

Es bestand also eine völlig unterschiedliche Ausgestaltung dieser beiden Sperr-Alternativen. Für die Erzielung eines Wahlkreismandats ist allenfalls V²⁰ ^{er} Wählerstimmen eines einzigen Wahlbezirks — es können schon sehr viel weniger ausreichen — erforderlich, die für das Überspringen der 5-Prozent-Klausel benötigt werden. Selbst wenn, wie im Wahlgesetz für den 3. Bundestag, drei Wahlkreismandate von der Notwendigkeit der Erzielung von 5 Prozent der Wählerstimmen befreit, steht der unterschiedliche Bremswert beider Hürden noch im Verhältnis von 1 : 7. Dabei muß jedoch gleichzeitig in Betracht gezogen werden, daß der Erwerb von Direktmandaten keine wirkliche Hürde darstellt, da eben die Möglichkeit besteht, einer Partei über die „Hürde“ hinwegzuhelfen.

Eine solche Benachteiligung der über das ganze Wahlgebiet verbreiteten Parteien, die ein Vielfaches an Wählerstimmen aufbringen müssen, um in den Bundestag zu gelangen, kann nicht damit gerechtfertigt werden, daß Schwerpunktparteien wegen „politischer Bedeutsamkeit“ für „besonders repräsentationswürdig“²⁸ erachtet werden. Es erscheint im Gegenteil eine Partei, die im ganzen Wahlgebiet eine Anhängerschaft von etwa 1 Million Wählern hat, als viel repräsentationswürdiger als eine Partei, die nur in einem oftmals sehr kleinen Teil des Staates gewählt wird und ■noch dazu vielfach bedeutend weniger Anhänger hat.

Die angebliche besondere „Repräsentationswürdigkeit“ ist auch gar nicht der eigentliche Grund für die Bevorzugung der Schwerpunktparteien. Der wirkliche Grund für ihre Privilegierung liegt darin, daß diese viel niedrigere Sperr-Alternative die Möglichkeit für die Umgehung der 5-Prozent-Klausel eröffnen und auf diese Weise im Interesse der Erhaltung der Macht des Adenauer-Regimes, CDU/CSU-hörigen Parteien den Weg in den Bundestag ebnet.

Das wird vollends klar, wenn wir sehen, daß gerade das Zentrum und die DP durch diese bewußt geöffnete Tür bei der 2. Bundestagswahl in das Parlament gekommen sind.

Um solche Parteien, die bereit sind, die Politik der CDU/CSU vorbehaltlos zu unterstützen — die aber keine 5 Prozent der Wählerstimmen erhalten —, in den Bundestag zu bekommen und so eine reaktionäre Parlamentsmehrheit zusammenschieben, wurde diese Sperr-Alternative eingeführt²⁹.

*

Sperrklauseln sind mit einer Reihe von Verfassungsgrundsätzen unvereinbar; sie verstoßen insbesondere gegen das Prinzip der Volkssouveränität, gegen das Prinzip der Chancengleichheit der Parteien und gegen das Prinzip der Gleichheit der Wahl.

Art. 20 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes verankert das Prinzip der Volkssouveränität und erklärt das Volk zur Quelle aller Staatsgewalt, d. h. daß jede Staatsgewalt nur kraft der durch das Volk erteilten Legitimation ausgeübt werden kann. Das Prinzip der Volkssouveränität verlangt demnach die Schaffung eines Wahlrechts, das geeignet ist, dem Willen des Volkes im Parlament realen Ausdruck zu verleihen, und das garantiert, daß das Volk in seiner Gesamtheit im Parlament vertreten ist. Diese Forderungen sind indes in jedem bürgerlichen Staat unerfüllt geblieben, denn die herrschende Klasse hat das Wahlrecht stets so gestaltet, daß ihre Minderheits Herrschaft erhalten bleibt. Wenn das Prinzip der Volkssouveränität daher hier notwendig eine Fiktion bleiben muß, so darf uns das nicht hindern, seine konsequente Verwirklichung zu verlangen und alle seine Verletzungen anzuprangern, denn jede Stärkung des Einflusses des Volkes ist

²⁸ vgl. Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen Bd. 1, S. 252; Bd. 3, S. 397 und Urteil vom 23. Januar 1957 in NJW 1957 Heft 10 S. 378.

²⁹ In der Debatte über das Wahlgesetz für den 2. Bundestag führte der Abgeordnete Onnen (FDP) aus, die Klarheit und Wahrheit verlange, festzustellen, daß ein Direktmandat seine eigene Bedeutung habe, die sicher jedem im Hause, der die Verhältnisse kennt, klar sei. Diese „eigene Bedeutung“ des Erwerbs eines Direktmandats besteht eben darin, daß damit den Parteien, die das herrschende Regime stützen, und in erster Linie der DP — die noch nie 5 Prozent der Wählerstimmen erreichte — die Möglichkeit eröffnet wird, in das Parlament einzuziehen; vgl. 1. Deutscher Bundestag, 272. Sitzung vom 17. Juni 1953, Protokoll S. 13170.

ein Schritt auf dem Weg zu einer wirklichen Volksherrschaft. Eine Mindestforderung, die aus dem Prinzip der Volkssouveränität abgeleitet werden muß, ist, daß der vom Volk im Wahlakt geäußerte Wille in der Zusammensetzung des Parlaments seine Widerspiegelung erfährt. Durch die Sperrklausel werden aber bedeutende Teile des Volkes daran gehindert, Vertreter in den Bundestag zu entsenden. Eine solche Verletzung des Prinzips der Volkssouveränität, das ein Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist, verletzt einen Kernsatz des Grundgesetzes, dessen Änderung nach Art. 79 Abs. 7 unzulässig ist.

Die Einführung von Sperrklauseln verstößt ferner gegen Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes, der das Mitwirkungsrecht der Parteien bei der politischen Willensbildung konstituiert. Diese politische Willensbildung vollzieht sich sowohl in der außerparlamentarischen Ebene als auch im Parlament selbst. Das den Parteien uneingeschränkt garantierte Mitwirkungsrecht schließt deshalb das Recht ein, an der politischen Willensbildung im Bundestag mitzuwirken, d. h. auch entsprechend am Wahlerfolg beteiligt zu werden. Sperrklauseln, durch welche Parteien, denen bis zu 24 Bundestagsmandate rechtmäßig zustehen, daran gehindert werden, ihr Recht zur Teilnahme an der politischen Willensbildung im Parlament wahrzunehmen, verstoßen gegen dieses den Parteien gewährleistete Mitwirkungsrecht.

Art. 21 Abs. 1 S. 2 normiert weiter die Freiheit der Gründung von Parteien. Aus diesem Verfassungssatz — wie auch aus dem in Art. 38 Abs. 1 verankerten Grundsatz der Wahlgleichheit — folgt die Gleichheit der Wettbewerbschancen der Parteien. Auch dieses Prinzip wird vom Bundesverfassungsgericht als ein Element der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gekennzeichnet und stellt eine wesentliche Maxime für die Wahlrechtsgestaltung dar. Es bedeutet insbesondere, daß eine Partei, unabhängig von ihrer Größe, in keinem Stadium der Wahl gegenüber anderen Parteien irgendwie bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Sperrklauseln, die eine Differenzierung zwischen den einzelnen Parteien vornehmen, die kleine Parteien von der Verteilung der Mandate ausschließen, verletzen natürlich den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien in eklatanter Weise.

Das Bundesverfassungsgericht kommt zwar nicht umhin zuzusichern, daß „mit der verfassungsrechtlich gesicherten Freiheit der Gründung im Grundsatz auch die freie Auswirkung bei der Wahl, d. h. die volle Gleichberechtigung aller Parteien notwendig verbunden“ ist³⁰, erklärt aber dennoch Sperrklauseln für rechtmäßig.

Sperrklauseln verstoßen schließlich gegen den in Art. 38 Abs. 1 S. 1 fixierten Grundsatz der Wahlgleichheit, der verlangt, daß alle Wählerstimmen das gleiche Gewicht haben und sich in gleicher Weise auf das Wahlergebnis auswirken. Auch hier kommt das Bundesverfassungsgericht nicht umhin, anzuerkennen, daß die für die verschiedenen Parteien abgegebenen Stimmen „grundsätzlich für deren Wahlerfolg das gleiche Gewicht“ haben, ohne aber als Konsequenz hieraus die Sperrklausel als mit der Wahlgleichheit unvereinbar und damit als grundgesetzwidrig zu erklären.

Das Bundesverfassungsgericht leitet Differenzierungen zwischen den Parteien aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ab und verkehrt damit diesen Verfassungssatz, der doch gerade ein Gebot zur Schaffung gleichen Rechts, ein Gebot zur Gerechtigkeit ist, in sein direktes Gegenteil. Es läßt „Differenzierungen des Erfolgswertes“ der Wählerstimmen aus „zwingenden Gründen“³¹ zu und sieht als einen solchen „zwingenden Grund“ die Bildung einer aktionsfähigen Regierung an. Ferner werden Schwerpunktparteien für „parlamentswürdig“ gehalten. Außerdem wird eine Sonderbehandlung von Parteien auch auf Grund irgendwelcher vom

³⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. Januar 1957, NJW 1957 Heft 10 S. 378.

³¹ vgl. Entscheidungen Bd. 1, S. 209/10: Um „klare und ihrer Verantwortung bewußte Mehrheiten“ zu erlangen, sei es zulässig, „nach der größeren Eignung der Parteien für die Erfüllung der Aufgaben der Volksvertretung zu differenzieren“. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. Januar 1957, NJW 1957 Heft 10 S. 378.