

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 Folgen¹⁰², 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“ vor¹⁰³. 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 Vorbericht¹⁰⁴ und auch im Schlussbericht des Studienausschusses wiedergegeben¹⁰⁵. Tatsächlich schlug Mortati auch einen Artikelentwurf vor, der dem „schéma du statut“ ähnelte¹⁰⁶, in beiden wurden Finanztransparenz und demokratische Grundsätze bei der innerparteilichen Willensbildung gefordert. Obwohl Mortatis Vorschlag innerhalb des Studienausschusses zurückgewiesen wurde¹⁰⁷, 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“¹⁰⁸ 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 sollten¹⁰⁹. 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“¹¹⁰. 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

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Ebd., 344.

¹⁰⁵ Vgl. *Ministero per la Costituente*, *Relazione all'Assemblea Costituente*, 1946, 135.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Vgl. ebd., 444.

¹⁰⁸ *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.

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

¹¹⁰ „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 kümmerte¹¹¹. 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“¹¹². 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 Demokratiegebots¹¹³. Mortati unterbreitete einen Änderungsvorschlag, um das Problem der Zweideutigkeit zu lösen und klar festzustellen, dass die innere Ordnung politischer Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen sollte¹¹⁴. 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 bezieht¹¹⁵. 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 wurden¹¹⁶. 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.

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

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

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

¹¹⁴ Plenum, Sitzung 22. Mai 1947. Vgl. ebd., 4158.

¹¹⁵ 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.

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