

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 271

**Die Gleichheit der politischen Parteien
vor der öffentlichen Gewalt**

**Kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur
des Bundesverfassungsgerichts**

Von

Hanns-Rudolf Lipphardt

Duncker & Humblot · Berlin

HANNS-RUDOLF LIPPHARDT

**Die Gleichheit der politischen Parteien
vor der öffentlichen Gewalt**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 271

Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt

**Kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur
des Bundesverfassungsgerichts**

Von

Hanns-Rudolf Lipphardt



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03422 8

Freiheit nur für die Anhänger der Regierung, nur für die Mitglieder einer Partei — mögen sie noch so zahlreich sein — ist keine Freiheit. Freiheit ist immer nur Freiheit des anders Denkenden. Nicht wegen des Fanatismus der „Gerechtigkeit“, sondern weil all das Belehrende, Heilsame und Reinigende der politischen Freiheit an diesem Wesen hängt und seine Wirkung versagt, wenn die „Freiheit“ zum Privilegium wird.

ROSA LUXEMBURG

Gewiß lassen sich, wie wir Heutigen mit wenigen Ausnahmen glauben, Staatsrecht und Politik nicht völlig voneinander trennen, lassen sich staatsrechtliche Fragen nur selten lösen, ohne daß die letzte Entscheidung von politischen Werturteilen bestimmt wird. Aber es ist eben das Ziel der Wissenschaft, die Grenze aufzuzeigen, wo objektive Erkenntnisse durch subjektive Urteile abgelöst werden; es ist ihre Pflicht, zu versuchen, diese Grenze möglichst weit hinauszuschieben, und sie hat endlich nach allgemeingültigen Maßstäben zu forschen, nach denen sich die zur Entscheidung rechtlicher Interessenkonflikte erforderlichen Abwägungen wertenden Charakters zu vollziehen haben.

HEINRICH TRIEPEL

Die Einleitungszitate sind entnommen aus:

R. Luxemburg, *Die russische Revolution* (1918), zitiert nach der von O. K. Flechtheim besorgten Ausgabe (1963), S. 73; **H. Triepel**, *Die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, AöR 43 (1922), S. 349 (350).

Vorwort

Das Prinzip der Chancengleichheit politischer Parteien hat seine heutige Kontur durch das Bundesverfassungsgericht erhalten. Seine verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Grundlegung verdankt es indes entscheidend der Diskussion unter der Weimarer Reichsverfassung. Diesen Grundlagen, die auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tragen, ist der 1. Teil vorliegender Arbeit gewidmet. Im 2. Teil wird die Entwicklung dieser Judikatur, die sich von der ursprünglichen Deutung des Prinzips als Differenzierungsverbot der „formalen Chancengleichheit“ mehr und mehr entfernt und schließlich zum Differenzierungsgebot der „abgestuften Chancengleichheit“ geführt hat, analysiert. Die einzelnen Stationen sind gekennzeichnet durch die Interpretation des Prinzips formaler Parteiengleichheit als einer Regel, die Ausnahmen zuläßt, die Anerkennung ihrer bloß fakultativen Geltung neben einer auch möglichen Differenzierung und die Vertauschung von Regel und Ausnahme. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf wahlrechtsfremdem Feld. Von dort aus werden die wahlgesetzlichen Splitterparteiklauseln, deren Rechtfertigung und Begrenzung die Judikatur zur Parteiengleichheit insgesamt geprägt und belastet haben, neu und anders beurteilt, als dies in der kaum noch überschaubaren Wahlrechtsliteratur geschehen ist. Parteiengleichheit wird hier als schematische Gruppengleichheit verstanden, die nicht aus dem Willkürverbot des allgemeinen Gleichheitssatzes, sondern aus der — notwendig demokratischen — Parteienfreiheit zu entwickeln ist. Die heutige Regel der „abgestuften Chancengleichheit“ hingegen macht als „Anwendungsfall“ des Art. 3 Abs. 1 GG das nach wie vor behauptete Sonderprinzip einer spezifischen Parteiengleichheit entbehrlich.

Die Studie ist aus der 1969 abgeschlossenen Freiburger juristischen Dissertation des Verfassers hervorgegangen. Sie wurde für die Veröffentlichung überarbeitet und auf den Stand von 1973 gebracht. Vereinzelt sind auch spätere Publikationen berücksichtigt. Allen, die zum Gelingen der Arbeit und ihrer Veröffentlichung beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt. Der Verfasser weiß sich dabei vor allem Herrn Professor Dr. Konrad Hesse verpflichtet, dem er wissenschaftlich und persönlich viel zu danken hat.

H.-R. Lipphardt

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
I. Sprachgebrauch und Problematik des Begriffs „Chancengleichheit“	15
II. Die literarische Anerkennung des Prinzips der gleichen Chance	23
<i>Erster Teil</i>	
Die Ausgangslage des BVerfG	31
I. Herkunft des Prinzips der gleichen Chance	31
II. Bedeutungsschichten des Prinzips der gleichen Chance	38
1. Die Offenheit des politischen Gemeinwesens	39
a) Parität	40
b) Toleranz	54
c) Neutralität	60
d) Relativität	64
2. Gewaltenteilung und Konkurrenzkampf um die politische Führung	77
3. Freiheit durch Gleichheit	82
a) Der gebotene gruppenrechtliche Ansatz: Die Parteienfreiheit . .	89
b) Die überforderte individualrechtliche Parallele: Das allgemeine gleiche Wahlrecht	95
4. Prinzipauflösende Tendenzen	110
a) Die Prämie auf den legalen Machtbesitz	110
b) Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 I GG)	113
III. Grundlage, Rechtsnatur und Reichweite des Prinzips der gleichen Chance	118
IV. Carl Schmitts Definition des Prinzips und der Streit um die Änderung der Geschäftsordnung des Preußischen Landtags vom 12. April 1932	127
1. Schmitts Interpretation	127
2. Die Kritik Otto Kirchheimers	129
3. Der Landtagsbeschuß vom 12. April 1932	132
V. Gründe für das Fehlen einer tragfähigen Parteienlehre	145
VI. Die Wiederaufnahme der Diskussion um das Prinzip der gleichen Chance im Jahre 1950 und die führende Rolle des BVerfG	148
1. Forsthoff	148
2. Leibholz	152
3. v. Mangoldt	157
4. BayVerfGH	159
5. BVerfG	160

Zweiter Teil

Die Rechtsprechung des BVerfG	163
<i>A. Systematischer Überblick</i>	163
I. Gliederung der Entscheidungen nach inhaltlichen Gesichtspunkten ..	163
II. Gliederung der Entscheidungen nach formellen Gesichtspunkten	169
<i>B. Bundes- und Landtagswahlrecht</i>	181
I. Vorbemerkung	181
II. Die grundlegenden Wahlrechtsentscheidungen des 2. Senats	184
1. BVerfGE 1, 208	184
2. BVerfGE 4, 31 und 4, 375	192
3. BVerfGE 6, 84 und 6, 99	193
4. BVerfGE 34, 81	195
5. Zusammenfassung	196
III. Die Wahlrechtsentscheidungen des 1. Senats	197
1. BVerfGE 3, 19	197
2. BVerfGE 3, 383	199
3. BVerfGE 5, 77	210
<i>C. Die Aufspaltung des Parteiwirkens in einen organschaftlichen und einen grundrechtlichen Teilbereich — BVerfGE 4, 27</i>	213
I. Die Differenzen zwischen 1. und 2. Senat in den Wahlrechtsfällen ..	214
II. Die Entscheidungen zur staatlichen Parteien- und Wahlkampffinanzierung	219
1. Organschaftlicher oder grundrechtlicher Bereich?	219
2. Kompetenzfragen	222
III. Die Entscheidungen zur Vergabe von Sendezeiten	227
1. Verfassungsbeschwerde trotz Organstatus der Parteien?	227
2. Organklage in den Sendezeitfällen?	234
<i>D. Steuerbegünstigung von Parteispenden</i>	244
I. Der Parteispendenbeschluß des 1. Senats — BVerfGE 6, 273	244
II. Das Parteispendenurteil des 2. Senats — BVerfGE 8, 51	255
1. Begriff und Bereich der „Wahlvorbereitung“	264
2. Der angewandte Maßstab unbedingter Gleichheit und seine Konsequenzen	268
3. Die Situationsgebundenheit der Entscheidung	279
4. Wettbewerbslage, Wettbewerbsverschärfung, Wettbewerbsverzerrung	284
5. Steuerverzicht als Parteisubvention	287
a) Die Problematik einer rein steuerrechtlichen Argumentation ..	287
b) Subventionsgedanke und mittelbare staatliche Parteienfinanzierung	291

6. Der „sinnvariiierende“ Begriff des „Staatspolitischen“	297
a) Sprachgebrauch und wechselnde Bedeutung	297
b) Verfahrensrechtliche Konsequenzen	307
7. Faktische Chancengleichheit?	313
8. Publizität, Vertrauensschutz und Folgenbeseitigung	353
III. Die Erneuerung der Steuerbegünstigung von Parteispenden durch das PartG — BVerfGE 24, 300	357
<i>E. Sendezeiten in Hörfunk und Fernsehen</i>	364
I. Die ersten Beschlüsse	366
1. Der Beschluß vom 3. 9. 1957 — BVerfGE 7, 99 (NDR-Fall)	366
2. Der Beschluß vom 6. 11. 1957 (2 BvR 10/57)	380
3. Die Orientierung an der Parteibedeutung und ihre Wirkung auf Literatur und Rechtsprechung	383
4. Der Beschluß vom 23. 8. 1961 — BVerfGE 13, 204	392
5. Der Beschluß vom 12. 9. 1961 (2 BvQ 6/61)	393
II. Der Beschluß vom 30. 5. 1962 — BVerfGE 14, 121 (WDR-Fall)	396
1. Der verfassungsrechtliche Sendezeitanspruch	398
2. Der „innere Bezug“ zur Stimmabgabe und die „Erst-recht“-Argumentation des BVerfG	400
3. Die Analogie zur Wahlrechtsgleichheit	404
4. Der verfassungsrechtliche Standort und die Regel/Ausnahme-Konzeption der Chancengleichheit	406
5. Die Staffelung der Sendezeit und ihre Grenzen	408
a) Zulässigkeit und Infragestellung der absolut gleichen Sendezeit	409
b) Das „parteiolitische Kräfteverhältnis“ und die Kriterien der „Bedeutung“ einer Partei	415
c) Die Zahl der Kandidaturen als Kriterium der Parteibedeutung	427
d) Die „Würdigung der konkreten Gesamtsituation“	431
e) Das Kriterium der „Angemessenheit“	438
f) Chancengleichheit als Differenzierungsgebot	440
g) Die Interdependenz der Zeitquoten	447
III. Die folgenden Beschlüsse	449
1. Der Beschluß vom 4. 7. 1962 — BVerfGE 14, 192	449
2. Der Beschluß vom 17. 11. 1972 — BVerfGE 34, 160	453
<i>F. Unmittelbare staatliche Parteien- und Wahlkampffinanzierung</i>	457
I. Die Entscheidungen im Organstreit — BVerfGE 20, 119 und 20, 134 ..	465
1. Organklage oder Verfassungsbeschwerde?	465
2. Zuständigkeit des 2. Senats?	474
3. Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses?	474
4. Die möglichen Klageanträge	479
5. Die Spruchformeln	497
6. Die verletzte Chancengleichheit	500
7. Die Einschränkung des Geltungsbereichs der Chancengleichheit ..	517

II. Die Normenkontrollentscheidung — BVerfGE 20, 56	523
1. Die dualistische Konzeption der Leibholz'schen Parteienstaats- doktrin	530
2. Die Einheit des politischen Gemeinwesens und der öffentliche Status der politischen Parteien	551
3. Die Parteienfinanzierung im Lichte der dualistischen Theorie ..	574
4. Die Rechtfertigung einer staatlichen Parteienförderung aus dem öffentlichen Status der Parteien und die Unzulässigkeit von Geld- subventionen	617
III. Das PartG-Urteil — BVerfGE 24, 300	624
1. Das richterliche Modell der staatlichen Wahlkampffinanzierung, die Regelung des PartG und das Problem der Parteiengleichheit ..	624
2. Abstufung und Zensus bei der Wahlkampfkostenerstattung	633
G. <i>Der Parteibegriff des PartG als Problem der Parteiengleichheit — insbesondere BVerfGE 6, 367 — 11, 266 — 24, 260</i>	647
Ergebnis und Ausblick	689
I. Zusammenfassung	689
II. Die Gleichheitsklausel des PartG	694
Literaturverzeichnis	703
Sachregister	731

Abkürzungen*

AfP	= Archiv für Presserecht. Zeitschrift für Fragen des Presse-, Urheber- und Werberechts (auch ArchPR: bis 1970 als Beilage zu ZV + ZV, seit Folge 82/1970 als Vierteljahresschrift mit mehrjährig durchlaufender Paginierung)
AKW	= Archiv für Kommunalwissenschaften
ArchSWSP	= Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik
AusPoluZG	= Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage (B) zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘
BK	= Bonner Kommentar
BldintPol	= Blätter für deutsche und internationale Politik
Bull.	= Bulletin
CPJI Publ.	= Publications de la Cour permanente de Justice internationale (1922 ff.)
DNG	= Die Neue Gesellschaft
fff-press	= Unabhängiger Pressedienst für Funk, Fernsehen und Film
FZ	= Frankfurter Zeitung
GeschWiU	= Geschichte in Wissenschaft und Unterricht
GOBT	= Geschäftsordnung des Bundestages
GORT	= Geschäftsordnung des Reichstages
GR	= <i>Neumann / Nipperdey / Scheuner</i> (Hrsg.), Die Grundrechte (1954 ff.)
HaH	= Handelshochschule Berlin
HansRGZ	= Hanseatische Rechts- und Gerichtszeitschrift
HbFW	= Handbuch der Finanzwissenschaften
Herv.	= Hervorhebung
HwRW	= Handwörterbuch der Rechtswissenschaften

* Siehe im übrigen H. *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl. (1968).

HwStW	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HwSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HZ	= Historische Zeitschrift
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
KlZs.	= Klammerzusatz
L/S	= <i>Lammers / Simons</i> (Hrsg.), Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung, 6 Bde. (1929 ff.)
LS SH	= Landessatzung Schleswig-Holstein
Ls.	= Leitsatz
NuSt	= Nation und Staat
ÖZöR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
PolSt	= Politische Studien
RStW	= <i>Wandersleb</i> (Hrsg.), Recht Staat Wirtschaft, 4 Bde. (1949 ff.)
RuF	= Rundfunk und Fernsehen
SB	= Sitzungsberichte
StB	= Stenographische Berichte
StdZ	= Stimmen der Zeit
STIGHE	= Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs, Ausgabe in deutscher Übersetzung, hrsg. v. Institut f. internationales Recht in Kiel (1929 ff.)
StL	= Staatslexikon, Recht Wirtschaft Gesellschaft, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl. (1957 ff.)
StV	= Staatsvertrag
VfuVfW	= Jahrbuch ‚Verfassung und Verfassungswirklichkeit‘
WürttRpFZ	= Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung
ZevE	= Zeitschrift für evangelische Ethik
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZSR	= Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZV + ZV	= Zeitungsverlag + Zeitschriftenverlag

Einführung

Das Prinzip der gleichen Wettbewerbschancen politischer Parteien — als Verfassungsgrundsatz in der Diskussion um Art. 21 GG zuerst von *Forsthoff* und *Leibholz* hervorgehoben¹ — hat vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts² seine heute aus dem Verfassungsleben nicht mehr fortzudenkende Bedeutung als Schlüsselprinzip des demokratischen Mehrparteienstaates erlangt. Im Schrifttum, das dieser Rechtsprechung im großen und ganzen folgt, ist der Grundsatz der „Chancengleichheit“, ungeachtet seiner unterschiedlichen Auslegung und Rechtfertigung, einhellig anerkannt.

I. Sprachgebrauch und Problematik des Begriffs „Chancengleichheit“

Der Ausdruck „Chancengleichheit“ ist heute allgemein gebräuchlich. Wenngleich diese Kurzformel schon zur Weimarer Zeit aufkam³, dürfte der gegenwärtige Sprachgebrauch auf *Hans Schneider*⁴ zurückgehen, der 1952 das „Prinzip der Chancengleichheit“ auf die umstrittene Änderung der Geschäftsordnung des Preußischen Landtags vom 12. April 1932⁵ bezog.

¹ *Forsthoff*, Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, DRZ 1950, S. 313 (315); unverändert abgedruckt in: *Forsthoff / Loewenstein / Matz*, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht (1950), S. 5 (12 ff.); *ders.*, Anmerkung zu den Wahlrechtsentscheidungen des OVG Lüneburg v. 19. 6. u. 4. 7. 1950 (OVGE 2, S. 157 ff., 187 ff.), AöR 76 (1950/51), S. 369 (372 ff.). — *Leibholz*, Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien — Ausführung und Anwendung der Art. 21 und 38 Abs. 1 S. 2 GG, Verh. 38. DJT (1950), S. C 2 (28). Die in diesem Referat — es wurde am 15. 9. 1950 gehalten — gewählten Formulierungen hat *Leibholz* kurz darauf wiederholt und ergänzt in: Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, RStW III (1951), S. 99 (121). — Beide Autoren verzichten auf einen Quellenachweis und fordern übereinstimmend die Verankerung des Prinzips der gleichen Chance im Rahmen des Parteiengesetzes. In *Leibholz'* früheren Publikationen zum Thema Parteienstaat, insbesondere in seinem Aufsatz vom April 1950 (Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, DVBl. 1950, S. 194), findet sich der Gedanke einer spezifischen, verfassungsrechtlich geschützten Chancengleichheit der Parteien noch nicht.

² Vgl. die Nachweise in BVerfGE 24, 300 (340 f.); 20, 56 (116); 14, 121 (132 f.); 8, 51 (63 f.).

³ *Kirchheimer / Leites*, Bemerkungen zu Carl Schmitts „Legalität und Legitimität“, ArchSWSP 68 (1933), S. 457 (476). Aus späterer Zeit vgl. *A. Steininger*, Das Blocksysteem (1949), S. 28.

⁴ *H. Schneider*, Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben, Festgabe für R. Smend (1952), S. 303 (314).

⁵ Dazu unten 1. Teil/IV 3.

a) In der Rechtsprechung des BVerfG taucht die Kurzformel erstmals im SRP-Urteil⁶ auf, während die für das Prinzip grundlegende Entscheidung vom 5. 4. 1952⁷ sie ebensowenig verwendet wie *Leibholz* oder *Forsthoff*, auf den sich das Gericht ausdrücklich beruft⁸. *Forsthoff* spricht von der „Gleichheit der Wettbewerbschancen“ oder vom „Prinzip der gleichen Wettbewerbschancen“⁹. Hinzu gesellt sich in seiner Urteilsanmerkung noch der Ausdruck „Gleichheit der Parteien“¹⁰ bzw. „unter den Parteien“¹¹. Seitdem hat die handlichere „Chancengleichheit“ die inhaltsgleiche „Gleichheit der Wettbewerbschancen“ mehr und mehr verdrängt.

b) Indes bleibt der Begriff nicht auf den Parteienwettbewerb beschränkt, sondern wird auch auf Bürgervereine (Rathausparteien), lose Wählergruppen und einzelne Wahlbewerber erstreckt¹². Diese Deutung der Chancengleichheit deckt sich mit der Argumentation aus dem Prinzip des gleichen Wahlrechts des einzelnen Wählers, der Gleichheit des Stimmgewichts nach Zähl- und Erfolgswert, die schließlich auf den Gesamtbereich der politischen Meinungs- und Willensbildung ausgedehnt wird, in dem das GG „alle Staatsbürger grundsätzlich absolut gleich bewertet“¹³. Im Schrifttum wird demgemäß auch in bezug auf den einzelnen Wähler von Chancengleichheit gesprochen¹⁴.

Von Wahlrecht, Wähler(gruppen) und Parteien abstrahierend spricht *Ridder* von einem allgemeinen Verfassungsprinzip der „politischen Chancengleichheit“, das er nicht nur im Rahmen der Art. 21 und 38 GG gelten lassen will, sondern auf den gesamten Bereich des „Politisch-Öffentlichen“ bezieht, insbesondere also auf den Geltungsbereich der

⁶ BVerfGE 2, 1 (13) u. Ls. 2.

⁷ BVerfGE 1, 208.

⁸ Ebd., S. 242, 255.

⁹ *Forsthoff*, Die pol. Parteien im Verfassungsrecht (1950), S. 12, 13, 14.

¹⁰ *Forsthoff*, AöR 76 (1950/51), S. 369 (372, 376).

¹¹ Ebd., S. 374. — Zur Terminologie des Gerichts vgl. *Jülich*, Chancengleichheit der Parteien (1967), S. 63 f.

¹² Vgl. BVerfGE 7, 63 (70); 11, 266 (276); 11, 351 (364); 12, 10 (25 f., 30 f.); 13, 1 (10 f.); 18, 151 (154); 21, 196 (199 f.).

¹³ BVerfGE 8, 51 (69); weitere Nachweise bei *Leibholz / Rinck*, GG (1966), Rdn. 3 ff. zu Art. 38 GG.

¹⁴ *Giese*, GG, 3. Aufl. (1953), Erl. 2 zu Art. 38 GG; v. *Mangoldt / Klein*, GG, 2. Aufl., Bd. 2 (1964), Erl. III 2 f zu Art. 38 GG (S. 882); *P. F. Müller*, Das Wahlsystem (1959), S. 21 Anm. 30; *Laschitza*, Der Grundsatz der gleichen Wahl im deutschen Staatsrecht (1954), S. 111; *Maunz / Dürig*, GG, Rdn. 48 zu Art. 38 GG: gleiche Erfolgchance im Mehrheitswahlrecht, gleicher Erfolgswert im Verhältniswahlrecht; in gleichem Sinne der Bericht der *Wahlrechtskommission*: Grundlagen eines deutschen Wahlrechts (1955), S. 44; *Seifert* — BWG, 2. Aufl., 1965, S. 46 — spricht demgegenüber wieder einheitlich von einem gleichen, bei Mehrheits- und Verhältniswahl nur „graduell verschiedenen Erfolgchancenwert“ der einzelnen Wählerstimme.

Art. 5, 8, 9, 21 GG¹⁵. Nach *v. d. Heydte* bedeutet „demokratische Gleichheit im politischen Raum . . . nicht Identität von Führung und Geführten“. Sie erschöpfe sich vielmehr in einer „Gleichheit der Chancen“, d. h. „sie ist die Gleichheit aller Staatsbürger in der Möglichkeit, in den politischen Kampf einzutreten“¹⁶. — Dem wird man prinzipiell zustimmen können.

Unhaltbar ist dagegen die zwecks Verhüllung eines Widerspruchs — nämlich der außerhalb des Wahl- und Parlamentsrechts ungerechtfertigten Verschiedenbehandlung von Parteien einer-, Heimatbünden, Kirchen, Gewerkschaften usw. andererseits — vom BVerfG aufgestellte These, der „Satz von der Chancengleichheit, wie er sich im Bereich der politischen Willensbildung für die Parteien entwickelt hat“, habe dort, wo es sich „um ein Tätigwerden gesellschaftlicher Mächte und Institutionen handelt“ — das Gericht zählt die Parteien hier offensichtlich nicht dazu —, „keine Geltung“¹⁷. Ähnlich heißt es in einer Entscheidung zu Art. 29 GG¹⁸, es sei nicht zu erkennen, wie es bei der Volksabstimmung zur Neugliederung des Bundesgebiets „einen Anspruch auf Chancengleichheit der Heimatbünde (sc. mit den politischen Parteien) sollte geben können“, da sie doch, anders als die Parteien, „freie gesellschaftliche Gebilde“ seien. Selbst dort, wo das Gericht die Parteien unzweifelhaft zum Bereich der Gesellschaft zählt wie im Parteifinanzierungsurteil, werden die Parteien von (sonstigen) gesellschaftlichen Zusammenschlüssen geschieden: Weil diese, anders als die Parteien, keine „verfassungsrechtliche Funktion“ hätten, weil sie nicht wie die Parteien „politische ‚Kreationsorgane‘“ seien, dürften sie im Gegensatz zu diesen „vom Staat in weitem Umfang . . . subventioniert“ werden¹⁹.

c) Von Chancengleichheit spricht das BVerfG auch im Südweststaat-Urteil, nämlich bei der Prüfung der Frage, ob der Gesetzgeber einen Abstimmungsmodus gewählt habe, der nicht beiden Meinungen „gleiche Chancen“, genauer: „eine echte Chance“ einräumt und damit gegen den Gleichheitssatz verstößt²⁰.

Von einer solchen „wirklichen Chancengleichheit“ — ihr Gegenteil wird als „Ungleichheit der politischen Chancen“ definiert — spricht

¹⁵ *Ridder*, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), S. 18, 19, 23; *ders.*, Freiheit der Kunst nach dem Grundgesetz (1963), S. 18; *ders.* (zus. m. Heinitz), Staatsgeheimnis und Pressefreiheit (1963), S. 32, 33; *ders.*, Grundgesetz, Notstand und politisches Strafrecht (1965), S. 25.

¹⁶ *v. d. Heydte*, Fiktion und Wirklichkeit der westdeutschen Demokratie, PolSt. Heft 48 (April 1954), S. 6 (14).

¹⁷ BVerfGE 8, 51 (87 f.).

¹⁸ BVerfGE 13, 54 (83 f., 89 f.).

¹⁹ BVerfGE 20, 56 (106 f.).

²⁰ BVerfGE 1, 14 (53, 55).