

Adel, der im romanischen Westen kraft Militärgewalt herrschte, verschaffte von dort aus allmählich auch in seiner deutschen Urheimat dem Geist der Gewaltgläubigkeit und der Massenverachtung freie Bahn. So trat nunmehr an Stelle der freien Volksgemeinden fast überall auf dem Festland eine herrenrechtliche Ordnung — eine scharfe Trennung zwischen zwei Geburtsständen: einem ritterlichen Berufskriegertum und einem waffenunfähigen Bauerntum.

Im Zeitalter des Feudalismus (10. bis 12. Jahrhundert), da fast jedes Dorf zu einem herrschaftlichen Miniaturstaat geworden war, ermangelte zwar das Bauerntum trotz seiner Wehrlosigkeit keineswegs aller Selbstverwaltungsbefugnisse. Der adlige oder geistliche Feudalherr auf der einen Seite, die ihm untertänige Bauerngemeinde auf der andern Seite verwalteten nach Massgabe des Gewohnheitsrechtes eigene Kompetenzen; d. h. den Hoheitsansprüchen des Herrn standen rechtlich gleichwertige Freiheitsansprüche der Gemeinde gegenüber. In zahlreichen Dörfern blieb zum mindesten die Regelung der landwirtschaftlichen Angelegenheiten den Bauernschaften selber überlassen. Eine gewisse bäuerliche «Gemeindefreiheit» war also vorhanden — und doch keine «Gemeindefreiheit».

In Wirklichkeit besaßen die Bauerngemeinden der Feudalzeit immer nur solche Rechte, wie sie ihnen der Herr jeweils zu überlassen gut fand. Schon wegen ihrer Waffenlosigkeit konnten sie vom Widerstandsrecht, auf das sie theoretisch Anspruch hatten, keinen praktischen Gebrauch machen. Das offenbarte sich während des Spätmittelalters (13. bis 15. Jahrhundert) in nur allzu deutlicher Weise. Im Zusammenhang mit dem Wiederaufleben der Geldwirtschaft wussten es damals die Feudalherren jederzeit zu erreichen, die Abgaben der untertänigen Bauern nach Gutdünken zu steigern und zu diesem Zwecke vor allem auch ihre alten Selbstverwaltungsrechte zu schmälern. Zu allem hinzu liessen Adel und Bürger das Bauerntum gleichermassen ihre Missachtung spüren — und auf solcher geistespolitischer Basis konnte naturgemäss keinerlei freiheitliche Gemeinschaftsethik erwachsen.

Der die Feudalzeit kennzeichnende hierarchische Herrengeist ging in der Folge auch in die neuentstehenden Grossmonarchien über. Da die Geldwirtschaft seit dem 12. Jahrhundert in fortgesetztem Aufschwung begriffen war, so gewannen die städtebeherrschenden Könige und Fürsten immer stärker an Macht und konnten die kleineren Feudalherren allmählich wieder unter ihre Staatshoheit zwingen. Ganz im Gegensatz zum Hochmittelalter, das eine Zeit ungeheurer Machtauflockerung gewesen war, wurden nunmehr Spätmittelalter und Neuzeit zu Epochen ständig fortschreitender Machtzusammenballung.

Neben einer stehenden Armee entstand als zweites Hauptwerkzeug, um die neuen Grossmonarchien zusammenzuhalten, auch jetzt wiederum (wie einst im römischen Kaiserreich) ein bürokratischer Verwaltungsapparat. Die ihm angehörenden Beamten waren besoldet und frei versetzbar, mit autoritärer, sofort wirksam werdender Befehlsgewalt ausgestattet und wurden jeweils überall im Lande angestellt, nur nicht in jenem Amtsbezirk, aus dem sie stammten. Als ortsfremde Funktionäre sollten sie ganz und gar von der Zentralregierung abhängen, keinerlei Rückhalt an der Bevölkerung haben und daher auch nicht auf deren Vertrauen und Mitverantwortungsbereitschaft angewiesen sein. Infolgedessen regierte die grosstaatliche Beamtenhierarchie die untertänigen Volksmassen mit ähnlichen herrenrechtlich-autoritären, im Grunde militärischen Methoden, wie dies vorher die Feudalhierarchie getan hatte — und so lässt sich sagen: Die Keimzelle der neu entstehenden europäischen Militärmonarchien war die Feudalherrschaft, nicht die freie Gemeinde.

Ihre entscheidende Ausgestaltung fand die bürokratische Staatszentralisation im 17./18. Jahrhundert: im Zeitalter des Absolutismus. In Spanien und Frankreich war es das Nationalkönigtum, in Italien und Deutschland das Territorialfürstentum, in dessen Händen sich fortan eine theoretisch unbegrenzte Machtfülle zusammenballte. Damals verschwanden z. B. die meisten ständischen Landesversammlungen, in denen sich bis-

her das Widerstandsrecht von Adel, Kirche und Städten verkörpert hatte. Nur noch ein einziger Wille sollte fortan darüber entscheiden, ob zur Förderung des gemeinen Wohls oder der staatlichen Macht die Setzung neuen Rechtes erforderlich sei. Das heisst: Alle Staatswillensbildung hatte lediglich nach Massgabe des Befehls von oben her, nicht mehr nach Massgabe des Gewissens von unten her zu erfolgen.

Und doch trug der neue monarchische «Despotismus» bei weitem nicht so freiheitsfeindliche Züge wie einst der der spätrömischen Cäsaren. Nicht zuletzt sahen sich die Grossmächte wegen ihrer gegenseitigen Rivalität veranlasst, die herrenrechtliche Staatsordnung und das System der hierarchischen Befehlsverwaltung doch auch volkstümlich zu gestalten. Das schien schon deshalb ratsam, weil oft gerade die am freiheitlichsten organisierten Nationen ganz besonders schwerwiegende Machterfolge errangen. Selten sind die Grosstaaten durch einen Vorgang mächtiger beeindruckt worden als durch den Sieg, den die holländischen Freistädte, diese zwergstaatlichen Gebilde, dank ihrer wirtschaftlichen Überlegenheit über das weltbeherrschende Spanien davontrugen; begann man doch von da ab allerseits, Handel und Gewerbe von Staates wegen nachhaltig zu fördern. Und als dann gar das parlamentarisch regierte England zur Weltherrschaft emporstieg, da suchten die Festlandsmächte seit 1789 geradezu, ihre Machtstellung fortan auf dem Wege der «Liberalisierung» wirksamer zu verstärken.

Nun hatte jedoch der Absolutismus ausgerechnet eine Hauptgrundlage vernichtet, auf der sich eine gesunde Liberalisierung hätte aufbauen lassen: die frühere Gemeindefreiheit der Städte. Innerhalb der festländischen Fürstenstaaten fällt zwar der Untergang der Stadtfreiheit in recht verschiedene Zeiten: er beginnt in Italien schon vor 1300 und endigt, was die Reichsstädte Deutschlands anbelangt, erst um 1800. Aber zum mindesten für Frankreich und die deutschen Fürstentümer hat vorab der Absolutismus die letzte Entscheidung gebracht,

und seither verkörperten so gut wie überall Stadt und Land gleichermassen eine Welt der Gemeindeunfreiheit.

Das ist wiederum nicht so zu verstehen, wie wenn es im 17. und 18. Jahrhundert in den festländischen Monarchien keine städtische Selbstverwaltung mehr gegeben hätte. Aber die Gemeinden waren jetzt alle dem staatlichen Beamtenapparat unterstellt, seiner umfassenden Befehlsgewalt, seiner straffen Kontrolle und seinen beliebigen Eingriffen ausgesetzt und behielten an Befugnissen jeweils nur das, was ihnen die Regierung augenblicklich zu überlassen zweckmässig fand. Gewiss hat der absolute Fürstenstaat durch seine fortdauernden Eingriffe auch manchen Misstand im kommunalen Leben behoben; aber gerade dadurch gewöhnte er die Stadtbewohner daran, alles Heil einseitig von der Staatsautorität zu erwarten — statt wie bisher vom guten Willen und der allmählich reifenden Einsicht der eigenen Mitbürger. Und so empfand man fortan, statt Vertrauen zum freien Gemeinschaftswillen, vielfach auch im Bürgertum mehr Vertrauen zum freien Ermessen einer tatkräftigen und erfolgreichen Obrigkeit.

Als Ausgangserkenntnis für alles weitere ist festzuhalten: Die grossen Festlandsnationen sind seit der Römer- bzw. der Frankenzeit ununterbrochen aufs stärkste vom administrativen Befehls- und Subordinationsprinzip und damit vom Herrschaftsgeist durchtränkt geblieben. Die Massen des Bauerntums besaßen dort überhaupt nie wahre Gemeindefreiheit, und vom 14. bis zum 17. Jahrhundert ging auch dem Bürgertum die seinige fast durchwegs wieder verloren. Demgemäss vollzog sich auch die Bildung des modernen Staates in Italien, Spanien-Portugal, Frankreich, Deutschland, Oesterreich ganz einseitig von oben her. Damit wurden aber die einzelnen Volksschichten rein mechanisch, durch einen administrativen Befehls- und Machtapparat, zu nationaler Einheit zusammengefügt, und sie bekamen keine Gelegenheit, im übersichtlichen lokalen Raume gemeinsam und selbstverantwortlich für das Gedeihen des Staates zu sorgen und einander politisch zu vertrauen.

In seinem späteren Werke «L'Ancien régime et la révolution» (Paris 1855) sagt Tocqueville von den vom Absolutismus und seiner Beamtenhierarchie geprägten Menschen, sie seien «zu sehr geneigt, nur für ihre eigenen Angelegenheiten Sorge zu tragen, nur sich selbst in Betracht zu ziehen und sich in einen dumpfen Individualismus einzuengen, in welchem jedwede öffentliche Tugend erstickt. Der Despotismus, weit entfernt, wider diese Neigung anzukämpfen, macht sie vielmehr unwiderstehlich; denn er beraubt die Bürger allen gemeinsamen Strebens, aller wechselseitigen Beziehungen, aller Notwendigkeit gemeinsamer Beratung, aller Gelegenheit, gemeinschaftlich zu handeln. Sie waren bereits geneigt, sich abzusondern; er vereinsamt sie und mauert sie in das Privatleben ein — sie waren kalt gegeneinander; er lässt alle Wechselseitigkeit erstarren.»

Eine solche Entwicklung war geeignet, sich auch in Zukunft verhängnisvoll auszuwirken. Denn wo die Gesellschaft nicht durch die sittliche Klammer kollektiven Vertrauens zusammengehalten wird, da bleibt sie notwendig innerlich aufgespalten — und wie sollten da die einzelnen Volksgruppen von alters her trennenden Gefühle der Missachtung und des Ressentiments zur Eindämmung gelangen? Man hätte schwerwiegende Folgerungen ziehen müssen, um die zerrissenen Gemeinschaftsbande wieder neu zu knüpfen, eine kollektive Bereitschaft zur politischen Zusammenarbeit und Mitverantwortung zu erzeugen und dadurch die Gewissen zu einer überparteilichen Angleichung zu erziehen. Da man dies nicht tat, so wirkten die einst die Feudalzeit kennzeichnenden Standesgegensätze zwischen Adel, Bürgern und Bauern in abgewandelten und sich vervielfältigenden Formen weiter und gestalteten die grossen Festlandsnationen auch weiterhin, bis zur Gegenwart, zu einer äusserst spannungsgesättigten Welt.

19. Das grosse Versäumnis des Liberalismus

Die grossen Festlandsnationen haben an dem herrschaftlich-autoritären Staatsaufbau, den sie aus den Zeiten des Feudalismus und des Absolutismus ererbt hatten, auch im Zeitalter des Liberalismus unentwegt festgehalten (abgesehen von einem noch zu erörternden kurzfristigen Experiment in Frankreich während der Jahre 1789—1793). Während man auf den Gebieten des Verfassungs- und Wirtschaftslebens die Idee der Freiheit in möglicher Reinheit zu verwirklichen trachtete, wagte man an dem angestammten administrativen Autoritarismus nicht ernsthaft zu rütteln. Grundlage aller staatlichen Administration blieb andauernd der bürokratische Zentralismus, der alle Verwaltungsorgane bis zu den Gemeindebehörden hinunter in ein einheitliches Abhängigkeitssystem einspannte.

Dieses Abhängigkeitsverhältnis war streng hierarchisch organisiert, d. h. auf das Prinzip des Befehlens und Gehorchens gegründet. Das Wesen des zentralistischen Verwaltungsprinzips umschrieb Fritz Fleiner wie folgt («Beamtenstaat und Volksstaat», 1916): «Seinen vornehmsten Ausdruck findet das Beamtenverhältnis in der besonderen Treu- und Gehorsamspflicht, der Subordination, gegenüber den amtlichen Vorgesetzten. Aus der Subordination ergibt sich, dass der untergebene Beamte einen Dienstbefehl des Vorgesetzten nur auf die formelle Rechtmässigkeit zu prüfen befugt ist, und dass er, soweit seine Gehorsamspflicht reicht, gegen die rechtliche Verantwortlichkeit für die ihm befohlene Handlung gedeckt bleibt.» Und für die deutschen Verhältnisse, auf die Fleiner näher eintritt, fügt er hinzu: «Im Reich und in den Einzelstaaten ist das Beamtentum eine geschlossene, von der Spitze aus geleitete Organisation, ein weltlicher Klerus der Regierenden gegenüber den Regierten geworden.»

Seinem Wesen nach lebt in jedem auf Befehlsverwaltung und Subordination eingestellten, d. h. spezifisch bürokratischen Abhängigkeitssystem im Grunde ein militärisches Ele-

ment weiter. Es ist grundsätzlich so: Ehemalige Militärstaaten haben seinerzeit auch die zivile Verwaltung nach dem Prinzip des Befehlens und Gehorchens geformt — und im Zeitalter des Liberalismus ist daran praktisch nichts Entscheidendes geändert worden. Die geistespolitischen Wirkungen, die von diesem autoritären Verwaltungssystem ausgingen, mussten das ganze Staatsleben aufs tiefste beeinflussen. Es liegt in der Natur der Sache: Sind untere Verwaltungsorgane in einen militärähnlichen Befehlsapparat eingespannt und haben sie alle von oben her kommenden Anweisungen unwidersprochen sofort durchzuführen, so werden sie systematisch zu einer ganz bestimmten Geisteshaltung erzogen. Und zwar sind sie von vornherein gewohnt, alle Entscheidungen den vorgesetzten Instanzen zuzuschieben, schon um sich nachher nicht durch allfällige Gegenbefehle desavouiert zu sehen. Solche Verantwortungsscheu zieht aber nur allzu leicht die Gewöhnung an ständige Ausschaltung der eigenen Meinung, ja des eigenen Gewissens nach sich!

Direkt der Zentralregierung, vor allem dem Innenminister persönlich, waren in dem eben erörterten Sinne subordiniert: in jedem französischen Departement und jeder italienischen Provinz der Präfekt, in jeder spanischen Provinz der Gouverneur, in jeder preussischen Provinz der Oberpräsident (unter ihm wiederum in jedem Regierungsbezirk der Regierungspräsident und unter diesem in jedem Landkreis der Landrat), in jedem süddeutschen und österreichischen Amtsbezirk der Regierungspräsident, Kreisdirektor, Bezirkshauptmann usw. Alle diese Funktionäre konnten von der Zentralregierung jederzeit nach freiem Ermessen abberufen oder versetzt werden und waren schon deshalb gezwungen, den obrigkeitlichen Anordnungen und Wünschen aufs strengste nachzukommen.

Eine der allerwichtigsten Aufgaben, die die Präfekten, Gouverneure, Regierungspräsidenten usw. auszuüben hatten, bestand nun eben in der Beaufsichtigung der «Selbstverwaltungsverbände», in erster Linie der Gemeinden. Zu diesem Zwecke

stellte die Regierung ihren regionalen Statthaltern ortsfremde Bürobeamte zur Verfügung, die gewöhnlich nach einiger Zeit wieder in andere Provinzen versetzt wurden und deren Zahl in jedem Bezirk, je nach seiner Grösse, in die Dutzende oder gar in die Hunderte ging. Indem die Regionalbürokratie ihrerseits nach unten hin mit umfassender, sofort wirksam werdender Befehlsgewalt ausgestattet war, sahen sich die Gemeinden von seiten der «Staatsbehörden» einer peinlichst geführten Kontrolle ausgesetzt. Die staatliche Auftrags- und Aufsichtsverwaltung mischte sich fortgesetzt in alle wichtigeren Details ein und gewährte praktisch den Kommunalverbänden wenig Raum für eigene Initiative und eigene Verantwortung.

Gewiss: Eine Selbstverwaltungssphäre war den Kommunen im Zeitalter des Liberalismus gesetzlich zugestanden. Aber sie liess sich wegen des Übergewichtes der staatlichen Befehlsverwaltung nicht so leicht mit einem lebendigen Inhalt ausfüllen. Vor allem wurde der «Selbstverwaltung» immer nur ein Teil der von den Gemeinden zu erledigenden Geschäfte zugewiesen. Wichtige Geschäftskreise, so meist das ganze Polizei- und Schulwesen, galten andauernd als Zweige der staatlichen «Auftragsverwaltung» — und für diesen «übertragenen» Wirkungskreis bestand das Subordinationsverhältnis der Gemeinden in vollem Umfange weiter. Unter diesen Umständen erfüllte die kommunale «Selbstverwaltung» im wesentlichen die Funktion, die Bürokratie von der Erledigung der weniger wichtigen Aufgaben zu entlasten und ihr dadurch zu ermöglichen, sich um so gründlicher mit den praktisch bedeutungsvolleren Geschäften zu befassen. Man ersieht daraus: Die Befehlsverwaltung blieb innerhalb der liberalisierten Obrigkeitsstaaten nach wie vor das beherrschende, das eigentlich schöpferische Element, und was man «Selbstverwaltung» nannte, das spielte im Grunde nur eine subsidiäre Rolle und verkörperte, weil aus ganz anderer Wurzel entstanden als in der Welt der Gemeindefreiheit, mehr ein formal-juristisches als ein geistig-sittliches, ein gemeinschaftsbildendes Prinzip.

Dazu kommt ein Weiteres. Wie die lebendige Praxis zeigt, gibt es eine Überfülle an Geschäften, die das Staats- und das Gemeindeinteresse gemeinsam berühren. Mag das Gesetz noch so eingehend formuliert sein, so reicht es jeweils nicht aus, um eine genaue und eindeutige Abgrenzung zwischen dem «übertragenen» und dem «selbständigen» Wirkungskreis der Gemeindebehörden, zwischen den Bereichen der «Auftragsverwaltung» und der «Selbstverwaltung» zu gewährleisten. Das Leben ist immer komplizierter als die Gesetze — und deshalb handelt es sich, von den konkreten Einzelfällen aus betrachtet, bei allen diesen Abgrenzungen in Wirklichkeit weitgehend um Ermessensfragen. Während in England, Amerika, der Schweiz usw. die Kommunen in sämtlichen Angelegenheiten, also auch im «übertragenen» Wirkungskreis, umfassende Ermessens- und Verfügungsfreiheit besitzen (oben S. 61 f., 84 f., 93 ff.), war es in den liberalisierten Obrigkeitsstaaten immer umgekehrt. Dort blieb auf Grund des administrativen Subordinationsprinzips in allen irgendwie umstrittenen Fällen grundsätzlich das freie Ermessen der Bezirksbürokratie massgebend; d. h. sie war ausdrücklich ermächtigt, die Staatsinteressen gegenüber den Gemeinden auf dem Befehlswege zu wahren und dabei in allen Details nach Gründen der «Zweckmässigkeit» zu entscheiden.

Bürokratische Befehlsgewalt in der Überfülle der gesetzlichen Zweifelsfälle und wichtigeren Ermessensfragen muss in besonders hohem Grade dazu beitragen, alle «Selbstverwaltung» zu einem rein formalen Prinzip zu reduzieren. Denn die Ermessensfreiheit ist das Kernstück aller administrativen Eigenverantwortung. Je nachdem die oberen oder die unteren Verwaltungsinstanzen darüber zu entscheiden haben, ob der konkrete Einzelfall gemäss dieser oder jener Gesetzesbestimmung zu entscheiden sei, fliesst alle Ermessensfreiheit und damit alle eigentliche Verantwortung aus autoritärer oder aus autonomer Quelle. Wie übermächtig das autoritäre Verwaltungssystem in den liberalisierten Obrigkeitsstaaten vorherrschte, z. B. im Deutschland der Weimarer Republik, zeigt

ein Blick auf die damals in Geltung stehende preussische Landgemeindeordnung. Sie bestimmte: Wenn nach Auffassung einer Gemeinde «eine erteilte Anweisung das bestehende Recht verletzt» oder «willkürliche Handhabung» des staatlichen Aufsichtsrechtes vorliege, so dürfe zwar bei den höheren Verwaltungsinstanzen Klage erhoben werden — aber: «Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.» Es galt also in der gesamten Verwaltungshierarchie der militärische Grundsatz: Befehl ist Befehl; d. h. jede angeordnete Weisung war sogar dann, wenn sie den Bereich der Gesetzeswidrigkeit streifte, ja auf reiner Willkür beruhte, sofort zu vollziehen und konnte immer erst nachträglich angefochten werden.

Weil in einen militärähnlichen Befehlsapparat eingespannt, weil umfassender Ermessens- und Verfügungsfreiheit entbehrend, ermangelten die Gemeindebehörden notwendig eines lebendigen Eigenwillens. Als die untersten Instanzen der Verwaltungshierarchie wurden auch sie dazu erzogen, die eigene Verantwortung zu scheuen und die eigene Meinung, ja das eigene Gewissen in bedenklichem Ausmasse auszuschalten. Angesichts ihrer totalen Subordination in den so umfangreichen «Auftragsangelegenheiten» konnten sie sich geistig nicht so leicht dahin umstellen, auf dem Gebiete der «Selbstverwaltungsangelegenheiten» kraft eigener Verantwortung zu handeln — selbst dann nicht, wenn sie gesetzlich dazu befugt waren. Vielmehr pflegten die Kommunen regelmässig in allen wichtigeren Geschäften, selbst bei der Aufstellung des Budgets (vgl. unten S. 131), eine detaillierte Anweisung der Bezirksbürokratie einzuholen und selbst blossen «Ratschlägen» von deren Seite von vornherein bindende Kraft einzuräumen. Den Staatsbehörden andererseits mangelte es nie an Gelegenheit, die ihnen in der Überfülle der gesetzlichen Zweifelsfälle und wichtigeren Ermessensfragen zustehende Befehlsgewalt dazu auszunützen, um jede kommunale Eigenverantwortung illusorisch zu machen.

Unter diesen Umständen hatte es nicht allzuviel zu bedeuten, dass die Kommunalbehörden das Recht besaßen, gegen

Übergriffe der Bürokratie an die staatlichen Verwaltungsgerichte zu rekurrieren. Bis zum Gerichtsentcheid blieb die angeordnete Massnahme, gemäss dem militärischen Grundsatz: Befehl ist Befehl, ohnehin in Kraft; d. h. weder in Frankreich, Italien, Spanien, noch in Preussen, Süddeutschland, Oesterreich usw. kam dem Rekurs aufschiebende Wirkung zu. Praktisch ergab sich daraus: Die anbefohlenen Verwaltungsakte liessen sich, weil bereits vollzogen, nachher meist gar nicht mehr rückgängig machen — und so war es für die Gemeinden ratsamer, sich in allen Dingen den Anweisungen der Aufsichtsbehörden zu fügen und ohne ihren «Ratschlag» überhaupt keinen Schritt von Wichtigkeit zu tun. Kurz: Fast bei allen Massnahmen stiessen die Kommunalbehörden «auf die übergeordnete Macht bürokratischer Obrigkeit, die zu genehmigen, zu bestätigen, zu entscheiden, in Wahrheit zu leiten hat» (Hugo Preuss, unten S. 128). So war die Gemeinde tatsächlich nur die unterste Instanz eines autoritären Verwaltungsapparates, nur eine Scheingemeinde, und erschien ihren Einwohnern immer weit mehr als Instrument des Staatswillens denn als eigene Bürgersache.

Vergleichen wir diese Zustände mit denen der von unten her aufgebauten Nationalstaaten, so wird ein fundamentaler Unterschied augenfällig. Was in England, Amerika, der Schweiz usw. an zentralistischer Apparatur erwuchs, am stärksten zur Zeit der Kriegswirtschaft, das blieb auf ganz bestimmte Funktionen eingeschränkt und besitzt die Form einer blossen Dachorganisation. Wohl gibt es auch hier viel staatliche Auftragsverwaltung; aber ihre Ausübung gemäss den gesetzlichen Vorschriften und zugehörigen Verordnungen wird von den regionalen und kommunalen Behörden kraft eigener Verantwortung und Ermessensfreiheit besorgt. Sogar die Kontrolle liegt, zum mindesten in erster Instanz, in der Hand autonomer, von unten her gewählter Aufsichtsorgane, und die «Zweckaufsicht» des Staates beschränkt sich im allgemeinen auf die Geltendmachung eines Veto- oder eines nachträglichen Entscheidungsrechtes (oben S. 93 ff.). Weder die Behörden der englischen

Grafschaften noch die der amerikanischen Gliedstaaten noch die der schweizerischen Kantone sind der Nationalregierung direkt subordiniert (oder gar nach deren Belieben absetzbar!), und ihre wie der Gemeinden Einordnung ins Ganze vollzieht sich auf Grund eigener Einsicht und eigenen Vertrauens, also auf Grund freier Selbstdisziplin. Das ist wahre, von unten her aufgebaute Selbstverwaltung.

Aus all dem ergeben sich schwerwiegende terminologische Erkenntnisse. Das gilt in erster Linie für den Begriff «Zentralismus». Wir erkennen jetzt: «Zentralismus» und «Zentralismus» sind zwei grundverschiedene Dinge, je nachdem in einem Staatswesen das Prinzip der Selbstverwaltung oder das der Befehlsverwaltung dominiert, d. h. je nachdem die «Selbstverwaltungskörper» umfassende Ermessens- und Verfügungsfreiheit besitzen oder nicht besitzen. — Wo man gemäss der Formulierung Tocquevilles (oben S. 96) lediglich eine «centralisation gouvernementale» kennt, d. h. wo für die Gemeindebehörden eine direkte Gehorsamspflicht nur gegenüber dem Gesetz besteht, nicht gegenüber Regierungsstatthaltern als amtlichen Vorgesetzten, da entspringt aller Zentralismus im tiefsten Grunde unmittelbar dem Koordinationsprinzip. So wie innerhalb einer jeden freien Gemeinde die einzelnen Individuen und Interessengruppen sich freiwillig, kraft ihres Gewissensentscheides, ins Ganze einordnen, so können auch wiederum zahlreiche freie Gemeinden zu nationalen Staatskörpern vereinigt sein und diesen lebenswichtige Aufgaben überbinden, die sich im kleinen Kreise nicht befriedigend lösen lassen. Die Zentralisation ist hier, wenigstens im Prinzip, immer nur die Dienerin der Dezentralisation und hat deren Schwächen auszugleichen. — Ganz anders liegen die Dinge dort, wo sich eine wirkliche «centralisation administrative» vorfindet. Denn wo immer Regierung und Bezirksbürokratie die Lokalbehörden beherrschen, wo immer sie ihnen in gesetzlichen Zweifelsfällen und blossen Ermessensfragen bindende, sofort zu vollziehende Befehle ausgeben können, da hält nicht der Verantwortungswille von unten her den

Staatskörper zusammen, sondern lediglich der Machtwille von oben her.

Der gleiche Doppelsinn wie dem Begriffe «Zentralismus» ist folgerichtigerweise auch den Begriffen «Dezentralisation» und «Selbstverwaltung» eigen. Unter der Vorherrschaft der Beamtenhierarchie, der Befehlsverwaltung und des Subordinationsprinzips gibt es immer nur eine beschränkte Art von Selbstverwaltung, die man «administrative Dezentralisation» oder «Dekonzentration» nennt — im Unterschied zu der in der Welt der Gemeindefreiheit bestehenden «unabhängigen Dezentralisation» (vgl. die Schriften von Hans Peters, z. B. «Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen», Berlin 1926; «Zentralisation und Dezentralisation», Berlin 1928). Mit blosser «administrativer Dezentralisation» wird der herrschaftlich-obrigkeitliche Staatsaufbau immer nur der Form nach einer Einschränkung unterworfen, keineswegs aber dem Geiste nach. Denn wo immer «dezentralisierte» Stellen in der Überfülle der gesetzlichen Zweifelsfälle und wichtigeren Ermessensfragen bürokratischer Befehlsgewalt unterworfen bleiben, da läuft das Ergebnis auf folgendes hinaus: «Eingriffe der höheren Behörden in die Tätigkeit der nachgeordneten und umgekehrt Rückfragen von unten nach oben sind an der Tagesordnung. Daraus erklärt sich die problematische Lage aller solcher Institutionen, die der Sicherung der unabhängigen Dezentralisation dienen» (Peters).

So hat denn der Begriff der «Selbstverwaltung» innerhalb eines autoritären, von oben her aufgebauten Staatsapparates einen ganz besonderen Inhalt. Im Grunde genommen dient hier alle «Dezentralisation» lediglich als Werkzeug zur Stärkung des Zentralismus — mit dem Zwecke, den Staat von Bagatellsachen zu entlasten. Dementsprechend läuft ihre Funktion darauf hinaus, in den untersten Rängen des Verwaltungssystems angesehene Ortsinsassen mitregieren zu lassen und sie gerade auch dann, wenn sie vom Volke gewählt werden oder bloss als «Ehrenbeamte» gelten, mit bürokratischer Autoritätsgläubigkeit, Subordinationsgesinnung und Ver-

antwortungsscheu zu durchtränken. Gemäss solcher herrschaftlicher Verwaltungspraxis suchte in Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien, Spanien usw. auch das «liberale» Regiment die Staatsbürger fortwährend zum Befehlen und Gehorchen zu erziehen, statt zur Selbstverantwortung und zum Kollektivvertrauen. — Für alle diese Länder gilt, was Werner Näf («Staat und Staatsgedanke», Bern 1935) von Frankreich sagte: «Auch heute erscheint freilich die Volksmässigkeit dieser parlamentarischen Republik dadurch eingeschränkt, dass sie mit ausgesprochener bürokratischer Zentralisation zusammengeht, dass sie das Erbe des absolutistischen Jahrhunderts übernommen hat. Diese typisch westeuropäische Demokratie spricht sich mehr im Formalen aus, während Verwaltung und politischer Alltag autoritär geblieben sind.»

Ja — mit dem einstigen Absolutismus verglichen, hat der festländische Liberalismus die Macht des Staatsapparates, und im Zusammenhang damit die Staatsgläubigkeit des Volkes, sogar ins Ungemessene ausweiten helfen. Das ergab sich schon aus der gewaltigen Vermehrung der Staatsaufgaben, der ständigen Ausdehnung der sozialen Gesetzgebung und sodann eben dadurch, dass so viele vom Volke gewählte Kommunalpolitiker in die administrative Befehlshierarchie eingespannt wurden. Weil ortsfremder Befehlsgewalt aufs intensivste unterstellt und umfassender Ermessensfreiheit entbehrend, blieb es den Kommunen untersagt, sich zu wirklichen Vertrauensgemeinschaften freier Menschen zu entwickeln — und damit fehlte den liberal-demokratischen Einrichtungen der sittliche Unterbau. Es ist nun einmal so: Geht in der Überfülle der gesetzlichen Zweifelsfälle und wichtigeren Ermessensfragen das Recht der stärkeren Gemeinschaft dem Recht der schwächeren Gemeinschaften grundsätzlich immer voran, wie könnte ein Volk es sich dann abgewöhnen, mehr an die Geltung der Machsidee als der Rechtsidee zu glauben? Kurz: Unter allen so vielgepriesenen Freiheitsrechten war gerade das entscheidende, die andern Rechte erst voll lebensfähig machende vergessen worden: die Gemeindefreiheit (unten S. 149 ff.).

Verschiedene Umstände haben zusammengewirkt, um diese für die liberale Demokratie so verhängnisvolle Entwicklung möglich zu machen. Die Macht der Gewohnheit, das allzu formalistische Denken, das Bedürfnis nach einer autoritären Ordnungsklammer, die Freude am Befehlenskönnen, das Misstrauen gegenüber den Volksmassen: all das stand der Aufgabe im Wege, das eigentliche Problem zu erkennen. Vor allem war man der Meinung, nur ein hierarchisch aufgebauter Verwaltungsapparat sei imstande, die auseinanderstrebenden parteipolitischen oder landschaftlichen Sonderinteressen in Schranken zu halten. Der heisse Parteienkampf, wie er in den zentralistischen Staatsbildungen dauernd üblich war, schien solchen Auffassungen nur allzu recht zu geben, und man wagte kaum zu hoffen, es könne vielleicht eine wahrhafte und gründliche Dezentralisation die Parteigegensätze mildern helfen. Ja noch mehr: die herrschaftliche Staatsvorstellung legte es nur allzu nahe, die Beibehaltung der zentralistischen Befehlsverwaltung gerade auch im Namen des «demokratischen» Prinzips zu rechtfertigen!

Es sei in diesem Zusammenhang etwa auf die Erwägungen des führenden Staatsrechtslehrers Hans Kelsen («Vom Wesen und Wert der Demokratie», Tübingen 1929) verwiesen: «Die Gesetzmässigkeit der Vollziehung — und das bedeutet bei demokratischer Gesetzgebung: der Volkswille, und sohin: die Demokratie selbst — wird in der Mittel- und Unterinstanz zweifellos besser als durch Selbstverwaltungskörper durch von der Zentralstelle ernannte und ihr verantwortliche Einzelorgane, d. h. also: durch eine autokratische Organisation dieses Teiles der Staatswillensbildung gewahrt.» Einem andern grossen Juristen wie Maurice Hauriou («Précis de droit administratif et de droit public», Paris 1933) imponierte darüber hinaus der klare, logische Aufbau des französischen Verwaltungsrechtes, obgleich er zugestand, es seien darin auch Gefahren für die politische Freiheit enthalten. Und sogar Benedetto Croce neigte noch 1927 in seiner Geschichte Italiens dahin, Zentralismus und Bürokratie geradezu grundsätzlich

gegen Kritik in Schutz zu nehmen, und er hat sich auch sonst mehrfach absprechend über die «Munizipalisten» geäussert.

Ganz naturgemäss war man infolge stärkster obrigkeitsstaatlicher Traditionen auch in Preussen-Deutschland immer darauf eingestellt, die Gemeinden vor allem als Werkzeuge der Regierungsgewalt zu betrachten. «Die Erfahrung zeigt, dass kein Staat ohne gemeindliche Korporationen und Organe bestehen und seine Aufgaben erfüllen kann... Die Tätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände bildet also eine organische Ergänzung der vom Staate unmittelbar übernommenen Aufgaben» (K. Th. von Eheberg im «Handwörterbuch der Staatswissenschaften», 1927). — «Von einer auf der angeblichen Eigenschaft als selbständigem Organismus bestehenden originären Natur der Kommunen kann für das preussisch-deutsche Recht ebensowenig wie von einem ‚pouvoir municipal‘ die Rede sein... Die Selbstverwaltungsfähigkeit an sich, das ist die Verwaltungsfreiheit in den eigenen Angelegenheiten der Landgemeinden, ist ein Geschenk des Staates» (Stier-Somlo im «Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preussen», 1919). — Bei solcher Betrachtung der Dinge ist es auch gar nicht mehr so verwunderlich, wenn Franz Steinbach («Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland», Bonn 1932) folgerte, es habe die mittelalterliche Stadtfreiheit kraft «massloser Erteilung von Privilegien» einen «übersteigerten Aufstieg» erlebt und sei also im Grunde eine — Entartungserscheinung gewesen!

20. Frankreich als liberalisierter Obrigkeitsstaat (1789—1940)

Eine tiefe Tragik waltet über der Geschichte des modernen Frankreichs, insbesondere auch der Dritten Republik. Kein Volk der Welt hat so leidenschaftlich um eine freiheitliche Verfassung gerungen wie das französische; kein anderes Volk hat in seinen Freiheitskämpfen der Welt so unvergängliches

Ideengut vermittelt. Als Frucht dieses machtvollen Freiheitsstrebens ist vor allem die Garantie der persönlichen Grundrechte zu nennen, die von 1875 bis 1940 in vorbildlicher Weise geschützt waren — nicht zuletzt auch vor behördlichen Übergriffen. Und doch gelang es nicht, den Geist der Autoritätsgläubigkeit, der Subordination und der Verantwortungsscheu in seinen Wurzeln zu vernichten; denn das freiheitliche Staatsdenken der Franzosen bezog sich immer nur auf das Verfassungsdenken, nicht auf das unvergleichlich wichtigere Verwaltungsdenken.

Bekanntlich hatte in Frankreich bereits der monarchische Absolutismus des 17./18. Jahrhunderts eine äusserst starke Zentralisation aller Staatsverwaltung aufgerichtet, und zwar hielten damals die königlichen Intendanten mit ihren Unterbeamten das ganze lokale Leben unter straffer Kontrolle. — In jähem Gegensatz zu dieser herrschaftlichen Ordnung des Ancien Régime suchte hierauf die grosse Revolution von 1789 ein wahrhaftes Selbstverwaltungssystem aufzurichten. Gestützt auf die kleinstaatlichen Ideale Rousseaus, siegte in den ersten Revolutionsjahren die Auffassung, es sei der Staatsgewalt eine von ihr wesensverschiedene und daher unabhängige Gemeindegewalt gegenüberzustellen. Demgemäss liess man in den 40 000 Gemeinden sämtliche Beamten durch die Einwohner selber wählen und hob alle befehlsmässigen Kontrollbefugnisse der Zentralbehörden auf. Ebenso duldete man in den höheren Verwaltungskreisen, vor allem den Departementen, keine mit Befehlsgewalt ausgestatteten Organe der Zentralregierung und brachte auch hier die Selbstverwaltungsidee zur reinen Verwirklichung. — Es war ein grossartiger Versuch, Frankreich in ein von unten her aufgebautes Gemeinwesen umzubilden, die angestammte Beamtenhierarchie abzuschaffen, also ein Land der Gemeindeunfreiheit in ein solches der Gemeindefreiheit zu verwandeln. Wäre der Versuch gelungen, so hätten auch die gleichzeitig eingeführten individuellen Freiheiten, die «Menschenrechte», sich im Laufe der Zeit festigen und voll bewähren können.

Allein: Das Experiment der Dezentralisation, zu dem man 1789 schritt, scheiterte vollkommen. Der sozialistische Historiker Albert Mathiez sagt in seinem Werke über die Französische Revolution (1921): «In den Vereinigten Staaten zeitigten die gleichen Einrichtungen die besten Resultate, weil sie von einer seit langem in der Selbstverwaltung wohlverfahrenen Bevölkerung in freiheitlichem Geiste geführt wurden. Frankreich aber war ein altes monarchisches Land, seit Jahrhunderten daran gewöhnt, alles von der Obrigkeit zu erwarten, und das plötzlich in eine neue Form gestürzt worden war. In Amerika wurde die Demokratie nicht angefochten. Das Volk dort verdiente, dass man ihm Vertrauen schenkte und die Sorge um sein Schicksal in seine eigenen Hände legte. In Frankreich verstand ein grosser Teil der Bevölkerung nichts von den neuen Einrichtungen oder wollte nicht verstehen. Sie bediente sich der ihr zugestandenen Freiheiten nur, um sie unwirksam zu machen. Sie wollte ihre alten Ketten wieder haben. So kam es, dass die eingeleitete Dezentralisierung die neue Ordnung erschütterte und zum Umsturz bringen musste, statt sie zu befestigen. Eben die Volkssouveränität drohte die Wiederkehr des Ancien Régime herbeizuführen, dadurch, dass sie überall, wo sie nur konnte, die Autorität des Gesetzes untergrub.»

An und für sich war man natürlich 1789 auf dem richtigen Wege gewesen. Nur hatte man, und das wirkte sich so unglücklich aus, die Dezentralisation in allzu überstürzter und allzu schematischer Weise durchgeführt. Vor allem war man dazu geschritten, das Eigenbewusstsein der Provinzen und ihre Sonderfreiheiten radikal auszutilgen, statt daran anzuknüpfen und organisch weiterzubauen — und so wurde in Wirklichkeit, wie der englische Staatsdenker Edmund Burke schon 1790 voraussagte, mit der Einebnung aller regionalen Sonderrechte einfach der staatliche Herrschafts- und Machtgedanke in unerhörtem Ausmasse übersteigert. Darüber hinaus versetzte man das Land in der rationalistischen, lebensfremden Hoffnung, neue Einrichtungen würden sofort eine neue

Gesinnung schaffen, in den Zustand einer eigentlichen Verwaltungsanarchie. Bald klagte man allgemein darüber, die Revolution habe Frankreich in 40 000 Republiken aufgelöst.

Der Wille, dieses innere Chaos zu überwinden, hat 1792 bekanntlich sehr massgebend zur Kriegserklärung an Oesterreich beigetragen. Das beweisen u. a. die Worte, mit denen der Girondist Isnard die Kriegserklärung forderte: «Der Augenblick, da das Volk sich für die Fahne des Sieges entflammt, ist auch der Augenblick, in dem man alle Sonderinteressen vergisst.» — Und eben in der Kriegszeit wurde es alsbald offenbar, wie sehr in einem innerlich zerrissenen, nie zum Kollektivvertrauen erzogenen Volke die allzu jäh erfolgte Dezentralisation Schaden stiftete. Immer wieder sagten zahlreiche Selbstverwaltungsbehörden der Zentralregierung den Gehorsam auf oder traten sogar mit den ausländischen Landesfeinden in Verbindung. Seither galt der «Föderalismus», wie man in Frankreich alle wahrhaften Selbstverwaltungsbestrebungen nennt, als eine nationale Gefahr — und diese Auffassung ist bis heute vorherrschend geblieben.

Für das Wiederaufleben des Zentralismus wurde zunächst einmal die Schreckenszeit von 1793/94 entscheidend. Damals entsandte die Revolutionsregierung, diese «Erstform einer totalitären Einparteiendiktatur», in alle Departemente Kommissare; sie waren mit allmächtiger Gewalt ausgerüstet und hatten diese vorab dazu anzuwenden, um die Selbstverwaltungsbehörden von allen Gegnern der herrschenden «Bergpartei» zu «säubern». Wie A. Aulard nachwies, wurden die Kommissare vielfach als Retter begrüsst. Ein Grossteil des Volkes «sah in diesen Dienern der Zentralgewalt Verteidiger gegen die Übergriffe der Revolutionskomitees und der verschiedenen örtlichen Tyrannen... Die Zentralisierung erfolgte in den Seelen, bevor sie in den Amtsstuben und in der Verwaltung zutage trat.»

Nach dem Ende der Schreckenszeit haben jeweils auch die nachfolgenden Regierungen an der einmal begonnenen Säuberungspraxis festgehalten, bis zum Untergang der Ersten Repu-

blik im Jahre 1799. Und jetzt, unter der Militärdiktatur Napoleon Bonapartes, erhielt Frankreich jenes System einer straff organisierten Beamtenhierarchie, jene scharf zentralistisch-bürokratische Verwaltungsordnung, die ihm bis zur Gegenwart anhaften blieb. Seit 1800 amtet in jedem französischen Departement als Untergebener der Zentralregierung ein mit umfassender persönlicher Befehlsgewalt ausgestatteter Präfekt; ihm ist in jedem Dorfe wieder ein Maire subordiniert. So viele Staatsumwälzungen auch im 19. Jahrhundert stattfanden — am Grundaufbau der napoleonischen Verwaltungsordnung mit ihren blossen Scheingemeinden sollte sich fortan nichts Entscheidendes mehr ändern (vgl. oben S. 105 ff.).

Über die Befugnisse des Präfekten führte Gaston Jèze vor einigen Jahrzehnten aus («Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik», Leipzig 1913): «Der Präfekt sorgt für die Ausführung der Regierungsbefehle im Departement, für die Veröffentlichung und Ausführung der Gesetze und Verordnungen. Er verleiht den direkten Steuerlisten Vollzugskraft, er leitet das Verfahren der Enteignung zu gemeinnützigen Zwecken, er schliesst Verträge im Namen des Staates und vertritt den Staat im Gerichtsverfahren vor allen Gerichten des Departements. Er hat eine Menge von Staatsbeamten zu ernennen (Lehrer in den öffentlichen Primarschulen, Briefträger usw.). Er erhebt die Kompetenzereden, die zu Kompetenzkonflikten führen, er übt Verwaltungsaufsicht aus, insbesondere über die Gemeinden und über die öffentlichen Anstalten, er ist mit der Polizei in dem Departement betraut (er erlässt die Polizeiverordnungen und gibt individuelle Polizeibefehle). — Das sind die wichtigsten seiner gesetzlichen Kompetenzen. Ausserdem hat er zwei Kompetenzen, von denen die Gesetze nicht reden, die aber in Wirklichkeit die grösste Bedeutung haben. Der Präfekt beaufsichtigt die Beamten vom politischen Gesichtspunkt aus und setzt alle seine Sorge darein, dass die Wähler zugunsten der Kandidaten, die Anhänger der jeweiligen Regierung sind, stimmen.»

Nun hat gewiss die Dritte Republik, formell betrachtet, in den Departementen und in den Gemeinden gewählte Volksvertretungen geschaffen. Aber in der Praxis hatte dies infolge des Festhaltens am administrativen Befehls- und Subordinationsprinzip nicht allzuviel zu bedeuten (oben S. 107 ff.). Seit 1871 wurde in jedem Departement durch Volkswahl ein Generalrat bestellt; doch blieben nicht nur seine Befugnisse sehr eng gefasst, sondern er musste die Vollziehung der gefassten Beschlüsse gänzlich dem Präfekten anheimstellen. — Was die Gemeinden anbelangt, so waren sie seit 1884 berechtigt, einen Munizipalrat zu wählen und durch dieses Ortsparlament den Maire ernennen zu lassen. Auch hier blieb es jedoch dauernd Sache der Präfekturbüros, alle Beschlüsse von einiger Bedeutung ausdrücklich zu genehmigen, so vor allem sämtliche Finanzangelegenheiten. Da der Präfekt in jedweder Ermessensfrage ausdrücklich «nach Zweckmässigkeit» (kraft des ihm zustehenden «*pouvoir discrétionnaire*») entscheiden durfte, so betrachteten sich die Gemeinderäte nur als seine Exekutivorgane und zogen es u. a. vor, ihr Budget von vornherein durch ihn und seine Bürobeamten ausarbeiten zu lassen. — Und so stellte Jèze folgerichtig fest: «Schon sind es 110 Jahre, seitdem es in Frankreich Präfekten gibt, und noch ist diese Schöpfung Napoleons nicht um eine Kleinigkeit geändert worden. Es ist in der Tat merkwürdig, dass eine demokratische Republik einen Mechanismus behält, der nur als Mechanismus der Diktatur geschaffen wurde... Deshalb sind viele der Ansicht, dass man von einer wahrhaften Selbstverwaltung in Frankreich nicht sprechen kann, solange die Präfekten in ihrer gegenwärtigen Stellung bleiben.»

Gestützt auf den anererbten Ordnungsapparat der Beamtenhierarchie und des von ihr getragenen Systems der zentralistischen Befehlsverwaltung, ist die Dritte Republik im Grunde immer den Weg des geringsten Widerstandes gegangen. Sie gewährleistete den Staatsbürgern eine weitgespannte Freiheitssphäre, ohne ihnen zugleich freiwillig zu tragende Kollektivpflichten zu überbinden. Indem sie für alle wich-

tigen Ermessensfragen die umfassende Befehlsgewalt der Bürokratie (samt ihrem «*pouvoir discrétionnaire*») nach unten hin fortbestehen liess, verzichtete sie darauf, das autoritäre Ordnungsprinzip durch ein ethisches zu ersetzen; d. h. sie unterliess es, die Gemeindebürger zu kollektivem (überparteilichem!) Verantwortungsbewusstsein und zu vertrauensvoller Zusammenarbeit zu erziehen. Mit andern Worten: die Gesellschaft blieb atomisiert — wie sie es zur Zeit des Feudalismus und Absolutismus gewesen war (oben S. 103 f.).

Unter solchen Umständen musste alles Freiheitsstreben immer wieder in eine Überbetonung der individualistischen und gruppenmässigen Sonderinteressen ausmünden. Das konnte gar nicht anders sein, wenn man unter einer freiheitlichen Staatsordnung so zäh an Lebensgewohnheiten festhielt, die aus einer autoritären Vergangenheit stammten. Es hat schon seine Richtigkeit, was einmal ein Verteidiger des französischen Zentralismus äusserte: «Für ein Selbstverwaltungssystem ist in Frankreich immer noch nicht die Grundbedingung gegeben: der Hang zur Gemeinde. Die individuelle Einstellung der Franzosen ist eine Tatsache; die schweizerische Gemeindepolitik scheint ihnen eine Methode, die ihnen wesensfremd ist, weil ihnen jeder Zwang zur Organisation und überhaupt alles Definitive widerstrebt.»

Das alles zeigt: Man bewegte sich in der Dritten Republik andauernd in einer Art von *Circulus vitiosus*. Weil man über die Ordnungsklammer einer autoritären Beamtenhierarchie, eines zentralistischen Befehlsapparates verfügte, glaubte man es sich gewohnheitsgemäss gestatten zu können, den Begriff der Freiheit mit dem des individuellen Sonderstrebens gleichzusetzen — und weil man Freiheit und Individualismus miteinander identifizierte, bedurfte man wiederum notwendigerweise eines autoritären Verwaltungssystems. Die Folge war: Freiheit und Ordnung gehörten, statt zu organischer Verbindung zu gelangen, zwei getrennten Sphären an. Damit mussten auch Individualismus und Kollektivismus sich gegenseitig überschneiden und einander feindliche Gegenkräfte bleiben,

statt auf ein und derselben Ebene einer Synthese entgegenzustreben.

Anders ausgedrückt: Dem Willen zur politischen Freiheit entsprach, da alle Ordnung aus der administrativen Befehlsgewalt, also aus autoritärer Quelle floss, kein wahres Vertrauen zum freien Gemeindefreiwillen. Mit Absicht beschränkte man den politischen Einfluss des Volkes auf das Recht, alle vier Jahre die Kammerabgeordneten zu wählen. Wenn England keine Volksabstimmungen nach schweizerischem Muster kennt, so deshalb, weil solche infolge des tiefverwurzelten Vertrauens zwischen politischem Führertum und Volk allgemein als überflüssig empfunden werden. In der Dritten Republik ging man allen Plebisziten gerade aus den entgegengesetzten Gründen aus dem Wege, deshalb nämlich, weil hier das politische Führertum von tiefem Misstrauen gegen jeden direkten Volkswillen erfüllt blieb — 1848 hatte ja eine freie Volkswahl Napoleon III. den Weg zum Kaiserthron geöffnet!

Es ist ganz klar: Was dem französischen Parlamentarismus zu seinem Verhängnis dauernd fehlte, das war ein solides Vertrauensverhältnis zwischen der politischen Führerschaft und den Volksmassen. Wie wir sahen, stellten die von der Bürokratie beherrschten, in ein übermächtiges Subordinationsystem eingespannten Gemeinden keine überparteilichen Vertrauensgemeinschaften dar, und wie hätten da die Wähler zu den gegnerischen Parteiführern im nationalen Parlament jenes Minimum an Vertrauen fassen können, ohne das auf die Dauer keine Demokratie auskommen kann? Dafür wünschte man allseits um so lebhafter, jene Einzelpersönlichkeiten an der Macht zu sehen, denen man gerade am meisten vertraute. Und wenn diese Männer wirklich zu Regierung kamen, dann räumten ihnen ihre Parteianhänger nur allzu gerne das Recht ein, den staatlichen Machtapparat nach eigenem Ermessen zu handhaben, die Gesetze kraft obrigkeitlicher Befehle eigenmächtig zu interpretieren und nach «Zweckmässigkeit» Anordnungen zu erlassen — so wie man es die Beamtenhierarchie aller Rangstufen ohnehin alltäglich tun sah.

Mit all dem blieb das Wort Chamforts aus dem 18. Jahrhundert auch weiterhin wahr: «Für den Engländer ist die Autorität nichts und das Gesetz alles; für den Franzosen ist das Gesetz nichts und die Autorität alles.» — Oder wie sich Napoleon I. einmal äusserte: «In Frankreich ist das allgemeine Interesse niemals auf die Dinge selbst, sondern immer nur auf Persönlichkeiten gerichtet. Das ist eine bedenkliche Veranlagung für ein Volk, wenn es im Ernst die Freiheit will.» — Ähnlich Napoleon III.: «In meinem Lande erwartet die Gesellschaft den Anstoss zu jedem Fortschritt von der Regierung.»

Alles in allem bleibt festzuhalten: Während die «Königreiche» England, Holland, Norwegen usw. auf Grund ihres dezentralisierten Verwaltungsaufbaus gleichsam Republiken mit einer Art erblicher Präsidentschaft darstellen, ist Frankreich mit seiner zentralistischen Befehlsverwaltung bis zum heutigen Tag eigentlich eine Monarchie geblieben — eine Monarchie, die zur Zeit der Dritten Republik widersinnigerweise von einem vielhundertköpfigen Parlament beherrscht wurde. Anders ausgedrückt: Während in den aus der Gemeindefreiheit erwachsenen Nationalstaaten die liberal-demokratische Verfassung organisch entstanden ist und im Rechtsbewusstsein des ganzen Volkes wurzelt, wurde sie in Frankreich einem bürokratischen Obrigkeitsstaat, einem administrativen Befehls- und Machtapparat künstlich aufgefropft. Der Engländer, Amerikaner, Skandinavier, Holländer, Schweizer empfand die Freiheit stets als nichtdiskutierbare Lebensnotwendigkeit; dem Franzosen galt sie eher als eine Art von leidenschaftlich verfolgtem Experiment — und unterlag als solches der Bewährungsprobe.

Und da konnte es nicht anders sein: Die sinnwidrige Verknüpfung von Hierarchie und Demokratie, von Subordination und Freiheit liess am Staatskörper immer wieder unschöne Auswüchse hervortreten. Wollte man in einer Gemeinde entgegen den schematischen Weisungen der Bürokratie etwas Wichtiges erreichen, so war es die zweckmässigste Methode, auf dem Umwege über die Volksvertreter des dortigen Wahl-

kreises an die Regierung und die zuständigen Fachminister zu gelangen — die dann allfälligerweise dem Präfekten von oben herab die entsprechenden Befehle erteilten. Die fortwährende Einmischung der Parlamentarier in die Verwaltung öffnete von selbst den finanziellen Beeinflussungsversuchen Tür und Tor. Und daraus stellte sich wiederum von selbst jene Überfülle an Kulissenschiebungen und Misstrauensvoten ein, die dem französischen Parlamentarismus ein so unerfreuliches Gepräge gaben und u. a. so viele unnötige Kabinettsstürze und schlimme Finanzskandale verursachten.

Es liegt in der Natur der Sache: Unter der Herrschaft des Verwaltungszentralismus und des in ihm verkörperten Subordinationsprinzips besaßen die französischen Parlamentarier allzu grosse Macht und erlagen immer wieder deren Verlockungen. Darüber sagt Harold Butler in seinem Buche «Der verlorene Friede» (Zürich 1944): «Immer waren da Zeitungsleute und Abgeordnete sowohl von der Linken wie von der Rechten, die bereit standen, auf einen Wink oder ein Nicken der Bankiers und Industriellen zu reagieren. Die Zuweisungen von öffentlichen Lieferungen und Arbeiten hatte nach ihren Wünschen zu erfolgen, was immer für eine Regierung im Amte sein mochte... In den meisten Ministerien wurde die eigentliche Macht gar nicht von dem zuständigen Personal ausgeübt, sondern vom ‚Cabinet‘, dem Privatsekretariat des Ministers, bestehend aus von ihm persönlich nominierten Leuten. Für politische, Personal- und Finanzangelegenheiten waren ausschliesslich diese zuständig.» Mit andern Worten: Zahlreiche Minister brachten für ihre kurze (durchschnittlich achtmonatige) Amtsdauer ihren Freundesklüngel zur Macht — und dessen Befehlen hatte sich die gesamte Verwaltungshierarchie zu fügen, bis zu den Gemeindebehörden hinunter.

Das alles erzeugte ein offenkundiges Malaise gegen die bestehende Ordnung. Ein ansehnlicher Teil der Gebildeten stand der «République des camarades» ablehnend gegenüber, und in weitesten Kreisen empfand man den Parlamentarismus nicht als volkstümliche Staatsform, sondern bestenfalls als

ein notwendiges Übel. Über das Verhältnis zwischen dem Volk und den Politikern führte Jacques Maritain in seiner Schrift «A travers le désastre» (1941) folgendes aus: «Das Volk passte sich seinen Schmarotzern an, weil es gewisse namhafte Vorteile darin fand, sie an sich schmarotzen zu lassen. Es wälzte lästige Verantwortlichkeiten auf sie ab, es bezog von ihnen unzählige kleine Vorteile, es konnte sich in Schmähungen gegen sie Luft machen, wenn alles gar zu schlecht ging; es interessierte sich als Sachkenner für ihr Spiel und nahm daran teil, es liess sie mit einer Art ironischer Nachsicht gewähren. Es hat sie lange Zeit wohl oder übel geliebt, gefürchtet, ertragen, bis zu dem Augenblick — er trat vor mehreren Jahren ein — da es sie ganz und gar satt hatte.»

Gewiss: Bis 1919 vermochte man unter dem Parlamentarismus einigermassen leidlich dahinzuleben; denn als Land der Kleinbauern, Kleinbürger und Kleinrentner besass Frankreich damals eine ungewöhnlich einheitliche Gesellschaftsstruktur. Als dann aber nach dem Ersten Weltkrieg Grosskapitalbildung und Industrialisierung rasche Fortschritte machten, als die staatliche Befehlsmaschinerie ihre Gewalt immer stärker auch auf das Gebiet der Volkswirtschaft und der Sozialpolitik ausdehnte, da prallten die sozialen Leidenschaften und Klassengegensätze immer gehässiger aufeinander und brachten das Land zuletzt 1934 bis 1938 an den Rand des Bürgerkrieges — der eigentlich nur unter dem Druck der aussenpolitischen Gefahr nicht zum Ausbruch kam.

Die militärische Katastrophe von 1940 hat sodann aller Welt enthüllt, wie unversöhnlich die Gegensätze zwischen Rechts- und Linksparteien, zwischen Kapital und Arbeit sich zugespitzt hatten. Allen Ernstes begannen sich sofort die beiden grossen Parteigruppen zu beschuldigen, die militärische Niederlage absichtlich herbeigeführt zu haben. Wie aber sollte sich auf die Dauer eine freiheitliche Verfassung in einem Lande bewähren können, wo grosse Volksteile einander sogar des Landesverrates für fähig halten? Das war nicht nur ein militärischer, das war auch ein moralischer Zusammenbruch gröss-

ten Ausmasses und erinnerte in dieser Hinsicht an ähnliche unselige Vorgänge während des Hundertjährigen Krieges, der Hugenottenwirren und der grossen Revolution, als ebenfalls mächtige Landesparteien nicht davor zurückschreckten, ihre innenpolitischen Gegner mit Hilfe ausländischer Invasionsarmeen darniederzuhalten.

So konnte es dahin kommen, dass die Parlamentarier Frankreichs Ende Juni 1940 die republikanische Verfassung mit überwältigender Stimmenmehrheit abschafften, ja dass (ganz im Gegensatz zu Norwegen, Dänemark und Holland) führende Politiker des alten Systems hinfort als leidenschaftliche Vorkämpfer antiliberaler und antiparlamentarischer Ideen auftraten. Und dabei tragen Rechts- wie Linkspolitiker im Grunde beiderseits die Mitverantwortung am Geschehenen; denn sie hatten vorher gleichermassen einer durchgreifenden Kommunalisierung widerstrebt und damit die Ideen von 1789 gerade in ihrem Kernstück preisgegeben. Volle 70 Jahre waren unter der Dritten Republik verstrichen, in denen man die zentralistische Befehlsverwaltung langsam, aber gründlich hätte überwinden können — und diese verhältnismässig lange Frist war unbenutzt geblieben!

So leicht es den Franzosen 1940 fiel, den Wechselbalg ihrer bisherigen Formaldemokratie gegen eine unverhüllt autoritäre Verfassungsform einzutauschen, so schwer dürfte es ihnen werden, in der widersinnigen Verknüpfung von Verwaltungszentralismus und Parlamentarismus noch einmal ein Nationalideal zu erblicken. Und doch würde es das so freiheitsliebende und politisch so intelligente Volk wirklich verdienen, seinen Staat nicht nur als «notwendiges Übel» empfinden zu müssen. Leider ist das heute schon sicher: alle jetzt in Angriff genommenen Verfassungs- und Wirtschaftsreformen werden ihren Zweck verfehlen, wenn mit ihnen nicht eine durchgreifende Verwaltungsreform verbunden wird. Je nachdem die 1944 in so heldenhaften Kämpfen entstandene «Vierte Republik» das Problem der administrativen Dezentralisation einer wahrhaften Lösung entgegenführt oder nicht, wird die all-

gemein ersehnte sittliche und damit auch die soziale Erneuerung wirklich in Gang kommen — oder eine Illusion bleiben.

21. Preussen-Deutschland als liberalisierter Obrigkeitsstaat (1808—1933)

Die deutschen Fürstentümer, und unter ihnen die übermächtige Militärmonarchie Preussen, sind vor 1918 bekanntlich nie parlamentarische Demokratien gewesen. Immer war die gesamte staatliche Exekutivgewalt und mit ihr die Verfügung über den Heeres-, Beamten- und Polizeiapparat in der Hand der Monarchen verblieben. Die Parlamente (Landtage), wie sie in den süddeutschen Fürstentümern seit 1818, in Preussen seit 1848 bestanden, hatten bis 1918 andauernd lediglich in Fragen der Gesetzgebung und der Steuerbewilligung mitzuentcheiden — und das gleiche gilt für den 1867 bis 1871 neuerwachsenen Reichstag.

Alle Fürstentümer verkörperten ihrem Ursprung und Wesen nach seit jeher reine Obrigkeitsstaaten, und das kam bis 1918 eben in der ausschliesslichen Exekutivbefugnis der Monarchie zum Ausdruck. Auch hier war das Verwaltungssystem überall zentralistisch-hierarchisch geordnet (oben S. 105 ff.): in Preussen schon seit dem 17./18. Jahrhundert, in den süddeutschen Ländern spätestens seit der napoleonischen Zeit (insofern, als sie erst damals zu ihrem heutigen Gebietsstand gelangten). — In den ostelbischen Provinzen Preussens hatte der grossgrundbesitzende Feudaladel in seinen Machtbereichen bis 1872, in seinen engeren «Gutsbezirken» sogar bis 1927, herrenrechtliche Selbstverwaltungsbefugnisse bewahrt; doch würde ein Eingehen auf die dortige Sonderentwicklung, so folgenswer sie auch war, das an dieser Stelle Aufzuzeigende unnötig komplizieren.

Nach der Niederlage von Jena schuf in Preussen der grosse Staatsreformer, der Freiherr vom Stein, die berühmte Städteordnung von 1808. In bezug auf das, was sie bezweckte und was aus ihr wurde, sei im folgenden auf die Darstellung von

Hugo Preuss abgestellt («Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland», im «Handbuch der Politik», Berlin 1912). Preuss sagt: «Mit der Wahl der Stadtverordneten durch die Bürgerschaft, mit der Übertragung des Beschluss- und Kontrollrechtes auf dieses Repräsentativorgan trieb die Städteordnung in den obrigkeitlichen Beamtenstaat das ihm diametral entgegengesetzte Prinzip des kommunalen und das Prototyp des parlamentarischen Selfgovernment hinein . . . Im übrigen unterstellte sie zwar die kommunale Tätigkeit der staatlichen Aufsicht, gab dieser aber durch genaue gesetzliche Umschreibung eine feste Rechtsform.» — Dieser Grundgedanke Steins wurde sodann 1831, wie Preuss weiter ausführt, durch eine revidierte Städteordnung in entscheidender Weise preisgegeben. Der städtische Exekutivausschuss, der Magistrat, sollte zwar nach wie vor vom Gemeindeparlament gewählt werden; aber er wurde damals zum «Organ der Staatsgewalt» erklärt und als solches der Provinzbürokratie subordiniert, wobei für deren Einmischungsrechte keine bestimmten Grenzen mehr festgelegt waren.

Vorab seit 1872 entstanden für die einzelnen preussischen Provinzen auch Kreisordnungen, deren formelles Ziel darin bestand, eine «Selbstverwaltung» der Landgemeinden zu schaffen. Zu diesem Zwecke sollte die Staatsaufsicht über die Gemeinden hinfort nicht mehr ausschliesslich von den Regierungsbeamten besorgt werden, sondern von sogenannten «höheren Kommunalverbänden», beziehungsweise von deren Exekutivorganen: dem Kreisausschuss und dem Provinzialrat. Aber in Wahrheit bewirkte die Neuerung einfach eine Konsolidierung der bürokratischen Bezirksinstanzen. Was entstand, das waren, um wiederum Preuss direkt sprechen zu lassen, «Staatsbehörden, gemischt aus subordinierten Berufs- und aus Ehrenbeamten, deren Bestellung aus einem so vielfachen Destillationsprozess hervorgeht, dass sich jeder lebendige Zusammenhang mit einem Selbstverwaltungskörper und jede kommunale Verantwortlichkeit verflüchtigt — Staatsbehörden, die unter der Leitung der eigentlichen Träger der Staatsbürokratie (des

Landrates usw.) stehen, und die man seither ebenso hartnäckig wie falsch als Selbstverwaltungsorgane bezeichnet. Denn Subordination und Dezentralisation sind miteinander völlig unvereinbar.» — Und auch die süddeutschen Länder räumten dem System der zentralistischen Befehlsverwaltung andauernd eine vorherrschende Stellung ein und vermochten deshalb jenen Zustand nie wahrhaft zu überwinden, den Karl Brater um 1860 mit folgenden Worten umschrieben hatte: «Von den zwei Elementen der Gemeindefreiheit wird eines, die Autonomie, noch kaum erkannt, das andere, die Selbstverwaltung, durch eine überwuchernde Staatskuratel verkümmert. Zudem sind die Vorschriften über die Organisation der Gemeindeobligkeit darauf berechnet, dass eine Gemeindebürokratie von innen heraus der von aussen herein regierenden Staatsbürokratie die Hand reicht.»

Als Kernstück des ganzen System bezeichnete Preuss mit Recht das Fehlen gesetzlicher Grenzen für die Tätigkeit der «beaufsichtigenden» Befehlsorgane. Dies seine Worte: «Eine gesetzlich ungemessene Aufsicht ist tatsächlich die Aufhebung der Selbstverwaltung, an deren Stelle sie eine Oberleitung der kommunalen Verwaltung durch die Staatsbehörden setzt. So werden aus den Aufsichtsbehörden in Wirklichkeit vorgesetzte Behörden und aus den Organen kommunaler Selbstverwaltung subordinierte Staatsbehörden. Die Vertauschung von Aufsicht und Subordination ist das chronische Leiden der deutschen, vor allem der preussischen Selbstverwaltung. Es wurzelt zunächst in der erblichen Belastung durch die immanente Denkart des obrigkeitlichen Bürokratismus, der sich ein Behördensystem gar nicht anders vorzustellen vermag als in der Gestalt einer von oben nach unten abgestuften Hierarchie vorgesetzter und nachgeordneter Amtsstellen.» — Das alles bestätigt auch Stier-Somlo (oben S. 115): «Zu bestreiten ist auch, dass das Aufsichtsrecht des Staates gegenüber den Kommunen fest begrenzt ist. Nur formell trifft dies insofern zu, als die sogenannten eigenen Gemeindeangelegenheiten nicht zur Zuständigkeit des Staates gehören. Dagegen ist doch gerade die

Grenze dieser eigenen Angelegenheiten und damit das Aufsichtsrecht des Staates flüssig geblieben und lässt für die Entscheidung der konkreten Fälle dem freien Ermessen weiten Spielraum.» (Vgl. darüber oben S. 107 ff.)

Es wäre nun die allerwichtigste Aufgabe der Weimarer Republik gewesen, dieses ganze autoritäre, so stark auf das «freie Ermessen» der Bürokratie abstellende Verwaltungssystem zwar schrittweise, aber dafür um so gründlicher abzubauen. Im Rahmen der bisherigen Ordnung hatte der administrative Zentralismus immerhin seinen Sinn gehabt, entsprechend dem obrigkeitsstaatlichen Charakter, den die deutschen Monarchien aus der Zeit des Feudalismus und des Absolutismus ererbt hatten. Jetzt aber schuf die 1918 aufgerichtete republikanische Staatsform das Reich und die Länder zu parlamentarischen Demokratien um — und hätte folgerichtig daran gehen müssen, den neuen «Volksstaat» von der Beamtenhierarchie und ihrer Befehlsverwaltung zu befreien und auf einem freiheitlich-genossenschaftlichen Unterbau solid zu verankern. Ansätze in dieser Richtung, an die man hätte anknüpfen können, waren vorhanden. So hatte sich schon im 19. Jahrhundert die Volkswahl der Gemeindeparlamente überall eingebürgert, und zum mindesten die Städte waren es gewohnt, auf dem vom Staate damals noch vernachlässigten Gebiete der Sozialpolitik eigene Initiative zu entwickeln.

Die neue Republik tat nun scheinbar wohl einen ersten Schritt auf dem Wege der Kommunalisierung und schrieb für die Wahl aller Gemeindeparlamente und Kreistage das demokratische und sogar das proportionale Wahlsystem vor. Aber an das weitaus Wichtigere dachte man nicht: an die Einengung und spätere Aufhebung der bürokratischen Befehlsgewalt über die Gemeinden. In dieser Hinsicht blieb grundsätzlich alles beim alten. So bemerkte Gramsch (im «Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche», 25. Auflage, 1930): «Die Gemeinden führen die öffentliche Verwaltung teilweise unter eigener Verantwortung als Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze oder als staatliche Auf-

tragsverwaltung, wobei sie der Anweisung der Staatsbehörden unterworfen sind und infolgedessen auch in Zweckmässigkeitsfragen sich den Anordnungen der übergeordneten Behörde fügen müssen.» Und in bezug auf die behördlichen Eingriffsrechte in die «eigenverantwortliche» Selbstverwaltungssphäre fügte Gramsch bei: «Die Grenzen der Aufsicht sind im geschriebenen Recht nicht eindeutig festgelegt. Tatsächlich wird ja vielfach die Gemeinde der Auffassung der Aufsichtsbehörde sich fügen, um andere Eingriffe zu vermeiden.»

Wie unfrei insbesondere die Landgemeinden auch zur Zeit der Weimarer Republik blieben, zeigte sich z. B. bei der Aufstellung des Budgets. «Bereits das für den Jahreshaushaltsplan zu verwendende Formular war genau vorgeschrieben. Zur Vermeidung von Schwierigkeiten versicherten sich die Landbürgermeister von Anfang an der Mitwirkung des Bürovorstehers bei der die Staatsaufsicht in erster Instanz ausübenden unteren Verwaltungsbehörde. Von diesem eigentlichen Träger der Staatsaufsicht wurde meist ein geeigneter Bürobeamter mit der Bearbeitung des Gemeindevoranschlags beauftragt. Ein auf diese Weise aufgestellter Etat war der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde sicher; denn der Bürovorsteher und sein untergebener Beamter waren in praxi ja dieselben Organe, die nachher als Vertreter der Staatsaufsicht amtierten und den Etat zu genehmigen hatten... Mindestens jedes Vierteljahr hatte die Gemeindeverwaltung eine genaue Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Gemeindekasse vorzulegen, und auch für die geringste nötig gewordene Überschreitung des Etats musste zuvor eine neue Genehmigung eingeholt werden» (Heinrich Ritzel).

Man könnte sagen: In dieser Unselbständigkeit der preussischen und überhaupt der deutschen Landgemeinden tritt uns, geschichtlich betrachtet, nichts anderes entgegen als eine abgewandelte Form der mittelalterlichen Bauernunfreiheit. Doch auch die Städte, obwohl in rechtlicher Hinsicht besser gestellt, kamen in der Weimarer Zeit wegen der fortdauernden bürokratischen Bevormundung nicht dazu, sich mit dem

Geiste wahrer Gemeindefreiheit zu erfüllen. Wie wenig sie sich als Vertrauensgemeinschaften fühlten, zeigte ihr Festhalten an der alten Praxis, ortsfremde Bürgermeister zu wählen; denn man hielt solche am ehesten für fähig, bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kommune — eine unparteiische Stellung einzunehmen! Im übrigen «gehörte es zu den Gepflogenheiten des Gemeindebürgers im republikanischen Deutschland, bei der geringsten Meinungsverschiedenheit mit der Gemeindeverwaltung an die Staatsaufsichtsbehörde zu appellieren, deren Oberherrschaft dadurch natürlich immer wieder aufs neue gestärkt wurde . . . Die bürokratischen Staatsorgane fühlten sich auch weiterhin als den Gemeinden vorgesetzte Befehlsinstanzen, und dementsprechend war denn auch das Ergebnis. Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat blieb auch im Zeichen der Republik ein Untertanenverhältnis» (Ritzel).

Was nun aber recht eigentlich beklemmend wirkt (und höchstens teilweise durch die Reparationslasten verursacht wurde), das ist folgendes: Das parlamentarisierte Reich hat das vom Obrigkeitsstaat ererbte autoritäre Verwaltungssystem nicht nur beibehalten, sondern mächtig ausgebaut, ja auf die Spitze getrieben. Es geschah dies vor allem im Zusammenhang mit der grossen sozialen Gesetzgebungstätigkeit, die die Behörden des Reiches und der Länder seit 1919 in Angriff nahmen. Dabei wurde fast alles, was mit der neuen Sozialgesetzgebung zusammenhing, dem Bereiche der sogenannten Auftragsverwaltung zugewiesen — und für diese «übertragenen» Angelegenheiten standen ja die Gemeinden, wie gezeigt, in sämtlichen Ermessensfragen, also ohne jede Einschränkung, unter der Befehlsgewalt der Bezirksbürokratie! Und damit ist auch klar, wie folgenschwer eine Entwicklung werden musste, die auf folgendes hinauslief: «Die Selbstverwaltungsangelegenheiten traten zurück, und immer mehr Auftragsangelegenheiten traten an ihre Stelle» (Ritzel). Das alles verschaffte der Beamtenhierarchie eine Machtstellung, wie sie sie vorher, zur Zeit des Zweiten Kaiserreiches, niemals besessen hatte.

Zu allem hinzu aber lagerte sich seit 1919 über die Länder, die doch selber bereits zentralistisch verwaltet wurden, erst noch eine zentralistische Reichsverwaltung hinweg. Massgebend hiefür wurde die Erzbergersche Finanzreform, die 1919/20 alle wichtigen Steuereinnahmen der direkten Verwaltung des Reiches unterstellte. Dadurch wurde dem föderalistischen Verfassungssystem ein unitarisches Finanzsystem aufgepfropft. Eine Reichsbürokratie, in drei subordinierte Instanzen gegliedert, hatte fortan die Reichssteuern zu veranlagern und einzuziehen und brachte bald zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten auch die Verwaltung von Länder- und Gemeindeabgaben in steigendem Masse in ihre Hand. Und schon in den 1920er Jahren erhob sich für einsichtige Beurteiler die Frage, «ob und inwieweit das System der Verfassung von Weimar, das die Staatlichkeit der Länder anerkennt und die Selbstverwaltung der Gemeinden gewährleistet, bei dieser Entwicklung aufrechterhalten werden kann» (Schulze, «Das neue Deutsche Reich», Dresden 1927).

Zu den Hauptleidtragenden des neuen Reichszentralismus gehörten eben die Gemeinden. Eheberg (oben S. 115) sagte 1927 darüber: «Unter der Tatsache, dass das Reich, ohne auf die historische Entwicklung Rücksicht zu nehmen und ohne den Steuerbedürfnissen der Länder und Gemeinden Rechnung zu tragen, alle nennenswerten Steuerquellen für sich in Anspruch nahm, ging die Selbstverantwortung der Länder und noch mehr der Gemeinden verloren. Für die Gemeinden erwachsen daraus zwei Nachteile: Zu der Beaufsichtigung durch den Staat trat die andere durch das Reich, und eine zielbewusste, auf eigener Verantwortung begründete Führung der Finanzgeschäfte wurde unmöglich.» — Ebenso Schulze: «Erzberger hat durch das Bestreben nach Aufrichtung einer eigenen unmittelbaren Finanzhoheit des Reiches den Gemeinden das finanzielle Rückgrat gebrochen. Angesichts der Entwicklung, die dadurch ausgelöst ist, erscheint die feierliche Gewährleistung der Selbstverwaltung in Artikel 127 der Reichsverfassung vielfach wie ein Hohn. Denn eine echte

Selbstverwaltung ist nicht denkbar, wenn der Selbstverwaltungskörper ausserstande ist, sich die zur Verwaltung erforderlichen Einnahmen selbst zu verschaffen.»

Die Auswirkungen dieses extrem-zentralistischen Verwaltungssystems unterhöhlten die Lebenskraft der jungen Republik — und zwar längst vor der grossen Wirtschaftskrise von 1929 bis 1933. Wie hätte eine freiheitliche Staatsform noch lange fortbestehen können, unter der in Wirklichkeit ein hierarchisch-bürokratischer Grossapparat die meisten Gemeinschaftsangelegenheiten auf dem Befehlswege, also kraft eigener Gewalt und Verantwortung, bis ins einzelne regelte? Wo immer es zu Stadt und Land selbstverwaltungsfreudige Bürgermeister gab, da klagten sie einhellig darüber, bloss «Satrapen» zu sein. Und auch sachlich gab es kaum mehr irgendwelchen Raum für Bewegungsfreiheit; konnten doch, wie sachverständige Kreise berechneten, im Jahre 1929 bereits nur noch 3 Prozent aller Finanzmittel für Aufgaben verwendet werden, die den Gemeinden freigestellt waren, während die vom Reich und den Ländern vorgeschriebenen Pflichtaufgaben 97 Prozent aller Mittel beanspruchten!

Unter solchen Umständen konnte Steinbach (oben S. 115) mit Recht sagen, die Selbstverwaltung sei «durch den parlamentarischen Zentralismus nicht weniger gefährdet als durch den monarchischen der frühern Jahrhunderte... Die Staatsverdrossenheit auf dem Lande hat mit der Demokratisierung des Staates nicht aufgehört. In Westdeutschland war der Anteil des Landvolkes an jenen öffentlichen Dingen, von denen es etwas verstand, die seine eigenen täglichen Angelegenheiten betrafen, im 18. Jahrhundert bedeutend umfangreicher und auch tätiger als in der Gegenwart.» Mit andern Worten: Innerhalb der Formaldemokratie des Weimarer Staates gab es für eine lebendige Verwaltungsdemokratie und damit für ein echtes, überparteiliches Gemeinschaftsbewusstsein ganz bedeutend weniger Spielraum als selbst im einstigen Zeitalter des Absolutismus!

Als Gesamtergebnis bleibt festzuhalten: Die parlamentarisierte Deutsche Republik litt an einem administrativen Struk-

turfehler, der für sie bei weitem tödlicher wirkte als die aussenpolitischen und wirtschaftlichen Zeitkrankheiten. Denn die Keimzellen aller wahren Demokratie, die Gemeinden, bildeten alles andere als lebendige, überparteiliche Vertrauensgemeinschaften; vielmehr waren sie in weit stärkerem Masse als je bloss subordinierte Verwaltungsbezirke, wurden sie umfassender als je von einer ortsfremden Bezirksbürokratie kommandiert — wohlverstanden: kommandiert nach deren «freiem Ermessen» und «zweckmässigem Gutdünken»; entschied doch sie in autoritärer Weise darüber, wie die Gesetze auf den einzelnen konkreten Fall anzuwenden seien. Wie hätte unter solchen Voraussetzungen die Autoritätsgläubigkeit und Subordinationsgesinnung, die alle Volksschichten aus der Zeit des monarchischen Obrigkeitsstaates ererbt hatten, eingedämmt werden können?

Wie die Dinge standen, zeigte sich z. B. darin, dass Gemeindeparlamente häufig alle vorgelegten Haushaltspläne strikt ablehnten; denn sie empfanden es als ehrlicher, auf die Ausübung blosser Jasagerechte zu verzichten und diese Aufgabe einer geeigneteren Instanz zu überlassen: einem von der Landesregierung ernannten Staatskommissar. Und aus dem gleichen Bekenntnis zum Führerprinzip heraus war in Deutschland auch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs, nämlich während der Konjunkturjahre 1925 bis 1929, nichts so häufig zu hören wie die beiden Sätze: «Das kann doch nicht gut herauskommen, wenn im Staate jedermann mitbestimmen darf» — und: «Wann kommt endlich der Mann, der uns von solch unmöglichen Zuständen erlöst?»

In Anbetracht von all dem konnte «Parlamentarismus» für das so autoritätsgläubige und organisationsfreudige, durch die Schule des preussischen Militarismus gegangene deutsche Volk nur eines heissen: unbedingte Unterordnung unter den Willen der am ehesten vertrauenswürdigen Partei. Daraus ergab sich von selbst folgender Zustand: Alle grösseren Parteien entwickelten sich ihrerseits zu stramm zentralistisch aufgebauten, von einer eigenen Parteibürokratie autoritär gelei-

teten Organisationen. Solche Gebilde konnten aber ihrem Wesen nach gar nicht anders, als auch im Staate die Zentralisierung und Bürokratisierung gemeinsam vorwärtstreiben, und so wurden sie sämtlich, ob nun als «bürgerlich» oder als «marxistisch» etikettiert, zwangsläufig zu Totengräbern der parlamentarischen «Demokratie».

Alles in allem konnte die unselige Weimarer Republik, verwaltungsmässig betrachtet, nur als Vorbereitungs- und Durchgangsstadium zu einem extrem-autoritären Staatssystem in die Geschichte eingehen. Von vornherein erwies es sich angesichts des inneren Widerspruches zwischen der freiheitlichen Verfassung und der autoritären Verwaltung als ganz und gar unmöglich, in breiteren Volkskreisen ein freudiges Bekenntnis zur bestehenden Ordnung zu erwecken, und so stellten gerade die gemässigten, die «demokratischen» Parteien gleichsam erstarrte und keine lebensvollen, keine von Kampfbereitschaft beseelten Gebilde dar. Nur leidenschaftlicher Machtwille war in einer nach dem Prinzip des Befehlens und Gehorchens verwalteten Nation imstande, einer politischen Bewegung wahrhafte Volkstümlichkeit zu sichern. Sobald eine derartige Partei den so übermächtig zentralisierten Staatsapparat in die Hand bekam, brauchte sie nur noch alle andern Parteizentralen zu «konfiszieren» — und der totalitäre Einparteienstaat war fix und fertig.

Was die Unterwerfung Deutschlands unter den preussischen Militärstaat 1866 bis 1871 in Wirklichkeit bedeutete, wie dadurch ein extremes Überborden des Herrschaftsgedankens früher oder später unvermeidlich zu werden drohte, darüber waren sich die hellstichtigsten der damaligen Zeitgenossen durchaus klar. Neben den vielzitierten Voraussagen Jacob Burckhardts (in seinen Briefen an Friedrich von Preen) wirken besonders eindrücklich die Worte, mit denen der grosse Luzerner Rechtshistoriker A. Ph. v. Segesser 1875 seine Schrift «Der Kulturkampf» abschloss; beweisen sie doch aufs deutlichste, wie verfehlt es ist, die Entstehung des nationalsozialistischen Totalstaates, dieses monströsen Kriegsapparates,

und sein Streben nach Weltherrschaft einseitig auf den Versailler Frieden von 1919 oder auf die Wirtschaftskrise von 1930 bis 1933 zurückzuführen. Segessers Voraussage von 1875, die sich jedermann fest ins Gedächtnis einprägen sollte, lautet:

«Die Weltherrschaft der Römer hat Jahrhunderte gedauert, weil diese, nachdem sie einmal die griechische Zivilisation in sich aufgenommen, nur barbarische Völker um sich her hatten, und weil sie, auf republikanischer Grundlage erwachsen, neben dem Cäsar und seinem Gesetz der individuellen und munizipalen Freiheit weiten Spielraum liessen. Die Herrschaft der Deutschen wird von kürzerer Dauer sein, weil sie, umgeben von zivilisierten Völkern, die sie weder zu assimilieren noch zu zertreten vermögen, auf der Idee des absoluten Staates fussend, die menschliche Freiheit in ihren unveräusserlichsten Gebieten bedrohen.»

22. Die übrigen liberalisierten Obrighkeitsstaaten

Der Überblick über die moderne Staatsentwicklung in Frankreich und Preussen-Deutschland hat gezeigt, wie wenig eine freiheitlich-demokratische Verfassung auf dem Boden einer zentralistisch-bürokratischen Verwaltung und des ihr zugrunde liegenden Subordinationsprinzips wahrhaft gedeihen kann. Die «Idee des absoluten Staates», vor der Segesser 1875 warnte, muss zwangsläufig eine schicksalbestimmende politische Macht bleiben, solange es nicht gelingt, das Ordnungssystem der zentralistischen Beamtenhierarchie und der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung radikal zu überwinden. Im übrigen würde es nur ermüdend wirken, wenn wir an dieser Stelle den gleichen inneren Zwiespalt zwischen der Freiheits- und Ordnungsidee auch für die andern zentralistisch organisierten Staatswesen der abendländischen Welt näher nachweisen wollten. So sei denn nur einiges wenige angedeutet, was zur Erhärtung oder Ergänzung unserer Beweisführung wesentlich erscheint.

Für Italien und Spanien (vgl. oben S. 105 ff.) ergeben sich in den Grundlinien wenig andere Gesichtspunkte als für Frankreich und Preussen-Deutschland. Der Verwaltungsaufbau des jungen Königreiches Italien vollzog sich auf Grund des sardinisch-piemontesischen Gemeindegesetzes von 1848, das sehr stark französischem Muster nachgebildet war. Auch im vorfascistischen Italien (1860 bis 1922) ist es nie zu einer genauen Abgrenzung zwischen den Befugnissen der Staats- und der Gemeindeverwaltung gekommen, und so behielt eben auch hier in der Praxis die Befehlsgewalt der Bürokratie das letzte Wort. Daraus folgte: «Initiative und Beschlussfassung bleiben fast überall den Ortsgemeinden in allen ihnen zugewiesenen wichtigeren Aufgaben versagt; sie sind hierbei lediglich Gehilfen des Staates» (E. Brusa). — Nach preussischem Vorbild übertrug man 1889 die Staatsaufsicht über die Gemeinden den regionalen Verwaltungsausschüssen, deren Mitglieder zum Teil vom Provinzialrat (der Volksvertretung der Provinz) bestellt wurden. In Wirklichkeit wurden jedoch diese Ausschüsse auch in Italien völlig von dem sie präsidiierenden Präfekten und den andern zugehörigen Regierungsbeamten beherrscht; d. h. sie waren keine Selbstverwaltungsorgane, sondern lediglich Werkzeuge der die Gesetze selber interpretierenden und die Überfülle der Zweifelsfälle und Ermessensfragen «nach zweckmässigem Gutdünken» regelnden Bürokratie.

Wie in Italien, so war auch in Spanien das Verwaltungssystem der liberalen Zeit (1830 bis 1923) «ein zentralisiertes Regime, das sich kennzeichnet durch seine Gleichförmigkeit, durch das Merkmal der Unterordnung aller Funktionen unter die Zentralgewalt, durch die Existenz einer Verwaltungshierarchie, durch das Vorherrschen des bürokratischen Elements, durch den Mangel an Autonomie bei den lokalen Zentren, durch die geringe Herrschaft, die die Rechtsgrundsätze in den Verwaltungsbeziehungen besitzen» (A. Posada). Also auch hier wiederum jene Herrschaft der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung und damit jene autoritäre Handhabung

des «freien Ermessens», wie sie aller Zentralisation wesens-eigen ist.

Das den Beamten zustehende «Recht auf eine autoritäre Interpretation der Gesetze» scheint, zumal vom Volke aus betrachtet, nur allzu leicht ein «Recht auf obrigkeitliche Willkür» zu bedeuten. Das musste sich in Südeuropa unter freihheitlichen Verfassungen besonders unglücklich auswirken. Italien (hier vorab der Süden) und Spanien — ebenso Portugal — waren Länder mit einem mächtigen Grossgrundbesitz, mit einem noch weitverbreiteten Analphabetentum und, weil ohne kräftigen Mittelstand, mit einem starken Mangel an bürgerlichen Traditionen. Unter solchen Verhältnissen hiess «Parlamentarismus» ganz einseitig: Kampf der Parteiklügel um die Regierungsgewalt, um die eigenen Anhänger im ganzen Lande mit Beamtenstellen zu belohnen — und gerade der rasche Wechsel der Regierungen erschwerte immer wieder das Aufkommen einer geordneten und pflichtbewussten Verwaltung. Sobald sich dann erst noch die sozialen Gegensätze allzustark verschärften, wie es in Italien seit 1919, in Spanien seit 1932 geschah, war ein Fortschreiten vom autoritären Verwaltungs- zum autoritären Verfassungssystem auf die Dauer schlechterdings nicht mehr zu vermeiden.

Aus der Zeit der einstigen spanisch-portugiesischen Kolonialherrschaft, unter der nur einzelne Städte umfassende Selbstverwaltung besaßen, haben auch die Republiken Lateinamerikas ihren zentralistisch-hierarchischen Verwaltungsaufbau ererbt. Das gilt nicht zuletzt für jene Länder, in denen infolge starker europäischer Einwanderung das Volk fast ganz oder doch grossenteils aus Weissen besteht (Argentinien, Chile, Uruguay, Brasilien). Dabei findet überall in Lateinamerika das autoritäre Verwaltungsprinzip auch im Verfassungsleben seinen Ausdruck, und zwar in der überragenden Stellung, die der direkt vom Volke gewählte Staatspräsident einnimmt. Als Inhaber der gesamten Exekutivgewalt ernennt er oder beherrscht er zum mindesten alle regionalen Beamten, und damit ist für die Zeit seiner Amtsdauer eine gewisse

Stabilität des bürokratischen Apparates gewährleistet. Weil an keine Gemeindefreiheit, an keine lokale Eigenverantwortung gewohnt, ist das Volk nicht darauf eingestellt, vom Präsidenten eine genaue Beachtung der Verfassung zu erwarten; deshalb führt auch das Parlament als Kontrollorgan gewöhnlich eher eine Art von Schattendasein oder ist sogar viele Jahre hindurch überhaupt nicht vorhanden.

Umso stärker ist in Lateinamerika das individuelle Freiheitsstreben entwickelt, und aus ihm heraus wünscht man allseitig, von der Staatsgewalt nur ein Minimum an Steuerlasten zu verspüren und sie in erster Linie als Verteilerin von Beamtenstellen zu bewerten. Die letztere Funktion wurde seinerzeit in Argentinien sogar zum Ursprung einer besonderen Parteibezeichnung: des «Personalismus». Die Präsidenten andererseits müssen schon im Hinblick auf die nur kleine Armee, die ihnen zur Verfügung steht, dem freiheitlichen Volksempfinden in weitem Ausmasse Rechnung tragen, und so ist das in Lateinamerika bestehende autoritäre Regiment nicht so leicht der Versuchung ausgesetzt, in totalitäre Freiheitsfeindlichkeit auszuarten.

Ein ebenso starker persönlicher Freiheitswille wie in Südamerika lebt auch in Südosteuropa: in den Balkanländern. Und zwar dominiert, auf die Sozialstruktur hin betrachtet, in Griechenland, Jugoslawien, Bulgarien einseitig das Kleinbauerntum. Alle drei Länder hatten jahrhundertlang unter der Herrschaft der Türken gestanden, und deren Politik war es gewesen, in ihren unmittelbaren Provinzen keinen christlichen Adel und keinen christlichen Grossgrundbesitz zu dulden. Im Unterschied zu dem kollektivistisch gesinnten russischen Landvolk (unten S. 213 ff.) zeigen die Kleinbauern des Balkans eine durchaus entgegengesetzte geistige Einstellung; sie huldigen nämlich, weil von alters her im Besitze privaten Grund und Bodens, einem ausgesprochenen Individualismus.

Es ist nun interessant zu sehen, was die nationale Befreiung der Balkanvölker in bezug auf das Verwaltungssystem für Änderungen bewirkte. Über Griechenland führte Saripolos

aus: «Unter der türkischen Herrschaft gab es kommunale Einrichtungen, Gemeinwesen, die einer ausgedehnten Selbstverwaltung sich erfreuten und deren Behörden gewählt wurden. Aber die Revolution von 1821 und besonders die Regierung des Grafen Kapodistrias erstickten diese Freiheiten und örtlichen Autonomien und verwandelten die alten Organe der örtlichen Selbstverwaltung in blosse Organe der Zentralregierung, die dieser vollständig unterstanden.» Auf Grund des nach französischem Vorbild gestalteten Gemeindegesetzes von 1833 liegt seither in Griechenland alle wahre Lokalverwaltung beim Provinzialstatthalter, dem Nomarchen: «Jeder Beschluss des Gemeinderates muss ausdrücklich oder stillschweigend vom Nomarchen genehmigt werden» (Saripolos). Was später, zumal in den 1920er Jahren, an Reformen vorgekehrt wurde, das reichte in keiner Weise aus, um die Vorherrschaft der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung zu erschüttern.

In entsprechender Weise haben sich seinerzeit die Königreiche Serbien und Bulgarien, zum Teil ebenfalls aus Abneigung gegen die Traditionen der türkischen Fremdherrschaft, als zentralistische Obrigkeitsstaaten eingerichtet. Wohl bestand in Serbien während des ersten Jahrzehntes des 19. Jahrhunderts eine eigentliche Volksbewegung, die nach umfassender Gemeindefreiheit und Selbstverwaltung beehrte. Der langjährige Kriegszustand von 1912 bis 1918 und die nachherige Gründung eines Königreiches Jugoslawien als eines grossserbischen Staates wirkten sich jedoch in umgekehrtem Sinne aus. Die jugoslawische Verfassung von 1921 begründete eine Herrschaft des schärfsten Zentralismus. Bei diesem Zustand ist es im Grunde bis heute geblieben; denn die 1945 proklamierte «föderative» Republik unter der Leitung Titos verkörpert vorläufig noch ein totalitäres Regiment und vermag als solches keiner wahren Selbstverwaltung Lebensraum zu bieten.

Bekanntlich sollten auch in den Balkanländern alle demokratisch-parlamentarischen Verfassungsexperimente immer wieder Bankrott machen. Wo immer zeitweise ein freigewähl-

tes Parlament verfassungsmässig zum obersten Staatsorgan emporstieg, da artete alle Innenpolitik regelmässig in wüsten Partei- und Cliquenstreit aus. Das Hauptziel der jeweiligen Machthaber bestand immer wieder darin, ihren Freundesklüngel im ganzen Lande mit Beamtenstellen und Staatsaufträgen zu belohnen; wenn dann gar noch die Regierungen zu häufig wechselten, so gab es für die Beamten nur noch ein einziges Bestreben: in ihrer kurzen Amtszeit sich möglichst rasch zu bereichern. Zu allem hinzu sah sich die politische Opposition, allen Verfassungsgarantien zum Trotz, in mannigfacher Beziehung der Polizeiwilkkür ausgesetzt. Kein Wunder, wenn sich die Kleinbauern des Balkans mit dieser Art von «Demokratie» nie recht befreunden konnten, und wenn manche von ihnen ihre Hoffnungen heute lieber auf das groteske Wort «Volksdemokratie» setzen!

Aus der Abneigung der balkanischen Bauernschaften gegen die zentralistische Beamtenherrschaft erklärt sich auch ihre zeitweilige Sympathie für den «Kommunismus» — unter dem sie sich gerne eine Art Selbstverwaltungssystem vorstellten (unten S. 145). Dafür zwei Beispiele. Als anfangs der 1920er Jahre die Kommunistische Partei in Jugoslawien noch nicht als illegal erklärt war, da wandten ihr ausgerechnet die Montenegriener, jenes freiheitlich und individualistisch gesinnte Bergvolk, eine grosse Stimmenmehrheit zu. Und als 1923 der Bauernführer Stambulinski als bulgarischer Ministerpräsident wirkliche Selbstverwaltung der Gemeinden und Provinzen einführen wollte, da wurde er von seinen Gegnern als «Kommunist» verschrien und durch einen Aufstand der hauptstädtischen Berufspolitiker und Militärs ermordet; denn diese Kreise sahen ihr bisheriges Monopol auf die Beamtenstellen gefährdet.

Im übrigen wurden auch jene parlamentarischen Demokratien, die man 1919 im östlichen Mitteleuropa bis zur russischen Grenze improvisierte, allesamt als zentralistisch-bürokratische Staatskörper eingerichtet. Zum Teil wirkte hierbei einfach das Vorbild des früheren kaiserlich-österreichischen und zaristisch-russischen Zentralismus weiter. Besonders

wichtig ist eines: Das System der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung trug hier überall massgebend dazu bei, um die im Zwischenfeld Deutschland—Russland so zahlreichen «nationalen Minderheiten» tief unzufrieden zu stimmen. Die autoritäre Ermessensfreiheit einer ortsfremden Regionalbürokratie musste naturgemäss dort ganz besonders scharfe Reibungen auslösen, wo von ihr anderssprachige Gemeinden bevormundet wurden; denn hier konnten ungezählte administrative Einzelmassregeln als Schikanen ausgedacht oder doch als solche empfunden werden.

Ganz unzweifelhaft war es in diesen völkisch so bunt gegliederten Gebieten mit ein Hauptzweck des Verwaltungszentralismus, dem «Staatsvolk» eine Herrenstellung über die nationalen Minderheiten zu sichern. Das gilt nicht zuletzt auch für die Tschechoslowakei. In ihr hat man schon das Musterbeispiel einer gesunden Demokratie sehen wollen — deshalb weil die sprachlichen Minderheiten in der Beamtenenschaft in proportionaler Stärke vertreten waren, und weil die tschechischen Rechts- und Linksparteien bis zur aussenpolitischen Katastrophe vom Herbst 1938 in sehr stabiler Weise zusammenarbeiteten. Indessen bleibt zu beachten: Das Tschechentum hielt andauernd daran fest, und bei der staatsfeindlichen Einstellung der Sudetendeutschen war wohl auch nichts anderes möglich, in sämtlichen Regionalbehörden die entscheidenden Befehlsstellen selber zu besetzen. In ähnlicher Weise diente auch das politische Zusammenhalten der Tschechen nicht zuletzt dem Zweck, ihre knappe Mehrheitsposition und damit ihre Stellung als herrschendes Staatsvolk nicht zu verlieren.

Zusammenfassend ergibt sich: Wo immer ein System der zentralistischen Beamtenhierarchie und der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung besteht, da wird der Staatskörper im tiefsten Grunde durch eine autoritäre, freiheitsfeindliche Ordnungsklammer zusammengehalten: durch den Herrschaftswillen. Daraus folgt: Auf dem Boden des Verwaltungszentralismus und des ihm zugehörigen Subordinationsprinzips können

freiheitlich-parlamentarische Verfassungseinrichtungen eigentlich immer nur dazu dienen, das wahre Wesen der Dinge zu verschleiern. — Dabei zeigte sich in allen liberalisierten Obrigkeitsstaaten immer wieder das gleiche Bild: Rechts- und Linksparteien wiesen sich jeweils gemeinsam als Stützen der zentralistischen Herrschaftsidee aus. So heiss sie auch ihre gegenseitigen Rivalitäten und den Kampf um die Macht auszutragen gewohnt waren — im Festhalten an der autoritären Verwaltungsordnung blieben Konservative, Liberale und Sozialisten in ihrer übergrossen Mehrheit grundsätzlich einig.

Nur ganz ausnahmsweise ist es im Bereiche der herrschaftlich aufgebauten Staatenwelt zu einer gewissen Dezentralisation gekommen. So erlangten regionale Autonomie: 1919 bis 1938 die Länder des Bundesstaates Oesterreich, 1931 bis 1937 Katalonien und das Baskenland innerhalb der Republik Spanien, 1939 bis 1941 Kroatien innerhalb des Königreiches Jugoslawien. Aber auch in diesen Fällen vermochte man sich nirgends zum entscheidenden Schritt durchzuringen — zu jenem Schritt, der allein die Voraussetzungen für einen lebenskräftigen Föderalismus zu schaffen imstande ist: zur Einführung der Gemeindefreiheit (und wo es wie im Tirol und bei den Basken ansatzweise geschah, da einzig deshalb, weil es hier möglich war, an alte, noch nicht völlig ausgetilgte Traditionen anzuknüpfen).

Es ist leicht einzusehen: Wo der Staat die Gemeinden in einen wichtigste Lebenskreise erfassenden bürokratischen Befehlsapparat einspannt, wo es im Grunde nur Scheingemeinden gibt, da kann eine bestehende freiheitliche Verfassung nie wahrhaft volkstümlich werden. Im Rahmen staatlicher Verwaltungszentralisation bedeutet «Liberalismus» allzu einseitig: Sicherung der geistigen und wirtschaftlichen Freiheit — und hieran sind doch immer nur mehr die intellektuellen und besitzenden Schichten interessiert. — Der einfache Mann dagegen, der sich nicht in einer freien Gemeinde als einer überparteilichen Vertrauensgemeinschaft geborgen fühlt, weiss die Vorteile einer freiheitlichen Verfassung na-

turgemäss weniger zu schätzen. Er verspürt im zentralistischen Staat eigentlich nur die autoritäre Verwaltung, und die Unterordnung unter deren Ermessensentscheide kann ihm vom Gesichtspunkt der Freiheit aus kaum als sinnvoll erscheinen. Leidet dann gar die Bürokratie noch an offensichtlichen Mängeln, so empfindet man weithin den Staat kurzweg als Feind, und es bleibt dann nur noch eine einzige volkstümliche Freiheitsidee übrig: der Anarchismus (der, wie früher in Frankreich und Italien, heute noch in Spanien eine grössere Anhängerenschaft zählt). — Freilich: Bei geordneteren, sozial fortgeschritteneren Verhältnissen sind die Volksmassen ganz anders eingestellt, und zwar neigen sie zum Glauben, es könne unter Umständen gerade der autoritäre Staat ihr Wohltäter werden. Es liegt eben in der Natur der Sache: Dem autoritären Verwaltungssystem entspringt immer wieder, ob bewusst oder unbewusst, auch ein autoritäres Staatsideal.

Gewiss: In unbestimmter Form, mehr gefühls- als verstandesmässig begriffen, lebt auch in den Völkern der europäischen Obrigkeitsstaaten die Sehnsucht nach einer gemeinschaftsbildenden Welt wahrer Lokalautonomie. Daraus schöpfte nicht zuletzt auch der russische «Kommunismus» einen Teil seiner propagandistischen Kraft; denn im Begriffe «Sowjet» verkörpert sich ja ebenfalls das Prinzip einer Selbstverwaltung: des Rätessystems (unten S. 222 f.). Und es ist äusserst aufschlussreich: Lediglich in solchen Ländern setzten bisher grössere Volksteile ihre Zukunftshoffnungen auf den Sowjetkommunismus und die «proletarische Diktatur», wo der Staat die Gemeinden nie dazu hat kommen lassen, sich zu freien, überparteilichen Vertrauensgemeinschaften zu entwickeln (unten S. 226 ff.).

Im übrigen beweist die ganze moderne Geschichte: In zentralistisch aufgebauten, auf das Prinzip der hierarchischen Befehlsverwaltung gegründeten Staatskörpern muss jede freiheitlich-parlamentarische Verfassung, muss jede «Demokratie» unvolkstümlich bleiben und ist daher eine auf die Dauer unhaltbare, weil in sich widersinnige Staatsform. Viel eher

erscheint hier ein halbautoritäres Regierungssystem als das geeignetste Mittel, um Freiheit und Ordnung zu einem gewissen Ausgleich zu bringen. Man bedenke etwa, welche grosse Verdienste tatkräftige und zugleich massvolle «Diktatoren» sich um ihre Länder erworben haben: Kemal Atatürk und Ismet Inönü um die Türkei, Salazar um Portugal, Vargas um Brasilien, Metaxas um Griechenland. Und doch: Auf grössere Zeiträume hin betrachtet, können auf obrigkeitstaatlichem Boden auch solche «Halbdiktaturen» keine stabile Ordnung schaffen; denn weil so Entscheidendes von einzelnen Persönlichkeiten abhängt, droht das politische Leben früher oder später notwendig wieder in Gewaltherrschaft oder in Parteienwirrwarr abzugleiten.

23. Eine Voraussage Tocquevilles

Es ist im Grunde erstaunlich, wie wenig man bisher dem inneren Widerspruch zwischen einem autoritären Verwaltungssystem und einem freiheitlichen Verfassungssystem Beachtung zu schenken pflegte. Eine Hauptschuld an diesem Versäumnis trägt das allzu bequeme, das formalistische Denken, wie es sogar den Fachgelehrten zumeist eigen ist. Allgemein lässt sich die Neigung beobachten, die Verfassungseinrichtungen einfach nach ihrem formalen Gehalt zu würdigen, losgelöst vom administrativen Unterbau, auf dem sie verankert sind. In stärkstem Masse trug ferner eine weitverbreitete Bereitschaft der modernen Zeit dazu bei, die wahren Zusammenhänge zu verdunkeln — die Bereitschaft nämlich, die wirtschaftlichen Entwicklungsfaktoren allzu sehr zu überwerten. Sobald man der wirtschaftlichen Entwicklung Eigengesetzlichkeit zuschrieb, stand man vor einem selbstgeschaffenen Riegel; denn es erschien dann als gleichgültig oder doch als nebensächlich, ob ein Staatskörper zentralistisch-hierarchisch oder kommunal-föderativ aufgebaut sei, ob in ihm ein System der Befehlsverwaltung oder der Selbstverwaltung vorherrsche.

Und doch hatte schon vor mehr als hundert Jahren ein scharfsichtiger Beurteiler entdeckt, wie wenig der Verwaltungszentralismus als eine Ordnung des Befehlens und der Subordination mit dauerhafter politischer Freiheit vereinbar ist. Es war dies Alexis de Tocqueville. Was wir im folgenden seiner hier bereits gewürdigten Studie über Amerika entnehmen (oben S. 65, 96, auch 104), sollte man sich immer und immer wieder neu einprägen:

«Naturgemäss wird eine zentralisierte Regierungsgewalt ungeheuer mächtig, wenn sie mit einer zentralistischen Staatsverwaltung verbunden ist. Auf diese Weise gewöhnt sie die Menschen daran, vollständig und fortwährend von eigenen Entschlüssen Abstand zu nehmen — zu gehorchen, und zwar nicht ein einzelnes Mal und für einen bestimmten Fall, sondern in allen Dingen und ununterbrochen. Das heisst: Der Staat bündigt die Menschen nicht nur mittelst der Macht, sondern er bemächtigt sich ihrer mittelst ihrer eigenen Lebensgewohnheiten; er isoliert sie voneinander und hält sie nachher in der gesamten Masse einzeln fest.

«Und doch ist meiner Meinung nach die zentralistische Staatsverwaltung lediglich geeignet, die ihr unterworfenen Völker innerlich zu schwächen; denn ihre Wirkung läuft in einem fort darauf hinaus, dem lokalen Gemeinschaftsgeist Abbruch zu tun. Der Verwaltungszentralismus ermöglicht es unbestreitbar, zu gegebener Zeit und an einem bestimmten Punkt alle verfügbaren nationalen Kräfte zusammenzufassen — und doch hat er auf die Regeneration dieser Kräfte einen schädlichen Einfluss. Er kann vortrefflich zum zeitweiligen Ruhme eines einzelnen Mannes beitragen, aber mitnichten zur dauerhaften Wohlfahrt eines Volkes.

«Es gibt in Europa Nationen, in denen der Einwohner sich wie eine Art Unfreier betrügt, indem er sich um das Geschick seines Wohnbezirks in keiner Weise kümmert. Die grössten Veränderungen vollziehen sich in seiner Heimat ohne seine Anteilnahme. Ja noch mehr: Das Wohl seines Dorfes, der Zustand seiner Strasse, das Geschick seiner Kirche und seiner

Pfarrei berühren ihn nicht; er glaubt, all das gehöre einer fremden Macht, die man ‚die Regierung‘ nennt. Er selbst nimmt Anteil an diesen Gütern wie ein blosser Nutzniesser — ohne ein Gefühl der Eigenverantwortung und ohne den Willen, irgend etwas ausbessern zu helfen. In dieser Gleichgültigkeit verharret er sogar dann, wenn die eigene Sicherheit und die der eigenen Kinder gefährdet wird; statt einzugreifen und die Gefahr abzuwenden, senkt er die Arme in der Hoffnung, die ganze Nation werde ihm zu Hilfe kommen. Übrigens: Obgleich ein solcher Mann seinen freien Willen vollständig aufopfert, liebt er den Gehorsam nicht mehr als andere. Er unterwirft sich zwar kraft seines subalternen Charakters; aber es macht ihm Freude, dem Gesetz wie einem besiegten Feind zu trotzen, sobald die dahinter stehende Macht dahinschwindet. Man sieht ihn daher auch fortwährend hin- und herschwanken zwischen der Knechtschaft und der Zügellosigkeit.

«In Europa bedauern die Regierungen oft selber den Mangel an kommunalem Geist; denn alle Welt ist sich darüber klar, wie sehr der lokale Gemeinschaftssinn einen mächtigen Garanten der Ordnung und der öffentlichen Zufriedenheit darstellt. Aber die europäischen Regierungen wissen nicht, wie sie diese Gesinnung erzeugen wollen. Würden sie die Gemeinde stark und unabhängig machen, so bekämen sie Angst, die gesellschaftliche Macht zu zerstückeln und den Staat der Anarchie auszusetzen. Indessen: Man beseitige die Stärke und die Freiheit der Gemeinde — und man wird dort nur noch Verwaltungsobjekte und keine Staatsbürger mehr finden.

«Unter allen Freiheiten lässt sich die Gemeindeautonomie nicht nur schwer einrichten, sie ist auch am meisten äusseren Machteingriffen ausgesetzt. Sich selbst überlassen, vermag die kommunale Selbständigkeit kaum gegen eine tatkräftige und starke Regierung aufzukommen. Um sich mit Erfolg durchzusetzen, muss sie sich ganz und gar aus den nationalen Idealen und Gewohnheiten herausentwickeln und mit ihnen verwachsen sein. Das heisst: Solange die Gemeindefreiheit nicht in

den Sitten wurzelt, ist es leicht, sie zu zerstören, und sie kann erst zu einem sittlichen Lebenswert werden, nachdem sie lange Zeit in den Gesetzen lebte.

«Mit andern Worten: die Gemeindefreiheit entzieht sich sozusagen den menschlichen Anstrengungen. Deswegen geschieht es auch so selten, dass sie willensmässig geschaffen wird. Viel eher entsteht sie gleichsam von selbst. Sie entwickelt sich beinahe geheimnisvoll im Schosse einer halbbarbarischen Gemeinschaftsordnung. Um sie zu festigen, bedarf es der andauernden Einwirkung der Gesetze und Sitten; es bedarf hierzu der günstigen Umstände und vor allem der Zeit.

«Und doch ruht die Kraft der freien Völker in der Gemeinde. Die kommunalen Eigenrechte bedeuten für die Freiheit das gleiche wie die Primarschulen für die Wissenschaft. Sie machen ein Volk zur Freiheit fähig; sie lassen es Freude daran gewinnen, von ihr einen vernünftigen Gebrauch zu machen. Ohne umfassende Gemeindeautonomie kann sich ein Volkskörper eine freiheitliche Regierung geben; aber es fehlt ihm der Geist der Freiheit. Vorübergehende Leidenschaften, zeitbedingte Interessen, zufällige Umstände können ihm die äusseren Formen eines Freistaates verleihen; aber der Despotismus ist nur ins Innere der Gesellschaftsordnung zurückgedrängt und gelangt früher oder später wieder an die Oberfläche.»

24. Alte Gemeindeunfreiheit und moderner Totalstaat

Aus allem bisher Gezeigten ergibt sich folgende grundlegende Erkenntnis: In Staatswesen, die ein Ordnungssystem in Form einer zentralistischen Beamtenhierarchie und einer obrigkeitlichen Befehlsverwaltung besitzen, können freiheitlich-demokratische Verfassungen niemals wahrhafte Volkstümlichkeit erlangen. Bürokratie und Demokratie, Subordination und Freiheit sind nun einmal, als staatsbildende Grundelemente aufgefasst, unversöhnliche Gegensätze. Wo immer eine ortsfremde Regionalbürokratie in der Überfülle aller wichtigen Ermessensfragen die Gemeindebehörden autoritär