

Die Staatsverfassung und die politischen Parteien

Rede

bei der Feier der Erinnerung
an den Stifter der Berliner Universität
König Friedrich Wilhelm III.

in der alten Aula am 3. August 1927

gehalten von

Heinrich Triepel

*

UNIV.-BIBL.
BERLIN.

Berlin 1927

Druck der Preußischen Druckerei- und Verlags-Aktiengesellschaft, Berlin SW 48

Hochansehnliche Versammlung!
Verehrte Kollegen!
Liebe Kommilitonen!

Nach einem alten, uns ehrwürdig gewordenen Brauche feiern wir auch in diesem Jahre den Geburtstag des königlichen Stifters der Berliner Universität. Nach ihm ist unsere Hochschule genannt, sein Name prangt in goldenen Lettern über dem Portale des statlichen Hauses, das er uns zu Eigentum gegeben hat, sein Bildnis ist unserm Siegel und der Schaumünze an der Amtskette des Rektors eingepreßt. So ist uns schon in äußeren Zeichen die Erinnerung an Friedrich Wilhelm III. immer lebendig, an einen Herrscher, der gewiß nicht zu den größten der preußischen Könige, aber sicher zu ihren redlichsten und gütigsten gehört hat. Unverlöschlich ist aber auch unser Dank für die Tat — denn es war eine Tat —, die in einer Zeit drückendster Not des Vaterlandes die Grundlagen und den Rahmen für eine der vornehmsten Bildungsstätten der Nation geschaffen hat.

In der berühmten Denkschrift vom Juli 1809, in der Wilhelm von Humboldt dem Könige den Antrag auf Begründung der Universität vorlegte, sprach er die Überzeugung aus, die preußische Politik, die trotz aller Bedrängnisse fortfahe, die wissenschaftlichen Einrichtungen zu unterstützen und zu verbessern, werde auf ganz Deutschlands intellektuelle und moralische Richtung den entschiedensten Einfluß ausüben. Wir heutigen bewundern

in solchen Worten nicht nur und nicht einmal in erster Linie den Scharfblick und die Schergabe des Staatsmannes, sondern vor allem die schlichte Sicherheit, in der sich der Glaube des preußischen Patrioten an die Unzertörbarkeit der sittlichen Kräfte seines Staates auszudrücken vermochte. In dieser Zuversicht aber war der König eins mit seinem Minister. Glücklich das Volk, dessen Führer nicht allein stark sind im Wollen, sondern die auch von dem lebendig machenden Glauben an die Zukunft der Nation und des nationalen Staates getragen werden!

Wie die preußische Politik nach der Katastrophe von 1806, so hat sich auch die deutsche Politik nach dem Zusammenbruche von 1918 zur Aufgabe gestellt, durch geistige Kräfte zu ersetzen, was uns an physischen verlorengegangen ist. Es ist heute noch nicht an der Zeit, ein Urteil darüber zu fällen, ob die deutsche Kulturpolitik in den Jahren nach der Revolution der preußischen zu Anfang des vorigen Jahrhunderts ebenbürtig ist an Tiefe der Problemernfassung, wie an Sicherheit in Setzung der Ziele und Wahl der Mittel. Aber so verschieden auch im einzelnen über diese oder jene Maßregel gedacht werden mag, so wird doch immer rühmlich bleiben der Ernst und die Energie, mit der auf jenem Gebiete die Arbeit in Angriff genommen worden ist. Die Opferwilligkeit der staatlichen Gewalten in Reich und Ländern, in den Grenzen natürlich der durch die Verhältnisse eingeengten Opferfähigkeit, ist heute gewiß nicht geringer als vor hundert Jahren, und namentlich die deutschen Universitäten haben trotz der großen Zahl unerfüllter Wünsche doch immer noch Grund zur Dankbarkeit. Die Furcht, daß der Bestand der einen oder der anderen Hochschule der Rückblick auf Sparsamkeit im Staatshaushalte zum Opfer gebracht werden würde, hat sich zum Glück als unbegründet erwiesen.

Ja, in gewisser Hinsicht gehen die Bemühungen um Förderung der geistigen Kultur heute mehr in die Breite, als es vor hundert Jahren sein konnte. Der Anteil nämlich, den die Gesellschaft an der Sicherung des geistigen Besitzstandes des Volkes nimmt, ist größer als einst. Zwar hat auch Humboldt schon gelehrt, die Nation werde selber aufgeklärter und gesitteter werden, wenn sie zur Begründung der Aufklärung und Sittlichkeit in der heranwachsenden Generation tätig mitwirke; sie werde am Schulwesen mehr Interesse nehmen, wenn dieses auch in pekuniaurer Hinsicht ihr Werk und ihr Eigentum sei. Aber für die finanzielle Ausstattung der Universitäten, wenigstens für die neu zu begründende Berliner Hochschule, zog er hieraus doch nur die eine Folgerung, daß ihr Unterhalt nicht aus den königlichen Kassen, sondern aus bestimmten, ihr als Eigentum zu überweisenden Domänen beschritten werden sollte. Würde seine Forderung nicht als bald von seinem Nachfolger Schückmann hintertrieben, sondern erfüllt worden sein, so hätte dies für sich allein die Hochschule schwerlich in ein näheres Verhältnis zur Nation gebracht. Heute sehen wir nun, wie diese Nation, oder um deutlicher zu sprechen, wie die Kreise der Gesellschaft, die dazu in der Lage sind, dem Staate freiwillig zur Hand gehen, um aus Eigenem der wissenschaftlichen Forschung auf Universitäten und anderen hohen Schulen die äußeren Mittel zu liefern, deren diese bei der technisch verfeinerten und auf technische Behelfe mehr als jemals angewiesenen Art ihrer Arbeit nicht entratek können. Daß dies heute möglich ist, während es vor hundert Jahren unmöglich gewesen wäre, erklärt sich zwar leicht aus den ökonomischen und sozialen Umschichtungen, die sich in der Zwischenzeit vollzogen haben. Aber die Tatsache als solche ist doch immerhin auf unserem Gewinnkonto zu buchen.

Man darf allerdings nicht außer Augen lassen, daß die neue Form, in der sich der Anteil der Gesellschaft am Gedelihen der Wissenschaft bekundet, auch ihre Gefahren hat. Nicht jede Stiftung zugunsten der Wissenschaft geschieht aus reiner Freude an reiner Wissenschaft. Mancher, der etwas gibt, will auch etwas dafür haben. Dabei braucht noch nichts Schlimmes zu sein. Im Gegen- teil. Wenn etwa die chemische Industrie bedeutende Mittel zur Errichtung oder Erhaltung chemischer Forschungsinstitute auf bringt in der Absicht, sich selbst damit zu fördern, so ist das nicht nur unbedenklich, sondern es kommt sogar der Allgemeinheit in hohem Grade zugute, und dies selbst dann, wenn die Geldgeber die Forschung nach bestimmten Zielen hinzu lenken bestrebt sind. Aber es liegt wesentlich anders, wenn auf den Gebieten der Geistes- wissenschaften dem Gelehrten eine Unterstützung gegeben wird, um ihn mehr oder weniger deutlich in eine Richtung zu steuern, die bestimmten wirtschaftlichen, sozialen, außen- oder inner- politischen Streubungen genehm ist. Hier muß zum Fluche aus- schlagen, was ein Segen sein könnte. Als sich Schückmann da- gegen wandte, daß unsere Universität mit Domänenbesitz ausgestattet werde, sprach er die zynischen Worte: »Wie exaltiert auch die Köpfe sein mögen, so behalten doch die Mägen immer ihr Recht gegen sie . . . Wen die Herrschaft über die Mägen bleibt, der wird auch mit den Köpfen fertig.“ Die Anstalten der Bildung, das war die Meinung, müssen allein unter der Herrschaft des Staates, also auch in unmittelbarster finanzieller Abhängigkeit vom Staate stehen. Das war das genan . Gegenteil von den Ideen Humboldts, dessen letzter Plan gerade „. . .“ ging, das gesamte Erziehungswesen aus der Umklammerung durch den Staat zu lösen und alle Schulen, wie er einmal schrieb, „blosß von der Nation

besolden zu lassen“. Allerdings dachte sich Humboldt unter der „Nation“ etwas anderes und Einheitlicheres als eine durch den Kampf vielsältiger Interessengruppen aufgelockerte Gesellschaft. Und ihn würde ein Grauen befallen haben, wenn er sich hätte vorstellen können, daß die „Besoldung“ der Schulen an Stelle des Staates von mannigfachen Interessentenverbänden, vielleicht von solchen, die sich mit politischen Parteien decken oder mit ihnen verschwistert sind, besorgt werden sollte.

Wir werden uns alle darüber einig sein, daß die Wissenschaft ihren Adel verlieren müßte, wenn sie in wirkliche Abhängigkeit von politischen Parteien geriete. Deshalb drängt sich die bange Frage auf, ob nicht solche Abhängigkeit in der Gegenwart heinahe unvermeidlich geworden ist. Zwar finden wir in den Grundrechten auch der neuesten Verfassung den frötilichen Satz: „Die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei.“ Allein weder Forschung noch Lehre können die Förderung, ja die Unterhaltung durch persönliche Kräfte und sachliche Mittel entbehren, die der Staat zur Verfügung stellt. „Der Staat nimmt an ihrer Pflege teil“, sagt die Weimarer Verfassung. Und so müßte die gestellte Frage, die für uns eine Schicksalsfrage ist, bejaht werden, wenn es zuträfe, daß der moderne Staat, und insbesondere der deutsche, die Natur eines Parteienstaats, wie der neueste Ausdruck lautet, angenommen habe, d.h. eines Staats, der die politischen Parteien so fest in seine Organisation einbaut, daß staatliches Wollen und Handeln in entscheidenden Dingen immer auf Wollen und Handeln von Partei- gemeinschaften beruht. Ist das richtig? Ich möchte heute allein auf diese letzte, wenn ich so sagen darf, präjudizielle Frage eine Antwort suchen, und werde es den Hörern überlassen, die für uns wichtigen Folgerungen im stillen zu ziehen. Mein Thema

lautet also: Das Verhältnis von Staat und Partei, oder genauer von staatlicher Verfassung und politischer Partei. Es ist freilich ein weites Feld, auf das wir uns damit begeben, und wir werden es nur mit flüchtigen Schritten durchmessen können.

*

Geschichtlich angesehen, hat sich das Verhalten des Staats gegenüber den politischen Parteien in einer vierfachen Stufenfolge bewegt. Wir können von einem Stadium der Bekämpfung, dann von einem Stadium der Ignorierung sprechen. An dieses schließt sich die Periode der Anerkennung und Legalisierung, und als letzte würde die Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation folgen, die uns freilich zunächst noch in Existenz und Eigenart problematisch ist. Diese Entwicklung hat sich in einer verhältnismäßig kurzen Zeitspanne, nämlich in nicht viel mehr als einem Jahrhundert, vollzogen. Denn die politischen Parteien in dem Sinne, wie wir den Begriff heute verstehen, sind fast nirgends älter als ein Jahrhundert. Natürlich hat es politische Parteien als Gesinnungsgemeinschaften von jeher gegeben, und auch Parteien im Sinne von Gruppen, die ein gemeinsames auf den Staat bezogenes Interesse einem Gegner gegenüber zu verwirklichen streben, finden sich in jedem Zeitalter und in jeder Staatsform. Aber die politische Partei, wie wir sie uns heute denken, als eine in fester Form vereinsmäßig gestaltete Kampfgenossenschaft, die zur Erreichung politischer Ziele eine Macht über den Staat zu gewinnen strebt, ist doch erst ein Erzeugnis der modernen Repräsentativverfassung. Die politische Partei setzt eine Volksvertretung als Kampffeld und ein parlamentarisches Wahlrecht als Kampfmittel voraus. Daher denn die Geschichte der englischen Parteien etwa

im Zeitalter der glorreichen Revolution, die Geschichte der amerikanischen Parteien mit der Entstehung der Verfassung der Vereinigten Staaten, die Geschichte der Parteien des kontinentalen Europa mit den auf die französische Revolution zurückgehenden Verfassungsbildungen anhebt.

Bei diesem Zusammenhang zwischen Repräsentativverfassung und Parteientwicklung könnte es auf den ersten Blick überraschen, daß sich der konstitutionelle Staat, jedenfalls auf dem europäischen Festlande und namentlich in Deutschland, amtlich und offiziell dem Parteiwesen vorerst ablehnend gegenüberstellt. Man ist versucht, zu denken, daß die Parteibildung, wie sie die Repräsentativverfassung zur Voraussetzung hat, so andererseits deren notwendige Folge darstelle. In Wahrheit ist, wie wir noch sehen werden, Parteibildung und Parteiherrschaft nur mit einer ganz bestimmten, aber nicht mit jeder Auffassung und Ausprägung des Systems der Volksvertretung verknüpft. Es gab und gibt Wahlsysteme, die ohne Anteilnahme und ohne Wahlkämpfe politischer Parteien funktionieren können. In der Jugendzeit des süddeutschen Konstitutionalismus finden wir nur ganz schüchterne Ansätze einer politischen Parteibildung, und noch im Jahre 1848 sind zur deutschen Nationalversammlung in vielen Wahlkreisen Abgeordnete als Männer allgemeinen Vertrauens gewählt worden, ohne von einer organisierten Partei als Kandidaten aufgestellt gewesen zu sein. Wenn dem aber so war, so konnten sich die Regierungen, während sie das parlamentarische Wesen notgedrungen dulden mußten, dem Parteiwesen erfolgreich widerersetzen. Noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts hat die parteifreindliche Politik der deutschen Bundesregierungen durch die bekannten, übrigens dem französischen Rechte entlehnten „Verbindungsverbote“ die politischen Vereine über-

haupt und die organisierten Parteien insbesondere in der Entfaltung ihrer Kräfte empfindlich hemmen können. Die polizeistaatlich l.c.-sangenen Anschauungen der Bürokratie, die eine selbständige Parteipolitik als unzulässige Einmischung in das Vorbehaltsgesetz obrigkeitlicher Betätigung empfand, begegneten in jener Zeit nicht einmal einem starken Widerspruch der öffentlichen Meinung, sogar nicht in den Landtagen. Es mutet uns heute wie ein Märchen an, wenn wir hören, daß im hessischen Landtage vom Jahre 1834 Heinrich von Gagern mit knapper Note einem Ordnungsrufe entging, nachdem er die Regierung als Repräsentantin einer Partei bezeichnet und empörte Entgegnungen der schwer beleidigten Regierungsvertreter hervorgerufen hatte. Der deutsche Bürger der Biedermeierzeit betrachtete die Parteien als eine Gefahr für die Ruhe des Staates, ja, er war nicht abgeneigt, das Parteiwesen als eine moralische Verirrung anzusehen. Und war er ein Demokrat, so konnte er sich auf den Klassiker der demokratischen Lehre, auf Jean Jacques Rousseau, berufen, der die Parteien als ein fremdartiges Einschleichen zwischen der Masse der Bürger und ihrer Gesamtheit, als ein Mittel, den allgemeinen Willen zu falschen, betrachtet hatte.

Aber freilich, der Bürger und Politiker jener Zeit war in aller Regel kein Demokrat, sondern ein liberaler Mann. Und gerade die Dogmatik des bürgerlichen Liberalismus, dessen Ideen die neuen Verfassungen geschaffen hatten und in ihrer Entwicklung bestimmten, lehnte das Parteiwesen entweder völlig ab, oder sie bekämpfte doch jedenfalls den Einfluß der Parteiorganisationen auf die Willensbildung der Parlamente mit aller Entschlossenheit. Nach der Auffassung, die dem System der Volksrepräsentation zugrunde gelegt worden, ist der Volksbote kein Vertreter,

kein Mandatar, kein Delegatar seiner Wähler oder seines Wahlkreises, sondern ein Vertreter des ganzen Volkes. Das war bereits im 18. Jahrhundert in England die herrschende Meinung. Dem Einflusse Sieyès, Mouniers, Talleyrands ist es zu danken, daß sich die französische Nationalversammlung in den entscheidenden Juli-verhandlungen des Jahres 1789 auf denselben Boden stellte. „Un Député“, sagte Sieyès, „est nommé par un baillage au nom de la totalité des baillages; un Député l'est de la nation entière; tous les citoyens sont ses commettants.“ Daher muß der Abgeordnete ohne Instruktion, ohne imperatives Mandat in die Versammlung kommen. Er ist Herr seiner eigenen Meinung. Und am besten ist es, wenn er sich seine Meinung erst bildet in der Beratung mit den anderen. Aus der freien Diskussion ergibt sich die gemeinsame Meinung. Diese ist, sagt Sieyès einmal, das Ergebnis eines Drängens und Stoßens, bei dem sich die nützlichen und die schädlichen Ansichten scheiden. Die einen sinken, die anderen bewegen sich fort, bis sie endlich alle gereinigt zu einer einheitlichen Meinung zusammenschmelzen. Diese Anschauung, die Carl Schmitt mit Recht die geistesgeschichtliche Grundlage des modernen Parlamentarismus überhaupt genannt hat, beherrscht die ganze liberale Doktrin. Wir finden sie bei Burke, Bentham und John Stuart Mill, wie bei Guizot und Benjamin Constant. Auf ihr beruht aber auch das positive Recht des jungen Konstitutionalismus. Auf sie gehen die fast stereotyp gewordenen Sätze der deutschen Verfassungen zurück: „Der Gewählte ist als Abgeordneter nicht des einzelnen Wahlbezirks, sondern des ganzen Landes anzusehen.“ „Die Abgeordneten folgen bei ihren Abstimmungen nur ihrer eigenen gewissenhaften Überzeugung; sie sind nicht an Aufräge oder Vorschriften irgendeiner Art und“

Quelle gebunden.“ Das ist von vornherein und in erster Linie als eine scharfe Absage an alle Parteidembundenheit, an alle Parteidisziplin gemeint gewesen.

Es fehlt auch nicht an technischen Mitteln — sie werden namlich durch Vorschriften über die parlementarische Geschäftsbearbeitung geschaffen —, um die Parteibildung in der Volksvertretung zu verhindern oder sie zu paralyseren, mindestens sie nicht sichtbar zu machen. In Bayern wie in Sachsen richtete sich die Sitzordnung in der Abgeordnetenkammer nach dem Lose; in den verschiedenen Klassen, aus denen sich die württembergische zweite Kammer zusammensetzte, entschied das Amt oder das Lebensalter über die Reihenfolge der Sitze. Ähnliche Bestimmungen galten in Sachsen-Worms-Eisenach, in Kurhessen und anderwärts. Wie man über diese Dinge dachte, zeigt eine Stelle in Robert Mohl's Württembergischem Staatsrecht, wo es heißt: „Die Bestimmung der Sitzordnung ist keineswegs ein zu kleinlicher Gegenstand für eine Verfassungsurkunde, indem dadurch die äußere Abscheidung der politischen Parteien verhindert wird. Eine Vermischung der Angehörigen verschiedener Ansichten wird der Leidenschaftlichkeit weniger Gegenstand und weniger Halt geben, als eine geschlossene Masse derselben. Es wird auch dem Einzelnen erleichtert, seiner Überzeugung in den Fällen zu folgen, in welchen er von der Meinung oder von den Beschlüssen seiner Partei abweicht.“ So ist das Zusammensitzen von politischen Fraktionen bei uns erst seit 1848 und erst allmählich zur Regel, aber keineswegs zu einer allgemein gebilligten Einrichtung geworden. Noch im Jahre 1872 schrieb Mohl: die feste Verbindung der einer Parteiausschaltung angehörigen Mitglieder einer repräsentativen Versammlung zu einer sog. Fraktion, d. h. zu

einem besonders beratenden und die Teilnehmer durch Mehrheitsbeschlüsse bindenden Vereine, sei „einnach allen Seiten schädlicher Auswuchs und Unfug, ein Beweis von unsittiger staatlicher Erziehung“. Der Abneigung gegen Fraktionsbildung und Fraktions-einfluß entsprang auch die zuerst in Frankreich aufgekommene, dann in Deutschland vielfach eingebürgerte Einrichtung, daß die Kammern durch das Los in Ableitungen zerlegt wurden, denen man die Vorberatung von Gesetzentwürfen oder die Prüfung von Wahlen anvertraute. Die Institution hat sich der Form nach im deutschen Reichstage bis zur Revolution erhalten. Auch das Verbot, in der Verhandlung Reden abzulesen, die vorher formuliert worden sind, gehört in diesen Zusammenhang; der Abgeordnete hat sich eben seine Meinung in der Beratungssitzung im Plenum, nicht in einem Fraktionszimmer zu bilden. Benjamin Constant hielt gerade diese scheinbare Äußerlichkeit für so wichtig, daß er sie zweimal zum Gegenstande ausführlicher Erörterung gemacht hat.

Die Entwicklung des Parlamentarismus hat nun aber allmählich weitab von seinem grundsätzlichen Ausgangspunkte geführt. Die ständig fortschreitende Verstärkung des demokratischen Gedankens hat die Eigenständigkeit des Parlaments, die Originalität seiner in Beratung und Debatte geborenen Beschlüsse, die Unabhängigkeit der Abgeordneten von außerparlamentarischen Einflüssen, die Freiheit von fraktioneller Beherrschung geschmälert und schließlich fast vernichtet. Die Parteidorganisation greift den Parlamentarismus von außen und von innen an. Sie bemächtigt sich des Wählers und dreibt ihn mehr und mehr in ihre Netze. Sie bemächtigt sich des Parlamentsverfahrens in allen seinen Stadien und Richtungen. Der Zusammenhang der außerparlamentar-

tarischen, Distrikt und Land umfassenden Parteien mit ihren parlamentarischen Exponenten, den Fraktionen, wird immer enger. Die Beschlüsse der Volksvertretungen werden in Beratung und Abstimmung der Fraktionen vorbereitet. Die Diskussion im Plenum, manchmal sogar in den Ausschüssen, wird zur leeren Form. Der Parlamentsbeschuß ist, wenn das Parlament eine homogene Mehrheit besitzt, ein Parteibeschluß, bei Parteizer- spliterung ein Parteienkompromiß. Und der Abgeordnete ist nicht mehr ein Vertreter des Volks, sondern ein Vertreter seiner Partei, er fühlt sich als solcher und handelt als solcher. Von der Freiheit der Überzeugung, der Rede und der Abstimmung ist kaum ein Rest übrig geblieben. Der Abgeordnete ist nicht nur abhängig von der Stimmung seiner Wähler und der außerparlamentarischen Partei- organisation, der er sein Mandat verdankt, sondern er ist abhängig von der Fraktion, die ihn einer harten Disziplin unterwirft, ohne deren Erlaubnis er in den öffentlichen Sitzungen den Mund nicht öffnen darf, die den Inhalt seiner Reden, sein Verhalten in den Ausschüssen vorschreibt, die, von seltenen Ausnahmefällen abgesehen, seine Abstimmung leitet.

Das Eigentümliche ist nun aber, daß das geschriebene Recht diese Entwicklung zunächst vollständig ignoriert hat. Gewiß hat die sozusagen amtliche Abneigung der Regierungen gegen das Parteiwesen vor der harten Wirklichkeit des politischen Lebens kapitulieren müssen. Man bekämpft vielleicht eine einzelne Parteibildung, sucht sie sogar durch Ausnahmegesetze zu zerstören, ehe man die Nutzlosigkeit solcher Maßregeln einsieht. Aber man bekämpft nicht das Parteiwesen als solches. Im Gegenteil, man nimmt Führung mit den Parteien, man verhandelt mit ihnen, sucht sie zu beeinflussen, stützt sich auf bestimmte Par-

teien, sucht schließlich sogar auf die Parteibildung selbst und das Verhältnis der Parteien zueinander, bald trennend, bald verbindend, einzuhören. Aber für den Gesetzgeber ist bis vor einigen Jahrzehnten der Begriff der Partei nicht vorhanden gewesen. Der Ausdruck „Partei“ findet sich in keiner Verfassungsurkunde, in keinem Gesetze. Sogar die Geschäftsordnungen der Parlamente scheinen in dieser Periode von dem Bestehen der politischen Parteien und Fraktionen nichts zu wissen. Nicht einmal in England, wo doch früher als irgendwo anders das Parteiensystem das parlamentarische Wesen beherrscht. Die Standing Orders und die Sessional Orders des Unterhauses deuten mit keinem Worte an, daß die ganze Verhandlungsweise des Parlaments durch die Parteien, ihre „Einheitscher“ bestimmt wird. „Von der Ein teilung in Parteien“, sagt Sidney Low, „und von der Tatsache, daß die Reichsexekutive ein Ausschuß aus einer Partei ist, wird auch vom Unterhause selbst keine Notiz genommen.“ Der Kongreß der Vereinigten Staaten kennt noch heute keine Fraktionen. In Frankreich und Deutschland blieben die Fraktionen, obwohl sie längst entwickelt waren, eifrig arbeiteten und eiferstichtig auf Parität bei der Zusammensetzung der Ausschüsse hielten, doch für die Geschäftsausordnung bis vor nicht langer Zeit ein unbekannter Begriff, ebenso der durch die Praxis entwickelte, aus den Vertrauensmännern der Fraktionen zusammengesetzte Seniorenkonvent, und im deutschen Reichstage glaubte man an der Fiktion festhalten zu müssen, daß die durch das Los gebildeten Abteilungen die Mitglieder der Kommissionen bestimmten, während dies doch längst schon von den Fraktionen in die Hand genommen worden war.

Unter dem Drucke der Verhältnisse hat sich nun diese Einstellung des offiziellen Staates seit einiger Zeit wesentlich ge-

ändert, Gesetze, Verordnungen, Geschäftsordnungen beginnen, das Parteiwesen und die Parteiorganisation, die außer- wie die innerparlamentarische, förmlich anzuerkennen.. Das kann mittelbar, der Jurist sagt in solchen Fällen: durch konkludente Willenserklärungen, geschehen. So ist z.B. in Kanada und in Australien die gesetzliche Einrichtung getroffen, daß der Führer der parlamentarischen Oppositionspartei einen beträchtlichen Zuschuß zu seinen Abgeordneten gebe, also eine Art Gehalt empfängt; er wird dadurch geradezu Träger eines staatlichen Amtes gestempelt. Mehr und mehr auch sprechen die Gesetze ausdrücklich von den Parteiorganisationen außerhalb des Parlaments, geben ihnen allerlei Rechte, ja, sie greifen sogar in das Leben der Parteien durch manche zwingende Vorschriften ein.

Am frühesten und zugleich am umfassendsten tritt die neue Haltung des Gesetzgebers in den Staaten der amerikanischen Union zutage. Hier hat sich die Einrichtung ausgebildet, daß die Aufstellung der Kandidaten für öffentliche, durch Wahlen zu besetzende Ämter in eingehenden gesetzlichen Bestimmungen geregelt, daß also eine von Haus aus ganz freie Tätigkeit der Partei auf dem für ihr Leben wichtigsten Gebiete durch staatliche Normen geregelt wird. Das geschah durch die Einführung der sogenannten „Primary Elections“, der Vorwahlen. — ein Institut, das in der deutschen Literatur bisher nur geringe Beachtung gefunden hat. Es taucht schon seit der Mitte der Sechziger Jahre da und dort auf, zuerst in Kalifornien und im State New York. Seitdem das Australian Ballot System, das geheime Wahlrecht, das übrigens schon an sich durch die Einführung amtlicher Stimmzettel den Parteien einen „gesetzlichen Status“ verlieh, große Verbreitung gefunden und die längst eingerissene Wahlkorruption ins Gigantische ge-

steigert hatte, verbreitete sich auch die gesetzliche Organisation der Vorwahlen, die der Korruption Einhalt tun sollte. Die Bewegung begann etwa 1885, wurde seit 1895 lebhafte und hat allmählich fast die ganze Union ergripen. Das System ist jetzt in mehr als vierzig Staaten eingebürgert. Ursprünglich fakultativ, bald aber obligatorisch geworden, spielt es bei der gewaltsigen Zahl der durch Wahlen besetzten Stellen eine außerdienstliche Rolle. Obwohl neuerdings wieder stark angefeindet, wird es doch von den meisten gepriesen und wird vermutlich nicht wieder aus dem amerikanischen Rechte verschwinden. Mit der staatlichen Regelung der Vorwahlen wollte man die Allmacht des Parteiboß oder der von ihm beherrschten Conventions brechen, d.h. der Parteibehörden, die aus dem spontan gebildeten Caucus hervorgegangen, sich zu förmlichen Parteiregierungen mit tyrannischer Herrschaft entwickelt hatten. Man will jetzt die Parteiangehörigen selber zu Worte kommen lassen, will ihnen ermöglichen, die Nominierung korrupter Kandidaten zu verhindern, will die Berufspolitiker entthronen und die Macht der Interessengruppen brechen, von denen sie bezahlt werden. Zu diesem Zwecke läßt man die Parteimitglieder entweder die Conventions wählen — so nach dem ursprünglichen System, oder man gibt ihnen die unmittelbare Nominierung der Kandidaten in die Hand — das ist die heute durchaus herrschende Form der Vorwahlen, die Form der „Direct Primaries“. So wird also jetzt der Parteiangehörige zweimal zur Urne gerufen. Das erstmal innerhalb der Partei, um den Partekandidaten zu wählen, das zweitmal, um bei der eigentlichen Wahl dem aufgestellten Kandidaten zum Siege über den Kandidaten der Gegenpartei zu verhelfen. Und im ersten wie im zweiten Falle ist es das Staatsgesetz, das den Wahlgang regelt. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Parteimit-

glieder die ihnen durch die Vorwahl gebotene Einflußmöglichkeit stark ausnützen. Die Beteiligung ist bei den Vorwahlen manchmal viel stärker als bei den Hauptwahlen. Es wird von Fällen berichtet, in denen ein Kandidat bei der Vorwahl achtmal mehr Stimmen als bei der Hauptwahl erhalten hat, dort 220 000, hier nur 28 000; wenn er doch schließlich den Kandidaten der Gegenpartei geschlagen hat, so wird auch bei dieser die Wahlbeteiligung in der Hauptwahl stark nachgelassen haben. Häufig lassen die Wählerziffern bei einer Vorwahl schon im voraus den Ausgang der Hauptwahl erkennen, obwohl natürlich Überraschungen nicht ausgeschlossen sind. Darum wird aber auch auf die Vorbereitung und Durchführung der Primaries eine ungewöhnliche Mühe verwendet. Die Kosten sind zuweilen ungeheuer, und so scheint es, als ob sich hier doch wieder ein neues Tor für das Eindringen der Korruption aufgetan habe.

Die Gegner der neuen Einrichtung haben anfänglich versucht, deren Verfassungsmäßigkeit anzuzweifeln. Sie haben sich auf den Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit berufen. Aber die Gerichte haben ihnen unrecht gegeben, gelegentlich mit Begründungen, die einem europäischen Juristen reichlich „smart“ erscheinen. Heute zweifelt in den Vereinigten Staaten kaum noch jemand daran, daß der Staat das Recht habe, mit seinen Gesetzen aufs tiefste in die Autonomie der Parteien einzugreifen. In der Tat regeln die Vorwahlgesetze ganz eingehend Ort und Zeit der Primaries, die Formen der Kandidatennominierung und die Art der Abstimmung, die Wahlkosten und die Modalitäten ihrer Aufbringung, die Organisation und die Zuständigkeit der Wahlleiter, denen zuweilen geradezu obrigkeitliche Funktionen, das Recht zu Eidesabnahmen und Zwangsmäßigkeiten übertragen

sind. Ja, die Gesetze müssen auch notgedrungen über die Feststellung der Parteidurchhörigkeit der Bürger, über Partiewechsel, über Bildung neuer Parteien — die natürlich im Interesse des alten Zweiparteiensystems möglichst erschwert wird —, über Parteinamen und Parteiemblems, über die ständigen Parteibeamten Vorschriften erlassen. Das ganze Parteiwesen wird auf diese Weise zum Gegenstande der Gesetzgebung gemacht, und wenn sich Parteispaltungen ereignen, so haben die Staatsgerichte die Aufgabe, über Legitimität oder Illegitimität von Parteiorganisationen zu entscheiden. Das Ganze gilt als der Sieg in einem „Kreuzzuge“ der Demokratie gegen Parteimißbrüche. Aber nicht etwa in dem Sinne, daß man mit den Auswüchsen des Parteiwesens dieses selbst habe treffen wollen. Im Gegenteil: das demokratische Prinzip soll innerhalb der Partei gestärkt, die Partei soll gereinigt werden, auf daß sie mit um so besserem Rechte zum Eckpfeiler der gesamten Staatsorganisation gestaltet werden könne.

In Deutschland ist der Staat bei der Legalisierung des Parteiwesens nicht entfernt mit der Eindringlichkeit vorgegangen, wie es in den Vereinigten Staaten geschehen ist. Aber der Prozeß hat doch auch bei uns schon vor der Revolution begonnen und ist nach dem Umsturze in beschleunigtem Tempo fortgeschritten. Irre ich mich nicht, so war Württemberg das erste Land, in dem die einstige Zurückhaltung des Gesetzgebers gegenüber den Parteien aufgegeben worden ist. Die Geschäftsordnung der württembergischen Abgeordnetenkammer vom Sommer 1909 handelt in aller Ausführlichkeit von den „Mitgliedervereinigungen“, d.h. den Fraktionen, von ihren „Vollmitgliedern“ und „ständigen Gästen“, verlangt die verhältnismäßige Berücksichtigung der Parteien bei den Wahlen der Schriftführer, der Kommissionen, bei der Hand-

habung der Reordeordnung und sonst; in der Begründung erklärt die Kammer, daß „zu dem andernwärts noch üblichen Versteckspiel mit der Tätigkeit der Fraktionen kein Anlaß vorliege“. Sie hat deshalb auch als erste den Ältestenrat offiziell eingeführt. Nach der Revolution ist das alles in den Geschäftsordnungen des Reichstags und der meisten Landtage nachgeahmt worden. Württemberg ist auch der erste Staat in Deutschland gewesen, der dem Verhältniswahlverfahren bei den Wahlen zum Landtag Eingang und damit den Parteiorganisationen die förmliche Anerkennung durch das Gesetz veracht hat. Dieses Wahlsystem ist ja nunmehr das gemeindeutsche geworden. In den Wahlgesetzen werden die Parteien noch manchmal in schamhafter Verhüllung als „Wählervereinigungen“ oder „Wählergruppen“ bezeichnet. Aber meistens treten sie doch schon mit voller Namensnennung auf den Plan, gelegentlich, wie in Thüringen, sogar in der Verfassung. Die Verkleidung ist ja auch ganz sinnlos geworden. Denn das ganze System stützt sich darauf, daß organisierte Parteien um den Wahlsieg ringen. Bei der Listenwahl, die die normale Wahlform bildet, wird die Mitwirkung der Parteien durch Aufstellung und Einreichung der Wahlvorschläge, also ein amtlicher Verkehr zwischen Wahlbehörde und Partei geradezu gefordert. Vor allem treibt das System der gebundenen Liste den Wähler mit aller Macht in den Parteiring hinein. Die Partei wird schließlich bei der Wahl alles, der Einzelwähler dagegen eine Null. Zur bloßen Statistenfigur wird freilich auch der Parteikandidat. Sein Name braucht heute nach vielen Wahlgesetzen auf den Stimmzetteln gar nicht mehr zu erscheinen. Noch das Reichswahlgesetz von 1920 verordnete, die Angabe einer Partei auf dem Stimmzettel werde nicht beachtet; im Jahre 1922 wurde zunächst gestattet, daß der Stimmzettel an Stelle der

Namen oder neben ihnen die Angabe der Partei enthalte; nach der neuesten Regelung müssen die Stimmzettel die Partei anführen und dürfen nur die ersten vier Kandidaten mit Namen nennen. Jedenfalls sind nunmehr die Parteien zu einem gesetzlich anerkannten Status gelangt. Sie sind in den Mechanismus des Wahlverfahrens und der parlamentarischen Geschäftsbearbeitung als notwendige Glieder einbezogen. Besonders lebhaft kümmert sich in Österreich der Gesetzgeber um sie. Das Wahlgesetz für den Nationalrat und die Landtagswahlordnungen können sich gar nicht genug darin tun, die Parteien bei der Wahlvorbereitung, bei der Besetzung der Wahlbehörden und der Berufungskommissionen, bei der Überwachung des Wahlvorgangs zu beteiligen. In Deutschland zeigt sich, wie in Amerika, allerdings zunächst noch durch Erwägungen technischer Art veranlaßt, eine Neigung, die Parteibildung, und zwar im Sinne einer Stabilisierung des Parteienbestandes, von Staats wegen zu kontrollieren. Die Einreichung von Wahlvorschlägen wird erleichtert, wenn glaubhaft gemacht ist, daß die bereits vorhandenen Parlamentsparteien hinter ihnen stehen. Das braunschweigische Wahlgesetz zählt die acht Parteien, die es für beachtlich hält, sogar mit Namen auf. In Sachsen wird neuerdings eine neugebildete Partei zur Wahlbewerbung nur zugelassen, wenn sie 3000 Mark beim Landeswahleiter einzahlt. Diese verfallen zugunsten der Staatskasse, wenn es die junge Parteigruppe nicht wenigstens zu einem Sitz im Landtage bringt. In Danzig ist man im Begriffe, eine ähnliche Einrichtung einzuführen.

Nur an einer Stelle hat der Prozeß fortschreitender Legalisierung der Parteien bisher noch Halt gemacht, und zwar gerade an dem Punkte, an dem in der Gegenwart der Parteieinfluß als ein funktionelles Element des staatlichen Lebens am deutlichsten

in Erscheinung tritt, — bei der Bildung und Beherrschung der Regierung. Es gibt keine Verfassung, die auch nur andeutungsweise den Tatbestand, dem man parlamentarische Parteidiktatur nennt, formalisiert. Nur Österreich hat hier merkwürdige Erscheinungen aufzuweisen. Nach den Verfassungen aller Bundesländer, mit einziger Ausnahme Vorarlbergs, werden dort die Mitglieder der Landesregierungen, abgesehen vom Landeshauptmann oder seinem Stellvertreter, durch Wahlen der Landtage gebildet, die das Verhältnis der Parteien berücksichtigen müssen — eine Einrichtung, die zu der, vom Standpunkte des Nationalismus gesehen, geradezu grotesken Folge führt, daß die oppositionelle Minderheit der Volksvertretung in der Regierung vertreten ist und ihre Verantwortlichkeit teilt. In der Republik Österreich selbst hat einmal im Jahre 1920 ein Gesetz vorgeschrieben, daß die Mitglieder des Kabinetts von der Nationalversammlung im Wege der Verhältniswahl zu bestimmten seien. Freilich ist diese sogenannte „Proporzregierung“ samt dem Gesetz, das sie eingerichtet hatte und das sich nur aus einer besonderen politischen Konstellation erklären ließ, sehr bald wieder verschwunden. Auch im Deutschen Reich hat einmal ein Gesetz, eines der berüchtigten Ermächtigungsgesetze vom Jahre 1923, indem es seine Geltung auf die Fortdauer der derzeitigen „parteipolitischen Zusammensetzung“ der Reichsregierung abstellte, die Parteidiktatur der Regierung zum Ausdruck gebracht. Aber auch dieses Gesetz war eine Eintagsfliege. Im übrigen findet sich weder in England, dem Mutterlande der parlamentarischen Parteidiktatur, noch auf dem Kontinent eine Verfassung oder ein Gesetz, das der Partei mit nackten Worten die Rolle eines Elements im Staatsorganismus an dessen

zentraler Stelle eingeräumt hätte. In dem einzigen Satze der Weimarer Verfassung, der das Wort „Partei“ enthält, im Artikel 130, heißt es: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.“ Die Klausel stellt sich als eine deutliche Wendung gegen den Gedanken des Parteidiktates dar; sie dürfte auch praktisch auszuwerten sein, da sich aus ihr ohne Schwierigkeit das Verbot einer parteipolitisch gefärbten Ämterpatronage herauslesen läßt. Vielleicht ist es nicht ohne Interesse, den Wortlaut des Satzes im Parallel zu stellen mit der bekannten These des monarchischen Staatsrechts, nach der die Beamten Diener des Staates sind, nicht Diener des Fürsten, wobei dieser nicht als Staatsorgan, sondern als Privatperson gedacht wird. Denn es erhellt unter dieser Voraussetzung aus der Gleichung Fürst und Staat — Partei und Staat, daß die Verfassung die Partei als etwas Nichtstaatliches betrachtet, also eine Identifizierung von Partei und Regierung ausdrücklich ablehnt.

Diese auffallende offizielle Ignorierung des tatsächlich doch vorhandenen Parteidiktates bringt uns nun zu der letzten Frage, die wir aufzuwerfen haben. Ist der moderne Staat, was sein Verhältnis zu den Parteien anlangt, wirklich in ein viertes Stadium getreten, in die Periode des Parteidiktates, also eines Staates, der sich auf den Parteien aufbaut? Die Frage wird von manchen ohne weiteres bejaht, darunter von Staatslehrern hohen Ranges. Hören wir etwa Friedrich von Wieser: „Das Wesen der Demokratie ist die Überantwortung des Staates an die politischen Parteien...“ Die Parteidiktatur ist ein wesentlicher Bestandteil der Staatsverfassung. Indem die demokratische Staatsverfassung der siegenden Partei die Macht zuteilt, ist sie eine Anweisung auf deren Parteidiktatur...“ Die Parteidiktatur ist bestimmt, die „ab-

strakte Formel“ der Staatsverfassung konkret auszufüllen. Oder Richard Thomas: Die politische Partei verfolgt den Zweck und soll ihn „im Sinne parteienstaatlichen Verfassungsrechts“ verfolgen, die Herrschaft in die Hand ihrer Führer zu bringen. „Der ideelle Staatswillen der Demokratie ist der auf Volksbewilligung oder -duldung beruhende Wille der jeweils herrschenden Parteiorganisationen.“ Gustav Radbruch erklärt, die Parteien, vor kurzem noch hinter den Kulissen, seien jetzt als wichtige „Organe“ des Staats auf die Bühne des Staatsrechts getreten. Und Otto Koellreutter sagt: „Der deutsche Parteistaat ist verfassungsmäßige Wirklichkeit geworden.“ Ist diese Anschaauung richtig? Man kann, wie ich meine, auf die Frage nicht mit einem glatten Ja oder Nein antworten. Es kommt hier, wie so oft, daran, ob man die Dinge vom Standpunkte des formalen Rechts oder nach Gesichtspunkten politischer Dynamik beurteilen will. Eine rein juristische Anschaauungsweise wird den Begriff des Staatsorgans, wenn er sich nicht ins Nebelhafte verflüchtigen soll, nur so fassen dürfen, daß man darunter eine Person oder eine Gruppe versteht, deren Wille von Rechts wegen als staatlicher Wille zu gelten hat. In diesem Sinne ist die Partei noch nirgends oder fast noch nirgends, jedenfalls noch nicht in Deutschland, ein Staatsorgan, oder sie ist es doch höchstens insofern, als sie unter der Firma der „Wählergruppe“ — die sich aber nicht mit einer Partei zu decken braucht — im Mechanismus des Wahlverfahrens mit Zuständigkeiten von technischer Bedeutung betraut ist. In der Sphäre der Geseztgebung und Regierung, im Bereich der staatlichen „Integration“, auf den es uns letztlich doch allein ankommt, ist die Partei eine extrakonstitutionelle Erscheinung, ihre Beschlüsse sind, vom Standpunkt des Rechts aus gesehen, unverbindliche und unmaß-

gebliche Äußerungen eines dem Staatsorganismus fremden sozialen Körpers. Wenn man also erklärt, der moderne Staat sei auf den Parteien „aufgebaut“, so ist das eine rechtlich unhaltbare Behauptung. Wie könnte auch die Rechtsordnung die staatliche Willensbildung an zentraler Stelle förmlich abhängig machen vom Willen gesellschaftlicher Organisationen, die nach Existenz, Umfang und Charakter die unberechenbarsten aller Massen Zusammenhänge darstellen, die plötzlich entstehen und vergehen oder ihre Grundsätze wechseln können, die manchmal nach wenigen Jahrzehnten von ihren Grundlagen nichts mehr übrig haben als ihre Namen, die in gewissen Staaten nach ganz inkommensurablen, zuweilen nach politisch ganz nebensächlichen Prinzipien gebildet, die ihrer Natur nach durchaus auf Eigennutz gestellt sind und deshalb schon von Hause aus der Einbeziehung in eine organische Staatsgemeinschaft widerstreben, die nicht einmal immer den Staat als solchen befahen, deren vornehmste Tätigkeit in gegenseitigem Kampfe besteht! Nur der Bolschewismus und der Fasizismus haben den Staat wirklich auf Parteien aufgebaut. Aber doch eben jeder nur auf einer Partei, so daß sie, wie es Robert Michels treffend ausgedrückt hat, zu Staaten gewordene Parteien oder zu Parteien gewordene Staaten darstellen. Vielleicht läßt sich auch ein echter Parteistaat denken in Ländern, in denen das Parteiwesen in einem Zweiparteiensystem erstarrt ist, und wo die Parteien weder durch Klassen-, noch durch Weltanschauungs-, noch durch andere unüberbrückbare Gegensätze getrennt sind, wie im England des klassischen Parlamentarismus oder wie in den Vereinigten Staaten von Amerika. Aber im allgemeinen liegt in dem Gedanken des Parteistaats ein schwer auflösbarer Widerspruch. Jedenfalls ist er für uns keine rechtlich anerkannte Größe.

Vor allem aber, der Parteienstaat ist so lange rechtlich un- denkbar, als der Parlamentarismus vom positiven Rechte nach den Ideen ausgerichtet bleibt, die seiner Entstehung zugrunde gelegen haben. In der Tat hält auch der moderne Gesetzgeber noch immer mit Strenge fest an dem Dogma des Liberalismus, wonach der Parlamentswillen gebildet wird aus den Erklärungen frei und selbständig entscheidender Männer. Alle, auch die neuesten Verfassungen verwerfen klipp und klar das imperitative Mandat. Sie erklären heute wie einst die Abgeordneten für Vertreter des gesamten Volkes, die an Aufrüge nicht gebunden, nur ihrem Gewissen verantwortlich sind, von ihren Wählern nicht abberufen werden können. Das sind keine leeren „Redensarten“, kein „unverbindlicher Gesetzesinhalt“, sondern es sind ernst gemeinte, verpflichtende Willenserklärungen des Verfassungsgesetzgebers. Solange sich das geschriebene Recht von dieser Linie nicht abdrängen läßt, kann der Parteienstaat eine rechtliche Legitimität nicht erlangen.

Aber freilich, es hieße den Kopf in den Sand stecken, wenn man leugnen wollte, daß die Wirklichkeit des politischen Lebens mit dem Bilde, das vom positiven Rechte gezeichnet wird, in alle Wege nicht übereinstimmt. In Tat und Wahrheit sind es eben doch die politischen Parteien, denen die Regierung des Staates ausgeliefert ist. Sie sind es, die die leitenden Regierungshäupter stellen, die einzelnen Ministerposten besetzen, die Kabinette stützen, überwachen, gängeln, stürzen, in deren Bureaus die große Politik gemacht, die Entscheidung über das Zustandekommen der Gesetze gefällt wird. Sie sind es, denen mehr und mehr der Einfluß auf die Verwaltung, namentlich die Ämterpatronage, in die Hand gespielt worden ist. Natürlich in den verschiedenen Ländern in ver-

schiedenem Ausmaße. Die Eigenart der Verwaltungsgliederung, die Zahl der durch Wahlen zu besetzenden Ämter, die Stärke historischer Überlieferungen, dies und anderes kann das Bild im einen Staate so, im anderen anders gestalten. Richten wir unsern Blick nur auf Deutschland, so können wir gar nicht übersehen, daß auch hier der Parteienstaat zur Tatsache geworden ist. Er zeigt sich in der Regierung; er zeigt sich in der Verwaltung. Die Einführung des Verhältniswahlsystems bei den Gemeindewahlen und den Wahlen zu zahlreichen Verwaltungssämttern der sozialen Versicherung und anderen hat sogar die kommunale Selbstverwaltung und die Selbstverwaltung der öffentlichen Genossenschaften den politischen Parteien überantwortet. Wie die Staatsverwaltung unter Parteidruck geraten ist, weiß jedermann. Da ist nichts abzuleugnen oder zu beschönigen. Gelegentlich kommt es sogar in Gesetzesbestimmungen mit einer, man möchte sagen naiven Offenheit zum Ausdrucke, etwa in dem preußischen Gesetze über die neue Provinz Oberschlesien vom 14. Oktober 1919, wo verlangt wird, daß der dem Oberpräsidenten zugesetzte Beirat „unter Berücksichtigung der in Oberschlesien bestehenden Parteibildungen“ zusammenzusetzen sei.

Diese Erscheinungen sind nichts Willkürliches oder Zufälliges. Es hat sich hier vielmehr ein ganz natürlicher Prozeß vollzogen. Er bildet die beinahe logische Folge einer Staatsanschauung, die der Entwicklung der letzten Zeit ihr Gepräge gegeben hat. Der atomistische Individualismus beherrscht den Werdegang Endes in die individualistisch angelegte Masse verlegt wird, so schafft sich diese, da sie als Masse nicht wollen und handeln kann, die Organisationen, durch die sie einen Willen zu erzeugen

vermag. Wenn insbesondere das Wahlrecht zur Volksvertretung rein individualistisch gestaltet wird, so kann die Masse ihr Recht gar nicht ausüben, ohne sich irgendwie in Gruppen zu gliedern. Diese Gliederung ist durch die Bildung der politischen Parteien erfolgt und konnte wohl aus Gründen, die hier nicht näher darzulegen sind, zunächst kaum anders erfolgen. Das politische Partiensystem ist die Selbstorganisation, die sich die Massendemokratie geschaffen hat. So stehen sich also hier nach liberalen Prinzipien geformtes Recht und massendemokratische Wirklichkeit unversöhnlich gegenüber. Noch behauptet das erste seine ererbte Stellung. Noch vermag es sich auch im rechtlichen Leben durchzusetzen. Noch zögern die Staatsgerichtshöfe, anzuerkennen, daß ein Abgeordneter durch Parteidiktat gezwungen werden könne, sein Mandat niederzulegen, oder daß er bei einem Ausschlusse aus der Partei sein Mandat von selber verliere. Obgleich das württembergische Wahlgesetz den bedenklichen Satz enthielt, ein Abgeordneter verliere seinen Landtagssitz durch Austritt aus der politischen Vereinigung, in deren Auftrag er auf eine Vorschlagsliste gesetzt worden sei, so hat sich doch der württembergische Staatsgerichtshof geweigert, daraus den Schluß zu ziehen, daß die Partei durch Exklusion ihres Vertreters ein Landtagsmandat vernichten könne. Und wenn der österreichische Verfassungsgerichtshof gelegentlich in einem entgegengesetzten Sinne entschieden hat, so war er dazu durch die „parteienstaatliche“ Fassung einer einzelnen Gemeindewahlordnung genötigt. Noch hat das liberale Dogma seine Anhänger auch in demokratischen Kreisen; als Beweis mögen die interessanten Ausführungen des jetzigen Reichstagspräsidenten Paul Löbe über Parlamentsreform dienen, in denen es als der „eigentliche Zweck“ des Parlaments bezeichnet wird, daß im parlamen-

tarischen Kampfe der eigene Gedankengang an der Kritik des Anderm geprüft, Irrthimer ausgemerzt, fremdes Geistesgut verarbeitet und aufgenommen werde. Aber im Grunde handelt es sich doch hier um ein Rückzugsgescheit des Liberalismus gegen die Massendemokratie. Schon mehrten sich die Stimmen, die nach dem imperativen Mandate als der letzten Konsequenz des demokratischen Gedankens rufen. Würde diese Forderung erfüllt, dann würde allerdings der alte Parlamentarismus durch den Partienstaat endgültig überwunden worden sein.

Ob das ein Glück wäre? Die wenigsten werden die Frage bejahen. Es scheint doch, als ob die überwiegende Meinung in Europa die Kluft, die sich zwischen Recht und Wirklichkeit aufgetan, und ebenso die Wirklichkeit selbst als das Symptom einer Krankheit betrachtet, daß ihr die Parteierrschaft und der Partienstaat als eine Entartung des staatlichen Körpers erscheint. Freilich, es dürfte noch keinem gelungen sein, ein wirksames Heilmittel zu entdecken oder eine sichere Prognose über den Krankheitsverlauf zu stellen. Es kann sein, daß sich der Verfall in Staaten mit einer dem Parteidictate völlig entrückten Exekutivsamer vollzieht, oder daß er hier gelegentlich aufgehalten werden kann, etwa wenn sich die Parteien als unfähig zu einer Regierungsbildung erweisen und der Staatschef einzugreifen in der Lage ist. Es kann sein, daß durch eine Einengung des staatlichen Aufgabenkreises die Angriffsfläche für die Parteien verkleinert wird. Aber die Möglichkeit der „Entpolitisierung“ von Verwaltungszweigen hat ihre Grenzen, und die Maßregel ist nur ein trügerischer Schein, da es die politischen Parteien verstehen, auch etwas, was nicht

„politisch“ ist, zu etwas Politischem zu machen. Deshalb ist es unter den heutigen Verhältnissen auch verfrüht, wenn man vorschlägt, den Staat auf künstlich geschaffenen Gebilden, mögen sie berufsständisch oder sonstwie organisiert sein, neu aufzubauen. Denn noch ist die Macht der Parteien so groß, daß sie alle solchen neuen Organisationen ebenso durchfressen würden, wie sie es mit den alten naturgewachsenen, den Gemeinden und anderen, getan haben — es müßten denn jene auf einer so großen Einfachheit und einer so vollständigen Gleichheit der Interessen ihrer Mitglieder beruhen, daß es in ihrem Kreise keine Gegenstöße gäbe, die von den politischen Parteien als Einbruchsstelle benutzt werden könnten.

Die alten liberalen Ideen vom Wesen des repräsentativen Staates werden sich, so starke sittliche Werte auch in ihnen erhalten sind, schwerlich wieder durchsetzen. Daher kann eine Abkehr vom Parteienstaate nur geschehen entweder durch eine Entwicklung aus der Massendemokratie heraus oder durch deren Überwindung. Es ist denkbar, und viele sehen dies schon im Werden, daß sich eine Veredelung der „egalitären“ Demokratie durch ihre Umwandlung in eine Führerolarchie vollzieht, so, daß an Stelle der unverantwortlichen Parteiorganisationen und der noch unverantwortlicheren, vielfach anonymen Mächte, die sich hinter ihnen verbergen, selbständige und daher verantwortliche Staatsleiter treten. Die Partei wäre dann nicht mehr ein echtes Staatsorgan, sondern sie wäre, wie Georg Jellinek es ausgedrückt haben würde, auf die Rolle eines bloßen „Kreationsorgans“ herabgedrückt. Aber eine reinliche Lösung des Problems dürfte dadurch schwerlich gewonnen sein. Denn eine sichere Schutzwehr gegen das Vordringen des Parteienstaats wird erst

dann ausgerichtet sein, wenn die atomistisch-individualistische Staatsauffassung, aus der er geboren ist, aufgegeben und durch eine organische ersetzt worden ist.

Solcher Wandel vollzieht sich nicht in wenigen Jahren. Er läßt sich auch nicht diktieren. Ebensowenig lassen sich die politischen Parteien der Gegenwart durch Dekrete beseitigen. Ob gut oder böse, sie sind doch nun einmal geschichtlich gewordene Lebensformen. Aber auch ihre Stunde wird schlagen. Schon sehen wir allenhalben andere gemeinschaftsbildende Kräfte am Werke. Diese werden allmählich in natürlicher Entwicklung zu einer neuen Gliederung des Volkes führen, die aus einer seelenlosen Masse eine lebendige „Einheit in der Vielheit“ gestaltet. Vielleicht werden solche Voraussage eine romantische Illusion nennen. In meinen Augen wäre es kein Schimpf, als Romantiker zu gelten. Aber ich denke im übrigen, es sind keine Märchen- und keine Spukgestalten, sondern sehr leibhaftige Wesen, die im Begriffe stehen, sich aus der mechanisierten Gesellschaft der Gegenwart zu organischen Formen zu gestalten. Wenn es gelingt, die sich mittlerweile Gewalt aus dem Schoße des Volks herausringenden Kräfte einer personell und territorial reich gegliederten neuen Selbstverwaltung wirtschaftlicher und geistiger Art in den Dienst des Staates zu zwingen, der durch sie nicht zerstört, sondern zusammengehalten werden soll, — wenn der Staat nicht abgebaut, sondern im Gegenteil von unten her aufgebaut, sein wird, dann wird er zum echten Organismus geworden sein, wo „alles sich zum Ganzen webt, eins in dem andern wirkt und lebt“. Möglicherweise nur im Geiste als ein schönes Bild der Zukunft vor- schwelen kann!