

Wahlrecht im Verhältnis der Hauptstadt und der Bezirke

*(Elhangzott a magyar és az osztrák Alkotmánybíróságok találkozásán
Pannonhalmán 2014. október 28. napján)*

1.Rechtsquellen des Kommunalwahlrechts aus dem ungarischen Grundgesetz und

Regelung des einfachen Rechts über das Wahlsystem der Kommunalwahlen

2. Vergleich der Kommunalwahlsysteme Wien - Budapest

3. Resultat der abstrakten Normenkontrolle des ungarischen Kommunalwahlgesetzes

1.Rechtsquellen des Kommunalwahlrechts aus dem ungarischen Grundgesetz

Absatz (1) des Artikels 35 des ungarischen Grundgesetzes (fortan: u.GG.)
gewährtauch für die Kommunalwahlen vier grundsätzliche Wahlgrundsätze:**die**
allgemeinen, unmittelbaren, gleichen und geheimen Wahl.

Laut des *Absatzes (1) des Artikels XXIII.* u.GG.**steht** jedem volljährigen
ungarischen Staatsbürger das Recht zu, an **den** Wahlen der örtlichen
Selbstverwaltungen und Bürgermeister zu wählen und gewählt zu werden.

Die Regelung des einfachen Rechtes über das Wahlsystem der Kommunalwahlen:

Das Wahlsystem der Kommunalvertretungen wird im *Gesetz L (fünfzig) vom
Jahre 2010*(fortan: Kommunalwahlgesetz) geregelt. Die Regelungen des
Kommunalwahlgesetzes werden im Punkt 2. beim Vergleich mit dem
Wahlsystem von der Stadt Wien detaillierter bekannt gegeben.

2. Vergleich der Kommunalwahlsysteme Wien - Budapest

2.1. Wichtigste Organe der Wiener Selbstverwaltung:

Gemeinderat wird von **den** Wahlberechtigten der Stadt Wien auf 5 Jahre, auf
Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen
Verhältniswahlrechtes gewählt.

Bürgermeister der Stadt Wien: wird gewählt von dem Gemeinderat auf 5 Jahre

Die Bezirksvertretung besteht in den Bezirken bis zu 50 000 Einwohnern aus 40 Mitgliedern. Diese Zahl erhöht sich je weitere 4 000 Einwohner um zwei, wobei jedoch die Höchstzahl 60 beträgt.

Die Mitglieder der Bezirksvertretung werden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes zu den Bezirksvertretungswahlen Wahlberechtigten auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Sie dürfen nicht gleichzeitig dem Gemeinderat angehören.

In den Bezirken werden keine Bürgermeister sondern *Bezirksvorsteher* gewählt. Der Bezirksvorsteher wird auf Vorschlag der stärksten wahlwerbenden Partei von der Bezirksvertretung gewählt. Er muss nicht der Bezirksvertretung angehören, aber zu ihr wählbar sein. Stimmberechtigt in der Bezirksvertretung ist er aber nur, wenn er dieser angehört.

2.2. Wichtigste Organe der Budapester Selbstverwaltung:

Hauptstadtversammlung: Mitglieder sind die 23 Bürgermeister der Bezirke, der Oberbürgermeister und weitere 9 Mitglieder. Sie werden von den Wahlberechtigten der Stadt Budapest auf Grund des allgemeinen, unmittelbaren, gleichen und geheimen Verhältniswahlrechtes für 5 Jahre nach folgender Methode gewählt. Die Wahllistender wahlwerbenden Parteien der Hauptstadt bekommen höchstens insgesamt 9 Restmandaten in Proportion der nicht verwertbaren Reststimmen von der Wahl der Bürgermeister in den Bezirken. Unter nicht verwertbaren Reststimmen sind jede, an die Bürgermeister – Kandidaten der wahlwerbenden Parteien abgegebenen Stimmen zu verstehen, aufgrund deren kein Bürgermeister - Mandat ermittelt wurde. Die Reststimmen werden auf der Sammelkompensationsliste Budapest der wahlwerbenden Parteien gesammelt.

Oberbürgermeister Budapest: Der Oberbürgermeister Budapest wird von den wahlberechtigten Bürgern der Hauptstadt auf Grund des allgemeinen, unmittelbaren, gleichen und geheimen Personenwahlrechtes gewählt. Zum Oberbürgermeister wird der Kandidat gewählt, auf den die meisten gültigen Stimmen abgegeben wurden.

Bezirksversammlungen: werden auf Grund des allgemeinen, unmittelbaren, gleichen und geheimen Wahlrechtes für 5 Jahre gewählt. In den Bezirken der Hauptstadt werden die Mandate der Kommunalabgeordnete nach *gemischtem*

Wahlssystem der Personenwahl und der Verhältniswahl – nach Personenwahlkreis und nach Kompensationslisten – zugeteilt: (Siehe Tabelle 1.)

Einwohner	Mandaten		Mitgliederanzahl der B.versammlung
	gem. Personenwahlrecht	gem. Verhältniswahlrecht	
bis 25.000	8	3	11
bis 50.000	10	4	14
bis 75.000	12	5	17
bis 100.000	14	6	20

Über 100.000 Einwohner nach je 10.000 Einwohnern noch ein Mandat nach Personenwahlkreis, und nach je 25.000 Einwohnern noch ein Mandat nach Kompensationsliste.

In den Personenwahlkreisen werden die Kandidaten zu Versammlungsmitgliedern gewählt, die die meisten gültigen Stimmen bekommen haben.

Die Wahllisten der wahlwerbenden Parteien des Bezirkes bekommen Restmandaten in Proportion der nicht verwertbaren Reststimmen der Bezirkswahlberechtigten. Unter nicht verwertbaren Reststimmen sind jede, an die Versammlungsmitglieder – Kandidaten der wahlwerbenden Parteien abgegebenen Stimmen zu verstehen, aufgrund deren kein Versammlungsmitglied - Mandat ermittelt wurde.

Bürgermeister des Bezirkes: Der Bürgermeister des Bezirkes wird von den wahlberechtigten Bürgern des Bezirkes auf Grund des allgemeinen, unmittelbaren, gleichen und geheimen Personenwahlrechtes gewählt. Zum Bürgermeister wird der Kandidat gewählt, auf den die meisten gültigen Stimmen abgegeben wurden.

3. Ergebnis des Vergleiches der Wahlsysteme der Selbstverwaltungen in Wien und in Budapest:

Unterschiede **sind** auf drei Gebieten **zu merken:**

zwischen den Wahlsystemen der *Bürgermeister* (i),

zwischen den Wahlsystemen bei den Wahlen *der Versammlung der Hauptstadt Budapest und der Gemeinderat in Wien*(ii)und

zwischen den Wahlsystemen der Wahlen der *Bezirksvertretungen in Wien und Bezirksversammlungen in Budapest* (iii)

(i) Wahlsystemen der Bürgermeister:

In Wien wird nur *ein Bürgermeister* gewählt, und dieser *auch mittelbar* von dem Gemeinderat.

In Wien werden in den Bezirken *kein Bürgermeister* sondern *Bezirksvorsteher* – dieser *auch mittelbar* von den Bezirksvertretungen- gewählt.

In Budapest werden demgegenüber *23 Bürgermeister in den Bezirken* und *ein Oberbürgermeister in der Hauptstadt* durch *unmittelbare Personenwahl* gewählt.

(ii) Wahlen der Versammlung der Hauptstadt Budapest und der Gemeinderat in Wien:

In Wien wird der Gemeinderat unmittelbar durch Verhältniswahl von den Wahlberechtigten der Stadt Wien gewählt.

In Budapest wird der Versammlung der Hauptstadt durch ein Mischwahlsystem – Personenwahl und Verhältniswahl- unmittelbar von den Wahlberechtigten der Stadt Budapest gewählt.

Das Wahlsystem der Versammlung der Hauptstadt Budapest gilt einem Mischwahlsystem – Personenwahl und Verhältniswahl- wo jede Wahlberechtigte in Budapest über eine Personenstimme für den Oberbürgermeister und eine Personenstimme für den Bürgermeister im Bezirk verfügt, und in dem die 73 % der Mandaten nach dem relativen Mehrheitsprinzip im Personenwahlkreis des Bezirkes zugeteilt wird. Das weitere 27 % der Mandate wird gemäss den Kompensationslistenermittelt.

Bei Beurteilung des Wahlsystems der Hauptstadt Budapest sollte das Wahlsystem der Bürgermeister bzw. des Oberbürgermeisters und der Versammlung der Hauptstadt komplex in Betracht genommen werden.

In diesem komplexen Wahlsystem werden die Rolle der Bürgermeister – Kandidaten der Bezirke aufgewertet, der Wahl kann „an Ort“ gewonnen werden, und die zusammengerechnete Proportion der Reststimmen **spielt** auf der Ebenen der Hauptstadt eine sekundäre Rolle.

(iii) Wahlen der Bezirksvertretungen (Wien) und Bezirksversammlungen (Budapest):

In Wien werden die Bezirksvertretungen durch Verhältniswahl unmittelbar von den Bezirkswahlberechtigten gewählt.

In Budapest werden die Bezirksversammlungen durch gemischtes Wahlsystem – durch Personenwahl auf Bürgermeister des Bezirkes und durch Verhältniswahl auf Parteilisten- unmittelbar von den Bezirksbürgern gewählt.

4. Resultat der abstrakten Normenkontrolle des ungarischen Kommunalwahlgesetzes

Das ungarische Verfassungsgericht (fortan:uVfg.)überprüfte im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle die Normen des Wahlsystems der Hauptstadt im Kommunalwahlgesetz.

Laut des Antrages von 57 Parlamentsabgeordneten ist mit dem Absatz (1) des Artikels 35des ungarischen GG-es jenes Wahlsystem wegen Verstoß gegen der Unmittelbarkeit der Wahl nicht vereinbar, wenn die Wahlberechtigten durch einen Wahlakt einen Bürgermeister des Bezirkes und gleichzeitig einen Mandatsträger in der Versammlung der Hauptstadt wählen dürfen. (i)

Das obige Wahlsystem würde – laut des Antrags- dieErfolgsgleichheit der Wahl dadurch auch verletzen, dass die Stimmen der Wahlberechtigten in den Bezirken das Resultat der Wahl von verschiedenem Gewicht beeinflussen, weil die Bezirke als Wahlkreise von der Anzahl der Bevölkerung hersehr verschieden sind, und es könnte manchmal mehr als zweifache Unterschiede zwischen Erfolgswert der Stimmen vorkommen. (ii)

Laut des Antrages verletzen die Erfolgsgleichheit der Wahl jene Rechtsregel des Kommunalwahlgesetzesüber Gewichtsdimensionierung der Reststimmen, die bei der Wahl der Bezirksversammlungen den Stimmen der Wahlberechtigten, die in einem Bezirk von größerer Einwohneranzahl leben, ein mehrmalig größeres Erfolgsgewicht zuteilt. (iii)

Der Antrag wurde in den Punkten (ii) und (iii) abgewiesen, in dem Punkt (i) wurde dem Antrag stattgegeben.

Die wichtigsten Entscheidungsgründe des Punktes (i):

Das Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl wird nicht verletzt, wenn die Wahlberechtigten *durch einen Wahlakt* einen Bürgermeister des Bezirkes und gleichzeitig einen Mandatsträger in der Versammlung der Hauptstadt wählen.

Die Unmittelbarkeit bedeutet, dass die Wahlberechtigten auf die Wahlkandidaten *unmittelbar stimmen*, gegenüber der mittelbaren Wahl, wenn die Wahlberechtigten sog. *Wahlbeauftragten wählen*, deren Aufgabe die Wahl eines oder mehrerer Amtsträger in Vertretung der Wahlberechtigten ist. Nur

deswegen, weil der Wahlberechtigte mit seiner einzigen Stimme auf einmal einen Bürgermeister des Bezirkes und auch einen Mitglied der Versammlung der Hauptstadt wählt, werden beide wählende Amtsträger *unmittelbar durch die Stimme des Wahlberechtigten gewählt*.

Es ist mit dem Prinzip der Unmittelbarkeit gemäss des u.-en GG.-es vereinbar, durch einzige Stimme eines Wahlberechtigten auf zwei verschiedene Ämter dieselbe Person wählen zu dürfen.

Die wichtigsten Entscheidungsgründe des Punktes (ii):

Das Kernproblem dieses Punktes ist, wie die Unterschiede der Bevölkerungsanzahl in den Bezirken die Erfolgsgleichheit der Wahl beeinflussen können.

Bei diesem Punkt hat das uVG. seine vormalige Rechtsprechung von dem Begriff *Gleichheit der Wahl* detailliert analysiert. Es wurde betont, dass „die gleiche Wahl bedeutet *keine absolute Gleichheit* in dem Gewicht der Stimmen“, (809/B/1998. AB határozat ABH 2000,783, 784) „aus der Natur des Vertretungsdemokratie folgt im Laufe der Ausdruck des politischen Wille zwangsläufig eine bestimmte Disproportionalität.“ (3/1991. (II.7.) AB határozat ABH 1991, 15, 17-18.) Laut des Beschlusses 22/2005 (VI.17) AB des uVG- *seine doppelte Abweichung* der Anzahl der Wahlberechtigten zwischen den Wahlkreisen resultiert *unbedingt die Verletzung des Gleichheitsprinzips*. (ABH 2005, 246, 248, 249-250) „Der Gesetzgeber hat eine *breite Entscheidungsfreiheit bei Gestaltung des Wahlsystems*“ (63/B/1995 AB határozat ABH 1996. 509, 513)

Das uVG. stellte fest, dass aus dem Gesichtspunkt der Wahl von der Versammlung der Hauptstadt *jeder Bezirk einem Wahlkreis gilt*, und in diesem Sinne musste die Geltendmachung der Erfordernis geprüft werden, dass zwischen der Anzahl der Wahlberechtigten in den verschiedenen Wahlkreisen keine wesentliche Unterschiede sein darf. Aufgrund der manchmal wirklich erheblichen Anzahldifferenzen der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen „könnte die Verletzung der Gleichheitsgebot festgestellt werden, es sei denn wenn der Gesetzgeber durch eine *spezifische Ausgleichsregelung* die Nachteile egalisiert.“ (26/2014. (VI. 23.) AB határozat 40, 41.) Diese sog. „*Kompensationsregel*“ müssen geeignet sein „zur *Ausgleichung der eng ausgelegten Verletzung der Gleichheit*“. (Uo.)

Laut des Mehrheitsstandpunktes des uVG-s ist eine solche geeignete Kompensationsregelung die Regel der *doppelten Mehrheit* in der Beschlussfassung der Versammlung der Hauptstadt.

Regel der doppelten Mehrheit bedeutet, dass das Verabschieden eines Beschlusses in der Versammlung der Hauptstadt die absolute Mehrheit

der Bevölkerung von Budapest - durch Stimmen der Bürgermeister der Bezirke benötigt.

Die wichtigsten Entscheidungsgründe des Punktes (iii):

Die Rechtsregelung des Kommunalwahlgesetzes über die Gewichtungsdifferenzierung der Reststimmen verletzt die Erfolgsgleichheit der Wahl – aufgrund dieser Feststellung wurde die betroffene Gesetzstelle nichtig erklärt.

Dieses System der Gewichtungsdifferenzierung ist weder verfassungsrechtlich noch mathematisch ein geeignetes Mittel zur Kompensation der Unterschiede zwischen der Bevölkerungsanzahl der Bezirke. Infolge „des Systems der Gewichtungsdifferenzierung würden die auf die verlorenen Bürgermeisterkandidaten in dem *volkreichsten* Bezirk abgegebenen Stimmen einen *sechsfachen Wert* im Vergleich mit dem *volksärmsten* Bezirk vertreten. Uo. 44.)

Sieben Verfassungsrichter aus dem fünfzehn (Dr. Bragyova András, Dr. Balogh Elemér, Dr. Kiss László, Dr. Kovács Péter, Dr. Lévy Miklós, Dr. Paczolay Péter, Dr. Salamon László) haben dem Beschluss eine *abweichende Meinung*, eine Verfassungsrichterin (Dr. Szívós Mária) und zwei Verfassungsrichter (Dr. Stumpf István und Dr. Szalay Péter) haben eine parallele Begründung beigefügt.

Die Beschluss nicht tragenden Richter halten die im Kommunalgesetz eingeführte Rechtsregelung der Wahl von der Versammlung der Hauptstadt für *verfassungswidrig* und vertreten nicht den Standpunkt, dass die oben erwähnten Punkten (i) und (ii) mit dem Gleichheitsprinzip vereinbar würden. Dr. Paczolay Péter betonte, dass die Begründung des Mehrheitsbeschlusses bei dem Punkt (ii) irrt, weil die sog. Kompensationsregel tatsächlich keine Kompensationswirkung ausüben können, weil die Funktion der Kompensationsliste nicht die Ausbesserung der Disproportionalität, sondern die Zuteilung der Restmandaten durch die Verteilung der Reststimmen ist.

Die Regel der doppelten Mehrheit ist auch *kein geeignetes Mittel* diese obige Disproportionalität zu kompensieren. Dies ist keine Regel *des Wahlsystems*, sondern eine *Regel der Entscheidungsfindung* von den *schon gewählten* Selbstverwaltungsorganen, so kann dadurch die Disproportionalität des Wahlsystems nicht korrigiert werden.

Aus den parallelen Begründungen scheint es hervorzukommen, dass die Beschluss tragenden Richter die Begründungsargument der sog. Kompensationsregel auch nicht unbedingt überzeugend gehalten haben, daher Meinungen die detailliertere Prüfung der Disproportionalität der Wahlbezirke in Budapest unbedingt nötig gehalten haben, nur die Zeitmangel wegen der

kommenden Kommunalwahlen – aus dem Hinblick der Rechtssicherheit- habe diese eingehenden Prüfungen verhindert.

Ein Beschluss des Verfassungsgerichtes mit geringer Mehrheit vertritt auch geringere Überzeugungskraft.

In der Zukunft sollte es der Wahlgesetzgeber bedenken, welche solche Kompensationsregel gegenüber der Disproportionalität der Bevölkerungsanzahl der Wahlkreise eingeführt werden könnten, die innerhalb des Wahlsystems der Kommunalwahlen geeignet werden könnten, das Gleichheitsprinzip des Wahlsystems der Hauptstadt zu verstärken. Da die nächsten Wahlen in 5 Jahren kommen, ist der Wahlgesetzgeber in der Lage, begründete und gründlich vorbereitete Wahlgesetznovelle vorzubringen.

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!