

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 51

Chancengleichheit der Parteien

Zur Grenze staatlichen Handelns gegenüber
den politischen Parteien nach dem Grundgesetz

Von

Heinz-Christian Jülich



Duncker & Humblot · Berlin

HEINZ-CHRISTIAN JÜLICH

Chancengleichheit der Parteien

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 51

Chancengleichheit der Parteien

Zur Grenze staatlichen Handelns gegenüber
den politischen Parteien nach dem Grundgesetz

Von

Dr. Heinz-Christian Jülich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1967 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
D. 6

Vorwort

Das Parteiensystem in der Bundesrepublik hat sich seit 1949 zunehmend verfestigt. Die Zahl der zu Wahlen mit eigenen Wahlvorschlägen zugelassenen Parteien hat sich beträchtlich verringert; seit 1961 sind nur noch drei Fraktionen im Bundestag vertreten. Kritiker sprechen warnend vom „Establishment“ und vom „Parteienkartell“. Die demokratische Legitimität dieses Parteiensystems ist durch seine Offenheit gegenüber Veränderungen bedingt. Diese Offenheit wird durch den Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen aller Parteien vom Grundgesetz gewährleistet. Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, inwieweit die Chancengleichheit der Parteien das staatliche Handeln begrenzt.

Die Arbeit hat im Sommersemester 1966 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation vorgelegen. Das Manuskript wurde im April 1966 abgeschlossen; für die Drucklegung wurde es geringfügig ergänzt. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 zur Frage der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln sowie das bis zum Oktober 1966 erschienene Schrifttum konnten noch zum Teil berücksichtigt werden.

Dank schulde ich in besonderer Weise Herrn Professor Dr. Hans Ulrich *Scupin*, der die Arbeit betreut und ihre Entstehung hilfsbereit gefördert hat. Danken möchte ich auch Herrn Professor Dr. Dr. Ernst-Wolfgang *Böckenförde*, der mir die Anregung zu dem Thema der Arbeit gegeben hat, sowie dem Korreferenten Herrn Privatdozenten Dr. Erich *Küchenhoff*. Ferner habe ich all denen zu danken, die mir durch Hinweise und Auskünfte geholfen haben.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes *Broermann* gilt mein Dank für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Münster (Westf.), im Dezember 1966.

Heinz-Christian Jülich

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
§ 1: Gegenstand und Aufbau der Arbeit	15
<i>Erster Abschnitt</i>	
Übersicht über die Entwicklung der Problematik	
§ 2: Die Vorgeschichte eines Parteiengesetzes	17
I. Der Verfassungsauftrag	17
II. Die Parteiengesetzentwürfe	18
III. Die Regelung der Chancengleichheit	19
§ 3: Verfassungsgeschichtlicher Rückblick	22
I. Das Kaiserreich	22
II. Wahlrecht und Parteien in der Weimarer Republik	23
1. Die Wahlgesetzgebung	23
2. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes	26
3. Das Schrifttum	30
III. Rundfunk und Parteien in der Weimarer Republik	32
IV. Parteienfinanzierung in der Weimarer Republik	34
§ 4: Die Entwicklung seit 1945	36
I. Wahlrecht und Parteien	36
1. Die Wahlgesetzgebung	36
2. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	39
3. Das Schrifttum	41
II. Rundfunk und Parteien	42
1. Organisation und Rechtsgrundlagen des deutschen Rundfunks	42
2. Die Praxis der Rundfunkanstalten	45
3. Die Rechtsprechung	48
4. Das Schrifttum	50
5. Exkurs: Wahlpropaganda im Rundfunk des Auslands	51
III. Staatliche Parteienfinanzierung	53
1. Die Gesetzgebung	53
2. Die Rechtsprechung	56
3. Das Schrifttum	59
4. Exkurs: Staatliche Parteienfinanzierung im Ausland	60

*Zweiter Abschnitt***Chancengleichheit der Parteien als verfassungsrechtliches Prinzip**

§ 5: Die verfassungsrechtliche Begründung der Chancengleichheit	63
I. Das Bundesverfassungsgericht	63
1. Die Terminologie	63
2. Die verfassungsrechtliche Begründung	64
II. Das Schrifttum	66
III. Eigene Begründung	69
1. Die freiheitliche demokratische Grundordnung	69
2. Die Parteienfreiheit	71
3. Die Wahlgleichheit	73
4. Der allgemeine Gleichheitssatz	74
5. Die Bestandsgarantie der Chancengleichheit	76
§ 6: Träger, Sachbereich und Adressat der Chancengleichheit	78
I. Die politischen Parteien als Träger der Chancengleichheit	78
1. Der Begriff der politischen Partei	78
2. Chancengleichheit der Opposition?	82
3. Chancengleichheit sonstiger Gruppen	85
II. Der Sachbereich der Chancengleichheit	87
III. Der Adressat der Chancengleichheit	89
1. Die Träger öffentlicher Gewalt	89
2. Die Stellung der juristischen Personen und Verbände	91
3. Die Stellung der Kirchen	91
4. Parteien als Adressaten der Chancengleichheit?	92
§ 7: Inhalt, Umfang und Durchbrechung der Chancengleichheit	95
I. Der Inhalt der Chancengleichheit	95
II. Der Umfang der Chancengleichheit	96
1. Der Begriff der Gleichheit	96
2. Entwicklung und Deutung der Wahlgleichheit	97
3. Die Formalisierung der Chancengleichheit	99
III. Die Durchbrechung der Chancengleichheit	101
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	101
2. Beschränkende und begünstigende Regelungen	104
3. Durchbrechung aus zwingenden Gründen	105

*Dritter Abschnitt***Chancengleichheit der Parteien als Grenze staatlichen Handelns**

§ 8: Parteien und Wahlrecht	108
I. Der Wahlvorgang	108
1. Sperrklauseln	108
2. Grundmandatsklauseln	111

II. Die Wahlzulassung	114
1. Unterschriftenquoren	114
2. Nachweispflichten	117
§ 9: Parteien und Rundfunk	119
I. Parteiensendungen	119
1. Die Zulassungsfrage	120
2. Die Verteilungsfrage	123
II. Regierungssendungen	130
III. Redaktionssendungen	132
§ 10: Staatliche Finanzierung der Parteien	133
I. Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung	133
1. Zweckfreie öffentliche Mittel	134
2. Zweckgebundene öffentliche Mittel	137
3. Rückerstattung von Wahlausgaben	138
II. Mittelbare staatliche Parteienfinanzierung	141
III. Steuerbegünstigung	143
1. Steuerbefreiung der Parteien	143
2. Steuerliche Begünstigung von Parteispenden	143
IV. Sachgebundene staatliche Wahlkampfhilfen	144
§ 11: Folgerungen für ein Parteiengesetz	147
I. Vorschlag zur Regelung der Chancengleichheit	147
II. Vorschläge zur Förderung der Parteien aus öffentlichen Mitteln..	147
1. Mittelbare staatliche Finanzierung	147
2. Wahlkostenzuschüsse	148
3. Sachgebundene Wahlkampfhilfe	148
Ergebnisse	149
Literaturverzeichnis	150
Sachverzeichnis	161

Abkürzungsverzeichnis

AdG	= Archiv der Gegenwart
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	= Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands
AUD	= Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher
Bay	= Bayern
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVGHE	= Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BdD	= Bund der Deutschen
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BHE	= Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BK	= Bonner Kommentar. Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Bearb. v. H. J. Abraham u. a. Hamburg 1954. Zweitbearbeitung Hamburg 1964 ff.
Bln	= Berlin
BP	= Bayernpartei
BR	= Bayerischer Rundfunk
BR-Gesetz	= Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ v. 10. 8. 1948 (GVBl 135) i. d. F. v. 22. 12. 1959 (GVBl 314)
Bre	= Bremen
BT	= Bundestag
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Bulletin	= Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BW	= Baden-Württemberg
BWG	= Bundeswahlgesetz v. 7. 5. 1956 (BGBl I, 383) i. d. F. der Gesetze v. 23. 12. 1956 (BGBl I, 1011), v. 14. 2. 1964 (BGBl I, 61) und v. 16. 3. 1965 (BGBl I, 65)
BWG 1949	= Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland v. 15. 6. 1949 (BGBl 21) i. d. F. der Gesetze v. 5. 8. 1949 (BGBl 25), v. 11. 5. 1951 (BGBl I, 297), v. 15. 1. 1952 (BGBl I, 21), v. 20. 12. 1952 (BGBl I, 831) und v. 8. 1. 1953 (BGBl I, 2)
BWG 1953	= Wahlgesetz zum zweiten Bundestag und zur Bundesversammlung v. 8. 7. 1953 (BGBl I, 470)

BWO	= Bundeswahlordnung v. 16. 5. 1957 i. d. F. der Bekanntmachung v. 8. 4. 1965 (BGBl I, 239)
CDU	= Christlich-Demokratische Union
CSU	= Christlich-Soziale Union
CVP	= Christliche Volkspartei
DDP	= Deutsche Demokratische Partei
DFU	= Deutsche Friedensunion
DJT	= Deutscher Juristentag
DNVP	= Deutschnationale Volkspartei
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
DP	= Deutsche Partei
DRP	= Deutsche Reichs-Partei
Drs	= Drucksache
DRZ	= Deutsche Rechtszeitschrift
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	= Deutsche Volkspartei
DW-DF-Gesetz	= Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts (Deutsche Welle, Deutschlandfunk) v. 29. 11. 1960 (BGBl I, 862)
EFP	= Europäische Föderalistische Partei
ESTDVO	= Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
ESTG	= Einkommensteuergesetz
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	= Freie Demokratische Partei
FN	= Fußnote
FPÖ	= Freiheitliche Partei Österreichs
FR	= Frankfurter Rundschau
FSU	= Freisoziale Union
GDP	= Gesamtdeutsche Partei
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (BGBl 1)
GrR II	= Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Band 2. Hrsg. v. Franz Neumann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, Berlin 1954
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVP	= Gesamtdeutsche Volkspartei
Hbg	= Hamburg
HDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. v. Gerhard Anschütz und Richard Thoma. 2 Bde. Tübingen 1930 und 1932
Hes	= Hessen
HR	= Hessischer Rundfunk
HR-Gesetz	= Gesetz über den Hessischen Rundfunk v. 2. 10. 1948 (GVBl 123)
JIR	= Jahrbuch für Internationales Recht
J. O.	= Journal Officiel
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	= Juristische Rundschau
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
KWG	= Kommunalwahlgesetz

- L-S = Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich. Hrsg. v. Hans-Heinrich Lammers und Walter Simons. Berlin 1929
- LVerwG = Landesverwaltungsgericht
- LWG Bay = Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung v. 5. 9. 1958 (GVBl 221) und der Gesetze v. 12. 11. 1958 (GVBl 329), v. 3. 2. 1960 (GVBl 11), v. 26. 10. 1962 (GVBl 268), v. 25. 5. 1966 (GVBl 183) und v. 21. 9. 1966 (GVBl 267)
- LWG Bln = Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) v. 28. 3. 1958 (GVBl 305) i. d. F. der Gesetze v. 14. 12. 1962 (GVBl 1304) und v. 25. 2. 1965 (GVBl 313)
- LWG Bre = Wahlgesetz für die Bürgerschaft (Landtag) v. 22. 4. 1955 (GVBl 63) i. d. F. der Bekanntmachung v. 8. 1. 1963 (GVBl 1) und des Gesetzes v. 21. 5. 1963 (GVBl 105)
- LWG BW = Gesetz über die Landtagswahlen (Landtagswahlgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung v. 20. 9. 1963 (GVBl 153)
- LWG Hbg = Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft v. 6. 12. 1956 (GVBl 497) i. d. F. der Gesetze v. 24. 4. 1961 (GVBl 139) und v. 14. 2. 1966 (GVBl 46)
- LWG Hes = Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen (Landtagswahlgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung v. 12. 7. 1962 (GVBl 343) und des Gesetzes v. 4. 7. 1966 (GVBl 143)
- LWG Nds = Niedersächsisches Landeswahlgesetz i. d. Neufassung v. 30. 1. 1963 (GVBl 10)
- LWG NW = Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) i. d. F. v. 9. 2. 1966 (GVBl 40)
- LWG RhPf = Landeswahlgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 12. 1. 1959 (GVBl 23) und der Gesetze v. 11. 7. 1962 (GVBl 73) und v. 17. 12. 1963 (GVBl 1964 5)
- LWG Saar = Gesetz Nr. 724 über die Wahl des Landtages des Saarlandes (Landtagswahlgesetz) v. 29. 9. 1960 (ABl 759)
- LWG SchlH = Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz) i. d. F. v. 18. 3. 1966 (GVBl 41)
- MW = Mittelwelle
- NDR = Norddeutscher Rundfunk
- NDR-Vertrag = Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) v. 16. 2. 1955 (GVBl Nds 167)
- Nds = Niedersachsen
- NJW = Neue Juristische Wochenschrift
- NPD = Nationaldemokratische Partei Deutschlands
- NW = Nordrhein-Westfalen
- NWDR = Nordwestdeutscher Rundfunk
- OVG = Oberverwaltungsgericht
- OVGE = Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
- ÖVP = Österreichische Volkspartei

- PartGEntwKoal = Parteiengesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP v. 17. 12. 1964 (BT Drs IV/2853)
- PartGEntwReg = Regierungsentwurf eines Parteiengesetzes v. 25. 5. 1959 (BT Drs III/1509)
- PartGEntwSPD = Parteiengesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und 1965 (BT Drs IV/3112)
- PVS = Politische Vierteljahresschrift
- RB = Radio Bremen
- RB-Gesetz = Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ v. 22. 11. 1948 (GVBl 225) i. d. F. v. 12. 5. 1949 (GVBl 101)
- RG = Reichsgericht
- RGBI = Reichsgesetzblatt
- RhPf = Rheinland-Pfalz
- ROP = Recht und Organisation der Parlamente. Hrsg. im Auftrag der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft. Bielefeld 1958 ff
- RStW III = Recht-Staat-Wirtschaft. Hrsg. v. Wandersleb. Band 3. Düsseldorf 1951.
- RuF = Rundfunk und Fernsehen.
- RWG = Reichswahlgesetz v. 27. 4. 1920 (RGBI 627) i. d. F. v. 6. 3. 1924 (RGBI I, 159) und v. 13. 3. 1924 (RGBI I, 173).
- Saar = Saarland
- SDR = Süddeutscher Rundfunk
- SDR-Gesetz = Württ.-bad. Gesetz Nr. 1096 (Rundfunkgesetz) v. 21. 11. 1950 i. d. F. v. 2. 8. 1951 (RegBl 63)
- SED = Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
- SFB = Sender Freies Berlin
- SFB-Gesetz = Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ v. 12. 11. 1953 (GVBl 1400) i. d. F. v. 26. 10. 1964 (GVBl 1152)
- SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands
- SPÖ = Sozialdemokratische Partei Österreichs
- SR = Saarländischer Rundfunk
- SR-Gesetz = Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunk-sendungen im Saarland (GVRS) v. 2. 12. 1964 (ABl 1111) i. d. F. v. 16. 12. 1965 (ABl 1966 49)
- SSW = Südschleswigscher Wählerverband
- StenBer = Stenographische Berichte
- StGH = Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
- StuKvw = Staats- und Kommunalverwaltung
- SWF = Südwestfunk
- SWF-Vertrag = Staatsvertrag über den Südwestfunk v. 27. 8. 1951 i. d. F. v. 29. 2. 1952 (GVBl RhPf 71)
- SZ = Süddeutsche Zeitung
- UAP = Unabhängige Arbeiterpartei
- UKW = Ultrakurzwelle
- UWG = Unabhängige Wählergemeinschaft
- VerwRspr = Verwaltungs-Rechtsprechung in Deutschland
- VVDStRL = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

WDR	= Westdeutscher Rundfunk
WDR-Gesetz	= Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ v. 25. 5. 1954 (GVBl 151)
WRV	= Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. 8. 1919 (RGBl 1383) (Weimarer Reichsverfassung)
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZDF	= Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-Vertrag	= Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ v. 6. 6. 1961 (GVBl NW 269)
ZgesStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZPol	= Zeitschrift für Politik

Einleitung

§ 1: Gegenstand und Aufbau der Arbeit

Mehr als siebzehn Jahre nach der Erteilung des Verfassungsauftrages an den Bundesgesetzgeber steht das Parteiengesetz noch aus. Vergebliche Ansätze, politische Gegensätze und ein nur zum Teil verständliches Zögern des Parlaments liegen zurück, wenn — so bleibt zu hoffen — der 5. Deutsche Bundestag das Parteiengesetz verabschiedet wird. Die demokratische Legitimität dieses zutiefst politischen Gesetzes — insofern nur dem Wahlgesetz vergleichbar — wird davon abhängen, ob es die freien Wettbewerbschancen aller Parteien wahrt. Dieser Grundsatz, der einseitige Begünstigungen bestimmter Parteien durch das Parteiengesetz verbietet, wird in dem künftigen Gesetz selbst konkretisiert werden. Nicht im Brennpunkt der Auseinandersetzungen und damit auch nicht im Blickfeld der Öffentlichkeit stehend, ist in allen drei Gesetzentwürfen, die dem Bundestag bisher vorgelegen haben, der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien formuliert worden. Angesichts dieses ersten Versuches, das Rechtsverhältnis der Parteien untereinander sowie gegenüber dem Staat und anderen Trägern öffentlicher Gewalt auch außerhalb des Wahlrechts gesetzlich zu regeln, erscheint es notwendig, jenen Grundsatz näher zu untersuchen.

Als nach der wählerbezogenen Rechtsprechung und Lehre in der Weimarer Republik zum parlamentarischen Wahlrecht sich die Aufmerksamkeit der Verfassungsrechtler in der Bundesrepublik in besonderem Maße den politischen Parteien zuzuwenden begann, forderten bereits im Jahre 1950 drei bekannte Staatsrechtslehrer¹, im Rahmen des Parteiengesetzes auch das Prinzip der gleichen Wettbewerbschancen der Parteien zu sichern. Infolge des Schweigens des Gesetzgebers ist diese Aufgabe in der Folgezeit weitgehend dem Bundesverfassungsgericht zugefallen², dessen Rechtsprechung indessen noch nicht als völlig abgeschlossen angesehen werden kann und darf.

¹ Forsthoff DRZ 50, 315; Leibholz, 38. DJT, S. C 28; v. Mangoldt DöV 50, 574.

² Zur Problematik durch das „Hineinragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Bereich des Politischen“ vgl. Klein, Bundesverfassungsgericht, insbes. S. 17 ff.

Dem verfassungsrechtlichen Postulat der Chancengleichheit aller Parteien kann nicht der politisch-soziologische Befund der unterschiedlichen realen Startchancen der Parteien entgegengehalten werden. Das freie Spiel der politischen Kräfte im gesellschaftlichen Raum führt notwendigerweise zu solchen „natürlichen“ Unterschieden. Dem hier zu behandelnden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit steht aber jede wettbewerbsverzerrende hoheitliche Einflußnahme entgegen. Im parlamentarischen Parteienstaat ist damit das Spannungsverhältnis berührt zwischen den auf Erhaltung und Verbesserung des status quo gerichteten Bestrebungen der *beati possidentes* und der demokratischen Forderung nach der Abhängigkeit aller staatlichen Herrschaft von der freien Willensbildung des Volkes.

Aufgabe der Arbeit ist es zu zeigen, wie der Grundsatz der Chancengleichheit aller Parteien ein Strukturprinzip unseres demokratischen Staates ist, welche Ausformung er im Verfassungssystem des Grundgesetzes besitzt und welche Folgerungen sich aus ihm für das staatliche Handeln gegenüber den Parteien ergeben. Während das traditionelle Verhältnis des Staates zu den Parteien fast ausschließlich durch gesetzliche Reglementierungen des Parteienwirkens im Zusammenhang mit Wahlen bestimmt worden ist, steht im Vordergrund der jüngsten Entwicklungsphasen dieses Verhältnisses die parteienfördernde Tätigkeit des Staates. So werden in einem ersten darstellenden Abschnitt der Arbeit zunächst Übersichten zu geben sein, die die Entwicklung und Beurteilung des staatlichen Handelns gegenüber den Parteien in den drei Bereichen Wahlrecht, Rundfunkwerbung und Parteienfinanzierung zum Gegenstand haben. Im anschließenden dogmatischen Teil soll versucht werden, den Grundsatz der Chancengleichheit näher zu bestimmen, während im dritten Abschnitt die Wirkungen dieses Grundsatzes als Grenze staatlichen Handelns in den angeführten Bereichen zu untersuchen sind. Abschließend werden die sich hieraus ergebenden Folgerungen aufgezeigt werden, die für die Gestaltung des künftigen Parteiengesetzes zu beachten sind.

Erster Abschnitt

Übersicht über die Entwicklung der Problematik

§ 2: Die Vorgeschichte eines Parteiengesetzes

I. Der Verfassungsauftrag

In der zweiten Lesung des späteren Artikels 21 GG im Hauptauschuß des Parlamentarischen Rates¹ wurde die jetzt gültige Formulierung gefunden. Damit wurde die bis dahin bestehende Fassung auf Vorschlag des Redaktionsausschusses aufgehoben. Diese hatte in den ersten beiden Absätzen gelautet:

- (1) Die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes und die innere Ordnung der Parteien sind durch Bundesgesetz zu regeln.
- (2) Die Bildung der Parteien ist frei.

Demgegenüber heißt es in Art. 21 GG:

- (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

Bei dieser Umformulierung war der Ausschuß sich darüber im klaren, daß es sich nur um eine redaktionelle, nicht aber um eine sachliche Änderung handelte, und daß insbesondere „die Auflage an den Bundesgesetzgeber, daß die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes und die innere Ordnung der Parteien durch Bundesgesetz zu regeln sind“, nicht fallengelassen worden sei².

¹ 27. Sitzg v. 15. 12. 1948 StenBer S. 320/21.

² aaO S. 320.

Art. 21 III GG enthält also auch nach dem Willen des Parlamentarischen Rates einen klaren Auftrag an den Bundesgesetzgeber zum Erlaß eines Parteiengesetzes. Dieser Verfassungsauftrag zur Schaffung materiellen Verfassungsrechts im Wege der Ergänzung und Konkretisierung des in Art. 21 GG enthaltenen Parteienrechts durch einfaches Bundesgesetz ist trotz mehrfacher Ansätze bisher nicht vom Bundestag erfüllt worden.

II. Die Parteiengesetzentwürfe

Auf Grund eines Zentrum-Antrags vom 6. 12. 1949³ und einer entsprechenden Empfehlung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht⁴ forderte der Bundestag die Bundesregierung am 18. 10. 1950 einstimmig auf, einen Parteiengesetzentwurf vorzulegen⁵. Ein Gesetzentwurf des Bundesinnenministeriums vom 5. 5. 1951 wurde jedoch vom Kabinett nicht gebilligt⁶. Ein zweiter Entwurf wurde 1951 im Kabinett beraten, jedoch wegen der Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des hiermit eng zusammenhängenden Wahlrechts nicht angenommen⁷. Dies führte zu einer längeren Unterbrechung der Arbeiten. Sie wurden erst wieder aufgenommen, nachdem am 9. 8. 1957 der Bericht der vom Bundesinnenministerium im Dezember 1955 eingesetzten Parteienrechtskommission veröffentlicht worden war⁸. Im Regierungsprogramm 1957 wurde das Parteiengesetz nicht erwähnt.

Auf Grund eines FDP-Antrags⁹ forderte der Bundestag am 4. 7. 1958 die Bundesregierung auf, bis zum 1. 1. 1959 einen Parteiengesetzentwurf vorzulegen¹⁰. Am 25. 5. 1959 verabschiedete die Bundesregierung ihren Entwurf¹¹, leitete ihn aber erst am 2. 10. 1959 dem Bundesrat zu¹², der ihn bereits am 23. 10. 1959 beriet, ohne Einwendungen gegen den Entwurf zu erheben¹³. Am 22. 12. 1959 wurde der Entwurf dem Bundestag

³ BT Drs I/275.

⁴ BT Drs I/1426 v. 5. 10. 1950.

⁵ BT StenBer 92. Sitzg S. 3430—31.

⁶ Wernicke, BK, Art. 21 Erl. II 1a S. 4. Vgl. auch BT Drs I/3657 Antwort des BMI auf eine Anfrage der Föderalistischen Union (BP-Zentrum) am 5. 8. 1952.

⁷ Schäfer, NJW 59, 1250; vgl. Lehr, Bulletin Nr. 29 v. 11. 3. 1952, S. 292.

⁸ Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. 2. Auflage Frankfurt 1958. Zit.: Bericht.

⁹ BT StenBer 40. Sitzg v. 4. 7. 1958, Anl. 26, S. 2386.

¹⁰ BT StenBer 40. Sitzg v. 4. 7. 1958, S. 2361.

¹¹ Seifert, Bulletin Nr. 101 v. 9. 6. 1959, S. 990.

¹² Bundesrat Drs 294/59.

¹³ Bundesrat StenBer 210. Sitzg v. 23. 10. 1959. Einwände Hessens in Form von Abänderungsanträgen wurden von der Mehrheit des Bundesrates abgelehnt (StenBer aaO S. 177).

vorgelegt¹⁴, wo er am 19. 2. 1960 zum ersten Male beraten und an den Ausschuß für Inneres überwiesen wurde¹⁵. Zu einer weiterführenden Aussprache über den Entwurf ist es jedoch im Ausschuß nach den Worten des damaligen Ausschuß-Berichterstatters nicht gekommen¹⁶.

Am 17. 12. 1964 brachte die Regierungskoalition, CDU/CSU und FDP, einen Entwurf für ein Parteiengesetz ein¹⁷. Diesem Vorstoß folgte die SPD am 23. 2. 1965 mit einem eigenen Entwurf¹⁸. Als Ergebnis der ersten Lesung im Bundestag am 10. 3. 1965¹⁹ wurden beide Entwürfe an einen Sonderausschuß überwiesen, wo sie bis zum Ende der Legislaturperiode im Herbst 1965 blieben.

Im Herbst 1966 hat eine interfraktionelle Arbeitsgruppe des Bundestages einen neuen Entwurf für das Parteiengesetz erarbeitet, auf dessen Grundlage 1967 ein gemeinsamer Gesetzentwurf der drei Fraktionen im Bundestag eingebracht worden ist (vgl. S. 21).

III. Die Regelung der Chancengleichheit

Obwohl sich die drei veröffentlichten Parteiengesetzentwürfe an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert haben, weisen sie — einig in grundsätzlicher Anerkennung der Chancengleichheit aller politischen Parteien — bei der Konkretisierung der aus diesem Grundsatz folgenden Verhaltensnormen nicht unerhebliche Unterschiede auf:

§ 8 PartGEntwReg

- (1) Soweit der Staat oder ein anderer Träger öffentlicher Gewalt den Parteien seine Einrichtungen zur Verfügung stellt oder ihnen sonst öffentliche Leistungen gewährt, können alle Parteien verlangen, in grundsätzlich gleicher Weise behandelt zu werden. Der Umfang der Benutzung oder Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien abgestuft werden; die Bedeutung ist in erster Linie nach den vorangegangenen Wahlerfolgen (Wählerzahlen), gegebenenfalls nach anderen sachgerechten, leicht nachprüfbaren Gesichtspunkten zu bemessen. Bei Einrichtungen und Leistungen, die im Zusammenhang mit einer Wahl zur Verfügung gestellt oder gewährt werden, beschränkt sich dieses Recht während der Dauer des Wahlkampfes auf diejenigen Parteien, die Wahlvorschläge eingereicht haben. Zu Rundfunksendungen brauchen nur Parteien zugelassen zu werden, deren Wahlvorschläge nach Art oder

¹⁴ BT Drs III/1509.

¹⁵ BT StenBer 104. Sitzg v. 19. 2. 1960, S. 5627.

¹⁶ Lohmar S. 139.

¹⁷ BT Drs IV/2853.

¹⁸ BT Drs IV/3112.

¹⁹ BT StenBer 170. Sitzg v. 10. 3. 1965, S. 8571—92.