

wesensverwandt, und ohne ihre gegenseitige Stützung ruht die Idee der Menschenbildung im Bereiche der abendländischen Kultur doch nur auf brüchigen Grundlagen. Mit andern Worten: Nur von unten her aufgebaute, auf das föderative Koordinationsprinzip gegründete Gemeinwesen haben ein gewisses Recht, sich christliche Staaten zu nennen (unten S. 193 ff.). Immer ist wahre christliche Brüderlichkeit nur möglich, so betont Emil Brunner, in der «Gemeinschaftlichkeit eines freien Bundes freier Personen».

12. Die mittelalterliche Bürgerschaft

Nach allgemeiner Auffassung ist die morsch gewordene antike Welt nicht nur durch das Christentum sittlich erneuert worden, sondern auch durch das Germanentum. Inwiefern ist das richtig? Nun — das spätrömische Kaiserreich, zur orientalischen Militärdespotie geworden, duldete auf politisch-wirtschaftlichem Gebiete keinerlei Freiheitssphäre mehr. Nach persönlichem Ermessen erliess der Herrscher neue Gesetze, forderte er neue Abgaben und Frondienste ein. Es galt als oberster Staatsgrundsatz: «Was immer der Kaiser durch ein Schreiben anordnet oder in einer Entscheidung beschliesst oder durch ein Edikt vorschreibt, das ist anerkanntermassen Gesetz.» Mit dieser Aufhebung jeglichen politischen Widerstandsrechtes beging jedoch das orientalisierte Reich eine Ursünde gegen Europa — und musste diese Ursünde auf abendländischem Boden folgerichtig mit seiner Aufteilung büssen.

Es ist sehr aufschlussreich: Von den staatsverdrossenen Volksmassen des Weströmerreiches wurden die zur Völkerwanderungszeit eindringenden Germanen überaus häufig als Befreier begrüsst. Zwar liessen sich die germanischen Eroberer auf weströmischem Boden in der Regel ebenfalls als Herren nieder: als Krieger und Grossgrundbesitzer — nicht als Bauern. Aber auf Grund der kommunalen Gemeinschafts-

ethik, wie sie sie zuvor in ihrer Urheimat beseelt hatte (oben S. 31 ff.), brachten sie von dort einen hohen sittlichen Lebenswert mit: eine freiheitlichere, volkstümlichere Rechtsauffassung.

Wie in den ureuropäischen Stammesverbänden, so stand auch in den Staatsbildungen des Mittelalters andauernd eine willkürhemmende Rechtsquelle in Geltung: das Gewohnheitsrecht. Das alte Recht galt als gutes Recht, ja oft als das Recht schlechtweg. Infolgedessen blieb jeder Untertan theoretisch befugt, gegen einseitige Verletzungen des bestehenden Rechtes Widerstand zu leisten, und dauernd stand dem Herrschaftsrecht der Obrigkeit ein ihm gleichwertiges Freiheitsrecht der Untertanen gegenüber. Das heisst: Dem Germanentum der Völkerwanderungszeit kommt das sittliche Verdienst zu, die ureuropäische Idee des Widerstandsrechtes von neuem siegreich über das ganze Abendland verbreitet zu haben.

Allerdings: Dieser Neubelebung der Freiheitsidee waren bestimmte Grenzen gesetzt. Auch die neu entstehenden Königreiche und Fürstentümer blieben Militärstaaten, und in solchen herrschaftlichen Gebilden sah sich die germanische Freiheitsgesinnung, gleich wie die christliche Liebesgesinnung, immer wieder an einer wahrhaft fruchtbaren Entfaltung verhindert. Nur der lokale Herrenadel war praktisch in der Lage, gegen die monarchischen Gewalten anzukämpfen; das waffenlos gebliebene Bauerntum dagegen zog aus der neuen Lage der Dinge nur indirekt Nutzen (unten S. 99 f.). Und so dauerte es eben seit der Völkerwanderung noch ein ganzes halbes Jahrtausend, bis endlich wieder ein dauerhafter Kulturaufschwung einsetzte.

Trägerin dieses kulturellen Wiederaufstiegs wurde die mittelalterliche Stadt. In ihr als einem wehrhaften Gemeindeverband, als einem lebendigen Selbstverwaltungskörper erwachte seit der Jahrtausendwende die kommunale Gemeinschaftsethik, dieses ureuropäische Ordnungsprinzip, auf einmal zu neuem kräftigem Leben. Die Wiederbelebung der frei-

heitlich-föderativen Staatsidee geschah bemerkenswerterweise inmitten einer durchaus herrschaftlich-hierarchisch organisierten Welt — und insofern erscheint die neue Entwicklung geradezu als etwas Wundersames.

Das Wunder erklärt sich aus der einzigartigen Machtzersplitterung, wie sie in der Feudalzeit zustande gekommen war. In seinen Freiheitskämpfen gegen die monarchischen Gewalten hatte der lokale Herrenadel einen durchschlagenden Erfolg errungen; jedes Dorf war, im grossen ganzen betrachtet, zu einem isolierten Ritterstaat geworden. Infolge dieser Machtatomisierung besaßen die hochadligen Feudalherren, ja sogar die Fürsten und Könige, keine starke Stellung mehr, und daher konnten ihnen, wenn sie zur Stärkung ihrer militärischen und finanziellen Macht ummauerte Städte gründeten, ihre bürgerlichen Untertanen nachmals erfolgreich entgegenreten. — So erkennen wir: Das von der Idee des Widerstandsrechtes genährte Freiheitsstreben des Kleinadels, des lokalen Rittertums war es, das eine neue Welt der Gemeindefreiheit heraufführen half. So wie überbordende Machtkonzentration jeden freiheitlichen Gemeinschaftsgeist, jeden «ethischen Kollektivismus» zerstört, so wirkt umgekehrt Machtatomisierung wahrhaft gemeinschaftsbildend und sittlich belebend.

Wie die Bürgerfreiheit des Altertums, so hat auch die des Mittelalters geistig und wirtschaftlich umwälzend auf die Menschheitsentwicklung eingewirkt; auf ihrem Boden ist die gesamte moderne Kultur des Abendlandes emporgewachsen. Und zwar erfasste der Siegeszug der Stadtfreiheit, der kommunalen Selbstverwaltungsidee vorab den Lebensbereich der romanisch-germanischen Nationen: Italien seit dem 11., Frankreich, Spanien, England seit dem 12., Deutschland im wesentlichen erst seit dem 13. Jahrhundert.

Im ganzen romanisch-germanischen Abendland rangen sich die wehrhaften Bürgerschaften, mit denen der antiken Welt verglichen, zu einer veredelten Gemeinschaftsethik durch. Unter dem Einfluss des Christentums duldeten sie innerhalb

der Stadtmauern keine Sklaverei. Vielmehr waren sie von vornherein auf die Bejahung der werktätigen Arbeit eingestellt, und so verkündeten sie eine neue Weltanschauung, die die Menschenwürde des werktätigen Volkes, den Adel der Berufsarbeit feierte. Dementsprechend setzten die mittelalterlichen Bürgerschaften ihre militärische Kraft in der Regel nicht mehr zu Eroberungen ein, sondern nur noch zur Verteidigung. Fortan war der innenpolitische Freiheitswille durch den aussenpolitischen Herrschaftswillen nicht mehr gefährdet — und damit war die Verschmelzung von kommunaler und christlicher Ethik im Prinzip vollzogen.

Im allgemeinen ist in den mittelalterlichen Städten des kontinentalen Europa, und darin berühren sie sich mit den antiken Stadtgemeinden, ein Fortschreiten von aristokratischen zu demokratischen Verfassungsformen festzustellen. Anfänglich trug die oberste städtische Behörde, der Rat, allorts ein aristokratisches Gepräge. Der feudale Stadtherr selber hatte seinerzeit den Rat geschaffen, weil er nicht umhin konnte, zur Ordnung von Wirtschaft, Handel und Gewerbe den Ratschlag einflussreicher und sachverständiger Bürger einzuholen. Bald aber fühlte sich der Rat nicht mehr als Organ der feudalen, fürstlichen oder königlichen Oberherrschaft, sondern als Organ der städtischen Gemeinde; d. h. das Vertrauen der Bürgerschaft galt ihm mehr als der Gehorsam gegenüber der Herrschaft. Da die Bürger milizpflichtig waren, so musste das bestehende Stadtrecht auch vom niederen Volke mitgetragen werden, und so nahm die Aristokratie im städtischen Selbstverwaltungskörper normalerweise die Stellung eines blossen Besitz- und Verdienstadels ein, nicht die eines militärischen Herrschaftsadels. Und eben das volksrechtlich-konservative Ordnungsprinzip ermöglichte es einem Grossteil der Städte, die alte aristokratische Verfassung allmählich in eine demokratische umzubauen. Indem jeweils Vertrauensleute der einzelnen Handwerkerzünfte in den Rat eintraten, gestalteten sich die Städte auf organischem Wege zu repräsentativen Demokratien um.

Wenn auch die mittelalterlichen Städte mehrheitlich eine relativ ruhige Verfassungsentwicklung erlebten, so findet sich doch die gegenteilige Erscheinung überaus häufig vor. Das ist leicht begreiflich. Ausserhalb der Stadtmauern, auf dem flachen Lande, hatte der Feudaladel seine Machtstellung behauptet, und der in ihm lebende Geist der Gewaltgläubigkeit und der Massenverachtung vermochte immer wieder auch in die Bürgerschaften einzudringen.

In stärkstem Masse traf das für die Stadtrepubliken Ober- und Mittelitaliens zu. Dort siedelte im 12. Jahrhundert der grösste Teil des Feudaladels in die Städte über und machte diese alsbald zum Tummelplatz seiner kriegerischen Leidenschaften. Um die Rivalitäten der Adelparteien, der Ghibellinen und Guelfen, einzudämmen, übertrugen die meisten Städte seit 1200 die bisher vom Rat ausgeübten Befugnisse einem von auswärts berufenen Jahresbeamten: einem Podestà; er sollte als ortsfremdes Stadtoberhaupt über den Parteien stehen. Aber damit war im Grunde nur dokumentiert, wie sehr die kollektiven Vertrauensgrundlagen wankten. Unter solchen Umständen konnte zuletzt doch nur das herrschaftliche Ordnungsprinzip, das Prinzip der unverhüllten Befehlsverwaltung, den inneren Frieden sichern. Seit 1250 gingen denn auch die meisten Städte Italiens den Weg der erblichen Söldnertyrannis. Die fürstliche «Signorie» wurde in der Lombardei um 1300, in der Toskana um 1500 zur massgebenden Staatsform, und so fand die städtische Gemeindefreiheit gerade in Italien ein frühes Ende.

So wie in Italien der stadtsässig gewordene Feudaladel der städtischen Selbstverwaltung zum Verhängnis wurde, so war es nördlich der Alpen der aufstrebende Fürstenstaat, dem die Bürgerschaften allmählich erlagen. Entscheidend wirkte da wie dort: Die mittelalterlichen Stadtgemeinden waren zwerghaushaltliche Gebilde geblieben, d. h. sie stellten nur winzige freie Inseln in einem Meer von Unfreiheit dar. Vor allem fehlte den Städten der Rückhalt an einem freien, waffenfähigen Bauerntum. Auf dem flachen Lande hatten die fürst-

lich-feudalen Herrschaftsgewalten eine übermächtige Stellung bewahrt, und statt den aussichtslosen Versuch zu machen, daran etwas zu ändern, wetteiferten vielmehr die Bürgerschaften mit dem Adel in der Missachtung des Bauerntums.

Damit blieb es der kommunalen Gemeinschaftsethik versagt, sich organisch in nationale Grossräume auszudehnen. Weder in Italien noch in Frankreich, Spanien, Deutschland wurde die Gemeindefreiheit, die Keimzelle der abendländischen Kultur, zur Keimzelle der nationalen Staatsbildung. Fast überall auf dem Festland gehörte die Zukunft dem grossräumigen Fürstenstaate, dem monarchischen Absolutismus, und wo dieser mit seinem stehenden Heere und seinem bürokratischen Befehlsapparate einmal hingriff, da gelangten die städtische Milizverfassung und Selbstverwaltung bald zum Erlöschen (unten S. 102 f.). Allgemein wurde auch jetzt wieder, wie einst in den Gemeinden der Urzeit und der Antike, fremde Militärherrschaft zum Grabe des Kommunalismus.

13. Das britische Commonwealth

Im Unterschied zu den nationalen Grosstaaten des europäischen Festlandes ist das inselgeschützte Grossbritannien dauernd eine Heimstätte des Selbstverwaltungsprinzips und der kommunalen Gemeinschaftsethik geblieben. Und zwar hat sich dort der freiheitlich-föderative Ordnungsgedanke organisch aus den wehrhaften Volksgemeinden der Urzeit herausentwickelt (ähnlich wie im antiken Griechenland und Italien). Die römische Militärherrschaft, die fast vier Jahrhunderte auf dem Grossteil der Insel lastete, hatte keine dauernden Nachwirkungen; denn die während der Völkerwanderung siegreich eindringenden Angeln und Sachsen hielten an den Traditionen der germanischen Urzeit fest und besiedelten die neue Heimat, in der sie rasch verbauerten, in Form freier, wehrhafter Volksgemeinden.

Über die Verhältnisse der altangelsächsischen Zeit führt E. Wingfield-Stratford aus («Geist und Werden Englands»,

Zürich 1944): «Die Könige, die den Vorsitz in Diskussionen, z. B. über die Annahme des Christentums, führten, tun dies weniger in ihrer Eigenschaft als Herrscher denn als Versammlungsleiter, wobei ihr Einfluss der Macht ihrer Persönlichkeit entspricht. Selbst bis hinunter zur Regelung der lokalen Angelegenheiten scheint darüber, was geschehen oder nicht geschehen sollte, jedenfalls zuerst vom Volke diskutiert worden zu sein — und es war höchst wichtig, es sich günstig zu stimmen. Nirgends erhalten wir den Eindruck, als würden die Geschäfte durch eine wohlgeölte Verwaltungsmaschine auf Befehl von oben erledigt.»

Seit dem 10. Jahrhundert fasste eine einheitliche monarchische Gewalt das ganze angelsächsische Volk zusammen. Tatsächlich blieb jedoch die nationale Einheit nur sehr locker gestaltet. Die nationale Gesamtmonarchie bewahrte in weitem Masse das Gepräge des urzeitlichen Volkskönigtums, und in den einzelnen Landesteilen stellten die Volksgemeinden und die von ihrem Vertrauen getragenen Adelsfamilien die lokalen Sonderinteressen sehr entschieden über die gesamten Landesinteressen. Eben dieser Partikularismus erwies sich als gefährlich; denn er half mit, fremden Eroberern den Weg zu bahnen.

Die normannische Eroberung von 1066 richtete in England das festländische Feudalsystem auf und drückte einen Grossteil der angelsächsischen Bauern zu Hörigen herab. Dennoch führte die Katastrophe nicht zum Untergang der alten Gemeindefreiheit. Einmal war der importierte normannische Militäradel wenig zahlreich, und so konnte die Masse der unterworfenen Angelsachsen ihn allmählich geistespolitisch assimilieren. Zudem riss der einmalige Sturz die englischen Bauern nicht so weit in die Tiefe, wie das z. B. ihre deutschen Standesgenossen in kontinuierlichem Abstieg vom 7. bis 11. Jahrhundert erlebten. König Wilhelm der Eroberer belies nämlich nach 1066 allen Kronbauern das Waffenrecht, um mit Hilfe der Grafschaftsmilizen den widerspenstigen Feudaladel besser im Zaume halten zu können. Von dieser volkstümlichen Wehrordnung aus gewann das Inselreich die Kraft,

zwar nicht das feudale Besitzsystem, wohl aber den feudalen Herrengeist zu überwinden. Schon 1242 erfolgte der Wiedereintritt aller hörig gewordenen Landleute in die Grafschaftsmiliz — soweit sie zur Selbstausrüstung fähig waren. «Die Tatsache, dass so viele Männer aus dem Volke Waffen in ihren Hütten hatten, die sie zu gebrauchen wussten, war ein wichtiger Grund dafür, dass ein Hauch politischer und sozialer Freiheit über der Insel wehte» (G. M. Trevelyan, «Geschichte Englands», München 1935).

All das setzte die alte angelsächsische Gemeindeverfassung in die Lage, mit den aus ihr fliessenden ethischen Kräften auch weiterhin den ganzen Volkskörper zu durchdringen. Zumal der Kleinadel sah sich durch die Macht der Umstände veranlasst, auf das wehrhafte Volk Rücksicht zu nehmen und mit ihm eng zusammenzuarbeiten. Schon im 12. Jahrhundert ordnete er sich genossenschaftlich in die Grafschaftsgemeinden ein, nahm teil an ihrer Leitung und gewöhnte sich daran, einen grossen Teil ihrer Steuerlasten selber zu tragen. Demgemäss bildeten sich in England keine starren ständischen Schranken aus, wie sie die festländischen Feudalmonarchien kannten. So wie Adelsgüter und Adelstitel sich immer nur auf den ältesten Sohn vererbten, so verschwägerten sich die Ritter, ihre nichtadligen jüngeren Söhne, die reichen Bürger, die wohlhabenden Bauern untereinander, betrachteten sich allesamt als «Gentlemen» und verschmolzen so zu einer Führungsschicht plutokratischen Gepräges: der Gentry.

Als blosser Besitz- und Verdienstadel war die «Plutokratie» mit dem niederen Volke nicht durch ein Herrschaftsverhältnis verbunden, sondern, ähnlich wie im ureuropäischen Stammesverband (oben S. 32 f.), durch ein Vertrauensverhältnis. Das wurde für den Aufbau der Staatsverwaltung von bestimmender Wichtigkeit. Denn in Ermangelung eines stehenden Heeres war der König nicht imstande, die nötigen Geldmittel zur Besoldung einer regionalen Bürokratie aufzubringen, und so musste er in jeder Grafschaft eingesessene Ehrenbeamte aus den Reihen der Gentry einsetzen. Das heisst: Die Volks-

gemeinden Englands blieben es sich durch alle Zeiten gewöhnt, von einheimischen Vertrauensleuten, also unbürokratisch, regiert zu werden.

Im Zusammenhang mit diesem System der administrativen Dezentralisation, der Gemeindefreiheit, des «Selfgovernment» bewahrte der englische Staat stets auch eine volkstümliche Rechtsordnung. Das im 12. Jahrhundert vereinheitlichte Landesrecht gründete sich im wesentlichen auf das alte angelsächsische Recht; dementsprechend galt es von vornherein als allgemein verbindliches Recht (Common law): als Volksrecht. Selbst das von den Normannen eingeführte Lehensrecht wurde «im allgemeinen Volksrecht eingebettet und stellte niemals, wie in Deutschland, einen besonderen Rechtskreis dar» (Heinrich Mitteis, «Der Staat des hohen Mittelalters», Weimar 1940).

Wingfield-Stratford bemerkt hierzu: «Der Lebenssaft des Common law steigt aus Wurzeln, die tief unter dem Bewusstsein der Nation liegen. Es ist etwas, was wächst, nicht was fabriziert wird. . . Nach englischem Recht konnten weder König noch Magnaten noch die Staatsräson gegen irgendeinen Anspruch des schlichtesten Klägers aufkommen, sofern er nur den Gerichtshof von seinem Recht überzeugen konnte. . . Das Prinzip des Geschworenengerichts bestand darin, das Volk zum Wächter über seine eigenen Rechte zu machen und nicht nur seine Zustimmung zu den Angelegenheiten, die es am meisten angehen, sondern seine aktive Mitarbeit zu gewinnen — ein Verfahren also, das von unten nach oben vor sich ging.»

Kurz: Weil die Rechtsentwicklung nicht ins Unvolkstümliche abglitt, ging im Volkskörper, allen noch so grossen sozialen Gegensätzen zum Trotz, der kollektive Stolz auf das Bestehende, das konservativ-legale Ordnungsprinzip, nicht verloren. Statt an das Recht des Stärkeren, an die Macht des Befehlsprinzipes zu glauben, vertrauten die Volksmassen fort-dauernd auf den strengen Rechtssinn der Gentry und der ihr entnommenen Ehrenbeamten. Über die wichtigsten dieser Selbstverwaltungsorgane, die im 14. Jahrhundert hervortreten-

den Friedensrichter (keine Juristen!), sagt Trevelyan: «Die Achtung vor dem Gesetz, die den Engländer so sehr auszeichnet, ist ein Ergebnis der Erziehung dieser Laienrichter. Denn diese Träger der öffentlichen Gewalt, die dem gemeinen Volk das Recht auslegten und das Urteil sprachen, mögen das wissenschaftliche Recht nicht allzu gründlich gekannt haben; dafür kannten sie aber ihre Leute, und diese kannten sie.»

So blieben denn die englischen Grafschaften, ebenso wie die Stadtgemeinden, durch alle Jahrhunderte hindurch von kommunaler Ethik erfüllte Vertrauensgemeinschaften freier Menschen. Und eben, weil der Geist der kollektiven Gesetzestreue, der föderativen Selbstverwaltung und der administrativen Koordination im kleinen Kreise lebte, konnte er sich allmählich in organischer Entwicklung von unten her auf den ganzen Nationalstaat ausweiten.

Die Körperschaft, in der sich diese nationalstaatliche Ausweitung symbolisierte, war das Parlament — genauer: das Unterhaus. Im Unterhaus sassen seit dem Ende des 13. Jahrhunderts, wie in der lokalen Selbstverwaltung, die Vertrauensleute der Volksgemeinden bzw. der die Volksgemeinden leitenden Gentry. Infolgedessen hat man das «Haus der Gemeinen» in sehr glücklicher Weise die «nationale Konzentration der lokalen Selbstverwaltungsmaschinerie» genannt. Oder um mit dem jungen Heinrich von Treitschke zu sprechen («Die Grundlagen der englischen Freiheit», 1858): «Das Unterhaus ist eine Vertretung von Korporationen und ähnlichen Verbänden — aber nicht von Ständen, Berufs- und Besitzesklassen, wie es das kontinentale Ideal der Interessenvertretung verlangt, sondern von Gemeinden und Grafschaften, die alle sozialen Gegensätze umschliessen und durch ein jahrhundertlanges Zusammenleben ausgeglichen haben.»

Mit andern Worten: Der englische Parlamentarismus ist aus altererbten lokalen Vertrauensgrundlagen herausgewachsen, und deshalb war er trotz seinem früher recht einseitig aristokratischen Gepräge doch immer eine volkstümliche Ein-

richtung. Er entstand, wie Trevelyan sagt, als «Ausdruck des gesunden Menschenverstandes und der Gutartigkeit des englischen Volkes, dem im allgemeinen Ausschüsse lieber sind als Diktatoren, Wahlen lieber als Strassenkämpfe und ‚Schwatzbuden‘ lieber als Revolutionsgerichte». Ganz natürlicherweise konnten parlamentarische Verfassungen stets nur dort wirklich volkstümlich werden, wo von Haus aus die kommunale Gemeinschaftsethik ihre vertrauenspendende Kraft entfaltet, wo alle Staatsbildung sich von unten nach oben staffelt, wo ein Nationalstaat nichts anderes ist als eine Vereinigung freier Gemeinden — auf englisch: ein Commonwealth.

In der Neuzeit vermochte England den aus dem Mittelalter ererbten kommunal-dezentralisierten Staatsaufbau in organischer Weise weiterzuentwickeln. Die revolutionären Erschütterungen des 17. Jahrhunderts zerstörten den organischen Zusammenhang nicht; denn sie endeten stets mit der Rückkehr zum früheren Normalzustand. Wenn zur Zeit Cromwells die vom Puritanertum verfochtene Idee der religiösen Gemeindefreiheit stärkeren Anklang fand, so nicht zuletzt deshalb, weil ihr eine Welt der politischen Gemeindefreiheit eine natürliche Stütze bot. Ausgelöst wurden die damaligen Erschütterungen gerade auch durch den Willen, das alte Selbstverwaltungssystem gegen Eingriffsversuche von seiten der Könige zu schützen. In der Tat musste die Krone im Endergebnis auf alle beanspruchten Befehlsbefugnisse gegenüber den Lokalbehörden Verzicht leisten. Wie ausdrücklich festgelegt wurde, sollte die Lokalverwaltung der Friedensrichter nicht der Zentralregierung, sondern lediglich dem Gesetz unterworfen sein, und über Klagen, die wegen Gesetzesverletzung eingingen, hatten allein die ordentlichen Gerichte zu entscheiden.

So ging das im englischen Volkskörper tief verwurzelte kommunale, d. h. konservativ-legale Ordnungsprinzip aus der «Revolution» als eigentlicher Sieger hervor. Und das Ergebnis: «Die ganze öffentliche Verwaltungsordnung ist rechtlich

beschränkt und dadurch erst das öffentliche Recht gesichert. Auch hier ist alles auf die tätige Teilnahme der Staatsbürger berechnet. Es steht jedem, auch dem Unbeteiligten, frei, seine Beschwerden gegen die Beschlüsse der Verwaltung gerichtlich geltend zu machen. Keine Verwaltungsbehörde kann ihre Befehle anders als mit dem Willen der betroffenen Privaten durchsetzen; Widerstand wird nur auf gerichtlichem Wege gebrochen . . . Der verfassungsmässige Gehorsam ist seit Jahrhunderten eine Tatsache: mit Recht preist ihn Macaulay als den letzten Hort der englischen Freiheit» (Treitschke 1858).

Als ein vom Geist der Gemeindefreiheit und des «ethischen Kollektivismus» geformtes Staatswesen war Grossbritannien im 19. Jahrhundert imstande, sein Verfassungs- und Verwaltungsleben in organischer Fortbildung, ohne revolutionäre Erschütterungen zu demokratisieren. Eben weil die Bereitschaft zur kollektiven Gesetzestreue die Nation von alters her fest zusammenhielt, war in den niederen Volksschichten stets ein hohes Vertrauen zur führenden Aristokratie und ein Gefühl der sittlichen Mitverantwortung lebendig geblieben. Auf diesen geistespolitischen Grundlagen drängte sich eine Erweiterung des Stimmrechts von selber auf, sobald die Volksmassen infolge des Rückganges des Analphabetentums vermehrtes politisches Interesse zeigten. So erweiterte man die Wählerzahl 1832 von 5 auf 20 Prozent aller erwachsenen Männer, 1867 auf 40 Prozent, 1885 auf 75 Prozent, 1918 auf 100 Prozent und gelangte 1928 auch zum 100prozentigen Frauenstimmrecht. In ähnlich organischer Weise gelang es ferner, hinsichtlich der Selbstverwaltung der Städte 1835, der Grafschaften 1888, der Dörfer 1894 vom aristokratischen zum demokratischen Wahlsystem überzugehen.

Wichtig ist: Auch heute noch ist in England das Prinzip der völligen Verwaltungsdezentralisation grundsätzlich strikt anerkannt, und wo man davon auf Grund der modernen Zeiterfordernisse abwich, da ging man nie über das unumgänglich Nötige hinaus. So gestehen die Gesetze der Regierung heute das Recht zu, die Lokalverwaltung zu kontrollie-

ren und in beschränktem Rahmen sogar Verordnungen zu erlassen, Beschlüsse zu genehmigen, Streitigkeiten zu entscheiden. Doch wird in Ermangelung einer staatlichen Bezirksbürokratie alle Kontrolle unmittelbar von Ministerialbeamten ausgeübt, die die Stadt- und Grafschaftsgemeinden bereisen, und diese Inspektoren können hinsichtlich der Regelung umstrittener Einzelfälle ihre Auffassungen nur auf indirektem Wege durchsetzen: durch Überzeugen, nicht durch Befehlen. Noch heute übt das Ministerium über die Lokalverwaltung und deren Beamte keinerlei direkte Dienstgewalt aus und muss, wenn nach seiner Auffassung eine Gemeinde gesetzeswidrig handelt, in den allermeisten Fällen den Entscheid der ordentlichen Gerichte anrufen. Überhaupt: Statt in der Verwaltung eine Herrschaftsfunktion, ein System der Über- und Unterordnung zu sehen, fasst der Brite sie als blosser Geschäftsführung auf und will demgemäss die Zentralgewalt grundsätzlich bloss für die nötigste Koordination und Parallelschaltung sorgen lassen. Auf diese Weise bleibt der kommunalen Ermessensfreiheit und Eigenverantwortung automatisch ein umfassender Spielraum gewahrt (unten S. 93 ff.).

Eines stimmt nachdenklich: Sogar die furchtbaren sozialen Misstände, die das Adelsregiment des 18. Jahrhunderts heraufbeschwor (Überborden des Grossgrundbesitzes, Elend der Industrieproletarier), haben die kommunale Gemeinschaftsethik nicht zersetzen können. Vielmehr blieb auch jetzt der aus dem Selbstverwaltungsprinzip erwachsene Geist der kollektiven Gesetzestreue und des kollektiven Vertrauens stark genug, um dem Geist der Gewaltgläubigkeit das Aufkommen zu verwehren. Daher konnte es im 19. Jahrhundert gelingen, die bestehenden Misstände auf streng legalem Wege schrittweise wieder abzubauen. — Die gleichen Erfahrungen ergaben sich zur Zeit der jüngsten Wirtschaftskrisen; ist doch am englischen Proletariat auch in Zeiten riesigster Arbeitslosigkeit die revolutionäre Propaganda Moskaus fast völlig abgeprallt. Trotz schärfsten Vermögensunterschieden blieben alle Volkskreise von solchem Stolz auf die angestammte Freiheit-

liche Rechtsordnung erfüllt und hegten sie so wenig Abneigung und Furcht voreinander, dass sie grundsätzlich nur soziale Reformen, keinen sozialen Umsturz forderten (vgl. unten S. 227 ff.).

Überhaupt: Was die sozialen Machtmissbräuche der britischen «Plutokratie» anbelangt, so gingen sie doch immer nur so weit, als die öffentliche Meinung sie zu dulden willens war. In früheren Zeiten reagierte eben das Kollektivgewissen auf Gefährdung der Freiheit und der Gesetzlichkeit bei weitem empfindlicher als auf Misstände im sozialen Leben. Sobald seit 1820 das soziale Verantwortungsgefühl erwachte, hat bekanntlich das englische Grosskapital die jeweils unbedingt nötig werdenden Opfer in geradezu vorbildlicher Selbstdisziplin dargebracht. Alles in allem liegen dank dem Geiste des Selfgovernments die Dinge in jeder Hinsicht so, wie es 1858 Treitschke formulierte — damals, als er noch nicht einseitig dem preussischen Machtideal verfallen war: «Der Ruhm einer Erbweisheit ohnegleichen ist für die Engländer kein leeres Wort. Durch ihre ganze Geschichte zieht sich neben dem zähesten Rechtssinn und der kecksten Unabhängigkeit eine tief bescheidene Mässigung, ein Zurücktreten der sozialen Klasseninteressen vor den gemeinsamen staatlichen Pflichten.»

Aber die kommunale, durch das Christentum geläuterte Gemeinschaftsethik hat nicht nur der modernen kapitalistischen, sondern auch der modernen imperialistischen Entwicklung siegreich zu trotzen vermocht. Im Unterschied zum alten Rom wusste es Grossbritannien zu vermeiden, durch die Weltreichsbildung zu einem freiheitsfeindlichen Militärstaat zu werden. Im Grunde entstand das britische Empire gar nicht als militärisches, sondern als kapitalistisches Gebilde, und so nahm man denn im allgemeinen immer nur solche Länder in Besitz, die sich mit einem Minimum an Aufwand besiedeln, unterwerfen und behaupten liessen (unten S. 212). Wenn auch schlimme Bedrückungen, zumal in Irland, zeitweise nicht ausblieben, so wurde doch der Gemeinschaftsgeist des Mutter-

landes davon nicht berührt. Hier wirkte die Freiheit dauernd weiter als eine altererbte und organisch gewachsene Kraft, als eine disziplinierende Ordnungsklammer, die sich aus dem Gemeinschaftsleben einfach nicht wegdenken lässt. Und die aus alter Gemeindefreiheit, aus urtümlichem Selbstverwaltungswillen erwachsene Einheit der öffentlichen Meinung (des rechtlichen und moralischen Kollektivempfindens) dehnte sich sogar auf die überseeischen Dominions aus.

Auf Grund von all dem fassen die Briten in allen Erdteilen ihr Weltreich heute weniger denn je als Macht- und Herrschaftsorganisation auf, sondern als Commonwealth: als Gemeinwesen einer freien Völkerfamilie. Mutterland wie Tochterstaaten verkörpern gleichermaßen den Geist der freiheitlich-föderativen Staatsidee, den Geist des Kommunalismus, wie ihm im Unterhaus anlässlich der Gedächtnissitzung für Neville Chamberlain (1940) der Führer der Arbeiterpartei Major Attlee Ausdruck gab: «Es ist ein Kennzeichen der Lebensart, für deren Erhaltung wir kämpfen, dass wir uns durch politische Gegensätze nicht hindern lassen, gegenseitige Achtung und Freundschaft zu üben.»

14. Die amerikanische Union

Wie die britischen Dominions, so sind auch die Vereinigten Staaten von Amerika vom Geist altenglischer Gemeindefreiheit zum Nationalstaat geformt worden. Dank der englischen Seeherrschaft wurde das kommunal-volksrechtliche Ordnungsprinzip, das Prinzip der administrativen Dezentralisation und Koordination seit dem 17. Jahrhundert in gewaltige überseeische Siedlungsgebiete verpflanzt und stieg so zum ersten Mal seit der Römerzeit wieder zu weltumspannender Geltung auf — einer der folgenschwersten Entwicklungsprozesse der Weltgeschichte. Wo immer das Angelsachsentum Staatswesen bildete, da triumphierte auch sein oberster Staatsgrundsatz: «Better self-governed than well governed.»

Von vornherein sahen sich die britischen Siedler in Nordamerika keinerlei obrigkeitlicher Befehlsverwaltung, keinerlei bürokratischer Bevormundung ausgesetzt. Vielmehr erhielt jede Kolonie sofort umfassende lokale Selbstverwaltung und durfte, um das daraus entspringende konservativ-legale Gemeinschaftsempfinden lebendig zu erhalten, über neue Gesetze und neue Steuern selber beschliessen und zu diesem Zwecke ein eigenes Parlament wählen. Nur war der Gesellschaftsaufbau auf dem kolonialen Boden Nordamerikas viel demokratischer gestaltet als in dem damals noch aristokratisch geleiteten Mutterland, und dieser Gegensatz führte zu Missverständnissen und 1776 zur Trennung. Die zu selbständigen Republiken aufgestiegenen Kolonien gaben sich 1789 eine bundesstaatliche Gesamtverfassung und brachten damit zwei entgegengesetzte Lebensbedürfnisse zu organischer Verbindung: das Bedürfnis nach kräftiger nationaler Einheit und das nach weitgespanntester regionaler Freiheit.

Ein Kompromisswerk, wie es sich im extrem-dezentralisierten Aufbau eines Bundesstaates verkörpert, bedarf zu seiner Lebensfähigkeit einer ethischen Kraftquelle. Und diese Kraftquelle ist in Amerika ebenfalls in der freien Gemeinde, im Selbstverwaltungsprinzip zu finden. Das hat vor mehr als einem Jahrhundert der scharfsinnige Franzose Alexis de Tocqueville in seiner berühmten Studie «De la démocratie en Amérique» (Brüssel 1835) nachgewiesen. Tocqueville richtete dabei sein Augenmerk vornehmlich auf die puritanischen «Neu-Englandstaaten», in welchen die Verbindung von politischer und religiöser Gemeindefreiheit schon vom Zeitpunkt ihrer Gründung an stark demokratisierend wirkte; doch gilt das von ihm Gesagte grossenteils auch für die ehemaligen «Kronkolonien» mit ihrem ursprünglich mehr aristokratischen, dem Vorbild des Mutterlandes nachgeformten Selbstverwaltungssystem. Aus dem Buche Tocquevilles seien im folgenden einige der wichtigsten Sätze zusammengestellt:

«Das Gemeindewesen besteht bei allen Völkern, welches auch ihre Gebräuche und Gesetze seien. Während Königreiche

und grosse Republiken Menschenwerk sind, scheint die Gemeinde unmittelbar aus der Hand Gottes hervorgegangen zu sein. Indessen: Wenn auch die Gemeinde besteht, seitdem es Menschen gibt, so ist doch die Gemeindefreiheit ein seltenes und zerbrechliches Ding. Ein Volk kann jederzeit grosse politische Versammlungen errichten; denn in seinem Schosse finden sich normalerweise eine bestimmte Anzahl Leute, bei welchen die Bildung bis zu einem gewissen Grade die mangelnde Geschäftserfahrung aufwiegt. Im Gegensatz dazu ist die Gemeinde aus einfachen Leuten zusammengesetzt, die sich manchmal gegen den Willen des Gesetzgebers auflehnen. Eine hochzivilisierte Gesellschaft lässt sich nicht leicht auf das Wagnis einer umfassenden Gemeindefreiheit ein; sie glaubt, von ihr allzu viele Missgriffe befürchten zu müssen, und verzweifelt am Erfolg, bevor das Endergebnis des Versuches feststeht.

«Die kommunalen Freiheitsrechte Neu-Englands bilden ein geschlossenes und geordnetes Ganzes: sie sind altbewährt, wurzeln fest in den Gesetzen, noch fester in den Sitten und üben auf das ganze gesellschaftliche Leben einen fruchtbaren Einfluss aus . . . Wie überall sonst in Amerika, ist das Volk auch in der Gemeinde die Quelle aller sozialen Macht; aber nirgends handhabt es seine Gewalt unmittelbarer. Nachdem die Wählerschaft die Gemeindebehörden gewählt hat, zwingt sie ihnen in allem ihren Willen auf, was nicht gerade mit der blossen Ausführung der Staatsgesetze zusammenhängt. Dieser Stand der Dinge unterscheidet sich aufs äusserste von den französischen Auffassungen und Gewohnheiten.

«In allen Befugnissen, die der Kompetenz der Gemeindegewalt überlassen sind, treten die kommunalen Behörden als die ausführenden Organe des Volkswillens auf. Formell handeln sie unter ihrer eigenen Verantwortung, aber in der Praxis richten sie sich ganz nach den Grundsätzen, die die Volksmehrheit dereinst festgelegt hat. Wollen sie an der bestehenden Ordnung irgend etwas abändern, wünschen sie etwas Neues in Angriff zu nehmen, so müssen sie sich deswegen ans Volk wenden, also zur Quelle ihrer Macht hinuntersteigen.

«In Amerika bestehen nicht nur kommunale Eigenrechte, sondern vor allem ein kommunaler Geist (*esprit communal*), der sie stützt und belebt. Die Gemeinde Neu-Englands vereinigt in sich zwei Vorzüge, die überall, wo sie sich finden, das menschliche Interesse lebhaft beanspruchen: nämlich die Freiheit und die Macht. Der Einwohner von Neu-England fühlt sich mit seiner Gemeinde verbunden, nicht so sehr weil er dort geboren ist, sondern weil er in ihr eine freie und starke Körperschaft erblickt, der er angehört und die die Mühe verdient, dass man sie mitzuregieren versucht.

«Man beachte, wie kunstvoll man in der amerikanischen Gemeinde dafür sorgt, die Macht gewissermassen zu mannigfaltigster Ausweitung zu bringen, um das Interesse möglichst vieler Personen an den öffentlichen Angelegenheiten zu wecken. Indem das amerikanische System die Gemeindegewalt unter eine grosse Anzahl von Bürgern aufteilt, scheut es auch nicht davor zurück, die kommunalen Pflichten zu vervielfachen. Dergestalt wird das Eigenleben der Gemeinde in gewisser Hinsicht in jedem Augenblick neu greifbar; es äussert sich alltäglich durch die Erfüllung einer Pflicht oder die Ausübung eines Rechts. Diese politische Sachlage hält die Gesellschaft fortwährend in Bewegung, aber zugleich in ruhiger Bewegung, die sie vorwärtstreibt, ohne sie zu verwirren.

«Die Amerikaner fühlen sich mit ihrer Gemeinde durch ähnliche Beweggründe verbunden, welche die Bergbewohner dazu antreiben, ihre Täler zu lieben . . . Die Gemeinden Neu-Englands führen im allgemeinen ein glückliches Dasein. Sie besitzen ein Regiment sowohl nach ihrem Geschmack wie nach ihrer Wahl. Angesichts des tiefen Friedens und der materiellen Wohlfahrt, deren sich Amerika erfreut, gibt es innerhalb der kommunalen Gemeinschaften nur selten heftige Stürme. Die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten ist einfach. Darüber hinaus ist die politische Erziehung des Volkes von alters her fest eingebürgert. Mögen die Behörden Fehler begehen, und es fällt gewiss nicht schwer, solche nachzuweisen, so entsteht wenig Aufregung; denn die Regierung geht

tatsächlich von den Regierten aus, und sie braucht nur recht und schlecht ihres Amtes zu walten, um durch eine Art väterlichen Ansehens geschützt zu sein.

«Der Amerikaner entfaltet in der Gemeinde seinen Ehrgeiz und legt in sie seinen Zukunftsglauben; er nimmt Anteil an allen Ereignissen des kommunalen Lebens. In dieser engen Sphäre, die seiner Einsicht zugänglich ist, versucht er die Gesellschaft zu leiten. Er gewöhnt sich an Bindungen, ohne welche die Freiheit nur in Revolutionen vorwärtsschreitet; er dringt in ihren Geist ein, bekommt Freude an der Ordnung, wird vertraut mit der Zusammenarbeit der Gewalten und verschafft sich endlich klare und praktische Anschauungen über das Wesen seiner Pflichten wie über den Umfang seiner Rechte.

«Kaum irgendwo in der Welt könnten die Menschen im Gesamtergebnis grössere Anstrengungen unternehmen, um das Gemeinwohl zu fördern. Ich kenne kein Volk, das dazu gelangt wäre, so viele und so gute Schulen zu errichten, ebenso Kirchen, die den religiösen Bedürfnissen der Einwohner besser entsprechen könnten, Gemeindestrassen, die besser unterhalten wären . . . In den Vereinigten Staaten ist das Vaterlandsgefühl allgegenwärtig. Es ist Gegenstand der allgemeinen Fürsorge vom Dorfe an bis hinauf zur ganzen Union. Der Einwohner fühlt sich mit jedem Interesse seiner engeren Heimat so verbunden, wie wenn es sein eigenes wäre, und hegt für sein Vaterland eine ähnliche Zuneigung wie man sie der Familie entgegenbringt.

«Die Gemeinden Neu-Englands haben ihre Gewalt nicht vom Staate erhalten; vielmehr sind sie es, die einen Teil ihrer Unabhängigkeit an den Staat abgetreten zu haben scheinen — ein hochwichtiger Unterschied, den man sich dauernd vergegenwärtigen muss. England hat seinerzeit wohl über die Gesamtheit der Kolonien regiert, aber das Volk verwaltete schon damals die kommunalen Geschäfte in völliger Selbständigkeit. Die Volkssouveränität in der Gemeinde ist demnach nicht bloss ein alter, sondern geradezu ein ursprünglicher Zu-

stand . . . In allem, was nur sie selbst anbelangt, sind die Gemeinden unabhängige Körperschaften geblieben, und unter den Einwohnern Neu-Englands lässt sich wohl niemand finden, der der Staatsregierung das Recht zuerkennen möchte, sich in die Leitung der rein kommunalen Angelegenheiten einzumischen.

«Was dem Europäer, der die Vereinigten Staaten bereist, am meisten auffällt, ist der Mangel an dem, was man bei uns Regierung oder Verwaltung nennt. Man trifft in Amerika geschriebene Gesetze, man gewahrt ihre tägliche Anwendung, man sieht alles sich bewegen — und doch entdeckt man nirgends den Motor. Die Hand, welche die gesellschaftliche Maschine lenkt, entzieht sich immer wieder der Sichtbarkeit . . . Diese politischen Sitten, diese sozialen Gebräuche sind zweifellos von den französischen grundverschieden.

«Der Europäer ist sich gewohnt, im Hintergrunde dauernd eine Behörde zu finden, die sich beinahe in alles einmischt, und daher befasst er sich nur ungern mit den verschiedenen Zweigen der Gemeindeverwaltung. Bei den Amerikanern ist die Gewalt, die den Staat leitet, viel weniger durchorganisiert, weniger vernünftig und klar gestaltet, aber hundertfach kräftiger als in Europa . . . Die Freiheit ist in Amerika nicht auf Leidenschaften der Unordnung gegründet, sondern sie geht ganz im Gegenteil, parallel mit der Liebe zur Ordnung und zur Gesetzlichkeit. Es gibt nicht so leicht ein Land der Welt, wo das Gesetz so absolut bindet wie in Amerika, und es gibt kaum ein zweites, wo das Recht der Gesetzesanwendung unter so viele Hände aufgeteilt ist . . . Oftmals erblickt der Europäer im öffentlichen Beamten nur das Symbol der Macht; der Amerikaner würdigt in ihm das Recht. Man darf darum sagen: In Amerika unterwirft sich der Mensch niemals dem Menschen, sondern der Rechtsidee und dem Gesetz.»

Diese wenigen Auszüge aus Tocquevilles gedankenreichem Werk (vgl. auch unten S. 147 ff.) genügen wohl, um die entscheidenden Zusammenhänge zu klären. Nur eines sei noch hinzugefügt: Tocqueville beklagte die Übermacht der öffent-

lichen Meinung, die in Amerika alle «geistige Freiheit» in Fesseln schlage. Über diese «Tyrannei der Mehrheit» bemerkt er u. a.: «Solange die Majorität zweifelhaft ist, diskutiert man; aber von dem Augenblicke an, in dem sie sich unwiderruflich geäußert hat, schweigt ein jeder, und Befürworter wie Gegner scheinen sich gemeinsam ihren Geboten zu unterwerfen. Es gibt nicht so leicht ein Land, wo gemeinhin weniger geistige Unabhängigkeit und weniger wirkliche Diskussionsfreiheit besteht wie in Amerika. Innerhalb der so gezogenen Grenzen ist der Schriftsteller frei; aber wehe ihm, wenn er sie zu überschreiten wagt! Der Herr (d. h. die Mehrheit) sagt dort nicht: Du hast zu denken wie ich, oder du stirbst; er sagt: Du bist frei, anders zu denken wie ich; du behältst Leben, Güter und alles, aber du bist von Stunde an ein Verfemter unter uns.» In Wirklichkeit handelt es sich natürlich bei dem, was Tocqueville als «Tyrannei der Mehrheit» empfand, um jene aus den gleichgerichteten Gewissen fließende freie Einordnungsbereitschaft, um jenes ethische Prinzip der kollektiven Selbstdisziplin, das — zum mindesten in den Grundzügen — allen von der freien Gemeinde her aufgebauten Staatswesen eigen ist, und ohne das es keine Freiheit in der Ordnung gibt.

Nun haben freilich die Vereinigten Staaten seit der Zeit, als Tocqueville sein Buch verfasste, stürmische Entwicklungen erlebt, und dadurch sah sich die anererbte kommunale Gemeinschaftsethik vor schwere Belastungsproben gestellt. So führte das Fehlen alter kultureller Traditionen zu einer allgemeinen Überschätzung der materiellen Lebenswerte. Ferner vollzog sich die Besiedelung des Westens in sehr rauen Formen und durchtränkte die Nation mit einem Geist, der den Individualismus bedenklich überborden liess. Dazu kam der treibhausartige Wirtschaftsaufschwung seit 1870, in dessen Gefolge sich riesige Vermögensunterschiede herausbildeten. Und von den seither hereinströmenden Einwanderern stammten viele Millionen aus europäischen Ländern, die nie kommunale Freiheitstraditionen gekannt hatten. Der auch heute

noch sehr lebhaft empfundene und tiefgehende Rassengegensatz zwischen den Staatsbürgern weisser und schwarzer Hautfarbe sei in diesem Zusammenhang nur nebenbei erwähnt. Summiert man alle genannten verderblichen Kräfte — und viele von ihnen scheinen zu den verderblichsten zu gehören, die es überhaupt gibt — so mussten sich zwangsläufig schlimme, gemeinschaftszersetzende Erscheinungen in Fülle einstellen.

Und doch: Auf die Dauer hat der sittliche Gesundbrunnen der Gemeindefreiheit und der föderativen Staatsidee die schädliche Wirkung all dieser Krankheitskeime zwar nicht überwinden, aber doch stark eindämmen können. Denn das eigentliche Krebsübel, das alle andern Krankheiten erst unheilbar werden lässt, fand in Amerika keinen Nährboden vor: das militaristischem und bürokratischem Denken entspringende hierarchische Befehlsprinzip. Trotz allen ungünstigen Einflüssen sind die Ideale, die jeder volksrechtlich-freiheitlichen Gemeinschaftsordnung, jedem «ethischen Kollektivismus» entspringen, bis heute grundsätzlich unangefochten geblieben. Der zu «guter Nachbarschaft» verpflichtende Gemeinschaftsinn, die allgemeine Verehrung für die Bundesverfassung von 1789 und die ihr zugrunde liegende Rechtsidee, die massvolle Haltung aller nationalen Parteien und Klassen sogar in Zeiten schärfster Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit: all das legt gerade in der Gegenwart in eindrucksvollster Weise Zeugnis ab von der siegreichen, volkserzieherischen Macht des Kommunalismus.

Um eine Formulierung Max Silberschmidts zu verwenden («Der Aufstieg der Vereinigten Staaten von Amerika zur Weltmacht», Aarau 1941): «Ein ausgesprochener Gemeinschaftsinn kennzeichnet die amerikanische Gesellschaft, männliches Selbstbewusstsein den amerikanischen Menschen. Der Geist einer von freien Menschen freiwillig gebildeten Genossenschaft ist in dieser Welt lebendig.»

15. Die skandinavisch-niederländischen Volksmonarchien

Ausser Grossbritannien gibt es in Europa nur noch ein einziges grösseres Gebiet, in welchem die kommunale Gemeinschaftsethik, der lebendige Selbstverwaltungswille sich von der Urzeit an unzerstört bis in unsere Gegenwart fortzuerhalten vermochte. Und zwar handelt es sich bei diesem Gebiet um die skandinavischen Länder. Skandinavien war so glücklich, und das erklärt seine Sonderentwicklung, nie generationenlang unter intensive fremde Militärherrschaft zu geraten; sah es sich doch durch die Ostsee vor ausländischen Eroberern in ähnlicher Weise geschützt wie Grossbritannien durch die Nordsee.

Schon die Entstehung der drei nordgermanischen Reiche Dänemark, Schweden, Norwegen vollzog sich auf volkstümlichen Grundlagen. Bis zum 10. Jahrhundert trat jeweils eine Mehrzahl freier, wehrhafter Volksgemeinden unter die Führung ein und desselben Königs. Der Zusammenschluss geschah nicht ohne Gegenwehr; doch fand man sich bald mit dem Ergebnis ab, weil die lokale Selbstverwaltung davon nur wenig beeinträchtigt wurde. Noch lange besaßen die einzelnen Volksgemeinden innerhalb jenes Reiches, dem sie zugehörten, ihr eigenes Landschaftsrecht und betrachteten die Angehörigen der Nachbarlandschaften als «Ausländer». Erst im 13./14. Jahrhundert bildeten Dänemark, Norwegen und Schweden je ein nationales Reichsrecht aus, und zwar zeigten auch diese Rechtsvereinheitlichungen eindeutig ein volkrechtliches, sich an den alten Lokaltraditionen orientierendes Gepräge.

Im Königreich Schweden blieben die Bauern in ihrer grossen Mehrheit stets freie Grundeigentümer und mussten sich nie der Herrenwillkür eines Feudaladels beugen. Wohl gab es seit 1280 steuerfreie Reiterkrieger, also einen Kleinadel; doch führten dessen Angehörige ein halbbäuerliches Dasein und nahmen, vom freien Volksvertrauen getragen, zusammen mit den wohlhabendsten Bauern an der Leitung der Volksgemeinden teil. Von konservativ-legalen Rechts- und Staatsidealen

geleitet, kämpften Kleinadel und Volk seit 1434 gemeinsam gegen die Thronansprüche des Königs von Dänemark und setzten schliesslich 1523 die Wiederaufrichtung eines Nationalkönigtums durch. Auch der monarchische Absolutismus, wie er von 1680 bis 1718 und von 1772 bis 1809 bestand, entsprang dem Willen der Bauernschaft und bewirkte keine Zerstörung der lokalen Selbstverwaltung und des volkrechtlich-dezentralisierten Staatsaufbaus. In dem seit 1435 bestehenden Reichstag waren von Anfang an neben Adel und Geistlichkeit auch alle Bürger- und Bauerngemeinden vertreten. Lange Zeit ein willfähiges Instrument in der Hand volksbeliebter Könige, stieg der Reichstag seit 1718 bzw. 1809 zu massgebender Bedeutung empor und bildete sich 1865 in organischer Weise zu einem modernen Parlamente um. Dieser ganzen Entwicklung gemäss kennt auch das heutige Schweden eine allumfassende Selbstverwaltung der Gemeinden und Landschaften, die über äusserst weitgespannte und rechtlich fest gesicherte Ermessensfreiheit verfügen, also auf Grund eigener Verantwortung gewohnt sind, die gesetzlichen Vorschriften zu erfüllen und mit ihren Sonderinteressen in Einklang zu bringen.

Aus den volkrechtlich-genossenschaftlichen Traditionen des schwedischen Reiches ist auch die heutige Republik Finnland emporgewachsen. Wohl hatte die lange Zugehörigkeit zu Schweden (1249 bis 1809) für das finnische Volk keine Periode wirtschaftlicher oder kultureller Blüte bedeutet. Aber die Bauern, obgleich zum grösseren Teil bloss Pächter, behaupteten in der Schwedenzeit doch das kostbarste aller Güter: die kommunale und persönliche Freiheit. Sie entsandten ebenfalls Vertreter ihrer Volksgemeinden in den Stockholmer Reichstag und fühlten sich überhaupt bis ins 18. Jahrhundert trotz ihrer ganz andersartigen Sprache durchaus als Bestandteil der schwedischen Nation. Erst seit der Angliederung an Russland 1809 gewöhnten die Finnen sich langsam daran, in sprachlich-kultureller Hinsicht ihren eigenen Weg zu gehen. Anfänglich achteten die Zaren die finnischen Selbstverwal-

tungstraditionen; zuletzt aber richteten sie von 1899 bis 1905 und 1910 bis 1917 eine militärisch-bürokratische Diktatur auf. Die entsittlichenden Wirkungen der Fremdherrschaft und ihrer zentralistischen Befehlsverwaltungsmethoden zeigten sich im Befreiungsjahr 1918, als es zwischen Bürgertum und Arbeiterschaft zu einem überaus gehässig und blutig geführten Bürgerkrieg kam. Doch gelangten dann im neuen, unabhängigen Nationalstaat die angestammten kommunal-föderativen Vertrauensgrundlagen alsbald wieder zu ungehemmter Entfaltung, und dank der politischen Schulung der Nation in der lokalen Selbstverwaltung bewahrte auch das parlamentarische Regierungssystem seine Volkstümlichkeit — sogar über die nationalen Unglücksjahre von 1939 bis 1945 hinweg.

Im Königreich Norwegen war es zur Wikingerzeit (9./10. Jahrhundert) den durch Seeraub reich gewordenen Adelsfamilien gelungen, ihren Grundbesitz stark auszuweiten und etwa zwei Drittel der Bauern zu Pächtern herabzudrücken. Allein: Auch diese Pächter blieben fortan freie Männer und nahmen als solche bewaffnet an den Volksgemeinden teil. Da die Familien des alten Seekriegsadels im 12. Jahrhundert, anlässlich blutig geführter Thronkriege, sich gegenseitig ausrotteten, so waren es fortan die wohlhabendsten Bauern, die die örtlichen Selbstverwaltungsämter bekleideten. Daran änderte sich im Grunde auch nichts, nachdem die norwegische Krone 1380 an den König von Dänemark gefallen war. Die dänische Regierung hütete sich im allgemeinen wohlweislich, allzu empfindlich in die Lebensgewohnheiten der freiheitlich gesinnten Norweger einzugreifen, und so blieb deren Heimat bis 1814 ein loses Bündel unbürokratisch verwalteter und nur mässig besteuert Landschaften. Unter diesen Umständen war auch das 1814 neu entstehende Nationalparlament ein durchaus organisches Gebilde; denn in ihm symbolisierte sich der freie Wille überparteilicher kommunaler Vertrauensgemeinschaften zur dauernden Zusammenarbeit und administrativen Koordination. Nachträglich wurde sodann 1905 auch die seit 1814 bestehende Union mit Schweden aufgelöst und kraft

Volksabstimmung wieder ein eigenes Nationalkönigtum geschaffen. So hat auch das norwegische Volk das föderativ-dezentralisierte Ordnungsprinzip seit der Urzeit unangefochten behaupten können; ja es führte von 1940 bis 1945 überhaupt den ersten wirklichen Freiheitskrieg seiner Geschichte.

Eine ähnlich organische Entwicklung zur modernen Demokratie zeigt die ferne Insel Island. Von norwegischen Auswanderern seit 860 besiedelt, beschlossen mehrere Dutzend Kleinkönige im Jahre 930, zusammen mit den wohlhabendsten (d. h. pferdebesitzenden) Bauern alljährlich zu einem Allthing zusammenzutreten. Dessen Beratungen führten zur Entstehung eines die ganze Insel umfassenden Landrechts. Die volkstümlich-freiheitlichen Staatseinrichtungen blieben auch fortbestehen, als die nach einer Fülle wechselseitiger Fehden noch übriggebliebenen Kleinkönige ihre Hoheitsrechte 1262 an den König von Norwegen abtraten, von dem sie seit 1380 auf den König von Dänemark übergingen. Wohl brachte ein dänisches Handelsmonopol, das erst 1786 aufgehoben wurde, jahrhundertlang schwere Not über die Isländer. Aber die Selbstverwaltung der einzelnen Gemeinden wurde dadurch nicht berührt; denn Dänemark unterhielt auf der Insel weder Truppen noch ortsfremde Regionalbeamte. Gestützt auf uralte kommunal-föderative Vertrauensbereitschaft, konnte Island im 19. Jahrhundert das (lange Zeit bedeutungslos gewesene) Allthing in eine moderne Volksvertretung umbilden — und so darf sich die entlegene Insel mit Recht rühmen, das älteste aller heutigen Parlamente zu besitzen.

Anders als sonst in Skandinavien ist im Königreich Dänemark die Kontinuität der freiheitlich-volkstümlichen Verfassungsentwicklung seinerzeit unterbrochen worden. Von 1319 bis 1354 schwangen sich deutsche Soldritter zu den eigentlichen Herren des Landes auf, und seither gewöhnte sich der mit ihnen verschwägte Adel daran, die abhängigen Bauern mit Militärgewalt darniederzuhalten. Als das Königtum 1660 die Macht des Adels brach und eine absolute Regierungs-

gewalt aufrichtete, da geschah das mit Hilfe des Bürgertums und der Geistlichkeit; das weitgehend entwaffnete Bauerntum vermochte nicht aktiv mitzuwirken. Im Einklang damit errichtete die absolute Monarchie eine ausgesprochen bürokratische, auf ein System zentralistischer Befehlsverwaltung gegründete Staatsorganisation. Als einziger unter den Obrigkeitsstaaten Europas war dann aber Dänemark im Zeitalter des Liberalismus (seit 1834) imstande, den Staatsaufbau schrittweise zu enthierarchisieren. Allmählich schuf sich so das kleine Reich — unter Einwirkung der schwedisch-norwegischen Staatsideale — ein umfassendes kommunales Selbstverwaltungssystem und wuchs auf diesen Grundlagen zu einer im freien Volksvertrauen verwurzelten parlamentarischen Demokratie empor. Das moderne Dänemark hat also bewiesen: Der Umbau eines von oben her aufgebauten Befehls- und Machtapparates in ein von unten her aufgebautes föderatives Gemeinwesen ist kein Ding der Unmöglichkeit.

Was das Königreich der Niederlande anbelangt, so verdankt es seine lebendigen Selbstverwaltungstraditionen so gut wie ganz der mittelalterlichen Stadtfreiheit (nur in den Provinzen Friesland und Groningen wirkten freie Bauernkommunen bei der Staatsbildung aktiv mit). Die «Republik der vereinigten Niederlande», wie sie aus dem Freiheitskampf gegen Spanien seit 1579 erwuchs, war ihrem eigentlichen Wesen nach eine lose Zusammenballung fast souveräner Stadtgemeinden. Neben den an Volkszahl und Reichtum übermächtigen Städten, zumal der Provinz Holland, blieb das flache Land einflusslos, und daher erlag der dort begüterte Feudaladel alsbald einem radikalen Verbürgerlichungsprozess. Im Laufe der Zeit wandelte sich sodann die allzu locker organisierte Republik in eine freiheitliche Volksmonarchie (1747 Erbstatthalterschaft, 1815 Königreich) um. Seinen volkrechtlich-föderativen Ursprüngen entsprechend, hat auch das moderne Holland einen eindeutig dezentralisierten Verwaltungsaufbau beibehalten. Wohl werden die Bürgermeister von der Regierung eingesetzt und sind oft ortsfremder Her-

kunft; doch üben sie im Gemeinderat, den sie präsidieren, ohne in ihm Stimmrecht zu besitzen, vorab beratende Funktionen aus — und ausserdem steht hinter ihnen keinerlei mit Befehlsgewalt ausgestattete Bezirksbürokratie. Alles in allem nährt sich auch das holländische Gemeindeleben von starken überparteilichen Vertrauensquellen, und auch hier entwickelte sich als organisches Erzeugnis des lokalen Selbstverwaltungswillens eine volkstümliche parlamentarische Demokratie.

Um schliesslich noch auf das 1830 entstandene Königreich Belgien zu verweisen, so nimmt es zwischen dem zentralistischen und dem dezentralisierten Ordnungsprinzip, zwischen dem System der Befehlsverwaltung und dem der Selbstverwaltung eine Art von Mittelstellung ein. In den belgischen Provinzen hatten vom 16. bis 18. Jahrhundert, zur Zeit der spanischen und österreichischen Herrschaft, wenigstens die Städte ein grosses Mass von volkrechtlicher Autonomie behauptet. Aus solchen Traditionen heraus entschloss man sich 1830, der Staatsgewalt einen unantastbaren «pouvoir communal» entgegenzustellen; ebenso liess man die provinziellen Exekutivbehörden von unten her wählen: so den Gouverneur durch die provinzielle Volksvertretung. Andererseits sind aber doch, anknüpfend an die Traditionen der französischen Herrschaft von 1794 bis 1814, die Gemeinden den Provinzbehörden und diese der Zentralregierung in allen dem «pouvoir national» entspringenden Amtsgeschäften zu Gehorsam verpflichtet geblieben — auch in blossen Ermessenssachen (S. 108 ff.). Und es lässt sich mit Sicherheit voraussagen: Solange der belgische Staat das zentralistische Befehls- und Subordinationsprinzip beibehält, solange er darauf verzichtet, ein wahrhaft freiheitliches Verwaltungssystem einzuführen, wird in seinen neun Provinzen nie ein wirklich kräftiges regionales Eigenbewusstsein wieder neu aufleben können — und solange muss auch jede Bemühung scheitern, den gefährlichen Sprachenstreit zwischen den Flamen und Wallonen zu überwinden und Belgien, wie das die besten Patrioten des Landes erhoffen, zu einer «zweiten Schweiz» umzugestalten.

Abschliessend sei noch eines hinzugefügt: Es ist kein Zufall, wenn unter allen Nationen Europas die Skandinavier in bezug auf ihre Gemeinschaftsmoral als wahre Mustervölker gelten. Eben weil diese Völker seit Urzeiten nie generationenlang unter den entsittlichenden Wirkungen fremder Militärherrschaft litten, sind die Menschen dort in höherem Grade als anderswo gewohnt geblieben, fest auf die gegenseitige Ehrlichkeit zu vertrauen. Diese hohe Vertrauensbereitschaft trug nun freilich auch Gefahren in sich, und zwar lagen diese Gefahren auf dem Gebiete der Aussenpolitik. Mit Ausnahme der Finnen neigten alle nordeuropäischen Völker in den letzten Jahrzehnten dem Glauben zu, es sei die Möglichkeit zu weitestgehender militärischer Abrüstung gegeben. Diese pazifistische Einstellung war zweifellos die Frucht eines vertrauensvollen Idealismus, wobei allerdings auch eine tüchtige Dosis Bequemlichkeit mit im Spiele stand. Am konsequentesten verfahren hierbei die Isländer: Sie haben nämlich in Vergangenheit und Gegenwart immer nur ein persönliches Recht auf Waffenbesitz, aber nie irgendwelche militärische Organisation gekannt. Mit diesem (in der modernen Welt so unzeitgemässen) Verhalten hat Island immerhin einen hochwichtigen Beweis geleistet: Von kommunaler und zugleich christlicher Ethik durchtränkte Volksstaaten bedürfen keiner Soldaten, um die Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten.

16. Die schweizerische Eidgenossenschaft

Während Grossbritannien und Skandinavien ihr kommunalföderatives Staatsprinzip aus der Urzeit ererbten, ist die Schweiz, ähnlich wie Holland, erst im Verlaufe heisser Freiheitskämpfe zu einem Lande allgemeiner Gemeindefreiheit emporgestiegen. Ausgangsbasis dieser volksstaatlichen Entwicklung waren die in den Zentralalpen gelegenen «Waldstätte». Die Bauernkommunen am Gotthard sahen sich durch die Machtatomisierung der Feudalzeit (oben S. 52) in eine

ähnlich günstige Lage versetzt wie die damals zur Selbstverwaltung aufstrebenden Stadtgemeinden. Und zwar besaßen die Alpentäler, an Stelle der Stadtmauern, natürliche militärische Schutzwälle, Gebirge und Seen, die sie gegen den Einfall auswärtiger Ritterheere wirksam sicherten.

Innerhalb der Talgemeinden selbst nötigten der Kampf gegen die Naturgewalten sowie die Pflege der Allmenden alle Einwohner zu intensiver genossenschaftlicher Zusammenarbeit. Infolgedessen konnte der feudale Herrengeist im Gebirge nicht recht heimisch werden. Gerade auch der in den Tälern wohnende Kleinadel fühlte sich nicht selten der bäuerlichen Volksgemeinde enger verpflichtet als dem auswärtigen Talherrscher. Seinen wohl sinnfälligsten Ausdruck fand dieser Geist der kommunalen Solidarität in dem ewigen Dreiländerbund von 1291. Damals verpflichteten sich nämlich die drei Waldstätte Uri, Schwyz und Unterwalden, keinen Richter anzunehmen, der nicht ihr Landeseinwohner sei; d. h. sie wollten sich grundsätzlich nur von einheimischen Vertrauensleuten regieren lassen, nicht von einer ortsfremden Beamtenschaft.

Wir erkennen: An der Wiege der Eidgenossenschaft steht ein überparteiliches Gemeinschaftsprinzip. Und zwar zeigte sich der lokale Selbstverwaltungswille mit den aus ihm fließenden sittlichen Kräften bald imstande, auch die ständischen Schranken des Mittelalters zu überwinden. Dank den Freiheitssiegen der Gebirgsbevölkerung schlossen sich nämlich auch Stadtgemeinden (so Luzern, Zürich, Bern, Basel) der jungen Eidgenossenschaft an. Bürger und Bauern, also das ganze werktätige Volk, reichten sich dergestalt im Rahmen eines Bundes freier Kommunen als Gleichberechtigte die Hand. Damit wurde in der Schweiz, und nur hier, die soziale Missachtung überwunden, mit der das festländische Bürgertum sonst überall auf das Landvolk hinabzublicken pflegte.

In bezug auf ihre staatsrechtliche Form verkörperte die Eidgenossenschaft ein überaus enges militärisches Föderativsystem — heute würde man sagen: ein System der kollektiven Sicherheit. Durch ein Netz ewiger Bundesverträge verpflicht-

teten sich die schweizerischen Bürger- und Bauerngemeinden zu fast vorbehaltloser militärischer Hilfeleistung und zu unbedingter schiedsgerichtlicher Erledigung aller gegenseitigen Streitigkeiten. Entscheidend wurde: Die Eidgenossen haben die versprochene ewige Bundestreue einander auch später unter veränderten Verhältnissen gehalten und vollbrachten durch ihr dauerndes Festhalten am einmal gegebenen Wort eine sittliche Grosstat, die in der Weltgeschichte wenig gleichwertige Gegenstücke findet. Eben weil alle verbündeten Einzelgemeinden Vertrauensgemeinschaften freier Menschen waren, konnten sie sich zu einem auf Treu und Glauben gegründeten dauerhaften Föderativstaat zusammenfinden.

Von den führenden Gemeinden, den 13 Orten, dehnte sich die kommunale Gemeinschaftsethik alsbald auch auf die Untertanengebiete aus, die sie durch Kauf oder Eroberung erworben hatten (und in diesen untertänigen Landen wohnten bis 1798 mehr als drei Viertel der gesamtschweizerischen Bevölkerung). Auch für die alteidgenössischen «Untertanen» bedeutete ihre Eingliederung in die Schweiz, das wird viel zu wenig beachtet, eine befreiende Tat; denn als Schweizer erfreuten auch sie sich fortan des Waffenbesitzes und der Gemeindefreiheit. Wohl liessen die 13 führenden Orte ihre Untertanengebiete durch Landvögte regieren; aber diesen fehlte ein besoldeter Beamtenapparat, und so mussten sie in den zahlreichen ihnen unterstellten Dörfern jeweils angesehene Einwohner als ehrenamtliche «Untervögte» walten lassen. Auf Grund dieses unbürokratischen Verwaltungssystems sahen sich die Angehörigen einer jeden untertänigen Gemeinde dazu erzogen, gegenseitig einen festen Gemeinschaftsgeist zu pflegen; wurden z. B. umstrittene Mandate der Obrigkeit verletzt, so galt es nur allzuoft als Ehrensache der ganzen Ortsbevölkerung, dem Landvogt keine Anzeige zu hinterbringen. Die herrschaftliche Verwaltung, der die Untertanengemeinden unterlagen, war also mehr Formsache; in Wirklichkeit lebten auch sie, weil durch keine ortsfremde Bürokratie und Polizei überwacht, in einer selbstverantwortlichen Freiheitssphäre.

Als Land allgemeiner Bauernfreiheit und Bauernbewaffnung bildete die Schweiz seit dem 14. Jahrhundert einen geistespolitischen Fremdkörper inmitten eines Kontinentes, der (ausserhalb der Stadtmauern) dem feudalen und bürokratischen Herrschaftsgedanken huldigte. Statt vom Fürsten- und Rittertum wurde bei uns alle Rechts- und Staatsbildung vom Bürger- und Bauertum getragen; statt einer Welt der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung, wie sie jenseits unserer Grenzen sich immer stärker befestigte, bildete die Eidgenossenschaft eine Welt der föderativen Selbstverwaltung. Einem solchen volksstaatlichen Gebilde war es auf die Dauer auch nicht möglich, im Verbands des immer einseitiger vom Fürstentum beherrschten Römisch-deutschen Reiches zu verbleiben, und darum kam es zwischen den beiden so wesensverschiedenen Staatskörpern 1499 zu völliger politischer Absonderung. Besonders deutlich hat dem ideellen Gegensatz der Reformator Luther Ausdruck gegeben, als er Zwingli und seinen schweizerischen Begleitern 1529 in Marburg die Worte entgegenhielt: «Ihr habt einen andern Geist als wir.»

All das zeigt: Es war vorab die das ganze werktätige Volk zusammenbindende kommunale Gemeinschaftsethik, die die eidgenössischen Bundesglieder, die souveränen wie die untertänigen, mit einem einheitlichen Nationalbewusstsein durchtränkte. Und zwar dehnte sich die schweizerische Nationalgesinnung alsbald auch auf die Gebiete französischer und italienischer Sprache aus. Gewiss bestanden diese anderssprachigen Landschaften grösstenteils aus Untertanengemeinden. Um aber ebenfalls des Waffenrechtes und der Gemeindefreiheit teilhaftig zu werden, hatten sie sich teilweise aus freiwilligem Antrieb den Orten der deutschsprachigen Schweiz unterstellt, und bald betrachteten sie es allgemein als eine Vorzugsstellung, Bestandteile der Eidgenossenschaft zu sein. Und es sei schon hier angemerkt: Eben weil die altschweizerischen «Untertanen» aller Sprachgebiete jahrhundertlang in der Selbstverwaltung geschult wurden, vermochten sie schliesslich im 19. Jahrhundert in allen von ihnen mehrheitlich bevöl-

kerten Kantonen die politische Macht zu ergreifen und sich auch über die Fähigkeit der Selbstregierung auszuweisen.

Auch die «absolutistische» Regierungsgewalt, wie sie im 17./18. Jahrhundert die «Gnädigen Herren» der Hauptstädte über ihre ländlichen «Untertanen» ausübten, ruhte durchaus auf volkstümlich-freiheitlichen Grundlagen. Sogar einer der kritischsten Beurteiler jenes Zeitalters, Wilhelm Oechsli, unterstrich 1903: «In politischer Hinsicht hatte sich auch unter dem Regiment der Aristokratie ein wichtiges Element der Freiheit erhalten: die kommunale Selbstverwaltung; die Beamtenhierarchie des Absolutismus hatte sich nicht einbürgern können.» Tatsächlich lagen die Dinge so: In Ermangelung einer stehenden Armee und einer besoldeten Bürokratie verkörperten die Obrigkeiten auch damals keinen wirklichen Herrenadel. Vielmehr mussten sie ihr Regiment andauernd auf das Vertrauen und die administrative Mitarbeit des Volkes gründen — und das ist ihnen im grossen ganzen gar nicht so schlecht gelungen. So wies Richard Feller nach (in den «Schweizer Beiträgen zur Allgemeinen Geschichte», I. Band, Aarau 1943): Die ausländischen Besucher jener Zeit staunten einhellig darüber, wie in der Schweiz die Regierungen unbewaffnet einem bewaffneten Volke gegenüberständen, wie sehr die Untertanen zufrieden und zuverlässig seien, welcher Wohlstand im Vergleich zu den Nachbarstaaten im Lande herrsche (auch im Tessin!), wie wenig der einfache Mann von Steuern bedrückt werde, mit welcher unglaublicher Sicherheit man überall reisen könne, welche hohe Achtung das Volk den Gesetzen zolle.

Was die damaligen autoritären Regierungsmethoden entscheidend kennzeichnete, das war vor allem ein noch ausserordentlich schwach entwickelter, weil übermächtig dem Wohnheits- und Privilegienrecht verhafteter Staatsbegriff. So wie man fast ganz davon Abstand nahm, dem Volk neue Steuer- und Militärlasten aufzuerlegen, so stellten sogar die einzelnen Kantone immer noch keine wirklichen Staatseinheiten, sondern eher lose Bündel örtlicher Rechtsgemeinschaften

dar. In Wirklichkeit war, auch das ist viel zuwenig bekannt, der sogenannte «Absolutismus» in der Schweiz weit eher ein Regiment der Schwäche als der Stärke. Ein geradezu extrem-konservatives Rechtsbewusstsein hielt damals Obrigkeiten und Untertanen zusammen und liess die ganze Eidgenossenschaft in einen unheilvollen Erstarrungsprozess verfallen — in eine Staatskrankheit, unter deren Ursachen vor allem die eine verhängnisvoll wirkte: die widersinnige Aufpflanzung eines autoritären Verfassungssystems auf ein freiheitliches Verwaltungssystem (vgl. oben S. 11).

Aus den so tiefeingewurzelten Selbstverwaltungstraditionen, aus den kommunal-volksrechtlichen Vertrauensgrundlagen der alten Eidgenossenschaft sind nachmals in organischer Entfaltung die beiden Haupterrungenschaften der modernen Schweiz herausgewachsen: der Bundesstaat und die reine Demokratie. Zuerst schritt man von 1798 bis 1802 zu dem verfehlten Versuch, das bisher so zersplitterte und erstarrte Staatsgefüge durch die Errichtung einer zentralistischen Einheitsrepublik zu kräftigen. Aber das Experiment, den neuen Nationalstaat auf das bürokratische Subordinationsprinzip zu gründen, scheiterte kläglich; denn es entsprang dem durch und durch unschweizerischen Bestreben, sich über das konservative Rechtsempfinden und die örtliche Selbstverantwortung des Volkes hinwegzusetzen. Der entscheidende Schritt konnte erst getan werden, als endlich das Volk der meisten Kantone aus eigener Einsicht eine kräftige Bundesgewalt als unentbehrlich erachtete. Sobald es so weit war, gelangte man ohne Verwaltungszentralisation, im Rahmen einer von unten nach oben gestaffelten Gesamtordnung, zum Ziele. Der neue Bundesstaat von 1848 liess denn auch die überlieferte Rechtsordnung der Kantone in den Grenzen des Möglichen fortbestehen, und so kam in ihm das Grundprinzip allen eidgenössischen Daseins zu fruchtbarster Entfaltung: das sittliche Prinzip der freien Zusammenarbeit. Und aus dem gleichen nationalen Koordinationsideal heraus konnten sich auch die in Gemeinden, Kantonen und Bund heute überall bestehenden rein-demokrati-

schen Einrichtungen, zumal das direkte Volksreferendum, in glücklichster Weise bewähren.

Über die schweizerische Gemeindefreiheit der Gegenwart äussert sich Z. Giacometti folgendermassen («Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone», Zürich 1941): «Die Kantone stellen eine organische Zusammenfassung von Gemeinden dar, wie der Bund eine solche von Kantonen bildet... Und zwar bedeutet die Gemeindeautonomie die Zuständigkeit der Gemeinden zur selbständigen Erfüllung bestimmter staatlicher Funktionen an Stelle des Kantons. Eine solche Kompetenz der Gemeinden zur selbständigen Verrichtung öffentlicher Angelegenheiten stellt eine Organkompetenz eigener Art dar. Diese besteht in einer Ermessensfreiheit der Gemeinde; das will heissen: Die Gemeinde besitzt einen Raum freien Ermessens und kann dieses Ermessen, was die Hauptsache ist, innerhalb der gesetzlichen Schranken frei betätigen. Diese freie Betätigung des Ermessens durch die Gemeinde bedeutet aber den Ausschluss einer Ermessenskontrolle durch den Kanton.» — Kraft dieser Regelung liegen die Verhältnisse in der Schweiz umgekehrt als in den sie umgebenden Obrigkeitsstaaten, wo es von alters her immer Aufgabe der Regierungsbehörden blieb, den Kommunen in «staatlichen» Angelegenheiten nach freiem Ermessen detaillierte Befehle zu erteilen (unten S. 108 ff.) — und Giacometti bemerkt mit Recht: «In einem solchen Falle würde sich auch die Bezeichnung der Gemeindekompetenzen als Gemeindeautonomie erübrigen.»

Nun hat freilich das politische Führertum in der Schweiz nicht immer genügend geistige Standfestigkeit gezeigt, um Anschauungen der zwar sprachverwandten, aber wesensfremden Umwelt vom eigenen Lande fernzuhalten. Der schweizerische Liberalismus übernahm z. B. 1830/31 in einem gewissen Masse den obrigkeitlichen Staatsgedanken und schuf gefährliche Ansätze zu einem autoritären Verwaltungsrecht. Für die Ermessenskonflikte zwischen Gemeinde und Staat, die in der angelsächsischen Welt normalerweise vom ordentlichen Richter entschieden werden, erhoben die Schweizer Kantone in allzu

weitem Umfange die Regierung zur obersten Appellationsinstanz und statteten sie so mit der Befugnis aus, Richter in eigener Sache zu sein. Unter diesen Umständen drohte die neu eingeführte Repräsentativdemokratie alle administrative Freiheit mehr und mehr auszuhöhlen — bis dann eben das Volk in der demokratischen Bewegung von 1867 bis 1874 wuchtig reagierte und durch die Einführung des Gesetzesreferendums den kommunal-föderativen Staatsaufbau vor unnötigen Eingriffen wirksam schützte. Die von da ab neu eingeführte Volkswahl der Kantonsregierungen, zumeist auch aller Bezirksbehörden, wirkte ebenfalls in der gleichen Richtung; denn praktisch steigen seither in diese Ämter nur noch Männer auf, die sich zuvor in der Schule der Gemeinde-selbstverwaltung ausgezeichneten und vor ihr schon mit Rücksicht auf die eigene Wiederwahl den nötigen Respekt bewahren müssen. Das alles zeigt: Es war zu einem guten Teil ein geistespolitisches Versagen seiner Staatsmänner, das das Schweizervolk dazu nötigte, sich in so radikaler Weise der Idee der reinen Demokratie zu verschreiben.

Wie vor 1798 unser Verfassungsdenken und hierauf unser Verwaltungsdenken, so ging zuletzt auch unser Wirtschaftsdenken in mancher Hinsicht einen falschen Weg. Auch hier übernahmen führende Kreise allzu leicht ausländisches Gedankengut: vorerst manche Arbeitgeber und sodann, in teilweiser Reaktion dagegen, der schweizerische Sozialismus, indem er sich zu dem auf die Herrschaftsidee zugeschnittenen Lehrsystem des Marxismus (unten S. 225 ff.) bekannte. Glücklicherweise hat das Schweizervolk, d. h. der Grossteil der einfachen Staatsbürger, dank seinem leidenschaftlichen Festhalten am lokalen Selbstverwaltungswillen und dank der daraus erwachsenden einheitlichen Gemeinschaftsmoral immer wieder gutzumachen gewusst, was seine politischen und wirtschaftlichen Führer und leider auch so viele Akademiker durch Übernahme wesensfremder Anschauungen bisweilen verdarben. Allzu viele volksabgewandte Rationalisten glaubten z. B. 1918, 1933, 1940, auch die Schweiz müsse zu einem

«Umbruchsgebiet» werden. Sie verkannten damit das eigengesetzliche Wesen unserer Innenpolitik — und insofern gilt der alte Satz wirklich zu Recht: «*Dei providentia et confusione hominum Helvetia regitur.*»

Es ist im tiefsten Grunde so: Die Schweizerische Eidgenossenschaft verdankt ihre Lebensfähigkeit vor allem dem Geiste des Masshaltens und des Vertrauens, jenem «ethischen Kollektivismus», wie er ihre Bevölkerung von alters her beseelt und zusammenhält. Stellt man auf die grossen Linien ab, so geht unverkennbar ein Grundzug zu vernünftigen Ausgleich, zu gesunder Kompromissbereitschaft durch die ganze Schweizergeschichte. Nur dank der altererbten kommunalen Gemeinschaftsethik konnte es der Eidgenossenschaft gelingen, die vielfältigsten Gegensätze auf dem Boden der Freiheit friedlich zu überbrücken: die Gegensätze zwischen Bürgern und Bauern, zwischen Katholiken und Protestanten, zwischen Germanentum und Romanentum, zwischen Staat und Individuum, zwischen Bund und Kantonen, zwischen Kapital und Arbeit.

So häufig es auch in der Schweiz zu gehässigen, ausnahmsweise auch zu blutigen Auseinandersetzungen kam, so griff doch der angestammte Geist der kollektiven Verträglichkeit immer wieder korrigierend ein. Es sei nur daran erinnert, wie man dem abgefallenen Zürich 1450 wieder die Bruderhand bot, wie sich Städte und Länder 1481 in Stans doch noch zu einigen vermochten, wie die Religionskriege von 1531, 1656, 1712 immer nur ganz kurze Zeit dauerten und die Sieger stets grosse Mässigung zeigten, wie unblutig die helvetische Revolution von 1798 bis 1802 und der Sonderbundskrieg 1847 verliefen, wie die Schweiz einen Sprachenstreit überhaupt noch nie erlebt hat. Und es hat ebenfalls seinen tiefen Sinn, wenn wir Eidgenossen auf Mitbürger wie Niklaus von Flüe, Niklaus Wengi, Heinrich Pestalozzi, General Dufour, Henri Dunant ganz besonders stolz sind; verkörperte sich in ihnen doch in selten reiner Form der Geist der Menschlichkeit.

Die unserer alten Gemeindefreiheit entspringende Bereitschaft zur kollektiven Verträglichkeit bot ferner auch den festen Rückhalt für jenen Neutralitätswillen, wie er seit Jahrhunderten zur Maxime der schweizerischen Aussenpolitik geworden ist. «Als glückliche Fügung schätzt es der Schweizer, dass die schweizerische mit der humanitären Idee weitgehend verwandt ist... Auf diese Weise vermag die Eidgenossenschaft die ihr vom Schicksal überkommene Neutralität schöpferisch und lebensvoll zu machen, ihr einen höheren Sinn einzuflössen. Neutralität bedeutet dann nicht mehr nur ein kaltes Nein der Abwehr gegenüber dem Ausland, sondern ein warmes Ja des Bekennermutes und des Helferwillens» (Edgar Bonjour, «Geschichte der schweizerischen Neutralität», Basel 1946).

Wie sehr das Neutralitätsprinzip dem innersten Wesen der Eidgenossenschaft entspricht, sah schon im 15. Jahrhundert Bruder Klaus voraus, als er das Schweizervolk ermahnte: «Mischet euch nicht in fremde Händel und verbindet euch nicht mit fremder Herrschaft.» Vom gleichen Mahner stammen aber auch die Worte: «So man euch unterdrücken wollte, alsdann streitet tapfer für eure Freiheit und euer Vaterland.» Der grosse Eidgenosse und Christ war sich eben genau bewusst, nur eine unabhängige, wehrhafte, streng neutrale Schweiz könne ihren Daseinssinn erfüllen und als Kleinstaat, inmitten einer ihr so wesensfremden Umwelt, erfolgreich weiterarbeiten an der Verwirklichung der Humanitätsidee.

17. Alte Gemeindefreiheit und moderne Demokratie

Wir erkannten: Wie im Altertum die griechische Polis und die römische Republik, so stellen auch eine Reihe moderner Nationalstaaten ihrem Wesen nach kommunal-föderative Gemeinschaftsbildungen dar. Zu diesen «altfreien Volksstaaten» gehören, so sahen wir, das britische Commonwealth, die amerikanische Union, die Volksmonarchien der skandina-

visch-niederländischen Welt sowie die schweizerische Eidgenossenschaft. So verschiedenartig diese nationalen Gemeinwesen im einzelnen auch aufgebaut sind, so lebt in ihnen doch gemeinsam ein urtümliches Ordnungsprinzip weiter. Es ist dies das Ordnungsprinzip der Gemeindefreiheit, der lebendigen örtlichen Selbstverwaltung, wie es einst den Stammesverbänden der europäischen Urzeit sowie den Stadtstaaten der Antike und des Mittelalters allgemein eigen gewesen war.

Die sittlichen Kräfte, wie sie dem Kommunalismus entspringen, sind für den inneren Zusammenhang der altfreien Nationen schicksalbestimmend geworden, und demgegenüber spielen machtpolitische Klammern bei ihnen eine mehr sekundäre Rolle. Als eine Vereinigung freier Gemeinden, d. h. selbstverantwortlicher Kollektivitäten, wurden diese Volksstaaten zu nationaler Einheit zusammengefügt, nicht mittelst eines militärisch-bürokratischen Befehls- und Machtapparates; daher bilden sie ihrem innersten Wesen nach gleichsam «Kollektivitätenstaaten», nicht «Kommandostaaten». Der kollektive Wille zur Gesetzestreue, zum Vertrauen, zur Verträglichkeit wuchs hier überall von den freien Gemeinden aus in den nationalen Staatskörper hinein — und dank dem organischen Wachstum der kommunalen Gemeinschaftsethik, dieser überparteilichen Gewissensmacht, vom Kleinen ins Grosse entwickelten sich die altfreien Volksstaaten zu gesamt-nationalen Vertrauensgemeinschaften freier Menschen.

Untrennbar verbunden mit dem Prinzip der Gemeindefreiheit war ursprünglich immer das Prinzip der Volkswehrhaftigkeit, und zwar in Form des Milizsystems, d. h. der Selbstausrüstungspflicht aller freien Männer. In der Schweiz hat ja bis zum heutigen Tage die Heeresorganisation wesentliche Züge einer Milizarmee bewahrt. — Auch in England war im Mittelalter ein Grossteil des Bauerntums stets milizpflichtig geblieben (oben S. 56 f.), und als nach dem Abschluss der Rosenkriege 1485 der Hochadel sein Recht verlor, eigene Privatheere anzuwerben, da blieb als militärischer Machtfaktor im Lande überhaupt nur noch die von Offizieren der Gentry

befehligte Volksmiliz übrig. Als dann seit 1689 zur Führung auswärtiger Kriege eine stehende Söldnerarmee vorhanden war, liess man die Miliz verfallen, und zwar geschah das in der Meinung, das Volk dadurch von überflüssig gewordenen Pflichten zu befreien. Aber als Rest des alten Milizsystems erhielt sich in England doch dauernd das Recht des persönlichen Waffenbesitzes: das eigentliche Kennzeichen des freien Mannes. Die «Bill of rights» von 1689 bestimmte ausdrücklich: «Alle Untertanen, die Protestanten sind, dürfen zu ihrer Verteidigung Waffen tragen.» In ähnlicher Weise nahm auch die amerikanische Union in ihre Bundesverfassung von 1789/90 die Bestimmung auf: «Da eine wohlgeordnete Landwehr zur Sicherung eines freien Staates notwendig ist, darf das Recht des Volkes, Waffen zu besitzen und zu tragen, nicht gekürzt werden.» Und 1940 ist in England das alte Milizsystem in Form der Heimwehren, die Waffen und Munition zu Hause aufbewahren, gleichsam wieder zu neuem Leben erwacht.

Die Verfassung der aus der Gemeindefreiheit und dem Selbstverwaltungsprinzip erwachsenen Staatsgebilde ist nun freilich keineswegs immer eine demokratische gewesen. So gut wie alle kommunal-dezentralisierten Gemeinwesen haben zeitweise auch aristokratische und monarchische Entwicklungen durchgemacht, nicht selten sogar in halbautoritärem Sinne. Das war insbesondere immer dann der Fall, wenn der Staat von den Volksmassen relativ wenige Pflichten auf finanziellem und militärischem Gebiete einverlangte und ihr Rechtsbewusstsein durch eine extrem-konservative Politik zufriedenstellte. Anders ausgedrückt: Weil die Aristokratie die Staats- und Selbstverwaltungsgeschäfte ehrenamtlich besorgte, erfreute sich das Volk einer ausgedehnten Steuerfreiheit — und es schätzte diese jeweils nur allzu leicht höher ein als die formelle Demokratie. Das gilt sowohl für das Altertum als auch für das Mittelalter wie für die Neuzeit.

Sehr bezeichnenderweise ist jedoch auch unter solchen aristokratischen und monarchischen Verfassungen, ist sogar zu Zeiten schlimmer sozialer Fehlentwicklungen das den Gesell-

schaftsstaaten anhaftende freiheitlich-volkstümliche Wesenselement jeweils nicht verloren gegangen. Stolz auf die Tradition, Achtung vor dem Gesetz, Hochhaltung der Rechtskontinuität: diese geistigen Klammern liessen das im Volke lebende Kollektivvertrauen weiterwirken, und damit hielt die ureuropäische Idee des Widerstandsrechtes in ihrer freiheitlich-konservativen Ausprägung fortwährend den ganzen Volkskörper einheitlich zusammen. Mit andern Worten: Auf dem Boden wehrhafter Gemeindefreiheit und damit des volkrechtlich-dezentralisierten Ordnungsprinzips bewahrten alle Monarchien und Aristokratien ständig eine gewisse Tendenz zur Demokratie, ruhten sie immer auf einem «demokratischen Lebensgrund» (Werner Näf).

Die von unten her aufgebauten, auf föderative Selbstverwaltung und Koordination gegründeten Nationalstaaten der Neuzeit haben im allgemeinen eine ruhige innenpolitische Entwicklung durchgemacht. Von einer langwierigen inneren Staatskrise wurden sie allesamt nur in jener Epoche befallen, als es galt, den modernen Staatsgedanken zu übernehmen, vom Rechtsstaate zum Wohlfahrtsstaate aufzusteigen. In den früheren Zeiten war das Recht nach allgemeiner Auffassung einseitig im Gewohnheitsrecht verwurzelt gewesen, und im Zeichen eines so schwach ausgebildeten, extrem-konservativen Staatsbegriffs hatten auch halbautoritäre Regierungsmethoden der freiheitlichen Gemeinschaftsethik kaum Abbruch tun können. Jetzt aber sah man sich zur Förderung der Landesverteidigung und der Volkswohlfahrt genötigt, zu einem intensiveren Staatsbetrieb überzugehen; d. h. man musste sich entschliessen, fortan am laufenden Bande neue Gesetze zu erlassen, also neues Recht zu setzen, und zwar nach möglichst planmässigen Gesichtspunkten. Der dadurch nötig werdende rasche Verfassungsumbau zwang zu einem gewissen Experimentieren und lockerte das konservative Gemeinschaftsempfinden vorübergehend auf. Das zeigen die seinerzeitigen, in gewisser Hinsicht wesensverwandten Wirren in England von 1625 bis 1689, in Schweden von 1718 bis 1809, in Hol-

land von 1747 bis 1815, in Amerika von 1764 bis 1790, in der Schweiz von 1798 bis 1848.

Bemerkenswerterweise blieb selbst nach diesen langwierigen Vertrauenskrisen überall der altererbte nationale Kompromissgeist Sieger. Und zwar war ihr Ergebnis, das wirkt aufschlussreich, gemeinhin das gleiche. Kam man nicht mehr darum herum, die Staatsgewalt zu einer rechtserzeugenden Zentrale zu erheben, so musste man sie doch unbedingt daran verhindern, darüber hinaus zu einer allmächtigen Maschine zu werden. Das war nur möglich, wenn es gelang, den Geist der Selbstverwaltung und der Koordination im neuen Staatsapparate lebendig zu erhalten und den Geist der Befehlsverwaltung und der Subordination nicht obenaufkommen zu lassen. So verlangte es die kommunale Gemeinschaftsethik; denn kollektive Gesetzestreue und kollektives Vertrauen konnten auch weiterhin nur im Rahmen des volkrechtlich-dezentralisierten Ordnungsprinzips ihre Lebenskraft bewahren.

Immer hatte, so sahen wir, in den kommunal-föderativen Volkskörpern eine sittliche Klammer als mächtigste staatsbildende und staatserhaltende Kraft gewirkt: das Vertrauen zum freien Gemeinschaftswillen. In früheren Zeiten war diese kollektive Vertrauensbereitschaft extrem-konservativ ausgerichtet gewesen, was ganz von selbst dazu beitrug, die lokalen Selbstverwaltungskörper vor Staatseingriffen zu schützen und ihre angestammten Privilegien zu erhalten. In Anbetracht eines so überstarken Konservativismus, eines so übermächtigen korporativ-privilegienmässigen Freiheitsbegriffes hatte man es damals noch nicht als nötig empfunden, die Massnahmen der Behörden der freien Kritik und Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterwerfen. Jetzt aber, im Zeitalter des neuen intensiven Staatsbetriebes, musste sich das Volk für die nunmehr fortwährend neu auferlegten Gesetze selber mitverantwortlich fühlen; denn anders liess sich das System einer lebendigen Gemeindefreiheit, liess sich die alte volkrechtlich-konservative Vertrauensbasis, liess sich das Bewusstsein der Rechtskontinuität unmöglich forterhalten.

In erster Linie nötigte die Neuformung der Staatsidee zu einer Neuformung der Freiheitsidee. Als Wohlfahrtsanstalt war der neue Staat seinem Wesen nach darauf angewiesen, zur Erfüllung seiner Aufgaben vor allem auf die Kräfte der Individuen zu greifen, d. h. alle Bürger unmittelbar mit neuen Pflichten zu belasten. Diese «Mobilisation des Individuums» bedeutete ihrem Wesen nach einen Einbruch in das starre Gefüge der lokalen Sonderrechte. Infolgedessen musste der alte korporativ-privilegienmässige Freiheitsbegriff logischerweise durch einen individualistisch-gleichheitsmässigen ersetzt werden. Jeder einzelne musste nunmehr in die Lage kommen, in den allgemeinen Staatsangelegenheiten frei und verantwortlich mitzusprechen; denn nur so konnte er im Zeitalter der modernen Staatsallmacht seinen angestammten Stolz auf die bestehende Ordnung bewahren, und nur so blieb er imstande, auch weiterhin auf die gleiche konservativ-legale Gesinnung seiner Mitbürger zu vertrauen. Zugleich sah sich das Individuum dank dieser Entwicklung von manchen Fesseln befreit, in die es bisher durch die Macht allzu engherziger Gemeinschaftstraditionen und Partikularinteressen geschlagen gewesen war (unten S. 187 f.).

Zu dieser Liberalisierung gesellte sich alsdann früher oder später stets auch die Demokratisierung. Je mehr die breiten Volksmassen lese- und schreibkundig wurden, je stärker sie an den staatsbürgerlichen Pflichten mittrugen, in desto höherem Masse musste man ihnen eine direkte Mitverantwortung anvertrauen — sei es mittels der repräsentativen, sei es (wie in der Schweiz) mittels der reinen Demokratie. War vorher im gewohnheitsrechtlich gebundenen schwachen Staate ein «Regierungsabsolutismus» erträglich gewesen, so rief der jetzt unentbehrlich gewordene «Staatsabsolutismus» kategorisch nach einem Maximum an volkstümlichen Regierungsformen. Kurz: Einzig eine freiheitliche Demokratie war imstande, eine starke, neues Recht schaffende Staatsgewalt aufzurichten und doch zugleich alle Volkskreise auch weiterhin durch eine sittliche Ordnungsklammer zusammenzuhalten:

durch das freie Bekenntnis zum bestehenden Gesetz — und damit zur Rechtsidee.

Man halte fest: Wenn sich die von unten her aufgebauten Nationalstaaten in der modernen Zeit liberalisierten und demokratisierten, so taten sie das auf Grund ihrer ureigenen Lebensbedürfnisse, auf Grund ihrer altangestammten Gemeinschaftsideale, auf Grund ihrer lebendigen Selbstverwaltungstraditionen. Wie falsch es ist, die neueingeführten Individualfreiheiten einseitig als Werk der Aufklärung, der «Ideen von 1789» zu betrachten, beweist die britische Habeas-Corpus-Akte; denn dieses Gesetz, das jeden Staatsbürger vor willkürlicher Verhaftung schützt, stammt bekanntlich aus dem Jahre 1678. — Was man tatsächlich vom Ausland übernahm, zur nationalen Selbstbehauptung übernehmen musste, das war primär eine gewaltige Verstärkung der Staatsgewalt. Und eben aus der Abwehr gegen die so mächtig werdende Staatsmaschinerie konnten die kommunal-föderativen Volkskörper fortan nicht mehr ohne rechtsstaatliche Verfassungsgarantien auskommen. Die Einheit des Kollektivgewissens, anders ausgedrückt: die überparteiliche Bereitschaft zur freien Mitverantwortung, konnte unter den neuen Verhältnissen nur fortbestehen bleiben, wenn auch weiterhin nicht Befehlen, sondern Überzeugen der normale Weg zu jedem Fortschritt blieb. Das alles zeigt: In dezentralisierten, auf das administrative Koordinationsprinzip gegründeten Staatsbildungen erscheint die heutige Demokratie, genau betrachtet, als organisches Erzeugnis des urtümlich im ganzen Volke lebenden Widerstandsrechtes und seiner freiheitlichen wie konservativen Wesenseigenschaften.

Mit der Verstärkung der zentralen Staatsgewalt war nun freilich, rein äusserlich beurteilt, stets eine starke Einschränkung der Gemeindefreiheit verbunden. Aber in Wirklichkeit wurden den Selbstverwaltungsverbänden doch nur solche Kompetenzen abgenommen, die nach Massgabe der modernen Zeitverhältnisse nicht mehr in ihren Rahmen passten. Ihre Selbstverantwortung bestand durchaus weiter — aus dem ein-

fachen Grunde, weil man instinktiv davor zurückschreckte, die Gemeindebehörden der direkten Befehlsgewalt vorgesetzter Regierungsstatthalter zu unterstellen (unten S. 105 ff.). In Ermangelung eines hierarchischen Befehlsapparates behielten die Lokal- und Regionalgewalten ganz automatisch umfassende Ermessens- und Verfügungsfreiheit; d. h. es blieb normalerweise ihre eigene Sache, die Vorschriften der Gesetze und zugehörigen Verordnungen auf jeden einzelnen konkreten Fall anzuwenden und sie mit den örtlichen Gegebenheiten in Einklang zu bringen (oben S. 61 f., 84 f.).

Wo ein Verwaltungssystem dergestalt in genossenschaftlich-föderativem Geiste aufgebaut ist, da muss jede von der Regierung ausgeübte Kontrolle geradezu den Hauptzweck verfolgen, die Gemeindebehörden zu möglichst umfassender Eigenverantwortung zu erziehen, sie dazu anzuhalten, die geltenden Gesetze von unten her mit Leben auszufüllen und dabei kraft eigener Einsicht fortwährend auf wichtigere Zusammenhänge Rücksicht zu nehmen als auf blosser engherziger Kirchturnteressen. Ein Einschreiten der Staatsgewalt mit machtmässigen Mitteln hat sich jeweils auf jene Fälle zu beschränken, in denen ein Versagen der lokalen Gewalten einwandfrei feststeht (so wie ja bei allen Erziehungsexperimenten vereinzelte Fehlschläge unvermeidlich sind). Überhaupt kann dort, wo eine hierarchische Befehlsverwaltung unbekannt ist, immer nur von einer beschränkten Staatskontrolle die Rede sein. Statt zur Regelung von Ermessensfragen befehlsmässige, sofort zu vollziehende Anweisungen erteilen zu können, sind die Staatsbehörden gezwungen, sich vor allem mit einem Veto-recht gegen rechts- und zweckwidrige Gemeindebeschlüsse oder etwa noch, wenn eine gütliche Einigung nicht zustande kommt, mit einem nachträglichen Entscheidungsrecht zu begnügen.

Bei solcher Ordnung der Dinge haben die Kommunalbehörden eine eigentliche Schlüsselstellung im staatlichen Verwaltungsaufbau inne. Einmal ist es ihre Hauptaufgabe, fortwährend nach bestem Wissen und Gewissen sowohl den all-

gemeinen Staatsinteressen als auch den lokalen Volksanschauungen sorgfältig Rechnung zu tragen, also Staat und Volk miteinander zu verbinden. Sodann zwingt dieser volksstaatliche Verwaltungsaufbau sie dazu, sich bei der Anwendung der Gesetze auf den einzelnen Fall weit weniger von oben als von unten her, d. h. von der Bevölkerung, von der lokalen öffentlichen Meinung, kontrollieren zu lassen. Damit fühlt sich die schwächere Gemeinschaft gegen unnötige Eingriffe der stärkeren von selbst aufs wirksamste geschützt und bleibt fortdauernd in die Lage gesetzt, ihre Einwohner zu gemeinsamer und alltäglicher Gesetzestreue, zu überparteilicher Verantwortungs- und Vertrauensbereitschaft sowie zum Glauben an die Geltung der Rechtsidee zu erziehen. Kurz: Die so gesicherte kommunale Ermessens- und Verfügungsfreiheit ermöglicht es jeweils, die aus der lokalen Selbstverwaltung fließenden sittlichen, diese wahrhaft gemeinschaftsbildenden Kräfte lebendig zu erhalten und sie dem Staatsganzen in fruchtbarster Weise dienstbar zu machen.

Im allgemeinen gibt es in den von unten her aufgebauten «Kollektivitätenstaaten» sogar in Kriegszeiten ganz unvergleichlich weniger «Zentralismus», als man dies in den von oben her aufgebauten «Kommandostaaten» im Frieden gewohnt war. Dafür zwei Beispiele aus der Schweiz. So äussert sich F. T. Wahlen, der Schöpfer unseres seit 1940 nötig gewordenen Anbauwerkes: «Es ist etwas Grundverschiedenes, ob die durch die Erfordernisse der Produktionslenkung sich stellenden Aufgaben dem einzelnen Betrieb durch den Bund oder den Kanton von oben herab diktiert werden — oder ob der Gemeinde eine gemeinsam zu bewältigende Aufgabe obliegt, die von den bäuerlichen Gemeindeangehörigen unter der Leitung von Vertrauensmännern autonom zu lösen ist. Innerhalb des Gemeindebereiches sind die Verhältnisse jedes einzelnen Produzenten den andern bekannt, und die Ausführung der dem einzelnen Betrieb gestellten Aufgabe wird durch die öffentliche Meinung überwacht. Die Heranziehung der Gemeinde zu verantwortlicher Mitarbeit öffnet ganz automatisch

den Weg zur genossenschaftlichen Bewältigung der gestellten Aufgaben.» — Und Arnold Muggli, der Chef unseres Rationierungswesens, stellt fest: «Ein ausländischer Delegationsführer sagte uns, dass in seinem Lande eine so weitgehende Differenzierung der Rationierung vollständig ausgeschlossen wäre, weil die Durchführungsinstanzen in den Gemeinden einer solchen Aufgabe materiell oder charakterlich nicht gewachsen wären. Unsern Erfolg verdanken wir vor allem dem lebendigen Bewusstsein für Verantwortung und Gemeinschaft in jeder schweizerischen Gemeinde.»

Gewiss ist in den Ländern der angelsächsischen und skandinavischen Welt, in Holland und der Schweiz seit einem Jahrhundert ebenfalls ein starker Bürokratisierungsprozess durchgedrungen, und auch hier wird das Beamtenverhältnis überall, wie das seinem inneren Wesen entspricht, in massgebender Weise durch das Subordinationsprinzip (unten S. 105) geregelt. Nur beherrscht dieses Subordinationsprinzip, und das wirkt entscheidend, eben doch nirgends in hierarchischer Weise den Staatsaufbau als Ganzes; d. h. die Beamtenkörper der Zentral-, Regional- und Kommunalinstanzen ruhen insofern unverbunden nebeneinander, als die «niederen» Stufen keiner direkten Dienst- und Disziplinargewalt der jeweils «höheren» Stufen unterworfen sind. Nicht zuletzt auch dann, wenn die Staatsgewalt zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben die Hilfe der Selbstverwaltungsbehörden benötigt und ihnen bestimmte Pflichten überträgt, handeln die Kommunalbeamten hier regelmässig als verantwortliche Organe der Gemeinde und nicht des Staates, also im Geiste der Koordination — ein Sachverhalt, der in allen an einen durchgebildeten, bis auf die Fundamente hinunterreichenden Verwaltungszentralismus gewohnten Ländern jederzeit beinahe als «anarchistisch» empfunden worden wäre! (Vgl. zum Ganzen neuerdings auch die Studie von Ernst Utzinger, «Die freie politische Gemeinde in der Schweiz und im Ausland», Zürich 1946.)

Tocqueville (oben S. 65) hob seinerzeit hervor, es gebe in den Gliedstaaten der Amerikanischen Union zwar eine stärkst

zentralisierte Staatsgewalt (centralisation gouvernementale), aber keine zentralisierte Staatsverwaltung (centralisation administrative). Das heisst, und es gilt dies auch für die kommunal-föderativen, von unten her aufgebauten Staatsbildungen Europas: Der «Zentralismus» verdankt hier sein Dasein und seine Wirkungsmöglichkeiten, statt einem in subordinierte Instanzen gegliederten Befehls- und Machtapparate, dem freien sittlichen Willen der Staatsbürger selbst (unten S. 111 f.). Was diese einst dazu antrieb, eine starke zentrale Staatsgewalt zu errichten und den überlebten Lokalpartikularismus zu überwinden, das war vorab ihre Einsicht; was sie dazu veranlasst, sich den geltenden Gesetzen verantwortungsfreudig zu unterwerfen, das ist vorab ihr Gewissen. Und eben aus dem Bestehen eines mächtigen Kollektivgewissens — der öffentlichen Meinung — fliesst jeweils ein so mächtiges Kollektivvertrauen, jene schöpferische Kraft, die imstande war, in der modernen Welt das scheinbar so paradoxe und tatsächlich so lebensrechte und segensreiche Postulat zu verwirklichen: Die freie und starke Gemeinde im freien und starken Staate!

Daraus folgt: Wo immer ein «ethischer Kollektivismus», eine «Angleichung der Gewissen» den Staat zusammenhält, da wird jede Gleichschaltung der Verwaltung, jede Übernahme des hierarchischen Befehlsprinzips und damit jede Entwicklung in Richtung des Totalstaates überflüssig und widersinnig. Es ist ja gerade die Schule der Dezentralisation, die Bürgerschule der kommunalen Selbstverwaltung, die zu einer überparteilichen Vertrauensbereitschaft erzieht — und damit zur unbedingten Anerkennung des demokratischen Mehrheitsprinzips. Denn nur aus tiefverwurzeltem Vertrauen zum Kommunalismus, d. h. zum freien Gemeinschaftswillen, vermag man es allgemein als selbstverständlich zu empfinden, eine Mehrheit habe auf den freien Willen einer Minderheit nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen — und eine Minderheit sei ihrerseits sittlich verpflichtet, sich aus freiem Willen dem freien Willen einer Volks- und Parlamentsmehrheit zu beugen.

«Es ist Unrecht, schwere Schädigung sowie Umsturz rechter Ordnung, das auf den grösseren und übergeordneten Verband zu übertragen, was von kleineren und niederen Gemeinschaften bewirkt und vollbracht werden kann.»

Papst Pius XI. (1931)

«Jede Bürokratie ist undemokratisch, nicht nur als Organisationsform, sondern auch dem ganzen in ihr herrschenden Geiste nach. Sie wehrt sich gegen das ihrer Ansicht nach unsachverständige Hineinregieren des von ihr regierten Volkes.»

Fritz Fleiner (1923)

III. Die Welt der Gemeindeunfreiheit

(Die von oben her aufgebauten, auf hierarchische Befehlsverwaltung und Subordination gegründeten Staatsapparate)

18. Feudalismus und Absolutismus

Die allermeisten Länder Europas sind seit dem frühen Mittelalter nie mehr zu Gebieten allgemeiner Gemeindefreiheit und Selbstverwaltung aufgestiegen. In den romanischen Ländern (Italien, Spanien-Portugal, Frankreich) reicht die dort massgebend gebliebene obrigkeitsstaatliche Tradition sogar bis in die römische Kaiserzeit zurück. Schon in den beiden ersten Jahrhunderten des Cäsarenreiches hatte die sich über die Provinzen hinweglagernde kaiserliche Bürokratie, von militärischem Geiste geleitet, ein System der Befehlsverwaltung zur Ausbildung gebracht; auf diesem Wege waren alle Stadtstaaten trotz anfänglich weitgespannter Autonomie in zunehmendem Grade in ein effektives Subordinationsverhältnis gezwungen worden (oben S. 45 f.). Unter der totalitären Militärdespotie, wie sie seit dem 3. Jahrhundert bestand, mündete sodann das hierarchische Prinzip des Befehlens und Gehorchens in freiheitszerstörende Willkürherrschaft aus.

Rostovtzeff (oben S. 47) sagt von den völlig entrechteten Untertanen des spätrömischen Reiches: «Praktisch genommen war einer der Sklave des andern, und alle waren Sklaven der Funktionäre der Geheimpolizei. So war in der Tat ein allgemeines Knechtum das Zeichen der Zeit... Unter dem Druck dieser Verhältnisse, auf deren Abstellung nicht mehr zu hoffen war, flüchteten die Leute aus ihren Wohnorten und zogen dem unerträglichen Leben in Städten und Dörfern ein Abenteuer- und Räuberleben in Wäldern und Sümpfen vor.» Die freiheitsgewohnten Westprovinzen des Römerreiches ertrugen eben den orientalischen Militärdespotismus nicht und verwandelten sich mehr und mehr in eine Art von riesigem «Maquis». Alles in allem erkennen wir: Die antike Kultur war auf dem Boden allgemeiner Gemeindefreiheit emporgewachsen und musste, nachdem der Militarismus und der ihm wesensverwandte Bürokratismus die alte kommunale Ethik zerstört hatten, zwangsläufig zugrunde gehen. Eine furchtbare Mahnung an unsere Gegenwart!

Die germanische Völkerwanderung machte zwar das Abendland zum zweiten Male zu einer Heimstätte lebenskräftigen Freiheitsstrebens (oben S. 50 ff.); aber das neu zur Geltung gebrachte Widerstandsrecht kam im ganzen Mittelalter fast durchwegs nur den privilegierten Ständen zugute: dem Adel, der Kirche, seit dem 11. Jahrhundert auch dem städtischen Bürgertum. Wenig Anteil daran hatten die zahlenmässig weit aus überwiegenderen Vertreter des werktätigen Volkes: nämlich die Bauern. Die Unfreiheit der Bauernkommunen blieb in den romanischen Ländern das ganze Mittelalter hindurch fortbestehen und dehnte sich darüber hinaus auch auf Deutschland und auf Osteuropa aus.

Was die freien Volksgemeinden anbelangt, wie sie sich auf deutschem Boden von der Urzeit her vorfanden, so sollte ihnen die Eingliederung in das herrschaftlich organisierte Frankenreich zum Verhängnis werden. Das fränkische Königreich war eben seinem Wesen nach nicht nur ein germanischer, sondern auch ein römischer Staat, und der germanische