



universität
wien

Exposé zur Dissertation

Arbeitstitel

„Das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit
bei Wahlen – ein Machtproblem?“

verfasst von

Mag.^a iur. Teresa Radatz MA

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr.ⁱⁿ iur.)

Wien, 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 783 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt:

Rechtswissenschaften

Betreut von:

Univ.-Prof. Dr. Manfred Stelzer

Inhalt

I. Problemaufriss.....	1
II. Forschungsstand.....	3
III. Forschungsvorhaben	5
IV. Forschungsfragen.....	5
V. Methode.....	5
VI. Gang der Untersuchung	6
A. Teil I: Bestandsaufnahme.....	6
B. Teil II: Neuauflage.....	8
C. Teil III: Problemfelder.....	10
D. Teil IV: Problemlösungen	13
VII. Vorläufige Gliederung	15
VIII. Zeitplan.....	17
IX. Literaturverzeichnis.....	17

I. Problemaufriss

Es gibt Rechtsgebiete, bei denen Parlamentsgesetzgebung an ihre „parteilichen“ Grenzen stößt. Dabei handelt es sich insb um Regelungen zum Wahlrecht oder zur Parteienfinanzierung, aber auch zur Wahlwerbung: Im Parlament sitzen Parteien, die, wenn man *Schumpeter*¹ ernst nimmt, an Macht und an Machterhalt interessiert sind. Man kann daher annehmen, dass bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ein Neutralitätsdefizit dominiert.² Der österreichische Verfassungsgesetzgeber hat diese Materie nicht thematisiert und, ähnlich wie in Deutschland der Grundgesetzgeber, diesbezüglich keine Beschränkungen der gesetzgeberischen Autonomie vorgesehen.³

Wer überwacht den Gesetzgeber also, wenn er Entscheidungen in eigener Sache trifft? In Deutschland hat das BVerfG eine zentrale Rolle eingenommen. Es hat über die letzten Jahrzehnte einige verfassungsrechtliche Grundsätze entwickelt, die ein Gegengewicht zu den Entscheidungen in eigener Sache bilden sollen.⁴ Als Anknüpfungspunkte stehen dabei Gleichheitsaspekte wie die Chancengleichheit der Parteien und die allgemeine Wahlrechtsgleichheit, die einen Teil der Chancengleichheit darstellt,⁵ im Fokus.⁶ In Österreich war der VfGH zurückhaltender; er verweist oft und gerne auf den „rechtspolitischen Gestaltungsspielraum“ des Gesetzgebers.⁷ Zwar gibt es auch die politische Öffentlichkeit, welche solche Entscheidungen kritisieren kann – stoppen kann diese,

¹ *Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie² (1950) 443.

² *von Arnim*, Wahlgesetze. Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, JZ 2009, 813; *Buchstein*, Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie, ZParl 2013, 384 (398).

³ *Schönberger*, Unabhängigkeit von sich selbst? in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* (Hrsg), Die Organisation des Verfassungsstaats (2019) 191 (195).

⁴ *Schönberger* in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* 195.

⁵ *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit (1998) 84; mwN.

⁶ *Schönberger* in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* 195; teilweise wird auch auf die Vorgaben für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Art 20 GG Bezug genommen, wobei diese laut *Schönberger* im Vergleich nur schwer fassbar sind.

⁷ ZB VfSlg 11.572/1987; 11.944/1989; 19.860/2014; 20.091/2016.

abgesehen von einer neuen Regierung oder einem neuen Parlament, gegen den Willen des Gesetzgebers aber freilich nur ein Verfassungsgericht.

Verlierer bzw. Verliererinnen von Entscheidungen in eigener Sache sind, neben einer mitunter desillusionierten Bevölkerung, die Opposition, falls die Mehrheit gegen sie entschieden hat, aber vor allem kleine bzw. neue Parteien, die nicht im Parlament sitzen. *Von Arnim* drückt es treffend aus: „Wenn die ‚Spieler‘ die Spielregeln selbst festlegen können, fehlen Distanz und Unbefangenheit, und es entsteht die gesteigerte Gefahr von Missbrauch zu Lasten parlamentarischer Minderheiten, außerparlamentarischer Kräfte und der Allgemeinheit.“⁸ Beispiele für solche Entscheidungen lassen sich im österreichischen Recht schnell ausfindig machen: Im Bereich des Wahlrechts führen Grundmandat und Sperrklausel zu einer Benachteiligung kleiner Parteien, da jene, die nicht mind. 4 % der landesweit gültig abgegebenen Stimmen bzw. ein Grundmandat erreichen, an der Mandatsvergabe nicht teilnehmen.⁹ Dies führte bei der Nationalratswahl 2017 etwa dazu, dass die Partei „die Grünen“ trotz 192.638 Stimmen (3,80 %)¹⁰ kein Mandat im Nationalrat bekam, obwohl sich bei einer streng proportionalen Berechnung, etwa im Einheitswahlkreis, zwischen sechs und sieben Mandate ausgegangen wären.¹¹ Auch die im Sommer 2019 erlassenen Regelungen zu Spendenobergrenzen im Bereich der Parteienfinanzierung führen zu einer Chancenungleichheit. So dürfen Parteien pro Kalenderjahr nur mehr höchstens Spenden im Gesamtwert von 750.000 Euro annehmen (§ 6 Abs 1a PartG¹²); eine neue Partei darf maximal 1,5 Mio Euro an Spenden in dem Kalenderjahr lukrieren, in dem sie das erste Mal zu einer Wahl, zB Nationalratswahl, antreten möchte. Diese Normen lassen unbeachtet, dass es für neue Parteien, die noch keine öffentliche Förderung bekommen, viel schwieriger wird, sich im Parteiensystem zu etablieren. Ein weiteres Exempel gibt eine nicht mehr geltende, aber für die bezweckte Veranschaulichung passende Regelung: So hatten nach § 5 Abs 1 RFG¹³ nur jene politischen Gruppierungen Anspruch auf Sendezeit in „Belangsendungen“ (damals kostenlose Wahlwerbepots im ORF), die aktuell im Nationalrat repräsentiert waren – eine Norm, die auch der VfGH mit dem freien rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Einklang sah.¹⁴ Diese Bestimmung hat es kleinen und neuen Parteien erschwert, im Wahlkampf auf sich aufmerksam zu machen.

Der Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen hat im österreichischen Verfassungsrecht, vor allem als Gegengewicht zu Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, noch nicht die Aufmerksamkeit bekommen, die er vor diesem Hintergrund eigentlich verdient hätte. Im Folgenden wird der Grundsatz daher neu aufgerollt und untersucht. Im Zentrum stehen dabei drei Bereiche der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen: Wahlrecht, Parteienfinanzierung und Wahlwerbung.

⁸ Vgl. *von Arnim*, JZ 2009, 814.

⁹ Der VfGH hat das Grundmandat bzw. die Sperrklausel stets als unbedenklich eingestuft, zB VfSlg 1381/1931; 3653/1959; 8700/1979; 8852/1990; 12647/1991 (Grundmandat); VfSlg 8852/1980; 14.035/1995; 15.616/1999; 18.036/2006 (Sperrklausel).

¹⁰ *Bundesministerium für Inneres*, Österreich, endgültiges Endergebnis <https://wahl17.bmi.gv.at/> (abgefragt am 17.10.2019).

¹¹ Beispiel einer Berechnung im Einheitswahlkreis: $183 \text{ (Mandate)} / 100 = 1,83$ (pro 1,83 % bekommt man ein Mandat) $\rightarrow 1,83 * 3,80$ (Prozentanteil der Grünen bei NRW 2017) = 6,954 (6-7 Mandate).

¹² Parteiengesetz 2012 (PartG) BGBl I 56/2012 idF BGBl I 55/2019.

¹³ Rundfunkgesetz BGBl 379/1984 zuletzt idF BGBl I 32/2001; mit BGBl I 83/2001 erfolgte eine Streichung der Pflicht zur Ausstrahlung von Belangsendungen; vgl. *Kassai*, Politische Werbung im Fernsehen, it-law.at 2008, 1 (13).

¹⁴ VfSlg 11.572/1987; vgl. *Kassai*, it-law.at 2008, 13.

II. Forschungsstand

Die Behandlung der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen in der österreichischen Literatur ist dürftig. *Wieser* hat 2002 im Kommentar zu § 1 PartG einen kurzen, aber prägnanten Überblick über den damaligen Stand gegeben.¹⁵ Bis dahin¹⁶ und auch später¹⁷ liegen einzelne Behandlungen vor – umfassende Aufarbeitungen bestehen bis dato nicht. Ganz anders ist die Lage in Deutschland, hier scheint der Diskurs über die „politische Chancengleichheit“ kein Ende zu nehmen. Neben umfassenden Analysen¹⁸ wurden im Laufe der Jahre unzählige Artikel¹⁹ publiziert, ebenso in Kommentaren zum GG oder dt PartG²⁰ und Lehrbüchern zum Staatsrecht bzw Parteienrecht²¹ ist die Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen gut vertreten.

Im Bereich des **Wahlrechts** wurde die Erfolgswertgleichheit in Österreich in den 30er²² und 60/70er²³ Jahren diskutiert. Unter dem Begriff versteht man, dass eine Stimme nicht nur gleich viel zählt (gleicher Zählwert), sondern, dass jede Stimme auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments hat – während der VfGH vom gleichen Zählwert ausgeht, hält das BVerfG am gleichen Erfolgswert fest.²⁴ In der Literatur geht *Koja* dabei insb auf die unterschiedlichen Maßstäbe von BVerfG einerseits und VfGH andererseits ein.²⁵ Auch *Nowak* befasst sich in dem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Wahlgleichheit und Verhältniswahl.²⁶ Schließlich wurde die Judikatur des VfGH zur Ablehnung der Erfolgswertgleichheit hingenommen. In den letzten Jahrzehnten wurde im österreichischen Diskurs vergleichsweise wenig publiziert, während das Ziel der Erfolgswertgleichheit

¹⁵ *Wieser*, Kommentar zu § 1 ParteienG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (5. Lfg. 2002) Rz 20ff und 75ff.

¹⁶ ZB *Mantl*, Staatliche Parteienfinanzierung und Bundesverfassung, ÖJZ 1969, 421; *Wittmann*, Rundfunkfreiheit. Öffentlichrechtliche Grundlagen des Rundfunks in Österreich (1981) 191f.

¹⁷ ZB *Stelzer*, Parteienfinanzierung und Chancengleichheit in der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in *Häberle/Morlok/Skouris* (Hrsg), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos (2003) 656; *Thienel*, Die Finanzierung politischer Parteien in Österreich, in *Manssen* (Hrsg), Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Bestandsaufnahme und europäische Perspektive (2008) 49.

¹⁸ *Jülich*, Chancengleichheit der Parteien. Zur Grenze staatlichen Handelns gegenüber den politischen Parteien nach dem Grundgesetz (1967); *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt. Kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts (1975); *Kißlinger*, Chancengleichheit.

¹⁹ ZB *Meinel*, Chancengleichheit oder Kooptation? Der Zugang kleiner Parteien zur Bundestagswahl, ZParl 2010, 67; *Morlok*, Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen, in *Gehne/Spier* (Hrsg), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann (2010) 19; *Ferreau*, Die Sanktionierung von Parteien und das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, DÖV 2017, 494; *Morlok/Jürgensen*, Faktische Chancengleichheit – insbesondere im Recht der politischen Parteien, JZ 2018, 695.

²⁰ ZB *Morlok*, Art 21, in *Dreier* (Hrsg), Grundgesetz. Kommentar. Bd II. Artikel 20 - 82³ (2015) Rz 77ff; *J. Ipsen*, Parteiengesetz. Kommentar² (2018) PartG § 5 Rz 1-50, Vor § 18 Rz 1-86.

²¹ ZB *J. Ipsen*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht³⁰ (2018) Rz 160ff; *Morlok/Merten*, Parteienrecht (2018) 97ff.

²² Kritisch *Kier*, Grundmandat und Splitterpartei, ZÖR 1931, 279 – aA (VfGH zustimmend) *Fried*, Die Verfassungsmäßigkeit der Reststimmverteilung, JBl 1931, 120.

²³ Kritisch *Pfeifer*, Wahlrecht und Wahlreform. Eine verfassungsrechtliche und rechtsvergleichende Studie, JBl 1970, 453 (453); *Spanner*, Die politischen Rechte und Pflichten, DRdA 1968, 57 (59) – aA (VfGH zustimmend) *Waldstein*, Wahlrechtsreform und Verfassung, Der Staatsbürger 1970, 1.

²⁴ VfSlg 1381/1931; BVerfGE 1, 208.

²⁵ *Koja*, Wahlrecht und Gleichheitssatz, ÖVwA 1964, 1.

²⁶ *Nowak*, Politische Grundrechte (1988) 408.

in Deutschland die Antriebskraft schlechthin für den dortigen Diskurs zu Wahlrechtsänderungen gibt (Europawahl und Sperrklausel, Wahlsystem zum deutschen Bundestag).²⁷

Die österreichische Forschung im Bereich der **Parteienfinanzierung** ist etwas ergiebiger, was mitunter an den bereits dazu ergangenen VfGH-Entscheidungen liegen kann.²⁸ Neben *Wieser* hat *Thienel* die Chancengleichheit im Bereich der Parteienfinanzierung in einer breiteren Untersuchung über die Finanzierung politischer Parteien in Österreich kurz thematisiert.²⁹ Ferner liegt von *Stelzer* eine Abhandlung über Parteienfinanzierung und Chancengleichheit vor.³⁰ Gemeinsam ist diesen Beiträgen, dass sie schon einige Jahre zurückliegen und auf neuere Regelungen nicht eingehen konnten; aktuellere Untersuchungen liegen bis dato nicht vor.

In Bezug auf die bisherige Forschung zur **Wahlwerbung** lässt sich festhalten, dass auch hier der Bedarf noch nicht gedeckt zu sein scheint. Zwar wurde etwa die bereits veraltete Regelung zur kostenlosen Gewährung von Belangsendungen im ORF in der Literatur vereinzelt thematisiert.³¹ Eine umfassendere Aufarbeitung der Chancengleichheit im Bereich der Wahlwerbung liegt aber bislang, neben dem Kommentar von *Wieser*, nur von *Kassai* vor, der sich mit politischer Werbung im Fernsehen auseinandersetzt und mehrmals auf die Chancengleichheit Bezug nimmt.³² Noch nicht behandelt wurde zB die Frage, ab wann eine Partei Anspruch darauf hat, in eine Sendung im Vorfeld von Wahlen eingeladen zu werden (zB zu den ORF-Sommergesprächen). Ebenso noch nicht ausreichend thematisiert wurde die Reichweite des sogenannten Neutralitätsgebots im österreichischen Diskurs, also inwiefern Amtsträgerinnen oder Amtsträger sich im Vorfeld von Wahlen mit Öffentlichkeitsarbeit bzw Äußerungen über andere Parteien in amtlichen Schreiben zurückhalten müssen, um einen Amtsbonus zu verhindern. Bisher hat sich etwa *Feik* genauer mit dem Neutralitätsgebot im Rahmen einer Untersuchung von Öffentlichkeitsarbeit als Form staatlicher Selbstdarstellung auseinandergesetzt.³³ Auch *Hörtenhuber* und *Mayrhofer* haben unlängst einen Überblick über die bisherige VfGH-Rechtsprechung zur Freiheit der Wahlwerbung gegeben und dabei angemerkt, dass in Bezug auf die Grenzen und den inhaltlichen Umfang der Äquidistanzpflicht staatlicher Organe noch einige Fragen offen sind.³⁴

Auch scheint die Thematik von Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache in Österreich noch nicht angekommen zu sein. Es muss hierzu auf die deutsche Literatur verwiesen werden.³⁵

²⁷ BVerfGE 129, 300 (5 % Klausel bei Europawahlen) und BVerfGE 135, 259 (3 % Klausel bei Europawahlen); BVerfGE 121, 266 und BVerfGE 131, 316 (Wahlsystem zum deutschen Bundestag).

²⁸ ZB VfSlg 14.803/1997; 18.603/2008; 19.860/2014.

²⁹ *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 20ff und 75ff; *Thienel* in *Manssen*.

³⁰ *Stelzer* in *Häberle/Morlok/Skouris*.

³¹ ZB *Wittmann*, Rundfunkfreiheit 192f; *Berka*, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in *Merten/Berka/Depenheuer/Degenhart* (Hrsg), Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat. VVDStRL 55 (1996) 48 (75 FN 100); vgl *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 22; vgl auch VfSlg 11.572/1987.

³² *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 21-25; *Kassai*, it-law.at 2008.

³³ *Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007) 311ff.

³⁴ *Hörtenhuber/Mayrhofer*, Die Freiheit der Wahlwerbung, in *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank* (Hrsg), Festschrift für Gerhart Holzinger (2017) 383; siehe dazu auch *Grabenwarter*, Die Freiheit der Wahl im „postfaktischen“ Zeitalter, in *Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger* (Hrsg), Elektronische Medien im „postfaktischen“ Zeitalter (2019) 85.

³⁵ ZB *Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157; von *Arnim*, JZ 2009; von *Arnim*, Parteienstaat oder Parteiendemokratie? DVBl 2016, 1213; *Schönberger* in *Krüper/Bock/Heinig/Merten*.

III. Forschungsvorhaben

Das Recht der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen wird umfassend untersucht. Da es an einer eindeutigen Regelung im B-VG oder PartG fehlt,³⁶ wird dieser Grundsatz aus der Verfassung abgeleitet und dabei auf seine verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen ausgelotet. Im Folgenden werden einfachgesetzliche Regelungen im Bereich des Wahlrechts, der Parteienfinanzierung und der Wahlwerbung, die eine Chancenungleichheit bewirken, auf ihre Vereinbarkeit mit den zuvor herausgearbeiteten rechtlichen Anforderungen geprüft. Dementsprechend wird auch eruiert, ob es allfällige Lücken in einfachen Gesetzen gibt, die in eine Chancenungleichheit münden. Die deutsche Rechtslage und Rsp wird dabei als Vergleich herangezogen. Außerdem werden demokratiepolitische Überlegungen die Analyse der Arbeit begleiten. Abschließend werden mögliche Lösungsvorschläge für einzelne Probleme, aber auch für die Sicherung der Chancengleichheit politischer Parteien im Allgemeinen, erarbeitet. Die folgenden Forschungsfragen werden die Untersuchung anleiten.

IV. Forschungsfragen

1. In welchem Umfang lässt sich die Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen aus der österreichischen Verfassung ableiten? Welche Probleme ergeben sich dazu aus der einfachgesetzlichen Rechtslage und welche Lösungen gibt es dafür?
2. Wie geht der VfGH mit Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache um und ist diese Vorgehensweise demokratiepolitisch, insb die Chancengleichheit zwischen politischen Parteien betreffend, problematisch?

V. Methode

Die erste Forschungsfrage über die Ausgestaltung des Grundsatzes der Chancengleichheit politischer Parteien wird rechtsdogmatisch und teilweise rechtsvergleichend behandelt. So wird anfangs die einschlägige Judikatur und Literatur recherchiert und analysiert. Rechtsvergleichend wird bei der Auslegung des Grundsatzes insofern gearbeitet, als die deutsche Judikatur und Literatur eine Art Vergleichsmaßstab für die österreichische Lage bilden. Dadurch werden insb Unzulänglichkeiten in der österreichischen Judikatur und Lücken *de lege lata* aufgezeigt, die eine mögliche Schließung anleiten. Es handelt sich dabei um einen funktionalen Rechtsvergleich.³⁷ Die einschlägigen Rechtsvorschriften werden nach den gängigen Auslegungsmethoden interpretiert. Wie die zweite Forschungsfrage indiziert, werden demokratiepolitische Überlegungen die Analyse der Arbeit begleiten. Rechtspolitische Vorschläge für allfällige Problemfelder werden am Ende die Bearbeitung abrunden.

Die deutsche Rechtslage wird herangezogen, da die Bestimmungen in den beiden Verfassungsordnungen, welche die Chancengleichheit betreffen, sehr ähnlich ausgestaltet sind (Art 21 Abs 1 GG und § 1 Abs 1, 2 und 3 PartG; Art 38 Abs 1 GG und Art 26 Abs 1 B-VG; Art 3 Abs 1 GG und Art 7 B-VG). Auch in Bezug auf die jeweilige Ausgestaltung von Wahlsystem, Parteienfinanzierung und Wahlwerbung finden sich bei aller Unterschiedlichkeit im Detail Parallelen und dementsprechend ähnliche Rechtsprobleme in Bezug auf die Chancengleichheit politischer Parteien. Die beiden

³⁶ Vgl Wieser in Korinek/Holoubek Rz 20.

³⁷ Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht (2005) 20.

Höchstgerichte haben diese jedoch teilweise sehr unterschiedlich gelöst, wobei das BVerfG der Chancengleichheit einen hohen Stellenwert einräumt, was beim VfGH nicht immer der Fall ist.

VI. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme der Rechtslage in Österreich sowie eine Zusammenfassung der Rechtslage in Deutschland (Teil I). Danach wird die Relevanz der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen hervorgehoben und untersucht, in welchem Umfang sich der Grundsatz aus der Verfassung ableiten lässt, wobei die deutsche Rechtslage nicht als Vorlage, aber als eine Art Richtschnur dient (Teil II). Ausgehend von den herausgearbeiteten rechtlichen Anforderungen werden die sich ergebenden Probleme im Bereich des Wahlrechts, der Parteienfinanzierung und der Wahlwerbung analysiert (Teil III). Schließlich bilden Problemlösungen, im Allgemeinen und für Details aus Teil III, den Abschluss der Untersuchung (Teil IV).

A. Teil I: Bestandsaufnahme

Zuallererst wird der Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien in Österreich und Deutschland untersucht. Ausgehend von den Entscheidungen des VfGH und der juristischen Literatur wird zunächst die bisherige Entwicklung in Österreich dargestellt. Ebenso wird die deutsche Entwicklung veranschaulicht, wobei sich die Darstellung aufgrund der bereits ausgedehnten Behandlung des Themas in der deutschen Literatur auf eine Zusammenfassung der bisherigen Analysen beschränkt.

Österreich

Der Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien ist im österreichischen Recht nicht ausdrücklich geregelt.³⁸ Die bisherigen Fälle, in denen sich der VfGH mit der Chancengleichheit auseinandergesetzt hat, handelten insb von Parteienfinanzierungs-, aber ebenso von Wahlwerbungsfragen. Bei Wahlrechtsfragen, etwa, ob der Grundsatz der gleichen Wahl auch einen gleichen Erfolgswert verlangt, hat er bis dato auf die Chancengleichheit politischer Parteien nicht Bezug genommen, sondern sich auf andere Grundsätze gestützt (zB auf jenen des Verhältniswahlsystems in Art 26 Abs 1 B-VG).

Der VfGH hat die Chancengleichheit politischer Parteien erstmals im Bereich der **Parteienfinanzierung** aus § 1 Abs 1 und 2 PartG (Bekennntnis zur Vielfalt der politischen Parteien und Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung) gemeinsam mit dem demokratischen Prinzip nach Art 1 B-VG abgeleitet.³⁹ So ist unter Vielfalt nicht nur Pluralität zu verstehen, sondern Vielfalt politischer Parteien bedeutet ferner „*ein offenes Parteiensystem und Chancengleichheit für Parteien und Gruppierungen, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen*“⁴⁰. Das Gebot der Chancengleichheit ist demzufolge „*Ausfluss des Demokratieprinzips des B-VG und des Pluralitätsgebots des Parteiengesetzes*“⁴¹. Wieser geht mit seiner Ableitung der Chancengleichheit etwas weiter und leitet sie nicht nur aus § 1 Abs 1 und 2 PartG ab, sondern verweist ebenso auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art 7 B-VG), nach dem

³⁸ Vgl Wieser in Korinek/Holoubek Rz 20.

³⁹ Vgl VfSlg 14.803/1997; siehe auch 18.603/2008; 19.860/2014.

⁴⁰ Vgl Stelzer in Häberle/Morlok/Skouris 666f.

⁴¹ Siehe VfSlg 18.603/2008; vgl Thienel in Manssen 51 mwN.

unsachliche Differenzierungen zwischen politischen Parteien verboten sind.⁴² Was die Rechtsnatur der Chancengleichheit politischer Parteien anbelangt, so hält er ferner fest, dass diese „ein objektiv-rechtliches Prinzip und in ihrer subjektiv-rechtlichen Ausformung ein verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht iSd Art 144 Abs 1 B-VG“ sei.

Im Bereich der **Wahlwerbung** ging der VfGH zuerst nicht unmittelbar auf die Chancengleichheit ein, sondern bediente sich des Grundsatzes der Freiheit der Wahl nach Art 26 Abs 1 B-VG⁴³. Erst später kombinierte er die beiden Grundsätze.⁴⁴ So stellte er fest, dass der Grundsatz der Freiheit der Wahl nicht nur bei einer sinnwidrigen Beschränkung der Wahlwerbung bzw einer Beeinträchtigung der Wähler in der Freiheit ihrer Wahl in rechtlicher oder faktischer Weise verletzt wird,⁴⁵ sondern auch, indem bei der Vergabe von wirtschaftlichen Mitteln aus der öffentlichen Hand „eine oder einzelne wahlwerbende Parteien gegenüber den anderen durch die öffentliche Hand bei der Wahlwerbung wirtschaftlich begünstigt werden“⁴⁶. Der VfGH führt aus, dass „die Vergabe finanzieller Unterstützungen der öffentlichen Hand an politische Parteien eine wesentliche Voraussetzung für die mit dem Verfassungsgrundsatz der Freiheit der Wahl - nicht bloß theoretisch verheißene, sondern auch - faktisch ermöglichte Chancengleichheit dieser Parteien ist“⁴⁷.

Bei Angelegenheiten des **Wahlrechts** ist insb die Thematik der Erfolgswertgleichheit für die Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen relevant. So hat der VfGH, wie oben angemerkt anders als das BVerfG, geurteilt, dass politische Parteien kein Recht auf den gleichen Erfolgswert einer Stimme für ihre Partei haben.⁴⁸ Daraus folgte, dass der VfGH bei Prüfung der Rechtmäßigkeit von Grundmandat und Sperrklausel keine Bedenken äußerte.⁴⁹ Diese Einschränkung des gleichen Wahlrechts auf den Zählwert ist auf Kritik gestoßen,⁵⁰ so wirft etwa *Nowak* dem VfGH aufgrund dessen Ablehnung einer Erfolgswertgleichheit ein „mangelndes Verständnis über das Wesen der Verhältniswahl“ vor.⁵¹ Außerdem lässt diese Judikatur den Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen gänzlich außer Acht. In Deutschland hat sich hingegen das BVerfG bei der Prüfung von Grundmandat und Sperrklausel neben der Wahlrechtsgleichheit auf die Chancengleichheit politischer Parteien berufen.⁵²

Deutschland

Der Begründung der Chancengleichheit politischer Parteien aus dem Grundgesetz ist in Deutschland ein stark diskutiertes Thema, die Möglichkeiten sind vielfältig.⁵³ Nach *Morlok/Merten* wird sie aus dem Gleichheitssatz des Art 3 Abs 1 GG iVm Art 21 GG und dem Demokratieprinzip aus Art 20 Abs 1 GG abgeleitet.⁵⁴ Judikatur des BVerfG gibt es den Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien

⁴² *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 20.

⁴³ ZB VfSlg 4527/1963.

⁴⁴ ZB VfSlg 18.603/2008.

⁴⁵ Vgl VfSlg 3000/1956; 4527/1963; 7821/1976; 13.839/1994; 14.371/1995; siehe 18.603/2008.

⁴⁶ Vgl VfSlg 4527/1963; 14.803/1997; 18.603/2008; 19.860/2014.

⁴⁷ Vgl VfSlg 18.603/2008.

⁴⁸ Siehe VfSlg 1381/1931 und 3653/1959 im Unterschied zu BVerfGE 1, 208 und 82, 322.

⁴⁹ VfSlg 1381/1931; 3653/1959; 8700/1979; 8852/1990; 12647/1991 (Grundmandat); VfSlg 8852/1980; 14.035/1995; 15.616/1999; 18.036/2006 (Sperrklausel).

⁵⁰ ZB *Neisser*, Bundeswahlrecht und direkte Demokratie (1990); *Nowak*, Grundrechte 401; *Schick*, Art 26, in *Neisser/Handstanger/Schick* (Hrsg), Das Bundeswahlrecht² (1994) 68 (77).

⁵¹ *Nowak*, Grundrechte 408.

⁵² ZB BVerfGE 1, 208; 47, 253; 82, 322; 120, 82.

⁵³ *Kißlinger*, Chancengleichheit 17ff.

⁵⁴ *Morlok/Merten*, Parteienrecht 100; siehe auch *Morlok* in *Dreier*³ Rz 78.

betreffend ua in den Bereichen des Wahlrechts, der Parteienfinanzierung sowie der Wahlwerbung. Interessant ist, dass sich das BVerfG bei der Ableitung des Grundsatzes auf unterschiedliche Bestimmungen stützt, und zwar abhängig davon, um welches Gebiet es sich handelt.⁵⁵ Bei **Wahlrechtsfragen** bedient es sich teilweise der Wahlrechtsgleichheit nach Art 38 Abs 1 GG⁵⁶ (was das Bundestagswahlrecht anbelangt) und des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art 3 Abs 1 GG⁵⁷, aber auch Art 21 Abs 1 GG⁵⁸ sowie kombinierte Ansätze⁵⁹ lassen sich vorfinden – diese Uneinheitlichkeit hat mitunter zu Kritik geführt.⁶⁰

Im Bereich der **Parteienfinanzierung** wurde das Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien grds aus Art 21 Abs 1 GG abgeleitet.⁶¹ Erst später setzte sich ein gleichheitsrechtlicher Begründungsansatz nach Art 3 Abs 1 GG iVm Art 20 GG durch, womit diese demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger eine zentrale Rolle bei der Begründung der Chancengleichheit politischer Parteien aus der Verfassung einnehmen.⁶²

Was **Wahlwerbungsfragen** betrifft, so waren diese entweder im Bereich der Sendezeitenvergabe öffentlich-rechtlicher Fernseh- und Rundfunkanstalten oder der verdeckten Wahlwerbung mit Haushaltsmitteln durch gewählte Organe angesiedelt – die Ableitung ist abermals uneinheitlich, wobei das BVerfG die Chancengleichheit vornehmlich auf Art 21 Abs 1 GG iVm Art 3 Abs 1 GG stützt.⁶³ Wesentlich war die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Chancengleichheit politischer Parteien auf das Vorfeld der politischen Willensbildung durch das BVerfG.⁶⁴ Bei der verdeckten Wahlwerbung stellte es auf Art 21 Abs 1 GG und Art 38 Abs 1 GG ab.⁶⁵

B. Teil II: Neuauflage

Im zweiten Teil wird zuerst gezeigt, dass die Chancengleichheit politischer Parteien einer demokratischen Verfassung wie der österreichischen immanent und für das Funktionieren der Demokratie essentiell ist. Der Dissertation liegt deshalb auch die Annahme zugrunde, dass die Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen ihren Ursprung in Art 1 B-VG hat. Außerdem wird die Bedeutsamkeit kleiner bzw neuer Parteien in einer Demokratie kurz dargestellt. Danach folgt der Versuch, die Chancengleichheit politischer Parteien in Österreich aus der Verfassung abzuleiten, wobei neben Art 1 B-VG auch andere Bestimmungen interessieren. Dabei werden die in Teil I behandelte Rsp und Literatur kritisch beleuchtet, wobei die deutsche Rsp und Literatur insb bei der Auslotung des Schutzbereichs der Chancengleichheit politischer Parteien zu Hilfe genommen wird.

Für *Kelsen*, maßgeblich an der Schöpfung des B-VG beteiligt, war, was Demokratie betrifft, klar: Sie ist „*notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat*“⁶⁶. Damit meinte er, dass politische Willensbildung im Volk sinnvoll nur durch Parteien möglich ist, da nur diese die Einzelinteressen der Bevölkerung

⁵⁵ *Kißlinger*, Chancengleichheit 27ff.

⁵⁶ BVerfGE 34, 81 (98).

⁵⁷ BVerfGE 1, 208 (248).

⁵⁸ BVerfGE 1, 208 (255); 3, 19 (26); 6, 367 (375).

⁵⁹ ZB wahlrechtlicher und parteirechtlicher Ansatz in BVerfGE 1, 208 (242).

⁶⁰ Vgl *Kißlinger*, Chancengleichheit 30ff.

⁶¹ ZB BVerfGE 6, 273 (280); 73, 1 (29); vgl *Kißlinger*, Chancengleichheit 38 (für mehr E siehe dortige FN 172).

⁶² BVerfGE 85, 264; vgl *Kißlinger*, Chancengleichheit 38f; siehe auch schon Sondervotum *Böckenförde*, BVerfGE 73, 40 (103ff).

⁶³ *Kißlinger*, Chancengleichheit 42f.

⁶⁴ BVerfGE 14, 121 (132); vgl *Kißlinger*, Chancengleichheit 43.

⁶⁵ BVerfGE 44, 125 (144).

⁶⁶ *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929) 20.

artikulieren können. Spätestens seit *Leibholz* weiß man allerdings, dass mit dem Begriff „Parteienstaat“ etwas gänzlich anderes gemeint sein kann. So wird darunter auch die *„immer intensivere Aneignung staatlicher Macht und staatlicher Ressourcen durch die etablierten Parteien und die daraus resultierende Bürgerferne der staatlichen Politik“*⁶⁷ verstanden. Demnach werden im Parlament durch die Abgeordneten keine „freien“ Entscheidungen mehr getroffen, sondern nach dem Willen der Parteien entschieden.⁶⁸ Das Parlament verliert seinen ursprünglichen Charakter als *„Institution der autonomen Willensbildung und Entscheidungsfindung“*⁶⁹. Die Idee bzw der Begriff des Parteienstaats nach obiger Definition wurde schon von mehreren Seiten aufgegriffen und spiegelt die „boshafte“ Seite von Parteien wider. So begriff *Leibholz*, wie *Schumpeter*⁷⁰, die *„Gefahr der Oligarchisierung der Parteien“*⁷¹.

Fakt ist, dass Parteien untereinander im Wettbewerb stehen – sind sie doch auf den Zuspruch der Bürgerinnen und Bürger angewiesen.⁷² Der Wettbewerb zwischen politischen Parteien ist geradezu das bedeutendste Mittel, *„den Machthunger der Parteien zu zähmen, ihr Wirken auf die Wünsche der Bürger auszurichten und damit ein zentrales Postulat der Demokratie zu sichern“*⁷³. Nicht nur – der Wettbewerb hat ebenso für die politische Minderheit eine wesentliche Bedeutung. Um wieder auf *Kelsen* zurückzukommen, so ist Wettbewerb gerade deshalb essentiell, da er der Minderheit ermöglichen kann, an die „Macht“ zu kommen. **Eine wesentliche Anforderung Kelsens an die demokratische Ordnung ist nämlich, „daß auch die Minderheit, weil nicht absolut im Unrecht, nicht absolut rechtlos, jederzeit selbst zur Mehrheit werden kann“**⁷⁴.

Hier kommt die politische Chancengleichheit ins Spiel. Denn um den obigen Gedanken weiterzuführen, kann eine Minderheit nur dann „jederzeit“ zur Mehrheit werden, wenn gleiche Chancen für Minderheit und Mehrheit bestehen. Die politische Chancengleichheit im Wettbewerb unter Parteien ist daher unabdingbare Voraussetzung. Dies hat vor allem den Hintergrund, da, wenn man von einem *Schumpeterschen* Parteienbegriff ausgeht, nicht anzunehmen ist, dass etablierte Parteien neue Parteien gleichbehandeln. Im politischen Wettbewerb besteht ähnlich wie im wirtschaftlichen Wettbewerb die Gefahr, dass etablierte Teilnehmer versuchen, sich Vorteile gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen.⁷⁵ Der Chancengleichheit kommt hier demnach eine Schlüsselfunktion zu.

Trotzdem gilt es zu beachten, dass Chancengleichheit alleine noch nicht zu einem funktionierenden Wettbewerb bzw einer funktionierenden Demokratie führt. Vielmehr bedarf es, damit der politische Wettbewerb tatsächlich funktioniert, der ständigen Kontrolle, ob der Grundsatz der Chancengleichheit auch eingehalten wird. Sonst kann sich die obengenannte Gefahr verwirklichen, dass Parteien sich ihre Macht sichern. Geeignetster Kontrolleur ist unzweifelhaft ein Verfassungsgericht – denn nur ein solches kann Entscheidungen des Gesetzgebers in eigener Sache aufheben. So ist nach *Morlok* *„[e]in verstärkter Kontrollzugriff [...] ausnahmsweise aber nicht nur akzeptabel, sondern geboten, wenn die legislative Entscheidung in einer Materie ergeht, in welcher es im Gesetzgebungsprozess am*

⁶⁷ *von Arnim*, DVBl 2016, 1213.

⁶⁸ *Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie (1958) 94ff.

⁶⁹ *Schmidt*, Demokratietheorien. Eine Einführung⁵ (2010) 357; *Leibholz*, Strukturprobleme 94ff.

⁷⁰ *Schumpeter*, Kapitalismus² 399ff, 443ff und 452 – Parteien streben nach selbstsüchtigen Dingen (Interessenbefriedigung, Machterwerb, Machterhalt); siehe auch *Schmidt*, Demokratietheorie⁵ 185.

⁷¹ *Saage*, Demokratietheorien. Historischer Prozess, theoretische Entwicklung, soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung (2005) 266.

⁷² *Kißlinger*, Chancengleichheit 137.

⁷³ *von Arnim*, DVBl 2016, 1215; siehe auch *Morlok*, NVwZ 2005, 157ff.

⁷⁴ *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925) 371; auch der VfGH hat schon einmal festgehalten, dass *„das Vorhandensein politischer Parteien und die Möglichkeit der Änderung der Mehrheitsverhältnisse Auswirkungen des dem B-VG zugrunde liegenden demokratischen Prinzips sind“*; siehe VfSlg 7593/1975; 14.803/1997.

⁷⁵ *Morlok/Merten*, Parteienrecht 98.

„korrigierendes Element gegenläufiger politischer Interessen“⁷⁶ fehlt. In solchen Fragen ist der Rechtsprechung ein *judicial activism* erlaubt⁷⁷. Maßgeblicher Akteur bei Entscheidungen mit fehlender Unabhängigkeit des politischen Systems von sich selbst ist in Deutschland daher das BVerfG.⁷⁸ Die Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen steht daher in einer gewissen Dependenz zur ständigen Kontrolle durch ein Verfassungsgericht.

Abseits der demokratiepolitischen Begründung gibt es weitere Gründe, weshalb die Wahrung der Chancengleichheit, insb kleiner bzw neuer Parteien, für eine Demokratie bedeutsam ist. Folgende Aufgaben werden vorzugsweise von nicht-etablierten Parteien erfüllt.⁷⁹ Einerseits beleben kleine Parteien den Wettbewerb – sie sorgen vor allem dafür, dass Kartellisierungstendenzen etablierter Parteien verhindert bzw jedenfalls vermindert werden. Weiters schreibt man ihnen eine „Agenda-Setting-Funktion“ zu, indem sie neue Konzepte an den Tag bringen bzw von etablierten Parteien vergessene, beiseitegeschobene oder vernachlässigte Themen aufgreifen. Kleine Parteien erhöhen außerdem die Legitimationsfunktion von Wahlen, da durch das Antreten von selbst der winzigsten Partei den wählenden Bürgerinnen und Bürgern eine zusätzliche Alternative geboten wird.

Während der Ursprung des Grundsatzes der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen oben geklärt wird, werden hier die genauen Ableitungen für die Bereiche Parteienfinanzierung, Wahlrecht und Wahlwerbung interessieren. Die Bestimmungen, die bei der Ableitung untersucht werden, ergeben sich einerseits aus der VfGH-Judikatur, andererseits aus kritischer Literatur zu den Entscheidungen und sind die folgenden:

- Demokratieprinzip (Art 1 B-VG)
- Grundsatz der gleichen Wahl (Art 26 Abs 1 B-VG)
- Grundsatz der freien Wahl (Art 26 Abs 1 B-VG)
- Grundsatz der Verhältniswahl (Art 26 Abs 1 B-VG)
- Existenz und Vielfalt politischer Parteien (§ 1 Abs 1 PartG)
- Gleichheitssatz (Art 7 B-VG)
- Freiheit der Meinungsäußerung (Art 10 EMRK)
- Recht auf freie Wahlen (Art 3 1. ZP EMRK)

C. Teil III: Problemfelder

In Teil III werden die Probleme, die sich aufgrund den zuvor herausgearbeiteten rechtlichen Anforderungen der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen ergeben, neu aufgerollt. Darunter fallen Probleme im Bereich des Wahlrechts, der Parteienfinanzierung und der Wahlwerbung. Dabei werden einerseits bisherige Fälle, die in der Rsp des VfGH behandelt wurden, thematisiert und andererseits neue bzw bisher unbeachtete Problemfelder, zB aus Deutschland oder aufgrund neuer Gesetze, aufgezeigt und behandelt.

Im **Wahlrecht** drängt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Erfolgswertgleichheit auf, daran knüpfen Legitimitätsfragen von Grundmandat und Sperrklausel (§§ 100 Abs 1 und 107 Abs 2 NRW auf Bundesebene) an. Da die deutsche Rsp⁸⁰ hier sehr ergiebig ist, wird diese bei der Bearbeitung eine

⁷⁶ BVerfGE 85, 264.

⁷⁷ *Morlok*, NVwZ 2005, 157.

⁷⁸ *Schönberger* in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* 197.

⁷⁹ Vgl für folgende Ausführungen *Köhler*, Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland (2008) 38ff.

⁸⁰ ZB BVerfGE 1, 208; 47, 253; 51, 222; 82, 322; 120, 82.

gehaltvolle Rolle spielen. Was auffällt, sind die unterschiedlichen Herangehensweisen von VfGH und BVerfG. Während das BVerfG bei einem Verhältniswahlssystem verlangt, dass „jeder Wähler mit seiner Stimme auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss“⁸¹ und die Erfolgswertgleichheit regelrecht die aktuellen Diskussionen über das deutsche Wahlsystem bestimmt, ist diese Diskussion in Österreich in den letzten Jahrzehnten nahezu verstummt. Hierzulande hat der VfGH nämlich schon 1931 festgestellt: „[...] zu verlangen, daß jeder Stimme die gleiche Kraft, der gleiche Nutz oder Erfolgswert zukommen müsse, fällt außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechts, ja außerhalb des Bereiches der Möglichkeit. Kein Wahlsystem und besonders nicht das Verhältniswahlssystem, bei dem Träger des Rechts auf verhältnismäßige Vertretung nicht das Individuum, sondern die politische Partei ist, kann einen solchen Nutz- oder Erfolgswert verbürgen“⁸². Verursacher einer Erfolgswertungleichheit, wie etwa das Grundmandat oder die Sperrklausel, haben in Österreich keine Bedenken erzeugt,⁸³ was für kritische Stimmen sorgte.⁸⁴ Inwiefern dabei historische bzw verfassungssystematische Unterschiede die verschiedenartige Auffassung dieses Grundsatzes der beiden Verfassungsgerichte rechtfertigen, und ob eine Begründung einer Erfolgswertgleichheit im österreichischen Verfassungsrecht möglich ist, soll untersucht werden. Interessanter Weise wird auch der umgekehrte Weg, die Reduktion der Wahlrechtsgleichheit auf den Zählwert nach österreichischem Vorbild, in Deutschland gefordert.⁸⁵

Im Bereich der **Parteienfinanzierung** werden neben bisherigen strittigen Regelungen und VfGH-Entscheidungen⁸⁶ insb die 2019 neu erlassenen Bestimmungen zur Parteienfinanzierung untersucht. Wie oben angesprochen, dürfen Parteien pro Kalenderjahr nunmehr höchstens Spenden im Gesamtwert von 750.000 Euro annehmen (§ 6 Abs 1a PartG); eine neue Partei darf maximal 1,5 Mio Euro an Spenden in dem Kalenderjahr lukrieren, in dem sie das erste Mal zB zur Nationalratswahl antreten möchte. So wird es für neue Parteien, die noch keine öffentliche Förderung erhalten, viel schwieriger, sich im Parteiensystem zu etablieren. Es scheint, als würden sich die bestehenden Parteien wie ein Kartell gegen weitere Konkurrenz schützen.⁸⁷

Aber auch eine in Österreich schon außer Kraft getretene Regelung und ihr deutsches Pendant werden interessieren, um zu zeigen, dass das BVerfG seine Rolle als „Kontrolleur“ von Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ernst nimmt, während der VfGH wie so oft auf den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum verweist. So hielt der VfGH etwa fest, dass es im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liege, Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind, von Zuschüssen aus dem PartG auszuschließen.⁸⁸ Zwar sieht der österreichische Gesetzgeber mittlerweile eine Einmalförderung vor, wenn eine Partei bei einer Nationalratswahl mehr als 1 % der gültig abgegebenen Stimmen erreicht hat (§ 1 Abs 3 PartFörG⁸⁹) – warum sich eine solche Regelung aber

⁸¹ BVerfG 129, 300 (318); vgl BVerfG 16, 130 (139); 95, 335 (353).

⁸² VfSlg 1381/1931.

⁸³ VfSlg 1381/1931; 3653/1959; 8700/1979; 8852/1990; 12647/1991 (Grundmandat); VfSlg 8852/1980; 14.035/1995; 15.616/1999; 18.036/2006 (Sperrklausel).

⁸⁴ ZB *Neisser*, Bundeswahlrecht; *Nowak*, Grundrechte 401; *Schick* in *Neisser/Handstanger/Schick*² 77.

⁸⁵ Vgl zB *Nohlen*, Die Politik des Sonderweges. Wahlsysteme als Rechtsfrage, in *Armingeon* (Hrsg), Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie (2013) 527 (539f).

⁸⁶ ZB VfSlg 14.803/1997; 18.603/2008; 19.860/2014; 20.091/2016; 20.134/2017; 20.168/2017; zB wurden höheren Sanktionen bei Wahlkampfkostenüberschreitungen gefordert, wie etwa eine Kürzung der Parteienförderung im nächsten Jahr, siehe dazu *salzburg24.at*, NEOS fordern hohe Strafen für Wahlkampfkostenüberschreitung <https://www.salzburg24.at/news/welt/neos-fordern-hohe-strafen-fuer-wahlkampfkostenueberschreitung-60495775> (abgefragt am 7.10.2019).

⁸⁷ *Stelzer*, Grundzüge des Öffentlichen Rechts⁴ (2019) 28.

⁸⁸ VfSlg 11.944/1989; vgl auch *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 85.

⁸⁹ Parteien-Förderungsgesetz 2012 (PartFörG) BGBl I 57/2012 idF BGBl I 31/2019.

nicht nach dem Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien ergeben sollte, ist fraglich.⁹⁰ In Deutschland hingegen hat das BVerfG den Ton angegeben. So erklärte es eine Regelung für verfassungswidrig, nach welcher nur Parteien, die im Bundestag vertreten sind, ein Stück vom Bundeshaushaltskuchen abbekommen.⁹¹ Auch die daran anschließende Regelung, dass jene Parteien, die mindestens 2,5 % der Stimmen bei den Bundestagswahlen erhalten haben, Mittel bekommen, war dem BVerfG nicht genug und daher schrieb es eine Mindestgrenze von 0,5 % für den Anspruch auf Wahlkampfkostenerstattung vor.⁹²

Im Bereich der **Wahlwerbung** gibt es verschiedene Problemfelder: die Vergabe von Sendezeiten im Rundfunk, die Einhaltung eines Neutralitätsgebots und einzelne Wahlwerbungsfragen. Noch ungeklärt ist die Frage, nach welchen Kriterien man festlegt, ab wann eine Partei darauf Anspruch hat, bei redaktionell gestalteten Programmen im Vorfeld von Wahlen (zB zu den ORF-Sommergesprächen) eingeladen zu werden.⁹³ Zwar hat der ORF generell über alle Parteien zu berichten, die sich für eine Nationalratswahl bewerben,⁹⁴ jedoch haben politische Parteien grds keinen Anspruch auf Präsenz in einer bestimmten Sendung.⁹⁵ Im ORF-G gibt es dazu keine eindeutige Regelung – man stellt bisher auf den Klubstatus einer Partei in der aktuellen Gesetzgebungsperiode ab.⁹⁶ Solch eine Lösung ist aus vielerlei Gründen bedenklich. Es könnte zB passieren, dass eine Partei mit Klubstatus „*zwischenzeitig bis zur Bedeutungslosigkeit herabgesunken*“ ist, eine neue, nicht im Parlament vertretene Partei aber indessen so erstarkt ist, dass sie eine weit größere Chance auf den Einzug in den Nationalrat hat.⁹⁷ Ähnlich diskutabel wie die Entscheidung über die Einladung zu den ORF-Sommergesprächen in Österreich ist die Sendezeitenvergabe in „redaktionell gestalteten Sendungen“ in Deutschland. So werden dort zB zum Kanzlerduell nur die beiden Kandidatinnen bzw Kandidaten jener Parteien eingeladen, die eine realistische Chance auf die Stellung des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin haben. Es muss hier aber unterschieden werden, dass das Kanzlerduell auf einem „*schlüssigen und folgerichtig umgesetzten journalistischen Konzept*“⁹⁸ beruht, und somit nicht, wie etwa die ORF-Sommergespräche in Österreich, zur Selbstdarstellung der Parteien dient.

Die Feststellung der politischen Bedeutung einer Partei, die aktuell nicht im Nationalrat vertreten ist, gestaltet sich jedoch als schwierig. *Wieser* zählt einige mögliche Anhaltspunkte auf: Meinungsumfragen, Zeitdauer des Bestehens, Kontinuität, Mitgliederzahl, Umfang und Ausbau des Organisationsnetzes, Finanzaufkommen durch Beiträge und Spenden, jüngste Wahlerfolge bei Wahlen zu anderen Vertretungskörpern als dem Nationalrat – jedoch stellt er fest, dass all diese Kriterien für sich allein genommen nicht jedem „Typ“ von politischer Partei gerecht werden.⁹⁹ Bei dieser Thematik spielt auch mit, dass, obwohl einzelne Parteien bei der Vergabe staatlicher Ressourcen für den Wahlkampf (zB Plakatierungsflächen) nicht gegenüber anderen bevorzugt werden dürfen, Abstufungen nach der verhältnismäßigen Vertretung im jeweiligen Vertretungskörper gestattet

⁹⁰ Siehe auch *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 85.

⁹¹ BVerfGE 20, 56 (117ff).

⁹² BVerfGE 24, 300 (350ff); vgl auch *von Arnim*, Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien - und was daraus folgt (2011) 52.

⁹³ Siehe auch in dem Zusammenhang VfGH 30.11.2017, G 235/2017 (zwar geht es hier um den Anspruch zur Klubbildung, Anlass für den Individualantrag war aber ua auch die Nichteinladung einer Partei zu den ORF-Sommergesprächen mangels Klubstatus).

⁹⁴ RFK 29.11.1994, RfR 1995, 32; vgl *Kassai*, it-law.at 2008, 12.

⁹⁵ VfSlg 15.094/1998; vgl *Kassai*, it-law.at 2008, 12.

⁹⁶ ORF-Gesetz (ORF-G) BGBl 379/1984 idF BGBl I 61/2018; zB *derstandard.at*, Verfassungsrechtler Berka: ORF-Auftritte nur für Klubs überholt <https://www.derstandard.at/story/2000063436974/verfassungsrechtler-berka-orf-auftritte-nur-fuer-klubs-ueberholt> (abgefragt am 7.10.2019).

⁹⁷ Vgl *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 22.

⁹⁸ Vgl BVerfGE 82, 54 (58); siehe *Morlok/Merten*, Parteienrecht 117.

⁹⁹ *Wieser* in *Korinek/Holoubek* Rz 22.

sind.¹⁰⁰ In Deutschland ist die Feststellung der politischen Bedeutung einer Partei in §§ 5 Abs 1 S 3, 18 Abs 3 S 1 Nr 1, 2 und 3 dt PartG vorgesehen, welche auf die Anzahl erlangter Stimmen bei Wahlen und der Zuwendung von Mitglieds- bzw Mandatsträgerbeiträgen und Spenden abstellen.¹⁰¹ Allerdings dürfen andere Kriterien nicht restlos außer Betracht gelassen werden,¹⁰² so wird zB auch die Heranziehung von Wahlprognosen bei der Vergabe von Sendezeiten im Rundfunk erörtert.¹⁰³ In Bezug auf die Zurverfügungstellung von kostenlosen Sendezeiten für Parteien, welche in Österreich 2002 ein Ende fand,¹⁰⁴ müssen in Deutschland öffentliche Rundfunkanstalten, aber ebenso private – sofern sie Werbezeiten anbieten –, nach § 5 Abs 1 S 1 dt PartG gleichbehandeln.¹⁰⁵ Eine Abstufung je nach der Bedeutung einer Partei ist jedoch möglich (§ 5 Abs 1 S 2-4 dt PartG). So erhalten kleine Parteien bei Fernsehsendezeiten im Wahlkampf noch einen Mindestanteil an Sendezeit (§ 5 Abs 1 S 2 dt PartG).¹⁰⁶

Was das Neutralitätsgebot im Wahlkampf anbelangt, so ist dieses aus dem deutschen Diskurs bekannt. Um die Chancengleichheit auch im Wahlkampf zu wahren und zu verhindern, dass zB Amtsträgerinnen oder Amtsträger sich gegen bestimmte Parteien aussprechen bzw sich selbst mit einer Partei identifizieren, hat die dt Rsp ein Neutralitätsgebot für staatliche Amtsinhaberinnen bzw Amtsinhaber im Zusammenhang mit Wahlen entwickelt¹⁰⁷ – dieses soll einen Amtsbonus verhindern. Selbst die Regierung muss sich in Wahlkampfzeiten mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit zurückhalten.¹⁰⁸ In Österreich besteht zwar kein Gebot der Zurückhaltung von Regierungsinseraten in Wahlkampfzeiten, jedoch hat der VfGH aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl eine Äquidistanzpflicht staatlicher Organe abgeleitet. Demnach ist bei amtlichen Informationsschreiben im Vorfeld von Wahlen ein „*besonders Maß an Äquidistanz*“ gegenüber wahlwerbenden Parteien zu wahren; so darf zB ein amtierender Bürgermeister in einem amtlichen Schreiben an die Haushalte der Gemeinde nicht andere Kandidatinnen bzw Kandidaten verunglimpfen.¹⁰⁹ Ob eine Reichweite ähnlich dem deutschen Neutralitätsgebot auch in Österreich notwendig bzw möglich ist, wird analysiert.

D. Teil IV: Problemlösungen

In Teil IV werden mögliche Lösungen zu den in Teil III genannten Problemen behandelt. Bevor auf Detaillösungen zu den verschiedenen Problemkreisen (Wahlrecht, Parteienfinanzierung, Wahlwerbung) eingegangen wird, werden allgemeine Lösungsvorschläge zur Sicherung der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen erarbeitet.

¹⁰⁰ VfSlg 4527/1963; vgl *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 370; siehe in dem Zusammenhang auch zB VfSlg 20.044/2016.

¹⁰¹ Vgl *Morlok/Merten*, Parteienrecht 105f.

¹⁰² BVerfGE 14, 121 (137ff); 24, 300 (355); vgl *Morlok/Merten*, Parteienrecht 117.

¹⁰³ *Morlok/Merten*, Parteienrecht 109 – diese nennen zB Mitgliederzahl, Umfang und Ausbau des Organisationsnetzes, Regierungsbeteiligungen in Bund und Ländern, Präsenz in Parlamenten und repräsentative Umfragen (Prognosen) als mögliche zusätzliche Kriterien; *Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung. Handkommentar (2011) § 5 Rz 31.

¹⁰⁴ BGBl I 83/2001; siehe *Wieser in Korinek/Holoubek* Rz 22.

¹⁰⁵ *Morlok/Merten*, Parteienrecht 116f.

¹⁰⁶ *Morlok/Merten*, Parteienrecht 115.

¹⁰⁷ *Morlok/Merten*, Parteienrecht 102; siehe weitere Nachweise in dortiger FN 21, zB BVerfGE 136, 323; 138, 102; 148, 11.

¹⁰⁸ *Morlok/Merten*, Parteienrecht 102f; BVerfGE 44, 125 (154f); BVerfGE 138, 102 (111, 114f).

¹⁰⁹ ZB VfSlg 17.418/2004; 20.006/2015; vgl *Berka*, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium⁷ (2018) Rz 519.

Allgemein

Wie zu Beginn erwähnt wurde, ist eine sinnvolle Kontrolle der Chancengleichheit nur dann gegeben, wenn ein Kontrollorgan tatsächliche Instrumente besitzt. Bei der Überwachung der Einhaltung der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen kommt einzig der VfGH als tauglicher Kontrolleur des Gesetzgebers (und der Verwaltung) in Betracht. Diese Rolle wird angelehnt an das teilweise „judicial activism“ verfolgende BVerfG diskutiert, wobei auch auf die Unterschiede der beiden Gerichte eingegangen wird.¹¹⁰ So wird dem VfGH nachgesagt, dass er eine strikt am Verfassungstext bleibende, den Grundsätzen der historischen Verfassungsinterpretation entsprechende Auslegung betreibt,¹¹¹ inhaltliche Wertungen im Sinne eines „judicial self-restraint“ demnach meidet.¹¹² Das BVerfG übt sich im Gegensatz dazu mit inhaltlichen Wertungen nicht in Zurückhaltung¹¹³ und muss sich den Vorwurf gefallen lassen, dass es ihm am „notwendigen Respekt“ gegenüber den Kompetenzen anderer Verfassungsorgane, wie etwa dem Gesetzgeber, mangelt.¹¹⁴

Eine andere, zwar zugegebenermaßen ausgefallene, aber deshalb nicht uninteressante Idee zur Sicherung der Chancengleichheit bietet die Einsetzung eines unabhängigen Organs, etwa eines gelosten Bürgerrates, um ein Neutralitätsdefizit bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache zu verhindern.¹¹⁵ So könnte fern von Partei(selbst)interessen über heikle Themenbereiche betreffend Wahlrecht, Parteienfinanzierung, Wahlwerbung, etc eine unabhängige Entscheidung forciert werden. Inwiefern die Einsetzung eines solchen Organs sinnvoll ist und ob dies verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist, wird kurz angerissen.

Detaillösungen

Der Abschnitt Detaillösungen wird wieder nach den obigen Themengebieten strukturiert, wobei manche Bereiche ausgiebiger behandelt werden als andere, je nachdem, wie viel Material und Lösungsbedarf jeweils vorhanden ist. Außerdem ist den Bereichen Parteienfinanzierung und Wahlwerbung nicht immer von vornherein klar, ob und welche etwaigen Problemlösungen notwendig sind – diese werden im Zuge der Ausarbeitung der Dissertation allenfalls noch ergänzt.

Zuerst werden im Bereich des **Wahlrechts** verschiedene Alternativen zur Herstellung einer möglichst gleichen Erfolgswertgleichheit vorgeschlagen und analysiert, welche aber keine Parteienzersplitterung begünstigen. Dabei handelt es sich einerseits um schon einmal aktiv im Parlament diskutierte Systeme,

¹¹⁰ ZB mit *Holoubek*, Wechselwirkungen zwischen österreichischer und deutscher Verfassungsrechtsprechung, in *Merten* (Hrsg), Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Österreich (2008) 85; *Wiederin*, Verfassungsinterpretation in Österreich, in *Lienbacher* (Hrsg), Verfassungsinterpretation in Europa (2011) 81; *Jestaedt*, Verfassungsinterpretation in Deutschland, in *Lienbacher* (Hrsg), Verfassungsinterpretation in Europa (2011) 5.

¹¹¹ *Scheuner*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, DÖV 1980, 473 (474); vgl *Korinek*, Bericht von Professor Dr. Karl Korinek, in *Korinek/Müller/Schlaich* (Hrsg), Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. Besteuerung und Eigentum (1981) 7 (39).

¹¹² ZB *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung II. Raumordnung, demokratischer Prozeß und Rechtsschutz (1978) 254ff; vgl *Korinek* in *Korinek/Müller/Schlaich* 39 und 32 mwN.

¹¹³ *Vogel*, Videant iudices! Zur aktuellen Kritik am Bundesverfassungsgericht, DÖV, 665 (666 ff); vgl *Korinek* in *Korinek/Müller/Schlaich* 40.

¹¹⁴ *Delbrück*, Quo vadis Bundesverfassungsgericht? - Überlegungen zur verfassungsrechtlichen und verfassungsfunktionalen Stellung des Bundesverfassungsgericht, in *Delbrück/Ipsen/Rauschnig* (Hrsg), Recht im Dienst des Friedens. Festschrift für Eberhard Menzel zum 65. Geburtstag am 21. Januar 1976 (1975) 83 (87f); vgl *Korinek* in *Korinek/Müller/Schlaich* 40.

¹¹⁵ *Buchstein*, Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie, ZParl 2013, 384 (399).

andererseits um Ideenimporte aus der deutschen Literatur. So hat etwa *Kelsen* bei der Schaffung des B-VG für einen Einheitswahlkreis plädiert, in dem nach ihm „*das Prinzip der Verhältnismäßigkeit am idealsten verwirklicht werden könne und nur jene Stimmensummen verloren gehen, die kleiner sind als die Wahlzahl – der Wahlkreiseinteilung nach dem Territorialprinzip stand er kritisch gegenüber, konnte sich aber nicht durchsetzen*“¹¹⁶. Eine andere Alternative wurde nach der Wahlrechtsreform 1970 vorgeschlagen, und zwar, dass das Bürgerzahlprinzip durch eine fixe Wahlzahl von 25.000 Stimmen abgelöst werden sollte.¹¹⁷ Das hätte mit sich gebracht, dass die Zahl der Abgeordneten nicht mehr von vornherein festgestanden, sondern von der Zahl der abgegebenen Stimmen abhängig gewesen wäre – jedenfalls hat sich dieser Vorschlag nicht durchgesetzt. Schließlich wird die Einführung eines Rangfolgewahlsystems oder Alternativstimmenswahlsystems diskutiert, wobei letzteres schon einmal in Deutschland gefordert wurde.¹¹⁸ Mit der Einführung eines Rangfolgewahlsystems hätten die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, nicht nur eine Partei zu wählen, sondern ihre Stimmen auf dem Stimmzettel zu reihen. Wenn die erstpräferierte Partei die Sperrklausel nicht überwindet, würde die Stimme der zweitpräferierten Partei zugutekommen. Dieser Vorgang würde zu einem gleichen Erfolgswert führen (mit Ausnahme der Unterschiede aufgrund einer allfälligen Wahlzahl).

In Bezug auf die **Parteienfinanzierung** wird neben möglichen Lösungsvorschlägen für die sich aus Teil III ergebenden Probleme die Sinnhaftigkeit weitergehender Kompetenzen von Rechnungshof und UPTS diskutiert.¹¹⁹ So könnten die im Nationalrat vertretenen Parteien durch die Parteiengesetznovelle 2019 gar als Staatsorgane gelten, weshalb deren Gebarung der gänzlichen Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen müsste.¹²⁰ Auch eine Reduktion der notwendigen Stimmen (bisher mehr als 1 %) für den Erhalt der Einmalförderung nach § 1 Abs 3 PartFörG wird diskutiert.

Im Bereich der **Wahlwerbung** werden mögliche Messparameter der „gesellschaftlichen Verankerung“ oder „Bedeutung in der Gesellschaft“ einer Partei thematisiert, wobei eine gewisse Sinnhaftigkeit in der Einbeziehung von Wahlprognosen gesehen wird. Auch eine stärkere Ausprägung eines Neutralitätsgebots wird erörtert, welche einen Beitrag für die Sicherung der Chancengleichheit im Vorfeld von Wahlen leisten könnte.

VII. Vorläufige Gliederung

Einleitung

- 1) Problemaufriss
- 2) Forschungsstand und Forschungsfragen
- 3) Methode
- 4) Abgrenzungen

¹¹⁶ *Neisser*, Bundeswahlrecht 76.

¹¹⁷ RV 138 BlgNR 12. GP; vgl *Nowak*, Grundrechte 401.

¹¹⁸ *Speckmann*, 5%-Klausel und subsidiäre Wahl, ZPR, 198; *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1983 (1985); BVerfGE 146, 327; vgl *Radatz*, Wasted votes - Zeit aufzuräumen? *juridikum* 2018, 514 (523).

¹¹⁹ *Stelzer*, Der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat, in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* (Hrsg), Die Organisation des Verfassungsstaats (2019) 435.

¹²⁰ Vgl *Stelzer*, Grundzüge⁴ 28.

Teil I: Bestandsaufnahme

- 1) Österreich
 - a) Judikatur
 - b) Literatur und Kritik
 - c) Zwischenergebnis
- 2) Deutschland (zusammenfassend)

Teil II: Neuauflage

- 1) Relevanz der Chancengleichheit
 - a) Demokratiepolitische Vorüberlegungen
 - b) Bedeutsamkeit kleiner bzw neuer Parteien
- 2) Realisierung der Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen in Österreich
 - a) Demokratieprinzip (Art 1 B-VG)
 - b) Grundsatz der gleichen Wahl (Art 26 Abs 1 B-VG)
 - c) Grundsatz der freien Wahl (Art 26 Abs 1 B-VG)
 - d) Grundsatz der Verhältniswahl (Art 26 Abs 1 B-VG)
 - e) Existenz und Vielfalt politischer Parteien (§ 1 Abs 1 PartG)
 - f) Gleichheitssatz (Art 7 B-VG)
 - g) Freiheit der Meinungsäußerung (Art 10 EMRK)
 - h) Recht auf freie Wahlen (Art 3 1. ZP EMRK)

Teil III: Problemfelder

- 1) Wahlrecht
 - a) Grundmandat
 - b) Sperrklausel
 - c) Wahlkreiseinteilung und Wahlzahl
- 2) Parteienfinanzierung
 - a) Spendenobergrenze
 - b) Einmalförderung Nationalratswahl
- 3) Wahlwerbung
 - a) Belangsendungen
 - b) Redaktionell gestaltete Sendungen
 - c) Neutralitätsgebot
- 4) Zwischenergebnis

Teil IV: Problemlösungen

- 1) Allgemein
 - a) Kontrollverstärkung durch VfGH
 - b) Bürgerrat
- 2) Detaillösungen für Probleme aus Teil III
 - a) Wahlrecht
 - b) Parteienfinanzierung
 - c) Wahlwerbung
- 3) Ausblick

Conclusio

VIII. Zeitplan

WS 2018	Themenfindung; Recherche
SS 2019	Entwurf des Exposé; Teilnahme am Symposium „Parteien und Wahlen“ am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF), Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 5.4. – 6.4.2019
WS 2019	Absolvierung der Pflicht-LV des Doktoratsstudiums; Fertigstellung und Einreichung des Exposé
SS 2020 (März) - SS 2021 (Mai)	Mutterschutz und Karenz
SS 2021	Teil I
WS 2021	Teil II
SS 2022	Teil III; Teilnahme an der Graduiertenkonferenz im Bereich Parteienwissenschaften, PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Februar 2022; uU Forschungsaufenthalt
WS 2022	Teil IV; Überarbeitung der Rohfassung
SS 2023	Fertigstellung; Defensio

IX. Literaturverzeichnis

- Berka*, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in *Merten/Berka/Depenheuer/Degenhart* (Hrsg), Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat. VVDStRL 55. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Wien vom 4. bis 7. Oktober 1995 (1996) 48.
- Berka*, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium⁷ (2018).
- Buchstein*, Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie, ZParl 2013, 384.
- Delbrück*, Quo vadis Bundesverfassungsgericht? - Überlegungen zur verfassungsrechtlichen und verfassungsfunktionalen Stellung des Bundesverfassungsgericht, in *Delbrück/Ipsen/Rauschnig* (Hrsg), Recht im Dienst des Friedens. Festschrift für Eberhard Menzel zum 65. Geburtstag am 21. Januar 1976 (1975) 83.
- Feik*, Öffentliche Verwaltungskommunikation (2007).
- Ferreau*, Die Sanktionierung von Parteien und das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, DÖV 2017, 494.
- Fried*, Die Verfassungsmäßigkeit der Reststimmenverteilung, JBl 1931, 120.
- Grabenwarter*, Die Freiheit der Wahl im „postfaktischen“ Zeitalter, in *Berka/Holoubek/Leitl-Staudinger* (Hrsg), Elektronische Medien im „postfaktischen“ Zeitalter (2019) 85.
- Hörtenhuber/Mayrhofer*, Die Freiheit der Wahlwerbung, in *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank* (Hrsg), Festschrift für Gerhart Holzinger (2017) 383.
- Holoubek*, Wechselwirkungen zwischen österreichischer und deutscher Verfassungsrechtsprechung, in *Merten* (Hrsg), Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Österreich (2008) 85.
- J. Ipsen*, Parteiengesetz. Kommentar² (2018).
- J. Ipsen*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht 1³⁰ (2018).
- Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1983 (1985).
- Jestaedt*, Verfassungsinterpretation in Deutschland, in *Lienbacher* (Hrsg), Verfassungsinterpretation in Europa. Heinz-Schäffer-Gedächtnissymposium (2011) 5.
- Jülich*, Chancengleichheit der Parteien. Zur Grenze staatlichen Handelns gegenüber den politischen Parteien nach dem Grundgesetz (1967).
- Kassai*, Politische Werbung im Fernsehen, it-law.at 2008.
- Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925).
- Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929).
- Kier*, Grundmandat und Splitterpartei, ZÖR 1931, 279.
- Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit (1998).
- Köhler*, Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland 133 (2008).

Koja, Wahlrecht und Gleichheitssatz, ÖVwA 1964, 1.

Korinek, Bericht von Professor Dr. Karl Korinek, in *Korinek/Müller/Schlaich* (Hrsg), Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. Besteuerung und Eigentum. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Innsbruck vom 1. bis 4. Oktober 1980 (1981) 7.

Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie (1958).

Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung. Handkommentar (2011).

Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt. Kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts (1975).

Mantl, Staatliche Parteienfinanzierung und Bundesverfassung, ÖJZ 1969, 421.

Meinel, Chancengleichheit oder Kooptation? Der Zugang kleiner Parteien zur Bundestagswahl, ZParl 2010, 67.

Morlok, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157.

Morlok, Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen, in *Gehne/Spier* (Hrsg), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann (2010) 19.

Morlok, Art 21, in *Dreier* (Hrsg), Grundgesetz. Kommentar. Bd II. Artikel 20 - 82³ (2015).

Morlok/Jürgensen, Faktische Chancengleichheit – insbesondere im Recht der politischen Parteien, JZ 2018, 695.

Morlok/Merten, Parteienrecht (2018).

Neisser, Bundeswahlrecht und direkte Demokratie (1990).

Nohlen, Die Politik des Sonderweges. Wahlsysteme als Rechtsfrage, in *Armingeon* (Hrsg), Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie (2013) 527.

Nowak, Politische Grundrechte (1988).

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019).

Pernthaler, Raumordnung und Verfassung II. Raumordnung, demokratischer Prozeß und Rechtsschutz (1978).

Pfeifer, Wahlrecht und Wahlreform. Eine verfassungsrechtliche und rechtsvergleichende Studie, JBl 1970, 453.

Radatz, Wasted votes - Zeit aufzuräumen? *juridikum* 2018, 514.

Sage, Demokratietheorien. Historischer Prozess, theoretische Entwicklung, soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung (2005).

Scheuner, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, DÖV 1980, 473.

Schick, Art 26, in *Neisser/Handstanger/Schick* (Hrsg), Das Bundeswahlrecht² (1994) 68.

Schmidt, Demokratietheorien. Eine Einführung⁵ (2010).

Schönberger, Unabhängigkeit von sich selbst? in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* (Hrsg), Die Organisation des Verfassungsstaats (2019) 191.

Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie² (1950).

Spanner, Die politischen Rechte und Pflichten, DRdA 1968, 57.

Speckmann, 5%-Klausel und subsidiäre Wahl, ZPR, 198.

Stelzer, Parteienfinanzierung und Chancengleichheit in der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, in *Häberle/Morlok/Skouris* (Hrsg), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos. Zum 70. Geburtstag am 5. Mai 2003 (2003) 656–671.

Stelzer, Der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat, in *Krüper/Bock/Heinig/Merten* (Hrsg), Die Organisation des Verfassungsstaats (2019) 435.

Stelzer, Grundzüge des Öffentlichen Rechts⁴ (2019).

Thienel, Die Finanzierung politischer Parteien in Österreich, in *Manssen* (Hrsg), Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Bestandsaufnahme und europäische Perspektive (2008) 49.

Vogel, Videant iudices! Zur aktuellen Kritik am Bundesverfassungsgericht, DÖV, 665.

von Arnim, Wahlgesetze. Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, JZ 2009, 813.

von Arnim, Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien - und was daraus folgt (2011).

von Arnim, Parteienstaat oder Parteiendemokratie? DVBl 2016, 1213.

Waldstein, Wahlrechtsreform und Verfassung, Der Staatsbürger 1970, 1.

Wiederin, Verfassungsinterpretation in Österreich, in *Lienbacher* (Hrsg), Verfassungsinterpretation in Europa. Heinz-Schäffer-Gedächtnissymposium (2011) 81.

Wieser, Kommentar zu § 1 ParteienG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (5. Lfg. 2002).

Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht (2005).

Wittmann, Rundfunkfreiheit. Öffentlichrechtliche Grundlagen des Rundfunks in Österreich (1981).