Urteilskopf

124 I 55

8. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 1. April 1998 i.S. Evangelische Volkspartei Freiburg (EVP) gegen Staatsrat des Kantons Freiburg (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Staatliche Beiträge an Parteien anlässlich von Wahlen, Art. 4 BV, Stimm- und Wahlfreiheit.

Stimm- und Wahlfreiheit sowie Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot; Neutralitätsgebot bei Interventionen des Gemeinwesens (E. 2); Bedeutung der Rechtsgleichheit im Bereiche der politischen Rechte (E. 5a).

Gründe für unterschiedliche Behandlung von Parteien entsprechend dem Umfang der Wahlerfolge bei staatlichen Beitragsleistungen anlässlich von Wahlen (E. 5b und 5c).

Die Rückerstattung der Kosten für den Druck von Wahllisten auf Parteien zu beschränken, die im Wahlkreis mindestens 7,5% der Listenstimmen erreichen, ist verfassungsrechtlich nicht haltbar (E. 6).

Der Ausschluss kleiner Parteien von der staatlichen Unterstützung an den Wahlkampf, die keine 5 Sitze im Grossen Rat erringen, hält vor der Stimm- und Wahlfreiheit nicht stand (E. 7).

Regeste (fr):
Contributions étatiques aux partis politiques pour leurs frais électoraux; art. 4 Cst.; liberté de vote et d'élection.

Liberté de vote et d'élection, principe d'égalité et interdiction de toute discrimination; devoir de neutralité lors d'interventions de la collectivité publique (consid. 2); portée de l'égalité de traitement dans le domaine des droits politiques (consid. 5a).

Conditions auxquelles il peut se justifier de traiter différemment les partis, en fonction de leur succès électoral, s'agissant de la fixation du montant des contributions étatiques dues pour leurs frais électoraux (consid. 5b et c).

Viole la Constitution le fait de limiter le remboursement des frais d'impression des listes électorales aux seuls partis ayant obtenu au moins 7,5% des suffrages de liste par circonscription électorale (consid. 6).

Est incompatible avec la liberté de vote et d'élection le refus de toute contribution publique aux petits partis n'ayant pas obtenu au moins 5 sièges lors de l'élection du Grand Conseil (consid. 7).

Regesto (it):
Contributi statali a partiti politici per le spese sostenute in vista di un'elezione; art. 4 Cost.; libertà di voto e di elezione.

Libertà di voto e di elezione, principio dell'uguaglianza e divieto di discriminazione; obbligo di neutralità in caso di interventi della collettività pubblica (consid. 2); portata del principio dell'uguaglianza di trattamento nell'ambito dei diritti politici (consid. 5a).

Condizioni per un differenziato trattamento dei partiti, in funzione del successo elettorale, nello stabilire l'ammontare dei contributi statali per le elezioni (consid. 5b e c).

È contrario alla Costituzione limitare il rimborso delle spese per la stampa delle liste elettorali ai soli partiti che hanno ottenuto almeno 7,5% dei suffragi spettanti alle liste per circondario elettorale (consid. 6).

Rifiutare il contributo pubblico a piccoli partiti che non hanno ottenuto almeno 5 seggi all'elezione del Gran Consiglio è incompatibile con la libertà di voto e di elezione (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 56

BGE 124 I 55 S. 56

Am 17. November 1996 fanden im Kanton Freiburg die Gesamterneuerungswahlen für den Grossen Rat statt. Die Evangelische Volkspartei des Kantons Freiburg (EVP) beteiligte sich an dieser Wahl mit eigenen Listen in den Wahlkreisen Saane-Land, See und Sense. In keinem dieser Bezirke errang sie einen Sitz. Im einzelnen erzielte sie folgende Resultate (vgl. Beschluss des Staatsrates des Kantons Freiburg vom 25. November 1996 über das Ergebnis der Wahlen vom 17. November 1996, Avis officiels, 1996 S. 2132 ff.). Wahlkreis Sitze Gültige Stimmen Stimmen EVP EVP in%
Saane-Land 26 308'222 1'525 0,49
Sense 21 225'745 1'234 0,55
See 15 105'856 2'033 1,92
Nach der Wahl ersuchte die EVP den Staatsrat des Kantons Freiburg darum, es seien ihr die Kosten für den Druck der Wahllisten zu erstatten und ein Beitrag an die Kosten des Wahlkampfes auszurichten. Der Staatsrat wies dieses Ersuchen ab. Er führte aus, dass nach dem Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte des Kantons Freiburg (GABR, kant. Gesetzessammlung 115.1) ein Beitrag an die Druckkosten der Wahllisten nur bei Erreichen des Quorums von 7,5% und ein Beitrag an die Wahlkampagne nur beim Gewinn von 5 Sitzen im Grossen Rat ausgerichtet werde. Da diese Voraussetzungen nicht erfüllt seien, habe die EVP keinen Anspruch auf eine Kostenrückerstattung.

BGE 124 I 55 S. 57

Gegen diesen Entscheid des Staatsrates hat die Evangelische Volkspartei beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Sie macht im wesentlichen geltend, das Erfordernis staatlicher Neutralität bei Wahlen gebiete die Gleichbehandlung der politischen Gruppierungen; die Freiburger Regelung benachteilige in verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Weise die kleineren Parteien. Sie rügt eine Verletzung von Art. 4 BV und der Stimm- und Wahlfreiheit. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut, soweit es darauf eingetreten ist, und hebt den angefochtenen Entscheid auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf den Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot im Sinne von Art. 4 BV im Zusammenhang mit der Stimm- und Wahlfreiheit (vgl. zu den folgenden Erwägungen Urteil des Bundesgerichts vom 12. September 1996 i.S. Z. gegen Kanton Freiburg, in ZBl 98/1997 S. 355 E. 3a). a) Das ungeschriebene Bundesverfassungsrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit räumt dem Stimmbürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt werde, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 121 I 138 E. 3 S. 141, mit Hinweisen). Daraus folgt, dass jeder Stimmbürger bei gegebenen Voraussetzungen mit gleichen

Chancen als Wähler oder Kandidat an einer Wahl soll teilnehmen können. Desgleichen soll die Teilnahme von Parteien an Wahlen unter gleichen Bedingungen möglich sein. Insofern bilden das Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot einen Bestandteil der Stimm- und Wahlfreiheit (vgl. BGE 113 Ia 291 E. 3a S. 294; TOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss. Zürich 1988, S. 4 ff.). Zudem soll der Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 113 Ia 291 E. 3a S. 294; vgl. GEROLD STEINMANN, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 256, mit weitern Hinweisen).
In bezug auf Wahlen im besondern schliesst die Rechtsprechung eine behördliche Intervention im Wahlkampf und einen Eingriff in den Prozess der freien Meinungsbildung grundsätzlich aus. Die Behörden haben bei Wahlen keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen, es kommt ihnen keine Beratungsfunktion zu. Es ist zu

verhindern, dass sich der Staat im Wahlkampf auch nur indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellt; die Behörde hat sich parteipolitisch neutral zu verhalten und darf sich nicht mit einzelnen Gruppen oder Richtungen identifizieren (BGE 113 Ia 291 E. 3b S. 296; BGE 118 Ia 259 E. 3 S. 262; BGE 117 Ia 452 E. 3c S. 457; ZBl 97/1996 S. 223; ZBl 96/1995 S. 469; vgl. STEINMANN, a.a.O., S. 265 f.). Von einer eigentlichen Intervention des Gemeinwesens im Wahlkampf hat die Rechtsprechung ein indirektes Eingreifen in Form von Unterstützungen und Hilfeleistungen unterschieden. Solche sind in einem gewissen Umfang regelmässig unabdingbar, damit Wahlen ordnungsgemäss durchgeführt werden können. Sie müssen allerdings mit Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wähler neutral sein und dürfen nicht einzelne Kandidaten oder Parteien und Gruppierungen bevorzugen oder benachteiligen (BGE 113 Ia 291 E. 3c S. 297; BGE 118 Ia 259 S. 263; BGE 117 Ia 452 S. 457; ZBl 96/1995 S. 469; vgl. STEINMANN, a.a.O., S. 267). Sie müssen zudem mit dem Grundsatz der zuverlässigen und unverfälschten Kundgabe des freien Willens der Stimmbürger vereinbar sein.
b) Im vorliegenden Fall erachtet die Beschwerdeführerin Art. 4 BV und die Wahl- und Stimmrechtsfreiheit deshalb als verletzt, weil sie - anders als andere Parteien - in Anbetracht der erzielten Resultate nicht in den Genuss von Rückerstattungen gekommen ist. Mit dem Staatsrat kann zwar davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin nicht daran gehindert worden ist, an der Grossratswahl teilzunehmen. Sie hat sich denn auch in drei Wahlkreisen mit eigenen Listen an der Wahl beteiligt. Die Verweigerung der Beiträge betrifft sie indessen in der Ausübung ihrer politischen Tätigkeit und damit in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung und der Garantie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit im erwähnten Sinne. Daran vermag der Umstand, dass die Beiträge erst nach der Durchführung der Wahlen und gestützt auf die Wahlergebnisse ausgerichtet werden (Art. 31quater GABR), nichts zu ändern. Es ist daher zu prüfen, ob die auf kantonales Recht gestützte Beitragsverweigerung vor Art. 4 BV und der Wahl- und Stimmfreiheit standhält.

3. Mit der vorliegenden Beschwerde erhebt die Beschwerdeführerin Anspruch auf einen finanziellen Beitrag für ihre Beteiligung an den Grossratswahlen. Die Beschwerde betrifft damit einen Bereich, der mit Förderung, Unterstützung und Finanzierung von politischen Parteien umschrieben werden kann. Dieses Thema wird im Ausland und in neuerer Zeit auch in der Schweiz auf breiter Basis diskutiert. Es betrifft die Stellung der Parteien und ihre Funktion in

einem demokratischen System im allgemeinen sowie verschiedene Formen und Möglichkeiten der Finanzierung und Unterstützung von staatlicher Seite im speziellen (vgl. zur verfassungsrechtlichen Anerkennung von

politischen Parteien etwa Art. 65 KV/BE, Art. 38 KV/SO, § 35 KV/BL, § 67 KV/AG, Art. 25 KV/TI, Art. 31 KV/JU; vgl. auch Botschaft über eine neue Bundesverfassung, Reform der Volksrechte, Art. 127a [BBl 1997 I 635]). Aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses hat der Bundesrat im Jahre 1988 einen umfassenden Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien vorgelegt (BBl 1989 I 125). Es werden darin insbesondere Formen der direkten und indirekten bzw. zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Unterstützung unterschieden und die heute gebräuchlichen Unterstützungen auf der Ebene des Bundes und der Kantone aufgelistet. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die schweizerische Parteienförderung vergleichsweise bescheiden und unauffällig sei. Zusätzliche Förderungsmassnahmen seien an den Grundentscheidungen für eine freiheitliche und pluralistische Demokratie und an der Parteienfreiheit zu messen. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfe die Gleichbehandlung der Parteien und politischen Gruppierungen. Förderungsmassnahmen dürften den Wettbewerb zwischen den Parteien - und auch den potentiellen Wettbewerb mit noch zu gründenden Parteien - nicht verfälschen und müssten in den Dienst des Chancenausgleichs gestellt werden. Hinsichtlich einer staatlichen Beteiligung an den Kosten von Wahlen gelte es in erster Linie der Chancengleichheit der Parteien Rechnung zu tragen; einzig auf die in den Wahlen errungenen Stimmen oder Sitze abzustellen, könnte zu einer nicht mehr demokratisch legitimierbaren "Zementierung" bestehender Stärkeverhältnisse führen; umgekehrt dürfe eine Gewährung von Beiträgen die Mitglieder- und Wählerzahlen berücksichtigen; schliesslich solle das Gemeinwesen die Parteienzersplitterung nicht indirekt fördern (Bericht des Bundesrates, a.a.O., S. 185). Die allgemeine politische Diskussion zur Parteienfinanzierung ist in jüngster Zeit abgeflaut (vgl. zur Forderung nach finanzieller Transparenz bei der Ausübung der politischen Rechte, Botschaft für eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 452 f.); der Bundesrat hat im Jahre 1993 auf einen Vorschlag für eine Einführung von Beiträgen an die Wahlkampfkosten verzichtet (Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III 461). In der Doktrin ist der Bereich der Parteienfinanzierung mehrmals untersucht worden (vgl. Kurt Weigelt, Staatliche

Parteienfinanzierung, Diss. St. Gallen 1987; Peter Hug, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Diss. Zürich 1969). Soweit ersichtlich, hatten sich schweizerische Gerichte mit entsprechenden Fragen kaum je auseinanderzusetzen. Erwähnenswert sind immerhin zwei neuere Entscheidungen des Bundesgerichts aus dem Bereiche des Steuerrechts: Eine kantonale Steuerregelung, wonach Zuwendungen und Beiträge nur an jene politische Parteien steuerlich abziehbar sind, die im Kantonsrat tatsächlich vertreten sind, ist mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und dem Gleichbehandlungsgebot der politischen Parteien vereinbar erklärt worden (ASA 62 S. 633). Demgegenüber verneinte das Bundesgericht die Abzugsfähigkeit der sog. Mandatssteuer von der direkten Bundessteuer (BGE 124 II 29). In früherer Zeit verweigerte das Bundesgericht einem Aktionskomitee im Zusammenhang mit einer gesamtschweizerischen Abstimmung über einen Verfassungsartikel einen postalischen Vorzugstarif für den Versand einer Aufklärungsschrift, da diese Vergünstigung nur eigentlichen politischen Parteien zukomme (BGE 101 Ib 292). Desgleichen bestätigte es den Ausschluss einer politischen Bewegung von der Teilnahme an Fernsehsendungen über eidgenössische Wahlen, weil diese in der vorangehenden Legislaturperiode keine Fraktionsstärke erreicht hatte und in den zur Diskussion stehenden Wahlen nicht in mindestens zwei Kantonen pro Sprachgruppe kandidierte (BGE 97 I 731). Schliesslich kann auf Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts hingewiesen werden, in denen das Erfordernis eines bestimmten Mindesterfolges bei den Wahlen für die Erstattung von Wahlkampfkosten beurteilt worden ist; das Gericht kam zum Schluss, dass die Schwelle deutlich unter 5% bzw. unter 2,5% der Stimmen liegen müsse und etwa bei 0,5% anzusetzen wäre (BVerfGE 20, 56 [116]und 24, 300 [339], vgl. auch BVerfGE 73, 40).

4. a) Das Recht des Kantons Freiburg gewährt den Parteien unter unterschiedlichen Voraussetzungen in drei Bereichen Hilfeleistungen bei der Durchführung von Wahlen: Das Gemeinwesen übernimmt den Versand der von den Parteien gedruckten Wahllisten (Art. 29 und 30 GABR). Diese Massnahme behandelt alle Parteien

gleich und stellt für diese eine beträchtliche (administrative und finanzielle) Erleichterung dar. Das Bundesgericht erachtete die damit verbundene Verpflichtung der Parteien, für den Druck der Wahllisten vorerst selber aufzukommen, unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gesamthaft als unbedenklich, weil sie den Zugang zu politischen

BGE 124 I 55 S. 61

Mandaten nicht unverhältnismässig verschliesse; dabei hatte es den Bereich der Rückerstattung der Kosten für den Druck der Listen (sowie denjenigen der Beiträge an den Wahlkampf) nicht zu prüfen (erwähntes Urteil in ZBl 98/1997 S. 361). Darüber hinaus erstattet das Gemeinwesen Kosten für den Druck von Wahllisten und übernimmt Beiträge an den Wahlkampf. Die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der bürgerlichen Rechte haben folgenden Wortlaut: Art. 31 - Rückerstattung der Druckkosten für Wahllisten
1 Bei der Wahl des Grossen Rates, des Staatsrates und der Oberamtmänner vergütet der Staat den politischen Parteien und Wählergruppen die Druckkosten für die Wahllisten für eine Anzahl, die nicht höher ist als 120% der eingeschriebenen Wähler. 2 Diese Rückerstattung erfolgt:
a)...;
b) bei der Wahl der Grossräte und der Oberamtmänner, sofern die von ihnen eingereichten Listen mindestens 7,5% der gültig abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen. Art. 31bis - Finanzieller Beitrag an die Kosten des Wahlkampfes a) Kantonale Wahlen
1 Bei der Wahl des Grossen Rates, des Staatsrates und der Oberamtmänner leistet der Staat einen Beitrag an die Kosten des Wahlkampfes der politischen Parteien und der Wählergruppen. 2 Der Beitrag wird kantonalen politischen Parteien und Wählergruppen gewährt, die mindestens fünf Sitze im Grossen Rat erreichen. 3 Der Beitrag setzt sich zusammen aus:
a) einem pauschalen Grundbetrag von 10'000 Franken und
b) einem Beitrag von 750 Franken für jeden gewählten Grossrat. Art. 31quater
c) Auszahlung des Beitrages
Der nach den Artikeln 31bis und 31ter festgelegte Beitrag wird aufgrund der endgültigen Wahlergebnisse ausbezahlt. b) Mit der vorliegenden Beschwerde rügt die Beschwerdeführerin keine unrichtige Anwendung des kantonalen Rechts. Sie zieht indessen die Verfassungsmässigkeit der genannten Regelung über die Rückerstattung von Kosten für den Druck von Wahllisten und für die Wahlpropaganda in Zweifel. Sie macht insbesondere geltend, die Rückerstattung dürfe unter dem Gesichtswinkel der Rechts- und Chancengleichheit der politischen Parteien nicht vom Wahlerfolg (bzw. nicht in der vorgesehenen Höhe) abhängig gemacht werden. Im folgenden ist zu prüfen, ob die kantonale Regelung einer

BGE 124 I 55 S. 62

inzidenten Normkontrolle standhält und ob deren Anwendung im konkreten Fall mit der Rechtsgleichheit und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar ist.

5. a) Es ist bereits oben ausgeführt worden, dass ein indirektes Eingreifen des Gemeinwesens in Form von Unterstützungen und Hilfeleistungen für eine ordnungsgemässe Durchführung von Wahlen unabdingbar sein kann, dass diese aber mit Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wähler neutral sein müssen und nicht einzelne Kandidaten oder Parteien und Gruppierungen bevorzugen oder benachteiligen dürfen (vgl. die Hinweise in E. 2a). Dem Neutralitäts- und Gleichheitsgebot kommt bei einer direkten Unterstützung, wie sie die Rückerstattung von Kosten für den Druck von Wahllisten und den Wahlkampf darstellt, eine gesteigerte

Bedeutung zu, weil sie in vermehrtem und unmittelbarem Ausmass auf den Wettbewerb unter den Parteien Einfluss haben kann. Das Gleichbehandlungsgebot hat im Bereich der politischen Rechte seit jeher eine ganz besondere Tragweite; das Postulat der politischen Gleichheit stand bei der Entstehung des Art. 4 BV gar im Vordergrund (ASA 62 633 E. 3a; FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 404; WALTHER BURCKHARDT, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage 1931, S. 24; vgl. zum ganzen WEIGELT, a.a.O., S. 99 ff.). Nur einzelne wenige spezifische Elemente können im Bereiche der politischen Rechte eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen (ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 57). Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass der öffentlichen Gewalt, welche in den Bereich der politischen Willensbildung eingreift und dadurch auf die Chancengleichheit der politischen Parteien einwirkt, besonders enge Grenzen des Ermessens gezogen sind (BVerfGE 73, 40 [88 f.]); der Grundsatz der Rechts- und Chancengleichheit sei streng formal zu verstehen und setze dem Gesetzgeber enge Grenzen der Gestaltungsfreiheit, sodass jede verschiedene Behandlung der Parteien, die sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen lässt, verfassungsrechtlich unzulässig sei (BVerfGE 20, 56 [116]; der Grundsatz der strengen formalen Chancengleichheit verbiete indessen nicht jede Differenzierung und lasse eine verschiedene Behandlung der Parteien aus besonderen zwingenden Gründen zu (BVerfGE 24, 300 [339 ff.]). Das Bundesgericht hat zum Bereiche der politischen Rechte ausgeführt, dass die Idee der Konkordanz im schweizerischen Verständnis der politischen Auseinandersetzung gerade auch bei Wahlen auf

den verschiedenen Ebenen Eingang gefunden habe. Es hat aber betont, dass Konkordanz den etablierten, bisherigen und bereits organisierten Parteien ein Übergewicht verleihen und die Opposition von Aussenseitern behindern könne. Freie Volkswahlen seien nicht rückwärtsgerichtete Bestätigung bestehender Machtverteilung, sondern sollten über künftige Stärke der Gruppierungen entscheiden. Eine chancengleiche Kandidatur müsse demzufolge allen Bürgern offen stehen, welche die als verfassungskonform anerkannten Voraussetzungen dazu erfüllen. Eine behördliche Intervention im Rahmen des Wahlkampfes, welche diese Ausschlusstendenz noch verstärkt oder sogar direkt zur Folge hat, sei deshalb unzulässig (BGE 113 Ia 291 S. 301; ZBl 98/1997 S. 361). Der damit zum Ausdruck kommende Grundsatz der Chancengleichheit gilt nicht nur für einzelne Kandidaten, sondern ebenso sehr für Parteien (vgl. ZBl 98/1997 S. 355). Er will auch andern Gruppierungen als den traditionellen Parteien oder neuen Bewegungen den Zugang zur Teilnahme am politischen Prozess ermöglichen. Nach dem Bundesverfassungsgericht verwehrt es der Grundsatz der Chancengleichheit dem Gesetzgeber, durch finanzielle Zuwendungen bzw. die Art der Verteilung bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen (BVerfGE 73, 40 [89]). Auf das Erfordernis der Chancengleichheit und die Gefahr der "Zementierung" bestehender Stärkeverhältnisse hat auch der Bundesrat in seinem Bericht hingewiesen (a.a.O., S. 185). b) Unter rein formalen Gesichtspunkten betrachtet, birgt ein System, das den einen Parteien bei Erreichen gewisser Wahlerfolge Kostenrückerstattungen in Aussicht stellt, indessen den andern weniger erfolgreichen eine solche versagt, eine rechtsungleiche Behandlung von Parteien, die alle die verfassungsmässigen und gesetzlichen Bedingungen für eine Beteiligung an einer Wahl erfüllen, in sich (vgl. BVerfGE 20, 56 [116]). Im vorliegenden, den Kanton Freiburg betreffenden Fall kann nicht übersehen werden, dass kleine Parteien und Gruppierungen oder eine im Kanton erst seit kürzerer Zeit oder nur in einem Kantonsteil tätige Partei gegenüber den traditionellen und grossen Parteien tatsächlich benachteiligt bzw. am Zugang zum politischen Leben behindert werden, wenn sie gestützt auf die genannten kantonalen Normen wegen kleiner Wahlerfolge keinen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung erheben können. Sie werden daher in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit beeinträchtigt. Die Beurteilung der Frage, wie sich diese formale Ungleichbehandlung im einzelnen auswirkt und ob eine Beschränkung der

Erstattung von Druck- und Wahlkampfkosten auf Parteien mit einem bestimmten Wahlerfolg verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, hängt von einer Vielzahl von Umständen ab, die Vergleiche zwischen unterschiedlichen politischen Systemen mit verschiedenen Wahlgrundsätzen erschweren. Im einzelnen sind sie auf dem Hintergrund der aus der Wahlfreiheit fliessenden Chancengleichheit gegeneinander abzuwägen und auf ihre Ausschlusswirkung im konkreten Umfeld hin zu gewichten: Eine direkte Wahlkampfunterstützung von Parteien hat in unmittelbarerer Weise Einfluss auf deren Wettbewerb untereinander als indirekte Förderungsmassnahmen etwa in Form der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteienspenden. Beschränkungen von Kostenrückerstattungen entsprechend einem bestimmten Wahlerfolg können sich unterschiedlich auswirken, je nach dem, ob das politische System mehr auf Offenheit und (Parteien-)Pluralismus ausgerichtet oder von nur wenigen Parteien geprägt ist; für den Kanton Freiburg ist dabei zu berücksichtigen, dass mit dem Prinzip der Proporzwahl (Art. 36 KV und Art. 80 GABR) und den minimen formellen Anforderungen für die Teilnahme (Art. 81 Abs. 2 GABR verlangt lediglich die Unterzeichnung der Listen durch 25 Stimmberechtigte des Wahlkreises) grundsätzlich ein weiter Zugang zu den Wahlen garantiert ist. Mindeststimmenanteile als Erfordernis staatlicher Beiträge haben ferner eine unterschiedliche Bedeutung, wenn die Unterstützung für Wahlkampfkosten die Ausgaben der Parteien - wie etwa in Deutschland - zu einem wesentlichen Teil decken sollen oder wenn die Beiträge im Verhältnis zu den Gesamtausgaben einer Partei für eine Wahl zum vornherein nur einen (relativ) bescheidenen Beitrag ausmachen. Beiträge an den Druck von Listen, welche für die Durchführung der Wahl erforderlich sind, erweisen sich neutraler als Unterstützungen des Wahlkampfes, der allein im Ermessen der einzelnen Parteien liegt. Weiter ist - insbesondere für nur lokal tätige Parteien - von Bedeutung, ob der als Schranke angesetzte Wahlerfolg auf einen Wahlbezirk oder auf das Gesamtgebiet, in dem die Wahl durchgeführt wird, bezogen wird; nach den wiedergegebenen Normen verhält es sich insofern für die Rückerstattung von Druckkosten für Wahllisten anders als für die Beiträge an die Wahlkampfkosten. Numerische Schranken für die Rückerstattung erscheinen in Systemen mit Sperrklauseln in einem andern Licht als in Systemen ohne Quorum; die Kombination von Sperrklauseln und Mindeststimmenanteilen für Rückerstattungen fördert die Ausschlusswirkung von neuen und kleinen Gruppen zusätzlich (vgl. BVerfGE 20, 56 [117].

Schliesslich gilt es die Stellung der politischen Parteien und deren Förderung mit direkten oder indirekten Massnahmen ganz allgemein mit zu berücksichtigen; die finanzielle Unterstützung von Fraktionen im Grossen Rat lässt den Ausschluss kleiner Parteien von Beiträgen an Druck- und Wahlkampfkosten zusätzlich erschwerend erscheinen (vgl. zur Unterstützung der Fraktionen Art. 30 des Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates [Gesetzessammlung 121.1]und das Dekret über die Entschädigung der Fraktionen und der Mitglieder des Grossen Rates [Gesetzessammlung 121.2]). Auch wenn die Parteien keinen verfassungsmässigen Anspruch auf Förderungsmassnahmen im allgemeinen und insbesondere keinen Anspruch auf Auslagenersatz für ihre Beteiligung an Wahlen erheben können, hat eine entsprechende Ausrichtung gesamthaft gesehen den erwähnten Verfassungsanforderungen an die Rechts- und Chancengleichheit zu genügen. c) In Anbetracht dieser Grundsätze stellt sich die Frage, ob Umstände geltend gemacht werden können, welche eine Ungleichbehandlung von kleinen Parteien und Gruppierungen aus allgemeinen Überlegungen zu rechtfertigen vermögen; schliesslich wird zu prüfen sein, ob das Erfordernis des Erreichens eines bestimmten Wahlerfolges - nämlich 7,5% der Listenstimmen für die Rückerstattung von Kosten für den Druck der Listen und die Wahl von 5 Grossräten für die Rückerstattung von Wahlkampfkosten - in Anbetracht der vorstehenden Erwägung verfassungsrechtlich haltbar ist. aa) Die Beschränkung der Rückerstattungen auf Parteien, welche bei den Wahlen einen bestimmten Mindesterfolg aufweisen, wird im wesentlichen damit begründet, es sei nicht Sache des Gemeinwesens, Kleinstparteien, Splittergruppen oder zeitlich nur beschränkt auftretende Gruppierungen zu unterstützen, der Parteienzersplitterung Vorschub zu leisten und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu beeinträchti-

gen. Es ist zu prüfen, inwiefern diese Argumentation hinsichtlich Beitragsleistungen an Wahlen und den Ausschluss von Parteien mit geringen Wahlerfolgen zutrifft. bb) Die meisten Westschweizer Kantone kennen für ihre Wahlen sog. Quoren oder Sperrklauseln. Diese bedeuten, dass Parteilisten, die einen bestimmten Anteil an Wählerstimmen nicht erreichen, von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden. Systeme mit Quoren stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Proporzwahl. Das Bundesgericht hat den durch Sperrklauseln bewirkten Ausschluss kleinerer Parteien als zulässig betrachtet; die

Quoren verhinderten eine übermässige Parteienzersplitterung und wirkten damit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Parlamente entgegen (JdT 1962 I 271 S. 274 f.; BGE 103 Ia 603 E. 5 S. 607; BGE 109 Ia 203 S. 207 f.; BGE 107 Ia 217 S. 221). Im einzelnen hat es ein Quorum von 15% als zu hoch befunden (JdT 1962 I 271) und eine auf den Wahlkreis bezogene Sperrklausel von 10% gerade noch als zulässig geschützt (BGE 103 Ia 603 E. 6 S. 610; nicht publizierter Entscheid vom 14. Mai 1985 i.S. R. betr. den Kanton Neuenburg, erwähnt bei DOMINIQUE FAVRE, Le quorum sous l'angle de l'égalité devant la loi, in: Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, Zürich 1992, S. 99 f.). Auf die Kritik an dieser Rechtsprechung, welche einerseits die Wirksamkeit von Quoren für die Realisierung des angestrebten Zweckes in Frage stellt und andererseits auf die Problematik von deren Einführung bloss auf Gesetzesstufe hinweist, braucht hier nicht näher eingegangen zu werden (ALFRED KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBl 88/1987 S. 24 ff.; BEAT OPPLIGER, Die Problematik von Wahlsperrklauseln in rechtsvergleichender Sicht, AJP 1993, S. 138 f. und 140; TOMAS POLEDNA, a.a.O., S. 118 und 120 ff.; FAVRE, a.a.O., S. 97 ff.; PIERRE GARRONE, L'élection populaire en Suisse, Diss. Genf 1990, S. 241 ff.). In neuerer Zeit hat etwa der Kanton Bern - trotz grosser Parteienvielfalt - im Zuge der Totalrevision seiner Verfassung auf die Einführung von Sperrklauseln verzichtet (vgl. WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 448). In Deutschland hatte sich das Bundesverfassungsgericht mehrmals mit der Zulässigkeit von Sperrklauseln zu befassen; es bejahte die Verfassungsmässigkeit eines Quorums von 5% (BVerfGE 24, 300 [341], mit Hinweisen), hielt eine Sperrklausel von 7,5% für eine Landtagswahl als unzulässig (BVerfGE 1, 208) und entschied ferner, dass bei der ersten Bundestagswahl nach der Wiedervereinigung eine auf das ganze Gebiet bezogene Sperrklausel von 5% für die nur in den neuen Bundesländern engagierten Parteien sich als unverhältnismässige Hürde auswirke (BVerfGE 82, 322 [339 ff.]). Zur Rechtfertigung der Sperrklauseln stellt auch das Bundesverfassungsgericht auf die Gefahr der Funktionsuntüchtigkeit der Parlamente sowie auf die damit verbundene Schwierigkeit der Regierungsbildung ab (BVerfGE 1, 208 [247 ff. und 256]; 24, 300 [341]; 41, 399 [421], mit Hinweisen; vgl. zum ganzen OPPLIGER, a.a.O., S. 137 f. und 141). Es stellt sich die Frage, ob die Gründe, mit denen Quoren gerechtfertigt werden, auf den Bereich der Rückerstattung von allgemeinen

Wahlkampfkosten übertragen werden können. Dies kann nicht zum vornherein angenommen werden. Zum einen werden die Sperrklauseln in Deutschland mit dem Argument, das Parlament solle arbeitsfähig sein und eine funktionstüchtige Regierung wählen können, begründet; in der Schweiz aber werden die Kantonsregierungen direkt vom Volk gewählt und sind Beschlüsse des Parlaments nicht in gleichem Masse von einer klaren und feststehenden Mehrheit abhängig (vgl. KÖLZ, a.a.O., S. 25). Zum andern haben Quoren und Mindeststimmenanteile für die Entrichtung staatlicher Beiträge zum vornherein unterschiedliche Auswirkungen. Die Sperrklauseln bezwecken eine Beschränkung der Anzahl der in den Parlamenten vertretenen Parteien und damit die Aufrechterhaltung der Funktionstüchtigkeit der Volksvertretung. Die Beschränkung der Rückerstattung

von Wahlkosten wirkt sich demgegenüber faktisch schon auf den früheren Zeitpunkt der Beteiligung an einer Wahl aus. Die Aussicht einer Partei, infolge nur geringer Wahlerfolge möglicherweise keinen Anspruch auf eine Rückerstattung erheben zu können, kann für sie ein Hindernis darstellen, sich überhaupt an einer Wahl zu beteiligen. Das Erfolgserfordernis für staatliche Beitragsleistungen kann sich daher als eigentliche Zugangsbeschränkung auswirken. Die Ausschlusswirkung kann insbesondere neue oder nur lokal tätige Gruppierungen treffen. Daraus erhellt, dass die Rechtfertigung von Quoren nicht auf die Beschränkung der Ausrichtung von Beiträgen für Wahlen übertragen werden kann (vgl. BVerfGE 24, 300 [341 f.]. Eine solche Beschränkung bedarf vielmehr in materieller und quantitativer Hinsicht einer eigenständigen Begründung. cc) Eine Differenzierung zwischen Parteien nach deren Bedeutung und eine unterschiedliche Behandlung bei der Ausrichtung von Beiträgen im Zusammenhang mit der Durchführung von Wahlen können unter dem Gesichtswinkel der Rechts- und Chancengleichheit nicht zum vornherein ausgeschlossen werden. Das Gemeinwesen kann nicht voraussetzungslos verpflichtet werden, die Parteien ungeachtet ihrer Bedeutung zu unterstützen. Die Parteien sind allein dafür verantwortlich, ob, in welcher Art und mit welchem Aufwand sie eine Wahlkampagne führen. Eine eigentliche Parteienfinanzierung sieht das Recht des Kantons Freiburg nicht vor; es werden, wie erwähnt, lediglich die Fraktionen des Grossen Rates finanziell unterstützt. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine staatliche Unterstützung die Bildung und Wahlbeteiligung von sehr kleinen Parteien fördern könnte (vgl. für die Verhältnisse von Deutschland, wo ein wesentlicher Teil der Wahlkampfkosten vom

Gemeinwesen übernommen wird, BVerfGE 20, 56 [117]). Eine sehr weitgehende Parteienzersplitterung ist nicht nur Ausdruck eines breiten Pluralismus. Sie führt bei der praktischen Durchführung von Wahlen dazu, dass eine Vielzahl von abgegebenen Stimmen zum vornherein ohne Gewicht bleiben und mangels Erreichens des erforderlichen Quorums - vorbehältlich einer Listenverbindung - bei der Mandatsverteilung als nicht abgegeben unberücksichtigt bleiben (vgl. Art. 103 Abs. 2 GABR, wonach die von einer Liste oder Listengruppe erzielten Stimmen unter dem Quorum als nicht abgegeben gelten). Die damit verbundene Stimmenzersplitterung kann die Repräsentativität der Wahl beeinträchtigen und erweist sich kaum als unterstützungswürdig (vgl. BVerfGE 24, 300 [341]). Im gleichen Sinne besteht ein öffentliches Interesse daran, in erster Linie solche Parteien und Gruppierungen zu unterstützen, welche über ein Minimum an Anhang und eine gewisse Breite der politischen Anliegen verfügen und im Falle von Mandatsgewinnen eine minimale Gewähr für eine gewisse Dauer und Kontinuität bei der politischen Tätigkeit im Parlament bieten; das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang vom Erfordernis einer gewissen Resonanz in der Aktivbürgerschaft (BVerfGE 73, 40 [95]). Es kann nicht Sache des Staates sein, sog. Jux-Listen oder Spontan-Gruppen ohne weitern Anhang finanziell zu unterstützen, denen jegliche Ernsthaftigkeit im Hinblick auf die im Parlament zu leistende Arbeit abgeht. Es besteht durchaus ein öffentliches Interesse daran, solche Gruppen von der Unterstützung auszuklammern, deren Vorschläge und Programme nicht auf den eigentlichen Wahlerfolg und die parlamentarische Tätigkeit, sondern auf andere und allenfalls sachfremde Ziele ausgerichtet sind (vgl. BVerfGE 24, 300 [342]und die Aufzählung von sog. Jux-Listen in der Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III 483 und Anmerkung 32 auf S. 507). In diesem Sinne kann hinsichtlich der direkten Unterstützung in engen Grenzen ein öffentliches Interesse für eine Differenzierung der Parteien nach deren Bedeutung namhaft gemacht werden. Für diese Beurteilung darf nicht auf subjektive Kriterien abgestellt werden. Der Wahlerfolg indessen ist in dieser Hinsicht ein objektiver Massstab und kann ein Indiz für die Bedeutung einer Partei darstellen. Demnach kann dem kantonalen Gesetzgeber kein Verstoss gegen die Rechts- und Chancengleichheit vorgeworfen werden, wenn er in Form eines Mindestwahlerfolges gewisse Schranken für die Entrichtung von Beiträgen an die Kosten von Wahlgängen festsetzt.

Das kann im einzelnen dazu führen, dass eine Partei mangels hinreichender Resonanz von der Beitragsausrichtung ausgeschlossen wird, obwohl ihr die politische Ernsthaftigkeit - wie etwa der beschwerdeführenden Partei, die in manchen Parlamenten auf kantonaler und eidgenössischer Ebene vertreten ist - nicht abgesprochen werden soll; umgekehrt kann eine Gruppierung angesichts bedeutender Resultate in den Genuss von Beiträgen kommen, obwohl sie von ihren Anliegen her betrachtet als Jux-Liste einzustufen wäre. d) Im einzelnen stellt sich damit die Frage, wie diese Schranken hinsichtlich staatlicher Beiträge an Wahlgänge umschrieben werden und ob die kantonalrechtliche Begrenzung im Rahmen der erwähnten Grundsätze vor der Verfassung standhält. Von besonderem Gewicht sind dabei die staatliche Neutralität gegenüber den einzelnen Parteien sowie deren rechts- und chancengleiche Behandlung; insbesondere ist darauf zu achten, dass der Zugang zur Beteiligung an Wahlen nicht übermässig beschränkt wird (vgl. STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, S. 234 ff.; POLEDNA, a.a.O., S. 166 ff.; WEIGELT, a.a.O., S. 124 ff.; HUG, a.a.O., S. 109 ff.). Diese Frage ist im folgenden hinsichtlich des vorliegenden Falles zu prüfen. Dabei sind die beiden Formen der Unterstützung der Parteien - die Beteiligung an den Kosten des Drucks der Wahllisten einerseits und die Rückerstattung von Kosten des Wahlkampfes - auseinanderzuhalten und getrennt voneinander zu behandeln. Im einzelnen geht es hierbei lediglich um die Frage der Anspruchsberechtigung als solcher, während die Abstufung der Beiträge entsprechend den Wahlerfolgen nicht zur Diskussion steht.

6. Art. 31 GABR beschränkt die Rückerstattung der Druckkosten für Wahllisten auf Parteien, die bei der Grossratswahl mindestens 7,5% der Listenstimmen auf sich vereinigen. a) Die Schranke des Mindeststimmenanteils von 7,5% für die Ausrichtung von Beiträgen an die Druckkosten bezieht sich nach der Systematik auf den einzelnen Wahlkreis. Sie entspricht dem Quorum für die Mandatsverteilung nach Art. 103 GABR. Die Kumulierung von Quorum und Mindeststimmenanteil bringt für kleine Parteien die Gefahr mit sich, weder bei der Mandatsverteilung noch bei der Kostenrückerstattung berücksichtigt zu werden. Die gesetzliche Schranke wirkt sich im Grundsatz als eigentliche Zugangsbeschränkung finanzieller Natur aus und ist geeignet, kleine oder neue Parteien von einer Wahlbeteiligung auszuschliessen (vgl. BVerfGE

20, 56 [117]). Der Mindeststimmenanteil hat eine Ungleichbehandlung von kleinen und grossen Parteien zur Folge, die sich durch keine zwingenden Gründe rechtfertigen lässt. Zum einen sind die Kosten für den Druck von Wahllisten bei kleinen und grossen Parteien im wesentlichen die gleichen. Zum andern kann nicht gesagt werden, dass eine Partei erst bei Erreichen von 7,5% der Listenstimmen das Kriterium der Ernsthaftigkeit und einer gewissen Resonanz in der Stimmbürgerschaft im oben dargelegten Sinne erfüllt. Für die drei Wahlbezirke Saane-Land, Sense und See, in denen die Beschwerdeführerin kandidierte, wären dies nämlich 23'116 (von 308'222), 16'930 (von 225'745) bzw. 7'939 (von 105'856) Stimmen. Das Erfordernis eines Mindeststimmenanteils von 7,5% erweist sich demnach als sehr hoch und widerspricht dem Gebot, auch kleinen und neuen Parteien eine faire Chance der Wahlbeteiligung einzuräumen. Damit steht die Schranke im Widerspruch mit dem aus der Wahlfreiheit abgeleiteten Rechtsgleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot und ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. Die Mindeststimmenzahl von 7,5% als Erfordernis für die Ausrichtung von Rückerstattungen für die Druckkosten kann daher im vorliegenden Einzelfall nicht angewendet werden.
b) Wie oben ausgeführt, ist es dem Gesetzgeber nicht unbenommen, die Rückerstattung von einer gewissen Bedeutung bzw. vom Erreichen bestimmter Wahlresultate abhängig zu machen. Erweist sich der Satz von 7,5% Mindeststimmenanteil als zu hoch, stellt sich die Frage, auf welcher Höhe die Grenze anzusetzen ist. Dabei kommt dem kantonalen Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Im einzelnen darf auf der einen Seite berücksichtigt werden, dass der Beitrag an die Kosten für den Druck von Wahllisten gemessen am gesamten Aufwand für die Teilnahme einer Partei an Grossratswahlen nicht sehr stark ins Gewicht fällt und eine Wahlbeteiligung grundsätzlich auch ohne Druck von offiziellen Wahllisten möglich ist (vgl. zitierter Entscheid

in ZBl 98/1997 S. 355 E. 4b und 5 [361 ff.]). Insofern ist die Ausschlusswirkung für kleine Parteien nicht sehr bedeutend. Auf der andern Seite ist zu beachten, dass sich die Kosten für den Druck von Wahllisten im Vergleich zwischen grossen und kleinen Parteien kaum unterscheiden und demnach dem Aspekt der formalen Gleichheit ein grösseres Gewicht beizumessen ist. Es kann nicht übersehen werden, dass das Absehen vom Druck von Wahllisten die Erfolgschancen einer Partei beeinträchtigen dürfte. Diese Gründe sprechen für eine tiefe Grenze des Mindeststimmenanteils. In die gleiche Richtung weist der Umstand, dass bei den

Nationalratswahlen und bei den meisten kantonalen Wahlen der Druck der Wahllisten ohnehin vom Gemeinwesen übernommen wird und dass darin keine ins Gewicht fallende Förderung der Parteienzersplitterung erblickt wird (vgl. ZBl 98/1997 S. 355 E. 4b [360 f.], mit Hinweisen). Schliesslich bringt die Kombination von Sperrklausel hinsichtlich Mandatsverteilung und Mindeststimmenanteil bei der Ausrichtung von Druckbeiträgen eine kumulierte Benachteiligung von kleinen Parteien mit sich und spricht für eine tiefe Grenze des Mindeststimmenanteils. In Anbetracht dieser Erwägungen erscheint in bezug auf die Verhältnisse im Kanton Freiburg eine Grenze von rund 1% der Listenstimmen als angemessen. Sie berücksichtigt, dass ein Stimmenanteil von rund 3'000, 2'200 bzw. 1'000 Stimmen in den drei betroffenen Wahlbezirken (bezogen auf das Total der gültigen Stimmen) eine hinreichende Ernsthaftigkeit und Resonanz in der Bevölkerung belegt. Sog. Jux-Listen und Listen ohne hinreichenden Rückhalt werden damit zureichend von der Rückerstattung der Druckkosten ausgeschlossen. Damit ist auch die formale Gleichstellung der Parteien in weitgehendem Masse realisiert.
c) Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin in den Wahlbezirken Saane-Land 0,49%, Sense 0,55% und See 1,92% der Listenstimmen erreicht. Das Resultat im Bezirk See ist demnach mit einem Listenstimmenanteil von 1,92% so hoch, dass aufgrund der vorstehenden Erwägungen die Verweigerung der Rückerstattung der Kosten für den Druck der Wahllisten vor dem Rechts- und Chancengleichheitsgebot und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht standhält. Demnach erweist sich die Beschwerde in diesem Punkte als begründet und ist der angefochtene Entscheid aufzuheben. Der Staatsrat wird daher einen neuen Entscheid zu treffen und der Beschwerdeführerin für den Bezirk See im Rahmen von Art. 31 Abs. 1 GABR einen Beitrag an die Druckkosten für die Wahllisten zuzusprechen haben. In bezug auf die beiden andern Wahlbezirke Saane-Land und Sense hat die Beschwerdeführerin die Schranke, die von Verfassungs wegen gezogen werden darf, nicht erreicht. Insofern erweist sich ihre staatsrechtliche Beschwerde daher unbegründet.

7. Nach Art. 31bis GABR wird ein finanzieller Beitrag an die Kosten des Wahlkampfes denjenigen Parteien zum vornherein verweigert, die keine 5 Sitze im Grossen Rat erreichen. a) Die Schranke von 5 Sitzen entspricht dem Erfordernis der Bildung einer Fraktion (vgl. Gesetz über das Reglement des Grossen

Rates, Gesetzessammlung 121.1); wie aus den Materialien hervorgeht, wurde der finanzielle Beitrag bewusst an das Kriterium der Fraktionsbildung geknüpft. Diese Schranke bezieht sich auf das ganze Kantonsgebiet und kann im Einzelfall gesamthaft oder aber nur in einem oder wenigen Wahlkreisen erreicht werden. Die freiburgische Regelung der staatlichen Beitragsleistung an den Wahlkampf knüpft nicht an einen Mindeststimmenanteil in Prozenten vom Total der Stimmen, sondern an den tatsächlichen Gewinn von 5 Mandaten im Grossen Rat an. Diese Regelung bedeutet für kleine Parteien eine sehr hohe Schranke. Wie schon im Zusammenhang mit der Rückerstattung von Druckkosten für Wahllisten ausgeführt, kann die Kumulierung von Sperrklausel und Mindestmandatgewinn für kleine Parteien zur Folge haben, dass sie nicht nur bei der Mandatszuteilung, son-

dern auch bei der Beitragsausrichtung an den Wahlkampf leer ausgehen. Angesichts des Umstandes, dass die Beiträge nicht unbedeutend sind, wirkt sich die Schranke für sie als eigentliche Beschränkung des Zugangs und der Beteiligung an der Wahl aus (vgl. BVerfGE 20, 56 [117]). Das Abstellen auf Mandatsgewinne in Fraktionsstärke zeigt, dass kleine Parteien - trotz allfälliger Vertretung im Grossen Rat - zum vornherein benachteiligt werden; wie oben aufgezeigt (E. 5b), werden die Fraktionen im Grossen Rat bereits durch direkte Zuschüsse unterstützt. Im einzelnen setzt das Überspringen der Hürde eine beachtliche Stärke voraus. Für den Gewinn von 5 Mandaten beispielsweise in einem einzigen Wahlkreis wäre eine hohe Stimmenzahl erforderlich; die Freisinnig-Demokratische Partei errang im Wahlbezirk Saane-Land mit 19,55% der Listenstimmen 5 Sitze. Umgekehrt wäre etwa das Erreichen des Quorums in fünf Wahlkreisen keine Garantie für den Gewinn von 5 Mandaten, weil der für die Mandatsverteilung schliesslich entscheidende Wahlquotient (wie etwa in den Bezirken Glane, Broye und Vivisbach) höher liegen kann; eine Partei müsste dementsprechend höhere Werte erreichen als die Quoren, um in den Genuss eines Wahlkampfbeitrages zu gelangen. Es ist daher nicht entscheidend, dass 5 Mandate im Grossen Rat mit 130 Sitzen lediglich einen Prozentsatz von 3,8% ausmachen. Die zu erreichenden Stimmenzahlen übersteigen damit diejenigen Werte, welche unter dem Gesichtswinkel der Ernsthaftigkeit einer Liste und der erforderlichen Resonanz in der Bevölkerung verlangt werden können, wesentlich. Schliesslich wirkt sich die Schranke für eine Partei wie die Beschwerdeführerin, welche nur in 3 von insgesamt 8 Wahlbezirken kandidiert, besonders massiv im Sinne einer Zugangsbeschränkung

aus. Eine Hochrechnung, was diese Grenze für eine nur in wenigen Wahlbezirken tätige Partei bedeutet, fällt nicht leicht; immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die ersten Bundestagswahlen von 1990 nach der Wiedervereinigung davon ausgegangen ist, dass die auf ganz Deutschland bezogene Sperrklausel von 5% für die Parteien aus dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik bedeutete, bezogen auf ihren bisherigen Wirkungskreis einen Mindeststimmenanteil von 23,75% erreichen zu müssen, um die 5%-Hürde zu überspringen und im Bundestag überhaupt vertreten zu sein, was als nicht haltbar betrachtet wurde (BVerfGE 82, 322 [340]). Gesamthaft gesehen birgt die Regelung der Beitragsleistung an den Wahlkampf eine krasse Ungleichbehandlung von kleinen Parteien gegenüber den grösseren in sich, für die keine zwingenden Gründe namhaft gemacht werden können. Der Ausschluss von kleinen Parteien von der Wahlkampfunterstützung ist mit dem auf Verfassungs- und Gesetzesstufe verankerten Proporzgedanken (Art. 36 KV und Art. 80 GABR) kaum vereinbar. Die Schranke von 5 Mandatsgewinnen hat für kleine Parteien eine Ausschlusswirkung zur Folge, welche mit der Rechts- und Chancengleichheit der Parteien im Bereich des Wahlrechts nicht vereinbar ist und sich mit keinen zwingenden Gründen rechtfertigen lässt. Sie hält damit vor der Verfassung nicht stand und darf im vorliegenden Einzelfall nicht zur Anwendung gebracht werden. b) Wie oben ausgeführt, ist es dem Gesetzgeber nicht unbenommen, die Rückerstattung von einer gewissen Bedeutung bzw. vom Erreichen bestimmter Wahlresultate abhängig zu machen. Erweist sich die Schranke von 5 Mandatsgewinnen im Grossen Rat als zu hoch, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien und auf welcher Höhe die Grenze anzusetzen ist. Dabei ist es bereits fragwürdig, überhaupt an einen tatsächlichen Sitzgewinn im Parlament anzuknüpfen. Wie aufgezeigt, hätte dieses Kriterium zur Folge, dass - abgesehen von Listenverbindungen - in einzelnen Wahlkreisen sogar eine höhere Stimmenzahl als das Quorum erreicht werden muss. Das aber sprengt bereits den Rahmen des Erfordernisses einer minimalen Ernsthaftigkeit und Resonanz einer Partei. Insofern kann die Problematik nicht mit dem erwähnten Entscheid des Bundesgerichts in ASA 62 S. 633 verglichen werden; dort stand mit der Möglichkeit des Steuerabzugs von Parteienspenden an im Kantonsrat vertretene Parteien nur eine indirekte Parteienförderung in Frage, während die direkte Ausrichtung von Beiträgen an den Wahlkampf

in unmittelbarer Weise in den Wettbewerb unter den Parteien eingreift und die Chancengleichheit von kleinen Parteien direkt beeinträchtigt. Aus diesen Gründen bringt der Anknüpfungspunkt des tatsächlichen Mandatsgewinns in einem Ausmasse eine Tendenz zum Ausschluss kleiner Parteien mit sich, dass an diesem Kriterium ebenfalls nicht festgehalten werden kann. Bei der Festsetzung einer neuen Schranke kommt dem kantonalen Gesetzgeber im Rahmen der Rechts- und Chancengleichheit auf dem Gebiete des Wahlrechts ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Bei der Bemessung eines neuen Satzes gilt es die durch die Kombination von Sperrklauseln und Mindesterfolg bewirkte Ausschlusswirkung nicht noch zu verstärken. Es darf davon ausgegangen werden, dass der den Parteien ausgerichtete Grundbetrag zwar die Gesamtausgaben eines Wahlkampfes längst nicht deckt, indessen immerhin bedeutend ist; er liegt höher als der für den Druck der Wahllisten benötigte Betrag (vgl. zitiertes Urteil in ZBl 98/1997 S. 360). Die Benachteiligung für eine Partei, die die Grenze nicht erreicht, ist demnach von einem gewissen Gewicht, was für einen relativ tiefen Ansatz spricht. Von Bedeutung ist der Umstand, dass die Wahl des Grossen Rates in insgesamt 8 Wahlkreisen durchgeführt wird. Die Vertretung der Parteien in den Wahlkreisen ist zum vornherein nicht homogen. In einem Kanton wie dem Kanton Freiburg unterscheiden sich einzelne Kantonsteile in parteipolitischer, sprachlicher und konfessioneller Hinsicht stark voneinander. Eine Partei, die nur in einem Kantonsteil aktiv ist, verfügt über eine Existenzberechtigung und soll durch eine hohe Grenze nicht unverhältnismässig benachteiligt werden. Im einzelnen kann eine Schranke auf das gesamte Kantonsgebiet oder aber auf einzelne Wahlkreise bezogen werden; denkbar ist ebenfalls, nach einem gemischten System auf einen Mindeststimmenanteil hinsichtlich des ganzen Kantonsgebietes und der einzelnen Wahlkreise abzustellen (vgl. zur Wahl des Europäischen Parlaments den Verteilschlüssel mit Berücksichtigung der Resultate von 5% in einem Land bzw. von 1% in drei Ländern und das Urteil des EuGH vom 23. April 1986 betr. Parti écologiste "Les Verts", Slg. 1986 S. 1339 [S. 1359 ff., Rz. 4 und 11]). Für Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht - in bezug auf ein System, in dem die Aufwendungen für den Wahlkampf zu einem wesentlichen Teil vom Staat übernommen werden (vgl. WEIGELT, a.a.O., S. 119 ff.) - vorerst ausgeführt, der - auf das Gesamtgebiet bezogene - Mindeststimmenanteil für die Rückerstattung von Wahlkampfkosten sei deutlich tiefer als die

Sperrklausel von 5% anzusetzen (BVerfGE 20, 56 [117 f.]); in einem zweiten Entscheid legte es die Grenze auf 0,5% der Stimmen fest (BVerfGE 24, 300 [341 ff.]). In Anbetracht der konkreten Wahlerfolge der Beschwerdeführerin (siehe nachfolgend E. c) ist es im vorliegenden Fall nicht erforderlich, dass das Bundesgericht eine neue Schwelle festlegt. Der Kanton Freiburg wird im Rahmen der vorstehenden Erwägungen darüber zu befinden haben, nach welchem System und bei welchen Wahlerfolgen er finanzielle Beiträge an den Wahlkampf der Parteien ausrichtet. c) Bei der streitigen Grossratswahl hat die Beschwerdeführerin in den Wahlkreisen Saane-Land 0,49%, Sense 0,55% und See 1,92% der Listenstimmen erreicht. Gesamthaft sind dies 4'792 Stimmen, welche - bezogen auf das gesamte Gebiet des Kantons - in bezug auf das Total der gültigen Listenstimmen einen Anteil von rund 0,43% ausmachen. Wie oben ausgeführt, kann der Gesetzgeber die finanzielle Beteiligung des Gemeinwesens an den Wahlkampfkosten von einer gewissen Bedeutung bzw. vom Erreichen bestimmter Wahlresultate abhängig machen. Ausschlaggebend hierfür ist die Ernsthaftigkeit einer Partei und deren Resonanz im dargelegten Sinne. Dabei darf die Grenze in bezug auf die Wahlkampfkosten etwas höher angesetzt werden als beim Druck der Wahllisten; dem formalen Aspekt der Gleichbehandlung kommt eine geringere Bedeutung zu, weil sich die Wahlkampfkosten stark voneinander unterscheiden. Diese Schwelle hat die Beschwerdeführerin mit den erzielten Resultaten auf jeden Fall nicht erreicht: In den einzelnen Wahlbezirken hat sie weniger als 2% der Stimmen erlangt, und auf das ganze Kantonsgebiet bezogen lag sie unter 0,5% des Totals. Bei dieser Sachlage ist die Verweigerung eines Beitrages an die Wahlkampfkosten mit der Rechts- und Chancengleichheit der Parteien bei Wahlgängen noch vereinbar und vermag daher vor der Verfassung standzuhalten. In bezug auf

den finanziellen Beitrag an die Kosten des Wahlkampfes erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet.