

European Diversity and Autonomy Papers
EDAP 01/2009

Wahlgesetzgebung und ihre Auswirkung auf die Vertretung von Minderheiten: Die Kärntner Landtagswahlordnung im europäischen Vergleich

Emma Lantschner



Managing editors:

Emma Lantschner / Francesco Palermo / Gabriel N. Toggenburg

Editorial Board:

In alphabetical order:

Craufurd Smith Rachel (University of Edinburgh, UK)
Dani Marco (Università di Trento, I)
De Witte Bruno (European University Institute, I)
Gamper Anna (Universität Innsbruck, A)
Henrard Kristin (University of Rotterdam, NL)
Hoffmeister Frank (Free University of Brussels, BE)
Kujovich Gil (Vermont Law School, US)
Kymlicka Will (Queens University, CAN)
Marko Joseph (Universität Graz, A)
Nic Shuibhne Niamh (University of Edinburgh, UK)
Ortino Sergio (Università di Firenze, I)
Packer John (Tufts University, US)
Poggeschi Giovanni (Università di Lecce, I)
Sasse Gwendolyn (London School of Economics, UK)
Tarr William (Rutgers University, US)
Teachout Peter (Vermont Law School, US)
Toniatti Roberto (Università di Trento, I)
Woelk Jens (Università di Trento, I)

Assistant to the Managing editors:

Verena Wisthaler

Europäische Akademie Bozen
Drususallee, 1
39100 Bozen - Italien
Tel. +39 0471 055200
Fax +39 0471 055299
edap@eurac.edu
www.eurac.edu/edap

Accademia Europea Bolzano
Viale Druso, 1
39100 Bolzano - Italia
Tel. +39 0471 055200
Fax +39 0471 055299
edap@eurac.edu
www.eurac.edu/edap

Copyright Information:

Any sort of reproduction - including excerpts - is permitted only when indicating the exact EDAP source. Please quote EDAP as indicated in the following example: Gabriel N. Toggenburg, "The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity", 1 *European Diversity and Autonomy Papers- EDAP* (2004), 10, at www.eurac.edu/edap.

Abstract

This article compares the electoral law for the Carinthian Assembly with electoral laws of other European realities. The focus is on the impact of these laws on the representation of minorities in the respectively elected bodies. The author looks into the question of whether measures for the effective participation of minorities in public and political life are requested not only because of democratic but also legal considerations regarding the principle of equality. The article ends with suggestions on how the Carinthian legislator could reform the electoral law in order to allow for the representation of the Slovene minority.

Author

Emma Lantschner is a senior researcher at the Institute for Minority Rights at the European Academy Bolzano/Bozen (Italy) and of the Centre for South-East European Studies at the University of Graz (Austria). She attained her PhD in law at the University of Graz with a thesis on standard setting and conflict management through the monitoring mechanisms of bi- and multilateral instruments. She has worked as an expert of the Council of Europe on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Kosovo. She is co-managing editor of the European Yearbook of Minority Issues. Her current research focuses on the practice of minority protection in Central Europe.

The author can be reached at: e-mail Emma.Lantschner@eurac.edu

Key words

Electoral laws - Carinthia - equality principle - electoral thresholds - electoral districts - guaranteed representation - national minorities.

Table of contents

1. Einleitung	5
2. Theoretischer Rahmen	6
3. Die Situation in Kärnten	7
4. Die Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs	8
5. Theoretische Überlegungen und Vergleiche mit Modellen aus Europa	11
5.1 Prozenhürden	11
5.2 Wahlkreiseinteilung	17
5.3 Reservierte Sitze	20
6. Änderungsmodelle für die Kärntner Landtagswahlordnung	26

Wahlgesetzgebung und ihre Auswirkung auf die Vertretung von Minderheiten: die Kärntner Landtagswahlordnung im europäischen Vergleich*

Emma Lantschner

1. Einleitung

Gehört zu werden, mitbestimmen zu können und nicht marginalisiert zu werden, vor allem - aber nicht nur - in Angelegenheiten, die die Minderheit betreffen, sind Voraussetzungen dafür, dass eine Minderheit sich einem Staat zugehörig und ihm gegenüber loyal sowie sich in die Gesellschaft integriert und wohl fühlt. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, entsteht ein Gefühl von Misstrauen, das zu Konflikten führen kann. Beteiligung am öffentlichen Leben von Angehörigen nationaler Minderheiten ist daher für die innere Stabilität eines Staates oder einer substaatlichen Einheit ungemein wichtig.

Ziel der wirksamen Beteiligung von Angehörigen einer Minderheit ist deren Integration in das politische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Leben einer Gesellschaft, bei gleichzeitigem Schutz und der Förderung ihrer Identität. Eine solche Integration kann nur funktionieren, wenn es einen Dialog zwischen der Mehrheit und den staatlichen Institutionen einerseits und den Minderheitenvertretern und deren Organisationen andererseits gibt. Für eine wirksame Beteiligung ist es also nicht ausreichend, wenn nur auf das Individuum, auf den Angehörigen einer Minderheit abgestellt wird. Sie setzt auch voraus, dass diese Individuen sich zu Gruppen zusammenschließen können, welche die politischen und wirtschaftlichen Interessen einer Minderheit vertreten und denen eine wirksame Teilnahme an Entscheidungsprozessen ermöglicht wird. Um es anders auszudrücken, ihre Stimme muss nicht nur gehört, sondern auch berücksichtigt werden.

Wenn die wirksame Beteiligung von Minderheiten an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere an solchen, die sie direkt betreffen, aus demokratiepolitischen Erwägungen zweifelsohne gerechtfertigt ist, so ist die konkrete Umsetzung von diesbezüglichen (positiven) Maßnahmen nicht immer unumstritten, da diese in der nationalstaatlichen Logik und einer

* Dieser Beitrag wurde ursprünglich im Auftrag der Enotna Lista - Einheitsliste, der Partei der Kärntner Slowenen im Jahr 2008 verfasst. Die vorliegende Fassung ist eine leicht überarbeitete und aktualisierte Version dieser Studie. Die Autorin bedankt sich bei Prof. Joseph Marko für die ausführlichen und hilfreichen Kommentare zur Erstfassung der Studie.

individualistisch-liberalen Philosophie¹ mit dem Gleichheitsprinzip in Konflikt geraten.

Der vorliegende Beitrag vergleicht die Kärntner Landtagswahlordnung mit den Wahlgesetzen anderer europäischer Realitäten im Hinblick auf ihre Auswirkung auf die Vertretung von Minderheiten in den jeweiligen gewählten Organen. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, ob Maßnahmen zur wirksamen Beteiligung einer Minderheit am öffentlichen/politischen Leben nicht nur aus demokratiepolitischen sondern auch aus rechtlichen Überlegungen hinsichtlich des Gleichheitsprinzips geboten sind.

2. Theoretischer Rahmen

Wie sich aus den Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (BA) zu Art. 15 des Rahmenübereinkommens (RÜ) ergibt, ist in vielen europäischen Staaten die Vertretung von nationalen Minderheiten in gewählten Organen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gering oder nicht existent. Für die Einbindung unterrepräsentierter Gruppen in den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess gibt es verschiedene Instrumente. Zum einen ermöglichen sie die Repräsentation überhaupt erst, zum anderen können sie diese erleichtern bzw. garantieren.

Die zentralen politischen Grundrechte, die es in Bezug auf die *Ermöglichung* der Repräsentation zu untersuchen gilt, sind das aktive und passive Wahlrecht. Funktionale Voraussetzung für die Repräsentation von Minderheiten ist „die rechtliche Möglichkeit, sich als Gruppe konstituieren und als solche am staatlichen Willensbildungsprozeß teilnehmen zu können.“² In diesem Zusammenhang ist das Recht der Gründung ethnischer Parteien von grundlegender Bedeutung.

Zu einer *erleichterten* Repräsentation und Partizipation von Minderheiten trägt wesentlich die Ausgestaltung des Wahlsystems bei, z.B. die „Ausnahme“ von Prozenzhürden im Verhältniswahlsystem oder die Berücksichtigung der demographischen Struktur bei der Ziehung von Wahlkreisen. Andere Mechanismen *garantieren* die Teilnahme in gewählten Gremien, wie z.B. reservierte Sitze. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf eine Darstellung dieser Instrumente, da sie im Kontext der Kärntner Landtagswahlordnung von besonderem Interesse sind.

Grundsätzlich gilt: alle internationalen Instrumente zu diesem Thema lassen dem Staat einen breiten Ermessensspielraum bei der Entscheidung für

¹ Joseph Marko, „Zur politischen Repräsentation und Partizipation von ethnischen Gruppen“, 55(3-4) *Europa Ethnica* (1998), 130-139, auf 130-133.

² Joseph Marko, *Autonomie und Integration* (Böhlau, Wien, 1995), 430.

ein bestimmtes Wahlsystem. Art. 15 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats legt jedoch fest, dass „[d]ie Vertragsparteien ... die notwendigen Voraussetzungen für die *wirksame Teilnahme* von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten [schaffen], insbesondere denjenigen, die sie betreffen.“ In den Erläuterungen zu diesem Artikel wird festgehalten, dass das Ziel dieser Bestimmung die Herstellung einer „tatsächlichen Gleichheit“ zwischen Angehörigen der Minderheit und Angehörigen der Mehrheit sei. In irgendeiner Form muss der Staat also aktiv werden, mit der er glaubhaft machen kann, dass sie der wirksamen Teilnahme von Minderheiten am öffentlichen Leben zuträglich ist.

3. Die Situation in Kärnten

Im Zuge der Volkszählung im Jahr 2001 gaben von den 559.404 Einwohnern Kärntens 12.586 Personen an, slowenisch als Umgangssprache zu verwenden. Das entspricht einem Anteil von 2,25% der Bevölkerung.³

Für Landtagswahlen wird Kärnten in vier Wahlkreise eingeteilt, die an die historisch gewachsene Gliederung des Landes in politische Bezirke anknüpfen und jeweils mehrere dieser politischen Bezirke umfassen.⁴ Diese Einteilung hat zur Folge, dass das Siedlungsgebiet der Kärntner Slowenen auf alle vier Wahlkreise aufgeteilt ist. Weiters sieht die Landtagswahlordnung vor, dass die 36 Sitze des Landtags auf die Wahlkreise nach dem Droop'schen Quotenverfahren aufgeteilt werden.⁵ Nach erfolgter Wahl werden die Mandate im ersten Ermittlungsverfahren nach dem so genannten Hagenbach-Bischoff/D'Hondt Verfahren verteilt. Dabei wird die Zahl der gültigen Stimmen durch die um 1 vergrößerte Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate geteilt. Wie oft die so ermittelte Wahlzahl in der Parteisumme enthalten ist, bestimmt die Anzahl der Mandate einer Partei in einem Wahlkreis. Am zweiten Ermittlungsverfahren, das auf Landesebene durchgeführt wird, dürfen nur jene Parteien teilnehmen, die im ersten Ermittlungsverfahren einen Sitz in zumindest einem der Wahlkreise errungen haben.

Bei den Landtagswahlen im Jahr 2004 waren pro Wahlkreis zwischen 8 und 10 Mandate zu verteilen. Teilte man die Zahl der gültigen Stimmen pro

³ Nach Schätzungen der Kärntner Slowenen bewegt sich die Zahl jedoch zwischen 40.000 und 50.000.

⁴ Jürgen Kompan, „Kärntner Landtagswahlrecht in Diskussion“, Diplomarbeit an der Karl-Franzens-Universität Graz, 2007, 19. Wahlkreis 1 umfasst den Bereich der Landeshauptstadt Kärnten und den politischen Bezirk Klagenfurt Land; Wahlkreis 2 umfasst die politischen Bezirke St. Veit an der Glan, Völkermark und Wolfsberg; Wahlkreis 3 umfasst den Bereich der Stadt Villach und den politischen Bezirk Villach Land; Wahlkreis 4 umfasst die politischen Bezirke Hermagor, Spittal an der Drau und Feldkirchen.

⁵ Verhältniszahl ist gleich Zahl der Staatsbürger dividiert durch die um 1 vergrößerte Zahl der zu vergebenden Mandate; sodann Zuweisung so vieler Mandate an jeden Wahlkreis, wie die Verhältniszahl in der Zahl der Einwohner des Wahlkreises enthalten ist.

Wahlkreis durch die jeweils zu vergebenden Mandate plus 1, ergab sich daraus eine Wahlzahl, die zwischen 9,09% und 11,11% der Stimmen betrug. Da die Kärntner Slowenen ohnehin schon nur knapp über 2% der Bevölkerung stellen und dann auch noch auf alle vier Wahlkreise aufgeteilt sind, ist es für die Kärntner Slowenen praktisch unmöglich, in einem Wahlkreis ein Grundmandat zu erreichen, was in der Folge Voraussetzung für die Verteilung von Restmandaten ist. Eine Vertretung im Kärntner Landtag ist aus eigener Kraft praktisch nicht zu schaffen.

Im Juli 2008 einigten sich die Großparteien darauf, eine Partei dann zum zweiten Ermittlungsverfahren zuzulassen, wenn sie auf Landesebene 5% der Stimmen erreicht.⁶ Eine solche Regelung macht, wie die Landtagswahlen 2009 zeigten, auch weiterhin die Vertretung der Kärntner Slowenen nicht leichter. Die Wahlzahl bei diesen Wahlen betrug zwischen 9,42% und 10,36% der Stimmen.

Nachdem die Enotna Lista / Einheitsliste bei vorangegangenen Wahlen in Wahlbündnissen mit den Grünen, dem Liberalen Forum und den Vereinten Grünen Österreichs den Einzug in den Kärntner Landtag verfehlt hat, ist sie bei den Wahlen im Jahr 2009 gar nicht angetreten und hat sich dafür entschieden, sich auf die ebenso in diesem Jahr stattfindenden Gemeinderatswahlen zu konzentrieren.

4. Die Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs

Aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs ergeben sich folgende rechtlichen Rahmenbedingungen:⁷

Verschiedene verfassungsrechtliche Bestimmung (Art. 67 und 68, Abs. 2 des Staatsvertrags von St. Germain; Art. 7 und 8 des Staatsvertrags von Wien) enthalten eine *Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes*. „Eine mehr oder minder schematische Gleichstellung von Angehörigen der Minderheiten mit Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen wird der verfassungsgesetzlichen Wertentscheidung nicht immer genügen können. Je nach dem Regelungsgegenstand kann es der Schutz von Angehörigen einer Minderheit gegenüber Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen sachlich rechtfertigen oder sogar erfordern, die Minderheit in gewissen Belangen zu bevorzugen.“⁸

⁶ Diese Neuregelung rettete bei den Landtagswahlen 2009 den Grünen ihre zwei Mandate. Für detaillierte Informationen über die Ergebnisse der Landtagswahlen 2009, siehe <http://info.ktn.gv.at/ltwahl2009/>.

⁷ Zu einer Diskussion der diesbezüglichen Verfassungsjudikatur siehe Kompan, „Kärntner Landtagswahlrecht ...“.

⁸ VfSlg. 9224/1981.

Nach Aufhebung der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgabe bezüglich der Anzahl der Mitglieder der Landtage gebunden an die Einwohnerzahl des jeweiligen Landes⁹ steht es dem Landesgesetzgeber frei, die Anzahl der Mitglieder des Landtages festzulegen. Für Kärnten, mit seiner Einwohnerzahl von etwas über 500.000, empfand der Verfassungsgerichtshof die Anzahl von 36 Mitgliedern als angemessen.¹⁰

Für Landtagswahlen muss das Gebiet eines Landes in mehrere Wahlkreise eingeteilt werden.¹¹ Die Wahlkreise knüpfen zumeist, so auch in Kärnten, an die historisch gewachsenen politischen Bezirke an, was vom Verfassungsgerichtshof als unbedenklich betrachtet wird, insbesondere da es keine verfassungsrechtlich vorgebildete Gestaltung der Wahlkreise gibt.¹² Der Gesetzgeber hat in dieser Hinsicht einen rechtspolitischen Spielraum. Die Zusammenfassung mehrerer politischer Bezirke in Wahlkreise mit einer möglichst ausgewogenen Bevölkerungszahl und -struktur wurde daher vom VfGH als unbedenklich betrachtet.¹³

Das *Verhältnisswahl*system wird von der Bundesverfassung festgelegt, nicht jedoch die Ausgestaltung des Systems, welche dem Gesetzgeber überlassen bleibt. Gegen eine Berechnungsmethode nach Hagenbach-Bischoff und D'Hondt hat der VfGH nichts einzuwenden.¹⁴

Das *Wesen der Verhältniswahl* besteht darin, allen politischen Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung eine Vertretung im gewählten Organ nach Maßgabe ihrer Stärke zu sichern. Daher ist es gerechtfertigt, Parteien, die die Wahlzahl, also ein *Grundmandat*, nicht erreichen, von der Verteilung der Sitze auszuschließen. Dies gilt *auch für das zweite Ermittlungsverfahren*, da eine Partei sich nicht nachträglich als zahlenmäßig erheblich qualifizieren könne.¹⁵ Eine hohe Grundmandatshürde bedarf daher auch im zweiten Ermittlungsverfahren keines Ausgleiches, damit das Wahlsystem den Grundsätzen des Verhältniswahlrechtes gerecht wird,¹⁶ solange die Hürde nicht auf einen Systemwechsel zur Mehrheitswahl hinausläuft.¹⁷

⁹ Bei einer Einwohnerzahl von bis zu 500.000 war die Höchstzahl der Mitglieder auf 36 beschränkt, bei einer Einwohnerzahl bis zu 1.000.000 auf 48 Mitglieder. Diese Regelung wurde mit BVG BGBl 539/1977 mit Wirkung vom 1. Jänner 1978 aufgehoben.

¹⁰ VfSlg. 14.035/1995; 8700/1979; 9224/1981.

¹¹ VfSlg. 8321/1978, Art. 95 Abs. 3 B-VG.

¹² VfSlg. 8700/1979; 9224/1981.

¹³ VfSlg. 9224/1981.

¹⁴ VfSlg. 2654/1954, 8852/1980.

¹⁵ VfSlg. 1381/1931; 3656/1959; 8700/1979; 15.616/1999.

¹⁶ VfSlg. 15.616/1999.

¹⁷ VfSlg. 14.035/1995, wo eine solche Tendenz festgestellt wurde und daher die Wahlrechtsordnung geändert werden musste.

Eine alternative, das Erfordernis des Grundmandats abschwächende Prozentklausel ist verfassungsrechtlich zulässig und entspricht dem Grundsatz des Verhältniswahlsystems.¹⁸

Gleichheit des Wahlrechts bedeutet lediglich gleichen Zählwert, jedoch nicht gleichen Erfolgswert der Stimmen.¹⁹

Aus verfassungsdogmatischer Sicht scheint die derzeitige Kärntner Landtagswahlordnung also unbedenklich. Aus der Rechtsprechung lässt sich aber auch erkennen, dass zum einen auch andere Regelungen im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen stehen würden und zum anderen, dass auch der Verfassungsgerichtshof in seiner Judikatur oft um einen politischen Kompromiss bemüht ist. Besonders deutlich wird dies im KEL-Erkenntnis (VfSlg. 9224/1981), in dem er zunächst eine Wertentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten des Minderheitenschutzes feststellt, diese aber anschließend in der Beurteilung des konkreten Falls nicht zur Anwendung bringt. Weiters muss hinterfragt werden, ob die Anknüpfung an die angeblich „historisch gewachsenen politischen Bezirke“ tatsächlich unbedenklich ist, wenn man bedenkt, dass diese Einteilung aus dem 19. Jahrhundert ja auch nicht frei von nationalitätenpolitischen Konflikten war. Nicht zuletzt ist daher die Frage aufzuwerfen, ob der Verfassungsgerichtshof in seiner Judikatur ausreichend berücksichtigt hat, dass die Aufteilung des slowenischen Siedlungsraums auf vier Wahlkreise, bzw. zu Zeiten des KEL-Erkenntnisses die nachteilige Einteilung von Wahlkreisen und Wahlkreisverbänden, zu einer indirekten Diskriminierung geführt hat, die nach heutigem Standard nicht dem Erfordernis der tatsächlichen Gleichheit nach Art. 4 Abs. 2 RÜ gerecht wird.

Nach einem Überblick über Regelungen in Nachbarländern und anderen europäischen Ländern wird daher im letzten Teil auf mögliche und im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs unbedenkliche Änderungen der Kärntner Landtagswahlordnung eingegangen, die eine positive Auswirkung auf die Vertretung der slowenischen Minderheit im Kärntner Landtag haben könnten.

5. Theoretische Überlegungen und Vergleich mit Modellen aus Europa

5.1. Prozenhürden

Oft wird das Verhältniswahlsystem als das vorteilhaftere Wahlsystem zur Erreichung einer angemessenen Minderheitenvertretung betrachtet. Diese

¹⁸ VfSlg. 8852/1980; 14.035/1995; 15.616/1999.

¹⁹ VfSlg 3653/1959.

Verallgemeinerung mag vor allem auf zahlenmäßig kleine Minderheiten oder solche zutreffen, deren Mitglieder verstreut leben, und daher in keinem Wahlkreis die Mehrheit der Bevölkerung darstellen.²⁰ Für konzentriert lebende Minderheitengruppen, deren Siedlungsgebiet im Idealfall einen Wahlkreis bildet, ist eine Vertretung auch mit Mehrheitswahlrecht möglich.

Im reinen Verhältniswahlrecht kann es dazu kommen, dass eine Vielzahl von Klein- und Kleinstparteien im Parlament vertreten sind. Um diese Zersplitterung zu vermeiden und größere Stabilität sicher zu stellen, müssen Parteien, um im Parlament vertreten sein zu können, oft eine gewisse Prozenzhürde erreichen. In manchen Fällen ist diese Hürde auf nationaler Ebene zu überschreiten, in anderen auf Wahlkreisebene. Prozenzhürden, vor allem jene die auf nationaler Ebene zu erreichen sind, können also ein Hindernis für die Vertretung kleiner Minderheiten- oder regionaler Parteien darstellen.

Um auch in Verhältniswahlsystemen, die eine Mandatshürde zur Anwendung kommen lassen, die Vertretung von Minderheiten zu ermöglichen, werden solche Hürden für Minderheitenparteien zuweilen herabgesetzt oder vollständig gestrichen. Im Unterschied zu garantierten Sitzen würde eine solche Maßnahme den Minderheitenparteien eine Repräsentation im Parlament zwar nicht garantieren (weil die zur Erringung eines Mandats notwendige Anzahl von Stimmen auch von Kandidaten von Minderheitenparteien errungen werden müssen), sie aber doch wesentlich erleichtern.²¹

Ist eine solche „Ausnahme“ von einer Prozenzhürde für eine Minderheitenpartei mit dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit in Einklang zu bringen? In den 50er Jahren gab es im Bundesland Schleswig-Holstein einen interessanten Rechtsstreit, der exemplarisch für die Debatte um die Anwendung von Sperrklauseln für Minderheitenparteien ist. Die dort lebende dänische Minderheit ist im Südschleswigschen Wählerverband (SSW) organisiert, für den es allerdings aufgrund eines strukturell und politisch bedingten Rückgangs der Wählerstimmen und der Prozenzhürde von 5% immer schwieriger wurde, im Parlament vertreten zu sein. Erschwerend hinzu kam eine Erhöhung der Prozentklausel von 5% auf 7,5%. Der SSW strengte darauf hin zwei Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht an.

²⁰ Siehe dazu EKomMR, Appl. No. 8364/78, *Lindsay et al. v. United Kingdom*, Entscheidung vom 8. März 1979: „A system of proportionate representation will lead to the minority being represented in situations where people vote generally on ethnic or religious lines and one group is in a clear minority throughout all electoral districts.“

²¹ Marko, *Autonomie und Integration ...*, 458; Francesco Palermo und Jens Woelk, „No Representation Without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities“, 25(3) *Journal of European Integration* (2003), 225-248, 231.

Im ersten Verfahren²² sollte die Erhöhung der Sperrklausel von 5 auf 7,5% auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl geprüft werden. Das Bundesverfassungsgericht kam zu dem Schluss, dass diese Erhöhung verfassungswidrig sei. In seiner Begründung führte das Bundesverfassungsgericht aus, dass es bei dieser angestrebten Gleichheit nicht nur um eine formalrechtliche Chancengleichheit gehe, sondern dass auch die konkrete politische Situation in Betracht gezogen werden müsse, „die durch die Auseinandersetzungen zwischen der deutschen Mehrheit und der dänischen Minderheit charakterisiert ist.“²³ Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus:

*Wenn aber nach der Struktur des Wahlgebiets damit zu rechnen ist, daß politische Parteien ohne Rücksicht auf ihre sonstigen allgemeinen politischen Forderungen sich unter dem Gesichtspunkt der Ausschaltung einer ihnen aus national-kulturellen Gründen unerwünschten Partei zusammenschließen, so stört das in den betroffenen Wahlkreisen die normale Situation.*²⁴

Da die Erhöhung des Quorums also zu einer Modifikation der gleichen Wettbewerbschancen geführt hätte, erklärte sie das Bundesverfassungsgericht als mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht vereinbar.

In einem zweiten Verfahren aus dem Jahr 1954, durch das die Anwendung einer Sperrklausel für Minderheiten an und für sich zu Fall gebracht werden sollte, stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Gleichheitssatz nicht schon dann verletzt ist, „wenn der Gesetzgeber Differenzierungen, die er vornehmen darf, nicht vornimmt.“²⁵ Des weiteren befand das Verfassungsgericht, dass Parteien, die nationale Minderheiten vertreten, nicht so wesentlich verschieden seien, dass sie eine Berücksichtigung bei der Gestaltung der Rechte der politischen Parteien im Wahlverfahren erfahren müssten.²⁶

Das Bundesverfassungsgericht geht also davon aus, dass alle politischen Parteien, sofern eine Prozenzhürde eingeführt wird, einer solchen gleichermaßen zu unterwerfen sind, und eine Nichtanwendung dieser Hürde für Minderheitenparteien als Privilegierung zu verstehen wäre. Damit wird allerdings das Verhältnis von Grundsatz der Verhältniswahl und Rechtfertigung einer Ausnahme auf den Kopf gestellt. Das deutsche Bundesverfassungsgericht, anders als der österreichische

²² Urteil vom 5. April 1952, BVerfGE 1, 208 ff.

²³ BVerfGE 1, 259.

²⁴ BVerfGE 1, 260.

²⁵ Urteil vom 11. August 1954, BVerfGE 4, 31.

²⁶ *Ibid.*

Verfassungsgerichtshof,²⁷ geht nämlich in einer früheren Entscheidung selbst davon aus, dass „[d]er Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ... bei der Verhältniswahl ... für den Verhältnisausgleich auch gleichen Erfolgswert der Stimmen“ verlangt und für eine Ausnahme ein zwingender Grund vorliegen muss, wie z.B. die mit dem Aufkommen von Splitterparteien verbundene staatspolitische Gefahr für die Demokratie.²⁸ Sperrklauseln sind also lediglich als „Ausnahme“ vom Grundsatz der Verhältniswahl zulässig. Die Nichtanwendung einer Prozenzhürde wäre also nicht eine Ausnahme oder Sonderbehandlung, sondern gewissermaßen die Anwendung der Regel und damit rechtlich geboten, sodass die Anwendung eines Quorums auf Minderheitenparteien im Verhältniswahlsystem einer ausdrücklichen sachlichen Rechtfertigung bedarf.²⁹

1955 entschied sich der schleswig-holsteinische Gesetzgeber letztendlich dafür, den Südschleswigschen Wählerverband von der Prozenzhürde zu befreien. Grundsätzlich werden bis heute bei der Verteilung der Landtagssitze nur jene Parteien berücksichtigt, die mindestens 5% erreicht haben oder ein Direktmandat erringen konnten. Der SSW ist von beiden Hürden ausgenommen.³⁰ Das selbe gilt für die Sorben in *Brandenburg* und im übrigen auch für alle Parteien nationaler Minderheiten (Dänen, Sorben und Friesen) bei den *deutschen Bundestagswahlen*. Die Parteien dieser Minderheiten müssen weder die 5%-Hürde schaffen noch ein Direktmandat in mindestens drei Wahlkreisen schaffen.

Auch in *Polen* (seit 1993)³¹ und *Serbien* (seit 2004)³² werden Minderheitenparteien bei nationalen Wahlen von der 5%-Hürde ausgenommen. Das selbe gilt für die Wahlen zur Versammlung der serbischen Provinz Vojvodina. Auch auf Gemeindeebene gibt es in Serbien eine 5%-Hürde, von der aber Parteien nationaler Minderheiten seit 2007 befreit sind.³³

Bezüglich der Region *Trentino-Südtirol* gibt es ein Urteil des italienischen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1998,³⁴ welches die Einführung einer Sperrklausel für die Regionalratswahlen durch Regionalgesetz Nr. 5 aus 1998 für verfassungswidrig erklärte. In der Urteilsbegründung führte der Verfassungsgerichtshof aus, dass nur ein reines Verhältniswahlrecht es einer Minderheit erlaube, ihrer Größe entsprechend vertreten zu sein. Die 5%-

²⁷ VfSlg 3653/1959.

²⁸ Urteil vom 5. April 1952, BVerfGE 1, 208 ff.; Marko, „Zur politischen Repräsentation ...“, 136-137.

²⁹ Marko, *Autonomie und Integration ...*, 458-468.

³⁰ Im Jahr 2004 hatte der deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG, 2 BvL 18/02 vom 17.11.2004, Absatz-Nr. (1-32) Gelegenheit, die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung zu bestätigen.

³¹ Gesetz über die Wahl des *Sejm* der Republik Polen vom 28. Mai 1993.

³² Gesetz über die Wahl der Vertreter der Republik Serbien, Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 10/2003, 12/2004, auf [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)026-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)026-e.asp).

³³ Gesetz über die Lokalwahlen, Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 129, 29. Dezember 2007.

³⁴ Urteil Nr. 356/1998.

Klausel hätte die Vertretung der Ladiner in Frage gestellt, die lediglich 4,37% der Bevölkerung darstellen. Der Verfassungsgerichtshof bestätigte damit das Recht einer Minderheit, eigene Parteien zu gründen und in der Folge das Recht der Angehörigen dieser Minderheit, für eine Partei zu stimmen, die ihre Interessen vertritt. Diese Partei muss die gleichen Chancen haben wie alle anderen Parteien, was nach Ansicht des VGH durch die Einführung einer 5%-Klausel bei einer derart kleinen Minderheit nicht mehr gewährleistet wäre.

In einem früheren Urteil, in dem es um die 4%-Hürde für die Beteiligung an der Verteilung jener 25% der Sitze im italienischen Abgeordnetenhaus ging, die in dem bis 2005 geltenden Wahlgesetz nach dem Verhältnissystem verteilt wurden, erkannte der italienische Verfassungsgerichtshof das Recht der deutschen und ladinischen Minderheit an, unter gleichen Bedingungen politisch vertreten zu sein. Letztendlich erklärte er die 4%-Hürde jedoch nicht als verfassungswidrig, da er sich als Gericht nicht in die Wahl für einen Wahlmodus einmischen wolle, die einzig und allein dem Gesetzgeber vorbehalten sei.

Dieses Urteil zeigt exemplarisch für die deutsche und italienische Verfassungsdogmatik, dass es nur dem Gesetzgeber obliegt, sich für das eine oder andere Wahlsystem zu entscheiden und dass eine Andersbehandlung von Parteien nationaler Minderheiten zwar verfassungskonform wäre aber nicht geboten ist, sodass das Unterlassen einer „Ausnahmeregelung“ für Minderheitenparteien dem Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts nicht widerspricht. Der österreichische Verfassungsgerichtshof geht aber durch seine im KEL-Erkenntnis festgestellte Wertentscheidung zugunsten des Minderheitenschutzes gerade davon aus, dass der Schutz von Angehörigen einer Minderheit eine „Bevorzugung“ dieser Minderheit „erfordern“ kann. Selbst wenn man der Überlegung, wonach eine Sperrklausel lediglich als „Ausnahme“ vom Grundsatz der Verhältniswahl betrachtet wird und die Nichtanwendung einer Prozenzhürde auf Minderheitenparteien die Anwendung der Regel und damit rechtlich geboten ist, nicht folgen will, so muss eine Sperrklausel zumindest derart gestaltet sein, dass sie einen demokratischen Wettbewerb ermöglicht. In einer Studie aus dem Jahr 2000 mit dem Titel „Wahlgesetz und nationale Minderheiten“, verglich die Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates, besser bekannt als Venedig-Kommission, die Sperrklauseln in verschiedenen europäischen Ländern. Klauseln bis zu 5% wurden dabei relativ neutral betrachtet, während die 10%-Sperrklausel, die in der Türkei vorgesehen ist, als besonders hart bezeichnet wurde.³⁵ In der Tat führte diese Rechtslage dazu, bei den Wahlen im Jahr 2002 nur zwei Parteien die Hürde schafften. 46% aller Stimmen wurden bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt. Bei den Wahlen im Jahr 2007 gelang es nur drei Parteien, mehr als 10% auf sich zu vereinigen. Alle kurdischen

³⁵ Venedig Kommission, „Electoral Law and National Minorities“, CDL-INF(2000)4, Strassburg, 25. Jänner 2000, II.1.a.

Parteien waren bei beiden Wahlen von der Sitzverteilung ausgeschlossen.³⁶ Inwiefern ein solches Wahlrecht noch als proportional betrachtet werden kann, ist wohl mehr als fraglich. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezeichnete in einem Urteil zur Türkei die Prozenzhürde von 10% zwar als exzessiv, kam aber letztlich zum Schluss, dass aufgrund des spezifischen politischen Kontextes keine Verletzung des Rechts auf freie Wahlen vorlag.³⁷ Vier Richter sprachen sich in einer *dissenting opinion* jedoch dafür aus, dass eine solche Hürde den Ermessensspielraum eines Staates überschreite und waren daher der Ansicht, dass sehr wohl eine Verletzung von Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls vorläge.³⁸

Auch der österreichische Verfassungsgerichtshof hat festgestellt, dass es verfassungswidrig wäre, wenn eine Hürde so hoch wäre, dass sie auf einen Systemwechsel zur Mehrheitswahl hinausläuft.³⁹ In VfSlg. 15.616/1999 hingegen, wo es um die Kärntner Landtagswahlordnung ging, stellte der Verfassungsgerichtshof keine Tendenz in Richtung eines Systemwechsels fest. In diesem Zusammenhang hielt der Verfassungsgerichtshof in mehreren Urteilen weiters fest, dass das Wesen der Verhältniswahl darin bestünde, allen politischen Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung eine Vertretung im gewählten Organ nach Maßgabe ihrer Stärke zu sichern. Das bedeutet, dass nach heutiger Judikatur jene Parteien und Gruppierungen, „die nicht einmal die Mindestanzahl an Stimmen, die sogenannte Wahlzahl, erreichen, über die eine Partei verfügen muss, um wenigstens ein Mandat zu erreichen“, von der Vertretung ausgeschlossen werden können. Abgesehen von der Verfassungswidrigkeit eines Systemwechsels zur Mehrheitswahl bezüglich des oberen Endes einer Mandatshürde, hat der Verfassungsgerichtshof bisher davon abgesehen, den unbestimmten Rechtsbegriff der „zahlenmäßig erheblichen Bedeutung“ zu konkretisieren, um dem einfachen Gesetzgeber einen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum zu geben. Wie aus der Judikatur zu den Ortstafeln in Kärnten ersichtlich wird, wäre es aber durchaus vorstellbar, dass der Verfassungsgerichtshof, aufbauend auf der Wertentscheidung zugunsten des Minderheitenschutzes, in Hinkunft eine solche prozentuelle Konkretisierung vornimmt.

Betrachtet man außerdem die Ergebnisse der Kärntner Landtagswahlen 2004, sowie die Diskussionen im Vorfeld der Wahlen 2009, so muss festgehalten werden, dass selbst eine Partei, die auf bundespolitischer Ebene Regierungsverantwortung trägt, Gefahr läuft, bei der Sitzverteilung durch den

³⁶ Francesco Palermo und Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze* (Cedam, Padova, 2008), 116.

³⁷ EGMR, Appl. No. 10226/03, Yumak und Sadak v. Türkei, Urteil (Große Kammer) vom 8. Juli 2008, Abs. 147.

³⁸ *Ibid.*, Joint Dissenting Opinion of Judges Tulkens, Vajić, Jaeger and Šikuta, Abs. 5.

³⁹ VfSlg. 14.035/1995, wo eine solche Tendenz festgestellt wurde und daher die Wahlrechtsordnung geändert werden musste.

Rost zu fallen. Das Gesetz kann also nicht ohne weiteres den Anspruch erheben, lediglich Parteien von „unerheblicher Bedeutung“ auszuschließen.

In einem weiteren Dokument der Venedig-Kommission, dem „Leitfaden in Wahlanglegenheiten. Richtlinien und Erläuterungen“, stellt die Kommission klar, dass besondere Maßnahmen, die einer Mindestvertretung von Anhängern nationaler Minderheiten entgegenkommen, wie z.B. die Ausnahme von einer Prozenzhürde, nicht dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts widersprechen. Im Gegenteil, Regelungen bezüglich Sperrklauseln dürften kein Hindernis für die Vertretung von nationalen Minderheiten in einem gewählten Organ darstellen.⁴⁰ Ähnliches sehen auch die Lund-Empfehlungen des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten vor.⁴¹ Ganz allgemein, nicht ausschließlich auf den Wahlrechtsbereich bezogen, legt auch Art. 4 Abs. 2 des RÜ fest, dass besondere Maßnahmen zur Förderung der vollständigen und tatsächlichen Gleichheit zwischen Angehörigen einer Minderheit und Angehörigen einer Mehrheit nicht als Diskriminierung anzusehen sind.

Bisher war die Rede von gesetzlich festgelegten, sogenannten expliziten Sperrklauseln. Ein Wahlrecht kann aber auch so gestaltet sein, dass sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Regelungen zur Berechnung der Wahlzahl eine faktische Sperrklausel ergibt, die ein Hindernis für die Vertretung einer nationalen Minderheit darstellt. Die eben angeführte Position der Venedig-Kommission bezüglich der gesetzlichen Sperrklauseln ist analog auch auf die faktischen Sperrklauseln anzuwenden. Keine Vorkehrung zu treffen, um die Partei einer Minderheit von einer Regelung auszunehmen, die zwar für alle Parteien gleichermaßen gilt und vordergründig nicht die Minderheitenpartei zum Ziel hat, aber in ihrer Auswirkung diese aufgrund ihrer strukturell benachteiligten Situation am meisten trifft, kann als indirekte Diskriminierung betrachtet werden.⁴² Um aber die tatsächliche Gleichheit, wie von Art. 15 RÜ vorgeschrieben, zu erreichen, muss in einem solchen Fall zumindest eine alternative, niedrigere gesetzliche Sperrklausel

⁴⁰ Venedig Kommission, „Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report“, CDL-STD(2003)034, Richtlinien: I.2.4.b., Erläuterungen: Abs. 22-23. Nach der Annahme des Dokuments durch die Venedig Kommission am 18.-19. Oktober 2002, wurde das Dokument im Jahr 2003 sowohl von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats also auch vom Kongress der lokalen und regionalen Verwaltungen des Europarates genehmigt.

⁴¹ Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben & Erläuterungen, September 1999, Empfehlung 9: „Das Wahlsystem sollte die Vertretung und den Einfluss von Minderheiten erleichtern: ... - Niedrigere Sperrklauseln für eine Vertretung in der gesetzgebenden Versammlung können dafür sorgen, dass nationale Minderheiten stärker in die Regierungsführung eingebunden sind.“ Sowie die Erläuterungen dazu: „Die Schwellen sollten nicht so hoch sein, dass sie eine Minderheitenvertretung behindern.“ Siehe dazu auch OSCE ODIHR, „Guidelines to Assist National Minorities Participation in the Electoral Process“ (in der Folge „Warschau Guidelines“), 2001, 22.

⁴² Unter indirekter Diskriminierung versteht man, wenn ein anscheinend neutrales Gesetz oder eine anscheinend neutrale Maßnahme im Ergebnis, also de facto, diskriminierende Auswirkungen zur Folge hat. Objektiv vernünftige Gründe, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, können jedoch auch im Fall von indirekter Diskriminierung als Rechtfertigung für das Gesetz oder die Maßnahme herangezogen werden.

(gegebenfalls für alle Parteien) vorgesehen werden. Dies würde der Lund-Empfehlung Nr. 9 Rechnung tragen. Entsprechend der Position der Venedig-Kommission sollte eine solche explizite Hürde nicht über 5% liegen. Der BA des RÜ würde jedoch auch eine Regelung begrüßen, die noch einen Schritt weiter geht, und die Minderheit zur Verteilung von (Rest-)mandaten auch dann zulässt, wenn sie weder ein Grundmandat noch eine gesetzliche Prozhürde erreicht hat.

5.2. Wahlkreiseinteilung

Die Einteilung der Wahlkreise ist in jedem Wahlrecht entscheidend für die Vertretung einer Minderheitenpartei in einem gewählten Organ. Eine Wahlkreiseinteilung, die die Siedlung einer Minderheit berücksichtigt, kann deren Vertretung im gewählten Organ erleichtern, garantiert ist sie aber nicht. Der Erfolg hängt zum einen von der Größe des Wahlkreises ab, d.h. von der Anzahl an zu vergebenden Sitzen, zum anderen hat die Entscheidung über die geographische Grenze eines Wahlkreises entscheidenden Einfluss auf das Wahlergebnis.

Ähnlich wie eine hohe Prozhürde verringert ein kleiner Wahlkreis, d.h. ein Wahlkreis mit einer niedrigen Anzahl an zu vergebenden Sitzen, die Proportionalität des Ergebnisses sowie die Möglichkeit kleiner Parteien, im gewählten Organ vertreten zu sein. Je größer die Zahl der zu vergebenden Sitze, umso größer die Wahrscheinlichkeit der Wahl eines Kandidaten einer kleinen Partei.

Sind die geographischen Grenzen eines Wahlkreises aber so gezogen, dass er das Siedlungsgebiet einer Minderheit umschließt, ist die Möglichkeit einer Vertretung auch bei einem kleinen Wahlkreis, ja wäre sogar in einem Mehrheitswahlrecht möglich.

Bezüglich der Wahlkreisziehung sagt Art. 16 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats: „Die Vertragsparteien sehen von Maßnahmen ab, die das Bevölkerungsverhältnis in von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnten Gebieten verändern und darauf gerichtet sind, die Rechte und Freiheiten einzuschränken, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben.“ Das bedeutet, dass sich Art. 16 des Rahmenübereinkommens sowie dessen Erläuterungen gegen eine sich auf die Vertretung von Minderheiten negativ auswirkende Ziehung oder Änderung von Wahlkreisgrenzen richten. Eine Ziehung von Wahlkreisen, die das von einer Minderheit bewohnte Territorium derart auf mehrere Wahlkreise aufteilt, dass eine Vertretung dieser Minderheit dadurch unmöglich wird, steht nicht im Einklang mit dem Rahmenübereinkommen. Das Rahmenübereinkommen beinhaltet aber keine explizit positive Verpflichtung des Staates, die Wahlkreise so zu ziehen, dass eine Minderheitenvertretung mehr oder weniger garantiert wird (*benign gerrymandering*). Beachtenswert

ist in diesem Zusammenhang allerdings die Position des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen, der in seinem Kommentar bezüglich der Partizipation von Minderheitenangehörigen folgendes aus seiner mittlerweile zehnjährigen Erfahrung bei der Umsetzung des Rahmenübereinkommens schließt:

*... administrative reforms in such areas [inhabited by persons belonging to national minorities] should aim inter alia to increase opportunities for minority participation.*⁴³

Die Lund-Empfehlung Nr. 10 des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten legt bezüglich der Wahlkreiseinteilung fest, dass „[d]ie geographischen Grenzen der Wahlkreise ... einer angemessenen Vertretung der nationalen Minderheiten *entgegenkommen [sollten]*“ - was eher dafür spricht, dass der Staat nicht nur eine sich negativ auswirkende Manipulation vermeiden muss, sondern aktiv dafür sorgen muss, dass die Minderheitenvertretung durch entsprechende Wahlkreisziehung unterstützt wird. Dementsprechend halten die Erläuterungen zu dieser Empfehlung fest, dass „[b]ei der Festlegung der Grenzen von Wahlkreisen ... die Belange und Interessen nationaler Minderheiten in Hinblick auf eine Sicherstellung ihrer Vertretung im Entscheidungsgremium berücksichtigt werden [sollten].“⁴⁴

Zu der Frage der Zulässigkeit bzw. Notwendigkeit von *benign gerrymandering* gibt es eine Reihe von Urteilen amerikanischer Gerichte. Während die Urteile aus den 1970er und 80er Jahren dieser Maßnahme positiv gegenüber standen,⁴⁵ stellte sich das Urteil des United States Supreme Court in *Shaw v. Reno* aus dem Jahr 1993 gegen eine Einteilung von Wahlkreisen, die im konkreten Fall in North Carolina die Wahl eines zweiten afro-amerikanischen Vertreters ermöglicht hätte. Dieser zweite Wahlkreis sei so „bizarr“ konstruiert worden, dass er „unexplainable other than on grounds of race“ sei. Nachdem die Equal Protection Clause des 14. Amendments einen rassenneutralen Wahlvorgang erforderte, konnte es sich bei diesem Wahlkreis nach Ansicht der Mehrheit der Richter nur um eine verfassungswidrige Einteilung handeln.⁴⁶ Außerdem waren die Mehrheit der Richter der Meinung, dass die Zusammenfassung in einem Wahlkreis von Personen, die nur ihre

⁴³ BA, „Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs“, angenommen am 27. Februar 2008, ACFC/31DOC(2008)001, Abs. 90.

⁴⁴ Siehe dazu auch die Waschau Guidelines, 25, wo unter dem Titel „Best practices for boundary delimitation“ auch die Praxis gelistet ist, Wahlkreise so zu ziehen, dass sie mit „Interessensgemeinschaften“ so gut wie möglich zusammen fallen. Als ein Kriterium für die Definition einer solchen Interessensgemeinschaft nennen die Guidelines ethnische oder kulturelle Gemeinsamkeiten.

⁴⁵ *United Jewish Organizations v. United States*, 430 U.S. 144, 1977; *Jeffers v. Clinton*, 730 F. Supp. 196, 205 (E.D. Ark. 1989). Siehe zu diesen Urteilen Marko, *Autonomie und Integration ...*, 449 ff.

⁴⁶ 1993 U.S. Lexis 4406, 26. 509 U.S. 630, 1993. Siehe zu diesem Urteil ausführlich auch Marko, *Autonomie und Integration ...*, 452 ff.

Hautfarbe eint, sonst jedoch durch geographische oder politische Grenzen getrennt sind, einer Form von politischer Apartheid gleichkommt und dadurch zu einer unzulässigen rassistischen Stereotypisierung führt, die den Effekt der gesellschaftlichen Disintegration hat.⁴⁷

Während also die amerikanische Rechtsprechung einen vorläufigen Endpunkt erreicht hat, der gerrymandering auch zum Zweck der Förderung der Vertretung einer Minderheitengruppe als verfassungswidrig betrachtet, lässt sich für Europa aufgrund der internationalen Dokumente festhalten, dass ein solches *benign gerrymandering*, wenn schon nicht geboten, so zumindest möglich ist.

So sieht z.B. das Autonomiestatut der italienischen Region *Trentino-Südtirol* vor, dass ein Sitz im Trentiner Landtag dem Gebiet zusteht, das jene Gemeinden umschließt, in dem die Dolomitenladiner des Fassatals ansässig sind.⁴⁸ Damit ist faktisch garantiert, dass zumindest ein Ladiner in den Landtag gewählt wird. Auch in Südtirol, wo die Mehrheit der Bevölkerung der deutschen Sprachgruppe angehört (nach der letzten Volkszählung sind es genau 69,15%), wurde unter dem Wahlgesetz zum italienischen Parlament von 1993 (seit 2005 nicht mehr in Kraft), durch welches 75% der Sitze nach dem Mehrheitswahlrecht vergeben wurden, ein Wahlkreis „eigens“ für die italienischsprachige Bevölkerung geschaffen. In Südtirol stellt diese Sprachgruppe nur 26,47% der Bevölkerung dar, in den Gemeinden Bozen und Leifers, die zu einem Wahlkreis zusammengefasst worden waren, sind sie jedoch die Mehrheit. Somit wurde sichergestellt, dass in Südtirol zumindest ein italienischsprachiger Abgeordneter gewählt werden konnte.⁴⁹

Das *ukrainische* Wahlgesetz zum Abgeordnetenhaus von 1997 sah ausdrücklich den Schutz nationaler Minderheiten im Zusammenhang mit der Ziehung der Wahlkreise vor. In der konkreten Praxis kam diese Bestimmung jedoch kaum zum Tragen. Mit einer Gesetzesänderung im Jahr 2001 wurde diese Sonderregelung abgeschafft. Der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (BA) betrachtete dies als einen Rückschritt im Schutz nationaler Minderheiten in der Ukraine und forderte den Staat auf, die rechtliche Regelung wieder einzuführen.⁵⁰

Weniger bestimmt fiel die Bewertung des Beratenden Ausschuss im Falle von Wahlkreiszusammenlegungen *in Litauen* aus, die dazu geführt haben, dass die Anzahl der gewählten Minderheitenvertreter auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zurück gegangen ist. Der Beratende Ausschuss hat die

⁴⁷ 1993 U.S. Lexis 4406, 33.

⁴⁸ Art. 48(3) des Autonomiestatuts.

⁴⁹ Palermo und Woelk, *Diritto costituzionale comparato ...*, 123.

⁵⁰ Abs. 69 der Stellungnahme des BA zur Ukraine.

litauischen Behörden darauf hingewiesen, dass solche Maßnahmen nur in Absprache mit den betroffenen Minderheiten ergriffen werden dürfen,⁵¹ hat sie aber nicht aufgefordert, die Wahlkreiszusammenlegungen wieder rückgängig zu machen.

Die oben unter dem Kapitel „Prozenhürden“ ausgeführten Überlegungen bezüglich indirekter Diskriminierung, gelten in gleichem Maße auch für die Einteilung von Wahlkreisen: Werden die Wahlkreisgrenzen nach, dem Anschein nach, objektiven Kriterien gezogen (Zusammenfassung politischer Bezirke zur Schaffung von in etwa gleich großen Wahlkreisen, die möglicherweise mit geographischen, ökonomischen, historischen oder anderen Strukturen übereinstimmen), wirken sich aber eindeutig negativ auf die Möglichkeit der Vertretung einer nationalen Minderheit aus, so kann darin eine indirekte Diskriminierung gesehen werden, die das Ziel hat, die Vertretung dieser Minderheit zu verhindern. Eine solche Regelung wäre nicht im Einklang mit der in Art. 4 Abs. 2 RÜ niedergelegten „vollständigen und tatsächlichen Gleichheit“ und dem in Art. 15 RÜ niedergelegten Erfordernis einer „wirksamen Teilnahme“ am öffentlichen Leben.

5.3. Reservierte Sitze

Eine Möglichkeit, die Vertretung von Minderheiten im gewählten Organen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu garantieren, ist die Reservierung von fixen Sitzen für bestimmte Minderheiten. Die Lund-Empfehlungen schlagen dahingehend vor, dass eine eigene Vertretung nationaler Minderheiten „zum Beispiel durch eine ihnen vorbehaltende Anzahl von Sitzen in einer oder beiden Kammern des Parlaments ... und andere[n] Formen garantierter Teilnahme am Gesetzgebungsprozess“ gewährleistet werden kann.⁵² Auch der von der Venedig-Kommission ausgearbeitete „Code of good practice in electoral matters“ bestätigt, dass bestimmte Maßnahmen, die der Sicherstellung einer Mindestvertretung für Minderheiten dienen, wie z.B. die Reservierung von Sitzen, dem Gleichheitsgrundsatz nicht widersprechen.⁵³

Innerhalb der OSZE-Staaten sind solche „Virilstimmen“ *im Parlament* in Kroatien, Slowenien und in einer abgeschwächten Form auch in Rumänien verfassungsrechtlich vorgesehen⁵⁴ und wurden vom Beratenden Ausschuss zum

⁵¹ Abs. 82 der Stellungnahme des BA zu Litauen.

⁵² Empfehlung Nr. 6, erster Spiegelstrich.

⁵³ Venedig Kommission, „Code of good practice ...“, I.2.4.b.

⁵⁴ Die im April 2006 gescheiterte bosnische Verfassungsreform hätte drei garantierte Sitze für die Kategorie der „anderen“ vorgesehen, also für jene, die keinem der drei konstituierenden Völker Bosniens (Serben, Bosniaken, Kroaten) angehören. Eine detaillierte Analyse dieser Verfassungsreform ist zu finden bei Joseph Marko, „Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06“, 5 *EYMI* (2005/6), 207-218. Selbst in den wenigen Fällen, in denen bereits die jetzige Verfassung „anderen“ ein Recht auf eine gewisse Anzahl an gewählten Vertretern einräumt (wie z.B. in der zweiten Kammer der Föderation), sind diese Sitze nicht von Angehörigen der Gruppe der „anderen“ besetzt. Siehe Abs. 102 der Stellungnahme des BA zu Bosnien und Herzegowina.

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten begrüßt.⁵⁵ Auch die *ungarische* Verfassung von 1990 sieht in Art. 68 die garantierte Vertretung nationaler Minderheiten im Parlament vor. Diese Vorgabe wurde jedoch bis heute nicht umgesetzt, auch wenn der ungarische Verfassungsgerichtshof in zwei Entscheidungen auf die verfassungswidrige Situation hinwies.⁵⁶ Erwähnung sollte auch die am 8. April 2008 verabschiedete Verfassung des Kosovo finden, die in Art. 64 Abs. 2 festlegt, dass die serbische Minderheit im 120 Abgeordnete umfassenden Parlament mit mindestens 10 Abgeordneten vertreten sein soll. Die anderen Minderheiten sollen wie folgt vertreten sein: Roma, Ashkali und Ägypter jeweils ein Vertreter und zusätzlich ein Abgeordneter jener dieser drei Gruppen, die am meisten Stimmen erhalten hat; die Bosniaken erhalten drei, die Türken zwei Sitze und die Gorani einen Sitz.⁵⁷ Diese Zahlen gelten jeweils für den Fall, dass das Wahlergebnis keine höhere Anzahl an Sitzen zulässt.

Entsprechend Art. 19 Abs. 1 und 2 des *kroatischen* Minderheitengesetzes⁵⁸ und Artikel 15 des Wahlgesetzes zum Parlament von 2003⁵⁹ stehen den Minderheiten insgesamt zwischen fünf und acht Sitze zu. In der Literatur wird diese Art der Vertretung garantiert aber flexibel genannt.⁶⁰ Dabei stehen jenen Minderheiten, die mehr als 1,5% der Bevölkerung ausmachen, zwischen einem und drei Sitzen zu (*de facto* nur der serbischen Minderheit), jene die weniger als 1,5% der Bevölkerung ausmachen, bekommen zusammen mindestens vier Sitze. Derzeit sind es insgesamt acht bei folgender Aufteilung: Serben: drei Sitze; Ungarn und Italiener: jeweils ein Sitz; Tschechen und Slowaken: zusammen ein Sitz; Albaner, Bosnier, Montenegriner, Mazedonier und Slowenen: zusammen ein Sitz; Österreicher, Bulgaren, Deutsche, Polen, Roma, Rumänen, Russen, Ruthenen, Türken, Ukrainer, Vlachen und Juden: zusammen ein Sitz.⁶¹ Der Beratende Ausschuss des RÜ ist in seiner zweiten Stellungnahme zu Kroatien auf die Kritik einiger Minderheiten bezüglich der Vertretung mehrerer Minderheiten durch einen Mandatar eingegangen. Nach Ansicht des BA, kann das eine zufriedenstellende Lösung darstellen, sofern die

⁵⁵ Abs. 60 der Stellungnahme zu Kroatien; Abs. 71-72 der Stellungnahme zu Slowenien; Abs. 65 der Stellungnahme zu Rumänien.

⁵⁶ Entscheidung Nr. 35/1992 (VI.10.) und Entscheidung Nr. 24/1994 (V.6.).

⁵⁷ Dies entspricht der Anzahl an garantierten Sitzen nach dem „Constitutional Framework for Provisional Self-Government, UNMIK/REG/2001/9 vom 15. Mai 2001, mit dem Unterschied, dass damals Roma, Ashkali und Ägypter als eine Gruppe genannt wurden, der vier Mandate zustanden.

⁵⁸ Verfassungsgesetz über die Rechte nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien, Amtsblatt 155/2002, vom 19.12.2002.

⁵⁹ Gesetz über die Wahlen der Vertreter im Parlament der Republic Kroatien, Amtsblatt 22/1992, 68/1995, 116/1999, 53/2003, 69/2003.

⁶⁰ Carlo Casonato, „La rappresentanza politica della comunità italiana in Slovenia e Croazia“, in Valeria Piergigli (Hrsg.), *L'autocrazia divisa: La tutela della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia* (Cedam, Padova, 2005), 313-338.

⁶¹ Siehe im Detail dazu Antonija Petričušić, „Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia“, 2 *EYMI* (2002/3), 607-629, auf 618-620; *dies.*, „European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe: Croatia“, in Emma Lantschner, Joseph Marko und Antonija Petričušić, *European Integration and its Effects on Minority Protection in the Western Balkan Countries* (Nomos, Baden-Baden, 2008), 167-187.

jeweiligen Vertreter den Kontakt zu allen Minderheiten, die sie im Parlament zu vertreten haben, sicherstellen und ihre Anliegen ins Parlament weitertragen.⁶²

In *Slowenien* garantiert die Verfassung nur zwei der autochthonen Minderheiten, der ungarischen und der italienischen Minderheit, jeweils einen Sitz im nationalen Parlament.⁶³ Im Unterschied zum kroatischen System, wo ein Minderheitenangehöriger nur eine Stimme abgeben kann,⁶⁴ ist in Slowenien eine doppelte Stimmabgabe möglich. Die eine Stimme wird auf nationaler Ebene abgegeben, so wie es alle anderen Wähler auch tun, die zweite Stimme für die Wahl der Abgeordneten der autochthonen Minderheiten wird in speziellen Wahlkreisen in den gemischtsprachigen Gebieten mit eigenen Wählerlisten abgegeben. Sowohl die kroatische als auch die slowenische Regelung setzt voraus, dass eine Person, die von der Möglichkeit Gebrauch machen will, einen Minderheitenvertreter zu wählen, sich vorher als Angehöriger dieser Minderheit erfassen lassen muss. Diese Methode sollte ausschließlich dann gewählt werden, wenn es technisch keinen anderen Weg gibt und muss in jedem Fall die Privatsphäre der Betroffenen bestmöglichst schützen.⁶⁵

Das doppelte Stimmrecht, welches vom Gesetz zur Wahl der Nationalversammlung detailliert geregelt ist,⁶⁶ wurde vom slowenischen Verfassungsgerichtshof auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz hin geprüft. Der Verfassungsgerichtshof stützt sich in seiner Entscheidung auf eine vergleichende Analyse der in verschiedenen Ländern angewandten Möglichkeiten, die politischen Rechte von Minderheiten sicherzustellen, und kommt dabei zu dem Schluss, dass Sondermaßnahmen die auf international eingegangenen Verpflichtungen sowie der Verfassung basieren nicht gleichheitswidrig sind, „sondern ganz im Gegenteil - die Verfassung *verlangt* vom Gesetzgeber, dass er solche Maßnahmen gesetzlich umsetzt.“⁶⁷ Auch der

⁶² Abs. 161 der zweiten Stellungnahme zu Kroatien.

⁶³ Art. 64 Abs. 3 und 80 Abs. 3 der slowenischen Verfassung. Im Detail zum slowenischen System siehe Casonato, „La rappresentanza politica ...“, 313-338.

⁶⁴ In der ursprünglichen Version des kroatischen Minderheitengesetzes wäre eine doppelte Stimmabgabe vorgesehen gewesen. Siehe Antonija Petričević, „Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia“, 2 *EYMI* (2002/3), 607-629, auf 619 (Fußnote 40).

⁶⁵ Andernfalls würde eine solche Regelung im Widerspruch zu dem von der Venedig-Kommission ausgearbeiteten „Code of good practice in electoral matters“ (I.2.4.c.: „neither candidates nor electors must be required to indicate their affiliation with any national minority“) sowie zur Position des BA (Abs. 52 der Stellungnahme zu Ungarn; Abs. 104 der Stellungnahme zur Russischen Föderation) stehen. Die slowenische und kroatische Regelung wurde in den jeweiligen Stellungnahmen des BA allerdings nicht kritisiert.

⁶⁶ Art. 8, 20, 23, 39, 45, 74, 95 und 96 des Gesetzes zur Wahl der Nationalversammlung vom 12.09.1992.

⁶⁷ U-I-283/94 vom 12. Februar 1998, Abs. 35. Zum doppelten Stimmrecht in Slowenien siehe auch Carlo Casonato, „La rappresentanza politica della comunità italiana in Slovenia e Croazia“, in Valeria Piergigli (Hrsg.), *L'autoctonia divisa: La tutela della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia* (Cedam, Padova, 2005), 313-338.

„Code of Good Practice in Electoral Matters“ hält fest: „It may also be foreseen that people belonging to national minorities have the right to vote for both general and national minority lists.“⁶⁸ Im Jahr 2008 hat die Venedig-Kommission schließlich dem Thema des doppelten Stimmrechts einen eigenen Bericht gewidmet. Darin kommt sie zum Schluss, dass ein doppeltes Wahlrecht unter folgenden Bedingungen zulässig ist: es ist unmöglich, das angestrebte Ziel durch eine Maßnahme zu erreichen, die sich weniger stark auf die Wahlrechtsgleichheit auswirkt; es handelt sich um eine vorübergehende Maßnahme; und sie betrifft eine kleine Minderheit. Die Maßnahme bedarf also einer regelmäßig Neubewertung, um ihren Weiterbestand zu rechtfertigen.⁶⁹

In Rumänien haben alle rechtlich anerkannten Minderheitenorganisationen (die zu Wahlzwecken Parteien gleichgestellt sind) das Recht auf einen Abgeordnetensitz.⁷⁰ Sie müssen dafür aber landesweit mindestens 5% der Stimmen, die normalerweise für ein Mandat notwendig sind, auf sich vereinen.⁷¹ Aufgrund dieser Regelung sind neben den Ungarn, die wegen ihrer zahlenmäßigen Stärke nicht auf diese Regelung zurückgreifen müssen, weitere 17 Minderheiten im Parlament vertreten.

Die Praxis in Rumänien und Slowenien hat aber gezeigt, dass die Wirksamkeit einer garantierten Vertretung im nationalen Parlament bei nur einem einzigen Vertreter der nationalen Minderheit relativ begrenzt ist. In Rumänien meldeten sich die Minderheitenvertreter in parlamentarischen Diskussionen über längere Zeiträume kaum bis gar nicht zu Wort.⁷² In Slowenien gibt es zwar ein verfassungsrechtlich festgeschriebenes Vetorecht der autochthonen Minderheiten für Gesetze, Verordnungen und andere Akte, die die verfassungsrechtlich vorgesehenen Rechte der Minderheiten betreffen (Art. 64), dies gilt aber nur für ganze Akte, nicht aber für einzelne Artikel, die die Minderheiten betreffen, wenn sie sich in allgemeinen Gesetzen finden.⁷³

Zu erwähnen bleibt in diesem Zusammenhang noch die Regelung *Zyperns*, die vorsieht, dass den drei religiösen Gruppen, den Angehörigen der römisch-

⁶⁸ Venedig Kommission, „Code of Good Practice ...“, Erläuterungen Abs. 23.

⁶⁹ Venedig Kommission, „Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities“, CDL-AD(2008)013, Strassburg, 16. Juni 2008.

⁷⁰ Art. 39 der rumänischen Verfassung.

⁷¹ Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordnetenkammer und des Senats Nr. 68/1992. Im Detail zu dieser Regelung und ihren Auswüchsen siehe Sergiu Constantin, „European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe: Romania“, in Lantschner, Marko und Petričušić, *European Integration ...*, 139-165.

⁷² Siehe Ciprian-Calin Alionescu, „Parliamentary representation of minorities in Romania“, 5(1) *Southeast European Politics Online* (2004), 69, auf <<http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/alionescu.pdf>>.

⁷³ Maurizio Tremul, „I diritti della comunità nazionale italiana in Slovenia“, Vortrag im Rahmen der Konferenz über den Schutz der Minderheiten, Triest, 29.-30. März 2001, 19.

katholischen Kirche mit lateinischem Ritus, den Maroniten und den Armeniern, jeweils ein Sitz im zypriotischen Abgeordnetenhaus zusteht. Die Vertreter dieser Gruppen haben aber lediglich einen Beobachterstatus und beraten das Parlament in religiösen und Bildungsangelegenheiten, die ihre Gruppe betreffen. Sie haben also kein Stimmrecht. Diese Situation ist u.a. vom Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten als nicht ausreichend zur Sicherstellung wirksamer Teilnahme bezeichnet worden. Der Beratende Ausschuss forderte daher die zypriotischen Behörden auf, diese Situation mit den betroffenen Gruppen zu diskutieren, mit dem Ziel, ihre Beteiligung zu verbessern.⁷⁴

Es ist daher wichtig, nicht nur die Vertretung im gewählten Organ zu gewährleisten, sondern auch Sorge dafür zu tragen, dass die gewählten Vertreter einer Minderheit die Möglichkeit haben, auf Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Grundsätzlich kann die Repräsentation einer Minderheit auf *regionaler oder lokaler Ebene* gegenüber einer manchmal nur symbolischen Vertretung im Parlament lohnender sein, da es sich bei ersteren um kleinere Vertretungskörper handelt, in denen die Einflussmöglichkeiten schon aus struktureller Sicht günstiger sind.

Das *kroatische* Minderheitengesetz garantiert z.B. neben der Vertretung der Minderheiten im *Sabor* auch ihre Beteiligung in den lokalen und regionalen Vertretungskörperschaften. Art. 20 Abs. 1 des Minderheitengesetzes sieht vor, dass eine Minderheit, die in einer Stadt oder Gemeinde mehr als 5% der Bevölkerung ausmacht, Anrecht auf mindestens einen Sitz im Gemeinderat hat. Sollte dieser Sitz durch das Wahlergebnis nicht erreicht werden, wird die Zahl der Mitglieder im gewählten Gremium um einen Sitz aufgestockt und jener Minderheitenvertreter gilt als gewählt, der am meisten Stimmen auf sich vereinen konnte. In Städten und Gemeinden mit mehr als 15%-Anteil einer gewissen Minderheit, muss diese Minderheit proportional vertreten sein. Sollte sich dieses Verhältnis nicht durch das Wahlergebnis einstellen, wird die Anzahl der Räte um so viele erhöht, wie zur Erreichung dieser Minderheitenquote benötigt wird. Auf regionaler Ebene kommt diese proportionale Regelung ab einem Minderheitenanteil von 5% zur Anwendung. Diese Regelungen betreffen 10 Regionen und 144 Städte oder Gemeinden.

Die italienische und ungarische Minderheit in *Slowenien* haben in ethnisch gemischten Gebieten (8 Gemeinden, 3 in denen die italienische Minderheit lebt und 5 in denen die ungarische Minderheit lebt) ein Anrecht auf 10% der Sitze oder mindestens einen Vertreter im Gemeinderat.⁷⁵ Auch diese Vertreter werden, wie auf nationaler Ebene, von einer eigenen Wählerliste gewählt und vertreten die Interessen der jeweiligen Minderheit im Gemeinderat. Die so

⁷⁴ Abs. 41 der ersten Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu Zypern, sowie allgemein zu diesem Thema BA, „Commentary on Effective Participation ...“, Abs. 93.

⁷⁵ Art. 116 des Gesetzes über Lokalwahlen vom 22.12.1993.

gewählten Minderheitenvertreter haben im Gemeinderat die selben Rechte wie alle anderen Vertreter auch. Entscheidungen jedoch, die die jeweilige Minderheit betreffen, können nicht ohne ihr Einverständnis getroffen werden.⁷⁶ Seit dem Urteil des slowenischen Verfassungsgerichts U-I-416/98-38 vom 22. März 2001 und dem darauffolgenden Gesetz über die Änderung und Ergänzung zum Selbstverwaltungsgesetz vom Mai 2002 haben auch die Roma in 20 Gemeinden das Recht auf einen Vertreter im Gemeinderat. Dies gilt allerdings nur für jene ca. 40% der Roma Sloweniens, die als Autochthone betrachtet werden.⁷⁷

Im *Südtiroler* Landtag hat die ladinische Minderheit, mit 4,37% die weitaus kleinste Sprachgruppe in Südtirol, das Recht auf einen Abgeordneten ihrer Gruppe (Art. 48 Abs. 2 Autonomiestatut). Auch die Vertretung der Ladinier im *Trentiner* Landtag ist durch das Autonomiestatut sichergestellt (Art. 48. Abs. 3), jedoch nicht in der Form eines garantierten Sitzes für die Ladinier als Gruppe sondern in Form eines garantierten Sitzes für einen besonderen Wahlkreis, der das Siedlungsgebiet der Dolomitenladiner des Fassatals umfasst (siehe oben unter dem Kapitel „Wahlkreiseinteilung“).

Seit 2007 sieht das regionale Wahlgesetz von *Friaul-Julisch-Venetien* unter gewissen Bedingungen einen Sitz für einen Slowenenvertreter vor.⁷⁸ Der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten hat sich bereits im Vorfeld der Annahme dieser Bestimmung positiv darüber geäußert.⁷⁹ Die Regelung sieht vor, dass eine Partei, die die slowenische Minderheit repräsentiert, für die Registrierung ihrer Wählerliste nur die Hälfte der sonst vorgeschriebenen Unterschriften vorweisen muss (Art. 23 Abs. 6, RG 17/2007). Weiters ermöglicht die neue Regelung, dass eine Partei, die die slowenische Minderheit repräsentiert und dies bei der Registrierung der Liste erklärt, eine Verbindung mit einer anderen Partei eingehen kann, die in allen Wahlkreisen kandidiert und derselben Koalition angehört. Diese letztgenannte Partei muss ebenso eine Erklärung abgeben, diese Verbindung einzugehen (Art. 23 Abs. 4 RG 17/2007). Für den Fall, dass die Partei, die die slowenische Minderheit repräsentiert, nicht aus eigener Kraft einen Sitz erreicht, werden die Stimmen der beiden Parteien, die eine Verbindung eingegangen sind, summiert und als die einer Gruppe betrachtet. Die Partei, die eine Verbindung mit jener Partei eingegangen ist, die die slowenische Minderheit repräsentiert, muss ihren letzten gewonnenen Sitz an sie abtreten. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn die Partei, die die

⁷⁶ Peter Winkler, „The Political Representation of Minorities in the Republic of Slovenia“, Beitrag zum Seminar „Participation of National Minorities in Decision-Making Processes“, Brno, Slowenien, 1.-2. Dezember 1997.

⁷⁷ Palermo und Woelk, *Diritto costituzionale comparato* ..., 129.

⁷⁸ Regionalgesetz Nr. 17 vom 18. Juni 2007, Festlegung der Regierungsform der Region Friaul-Julisch-Venezien und des regionalen Wahlsystems, entsprechend dem Art. 12 des Autonomiestatuts; sowie Regionalgesetz Nr. 28 vom 18. Dezember 2007, Verfahrensregelung für die Wahl des Präsidenten der Region und des Regionalrats.

⁷⁹ Abs. 133 der zweiten Stellungnahme des BA zu Italien.

slowenische Minderheit repräsentiert, auf regionaler Ebene zumindest 1% der Stimmen erlangt hat (Art. 28, RG 17/2007 und Art. 56 RG 28/2007).

Die slowenische Minderheitenpartei muss also nicht die sonst üblichen Sperrklauseln überwinden. Andere Parteien werden zur Verteilung der Sitze nur dann zugelassen, wenn sie auf regionaler Ebene mindestens 4% oder auf Wahlkreisebene mindestens 20% der Stimmen erlangt haben, oder wenn ihr Stimmenanteil auf regionaler Ebene mindestens 1,5% beträgt, wenn die Koalition, der sie angehören auf regionaler Ebene mindestens 15% der Stimmen errungen hat (Art. 26 Abs. 3, RG 17/2007).

Die Praxis des Beratenden Ausschusses zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten lässt darauf schließen, dass die Bereitstellung von garantierten Sitzen (mit Stimmrecht!) nicht als ungerechtfertigte Maßnahme sondern im Einklang mit dem RÜ zu betrachten ist.⁸⁰ Der BA sieht sowohl garantierte Sitze als auch ein doppeltes Stimmrecht als *eine* Möglichkeit, die politische Beteiligung von Angehörigen einer nationalen Minderheit sicherzustellen.⁸¹ Ein allgemein anzuwendender Standard lässt sich daraus aber nicht ableiten.

6. Änderungsmodelle für die Kärntner Landtagswahlordnung

Nach der hier erfolgten Übersicht über verschiedene, in Europa in Verwendung stehende Modelle, durch die die Vertretung von Angehörigen einer nationalen Minderheit erleichtert oder garantiert werden kann, lässt sich zum einen festhalten, dass diese Modelle im Einklang sowohl mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz als auch mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit stehen, und zum anderen, dass sich einer demokratischen, integrativen Gesellschaft eine Vielzahl von Möglichkeiten bietet, für eine angemessene und wirksame Beteiligung von Minderheitenangehörigen am politischen Prozess zu sorgen. Im Bereich der politischen Beteiligung lassen sich schwerlich allgemein gültige Standards festlegen. Je nach den gegebenen Umständen (Stärke einer Minderheit, geographische Verteilung, etc) obliegt es dem jeweiligen Staat bzw. der substaatlichen Einheiten in den Bereichen in deren Kompetenz, Mittel und Wege zu finden, der Verpflichtung zur wirksamen Teilnahme am öffentlichen Leben (Art. 15 RÜ) sowie zur vollständigen und tatsächlichen Gleichheit (Art. 4 RÜ) nachzukommen.

Zuletzt soll daher darauf eingegangen werden, in welcher Form der Kärntner Landesgesetzgeber seinen rechtspolitischen Spielraum nutzen könnte um die Landtagswahlordnung zu ändern, damit die Vertretung der slowenischen Minderheit möglich wird.

⁸⁰ Zusätzlich zu den bereits an anderer Stelle zitierten Fällen siehe Abs. 164-168 der der zweiten Stellungnahme zu Dänemark.

⁸¹ Siehe BA, „Commentary on Effective Participation ...“, Abs. 91.

Da die faktische Sperrklausel zum Erreichen eines Grundmandats durch die Berechnungsmethode der Wahlordnung über dem europäischen Durchschnitt liegt (nämlich zwischen 9,09% und 11,11%), wäre erstens eine alternative Prozenklausel (für alle Parteien oder nur für jene, die die slowenische Minderheit vertritt) vorstellbar. Eine solche alternative, das Erfordernis des Grundmandats abschwächende Prozentklausel entspricht, wie eingangs gesehen, auch nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs dem Grundsatz des Verhältniswahlsystems⁸² und sollte sich im europäischen Mittel, also um die 4-5% bewegen. Bei der derzeitigen Einteilung der Wahlkreise wäre aber wohl auch eine derartige Regelung nicht zielführend, da selbst eine 4%-Klausel, sowohl auf Wahlkreis- und erst recht auf Landesebene, für die Partei der slowenischen Minderheit noch immer zu hoch wäre. Eine Prozentklausel um die 4-5% sollte aber unter der Voraussetzung einer Wahlkreisänderung (siehe unten) dennoch im Auge behalten werden. Zweitens könnte überlegt werden, die Partei, die die slowenische Minderheit vertritt, von jeglicher Hürde auszunehmen und ihr einen Sitz zuzuteilen, wenn sie/ihr Kandidat zumindest so viele Stimmen erhält, wie für den letzten Sitz erforderlich sind.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Einteilung der Wahlkreise zu ändern. Dabei könnten jene politischen Bezirke zu einem Wahlkreis zusammengefasst werden, die die stärkste Konzentration der slowenischen Minderheit aufweisen. So könnten beispielsweise die Bezirke Völkermarkt und Klagenfurt Land zusammen einen Wahlkreis bilden. Um eine in etwa gleiche Größe bezüglich der Einwohnerzahl der Wahlkreise zu gewährleisten, könnten St. Veit und Wolfsberg zu einem Wahlkreis zusammengefasst werden, während Klagenfurt Stadt ein eigener Wahlkreis würde. Durch eine solche Neueinteilung würde weder in die historisch gewachsene Bezirksstruktur eingegriffen, noch Bezirksgrenzen geschnitten und auch nicht in die historische und geographische Teilung Kärntens in West- und Ostkärnten bzw. in Ober- und Unterkärnten⁸³ eingegriffen.

Gegen die Schaffung von Wahlkreisen, die mit den Bezirksgrenzen übereinstimmen, spricht die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs, da bei einer solchen Einteilung die Zahl der zu vergebenden Mandate pro Wahlkreis derart sinken würde, dass der Verfassungsgerichtshof eine Tendenz in Richtung Systemwechsel zum Mehrheitswahlrecht ausmachen könnte. Im Sinne einer Sonderregelung für die slowenische Minderheit könnte jedoch auch die Schaffung von Wahlkreisen, die mit den Bezirksgrenzen zusammenfallen, gerechtfertigt werden.

⁸² VfSlg. 8852/1980; 14.035/1995; 15.616/1999.

⁸³ VfSlg. 9224/1981.

Für die Vertretung der slowenischen Minderheit am vielversprechendsten wäre natürlich, dieser Minderheit einen garantierten Sitz im Kärntner Landtag zuzuweisen, so wie es in Südtirol zugunsten der Ladinier der Fall ist. Auch eine Lösung wie die im Friaul vorgesehene wäre möglich. Nach dieser müsste die slowenische Minderheit zum einen zu Wahlzwecken ein Bündnis mit einer anderen Partei eingehen, die in allen Wahlkreisen kandidiert und zur Mandatsverteilung zugelassen wird und zum anderen auf Landesebene einen Mindeststimmenanteil von 1% erreichen.

Eine oder eine Kombination dieser Möglichkeiten, die in anderen Ländern Europas bereits erfolgreich erprobte Praxis sind, könnte vom Kärntner Landesgesetzgeber ins Auge gefasst werden, um die Vertretung der slowenischen Minderheit möglich zu machen, was nach derzeitiger Rechtslage nicht der Fall ist. Wie aber durch diesen Beitrag ebenso deutlich wurde, zeitigt die Vertretung im gewählten Organ nicht den gewünschten Erfolg, wenn der/die VertreterIn der betroffenen Minderheit nicht auch mit der Möglichkeit ausgestattet ist, die Interessen der Minderheit *wirksam* vorzubringen und Einfluss auf die Entscheidungen zu üben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es sich um eine sehr geringe Beteiligung handelt.

Darüber hinaus sollte sich die betroffene Minderheit auch um andere Formen der Interessensvertretung bemühen, bzw. sollte das Land für Möglichkeiten sorgen, die Anliegen einer Minderheit auch außerhalb des gewählten Organs verfolgen zu können.

Bibliography

Ciprian-Calin Alionescu, "Parliamentary representation of minorities in Romania", 5(1) *Southeast European Politics Online* (2004), 69, auf <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/alionescu.pdf>.

Carlo Casonato, „La rappresentanza politica della comunità italiana in Slovenia e Croazia“, in Valeria Piergigli (Hrsg.), *L'autoctonia divisa: La tutela della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia* (Cedam, Padova, 2005), 313-338.

Sergiu Constantin, „European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe: Romania“, in Lantschner, Marko und Petričušić (Hrsg.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe* (Nomos, Baden-Baden, 2008), 139-165.

Jürgen Kompan, „Kärntner Landtagswahlrecht in Diskussion“, Diplomarbeit an der Karl-Franzens-Universität Graz, 2007.

Joseph Marko, „Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06“, 5 *EYMI* (2005/6), 207-218.

Joseph Marko, „Zur politischen Repräsentation und Partizipation von ethnischen Gruppen“, 55(3-4) *Europa Ethnica* (1998), 130-139.

Joseph Marko, *Autonomie und Integration* (Böhlau, Wien, 1995).

Francesco Palermo und Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze* (Cedam, Padova, 2008).

Francesco Palermo und Jens Woelk, „No Representation Without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities“, 25(3) *Journal of European Integration* (2003), 225-248.

Antonija Petričušić, „Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia“, 2 *EYMI* (2002/3), 607-629.

Antonija Petričušić, „European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe: Croatia“, in Lantschner, Marko und Petričušić (Hrsg.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in the Western Balkan Countries* (Nomos, Baden-Baden, 2008), 167-187.

Maurizio Tremul, „I diritti della comunità nazionale italiana in Slovenia“, Vortrag im Rahmen der Konferenz über den Schutz der Minderheiten, Triest, 29.-30. März 2001.

Peter Winkler, „The Political Representation of Minorities in the Republic of Slovenia“, Beitrag zum Seminar „Participation of National Minorities in Decision-Making Processes“, Brno, Slowenien, 1.-2. Dezember 1997.

Dokumente des Europarates:

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 1. Februar 1995, in Kraft getreten am 1. Februar 1998, ETS No. 157.

BA, „Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs“, angenommen am 27. Februar 2008, ACFC/31DOC(2008)001.

Stellungnahme zu Bosnien und Herzegowina, angenommen am 27. Mai 2004, veröffentlicht am 11. Mai 2005, ACFC/INF/OP/I(2005)003.

Stellungnahme zu Kroatien, angenommen am 6. April 2001, veröffentlicht am 6. Februar 2002, ACFC/INF/OP/I(2002)003.

Stellungnahme zu Litauen, angenommen am 21. Februar 2003, veröffentlicht am 25. September 2003, ACFC/INF/OP/I(2003)008.

Stellungnahme zu Rumänien, angenommen am 6. April 2001, veröffentlicht am 10. Januar 2002, ACFC/INF/OP/I(2002)001.

Stellungnahme zu Slowenien, angenommen am 12. September 2002, veröffentlicht am 14. März 2005, ACFC/INF/OP/I(2005)002.

Stellungnahme zur Ukraine, angenommen am 1. März 2002, veröffentlicht am 27. November 2002, ACFC/INF/OP/I(2002)010.

Stellungnahme zu Zypern, angenommen am 6. April 2001, veröffentlicht am 21. Februar 2002, ACFC/INF/OP/I(2002)004.

Zweite Stellungnahme zu Dänemark, angenommen am 9. Dezember 2004, veröffentlicht am 11. Mai 2005, ACFC/INF/OP/II(2004)005.

Zweite Stellungnahme zu Italien, angenommen am 24. Februar 2005, veröffentlicht am 25. Oktober 2005, ACFC/INF/OP/II(2005)003.

Zweite Stellungnahme zu Kroatien, angenommen am 1. Oktober 2004, veröffentlicht am 13. April 2005, ACFC/INF/OP/II(2004)002.

Venedig Kommission

Venedig Kommission, „Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities“, CDL-AD(2008)013, Strassburg, 16. Juni 2008.

Venedig Kommission, „Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report“, CDL-STD(2003)034.

Venedig Kommission, „Electoral Law and National Minorities“, CDL-INF(2000)4, Strassburg, 25. Jänner 2000.

Dokumente der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE):

OSCE ODIHR, „Guidelines to Assist National Minorities Participation in the Electoral Process“ („Warschau Guidelines“), 2001.

Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben & Erläuterungen, September 1999.

Gesetzestexte

Italien - Autonome Provinz Bozen:

- Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol, D.P.R. vom 31. August 1972, Nr. 670.

Italien - Region Friaul-Julisch-Venezien:

- Regionalgesetz Nr. 17 vom 18. Juni 2007
- Regionalgesetz Nr. 28 vom 18. Dezember 2007

Kosovo / UNMIK:

- „Constitutional Framework for Provisional Self-Government, UNMIK/REG/2001/9 vom 15. Mai 2001

Kroatien:

- Verfassungsgesetz über die Rechte nationaler Minderheiten in der Republik Kroatien, Amtsblatt 155/2002, vom 19.12.2002.
- Gesetz über die Wahlen der Vertreter im Parlament der Republic Kroatien, Amtsblatt 22/1992, 68/1995, 116/1999, 53/2003, 69/2003.

Polen:

- Gesetz über die Wahl des *Sejm* der Republik Polen vom 28. Mai 1993.

Rumänien:

- Gesetz über die Wahl der Abgeordnetenkommission und des Senats Nr. 68/1992. Rumänien

Serbien:

- Gesetz über die Wahl der Vertreter der Republik Serbien, Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 10/2003, 12/2004
- Gesetz über die Lokalwahlen, Amtsblatt der Republik Serbien, Nr. 129, 29. Dezember 2007.

Slowenien:

- Verfassung der Republik Slowenien vom 23. Dezember 1991, Amtsblatt RS, Nr. 33/91 i.g.F.
- Gesetz zur Wahl der Nationalversammlung vom 12.09.1992. Slowenien
- Gesetzes über Lokalwahlen vom 22.12.1993. Slowenien

Urteile

Deutschland:

Urteil vom 5. April 1952, BVerfGE 1,

Urteil vom 11. August 1954, BVerfGE 4,

Urteil vom 17. November 2004, BVerfG, 2 BvL 18/02

Österreich:

- VfSlg. 1381/1931
- VfSlg. 2654/1954
- VfSlg. 3653/1959.
- VfSlg. 8321/1978
- VfSlg. 8700/1979
- VfSlg. 8852/1980
- VfSlg. 9224/1981.
- VfSlg. 14.035/1995
- VfSlg. 15.616/1999

Slowenien:

- U-I-283/94 vom 12. Februar 1998

USA:

- *United Jewish Organizations v. United States*, 430 U.S. 144, 1977
- *Jeffers v. Clinton*, 730 F. Supp. 196, 205 (E.D. Ark. 1989)
- *Shaw et al. v. Reno*, 509 U.S. 630, 1993

Italien:

- Urteil des italienischen Verfassungsgerichtshofs Nr. 356/1998.

Ungarn:

- Urteile des ungarischen Verfassungsgerichtshofs Nr. 35/1992 und Nr. 24/1994

Europäische Menschenrechtskommission/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

- EKomMR, Appl. No. 8364/78, *Lindsay et al. v. United Kingdom*, Entscheidung vom 8. März 1979
- EGMR, Appl. No. 10226/03, *Yumak und Sadak v. Türkei*, Urteil (Große Kammer) vom 8. Juli 2008

Published in the EDAP series:

03/2008

Peter R. Teachout, “A Thousand Streams and Groves:” Comments on Dr. Gierycz’s Paper “‘United in Diversity’” 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2008), at www.eurac.edu/edap.

02/2008

Michał Gierycz, “‘United in Diversity’: The Church’s Experience and the European Union’s Identity Motto” 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2008), at www.eurac.edu/edap.

01/2008

Dirk J. Brand, “Asymmetry in the Federal System - Constitutional Arrangements in South Africa” 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2008), at www.eurac.edu/edap.

4/2007

Sara Parolari, “La *English Question* e il regionalismo inglese” 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

3/2007

Alice Engl, “Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe: The EC Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation and the Planned Council of Europe Third Protocol to the Madrid Outline Convention concerning Euroregional Co-operation Groupings.” 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

2/2007

Dimitry Kochenov, “Commission’s Approach to Minority Protection during the Preparation of the EU’s Eastern Enlargement: Is 2 Better than the Promised 1?”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

1/2007

Armin von Bogdandy, “Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt - Aspekte einer wunderbaren Freundschaft”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2007), at www.eurac.edu/edap.

5/2006

Doria Giancarlo, “The Paradox of Federal Bicameralism”, 5 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

4/2006

Ringelheim Julie, “Diversity and Equality: An Ambiguous Relationship. Reflections on the US Case Law on Affirmative Action in Higher Education”, 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

3/2006

Prisching Margareth, “The Headscarf as a Symbol of Non-Integration? Integration of Muslims in Austria”, 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

2/2006

Palermo Francesco, “Linguistic Diversity within the Integrated Constitutional Space”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

1/2006

Blokker Paul, “The Post-enlargement European Order: Europe ‘United in Diversity’?”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2006), at www.eurac.edu/edap.

4/2005

Marko Joseph, “Post-conflict Reconstruction through State- and Nation-building: The Case of Bosnia and Herzegovina”, 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

3/2005

Ferri Delia, “EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks”, 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

2/2005

De Schutter Olivier and Verstichel Annelies, “The Role of the Union in Integrating the Roma: Present and Possible Future”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

1/2005

Toggenburg Gabriel N., “Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten“, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2005), at www.eurac.edu/edap.

7/2004

Marko Joseph, “Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance”, 7 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

6/2004

Petričušić Antonija, “Wind of Change: The Croatian Government’s Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation”, 6 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

5/2004

Henrard Kristin, “The European Convention of Human Rights and the Protection of the Roma as a Controversial Case of Cultural Diversity”, 5 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

4/2004

Neuwirth Rostam J., “The ‘Cultural Industries’: A Clash of Basic Values? A Comparative Study of the EU and the NAFTA in Light of the WTO”, 4 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

3/2004

Herold Anna, “EU Film Policy: between Art and Commerce”, 3 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

2/2004

Bia Maria Teresa, “Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns”, 2 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.

1/2004

Toggenburg Gabriel N., “The Debate on European Values and the case of cultural diversity”, 1 *European Diversity and Autonomy Papers - EDAP* (2004), at www.eurac.edu/edap.