

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Dienstag, den 26. Juni 2005

I. Das Wahlrechtsgleichheit

Unter dem Gesichtspunkt gesetzgeberischer Differenzierungsmöglichkeiten lassen sich der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG, die Differenzierungsverbote und -gebote in Art. 3 II / III und 33 II / III GG und die Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 I 1 GG in eine Reihenfolge bringen. Der allgemeine Gleichheitssatz lässt Differenzierungen zu, soweit diese aus einem sachlichen Grund erfolgen (Willkürformel) oder soweit sie aus einem sachlichen Grund erfolgen und zusätzlich die Differenzierung im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel verhältnismäßig ist (neue Formel). Art. 3 III GG verbietet insbesondere dem Gesetzgeber, Differenzierungen an bestimmte Merkmale zu knüpfen; es handelt sich um ein Differenzierungsverbot, das immanenten Schranken und den Schranken aus kollidierendem Verfassungsrecht unterliegt. Art. 3 II GG verpflichtet den Staat, auf die rechtliche und tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter hinzuwirken, wobei der Verwirklichung dieses Auftrags insbesondere durch Art. 3 III 1. Alt. GG verfassungsrechtliche Grenzen gezogen sind. Art. 38 I 1 GG verbürgt die Gleichheit der Wahl und als deren Sonderfall die Allgemeinheit der Wahl. Die Wahlrechtsgleichheit zeichnet sich dadurch aus, dass sie formal und egalitär ist. Das bedeutet, dass dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt. Diese bedürfen stets zu ihrer Rechtfertigung eines zwingenden Grundes (E 82, 322, 338).

Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl stehen in einem Zusammenhang. Allgemeinheit der Wahl bedeutet die gleiche Fähigkeit aller Deutschen, zu wählen und gewählt zu werden. "Allgemeinheit" im Sinne von Art. 38 I 1 GG ist demnach das Staatsvolk der Deutschen, von dem gemäß Art. 20 II 1 GG die Staatsgewalt ausgeht. Das Gebot der Allgemeinheit der Wahl

entfaltet in zwei Richtungen rechtliche Wirkungen. Es bedeutet zum einen den **Ausschluss** aller Nicht-Deutschen vom Wahlrecht. Es bedeutet zum anderen den **Einschluss** aller Deutschen in das Wahlrecht. Ausnahmen von beidem bedürfen einer besonderen Ermächtigung. Eine solche ergibt sich für die Personengruppe der noch nicht Volljährigen aus Art. 38 II GG und damit aus der Verfassung selbst. Weitere Ausnahmen ergeben sich über Art. 38 III GG aus dem BWG. Der Gesetzgeber darf aber nur das "Nähere" regeln; er darf die Allgemeinheit der Wahl also nur ausgestalten, nicht einschränken.

Gleichheit der Wahl bedeutet in jedem Fall Gleichheit des Zählwertes der Stimme. Jede Stimme muss für die Berechnung des Wahlergebnisses gleich viel zählen wie die anderen Stimmen. Insoweit lässt die Verfassung keine Ausnahmen zu. Solche Ausnahmen wären mit der Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte, die auch Art. 33 I GG fordert, nicht zu vereinbaren.

Gleichheit der Wahl bedeutet in einem Verhältniswahlssystem weiterhin Gleichheit des Erfolgswertes. Jede Stimme muss bei der Umrechnung in Parlamentssitze gleiche Berücksichtigung finden. Die 5-%-Klausel erweist sich damit als eine Durchbrechung der Gleichheit des Erfolgswertes. Bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten der Parteien werden nach § 6 VI BWG nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Wählerstimmen, die auf Parteien entfallen, welche dieses Quorum nicht erreichen, werden nicht berücksichtigt, haben mithin keinen Erfolgswert. Diese Ungleichbehandlung wird damit gerechtfertigt, dass sie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Stabilität der Regierung zwingend erforderlich sei. Ein Verhältniswahlssystem begünstige das Aufkommen kleiner Parteien. Um der Gefahr einer Parteienzersplitterung, wie man sie in der Weimarer Republik erlebt habe, vorzubeugen, sei darum eine Sperrklausel zwingend erforderlich.

Das Gebot der Erfolgswertgleichheit gibt nur in einem Verhältniswahlssystem Sinn. Ein Mehrheitswahlssystem verstößt von vornherein gegen den Gedanken der Erfolgswertgleichheit. Das Mehrheitswahlssystem ist eine Personenwahl, bei der nur in das Parlament gelangt, wer in einem Wahlkreis die Mehrheit der Stimmen auf sich vereint. Die Stimmen, die auf unterlegene Wahlkreisbewerber abgegeben werden, haben keinen Erfolgswert. Andererseits hat die Verfassung es dem Gesetzgeber in Art. 38 III GG freigestellt, sich für ein Verhältniswahlssystem oder für ein Mehrheitswahlssystem zu entscheiden. Daraus folgt, dass die Wahlrechtsgleichheit keine der Wahlsystementscheidung des Gesetzgebers vorgegebene Größe ist, sondern ihrerseits durch die Wahlsystementscheidung konturiert wird. Nur in einem Verhältniswahlssystem bedeutet Wahlrechtsgleichheit Erfolgswertgleichheit der Stimmen. In einem Mehrheitswahlssystem tritt an die Stelle der Erfolgswertgleichheit das Gebot, die Wahlkreise gleich groß zu schneiden. In beiden Wahlssystemen bedeutet Wahlrechtsgleichheit Allgemeinheit der Wahl und Gleichheit des Zählwertes. Allgemeinheit der Wahl und Gleichheit des Zählwertes sind wahlssystemunabhängige Konkretisierungen der Wahlrechtsgleichheit, Erfolgswertgleichheit und Gleichgrößigkeit der Wahlkreise sind wahlssystemabhängige Konkretisierungen der Wahlrechtsgleichheit.

Allen Konkretisierungen der Wahlrechtsgleichheit ist gemeinsam, dass sie für Differenzierungen wenig Spielraum lassen. Es gibt nur wenige Differenzierungsgründe, die ihrerseits Verfassungsrang haben müssen, so bei der 5-%-Klausel die Funktionsfähigkeit des Parlamentes und die Stabilität der Regierung. Weiterhin darf aus solchen Gründen nur differenziert werden, soweit dies zwingend erforderlich ist. Die Wahlrechtsgleichheit erweist sich damit als differenzierungsfeindlich, im Unterschied zum allgemeinen Gleichheitssatz, der Differenzierungen in einem weiten Umfang erlaubt.

II. Die Chancengleichheit der politischen Parteien

Das BVerfG hat die besonderen Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Differenzierungen vom Wahlrecht auch auf das Vorfeld der Wahl erstreckt und spricht allgemein von Grundsatz der formalen Gleichheit, der die Ausübung politischer Rechte in der freien Demokratie beherrscht. Das Gebot formaler, rechnerischer Gleichbehandlung kommt insbesondere zur Anwendung, wenn Sendezeiten, Plakatflächen und Steuervorteile Parteien auch rechnerisch zugewiesen werden.

Die Chancengleichheit der politischen Parteien verlangt dabei nicht, dass jede politische Partei exakt so behandelt wird wie die andere. Differenzierungen nach der politischen Bedeutung der Parteien, gemessen an ihren Erfolgen bei den letzten Wahlen, sind zulässig. So wäre es nicht zu rechtfertigen, dass bei der Zuteilung von Werbemöglichkeiten im Rundfunk die FDP den gleichen Anteil erhielte wie die SPD. Der Umstand, dass die SPD einen deutlich höheren Anteil an den Wählerstimmen hat, muss berücksichtigt werden. Eine formale Gleichbehandlung würde die Parteien um die Bedeutung bringen, die sie sich selbst in der Gesellschaft erkämpft haben.

Auf der anderen Seite wäre es problematisch, die Anteile der politischen Parteien allein nach den letzten Wahlerfolgen zu bemessen. Denn diese proportionale Gleichbehandlung begründete die Gefahr, dass einmal errungene Mehrheiten in die Zukunft hinein fortgeschrieben werden. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Opposition verlangt, dass die Minderheit überproportional, wenn auch nicht formal gleich berücksichtigt wird.

Dem trägt § 5 I ParteienG Rechnung. Diese Vorschrift wird als zutreffende einfachgesetzliche Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben angesehen. Nach Satz 1 dieser Vorschrift sollen alle Parteien gleichbehandelt werden, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen, etwa Stadthallen, für Wahlveranstaltungen zur Verfügung stellt oder

andere öffentliche Leistungen, etwa Wahlkampfkostenerstattung, gewährt. Die Sätze 2 und 3 enthalten die Einschränkung, dass der Umfang der Gewährung nach der Bedeutung der Parteien abgestuft werden kann und dass die Bedeutung von Parteien insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu bemessen ist. Die Sätze 2 und 4 schränken diese Einschränkung wiederum ein, indem sie sagen, dass die Abstufung nach unten durch den Zweck der Gewährung begrenzt ist. So wäre es zwecklos, einer Partei, die bei der letzten Bundestagswahl ein völlig unbedeutendes Ergebnis erzielt hat, einen diesem Ergebnis mathematisch genau entsprechenden Anteil an der Rundfunkwerbung von z.B. 9,88 Sekunden einzuräumen. Weiterhin muss für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß sein wie für jede andere Partei. Die Chancengleichheit der politischen Parteien ist mithin keine formale Gleichheit, wie die Wahlrechtsgleichheit, sondern eine proportional abgestufte Gleichheit, die auf die Opposition und auf Minderheiten besonders Rücksicht nimmt.

Die rechtliche Grundlage der Chancengleichheit der politischen Parteien ist zunächst Art. 21 I GG. Wenn die Verfassung die Freiheit der Parteiengründung ausdrücklich gewährt und wenn sie weiterhin von einem Mehrparteiensystem ausgeht, dann muss aus der Sicht des Staates jede frei gegründete Partei denselben Wert haben wie eine andere Partei. Daraus folgt, dass der Staat allen Parteien die gleichen Chancen gewähren muss. Eine Ausnahme gilt nur für verfassungsfeindliche Parteien im Sinne von Art. 21 II GG.

Das BVerfG nennt als Grundlage für die Chancengleichheit der politischen Parteien neben Art. 21 I den Art. 3 I GG. Die Chancengleichheit der politischen Parteien ergibt sich seiner Ansicht nach aus Art. 21 I i.V.m. Art. 3 I GG. Die zusätzliche Nennung von Art. 3 I GG überrascht, sollte man doch denken, dass der allgemeine Gleichheitssatz als subsidiär zurücktritt. Seine Nennung hat verfassungsprozessuale Gründe. Art. 21 I GG gehört

nicht zu den Vorschriften des Grundgesetzes, auf die nach Art. 93 I Nr. 4a GG eine Verfassungsbeschwerde gestützt werden kann. Anders ist dies für Art. 3 I GG. Indem das BVerfG die Chancengleichheit der politischen Parteien sowohl auf Art. 21 I als auch auf Art. 3 I GG stützt, macht es den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien verfassungsbeschwerdefähig. Auf seine Verletzung kann eine Verfassungsbeschwerde gestützt werden, was nicht möglich wäre, wenn Rechtsgrundlage allein der in Art. 93 I Nr. 4a nicht genannte Art. 21 I GG wäre. Auf die weitere Frage, wann die politischen Parteien ihre Rechte vor dem BVerfG nicht im Verfahren der Verfassungsbeschwerde, sondern im Organstreitverfahren nach Art. 93 I Nr. 1 GG wahrnehmen, kann und muss ich im Rahmen dieser Vorlesung nicht eingehen.

Den Überblick über die Gleichheitsgrundrechte und die damit zusammenhängenden grundrechtsgleichen Rechte können wir damit abschließen. Es sollte deutlich werden, dass man die Gleichheitsgrundrechte nach dem Umfang gesetzgeberischer Differenzierungsmöglichkeiten abstufen kann. Das Spektrum reicht vom allgemeinen Gleichheitssatz, der im Anwendungsbereich der Willkürformel Differenzierungen aus jedem sachlichen Grund erlaubt, bis hin zur Allgemeinheit der Wahl und zur Zählwertgleichheit der Stimme, die streng formal verstanden werden und differenzierungsfeindlich sind. Zwischen diesen beiden Extremen sind angesiedelt insbesondere die Differenzierungsverbote des Art. 3 III GG, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern nach Art. 3 II GG, die Chancengleichheit beim Zugang zum öffentlichen Dienst und die Chancengleichheit der politischen Parteien.