

## Die Ursprünge des Art. 21 GG: die Idee der Parteiregulierung in Verfassungsdebatten der Nachkriegszeit

Edoardo Caterina<sup>1</sup>

### 1. Der wunderliche Artikel 21 GG

Art. 21 GG ist eines der originellsten Kennzeichen der deutschen Verfassung. Es ist überflüssig, alle Kommentatoren, die das in den vergangenen 70 Jahren angemerkt haben, aufzulisten. Tatsächlich stellte Art. 21 GG einen dramatischen Kurswechsel nach der Zeit der Weimarer Verfassung dar, die keine positive Regelung über das Parteiwesen enthielt. „Art. 21 ist ohne Beispiel in der deutschen Verfassungsgeschichte“<sup>2</sup>, weshalb er wie ein Unikum erscheinen könnte. In diesem Beitrag soll aufgezeigt werden, dass ein solcher Eindruck irreführend ist und dass Art. 21 GG nicht aus dem Nichts entstanden ist.

Einige Stimmen in der Literatur sehen eine Erklärung für das Entstehen des Art. 21 GG in der Weimarer Debatte über den Parteienstaat<sup>3</sup>. Diese Annahme lässt sich indes nicht mit Fakten belegen. Erstens spielten die Protagonisten dieser Debatte keine unmittelbare Rolle bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes nach dem Krieg<sup>4</sup>. Zweitens sind nur wenige Zeilen jener umfangreichen Debatte mit dem tatsächlichen Inhalt des Art. 21 anschlussfähig. Im Übrigen rankte sich der Streit um den Parteienstaat an erster Stelle um die Frage, ob Parteien als Staatsorgane eingeordnet werden könnten. Diese Frage unterscheidet sich zweifellos maßgeblich von der Frage der Regulierung der Parteien. So stand beispielsweise Gustav Radbruch für eine positive Anerkennung der Parteien im Verfassungsrecht und hielt doch eine Regulierung derselben aufgrund ihrer „Eigengesetzlichkeit“<sup>5</sup> für unmöglich. Interessanterweise teilte auch Carl Schmitt, der in seiner *Verfassungslehre* die Parteien mit der öffentlichen Meinung identifi-

zierte<sup>6</sup>, dieselbe Meinung. In diesem Zusammenhang darf Art. 21 GG nicht als die von Triepel prophezeite „Inkorporation“<sup>7</sup> angesehen werden, da er Parteien nicht dem Staatsapparat zuordnet, sondern sie als „im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen“<sup>8</sup> betrachtet. Aus diesem Grund war auch Gerhard Leibholz mit Art. 21 unzufrieden: „Das große Missverständnis, dem man nur in Bonn erlegen ist, [...] ist nur dies, dass man glaubte, einfach die moderne parteienstaatliche Demokratie mit der repräsentativ parlamentarischen Demokratie sozusagen kombinieren zu können“<sup>9</sup>. Art. 21 sei also das Ergebnis eines „großen Missverständnisses“ oder, anders gewendet, wäre es ein Missverständnis, in Art. 21 eine Verarbeitung der Parteienstaatsdebatte zu sehen.

Nur Hans Kelsen hatte die grundlegende Idee des Art. 21 vorausgeahnt. In der zweiten Auflage des Werkes *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929) polemisierte Kelsen gegen Triepel und sein ablehnendes Verhalten gegenüber Parteien. Er plädierte dagegen für eine Verankerung des Parteiwesens in der Verfassung<sup>10</sup> und für eine Demokratisierung des innerparteilichen Lebens. Dabei wurde er von Robert Michels inspiriert, auf den er sich ausdrücklich bezieht<sup>11</sup>. Kelsens Überlegungen blieben aber vage. Insbesondere seiner kurzen Bemerkung über innerparteiliche Demokratie mangelte es an Bestimmtheit: kein klarer Vorschlag (z.B. ein Gesetz oder ein Verfassungsartikel über die politischen Parteien), nur ein allgemeines Streben nach einer rechtlichen Einkleidung der faktischen Relevanz der Parteien. Außerdem war Kelsen deutlich gegen den Gedanken einer „wehrhaften Demokratie“, dessen Ausdruck Art. 21 freilich (auch) ist<sup>12</sup>.

Art. 21 zeichnet keine klare und einseitige ideologische Matrix vor. Das Instrument des Parteiverbots zeigt auf, dass die Verfassungsnorm zugleich den Vorstellungen von Bismarcks Sozialistengesetzen nahesteht, uns an Mannheims und Löwensteins Theorien der „wehrhaften Demokratie“ erinnert, Carl Schmitts Ideal einer wertgebundenen Verfassungsordnung widerspiegelt und schließlich die Rolle des

<sup>1</sup> Der Autor ist Doktorand an der Scuola Superiore Sant’Anna (Pisa, Italien).

<sup>2</sup> J. Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 1.

<sup>3</sup> Vgl. R. Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Bd., 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 4 f.

<sup>4</sup> Nur Radbruch wird in den Verfassungsdebatten in Bezug auf die politischen Parteien ausdrücklich zitiert (Herrenchiemsee, Unterausschuss I, 3. Sitzung).

<sup>5</sup> Vgl. G. Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1. Bd., 1930, 280 (293 f.).

<sup>6</sup> C. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, 247.

<sup>7</sup> Vgl. H. v. Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1927, 8.

<sup>8</sup> So BVerfGE 20, 56 (101).

<sup>9</sup> G. Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, RSW 1951, 99 (110).

<sup>10</sup> Vgl. H. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929, 19.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., 23.

<sup>12</sup> Vgl. H. Kelsen, Verteidigung der Demokratie, Blätter der Staatspartei 1932, 3-4.

Verfassungsgerichts betont. Wie Jan-Werner Müller scharfsinnig bemerkt hat: „Ein kelsenianisches Instrument wird benutzt, um eine schmittianische Strategie zu verfolgen“<sup>13</sup>.

Paradox ist, dass eine so besondere und originelle Norm fast wie eine Selbstverständlichkeit nach den Schrecken des Nationalsozialismus erscheint. Man könnte daher versucht sein, zu glauben, dass Art. 21 GG kaum eine Erklärung braucht, außer die bittere Lehre der Geschichte und dass die Quellen dieser Vorschrift nicht in Urkunden und Papieren zu suchen sind, sondern in den Lebenserfahrungen der Menschen, die Deutschland nach dem Krieg wieder aufgebaut haben. Interessanterweise lässt sich auch bei der im Übrigen vorherrschenden „professoralen Atmosphäre“ im Parlamentarischen Rat ein Bruch ausmachen, gerade als Art. 21 GG zur Debatte kam. „Die Vergangenheit unseres deutschen Parteiwesens, insbesondere mit Rücksicht auf die Partei, die uns zwölf Jahre lang terrorisiert hat, spricht für unseren Antrag“: mit diesen Worten plädierte Johannes Brockmann (Zentrumspartei) für ein Transparenzgebot hinsichtlich der finanziellen Quellen der Parteien<sup>14</sup>.

Ideen treten aber nicht spontan in Verfassungstexte ein, sondern sie brauchen Menschen, die sie unterstützen, selbst dann, wenn sie völlig selbstverständlich sind. Häufig ist ihr Weg in die Verfassung vernebelt und gewunden, ihn zu erhellen dient dieser Beitrag, indem die (Vor-)Geschichte einer Idee rekonstruiert und eine Frage beantwortet wird: Wer hat Art. 21 GG erdacht?

## 2. Gegen den Strom der Zeit: von Freiburg über Chiemsee bis nach Bonn (1947-1949)

Die badische Verfassung vom 18. Mai 1947 ist die erste europäische Verfassung, die eine umfangreiche Regulierung des Parteiwesens vorgesehen hat. Die bayerische Verfassung des Vorjahres enthielt nur eine Vorschrift (Art. 15), der zufolge verfassungsfeindliche „Wählergruppen“ von der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ausgeschlossen waren (sog. „Partei Quarantäne“). Der Sache nach handelte es sich also weder um eine spezifische Norm zu politischen Parteien noch um ein echtes Parteiverbot. Im Gegensatz zu dem bayerischen Vorbild widmet die badische Verfassung den politischen Parteien einen ganzen aus vier Artikeln bestehenden Abschnitt (Ab-

schnitt IX, Art. 118-121), in denen sich schon der Geist des späteren Art. 21 GG zeigt: das innerparteiliche Demokratiegebot und das Parteiverbot (durch ein Gericht zu erlassen) für verfassungsfeindliche *Parteien*. Ersteres wird in der badischen Verfassung nicht als Grundsatz zum Ausdruck gebracht, sondern lediglich vorausgesetzt, indem Elemente der innerparteilichen Demokratie durch spezifische Vorschriften konkretisiert werden. So gewährleisteten Art. 119 und 121 die Freiheit des Eintritts in eine und des Ausscheidens aus einer Partei. Zudem wird das Führerprinzip innerhalb der Partei grundsätzlich verboten. In der badischen Verfassung nicht berücksichtigt wird allerdings der Bereich der Kandidatenaufstellung.

Gleichwohl wird Abschnitt IX der badischen Verfassung lediglich als Einzelfall betrachtet, der keinen Einfluss auf die Entstehung des Art. 21 GG hat, da sich in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates kein Hinweis auf das badische Vorbild finden lässt<sup>15</sup>. Das ist zwar richtig, doch belegt dies allein, dass im Parlamentarischen Rat selbst nicht ausdrücklich Bezug auf die badische Verfassung genommen wurde. Ein mittelbarer Einfluss ist damit jedoch nicht ausgeschlossen, sondern liegt – wie zu zeigen sein wird – vielmehr nahe angesichts der Vorbereitung des Verfassungsentwurfs für den Parlamentarischen Rat durch den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee.

### 2.1. Herrenchiemsee (1948)

Im Herrenchiemseer Entwurf (HChE) sind politische Parteien in Art. 47 geregelt. Die Wesensverwandtschaft zwischen Art. 47 HChE und Art. 21 GG ist offenkundig: Beide Normen sehen die Freiheit der Parteienbildung, ein innerparteiliches Demokratiegebot, ein gerichtliches Parteiverbotsverfahren und ein Parteiengesetz vor. Lediglich das Transparenzgebot des Art. 21 I 4 GG findet sich in Art. 47 HChE nicht. Insgesamt betrachtet lässt sich daraus aber schließen, dass hier unterschiedliche Formen dasselbe Wesen teilen. Eine gewisse Kontinuität der Beratungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents und des Parlamentarischen Rates in Bonn spiegelt sich auch in der persönlichen Rolle Carlo Schmidts (SPD), der nach seiner Teilnahme am Verfassungskonvent die Debatte über politische Parteien in der Bonner Pädagogischen Akademie unverzüglich in Gang brachte. Am 8. September 1948, zwei Wochen nach dem Schluss der Arbeiten auf Herrenchiemsee, legte Carlo Schmid vor dem Parlamentarischen Rat den notwendigen Inhalt einer verfassungsrechtlichen Norm über politische Parteien dar.

<sup>13</sup> J.W. Müller, *Militant Democracy*, in: Rosenfeld/Sajo (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012, 1253 (1261).

<sup>14</sup> K.B. v. Doemming/R.W. Füsslein/W. Matz, *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, JöR NF 1951, 202 (207).

<sup>15</sup> So S. Rixen, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), *Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht*, Kommentar, 2009, Einl. Rn. 20 a.E.

Eine Untersuchung der Entstehung des Art. 21 GG kann daher nur unter Berücksichtigung der Arbeiten von Herrenchiemsee erfolgen. Politische Parteien waren eines der Hauptprobleme, die die Herrenchiemseer Väter beunruhigt hatten. Zwei der drei Unterausschüsse, nämlich Unterausschuss I („Grundsatzfragen“) und Unterausschuss III („Organisationsfragen“), beschäftigten sich lange mit der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien. Nur Unterausschuss III kann aber als eigentlicher Vater des Art. 47 HChE (und damit als „Großvater“ des Art. 21 GG) gelten. Aus den Verhandlungen des Unterausschusses I ging nur Art. 47 II 2 hervor, der das Verbot eines parteipolitischen „Blocksystems“ vorsah, jedoch später vom Parlamentarischen Rat gestrichen wurde. Das Übrige hat seinen Ursprung in Art. 33 des vom Unterausschuss III beschlossenen Verfassungsentwurfs.

Das Problem der politische Parteien wurde sofort in der ersten Sitzung des Unterausschusses (am 13. August) in Angriff genommen<sup>16</sup>. Hermann Brill (SPD) schlug folgende Willensäußerung vor<sup>17</sup>:

Der Verfassungsausschuss ist zu der Überzeugung gekommen, dass die Konstituierung aller Staatsorgane ohne eine gesetzliche Regelung des Parteirechts unmöglich ist. Er empfiehlt deshalb zu prüfen, ob etwa die Vorschriften der Art. 118 bis 120 der badischen Verfassung eine geeignete Diskussionsgrundlage darstelle.

Brill empfahl ebenfalls, Vorschriften über die Kandidatenaufstellung (am Beispiel der amerikanischen *pre-elections*) zu erlassen, so dass auch das Vorfeld der Wahlen „unter öffentliche Kontrolle“ gestellt werden könne. Otto Suhr (SPD) befürwortete eine Regelung, nach der nur politische Parteien berechtigt seien, Wahlvorschläge einzureichen, da er eine Unterwanderung durch SED-nahe Organisationen befürchtete. Später wurden die Artikel der badischen Verfassung verlesen und der Unterausschuss beschloss, die Willensäußerung zusammen mit den Vorschlägen von Brill und Suhr anzunehmen sowie zusätzlich die Freiheit der Parteienbildung zu gewährleisten<sup>18</sup>. Die Verhandlungen setzten sich in der zweiten (14. August)<sup>19</sup> und fünften Sitzung (17. August)<sup>20</sup> fort. Während der fünften Sitzung wurde be-

reits ein Artikelentwurf<sup>21</sup> erörtert, der anhand der Ergebnisse der ersten zwei Sitzungen abgefasst wurde:

Art. 33

(1) Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien eingereicht werden.

(2) Die Bildung politischer Parteien ist frei. Durch Bundesgesetz werden Bestimmungen gegen solche Parteien getroffen, die sich die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben. Das Gesetz darf die Bildung oder Betätigung einer Partei nicht von ihrer vorherigen Zulassung abhängig machen und darf das Recht, beschränkende Maßnahmen zu treffen, nur dem Staatsgerichtshof einräumen.

(3) Durch Bundesgesetz kann ferner bestimmt werden, dass Wahlvorschläge der Parteien von deren eingeschriebenen Mitgliedern im Wege der Vorwahl beschlossen sein müssen.

(4) Sieht das Bundeswahlgesetz die Verhältniswahl vor, so kann es bestimmen, dass Parteien, die nicht wenigstens 5 v.H. aller gültiger Stimmen auf sich vereinen, keinen Sitz erhalten und dass auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.

Die Ähnlichkeit mit der badischen Verfassung ist offenkundig: Freiheit der Parteienbildung, ein gerichtliches Organ (Staatsgerichtshof), das die Freiheit der Parteien einschränken kann, wahlgesetzliche Vorschriften, die die viel befürchtete Parteienzersplitterung vermeiden sollen.

Otto Suhr erhob den Einwand, dass Absatz II hinter dem Notwendigen zurückbleibe, da er nur negative Verpflichtungen für politische Parteien vorschrieb. Im Gegensatz dazu plädierte Suhr für „die Schaffung eines Parteiengesetzes, das auch positiv die staatsrechtlichen Aufgaben und Pflichten der Parteien festzulegen habe“<sup>22</sup>. Offensichtlich zitierte Suhr, der Berliner Delegierte, fast wörtlich einen Artikel aus dem am 22. April 1948 vorgelegten Entwurf der Berliner Verfassung, der folgendermaßen lautete: „Die staatsrechtlichen Aufgaben der Parteien und ihre Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit werden durch ein Gesetz über das Parteiwesen bestimmt“ (nachgehend Art. 27 der Berliner Verfassung von 1950)<sup>23</sup>. Auch in die Diskussion um Maßnahmen gegen verfassungsfeindliche Parteien schaltete sich Suhr ein, indem er den Unterausschuss darauf aufmerksam machte, dass auch „praktische antidemo-

<sup>16</sup> Unveröffentlicht. Bibliothek des Deutschen Bundestages, M70250, Protokolle der Sitzungen der Unterausschüsse, Unterausschuss III: Organisationsfragen [im Folgenden: Prot. Ua III], 1-16.

<sup>17</sup> Ebd., 10.

<sup>18</sup> Ebd., 11.

<sup>19</sup> Ebd., 17 f.

<sup>20</sup> Ebd., 84 f.

<sup>21</sup> Ebd., 105 f.

<sup>22</sup> Ebd., 84.

<sup>23</sup> Vgl. H.J. Reichardt (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin, 2. Bd., 1990, 1956 ff.

kratische Betätigung“ und nicht nur bloße Zielsetzung zu verfolgen sei. Der Unterausschuss nahm Suhrs Vorschläge an. Im Anschluss wurde die Rolle des Verfassungsgerichtshofes diskutiert. Auch wenn Suhr sich gegen eine politische Betonung des Gerichtshofes aussprach, blieb der Ausschuss bei der im Entwurf (und zuvor in der badischen Verfassung) niedergelegten Vorstellung, die „Beschränkung einer Parteitätigkeit“ dem Staatsgerichtshof zu überlassen, wengleich mit einer wichtigen Spezifizierung: auf Vorschlag von van Doemming wurde der Tätigkeitsbereich des Verfassungsgerichtshofes auf das Parteiverbotsverfahren beschränkt. Leusser warf die Frage auf, wer ein entsprechendes Verfahren vor dem Gerichtshof einleiten können sollte<sup>24</sup>. Der Ausschuss folgte in Teilen dem bayerischen Beispiel, indem er zwar der Regierung das Antragsrecht zuerkannte, aber (auf Vorschlag von Küster) dieses von der notwendigen Zustimmung des – politisch „neutraler“ wirkenden<sup>25</sup> – Bundesrates abhängig machte.

Als Ergebnis wurde folgende Fassung dem Plenum vorgelegt<sup>26</sup>:

#### Art. 33

- (1) Wahlvorschläge können nur von politischen Parteien eingereicht werden.
- (2) Die Bildung politischer Parteien ist frei.
- (3) Durch Bundesgesetz können die Rechtsverhältnisse der Parteien und ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung näher geregelt werden. Das Gesetz kann insbesondere bestimmen, daß Wahlvorschläge einer Partei von den Mitgliedern im Wege der Vorwahl beschlossen sein müssen.
- (4) Das Bundesverfassungsgericht kann Parteien, die sich nach der Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, auf Antrag der Bundesregierung, der der Zustimmung des Bundesrats bedarf, für verfassungswidrig erklären. Das Gericht kann einstweilige Anordnungen gegen solche Parteien treffen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung kann keine Behörde gegen eine Partei wegen verfassungswidriger Bestätigung einschreiten.
- (5) Sieht das Bundeswahlgesetz die Verhältniswahl vor, so kann es bestimmen, daß Parteien, die nicht wenigstens 5 v.H. aller gültiger Stimmen auf sich vereinigten, keinen Sitz erhalten und daß auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.

Weitestgehend entspricht dies Art. 47 HChE, abgesehen von zwei Unterschieden: Zum einen ist Ab-

<sup>24</sup> Prot. Ua III, 84 f.

<sup>25</sup> Ebd., 85.

<sup>26</sup> Vgl. ebd., 105 f.

satz I anders formuliert. Im „kommentierenden Teil“ seines Berichtes<sup>27</sup> erklärte der Unterausschuss:

Wahlvorschläge sollen nicht von Gewerkschaften, Kulturbünden und ähnlichen Gruppen eingebracht werden können, sondern nur von Gruppen, die sich dem zu schaffenden Parteiengesetz unterstellen. Der Ausdruck „Parteien“ läßt sich natürlich, wenn dies nötig erscheint, vermeiden.

Art. 47 HChE weicht zudem darin ab, dass er weitergehend die sog. „Blockpolitik-Klausel“ (Art. 47 II 2 HChE)<sup>28</sup> vorsieht, die als Folge der langen und hitzigen Debatte im Unterausschuss I<sup>29</sup> Eingang in den Normtext fand. Für eine Rekonstruktion der Entstehung des Art. 21 GG, in den diese Klausel nicht aufgenommen wurde, kann eine nähere Auseinandersetzung mit der Arbeit des Unterausschusses I unterbleiben. Allerdings sind dessen Beratungen in zweierlei Hinsicht durchaus beachtenswert.

Zunächst gilt dies für Hermann Brills „Vorschlag eines Gesetzes über das politische Parteiwesen“<sup>30</sup>. Der Inhalt des in der 6. Sitzung des Unterausschusses am 19. August vorgelegten Vorschlages nahm die Leitlinien des Parteiengesetzes von 1967 vorweg:

1. Eine demokratische Staatspraxis ist ohne ein gut funktionierendes Parteiwesen unmöglich. Deshalb ist es aus allgemeinen Gründen notwendig, für das Verfassungselement der politischen Partei durch Gesetz eine Rechtsform zu finden.
2. Das Gesetz hat zuerst zu verhüten, dass politische Parteien, die die Errichtung einer Diktatur erstreben, sich krimineller Mittel bedienen. Um das zu erreichen, sind die entsprechenden Vorschriften des Strafgesetzbuchs unter dem Gesichtspunkt der politischen Partei zu qualifizieren und neue Tatbestände zu schaffen, die sich gegen Kampfverbände richten.
3. Ein besonderes Zulassungsverfahren für politische Parteien soll nicht stattfinden; Parteibildungen können nach den allgemeinen Bestimmungen des Vereinsrechts frei erfolgen.
4. Alle politischen Parteien müssen eine demokratische Organisation besitzen.
  - a) Satzung und Programm müssen in gewissen Abständen neu bestätigt oder revidiert werden,
  - b) die Vorstände müssen jährlich in geheimen Wahlen neu bestellt werden,

<sup>27</sup> Veröffentlicht in *P. Bucher*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, 2. Bd., 1981, 279 ff.

<sup>28</sup> „Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmabgabe so gebunden werden, als ob in der abstimmenden Körperschaft nur eine Partei vertreten sei, sind verboten“.

<sup>29</sup> Unveröffentlicht. Bibliothek des Deutschen Bundestages, M70257, Protokolle der Sitzungen der Unterausschüsse, Unterausschuss I: Grundsatzfragen [Im Folgendem: Prot. Ua I] 62-68; 82-93; 179-182.

<sup>30</sup> Vgl. Prot. Ua I, 180 ff.

c) Vorstände und die übrigen Parteiorgane müssen auf öffentlichen Tagungen von Parteidelegierten politische und finanzielle Rechenschaft ablegen.

5. Bei politischen Wahlen sind alle Parteien den gleichen Bedingungen zu unterwerfen.

a) Wahlkandidaten müssen in Vorwahlen durch die Urabstimmung der Mitglieder bestimmt werden. Bei Verhältniswahlen mit geschlossenen Listen sind sie in der Reihenfolge der Höchstbestimmung in den Vorwahlen auf den Wahlvorschlag zu setzen.

b) Für jeden Kandidaten ist ein Höchstbeitrag an Wahlkosten zu bestimmen.

c) Behinderung der Wahlfreiheit durch Versammlungssprengung, Bedrohung der Redner, Zerstörung von Partei- und Wahllokalen ist besonders unter Strafe zu stellen (Ideal- und Realkonkurrenz in den einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs).

d) Splitterparteien sind durch das Erfordernis einer Mindestzahl von Wählerstimmen für die Zuteilung eines Mandats von der Teilnahme an der Volksvertretung auszuschließen. Sie können, nachdem sie sich beworben haben, aufgelöst werden.

6) Die Durchführung der Vorwahlen der Wahlkandidaten und die Finanzwirtschaft der Partei ist durch öffentliche Behörden zu kontrollieren.

7) Zuwiderhandlungen gegen die strafbaren Tatbestände des Gesetzes über das politische Parteiwesen sind durch Schwurgerichte abzuurteilen.

Brills Vorschlag setzte eigentlich die fünf „Grundgedanken“ um, die in der Sitzung am 18. August vorgestellt wurden<sup>31</sup>:

1. Aus dem politischen Verfassungselement Partei soll eine juristische Figur des Verfassungsrechts gemacht werden.

2. Es soll eine klare Scheidung zwischen der wirklichen politischen Partei und der verbrecherischen Organisation bestehen.

3. Das Prinzip der Vereinsfreiheit soll bei der Parteibildung aufrecht erhalten bleiben.

4. Es ist eine demokratische Parteiverfassung zu fordern.

5. Das Verfahren bei politischen Wahlen ist für alle Parteien nach gleichen Bedingungen zu ordnen.

Besonderes Augenmerk muss hier den Regeln über die Transparenz der Parteifinanzen gelten, die letztlich auch in Art. 21 I 4 (Fassung von 1949) enthalten sind. Bei aufmerksamer Lektüre der Protokolle zeigt sich die entscheidende Rolle von Hermann Brill, der in beiden Unterausschüssen erschien, in den Sitzungen am 18. und 19. August lange Reden hielt<sup>32</sup> und der von Carlo Schmid beauftragt wurde, die „fünf Gebote“ umzusetzen und einen Artikelentwurf über

politische Parteien auszuarbeiten<sup>33</sup>. Auf Herrenchiemsee war Hermann Brill ein Protagonist. Es ist also höchstwahrscheinlich, dass auch die „Grundgedanken“ des Parteienartikels auf Brill zurückgehen.

Darüber hinaus berührte jene Debatte des Unterausschusses I viele wichtige Punkte, die auch später wieder relevant wurden: das „Parteimonopol“ bei Wahlvorschlägen, der etwaige Unterschied zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit bei der Regulierung der Politik, die Chancengleichheit der Parteien. Nur die Diskussion über DDR-Blockpolitik erwies sich als nicht sehr weitblickend. In der Vorstellung des Unterausschusses verfolgte das Instrument des Parteiverbotes eigentlich den politischen Zweck, die Demokratie gegen die kommunistische Partei zu verteidigen, nicht gegen neonazistische Umtriebe. Die Verhandlungen lassen daran keinen Zweifel: die Herrenchiemseer Väter fürchteten sich davor, dass die KPD und DDR-nahe Massenorganisationen auch in der BRD erfolgreich sein könnten. Anders jedoch die badische Verfassung, die Vorbild für Art. 47 HChE war.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Hauptfiguren der Herrenchiemseer Debatte über politische Parteien Otto Suhr und Hermann Brill waren. Carlo Schmid spielte dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Ihm kommt aber das Verdienst zu, die Kontinuität zwischen dem Verfassungskonvent und dem Parlamentarischen Rat gewährleistet zu haben.

Zuerst war es Otto Suhr, der vorschlug, dass die Verfassung auf ein einfaches Gesetz über politische Parteien verweisen sollte. Wie oben bereits erwähnt, liegt es nahe, dass diese Idee dem Berliner Verfassungsentwurf von 1948 entlehnt ist. Es verspricht daher weitergehende Erkenntnisse, die Arbeiten des Verfassungsausschusses der Berliner Stadtverordnetenversammlung näher zu beleuchten.

In der 42. Sitzung des Verfassungsausschusses (am 2. März 1948)<sup>34</sup> wurde der damalige Art. 8 des Verfassungsentwurfs angenommen, der lautete: „Die staatsrechtlichen Aufgaben der Parteien und ihre Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit bestimmt ein Gesetz über das Parteiwesen“<sup>35</sup>. Der originelle Arti-

<sup>31</sup> Vgl. ebd., 91. Die Liste wurde aber von Brill am 19. August vorgelesen, ebd., 180.

<sup>32</sup> Vgl. etwa ebd., 85 ff.

<sup>33</sup> Vgl. ebd., 91: [Dr. Schmid] „Die hinsichtlich eines künftigen Parteiengesetzes dargelegten Grundgedanken seien außerordentlich beachtlich, so dass er Dr. Brill bitte, den Entwurf eines entsprechenden Verfassungsartikels vorzubereiten“.

<sup>34</sup> Vgl. H.J. Reichhardt (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin, 2. Bd., 1990, 1309 f.

<sup>35</sup> Der Absatz wurde am 22. April stilistisch umformuliert: „Die staatsrechtlichen Aufgaben der Parteien und ihre Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit werden durch ein Gesetz über das Parteiwesen bestimmt“. Vgl. ebd., 1888.

kelvorschlag enthielt aber auch einen zweiten Absatz: „Die Statuten der Parteien müssen erkennen lassen, auf Grund welchen Verfahrens die Wahlvorschläge aufgestellt werden“. Die Formulierung wurde von Friedrich-Wilhelm Lucht (SPD) vorgeschlagen. Der eigentliche Urheber aber war Suhr. In der Sitzung erinnerte Kurt Landsberg (CDU) daran, dass Suhr „bei Einbringung der Verfassungsvorlage“ ausführte, „dass das gesamte politische Leben auf den Parteien basiere und dass in den Verfassungen früherer Jahrzehnte niemals von den Parteien die Rede gewesen sei“<sup>36</sup>. Suhr wurde von Art. 18 des SPD-Verfassungsentwurfs inspiriert<sup>37</sup>. Auf Vorschlag Landsbergs wurde Absatz 2 jedoch gestrichen, da „solche Einzelheiten“ dem künftigen Parteiengesetz zu überlassen gewesen wären<sup>38</sup>.

Nun war dieser Vorschlag Suhrs noch ziemlich vage und formalistisch. Hermann Brill aber füllte ihn mit inhaltlicher Substanz. Hermann Brills Vorreiterrolle mag auch durch seine außerordentliche Lebenserfahrung erklärt werden: promovierter Jurist, Mitglied der SPD, Widerstandskämpfer, Gefangener im KZ Buchenwald<sup>39</sup>. Brill hatte sehr klare Vorstellungen über die Regulierung politischer Parteien und seine Reden skizzierten das künftige Parteienrecht der BRD. Daher lohnt es sich, in der gebotenen Kürze auf die Person Brill einzugehen.

Das starke persönliche Interesse Brills für das verfassungsrechtliche Problem der politischen Parteien lässt sich anhand weiterer Fakten belegen:

Erstens hat Brill ein Tagebuch über die Beratungen auf Herrenchiemsee geführt<sup>40</sup>. Am Schluss des Tagebuches verzeichnete Brill seine – sozusagen – „Herrenchiemseer Siege“, unter denen die „Regelung des Parteiwesens“ nachzulesen ist<sup>41</sup>. Zweitens hatte Brill schon an der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs mitgewirkt, als er 1947 zusammen mit Fritz Eberhard die Erstellung der „Vorschläge für eine Verfassungspolitik des Länderrates“ förderte<sup>42</sup>. In

diesem Zusammenhang erstellte Hoegner am 8. Mai 1947 eine Liste der Punkte, die diskutiert werden sollten. Punkt C.5 lautete „Presse-, Vereins-, und Versammlungswesen“. Brill korrigierte: „das Presse- und Parteiwesen“<sup>43</sup>. Drittens geht Brills Interesse für die Regulierung der Parteien mindestens bis 1938 zurück. Damals war Brill Mitglied der Untergrundorganisation „Deutsche Volksfront“, dessen politisches Manifest das „Zehn-Punkte-Programm“ war. Brill schrieb einen Kommentar dazu, dessen Titel „Freiheit!“ lautete<sup>44</sup>. Dort findet sich eine erstaunliche Passage<sup>45</sup>, die es wert ist, wiedergegeben zu werden:

Die Freiheit ist erst gesichert, wenn mehrere Parteien ein politisches Recht auf politische Wirksamkeit im Staate haben. Daraus ergibt sich, dass die Parteien ihrer Natur nach etwas anderes sind als Vereine. Der Liberalismus stellte sie fälschlich den Vereinen gleich, die Diktatur identifizierte fälschlich Partei und Staat. Wir werden durch ein Verfassungsgesetz über das Parteiwesen die Parteien dahin stellen, wohin sie gehören: in die Gesellschaft – ihre Mitglieder vor Autokratie, ihre Finanzen vor Korruption, ihre Führer vor Verleumdung, das Volk selbst aber vor dem Unfug der Parteispaltungen schützen.

Dieses Zitat spricht für sich selbst. Es ist der jüngste Nachweis über das Projekt eines Verfassungsartikels über politische Parteien, der auffindbar ist.

Der Vollständigkeit halber zu erwähnen sind auch die „Richtlinien für eine künftige deutsche Verfassung“, die von Carl Spiecker im August 1947 verfasst wurden und nach denen Parteien „nach demokratischen Prinzipien“ organisiert sein sollten<sup>46</sup>. Es ist unklar, welchen Einfluss diese oder andere Richtlinien auf Herrenchiemsee tatsächlich entfalteten<sup>47</sup>. Sicher zeugen sie davon, wie verbreitet der Wunsch nach demokratisch eingehetzten Parteien im Nachkriegsdeutschland war.

## 2.2. Von Herrenchiemsee nach Bonn: zur Rolle des Parlamentarischen Rates (1948-1949)

Die Arbeiten des Parlamentarischen Rates in Bonn sind schon ausführlich studiert und beschrieben wor-

<sup>36</sup> Ebd., 1309.

<sup>37</sup> Vgl. ebd., 713. Der Artikel lautete: „(1) Das Recht, Wahlvorschläge einzureichen, steht nur den politischen Parteien zu. (2) Alles nähere bestimmt ein Gesetz über das Parteiwesen“. Der Entwurf der SPD wurde im September 1947 abgefasst.

<sup>38</sup> Vgl. ebd.

<sup>39</sup> Vgl. dazu S. Kurtenacker, Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 2017, 24 ff.

<sup>40</sup> Vgl. R. Griepenburg, Hermann Louis Brill: Herrenchiemseer Tagebuch 1948, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1984 (34), 4, 584.

<sup>41</sup> Ebd., 622.

<sup>42</sup> Bei dem „Deutschen Büro für Friedensfragen“. Vgl. S. Kurtenacker, Der Einfluss politischer Erfahrungen auf den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 2017, 189 ff.

<sup>43</sup> Vgl. W. Werner, Akten zur Vorgeschichte der BRD 1945-1949, 2. Bd., 1979, 428 ff. Brills Vorschlag war aber nicht erfolgreich und wurde nicht in Glums Schlusssentwurf angenommen (vgl. W. Werner, Akten zur Vorgeschichte der BRD 1945-1949, 3. Bd., 1982, 990 ff.).

<sup>44</sup> In H.L. Brill, Gegen den Strom, 1946.

<sup>45</sup> Ebd., 71.

<sup>46</sup> Vgl. M. Morlok, Art. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015 unter Hinweis auf die 2. Aufl. 2006, Rn. 8.

<sup>47</sup> So implizit Morlok (ebd.).

den<sup>48</sup>, so dass es an dieser Stelle ausreicht, einen allgemeinen Überblick zu geben. Dabei gilt der Fokus der Frage: Hat der Parlamentarische Rat neue Elemente in die Debatte über politische Parteien eingeführt? Nach hier vertretener Ansicht muss dies verneint werden. Alle wesentlichen Gesichtspunkte wurden schon auf Herrenchiemsee diskutiert.

Selbst Art. 21 I 4 GG ist kein originäres Produkt des Parlamentarischen Rates. Wie bereits erwähnt, griff die von Brockmann vorgeschlagene Rechenschaftspflicht die Rede Schmidts vom 8. September 1948 auf<sup>49</sup>, der wiederum auf das zurückgriff, was zwei Wochen zuvor bereits Hermann Brill auf Herrenchiemsee ausgeführt hatte<sup>50</sup>.

In den stenographischen Protokollen des Parlamentarischen Rates findet sich keine Generaldebatte über politische Parteien. Die ständige Umformulierung des Artikelentwurfs zwischen September und Dezember 1948 (sieben unterschiedliche Fassungen in drei Monaten) und die ausbleibende Verhandlung offenbaren, dass die Arbeiten des Parlamentarischen Rates eher in einer Verfeinerung als in einer Kreation bestanden. Dabei ist aber anzuerkennen, dass diese Verfeinerung sehr erfolgreich war: die Bezüge zur Blockpolitik und zum Wahlsystem wurden in weiser Voraussicht gestrichen, der Stil der Formulierung wesentlich verbessert.

In der Sitzung des *Allgemeinen Redaktionsausschusses* (im Folgenden: AllRA) vom 13. Dezember 1948 kann jedoch ein Wendepunkt für die inhaltliche Ausrichtung der Verfassungsnorm gesehen werden. Hans Hugo Klein hebt insoweit zu Recht hervor<sup>51</sup>, dass die Vorschrift in der dort beschlossenen neuen Fassung eine etwas andere Bedeutung erhalten hat, indem die „Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes“ zur verfassungsrechtlichen Aufgabe der Parteien erklärt wurde, wohingegen in der Vorfassung mit dieser Formulierung noch der Rege-

lungsbereich für den einfachen Gesetzgeber (d.h. der Gegenstand des künftigen Parteiengesetzes) umschrieben wurde. Die wichtigste Verbesserung war aber, dass der AllRA den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie ausdrücklich in die neue Fassung einführte. Art. 47 HChE enthielt einen solchen Grundsatz nur implizit, indem er das (demokratische) Kandidatenaufstellungsverfahren als Hauptgegenstand eines Parteiengesetzes betrachtete. Der Parlamentarische Rat strich den Bezug auf „Vorwahlen“, da dies als „selbstverständlich“ erachtet wurde<sup>52</sup>. Dagegen bemerkte der AllRA, dass die bloße Forderung nach einem Parteiengesetz den Spielraum des Gesetzgebers zu breit gemacht hätte. Daher wurde der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie als Grenze des gesetzgeberischen Spielraums und des künftigen Inhaltes des Parteiengesetzes ausgestaltet. Dies ist der Anmerkung<sup>53</sup> des AllRA zu entnehmen, in der auch die konkrete Bedeutung des innerparteilichen Demokratiegebots erläutert wurde:

Der Gesetzgeber sollte sich bei einer Regelung der inneren Ordnung der Parteien darauf beschränken, dass ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entspricht. (z.B. Wahl der Organe der Parteien durch regelmäßig wiederkehrende geheime Wahlen, Notwendigkeit der Aufstellung von Satzungen und Programmen, die einer Abstimmung sind. Aufstellung von Kandidaten auf Grund von Vorschlagslisten, auf die die Mitglieder Einfluss haben sollen, Ablegung von Rechenschaftsberichten über die politische Tätigkeit und der Finanzwirtschaft gegenüber den Mitgliedern).

Leider gibt es keine stenographischen Protokolle jener Sitzung, sondern nur die oben wiedergegebene „Anmerkung“. Deswegen lässt sich nicht sagen, auf wen konkret Art. 21 I GG in seiner endgültigen Fassung eigentlich zurückzuführen ist. Fest steht aber, dass der AllRA aus drei Mitgliedern bestand: von Brentano (CDU), Zinn (SPD) und Dehler (FDP). In der Sitzung des Hauptausschusses vom 15. Dezember 1948 wurde der Vorschlag des AllRA für Art. 21a I angenommen und Art. 21a II wurde zusammengeführt aus dem Vorschlag von Fritz Eberhard (SPD) zusammen mit der CDU/CSU Fraktion und dem Vorschlag Dehlers für einen Art. 21a III. In dieser Sitzung nahm Art. 21 GG grundsätzlich schon seine Form an, mit Ausnahme zweier noch erfolgter Änderungen: Am 5. Mai 1949 strich der Hauptausschuss auf Vorschlag des AllRA das „oder“ zwischen „frei-

<sup>48</sup> Vgl. *K.B. v. Doemming/R.W. Füsslein/W. Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR NF 1951, 202; *H.H. Klein*, Art. 21, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 2012, Rn. 108 ff.; *W. Henke*, Art. 21, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, [1991], Rn. 5 f.; *C. Gusy*, Art. 21, in: AK-GG, 2001, Rn. 13 ff.; *M. Morlok*, Art. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rn. 8 f.

<sup>49</sup> So *M. Morlok*, Art. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rn. 9.

<sup>50</sup> Vgl. auch *K.H. Naßmacher*, Ordnungsrahmen für eine plurale Parteiendemokratie. Das Beispiel des politischen Geldes, in: Keynes/Schumacher (Hrsg.), Denken in Ordnungen in der Politik, 1997, 37.

<sup>51</sup> *H.H. Klein*, Art. 21, in Maunz /Dürig (Begr.), Grundgesetz Kommentar, 2012, Rn. 118.

<sup>52</sup> So *Katz* (SPD) in der Sitzung des Organisationsausschusses vom 24. September.

<sup>53</sup> Allgemeiner Redaktionsausschuss, Stand 13. Dezember 1948 (Drs. 370).

heitliche“ und „demokratische“ in Art. 21a II. Am 6. Mai 1949 nahm das Plenum Brockmanns Vorschlag an und fügte Satz 4 in den ersten Absatz ein; die endgültige Fassung ist aber das Ergebnis des Änderungsvorschlages Zinns (SPD), der am 8. Mai 1949 gebilligt wurde.

### 2.3. Der verfassungsgebende *Sous-préfet* (1946-1947)

Die badische Verfassung hatte also bedeutenden Einfluss auf die Ausarbeitung des Art. 21 GG. Nun stellt sich die Frage: „Wer hat Abschnitt IX der badischen Verfassung erstellt?“

Der IX. Abschnitt erschien erst im Verfassungsentwurf<sup>54</sup>, der im Dezember 1946 vom badischen Justizministerium erstellt wurde. Die badische „beratende Landesversammlung“ nahm den Abschnittsentwurf an, fügte aber eine wichtige Änderung ein: nämlich ein echtes Parteiverbot, während der Ministerialentwurf nur eine „Partei Quarantäne“ nach dem Beispiel der bayerischen Verfassung vorsah<sup>55</sup>. Nach Feuchte<sup>56</sup> war der Ministerialdirektor Paul Zürcher Herausgeber des von seinem Mitarbeiter Theodor Maunz erstellten Abschnitts IX. Es ist aber unwahrscheinlich, dass Abschnitt IX ohne den Beitrag von Gabriel Daty entstanden wäre. Gabriel Daty war ein *sous-préfet* attaché bei der „Délégation Supérieure pour le Pays de Bade“ unter dem Gouverneur Pierre Pène, der mit der Führung des „Département des Affaires administratives“ betraut wurde.

Am 2. November 1946, einen Monat vor der Erstellung des Ministerialentwurfs, schrieb Daty einen Brief an die badische Regierung, in dem er eine verfassungsrechtliche Regulierung der politischen Parteien anforderte<sup>57</sup>. Insbesondere war dem Präfekten die innerparteiliche Demokratie ein wichtiges Anliegen:

Les partis ne seront pas reconnus sur le plan constitutionnel en tant qu'organe de l'Etat ou organisme administratif. L'individu a une opinion politique qu'il manifeste par son vote et ce n'est pas le parti qui intervient en son nom dans le fonctionnement des institutions démocratiques. L'Organisation du parti devra être inspirée par les principes démocratiques: élections à tous les stades des membres des bureaux, aucune autorité supérieure du parti ne devant désigner les membres des échelons inférieurs. Les partis devront tenir des congrès annuels<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> P. Feuchte (Hrsg.), Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947, 1. Bd., 1999, 135 ff.

<sup>55</sup> Ebd., 434 ff.

<sup>56</sup> Ebd., 135.

<sup>57</sup> Erst veröffentlicht in F.R. Pfetsch, Verfassungspolitik der Nachkriegszeit, 1985, 183 f.

Außerdem wünschte Daty eine gerichtliche Kontrolle der Parteien. Andere Briefe Datys sind in den *Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947*<sup>59</sup> nachzulesen: Sie zeugen von einer entscheidenden Rolle des Präfekten im verfassungsgebenden Prozess des Landes Baden.

Daty war ein Beamter, der in einer hierarchischen Organisation arbeitete, und es ist anzunehmen, dass er unter Anregung seiner Vorgesetzten handelte<sup>60</sup>. Die ursprüngliche Anweisung war direkt aus Paris gekommen. Am 24. April 1946 hatte die (erste) französische Nationalversammlung eine Entschließung angenommen<sup>61</sup>, in der die Regierung aufgefordert wurde, „genaue Anweisungen an die Leitung der französischen Verwaltung in Baden-Baden“ zu erteilen, um „die für die Entwicklung des demokratischen Geistes unentbehrliche Neubildung der Gewerkschaften und der genehmigten politischen Parteien“ zu begünstigen<sup>62</sup>. Im Dezember 1945 erließ die französische Militärregierung in Baden einen Beschluss (*Ordonnance*)<sup>63</sup> über die Neubildung demokratischer und antifaschistischer politischer Parteien, in dem die Militärregierung sich eine strenge Kontrolle über die „deutlich demokratische Leitung der Partei“ vorbehielt.

Von daher ergibt sich ein besonderes Interesse der Franzosen für die deutschen Parteien, in dem sich eine Debatte, die in Frankreich in den Jahren 1944-1945 stattfand, widerspiegelte (dazu im Folgenden).

<sup>58</sup> Ebd.; auch wiedergegeben in: P. Feuchte (Hrsg.), Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947, 1. Bd., 1999, 135.

<sup>59</sup> Vgl. P. Feuchte (Hrsg.), Quellen der Verfassung des Landes Baden 1947, 1. Bd., 1999, 239 f.

<sup>60</sup> Nichtsdestoweniger hatte Daty auch ein persönliches wissenschaftliches Interesse: er veröffentlichte ein Buch über die polnische Verfassung (*G. Daty, La Constitution Polonaise, 1933*), in dem er Bedenken über die Parteienzersplitterung äußerte und für das konstruktive Misstrauensvotum plädierte (ebd., 43).

<sup>61</sup> Journal officiel de la République française. Débats de l'Assemblée constituante, 55, 1946, 2208 f.

<sup>62</sup> “faire parvenir des instructions précises à la direction de l'administration française de Baden-Baden, afin de favoriser la reconstitution et l'action des syndicats et des partis politiques autorisés, indispensables au développement de l'esprit démocratique”

<sup>63</sup> *Ordonnance* Nr. 23 (13. Dezember 1945), in: Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne, 9, 1945 (21. Dezember), 54. Vgl. auch *Arrêté* Nr. 26 des gleichen Tages (ebd., 58).



### 3. Von Freiburg bis nach Paris: der gescheiterte Versuch eines „französischen Art. 21“ (1944-1946)

#### 3.1. Die Debatte in der französischen Nationalversammlung (1945-1946)

Es steht zu vermuten, dass es Verbindungen zwischen den Worten Datys und den Verhandlungen der französischen Nationalversammlung 1945-1946 gibt. Am 30. November 1945 fand die erste Sitzung des „Verfassungsausschusses“ innerhalb der Nationalversammlung statt. Dieser Ausschuss, dessen Vorsitzender André Philip<sup>64</sup> (SFIO) war, hatte die Aufgabe, einen Verfassungsentwurf für die Nationalversammlung zu erstellen. Die Tagesordnung wurde von Philip in einem „Studienplan“ festgelegt<sup>65</sup>. Der letzte Punkt des ersten Abschnitts des „Studienplans“ lautete: „Parteiengesetz (innere Ordnung, Ausgabenkontrolle)“<sup>66</sup>. Eine Woche später, am 7. Dezember 1945, wurde der Tagesordnungspunkt in der 5. Sitzung des Ausschusses diskutiert.

Der Ausschuss spaltete sich in zwei auf. Grundsätzlich waren nur Sozialisten (SFIO) und Christdemokraten (MRP)<sup>67</sup> für eine verfassungsrechtliche Regulierung des Parteiwesens<sup>68</sup>.

Zu Beginn der Sitzung wurde festgehalten, dass der Zweck eines Parteiengesetzes darin bestehen sollte, die Demokratie durch die Schaffung weniger und gut organisierter Parteien zu stärken<sup>69</sup>. Das war insbesondere die Auffassung von Daniel Boisdon (MRP), demzufolge das „statut des partis“ die Aufgabe haben sollte, nicht die gegenwärtige politische Lage „einzufrieren“, sondern Parteifinzen zu kontrollieren, und Parteien zu zwingen, eine „feste Basis“ in der Wählerschaft zu haben. Der „Radikalsozialist“ Pierre Cot erklärte dagegen seinen Widerstand gegen den Artikelentwurf, der – nach seiner Ansicht – beispiellos gewesen wäre und durch starre Regeln zu einer „polizeilichen Kontrolle“ der Parteien geführt hätte<sup>70</sup>. Ähnlich war auch die Argumentation von Fajon (PCF), der in dem „statut des partis“ einen zu weit-

gehenden Eingriff in die Vereinigungsfreiheit sah wie er bei totalitären Staaten zu finden sei<sup>71</sup>. Guy Mollet, der kurz darauf Generalsekretär der SFIO wurde, wies diese Argumente zurück und führte aus, dass ganz im Gegenteil das „statut des partis“ die Parteienfreiheit durch die Wahrung der politischen Chancengleichheit und des Mehrparteiensystems sichern würde. Nur die Parteien, die eine Bedrohung für die „demokratischen Freiheiten“ seien, hätten „begrenzt“ werden sollen. Daraufhin zitierte Mollet den berühmten Wahlspruch von Saint-Just: „Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit!“<sup>72</sup>. Sein Parteigenosse Zaksas fügte hinzu, dass das Wort „statut“ irreführend sei, da es sich nicht um eine detaillierte Regulierung der Parteien handle, sondern nur darum gehe, ein paar Grundsätze über die politischen Parteien der Verfassung hinzuzufügen<sup>73</sup>. Dennoch blieben in einer Gesamtschau nicht nur Kommunisten und Radikale, sondern auch die Rechtsgerichteten skeptisch. Montillot (UR) äußerte Zweifel, dass Zweck der angestrebten Verfassungsergänzung tatsächlich nur die Umgrenzung der Staatsgewalten sei; Copeau (RR) erachtete das „statut“ für „moralistisch“ und auf die Erstarrung des Parteiensystems zielend<sup>74</sup>.

Der Debatte lässt sich entnehmen, dass die meisten Mitglieder des Ausschusses die Unterschiede zwischen Parteiverbot, innerparteilicher Demokratie und Rechenschaftspflichten nicht nachvollzogen hatten. Regulierung wurde mit „Institutionalisierung“ verwechselt. Beispielweise befürchtete René Capitant ein „Parteimonopol“ und argwöhnte, dass das Parteiengesetz notwendigerweise jeden Bürger gezwungen hätte, Mitglied einer Partei zu werden<sup>75</sup>. Selbst diejenigen, die einen Verfassungsartikel über Parteien für notwendig hielten, waren sich im Unklaren über die eigentliche rechtliche Bedeutung einer solchen Neuheit.

Eine Ausnahme stellte insoweit André Philip dar, der eine sehr klare Vorstellung hatte: „Es handelt sich nicht darum, eine vollständige Regulierung [der Parteien] in die Verfassung aufzunehmen, sondern nur einen einfachen Satz, der dem Gesetzgeber gebietet, entsprechende Regulierung durch ein ordentliches Gesetz vorzunehmen“<sup>76</sup>. Damit wurde die Vorstellung

<sup>64</sup> André Philip (1902-1970) war ein Jurist und führendes Mitglied der sozialistischen Partei Frankreichs (SFIO).

<sup>65</sup> Siehe *Assemblée Nationale Constituante, Séances de la Commission de la Constitution. Comptes rendus analytiques*, 1946, 27.

<sup>66</sup> Französisch: „Le statut des partis (organisation intérieure, contrôle des dépenses)“ (ebd.).

<sup>67</sup> Daniel Boisdon, Henri Teitgen (MRP), Gilbert Zaksas, Guy Mollet, Pierre-Emmanuel Guillet, Francis Leenhardt (SFIO).

<sup>68</sup> Dagegen waren Pierre Cot (RRRS), Etienne Fajon (PCF), René Capitant (UDSR), Robert Montillot (UR) and Pascal Copeau (RR).

<sup>69</sup> Ebd., 56 f.

<sup>70</sup> Ebd., 57, 61.

<sup>71</sup> Ebd., 58.

<sup>72</sup> Ebd., 58 f.

<sup>73</sup> Ebd., 59.

<sup>74</sup> Ebd., 61.

<sup>75</sup> Vgl. ebd., 63.

<sup>76</sup> Ebd. („il ne s'agit pas d'insérer dans la constitution une réglementation complète, mais une simple phrase imposant au législateur de faire cette réglementation par une loi ordinaire, une phrase qui établit tout de même un cadre“).

von einem französischen Parteiengesetz skizziert. Äußerst bemerkenswert ist, dass Philips Artikelentwurf dem späteren Art. 21 GG auffallend ähnlich ist. Nach Philip sollte die innere Ordnung der Parteien den Grundsätzen („principes essentiels“) der Deklaration der Menschenrechte, der Finanztransparenz und der Demokratie entsprechen; ein von der Regierung unabhängiges Organ sollte die Einhaltung dieser Grundsätze durchsetzen.

Nach Philips Rede beschloss der Ausschuss (22 gegen 18 Stimmen), das „statut des partis“ in die Verfassung einzufügen, mit dem Vorbehalt, dass die Anwendung des „statut“ die Aufgabe eines „außerstaatlichen Gefüges“ sein solle<sup>77</sup>. Danach schlug Philip „Leitlinien“ („schéma du statut“) vor, denen das „statut“ entsprechen sollte, und der Ausschuss nahm sie mit 22 gegen 17 Stimmen an<sup>78</sup>. Danach sollten folgende Punkte gewährleistet sein:

1. Pluralität der Parteien;
2. Einhaltung der wesentlichen Grundsätze der Erklärung der Menschenrechte durch die Parteien;
3. interne demokratische Organisation der Parteien;
4. Kontrolle über ihre Ausgaben und Ressourcen.

Im Januar 1946 fasste ein Unterausschuss („Sous-commission de l'élection et de la souveraineté nationale“)<sup>79</sup> den Entwurf des „statut des partis“ ab<sup>80</sup>.

#### Art. 8

Die Gründung einer einzigen Partei ist verboten, da sie den Grundsätzen der republikanischen Freiheit widerspricht.

Die Wähler wählen Kandidaten aus rechtlich konstituierten politischen Parteien aus.

Nur diejenigen sind politische Parteien, die:

- a) sich an die Grundsätze halten, die in der Erklärung der Menschenrechte an der Spitze der Verfassung festgelegt sind;
- (b) durch ihre interne Organisation eine demokratische Herrschaft sicherstellen;
- (c) die staatliche Kontrolle über ihre Ressourcen und Ausgaben akzeptieren.

Dies ist der erste Entwurf eines Artikels über politische Parteien, den eine verfassunggebende Versammlung verfasst hat. In zwei wichtigen Punkten entfernt sich aber der Entwurf von Philips Leitlinien. Erstens weist er nicht darauf hin, dass ein unabhängiges Organ mit der Anwendung des Parteiengesetzes betraut werden soll. Zweitens schließt er ausdrücklich aus,

<sup>77</sup> Ebd., 64 („l'application de ce statut serait faite par un organisme extérieur à l'État“).

<sup>78</sup> Ebd., 66.

<sup>79</sup> Dessen Mitglieder waren Louis Noguères (SFIO), Alice Sportisse (PCF) und Daniel Boisdon (MRP).

<sup>80</sup> Vgl. ebd., 425.

dass parteilose Kandidaten aufgestellt werden können. Jedoch hatte der Ausschuss beschlossen, dass das „statut“ kein Parteimonopol enthalten sollte<sup>81</sup>.

Am 20. Februar 1946 befasste sich der Verfassungsausschuss mit dem Vorschlag des Unterausschusses. Der Artikelentwurf wurde für unbefriedigend gehalten, da die Mehrheit gegen ein Parteimonopol war. François de Menthon (MRP) schlug vor, einen neuen Entwurf abzufassen, kam mit dieser Initiative aber zu spät: Zwischenzeitlich wurde Philip zum Minister ernannt und verließ sein Amt als Vorsitzender des Verfassungsausschusses und Zaksas (SFIO) kündigte an<sup>82</sup>, dass die Sozialisten einen Artikel über politische Parteien nicht mehr unterstützen würden. Letztlich fiel daher der Vorhang vor diesem „französischen Art. 21“, aber nicht nur vor diesem: Bei dem Volksentscheid im Mai 1946 wurde gar die gesamte von der Nationalversammlung verabschiedete Verfassung zurückgewiesen.

### 3.2. Väter ungeborener Kinder: das Erdenken des „statut des partis“ (1944-1945)

Wer aber hat nun in Frankreich das „statut des partis“ erdacht? Wie bereits erwähnt, war die Rolle Philips zentral. Allerdings war er nicht der einzige Vater des Vorschlags des „statut des partis“. Er könnte, sozusagen, als „politischer Vater“ betrachtet werden, in dem Sinne, dass er derjenige war, der während der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs konkret auf die Einfügung eines Parteienartikels drängte. Daneben gibt es weitere einflussreiche Personen. Zu nennen sind hier Robert Salmon und Jean-Daniel Jurgensen, die als „ideelle Väter“ bezeichnet werden können. Die ursprüngliche Idee, ein „statut des partis“ in die Verfassung einzufügen, lässt sich auf sie zurückführen. Als „theoretischer Vater“ könnte François de Menthon gelten, da er der erste war, der die Idee einer verfassungsrechtlichen Vorschrift über Parteien aus einem rechtstheoretischen Gesichtspunkt überzeugend begründete.

Selbstverständlich ist dieses Bild vereinfachend und unvollständig. Die Idee „eines französischen Art. 21“ wurde nicht nur von bestimmten Männern, sondern auch von der allgemeinen politischen Atmosphäre in Frankreich zur Zeit der „Dämmerung“ der Dritten Republik hervorgebracht. Die französische Debatte wurzelte in der verbreiteten Enttäuschung über das damalige politische System. Während des Krieges betrachteten viele Intellektuelle, Publizisten und Widerstandskämpfer die Parteien als eine Bedrohung

<sup>81</sup> Vgl. ebd., 64 f.

<sup>82</sup> Vgl. ebd., 426.

für das Gemeinwohl. Eindrücklich beschreibt dies ein kurzer Aufsatz von Simone Weil aus dem Jahre 1940<sup>83</sup>. Der Titel spricht für sich selbst: „Anmerkung zur generellen Abschaffung der politischen Parteien“. Selbst wenn Weils Radikalthese eine Minderheitstheorie (wenn auch keine vereinzelt<sup>84</sup>) war, bot Frankreich in der Nachkriegszeit fruchtbaren Boden für parteifeindliche Tendenzen. Anders als Deutschland und Italien musste Frankreich sich nicht mit dem Zusammenbruch eines totalitären Regimes, sondern des seit 1875 existenten konstitutionellen Regierungssystems auseinandersetzen. 70 Jahre allgemeine Wahlen brachten auch eine starke Kritik des Parlamentarismus und des alten Parteiensystems hervor. Die Parteienzersplitterung, die Zügellosigkeit der Parteiführerschaft, die innerparteiliche Korruption und die Herrschaft besonderer Interessen bildeten die Hauptzielscheiben der Polemik.

Vor diesem Hintergrund wurde eine beeindruckende Zahl von Verfassungsentwürfen aufgesetzt<sup>85</sup>. In der von Jean-Éric Callon herausgegebenen Sammlung<sup>86</sup> sind 19 Projekte aufgenommen, die in den Jahren 1940-1945 geschrieben wurden, von denen 7 sich ausdrücklich mit politischen Parteien beschäftigen<sup>87</sup>. Das einflussreichste dieser Projekte war das der „Studienkommission für die Verfassungsreform“, da es den Ausgangspunkt für die Arbeit vieler prominenter Mitglieder der Nationalversammlung von 1945 darstellte<sup>88</sup>. Die Kommission wurde im Januar 1944 in Algier von de Gaulle auf Vorschlag Philips gebildet. In diesem Projekt wurde die Bedeutung politischer Parteien besonders betont: Für ein richtiges Funktionieren der Demokratie sollten sie wenige, stark, gut organisiert und ideologisch orientiert sein. Typischerweise teilten diese Vorstellung Philip und andere Sozialisten<sup>89</sup>. Philip war das Verbindungsglied zwischen der Kriegszeitverfassungsdebatte und

den Verhandlungen der verfassunggebenden Versammlung in der Nachkriegszeit. Im August 1945, ein paar Monate vor der Wahl der Nationalversammlung, veröffentlichte Philip eine kurze „Thesenliste“ über die künftige Verfassung Frankreichs<sup>90</sup>. Die erste These plädierte für eine neue Menschenrechtserklärung, die nicht nur Individuen, sondern auch die Medien (insbesondere Zeitungen) und politische Parteien binden sollte. Stimmte eine Partei der Menschenrechtserklärung nicht zu, dann sollte sie aufgelöst werden, denn „Parteien sollen die Freiheit haben, jegliche Doktrin zu verfechten, außer der, nach der die anderen Parteien liquidiert werden sollen“<sup>91</sup>. Später floss dieser Parteiverbotsvorschlag ein in das „schéma du statut“, das bereits erwähnt wurde.

Selbst wenn die Rolle Philips entscheidend war, lassen sich viele Bestandteile des „schéma du statut“ nicht ihm zuschreiben. Im Jahr 1944 schrieb Philip eine Streitschrift über die notwendigen „Strukturformen“ in Frankreich<sup>92</sup>, in der er aber noch keine besondere Vorschrift über politische Parteien vorschlug, sondern nur Überarbeitungen des Verhältniswahlrechts, um das Ziel zu erreichen, ein Drei- bis Vier-Parteiensystem auszubilden<sup>93</sup>. Die Idee des „statut des partis“ ist in Philips „vor-1945-Überlegungen“ nicht aufzufinden, weshalb die Ursprünge dieser Idee woanders, und zwar in anderen Verfassungsprojekten zu suchen sind.

Zunächst kann ausgeschlossen werden, dass die „charte des partis“, auf die Vincent Auriol im Jahre 1942 Bezug nahm<sup>94</sup>, als Vorbild des „statut des partis“ anzusehen ist. Auriol verstand unter der „charte des partis“ keine Regelung der inneren Ordnung des Parteiwesens, sondern nur eine Reihe wahlrechtlicher Vorschriften über den politischen Wettbewerb. Auch das Projekt von Felix Gouin (1943) scheint nicht relevant zu sein, da Gouin in den Debatten um das Jahr 1945 abwesend blieb<sup>95</sup> und das Projekt bis 1998 nicht einmal veröffentlicht wurde<sup>96</sup>.

<sup>83</sup> S. Weil, *Écrits de Londres et dernières lettres*, 1957, 126 ff.

<sup>84</sup> Vgl. z.B. *Anonymus*, *Sur les réformes à apporter au régime politique de la France*, *Cahiers Politiques* 1943, 8 (August), 3.

<sup>85</sup> Siehe dazu ausführlich B. *Mirkine-Guetzévitch* (Hrsg.), *Les idées politiques et sociales de la Résistance: documents clandestins 1940-1944*, 1954.

<sup>86</sup> J.É. Callon, *Le projets constitutionnels de la Résistance*, 1998.

<sup>87</sup> Dabei handelt es sich um die Projekte von Auriol (1942), Gouin (1943), Salmon und Jurgensen (1943-1944), Moch (1944), die „Commission d'études de la réforme de la Constitution“ (1944), de Menthon (1945) und Philip (1945).

<sup>88</sup> Ebd., 203.

<sup>89</sup> Vgl. den Brief Philips an Guy Mollet aus April 1943 (in: ebd., 26) und den Brief an de Gaulle März 1944 (ebd., 240). Diese Vorstellung wurde auch von Léon Blum geteilt, vgl. B. *Mirkine-Guetzévitch* (Hrsg.), *Les idées politiques et sociales de la Résistance: documents clandestins 1940-1944*, 1954, 64.

<sup>90</sup> A. Philip, *Thèses pour servir à la discussion sur la future Constitution*, *Cahiers Politiques* 1945, August/September, 321.

<sup>91</sup> „les partis doivent avoir le droit de soutenir n'importe quelle doctrine, sauf qu'il faut supprimer les partis“ (ebd.).

<sup>92</sup> A. Philip, *Les réformes de structure : pour la rénovation de la république*, 1944.

<sup>93</sup> Ebd., 18 f.

<sup>94</sup> Vgl. J.É. Callon, *Le projets constitutionnels de la Résistance*, 1998, 103 ff.

<sup>95</sup> Vgl. ebd., 174.

<sup>96</sup> Außerdem ist der Inhalt des Projekts ziemlich speziell: nach Gouin wäre das Hauptziel der Verfassungsvorschriften über politische Parteien gewesen, die Gerontokratie der Parteiführerschaft zu bekämpfen (vgl. ebd., 104).

Die erste Urkunde, in der das „statut des partis“ Erwähnung findet, ist ein Verfassungsentwurf, der Anfang 1944 von Robert Salmon und Jean-Daniel Jurgensen aufgesetzt wurde<sup>97</sup>. Der Entwurf, der 202 Artikel und 2 Anlagen zählt, wurde in der illegalen Zeitschrift „Cahiers de Défense de la France“ veröffentlicht und spiegelt das leidenschaftliche Engagement dieser zwei jungen (26 und 27 Jahre alt!) und gebildeten Widerstandskämpfer wider. „Du statut des partis“ ist der Titel der ersten der beiden Anlagen („Annexes“). Ausgangspunkt ist hier hauptsächlich, wie bei Philip, das Problem der Parteienzersplitterung. Die von Salmon und Jurgensen vorgeschlagene Lösung war neuartig: ein besonderes Verfassungsgesetz über die politischen Parteien. Danach war vorgesehen, dass die Parteien sich in ein Register eintragen sollten, um an Wahlen teilnehmen zu können, und dass ein Parteienerkennungsverfahren vor dem „Conseil politique de Justice“ erfolgen sollte. Außerdem sollte nach dem „statut des partis“ den Parteien die Pflicht auferlegt werden, sich eine Satzung und eine bestimmte innere Organisation zu geben.

Es ist plausibel, dass Jurgensens und Salmons Vorschlag einen (wenigstens mittelbaren) Einfluss auf die Arbeit des Verfassungsausschusses ausübte. Erstens, weil Salmon Mitglied des Ausschusses war, selbst wenn er in der Sitzung vom 7. Dezember 1945 abwesend war. Zweitens, weil „Défense de la France“ mit einer Auflage von rund 400.000 Exemplaren eine der Leit-Zeitungen im besetzten Frankreich war. Es spricht daher zwar einiges dafür, dass auch Philip und de Menthon von Salmons und Jurgensens Projekt erfuhren. Der Inhalt des von Jurgensen und Salmon erdachten „statut des partis“ ist aber weit entfernt von dem eigentlichen Ansatz des später von Philip entworfenen „schéma du statut“. Ein weiterer möglicher Einfluss ist daher noch zu identifizieren.

Dies gelingt mit einem Blick auf François de Menthon, der Professor für öffentliches Recht an der Universität Lyon und prominentes Mitglied der christdemokratischen „Mouvement Républicain Populaire“ (MRP) war. Er kann als „stiller Protagonist“ der Arbeit des Verfassungsausschusses unter Vorsitz von Philip bezeichnet werden. Er nahm an den Verhandlungen als „rapporteur“ teil. Der Bericht<sup>98</sup>, den

er bei dem Parteitag der MRP 1945 hielt, zeigt seine Vorstellungen über die künftige Verfassung auf. In seinen Augen wurden die Institutionen der Dritten Republik nach dem Ersten Weltkrieg schwach, leer und oligarchisch. Um eine „wahre Demokratie“ zu bilden, wäre es notwendig gewesen, die Mängel der repräsentativen Regierung durch neue Regeln zu verbessern. Solche Regeln bestünden in „unmittelbarer Demokratie, tatsächlicher Kontrolle der Wähler über die Repräsentanten, Repräsentation der kollektiven und ständigen Interessen, Regulierung der parlamentarischen Gesetzgebung und Kontrolle über die Executive“<sup>99</sup>. In diesem Zusammenhang wäre eine erneuerte Rolle der Parteien wegweisend gewesen, denn sie sind „unentbehrliches Instrument der Demokratie sowie Voraussetzung ihrer Entwicklung“. Im Besonderen sollten Parteien den Wählern „die Beachtung der demokratischen Methode bei der Kandidatenaufstellung“ und „ein Studien-, Informations- und Beschwerdebüro“ gewährleisten. De Menthon begründete dies so:

La démocratie doit exiger, pour sa défense et son avancement, qu'un statut constitutionnel soit donné aux partis politiques; il est élémentaire de les obliger tant à une forme démocratique qu'à une publicité et à un contrôle de leur budget, ainsi que de fixer de façon précise leur responsabilité propre en cas, notamment, de diffusions de fausses nouvelles, d'outrages ou d'agitation antirépublicaine.<sup>100</sup>

Nach de Menthon verlangt eine Demokratie demnach, dass politische Parteien in der Verfassung reguliert und verpflichtet werden, sich demokratisch zu organisieren („forme démocratique“), die Öffentlichkeit („publicité“) und die Rechnungsprüfung („contrôle de leur budget“) zu akzeptieren. Außerdem stellte sich de Menthon vor, dass das „statut des partis“ vom „Conseil Politique“ zusammen mit der „Haute Cour de Justice“ angewandt würde. Um das Bild abzurunden, ist zu erwähnen, dass de Menthon zudem für eine Verhältniswahl, staatliche Wahlkampfkostenerstattung und chancengleichheitsfördernde Maßnahmen plädierte. Unklar bleibt, ob de Menthon auch an ein Parteiverbot dachte, als er einforderte, dass die Parteien die Verantwortung für „falsche Nachrichten, öffentliche Verleumdung und antirepublikanische Agitation“<sup>101</sup> übernehmen soll-

<sup>97</sup> Siehe Cahiers de Défense de la France, [1943-1944], IV, 29; auch veröffentlicht in *M. Granet*, *Défense de la France: histoire d'un mouvement de résistance 1940-1944*, 1960, 227 ff., und in *J.É. Callon*, *Le projets constitutionnels de la Résistance*, 1998, 60 ff. (aber ohne die Anlage); auch online verfügbar unter [www.gallica.bnf.fr](http://www.gallica.bnf.fr).

<sup>98</sup> Siehe *F. de Menthon*, *Vers la quatrième République*, 1946. Der Bericht wurde von der Parteiversammlung aufgenommen

und erst veröffentlicht im August 1945 in der Zeitschrift „Cahiers Politiques“ unter dem Titel „Vers la constitution de la Quatrième République“.

<sup>99</sup> Ebd., 22.

<sup>100</sup> Ebd., 23.

<sup>101</sup> Ebd.

ten. Gewiss war er für Sanktionen in diesen Fällen, die allerdings erst noch näher festzulegen waren.

Offenkundig ist, wie ähnlich der Ansatz von de Menthon dem Inhalt des „schéma du statut“ (und des Art. 21 GG!) ist.

#### 4. Exkurs: Von Paris bis nach Rom – Der zweiteilige Art. 49 der italienischen Verfassung

Die Verhandlungen der französischen Nationalversammlung(en) blieben auch in Italien nicht ohne Folgen<sup>102</sup>, wo in den Jahren 1946-1947 die italienische Nationalversammlung die neue Verfassung ausarbeitete. Der „italienische Verfassungskonvent“ fand während der Arbeit des „Studienausschusses zur Reorganisation des Staates“ statt. Dort wurden die Leitlinien der künftigen Verfassung diskutiert und ein Bericht (aber kein Verfassungsentwurf) für die Nationalversammlung vorbereitet. Am 20. März 1946 legte der Verfassungsrechtler Costantino Mortati dem Studienausschuss einen Vorbericht über „subjektive politische Rechte“ vor<sup>103</sup>. Mortati hatte die Akten der französischen Nationalversammlung gelesen und bezog sich ausdrücklich auf die Debatte des Verfassungsausschusses. Das am 7. Dezember 1945 angenommene „schéma du statut“ ist in italienischer Übersetzung in Mortatis Vorbericht<sup>104</sup> und auch im Schlussbericht des Studienausschusses wiedergegeben<sup>105</sup>. Tatsächlich schlug Mortati auch einen Artikelentwurf vor, der dem „schéma du statut“ ähnelte<sup>106</sup>, in beiden wurden Finanztransparenz und demokratische Grundsätze bei der innerparteilichen Willensbildung gefordert. Obwohl Mortatis Vorschlag innerhalb des Studienausschusses zurückgewiesen wurde<sup>107</sup>, blieb diese „französische Idee“ der Parteiregulierung in den folgenden Monaten noch einflussreich. Im Juli 1946 wurde die italienische Übersetzung eines französischen Gesetzentwurfes über die politischen Parteien in den Infor-

mationsberichten des „Ministeriums für die verfassungsgebende Versammlung“<sup>108</sup> veröffentlicht.

Unter diesen Umständen überrascht es nicht, dass auch in der italienischen Nationalversammlung eine große Debatte über die verfassungsrechtliche Betrachtung politischer Parteien stattfand. Doch unterschied sich der Hintergrund der Debatte in Italien von dem in Frankreich und in Deutschland. Die Italiener, die in wenigen Jahren den Übergang von Honoratiorenparteien und Zensuswahlrecht zur faschistischen Diktatur erlebten, betrachteten Volksparteien als ein innovatives und rein positives Phänomen: Sie hatten in der Tat nicht erfahren, was später „Parteienkratie“ („Partitocrazia“) genannt worden wäre. Die Väter und Mütter der italienischen Verfassung hatten die klare Absicht, die neue demokratische Republik auf die Parteien zu bauen.

Aus diesem Grund ging ein erheblicher Teil der Debatte darum, ob Parteien besondere verfassungsrechtliche Vorrechte genießen sollten<sup>109</sup>. Schließlich schlug aber die Nationalversammlung diesen „parteienstaatlichen Weg“ nicht ein.

Der andere große Teil der Debatte ging um die innere Ordnung der Parteien. Wie oben bereits erwähnt, war Mortati der erste, der für die Einführung des innerparteilichen Demokratiegebots in die Verfassung plädierte. Seine Partei, die „Democrazia Cristiana“ (DC), teilte diese Vorstellung sofort und der von Merlin und Mancini (DC) dem ersten Unterausschuss („Prima Sottocommissione“) vorgelegte Entwurf skizzierte grundsätzlich einen „italienischen Art. 21“<sup>110</sup>. Einem solchen Entwurf widersetzten sich die Kommunisten resolut. Anfangs waren die Sozialisten für eine verfassungsrechtliche Regulierung der Parteien, aber dann veränderten sie ihre Vorstellung. Genau wie in Frankreich!

Der heutige Art. 49 der italienischen Verfassung wurde grundsätzlich von dem Sozialisten Lelio Basso abgefasst. In einem Kommentar zu seinem Entwurf erklärte Basso, dass er sich um die demokratische

<sup>102</sup> Siehe dazu ausführlich U. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in: ders. (Hrsg.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 1. Bd., 1980, 354.

<sup>103</sup> In G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissioni per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, 1979, 335 ff.

<sup>104</sup> Ebd., 344.

<sup>105</sup> Vgl. *Ministero per la Costituente*, *Relazione all'Assemblea Costituente*, 1946, 135.

<sup>106</sup> In G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissioni per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, 1979, 345.

<sup>107</sup> Vgl. ebd., 444.

<sup>108</sup> *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero della Costituente*, *Supplemento dedicato a idee e progetti sulla Costituente e la Costituzione in Francia*, 20. Juli 1946, 7. Verfasser des Gesetzentwurfes war ein gewisser Sognel.

<sup>109</sup> Vgl. *Atti dell'Assemblea Costituente*. Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione, 1948, 413.

<sup>110</sup> „I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed eguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare“, in: *Atti dell'Assemblea Costituente*, *Atti della Commissione per la Costituzione*, 2. Bd. (Relazioni e proposte), 1947, 34.

Binnenstruktur der Parteien kümmerte<sup>111</sup>. Gleichwohl war die Formulierung des vom Unterausschuss angenommenen Artikelentwurfes zweideutig: „Alle Staatsbürger haben das Recht, sich frei in Parteien zu organisieren, um in demokratischer Weise an der Ausrichtung der Staatspolitik mitzuwirken“<sup>112</sup>. Was aber bedeutet „in demokratischer Weise“? Betrifft es die innere Organisation der Parteien oder bezieht es sich nur auf den Wettbewerb unter den Parteien? Das Problem dieser Zweideutigkeit wurde vor dem Plenum diskutiert und Piero Calamandrei (Partito d’Azione) befürwortete in einer eindrucksvollen Rede die Notwendigkeit eines verfassungsrechtlichen innerparteilichen Demokratiegebots<sup>113</sup>. Mortati unterbreitete einen Änderungsvorschlag, um das Problem der Zweideutigkeit zu lösen und klar festzustellen, dass die innere Ordnung politischer Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen sollte<sup>114</sup>. Allerdings wurde der Vorschlag abgelehnt und Art. 49 blieb unverändert.

Anscheinend nahmen die italienischen Verfassungsväter und Verfassungsmütter Art. 49 nur an, weil sie davon ausgingen, dass er den Weg für eine gesetzliche Regulierung des Parteiwesens nicht öffnen würde. Eine grammatikalische Auslegung des Artikels kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass die „demokratische Methode“ auch innerhalb der Partei Anwendung findet, da das Subjekt des Satzes „alle Staatsbürger“ (und nicht „alle Parteien“) ist.

Heute setzen sich die italienischen Verfassungsrechtler fast einstimmig für eine Auslegung des Artikels ein, der zufolge sich die „demokratische Methode“ auch auf die innere Ordnung der Partei bezieht<sup>115</sup>. Ein italienisches Parteiengesetz hat gleichwohl nie das Licht der Welt erblickt.

## 5. Fazit: das nachkriegs-europäische Ideal einer „wohlgeordneten Parteiendemokratie“

Art. 21 GG ist nur die Spitze eines Eisbergs, die sich aus einer breiten europäischen Debatte herauskristal-

lisiert hat. Fast nichts von dieser Debatte ist in den französischen Verfassungen geblieben und sehr wenig hat im italienischen Art. 49 überlebt. Das hat zu der verbreiteten Überzeugung beigetragen, dass die Idee der verfassungsrechtlichen Parteienregulierung eine einzigartige Besonderheit der deutschen Verfassungsordnung sei, die ihre Wurzeln in der Erfahrung des Nationalsozialismus und der sich daraus ergebenden Idee der „wehrhaften Demokratie“ hat. Das trifft nur teilweise zu. Die oben rekonstruierte Geschichte zeigt, dass das gleiche Ideal einer „wohlgeordneten Parteiendemokratie“ auch in Frankreich und Italien geteilt (selbst wenn unterschiedlich dekliniert) wurde. Daher ist Art. 21 GG kein Unikum und die Idee eines Parteienartikels war nicht spezifisch deutsch. Art. 21 GG ist der bleibende Teil einer umfangreicheren Debatte, die in Europa in den Jahren 1945-1949 stattfand.

Wie gezeigt, entwickelte sich die Idee einer durch ordentliches Gesetz umzusetzenden Verfassungsvorschrift über politische Parteien zuerst in Frankreich im Jahre 1945. Ihre theoretische Fundierung erhielt sie dort zweifellos von François de Menthon. Danach reiste die Idee nach Italien, wo Costantino Mortati vergebens versuchte, sie in der verfassungsgebenden Versammlung durchzusetzen. Und im deutschen Art. 21 GG steckt zumindest ein bisschen Frankreich. Die erste deutsche Verfassung, die ausführlich das Parteiwesen regulierte, war die Verfassung eines Landes unter französischer Besatzung. Wahrscheinlich ist das kein Zufall. Dennoch muss auch die entscheidende Rolle von Hermann Brill, die später in Vergessenheit geriet, anerkannt werden. Zusätzlich wirkten auch geschichtliche Umstände (die kommunistische Bedrohung im Osten und die grauenvollen Erfahrungen des Nationalsozialismus) an der Entstehung des Art. 21 GG mit.

Schließlich ist es erstaunlich, wie in diesen verschiedenen Debatten die gleichen Begriffe, die gleichen Argumente und sogar die gleichen Worte häufig wieder aufgegriffen wurden. Im Jahr 1930 bedauerte Gustav Radbruch, dass die Parteien als das Tabu („partie honteuse“) des öffentlichen Rechts angesehen wurden<sup>116</sup>. Nur 15 Jahre später plädierten so viele Menschen in ganz Europa für die Einführung von Grundsätzen über politische Parteien in die neuen Verfassungen. Das kann nur die Macht einer großartigen Idee sein.

<sup>111</sup> Vgl. *Atti dell’Assemblea Costituente*, Atti della Commissione per la Costituzione, 2. Bd., Relazioni e proposte, [ohne Datum], 11 ff.

<sup>112</sup> „tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese“.

<sup>113</sup> Plenum, Sitzung 4. März 1947. Vgl. *Atti della Assemblea costituente*, Discussioni, 1948, 1753.

<sup>114</sup> Plenum, Sitzung 22. Mai 1947. Vgl. ebd., 4158.

<sup>115</sup> Siehe vor allem die Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der italienischen Verfassungsrechtler vom 17. und 18. Oktober 2008: *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, 2009.

<sup>116</sup> G. Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1. Bd., 1930, 280 (288).