

Entstehung und Entwicklung der verfassungsrechtlichen Verankerung der Parteien in Deutschland und Frankreich

Armel Le Divellec, Le Mans

Einführung

Politische Parteien werden seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts in Europa zunehmend vom geschriebenen Recht anerkannt und erfasst. Diese verfassungsrechtliche Verankerung hat heute etwas Selbstverständliches: bezeichnenderweise erwähnen sämtliche Verfassungen der jungen Demokratien in Süd- und Osteuropa die politischen Parteien¹, als ob diese Erwähnung zum liberal-demokratischen "Verfassungskomfort" gehörte. Deutschland und Frankreich (wie auch Italien) haben in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle eingenommen. Ihre Verfassungstexte sind geschichtlich die ersten, die die Parteien ausdrücklich anerkannt haben. In den Anfängen des modernen Konstitutionalismus² war es nicht selbstverständlich, die Parteien in die formelle Verfassung "aufzunehmen". Zwar wurden sie in den USA ziemlich früh vom Recht erfasst: um die oligarchische Macht der "Machines" und deren "Bosses" zu brechen, wählte man den Weg der rechtlich organisierten "Primaries" (erstmalig 1903 im Staat Wisconsin). Die Lage blieb lange Zeit in den kontinental-europäischen Ländern wie Frankreich und Deutschland anders³. Parteien und Ver-

- 1 Wobei die Verfassungsformeln sehr unterschiedlich sein können : von der negativen Erwähnung (z. B. fast in allen Ländern, eine Inkompatibilität der Parteimitgliedschaft mit dem Amt eines Richters oder Staatspräsidenten) bis auf grundsätzliche und positive Prinzipien (z. B. Polen, Verf. v. 1997, Art. 11 : Mitwirkung auf die Gestaltung der Staatspolitik mit demokratischen Methoden ; oder die Konsultierung der Parteiführer durch das Staatsoberhaupt vor der Nominierung des Regierungschefs, wie in Rumänien, Art. 102 Verf. 1991, bzw. vor einer Parlamentsauflösung wie in Ungarn, Art. 28-B, Verf. 1989).
- 2 Auch wenn kein geringer als David Hume (*Political Essays*, 1752, Nr. 11) schon auf die neuen "Factions" als "untrennbar mit dem Wesen unserer Verfassung" hingewiesen hatte. Aber gerade, weil die Verfassung Großbritanniens überwiegend ungeschrieben und konventioneller Natur war und bleibt, konnte sie mühelos die Parteien konkret integrieren (z.B. die Designierung von *Leaders* der Parlamentsparteien).
- 3 Vor 1945 gab es kaum eine Erwähnung der Parteien in den Verfassungstexten. Die österreichische Verfassung von 1920 war, wenn ich recht sehe, die erste, die eine Randerwähnung machte : Art. 35 (1) *Die Mitglieder des Bundesrates und ihre Ersatzmitglieder werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, jedoch muß wenigstens ein Mandat der Partei zufallen, die die zweithöchste Anzahl von Sitzen im Landtag oder, wenn mehrere Parteien die gleiche Anzahl von Sitzen haben, die zweithöchste Zahl von Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweist. Bei gleichen Ansprüchen mehrerer Parteien entscheidet das Los*". Erst 1975 verabschiedete man in Österreich ein Parteiengesetz. Lange nach der BRD und Frankreich haben eigentlich hauptsächlich diejenigen Länder einen Parteiartikel in ihre Verfassung eingeführt, die gerade aus

fassungen (ich meine hiermit: die Verfassung als Verfassungsgesetz) sind für Juristen nicht ganz selbstverständlich zu kombinierende Größen : sie entsprechen dem vom russischen Parteienforscher Moisei Ostrogorski identifizierten Paar der "Formen" (i.e. die vom Recht organisierten Verfassungsorgane und - verfahren) und der "Kräfte" (i.e. diejenigen, die tatsächlich im Verfassungsleben agieren, also vor allem die Parteien)⁴. Zwischen ihnen besteht ein gewisses Spannungsverhältnis, aber das gegenwärtige Verfassungsrecht scheint immer mehr substanzielle Ansprüche zu haben: es will möglichst vieles regeln, insb. die "Verfassungswirklichkeit", also die Effektivität des Rechts.

Es muss schon hier bemerkt werden, dass die „verfassungsrechtliche Verankerung“ auf zwei unterschiedlichen Ebenen erfolgen kann: eine höhere, die des (formalen) Verfassungsgesetzes (wenn es eine „starre“ rigide Verfassung ist), und eine zweite, die der einfachen Gesetze oder Verwaltungsvorschriften. Die Ideologie (oder: das Grundverständnis) des modernen Verfassungsstaates neigt zu einer Überschätzung solcher Verankerungen auf höchster Ebene (also, die des Verfassungsgesetzes), obwohl sich die Sache eigentlich eher auf der zweiten Ebene, der der einfachen Gesetze abspielt.

Auch wenn eingangs gesagt worden ist, dass Frankreich und Deutschland Vorreiter in der verfassungsrechtlichen Anerkennung von Parteien sind, könnte der Vergleich trügen. Die Tragweite der Verankerung ist in beiden Ländern sehr unterschiedlich, ja asymmetrisch, so daß der Vergleich zwar reizvoll aber auch enttäuschend sein könnte. Für das Demokratieverständnis beider Länder ist er jedoch aufschlussreich.

Die Verfassungsgeschichten Deutschlands und Frankreichs sind beide durch eine starke Diskontinuität gekennzeichnet. Ihre heutigen Verfassungen sind ja bekanntlich nicht 60 bzw. 51 Jahre alt. Sie sind heute zwei verwandte, aber doch recht unterschiedliche Varianten des parlamentarischen Regierungssystems. (Wobei die französische Verfassung von 1946 mehr Ähnlichkeiten mit dem Grundgesetz hatte als die von 1958.)

Beide Länder haben unterschiedliche Erwartungen an die rechtliche Verfassung: zielt sie in Deutschland darauf, "Grundordnung" des Gemeinwesens zu sein, so erscheint sie in Frankreich (zumindest in den Anfängen) als ziemlich instrumental⁵.

einem totalitären bzw. autoritären Regime befreit worden waren : Griechenland (Art. 29, 37, 72 d. Verf. v. 1975), Portugal (Art. 10, 117, 163 d. Verf. v. 1976), Spanien (Art. 6 d. Verf. v. 1978) und schließlich alle Länder von Mittel- und Osteuropa nach 1989. Im Westen finden die Parteien kurze Erwähnung nur in Finnland (seit 1991, Art. 23a) und Schweden (seit 1994, Art. III-1, 7, 8).

4 M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1902, S. 1.

5 A. Le Divellec, « Un ordre constitutionnel confus. Indicibilité et incertitudes de la Constitution française », in *Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008*, études réunies par D. Chagnolaud, Paris, Litec-LexisNexis, 2008, S. 147-158.

I. Hintergründe der jeweiligen Kodifikation der Parteienartikel in den Verfassungen

A. Vorgeschichte der Kodifikation in Frankreich und Deutschland

1) In beiden Ländern ist es zu einer relativ späten Anerkennung der Parteien durch das geschriebene Recht gekommen. Das Staatsrecht des frühen modernen Verfassungsstaates organisierte den Rahmen des politischen Lebens ausschließlich durch die Behandlung der „Formen“, das heißt durch Organe und Verfahren, kümmerte sich aber nicht um die „Kräfte“ die in diesen Organen agierten. Politische Gruppen konnten sich bestenfalls auf der Grundlage der Vereins- und Versammlungsgesetze betätigen⁶. Erst die relative Stabilisierung einer liberalen Verfassungsordnung (1875 mit der französischen III. Republik, 1867/71 mit dem Deutschen Reich) ermöglichte eine allerdings sehr langsam zunehmende Erfassung der politischen Parteien durch das Recht. Sie blieb jedoch lange minimal (das war in anderen liberal-demokratischen Ländern nicht anders). Insbesondere wies das Demokratie- und Verfassungsverständnis der III. Republik mit seinem Begriff der „Parlamentsouveränität“⁷ den Parteien nur eine marginale Rolle zu. Die obrigkeitstaatlichen Züge der wilhelminischen Verfassungsordnung favorisierten ohnehin auch gewiss nicht die Anerkennung der Funktion der Parteien.

2) Frankreich führte 1901 die Vereinsfreiheit ein (Gesetz vom 1. Juli 1901 über den „contrat d'association“); um diese Zeit herum wurden die ersten Parteien mehr oder weniger offiziell gegründet: die „Radikale Partei“ 1901 (nur das Exekutivkomitee wurde deklariert), die sozialistische Partei 1905 (es gab vorher schon Parteien, insb. im linken Spektrum, aber ohne rechtliche Basis). Im rechten Lager blieb das Parteienwesen immer unterentwickelt⁸. Und die Parteien- und Fraktionenvielfalt blieb für die III. Republik charakteristisch. 1910 wurden die Parlamentsfraktionen als solche in der Geschäftsordnung der französischen Deputiertenkammer anerkannt (damit die Parlamentsausschüsse pluralistisch

6 Solche Gesetze findet man in den deutschen Ländern ab 1850; in Frankreich waren sie restriktiver, insb. während des Zweiten Empire (1852-1870). Das deutsche Reichswahlgesetz von 1869 gewährleistete das Recht in Wahlangelegenheiten Vereine zu gründen (§ 17).

7 Er wurde insb. vom Staatsrechtslehrer Raymond Carré de Malberg theoretisch definiert (*Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, Bd. 2, S. 616). Weil es allein die Nation zu repräsentieren beanspruchte, betrachtete das Parlament sich selbst als Inhaber die Souveränität. Diese ultrarepräsentative Auffassung der politischen Willensbildung wurde mit einem im Mythos der *volonté générale* wurzelnden individualistischen Amtsverständnis der Abgeordneten kombiniert, so dass wenig Platz für die Parteien blieb.

8 Das Wahlgesetz von 1919, das das proportionale Listensystem für die Wahl zur Deputiertenkammer einführte, erwähnte zwar die Parteien. Man kehrte aber schnell zum Mehrheitsystem im Einmannwahlkreis zurück.

gebildet werden konnten)⁹. Gleiches geschah in Deutschland erst 1922 für den Reichstag¹⁰, obwohl die Fraktionen schon im Kaiserreich gut organisiert und im Parlamentsbetrieb sehr aktiv waren.

- 3) Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 knüpft an die älteren geschriebenen Verfassungen Europas an, nämlich mit dieser gleichen Zurückhaltung gegenüber den Parteien. Bekanntlich erwähnt sie die Parteien, aber nur in einem negativen Sinne: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“ (Art. 130 WRV), Ausdruck eines tiefen Misstrauens gegenüber den Folgen des politischen Pluralismus. Sie war umso widersprüchlicher, als die neue Verfassung das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Reichsregierung einführte (Art. 54), also implizit die Logik der parlamentarischen Regierung anerkannte. Auf einer „unteren“ Ebene blieben die Parteien allerdings nicht unerwähnt: die Wahlregelungen (besonders wegen des eingeführten proportionalen Wahlsystems: Art. 17 für die Länder, Art. 22 für den Reichstag) setzten Parteien voraus. Dazu kam noch, dass die Judikatur des Staatsgerichtshofs die Parteien - nach den Landtagsfraktionen¹¹ - als mögliche Beteiligte im Verfassungsprozessrecht anerkannte¹².
- 4) Nach dem Zweiten Weltkrieg wäre man in Frankreich beinahe zu einem verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien gekommen: in den neuen, aus dem Widerstand erstandenen Kräften, schien die Legitimität der Parteien besser anerkannt zu sein; dafür gibt es zahlreiche Belege:
 - a) Der 1942-44 vom Sozialisten Jules Moch ausgearbeitete Verfassungsentwurf sah eine ausdrückliche Anerkennung der Parteien vor: Grundsätzliche Gründungsfreiheit; Monopol der Parteien bei Aufstellung der Kandidaten bei den Parlamentswahlen (die Wahlvorschläge bedurften allerdings die Unterstützung einer Minimalzahl von Wählern); Bildung der Parlamentsfraktionen ausschließlich in Verbindung mit einer bestehenden Partei; Aberkennung des Parlamentsmandats eines Abgeordneten der seine Fraktion verlässt; eine gewisse Kontrolle der Parteistatute durch die Nationalversammlung¹³.

9 Ab 1932 mußten die Fraktionen eine politische Erklärung am Anfang der Legislaturperiode abgeben, was die Fraktionenvielfalt nicht im Geringsten beeinträchtigt hat.

10 Die Geschäftsordnung der württembergischen Abgeordnetenversammlung von 1909 spricht nur von: „Mitgliedervereinigungen“.

11 Entscheidung vom 12. Juli 1921. « Der Staatsgerichtshof hat damit mit Recht das Prinzip des Parteienstaates als Rechtsprinzip des heutigen Staatsrechts anerkannt », behauptete sogar, etwas übertrieben, Franz Jerusalem, *Die Staatsgerichtsbarkeit*, Tübingen, Mohr, 1930, S. 119.

12 Entscheidung vom 12. Dezember 1927 (RGZ, 118, S. 23-40).

13 Text in H. Michel, B. Mirkine-Guetzévitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, Paris, P.U.F., 1954, S. 320-321.

- b) der Verfassungsentwurf der neugegründeten christdemokratischen Partei *Mouvement républicain populaire* (M.R.P.) vom 25-26. August 1945 stellte den Grundsatz auf, daß der verfassungsrechtliche Status den Parteien eine demokratische Organisation vorschreiben müsse, dass ihr Budget Transparenz und Kontrolle unterliegen müsse, und schließlich (aber ziemlich vage gefasst) die Regelung ihrer Haftung „wegen Verbreitung von falschen Meldungen, Beschimpfungen und für antirepublikanische Agitationen“¹⁴. Ein Status der Parteien in der Verfassung war also vorstellbar. Am 7. Dezember 1945 beschloss der Verfassungsausschuss der (ersten) verfassungsgebenden Nationalversammlung, einen Artikel über die Parteien in den Verfassungstext einzuführen. Er sollte folgende Themen behandeln: 1° Pluralismus der Parteien, 2° Bekennung der Parteien zu den wesentlichen Prinzipien der Menschenrechtserklärung (wohl nicht die von 1789 sondern diejenige die damals in der Nationalversammlung vorbereitet wurde), 3° Innere Organisation der Parteien, 4° Kontrolle ihrer Einnahmen und Ausgaben¹⁵. Der Entwurf des Ausschusses wurde jedoch zum Schluss nicht angenommen. Es fehlte der Konsens: die Mitte- und Rechtsparteien beharrten auf dem ganz im Sinne der Parlamentsouveränität ausgerichteten Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit der Abgeordneten; der Gaullistische Abgeordnete (der auch Verfassungsrechtler war) René Capitant kritisierte die „Monopolstellung bei der Handhabung der Wahlen“, die man den Parteien zuerkennen wollte; die Kommunisten kritisierten den angeblichen „faschistischen Geist“ der Bestimmungen. Noch im Januar 1946 hatte der Parlamentsbeamte François Goguel einen eigenen Entwurf eines verfassungsrechtlichen Status der Parteien veröffentlicht. Dieser sah Folgendes vor : Pflicht der Eintragung (mit einer Grundsatzklärung) jeder Partei vor einem Obersten Gerichtshof; Achtung der demokratischen Grundsätze durch die Parteisatzung (mit einer Kontrolle durch den Obersten Gerichtshof); Rechnungspflicht (wieder mit Kontrolle durch den Gerichtshof); Möglichkeit eines Verfahrens zur Überprüfung, „ob die Tätigkeit einer Partei nicht mit der Menschenrechteerklärung unvereinbar ist“ und eventuelles Verbot der Partei durch den Obersten Gerichtshof¹⁶. Wie man sieht waren diese Regelungen den späteren des deutschen Grundgesetzes sehr ähnlich. Es ist also bemerkenswert, dass Frankreich schon vor der Gründung der B.R.D. die Neigung zu einer nicht unbedeutenden verfassungsrechtlichen Verankerung der Parteien gehabt hat. Das Scheitern dieses Vorhabens ist wohl darauf zurückzuführen, daß, wie Georges Burdeau bemerkte, « die Parteien wahrscheinlich schon zu stark waren, um eine „Konstitutionalisierung“ zu akzeptieren, welche ihnen Rechtsvorschriften

14 M. Duverger, J.-L. Seurin, "Le statut juridique des partis politiques en France", in *Etudes de droit contemporain*, Paris, Sirey, 1959, Bd. IV, S. 43-69 (62).

15 Duverger / Seurin, *a. a. O.*, 1959, S. 46-47.

16 Duverger / Seurin, *a. a. O.*, 1959, S. 63-66.

aufgelegt hätte»¹⁷. Unter der neuen im Oktober 1946 angenommenen Verfassung lebte die Parlamentssoveränität weiter. Letztendlich fanden nur die Parlamentsfraktionen eine bloße Erwähnung im Verfassungstext¹⁸ die ohnehin nicht viel bedeutete. Kurz vor dem Ende der IV. Republik wurde die Frage nach einem verfassungsrechtlichen Status von Parteien wieder aktuell. 1957 kam es zu einem erneuten Versuch: die Vorlage des Abgeordneten Bruyneel aus dem rechten Lager, zielte darauf, „Gruppen auflösen zu dürfen, die sich zum Ziel gesetzt hätten, eine totalitäre Diktatur einzurichten, deren Leitung durch eine ausländische Regierung oder Organisation geführt wäre“ (eigentlich richtete sie sich speziell gegen die Kommunistische Partei); die sozialistische Partei SFIO unterstützte die Vorlage nicht, sondern arbeitete ihrerseits an einem „demokratischen Staatsgesinnungskode (Code de civisme démocratique)“ für alle Parteien, der aber niemals bis zur öffentlichen Debatte gereichte.

- 5) In Westdeutschland wurde der zunächst auf Länderebene eingeleitete Prozeß der Verfassungsgebung von Überlegungen über die Stellung der politischen Parteien begleitet. Die Bayerische Verfassung vom 2. Dezember 1946 (Art. 15 und 62) und die Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (Art. 133 u. 135-f) sahen beide vor, daß eine antidemokratische Partei oder (Wähler-)Vereinigung vom Landesverfassungsgericht verboten werden kann¹⁹. Mehr noch: die Verfassung vom Land Baden (22. Mai 1947) enthielt einen ganzen Abschnitt über die Parteien (vier lange Artikel: 118-121), teilweise „literarisch“, teilweise präzis-normativ: über die Bildungsfreiheit von Parteien, unter Vorbehalt der Bekenntnis zu den Grundsätzen des demokratischen Staates; Monopol der Parteien bei Wahlvorschlägen, allerdings mit einem Unterstützungsquorum (30.000 Wahlberechtigte oder 4% bei der letzten Wahl); Verbot verfassungsfeindlicher Parteien durch das Landesverfassungsgericht; aber auch „pädagogische“ Bestimmungen über die „Verantwortung der Parteien“, und der Unterschied zwischen Regierungsmehrheit und Opposition (Art. 120); ferner noch etwas über die „Unabhängigkeit der Parteimitglieder und Abgeordneten“.

17 *Traité de Science politique*, Paris, L.G.D.J., Bd. VIII, 1974, S. 255. Drei große Parteien (Sozialisten, Kommunisten, und die neugegründete christdemokratische M.R.P.) beherrschten die beiden Nationalversammlungen von 1945 und 1946, was die Aussichten auf eine gewisse Stabilisierung des politischen Systems aufkommen liess.

18 Art. 11 (Rücksichtnahme der Stärke der Fraktionen für die Bildung des Präsidiums in jeder Parlamentskammer), Art. 52 (Rücksichtnahme der Fraktionen bei der Bildung einer Übergangsregierung im Falle einer Parlamentsauflösung - Die Regelung entfiel aber mit der Verfassungsrevision 1954) und Art. 91 (Rücksichtnahme der Stärke der Fraktionen bei der Bildung des Verfassungskomitees).

19 Das gleiche galt im noch unabhängigen Saarland nach der Verfassung vom 15. Dezember 1947 (Art. 7 und 8).

- 6) Kurz danach fanden die Parteien in Italiens republikanische Verfassung vom 27. Dezember 1947 eine offizielle Anerkennung: „Alle Bürger haben das Recht, sich frei zu Parteien zusammenzuschließen, um in demokratischer Weise bei der Bestimmung der nationalen Politik mitzuwirken“. (Art. 49)²⁰. Sowie in Deutschland ist dieser Schritt in erster Linie durch die Erfahrung mit einer Diktatur zu erklären. Wenn man von der knappen Erwähnung der Parteien in der österreichischen Bundesverfassung von 1920 (S. oben, Fn. 3) absieht, ist es die erste Verfassung eines souveränen Staates die einen Grundsatzartikel über die Parteien enthält.

B. Parteien als Thema der Verfassungsdiskussionen

Hier treten die Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland deutlich hervor: während die Parteien als solche insgesamt recht wenig Thema der Diskussion sowohl in der Politik als auch in der Verfassungswissenschaft in Frankreich gewesen sind, kann man das Gegenteil für Deutschland behaupten, zumindest seit der Weimarer Republik.

Auch wenn die erste grundlegende Studie zum Phänomen der Parteien in England und in den Vereinigten Staaten von Amerika von dem Russen Moisei Ostrogorski²¹ auf französischer Sprache verfasst worden war, stammen die ersten allgemeinen wissenschaftlichen Studien zum Thema der politischen Parteien eher aus der Feder von deutschen Autoren, insb. von Max Weber²² und seinem Schüler Robert Michels²³. Sie waren aber eher empirischer und soziologischer Natur und zielten auf eine Politikwissenschaft im modernen Sinne.

Die berühmte deutsche Staatsrechtslehre ignorierte die Parteien zwar nicht ganz, integrierte sie aber wenig in ihre wissenschaftliche Perspektive (mit Ausnahme vielleicht von Richard Schmidt²⁴). So gehörten z. B. für Georg Jellinek die Parteien dem

20 Nebenbei siehe auch Art. 98: (1.) „Die Beamten stehen ausschließlich im Dienste der Nation. (...) (3.) Das Recht der Zugehörigkeit zu politischen Parteien kann für Angehörige des Richterstandes, für aktive Berufsmilitärs, für Polizeibeamte und -bedienstete sowie für diplomatische und konsularische Vertreter im Ausland gesetzlich eingeschränkt werden“.

21 *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1903 (2. Aufl: *La démocratie et les partis politiques*, Calmann-Lévy, 1912, Neudruck Paris, Fayard, 1993). Eine englische Übersetzung aus dem französischen erschien schon 1902 bei Macmillan: *Democracy and the Organization of Political Parties*.

22 *Wahlrecht und Demokratie in Deutschland* (1917), in *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, Mohr, 5. Aufl. 1988, S. 245-291.

23 *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie : Untersuchungen über oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, W. Klinkhardt, 1911, 2. Aufl. 1925.

24 Und des Schweizer Johann Caspar Bluntschli, *Charakter und Geist der politischen Parteien*, Nördlingen, Beck, 1869 und *Die Politik als Wissenschaft*, Stuttgart, Cotta, 1876 (als 3. Band seiner *Lehre vom modernen Staat*).

gesellschaftlichen Raum an²⁵. Andere betonten zwar ihre Rolle im Verfassungssystem²⁶, doch hat man den Eindruck, daß diese Sichtweise marginal blieb.

1) Weimarer Diskussionen über den "Parteienstaat"

Das änderte sich mit der Geburt der Weimarer Republik²⁷. Die Demokratisierung und die Parlamentarisierung des deutschen Verfassungssystems öffneten den Parteien das Tor der Verantwortlichkeit für die Staatsleitung. Auch wenn sie sich den neuen Anforderungen nicht völlig angepasst haben, so spielten die Parteien nunmehr tatsächlich eine zentrale Rolle in der Verfassungspraxis. Dies führte zum Aufleben der wissenschaftlichen Diskussion. Aber „öffentliche Meinung, künstlerische Intelligenz und Staatsrechtslehre waren voller Vorbehalte gegen „Parteiwesen“ und „Parteiengozänk“. (...)„Parteiwesen“ war das Symbolwort für die Vereitelung der guten Absichten der Regierung, für innere Zerrissenheit, Ohnmacht und egoistische Interessenpolitik“, resümiert zutreffend M. Stolleis²⁸. So war die Staatsrechtslehre keineswegs wertneutral in der Behandlung der Parteien²⁹. Das Wort "Parteienstaat" wurde von Otto Koelreutter popularisiert, jedoch mit starker Kritik beladen³⁰. Dagegen wurde der Begriff von keinem geringen als Hans Kelsen ernst genommen, der eine ausgesprochen kühne Theorie entwickelte³¹. Sein pluralistisches Verständnis von Demokratie führte ihn schließlich zu konkreten verfassungspolitischen Folgen : so plädierte er für eine grundlegende Anerkennung der Parteien durch das Verfassungsrecht, die ja sogar so weit ging, das klassische Verständnis der Repräsentation und des parlamentarischen Mandats in Frage zu stellen, ein gewisses Weisungsrecht und Abberufungsrecht der Parteien gegenüber ihren Abgeordneten zu reklamieren, allerdings unter dem Gebot der innerparteilichen Demokratie. Gegen Kelsens' These äußerte Heinrich Triepel die Skepsis der traditionellen, parteienmisstrauischen Staatsrechtslehre³². Nicht in der Hauptströmung sind ferner Gerhard Leibholz (im Ansatz) und Gustav Radbruch einzuordnen. Der erstgenannte skizzierte schon seine nach 1945 vollentwickelten These, dass „das Wesen der Repräsentation in der mo-

25 Allgemeine Staatslehre, S. 113.

26 z. B. Hugo Preuß, Die Organisation des Reichsregierung und die Parteien (1890), in Recht, Staat, Freiheit, Tübingen, 1926, S. 172 ff., Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, 1901, S. 243 spricht von "staatsbildenden Kräften". Erwähnt werden muß schließlich noch Friedrich Naumann, Die politischen Parteien, Berlin, 1910.

27 Grundlegend : C. Gusy, Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik, Baden-Baden, Nomos, 1993.

28 Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3, München, Beck, 1999, S. 107.

29 Eine Ausnahme jedoch war Ulrich Scheuners Erkenntnis, daß die Parteien wesentliche Faktoren der praktischen Ausgestaltung eines parlamentarischen Regierungssystems seien (« Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems », AöR, N.F. 13, 1927, S. 209-233 u. 337-380).

30 Der Deutsche Staat als Bundesstaat und Parteienstaat, Tübingen, Mohr, 1927.

31 Das Problem des Parlamentarismus, Vienne-Leipzig, Braumüller, 1926 und vor allem die 2. Auflage vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen, 1929.

32 Die Staatsverfassung und die politische Parteien, Berlin, Liebmann, 1927.

dernen Massendemokratie durch die Parteien wahrgenommen wird³³, während der zweite nicht nur bekannterweise eine deutsche „Parteienprüderie“ diagnostizierte³⁴, sondern auch einsah, dass auch wenn der Parteienstaat unvermeidlich ist, das freie Mandat erhalten werden muss (die gewollte Fraktionsdisziplin braucht nicht kodifiziert zu sein).

Für die Frage der Kodifikation der Parteien ergibt sich, dass die staatsrechtliche Debatte zwar recht zurückhaltend war, es aber vereinzelte Autoren gab, die über neue Formen der Erfassung politischer Parteien durch das Recht nachdachten.

2) Fehlende Diskussion im französischen System der Parlamentsouveränität

In Frankreich blieb während der ganzen Dritten Republik die wissenschaftliche Diskussion über die Stellung der Parteien völlig aus. Zwar erwähnt der Klassiker des damaligen Staatsrechts, Adhémar Esmein, die Rolle der Parteien, insb. in den Systemen parlamentarischer Regierung, aber diese Erkenntnis führte zu keiner theoretischen Schlussfolgerung³⁵. Duguit, Hauriou und mehr noch Carré de Malberg entwickelten wichtige theoretische staatsrechtliche Konstruktionen, ließen die Parteien aber ziemlich außer Acht. Die nach dem Ersten Weltkrieg eingeleitete „pragmatische Wende“ der französischen Staatsrechtslehre (Olivier Beaud), z. B. mit Joseph-Barthélémy, führte überraschenderweise auch nicht weiter. Das französische Verfassungsdenken war den Mythen des Staates als eine Einheit der Souveränität und der „volonté générale“ wahrscheinlich zu sehr verpflichtet, um die Parteien überhaupt gründlich zu durchdenken.

Das änderte sich nicht grundsätzlich nach 1945: zwar finden die Parteien Erwähnung in den Lehrbüchern von Maurice Duverger (1948) und Georges Vedel (1949), aber ohne begriffliche Schärfe. Das Gleiche gilt für Marcel Prélôt und Georges Burdeau, obwohl sie einen maßgeblichen Beitrag zur Gründung des Faches Politikwissenschaft Anfang der 50er Jahre geleistet haben. Duverger erwarb sich zwar Ansehen durch seinen Essay *Les partis politiques* (1951), aber die Frage der Erfassung der Parteien durch das Staatsrecht wird von ihm völlig außer Acht gelassen. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die französischen Parteien als außerparlamentarische Organisationen immer schwach blieben (sie zählten viel weniger Mitglieder als

33 Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin, 1929.

34 Und auch der berühmte Satz: „die überparteiliche Regierung war die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ (Radbruch, „Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts“, in Anschütz, Thoma (Hg), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Tübingen, Mohr, Bd. I, 1930, S. 285-292).

35 Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et étranger*, Paris, Larose, 6. Aufl. 1914. Dazu: A. Le Divillec, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in S. Pinon, P.-H. Prélôt (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Montchrestien, 2009, S. 149-182.

die deutschen Parteien) und (dies dadurch bedingt) die Logik der „Parlamentssouveränität“ ihnen letztendlich nur eine marginale Funktion zuwies³⁶.

Man sollte an dieser Stelle allerdings zwei Stellungnahmen erwähnen, die für die Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung von Parteien in Frankreich nicht uninteressant sind.

Der junge Staatsrechtslehrer Maxime Chrétien befürwortete 1946, also während des verfassungsgebenden Prozesses, verschiedene Maßnahmen, um das Zweiparteiensystem in Frankreich zu fördern (z. B. ein Mehrheitslistenwahlssystem). In dieser Hinsicht plädierte er auch für die Idee, den Parteien einen verfassungsrechtlichen Status zu geben³⁷: man würde u. a. die gewählten Abgeordneten zwingen, der Parlamentsfraktion ihrer Partei beizutreten (im individualistischen Amtsverständnis der französischen Abgeordneten war das nicht immer selbstverständlich)³⁸, sowie einen Mechanismus einführen, nach dem ein Wahlgericht einem Abgeordneten sein Mandat aberkennen könnte, wenn dieser die „Parteidisziplin“ erheblich verletzt hätte.

Den entgegengesetzten Standpunkt vertrat 1948 der konservative und politisch engagierte Staatsrechtslehrer Marcel Waline (er war Mitglied der gaullistischen R.P.F.). In einer Art Kampfschrift jedoch mit einem gewissen wissenschaftlichen Anspruch und mit dem vielsagenden Titel „die Parteien gegen die Republik“, widmet er dem Thema des „Parteienstaates“ ein ganzes Kapitel³⁹, das aber als ziemlich „karikatural“ eingestuft werden muß. Waline behauptet darin, der Parteienstaat wurde unter der Weimarer Republik realisiert, und lebte unter dem Dritten Reich fort, wo er „zu seiner natürlichen Entwicklung gekommen ist, nämlich als Einparteienstaat“! Er kritisiert die oligarchischen Züge jedes Verfassungssystems, das von den Parteien beherrscht ist, das zudem „die Negierung von jedem parlamentarischen Leben, ja sogar von der Nützlichkeit des Parlaments selbst“ sei. Um die tatsächliche Macht der Parteien in Schacht zu halten, befürwortet Waline eine „Trennung der Gewalten“ im Sinne der Verfassung der U.S.A., allerdings mit der Einführung des Referendums und verurteilt aufs Schärfste das Verhältniswahlssystem. Solche Thesen lassen die Verfassungspläne von Charles de Gaulle errahnen, die dieser ab 1958/1959 dann auch tatsächlich durchführen wird⁴⁰.

36 Grundlegend: P. Avril, *Essais sur les partis politiques*, 2. Aufl. Payot, 1990, S. 194-195.

37 „Les partis politiques et la Constitution“, in: *Refaites une constitution*, Paris, La jeune Parque, 1946, S. 117-146. Es ist bezeichnend, daß dieser Sammelband zu Fragen der neu zu erarbeitenden Verfassung ein ganzes Kapitel über die Parteien enthielt.

38 Chrétien meinte, „es geht vor allem darum, das Problem der Parteien so zu lösen, daß eine stabile Mehrheit und eine starke Opposition sich bilden“, fügt hinzu: „Auch aus der Perspektive der politischen Philosophie (sic!), gründet die Autorität der Parteien, die ja die wichtigsten Strömungen der öffentlichen Meinung repräsentieren, letztendlich und ausschließlich auf den Wahlen“ (a. a. O., S. 142 ff.).

39 *Les partis contre la République*, Paris, Rousseau, 1948, S. 59-70. Dabei benutzt er das deutsche Wort.

40 De Gaulle hat während der ganzen Vierten Republik „das exklusive Regime der Parteien“ (*le régime exclusif des partis*) scharf denunziert.

Diese beiden Schriften werden aber wenig zitiert im verfassungsrechtlichen Schrifttum. Insgesamt muss betont werden, dass der Einführung der Parteienklausel in die französische Verfassung von 1958 keine grundlegende wissenschaftliche Debatte vorausgegangen war.

II. Die Verfassungsberatungen über die Parteien-Artikeln

A. Deutschland 1949

- 1) Es war nicht selbstverständlich, 1949 überhaupt eine „Parteiklausel“ in das Grundgesetz für die BRD einzuführen⁴¹. Außer der oben erwähnten Badischen Verfassung enthielten die schon verabschiedeten Länderverfassungen entweder nichts⁴² oder nur wenig über die Parteien (s. oben). Das Gleiche gilt für die meisten Verfassungsvorschläge der Jahre 1945-48⁴³. Die Lehren aus der Geschichte wirkten zwiespältig : einerseits spielten die Erfahrungen der NS-Einparteindiktatur, der Lizenzierungszwang der Alliierten nach 1945 sowie das abschreckende Beispiel der sowjetischen Besatzungszone sicherlich für eine eindeutige Anerkennung des Parteienpluralismus ; andererseits lebte das verbreitete Mißtrauen gegenüber Parteien noch stark fort : die Sehnsucht nach „Überparteilichkeit“ bestimmte schon manche Gemüter. Das dramatische Ende der Weimarer Republik schien zumindest „Sicherheitsvorkehrungen“ gegenüber gewalttätigen und staats- oder verfassungsfeindlichen Parteien nötig zu machen (das war auch das Anliegen der knappen Verfassungsbestimmungen in Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland).
- 2) So erklärt sich, dass ein erster, relativ bescheidener, Formulierungsvorschlag im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee zur Diskussion gestellt wurde:

- 41 Der Text des Art. 21 GG muss hier erinnert werden: "
 - (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.
 - (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
 - (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze."
- 42 So die Verfassungen von Hamburg (1946), Hessen (1946), Bremen (1947) und Württemberg-Hohenzollern (1947). Die Verfassungen von Schleswig-Holstein, West-Berlin, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wurde nach dem Grundgesetz verabschiedet.
- 43 Volker Otto (Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Düsseldorf, Droste, 1971, S. 150) weist auf die Richtlinien für eine künftige deutsche Verfassung vom Zentrumspolitiker Spiecker vom 12. August 1947, der einen Status der Parteien befürwortete, sowie auf dem zweiten Entwurf einer „westdeutschen Satzung“ vom SPD-Experte Walter Menzel (2. September 1948).

- (1) Die 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..."

Doch wurde er im Laufe der Verhandlungen erheblich bereichert: so heißt es dann im Schlussentwurf Herrenchiemsee:

Art. 47: "

(1) Wahlvorschläge können nur von Wählergruppen eingereicht werden, die sich den Vorschriften über politische Parteien unterstellen.

(2) Die Bildung politischer Parteien ist frei. Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmenabgabe so gebunden werden, als ob in der abstimmenden Körperschaft nur eine Partei vertreten sei, sind verboten.

(3) Durch Bundesgesetz können die Rechtsverhältnisse der Parteien und ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung näher geregelt werden. **Das Gesetz kann insb. 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 Auftrag der Bundesregierung, welcher die Zustimmung des Bundesrates bedarf, für verfassungswidrig erklären. Das Gericht kann einstweilige Anordnungen gegen solche Parteien treffen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung kann keine Behörde gegen eine Partei wegen verfassungswidriger Betätigung einschreiten.

(5) Das Bundeswahlgesetz kann bestimmen, dass Parteien, die nicht wenigstens 5% aller gültigen Stimmen auf sich vereinigen, keinen Sitz erhalten und dass auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat."

Die Neuerungen beziehen sich auf die Sorge um den demokratischen Charakter der Parteien : darum soll verhindert werden, DDR-ähnliche Verhältnisse zuzulassen (das sog. "Blocksystem")⁴⁴, ferner die Anregung, ein Vorwahlsystem innerhalb der Parteien zu schaffen, die Möglichkeit, verfassungsfeindliche Parteien aufzulösen, aber nur durch ein (Verfassungs-)Gericht, schließlich die Parteienzersplitterung aufhaltenden Fünf-Prozent-Klausel. Interessanterweise wird zum Grundsatz der Anerkennung der Rolle der Parteien bei der politischen Willensbildung nichts Neues vorgeschlagen (außer die Anregung zu einem Vorwahlsystem).

44 Dies wird ausdrücklich im darstellenden Teil des Berichts bestätigt (S. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, in Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Akte und Protokolle, Bd. II, Boppard am Rhein, 1981, S. 523).

- 3) Im Parlamentarischen Rat wurden schließlich diese Bestimmungen nicht unwesentlich geändert⁴⁵. Die Regelungen über die Wahlvorschläge, über die 5%-Klausel sowie über die „Abreden“ der Parteien im Parlament wurden gestrichen. Es wurde beschlossen, den Artikel über das Parteiwesen (der nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt wurde), wegen seines Grundsatzcharakters nicht im Abschnitt „Bundestag“ sondern gleich nach den Vorschriften über die Staatsgewalt zu platzieren. Der Verweis auf Bundesgesetze zur Konkretisierung der allgemeinen Regeln wurde von einer Kann-Regelung zu einer Muß-Regelung umgestaltet, um die Bundeskompetenz hier zu sichern.

Am 13. Dezember 1948 wird die heutige Fassung des Art. 21-I-1 vom Allgemeinen Redaktionsausschusses formuliert: (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen.

(3) Die Vorschriften über Parteien finden auf andere Vereinigungen Anwendung, soweit die Wahlvorschläge zum Bundestag oder zu Volksvertretungen in den Ländern einreichen oder ein Volksbegehren betreiben."

Sie wurde zwei Tage später angenommen, mit dem Abs. 3: "*Das Nähere regeln Gesetze des Bundes*". Erst am 6. Mai 1949 wurde im Plenum des Parlamentarischen Rates der Antrag von Brockmann (Zentrum) zum Abs. 1 S3 angenommen: „*Ihre (der Parteien, Anm. d. Verf.) innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen und durch Offenlegung der Finanzquellen gegen undemokratische Einflüsse gesichert werden*"⁴⁶. Der zweite Teil des Satzes wurde schließlich am 8. Mai so formuliert: „*Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft legen*".

Das Prinzip des verfassungsgerichtlichen Verbots verfassungsfeindlicher Parteien (im 4. Absatz des auf Herrenchiemsee vorgeschlagenen Artikels) wurde nie in Frage gestellt. Man näherte sich schon im Dezember der endgültigen Fassung des zukünftigen Art. 21 Abs. 2.

Es wäre verfehlt zu behaupten, die Einführung des Art. 21 GG begründe den „Parteienstaat“ im Sinne von Kelsen oder Leibholz. Im Gegenteil spielte 1948/49 noch ein gewisser Anti-Parteien-Affekt eine Rolle. Die Formel des Art. 21 Abs. 1. Satz 1 kam eigentlich ziemlich überraschend. Ihre Tragweite scheint nicht so eindeutig klar gewesen zu sein. Und man kann, glaube ich, mit Wilhelm Hennis wohl sagen, dass der Parlamentarischer Rat die Formel des Art. 21 GG mit einem „sicher

45 Zu den Einzelheiten bei den Diskussionen, S. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F. 1, 1951, S. 202-210.

46 So wurde der Antrag begründet: „Die Vergangenheit unseres deutschen Parteiwesens, insb. mit Rücksicht auf die Partei, die uns zwölf Jahre terrorisiert hat, spricht für unseren Antrag“.

mehr intuitiven als tiefgründig gelehrten Verständnis parlamentarischer Demokratie" eingeführt hat⁴⁷. Jedenfalls blieben seine „normative Implikationen im Dunkeln“⁴⁸.

Dass der Artikel in erster Linie pädagogische Bedeutung hatte, bestätigt m. E. Carlo Schmid, der in seinen Memoiren, rückblickend, schreibt: „*Dass das Grundgesetz sie nicht zu Staatsorganen machen durfte, war klar. Ich meinte jedoch, man müsse deutlich machen, dass sie Elemente der Verfassungswirklichkeit sind und nicht nur Wahlvereine, zu dem sie die Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts bis zuletzt gemacht hatte. (...) (Über Wahlen hinaus) haben die Parteien die Aufgabe, das Geschehen in Staat und Gesellschaft laufend mit ihren Stellungnahmen kritisch und helfend zu begleiten und damit das politische Bewusstsein des Volkes wachzuhalten (...). Aus dieser Einsicht ist Art. 21 des Grundgesetzes hervorgegangen, der bestimmt, dass die politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Damit ist die Bundesrepublik deutlich als Parteiendemokratie definiert*“⁴⁹.

B. Frankreich 1958

In seiner ursprünglichen Fassung lautet Art. 4. der französischen Verfassung von 1958: „Die politischen Parteien und Gruppierungen wirken bei den Wahlentscheidungen mit. Ihre Bildung und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind frei. Sie haben die Grundsätze der nationalen Souveränität und der Demokratie zu achten“.

Es ist eine „schüchterne Proklamierung“, die „ohne große Konsequenzen bleibt“, wie Jean-Claude Colliard zu Recht meint⁵⁰. Sie steht deutlich hinter der Formulierung des Art. 21 GG zurück, insb. weil die Parteien auf ihre Wahlfunktion beschränkt sind. Und das liegt in der Logik von de Gaulles Verfassungsdenken: nach ihm musste der Staat von den Parteien geschützt werden; alles musste getan werden, um die Parteien von der Staatsführung fernzuhalten⁵¹. So erklärt sich auch das Paradox, dass gerade eine von einem relativ starken Anti-Parteien-Affekt gekennzeichnete Verfassung die Parteien zum ersten Mal in der französischen Geschichte erwähnt werden⁵².

47 « Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie », in R. Löwenthal, H.-P. Schwarz (dir.), Die zweite Republik. 25 Jahre BRD -- eine Bilanz, Stuttgart, Seewald, 1974, S. 203-243 (213).

48 So zutreffend : Martin Morlok, „Entdeckung und Theorie des Parteienstaates“, in C. Gusy (Hg), Weimars lange Schatten -- „Weimar“ als Argument nach 1945, Baden-Baden, Nomos, 2003, S. 238-255 (243).

49 C. Schmid, Erinnerungen, Bern-München, Scherz, 1979, S. 243.

50 „Une timide proclamation“, qui „reste sans grandes conséquences“ (J.-C. Colliard, « Les partis politiques, "oubliés" des libertés publiques », Mélanges Claude-Albert Colliard, Paris, LGDJ, 1984, S. 405-422 [408]).

51 A. Le Divellec, « Die institutionelle Demokratie : Die Verteilung der Staatsgewalt auf Parlament, Volk und Exekutive », in C. Grewe, C. Gusy (Dir.), Französisches Staatsdenken, Baden-Baden, Nomos, 2002, S. 85-112.

52 P. Avril, « L'article 4 : explication d'un paradoxe », in L. Favoreu, D. Maus, J.-L. Parodi (Hg), L'écriture de la Constitution, Paris, Economica, 1992, S. 713-719.

Wie oben gesagt worden ist, hatte es 1946 mehrfach Erwägungen zu diesem Schritt gegeben. Nun war aber der Kontext der Verfassungsgebung 1958 ein besonderer: die Verfassungsarbeit war im Wesentlichen in den Händen der Regierung, und eines der wichtigsten Anliegen von de Gaulle war es, alles mögliche zu versuchen, um die Autorität des Staates zu stärken, und in seinen Augen war es synonym für die Exekutive. Im Januar 1946 war de Gaulle als Präsident der provisorischen Regierung zurückgetreten, weil die Parteien ihm das Regieren unmöglich machten. Da er im Parlamentsleben die natürliche Arena des Parteiwesens sah, galt es für ihn nicht besonders den Einfluss der Parteien im Parlament zu reduzieren, sondern unbedingt ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf die Exekutive zu bremsen.

Schon am Anfang der Verfassungsberatungen innerhalb der neuen, von de Gaulle geführten Regierung wird folgendes erwogen (13. Juni 1958): die Minister werden nicht mehr gleichzeitig Parlamentsmitglied bleiben dürfen. Sie „dürfen auch nicht Parteimenschen bleiben: man soll ein Mittel finden, um sie ihrer parteilichen Bindungen zu entfesseln“⁵³. Dagegen gibt es in den ersten Beratungen keinen Vorschlag, einen generellen Artikel über die Parteien einzuführen. Dass es dennoch dazu kam, zeugt von dem instrumentalen Charakter dieser Bestimmung.

Am 8. Juli schlägt ein Verfassungsexperte, François Luchaire⁵⁴, als es um die Schaffung eines Verfassungsrates (d. h. ein unabhängiges Organ zur Wahrung der Verfassungsbestimmungen) ging, dieser Instanz eine Kontrolle über den Status der politischen Parteien zu geben. „Der Status der politischen Parteien ist nicht weniger wichtig (und vielleicht sogar mehr) als die juristischen Bestimmungen einer Verfassung“, fügte er als Begründung hinzu⁵⁵. In seinen Augen sollten folgende Prinzipien in der Verfassung festgelegt werden: 1. freie Bildung der Parteien, 2. Organisation nach demokratischen Grundsätzen, 3. Transparenz der Einnahmequellen. Der Einfluss des deutschen Grundgesetzes ist auffällig, und dies hat gute Gründe: Luchaire hatte eine Studie seines jungen Kollegen von der Universität Nancy, Gustave Peiser, über den verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien in Deutschland bekommen⁵⁶. Der Justizminister Michel Debré stimmte dem Vorschlag zu und so wurde im Vorentwurf vom 10. Juli 1958, unter der Überschrift „*Von den Parteien oder politischen Gruppen*“, ein ganzer Artikel eingeführt: "*Die Gruppen oder Vereini-*

53 Documents pour servir à l'histoire de la Constitution du 4 octobre 1958 (nunmehr : DPS), Paris, La Documentation française, Bd. I, 1987, S. 245.

54 Luchaire war seit 1945 Professor für öffentliches Recht in Nancy. 1958 wurde er als Berater des Staatsministers Louis Jacquinot intensiv an der Vorbereitung des Verfassungsentwurfs beteiligt.

55 DPS, I, S. 383.

56 Die Studie erschien im folgenden Jahr in einer der wichtigsten Fachzeitschriften: « L'institutionnalisation des partis politiques dans la R.F.A. », *Revue du droit public*, 1959, S. 639-698. Luchaire bestätigte auch bald den Einfluß des Grundgesetzes: „Es wäre gut, die Möglichkeit der Erarbeitung eines gesetzlichen Status der politischen Parteien zu erwägen. Ein bißchen wie die deutsche Verfassung (Art. 21), würde man nur folgendes bestimmen: freie Bildung, aber ihre innere Organisation soll den demokratischen Grundsätzen entsprechen; der Conseil constitutionnel würde darüber wachen“ (Gutachten über den Entwurf vom 29. Juli 1958, DPS, I, S. 537).

*gungen welche Kandidaten bei Wahlen aufstellen, oder die eine politische Aktivität haben, können sich frei bilden. Sie müssen sich jedoch anmelden und ihren Status vorlegen. Ihre Organisation muss sich von den demokratischen Prinzipien inspirieren. Sie müssen jedes Jahr dem Verfassungsrat ihre Einnahmen und Ausgaben vorlegen; dieser soll die Ehrlichkeit der Erklärungen prüfen. (...) Im Falle eines vom Verfassungsrat festgestellten Verstoßes gegen eine Bestimmung dieses Artikels kann die Regierung dem Hohen Gerichtshof (Haute Cour de Justice) die Auflösung der Gruppe beantragen*⁵⁷.

Dieser Artikel wurde jedoch plötzlich am Ende der Regierungsphase im zum konsultativen Verfassungskomitee überleiteten Entwurf vom 26.-29. Juli herausgenommen. Vor diesem Komitee gestand der federführende Regierungsberater Raymond Janot, dass man auf den Parteiartikel verzichtet hatte, „weil man zu keiner befriedigenden Formulierung gelangt war“, ein Problem das auf „den Kern der Sache zurückzuführen war“; es sei „wichtig, über einen bloßen Wunsch hinauszugehen, eine anwendbare Rechtsnorm hervorzubringen“, und „es wäre gefährlich, etwas unzureichendes zu formulieren“⁵⁸.

Doch manche der dem Verfassungskomitee angehörenden Parlamentarier nahmen die Frage erneut auf. Drei konservative Abgeordnete brachten schon am 1. August einen Änderungsantrag ein, um folgenden Artikel einzuführen: *„Die Meinungsfreiheit und die freie Meinungsäußerung wird jedermann gewährleistet. Dennoch müssen Vereine und politische Gruppierungen sich von demokratischen Prinzipien inspirieren lassen und sich keinem fremden Einfluss unterwerfen*“⁵⁹. Trotz der Bedenken der Regierung wurde die Vorlage einem Redaktionskomitee weitergeleitet, welches am 6. August eine abgeschwächte Fassung vorlegte: *„Die politischen Parteien und Gruppierungen müssen die in der Verfassung enthaltenen demokratischen Grundsätze beachten. Das Nähere regelt ein Organgesetz*“⁶⁰. Der Antrag wurde vom Komitee angenommen⁶¹.

Die Regierung wollte zwar keinen Konflikt mit dem Verfassungskomitee in dieser Frage riskieren. Es war ihr aber bewusst, dass diese Formulierung wegen ihres stark antikommunistischen Hintergrund, also eine antipluralistische Dimension, auf starke Bedenken stoßen könnte. So fügte sie einen Satz ein, um ihre Rolle zu schildern und formulierte leicht den schon angenommen Teil um: *„Die Parteien und politische Gruppierungen wirken bei den Wahlentscheidungen mit. Sie haben die Grundsätze der nationalen Souveränität und der Demokratie zu achten*“⁶².

57 DPS, I, S. 427.

58 Am. 1. August vor dem konsultativen Verfassungskomitee (DPS, II, S. 130).

59 DPS, II, S. 118. Einer der dreien Parlamentarier, Robert Bruyneel, hatte schon im Januar 1957 mit seinen Fraktionskollegen ein Gesetzentwurf eingebracht, um die legale Basis für das Verbot antidemokratischer Parteien zu schaffen (s. oben).

60 DPS, II, S. 201.

61 Manche Mitglieder des Komitees gaben zu Protokoll, daß sie nicht für den Antrag gestimmt haben, weil sie meinten, „diese Bestimmungen würden unwirksam sein“ (DPS, II, S. 617).

62 DPS, II, S. 624 und 640.

Der Verfassungsentwurf musste nun noch vom Staatsrat (Conseil d'Etat) geprüft werden. In der Verfassungskommission dieser Beratungsstelle der Regierung stieß die Formel auf Widerstände (u.a., weil die Beschränkung der Rolle der Parteien auf die Wahlen als zu eng angesehen wurde). Ein Vertreter der Regierung, der Universitätsprofessor (und späterer Justizminister und Abgeordneter) Jean Foyer, schlug noch eine Umformulierung vor, um das Argument des antipluralistischen Charakters zu entkräften: „*Die Bildung der Parteien und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind frei*“. Man fügte aber eine logische Verbindung mit der verpflichtenden Bestimmung hinzu: „*vorausgesetzt, dass sie die Grundsätze der nationalen Souveränität und der Demokratie achten*“⁶³. Der Entwurf musste noch vom Plenum (Assemblée générale) des Staatsrates gebilligt werden. Nach langen Debatten, in denen die Sorge hinsichtlich der antiliberalen Dimension des Textes noch stark zum Ausdruck kam, entschied der Staatsrat den Parteiartikel ganz einfach zu ... streichen (27. August)!⁶⁴.

Die Regierung wollte aber den Artikel behalten: sie griff auf den von der Verfassungskommission des Staatsrats angenommenen Fassung zurück, fügte jedoch den Satzanfang über die Bildungsfreiheit wieder ein. In der Kabinettsitzung strich man die Verbindung zwischen Achtung der Prinzipien und Bildungsfreiheit heraus. Beide Sätze waren nun einfach nebeneinandergestellt⁶⁵. Die Staatsminister meldeten nun noch Bedenken gegen den Verweis auf ein Ausführungsgesetz, das die Möglichkeit einer Kontrolle des Parteienlebens mit sich bringe. Der Satz wurde gestrichen. Einen Tag vor der Vorstellung des endgültigen Verfassungsentwurfs auf dem Platz der Republik in Paris wurde also die letzte Fassung des Parteiartikels endlich angenommen.

Insgesamt lässt sich sagen, dass der Formulierungsprozess des Art. 4 doch besonders mühsam gewesen ist. Bis zuletzt wurde um seine Existenz gerungen und beinahe gäbe es diesen Artikel nicht. Dass es dennoch dazu kam ist darauf zurückzuführen, dass einerseits das Misstrauen gegenüber der kommunistischen Partei in Teilen der de Gaulle unterstützenden Parlamentsmehrheit stark war, aber auch darauf, dass die Regierung just in diesem Punkt, mit der Bekräftigung der Bildungsfreiheit der Parteien ihre liberale Einstellung demonstrieren wollte, um die Annahme des Verfassungsentwurfs nicht in Frage zu stellen. Dass die Rolle der Parteien auf die Mitwirkung (also keine Monopolstellung) bei den Wahlen beschränkt war (also eine Minimallösung), drückte schließlich den Entschluss de Gaulles aus, sie möglichst von der Staatsleitung fern zu halten.

Der Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich zeigt die Unterschiedlichkeiten der Kontexte und der Ziele der Verfassungsschöpfer in der Annahme eines Parteiartikels in die Verfassung. Im Fall der BRD handelte es sich um eine in Abkehr der vorigen Totalitärdiktatur völlig neue Demokratie, die auch konsequent parlamentarisch ausgerichtet war, und der gewisse, wenn auch nicht tiefdurchdachte

63 DPS, Bd. III, S. 48-53.

64 DPS, III, S. 296-300.

65 DPS, III, S. 570.

Überlegungen zum Problem der Parteien vorausgegangen waren. Im Falle Frankreichs dagegen ging es um eine alte Demokratie, die sich in einem ganz besonderen Kontext erneuern wollte, in dem sie u.a. einen bloßen negativen Parlamentarismus schaffen wollte, in dem der Anti-Parteien-Affekt sehr stark war, und die von keinen theoretischen Überlegungen über die moderne Parteiendemokratie begleitet war.

Trotz dieser tiefen Unterschiede kann man für beide Länder sagen, dass die Bestimmungen über die Parteien sehr allgemein waren; es waren (wie so oft) offene Verfassungsnormen, die noch zu gestalten waren.

III. Der Wandel von der Auslegung der Parteienregelungen (1949-2008)

Die Asymmetrie die die „Konstitutionalisierung“ der Parteien in Deutschland und Frankreich charakterisiert, bestimmt weiterhin den Vergleich der Tragweite und der Entwicklung der Parteienregelungen in den beiden Ländern.

Schon im formalen Sinne, kann man bemerken, dass Art. 21 des Grundgesetzes bis heute identisch geblieben ist, während Art. 4 der französischen Verfassung zweimal geändert worden ist, auch wenn diese Modifizierungen ohne große Tragweite für die Rechtslage der Parteien war⁶⁶.

Doch wichtiger ist die Tatsache, dass diese Verankerung auf höchster Ebene (das Verfassungsgesetz) einer Konkretisierung bedurfte, um überhaupt praktische Früchte zu tragen. Sie erfolgte in erster Linie auf der Ebene des einfachen Gesetzes, aber auch durch die Rechtsprechung, gelegentlich geleitet von der Staatsrechtslehre. Es können hier nur die Grundzüge dieser Entwicklung nachgezeichnet werden.

A. In Deutschland

Es entstand ein „Parteienrecht der 2. Ebene“ und zwar in zwei Phasen. Zunächst wurden die Parteien von verschiedenen einfachen Gesetzen berücksichtigt. In erster Linie selbstverständlich durch die Wahlgesetze. Zwar schwieg das Grundgesetz über das Wahlsystem, doch das Prinzip der grundsätzlichen Verhältniswahl setzte sich schnell durch. Deswegen erwähnte schon das erste Bundeswahlgesetz vom 15. Juni

66 Durch Verfassungsgesetz vom 18. Januar 1999 wurde dem Art. 4 folgender Absatz angefügt: „Sie tragen unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen zur Verwirklichung des im letzten Absatz von Art. 3 enthaltenen Grundsatzes bei“. Dieser Grundsatz lautet, dass „das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und - Funktionen“. Durch Verfassungsgesetz vom 23. Juli 2008 wurde dieser Satz dem Art. 1 der Verfassung hinzugefügt, während Art. 4 einen dritten Absatz bekam : „Das Gesetz sichert die pluralistischen Äußerungen der Meinungen sowie die faire Mitwirkung der politischen Parteien und Gruppierungen zum demokratischen Leben der Nation“. Diese Deklaratorische Formel war ein oberflächliches Zugeständnis an die mit der konservativen UMP verbündeten Partei des Neuen Zentrums (Nouveau Centre), die die Einführung der Verhältniswahl für die Nationalversammlung erfolglos gefordert hatte.

1949 mehrfach die Parteien⁶⁷. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz vom 12. März 1951 enthält Bestimmungen über das Parteienverbotsverfahren (§ 43-47). Das Einkommensteuergesetz von 1934 wurde 1954 geändert, um die steuerrechtliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden für die Parteien einzuführen.

Der Regelungsauftrag von Art. 21 Abs. 3 wurde aber erst durch das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 wirklich eingelöst. Dies war das erste moderne Gesetz für die Regelungsgrundzüge des Parteiwesens in Europa. Bekanntlich ist es die Finanzierungsfrage, die dazu führte. Die Bundesregierung hatte 1957/59 einen ersten Anlauf gewagt, doch konnten sich Regierungsmehrheit und Opposition nicht einigen⁶⁸. Durch sein Urteil vom 19. Juli 1966⁶⁹ drängte das Bundesverfassungsgericht auf eine gesetzliche Lösung. Die große Koalition favorisierte schließlich eine Konsenslösung zwischen CDU/CSU und SPD.

Doch wurde der Rechtsstatus der Parteien auch vom Bundesverfassungsgericht näher mitbestimmt. Und dies wiederum nicht ohne Zusammenhang mit der Staatsrechtslehre⁷⁰.

War die „Verankerung“ der Parteien im Grundgesetz nicht frei von Ambivalenz⁷¹, so gewann gleich nach 1949 eine Meinung die Oberhand, nämlich die dass die BRD nunmehr von Verfassungs wegen ein „Parteienstaat“ geworden sei. Bekanntlich ist dies in hohem Maße dem Göttinger Staatsrechtslehrer Gerhard Leibholz zuzurechnen. Er griff seine eigenen Thesen zum „Strukturwandel der Demokratie“ durch die modernen Massenparteien wieder auf und baute sie ziemlich radikal aus⁷².

Durch Art. 21 GG hätten die Parteien ihren extrakonstitutionellen Status verloren, und seien nunmehr „legitime politische Organisationen“ im Verfassungssystem⁷³ und es gälte, daraus konkrete verfassungsrechtliche Konsequenzen zu ziehen. Leibholz war zwischen 1951 und 1971 Richter am Bundesverfassungsgericht und prägte ganz stark -- zumindest am Anfang -- die Rechtsprechung über die Parteien. So

67 Ihre Rolle bei der Aufstellung der Listen wurde als natürlich angesehen. Das Gesetz bestimmte aber auch u.a.: "die Verbindung von Wahlvorschlägen mehrerer Parteien ist unstatthaft" (§ 16) -- als Ausdruck des Verbots des sog. „Block-Systems“ nach DDR-Vorbild.

68 S. die Schilderung durch W. Hennis, « Der „Parteienstaat“ des Grundgesetzes. Eine gelungene Erfindung » (1992), in Hennis, Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart, Reclam, 1998, S. 107-135 (123ff).

69 BVerfGE 20, 56 ff.

70 S. M. Morlok, a.a.O., S. 247ff.

71 Für viele war der erste Satz von Art. 21 GG zunächst nur zweitrangig. Er sei „offenbar deklaratorisch gemeint“, behauptete z. B. Ernst Forsthoff („Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien“, in Forsthoff, Loewenstein, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen, Mohr, 1950, S. 12). Hans Reif meinte, Art. 21 GG sei nicht das Zeichnen der Anerkennung der Parteienstaatstheorie, sondern eher der Ausdruck des Mißtrauens der Verfassungsschöpfer den Parteien gegenüber (Verhandlungen des 38. Juristentages, Tübingen, 1951, C30).

72 S. u. a. Verhandlungen des 38. Juristentages, Tübingen, 1951, C51ff. „Der Strukturwandel der modernen Demokratie“ (1952), in: ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe, C.F. Müller, 1967, S. 78ff.

73 Leibholz, „Volk und Parteien im neuen deutschen Verfassungsrecht“ (1950), in: ders., Strukturprobleme..., a.a.O., S. 72.

erklärt sich, dass das Gericht den Parteien zunächst den Charakter von Verfassungsorganen zuerkannt hat⁷⁴. Als Faktoren des Verfassungslebens seien sie dem verfassungsinternen Bereich, ja sogar dem Staat zuzurechnen.

Der Erfolg dieser Thesen, z. T. auch bedingt durch den Umstand, dass die rasche Stabilisierung der Bonner Demokratie mit der Entfaltung starker Parteien tatsächlich gekoppelt war, führte zu einigen Konsequenzen : das Bundesverfassungsgericht hat Leibholz' Thesen von dem Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 GG und Art. 38-I-2 GG (das „freie Mandat“ des Abgeordneten) quasi anerkannt ; das Gericht hat sich für das Erlöschen des Mandats der Abgeordneten einer für verfassungswidrig anerkannten Partei ausgesprochen⁷⁵ ; ferner legitimierte die radikale Parteienstaatstheorie eine öffentliche Finanzierung der Parteien. Hier ist das Bundesverfassungsgericht allerdings nuanciert geworden und genehmigte nur die Wahlkampfkostenerstattung. Unter dem Einfluss einiger Kritiker der Leibholz-Thesen⁷⁶ entwickelte das Gericht allmählich ein anderes Verständnis der Parteien: sie seien eigentlich nicht dem staatlichen sondern eher dem gesellschaftlichen Bereich zuzurechnen⁷⁷, und seien vom Grundgesetz „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution“ erhoben worden⁷⁸. Diese mildernden Formeln veränderten aber nicht grundsätzlich die starke verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im deutschen Verfassungssystem.

B. In Frankreich : Späte Weiterentwicklung durch die Finanzierungsproblematik

Im Unterschied zur Lage in Deutschland blieb die Wirkung des Art. 4 der Verfassung von 1958 sehr lange schwach. Der Conseil constitutionnel (Verfassungsrat) zog diesen Artikel in einer seiner ersten Entscheidungen heran, um eine Bestimmung der Geschäftsordnung der Nationalversammlung über die Bildung von Fraktionen zu streichen. Der Entwurf hatte vorgesehen, dass jede Fraktion zu Beginn der Legislaturperiode (oder nach einer Neugründung) eine politische Erklärung ablegen sollten, die vom Parlamentspräsidium hätte kontrolliert werden können, und sogar zu einem Bildungsverbot wegen Verletzung der Verfassungsgrundsätze (Beachtung der nationalen Souveränität und der Demokratie) hätten führen können. Der Verfassungsrat griff das im Art. 4 Satz 1 enthaltene Wort „Gruppierungen“ (im französi-

74 BVerfGE 1, 208 (221ff). Sie „üben die Funktionen eines Verfassungsorgans aus, wenn sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken“ und haben „Organschaftsqualität“, die sie insb. im Organstreitverfahren gelten machen können (BVerfGE, 4, 27, 30f). In diesem letzten Punkt knüpfte allerdings das Bundesverfassungsgericht an die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das deutsche Reich der Weimarer Republik, der auch schon Parteien als Beteiligte im Verfassungsstreitigkeitsverfahren anerkannt hatte (s. oben I.).

75 BVerfGE 2, 1 (73f) (SRP-Urteil) ; 5, 85 (392) (KPD-Urteil).

76 Z.B. Konrad Hesse, „Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat“, VVDStRL, 17, 1959, S. 11ff.

77 BVerfGE 20, 56, 97ff. Bezeichnenderweise durfte Leibholz wegen Befangenheit an der Entscheidung nicht mitwirken. S. auch BVerfGE 85, 264.

78 BVerfGE 41, 399, 416 ; 73, 40, 85.

schen: *groupements*) auf, um es für die Fraktionen („*groupes*“) anzuwenden und die Bestimmung der Geschäftsordnung zu kassieren⁷⁹. Ansonsten änderte Art. 4 zunächst nichts an der rechtlichen Situation der Parteien in Frankreich⁸⁰, die weiterhin Vereine im Sinne des Gesetzes von 1901 geblieben sind.

Erst die Probleme der Parteienfinanzierung brachten eine Weiterentwicklung des Parteienrechts mit sich, jedoch ohne, dass es zu einem ausgebauten Status der Parteien gekommen ist⁸¹.

Lange blieb die Finanzierung der politischen Parteien in Frankreich ohne jede rechtliche Regelung, was alle illegalen Machenschaften ermöglichte. 1979 brachte die rechtsliberale Regierung eine Gesetzesvorlage ein, die eine Finanzierung der im Parlament vertretenen Parteien durch die Staatskasse vorsah. Sie wurde aber nie diskutiert. Erst 1988, nachdem die ersten Parteiengeldskandale enthüllt worden waren, kam es zu einem Finanzierungsgesetz (11. März 1988), das mehrfach geändert (insb. 1990, 1993, 1995 und 2003) worden ist. Doch bleibt es weiterhin bei der Minimallösung des französischen Verfassungsrechts.

Zusammenfassend lässt sich der aktuelle Inhalt des „Status“ der Parteien so schildern.

Die Parteien genießen Gründungsfreiheit. Sie verfügen über eine etwas günstigere Situation als die normalen Vereine im Sinne des Vereinsgesetzes von 1901:

- sie sind zu keinerlei Formalitäten verpflichtet (keine Anmeldungspflicht).
- sie sind als juristische Personen anerkannt und können vor der Justiz klagen, auch ohne sich vorher offiziell angemeldet zu haben.
- sie dürfen kostenlose Vermögenswerte erwerben, was nach dem Vereinsgesetz von 1901 nur denjenigen Vereinigungen möglich ist, die von öffentlicher Nützlichkeit (*utilité publique*) anerkannt worden sind.

Ihre einzige Pflichten ergeben sich aus der Finanzierungsfrage: um Gelder einzusammeln, muss eine Partei einen Treuhänder nominieren, der entweder eine Finanzierungsvereinigung sein kann (die von der nationalen Kommission der öffentlichen Finanzierung⁸² bestätigt werden muss), oder eine natürliche Person (die nur in der Präfektur angemeldet werden muss).

Es gibt keine gesetzliche Definition der politischen Partei, was praktisch die Bildung reiner „Zweckparteien“ oder sogar fiktiver Parteien gefördert hat. Das Gesetz

79 Entscheidung 59-2 DC vom 17., 18. und 24. Juni 1959. Dabei war das Wort „Gruppierungen“ eigentlich vom Verfassungsgesetzgeber nur als Synonym von Parteien gedacht; wegen ihres Parteienhasses meideten die Gaullisten für sich das Wort „Partei“ und mochten sich eher als „Bewegung“ (*mouvement*) bezeichnen. Nur deswegen hat man das Wort „Gruppierungen“ im Art. 4 eingeführt.

80 Die Wahlordnung (*Code électoral*) von 1964 sieht allerdings die Berücksichtigung der Parteien in der Verteilung der Sendezeit in Rundfunk und Fernsehen während der Wahlkampagnen.

81 Ausführlich, s. den Beitrag von Yves-Marie Doublet in diesem Band.

82 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (die vom zweiten Parteienfinanzierungsgesetz 1990 geschaffen worden ist).

vom 11. April 2003 hat dennoch einschränkende Bedingungen eingeführt, so dass die Zahl der Parteien wieder etwas gesunken ist.

Auffallend ist, dass es in Frankreich überhaupt keine gesetzliche Anforderung an die innerparteiliche Demokratie gibt. Zwar kann man es als Zeichen der „freiheitlichen“ Einstellung⁸³ des französischen Rechts zu den Parteien bewerten. Aus einer pessimistischeren Sichtweise wäre es eher als Zeichen der Gleichgültigkeit der Eliten sowie des Volkes gegenüber dem Parteileben zu sehen und als Offenbarung der relativen Hoffnungslosigkeit der Franzosen über den möglichen Beitrag, den die Parteien dem demokratischen Leben geben könnten.

Ausblick

Trotz gewisser Konvergenzen, vor allem in der Finanzierungsfrage⁸⁴, und der allgemeinen Tatsache, dass die Parteien sowohl in der deutschen als auch in der französischen Demokratie eine wichtige Rolle spielen, bleibt die Situation in beiden Ländern doch sehr verschieden. Das erklärt sich teilweise aus den verschiedenen Rahmenbedingungen der Verfassungssysteme. Während das französische Regierungssystem der V. Republik bewusst gegen die Parteien ausgestaltet worden ist, hat sich in Deutschland von Anfang an eine parteigünstige Situation entwickelt. Hier hat man aus Misstrauen gegenüber der voll parlamentarischen Regierung die Stellung des Parlaments eingeengt, während man dort zu einer schließlich konsequenten Parlamentarisierung der Exekutive gekommen ist. Die Arena der Parteien ist in Deutschland weit offener als in Frankreich, wo die Parteien zwar nicht, wie de Gaulle es wünschte, völlig aus der Staatsleitung ausgeschlossen sind, jedoch wegen eines vom Staatspräsidenten dominierten „negativen“ Parlamentarismus nur begrenzte Mitgestaltungskraft entfalten können. Trotz aller Parteienverdrossenheit sind die Parteien seit 1949 im „positiven“ Parlamentarismus der Bundesrepublik als voll legitime Verfassungsakteure akzeptiert, während Frankreich, das sich mit dem Pluralismus manchmal schwertut, von einer gewissen „Parteienprüderie“ gekennzeichnet ist. Wenn dies so stimmt, dann erklärt sich dadurch auch die unterschiedliche Tiefe der verfassungsrechtlichen „Verankerung“ der Parteien. Das französische Verfassungsrecht hat einen starken instrumentalischen Charakter, so, dass man sich mit einem (unvollständigen) rechtlichen Rahmen begnügen kann, während man in Deutschland viel höhere Erwartungen an die Verfassung (das Verfassungsgesetz) stellt und sie vielleicht nicht ohne Illusion als die Grundordnung des Gemeinwesens sehen möchte.

83 Michel Fromont spricht von „conception libertaire“ („Le statut des partis politiques en France et en Allemagne“, Festschrift Dimitri Tsatsos, Baden-Baden, Nomos, 2003, S. 151-163).

84 Auch wenn alles relativ ist : das Verbot der Spenden juristischer Personen an die Parteien durch das französische Gesetz von 1995 bringt die Parteien in wachsender Abhängigkeit der staatlichen Finanzierung, just eine Hypothese die das Bundesverfassungsgericht dazu bewegt hat, der staatlichen Finanzierung ab 1992 enge Grenzen zu ziehen.