

Die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl 1990 und die Folgen für das Parteiensystem

Von Marten Breuer

1. Einleitung

Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber hat im Bundestagswahlkampf 2005 mit seiner Kritik an den Ostdeutschen die Unionsparteien in arge Bedrängnis gebracht. Laut Presseberichten äußerte Stoiber bei einem Wahlkampfauftritt am 4. August 2005 im baden-württembergischen Argenbühl: „Ich akzeptiere nicht, dass erneut der Osten bestimmt, wer in Deutschland Kanzler wird.“ Eine Woche später bekräftigte er seine Position mit den Worten: „Ich will nicht, dass noch einmal im Osten die Wahl entschieden wird.“¹ Dahinter steht die verbreitete Vorstellung, dass die Wahlen 1998 und 2002 für die CDU/CSU gerade im Osten verloren worden seien². Und in der Tat blieb bei beiden Wahlgängen die Unterstützung für die Union im Osten deutlich hinter dem Stimmenanteil im Westen zurück. So verwundert es denn auch nicht, dass die SPD im Jahr 1998 mit dem Werbeslogan „Auf den Osten kommt es an“ in den Wahlkampf zog³.

Diese Beobachtungen veranlassen dazu, die erste Wahl, in der „der Osten“ mitzuentcheiden hatte, also die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990, einer genaueren Analyse zu unterziehen und nach ihren möglichen Auswirkungen auf das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland zu fragen. Ich möchte mich dieser Thematik in drei Schritten nähern: Zunächst gilt es, schon aus Gründen des nun doch immerhin gut 16 Jahre betragenden zeitlichen Abstandes, die Vorgeschichte dieser Wahl, also die Ereignisse im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung 1989/90, kurz in das Gedächtnis zurückzurufen. In einem zweiten Schritt möchte ich etwas ausführ-

¹ Vgl. „Das war ja Stoiber im Bierzelt in Bayern“, in FAZ.NET v. 11. August 2005.

² Differenzierte Analysen bei Kai Arzheimer/Jürgen W. Falter, „Annäherung durch Wandel“? Das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 1998 in Ost-West-Perspektive, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52/98, S. 33 ff.; dies., Ist der Osten wirklich rot? Das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2002 in Ost-West-Perspektive, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49–50/2002, S. 27 ff.

³ Vgl. Rainer Bürger, „Auf den Osten kam es an“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 12. August 2005, S. 2.

licher auf die rechtlichen Probleme eingehen, die die erste gesamtdeutsche Wahl aufgeworfen hat. In einem letzten Schritt sollen dann etwaige Folgen dieser Wahl für das deutsche Parteiensystem in den Blick genommen werden.

2. Vorgeschichte der Dezemberwahl 1990

Nachdem im Herbst 1989 die – zumindest aus westlicher Sicht – fest etablierte SED-Herrschaft in der DDR unter den Protesten der Bürgerrechtsbewegung und dem alles übertönenden Ruf „Wir sind das Volk!“ nahezu lautlos in sich zusammengebrochen war, begann eine Phase des Übergangs, in der zunächst nicht ganz klar war, welche Richtung die weitere Entwicklung nehmen würde. Noch in seinem Zehn-Punkte-Plan vom November 1989 sprach Bundeskanzler Helmut Kohl von dem Ziel, „konföderative Strukturen zwischen beiden Staaten in Deutschland zu entwickeln“, um dann auf lange Sicht die deutsche Einheit zu verwirklichen⁴. Demgegenüber gewann der Prozess in der Folgezeit bekanntlich an Dynamik, die unaufhaltsam auf eine alsbaldige Vereinigung zustrebte. Aus der Parole der Bürgerrechtsbewegung „Wir sind das Volk!“ wurde der Ruf nach der Herstellung staatlicher Einheit Deutschlands: „Wir sind ein Volk!“. Die Bürgerrechtsbewegung der DDR – und diesen Punkt gilt es mit Blick auf die spätere Parteienentwicklung im Hinterkopf zu behalten – stand dieser Forderung skeptisch gegenüber, trat sie doch eher für das Modell eines „dritten Weges“ zwischen Kapitalismus und real existierendem Sozialismus ein⁵.

Im Jahr 1990 wurde die ostdeutsche Bevölkerung dann gleich viermal zu den Wahlen gerufen: Zunächst zu den ersten – und einzigen – freien Volkskammerwahlen vom 18. März, sodann zu den Kommunalwahlen vom 6. Mai, den – bereits nach dem Beitritt erfolgten – Landtagswahlen vom 14. Oktober und schließlich, wie erwähnt, zur Bundestagswahl vom 2. Dezember. Bereits die erste dieser Wahlen, also die Volkskammerwahl, brachte ein Ergebnis, mit dem Parteienforscher so nicht gerechnet hatten: Aufgrund der sozialen Struktur der ostdeutschen Bevölkerung sowie durch den vermuteten Einfluss der 40-jährigen sozialistischen Herrschaft war vielfach mit einer Präferenz für eine „linke“ Politik und demgemäß mit einem Erstarken der gerade erst neu gegründeten und folglich unbelasteten (Ost-)SPD gerechnet worden⁶. Stattdessen wurde die CDU – und damit immerhin eine ehemalige Blockpartei – mit 40,8% der Stimmen

⁴ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 11. Wahlperiode, Stenographische Berichte, 177. Sitzung vom 28. November 1989, S. 13512 B.

⁵ Eckhard Jesse, Die institutionellen Rahmenbedingungen der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1990, S. 15 (23).

⁶ Arzheimer/Falter (Anm. 2), S. 27.

stärkste Kraft⁷; die aus CDU, DSU und „Demokratischem Aufbruch“ gebildete „Allianz für Deutschland“ kam zusammen gar auf 48% der Stimmen und stellte in der nachfolgend gebildeten Großen Koalition mit Lothar de Maizière den Ministerpräsidenten. Ein zweites bemerkenswertes Ergebnis der Volkskammerwahlen war das schlechte Abschneiden der Bürgerrechtsbewegung, die doch gerade den Sturz der SED ermöglicht hatten. So erzielte das „Bündnis 90“ lediglich 2,9%, die Ost-Grünen zusammen mit dem „Unabhängigen Frauenverband“ lediglich 2,0% der Stimmen. Ihr Programm einer „neuen DDR“ entsprach nicht dem Wunsch der großen Bevölkerungsmehrheit nach staatlicher Wiedervereinigung⁸. Dass die Bürgerrechtsbewegung überhaupt in der Volkskammer vertreten war, verdankte sie allein dem Umstand, dass bei dieser Wahl das reine Verhältniswahlrecht ohne 5%-Klausel galt. Noch ein drittes Ergebnis der Volkskammerwahlen erscheint bemerkenswert, nämlich das vergleichsweise gute Abschneiden der SED-Nachfolgepartei PDS mit 16,4% der Stimmen. Die PDS befand sich zu Beginn des Jahres 1990, zunächst noch unter der Firmierung „SED/PDS“, am Rande der Auflösung, bedingt durch Streitigkeiten um die Weiterführung des früheren Ministeriums für Staatssicherheit sowie einen massiven Mitgliederschwind⁹. Mit der Volkskammerwahl übertraf die PDS klar das von ihr selbst gesteckte Ziel, mehr als zehn Prozent zu erreichen¹⁰. Nur nebenbei sei bemerkt, dass der Einzug der PDS in die letzte frei gewählte Volkskammer zur Folge hatte, dass die Partei nach dem 3. Oktober 1990 bereits im 11. Deutschen Bundestag – also vor der ersten gesamtdeutschen Wahl – mit 24 Abgeordneten im Parlament vertreten war, da der Einigungsvertrag¹¹ die Entsendung von 144 Abgeordneten durch die Volkskammer entsprechend ihrer Zusammensetzung vorsah¹².

Die nächsten Monate waren geprägt von der Aushandlung der drei großen Verträge, mit denen die Wiedervereinigung vollzogen wurde: Dies waren der Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion¹³, der Einigungsvertrag¹⁴ und – hier allein von Interesse – der sog. Wahl-

⁷ Wahlkommission der DDR, Endgültiges Ergebnis der Wahlen zur Volkskammer der DDR am 18. März 1990, Berlin 1990.

⁸ Vgl. (Anm. 5), S. 25.

⁹ Thomas Ammer, Die Parteien in der DDR und in den neuen Bundesländern, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 421 (446 f.).

¹⁰ Günter Olzog/Hans-Joachim Liese, Die politischen Parteien in Deutschland, 25. Aufl., München 1999, S. 212.

¹¹ Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands (EV), BGBl. 1990 II, S. 889.

¹² Art. 42 EV.

¹³ BGBl. 1990 II, S. 537.

¹⁴ Vgl. Anm. 11.

vertrag¹⁵. Dass die Bestimmungen für die erste gesamtdeutsche Wahl vertraglich zwischen der Bundesrepublik und der DDR ausgehandelt und nicht durch einseitige Erstreckung des Bundeswahlgesetzes auf das Beitrittsgebiet festgelegt wurden, dürfte mit Rücksichtnahmen der Bundesregierung gegenüber ihrem Verhandlungspartner zu erklären sein¹⁶. Rechtlich notwendig war es jedenfalls nicht, denn der damalige § 55 BWahlG bestimmte: „Dieses Gesetz ist in anderen Teilen Deutschlands nach deren Beitritt gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes in Kraft zu setzen. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens und die Wahlkreiseinteilung werden durch Bundesgesetz bestimmt.“¹⁷ Entsprechend war man beim Beitritt des Saarlandes 1956/57 verfahren¹⁸, und entsprechend hätte man auch im Zuge der Wiedervereinigung, die ja ebenfalls durch Beitritt nach dem früheren Art. 23 GG und nicht über Art. 146 GG a.F. erfolgte, verfahren können.

Der Verweis auf die Möglichkeit einer einseitigen Erstreckung des BWahlG auf das Beitrittsgebiet setzt allerdings einen Gang der Ereignisse voraus, der so von vornherein keineswegs feststand, nämlich dass die ersten gesamtdeutschen Wahlen nach dem Beitritt der DDR zum Bundesgebiet durchgeführt wurden. Theoretisch denkbar erschien hingegen auch, dass die ersten gesamtdeutschen Wahlen noch vor dem Beitritt getrennt in Ost und West nach einem gleichen Wahlrecht durchgeführt würden und das so gewählte Legislativorgan sich erst mit dem Beitritt vereinigte. Wenn uns diese Variante in der Rückschau vielleicht abwegig erscheint – der Freiburger Staatsrechtler Rainer Wahl nannte sie eine „Zumutung gleichermaßen an den gesunden Menschenverstand wie auch an die Staatsrechtswissenschaft“¹⁹ –, so darf doch nicht vergessen werden, dass im Sommer 1990 über diese Frage heftig gestritten wurde, und zwar auch und vor allem unter dem Gesichtspunkt parteipolitischer Opportunitätsabwägungen.

So plädierten die Bundestagsfraktionen von SPD und F.D.P. für ein Vorgehen nach der Maxime „gemeinsames Wahlgebiet, gemeinsames Wahlrecht und Wahlen nach Beitritt“. Die CDU/CSU-Fraktion hingegen favorisierte zunächst ein Modell getrennter Wahlgebiete in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR²⁰. Entscheidende Bedeutung kam dabei der Anwendung der 5%-Klausel zu. Hierzu muss man sich vor Augen führen, dass die Parteien in Ost und West höchst unterschiedliche Ausgangslagen vorfanden. Die Parteien und politischen

¹⁵ Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der ersten gesamtdeutschen Wahl des Deutschen Bundestages, BGBl. 1990 II, S. 822.

¹⁶ Michael Brenner, Die Entwicklung des Wahlrechts und der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im wiedervereinigten Deutschland, in: Archiv des öffentlichen Rechts 116 (1991), S. 537 (553).

¹⁷ BGBl. 1956 I S. 1011.

¹⁸ § 14 des Gesetzes über die Eingliederung des Saarlandes, BGBl. 1956 I S. 1011.

¹⁹ Rainer Wahl, Das Wahlrecht in der Sondersituation der deutschen Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2585 (2587).

²⁰ Vgl. BT-Drs. 11/7652 (neu), S. 4.

Vereinigungen in der DDR waren personell und organisatorisch den West-Parteien klar unterlegen. Teilweise erst aus dem Wendeherbst 1989 hervorgegangen, waren sie nicht in Westdeutschland vertreten. Wäre es somit zu einer gesamtdeutschen Bundestagswahl nach dem Beitritt unter einheitlicher Anwendung der 5%-Klausel gekommen, wären gerade diejenigen politischen Gruppierungen ausgegrenzt worden, die den Sturz der SED-Diktatur herbeigeführt hatten – ein Umstand, auf den Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble Anfang Juli 1990 ausdrücklich hinwies²¹. Allgemein wurde angenommen, dass eine ostdeutsche Partei, um auf bundesweit 5% der Zweitstimmen zu kommen, in der DDR einen Stimmenanteil von 23,75% erzielen musste. Im Unterschied dazu bedurfte eine West-Partei, bezogen auf das Gebiet der alten Bundesrepublik, lediglich 6% der Stimmen, um mit Blick auf Gesamtdeutschland die 5%-Hürde zu überwinden²². Wenn sich die CDU/CSU vor diesem Hintergrund für getrennte Wahlen vor dem Beitritt unter jeweiliger Geltung der 5%-Klausel aussprach, so wurde ihr von der SPD hierbei ein zweifaches Kalkül unterstellt²³: Zum einen würde es auf diese Weise der PDS ermöglicht, in das Parlament einzuziehen und eine Alternative zur SPD im linken Parteienspektrum zu etablieren. Auf Gesamtdeutschland bezogen hatte die PDS keinerlei Aussichten, die 5%-Hürde zu überwinden, bei einer Wahl vor dem Beitritt war hingegen mit ihrem Einzug in das Parlament zu rechnen. Ein zweites Kalkül, das der Union von Seiten der SPD unterstellt wurde, war die Absicherung der mit Unterstützung der CSU im Osten etablierten DSU. Bei den Volkskammerwahlen hatte diese Partei 6,3% der Stimmen errungen, so dass für die gesamtdeutschen Wahlen die Überwindung einer 5%-Hürde nur im Osten jedenfalls möglich erschien. Wie noch zu zeigen sein wird, spielte die DSU für die letztendlich gefundene Ausgestaltung des Wahlvertrages in der Tat eine entscheidende Rolle.

Auf ostdeutscher Seite sprach sich die SPD ebenso wie im Westen für Wahlen nach dem Beitritt unter einheitlicher Anwendung der 5%-Klausel aus; dies war im Übrigen die Linie, auf die sich die Große Koalition der DDR Anfang Juli 1990 geeinigt hatte²⁴. Dies hinderte die Ost-CDU indes nicht, ihrerseits für getrennte Wahlen vor dem Beitritt zu plädieren²⁵. Bei den Verhandlungen über den Wahlvertrag wurden noch verschiedene andere Modelle diskutiert²⁶, wie z. B. die Anwendung der 5%-Klausel auf Ebene der einzelnen Länder – nach diesem Modell war man bei der ersten Bundestagswahl 1949 verfahren – oder die Absenkung einer bundesweiten Sperrklausel auf 4% oder 3%. Durchgesetzt

²¹ Archiv der Gegenwart vom 24. Juli 1990, S. 34732.

²² BVerfGE 82, 322 (340); siehe auch BT-Drs. 11/7652 (neu), S. 5.

²³ Vgl. BT-Drs. 11/7652 (neu), S. 5.

²⁴ Archiv der Gegenwart vom 24. Juli 1990, S. 34732.

²⁵ Ebd.

²⁶ Siehe auch Rainer Wahl, Das Wahlrecht in der Sondersituation der deutschen Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2585 (2558 f.).

hat sich letztlich eine Variante, durch die es den Parteien ermöglicht würde, allein zum Zweck der Überwindung der 5%-Hürde sog. Listenverbindungen einzugehen²⁷. Allerdings war die Möglichkeit hierzu stark dadurch eingeschränkt, dass nur solche Parteien eine Listenverbindung eingehen konnten, die – abgesehen von Berlin – in keinem Land miteinander konkurrierten²⁸. Dahinter stand erkennbar die Vorstellung, dass eine starke Westpartei einer Ostpartei, die andernfalls an der Sperrklausel gescheitert wäre, über die 5%-Hürde hinweghelfen sollte – weshalb man auch vom sog. Huckepackverfahren sprach. Da jedoch im Laufe des Jahres 1990 CDU, SPD und F.D.P. (West) mit ihren ostdeutschen Schwesterparteien fusioniert waren, blieben nur wenige politische Gruppierungen übrig, die überhaupt von dieser Regelung profitieren konnten: Dies waren einerseits die Ost-Grünen oder das Bündnis 90, die jedoch jede Verbindung mit den Grünen (West) aus später zu erläuternden Gründen ablehnten und – eben die DSU. Von Seiten einiger F.D.P.-Politiker wurde denn auch offen ausgesprochen, dass diese Regelung es der DSU ermöglichen sollte, mit Hilfe der CSU in den Deutschen Bundestag einzuziehen²⁹. Im Unterschied zu dem Modell zweier getrennter Wahlgebiete konnte diese Variante nicht der PDS zugute kommen, da diese keinen entsprechenden West-Partner aufzuweisen hatte; die DKP war jedenfalls für das „Huckepackverfahren“ zu schwach.

3. Rechtliche Probleme der ersten gesamtdeutschen Wahl

a) Kernaussagen des Urteils

Damit sind die Voraussetzungen für den zweiten, juristischen Teil geschaffen, denn die Frage der 5%-Klausel war in rechtlicher Hinsicht die umstrittenste der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl. Wie nicht anders zu erwarten, hat erst eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu einer endgültigen Klärung geführt. Angerufen wurde das Verfassungsgericht von zwei Grünen-Politikern aus Hamburg und von den Parteien der Republikaner, der (West-)Grünen sowie der PDS. Bevor die Entscheidungsgründe im Einzelnen dargelegt werden, sollen die sich aus den Leitsätzen ergebenden Kernaussagen des Urteils hier kurz thesenartig vorangestellt werden:

²⁷ Das Wahlrecht kannte bis dahin nur die sog. „einparteiige“ Listenverbindung (§ 7 Abs. 1 BWahlG).

²⁸ Diese Voraussetzung bestand bis dahin nur für die Fraktionsbildung, vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 GO-BT. Gegenwärtig haben die Streitigkeiten zwischen der PDS und der WASG in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern zur Folge, dass am Fraktionsstatus der Linkspartei gezweifelt wird, vgl. „Fraktionsstatus der Linkspartei unter Beschuss“, in: Financial Times Deutschland vom 26. Februar 2006.

²⁹ Karlheinz Merkel, Der Wahlvertrag für die ersten gesamtdeutschen Wahlen ist grundgesetzwidrig, in: Juristische Rundschau 1990, S. 489 (491) m. w. N.

- (1) „Die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl kann nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden. Bei ihrem Erlass sind die Verhältnisse des Landes, für das sie gelten soll, zu berücksichtigen.“ „Die erste gesamtdeutsche Wahl des Deutschen Bundestages findet unter besonderen Umständen statt, die eine unveränderte Aufrechterhaltung der herkömmlichen, wahlgebietsbezogenen Sperrklausel von 5 v.H. nicht erlauben.“³⁰
- (2) „Findet der Wahlgesetzgeber besondere Umstände vor, die ein Quorum von 5 v.H. unzulässig werden lassen, 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 den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien genügen.“ „Ein Wahlgesetz, das es Parteien ermöglicht, ihre Landeslisten zu verbinden, um als bloße Zählgemeinschaft die 5 v.H.-Klausel zu überwinden (Listenverbindung), gewichtet [...] den Erfolg von Wählerstimmen ohne zwingenden Grund ungleich und verstößt daher gegen den Grundsatz der Wahl- und Chancengleichheit.“³¹
- (3) „Unter den besonderen Bedingungen dieser Wahl ist eine Sperrklausel verfassungsrechtlich unbedenklich, die nicht auf das gesamte Wahlgebiet bezogen ist sondern Parteien am Verhältnisausgleich teilnehmen lässt, wenn sie entweder im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) oder im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik einschließlich Berlin (Ost) 5 v.H. der für ihre Landeslisten abgegebenen Stimmen erreichen.“³²

Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts entfaltet sich somit in drei Schritten: Die bundeseinheitliche Geltung der 5%-Klausel wird für die ersten gesamtdeutschen Wahlen für verfassungswidrig erklärt; die im Wahlvertrag vorgesehene Abmilderung der Sperrklausel durch die Ermöglichung von Listenverbindungen wird gleichermaßen verworfen; stattdessen erklärt das Bundesverfassungsgericht eine für die Wahlgebiete Ost und West getrennte Anwendung der 5%-Klausel für verfassungsgemäß.

³⁰ BVerfGE 82, 322, LS 2a und 4a.

³¹ BVerfGE 82, 322, LS 2b und 3.

³² BVerfGE 82, 322, LS 4b.

b) Bundeseinheitliche Sperrklausel

Konzentrieren wir uns zunächst auf die erste Frage der generellen Zulässigkeit einer 5%-Klausel vor dem Hintergrund der Wahlen von 1990. Die 5%-Sperrklausel (§ 6 Abs. 6 BWahlG) bildet seit langem einen zentralen Streitpunkt in der wahl- wie verfassungsrechtlichen Rechtsprechung und Literatur³³. Durch die Sperrklausel wird in den Schutzbereich des gleichen Wahlrechts, niedergelegt in Art. 38 Abs. 1, 4. Alt. GG, eingegriffen, denn nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfordert die Gleichheit der Wahl bei Anwendung eines Verhältniswahlsystems nicht nur Zählwert-, sondern auch Erfolgswertgleichheit³⁴. Da nach dem in der Bundesrepublik geltenden System der personalisierten Verhältniswahl durch die Anwendung der 5%-Klausel ein Teil der Zweitstimmen unberücksichtigt bleibt, liegt ein Eingriff vor.

Das Bundesverfassungsgericht hält derartige Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit jedoch in einer langen Rechtsprechungstradition für verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn „zwingende Gründe“ vorliegen³⁵. Die Terminologie ist insoweit nicht ganz einheitlich, teilweise spricht das Gericht auch von „besonderen, zwingenden Gründen“³⁶, ohne dass dabei im Ergebnis eine Differenz erkennbar würde. Der Grund für dieses streng formale Verständnis der Wahlrechtsgleichheit liegt im Demokratieprinzip: „Die durch das Grundgesetz errichtete demokratische Ordnung gewichtet [...] 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“ – so das Bundesverfassungsgericht in der hier analysierten Entscheidung³⁷. Allerdings fragt es sich, warum eine Differenzierung des Erfolgswertes nur grundsätzlich und nicht ganz generell ausgeschlossen sein soll. In Art. 38 GG jedenfalls ist von einer Einschränkungsmöglichkeit aus „zwingenden Gründen“ nichts zu lesen.

Zunächst könnte man auf den Gedanken kommen, den Grund für die Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze in Art. 38 Abs. 3 GG zu suchen. Dort heißt es: „Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz“. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts, der bis 1956 für Wahlprüfungsbeschwerden zuständig

³³ Vgl. statt vieler Michael Wild, Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung, Berlin 2003, S. 222 ff. m. w. N.

³⁴ BVerfGE 1, 208, LS 9.

³⁵ St. Rspr. seit BVerfGE 1, 208 (249). Das Bundesverfassungsgericht entlehnte diesen Terminus der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, vgl. Marten Breuer, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, Berlin 2001, S. 92 f. m. w. N.

³⁶ BVerfGE 51, 222 (233).

³⁷ BVerfGE 82, 322 (337).

war – heute liegt die Zuständigkeit hierfür beim Zweiten Senat –, hat sich in einer Entscheidung aus dem 3. Band einmal auf Art. 38 Abs. 3 GG bezogen³⁸, allerdings ohne dass gänzlich klar geworden wäre, welchen Stellenwert er dieser Vorschrift für die Frage der Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit beimäß³⁹. Im Gegensatz dazu hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die entsprechende Vorschrift der Bayerischen Verfassung dahingehend ausgelegt, dass der Gesetzgeber hierdurch befugt sei, „mit einfacher Mehrheit ergänzende Bestimmungen zu erlassen, vorausgesetzt, dass sie sich im Rahmen der Rechtsätze und Grundgedanken der ermächtigenden Verfassungsnorm und der Gesamtverfassung halten“⁴⁰. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sah in dem Satz „Das Nähere bestimmt ein Gesetz“ mit anderen Worten keinen Gesetzesvorbehalt, der zu einer Einschränkung der verfassungsrechtlich verbürgten Rechtspositionen ermächtigen würde, sondern einen reinen Ausgestaltungsvorbehalt; dieser hat sich im Rahmen der Verfassung zu halten und kann selbst keine Rechtfertigung für Einschränkungen verfassungsrechtlicher Positionen abgeben⁴¹. Diese Lesart ist für Art. 38 Abs. 3 GG heute auch ganz herrschende Literaturmeinung⁴², so dass diese Vorschrift zur verfassungsrechtlichen Abstützung der „zwingenden Gründe“ ausscheidet.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts, der wie erwähnt seit 1956 für die wahrrechtliche Judikatur maßgebend ist, hat demgegenüber eine andere dogmatische Konstruktion bemüht. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit wurde von ihm zunächst als ein „Anwendungsfall“ des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG verstanden. In einer – so Hans Meyer – „verblüffend unlogischen“⁴³ Argumentation beschrieb der Zweite Senat das Verhältnis von Wahlrechtsgleichheit und allgemeinem Gleichheitssatz indes nicht nach dem Verhältnis von *lex specialis* und *lex generalis*, sondern formulierte: „Damit ist aber die regulative und letztlich übergeordnete Bedeutung des allgemeinen Gleichheitssatzes auch für die Wahlrechtsgleichheit nicht völlig aufgehoben. Nur diese Überordnung macht es verständlich, dass die Wahlrechtsgleichheit trotz ihrer unter dem Verhältniswahlsystem ‚radikalen‘ Formalisierung unter ge-

³⁸ BVerfGE 3, 19 (24).

³⁹ Vgl. Michael Sachs, in: Klaus Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, München 1994, S. 420.

⁴⁰ BayVerfGH 2, 181 (207), Hervorhebung im Original.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 48, 127 (163); 69, 1 (23) zur insoweit parallelen Problematik des Art. 4 Abs. 3 Satz 2 GG.

⁴² Vgl. statt vieler Breuer (Anm. 35), S. 154 m. w. N.

⁴³ Hans Meyer, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 46 Rn. 33; siehe auch ders., Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1973, S. 148: „juristisches Paradoxon“.

wissen Voraussetzungen überhaupt durchbrochen werden darf⁴⁴. Anders gewendet, maß der Zweite Senat Art. 3 Abs. 1 GG derogative Wirkung gegenüber Art. 38 Abs. 1 GG bei. Die Unhaltbarkeit dieser vielfach kritisierten Rechtsprechung hat der Zweite Senat mittlerweile erkannt und in seinem Beschluss vom 16. Juli 1998 die These von der regulativen und letztlich übergeordneten Bedeutung des allgemeinen Gleichheitssatzes ausdrücklich fallen gelassen⁴⁵.

Damit aber kommen wir zu folgendem Befund: Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG sind nach ihrem Wortlaut⁴⁶ vorbehaltlos gewährleistet⁴⁷. Eine Einschränkung derartiger Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte⁴⁸ ist nach der allgemeinen Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts nur durch verfassungsimmanente Schranken möglich, d.h. nur dann, wenn das vorbehaltlos gewährleistete Grundrecht mit dem Grundrecht eines Dritten oder sonstigen Rechtsgütern von Verfassungsrang kollidiert⁴⁹. Nach der berühmten Formel von Konrad Hesse sind derartige Kollisionslagen nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz aufzulösen⁵⁰. In meiner Dissertation habe ich mich dafür ausgesprochen, die „zwingenden Gründe“ im Sinne derart verfassungsimmanenter Schranken zu verstehen und dabei den Zielen und Funktionen der Wahl den Status eines sonstigen Rechtsguts von Verfassungsrang beizumessen⁵¹. Ich halte dies auch heute noch für die einzige dogmatisch befriedigende Konstruktion. Wir werden sehen, dass sich hieraus auch Argumente für die Richtigkeit der Verfassungsgerichtsentscheidung zur gespaltenen Anwendung der 5%-Klausel in Ost und West herleiten lassen.

⁴⁴ BVerfGE 4, 375 (382); bestätigt in E 13, 243 (247).

⁴⁵ BVerfGE 99, 1 (9).

⁴⁶ Es besteht auch kein ungeschriebener Gesetzesvorbehalt, vgl. Nicolai Nahrgang, *Der Grundsatz allgemeiner Wahl gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als Prinzip staatsbürgerlicher Egalität*, Berlin 2003, S. 154 ff.

⁴⁷ Breuer (Anm. 35), S. 159; Nahrgang (Anm. 46), S. 156.

⁴⁸ Für die Wahlrechtsgrundsätze ist umstritten, ob es sich insoweit um Grundrechte oder um grundrechtsgleiche Rechte handelt vgl. Wolfgang Schreiber, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 7. Aufl., Köln u.a. 2002, Einführung Rn. 18 m.w.N.

⁴⁹ BVerfGE 28, 243 (261); 84, 212 (228); 94, 268 (284). Dass diese Rechtsprechung für die Freiheitsrechte entwickelt wurde, steht einer Übertragung auf die speziellen Gleichheitssätze von Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nicht entgegen, vgl. Nahrgang (Anm. 46), S. 158 f.

⁵⁰ Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Aufl., Heidelberg 1999, Rn. 72.

⁵¹ Breuer (Anm. 35), S. 156 ff.; dem folgend Nicolai Nahrgang (Anm. 46), S. 156 ff. Beide Arbeiten haben zwar den Grundsatz des allgemeinen Wahlrechts zum Gegenstand, dieser stellt jedoch nur einen Sonderfall der Wahlrechtsgleichheit dar vgl. Breuer (Anm. 35), S. 88 f. In Monographien, die speziell die Wahlrechtsgleichheit zum Gegenstand haben, wird diese Konstruktion nicht fruchtbar gemacht, sondern vielmehr mit dem Gedanken der Systemgerechtigkeit argumentiert. Vgl. Winfried Bausback, *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Frankfurt a.M. u.a. 1998, S. 177 ff.; Wild (Anm. 33), S. 202 ff.

Zunächst aber gilt es, die Verfassungsmäßigkeit einer einheitlichen Anwendung der 5%-Klausel bei den ersten gesamtdeutschen Wahlen anhand des so gewonnenen Maßstabes zu beurteilen. Dabei möchte ich nicht in eine vertiefte Diskussion über die prinzipielle Zulässigkeit der Sperrklausel eintreten. Das Bundesverfassungsgericht bejaht diese bekanntlich mit dem Argument, dass auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Parlaments sichergestellt werden könne⁵². Mit der von mir vorgenommenen Zuordnung der „zwingenden Gründe“ zu den verfassungsimmanenten Schranken steht dies jedenfalls vom Grundsatz her insofern in Einklang, als die Funktionen der Wahl nach meinem Modell als verfassungsimmanente Schranken anzuerkennen sind und eines der Wahlziele in der Hervorbringung eines funktionsfähigen Parlaments besteht⁵³. Dass diese Begründung angesichts der besonderen Umstände⁵⁴ der ersten gesamtdeutschen Wahlen nicht tragen konnte, wird deutlich, wenn man sich die faktischen Auswirkungen vor Augen führt, die eine einheitlich angewendete 5%-Klausel gehabt hätte: Wie zuvor erwähnt, hätte die Sperrklausel für eine politische Gruppierung im Osten nahezu die fünffache Wirkung gehabt, indem diese faktisch 23,75% der Zweitstimmen hätte erringen müssen, um die Sperrklausel zu überwinden, während eine reine Westpartei hierzu lediglich 6% der Stimmen bedurft hätte⁵⁵. Dieser Umstand war nun aber, wie das Bundesverfassungsgericht zu Recht betont, von den politischen Parteien und Vereinigungen in der DDR nicht zu verantworten und ihnen auch nicht aus sonstigen Gründen zuzurechnen⁵⁶. Er hatte seine Ursache vielmehr allein in dem Einigungsprozess. Vor diesen höchst disparaten faktischen Auswirkungen der 5%-Klausel in Ost und West durfte der Bundesgesetzgeber, wie das Verfassungsgericht zutreffend entschied, nicht die Augen verschließen. Eine einheitliche Anwendung der Sperrklausel kam daher bei den Dezemberwahlen 1990 nicht in Betracht.

c) Zulässigkeit von Listenverbindungen

Auch über die Frage der (Un-)Zulässigkeit von Listenverbindungen, wie sie der Wahlvertrag als Ausgleich für die Härten der einheitlichen 5%-Klausel vorsah, kann in meinen Augen nicht ernsthaft gestritten werden. Dabei soll gar

⁵² BVerfGE 1, 208 (247 f.); 4, 31 (40); 6, 84 (92, 93 f.); 51, 222 (236); 82, 322 (338).

⁵³ Zu den unterschiedlichen Wahlzielen vgl. auch Nahrgang (Anm. 46), S. 33 ff., hier S. 37 f.

⁵⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat auch in anderem Zusammenhang die Einmaligkeit des Vereinigungsprozesses bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigt, vgl. Eckart Klein, *Deutsche Einigung und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Verfassungsrecht im Wandel. Zum 180-jährigen Bestehen der Carl Heymanns Verlag KG*, Köln u. a. 1995, S. 91 (92 ff.).

⁵⁵ Anm. 22.

⁵⁶ BVerfGE 82, 322 (341).

nicht vorrangig auf die Tatsache abgestellt werden, dass es sich hierbei augenscheinlich um eine „lex DSU“ handelte. Eine solche Regelung wäre verfassungsrechtlich gleichwohl nicht zu beanstanden gewesen, wenn die DSU zwar den Anlass zu ihr gegeben hätte, alle andere Parteien dabei aber gleich behandelt worden wären. Dass dem nicht so war, wird bereits deutlich, wenn man sich das Bild des „Huckepacknehmens“ vor Augen führt: Hiernach stand es im freien Belieben der großen Parteien, sich denjenigen Partner auszuwählen, dem über die 5%-Hürde hinweggeholfen werden sollte. Nun ist es verfassungsrechtlich den Parteien keineswegs untersagt, sich zur Verbesserung ihrer Wahlchancen zusammenzuschließen. Problematisch war die Lösung der Listenverbindung aber dadurch, dass sie als reine Zählgemeinschaft ausgestaltet war, die allein mit dem Ziel der gemeinsamen Überwindung der 5%-Hürde eingegangen wurde. Im Gegensatz zur Listenvereinigung, die das Wahlrecht der DDR kannte, erforderte sie keine verfestigte Form des Zusammenwirkens. Indem es aber im reinen Belieben der großen Parteien stand, wen sie als „parlamentsfähig“ ansahen und wen nicht, wurde, wie Rainer Wahl zutreffend ausgeführt hat, der grundsätzliche Zusammenhang, der bei dem Grundakt der Wahl gegeben sein muss, in sein Gegenteil verkehrt: Das Volk, nicht der wahlrechtsgestaltende Gesetzgeber, hat zu bestimmen, wer gewählt wird und wer ins Parlament einzieht.⁵⁷

Daneben führte das Huckepackverfahren auch deshalb zu verfassungswidrigen Zuständen, weil es, wie vorhin ausgeführt, nur sehr wenigen Parteien überhaupt zugute kommen konnte und andere Parteien hierdurch von vornherein ausgegrenzt wurden. Und drittens war das Modell der Listenverbindung verfassungsrechtlich unhaltbar, weil es zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung bei der Erfolgswertgleichheit führte: Wer seine Stimme einer Partei gab, die eine Listenverbindung mit einer anderen Partei eingegangen war, wählte hierdurch automatisch diese zweite Partei mit, obwohl er dieser seine Stimme überhaupt nicht gegeben hatte. „Eine derart unterschiedliche Gewichtung der Wählerstimmen“, so das Bundesverfassungsgericht, „widerspricht dem Grundsatz der formalen Wahlrechtsgleichheit in so grundlegender Weise, dass schon von daher kein rechtfertigender Grund für die damit einhergehende Chancungleichheit der Parteien in Betracht kommt.“⁵⁸

4. Regionalisierte Sperrklausel

Damit komme ich zu dem vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß beurteilten Modell einer gespaltenen Anwendung der 5%-Klausel in Ost

⁵⁷ Rainer Wahl, Das Wahlrecht in der Sondersituation der deutschen Einigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2585 (2592).

⁵⁸ BVerfGE 82, 322 (346).

und West⁵⁹. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach der klaren Aussage des Bundesverfassungsgerichts auch ein gänzlicher Verzicht auf jegliche Sperrklausel bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl in Betracht gekommen wäre. Hingegen hätte eine bloße Absenkung der Sperrklausel nicht ausgereicht, um die verfassungsrechtlichen Einwände auszuräumen, da sich hierdurch an der Relation der unterschiedlichen Betroffenheit zwischen Ost- und Westparteien nichts geändert hätte. Da sich der Gesetzgeber aber an dem vom Verfassungsgericht vorgeschlagenen Modell einer regionalisierten Sperrklausel orientiert hat, soll diese hier im Vordergrund stehen.

Das Bundesverfassungsgericht hielt eine derartige Regelung für verfassungsrechtlich unbedenklich, weil mit ihr die Ungleichheit, die sich aus den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Parteien in Ost und West ergab, „nicht Ausgangspunkt für eine den Erfolgswert der Wählerstimmen unterschiedlich gewichtende Regelung“ würde; sie – die Ungleichheit – „würde auf diese Weise nicht auf die rechtliche Ebene gehoben und damit rechtlich sanktioniert. Statt dessen würden den Parteien hier wie dort – bezogen auf ihren ungleichen Start – im wesentlichen nicht ungleiche, sondern gerade gleiche Chancen eingeräumt und dementsprechend auch die gleiche Unterstützung durch die Wähler abverlangt.“⁶⁰ Dieser Punkt in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vermag meines Erachtens nicht zu überzeugen. Wenn ein einheitliches Wahlvolk zu den ersten gesamtdeutschen Wahlen aufgerufen war und nicht zwei Wahlvölker vor dem Beitritt der DDR zu entscheiden hatten, dann führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass durch eine regionalisierte Sperrklausel ungleiche Bedingungen in Ost und West geschaffen wurden. Die Frage ist aber, ob diese ungleiche Ausgestaltung Wahlrechts gerechtfertigt werden konnte. Und hierfür komme ich auf mein Modell der zwingenden Gründe als verfassungsimmanente Schranken zurück. Ich war davon ausgegangen, dass die Funktionen und Ziele der Wahl als sonstige Gründe von Verfassungsrang anzuerkennen seien, durch die auch die textlich vorbehaltlos gewährleisteten Wahlrechtsgrundsätze eine Einschränkung erfahren können. Die 5%-Klausel war im Grundsatz als durch das Wahlziel der Bildung eines funktionsfähigen Parlaments gerechtfertigt angesehen worden. Unter den besonderen Bedingungen der Wiedervereinigung geriet dieses Wahlziel jedoch mit einer anderen Funktion der Wahl in Widerstreit, nämlich der der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvor-

⁵⁹ Nicht eingegangen wird im Folgenden auf die Situation in Bremen, wo eine für die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven getrennte Sperrklausel existiert (Art. 75 Abs. 3 Brem. Verfassung). Der Staatsgerichtshof hält sie in st. Rspr. für zulässig, allerdings mit unterschiedlichen Begründungen (vgl. BremStGHE 1, 205 [212 ff.]; Gliederung des Landes Bremen in zwei Stadtgemeinden; 4, 111 [122 ff.]; 5 Prozent-Quorum entspricht dem sog. natürlichen Quorum; lediglich bestätigend: E 5, 94 [99]; 6, 253 [269]).

⁶⁰ BVerfGE 82, 322 (349).

gangs bei der politischen Willensbildung des Volkes⁶¹. Wäre die 5%-Klausel einheitlich angewandt worden, so wurde erwartet, dass bis zu 30% des Parteienspektrums der DDR unberücksichtigt bleiben würden.⁶² Es wäre aber verfassungspolitisch für den Einigungsprozess in hohem Maße belastend gewesen, wenn ein Drittel der Beitrittsbevölkerung sich in dem neuen politischen System nicht repräsentiert gefunden hätte. Insoweit trägt der Gedanke, den das Bundesverfassungsgericht Jahre später in seinem Urteil zur Grundmandatsklausel formuliert hat: „Das Ziel der Verhältniswahl, den politischen Willen der Wählerschaft in der zu wählenden Körperschaft möglichst wirklichkeitsnah abzubilden, kann dazu führen, dass im Parlament viele kleine Gruppen vertreten sind und hierdurch die Bildung einer stabilen Mehrheit erschwert oder verhindert wird. Soweit es zur Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments geboten ist, darf der Gesetzgeber deshalb bei der Verhältniswahl den Erfolgswert der Stimmen durch eine Sperrklauselregelung unterschiedlich gewichten. Dabei muss der Gesetzgeber jedoch auch die Funktion der Wahl als eines Vorgangs der Integration politischer Kräfte sicherstellen und zu verhindern suchen, dass gewichtige Anliegen im Volke von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben.“⁶³ Die getrennte Anwendung der 5%-Klausel in Ost und West war somit dadurch gerechtfertigt, dass das Wahlziel der Bildung eines funktionsfähigen Parlaments angesichts der unterschiedlichen Startbedingungen der Parteien mit der Integrationsfunktion der Wahl kollidierte und beide Ziele in einen verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden mussten⁶⁴.

Neben der 5%-Klausel gab es bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl noch weitere rechtliche Streitpunkte, die sich jedoch nicht nachhaltig auf

⁶¹ Zu diesem Wahlziel vgl. Nahrgang (Fn. 46), S. 36 f. Zum staatstheoretischen Begriff der Integration vgl. Rudolf Smend, *Integration*, in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 482 (483 ff.).

⁶² BT-Drs. 11/7652 (neu), S. 5.

⁶³ BVerfGE 93, 408 (419). Anders jedoch die Verwendung des Integrationsarguments in BVerfGE 6, 84 (92 f.): „Der Gesetzgeber darf Differenzierungen in dem Erfolgswert der Stimmen bei der Verhältniswahl vornehmen und demgemäß die politischen Parteien unterschiedlich behandeln, soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes, im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Parlamentswahl verfolgten staatspolitischen Ziele unbedingt erforderlich ist [...]. Zu diesen zulässigen Sicherungen gehören die Sperrklauseln, die Parteien benachteiligen, die einen bestimmten Hundertsatz der Gesamtstimmenzahl nicht erreicht haben.“ Integrationsfunktion und Bildung eines funktionsfähigen Parlaments erscheinen hier nicht als Gegensatzpaar, sondern der Integrationsgedanke wird gerade zur Begründung der Sperrklausel herangezogen, krit. insoweit Hans Meyer (Anm. 43), § 46 Rn. 39 mit Anm. 145; zustimmend jedoch Hans H. Klein, *Das Problem der Überhangmandate und der Drei-Mandats-Regelung*, in diesem Band; siehe auch Wild (Anm. 33), S. 224 f.

⁶⁴ Kritisch jedoch – mit unterschiedlicher Begründung – Brenner (Anm. 16), S. 577 ff.; Jesse (Anm. 5), S. 34 ff.

das Wahlergebnis ausgewirkt haben und die ich daher hier nur kurz erwähnen möchte: Dies war zum einen die Frage, ob neben den Parteien im Sinne des Parteiengesetzes auch politische Vereinigungen zur Wahl zuzulassen seien – das Bundesverfassungsgericht hat sie angesichts der besonderen Umstände der ersten gesamtdeutschen Wahl bejaht⁶⁵ –, zum anderen das Problem der Beibringung von Unterstützungsunterschriften von im Bundestag und in der Volkskammer nicht vertretenen Gruppierungen; hier hat das Bundesverfassungsgericht im Wege einer einstweiligen Anordnung bestimmt, dass in den Landtagen vertretene Parteien oder gleichgestellte politische Vereinigungen von der Beibringungspflicht befreit sind⁶⁶.

5. Folgen für das Parteiensystem

Damit wollen wir uns abschließend der Frage nach den möglichen Folgen der Wahl vom Dezember 1990 für das deutsche Parteiensystem zuwenden. In diesem Punkte werde ich mir eine gewisse Zurückhaltung auferlegen müssen, denn die Frage ist ihrer Natur nach eher eine politikwissenschaftliche denn eine juristische und insoweit, das muss ich aus Gründen der wissenschaftlichen Redlichkeit vorausschicken, fehlt es mir an der Expertise.

Eine Auswirkung lässt sich allerdings mit einiger Sicherheit ausmachen, und das ist die beschleunigte Angleichung des Parteienspektrums in Ost und West. Wie ich bereits an anderer Stelle erwähnt habe, vollzogen die Westparteien von CDU, SPD und den Liberalen in der zweiten Jahreshälfte 1990 die Fusion mit ihren ostdeutschen Schwesterparteien. Der unmittelbare Zusammenhang mit der Dezemberwahl erscheint mir hier offensichtlich⁶⁷. Freilich ist zu bedenken, dass die Westparteien schon vor dem formellen Zusammenschluss massiven Einfluss im Osten genommen hatten, etwa im Vorfeld der Volkskammerwahlen vom Frühjahr 1990⁶⁸. Die Wahlen vom Dezember dürften den Prozess der formellen Parteivereinigung somit beschleunigt haben, sollten aber nicht als die einzige Ursache hierzu gelten.

Keine formelle Fusion vollzogen die West-Grünen vor der Bundestagswahl mit den alternativ-bürgerbewegten politischen Gruppierungen im Osten. Hierfür gab es mehrere Ursachen. Auf Seiten der West-Grünen war zu bedenken, dass eine frühzeitige Parteivereinigung deren Forderung nach einem verfassungebenden Prozess mit abschließender Volksabstimmung über das Grundgesetz

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 82, 322 LS 4c und 349 ff.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 82, 353 ff.

⁶⁷ Siehe auch Oskar Niedermayer/Richard Stöss, DDR-Regimewandel, Bürgerorientierung und die Entwicklung des gesamtdeutschen Parteiensystems, in: dies. (Hrsg.), Parteien und Wähler im Umbruch, Opladen 1994, S. 11 ff.

⁶⁸ Vgl. nur Jesse (Anm. 5), S. 24.

hätte unglaublich erscheinen lassen. Im Osten hingegen bestanden Befürchtungen vor einer Dominanz der West-Grünen und eine Verwicklung in die dortigen Lagerkämpfe. Erschwerend kam hinzu, dass es für die West-Grünen zwei Ansprechpartner im Osten mit divergierenden Interessen gab, nämlich die Ost-Grünen einerseits und die unter der Bezeichnung „Bündnis 90“ zusammengesetzten Bürgerrechtsbewegungen andererseits. Gerade diese Bürgerrechtsbewegungen befürchteten aber, sich bei einem Zusammengehen mit den Grünen in Ost und West nicht ausreichend profilieren zu können. Infolgedessen wurde der formelle Zusammenschluss auf die Zeit nach der Bundestagswahl 1990 verschoben⁶⁹.

Die beschriebene Dreieckskonstellation zwischen den Grünen (West), den Ost-Grünen und dem Bündnis 90 erwies sich in mehrfacher Hinsicht als folgenreich. Zunächst hatten sich die Gruppierungen auf die Bedingungen einzustellen, die der Wahlvertrag in seiner ursprünglichen Fassung vorsah, d.h. auf die Möglichkeit der Bildung von Listenverbindungen. Da eine Listenverbindung zwischen miteinander konkurrierenden Gruppierungen nach dem Wahlvertrag aber ausgeschlossen war, hätte dies an sich bedeutet, dass sich die West-Grünen zwischen einer Kooperation mit den Ost-Grünen oder aber dem Bündnis 90 hätten entscheiden müssen. Erst unter dem Druck der wahlrechtlichen Bestimmungen kam im August 1990 ein Kompromiss dahingehend zustande, dass die Ost-Grünen und das Bündnis 90 sich zu einem Wahlbündnis zusammenschließen sollten, um sodann mit den Grünen (West) eine Listenverbindung eingehen zu können. Nachdem aber das Bundesverfassungsgericht die einheitliche Geltung der 5%-Klausel und die Möglichkeit von Listenverbindungen für verfassungswidrig erklärt hatte, entfiel der Zwang, ein Wahlbündnis einzugehen. Auf Veranlassung der ostdeutschen Bürgerbewegung kam es daher nicht zu einem Zusammengehen mit den Grünen im Westen, sondern lediglich mit den Ost-Grünen⁷⁰. Diese Entscheidung sollte fatale Folgen für die alternative Bewegung haben: Denn anders als erwartet, schaffte zwar das ostdeutsche Wahlbündnis den Sprung über die 5%-Hürde, die West-Grünen scheiterten hieran jedoch mit 4,8 Prozent. Bei einem Zusammengehen von Ost und West hätte sich ein Stimmenanteil von 5,1 Prozent ergeben⁷¹. Die Grünen wurden damit in gewisser Weise das Opfer ihres eigenen Erfolgs in Karlsruhe.

Besonders schwierig zu beurteilen ist die Frage, welche Auswirkungen das Wahlrecht zum 12. Deutschen Bundestag auf die spätere Entwicklung der PDS gehabt hat, denn die Frage, ob es der PDS gelungen wäre, sich nach einem

⁶⁹ Vgl. Jürgen Hoffmann, *Die doppelte Vereinigung. Vorgeschichte, Verlauf und Auswirkungen des Zusammenschlusses von Grünen und Bündnis 90*, Opladen 1998, S. 154 f.

⁷⁰ Vgl. ebd., S. 163 ff.

⁷¹ Vgl. Jesse (Anm. 5), S. 33 f.

Scheitern an der 5%-Hürde im Jahr 1990 später auf bundespolitischer Ebene zu etablieren, ist im Wesentlichen eine hypothetische. Allerdings lassen sich meines Erachtens einige Faktoren ausmachen, die einen derartigen Verlauf zumindest als plausibel erscheinen lassen.

Bei Oskar Niedermayer lesen wir: „Die im Rahmen der Wende in der ehemaligen DDR und des Wiedervereinigungsprozesses geschaffenen gesetzlichen Rahmenbedingungen haben der PDS das Überstehen dieses Prozesses nicht erschwert, sondern eher erleichtert.“ Dabei identifiziert Niedermayer die „getrennte Anwendung der Sperrklausel 1990“ als einen der Faktoren, die der PDS „den Einzug in den Bundestag“ gesichert haben.⁷² Nun wäre es sicherlich naiv, wollte man dem Wahlerfolg der PDS Ende 1990 jegliche Auswirkungen auf ihre spätere Entwicklung absprechen. Der Einzug mit 17 Abgeordneten in den Deutschen Bundestag hat der Partei eine bundespolitische Plattform geschaffen, zudem profitierte sie von der Wahlkampfkostenerstattung⁷³. Es erscheint mir jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass eine monokausale Betrachtung in dem Sinne, dass nur und erst die Anwendung der regionalisierten Sperrklausel der PDS das politische Überleben gesichert habe, mit überwiegender Wahrscheinlichkeit an der Wirklichkeit vorbeigeht⁷⁴. Dies wird im Übrigen auch von Niedermayer so nicht behauptet.

In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass sich die PDS seit den Volkskammerwahlen vom Frühjahr 1990 zunächst in einem stetigen Abwärtstrend befand. Konnte sie bei den Volkskammerwahlen noch 16,4 Prozent der Stimmen erringen, sank ihr Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen vom Mai auf 14,0 Prozent. Bei den Landtagswahlen im Oktober 1990 betrug ihr Stimmenanteil nur noch 11,6 Prozent und bei der Bundestagswahl im Dezember, bezogen auf das Wahlgebiet Ost, 11,1 Prozent⁷⁵. Dieser Abwärtstrend ließ die Parteienforscher zunächst davon ausgehen, dass die PDS „unwiderruflich zum Niedergang verurteilt“ sei, so Patrick Moreau in seiner Monographie von 1992⁷⁶.

⁷² Oskar Niedermayer, Die Stellung der PDS im ostdeutschen Parteiensystem, in: Peter Barker (Hrsg.), *The Party of Democratic Socialism in Germany: modern post-communism or nostalgic populism?*, Amsterdam 1998, S. 28 f.

⁷³ Da es sich bei der Wahlkampfkostenerstattung um „Neuvermögen“ handelte, konnte die Partei hierüber frei verfügen, vgl. Ammer (Anm. 9), S. 429 f. Anders hingegen beim sog. „Altvermögen“: vgl. BT-Drs. 13/11353, S. 150 f.

⁷⁴ In diese Richtung aber Ph. Kunig, Die Parteien und ihr Vermögen, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 9, Heidelberg 1997, § 216 Rn. 16.

⁷⁵ Neugebauer/Stöss, Nach der Bundestagswahl 1998: Die PDS in stabiler Seitenlage?, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, Opladen 1999, S. 119.

⁷⁶ Patrick Moreau, *PDS. Anatomie einer postkommunistischen Partei*, Bonn u.a. 1992, S. 142–144.

Bemerkenswert erscheint sodann, dass die PDS trotz ihrer ständigen Präsenz in Volkskammer, Bundestag und den fünf ostdeutschen Landesparlamenten noch bis Ende 1991 „mehr oder weniger kontinuierlich an Resonanz bei der Bevölkerung verlor“⁷⁷. Sie konnte also aus ihrer Präsenz keinen politischen Nutzen ziehen. Erst ab Januar 1992 setzte ein Aufwärtstrend ein, der bei den Bundestagswahlen im Jahr 1994 der Partei ein bundesweites Ergebnis von 4,4 Prozent der Stimmen und dank der vier gewonnenen Direktmandate den abermaligen Einzug in den Bundestag ermöglichte. Von daher erscheint mir wesentlich plausibler, wenn Geoffrey K. Roberts zwei externe Faktoren ausmacht, die der PDS den Wiederaufstieg ermöglichten: einerseits das Ausbleiben der „blühenden Landschaften“, die Helmut Kohl dem Osten prophezeit hatte, und andererseits die Unfähigkeit der SPD, sich in den neuen Ländern als eine Alternative zur Regierungskoalition in Bonn zu präsentieren⁷⁸.

Auch sei hier noch einmal daran erinnert, dass die PDS schon vor der Dezemberwahl 1990 für zwei Monate im Deutschen Bundestag vertreten war, da der Einigungsvertrag ihren Einzug in das Parlament nach dem 3. Oktober vorsah. Und selbst ohne die regionalisierte Sperrklausel wäre die PDS nach dem 2. Dezember 1990 zumindest mit einem Abgeordneten im Parlament vertreten gewesen, da Gregor Gysi ein Direktmandat in Berlin erringen konnte. Der getrennten Anwendung der 5%-Klausel in Ost und West wird man daher, wie zuvor ausgeführt, nicht jegliche Auswirkung auf die spätere Entwicklung der Parteienlandschaft absprechen können, dass der Einfluss signifikant gewesen wäre, erscheint mir dagegen – bei aller gebotenen Zurückhaltung – eher zweifelhaft.

Doch selbst wenn man in dieser Frage zu einer anderen Einschätzung gelangen sollte, würde dies an der Richtigkeit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nichts ändern. Die 5%-Klausel ist kein geeignetes Instrument, um politisch unliebsame Parteien vom Parlament fern zu halten. Das Grundgesetz stellt mit dem Parteiverbotsverfahren lediglich eine äußerste Grenze zur Bekämpfung verfassungsfeindlicher Parteien auf. Das Verbot durch das Bundesverfassungsgericht hat jedoch gem. Art. 21 Abs. 2 GG konstitutiven Charakter. Wegen der hiermit angeordneten Sperrwirkung ist jede staatliche Bekämpfung einer politischen Partei verboten, solange das Bundesverfassungsgericht sie nicht durch Urteil für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst hat⁷⁹. Die Partei kann zwar politisch bekämpft werden, sie soll aber in ihrer politischen Aktivität von jeder Behinderung frei sein. Das Grundgesetz nimmt die Gefahr, die in der Tätigkeit der Partei bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit besteht, um

⁷⁷ Gerd Neugebauer/Richard Stöss (Anm. 75), S. 119.

⁷⁸ Geoffrey K. Roberts, *Party Politics in the New Germany*, London 1997, S. 148 f. Weiterführend Michael Gerth, *Die PDS und die ostdeutsche Gesellschaft im Transformationsprozess. Wahlerfolge und politisch-kulturelle Kontinuitäten*, Hamburg 2003, S. 27 ff.

⁷⁹ BVerfGE 111, 382 (410).

der politischen Freiheit willen in Kauf⁸⁰. Da nie versucht worden ist, ein Parteiverbotsverfahren gegen die PDS durchzuführen⁸¹, bedeutet dies, dass die etablierten Parteien von Verfassungen wegen darauf beschränkt waren, sich politisch mit der PDS auseinander zu setzen. Die 5%-Klausel, ich sage es nochmals, war hierfür nicht das geeignete Instrument.

Andere Parteien konnten bei der Wahl vom Dezember 1990 von der regionalisierten Sperrklausel nicht profitieren, insbesondere scheiterten die Republikaner, die ja ebenfalls in Karlsruhe geklagt hatten, klar an der 5%-Hürde. Die DSU kam im Wahlgebiet Ost auf einen Stimmenanteil von 1,4 Prozent und hat bundespolitisch nie Bedeutung erlangt. So ist es trotz regionalisierter Sperrklausel nicht zu „Weimarer Verhältnissen“ gekommen. Insoweit darf ich noch einmal Oskar Niedermayer zitieren: „[I]n Bezug auf die Fragmentierung ist die Bundesrepublik nicht mit Weimar zu vergleichen. Dort hatten wir es mit einem extrem fragmentierten Parteiensystem zu tun, das erst in der Endphase 1932/33 mit dem zunehmenden Erfolg der Nationalsozialisten einen rapiden Konzentrationsprozess durchmachte. Selbst 1933 jedoch war das Parteiensystem noch deutlich zersplitterter als heute. Die Veränderungen haben somit auch nach der Vereinigung nicht zu einer Parteiensystemtransformation geführt. Der von manchen befürchtete Übergang vom moderaten zum polarisierten Pluralismus hat nicht stattgefunden, die Grundstruktur des deutschen Parteiensystems ist nach wie vor erhalten geblieben.“⁸²

6. Schlussbetrachtung

Die vorstehenden Ausführungen haben ergeben, dass die besonderen Bedingungen, unter denen die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl stattfand, einen geringeren Einfluss auf das Parteiensystem gehabt haben, als man bei einem flüchtigen Blick vielleicht annehmen möchte. Wichtiger als der Ausgang der Wahl war die veränderte Zusammensetzung des Wahlvolks. Unter der Geltung eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts ist es aber eine verfassungsrechtliche Absurdität zu fordern, die Wahlen dürften nicht „im Osten“ entschieden werden, wie dies Ministerpräsident Stoiber getan hat. Die Wahlen werden ebenso sehr im Osten entschieden wie im Westen, im Norden oder im Süden. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, eine regionalisierte Sperrklausel für Ost und West zuzulassen, hat sich im Ergebnis als richtig erwiesen, weil nur so sichergestellt werden konnte, dass an die neu hinzugekommene Wahlbe-

⁸⁰ BVerfGE 107, 399 (362).

⁸¹ Kunig (Anm. 74), § 216 Rn. 13.

⁸² Oskar Niedermayer, Der Trend zum fluiden Fünfparteiensystem, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2. Aufl., Bonn 1997, S. 107 (110).

völkerung ein ernstzunehmendes Integrationsangebot gemacht wurde. Wie dieses Angebot von ihr letztlich genutzt wurde, ist aus rechtlicher Sicht nicht zu kommentieren, sondern souveräne Entscheidung des Verfassungsorgans Staatsvolk.

Die Bedeutung der Bundestagswahl vom Dezember 1990 liegt danach weniger in ihren Auswirkungen auf das Parteienspektrum als vielmehr in ihrer staatspolitischen Tragweite⁸³, erhielt doch der Vereinigungsprozess hierdurch nachträglich seine unmittelbar-demokratische Legitimation.

⁸³ Vgl. BVerfGE 82, 353 (369): „herausgehobene staatspolitische Bedeutung“.