeder Wahl) der Fall ist.

Daneben kann sich aber auch darüber hinaus von Verfassungen wegen eine Anpassungspflicht ergeben. Das Maß verfassungsrechtlich zulässiger Abweichungen ist sehr unterschiedlich, so daß sich keine allgemeinen Aussagen treffen lassen. Teilweise werden dabei Abweichungen verfassungsrechtlich durch eine Bevorzugung kleiner oder abgelegener Gebiets-einheiten gerechtfertigt. Mit am strengsten sind insoweit offenbar die USA (Abweichungen ab etwa 0,7% bei fehlenden sachlichen Gründen unzulässig), sowie Irland (Abweichung von 17% unzulässig), während etwa der französische Conseil Constitutionnel Abweichungen innerhalb eines Départements bis zu 20% zuläßt. Auch die britische Praxis scheint hier relativ großzügig zu verfahren. Gleiches gilt für Kanada, wo regelmäßig eine Abweichung von 25% und in Ausnahmefällen eine Abweichung von 50% als zulässig angesehen wird.

5. Ausmaß der Kontrolle durch gerichtliche Instanzen

In bezug auf die Kontrolldichte von Gerichten konnten nur vereinzelt Feststellungen getroffen werden. Allerdings scheint eine Neigung zu bestehen, der mit der Wahlkreiseinteilung befaßten Institution eine gewisse Beurteilungskompetenz einzuräumen. So können etwa in Frankreich übergeordnete Gründe des öffentlichen Interesses berücksichtigt werden; außerdem kommt eine Aufhebung nur dann in Betracht, wenn die Verfassung offensichtlich mißachtet wurde. Auch im Vereinigten Königreich sind die Gerichte davon ausgegangen, daß die *boundary commission* über ein gewisses Ermessen verfügt. Gleiches gilt in Irland, wo eine offensichtliche Verletzung von Art. 16 der Verfassung vorliegen muß, sowie in Österreich, wo der Verfassungsgerichtshof davon ausgeht, daß der Grundsatz des gleichen Wahlrechts keinen Einfluß auf den Erfolgswert einer Stimme hat. Sehr viel strenger scheint demgegenüber die Praxis in den USA zu sein.

II. Einzelne Länderberichte

1. Belgien

Für die Wahlen zum belgischen Parlament besteht eine Einteilung des Wahlgebietes in 20 Wahlkreise für die Erste Kammer und 3 Wahlkreise für den Senat. Die Wahlen erfolgen dabei nach dem Verhältniswahlrecht¹.

Dabei umfaßt die Erste Kammer gemäß Art. 63 der Verfassung vom 17. Februar 1994 insgesamt 150 Mitglieder. Nach § 2 dieses Artikels erfolgt die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise, indem die jeweilige Bevölkerungszahl durch 150 geteilt wird. Die restlichen Sitze werden auf die Wahlkreise verteilt, deren Überschuß an noch nicht repräsentierter Bevölkerung am größten ist. Art. 63 Abs. 3 bestimmt insoweit ferner, daß die Verteilung der Mitglieder der Ersten Kammer auf die einzelnen Wahlkreise in Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl zu erfolgen hat.

Dabei wird die Bevölkerungsanzahl alle zehn Jahre durch eine Volkszählung oder durch andere durch Gesetz zu bestimmende Maßnahmen festgelegt. Innerhalb von sechs Monaten hat der König sodann das Ergebnis dieser Zählung zu veröffentlichen. Binnen dreier weiterer Monate muß dann die Zuordnung der Anzahl der Abgeordneten auf die einzelnen Wahlkreise erfolgen. Dies geschah zuletzt durch Arrêté Royal

¹ A. A. Len, Handboek van het Belgisch staatsrecht, 1995, 143 ff.

vom 15. Oktober 1993. § 4 des Art. 64 legt schließlich fest, daß die einzelnen Wahlkreise durch Gesetz bestimmt werden.

Im Hinblick auf den Senat schreibt Art. 87 des Code Électoral vor, daß die direkt zu wählenden Senatoren aus drei Wahlkreisen gewählt werden, dem flämischen, dem wallonischen und dem Wahlkreis Brüssel-Hal-Vilvorde. Für den Senat werden dabei gemäß Art. 67 der Verfassung 40 Senatoren direkt gewählt. Diese sind den beiden großen Sprachgruppen zugeordnet. Auf die niederländische Sprachengruppe entfallen hiervon 25, auf die französische 15 Senatoren. Jeweils zehn weitere Senatoren werden von dem jeweiligen Rat der wallonischen und von dem Rat der flämischen Gemeinschaft ernannt. Der Rat der deutschsprachigen Gemeinschaft wählt einen Senator. Darüber hinaus werden schließlich noch von diesen Senatoren in unterschiedlicher Zusammensetzung zehn weitere Senatoren gewählt.

2. Dänemark

Das dänische Parlament besteht aus 179 Mitgliedern, wovon zwei auf den Färöern und zwei in Grönland gewählt werden (vgl. insoweit § 28 der Verfassung iVm § 7 des Wahlgesetzes²). In § 31 der dänischen Verfassung heißt es hierzu:

“(…)

(2) Die näheren Vorschriften über die Ausführung des Wahlrechts werden im Wahlgesetz erlassen, das zwecks Sicherung einer gleichen Repräsentation der verschiedenen unter den Wählern vorhandenen Anschauungen das Wahlverfahren regelt (...)

(3) Bei der örtlichen Mandatsverteilung soll Rücksicht genommen werden auf die Einwohnerzahl, die Anzahl der Wähler und die Bevölkerungsdichte³.

In Ausführung dieser Bestimmung ist Dänemark gemäß § 8 des Wahlgesetzes in drei Landesteile aufgeteilt worden: Kopenhagen-Fredriksberg, Öerne und Jylland. Diese Landesteile sind dann weiter in Groß- und Amtskreise aufgeteilt worden und diese sodann wiederum in sogenannte Aufstellungskreise, von denen es insgesamt 103 gibt⁴. Ein solcher Aufstellungskreis besteht aus einer oder mehreren Kommunen oder einem Teil einer Gemeinde. Gem. Abs. 4 kann das Innenministerium durch Bekanntmachung kleinere Änderungen im Wahlkreisverzeichnis vornehmen.

² Lov 1987-05-13 nr 271 om valg til Folketinget.

³ Hervorh. des Verf.

⁴ A.B. P a d e, in: Karnov, Folketingvalg, 1995, Anm. 28.

Von den insgesamt 175 Mandaten⁵ sind 135 Kreismandate und 40 Zusatzmandate (vgl. insoweit §10 Wahlgesetz). Die Verteilung der Mandate auf die Landesteile und die Groß- und Amtskreise wird durch das Innenministerium festgesetzt und bekanntgegeben⁶. Diese Festsetzung erfolgte nach der Veröffentlichung der Einwohnerzahlen am 1. Januar 1985, 1990, 1995, d.h. alle fünf Jahre⁷. Die Verteilung gilt für die darauf folgende Wahl.

Gem. Abs.2 des §10 Wahlgesetz wird die Verteilung der Mandate aufgrund

“der Zahl [...] die [...] aus der Summe von: 1) Einwohnerzahl, 2) Anzahl der Wähler⁸ bei der vorangegangenen Parlamentswahl und 3) der Fläche in Quadratkilometern multipliziert mit zwanzig”⁹

berechnet wird, vorgenommen. Dies führte dazu, daß im Jahre 1990 ein Kreismandat bei einem Wahlkreis abgezogen und stattdessen einem anderen Wahlkreis zugeschlagen wurde.¹⁰ Detaillierte Berechnungen zur Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise werden vom Innenministerium veröffentlicht¹¹.

Den Amts- beziehungsweise Großkreisen sind zwei bis fünfzehn Mandate zugeordnet¹². Bei den Wahlen im Jahre 1984 wurden zur Erlangung eines Mandat durchschnittlich benötigt: 20.063 Stimmen in der Hauptstadt, 19.263 auf Öerne und 18.037 auf Jylland.

Den kleinsten Wahlkreis stellt die Insel Bornholm dar. Diesem werden zwei Kreismandate zugeteilt. Die Berücksichtigung mit überproportional zwei Mandaten wird dabei damit begründet, daß eine Verhältniswahl mit nur einem Kandidaten evidenterweise keinen Sinn machen würde¹³.

3. Finnland

Der finnische Reichstag besteht gemäß §2 der Reichstagsordnung, die sowohl Wahlrechtsfragen wie auch Geschäftsordnungsfragen regelt, aus

⁵ Die zwei Mandate von den Färöern und die beiden aus Grönland bleiben insoweit außer Betracht.

⁶ Bsp. in Lovtidende Danmark 1990, Nr.217, 2.4.1990.

⁷ Lt. Elk lit, in: Statsvetenskaplig Tidskrift 1994, 3 (4), wird die Verteilung der Mandate nur alle zehn Jahre vorgenommen.

⁸ “vaelgertal”.

⁹ Hervorh. des Verf.

¹⁰ A.B. Pade, in: Karnov, Folketingsvalg, 1993, Anm. 33.

¹¹ P. Germer, Statsforfatningsret, 2. Aufl. 1995, 49.

¹² Chronicle of Parliamentary Elections and Developments, Bd. 25, 61.

¹³ Elk lit (Anm. 7), 3 (4).

insgesamt 200 Abgeordneten¹⁴. Nach § 4 der Reichstagsordnung werden die Abgeordneten durch unmittelbare und proportionale Wahlen gewählt, für die das Land in mindestens zwölf und höchstens achtzehn Wahlkreise eingeteilt sein soll. Weiter heißt es dort:

“Wo die örtlichen Verhältnisse eine Abweichung von der proportionalen Wahlart erfordern, kann der eine oder andere zusätzliche Wahlkreis zur Wahl nur eines Abgeordneten gebildet werden. Näheres wird durch Gesetz geregelt.”

Gem. § 1 des Gesetzes über die Wahl der Reichstagsabgeordneten¹⁵ wird Finnland derzeit in 15 Wahlkreise¹⁶ und zusätzlich den Wahlkreis der Åland-Inseln eingeteilt. In den erstgenannten 15 Wahlkreisen werden durch Verhältniswahl insgesamt 199 Abgeordnete gewählt, auf Åland lediglich einer. Die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise erfolgt dabei gemäß § 1 des Gesetzes über die Wahl der Reichstagsabgeordneten – sieht man einmal von den Åland-Inseln ab – nach der jeweiligen Anzahl der Einwohner mit finnischer Staatsangehörigkeit.

Hierbei ist die Einwohnerzahl des ersten Tages des Jahres vor der Wahl maßgebend. Findet die Wahl jedoch nach dem 1. September statt, ist die Einwohnerzahl des ersten Tages des Wahljahres entscheidend. Die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise wird also vor jeder Wahl vorgenommen. Dies ist Aufgabe des Staatsrates, der rechtzeitig vor der Wahl durch Beschluß entscheidet und diesen im Gesetzblatt veröffentlicht¹⁷ (vgl. dazu § 2 Gesetz über die Wahl der Reichstagsabgeordneten).

4. Frankreich

Das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit ist in der französischen Verfassung in Art. 3 Abs. 3 ausdrücklich anerkannt, wonach das Wahlrecht “... toujours universel, égal et secret” sein muß. Der Conseil Constitutionnel nimmt darüber hinaus für die Herleitung der Wahlrechtsgleichheit auch auf Art. 2 der Verfassung Bezug, wonach alle Staatsbürger vor dem Gesetz gleich sind ohne Unterschied der Herkunft, der Rasse und der Religion. Ferner zieht er Art. 6 der fortgeltenden Menschenrechtserklärung von 1789, nach dem schützende und strafende Gesetze für alle gleich sein müssen¹⁸, heran.

¹⁴ 13.1.1928/7; Finlands Lag, A3, 1798 ff.

¹⁵ 13.6.1969/391; Finlands Lag, A6, 1811 ff.

¹⁶ Näheres findet sich im Gesetz vom 9.11.1973/808.

¹⁷ Vgl. Statsrådets beslut (SRb) vom 20.6.1990/584 für die Wahl im Jahre 1991.

¹⁸ Vgl. zuerst Décision Nr.85–196 vom 8.8.1985, *Récueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1985, 61 (66f.).

Die französische Verfassung von 1958 enthält keine Festlegung des Wahlsystems für die Wahlen der Abgeordneten der Assemblée Nationale. Sie bestimmt in ihrem Art. 24 Abs. 2 lediglich:

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

Auf der Grundlage des Code Électoral von 1958 in der Fassung des Gesetzes vom 11. Juli 1986 werden die Abgeordneten der Assemblée Nationale nach dem System des Mehrheitswahlrechts gewählt¹⁹. Gemäß Art. 124 Code Électoral erfolgen die Wahlen in Wahlkreisen. Als Annex zum Code Électoral ist dabei die Anzahl der Wahlkreise für jedes Département gesetzlich festgelegt worden. Dieser Festlegung liegt ein bestimmtes Verhältnis zwischen der Bevölkerungszahl (Zahl der Staatsbürger) und der Anzahl der Wahlkreise zugrunde. Zugleich und abweichend von diesem Zahlenverhältnis wurden aber jedem Département mindestens zwei Wahlkreise zugeordnet. Ausgehend von dieser gesetzlichen Festlegung der Anzahl der Wahlkreise in einem Département wird die Regierung ermächtigt, die einzelnen Wahlkreise festzulegen²⁰. Diese Ermächtigung zur Festlegung der Wahlkreise wird allerdings in Art. 5 Abs. 3 und 4 des Gesetzes Nr. 86–825 mit einigen Vorgaben verbunden:

So legt das Gesetz fest, daß die Wahlkreise grundsätzlich in einem zusammenhängenden Gebiet gebildet werden sollen. Ausnahmen werden lediglich für Inseln und Enklaven zugelassen. Die Festlegung der Wahlkreise soll daneben grundsätzlich die Grenzen der Kantone berücksichtigen. Das gilt nur dann nicht, wenn die Bevölkerung eines Kantons mehr als 40 000 Staatsbürger beträgt oder für Départements in einem nicht zusammenhängenden Gebiet sowie für die Städte Paris, Lyon und Marseille²¹.

Abweichungen der Bevölkerungszahl unter den Wahlkreisen werden zur Berücksichtigung zwingender Anforderungen des öffentlichen Interesses zugelassen. Die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises darf dabei jedoch nicht um mehr als 20 % von der durchschnittlichen Bevölkerungs-

¹⁹ 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).

²⁰ Vgl. Art. 5 des Gesetzes Nr. 86–825, *ibid.*, zum Ausführungsgesetz s. das Gesetz Nr. 86–1197 vom 24.11.1986, Journal Officiel 1986, 14171.

²¹ Der *canton* stellt im französischen Verwaltungsrecht eine Untergliederung des Départements dar. Unabhängig von einer Dezentralisierung der Départementsverwaltung liegt seine größte Bedeutung in der Einteilung der Wahlkreise für die *conseils généraux* als Vertretungsorgane der Départements, vgl. J. Palard, Canton, in: O. Duhamel/Y. Mény, Dictionnaire Constitutionnel, 1993, 110.

zahl der Wahlkreise des jeweiligen Département abweichen. So heißt es in Art. 5 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 86–825 ausdrücklich:

“Les écarts de population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d’impératifs d’intérêt général; en aucun cas la population d’une circonscription ne peut s’écarter de plus de 20 p. 100 de la population moyenne des circonscriptions du département.”

Daraus folgt, daß im Wahlgesetz keine verbindliche landesweite Durchschnittszahl im Verhältnis zwischen der Zahl der Staatsbürger und der Zahl der Sitze in der Assemblée Nationale festgelegt ist. Die zulässige Schwankung im Verhältnis Staatsbürger und Sitzzahl wird vielmehr allein auf der Grundlage der jeweiligen Durchschnittszahl eines Département bestimmt.

Das Wahlgesetz verlangt schließlich noch, daß die von der Regierung vorgenommene Festlegung der Wahlkreise der jeweiligen demographischen Entwicklung angepaßt wird. Dafür ist vorgesehen, daß eine Überprüfung der Wahlkreiseinteilung nach der zweiten, auf eine Wahlkreis-Festlegung nachfolgenden, Volkszählung zu erfolgen hat (Art. L 125 Abs. 2 Code Électoral).

Mit dem Wahlgesetz vom 11. Juli 1986 hat der Gesetzgeber an die frühere Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel zum Prinzip der Wahlrechtsgleichheit angeknüpft. So hatte der Conseil Constitutionnel in seiner Entscheidung zum *Loi sur l’évolution de la Nouvelle-Calédonie* im Zusammenhang mit der Zahl der Abgeordneten einer Region in den *conseils régionaux* ausgeführt, daß ein Vertretungsorgan, um für das Gebiet und die Bewohner im Sinne von Art. 3 der Verfassung repräsentativ zu sein, auf einer im wesentlichen demographischen Grundlage gewählt werden muß²². Dies bedeutet aus der Sicht des Verfassungsrates allerdings nicht, daß eine solche Repräsentation notwendigerweise streng verhältnismäßig zur Bevölkerung der jeweiligen Wahleinheit sein müsse, noch daß nicht auf zwingende Anforderungen des öffentlichen Interesses Rücksicht genommen werden dürfe. Hierbei seien dem Gesetzgeber allerdings Grenzen gesetzt. In dem Urteil heißt es:

“que s’il ne s’ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu’il ne puisse être tenu

²² Vgl. zuerst Décision Nr. 85–196 vom 8.8.1985, Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel, 1985, 61 (67): “... pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l’article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques; ...”.

compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée ..."²³.

Im Wahlgesetz vom 11. Juli 1986 greift der Gesetzgeber einerseits die Formel von den zwingenden Anforderungen des öffentlichen Interesses wieder auf und konkretisiert zugleich die zulässigen Abweichungen vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit andererseits auf höchstens 20 % auf der Grundlage der Durchschnittszahl in einem Département.

Diese Ausgestaltung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hat der Conseil Constitutionnel in seiner Entscheidung vom 1./2. Juli 1986 als zulässige Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit angesehen²⁴. Indem der Conseil Constitutionnel die in seiner Entscheidung vom 8. August 1985 entwickelten Grundsätze in Erinnerung ruft, geht der Verfassungsrat zunächst auf die Mindestzahl von zwei Abgeordneten je Département ein. Der Gesetzgeber habe damit eine enge Verbindung (*un lien étroit*) zwischen den Abgeordneten und den Wählern sichern wollen. In der Mindestzahl könne zwar eine Ungleichheit zugunsten bevölkerungsärmerer Départements liegen. Aufgrund der Bevölkerungsverteilung der letzten Volkszählung und angesichts der wenigen Départements, die von der gesetzlichen Mindestzahl begünstigt seien, ergebe sich daraus jedoch keine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit. Allerdings bedeute dies, daß die durch die Mindestzahl hervorgerufenen Ungleichheiten nicht durch die Bestimmungen über die Festlegung der Wahlkreise innerhalb der Départements spürbar vergrößert werden dürften.

Im Zusammenhang mit der Prüfung der 20%-Abweichungsklausel bei der Festlegung der Wahlkreise innerhalb der Départements führt der Verfassungsrat weiter aus, der Gesetzgeber habe hier – wie Abs. 2 zeige – die bestehenden Kantons Grenzen grundsätzlich hinnehmen wollen oder – wie sich aus der Gesetzgebungsgeschichte ergebe – die *realités naturelles* bestehender geographischer Einheiten respektieren wollen. Aufgrund dieser Erwägungen hält der Conseil Constitutionnel die 20%-Abweichungsklausel für mit der Wahlrechtsgleichheit vereinbar.

Während demnach weder die Mindestzahl von Abgeordneten je Département noch die 20%-Abweichungsklausel außerhalb des Gestaltungsraums des Gesetzgebers liegen, kann allerdings nach Ansicht des Conseil Constitutionnel die Kumulation dieser Bestimmungen die Wahlrechts-

²³ *Ibid.*

²⁴ Décision Nr. 86-208 vom 1./2.7.1986, Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel, 1986, 78 ff.

gleichheit verletzen. In bezug auf die Abweichung von den Kantonsgrenzen bei der Festlegung der Wahlkreise begrenzt der Conseil Constitutionnel daher die zulässigen Ausnahmen auf die im Gesetz bereits zugelassenen Fälle. Hinsichtlich der 20%-Abweichungsklausel sieht der Conseil Constitutionnel den Rückgriff auf die Höchstzahl von 20% nur in wohlbegründeten und begrenzten Ausnahmefällen für zulässig an, in denen der Gesetzgeber bestimmte zwingende Anforderungen des öffentlichen Interesses verfolge. Auch in diesen Fällen dürfe aber die Festlegung der Grenzen eines Wahlkreises nicht willkürlich erfolgen. Im einzelnen führt der Conseil Constitutionnel dazu aus:

“la mise en oeuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés; que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution; ...”²⁵.

Die Bestimmung über die regelmäßige Überprüfung der Wahlkreiseinteilung gemäß Art. L 125 Abs.2 des Code Électoral²⁶ veranlaßte den Conseil Constitutionnel, das in der Entscheidung vom 8. August 1985 entwickelte Erfordernis einer demographisch richtigen Repräsentation weiterzuentwickeln. Der Conseil Constitutionnel führt hierzu aus, daß der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit beinhalte, daß eine regelmäßige Überprüfung der Wahlkreiseinteilung am Maßstab der demographischen Entwicklung stattfindet:

“Considérant que le respect dû au principe de l'égalité de suffrage implique que la délimitation des circonscriptions électorales pour la désignation des députés fasse l'objet d'une révision périodique en fonction de l'évolution démographique; ...”²⁷.

Dabei äußerte der Conseil Constitutionnel jedoch Zweifel, ob die erforderliche Überprüfung auf die jeweils zweite Volkserhebung nach einer Wahlkreiseinteilung beschränkt werden könne. Der Conseil Constitutionnel führte aus, eine Veränderung der demographischen Entwicklung könne nach jeder Volkserhebung feststellbar werden. Soweit Art. L 125 Abs.2 Code Électoral damit unvereinbar sei, bleibe die Vorschrift ohne Wirkung²⁸, da der Gesetzgeber sich nicht selbst für die Zukunft zu einem

²⁵ *Ibid.*, 84.

²⁶ S.o. Anm. 19.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Der Conseil Constitutionnel spricht von einem “caractère inopérant”, *ibid.*

bestimmten Handeln verpflichten könne. Mithin sah sich der Conseil Constitutionnel nicht veranlaßt, über die Verfassungsmäßigkeit von Art. L 125 Abs.2 Code Électoral zu entscheiden.

Praktische Erfahrungen mit dieser Überprüfungspflicht sind nicht bekannt. Es ist nicht erkennbar, daß das Gesetz Nr. 86–1197 vom 24. November 1986²⁹, mit dem die Wahlkreise bestimmt wurden, bis heute geändert worden wäre³⁰.

Bei der Handhabung der aufgestellten Grundsätze räumt der Conseil Constitutionnel dem Gesetzgeber beziehungsweise der Regierung einen breiten Gestaltungsraum ein. Er beschränkt seine Kontrolle darauf, ob die Verfassungsgrundsätze offensichtlich mißachtet (*manifestement méconnu*) wurden. Nachdem anstelle der Regierung das Parlament die Einteilung der Wahlkreise durch Gesetz auf der Grundlage von Art. 5 des Gesetzes vom 11. Juli 1986 vorgenommen hatte, wurde der Conseil Constitutionnel wiederum angerufen. In seiner Entscheidung vom 18. November 1986 hielt er das Gesetz für vereinbar mit den in seiner Entscheidung vom 1./2. Juli 1986 aufgestellten Grundsätzen³¹. Bei dieser Gelegenheit stellte der Conseil Constitutionnel klar, daß ihm selbst keine dem Parlament vergleichbare Einschätzungsbefugnis zukomme, von ihm mithin auch nicht beurteilt werden dürfe, ob der Gesetzgeber die ausgeglichene Wahlkreiseinteilung vorgenommen habe³².

Ein weiteres Beispiel für die Kontrolldichte des Conseil Constitutionnel stellt die Entscheidung vom 8. August 1985 zur *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie* dar. In dieser Entscheidung hatte sich der Conseil Constitutionnel zum ersten Mal zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wahlrechtsgleichheit geäußert, allerdings nicht am Beispiel einer Wahlkreiseinteilung, sondern in bezug auf die vorausliegende Festlegung der Anzahl der Abgeordneten je Département beziehungsweise in diesem Fall je Region für die Wahlen zu den Regionalräten. Der Conseil Constitutionnel hatte hier die Festlegung der Anzahl der Abgeordneten der unterschiedlichen Regionen in den *conseils régionaux* wegen eines offensichtlichen Einschätzungsfehlers verworfen, da dem Grundverhältnis von einem *conseiller régional* zu 100 Staatsangehörigen Abweichungen bis zu einem Verhältnis von 213 Staatsangehörigen zu einem *conseiller* gegen-

²⁹ S.o. Anm. 20.

³⁰ Vgl. B. Maligner, Code Électoral, 7. Aufl. 1995, 238.

³¹ Décision Nr. 86–218 vom 18.11.1986, Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel, 1986, 167 ff.

³² "la délimitation la plus équitable", *ibid.*, 170.

überstanden³³. Bei der dadurch erforderlich gewordenen Neufassung der Festlegungen ergaben sich noch Abweichungen von 1 zu 1,83 statt zuvor 1 zu 2,13³⁴. In seiner Entscheidung vom 23. August 1985 hat der Conseil Constitutionnel diese Abweichung als noch zulässig angesehen³⁵.

Zusammengefaßt ergibt sich daraus, daß im französischen Recht Wahlkreiseinteilungen aufgrund vorgegebener Festlegungen der Anzahl der Wahlkreise je Département erfolgen. Diese Festlegung unterliegt selbst der verfassungsgerichtlichen Überprüfung am Maßstab offensichtlicher Einschätzungsfehler. Innerhalb des vorgegebenen Verhältnisses von Bevölkerung und Anzahl der Wahlkreise hat der Conseil Constitutionnel die gesetzliche Höchstzahl einer 20%igen Abweichung in einem Wahlkreis von dem durchschnittlichen Verhältnis innerhalb eines Département als eine zulässige Ausübung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums angesehen. Ohne weitere Erörterung zieht der Conseil Constitutionnel bei seinen Erwägungen zur Wahlrechtsgleichheit die Anzahl der französischen Staatsangehörigen pro Wahlkreis, nicht die der Wahlberechtigten heran. Das Wahlgesetz verlangt periodische Überprüfungen der Wahlkreiseinteilung. Praktische Erfahrungen mit diesen Überprüfungen und gegebenenfalls mit Anpassungen sind nicht bekannt.

5. Griechenland

Die Wahlkreise in Griechenland werden gemäß Art. 54 Abs.1 in Verbindung mit Art. 43 Abs.5 und Art. 72 Abs.1 der griechischen Verfassung per Gesetz bestimmt. Diese Verfassungsbestimmungen ordnen die Einteilung des Landes in mehrere Wahlkreise an, überlassen aber dem einfachen Gesetzgeber die genaue Festlegung eines jeden Wahlkreises. Die Freiheit des Gesetzgebers ist aber nicht uneingeschränkt. Der allgemeine Gleichheitssatz in Art. 4 Abs.1 der griechischen Verfassung in Verbindung mit Art. 51 Abs.3, der die Wahl als "unmittelbar, allgemein, geheim" beschreibt, verpflichtet den Gesetzgeber, das gleiche Verhältnis von Abgeordnetenzahl und Bevölkerung in allen Wahlkreisen vorzusehen³⁶.

³³ Décision Nr.85-196 vom 8.8.1985, *Récueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1985, 61 (67); vgl. zu den Zahlenangaben J.-C. Masclat, *Droit électoral*, 1989, 186.

³⁴ Vgl. Masclat, *ibid.*, 190.

³⁵ Décision Nr.85-197 vom 23.8.1985, *Récueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1985, 70.

³⁶ Vgl. A. Manassis, *Die Gewährleistungen der Einhaltung der Verfassung*, 1975, Bd. 2, 259 (in griechischer Sprache).

Von zentraler Bedeutung ist auch die Bestimmung des Art. 54 Abs.2 der griechischen Verfassung, wo es heißt, daß “die Zahl der Abgeordneten eines jeden Wahlkreises aufgrund der ordnungsgemäß festgestellten Bevölkerungszahl festgesetzt [wird], wie sie sich aus der letzten Volkszählung ergibt.”

Wie bereits erwähnt, erfolgt die Einteilung der Wahlkreise auf der Grundlage der Bevölkerungszahl und nicht der Wahlberechtigten.

Griechenland ist in 56 Wahlkreise eingeteilt, die den Verwaltungsbezirken (Nomoi) entsprechen. Wegen der verhältnismäßig größeren Bevölkerungszahl bildet der Großraum Athen (Nomos Attiki) gemäß Art. 1 Abs.2 WahlG fünf Wahlkreise, während Thessaloniki (Nomos Thessaloniki) zwei Wahlkreise bildet³⁷.

288 der insgesamt 300 Abgeordneten werden gemäß Art. 51 Abs.1 und 3 der griechischen Verfassung in den Wahlkreisen nach dem Grundsatz der verstärkten Verhältniswahl gewählt. Die restlichen 12 Mandate werden gemäß Art. 54 Abs.3 der griechischen Verfassung einheitlich im ganzen Staatsgebiet gewählt, wobei diese Sitze entsprechend dem allgemeinen Wahlerfolg der Parteien verteilt werden.

Ein besonderes Gesetz (WahlG)³⁸ regelt die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise. In Art. 2 WahlG heißt es, daß dies durch die Teilung der Einwohnerzahl des Staatsgebietes, wie sie sich aus der letzten ordnungsgemäß festgestellten Bevölkerungszahl ergibt, durch die Zahl der insgesamt 300 Abgeordneten und durch Aufteilung der Sitze im Verhältnis zur Einwohnerzahl eines jeden Wahlkreises auf der Grundlage der vollen Quotienten und der höchsten Reststimmenzahl, erfolgt. Dies bedeutet, daß zunächst die Gesamtzahl der Bevölkerung durch die Zahl der Abgeordneten geteilt wird. Dieser Quotient bildet die sogenannte Verhältniszahl. Jedem Wahlkreis werden sodann so viele Mandate zugeteilt, wie diese Zahl in der Bevölkerungszahl des jeweiligen Wahlkreises enthalten ist. Die hierdurch noch nicht verteilten Mandate erhalten zusätzlich diejenigen Wahlkreise, bei denen sich bei diesem Vorgang der Reihenfolge nach die größten Dezimalreste ergeben haben. Eine Ausnahme bilden die Einerwahlkreise, da in jedem Wahlkreis mit weniger als 30000 Einwohnern jeweils ein Abgeordneter gewählt wird. Dort gilt derjenige Kandidat als gewählt, der die relative Mehrheit auf sich vereinigt (Art. 88 Abs.4 WahlG).

³⁷ Bei diesen Wahlkreisen haben die Wähler etwa im zweiten Wahlkreis Athen das Recht, bis zu fünf Stimmen abzugeben.

³⁸ Präsidentialverordnung Nr.92 vom 9.5.1994, “Kodifikation in einem Text der Gesetzbestimmungen für die Abgeordnetenwahl”.

Gemäß Art. 2 Abs.2 WahlG wird, wie bereits erwähnt, die Zuordnung der Anzahl der Sitze zu den einzelnen Wahlkreisen auf der Grundlage der Ergebnisse der letzten Volkszählung durch Dekret des Präsidenten erlassen, das fünf Tage nach dem Dekret über die Einberufung der Wahlschüsse ergeht. In Griechenland erfolgen alle zehn Jahre Volkszählungen; die letzte fand im Jahre 1991 statt. Anpassungen erfolgen vor jeder Wahl. Eine Ausnahme bildet die vorletzte Wahl des Jahres 1993, bei der die letzte Volkszählung von 1991 nicht berücksichtigt wurde. Zur Begründung wurde seitens der damaligen Regierung angeführt, daß das offizielle Volkszählungsergebnis von 1991 noch nicht im Regierungsblatt veröffentlicht worden war³⁹. Bei der letzten Wahl im September 1996 wurde dann die Volkszählung von 1991 berücksichtigt. Das führte in 13 Wahlkreisen zu Änderungen der Abgeordnetensitze.

Aufgrund jeder Neuordnung der Verwaltungsbezirke veränderte sich auch die Zahl der Wahlkreise. Von 37 Wahlkreisen bei der Einführung des Verhältniswahlrechtes im Jahr 1926 wurden es nach Änderung des Wahlgesetzes am 26. März 1946 38 Wahlkreise⁴⁰. Aufgrund einer Neuordnung der Verwaltungsbezirke erhöhte sich diese Zahl im Jahr 1950 auf 39 und erneut in den Jahren 1951, 1952, 1956, 1958, 1974 und 1996.⁴¹

6. Großbritannien

Das Vereinigte Königreich ist gegenwärtig in 651 Wahlkreise aufgeteilt. Bei der kommenden Wahl wird sich die Zahl der Wahlkreise auf 659 erhöhen. Jeder dieser Wahlkreise wird im Unterhaus durch einen Abgeordneten repräsentiert. Gewählt ist dabei der Kandidat, der im Wahlkreis die meisten Stimmen erhält (relatives Mehrheitswahlssystem).

Der Zuschnitt der Wahlkreise wird durch unabhängige Kommissionen, den sog. *boundary commissions* festgelegt. Es gibt vier *boundary commissions*, jeweils eine für Nordirland, Schottland, Wales und England. Die gesetzlichen Vorgaben für die *boundary commissions* sind im Parliamentary Constituencies Act 1986, zuletzt modifiziert durch den Boundary Commissions Act 1992, enthalten. Jeder *boundary commission* gehören ein Richter des High Court bzw. des Court of Session (im Falle der Kom-

³⁹ Hierzu hat sich das Wahlgericht wiederholt geäußert, vgl. etwa die Entscheidungen Nr.21, 1952; 29, 1956; 31, 1962; vgl. ferner auch die Entscheidung des Staatsrates Nr.699, 1956.

⁴⁰ Dieser Zuwachs erfolgte aufgrund der Einverleibung der Dodekanes in das griechische Wahlgebiet und die daraus folgende Erhöhung der Verwaltungsbezirke von 37 auf 38.

⁴¹ Vgl. N. Venturis, Das politische System Griechenlands, 1984, 137 ff.

mission für Schottland) sowie zwei weitere Personen an⁴². Die Mitglieder der *boundary commission* für England werden vom Innen- und vom Umweltminister ernannt, die Mitglieder der übrigen *boundary commissions* von den Ministern für Schottland, Wales und Nordirland. Den Vorsitz in den Kommissionen führt jeweils der Speaker des House of Commons⁴³.

Die *boundary commissions* müssen die Zahl und die Einteilung der Wahlkreise in bestimmten zeitlichen Abständen überprüfen. Es dürfen nicht weniger als zehn und nicht mehr als 15 Jahre seit der letzten Überprüfung vergangen sein⁴⁴. Jede Kommission legt ihren Bericht mit den Empfehlungen für die Neueinteilung der Wahlkreise dem Innenminister vor, der ihn "so bald wie möglich" (*as soon as may be*) an das Parlament weiterleitet, ausgenommen in den Fällen, in denen die Überprüfung keinen Änderungsbedarf im Hinblick auf den von der jeweiligen Kommission betreuten Teil des Vereinigten Königreichs ergeben hat⁴⁵. Zusammen mit dem Bericht wird dem Parlament ein Verordnungsentwurf zur Umsetzung der von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen vorgelegt. Der Innenminister kann dabei Modifikationen an den Empfehlungen der Kommission vorschlagen, muß jedoch dem Parlament schriftlich die Gründe hierfür anzeigen⁴⁶. Der Verordnungsentwurf hat den Status einer "draft order in Council", bedarf also der förmlichen Zustimmung durch die Königin im Privy Council. Nach Zustimmung durch beide Häuser des Parlaments und der Billigung durch die Königin tritt die Verordnung mit der nächsten Parlamentswahl in Kraft.

Die materiellen Vorgaben für die Arbeit der Wahlkreiskommissionen sind in Sch. 2 des Parliamentary Constituencies Act 1986 enthalten. Die hier getroffenen Bestimmungen regeln die Materie abschließend. Ungeschriebene Prinzipien des *common law*, die für die hier zu beurteilenden Fragen Bedeutung erlangen könnten, sind daneben nicht ersichtlich. Nach den gesetzlichen Bestimmungen darf die Zahl der Wahlkreise in Großbritannien nicht wesentlich über oder unter 613 liegen. Innerhalb dieses Rahmens werden bestimmte Richtwerte für die Teilgebiete Schottland, Wales und Nordirland vorgegeben, die nicht unterschritten (Schottland, Wales) bzw. weder unter- noch überschritten werden dürfen (Nordirland). Jeder Wahlkreis darf nur durch einen Abgeordneten vertreten

⁴² Parliamentary Constituencies Act 1986, Sched. 1, Sect. 2, 3.

⁴³ Parliamentary Constituencies Act 1986, Sched. 1, Sect. 1.

⁴⁴ Sect. 3 (2) Parliamentary Constituencies Act 1986.

⁴⁵ Sect. 3 (5) Parliamentary Constituencies Act 1986.

⁴⁶ Sect. 4 (2) Parliamentary Constituencies Act 1986.

sein. Der gesamte Bereich der City of London muß mit einem Wahlkreis abgedeckt sein⁴⁷. Was die Abgrenzung der Wahlkreise im einzelnen angeht, so muß sie in England und Wales die administrativen Grenzen der *counties* (Grafschaften) und *boroughs* (Stadtbezirke) beachten; ähnlich soll sich auch in Schottland und Nordirland die Festlegung der Wahlkreisgrenzen an den Grenzen der (Selbst-)Verwaltungsbezirke orientieren⁴⁸. Die Zahl der Wahlberechtigten muß in jedem Wahlkreis dem Wahlquotienten (*electoral quota*) soweit angenähert sein, wie dies unter Beachtung der vorstehend genannten Grundsätze praktikabel ist. Der Wahlquotient ergibt sich, indem die Gesamtzahl der Wahlberechtigten in dem betrachteten Gebiet durch die Zahl der bisher bestehenden Wahlkreise geteilt wird. In England liegt der Wahlquotient gegenwärtig bei knapp 69000 Wählern⁴⁹. Bestimmte Höchstgrenzen für die zulässige Abweichung vom Wahlquotienten nach oben oder nach unten sind nicht vorgesehen. Darüber hinaus werden die Wahlkreiskommissionen ausdrücklich ermächtigt, von der strikten Anwendung der vorstehend genannten Regeln abzuweichen, wenn besondere geographische Gesichtspunkte, insbesondere im Zusammenhang mit Größe, Form und Zugänglichkeit eines Wahlkreises, solche Abweichungen als wünschenswert erscheinen lassen⁵⁰. Die Kommissionen sind überdies nicht verpflichtet, unter allen Umständen den vorstehend genannten Grundsätzen Geltung zu verschaffen⁵¹.

Der Grundsatz einer möglichst gleichmäßigen Repräsentation der Wähler im Unterhaus, wie er in Rule 5 zu Sch. 2 des Parliamentary Constituency Act 1986 zum Ausdruck kommt, ist daher nur einer von mehreren Grundsätzen, der von den Wahlkreiskommissionen bei der Ausarbeitung von Empfehlungen für eine Neueinteilung der Wahlkreise zu beachten ist. Er ist zudem, wie sich schon aus dem Wortlaut der Rule ergibt, dem Grundsatz der Ausrichtung der Wahlkreisgrenzen an den administrativen Grenzen nachgeordnet. Überdies räumt das Gesetz den Kommissionen ein weites Ermessen bei der Handhabung der in Sch. 2 verankerten Grundsätze ein. Tatsächlich entspricht in der Praxis nur in seltenen Fällen die Größe des Wahlkreises dem für das betrachtete Gebiet errechneten Wahlquotienten. Allerdings sind in den letzten Jahren die Abweichungen geringer geworden. Während Anfang der achtziger Jahre das

⁴⁷ Parliamentary Constituencies Act 1986, Sch. 2, Sect. 1–3.

⁴⁸ Vgl. im einzelnen Parliamentary Constituencies Act 1986, Sch. 2, Sect. 4.

⁴⁹ H. Barnett, Constitutional and Administrative Law, 1995, 326.

⁵⁰ Parliamentary Constituencies Act 1986, Sch. 2, Sect. 7.

⁵¹ Parliamentary Constituencies Act 1986, Sch. 2, Sect. 7.

Verhältnis zwischen dem größten und dem kleinsten Wahlkreis im Vereinigten Königreich noch mehr als 4:1 betrug (der größte Wahlkreis Buckinghamshire zählte zu jener Zeit 122 036 Wahlberechtigte, der kleinste Wahlkreis Newcastle Central dagegen nur 24 574 Wähler⁵²), hat sich dieses Verhältnis nunmehr auf 2:1 reduziert (der größte Wahlkreis ist gegenwärtig – Stand: Ende 1995 – die Isle of Wight mit 94 768 Wählern, der kleinste Wahlkreis Surbiton mit 47 313 Wählern⁵³).

Das weite Ermessen, das den Wahlkreiskommissionen bei der Ausarbeitung von Empfehlungen für die Wahlkreisneueinteilung zusteht, ist in einer Entscheidung des Court of Appeal im Jahr 1983 bestätigt worden. Im entschiedenen Fall machten führende Mitglieder der Labour Party geltend, die *boundary commission* für England habe bei ihren Empfehlungen für eine Neueinteilung der Wahlkreise den Grundsatz der gleichen Repräsentation der Wähler, wie er in der Regel, daß die Zahl der Wahlberechtigten in jedem Wahlkreis dem Wahlquotienten möglichst weitgehend angenähert sein soll, zum Ausdruck komme, nicht ausreichend beachtet. Das Gericht wies die Klage ab und berief sich zur Begründung auf den weiten Ermessensspielraum, den der Parliamentary Constituencies Act 1986 den Wahlkreiskommissionen bei ihrer Arbeit einräume. In diesem Zusammenhang führte das Gericht unter anderem aus:

“... the guidelines designed to achieve the broad equality of electorates ... have been deliberately expressed by the legislature in such a manner as to render them subordinate to the guidelines ... designed to prevent the crossings of boundaries and not vice versa ... Even if a strict adherence to the principles [designed to prevent the crossing of boundaries] will produce what is a *prima facie* excessive disparity between the electorate of any constituency and the electoral quota, the wording ... makes it clear that the commission are to be left with a discretion not to depart from strict application [of the principles designed to prevent the crossing of boundaries] if in all the particular circumstances of the case they consider such departure undesirable ...”⁵⁴.

7. Irland

Die Wahlkreise in der Republik Irland werden nach Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 der irischen Verfassung durch Gesetz bestimmt. Hiernach ist

“das Verhältnis zwischen der zu jeder Zeit für einen jeden Wahlkreis zu wählenden Mitgliederzahl und der bei der letzten Volkszählung ermittelten

⁵² Barnett (Anm. 49), 325.

⁵³ Barnett, *ibid.*, 326.

⁵⁴ *R v. Boundary Commission for England ex parte Foot* [1983] QB 600, 629.

Einwohnerzahl eines jeden Wahlkreises [...], soweit durchführbar, im ganzen Land dasselbe“.

Nach Art. 16 Abs.2 Nr.4 der Verfassung überprüft das Parlament (das Oireachtas) die Wahlkreise zumindest einmal in 12 Jahren unter gebührender Berücksichtigung der Veränderungen in der Verteilung der Bevölkerung. Mit der Frage, in welchem Umfang Abweichungen in bezug auf das Verhältnis zwischen Bevölkerungs- und Abgeordnetenzahl zwischen den einzelnen Wahlkreisen zulässig sind, hatten sich der irische High Court und der Supreme Court mehrfach zu befassen. So erklärte der High Court im Jahre 1961 das seinerzeit gültige Wahlgesetz (Electoral Act 1959) für verfassungswidrig, da es zu große Schwankungen zwischen den einzelnen Wahlkreisen zuließ⁵⁵. Während im Durchschnitt 20127 Bewohner auf einen Parlamentsabgeordneten kamen, waren es in Dublin South (West) 23128 und in Galway South 16575 Bewohner, was Abweichungen vom Durchschnitt bis zu 17% gleichkam. Die irische Regierung hatte versucht, diese Schwankungen mit der Erwägung zu rechtfertigen, daß die Wendung in Art. 16 Abs.2 Nr.1 der irischen Verfassung “soweit durchführbar” (*as far as it is practicable*) dem Parlament bei der Bestimmung der Wahlkreise die Möglichkeit lasse, Gesichtspunkte wie die geographische Lage und Ausdehnung des Wahlkreises zu berücksichtigen. Nach Auffassung des High Court hätte der Verfassungsgesetzgeber diese wichtigen Aspekte jedoch ausdrücklich in den Verfassungstext aufgenommen, hätten sie bei der Wahlkreiseinteilung tatsächlich eine Rolle spielen sollen. Es verstoße jedenfalls gegen den Grundsatz der politischen Gleichheit (*principle of political equality*), wenn die Stimme einer Person in einem Teil des Landes eine größere Wirkung auf die politische Vertretung erzeuge, als die Stimme einer Person in einem anderen Landesteil. Darüber hinaus sei das Parlament seinem verfassungsmäßigen Auftrag zur Beachtung der Veränderungen der Bevölkerungsverteilung nicht nachgekommen. Die Regierung legte daraufhin ein revidiertes Wahlgesetz vor, das eine geringere Schwankungsbreite zwischen den einzelnen Wahlkreisen bewirkte. Der irische Supreme Court erklärte es in einem vom Präsidenten des Landes eingeleiteten Vorabprüfverfahren nach Art. 26 der Verfassung für verfassungsmäßig⁵⁶. Er wies darauf hin, daß eine mathematisch exakte Gleichstellung des Verhältnisses zwischen den Parlamentsmitgliedern und der Bevölkerung in allen Wahlkreisen nicht möglich sei

⁵⁵ High Court, *O'Donovan v. Attorney General*, Irish Reports 1961, 114ff.

⁵⁶ In re Article 26 and the Electoral Act (Amendment) Bill, 1961, Irish Reports 1961, 169ff.

und von der Verfassung auch nicht gefordert werde. Er räumte dem Parlament bei der Beurteilung der "Durchführbarkeit" der gleichgewichtigen Wahlkreiseinteilung einen Spielraum ein und machte deutlich, daß er eine Entscheidung des Parlaments nur im Falle einer offensichtlichen Verletzung des Art. 16 Abs.3 Nr.2 der Verfassung aufheben werde. Der Supreme Court sah ausdrücklich davon ab, eine exakte Grenze (in Form einer festen Prozentzahl) für Abweichungen von dem durchschnittlichen Verhältnis Abgeordnete/Bevölkerung festzulegen.

Wie bereits erwähnt, bestimmt die Verfassung selbst, daß das Verhältnis von Abgeordnetenzahl und Bevölkerung in allen Wahlkreisen das gleiche zu sein hat. Der High Court betrachtet dies als einen Ausfluß des Demokratieprinzips (Art. 5 der Verfassung), welches – in Verbindung mit dem Gleichheitssatz (Art. 40 Abs.1) und dem Verbot, bei der Parlamentswahl mehr als eine Stimme abzugeben (Art. 16 Abs.1 Nr.4) – auch besage, daß alle Bürger die gleichen politischen Rechte hätten (*equal political rights and equality of voting power*)⁵⁷.

Maßgebliches Kriterium für die Beurteilung der Abweichung ist die Einwohnerzahl in den Wahlkreisen (Art. 16 Abs.2 Nr.3 der Verfassung). Sie wird durch Volkszählung ermittelt.

Die aufgrund von Bevölkerungsveränderungen notwendige Neueinteilung der Wahlkreise führte zu mehrfacher Änderung des Wahlgesetzes. Nach den verfügbaren Unterlagen erfolgte eine Anpassung der Wahlkreise in den Jahren 1947, 1959, 1961, 1974, 1980, 1983 und 1990⁵⁸. In einem *obiter dictum* hat der Supreme Court 1989 klargestellt, daß die in Art. 16 Abs.2 Nr.4 der Verfassung genannte 12-Jahres-Frist zur Überprüfung der Wahlkreise eine Mindestfrist darstelle. Das Parlament habe die Einteilung der Wahlkreise stets zu revidieren, wenn Volkszählungen größere Änderungen in der Bevölkerungsverteilung offenbarten⁵⁹.

8. Italien

Der rechtliche Grundsatz für die Einteilung der Wahlkreise ist die Gleichwertigkeit der Stimmen. Dieses Prinzip ist in Art. 48 Abs.2 der italienischen Verfassung niedergelegt, wo es heißt:

⁵⁷ High Court, *O'Donovan v. Attorney General*, Irish Reports 1961, 114, 137.

⁵⁸ Vgl. J.M. Kelly, *The Irish Constitution*, 1984, 106, sowie Electoral (Amendment) Act, 1990 (No. 36).

⁵⁹ *O'Malley v. An Taoiseach*, ILRM 1990, 461 ff.

“Das Stimmrecht ist persönlich und gleich, frei und geheim. Seine Ausübung ist staatsbürgerliche Pflicht.”

Die Bedingung der Gleichheit der Stimmen wird allgemein als eine weitere Ausgestaltung des allgemeinen Gleichheitssatzes in Art. 3 der Verfassung angesehen⁶⁰. Darüber hinaus findet das Erfordernis der Gleichheit der Stimmen in der juristischen Diskussion fast ausschließlich Beachtung mit Bezug auf das Verbot, mehr als eine Stimme abzugeben bzw. in mehreren Wahlkreisen abzustimmen⁶¹. Die Frage des gleichen Wertes der Stimmen hat weder die Doktrin noch das Verfassungsgericht besonders beschäftigt; es gilt als eine Selbstverständlichkeit bei der Einteilung der Wahlkreise bzw. der Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise⁶².

Die Einteilung der Wahlkreise erfolgt auf der Grundlage der Bevölkerungszahl, nicht der Wahlberechtigten. Art. 46 der Verfassung legt die Zahl der Abgeordneten auf 630 fest und bestimmt in seinem Satz 3:

“Die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise erfolgt durch Teilung der Einwohnerzahl der Republik, wie sie sich aus der letzten allgemeinen Volkszählung ergibt, durch die Zahl 630 und durch Aufteilung der Sitze im Verhältnis zur Einwohnerzahl eines jeden Wahlkreises auf der Grundlage der vollen Quotienten und der höchsten Reststimmenzahl.”

Für die Wahl zum Senat gilt das gleiche:

“Die Verteilung der Sitze auf die Regionen erfolgt unter Anwendung der Bestimmungen des vorangehenden Artikels: Im Verhältnis zur Bevölkerung der Regionen, wie sie sich aus der letzten allgemeinen Volkszählung ergibt, auf der Grundlage der vollen Quotienten und der höchsten Reststimmenzahl (Art. 57 Satz 3 Verf.).”

In Italien wird also der sog. Quotient der Repräsentation (*quotiente di rappresentanza*) auf der Grundlage der seit der Verfassungsänderung von 1963 festgelegten Zahl von Abgeordneten und Senatoren ermittelt⁶³.

⁶⁰ Vgl. T. Martines, Art. 56–58, in: G. Branca (Hrsg.), *Commentario della Costituzione*, 1984, 83; V. Crisafulli/L. Paladin, *Commentario breve alla costituzione*, 1990, Art. 48–324, sowie insbesondere die Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichts Nr. 96, 1968.

⁶¹ Verbot jeder Form von *voto plurimo* (mehrere Stimmen für einen Bürger aufgrund bestimmter Voraussetzungen) oder *voto multiplo* (Stimmabgabe in mehr als einem Wahlkreis). Hierzu hat sich das Verfassungsgericht wiederholt geäußert, vgl. etwa die Entscheidungen Nr. 43, 1961; Nr. 60, 1963; Nr. 68, 1963; Nr. 96, 1968; Nr. 39, 1973.

⁶² Vgl. C. E. Traverso, *Diritto pubblico*, 1993, 158–159, und P. Caretti/U. de Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2. Aufl. 1994, 123.

⁶³ Bis 1963 war man umgekehrt von einem festen Repräsentationsquotienten ausgegangen mit der Folge, daß die Zahl der Abgeordneten und Senatoren jeweils entsprechend erhöht werden mußte, wenn sich die Bevölkerungszahl entwickelte; damals waren für 80 000 Bürger ein Abgeordnetensitz, und für 200 000 je ein Senatsitz festgelegt worden. Da

Angepaßt wird nun, und zwar jeweils nach jeder Volkszählung, die Zahl der Bürger, auf die ein Parlamentssitz entfällt, so daß also jetzt der Repräsentationsquotient, nicht, wie früher, die Zahl der Parlamentarier, steigt.

Diese Regelung gilt unverändert auch für das neue Wahlsystem, nach dem jeweils 75 % der Abgeordneten und Senatoren in direkter Wahl in Einmannwahlkreisen gewählt werden und die restlichen 25 % nach dem Verhältniswahlrecht. Die Bestimmungen in Art. 56 und 57 der Verfassung gelten also fort und das bedeutet, daß für den Senat, für den die Region territoriale Grundlage für die Wahlkreiseinteilung ist, weiterhin durch Dekret der Regierung die Zahl der Sitze auf der Grundlage der Bevölkerungszahl zugeteilt wird und dann 75 % der Sitze Einmannwahlkreisen zugeordnet werden. Diese Regelung läßt nur den Schluß zu, daß die Größe der Wahlkreise, in denen nach Mehrheitswahl gewählt wird, für jede Wahl überprüft werden muß. Dasselbe gilt für die Wahl der Abgeordneten, nur daß hier die territoriale Basis nicht die Region, sondern das gesamte Staatsgebiet ist.

Für die ersten Wahlen nach dem neuen gemischten System ist 1993 eine neue Wahlkreiseinteilung erfolgt. Für jede weitere Wahl wird bei einer Veränderung der Bevölkerungszahl der Wahlkreise von mehr als dem vollen Quotienten der Repräsentanz eine Neueinteilung erfolgen müssen, da das grundlegende Prinzip unverändert ist: nämlich, daß die Wahlkreise dem Repräsentanzquotienten angepaßt werden, der sich für jede Wahl aus der Teilung der Bevölkerungszahl durch die Zahl der zu vergebenden Sitze ergibt.

Gemäß Art. 3 des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 30. März 1957, Nr. 361, in der Fassung von 1993 wird die Zuordnung der Anzahl der Sitze zu den einzelnen Wahlkreisen auf der Grundlage der Ergebnisse der letzten allgemeinen Volkszählung durch Dekret des Präsidenten erlassen, das gleichzeitig mit dem Dekret über die Einberufung der Wahlauschüsse ergeht.

Allgemeine Volkszählungen⁶⁴ erfolgen alle zehn Jahre; die letzte fand im Jahre 1991 statt und liegt der neuen Liste der Sitzzuteilung an die Wahlkreise für das neue Wahlgesetz von 1993 zugrunde. Es sind allerdings auch in der Zwischenzeit bisweilen Anpassungen der Zuteilung der Sitze

die Zahl der Parlamentarier auf diese Weise ständig angehoben werden mußte, ging man 1963 mit der Verfassungsänderung zu einer festen Zahl von Abgeordneten und Senatoren über. Vgl. P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, 15. Aufl. 1989, 307.

⁶⁴ Es gibt auch besondere Volkszählungen z. B. für den Bereich der Landwirtschaft, die in diesem Zusammenhang aber nicht von Bedeutung sind.

auf die Wahlkreise vorgenommen worden, was meist in Zusammenhang mit der Neueinteilung oder Neuschaffung von Regionen oder Provinzen stand.

Nach dem Wortlaut des Dekrets vom 30. März 1957, Nr. 361, muß also alle vier Jahre zumindest eine Überprüfung der Wahlkreiseinteilung stattfinden; eine Anpassung ist immer dann vorgeschrieben, wenn die Veränderung der Bevölkerungszahl eines Wahlkreises den vollen Repräsentanzquotienten erreicht.

Da dieses System in Italien seit 1963 gilt, und Änderungen nicht in der Diskussion sind, ist davon auszugehen, daß die Erfahrungen mit diesem System als zufriedenstellend betrachtet werden.

9. Kanada

Verfassungsrechtliche Vorgaben der Wahlkreiseinteilung finden sich in Kanada zum einen in Section 51⁶⁵, 51A⁶⁶ und 52⁶⁷ des Constitution Act 1867, in Section 3⁶⁸ der Canadian Charter of Rights sowie in den jeweiligen Provinzverfassungen. Für die Wahlen zum kanadischen House of

⁶⁵ "(1) The number of members of the House of Commons and the representation of the provinces therein shall, on the coming into force of this subsection and thereafter on the completion of each decennial census, be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides, subject and according to the following rules:

1. There shall be assigned to each of the provinces a number of members equal to the number obtained by dividing the total population of the provinces by two hundred and seventy-nine and by dividing the population of each province by the quotient so obtained, counting any remainder in excess of 0.50 as one after the said process of division.

2. If the total number of members that would be assigned to a province by the application of rule 1 is less than the total number assigned to that province on the date of coming into force of this subsection, there shall be added to the number of members so assigned such number of members as will result in the province having the same number of members as were assigned on that date. (2) The Yukon Territory as bounded and described in the schedule to chapter Y-2 of the Revised Statutes of Canada, 1970, shall be entitled to one member, and the Northwest Territories as bounded and described in section 2 of chapter N-22 of the Revised Statutes of Canada, 1970, shall be entitled to two members."

⁶⁶ "Notwithstanding anything in this Act a province shall always be entitled to a number of members in the House of Commons not less than the number of senators representing such province."

⁶⁷ "The Number of Members of the House of Commons may be from Time to Time increased by the Parliament of Canada, provided the proportionate Representation of the Provinces prescribed by this Act is not thereby disturbed."

⁶⁸ "Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein."

Commons sind einfachgesetzliche Vorgaben im Electoral Boundaries Re-adjustment Act enthalten. Vergleichbare Gesetze gibt es auch auf Provinzebene.

Im folgenden werden nur kurze Zusammenfassungen der Wahlkreiseinteilung für das kanadische House of Commons sowie einige Hinweise auf die Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit aufgrund von Section 3 der Charter of Rights gegeben⁶⁹.

Die einschlägigen verfassungsrechtlichen Normen (insbesondere Section 3 der Canadian Charter of Rights) gewährleisten zwar die Wahlrechtsgleichheit auch im Sinne eines potentiell gleichen Erfolgswertes. Die Wahlrechtsgleichheit fließt aber lediglich als ein Element in den von Rechtsprechung und Lehre entwickelten Grundsatz der effektiven Repräsentation ein. Neben einer an der Bevölkerungszahl orientierten Bestimmung der Wahlrechtsgleichheit sind im Rahmen dieses Grundsatzes auch gewachsene historische Bindungen von *communities*, deren Zusammengehörigkeit, die geographische Beschaffenheit des Wahlkreises (insbesondere in dünn besiedelten Gebieten) etc. zu berücksichtigen. Die Verpflichtung zu regelmäßigen Anpassungen (für die Wahlen zum kanadischen House of Commons im Abstand von zehn Jahren) soll sicherstellen, daß der Bevölkerungsentwicklung Rechnung getragen wird. Der Zuschnitt der Wahlkreise liegt für die Wahlen zum kanadischen House of Commons nicht mehr in den Händen der Legislative, sondern ist seit 1964 einer unabhängigen Kommission zugewiesen.

Für die Wahlen zum kanadischen House of Commons stellt jeder Wahlkreis einen Abgeordneten. Die Verfassung verlangt die schon erwähnten Anpassungen der Wahlkreisgröße im Abstand von zehn Jahren, um so Änderungen in der Bevölkerungsstruktur Rechnung zu tragen und sicherzustellen, daß jeder Abgeordnete in etwa die gleiche Zahl von Bürgern repräsentiert. Maßgeblich für den Zuschnitt der Wahlkreise sind Section 51 und 51A des Constitution Act 1867 und der Electoral Boundaries Re-adjustment Act. Die Wahlkreiseinteilung erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird festgelegt, wieviele Sitze die jeweiligen Provinzen erhalten; erst dann wird der Zuschnitt der einzelnen Wahlkreise innerhalb der Provinzen ermittelt.

⁶⁹ Die Darstellung stützt sich insbesondere auf J.P. Boyer, *Election Law in Canada* (2 Bde.), 1987; *Canadian Charter of Rights Annotated* (Losebl.); E. Meehan [*et al.*], *The 1995 Annotated Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1994); P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3. Aufl. 1994; H. Brun/G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 2. Aufl. 1990.

Verteilung der Wahlkreise auf die Provinzen

Abs.1 von Section 51 des Constitution Act 1867 sieht zunächst die schon erwähnten Anpassungen im Abstand von zehn Jahren vor. Die Rechtsform der Anpassungen ("whatever authority the Parliament of Canada from time to time provides") wird nunmehr durch den Electoral Boundaries Re-adjustment Act geregelt (dazu unten). Grundlage sämtlicher Änderungen ist die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Section 51 geltende Verteilung von Mandaten auf die Provinzen.

Section 51A (sinngemäß erstmals 1915 eingeführt) sieht vor, daß keine Provinz weniger Abgeordnete als Senatoren haben darf. Diese Verfassungsbestimmung ist nur erschwert änderbar (vgl. Section 41[b] des Constitution Act von 1982). Yukon und die Northwest Territories sind in Section 51(2) besonders erwähnt; ihnen werden Wahlkreise unabhängig von der Bevölkerungszahl gewährt.

Section 52 ermächtigt das Parlament, die Zahl der Abgeordneten zu erhöhen (eine Verringerung ist nicht zulässig, da keine Provinz nach einer Wahlkreisneueinteilung weniger Abgeordnete als vorher haben darf), "provided the proportionate Representation of the Provinces prescribed by this Act is not thereby disturbed". Dabei ist Section 42(1) des Constitution Act von 1982 zu beachten. Dieser beschränkt nämlich die Änderungsmöglichkeiten des Parlaments hinsichtlich des Prinzips "one person, one vote in the distribution of seats between the provinces". Erforderlich ist für solche Änderungen die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften von mindestens 2/3 der Provinzen, die insgesamt mindestens 50% der Bevölkerung aller Provinzen ausmachen müssen. Section 41(b) bestimmt weiter, daß die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft jeder betroffenen Provinz erforderlich ist, wenn die Verfassung dahin gehend geändert werden soll, daß eine Provinz weniger Abgeordnete als Senatoren hat. Section 42(1)(c) schließlich fordert die Zustimmung von 2/3 der gesetzgebenden Körperschaften der Provinzen, die insgesamt mindestens 50% der Bevölkerung ausmachen, für eine Änderung der Zahl von Senatsangehörigen.

Die Verteilung der Wahlkreise auf die Provinzen liegt in den Händen des Chief Electoral Officer (Section 12 des Electoral Boundaries Re-adjustment Act), der unter Beachtung von Section 51 des Constitution Act 1867 eine entsprechende Entscheidung trifft.

Wahlkreiseinteilung innerhalb der einzelnen Provinzen

Die Wahlkreiseinteilung innerhalb der einzelnen Provinzen liegt in den Händen von *ad hoc*-Kommissionen. Jede Kommission besteht aus drei Mitgliedern, dem Chairman sowie zwei weiteren, die gemäß Section 6 des Gesetzes vom Parlamentspräsidenten ernannt werden. Auf der Grundlage des Census und der vom Chief Electoral Officer vorgenommenen Wahlkreisverteilung auf die Provinzen sollen die Kommissionen "with all reasonable dispatch" einen Bericht zur Einteilung der Wahlkreise in der jeweiligen Provinz erstellen. Dabei sind die folgenden Regeln (Section 13) zu beachten:

(a) "as close as reasonably possible correspond to the electoral quota for the province";

(b) "community of interest", "community of identity", "historical pattern", handhabbare geographische Größe;

(c) Abweichungen von (a) sind immer dann zulässig, wenn die Kommission es für erforderlich oder wünschenswert hält, um die unter (b) genannten Faktoren zu berücksichtigen, allerdings muß jede Anstrengung unternommen werden, daß die Bevölkerung jedes Wahlbezirks innerhalb einer 25 %-Marge des Wählerquotienten der Provinz liegt, "except in circumstances viewed by the commission as being extraordinary". Im letzteren Fall gilt eine 50 %-Marge.

Rechtsprechung (zur Verfassungsmäßigkeit von Wahlkreiseinteilungen für Provinzwahlen im Hinblick auf Section 3 der Canadian Charter of Rights)

In *Reference re Electoral Boundaries Commission Act, Sections 14, 20 (Sask.)*⁷⁰ bestätigte der kanadische Supreme Court die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen des Electoral Boundaries Commission Act der Provinz Saskatchewan. Das Gesetz stimme mit dem in Section 3 der Canadian Charter of Rights enthaltenen Prinzip effektiver Repräsentation überein. Dabei werde das *principle of voter parity* in angemessener Weise berücksichtigt. Die Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Wahlkreisen seien klein. Insbesondere berücksichtigten diese Unterschiede Faktoren wie geographische Beschaffenheit, Gruppeninteressen (*community interest*) und typische Bevölkerungsentwicklungen.

⁷⁰ [1991] 2 S.C.R. 158. Die Vorinstanz (Saskatchewan Court of Appeal) hatte eine Verletzung von s. 3 festgestellt (78 D.L.R. [4th] 449).

In *Reference re Electoral Boundaries Commission Act (Alberta)*⁷¹ bestätigte das Gericht (Court of Appeal) die Verfassungsmäßigkeit des einschlägigen Gesetzes der Provinz Alberta. Es sei nicht zu beanstanden, daß Anhaltspunkte über die Entwicklung der Wahlbevölkerung dem letzten Census entnommen werden und zur Grundlage der Wahlkreiseinteilung gemacht werden. Abweichungen vom Durchschnitt der Bevölkerungsproportionalität um bis zu 25 % seien generell nicht zu beanstanden, ebenso wenig Abweichungen um bis zu 50 % in 5 % der Wahlkreise, um so dünn besiedelten Gebieten Rechnung zu tragen.

In *MacKinnon v. Prince Edward Island*⁷² bestätigte der Supreme Court von Prince Edward Island, daß Unterschiede in der Wahlbevölkerung zwischen einzelnen Wahlkreisen Section 3 der Canadian Charter of Rights verletzen können. Der Grundsatz fairer und effektiver Repräsentation erfordere eine Abwägung zwischen absoluter Wahlrechtsgleichheit und nicht auf die Bevölkerungszahl bezogenen Faktoren wie die historische Bildung von Gemeinschaften, Gemeinschaftsinteressen, Wachstumsrate der Bevölkerung und besondere geographische Eigenheiten des jeweiligen Gebietes. Das Gericht befand, daß das Wahlgesetz von Prince Edward Island Section 3 verletze und auch nicht unter Section 1 der Canadian Charter of Rights zu rechtfertigen sei. Die Vorschriften blieben allerdings bis zu einer Neuregelung in Kraft. Das Gericht hielt es nicht für angezeigt, "to provide mandatory guidance as to the minimum variance from voter parity that should be tolerated". Der dazu erforderliche Abwägungsvorgang sei in den Händen der Legislative besser aufgehoben.

10. Luxemburg

Gem. Art. 51 (6) der Verfassung vom 17. Oktober 1868 wird der Staat Luxemburg in vier Wahlkreise eingeteilt. Art. 103 des Wahlgesetzes nimmt diese Regelung auf und nennt zusätzlich die Verwaltungsbezirke, die in diese Wahlkreise fallen. Eine Ausnahmenvorschrift zu dieser verfassungsrechtlichen Festlegung der Wahlkreise konnte nicht gefunden werden.

Dabei umfaßt das luxemburgische Parlament 60 Abgeordnetenmandate, die aufgrund des Verhältniswahlrechts erworben werden. Gem. Art. 51 (3) der Verfassung i.V.m. Art. 84 des Wahlgesetzes wird die Anzahl der Abgeordneten wie folgt auf die einzelnen Wahlkreise verteilt:

⁷¹ 84 D.L.R. (4th) 447.

⁷² 101 D.L.R. (4th) 362.

Wahlkreis Süden: 23 Abgeordnete, Wahlkreis Osten: 7 Abgeordnete, Wahlkreis Zentrum: 21 Abgeordnete, Wahlkreis Norden: 9 Abgeordnete.

Da mithin der Verfassungsgeber selbst die Aufteilung der Wahlkreise vorgenommen hat, entfällt die Beantwortung der weiteren, in dem Schreiben der Berichterstatterin aufgeworfenen Fragen.

11. Niederlande

In den Niederlanden⁷³ finden sich heute dem deutschen Recht vergleichbare einzelne Wahlkreise nicht mehr. Diese hatten lediglich bis zum Jahre 1917 in Verbindung mit dem Mehrheitswahlsystem bestanden. Vielmehr wird das niederländische Gebiet gegenwärtig als ein einheitlicher Wahlkreis angesehen⁷⁴.

Nach Art. 53 Abs.1 der niederländischen Verfassung werden die Mitglieder beider Kammern des niederländischen Parlaments dementsprechend innerhalb der durch Gesetz aufgestellten Grenzen auf der Grundlage eines gleichen Verhältniswahlrechts gewählt.

Die Staatscommissie-Cals-Donner, eine im Hinblick auf eine mögliche Verfassungsrevision eingesetzte Expertenkommission, soll ein System mit 12 Wahlkreisen und einer Zuordnung von jeweils 12 bis 13 Mandaten pro Wahlkreis als mit dem Grundgesetz in Übereinstimmung angesehen haben⁷⁵. Dagegen erachtete die niederländische Regierung im Rahmen der 1983 erfolgten Änderung des Grundgesetzes ein solches System für grundgesetzwidrig⁷⁶.

In der neueren Literatur⁷⁷ wird gegen die Einteilung in echte Wahlkreise vor allem das Argument vorgebracht, daß die zugunsten der größeren Parteien konzentrierende Wirkung größer sei als im geltenden niederländischen System. Zudem wird das geltende System als beste Möglichkeit angesehen, die tatsächliche politische Zusammensetzung in der Bevölkerung darzustellen. Auf der anderen Seite werden auch die möglichen Probleme bei der Bildung stabiler Mehrheiten gesehen.

⁷³ Siehe hierzu: M.L. Zielonka-Goei/H. den Haan, Kiesstelsels, in: J.Th.J. van den Berg, Inleiding Staatskunde, 1995, 127 ff., 132.

⁷⁴ Siehe hierzu: Zielonka-Goei/den Haan, *ibid.*, 127 ff., 134.

⁷⁵ D.J. Elzinga, Het Nederlandse kiesrecht, 1989, 34, unter Hinweis auf: Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1986, 39 ff.

⁷⁶ *Ibid.*, 34, unter Hinweis auf: Hand. II, Nr. 14 223, Nr. 18.

⁷⁷ Zielonka-Goei/den Haan (Anm. 73), 134 ff.

12. Norwegen

Das norwegische Parlament verfügt nach § 57 der norwegischen Verfassung über 165 Sitze.⁷⁸ In § 58 der Verfassung heißt es:

“Jeder Bezirk stellt einen Wahlbezirk dar. 157 der Abgeordneten werden als Distriktsrepräsentanten [direkt] gewählt und die übrigen 8 als Ausgleichsrepräsentanten. Die Distriktsrepräsentanten werden auf die [19]⁷⁹ Wahlbezirke des Reiches wie folgt verteilt: ... von Oslo 15, vom Bezirk Akershus 12 ... vom Bezirk Finnmark 4.”

Einen Ausgleichsrepräsentanten kann nur eine Partei erhalten, die mindestens 4 % der abgegebenen Stimmen im Reich erhalten hat (§ 59 GG).

Die Anzahl der Wahlberechtigten je Mandat variiert sehr stark⁸⁰. Ein Mandat des Bezirks Akershus (oder des Bezirks Oslo⁸¹) repräsentiert etwa doppelt so viele Wähler wie ein Mandat des Bezirks Finnmark. Die begünstigten Bezirke sind jedoch abgelegen und dünn besiedelt. Im Vergleich zu den zentral gelegenen und dicht besiedelten Bezirken ist es für diese schwieriger, ihre Interessen an die Medien und die politischen Organisationen heranzutragen⁸². Sie erhalten deshalb einen sog. Randlagenzuschlag⁸³. Diese Überrepräsentation der abgelegenen Regionen ist seit 1814 ein zentrales Prinzip des norwegischen Wahlrechts⁸⁴.

In den vergangenen Jahrzehnten ist jedoch der Bevölkerungsanteil der abgelegenen Regionen weiter gesunken. Um diese Entwicklung auszugleichen, wurden 1988 den dicht besiedelten Regionen acht weitere Mandate zugeteilt, indem die Gesamtzahl der Mandate um acht erhöht wurde⁸⁵.

13. Österreich

Eine Anpassung der Wahlkreise an Veränderungen der Bevölkerungsgröße ist in Österreich gesetzlich nicht vorgesehen. Im Gegensatz zum deutschen Recht ist jedoch einem Wahlkreis nicht je ein Mandat zugeordnet. Vielmehr ist das Land in Landes- und Regionalwahlkreise aufgeteilt

⁷⁸ Zur letzten Wahl, vgl. *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, Bd. 28, 137.

⁷⁹ *Norges Lov* (1992), Lov 14 aug. Nr. 11918 (S. 560).

⁸⁰ Zum Verhältnis Stimmenanteil zur Anzahl der Sitze, s.a. *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, Bd. 28, 139.

⁸¹ M. Andenaes/I. Wilberg, *Grunnloven*, 1983, 81.

⁸² J. Andenaes, *Statsforfatningen i Norge*, 1982, 122f.; Andenaes/Wilberg (Anm. 81), 81.

⁸³ *Norges Rett*, 1981, 77.

⁸⁴ Valen in *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1994, 17 (17f.).

⁸⁵ S.a. Valen in *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1994, 17 (18).

(Art. 26 Abs. 2 Bundesverfassungsgesetz)⁸⁶. Diesen Wahlkreisen ist jeweils eine unterschiedliche Zahl von Mandaten zugewiesen.

Die Verteilung der Mandate auf die einzelnen Landes- und Regionalwahlkreise regelt dabei § 4 Nationalrats-Wahlordnung (NRWO) auf der Grundlage des Art. 26 B-VG. Danach ist von der Zahl der Staatsbürger, die nach der jeweils letzten ordentlichen oder außerordentlichen Volkszählung in Österreich ihren Hauptwohnsitz hatten, auszugehen (§ 4 Abs. 2 NRWO)⁸⁷. Die festgestellte Gesamtzahl, vermehrt um die in den Wählerevidenzen der Gemeinden eingetragenen Auslandsösterreicher⁸⁸, ist durch die Zahl der Abgeordneten, die zur Zeit 183 beträgt, zu teilen⁸⁹. Dieser Quotient bildet die Verhältniszahl (§ 4 Abs. 2 NRWO).

Jedem Landeswahlkreis werden so viele Mandate zugewiesen, wie die Verhältniszahl in der festgestellten Bürgerzahl des Wahlkreises enthalten ist (§ 4 Abs. 3 NRWO). Die noch nicht verteilten Mandate erhalten die Wahlkreise, bei denen sich der Reihenfolge nach die größten Dezimalreste ergeben, zusätzlich⁹⁰ (Hare'sches Quotientensystem). In einem zweiten Schritt wird in gleicher Weise die jeweilige Zahl der einem Landeswahlkreis zugeordneten Mandate auf die einzelnen Regionalwahlkreise verteilt.

Die so errechneten Mandatszahlen sind vom Bundesminister für Inneres nach jeder Volkszählung zu ermitteln und im Bundesgesetzblatt kundzumachen; sie sind bis zur Wirksamkeit der Kundmachung des Ergebnisses der jeweils nächsten Volkszählung allen Wahlen zum Nationalrat zugrunde zu legen (§ 5 NRWO)⁹¹. Dabei ist eine Volkszählung in Österreich

⁸⁶ In Konkretisierung des von der Verfassung abstrakt vorgeschriebenen Wahlsystems hat der einfache Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Nationalrats-Wahlordnung (NRWO) die Zahl der Mitglieder des Nationalrats auf 183 festgesetzt. Das Bundesgebiet ist für die Wahl in 9 Landeswahlkreise eingeteilt (§ 2 Abs. 1 NRWO). Jedes Bundesland bildet hierbei einen Wahlkreis. Diese Wahlkreise sind in 43 Regionalwahlkreise unterteilt (§ 3 NRWO).

⁸⁷ Das Ergebnis der Volkszählung (festgestellte Zahlen und Verteilung) wird durch das Österreichische Statistische Zentralamt nach § 7 Abs. 2 Volkszählungsg 1980 in der Wiener Zeitung kundgetan. Diese Kundmachung ist eine beim Verfassungsgerichtshof anfechtbare Verordnung (vgl. Sammlung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, 9598 und 10316).

⁸⁸ H. Mayer, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, 1994, Art. 26 B-VG, Anm. II.1.

⁸⁹ R. Walter/H. Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8. Aufl. 1996, 142.

⁹⁰ Die Verhältniszahl ist auf drei Dezimalstellen zu berechnen. Sind die Dezimalreste bei zwei oder mehreren Wahlkreisen gleich groß, so erhalten diese Wahlkreise je ein restliches Mandat. Falls beim letzten zuzuweisenden Mandat zwei oder mehrere gleich große Dezimalreste vorliegen, entscheidet das Los (§ 4 Abs. 4 NRWO).

⁹¹ Die zuletzt erlassene Verordnung des Bundesministers ist im BGBl. 1993/322, abgedruckt.

gem. §1 des Volkszählungsgesetzes von 1980⁹² sechs Monate vor oder nach der Wende jedes Jahrzehntes vorzunehmen (ordentliche Volkszählung). Bei Bedarf kann sie auch außerhalb dieses Zeitraums angeordnet werden (außerordentliche Volkszählung).

Verzerrungen des Erfolgswertes der Wahlstimmen bringt bei diesem System die in Art. 26 Abs.2 B-VG vorgeschriebene Tatsache mit sich, daß die Zahl der Staatsbürger, nicht die der Wahlberechtigten, für die Ermittlung der Verhältniszahl maßgeblich ist (Bürgerzahlprinzip)⁹³.

Auch aus der Einteilung des Bundesgebiets in Wahlkreise gemäß Art. 26 Abs.2 B-VG ergeben sich Einschränkungen des Prinzips des gleichen Erfolgswertes. Größe und Zahl der Regionalwahlkreise bei vergleichbaren Ländern differieren in Österreich erheblich⁹⁴. Dies allein führt aufgrund der unterschiedlichen Mandatszahl in den einzelnen Wahlkreisen noch nicht zu einem unterschiedlichen Erfolgswert der Stimmen. Trotzdem ergeben sich im Verhältnis zwischen Bürgerzahl pro Regionalwahlkreis und Mandatszahl pro Regionalwahlkreis Divergenzen⁹⁵.

Da die Bundesverfassung überdies die Zahl der Abgeordneten des Nationalrats sowie der Landtage nicht selbst bestimmt, sondern diese Festlegung dem einfachen Gesetzgeber überläßt, ermöglicht sie insbesondere bei einer geringeren Zahl von Abgeordneten infolge des Verteilungsschlüssels relativ große Abweichungen in der Repräsentation der Abgeordneten pro Wahlkreis, was im Ergebnis erneut zu unterschiedlichem Erfolgswert der Stimmen führen kann⁹⁶.

Soweit die Bundesverfassung selbst Bestimmungen enthält, die Auswirkungen auf den gleichen Erfolgswert haben⁹⁷, kann nach Ansicht der Literatur ein verfassungsrechtlich relevanter Widerspruch zum gleichen Wahlrecht nicht bestehen⁹⁸.

⁹² BGBl. 1980/199, abgeändert durch BGBl. 1990/149, 1990/558 und 1994/505.

⁹³ T. Öhlinger, Verfassungsrecht, 2. Aufl. 1995, 138; Mayer (Anm. 88), Art. 26 B-VG, Anm. II 1.

⁹⁴ Mayer, *ibid.*, Art. 26 B-VG, Anm. II 1; R. Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, Österreichische Juristen-Zeitung 1994, 289, 291. Es gibt z. B. in Wien sowohl Regionalwahlkreise mit 3 als auch mit 7 Mandaten.

⁹⁵ Schick, *ibid.*, 289, 291. So entfällt im Regionalwahlkreis Burgenland Süd ein Mandat auf 33 810 Bürger, im Regionalwahlkreis Klagenfurt dagegen auf 45 769. Vgl. *ibid.*, 291.

⁹⁶ H. Neisser/M. Handstanger/R. Schick, Das Bundeswahlrecht, 1994, Artikel 26, 76.

⁹⁷ Dies ist sowohl für das Bürgerzahlprinzip als auch für die grundsätzliche Einteilung des Bundesgebietes in Wahlkreise in Art. 26 Abs.2 B-VG der Fall (vgl. *supra*).

⁹⁸ Neisser/Handstanger/Schick (Anm. 96), Art. 26, 75; Walter/Mayer (Anm. 89), 137f.

Sofern keine ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Einschränkungen des Erfolgswerts vorgesehen sind, könnte allerdings eine Verpflichtung des einfachen Gesetzgebers angenommen werden, durch entsprechende Ausgestaltung der Wahlordnung für einen grundsätzlich gleichen Erfolgswert zu sorgen⁹⁹. Der Verfassungsgerichtshof hat jedoch bereits in seiner frühen Judikatur das Prinzip des gleichen Wahlrechts auf den gleichen Zählwert eingeengt und in VfSlg 1381/1931 ausgeführt:

“Darüber hinaus aber noch zu verlangen, daß jeder Stimme die gleiche Kraft, der gleiche Nutz- und Erfolgswert zukommen müsse, fällt außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechts, ja außerhalb des Bereiches der Möglichkeit. ... Der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts hat Bedeutung und Wirkung eben nur im Abstimmungsverfahren, wo jede gültige Stimme den gleichen Zählwert haben muß. Welcher Wert ihr bei der Verteilung der Mandate zukommt, hängt aber von wechselnden und zufälligen Umständen ab ...”¹⁰⁰.

Diese restriktive Judikatur wurde später beibehalten¹⁰¹. 1959 führte der Verfassungsgerichtshof aus:

“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. Das Prinzip des gleichen Wahlrechtes kann somit keinen Einfluß auf jene Regelungen haben, die den Erfolgswert bestimmen ...”¹⁰².

In der Literatur wird die Gleichheit der Wahl im Lichte dieser Rechtsprechung dahin gehend charakterisiert, daß jede abgegebene Stimme neben dem gleichen Zählwert auch den gleichen potentiellen Erfolgswert haben muß. Dagegen müsse der reale Erfolgswert nicht unbedingt gleich sein¹⁰³. Die Rechtsprechung ist jedoch auch auf Kritik gestoßen¹⁰⁴. Die Beschränkung des gleichen Wahlrechts auf den gleichen Zählwert sei unhaltbar, der Grundsatz der Erfolgsgleichheit werde mißachtet¹⁰⁵. Eine Änderung der Rechtsprechung aufgrund dieser Kritik ist jedoch nicht ersichtlich.

⁹⁹ Neisser/Handstanger/Schick (Anm. 96), Art. 26, 76.

¹⁰⁰ Sammlung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs 1381/1931, 216, 227.

¹⁰¹ Öhlinger (Anm. 93), 138.

¹⁰² Sammlung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs 3653/1959, 467, 469.

¹⁰³ B.-C. Funk, Einführung in das österreichische Verfassungsrecht, 8. Aufl. 1995.

¹⁰⁴ Vgl. M. Nowak, Politische Grundrechte, 1988, 401 m.w.N. in Anm. 429; H. Neisser, Bundeswahlrecht und direkte Demokratie, 1990, 59.

¹⁰⁵ Nowak (Anm. 104), 401 und Anm. 429.

Zusammengefaßt ergibt sich, daß Österreich keine Anpassung der Wahlkreisgrößen kennt, sondern vielmehr in periodischen Abständen die Mandatszahl innerhalb der Wahlkreise an die Zahl der Staatsbürger anpaßt. Mögliche Ungleichheiten im Erfolgswert der Stimmen werden hingenommen.

Die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise wird gemäß Art. 26 Abs. 2 B-VG nach dem Bürgerzahlprinzip, also nach der Zahl der Staatsbürger, vorgenommen. Dieses Prinzip wird vor allem als Mittel zur Sicherung der Gleichheit des Wahlrechts angesehen. Es soll eine ungleiche Verteilung der Mandate auf die einzelnen Wahlkreise verhindern¹⁰⁶.

Zu der durch dieses Prinzip geschaffenen Ungleichheit im Erfolgswert zugunsten kinderreicher Wahlkreise hatte der Verfassungsgerichtshof sich noch nicht zu äußern. Auch in der Literatur wird das Thema selten problematisiert¹⁰⁷. Grundsätzlich wird die Einschränkung der Erfolgsgleichheit als durch die Verfassung selbst legitimiert und damit verfassungsgemäß angesehen¹⁰⁸. Die wenigen Stimmen, die zu diesem Problem kritisch Stellung nehmen, stellen keine Kriterien auf, ab wann ein Unterschied im Erfolgswert eine Anpassung der Mandatszahlen durch den Gesetzgeber erfordert¹⁰⁹. Vielmehr habe dieser durch eine entsprechende Wahlkreiseinteilung dafür zu sorgen, daß die Wahlzahlen in den einzelnen Wahlkreisen nicht außergewöhnlich differieren¹¹⁰. Die genaue Grenzziehung im Einzelfall und die Erstellung der maßgeblichen Kriterien wird der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs überlassen¹¹¹. Ob dieser von seiner bisherigen Rechtsprechung zur Gleichheit des Wahlrechts abweichen würde, ist zweifelhaft¹¹².

Praktische Erfahrungen mit gesetzlichen Vorgaben, ab wann die Größe eines Wahlkreises zu verändern ist, wurden in Österreich wegen der unterschiedlichen Anzahl der Mandate in den Wahlkreisen, den regelmäßi-

¹⁰⁶ Neisser (Anm. 104), 59; H. Kelsen/G. Froehlich/A. Merkl, Die österreichische Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, 94 (zitiert aus Neisser [Anm. 104], 59); Nowak (Anm. 104), 401 f.

¹⁰⁷ Z.B. von Neisser (Anm. 104), 59, und Nowak (Anm. 104), 401.

¹⁰⁸ Neisser/Handstanger/Schick (Anm. 96), Artikel 26, 75; Walter/Mayer (Anm. 89), 137 f.

¹⁰⁹ Vgl. Neisser (Anm. 104), 60.

¹¹⁰ *Ibid.*, 60.

¹¹¹ *Ibid.*, 60.

¹¹² Neisser ist der Ansicht, daß ein unterschiedlicher Erfolgswert trotz seiner allgemeinen Akzeptanz mit dem Verfassungsprinzip des gleichen Wahlrechts unvereinbar würde, wenn diese Unterschiede extreme Ausmaße annehmen sollten. Vgl. ders. (Anm. 104), 60.

gen Volkszählungen und der restriktiven Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum gleichen Erfolgswert der Stimmen nicht gemacht. Eine Anpassung der Mandatszahl an die Bevölkerung erfolgt in der Regel alle zehn Jahre aufgrund der in diesem Intervall durchzuführenden Volkszählungen. Außerordentliche Gründe erlauben eine Volkszählung jedoch auch vorher (§ 1 Volkszählungsgesetz).

Die letzte Neueinteilung der Mandate erfolgte durch die Verordnung des Bundesministers für Inneres von 1993. Diese basierte auf der ordentlichen Volkszählung vom 15. Mai 1991. Eine Neueinteilung war aufgrund der grundlegenden Erneuerung der Nationalratsordnung von 1992, die erstmals die Aufteilung in Regionalwahlkreise vorsieht¹¹³, notwendig geworden.

14. Schweden

Die 349 Mandate des schwedischen Reichstages setzen sich aus 310 festen Wahlkreismandaten und 39 Ausgleichsmandaten zusammen. Die festen Wahlkreismandate werden auf die 28 Wahlkreise¹¹⁴ verteilt. Diese Verteilung wird auf der Grundlage des Verhältnisses der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis zu den Wahlberechtigten im ganzen Reich vorgenommen¹¹⁵. Sie wird gemäß Kapitel 3 § 6 der Verfassung¹¹⁶ alle vier Jahre für die kommenden vier Jahre festgestellt¹¹⁷.

Da die Zahl der Stimmberechtigten in den verschiedenen Wahlkreisen sehr unterschiedlich ist, variiert die Zahl der Wahlkreismandate je Wahlkreis erheblich. Im Jahre 1979 hatte der größte Wahlkreis (Stockholm) 29 feste Wahlkreismandate, der kleinste (Gotland) nur zwei.¹¹⁸

15. Schweiz

In der Schweiz stellt sich – zumindest was die Wahlen auf der Bundesebene anbelangt – das Problem der verfassungsrechtlichen Beurteilung eventueller Abweichungen in der Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht.

¹¹³ Schick (Anm. 94), 101, 101.

¹¹⁴ 2:1 Vallag 1972:620 in SFS 1991:95; s.a. SFS 1994:287; E. Holmberg/N. Stjernquist, Grundlagarna (1979), 151 f.

¹¹⁵ 2:2 Vallag 1972:620 in SFS 1991:95.

¹¹⁶ Drittes Kapitel, § 6 der Verfassung, die als "Regeringsform" (abgekürzt "RF") bezeichnet wird.

¹¹⁷ S.a. Lag 1994:1469.

¹¹⁸ Holmberg/Stjernquist (Anm. 114), 151 f.

Dies hängt mit dem Umstand zusammen, daß die Wahlen zum Nationalrat kein Wahlkreissystem nach dem Vorbild der klassischen Mehrheitswahl kennen, sondern daß es sich um ein System der reinen Verhältniswahl mit den Kantonen als Wahlbezirken handelt, innerhalb derer die Mandate nach dem proportionalen Stimmenanteil der Kandidaten verteilt werden. Art. 73 der Schweizerischen Bundesverfassung bestimmt insoweit:

“Die Wahlen in den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet.

Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen.”

Fragen nach der Gleichheit des Erfolgswerts der einzelnen Stimmen stellen sich in einem derartigen System allenfalls bei der Zuweisung der zu besetzenden Mandate auf die einzelnen Kantone. Doch auch diese Frage ist in der Verfassung geregelt. Art. 72 der Schweizerischen Bundesverfassung lautet:

“Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet.

Die Sitze werden unter die Kantone und Halbkantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jeder Kanton und Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.

Die Einzelheiten werden durch ein Bundesgesetz geregelt.”

Gewisse, die Erfolgswertgleichheit verzerrende Effekte gehen dabei einzig von der “Grundmandatsklausel” des Art. 72 Abs. 2. Halbsatz aus. Stimmen in den drei besonders kleinen Halbkantonen (Appenzell-Innerrhoden, Obwalden und Nidwalden), deren Bevölkerung unter einem Zweihundertstel der schweizerischen Gesamtbevölkerung liegt und denen daher nach ihrem Bevölkerungsanteil sonst kein Mandat zukäme, erhalten unter der Geltung dieser “Grundmandatsklausel” einen höheren Erfolgswert als die Stimmen der Bürger aller anderen Kantone. Da es sich aber nur um Ausnahmefälle handelt, die für den Gesamtbefund vernachlässigbar sind, die Anordnung eines Grundmandates zudem direkt im Verfassungstext ausgesprochen wurde, hat man diese (marginale) Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit in der Schweiz kaum jemals thematisiert.

Ausweislich des ausdrücklichen Wortlauts von Art. 72 der Schweizerischen Bundesverfassung ist Bemessungsgrundlage der Verteilung der Sitze auf die einzelnen Kantone und Halbkantone deren Anteil an der gesamtschweizerischen Wohnbevölkerung. Die einschlägige Verordnung des

Bundesrats zählt dabei zur Wohnbevölkerung "jeden Menschen, der sich im Gemeindegebiet für längere Zeit aufzuhalten gedenkt"¹¹⁹.

Die Verteilung der Sitze auf die Kantone erfolgt dabei auf der Grundlage des jeweils letzten amtlichen Bevölkerungszensus. Da in der Schweiz etwa alle zehn Jahre eine amtliche Bevölkerungszählung durchgeführt wird¹²⁰, bedingt dies alle zwei bis drei Legislaturperioden eine Anpassung der Sitzverteilung. Vor der ersten auf den neuen Zensus folgenden Wahl wird die neue Sitzverteilung errechnet und durch den Bundesrat im Bundesblatt veröffentlicht, in der Regel mit Verschiebungen von ein bis zwei Sitzen zwischen einzelnen Kantonen.

Anders als auf Bundesebene stellt sich für die kantonalen Parlamentswahlrechte, bei denen meist die Gemeinden oder Bezirke Wahlkreise sind, das Problem der Größe der einzelnen Wahlkreise, so daß sich insoweit auch eine gewisse Rechtsprechung zur Problematik der Wahlrechtsgleichheit nachweisen läßt. Während die Kantone Genf und Tessin jeweils das gesamte Kanton als einheitlichen Wahlkreis ansehen, nehmen die übrigen 21 Kantone für kantonale Wahlen eine Wahlkreiseinteilung vor. Das Bundesgericht hat aber auch für diese Ebene festgehalten, daß die Zuerkennung eines Grundmandates pro Wahlkreis im Lichte des Gleichheitssatzes von Art. 4 der Schweizer Bundesverfassung unproblematisch sei, selbst wenn dies gewisse Verzerrungen in der Erfolgswertgleichheit begründe¹²¹.

Während die meisten Kantone die Wohnbevölkerung als Verteilungsgrundlage nehmen, finden sich auch Bestimmungen, wonach die schweizerische Bevölkerung oder die Stimm- und Wahlberechtigten für die Ziehung der Wahlkreisgrenzen relevant sein sollen. Alle drei Bemessungsgrundlagen sind vom Bundesgericht als verfassungsgemäß angesehen worden¹²².

¹¹⁹ Verordnung vom 6.2.1980, Art. 2 Abs.3, SR 431.112.1.

¹²⁰ Vgl. dazu das Gesetz vom 3.2.1860, SR 431.112.

¹²¹ BGE 99 I a, 648 ff. (664).

¹²² BGE 99 I a, 658 ff. (666).

16. Spanien

Die Grundzüge des spanischen Wahlsystems sind bereits in der Verfassung von 1978 eindeutig vorgeprägt¹²³. Grundlegende Norm ist insoweit Art. 68 der Verfassung¹²⁴. Dieser bestimmt:

“1. Der Kongreß (Congreso de los Diputados) besteht aus mindestens 300 und höchstens 400 Abgeordneten, die nach Grundsätzen der allgemeinen, freien, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahl bestimmt werden, unter den Bedingungen, die das Gesetz dafür vorsieht.

2. Wahlbezirke sind die Provinzen. Die Bevölkerungen von Ceuta und Melilla werden jeweils durch einen Abgeordneten vertreten. Das Gesetz verteilt die vorgesehene Gesamtzahl der Mandate, unter Zuweisung einer als Grundlage zu nehmenden Mindestzahl von Mandaten, nach dem Verhältnis zur Gesamtbevölkerung (‘asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población’).

3. Die Wahl wird in jedem Wahlbezirk nach den Grundsätzen der proportionalen Repräsentation durchgeführt ...”.

Näher ausgeführt und konkretisiert werden die Grundsätze des Wahlrechts im Organgesetz 5/1985 über das allgemeine Wahlrechtsregime vom 19. Juni 1985 (Ley Orgánica del Régimen Electoral General, abgekürzt LOREG)¹²⁵. In Art. 161 LOREG wird der Grundsatz wiederholt, daß Wahlbezirke bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und Senat die Provinzen sind (mit Abweichungen für Ceuta und Melilla und bei den

¹²³ Siehe als zusammenfassende Darstellungen des spanischen Wahlsystems etwa J.F. Merino Merchán, *Instituciones de Derecho Constitucional Español*, 1994, 773 ff.; F. Fernández Segado, *El sistema constitucional Español*, 1992, 816 ff., insbes. 837 ff.; A. Torres del Moral, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Bd. 1, 3. Aufl. 1992, 511 ff.; vgl. ferner die zum Vorläufer des LOREG ergangenen, aber nach wie vor grundlegenden Darstellungen von J.M. Vallés, *Derecho electoral*, und D. Nohlen, *Sistema electoral*, in: J.J. González Encinar (Hrsg.), *Diccionario del sistema político Español*, 1984, 204 ff., 836 ff., sowie F.J. Jiménez de Cisneros, *Ley Electoral*, 1983, insbes. 41 ff.

¹²⁴ Zur Interpretation des Art. 68 CE vgl. etwa die bei M. Pulido Quecedo, *Komment. zu Art. 68 CE*, wiedergegebene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, in: ders., *La Constitución Española, con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1993, 1020 ff.; vgl. außerdem die Kommentierungen zu Art. 68 CE von N. Pérez-Serrano Jáuregui, in: O. Alzaga (Hrsg.), *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Bd. VI, 1989, und von E. Recoder de Casso, in: F. Garrido Falla (Hrsg.), *Comentarios a la Constitución*, 2. Aufl. 1985, ferner die kritische Darstellung der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung durch A. Torres del Moral/A.X. López Mira, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral. Anotaciones críticas*, in: *Revista de Derecho Político* 41 (1996), 9 ff.

¹²⁵ BOE núm. 147, vom 20.6.1985; vgl. dazu auch den Kommentar, hrsg. von L.M. Cazorla Prieto, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, 1986.

Senatswahlen auch für die Balearen und die Kanarischen Inseln). In Art.162 LOREG wird die Gesamtzahl der Abgeordneten im sogen. Congreso (Abgeordnetenhaus) auf 350 festgesetzt; jeder Provinz stehen nach Abs.2 zunächst zwei Abgeordnetensitze als Grundmandate zu, Ceuta und Melilla je einer. Das Verfahren der Aufteilung der Sitze auf die Provinzen bzw. Wahlbezirke ist sodann in Abs.3 des Art. 162 LOREG geregelt. Die 348 Sitze (nach Abzug der beiden Sitze für Ceuta und Melilla) werden demnach auf die Provinzen im Verhältnis zur Zahl ihrer Aktivbürgerschaft aufgeteilt¹²⁶. Dazu wird zunächst ein Verteilerquotient (*cuota de reparto*) gebildet, indem man die Gesamtzahl der wahlberechtigten Bürger (*población de derecho*) durch 248 teilt (Zahl der 348 Restsitze abzüglich der 100 Grundmandate für die 50 Provinzen); jeder Provinz stehen in der Folge zunächst einmal soviele Delegierte aus der restlichen Verteilungsmasse zu, wie sich aus der Aktivbürgerschaft dividiert durch den Verteilungsquotienten errechnet (in ganzen Zahlen). Die Restsitze werden auf die Provinzen mit den größten Dezimalresten aufgeteilt¹²⁷. Die Aufteilung der Sitze entsprechend diesem Verfahren ist jedesmal vor einer Wahl vorzunehmen und im Dekret, mit dem die Wahl angesetzt wird, bekanntzugeben (Art. 162 Abs.4 LOREG)¹²⁸. Die pro Wahlbezirk bzw. Provinz zu vergebenden Mandate werden dann auf die Kandidaten nach deren Stimmenanteil, errechnet auf der Basis des Verfahrens d'Hondt, verteilt (Art. 163 LOREG).

Für Spanien stellt sich das Problem der verfassungsrechtlichen Beurteilung eventueller Abweichungen in der Bevölkerungszahl der Wahlkreise damit in der aus Deutschland bekannten Form nicht. Die Wahlen zum Parlament beruhen schließlich nicht auf einem System von Einer-Wahlkreisen nach dem Vorbild der klassischen Mehrheitswahl, sondern sind ein System der Verhältniswahl, mit den Provinzen als Wahlbezirken, innerhalb derer die Mandate grundsätzlich nach dem proportionalen Stimmenanteil der Kandidaten verteilt werden (allerdings unter Vorabzug zweier Grundmandate pro Provinz).

Die Frage nach der Wahlrechtsgleichheit stellt sich in einem derartigen System der Anknüpfung an vorgegebene Territorialeinheiten (als Wahlbe-

¹²⁶ Rechnerischer Ausgangspunkt ist unbestritten die offizielle Zahl der wahlberechtigten Bürger (*población de derecho*) pro Provinz gemäß dem letzten verfügbaren offiziellen Zensus – vgl. M. Alba Navarro, Komment. zu Art.162 LOREG, in: Cazorla Prieto (Anm. 125), 1323.

¹²⁷ Vgl. zum Verfahren der Mandatsaufteilung auch Alba Navarro, *ibid.*, 1322 ff., sowie Merino Merchán (Anm. 123), 128 ff., und Fernandez Segado (Anm. 123), 838 f.

¹²⁸ Vgl. dazu nur Alba Navarro (Anm. 126), 1324 ff.

zirke) einzig in der Aufteilung der Mandate auf die Wahlbezirke. Das spanische System hat hier durch die im Wahlgesetz vorgesehene Zahl von zwei Grundmandaten pro Provinz einen erheblichen Verzerrungseffekt auf die "Erfolgswertgleichheit"¹²⁹. Begünstigt werden die kleinen ländlichen Provinzen, benachteiligt die großen städtischen Ballungsräume. Während in Madrid und Barcelona ein Mandat auf gut 120 000 Personen der Wohnbevölkerung entfällt, beträgt diese Zahl in der kleinsten Provinz (Soria) gerade einmal 27 000, in der Provinz Teruel ca. 39 000, in den Provinzen Segovia und Guadalajara etwas über 40 000¹³⁰. Diese extremen Spreizungen im Erfolgswert (Verhältnis von 1 zu 3) sind bisher aber noch in keiner verfassungsgerichtlichen Entscheidung als verfassungsrechtlich problematisch thematisiert worden. Im Gegenteil: In einer Entscheidung aus dem Jahre 1985 ist das System als eine legitime Modifizierung und Beschränkung des Grundsatzes der Verhältniswahl beurteilt worden¹³¹.

Einzig die Problematik der im spanischen Wahlgesetz (Art.163 Abs.1[a] LOREG) enthaltenen 3%-Klausel wurde in mehreren Entscheidungen des Verfassungsgerichts als Problem thematisiert und behandelt¹³². Diese Sperrklausel hat angesichts der geringen Zahl der je Provinz zu verteilenden Mandate allerdings kaum eine praktische Bedeutung. Da die Zahl der Abgeordnetensitze pro Provinz in der Regel zwischen drei und acht Sitzen liegt, ist die faktische Hürde für kleinere Parteien im Schnitt viel höher (zwischen 10 % und 30 %) als nach der formalen Sperrklausel anzunehmen wäre. Nur in den zwei Wahlkreisen Madrid und Barcelona sind mehr als 30 Mandate zu vergeben, hätten Parteien mit einem Stimmenanteil unter 3 % also rechnerisch überhaupt eine Chance auf Gewinn eines Mandates¹³³. Das Verfassungsgericht hat diese Sperrklausel gleichwohl – unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und die dort verwendeten Argumente – für mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit vereinbar erklärt. Dem Gesetzgeber komme insoweit bei der Ausgestaltung des Grundsatzes der Verhältniswahl ein weiter Beurteilungsspielraum zu¹³⁴. Es gebe keinen festen Begriff

¹²⁹ Vgl. zu der an diesem System geübten Kritik Alba Navarro, *ibid.*, 1310ff., sowie Nohlen (Anm. 123), 838ff., und Merino Merchán (Anm. 123), 127ff.

¹³⁰ Zahlen nach den Grunddaten der jüngsten Kongresswahlen (1996); vgl. aber auch die Aufstellung der Bevölkerungszahlen, Verteilungsquotienten und Sitzzahlen für das Jahr 1981 bei Alba Navarro (Anm. 126), 1326f.

¹³¹ STC 75/1985 vom 21.6.1985.

¹³² Vgl. insbes. die Entscheidungen STC 40/1981 vom 18.12.1981, und STC 75/1985 vom 21.6.1985; vgl. auch Torres del Moral/López Mira (Anm. 124), 21ff.

¹³³ Vgl. nur Nohlen (Anm. 123), 838, sowie Fernandez Segado (Anm. 123), 842f.

¹³⁴ Siehe insbes. STC 75/1985 vom 21.6.1985.

der Verhältniswahl; der Gesetzgeber modifiziere das Proportionalitätskriterium unweigerlich, wenn er ein konkretes Wahlsystem ausgestalte. Dies gelte ganz besonders in einem System wie dem der spanischen Verfassung, wo durch die Festlegung der Provinzen als Wahlbezirke in der Verfassung der Grundsatz der Proportionalität der Mandatzuteilung sowieso schon stark überformt sei. Strenge Kriterien der Wahlrechtsgleichheit, im Sinne einer Erfolgswertgleichheit, seien an dieses System sinnvoll kaum anzulegen¹³⁵.

17. USA

Nach dem US-amerikanischen Verfassungsrecht werden die Mitglieder beider Häuser der Bundeslegislative durch Volkswahl bestimmt. Allerdings ist nur die Wahl zum Repräsentantenhaus mit dem deutschen Bundeswahlrecht vergleichbar, weil der Senat nicht das Bundesvolk, sondern das Volk der Staaten repräsentiert. Daher wählt das Volk jedes Staates unabhängig von seiner Größe die beiden Senatoren direkt. Auch bei der Wahl des Repräsentantenhauses sind die föderalen Strukturen klar erkennbar. Die Zusammensetzung des Repräsentantenhauses wird nicht durch eine nationale Wahl mit Landeslisten, sondern im Wege der Personalwahl in den Bundesstaaten nach dem Mehrheitswahlrechtssystem angelsächsischer Prägung bestimmt.

Rechtsquellen für die Wahl zum Repräsentantenhaus sind vor allem Bundesrecht, nämlich die Bundesverfassung und ein Bundeswahlgesetz¹³⁶ sowie – innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben – die gliedstaatlichen Wahlgesetze. Aus dem 14. Zusatzartikel zur Bundesverfassung ergibt sich, daß der verfassungsrechtliche Grundsatz *one person, one vote* sowohl für die Verteilung der 435 Repräsentantensitze auf die Staaten wie auch für die Bestimmung der Wahlbezirke innerhalb der Staaten maßgeblich ist¹³⁷. Daraus ergibt sich nach der Rechtsprechung des Supreme Court der Grundsatz praktisch möglicher mathematischer Gleichheit für beide Festlegungen.

Im Hinblick auf die Aufteilung der Sitze auf die Staaten sieht Art. I §2 cl. 3 der Bundesverfassung vor, daß die Verteilung der Sitze unter den Staaten sich nach der Zahl der dort lebenden Stimmberechtigten

¹³⁵ Siehe zu der an dieser Rechtsprechung geübten Kritik Torres del Moral/López Mira (Anm. 124), 17ff.

¹³⁶ Vgl. 2 U.S.C.A §§2a-2d.

¹³⁷ *U.S. Dept. of Commerce v. Montana*, 503 U.S.442 (1995).

(*electors*) richten soll. Die Zahl der Repräsentanten pro Staat soll nicht 1 für je 30 000 Bürger überschreiten. Die Bestimmung verpflichtet den Kongreß, die maßgebliche Einwohnerzahl alle zehn Jahre per Zensus festzulegen. Die Befugnis, auf dieser Grundlage die Zahl der Repräsentanten pro Staat zu bestimmen, ergibt sich nicht unmittelbar aus der Verfassung, wird jedoch seit der Entscheidung *Prigg v. Pennsylvania*¹³⁸ als *implied power* des Kongresses angesehen. Der Kongreß kann dabei die Zahl der Repräsentanten pro Staat auf eine geringere Zahl als 1 pro 30 000 Bürger festlegen¹³⁹.

Es verstößt nicht gegen die Verfassung, daß das Bundesrecht bestimmt, daß nach jedem zehnjährlichen Zensus die sog. *method of equal proportions* als mathematische Methode für die Verteilung der Sitze zwischen den Staaten genutzt werden soll¹⁴⁰.

Die Bestimmung der Wahlbezirksgrenzen innerhalb eines Bundesstaates ist – im Rahmen der bundesrechtlichen Grenzen – Kompetenz der einzelnen Bundesstaaten, die diese Kompetenz durch ihre Legislativen bzw. durch eine Redistricting Commission, sofern ein Staat von der in §4a des Bundeswahlgesetzes enthaltenen Ermächtigung zur Errichtung einer solchen Kommission Gebrauch gemacht hat, ausüben.

Das bundesverfassungsrechtliche Gebot des *one person, one vote* verlangt eine gleiche Repräsentation für eine gleiche Zahl von Stimmberechtigten¹⁴¹. Daher gilt das Gebot der Gleichheit der Zahl der Stimmberechtigten zwischen den Bezirken eines Staates strikt¹⁴². Entsprechend dem Standard des *one person, one vote* muß die Zahl der Stimmberechtigten zwischen den Bezirken so gleich verteilt sein wie praktisch möglich. Verlangt ist eine Leistungsanstrengung *bona fide* (*good faith effort*), mathematische Gleichheit zu erreichen. Jede Abweichung von dieser, wie gering sie auch sein möge, muß individuell gerechtfertigt sein. Die Intensität der verfassungsrechtlichen Nachprüfung einer gliedstaatlichen Neueinteilung von Wahlbezirken ist dabei gestuft. Je kleiner die Abweichung in der Bevölkerungszahl zwischen zwei oder mehreren Wahlbezirken, je größer das Interesse des Staates an der Abweichung und je mehr dieses Interesse in dem Plan als ganzem zum Ausdruck kommt, desto eher ist die Abwei-

¹³⁸ 41 U.S. 619.

¹³⁹ *Whelan v. Cuomo*, 415 F.Supp. 251 (DCNY 1976).

¹⁴⁰ *U.S. Dept. of Commerce v. Montana*, 112 S.Ct. 1415 (1995).

¹⁴¹ *Wesbury v. Sanders*, 76 U.S. 1 (1964).

¹⁴² S. hierzu jüngst *Arizonans for Fair Representation v. Symington*, 828 F.Supp. 684 (D.Ariz. 1992), *appeal dismissed* 113 S.Ct. 1438, *affirmed* 113 S.Ct. 1573; *Jamerson v. Womack*, 244 Va. 506.

chung als verfassungsgemäß anzusehen¹⁴³. Die Einhaltung der bundesrechtlichen Grenzen der gliedstaatlichen Wahlbezirksbestimmung kann als *federal question* durch die Bundesjudikative überprüft werden. In der Rechtsprechung können Abweichungen bereits ab einer Größe von 0,7 % bei fehlenden sachlichen Gründen beanstandet werden¹⁴⁴.

Auch sofern eine Neueinteilung der Wahlbezirke auf einer gerichtlichen Anordnung beruht (etwa auf der Grundlage der Rassengleichheit nach dem sog. Voting Rights Act), muß sie eine strikte Gleichheit zwischen den Bezirken erreichen¹⁴⁵.

Anlaß für eine Neufestlegung der Wahlbezirke (*congressional redistricting*) können sein die Neufeststellung der dem Staat zustehenden Sitze im Repräsentantenhaus infolge eines Zensus, eine Anweisung durch das Bundesjustizministerium nach dem sog. Voting Rights Act¹⁴⁶ oder eine erhebliche Verschiebung in der Bevölkerungsverteilung innerhalb eines Bundesstaates.

¹⁴³ *Stone v. Hechler*, 782 F.Supp. 1116 (N.D.W.Va. 1992).

¹⁴⁴ Vgl. etwa *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983).

¹⁴⁵ *Wesh v. Hunt*, 785 F.Supp. 1491 (S.D.Ala. 1992), affirmed 112 S.Ct. 1926, affirmed 113 S.Ct. 1233.

¹⁴⁶ Vgl. dazu das Urteil des Supreme Court in *Shaw v. Reno*, 113 U.S. 1203 (1993) und die hierzu ergangene Folgerechtsprechung.