

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 49

**Politische Parteien und Verbände
in der Verfassungsrechtslehre
der Weimarer Republik**

Von

Seog-Yun Song



Duncker & Humblot · Berlin

SEOG-YUN SONG

**Politische Parteien und Verbände in
der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik**

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 49

**Politische Parteien und Verbände
in der Verfassungsrechtslehre
der Weimarer Republik**

Von

Seog-Yun Song



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Song, Seog-Yun:

Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre
der Weimarer Republik / von Seog-Yun Song. – Berlin :

Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zur Verfassungsgeschichte ; Bd. 49)

Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08542-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0553

ISBN 3-428-08542-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1995 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld als Dissertation angenommen.

Meinem Lehrer, Herrn Prof. Dr. Dieter Grimm, Richter des Bundesverfassungsgerichts, danke ich herzlichst für die engagierte Betreuung der Arbeit und für die freundliche Unterstützung, die ich während meines Studienaufenthalts in Bielefeld erfahren habe. Frau Prof. Dr. Gertrude Lübke-Wolff gebührt mein Dank für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Ein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Helge Rossen, der mir ein freundlicher und anregender Gesprächspartner war und für die sprachliche Verbesserung der Arbeit viel Mühe aufgewandt hat. Für die Unterstützung bei den Korrekturen habe ich mich bei Frau Nicole Pippke, Frau Dorit Müller und Frau Astrid Kortemeyer zu bedanken. Finanziell gefördert wurde diese Arbeit durch die Heinrich-Hertz-Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen, den Verein der Richter des Bundesverfassungsgerichts e.V. und die Fazit-Stiftung. Danken möchte ich auch Herrn Verleger Prof. Dr. jur. h. c. Norbert Simon für die Aufnahme der Arbeit in das Verlagsprogramm des Hauses Duncker & Humblot. Schließlich danke ich meiner Frau, die mein Studium in Deutschland begleitet hat.

Bielefeld, im August 1995

Seog-Yun Song

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------------	----

1. Kapitel

Politische Parteien und Verbände in der konstitutionellen Monarchie Deutschlands

A. Konstitutionelle Monarchie und der Strukturwandel der Gesellschaft	21
B. Entwicklung der politischen Parteien und Verbände	24
I. Politische Parteien in der verspäteten Parlamentarisierung	24
1. Die Formung des Parteiensystems und sein Charakter	24
2. Der Strukturwandel der politischen Parteien und ihre soziale Basis	26
3. Gesamtbewertung	31
II. Verbände im Staatsinterventionismus	32
1. Unternehmer-, Agrar- und Mittelstandsverbände	33
2. Gewerkschaften	35
3. Gesamtbewertung	37
III. Die Beziehung zwischen politischen Parteien und Verbänden	38
C. Politische Parteien und Verbände in der Staats- und Staatsrechtslehre	42
I. Politische Parteien im Staatsrecht	42
II. Politische Parteien und Verbände in der Staats- und Staatsrechtslehre	43
1. Die methodische Wende und die Lehre von politischen Parteien und Ver- bänden	43
a) Parteienlehre der frühkonstitutionellen Staatswissenschaft	43
b) Parteien- und Verbändelehre des spätkonstitutionellen Positivismus	44
c) Parteien- und Verbändelehre der Positivismuskritiker	47
2. Die Staatsauffassung und die Lehre von politischen Parteien und Verbän- den	50

2. Kapitel

Politische Parteien und Verbände in der Weimarer Republik

A. Politische und gesellschaftliche Struktur der Weimarer Republik	53
I. Entstehung der Weimarer Republik	53
1. Der politische Umbruch	53
a) Oktoberreform	53
b) Übergang in die Republik	55
2. Die Nationalversammlung und die Weimarer Verfassung	60

II. Die gesellschaftliche Struktur der Weimarer Republik	64
1. Die Struktur der Industrie	65
2. Die Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft	66
3. Die Entwicklung der Beziehung zwischen Arbeit und Kapital	68
4. Konjunkturschwankungen und Weltwirtschaftskrise	70
B. Die Entwicklung der politischen Parteien und Verbände in der Weimarer Republik	73
I. Politische Parteien	73
1. Die Kontinuität des Parteiensystems	73
2. Die soziale Basis der politischen Parteien	75
3. Der weltanschauliche Charakter der politischen Parteien und die Proble- matik der Koalitionsbildung	77
4. Politische Parteien in der Verfassungskrise der Weimarer Republik	82
5. Die Schwäche der politischen Parteien gegenüber der NS-Bewegung	85
II. Verbände	90
1. Unternehmerverbände	90
2. Gewerkschaften	93
3. Agrarverbände	98
4. Mittelstandsverbände	100
5. Der Struktur- und Funktionswandel der Verbände	101
III. Die Beziehung zwischen politischen Parteien und Verbänden	103

3. Kapitel

Politische Parteien und Verbände im Staatsrecht der Weimarer Republik

A. Politische Parteien	110
I. Das Schweigen der Weimarer Verfassung zu den politischen Parteien und sein Hintergrund	110
II. Politische Parteien im sonstigen Staatsrecht	117
III. Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien	118
B. Verbände	121
I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 165 WV	121
II. Verfassungsrechtliche Stellung der Verbände	126
III. Der vorläufige Reichswirtschaftsrat	128
IV. Sonstige Institutionalisierung der Einflußwege der Verbände	132

4. Kapitel

Politische Parteien und Verbände in der Staats- und Staatsrechtslehre der Weimarer Republik

A. Der Methoden- und Richtungsstreit in der Weimarer Staats- und Staatsrechts- lehre	134
I. Der Weimarer Methodenstreit	135
II. Die politischen Richtungen	139
III. Das Verhältnis von Methoden- und Richtungsstreit	141

B. Die Lehre von den politischen Parteien und Verbänden im Lichte des juristischen Positivismus	143
I. Der Weimarer Positivismus	143
1. Der Staatsbegriff	143
2. Die Demokratielehre des juristischen Staatsbegriffs	145
3. Politische Parteien	146
4. Verbände	149
5. Methodische Auflockerung des Weimarer Positivismus	151
6. Radbruch	152
7. Fazit	154
II. Die Parteien- und Verbändelehre Kelsens	156
1. Der methodische Standpunkt und die Staatsauffassung	156
2. Die Parteienlehre	157
3. Die Verbändelehre	159
4. Fazit	159
III. Der juristische Positivismus mit Anti-Weimarer Position	160
1. Die rechtsliberale Richtung bei Calver	160
2. Die Systemopposition bei Tatarin-Tarnheyden	162
3. Fazit	168
C. Die Lehre von den politischen Parteien und Verbänden der dekonstruktiven Stufe der Positivismuskritik	169
I. Die dekonstruktiv geprägte Positivismuskritik	169
1. Subjektivierung des Rechts bei Laun	169
2. Die Politisierung der Staatsrechtslehre bei Triepel	170
II. Die Parteien- und Verbändelehre des demokratischen Pluralismus bei Wittmayer	172
1. Methodische und politische Grundlagen	172
2. Die Demokratielehre	173
3. Politische Parteien	176
4. Verbände	177
5. Fazit	177
III. Die Parteienlehre von Triepel	178
IV. Die Parteienlehre von Koellreuter	180
1. Politische und methodische Grundlagen	180
2. Die Parteienlehre	182
D. Die Lehre von den politischen Parteien und Verbänden in der seinsbezogenen Begriffsbildung der Staats- und Staatsrechtslehre	184
I. Die methodische Ausgangslage	184
II. Die Staatsauffassung	186
1. Schmitt	187
2. Smend	188
3. Heller	189
III. Das Demokratieverständnis	190
1. Schmitt	190
2. Smend	193

3. Heller	194
IV. Die Parteienlehre	197
1. Der Parteienstaat als eine Form der Repräsentation	198
2. Die Lehre des pluralistischen Parteienstaates bei Schmitt	200
3. Der massendemokratische Parteienstaat bei Leibholz	204
V. Die Verbändelehre	208
VI. Fazit	211
Epilog	213
Literaturverzeichnis	215

Einleitung

A. Da in der Demokratie die staatliche Herrschaft zwar auf dem Willen des Volks beruhen muß, jedoch nicht von ihm selbst ausgeübt werden kann, sind für die Herstellung der staatlichen Handlungs- und Wirkungseinheit Zwischenglieder unerläßlich. Politische Parteien und Verbände bilden diese Brücke zwischen Staat und Gesellschaft, indem sie die Meinungs- und Interessenvielfalt in der Gesellschaft durch ihre Beteiligung an der politischen Willensbildung zusammenfassen und in die staatliche Entscheidung überführen¹. Beide Akteure sind also in der Gesellschaft beheimatet und gleichzeitig auf den Staat bezogen.

Die Vermittlungsfunktion wird aber von politischen Parteien und Verbänden jeweils unterschiedlich wahrgenommen². Politische Parteien erfüllen ihre Aufgabe dadurch, daß sie über ihre Mitwirkung bei der politischen Meinungsbildung hinaus an Wahlen teilnehmen und so die dem Staat zugerechneten Entscheidungen zu bestimmen suchen, die von den gewählten Funktionsträgern getroffen werden. In diesem Bemühen verwirklicht sich ihre Vermittlerfunktion, die sich von den vielfältigen Funktionen sonstiger gesellschaftlicher Gruppen unterscheidet. Bei der Wahlvorbereitung reduzieren die politischen Parteien die Meinungs- und Interessenvielfalt der Gesellschaft, die zuvor auch von den Verbänden schon zusammengefaßt wurde, weitgehend auf wenige entscheidungsfähige Alternativen. Diese werden im Wahlkampf der Gesamtwählerschaft als Parteiprogramm vorgestellt und verwandeln sich im Fall des Wahlsieges zur Regierungspolitik. Die Funktion der Verbände beruht demgegenüber nur auf dem Willen und der Zustimmung ihrer Mitglieder. Die Verbände beschränken sich daher grundsätzlich darauf, partikuläre Interessen zu verfolgen, und sie streben danach, diese Interessen den Inhabern politischer Entscheidungsgewalt zu vermitteln. Das Handeln der Verbände zielt folglich auf die Entscheidungsträger im politischen System, während die politischen Parteien, soweit sie

¹ Zur Vermittlerrolle der politischen Parteien siehe *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, S.18; *Grimm*, Die politischen Parteien, S.323. Zur Vermittlerrolle der Verbände siehe *Grimm*, Verbände, S.373; *Krüger*, Die Stellung der Interessenverbände in der Verfassungswirklichkeit, S.1219ff.

² Zu diesem Funktionsunterschied siehe *Beyme*, Interessengruppen in der Demokratie, S.195f.; *dens.*, Parteien in der westlichen Demokratien, S.23ff.; *Grimm*, Verbände, S.378; *Stolleis*, Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, S.137f.

Mandate errungen haben, selbst solche Träger darstellen. Je größer die Bedeutung eines Entscheidungsträgers ist, desto interessanter wird er als Adressat der Verbände³.

Aus diesen Funktionsunterschieden ergibt sich eine Art Arbeitsteilung zwischen politischen Parteien und Verbänden bei der Meinungs- und Interessenvermittlung⁴. Die Verbände leisten nicht nur die Vorarbeit des Meinungs- und Interessenausgleichs, die die politischen Parteien weiter in politische Handlungsprogramme umformen können, sondern sie liefern auch, gestützt auf ihre je spezifische Sachkompetenz, Informationen über Interessenlagen in der Gesellschaft und mögliche Auswirkungen der politischen Entscheidungen. Da aber die Verbände ihrem Wesen nach auf die Durchsetzung der eigenen Interessen orientiert sind, wird die Konfliktlösung zwischen den Verbänden häufig auf die Vermittlung dritter Instanzen wie - neben staatlichen Stellen - der politischen Parteien angewiesen sein. Den politischen Parteien, die ihrem Wesen nach nicht nur von den Mitgliedern, sondern auch von der Wählerschaft abhängig sind, kommen darüber hinaus die Aufgaben zu, die schwach oder nicht organisierten Sonderinteressen in der Gesellschaft zu berücksichtigen und sich um solche Interessen zu kümmern, die die Gesellschaft im ganzen betreffen, also nicht nur durch bestimmte Gruppen organisiert werden können.

Angesichts dieser vielschichtigen Funktionen der politischen Parteien und Verbände im politischen System war und ist umstritten, wie sich die normative Verfassung zu ihnen stellen soll. Sind sie wegen ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft für die Verfassung, die die Staatsgewalt organisiert, irrelevant oder müssen sie wegen ihrer Unentbehrlichkeit für die Staatswillensbildung und wegen ihrer Mitwirkung in den Staatsorganen selbst verfassungsrechtlich geregelt werden? Die meisten Verfassungen gehen den ersten Weg. Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, daß die moderne Verfassung zum Zeitpunkt ihrer Entstehung nicht auf die politischen Parteien und Verbände vorbereitet war. Um die notwendigen Grundlagen für den Versuch einer Aufklärung dieser Problematik herzustellen, soll im folgenden zum einen das Gefüge der sozialen, ökonomischen, politischen und rechtlichen Bedingungen nachgezeichnet werden, von denen die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der politischen Parteien und Verbände beeinflußt wurde. Zum anderen bedarf es aber auch einer Vergegenwärtigung über die Grundstrukturen der modernen Verfassung. Denn erst so läßt sich erkennen, in welcher Weise Stellung und Funktion der politischen Parteien und Verbände im Prozeß ihrer Entstehung verfassungspolitisch und vor allem verfassungsrechtlich reflektiert wurden.

³ Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, S.31f.

⁴ Grimm, Verbände, S.375ff.

B. Politische Parteien und Verbände sind ein relativ junges Phänomen. In den Anfängen des modernen Staates waren sie unbekannt. Der moderne Staat entstand in der Form des absoluten Staates. Der absolute Staat beanspruchte alle politische Macht, indem er die unabhängigen Träger der verstreuten Herrschaftsrechte des Mittelalters privatisierte und seinen eigenen Herrschaftsapparat aufbaute⁵. Die absolutistische Staatsmacht war dabei nicht - wie es der modernen Auffassung entspräche - funktionell, sondern physisch-personell zugeordnet, legitimiert und gebunden. Auf dieser Grundlage unterschied sich der absolute Staat von der privatisierten Gesellschaft, die von der Teilnahme am Staat ausgeschlossen, aber auch - wegen des beibehaltenen Feudalsystems - in sich noch lange nicht herrschaftsfrei war⁶. Der Gesellschaft fehlte es auch an einer gegen den Staat abgegrenzten Autonomiesphäre. Dieser entschied materiell über das Gemeinwohl und nahm umfassende Verfügungsbefugnisse über die Sozialordnung und die persönliche Lebensweise in Anspruch. Solange allein dem Staat die Verfügung über die Politik zustand und der Gesellschaft keine Autonomiebereiche eingeräumt waren, konnte es für außerstaatliche politische Gruppen wie politische Parteien und Verbände keinen Platz geben.

Das absolute Politikmonopol des Staates wurde erst durch das Auftreten einer bürgerlichen Öffentlichkeit bedroht⁷. Deren Träger kamen aus dem Bildungs- und Besitzbürgertum, das sich in denjenigen Teilbereichen des absolutistischen Systems allmählich herausgebildet hatte, in denen ökonomische und administrative Aufgaben zu bearbeiten waren, und dessen Bedeutung im Verhältnis zu denjenigen der überkommenen herrschenden Stände (Klerus und Adel) schnell und stetig zunahm. Weil und soweit dieser Teil des dritten Standes mangels politischer und rechtlicher Anerkennung seiner sozialen Bedeutung eine eigene Identität suchen mußte, bildete sich allmählich eine von Staat und Kirche unabhängige öffentliche Sphäre heraus. Beginnend im scheinbar interessenneutralen Gebiet der Kultur, weitete sie sich jedoch bald in das Feld der Wirtschaft aus, in dem die freie Entfaltung der bürgerlichen Wirtschaftskraft durch die feudal, zünftisch und "polizeylich" bestimmte Ordnung des absoluten Staates stark unterdrückt wurde. Die Forderung nach kultureller und wirtschaftlicher Autonomie zielte auf die Preisgabe des umfassenden staatlichen Lenkungsanspruchs gegenüber der Gesellschaft.

⁵ Böckenförde, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit, S.10ff.; Grimm, Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, S.56ff.

⁶ Über die Beziehung von Staat und Gesellschaft im Absolutismus siehe Grimm, aaO., S.59f.; ders., Staat und Gesellschaft, S.17f.

⁷ Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.13ff.; ders., Die Zukunft der Verfassung, S.41f.; Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S.42ff.