

dazu, daß sie - bezogen auf ihren bisherigen Tätigkeitsbereich - 23,75 v.H. der Zweitstimmen erzielen müssen, um die 5 v.H.-Hürde zu überspringen und damit im Bundestag vertreten zu sein. Dementsprechend müssen die Parteien in der BRD - bezogen auf ihren bisherigen Wirkungsraum - etwas über 6 v.H. der Zweitstimmen erreichen.

Ein weiterer besonderer, vom Wahlgesetzgeber zu berücksichtigender Umstand ergibt sich daraus, daß Parteien und politische Vereinigungen außerhalb der Nationalen Front sich erst seit dem Umbruch in der DDR organisieren und betätigen konnten. Im Vergleich zu den langjährig tätigen Parteien sind deshalb ihre organisatorischen, personellen und finanziellen Handlungsgrundlagen weniger weit ausgebildet; auch für die Entwicklung ihrer Programmatik und ihrer Zusammenarbeit mit anderen politischen Gruppen steht ihnen nur eine kurze Zeit zur Verfügung.

b) Diese Unterschiede sind nicht von den politischen Parteien und Vereinigungen zu verantworten oder ihnen aus sonstigen Gründen zuzurechnen. Sie haben ihre Ursache vielmehr in der Veränderung des geltenden Rechts. ...

Diese durch die Rechtsordnung hergestellten Unterschiede sind nicht Verschiedenheiten, die der Wahlgesetzgeber auf Grund seiner Neutralitätspflicht hinzunehmen hätte, sondern Ungleichheiten, die er bei einer Sperrklauselregelung nicht unbeachtet lassen darf.

2. ...

III. 1. Mit der Feststellung, daß bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl besondere Umstände vorliegen, die ein Festhalten an einer auf das gesamte Wahlgebiet bezogenen 5 v.H.-Sperrklausel verbieten, hat es jedoch nicht sein Bewenden. Der Gesetzgeber hat nämlich die Wirkung der Sperrklausel durch § 53 Abs. 2 BWahlG abgeschwächt. Damit wollte er ermöglichen, „daß Parteien, die in einem der beiden deutschen Staaten gebildet worden sind und sich noch nicht durch Zusammenschluß mit einer Partei im anderen Staat die organisatorische Basis für die gesamtdeutsche Wahl geschaffen haben, Listenverbindungen eingehen und damit das Gesamtgewicht der für sie abgegebenen Zweitstimmen in der Wahl zur Wirkung bringen“ (BT-Drucks. 11/7624 S.21; vgl. auch BT-Drucks. 11/7652 - neu -, S. 7).

Dementsprechend ist die in Rede stehende Regelung daraufhin zu prüfen, ob sie die besondere Erschwernis, die für politische Parteien und Vereinigungen angesichts der Erweiterung des Wahlgebietes und der damit verbundenen verschärften Sperrwirkung einer wahlgebietsbezogenen Sperrklausel von 5 v.H. entstanden ist, in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise ausräumt.

2. Diese Frage ist zu verneinen.

a) Das Eingehen einer Listenverbindung ist durch die Konkurrenzklausele des § 53 Abs. 2 BWahlG eingeschränkt. Sie bewirkt, daß nur solchen Parteien die Verbindung ihrer Listen ermöglicht wird, die in keinem Land - ausgenommen Berlin - nebeneinander Listenwahlvorschläge einreichen. Damit hat sie eine - gegenläufige

- Differenzierung des Erfolgswertes derjenigen Wählerstimmen zur Folge, die einer Liste mit weniger als 5 v.H. der Stimmen gelten. Deshalb muß sie sich an den Anforderungen der formalen Gleichheit messen lassen. Diesen ist - unerachtet noch zu erörternder grundsätzlicher Bedenken gegen Listenverbindungen verschiedener Parteien überhaupt - schon deshalb nicht genügt, weil sie nicht alle Parteien in gleicher Weise begünstigt, auf die der Grundgedanke des § 53 Abs. 2 BWahlG zutrifft (vgl. BVerfGE 6, 84 [[97, 98]]).

Eine Chance, trotz Nichterreichens des Quorums am Verhältnisgleich teilzunehmen, erhalten von vornherein nur einzelne der kleineren Parteien. Abstrakt steht die Listenverbindungsmöglichkeit zwar allen Parteien und politischen Vereinigungen offen. Das Wahlrecht hat sich aber nicht an abstrakt konstruierten Fällen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (BVerfGE 1, 208 [[259]]). Nimmt man sie in den Blick, so reduziert sich die Zahl möglicher Listenverbindungen drastisch. Der weit überwiegende Teil der Parteien, auf die der Grundgedanke des § 53 Abs. 2 BWahlG zutrifft, wird keinen Partner für eine Listenverbindung finden, ohne daß dies im Programm oder in anderen von der Partei beeinflussbaren Umständen begründet ist. Denn anders als bei einer uneingeschränkten Listenverbindungsmöglichkeit können unter der Geltung der Konkurrenzklausele praktisch immer nur zwei Parteien eine Listenverbindung eingehen, wenn sie den damit bezweckten Erfolg - die Überwindung der Sperrklausel - erreichen wollen. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Parteien - wie es die Regel ist - zumindest im Gebiet der DDR oder im Gebiet der BRD¹ in allen Ländern Listenwahlvorschläge einreichen.

Können danach nicht beliebig viele Listen miteinander verbunden werden, so sind erfolgversprechend nur Verbindungen solcher Parteien, bei denen (wie es dem Bild des Huckepacknehmens entspricht)

mindestens ein Partner in seinem Bezugsgebiet (DDR oder BRD) über ein hinreichendes Wählerpotential verfügt und deswegen in der Lage ist, die Schwäche des Partners auszugleichen. Wegen der unterschiedlichen Größe der beiden zu einem Wahlgebiet zusammengefügteten Teile Deutschlands kommen dabei als Listenverbindungspartner für kleinere Parteien praktisch nur Parteien in Betracht, die in der Bundesrepublik mit einem nennenswerten Stimmenanteil rechnen können. Von diesen wenigen Parteien hatten im Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes zum Wahlrechtsvertrag bereits drei ihre Fusion mit Schwesterparteien im anderen Gebiet vollzogen oder angekündigt. Damit scheiden sie unter der Geltung der Konkurrenzklausele als Partner aus, weil sie in jedem Bundesland Listenwahlvorschläge einreichen werden.

Mithin hat von vornherein nur ein sehr kleiner Teil der Parteien, auf die der Grundgedanke des § 53 Abs. 2 BWahlG zutrifft, überhaupt eine reale Chance, einen Partner zu finden, der zur Überwindung der 5 v.H.-Klausel verhelfen könnte. Das verletzt die Chancengleichheit der Parteien.

b) Unabhängig hiervon führt jede Listenverbindung - ob mit oder ohne Konkurrenzklausele - zu einem Verstoß gegen die Chancengleichheit, weil sie den Erfolg von Wählerstimmen ungleich gewichtet, ohne daß dafür ein zwingender, sachlicher Grund angeführt werden kann. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

aa) Es entspricht dem System der Verhältniswahl, wie es im Bundeswahlgesetz ausgeformt ist, daß die Wahl nach von den Parteien aufgestellten Landeslisten erfolgt (vgl. § 6 Abs. 1 i.V.m. § 34 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG). Auf eine solche Landesliste abgegebene Stimmen bleiben gemäß § 6 Abs. 6 BWahlG - abgesehen von den dort weiter vorgesehenen, hier aber nicht zu erörternden Sonderregelungen - bei der Verteilung der Sitze unberücksichtigt, wenn die jeweilige Partei nicht mindestens 5 v.H. der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat. Die darin liegende unterschiedliche Gewichtung des Erfolgswertes von Wahlstimmen trifft alle Parteien gleichermaßen, sofern sie die mit dieser Sperrklausel aufgestellte Hürde - die Vereinigung von mindestens 5 v.H. der im Wahlgebiet abgegebenen Stimmen auf sich - nicht überwinden können.

Diese gleichmäßige Wirkung der Sperrklausel wird für diejenigen Parteien wieder durchbrochen, die gegenüber dem Bundeswahlleiter eine Verbindung ihrer Listenwahlvorschläge erklären. Diese Erklärung bewirkt, daß für die Überwindung der Sperrklausel der Prozentsatz maßgeblich ist, der sich aus der Summe der auf die verbundenen Landeslisten abgegebenen Stimmen errechnet. Auf diese Weise können bei der Sitzverteilung Parteien berücksichtigt werden, die je für sich im Wahlgebiet die 5 v.H.-Grenze verfehlt hätten und damit ohne Mandat geblieben wären. Überwindet gar eine der die Listenverbindung eingehenden Parteien bereits aus eigener Kraft die Sperrklausel, so braucht die zweite an der Listenverbindung beteiligte Partei dazu nicht mehr beizutragen. Listenverbindungen haben daher nicht nur zur Folge, sondern auch zum Ziel, daß sie die Wirkung von Sperrklauseln unterschiedlich gestalten, je nachdem, ob durch eine Erklärung gegenüber dem Bundeswahlleiter Listen verbunden worden sind oder nicht.

Dem unterschiedlichen Erfolgswert der auf eine verbundene Landesliste abgegebenen Wählerstimmen gegenüber den Wählerstimmen, die auf eine nicht verbundene Landesliste entfallen sind, entspricht auch ein unterschiedlicher Erfolgswert der jeweils einzelnen Wahlstimme: Jeder Wähler, der seine Stimme für eine der verbundenen Listen abgibt, kann dadurch dazu beitragen, daß auch die auf die andere Liste entfallenden Stimmen im Verhältnisgleich Berücksichtigung finden. Er verhilft also einer Liste zum Erfolg, für die er seine Stimme nicht abgegeben hat. Eine derart unterschiedliche Gewichtung der Wählerstimmen widerspricht dem Grundsatz der formalen Wahlrechtsgleichheit in so grundlegender Weise, daß schon von daher kein rechtfertigender Grund für die damit einhergehende Chancengleichheit der Parteien in Betracht kommt.

bb) Demgegenüber haftet einer Listenvereinigung, wie sie das Wahlrecht der DDR kennt (vgl. unten IV. 2.) ein solcher Verstoß gegen die Wahlgleichheit nicht an. Während die Listenverbindung zur Überwindung der Sperrklausel eine bloße Zählgemeinschaft bildet, setzt die Listenvereinigung eine verfestigte Form des Zusammenwirkens voraus. Bei einer solchen Vereinigung stellen mehrere Parteien oder politische Vereinigungen eine gemeinsame Liste auf, die die Bewerber verschiedener Parteien in eine feste Rangfolge bringt und sich den Wählern stellt. Damit wird die gleichmäßige Wirkung der Sperrklausel also gerade nicht aufgehoben; auch auf eine Listenvereinigung müssen so viele Stimmen entfallen, wie zur Überwindung der Sperrklausel