

(2) Landeslisten verschiedener Parteien, die in keinem Land - ausgenommen Berlin - nebeneinander Listenwahlschlüsse einreichen, können durch Erklärung gegenüber dem Bundeswahlleiter verbunden werden. Die Erklärung ist gemeinsam von den Vertrauenspersonen und den stellvertretenden Vertrauenspersonen aller beteiligten Landeslisten spätestens am 20. Tag vor der Wahl schriftlich bis 18.00 Uhr abzugeben. ... § 6 Abs. 6 und § 7 Abs. 2 und 3 gelten für verbundene Landeslisten verschiedener Parteien entsprechend.

(3) ...

Am 20. 8. 1990 wurde ein Änderungsvertrag unterzeichnet, der ausschließlich die Wahlkreiseinteilung betrifft.

Mit dem am 23. 8. 1990 beschlossenen „Gesetz zu dem Vertrag vom 3. August 1990 zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik sowie dem Änderungsvertrag vom 20. August 1990“ (BGBl. II S. 813) (im folgenden: Gesetz zum Wahlrechtsvertrag) hat der Deutsche Bundestag in Art. 1 dem Wahlrechtsvertrag einschließlich der Anlage und dem Änderungsvertrag zugestimmt. In Art. 2 hat er die in der Anlage zu dem Wahlrechtsvertrag bezeichneten Änderungen des Bundeswahlgesetzes, u.a. auch die vereinbarte Änderung des § 53 Abs. 2 BWahlG vorgenommen (Art. 2 Nr. 2). Der Bundesrat hat dem Gesetz mit Beschluß vom 24. August 1990 zugestimmt. Der Wahlrechts- und der Änderungsvertrag traten am 3. September 1990 in Kraft (BGBl. II 1990 S. 868).

Der Termin für die erste gesamtdeutsche Wahl ist auf den 2. Dezember 1990 festgesetzt worden (BGBl. I 1990 S. 1713).

II. Die Antragstellerinnen wollen als politische Parteien an der ersten gesamtdeutschen Wahl teilnehmen. ...

III. Die mit den Organstreitverfahren zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfassungsbeschwerden richten sich gleichfalls gegen das Gesetz zum Wahlrechtsvertrag. Die Beschwerdeführer, Mitglieder der Partei DIE GRÜNEN, sind zur Wahl zum 12. Deutschen Bundestag wahlberechtigt und bewerben sich um Bundestagsitze. ...

IV. 1. Der Deutsche Bundestag hält die Gestaltung des Wahlrechts für die erste gesamtdeutsche Wahl für verfassungsgemäß; er geht dabei von der Auffassung aus, daß die Erwägungen, die nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG eine 5 v.H.-Sperrklausel in aller Regel rechtfertigen, auch im Blick auf das erste gesamtdeutsche Parlament nicht hinfällig seien. ...

2. Die Bundesregierung ist in den Verfahren zu I und II (*Antragsteller: „Die Republikaner“, DIE GRÜNEN*) den Antragsgegnern beigetreten. Sie trägt im wesentlichen die auch vom Deutschen Bundestag dargelegten Gesichtspunkte vor und verneint eine Ungleichbehandlung der Antragstellerinnen und Beschwerdeführer. ...

V. In der mündlichen Verhandlung haben die Antragstellerinnen, der Deutsche Bundestag, die Bundesregierung und die Beschwerdeführer ihr schriftsätzliches Vorbringen vertieft und ergänzt. ...

Der Senat hat auch der Volkskammer und der Regierung der DDR sowie den in der Volkskammer und im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und politischen Vereinigungen Gelegenheit zur Stellungnahme in der mündlichen Verhandlung gegeben. ...

B. I. Die Anträge in den Organstreitverfahren sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG zulässig. ...

II. Die Verfassungsbeschwerden sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8 a, 90 ff. BVerfGG zulässig. ...

C. Anträge und Verfassungsbeschwerden sind begründet.

1. Der für die Wahl zum Deutschen Bundestag in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Grundsatz der gleichen Wahl ist nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. insb. BVerfGE 51, 222 [[234]] m.w.N.; 78, 350 [[357 f.]]). Die durch das Grundgesetz errichtete demokratische Ordnung gewichtet also im Bereich der Wahlen die Stimmen aller Staatsbürger unbeschadet der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede gleich. Daher ist eine Differenzierung des Zählwertes und grundsätzlich auch - bei der Verhältniswahl - des Erfolgswertes der Wählerstimmen ausgeschlossen.

Da es vor allem die Parteien sind, die die Bürger für die Wahlen zu politischen Handlungseinheiten organisatorisch zusammenschließen, ergibt sich aus dem formalisierten Gleichheitssatz im Bereich der Wahlen, daß auch der Grundsatz gleicher Wettbewerbschancen der politischen Parteien und Wählervereinigungen in demselben formalen Sinne zu verstehen ist. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen folgt aus ihrem in Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status und aus der Bedeutung, die darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt (vgl. BVerfGE 73, 1 [[28 f.]]; 73, 40 [[88 f.]]; st. Rspr.). Es beherrscht den Wahlvorgang wie die Wahlvorbereitung. Die Demokratie kann nicht

funktionieren, wenn nicht die Parteien grundsätzlich unter gleichen rechtlichen Bedingungen in den Wahlkampf eintreten (vgl. BVerfGE 44, 125 [[146]]). Regelt der Gesetzgeber den Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen in einer Weise, die die Chancengleichheit der politischen Parteien und Wählervereinigungen verändern kann, sind seinem Gestaltungsspielraum besonders enge Grenzen gesetzt; ihm ist grundsätzlich jede unterschiedliche Behandlung der Parteien und Wählergruppen verfassungskräftig versagt (vgl. BVerfGE 51, 222 [[235]] m.w.N.).

Aus den Grundsätzen der formalen Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien folgt mithin, daß dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts zu politischen Körperschaften nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt. Diese bedürfen hier stets zu ihrer Rechtfertigung eines zwingenden Grundes. Als ein Grund von hinreichend zwingendem Charakter, der Differenzierungen bei der Wahlrechtsgleichheit im System der Verhältniswahl rechtfertigt, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederholt die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung angesehen worden (vgl. etwa BVerfGE 1, 208 [[247 f.]]; 4, 31 [[40]]; 6, 84 [[92, 93 f.]]; 51, 222 [[236]]). Das dem Verhältniswahlssystem eigene Prinzip, den politischen Willen der Wählerschaft in der zu wählenden Körperschaft möglichst wirklichkeitsnah abzubilden, kann eine Aufspaltung der Volksvertretung in viele kleine Gruppen zur Folge haben, die die Bildung einer stabilen Mehrheit erschweren oder verhindern würde. Soweit es zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments geboten ist, darf der Gesetzgeber deshalb bei der Verhältniswahl den Erfolgswert der Stimmen unterschiedlich gewichten.

Um dieses Zieles willen ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich gestattet, die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung durch eine Sperrklausel zu sichern. Dabei ist ein Quorum von 5 v.H. in aller Regel verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Indessen hat das BVerfG schon früh betont, daß die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann. ...

Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne besondere Umstände vor, so muß er ihnen Rechnung tragen. Dabei steht es ihm grundsätzlich frei, auf eine Sperrklausel zu verzichten, deren Höhe herabzusetzen oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Hält er es für ratsam, an einer Sperrklausel von 5 v.H. festzuhalten, aber ihre Auswirkungen zu mildern, so muß das Mittel, zu dem er sich entschließt, um die gebotene Milderung zu bewirken, seinerseits mit der Verfassung vereinbar sein, insbesondere also den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien genügen.

...

II. Die erste gesamtdeutsche Wahl des Deutschen Bundestages, auf die sich die beanstandeten gesetzgeberischen Maßnahmen beziehen, findet unter besonderen, so nicht wiederkehrenden Umständen statt, denen der Wahlgesetzgeber bei einer Sperrklausel Rechnung tragen muß. Sie unterscheidet sich von anderen Wahlen dadurch, daß die politischen Parteien und Vereinigungen sich kurzfristig auf ein erweitertes Wahlgebiet einstellen müssen, ein Teil der an der Wahl teilnehmenden Parteien und Vereinigungen sich außerdem erst seit wenigen Monaten organisieren und politisch betätigen konnte.

1. Die Erstreckung des Bundeswahlgesetzes auf das Gebiet der Länder der DDR hat zur Folge, daß diese Länder Teile des Wahlgebiets i.S. der Regelungen des Bundeswahlgesetzes werden (§ 2 Abs. 1 BWahlG). Sodann findet die erste gesamtdeutsche Wahl bereits ein Jahr nach der friedlichen Revolution in der DDR statt. Zwischen der Herstellung eines gesamtdeutschen Wahlgebiets, das zwei vierzig Jahre getrennte Gebiete vereinigt, und dem Tag der ersten gesamtdeutschen Wahl werden gerade drei Monate liegen. Diese Entwicklung läßt einer Reihe von Parteien keine ausreichende Möglichkeit, ihren Wirkungsbereich auf das jeweils neu hinzugekommene Wahlgebiet auszuweiten und sich dort mit Aussicht auf Erfolg darzustellen und um Wählerstimmen zu werben. Insbesondere haben die Parteien bis zur Bundestagswahl nur begrenzt Gelegenheit, sich in den neu hinzugekommenen Wahlgebieten an Kommunal- oder Landtagswahlen zu beteiligen und dadurch dem Wähler Programm und Kandidaten bekannt zu machen.

a) Bei dieser Ausgangslage belastet eine auf das gesamte Wahlgebiet bezogene 5 v.H.-Sperrklausel die zum Teil bis heute nur auf dem Gebiet der DDR tätigen Parteien gegenwärtig ungleich stärker als die bisher nur in der BRD tätigen Parteien. Nach den Feststellungen des Bundestagsausschusses Deutsche Einheit führt die Beibehaltung dieser Sperrklausel für die in ihrem Wirkungsbereich bisher auf das Gebiet der DDR beschränkten Parteien und politischen Vereinigungen