

beherrscht, da bleiben diese blosse subordinierte Befehlsinstanzen und stellen keine selbstverantwortlichen Organe des Volkes dar. Liberalismus ohne wahrhafte Gemeindeautonomie, ohne umfassende kommunale Ermessens- und Verfügungsfreiheit, bedeutet, so sahen wir, in allen Ländern das gleiche — nämlich einen Verzicht darauf, die einzelnen Individuen und Interessengruppen zu gemeinsamer Verantwortungs- und Vertrauensbereitschaft zu erziehen (vgl. oben S. 104 ff.).

Dergestalt verharrte der Liberalismus bei jener inneren Aufspaltung der Gesellschaft, wie sie aus den Zeiten des Feudalismus und Absolutismus anererbt worden war. Das heisst: Es entwickelte sich nicht jener «Hang zur Gemeinde», der allein imstande ist, kollektives, überparteiliches Vertrauen zu schaffen und natürliche Gegensätze zu mildern. So blieben die zentralistisch verwalteten Nationen auch weiterhin mehr durch mechanisch-apparatmässige als durch sittlich-gewissensmässige Bindungen zusammengefügt — und Politik und Ethik gehörten in diesen Welten der administrativen Subordination und der blossen Scheingemeinden nach wie vor zwei verschiedenen Sphären an. Dies erkennend, musste Tocqueville recht behalten: Der Liberalismus haftete immer nur an der Oberfläche und vermochte nie wirklich in die Tiefe zu dringen.

Unter der Herrschaft des zentralistisch-bürokratischen Befehlsapparates blieb alles, was nach «Gemeindeselbstverwaltung» aussah, im wesentlichen eine leere Formsache. Da es den Gemeinden an wahrer Selbstverantwortung fehlte, so hingen die kommunalen «Selbstverwaltungsorgane» gleichsam in der Luft. Daran vermochten auch die idealsten demokratischen Wahlvorschriften nichts zu ändern. Was hatten eigentlich Volkswahlen zu einem Gemeindeparlament für einen höheren Sinn, wenn es praktisch die übergeordnete Beamtenhierarchie war, die kraft ihrer Befehlsgewalt die Überfülle der gesetzlichen Zweifelsfälle und wichtigeren Ermessensfragen autoritär regelte, d. h. alle Beschlüsse von Bedeutung selber traf und die kommunalen Instanzen zu Jasage-Maschinen degradierte? Unter solchen Umständen musste es den in Minderheit

geratenen Parteigruppen schwer fallen, das Ergebnis des Wahlkampfes als sittlich verpflichtend zu empfinden — unvergleichlich wichtiger blieb es ja, im staatlichen Befehlsapparat massgebenden Einfluss zu besitzen. Wenn aber die Demokratie im lebendigen Kleinraum der Gemeinde so wenig Achtung findet, wie könnte dies dann im Grossraum des Staates anders sein?

Dazu kommt ein Weiteres. Wo die Befehlsprinzipien des Verwaltungszentralismus vorherrschen, da ermangeln die Kommunen vor allem auch einer wahren finanziellen Eigenverantwortung. Immer wieder sahen sich denn auch die Gemeindebehörden vornehmlich auf die Befugnis beschränkt, die von oben her bewilligten Aufträge an die sich darum bewerbenden Firmen zu vergeben — und gerade das musste vielfach eher zum Quell des Streites und der Verärgerung (bisweilen auch der Korruption) werden, statt zum Quell der Zusammenarbeit und des Vertrauens. Zu allem hinzu blieb unter der Herrschaft des hierarchischen Prinzips allen Einwohnern das Recht vorbehalten, gegen Beschlüsse des Gemeinderates jederzeit an die vorgesetzte Befehlsinstanz zu rekurrieren und, da deren Anweisungen immer sofort vollzogen werden mussten (oben S. 108 f.), die eigentliche Entscheidung von oben her entgegenzunehmen. Kurz und gut: Die Bürokratie regierte, und das Vorhandensein von Gemeindeparlamenten und Volkswahlen diente lediglich dazu, die wahren Tatsachen zu verhüllen. Als schliesslich der totale Staat in den Gemeinden das «Führerprinzip» proklamierte und alle Wahlen abschaffte (in Italien 1926, in Deutschland 1933, in Frankreich 1940), da bedeutete das im Grunde nur noch den Sieg des Seins über den Schein.

Wo es unter dem Übergewicht der staatlichen Befehlsverwaltung nie wahre kommunale Selbstverwaltung gab, da blieb es notwendigerweise auch allen individuellen und politischen Freiheitsrechten versagt, im Volkskörper feste Wurzeln zu schlagen. Allgemeine Presse- und Vereinsfreiheit, wie sie zumal die angelsächsischen Staatsmänner in ganz Europa ver-

wirklich wissen möchten, ist sicherlich ein Kennzeichen jeder wahren Demokratie. Wo aber alle Oppositionsparteien daran gewöhnt sind, den Staat einseitig als Befehls- und Machtapparat zu empfinden, da entbehren sie nur allzu regelmässig der Fähigkeit zum Masshalten. In solchen Fällen neigt jedwede Opposition fortgesetzt dazu, um des Machtstrebens willen die Regierungspolitik systematisch zu diskreditieren und auch das einwandfrei Gute daran hemmungslos zu tadeln. Damit verliert das Recht der freien Kritik naturgemäss seinen positiven Sinn. Es ist nun einmal so: Persönliche Freiheit muss immer mit persönlicher Bereitschaft zusammenfallen, sich aus freiem sittlichem Willen in die bestehende Ordnung einzufügen — sonst wirkt sie ordnungssprengend, nicht ordnungsfördernd. In der Tat kann, wie wir sahen, nur die Gemeindefreiheit jene überparteiliche Vertrauensbereitschaft erzeugen, die den einzelnen (bewusst oder unbewusst) mit dem Stolz auf das Bestehende und mit dem Willen zur Gesetzestreue und zur Einordnung erfüllt.

Hält dieser Wille zur freien sittlichen Bindung den Volkskörper nicht fest zusammen, so muss der moderne Individualismus im Gesamtergebnis unerfreuliche Wirkungen haben. Statt die aus dem Feudalismus und Absolutismus ererbten sozialen Aufspaltungen zu mildern, tragen dann die persönlichen Freiheitsrechte eher dazu bei, sie noch zu verschärfen. Tatsächlich liess denn auch der «Vielparteienstaat», wie er sich im Zeitalter des Liberalismus ausbildete, den individuellen und gruppenmässigen Egoismus immer wieder zu ungezügelter Entfaltung kommen, und die Freigabe der Propaganda bewirkte allerorts ein Überborden der politischen Leidenschaften und der sozialen Hassgefühle. Und man wird einsehen lernen müssen: Auf dem Boden des Verwaltungszentralismus und des Subordinationsprinzips bleibt jede freiheitlich-demokratische Verfassung, bleibt jeder Parlamentarismus dazu verurteilt, zum Quell der Unordnung zu werden.

Man darf nie vergessen: Jeder von oben her aufgebaute, auf hierarchische Befehlsverwaltung gegründete Staatsapparat ist

seiner Entstehung und seinem Wesen nach ein Erzeugnis der Macht und nicht der Freiheit. Er erwuchs seinerzeit im Rahmen herrenrechtlicher Staatsordnungen, im Rahmen obrigkeitsstaatlicher Militärmonarchien, und diese Entstehung ist ihm zum Schicksal geworden (oben S. 101, 105 f., 109, unten S. 175 ff.). In einem solchen autoritären, nach militärischen Befehlsprinzipien organisierten Verwaltungssystem sollte sinngemäss stets alles Entscheidende vom autoritativen Willen der Spitze abhängen — insbesondere auch jede Konzession an den Freiheitsgedanken.

Die einstige Erbmonarchie hatte immerhin, sogar im Zeitalter des Absolutismus, darauf achten müssen, nicht allzu extrem-freiheitsfeindlich zu regieren; denn das legitime Fürstentum war wenig an gewagten Experimenten interessiert, die Zukunft und Erbensprüche der Dynastie hätten aufs Spiel setzen können. Ein sinnwidriges Resultat aber musste sich ergeben, wenn man seit 1789 zwar die autoritäre Spitze abbrach, aber den autoritären Apparat fortbestehen liess. Das bedeutete keine Überwindung des Herrschaftsideals durch das Freiheitsideal; das lief vielmehr darauf hinaus, den Kampf zwischen den beiden Idealen unmittelbar in den Volkskörper hineinzutragen. Und auf die Dauer war es nicht anders möglich: Die Freiheitsidee musste zeitweilig unterliegen. Denn wo der Geist des kommunalen Vertrauens fehlt, da kann nur der Geist des obrigkeitlichen Befehlens die Ordnung wirksam sichern, da wird die Macht früher oder später immer wieder als vertrauenswürdiger empfunden als die Freiheit.

Grundsätzlich steht es so: Wo der Verwaltungszentralismus jede wahre Gemeindefreiheit erstickt, da wird die Gesellschaft im Grunde einseitig durch den Herrschaftswillen zusammengehalten. Der Staatsbürger verspürt diesen Herrschaftswillen alltäglich an den Methoden, mit denen der autoritär organisierte Beamtenapparat ihm entgegentritt. Wir erkannten: In allen hierarchisch aufgebauten Verwaltungssystemen bleibt das Wirken der Bürokratie gekennzeichnet durch das Recht, die Gesetze kraft obrigkeitlicher Befehlsgewalt eigenmächtig

auf den einzelnen Fall anzuwenden und dabei nach ihrem eigenen «freien Ermessen» und «zweckmässigen Gutdünken» zu entscheiden. Das heisst: Der staatliche Befehlsapparat macht den Bürgern gegenüber scheinbar täglich ein «Recht auf eine gewisse Willkür» geltend; er lehnt es ab, sie dazu zu erziehen, sich kraft eigener Verantwortung an die bestehende Rechtsordnung zu binden und die geltenden Gesetze von unten her mit Leben auszufüllen. Und zwar geschieht dies gemäss dem Grundsatz, die Beamtenhierarchie allein sei imstande, die Absichten der Zentralregierung genau zu kennen, und sie sei zu wichtigen sachlichen Ermessensentscheiden besser befähigt als der «beschränkte Untertanenverstand» (vgl. auch oben S. 114).

Wie aber sollten bei solcher Lage der Dinge Politiker und Volk zu freudiger Gesetzestreue und kollektiver Verantwortungsbereitschaft erzogen werden? Wie konnte da je die Auffassung verschwinden, die Obrigkeit sei dazu da, um das Volk nach eigenem Gutdünken glücklich zu machen? Wie wäre es da möglich gewesen, die Neigung des Volkes zu überwinden, in Krisenzeiten alles Heil von der Macht eines einzelnen, vom Führerprinzip, zu erwarten? Das alles beweist: Auf dem Boden des Verwaltungszentralismus und des hierarchischen Subordinationsprinzips lässt sich das Misstrauen gegenüber dem freien Gemeinschaftswillen und damit die Gewaltgläubigkeit nie wahrhaft eindämmen — bleibt die Rechtsidee im tiefsten Grunde immer nur die Dienerin der Machtidee. Schliesslich ist der Mensch ein Gemeinschaftswesen, und solange er nur seine Person, nicht aber seinen engeren Wohnbezirk als die für ihn überblickbare Lebensgemeinschaft vor unnötigen Eingriffen des Staates unbedingt geschützt weiss, wird er nie aufhören, an das Recht des Stärkeren zu glauben.

Indem der Liberalismus der grossen Festlandsnationen das wichtigste aller Freiheitsrechte vergass, indem er es versäumte, wahre Dezentralisation in Form umfassender kommunaler Ermessens- und Verfügungsfreiheit einzuführen, versagte er bei der Aufgabe der Gemeinschaftsbildung. Die verschie-

denen Interessengruppen wurden einseitig dazu erzogen, einander zu bekämpfen, ja zu hassen, und so setzte sich in Krisenzeiten allzu leicht die Meinung durch, die Freiheit und Demokratie führten notwendig zu einem zerstörenden Kampfe aller gegen alle. Die Sehnsucht nach einer Befestigung der Ordnung, nach einer Überwindung der sozialen Atomisierung und des masslosen Gruppenegoismus, nach Neubelebung des nationalen Gemeinschaftsgefühls liess folgerichtig immer wieder freiheitsfeindliche Kräfte triumphieren. Weil es nicht zur Ausbildung eines «ethischen Kollektivismus», zu einer «Angleichung der Gewissen» gekommen war, konnte man eines «machtmässigen Kollektivismus», einer «Gleichschaltung der Gewissen» auf die Dauer einfach nicht entbehren.

Nur ein «Staat der Lokalautonomie und der freien Kollektivitäten» bietet die Grundlagen für einen entwicklungsfähigen Gemeinschaftssinn. Dagegen bleibt es einem «Staate der Beamtenhierarchie und der Berufspolitiker» für immer verwehrt, sich auf dem Wege der Freiheit zu einem wahren Volksstaate zu entwickeln. Unter der Herrschaft des Verwaltungszentralismus droht jede freiheitliche Verfassung notwendigerweise das Volk immer wieder zutiefst zu enttäuschen. In der Tat: Aus der Sehnsucht nach überparteilicher Gemeinschaft heraus empfanden es die seit jeher bürokratisch geleiteten Volksmassen grossenteils als eine Erlösung, als der liberale Vielparteienstaat durch den totalitären Einparteienstaat, durch das Führerprinzip, ersetzt wurde. Ortega y Gasset hat diese allgemeine Abwendung von der Freiheitsidee treffend als «Aufstand der Massen» gekennzeichnet — und es ist äusserst aufschlussreich: Von einer solchen Entwicklung sind nur die aus dem Prinzip der Gemeindefreiheit erwachsenen Nationalstaaten verschont geblieben (unten S. 261).

Vor allem musste die Entwicklung vom Rechtsstaat zum Wohlfahrtsstaat in der Welt der zentralistischen Beamtenhierarchie und der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung in eigengesetzlicher Weise verlaufen. Wie die moderne Geschichte beweist, stiess das «zweckmässige Recht» des Wohlfahrts-

staates nur in kommunal-föderativen, von unten her aufgebauten Staatsbildungen auf feste sittliche Schranken, weil es hier im Urgrund des «geltenden Rechts», in einer konservativ-legalen Volksgesinnung haften blieb (oben S. 90 ff.). Wo dem Wohlfahrtsstaate dieser Rückhalt an einem «ethischen Kollektivismus» fehlte, da lagen die Dinge ganz anders, und es war ein durchaus gekünstelter Vorgang, wenn man sich im 19. Jahrhundert abmühte, das alteuropäische Widerstandsrecht auf dem Wege einer liberal-demokratischen Verfassung in die herrschaftlich organisierte Staatsmaschine einzubauen. Solche Experimente griffen nicht tief genug und konnten den Wohlfahrtsstaat nicht davon abhalten, zuletzt in den reinen Machtstaat abzugleiten.

Alles in allem liegen eben auch im 20. Jahrhundert immer noch die gleichen geistespolitischen Voraussetzungen vor wie früher: wie unter den Militärdiktaturen Napoleons I. und III. Und das heisst: Auf dem Boden alter Gemeindeunfreiheit, auf dem Boden des Verwaltungszentralismus und der Beamtenhierarchie gibt es nur eine einzige wahrhaft gemeinschaftsbildende Kraft, und das ist das kollektive Machtbewusstsein — zumal der militärische Erfolg (unten S. 246 f.). Die geschichtliche Erfahrung zeigt: Wo seit alters ein hierarchischer Befehlsapparat einen Grossteil der Verwaltungsbeziehungen kraft eigener Ermessensfreiheit, also auf autoritärem Wege von oben her regelte, da besaßen die Gewaltgläubigkeit und damit auch der Militarismus von vornherein reichlich ungehemmte Entwicklungsmöglichkeiten. Was kann schliesslich — diese Folgerung liegt auf dem Boden des administrativen Befehls- und Subordinationsprinzips nur allzu nahe — einem Volke höheren Wohlstand sichern, wenn nicht die Arbeitskraft möglichst vieler beherrschter Nationen?

Wie sehr die Entwicklung schon seit der letzten Jahrhundertwende der Staatstotalität militaristischer Prägung entgegen-
glitt, das wurde in der damals immer stärker hervortretenden Bereitschaft zur Gewaltverherrlichung greifbar — in jenen nihilistischen Bewegungen, die man mit dem Worte «Aktivis-

mus» zusammenzufassen pflegte. Solche aktivistische, die Volksleidenschaften mit allen Mitteln aufpeitschende Gewaltlehren fanden im Lager der Links- wie der Rechtsparteien Anklang, und Benedetto Croce sagte über diese Extremisten in seiner «Geschichte Europas im 19. Jahrhundert» (Zürich 1935) sehr treffend: «Sie interessierten sich nicht für das Volk, sondern für den blinden, triebhaften grossen Haufen, für die Beifall rasende oder pfeifende Bestie, die jeder, der den Mut dazu hat, in seinem Sinne missbrauchen kann.» Und es ist nur allzu begreiflich: Wo immer ein Staat zentralistisch und daher unvolkstümlich organisiert ist, wo er im Grunde lediglich einen «Staat der Beamten und der Berufspolitiker» darstellte, da mussten die Massen der aktivistischen Propaganda und Gewaltverherrlichung besonders leicht erliegen.

Über die Vorarbeit, die der «Aktivismus» schon vor 1914 in der Richtung zur Staats- und Kriegsvergottung leistete, sei noch einmal Croce das Wort gegeben: «Wenn man die innere Disziplin, die sich aus freien Stücken der Freiheit unterwirft, durch äussere Führung und Kommandierung ersetzt, dann bleibt nichts anderes übrig als die Tat um der Tat willen, das Zerstören aus Lust am Zerstören, das Erneuern um zu erneuern, der Kampf für den Kampf; dann werden Krieg, Blutvergiessen, Töten und Sich-töten-lassen zum Selbstzweck, und das Gehorchen wird dann zum Kadavergehorsam, wie er im Kriege üblich ist... Der Aktivismus führt zur Herrschaft eines einzelnen über die einzelnen, zum Servilismus der andern und schliesslich zur eigenen Knechtsgesinnung, zur Unterdrückung der Persönlichkeit, die er in einem ersten Moment zu heben wähnte, während er sie in Wirklichkeit des moralischen Gewissens entkleidete, ihr ihr innerstes Wesenselement raubte und der Vernichtung preisgab.»

Und doch ist das alles nichts völlig Neues; es ist von früheren Entwicklungen keineswegs prinzipiell, sondern höchstens graduell verschieden. Man denke nur, wie seinerzeit Pestalozzi den Absolutismus der Erbmonarchien und die Militärdiktatur Napoleons I. beurteilte. «Der Mensch», so klagte

er, «muss seine Individualität und ihr heiliges Recht der kollektiven Existenz unseres Geschlechtes aufopfern, wann und wo und wie diese es begehrt. Das Wort sagt nichts weniger als: der Mensch gehört der Welt; er gehört nicht mehr Gott und sich selbst.» Auch damals war der einzelne, um wiederum Pestalozzis Worte zu brauchen, nichts als «ein Tropfen, der von der Spitze der Alpen in einen Bach fällt» — nichts als «Kopf, Nummer, Gewehr». Und wiederum wie damals sollte auch heutzutage «die Dienstfähigkeit der Menschen ins Unendliche steigen — und ihre Selbständigkeit ins Unendliche schwinden».

Absolutismus, Bonapartismus, Aktivismus und Totalitarismus wurzeln allesamt, das ist jetzt klar, in einem gemeinsamen Mutterboden: im hierarchisch-zentralistischen Verwaltungssystem. Im Grunde genommen verkörpert die moderne Staatstotalität nur die radikalste Ausweitung jener unbedingten, im Kerne militärischen Gehorsamspflicht, wie sie in der Welt der Beamtenhierarchie und der Gemeindeunfreiheit schon längst für die ganze Zivilverwaltung in Geltung stand. Mit der Gleichstellung von Recht und Nutzen zerstört der totale Militärstaat eigentlich nur noch die letzten Reste eines selbständigen Volksgewissens, einer konservativen Volksgesinnung. Was der zentralistische Staat, vom Rechtsstandpunkt aus betrachtet, ansatzweise schon immer war, das will der Totalstaat militaristischer Prägung unverhüllt sein: die «Revolution in Permanenz». Sinn dieser Praxis ist nicht zuletzt der, die Einzelmenschen dazu abzurichten, allen Glauben an ein objektives Recht fahren zu lassen. Der einzelne soll sich endgültig selbst als frei wollende Individualität auslösen; sein Gewissen soll nur noch solche Wertmassstäbe kennen, die die von oben her geleitete Staatsmaschine augenblicklich gerade für zweckmässig hält.

Ihre höchste Steigerung musste diese «Revolution des Nihilismus», deren Endziel die Erziehung auch der Zivilbevölkerung zum Kadavergehorsam bildete, notwendig im preussischen Militärstaate finden. Nach dem bekannten Worte Mira-

beaus kann man der Erscheinung «Preussen» ohnehin nur gerecht werden, wenn man sie nicht als einen Staat mit einem Heere, sondern als ein Heer mit einem Staate auffasst. Das seit 1866 verpreussete Deutschtum glaubte sich denn auch in immer höheren Grade darauf angewiesen, den Herrschaftsgedanken ins Extrem zu erheben, die Idee der kriegerischen Grösse zu verherrlichen, um unter deren Zeichen die sonst allzusehr auseinanderstrebenden Volksschichten zu einigen und sie auf dem Wege des nationalen Machtrausches, des «Massenmachiavellismus», zu lebendiger Gemeinschaft zu verbinden. Aus der Verknüpfung von Militarismus und Bürokratismus entwickelten sich sozusagen von selbst jene Eroberungs- und Herrenvolkansprüche, wie ihnen zur Zeit des Ersten Weltkrieges nicht zuletzt auch führende Geisteswissenschaftler «fortschrittlicher» und «demokratischer» Richtung Ausdruck gaben.

Hiefür nur drei Beispiele. So schrieb Otto Gierke, der berühmte Verfasser des «Deutschen Genossenschaftsrechtes», noch im Jahre 1917: «Wir sollen Halt machen vor dem freien Selbstbestimmungsrecht der Völker? Solange es Kriege gibt, kann auch das Recht der Eroberung nicht verschwinden. Hierin liegt der Sinn der alten Vorstellung, dass der Krieg die Berufung auf ein Gottesurteil ist. Auch der Besiegte muss das Urteil als Ausfluss der höheren Gerechtigkeit hinnehmen.» Sodann ein Wort des «demokratischen» Parteiführers Friedrich Naumann aus dem Jahre 1916: «Die Geschichte lehrt, dass der Gesamtfortschritt der Kultur gar nicht anders möglich ist als durch Zerschlagung der nationalen Freiheit der kleinen Völker.» Und der führende Nationalökonom Werner Sombart meinte 1915 sogar: «So wie der deutsche Vogel, der Aar, hoch über allem Getier dieser Erde schwebt, so soll der Deutsche sich erhaben fühlen über alles Gevölk, das ihn umgibt, und das er unter sich in grenzenloser Tiefe erblickt.» — Nie hätten Männer vom Range Gierkes, Naumanns und Sombarts es über sich gebracht, Ungeheuerlichkeiten solcher Art zu veröffentlichen, wenn sie sich deren Popularität nicht voll

bewusst gewesen wären — wohlgemerkt: zu einem Zeitpunkt, als Hitler und die nationalsozialistische Herrenvolk- und Rassenwahnideologie noch unbekannte Erscheinungen waren (vgl. auch oben S. 136 f.).

In Anbetracht von all dem ist es klar: Der totale Staat militaristischer Prägung muss seinem Wesen nach als ein organisches Erzeugnis alter herrenrechtlicher Lebensideale bewertet werden. Auf dem Boden alter Volks- und Gemeindeunfreiheit, aus dem System obrigkeitlich-hierarchischer Befehlsmethoden erwachsen, erscheint die moderne Staatstotalität im Grunde als eine blosse Abwandlung der mittelalterlichen Feudalordnung. In den bevorrechteten Verbänden der nationalsozialistischen SS.-Organisationen und der fascistischen Miliz war denn auch unverkennbar eine neue Art von bewaffnetem Herrenadel emporgewachsen. Das erlaubt zu sagen: Der totale Staat, diese durchgebildete Militärmaschine, ist seinem historischen Wesen nach nichts anderes als zentralisierter Feudalismus und verintensivierter Absolutismus.

Wir erkennen jetzt auch, wie abwegig es ist, die Wurzeln des Totalstaates in bestimmten Wirtschaftssystemen suchen zu wollen. Sowohl die Dogmatiker zur Linken wie die zur Rechten befinden sich in einem Grundirrtum, wenn die einen die Schuld am Verhängnis dem «Monopolkapitalismus», die andern dem «Wirtschaftskollektivismus» zuschreiben. Statt dessen verhält es sich vielmehr so: In der Welt der Befehlsverwaltung und der Gemeindeunfreiheit treiben die «kapitalistischen» wie die «kollektivistischen» Strömungen gemeinsam der Staatsknechtschaft und dem Totalitarismus entgegen — wogegen dies in der Welt der Selbstverwaltung und der Gemeindefreiheit weder für die eine noch für die andere der beiden Tendenzen zutrifft (unten S. 185 f., 231 ff.). Nein: Wenn von irgendwoher, so konnte die moderne totalitäre Staatsverfassung nur aus dem Mutterboden alter autoritärer Staatsverwaltung emporgewachsen. Denn es entspricht sowohl den Gesetzen des Lebens wie denen der Logik: In einer Welt der administrativen Subordination muss folgerichtig das eine

Prinzip als die wirksamste Ordnungsgarantie und als das wirksamste Element der Gemeinschaftsbildung erscheinen: die totale Subordination.

Zur gleichen Erkenntnis gelangt der protestantische Theologe Emil Brunner in seinem Werke «Gerechtigkeit — Eine Lehre von den Grundgesetzen der Gesellschaftsordnung» (Zürich 1943). In eindringlicher Weise hebt er hervor: «Der totale Staat ist nicht erst 1917 oder 1922 oder 1933 entstanden; er ist langsam aus dem modernen Begriff der Staatssouveränität und aus dem Versagen der einzelnen und der Gemeinschaften geworden. Je mehr die Familien und die Gemeinden versagen, desto mehr muss der Staat tun. Die Überlastung des Staates mit Aufgaben entspricht genau dem Zerfall der vorstaatlichen Gemeinschaftsordnungen, der Strukturlosigkeit der menschlichen Gesellschaft. An die Stelle der natürlichen, gewachsenen, freiwilligen Struktur tritt dann, notwendig, die künstliche, mit Zwang durchgesetzte Struktur des Staates, die von oben nach unten, vom umfassendsten zum kleinsten Kreis und zum einzelnen geht. Es entsteht der zentralistische Staat der Neuzeit, der mit seinen künstlichen Organisationsformen, mit seinen Departementen, Distrikten und Scheingemeinden, den leeren Raum zwischen der zentralen Staatsgewalt und dem einzelnen ausfüllt — mit Gebilden, die kein Eigenleben haben, die nur Verwaltungseinheiten des Staates sind. Es entsteht der Staat, welcher der Ersatz für die verlorene Volksgemeinschaft und als solcher die letzte, unmittelbare Vorstufe des totalen Staates ist.» (Vgl. unten S. 194 ff.)

Fassen wir zusammen. Indem der kontinentale Liberalismus in sinnwidriger Weise an den herrenrechtlichen Verwaltungsideal der Vergangenheit festhielt, machte er einen neuen Triumph der herrenrechtlichen Verfassungsideale — früher oder später — ganz unvermeidlich. Denn wo man nicht im lebendigen, übersichtlichen Kleinraum der autonomen Gemeinde zur Solidarität in der Freiheit erzogen wird, wo man statt dessen in der Überfülle der gesetzlichen Zweifelsfälle

und der wichtigeren Ermessensfragen sich den Befehlen einer Beamtenhierarchie beugen muss, wo alle wahre administrative Verantwortung bei den stärkeren statt bei den schwächeren Gebietskörperschaften liegt, da kann nur das kollektive Machtbewusstsein gemeinschaftsbildend wirken. Um auf dem Boden der zentralistischen Befehlsverwaltung eine volkstümliche Ordnung (oder richtiger: das Surrogat einer solchen) zu schaffen, gibt es nur einen einzigen Weg — und das ist eben die Entwicklung zum totalitären Militärstaat. Anders ausgedrückt: ohne Verwirklichung wahrer Dezentralisation in Form umfassender, rechtlich fest gesicherter kommunaler Ermessensfreiheit ist das Aufkommen totalitärer Massenbewegungen und Militärdiktaturen auf die Dauer gar nicht zu vermeiden und wird stets wieder die Losung Trumpf sein: Aut Cäsar, aut nihil! Kurz: Wer immer sich zum zentralistisch-bürokratischen Verwaltungssystem, zum hierarchischen Subordinationsprinzip und damit zur Gemeindeunfreiheit bekennt, der bekennt sich in Wirklichkeit gleichzeitig, ob er nun will oder nicht, immer auch zur totalitären Staatsidee — zur «Revolution des Nihilismus»!

«Selten genug ist die Erkenntnis, dass die Verfassung eines Staates sich mit Notwendigkeit aus seiner Verwaltungsordnung ergibt, und dass Staatskrankheiten entstehen, wo beide sich nicht decken.»

Heinrich von Treitschke (1860)

«Das eigentliche Kennzeichen der Demokratie besteht heutzutage nicht in der Volkstümlichkeit des Regierungs-, sondern des Verwaltungssystems; daher muss das wahre Ziel die Demokratisierung der Verwaltung sein.» Thomas G. Masaryk (1925)

IV. Der Weg zur dauernden Demokratisierung Europas

25. Historisches statt rationalistisches Denken

Die vorstehenden Ausführungen dürften klar gemacht haben, weshalb die bisherigen Versuche zur Demokratisierung Europas notwendig scheitern mussten. Und doch ist es auch heute üblich, die Ursachen für dieses Versagen in Zusammenhängen von mehr sekundärer Bedeutung zu suchen. Alle Ideologien, die die persönliche Freiheit bejahen, befinden sich im wesentlichen immer noch auf falscher Fährte. Der Klerikalismus, der Liberalismus, der Sozialismus: sie alle besitzen ihre besonderen Ansichten darüber, wie eine freiheitliche Welt eingerichtet werden müsse. Und jede der drei Parteigruppen glaubt, das freiheitliche Ideal habe vorab deshalb versagt, weil ihr eigenes Sonderprogramm immer nur unzureichend verwirklicht worden sei.

Die Tatsachen reden eine andere Sprache. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, was oben festgestellt wurde: In sämtlichen zentralistisch organisierten Staatswesen haben Klerikale, Liberale und Sozialisten, wo immer sie Anteil an der

Macht erhielten, gemeinsam am Ordnungssystem der Beamtenhierarchie und der Befehlsverwaltung festgehalten und keine wahre Gemeindefreiheit aufkommen lassen. Auch die «Kommunisten» förderten überall, wo sie seit 1919 grössere Parteien zu bilden vermochten, das zentralistische Verwaltungsprinzip — und einzig die «Anarchisten» gingen grundsätzlich andere Wege (wobei sie aber praktisch in unfruchtbarer Negation verharren!). Mit andern Worten: Ausserhalb der kommunal-föderativen, von unten her aufgebauten Staatsbildungen blieben alle grossen Parteien, die bürgerlichen wie die marxistischen, aufs stärkste dem feudalistischen Herrengeist verhaftet und arbeiteten daher in der Regel stramm und eifrig darauf hin, den Verwaltungszentralismus und das ihm zugrunde liegende Subordinationsprinzip zu stärken. Und eben dadurch verhinderten sie, in seltener Einigkeit, das Aufkommen jeder dauerhaften Freiheit und volkstümlichen Demokratie und machten den Sieg des Totalstaates für eine frühere oder spätere Zeit ganz unvermeidlich.

Diese verhängnisvolle Entwicklung ist, wenn man auf den entscheidenden Grund zurückgeht, durch eine falsche Denkeinstellung verursacht worden. Unser modernes Gesellschaftsdenken pflegte allzu bequeme Wege zu beschreiten und ist vorab allzusehr in schematischen Gedankengängen verhaftet geblieben. Man kümmerte sich allzu einseitig um die materiell-wirtschaftlichen und zuwenig um die geistig-sittlichen Lebenszusammenhänge. Und so bemerkte man in der Regel nicht, wie verfehlt es ist, wenn man Gesellschaftssysteme theoretisch ausklügelt und sie dann einfach in einen staatlichen Grossraum, in den Bereich eines übermächtigen administrativen Befehlsapparates hineinprojiziert. Wer immer von einem derartigen Vorgehen die Verwirklichung sozialer Harmonie erhofft, der gerät zwangsläufig, um ein Wort Wilhelm Röpkes zu gebrauchen, in die «Irrwege des Rationalismus».

Es gibt z. B. einen klerikalen Rationalismus; er reicht mit seinen Wurzeln in die Scholastik und in das System des Kanonischen Rechtes zurück und findet heute seinen politischen

Ausdruck in dem als Heilmittel angepriesenen halbautoritären «Korporationenstaat». Es gibt ferner den im Zeitalter der Aufklärung entstandenen liberalen Rationalismus; er glaubt das soziale Heil durch ein möglichst grosses Mass von politischer und wirtschaftlicher Individualfreiheit zu erwirken. Und es gibt seit hundert Jahren den sozialen Rationalismus; er hofft durch Reformen im Sinne möglichst umfassender Gemeinwirtschaft wirkliche Freiheit, Gerechtigkeit und Zufriedenheit zu schaffen.

Alle diese rationalistischen Denksysteme scheinen einander aufs schärfste entgegengesetzt zu sein — und sind einander doch aufs engste wesensverwandt: nämlich in ihrer gleichartigen Denkmethodik. Sie huldigen sämtlich allzu äusserlich dem alten scholastischen Prinzip: Den Forderungen der Vernunft, der erkannten Wahrheit hat jede menschliche Einrichtung, und wäre sie von ehrwürdigstem Alter, unbedingt zu weichen («*Consuetudinem ratio et veritas semper excludit*»). Nun haften aber gerade staatsbildende ethische Kräfte wie die kollektive Bereitschaft zur Gesetzestreue, zum Vertrauen, zur Verträglichkeit auf stärkste an traditionellen Gemeinschaftsbindungen — und keineswegs an zeitbedingten Scheinwahrheiten. Anders ausgedrückt: Jedes schematische, einzelne Begriffe verabsolutierende Vernunftdenken (unten S. 183 ff., 228 f.) führt in Wirklichkeit, statt zur Wahrheit, in die Irre; denn es entspringt nicht der lebendigen Ratio, sondern einem lebensfremden Rationalismus.

Und eben die Denkmethodik des Rationalismus stellt den Urgrund so vieler Zeitkrankheiten dar; ja sie bildet geradezu eines der Krebsübel der abendländischen Kultur. In ihrem schematisierenden Geltungsanspruch zeugen die klerikalen, liberalen, sozialistischen Denksysteme von bedenklichster Lebensfremdheit, ja Lebensfeindlichkeit. Nur zufolge solch lebensfremder Einstellung konnte man übersehen, dass im grossräumigen Machtbereiche einer zentralistischen Beamtenhierarchie und obrigkeitlichen Befehlsverwaltung keine freiheitlich-konservative Gemeinschaftsethik und damit auch keine volkstümliche Demokratie zu erwachsen vermag. In

Wirklichkeit liegen die Dinge so: «Je kleiner die Gemeinschaften sind, um so mehr entsprechen sie dem Masse des Menschen und um so besser begreift er ihren Mechanismus, ihren Sinn und ihr Leben. Die erste Stufe der Treppe, die zum Ganzen und zum Grossen führt, darf nie zu hoch sein.» (C. F. Ducommun.)

Besonders treffend hat seinerzeit der deutsche Staatstheoretiker Konstantin Frantz das Problem erkannt, zumal in seiner Schrift «Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation» (Mainz 1879). Mit Nachdruck führt er u. a. aus: «Immer bleibt die politische Freiheit haltungslos und kaum mehr als ein frommer Wunsch, solange die Gemeinden, Kreise und Provinzen nicht auf eigenen Füßen stehen. Ist dies nicht der Fall, so muss man sie auf eigene Füße zu stellen suchen, und nur insoweit dies gelingt, wird politische Freiheit Wurzel schlagen... Eben in solcher Autonomie der Gemeinden, Kreise und Provinzen liegt das Wesen des föderativen Prinzips.» — Im Gegensatz dazu sieht der Rationalist, gleichviel welcher Richtung, immer nur ein begriffliches Schema, von dem er sich allgemeines Glück und eine höhere Gemeinschaftsmoral verspricht, und er wird nicht gewahr, wie sich sittliche Bindungen stets vom kleinen Raum in den grossen hineinentwickeln müssen.

Am ehesten haben die kirchlichen Weltanschauungen, wie das ihrem Wesen entspricht, die ethische Seite des Gemeinschaftsproblems richtig gewürdigt (unten S. 193 ff.). Aber im Zusammenhang mit modernen Zeiterscheinungen pflegten sie doch zu einseitig der Familie ihr Augenmerk zuzuwenden statt der Gemeinde. Indessen können gerade die besten Familienväter die selbstsüchtigsten und eigenbrötlerischsten Staatsbürger sein — solange sie nicht durch die freie Kommune zu selbstverantwortlicher Zusammenarbeit und zu politisch-sozialem Kollektivvertrauen erzogen werden. Gemeinschaft in der Freiheit ist nur dort wahrhaft lebensfähig, wo eine Organisation ein übersichtliches Gebilde darstellt, wo man einander persönlich kennt und sich gewohnt ist, die Menschen und die

selbstgewählten Behördemitglieder nicht allein nach ihrer Parteizugehörigkeit, sondern vorab nach ihren Fähigkeiten und noch mehr nach ihrem Charakter zu beurteilen. Eine solche lebendige Bürgerschule, in der täglich verschiedene Auffassungen und Sonderinteressen miteinander um einen vernünftigen Ausgleich ringen müssen, ist immer nur in der freien kommunalen Selbstverwaltung gegeben.

In trefflicher Weise sagt Bernhard Knauss (oben S. 36): «Ohne Zweifel stehen sich Gemeinde und Gemeinschaft in vielen Beziehungen nahe und gehen an ihren Grenzen ineinander über... Wir reden so oft vom Staat als einem Organismus — indes mit welchem Recht? Denn nehmen wir Organismus in seiner wirklichen Bedeutung als Lebewesen, so kann der moderne Staat mit seinem vom lebendigen Menschen abgetrennten Apparat, der seinen eigenen Gesetzen der Beharrung und der Abnutzung folgt, kaum als Lebewesen bezeichnet werden. Nimmt man den Einzelmenschen als den kleinsten Teil des Staatswesens, als Zelle des Organismus, so kann wohl nicht behauptet werden, dass diese Zelle noch in einem wirksamen Grössenverhältnis zum Ganzen in den modernen Staatsgebilden stehe. Eine Staatsform, die dagegen als Organismus im echten Sinne bezeichnet werden darf, ist der griechische Staat.»

Oder um eine andere Stelle bei Knauss zu zitieren: «Die Linie, die vom Willen des einzelnen zum staatlichen Geschehen führt, ist in der griechischen Staatsgemeinde gerade, übersichtlich und kurz. In unseren modernen Staaten ist sie unendlich verwickelt und endlos lang. Je kürzer und klarer aber diese Verbindung vom Willen des einzelnen zum politischen Handeln ist, desto enger ist die Bindung an den Staat. Sie war im griechischen Staate so nah und so fest wie nur möglich. Sie konnte es sein, weil der einzelne sich nicht nur an den Willen des Staates, sondern auch den Staat an seinen Willen gebunden wusste.» — Dergestalt rechtfertigt Knauss jene Worte des Aristoteles: «Es können so wenig zehn Bürger schon eine Stadtgemeinde bilden als hunderttausend noch

als Stadtgemeinde gelten. Auch die Staaten haben ein bestimmtes Mass ihrer Grösse, so gut wie alle andern Dinge. Auch hier wird ein jedes, weder wenn es zu klein, noch wenn es übermässig gross ist, sein eigentümliches Vermögen behalten, sondern entweder gänzlich seiner Natur beraubt oder mangelhaft bestellt sein.»

In der Tat haben unter den modernen Nationen nur jene eine freiheitliche und doch zutiefst volkstümliche Verfassungsform auszubilden vermocht, denen es gelang, dem kleinstaatlichen Gemeinschaftsprinzip die Treue zu bewahren. Und zwar war dies überall dort der Fall, wo die kommunal-föderative Staatsidee stark genug blieb, um den lokalen und regionalen Unterverbänden die Erhaltung einer lebendigen Selbstverwaltung zu gewährleisten: in Form einer umfassenden, rechtlich fest gesicherten kommunalen Ermessens- und Verfügungsfreiheit (oben S. 93 f., 110 f.). — Alles in allem ergibt sich: Will man die Probleme des Gemeinschaftslebens in richtiger Weise erkennen und in wahrhaft konstruktivem Sinne lösen, so ist es nötig, sich zu einem neuartigen Denken durchzurufen. Und zwar muss man weniger bequem, muss man lebensnäher denken lernen: statt rationalistisch wahrhaft rational, d. h. statt mechanisch organisch, statt abstrakt und schematisch psychologisch, statt gegenwartsgebunden historisch, statt rein verfassungs- und wirtschaftsmässig vor allem verwaltungsmässig.

Und dieses historische Denken, dieses Verwaltungsdenken führt zum Ergebnis: Es müssen grundsätzlich zwei verschiedene Arten von Gemeinschaftsbildung unterschieden werden. Bei jedweder Erörterung politisch-sozialer Fragen hat man stets von der Grunderkenntnis auszugehen: Es gibt auf dem Gebiete des Gemeinschaftslebens zwei Welten, die sehr verschiedenen Daseins- und Entwicklungsgesetzen unterstehen. Es sind dies, so zeigte unser Gang durch die abendländische Geschichte, die Welt der von oben her und die Welt der von unten her aufgebauten Staatswesen — oder mit andern gegensätzlichen Wortpaaren ausgedrückt: die Welt der Herrschaft

und die der Genossenschaft, die Welt der Subordination und die der Koordination, die Welt des Zentralismus (früher auch des Feudalismus) und die des Kommunalismus, die Welt der Befehlsverwaltung und die der Selbstverwaltung, die Welt der Gemeindeunfreiheit und die Welt der Gemeindefreiheit.

26. Ein geschichtliches «Gesetz»

Das dualistische System aller Gemeinschaftsbildung, wie wir es durch die abendländische Geschichte hindurch verfolgen konnten, lässt wichtige Entwicklungszusammenhänge offenbar werden. Diese Zusammenhänge gestatten es, von einem «geschichtlichen Gesetz» zu sprechen. Das ist nicht im Sinne jener bekannten und optimistischen Geschichtsauffassungen zu verstehen, die ein gesetzmässiges Fortschreiten der Menschheit zu einem idealen Endzustand hin postulieren. Wie wenig ein solcher Optimismus gerechtfertigt ist, hat die furchtbare Gefahr der Jahre 1939 bis 1945 bewiesen, die bei einem andersartigen Ausgang des Krieges in eine nicht wiedergutmachende Kulturkatastrophe hätte ausmünden müssen (vgl. unten S. 247 ff.). Nein — jenes Gesetz, wie es sich uns aus den historischen Tatbeständen erschliesst, ist ein Gesetz anderer Art — nicht ein teleologisches, sondern ein statisches Gesetz, nicht ein Gesetz des Fortschrittes, sondern eines der Beharrung. Und dieses geschichtliche «Gesetz» lautet: Kommunal-föderative, von unten her aufgebaute Staatsbildungen tragen eine übermächtige Tendenz in sich, für alle Zeiten Welten der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zu bleiben — und ebenso zeigen die herrschaftlichen Staatsbildungen, die Welten der hierarchischen Befehlsverwaltung, ein ähnlich übermächtiges Beharrungsvermögen.

Wo das kommunal-freiheitliche Ordnungsprinzip, das Prinzip des politischen Kollektivvertrauens, im Abendlande jeweils zugrunde ging, da geschah das mit grosser Regelmässigkeit nicht von innen, sondern von aussen her: kraft lang-

dauernder fremder Militärherrschaft. Man vergegenwärtige sich noch einmal: Die aus der europäischen Urzeit herstammende wehrhafte Gemeindefreiheit (oben S. 31 ff.) ist in den meisten Ländern erst durch die Söldnerheere des römischen Militärstaates zerstört worden — so in Griechenland, Spanien, Gallien und im Zusammenhang damit, von den unterworfenen Provinzen aus, in Italien selbst (oben S. 43 ff.). In ähnlicher Weise wurde den deutschen Urdemokratien ihre Einverleibung in das herrschaftlich organisierte Frankenreich zum Verhängnis (oben S. 99 ff.). Ebenso war es wiederum allgemein der Druck von aussen her, der vom 14. bis 17. Jahrhundert der in allzu engem Raume verankerten kommunalen Stadtfreiheit des Mittelalters ein Ende bereitere (oben S. 54 f., 102 f.).

Die zerstörende Wirkung, die langandauernde Fremdherrschaft auf die Welten der Gemeindefreiheit und Selbstverwaltung regelmässig ausübte, erklärt sich von selbst aus dem Wesen des Militarismus. Denn jede auf Militärgewalt beruhende Fremdherrschaft ist zwangsläufig darauf angewiesen, neues Recht nach Erwägungen der reinen Zweckmässigkeit einzuführen und zur wirksamen Durchführung ihrer Befehle ein System der zentralistischen Beamtenhierarchie zu begründen. Unter einer dergestalt geschaffenen und in intensiver Weise durchorganisierten herrenrechtlich-autoritären Staatsordnung ist es jedoch nicht anders möglich: Ein konservativ-legales Rechtsempfinden des Volkes, ein politisch-soziales Kollektivvertrauen kann auf keinen Fall fortbestehen bleiben. Vielmehr ist es so: Wenn ganze Generationen unter derartigen Verhältnissen der Willkür aufwachsen, so muss man sich allseitig daran gewöhnen, vorab an eine Quelle des Rechtes zu glauben: an das Recht des Stärkeren — und auf solcher Basis gibt es für eine kommunale Gemeinschaftsethik, für einen überparteilichen Selbstverwaltungswillen keine Lebensmöglichkeit mehr.

Indessen: Solange eine Unterwerfung unter fremde Militärgewalt nicht erfolgte, zeigte die Welt der Gemeindefreiheit

bisher regelmässig eine bemerkenswerte innere Lebenskraft. Es ist eine Tatsache von folgenschwerer Bedeutung: Das kommunal-föderative Ordnungsprinzip hat sich bisher gegenüber den Gefahren innerer Zersetzung alleweil äusserst immun erwiesen. Das allgemeine Weiterleben der ureuropäischen Gemeindeverfassung bis in die Römer- und Frankenzeit spricht ja schon deutlich genug. Aber noch viel eindrucksvoller wirkt die Entwicklung, wie sie in Grossbritannien und Skandinavien vorliegt, d. h. in jenen beiden Randzonen Europas, die nie generationenlang unter intensive fremde Militärherrschaft gerieten. Hier hat, so sahen wir, die kommunale Gemeinschaftsethik dezentralisierte Nationalstaaten ins Leben zu rufen und sich so von der Urzeit bis zur Gegenwart ungebrochen fortzuerhalten vermocht — man bedenke: von der Urzeit bis zur Gegenwart! Und ebenso empfindet man in der Schweiz und Holland, wo seit dem Mittelalter zahlreiche freie Gemeinden zu kleinen Nationalstaaten zusammenwachsen, heute noch den lokalen Selbstverwaltungswillen als das einzig lebenswerte Gemeinschaftsideal.

Nur die Wirkung sittlicher Bindungen vermag zu erklären, weshalb der Welt der Gemeindefreiheit bisher stets eine so mächtige innere Standfestigkeit eigen war. Es ist unverkennbar: Wo das politische Führertum die ganze Nation von einem konservativ-legalen Rechtsempfinden beseelt und sich von ihrem freien Vertrauen getragen weiss, da erwächst ihm daraus ein sittliches Kraftbewusstsein von machtvoller Stärke; dank dieser ethischen Kraftquelle wird der Gedanke geradezu als verabscheuungswürdig empfunden, das eigene Volk mit militärisch-bürokratischen Befehlsmethoden autoritär zu beherrschen und seine angestammten Selbstverwaltungsrechte ohne Not zu vermindern. Und zwar handelt es sich bei dieser geistigen Haltung um eine Einstellung nicht nur für den Augenblick, sondern über Jahrhunderte, ja Jahrtausende hinweg!

All das bedeutet zugleich die schlagende Widerlegung jener materialistischen Ideologien, die das Verfassungsleben von den Wandlungen des wirtschaftlichen «Unterbaues» her er-

klären wollen. Immer bedenke man: In Grossbritannien haben die gewaltigsten wirtschaftlichen Umwälzungen, ja sogar die schlimmsten sozialen Misstände, wie sie zeitweilig vorhanden waren, die alten Gemeinschaftstraditionen nie zu sprengen vermocht. Vielmehr erwies sich der aus der Urzeit ererbte kommunal-föderative Volksgeist mit den aus ihm fliessenden sittlichen Kräften imstande, der drohenden Gefahren immer wieder Herr zu werden (oben S. 62 f.), und es wird dies, dafür sprechen gute Gründe, auch in Zukunft so bleiben (unten S. 228). Alle geschichtlichen Tatsachen zeigen: Soziale Ungerechtigkeiten können zwar die kommunale Gemeinschaftsethik sehr an einer fruchtbaren Entfaltung hindern — aber sie können sie immerhin nicht zerstören (weil das soziale Kollektivbewusstsein in einer Welt des lebendigen Selbstverwaltungswillens zeitweise zwar einschlafen, aber niemals absterben kann). Das heisst, und nichts kann es eindrücklicher beweisen als die Geschichte Englands: Es ist der Geist, der alles treibt!

Die gleiche mächtige Tendenz zur Beharrung ist, so sahen wir, auch in der Welt des herrschaftlich-hierarchischen Ordnungsprinzips anzutreffen. Man erinnere sich: Seit der Römer- bzw. Frankenzeit sind Länder wie Italien, Spanien, Frankreich, Deutschland, Österreich nie mehr zu Gebieten allgemeiner Gemeindefreiheit und wahrhaften Kollektivvertrauens emporgestiegen — bis zum heutigen Tage nie mehr! Die feudale Machtatomisierung des hohen Mittelalters hat zwar in den genannten Ländern vorübergehend freie Stadtkommunen entstehen lassen; aber die Bauerngemeinden blieben unfrei, und so erlag die bürgerliche Selbstverwaltung früher oder später dem von der herrschaftlich-bürokratischen Umwelt ausgeübten übermächtigen Gegendruck. Eine vorab mechanische Bindung, eine mit militärähnlicher Befehlsgewalt ausgerüstete Verwaltungsmaschine, hielt fortan die Staatskörper zusammen — und an diesen autoritären, aus den Zeiten des Feudalismus und Absolutismus ererbten Daseinsgrundlagen suchten weder der moderne Liberalismus noch

der moderne Sozialismus (S. 225 f.) ernsthaft zu rütteln. Unter der Herrschaft der zentralistischen Beamtenhierarchie blieben grosse Teile der politisch-sozialen Führungsschichten wie der Volksmassen daran gewohnt, vorab an eine Quelle des Rechtes zu glauben: an das Recht des Stärkeren. Das heisst: Noch heute leiden all diese Völker unter dem, was ihnen vor mehr als einem Jahrtausend durch fremde Militärgewalt angetan wurde!

Als Gesamtergebnis bleibt festzuhalten: Alle Staaten sind in bezug auf die vorherrschenden Verfassungs- und Wirtschaftsformen mancherlei Wandlungen unterworfen; dagegen zeigt ihr Verwaltungsaufbau in bezug auf das ihn charakterisierende (genossenschaftliche oder herrschaftliche) Grundprinzip das allerstärkste Beharrungsvermögen. Man darf geradezu sagen: Der kommunal-volksrechtliche und der autoritär-herrschaftliche Gemeinschaftsgeist sind die grossen, alle inneren Krisen überdauernden Konstanten der Sozialgeschichte. Nur ganz bestimmte Voraussetzungen sind jeweils imstande, die Konstanz der Entwicklung zu unterbrechen. Um eine Welt der Gemeindefreiheit in eine solche der Gemeindefreiheit zu verwandeln, bedurfte es bisher immer einer militärischen Katastrophe und einer ihr nachfolgenden langen Fremdherrschaft. Um andererseits eine Welt der Gemeindefreiheit in eine solche der Gemeindefreiheit zurückzuverwandeln, bedarf es entweder einer Machtatomisierung, wie sie in der Feudalzeit erfolgte — oder dann der Einsicht in die hier aufgezeigten Zusammenhänge (unten S. 197 ff.).

Die Tendenz zur Beharrung, wie sie sowohl den von unten als auch den von oben her erwachsenen Staatsbildungen eigen ist, gibt Anlass zu weiteren Überlegungen. Und zwar drängt sich aus diesem mächtigen Beharrungsvermögen vor allem eine Schlussfolgerung auf. Diese lautet: Die beiden Grundformen aller Gemeinschaftsbildungen, wie sie sich vermittelt des Verwaltungsdenkens erkennen lassen, gehören tatsächlich zwei völlig verschiedenen Welten an — zwei Welten, die ein durchaus eigenwüchsiges und eigengesetzliches

Gepräge zeigen. Eine Welt der föderativen Selbstverwaltung, die vorab durch sittlich-gewissensmässige Bindungen zusammengehalten wird, ist naturgemäss etwas ganz anderes als eine Welt der hierarchischen Befehlsverwaltung, in der mechanisch-apparatmässige Bindungen vorherrschen. Es ist daher notwendig, die beiden Arten von Gemeinschaftsbildungen auch begrifflich aufs schärfste voneinander zu trennen. Und daraus ergibt sich eine weitere grundlegende Erkenntnis: die Erkenntnis vom dualistischen Wesen des Staatsbegriffs.

27. Der dualistische Staatsbegriff (Machtstaat und Gesellschaftsstaat)

Schematisierung wichtiger und zugleich allgemein gebräuchlicher Begriffe kann oft die schwerwiegendsten geistespolitischen Irrtümer verursachen. So kommt man leicht zu lebensfremden Vorstellungen, sobald man die von oben und die von unten her aufgebauten Gemeinschaftsverbände mit dem einheitlichen Begriffe «Staat» bezeichnet. Wie sehr es angebracht ist, hier deutlich zu scheiden, hat seinerzeit der grosse Schweizer Jurist Fritz Fleiner erkannt, als er dem Typus des obrigkeitlichen «Beamtenstaates» den Typus des freiheitlichen «Volksstaates» gegenüberstellte (oben S. 105). In der Tat lassen sich, das wird immer wieder von neuem offenbar, die kommunal-föderativen und die obrigkeitlich-hierarchischen Staatsorganisationen nur in sehr begrenztem Sinne auf ein und denselben begrifflichen Nenner bringen. Es sei hier ganz besonders hervorgehoben, was Bernhard Knauss (oben S. 36) von der altgriechischen Polis sagt: «Werden mit denselben Worten Zustände der Jetztzeit und der Antike bezeichnet, so entsteht Verwirrung. Mit dem, was wir heute ‚Staat‘ nennen, hat die griechische Polis wenig gemein. Eher würde der englische Ausdruck ‚Commonwealth‘ dem antiken Staatswesen entsprechen.»

Der ureuropäische «Volksstamm», die griechische «Polis», die römische «Republik», die mittelalterliche «Bürgerschaft»,

das britische «Commonwealth», die amerikanische «Union», die schweizerische «Eidgenossenschaft»: das alles sind ihrem Wesen nach keine apparat- und machtmässigen Bezeichnungen. In all diesen Begriffen sind Gefühlswerte enthalten, die dem abstrakten Worte «Staat» fehlen und die auf eine andersgeartete, auf eine ethische Gemeinschaftsidee hinweisen. Das Band, das ein jedes dieser Gemeinwesen zusammenhält, ist vorwiegend ein geistig-moralisches: der Stolz auf das bestehende Recht, der Wille zu dessen organischer Fortbildung, das Vertrauen zur Verfassungstreue der Mitbürger. Nur die Einheit der Gemeinschaftsethik machte diese Welten der Gemeindefreiheit und des überparteilichen Selbstverwaltungswillens jeweils lebensfähig, und so verkörpert sich in ihnen vor allem eine Vereinigung kleiner selbstverantwortlicher Kollektivitäten, d. h. die Idee einer freien Gesellschaft und nur nebenbei die Idee der Macht.

Wesentlich anders ist es, wie es das historische Denken lehrt, mit den von oben nach unten gewachsenen Staatsorganisationen bestellt. In dieser Welt der Beamtenhierarchie, des administrativen Subordinationsprinzips und der Gemeindefreiheit steht von vornherein der obrigkeitliche Befehls- und Machtapparat im Mittelpunkt allen politischen Daseins — und folgerichtig auch die Machtidee. Hören wir wiederum Bernhard Knauss (oben S. 36): «Heute erscheint als wesentliches Merkmal des Staates die Macht. Je machtvoller ein Staat ist, desto besser scheint er als Staatsgebilde zu sein, desto mehr ist er Staat im eigentlichen Sinne. Der Apparat, in dem sich die Staatsmacht verkörpert, wie Beamtentum, Polizei, Heerwesen, nimmt daher eine überragende Stellung im Staatsganzen ein. Seit der Entstehung des modernen Staates im 17. Jahrhundert hat die Entwicklung der Machtmittel das Staatsbild weitgehend bestimmt.» Und um den Gegensatz zur antiken Polis deutlich werden zu lassen, fügt Knauss hinzu: «Im griechischen Staat war dagegen der Machtapparat unbedeutend und erreichte keineswegs die Ausmasse, die bei Anspannung aller Kräfte und Ausnützung aller Mittel hätten

erreicht werden können... So wenig der griechische Staat, wie jeder andere Staat, der Macht entbehren konnte, so war in ihm doch das Problem der Macht anders gelagert als im modernen Staat.»

In seiner meisterhaften Studie «Entstehung der Nationen» zeigt Werner Kaegi («Historische Meditationen», Zürich 1942), wie der seit dem Spätmittelalter erwachsene fürstliche Befehls- und Machtapparat noch heute den eigentlichen Wesenskern der grossen Festlandsstaaten darstellt. «In der Technik der Machtausübung ist der Nationalstaat nur ein Sonderfall des allgemeinen modernen Territorialstaates... Für das Werden einer nationalen Einheit ist ein solches Instrumentarium der Macht eines der kräftigsten unter den möglichen positiven Kristallisationsprinzipien... Wie nun aber das Machtinstrument seiner Entstehung nach nicht aus dem nationalen, sondern aus einem kleineren oder grösseren Bereich hervorgegangen ist, so ist es seinem Wesen nach nicht an den nationalen Kreis gebunden. Es strebt unersättlich zur Erweiterung, und nur Tod und Schicksal können ihm Schranken setzen. Wenn man beobachtet, wie regelmässig die nationalen Staaten in jüngerer Zeit imperiale Tendenzen entwickelt haben, so ist man geneigt, nicht mehr so sehr den Machtapparat als ein missbrauchtes Werkzeug der Nationen, sondern die Nationen als ein zeitweilig opportunes Kleid eines Machtprinzips anzusehen.»

Nach aussen hin dokumentiert sich der machtpolitische Wesenskern der Obrigkeitsstaaten und ihres hierarchischen Ordnungsprinzips aufs eindeutigste in der alles beherrschenden imperialen Idee. Was hier im Staatsgedanken an gefühlsbetonten Werten lebt, das konzentriert sich mit besonderer Vorliebe einseitig auf die Begriffe «Reich» und «Imperium». Sogar in Frankreich haben sich sowohl die Erste als auch die Zweite «Republik» sehr rasch in ein Kaiserreich verwandelt, und die Dritte Republik verdankte ihre relativ lange Lebensfähigkeit nicht zuletzt der erfolgreichen Gründung eines kolonialen Empire — als eines militärischen Kraftreservoirs. — Um das wichtigste Gegenbeispiel aus der Welt

der Gemeindefreiheit zu nennen, so ist in England der Begriff «British Empire» nie eigentlich volkstümlich geworden; statt dessen verwendet man dafür viel lieber den auf eine andere Ideenwelt hinweisenden Begriff «British commonwealth of nations». Überhaupt wurde das britische Weltreich im Grunde von privaten Unternehmern geschaffen und nachher vom Staate bloss übernommen (unten S. 212). Mit Recht hat man gesagt: «Die Expansion Englands war eine Expansion der Gesellschaft, nicht des Staates» (vgl. darüber Ernest Barker, «Ideen und Ideale des Britischen Weltreiches», Zürich 1942). Und dementsprechend hat es das englische Volk bisher stets grundsätzlich abgelehnt, sich zum Zwecke der Reichserweiterung militarisieren zu lassen (oben S. 63).

Die verschiedene Einstellung der kommunal-föderativ und der obrigkeitlich-hierarchisch organisierten Volkskörper spiegelt sich auch in der Bewertung der Aussenpolitik wider. Stärker als je seit Machiavellis Zeiten wurde in den modernen Obrigkeitsstaaten die Auffassung zum Allgemeingut, Aussenpolitik und Moral hätten als zwei völlig getrennte Dinge nichts miteinander zu tun. Was für katastrophale Wirkungen eine solche Lehre hervorbrachte, ja früher oder später zwangsläufig hervorbringen musste, das hat sich im Verlaufe des Zweiten Weltkrieges in grausigster Weise offenbart, ganz in Übereinstimmung mit dem Vermächtnis Johan Huizingas («Wenn die Waffen schweigen», Basel 1945): «Es ist meine inbrünstige Überzeugung, dass aus dieser Lehre vom amoralischen Staat wie aus einer eiternden Wunde am Leibe unserer Kultur die Verderbnis in alle Fasern des Zusammenlebens fliesst.» — Wie sehr umgekehrt jeder «Massenmachiavellismus» der Welt der Dezentralisation und der Selbstverwaltungsidee bis heute wesensfremd geblieben ist, zeigt etwa jene Klage von deutschnationaler Seite: «Die Vereinigten Staaten von Nordamerika haben eine überaus geringe Bevölkerungsminderheit mit Sinn für aussenpolitische Tatsachen. Aber überwältigend gross ist demgegenüber eine altangestammte und populäre Gewohnheit, Fragen der Welt-

politik moralisch zu betrachten» (Friedrich Schönmann, 1943). Und was gar die vor 140 Jahren von einem amerikanischen Admiral geprägte Formel «Right or wrong, my country» anbelangt, so ist sie von der öffentlichen Meinung aller angelsächsischen Länder bezeichnenderweise andauernd aufs schärfste missbilligt worden!

Noch stärker ist in unserem Zusammenhang zu beachten, wie sehr sogar die auf dem Kontinent geltende Staatsidee als solche vom Machtbegriff beherrscht erscheint. Im Einklang mit dem anererbten Ordnungsprinzip der zentralistischen Beamtenhierarchie und der obrigkeitlichen Befehlsverwaltung blieb in Frankreich, Spanien, Italien, Deutschland fortdauernd die 1576 von Bodin begründete Lehre in Geltung, wonach die Staatsgewalt grundsätzlich allmächtig sein müsse und Anspruch auf umfassende Subordination in sich trage. Demgemäss wurde der Staat von der modernen Jurisprudenz als «der mit unumschränkter Herrschermacht ausgestattete Zwangsverband» definiert. In dieser Eigenschaft galt er folgerichtig als die Quelle allen Rechtes und sollte nicht, wie es der ureuropäisch-mittelalterlichen (und heute noch der angelsächsischen) Auffassung entspricht, an übergeordnete konservative Rechtsprinzipien gebunden sein. Die Vorstellung von einer machtmässigen, mit umfassender Befehlsgewalt ausgestatteten, alles Leben regelnden Staatsmaschine beherrschte fast das gesamte öffentlich-rechtliche Denken — und unter dem Druck dieser fatalen Denkvorstellung konnte es keinen Raum für «ursprüngliche» Rechtsansprüche von Kommunen, Korporationen und Individuen geben (vgl. auch oben S. 114 f.). So galt denn die Staatsgewalt in theoretischer Hinsicht schon im liberalen Zeitalter als «totalitär», als «Trägerin der Kompetenzkompetenz»; d. h. man liess es dem Prinzip nach ganz von ihrem freien Ermessen abhängen, was sie den ihr unterworfenen «Objekten» für Eigenrechte zugestehen wolle.

Es ist nur folgerichtig: In einem staatlichen Ordnungssystem, das alle wahre administrative Ermessensfreiheit in die Hand vorgesetzter Befehlsinstanzen legt, muss das Recht sel-

ber zu einer blossen Ermessenssache werden. Diese apparatmässige Idee der Staatsallmacht mit dem kommunal-föderativen Staatsdenken Alt-Griechenlands vergleichend, stellt Bernhard Knauss (oben S. 36) treffend fest: «Wird der Mensch als Objekt, als Werkzeug, als Unterworfener betrachtet, so bedeutet ‚Gerechtigkeit‘ nur die äussere Begrenzung der Willkür durch Schranken der Nützlichkeit oder Religion, wie es die Gerechtigkeit dem Sklaven gegenüber im antiken Staat war. Und wenn das Recht aus der Gewalt entstanden gedacht wird, wenn nur die Macht gesehen wird, die die Annahme des Rechts erzwingt, so ist damit nichts weiter gesagt, als dass Eroberung und Unterjochung auch ‚Recht‘ werden können. Aber es ist etwas anderes als Recht im griechischen Sinne, das zwischen Gleichen besteht, das die Unabhängigkeit der Persönlichkeit anerkennt und die Vergewaltigung des Nebenmenschen ablehnt. In diesem Sinne allein kann Recht Ausfluss einer ethischen Gesinnung werden und sein, niemals aber als Satzung durch die Macht, die dadurch nachträglich eine Art von Rechtfertigung zu gewinnen sucht. Gewiss gehört zum Recht immer Macht; aber um zu einer Verbindung mit der Ethik zu kommen, muss auch die Wurzel des Rechtes in der Ethik liegen, muss das Recht Ausfluss einer inneren menschlichen Haltung sein.»

Wir dürfen verallgemeinern: Die «innere menschliche Haltung», von der Knauss hier spricht, hält in der Welt der Gemeindefreiheit und der lebendigen Selbstverwaltung einen jeden Staatsverband einheitlich zusammen. Und zwar handelt es sich dabei um nichts anderes als um jene Ordnungsklammer, die wir jetzt als «kommunale Gemeinschaftsethik» kennen: als den kollektiven Geist der Gesetzestreue, des Vertrauens, der Verträglichkeit. Mit andern Worten: Oberster Herrscher in den kommunal-dezentralisierten Staatsbildungen ist stets ein sittliches Machtprinzip — ein einheitliches Kollektivgewissen. Aus diesem «ethischen Kollektivismus» fliessen, zum mindesten hinsichtlich der allerwichtigsten Gemeinschaftsfragen, konservative Rechtsanschauungen und Moralgrund-

sätze — und diese überparteilichen Gewissensbindungen bleiben der Staatsidee dauernd übergeordnet. In den von unten her aufgebauten, auf das administrative Koordinationsprinzip gegründeten Gemeinwesen kann daher die Staatsgewalt neues Recht nur insoweit schaffen, als die öffentliche Meinung von seiner Unerlässlichkeit überzeugt ist oder aus freier Einsicht überzeugt werden kann — und auf dieser Grundtatsache beruht die Lebensfähigkeit aller Demokratie (oben S. 91 ff.). Daraus folgt: Der «Staat» kann immer nur auf dem Boden eines kommunal-föderativen Ordnungssystems ein wahrer «Rechtsstaat» sein; denn nur hier ist er, wenigstens dem Grundsatz nach, der Diener der Rechtsidee und des Moralitätsprinzips.

Wie anders liegen die Dinge in der Welt der von oben her aufgebauten, verwaltungsmässig auf das Befehls- und Subordinationsprinzip gegründeten Staatsapparate! Hier, wo der «Staat» als die Quelle allen Rechtes und damit theoretisch als omnipotent gilt, kann die Freiheit nicht ein Hort kollektiver, überparteilicher Sittlichkeit sein. «Vom Obrigkeitsstaat aus führt nur die Brücke des Gehorsams und des Dienens zur Ethik hinüber.» (Knauss.) Allein: Bei jeder «Ethik des Dienens» kommt es in entscheidender Weise darauf an, welcher Idee man tatsächlich dient. Und da sahen wir: Das Ordnungssystem der Beamtenhierarchie und der Befehlsverwaltung ist und bleibt seinem Wesen nach ein Geschöpf der Machtidee. Denn wo immer lokale und regionale Behörden bürokratischen Oberinstanzen zu Gehorsam verpflichtet sind, wo immer die Interpretation der Gesetze kraft staatlichen Dienstbefehls statt kraft kommunaler Eigenverantwortung erfolgt, da besitzen die Kräfte des Gewissens keinen freien Spielraum (oben S. 106, 109, 152, 158 f.). Ganz folgerichtig droht in der Welt des Verwaltungszentralismus und der Gemeindeunfreiheit jede Bereitschaft zum Gehorchen und zum Dienen in der Praxis darauf hinauszulaufen, den staatlichen Machtwillen zu stärken — und ihn zum Selbstzweck zu erheben. Damit «dient» man aber in Wirklichkeit der «Macht an sich», also jenem Prinzip, das Jacob Burckhardt als böse bezeichnete. Um sich

darüber hinwegzutäuschen, um an der «Ethik des Dienens» nicht irre zu werden, gibt es vom Gemeinschaftsstandpunkt aus nur den einen Ausweg: Man muss im «Staat» nicht nur die Quelle allen Rechts, sondern auch die Quelle aller Moral erblicken — und gelangt so zwangsläufig zum Totalitätsprinzip! (Oben S. 149 ff.)

Aus allem ergibt sich: Was man als «Staat» bezeichnet, hat in der Welt der Gemeindeunfreiheit und in der Welt der Gemeindefreiheit einen sehr verschiedenen Begriffsinhalt. Hier beruht die Staatsordnung auf dem allgemeinen Willen zur lokalen Selbstverwaltung, dort auf der allgemeinen Unterwerfung unter den bürokratischen Apparat; hier vertraut man mehr auf das altererbte Gesetz, dort mehr auf die obrigkeitliche Autorität; hier tendiert der Volkskörper mehr nach Freiheit, dort mehr nach Macht; hier ist die Staatsgewalt mehr die Dienerin der Rechtsidee, dort mehr ihre Herrin; hier setzt im Prinzip der Volkswille dem Staatswillen feste Grenzen, dort der Staatswille dem Volkswillen; hier herrscht der Geist des allgemeinen Zusammenarbeitens und Vertrauens vor, dort der Geist des hierarchischen Befehlens und Gehorchens; hier verkörpert der «Staat» mehr die Idee der Genossenschaft, dort mehr die Idee der Herrschaft. Nimmt man noch die übermächtige Tendenz zur Beharrung hinzu, die sowohl den von unten wie den von oben her aufgebauten Staatswesen eigen ist (oben S. 169 ff.), so ist kein Zweifel mehr möglich: Jede Denkvorstellung, die den «Staat» als einen schematischen Einheitsbegriff auffasst, die den dualistischen Charakter allen «Staatsrechtes» nicht gewahrt wird, muss notwendig zum Quell folgenschwerster Missverständnisse werden.

Die Soziologen sind es seit langem gewohnt, die Stammesverbände der Urzeit als nichtstaatliche Organisationen zu bewerten, und zwar berufen sie sich darauf, es habe diesen Verbänden nachweisbar jeder machtmässige Charakter gefehlt. Sie fassen daher «Stamm» und «Staat» geradezu als Gegensätze auf. Geht man auf diese soziologische Begriffsbildung ein, so wäre auf Grund unserer obigen Darlegungen der

Schluss zu ziehen: Es haben die von der freien Gemeinde her aufgebauten Staatswesen bis zum heutigen Tage einen stark stammesmässigen Charakter bewahrt. Auf alle Fälle ist eines richtig: Will man im Begriffe «Staat» einseitig die Verkörperung des Befehls- und Machtgedankens erblicken, so sind die gemäss dem Selbstverwaltungsprinzip organisierten Volkskörper immer nur nebenbei Staaten; in erster Linie stellen sie vielmehr, das wäre dann der zutreffende Ausdruck, «Gemeinwesen» dar. So käme man zu einem befriedigenden Begriffsdualismus, und zwar würde der Begriff «Staat» die von oben her, der Begriff «Gemeinwesen» die von unten her aufgebauten Volksgemeinschaften kennzeichnen.

Anders stellt sich das Problem vom Gesichtspunkt der Jurisprudenz aus, weil dort der Staatsbegriff einseitig als Funktion des Rechtsbegriffes aufgefasst wird. «In der Staatsidee verkörpert sich das sittliche Postulat von der Verwirklichung der Rechtsidee» (Walter Burckhardt, «Die Organisation der Rechtsgemeinschaft», 2. Auflage, Zürich 1944). So gesehen ist es natürlich unstatthaft, den Staatsbegriff nur für die Welt des Verwaltungszentralismus und der Gemeindeunfreiheit zu verwenden; vielmehr ist es dann eben der Staatsbegriff selber, der innerhalb der «Welt der Erscheinungen» ein dualistisches Wesen zeigt, also in zwei Unterbegriffe aufgelöst werden muss. Der entscheidende Gesichtspunkt ist dann der, was als Quell allen Rechtes gilt: ob die als allmächtig betrachtete Staatsmaschinerie oder das gesellschaftliche Kollektivgewissen — und das wiederum hängt praktisch davon ab, ob die zur Exekution der Gesetze nötigen Ermessensentscheide vorab auf dem Wege der Befehlsverwaltung von oben her oder auf dem Wege der Selbstverwaltung von unten her gefällt werden. Je nachdem hat man es mit einem «Staat der Beamtenhierarchie und der Berufspolitiker» oder mit einem «Staat der Lokalautonomie und der Volkskollektivitäten» zu tun. Damit ist folgender Begriffsdualismus gegeben: Bei jeder Erörterung politisch-sozialer Zusammenhänge ist aufs allerschärfste zu unterscheiden zwischen dem obrigkeitlich-machtmässigen und dem

kommunal-gesellschaftlichen Staatsbegriff, d. h. zwischen dem von oben her erwachsenen «Kommandostaat» oder «Machtsstaat» und dem von unten her erwachsenen «Kollektivitätenstaat» oder «Gesellschaftsstaat».

28. Das dualistische Wesen aller Sozialbegriffe

Aus dem Verwaltungsdenken ergibt sich die Fundamental-erkenntnis: Wie dem Staatsbegriff, so ist auch anderen wichtigen sozialen Begriffen ein dualistisches Wesen eigen — je nachdem sie auf die Welt der Gemeindefreiheit oder auf die der Gemeindeunfreiheit bezogen werden. Darüber ist man sich ebenfalls kaum irgendwie klar. So werden z. B. immer wieder als feste Einheitsbegriffe aufgefasst: «die» Monarchie, «die» Aristokratie, «die» Demokratie, «die» Freiheit, «die» Selbstverwaltung, «der» Zentralismus, «der» Etatismus, «die» Bürokratie, «das» Parteiwesen, «der» Klerikalismus, «der» Liberalismus, «der» Sozialismus, «der» Kommunismus, «der» Kapitalismus, «der» Marxismus, «der» Klassenkampf, «die» Bourgeoisie, «das» Kleinbürgertum, «das» Proletariat, «die» Ausbeutung, «der» Imperialismus, «der» Individualismus, «der» Kollektivismus usw.

In weitesten Kreisen geht man geradezu von der Denkvorstellung aus, diese Begriffe seien irgendwie feste Grössen und hätten als solche überall in der Welt im wesentlichen die gleiche Bedeutung. Und zwar pflegt man jeweils gerne antithetische Begriffspaare zu bilden und dahinter in rein äusserlicher Weise den Schlüssel zum Weltgeschehen zu suchen — ohne zu beachten, was für sittliche und geistige Kräfte in einem Volkskörper dominieren. Wer immer sich z. B. Anhänger oder Gegner des «Sozialismus» nennt, der betrachtet sich in der Regel ohne genauere Differenzierung als Feind beziehungsweise Verteidiger des «Liberalismus» schlechtweg und ist sich gewohnt, von der selbstgewählten Bewertung aus die Zeitereignisse in allen Ländern schematisch zu beurteilen (vgl. unten S. 230 f.).

Durch nichts hat wohl der Rationalismus schlimmere geistige Verwüstungen angerichtet als eben durch das aus ihm fließende Bestreben, solche Begriffsbildungen in allzu schematischem Sinne als selbständige Wertmassstäbe aufzufassen. Ja, vielfach legt man rein schlagwörterhaften Begriffsantithesen, drastisch ausgedrückt, eine ähnliche absolute Geltung bei, wie sie die Primitiven ihren guten und bösen Gottheiten zuzuschreiben pflegen. Gewiss: All diese begrifflichen Schöpfungen sind zum Zwecke der Welterkenntnis unentbehrlich; aber sie sind ihrem Wesen nach eigentlich doch nur eine Art von Hilfsmitteln, und ihre Vergötzung muss zu Trugschlüssen führen. Nur zu oft erfassen sie mehr die äussere Form als den inneren Wesensgehalt der Dinge.

Und da ist es eben so: Hinter ähnlichen Formen kann, je nach dem sie belebenden Geist, ein grundverschiedener Inhalt wohnen. Die geistig-sittlichen Kräfte, die einen Volkskörper innerlich zusammenhalten, sind die schicksalbestimmenden Elemente des politisch-sozialen Lebens — und diese Kräfte wurzeln, so erkannten wir, gar nicht so sehr in den wirtschaftlichen als vielmehr in den von Land zu Land so ungleichen administrativen Verhältnissen und Gewohnheiten. Hier liegt auch der tiefere Grund, weshalb der Nationalismus in der modernen Völkerwelt trotz aller internationalen Wirtschaftsverflechtung der mächtigste aller Faktoren geblieben ist. Indessen neigt der Mensch schon aus Gedankenträgheit leicht dazu, die Bedeutung der äusseren Formen zu überschätzen, die weniger leicht zu erfassenden Bindungen des Geistes und der Ethik zu vernachlässigen und fremde Verhältnisse unbewusst von den Verhältnissen des eigenen Landes aus zu beurteilen. Daraus ergeben sich zwangsläufig Missverständnisse und unnötige Reibungen — und eben deshalb redet man in der heutigen Zeit so viel aneinander vorbei.

All diese sozialen Hilfsbegriffe besitzen oft eine geradezu entgegengesetzte Bedeutung, zumal in zwei so verschiedenen Welten, wie sie uns in der Welt der Obrigkeitsstaaten und der Gesellschaftsstaaten entgegentreten. So stellten wir oben

immer wieder fest (z. B. S. 15 ff., 19 f., 27 f., 32 f., 91 ff., 120 ff., 144 f., 152 ff., 166 f.): während die «Freiheit» in den kommunal-föderativen Staatsbildungen ein unentbehrliches Lebenselement darstellt und ordnungsfördernd wirkt, hat sie in dem ihr wesensfremden herrschaftlich-hierarchischen Staate notwendig ordnungszersetzenden Charakter und artet dort, wie man treffend sagte, immer wieder in «Frechheit» aus. Es zeigte sich ferner, wie die Begriffe Monarchie, Aristokratie und Demokratie auf dem Boden der freien Gemeinde keine notwendigen Gegensätze darstellen (oben S. 32 f.), wie dort alle grösseren Parteien in ihrem Wesenskern immer zugleich ein konservatives, liberales und soziales Gepräge zeigen und diese Werte nie in ganz extremer Weise verleugnen können (oben S. 25 f.). Ebenso erkannten wir, welche grundsätzlich verschiedene Funktion der Parteienstreit in der Welt der Lokalautonomie und in der Welt der Beamtenhierarchie besitzt (oben S. 23 f.), und wie sehr das gleiche auch für die Begriffe des «Zentralismus» und der «Selbstverwaltung» gilt (oben S. 111 ff.).

Es würde viel zu weit führen, wollten wir auf all die sich hier aufdrängenden Probleme näher eingehen. Nur ein Gesichtspunkt sei herausgegriffen. Nicht selten hört man die Meinung äussern, die drei Hauptstaatsformen der Gegenwart, die «Demokratie», der «Kommunismus» und der «Fascismus», seien nicht an bestimmte Länder gebunden; es handle sich hier vielmehr um «internationale Erscheinungen», die sich in allen Staaten der Welt von innen heraus entwickeln könnten. In diesem Zusammenhang wird etwa behauptet, in Italien und Deutschland habe der «Kapitalismus» auf dem Boden der «Demokratie» den Sieg des «Sozialismus» nicht mehr verhindern können und sei deshalb in den «Fascismus» geflüchtet. Nach allem, was wir oben darlegten, ergibt sich die Antwort auf derartige lebensfremde, rationalistische Denkkonstruktionen von selbst. Man bedenke nur, wie sehr in Italien und Deutschland alle «demokratischen» und «sozialistischen» Bewegungen am System der bürokratischen Befehls-

verwaltung, am administrativen Subordinationsprinzip festhielten, also von obrigkeitsstaatlichen Idealen durchsetzt waren — und auf solcher autoritärer Basis konnte der dort bestehende, untrennbar dem Kommandoideal verhaftete «Feudalkapitalismus» nur in einem «Feudalsozialismus» eine Art von volkstümlichem Gegengewicht finden.

Ähnlich lebensfremd wie die Dogmatiker zur Linken urteilen die Dogmatiker zur Rechten, wenn sie behaupten, das immer stärkere Umsichgreifen der «Gemeinwirtschaft», des «Kollektivismus» habe zwangsläufig auf den «Weg zur Knechtschaft» (F. A. Hayek) und damit in den Totalitarismus geführt. Dieser Behauptung liegt die Ansicht zugrunde, jedes Land der Welt werde entweder einer fascistischen Rechts- oder einer kommunistischen Linksdiktatur entgegentreiben, sobald das System des Wirtschaftsliberalismus über das Allernötigste hinaus in seiner Entfaltung behindert sei; denn zur «Kommandowirtschaft» gehöre notwendigerweise der totalitäre «Kommandostaat». Natürlich liegen die Verhältnisse in Wirklichkeit gerade umgekehrt. Wo das Ordnungsprinzip der Beamtenhierarchie auch im Zeitalter des Liberalismus beibehalten wurde, da war von alters her nie etwas anderes als ein «Kommandostaat» mit einer «Kommandoverwaltung» vorhanden — und nichts anderes als diese «Kommandoverwaltung» ist es, die zur Staatstotalität militaristischer Prägung (oben S. 156 ff.) und im Zusammenhang damit zur «Kommandowirtschaft» (unten S. 231 ff.) hinstrebt. Im Gegensatz dazu wird in der Welt der Gemeindefreiheit und des «ethischen Kollektivismus» auch der «wirtschaftliche Kollektivismus» immer weit mehr genossenschaftlich-freiheitliche als autoritär-kommandomässige Wesenszüge besitzen (unten S. 233 ff.) — im Einklang mit der dem Selbstverwaltungsprinzip entspringenden konservativ-legalen Volksgesinnung, jener Gewissenskraft, die allein imstande ist, zwischen den Rechten des Individuums und denen der Gemeinschaft einen gesunden Ausgleich zu gewährleisten und stabile, wahrhaft volkstümliche Demokratien zu schaffen.

Das dualistische Wesen, das u. a. den Begriffen «Individualismus» und «Demokratie» anhaftet, wurde schon 1935 von Werner Näf (oben S. 113) eindrücklich erschlossen: «Es kommt darauf an, in was für einen Staat die Aufklärungslehre eingeströmt oder eingebrochen ist, auf was für eine politische Mentalität sie traf. Je nachdem hat sie revolutionierend und auflösend oder belebend, bereichernd gewirkt. Es kommt darauf an, ob die neue demokratische Heilslehre der Aufklärung älteres demokratisches Bewusstsein, ältere demokratische Gewöhnung vorfand oder nicht; ob die neue, auf autonomen Individuen aufzubauende Gemeinschaft lebendige Gemeinschaftsformen benutzen, mit lebendigem Gemeinschaftssinn sich zu erfüllen vermochte oder nicht. Wo der individualistische Angriff auf einen unvolkstümlichen Staat trifft, da prallt er ab, oder er reisst ihn ein, und wo nach gelungener Revolution die Masse der Individuen anarchisch flutet und bindungslos überschwemmt, da ist es freilich ungemünzt schwierig, aus ihnen neue Gemeinschaft zu formen. Wo dieser individualistische Angriff jedoch demokratische Gewöhnung, selbst erstarrt und verengt, vorfindet, da vermag er sie zu befreien und zu beleben; in Verbindung älterer und neuerer Demokratie wird das Individuum nicht frei von der Gemeinschaft, sondern frei für die Gemeinschaft. Demokratie braucht demokratische Tradition.» (Vgl. auch oben S. 89 ff.)

Alles in allem stehen die Dinge so: Jedes politisch-soziale Denken muss in erster Linie darauf abstellen, ob ein Volkskörper der Welt des Gemeindeprinzips oder der des Obrigkeitsprinzips angehört, d. h. ob er primär durch Kollektivbindungen des Rechts und der Moral oder durch solche der Apparatur und der Autorität zusammengehalten wird. Je nachdem vollziehen sich auch die Auseinandersetzungen zwischen den Prinzipien des «Individualismus» und des «Kollektivismus», zwischen den Prinzipien des «Kapitalismus» und des «Sozialismus» auf einer ganz anderen Ebene. So wie jede kommunal-föderative, von unten her aufgebaute Staatsbildung eine Tendenz zur Demokratie nie ganz verleugnen kann (oben

S. 90), so kann sie auch eine Tendenz zu einem freiheitlichen Kollektivismus, zu einem freiheitlichen Sozialismus nie endgültig abstreifen. «Individualismus» und «Kapitalismus» haben unter solchen Voraussetzungen einen andern Begriffsinhalt als anderwärts; denn während sie in der Welt der obrigkeitlichen Machtstaaten, in der Welt der Befehlsverwaltung, einseitig dem Herrschaftsgedanken verhaftet bleiben, können sie in der Welt der freiheitlichen, wahrhaft dezentralisierten Gesellschaftstaaten nicht umhin, sich der Macht des Kollektivgewissens und der von ihm jeweils erhobenen Forderungen zu beugen (unten S. 226 ff., 238 ff.).

Anders ausgedrückt: Es ist grundsätzlich verfehlt, die politisch-sozialen Gegensätze der obrigkeitlich-zentralistischen Welt irgendwie mit denen der kommunal-föderativen Welt gleichzusetzen. Was im Machtbereich der Beamtenhierarchie, zumal unter freiheitlichen Verfassungen, immer wieder in Leidenschaft und Hass auszuarten droht, das wird auf dem Boden umfassender Lokalautonomie durch sittliche Gegenkräfte in der Regel stark gemildert. Wo immer der kommunale Geist der Gesetzestreue, des Vertrauens, der Verträglichkeit am Werke ist, da stehen sich sogar ein Rechtskonservativer und ein Linkssozialist innerlich zumeist unendlich näher als ihren ausländischen Gesinnungsfreunden — und zwar auch dann, wenn sie es aus doktrinärer Voreingenommenheit oder aus propagandistischen Motiven nicht wahr haben wollen. Denn wer sich zum Prinzip der lebendigen Selbstverwaltung, der umfassenden kommunalen Ermessensfreiheit bekennt, der bekennt sich bewusst oder unbewusst immer zur Evolution statt zur Revolution, zur Gemeinschaftsidee statt zur Herrschaftsidee. Und so hat eben auch jeder soziale Begriff ein anderes Gepräge, je nach seinem Zubehör zu einer administrativen Welt des Vertrauens und der Koordination — oder des Befehlens und der Subordination.

29. Der gerechte Aufbau aller Staatsordnung

Aus den bisherigen Darlegungen gilt es nunmehr die in die Zukunft weisenden theoretischen und praktischen Schlüsse zu ziehen. Und da kann kein Zweifel bestehen: Eine allfällige Demokratisierung bisheriger europäischer Obrigkeitsstaaten wird inskünftig nur dann von Dauer sein, wenn sie bis auf die Fundamente hinuntergreift. Europa kann nur dann eine Welt allgemeiner und wahrer Demokratie werden, wenn es gleichzeitig eine Welt des Kommunalismus, der lebendigen Selbstverwaltung wird, wenn man dazu schreitet, die zentralistisch regierten Machtstaaten vom System der Beamtenhierarchie und damit vom administrativen Befehls- und Subordinationsprinzip zu befreien und sie von unten her neu aufzubauen. Ein solcher Versuch würde zugleich die Rückkehr zu jener freiheitlich-föderativen Gemeinschaftsidee bedeuten, zu der sich in der Urzeit alle europäischen Völker bekannten, und von der sie nie freiwillig, sondern immer nur infolge langdauernder fremder Willkürherrschaft abgefallen sind (oben S. 169 f.). Ohne eine solche Rückkehr zu den natürlichen Daseinsgrundlagen, zu den Prinzipien der administrativen Koordination, kann kein Volkskörper sein inneres Gleichgewicht wieder finden.

In früheren Zeiten hatte man die Aufgabe, die zentralistischen Obrigkeitsstaaten zu enthierarchisieren und zu kommunalisieren, aus verschiedenen Gründen vernachlässigen können. Im Zeitalter des Absolutismus hatten Bindungen der Religion, im Zeitalter des Liberalismus hatten Bindungen der Vernunft dem staatlichen Machtstreben immerhin gewisse Fesseln auferlegt. Diese Fesseln sind heute, im Zeitalter der «Vermassung», weitgehend brüchig geworden (oben S. 155, 157 ff.), und so gilt es eben, sich zu den Urquellen des menschlichen Gemeinschaftslebens zurückzufinden, zu jenen sittlichen Bindungen, die allein imstande sind, die nach politischer Aktivität drängenden Volksmassen in freiheitlichem Geiste zu disziplinieren, mit andern Worten: dem Staate einen höheren

Sinn zu geben und ihn doch zugleich volkstümlich zu gestalten. Über das geistige Problem, das unserer Zeit gestellt ist, hat wiederum Bernhard Knauss in seinem 1940 in Deutschland erschienenen, aber rasch unterdrückten Buche (oben S. 36) wegweisende Andeutungen gemacht, und ihm sei hier noch einmal das Wort erteilt:

«Jeder Staat muss, will er über wandelbare Machtverhältnisse hinaus bestehen, eine Rechtfertigung besitzen, die in tiefere menschliche Gründe hinabreicht als Organisation und Zwang. Denn da der Staat als Form dem Geschaffenen angehört, so untersteht er auch wie alles andere vom Menschen Geschaffene der Notwendigkeit, sich immer erneut vor dem Menschen zu rechtfertigen, und zwar nicht die Tatsache seines Bestehens, wohl aber die Form seines So-Seins unter Prüfung zu stellen. Zudem ist der Staat zu sehr Menschenwerk und zu stark mit den menschlichen Schwächen behaftet, als dass von Natur aus sein Eingreifen ins menschliche Leben als unvermeidbar erschiene wie Geburt und Tod und damit religiösen Deutungen, wie sie sich an jene ewigen Rätsel knüpfen, zugänglich wäre. Er bedarf der Rechtfertigung im menschlichen Geist, wenn er mehr sein soll als die Zusammenfassung von Menschen und Mitteln durch die Gewalt.

«Diese Rechtfertigung kann nur von der geistigen Gesamthaltung des Menschen aus geschehen, die wesentlich bestimmt wird durch religiöse und sittliche Anschauungen. Was der Mensch in seinen letzten Bindungen zum Göttlichen als ‚richtig‘ erkennt, strahlt auch auf den Staat aus. Solange man den Staat als von Gott eingesetzte Obrigkeit betrachtete, erschöpfte sich eine staatsreue Haltung im passiven Hinnehmen sämtlicher Anordnungen von oben. Die Rechtfertigung des Staates lag in der göttlichen Ordnung der Welt. Doch war diese Art von religiöser Rechtfertigung des Staates nie absolut, sondern trug in sich selbst die unbedingte Nachordnung des Staates unter die religiösen Mächte. Der Mensch war dem Staat nur im Politischen überlassen, nicht aber in seinem ganzen Menschsein, in seiner Seele.

«Das Zeitalter des absolutistischen Staates erfand dann zu seiner Rechtfertigung die Lehre von der Staatsräson, die, als sie ihre letzte religiöse Bindung im Gottesgnadentum des Fürsten verloren hatte, als Machtlehre übrig blieb. Gewalt allein aber vermag nie eine innere Rechtfertigung aus sich heraus zu bilden. Gewalt, wirksam im Augenblick der Ausübung, bleibt doch unwirksam, sobald es sich um eine Aufgabe auf weite Sicht handelt. Gewalt kann jede politische Bildung vernichten — etwa durch die Ausrottung eines ganzen Volkes — sie kann aber nicht zu lebendiger politischer Gestaltung führen. Bedarf das Leben der Rechtfertigung vor Gott, so bedarf das politische Leben der Rechtfertigung vor dem Geist, weil es eine Einrichtung ist, die vom Menschen und für den Menschen gemacht ist und auf zeitliche menschliche Zwecke zielt.»

Nach «Rechtfertigung vor dem Geist», von der Knauss hier spricht, hat unter allen politischen Gemeinschaftsbildungen der freiheitlich-demokratische Staat mit besonderer Konsequenz zu trachten, und er kann diese Rechtfertigung nur finden, wenn er ein wahrhaft volkstümlicher Staat ist. Und da beweist die ganze abendländische Geschichte: Volkstümliche Demokratien sind bisher lediglich in von unten her aufgebauten Staatsordnungen, auf dem Boden der Gemeindefreiheit und der lebendigen Selbstverwaltung erwachsen. Dieser Tatbestand ist vorab auch für die Zukunft jener Völker bedeutsam, in denen seit der Zeit des Feudalismus und Absolutismus das herrschaftlich-hierarchische Ordnungsprinzip dominierte und die Gesellschaft innerlich aufgespalten blieb (oben S. 103 f., 149 ff.). Wo immer das zutrifft, da können die bisher voneinander isolierten, durch die obrigkeitliche Befehlsverwaltung nur mechanisch zusammengehaltenen Volksgruppen jederzeit höchstens im lebendigen Kleinraum der freien Kommune von neuem zu überparteilichem Vertrauen und zu freiheitlichem Gemeinsinn erzogen werden — und ohne diese politische Schulung müssen sie auch weiterhin unablässig zwischen autoritären und revolutionären Neigungen hin und her pendeln.

Ein volksnahes Ordnungssystem, das sich auf die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gründet, das den kleinen und schwachen Gemeinschaftsverbänden unantastbare Eigenrechte zuerkennt, das den Aufbau von unten her zum politisch-sozialen Lebensprinzip erhebt, wird gewöhnlich mit dem Begriffe «Föderalismus» gekennzeichnet. Von diesem Sinne des Wortes ausgehend, ermahnt Gonzague de Reynold («Selbstbesinnung der Schweiz», Zürich 1939) aus tiefer Einsicht heraus: «Der Föderalismus ist mehr und etwas Besseres als eine blosse Staatsform, ein blosses Regierungssystem; er ist ein soziales Prinzip, eine Auffassung des Menschen und des Lebens. Daraus folgt, dass dieses soziale Prinzip, diese Menschen- und Lebensauffassung im Innern jedes der Staaten angewendet werden muss. Die Staaten sind verpflichtet, die ursprünglicheren Rechte und die Autonomie der sozialen Grundbestandteile, aus denen sie sich selbst gebildet haben, zu achten und zu fördern. Und diese Grundbestandteile, die auf geschichtliche und natürliche Weise die Staaten gebildet haben, sind die Familien, die Gemeinden, die Berufsgenossenschaften, die religiösen Organisationen. Sie alle haben ein Recht auf den Föderalismus, d. h. auf eine zwar nicht abge sonderte, aber autonome Weise zu leben, weil sie die Zellen der menschlichen Gesellschaft sind. Sie alle haben ein Recht darauf, als die geschichtlichen und natürlichen Organe des Staates anerkannt zu werden: Einfügung des lebendigen Landes in das gesetzliche Land, Ausgleich zwischen der Gesellschaft und dem Staat. Der Föderalismus ist also zuerst ein soziales und erst nachher ein politisches Prinzip. Das soziale Leben beschützen, in Einklang bringen, entfalten: das ist seine Daseinsberechtigung, das ist sein Zweck.»

In unserer Gegenwart mehrt sich allenthalben die Erkenntnis, dass einzig der in umfassender Gemeindeautonomie verwurzelte Föderalismus ein gesundes Gemeinschaftsleben zu gewährleisten vermag (vgl. neuerdings, vom juristischen Standpunkt aus, Georg Messmer, «Föderalismus und Demokratie», Zürich 1946). Um so mehr bleibt das geistespolitische

Versagen der Vergangenheit zu bedauern. Als leidenschaftliche Wortführer haben sich zwar seinerzeit zumal Jean-Jacques Rousseau, Jean-Pierre Proudhon, Michael Bakunin und (oben S. 166) Konstantin Frantz für die Idee des föderativen, von unten her gegliederten Gesellschaftsaufbaus eingesetzt — ohne aber mit dieser Forderung auf die Nachwelt bestimmenden Einfluss zu gewinnen. Was z. B. Proudhon anbelangt, so bekämpfte er in seinem Werke «Du principe fédératif» (Paris 1863) in allzu kompromissloser Weise den «Staat», indem er diesen Begriff mit dem obrigkeitlichen Ordnungsprinzip der Beamtenhierarchie und der Befehlsverwaltung völlig gleichsetzte (vgl. oben S. 181 f.); infolgedessen wurden seine und Bakunins Parteigänger, zum Teil auf ihre eigene Initiative hin, mit dem irreführenden und zugleich diskreditierenden Namen «Anarchisten» ausgestattet. In Wirklichkeit besteht die eigentliche Aufgabe natürlich darin, vermittelt des föderativen Prinzips die Macht der zentralen Staatsgewalt in feste Schranken zu bannen — entsprechend der Erkenntnis des englischen Historikers Lord Acton: «Unter allen Regulativen der Demokratie ist die Föderation das wirksamste und ihr am meisten wesensverwandte. Das Föderativsystem begrenzt und hemmt die souveräne Allmacht des Staates dadurch, dass es sie aufteilt und der Regierung nur gewisse, genau bezeichnete Rechte zuweist. Es ist das einzige Mittel, um nicht nur die Herrschaft der Mehrheit, sondern auch die Macht der Volksgesamtheit zu zügeln.» (Vgl. unten S. 197 f.)

In neuester Zeit wurden den Forderungen des Verwaltungsdenkens, die allein zur richtigen Lösung des ganzen Problems hinweisen, am ehesten die christlichen Soziallehren gerecht. So vertritt z. B. die katholische Wissenschaft mit besonderem Nachdruck das «Prinzip der Subsidiarität»: die grundsätzliche Vorrangstellung der schwächeren Gemeinschaften vor den stärkeren. Es sei hier vor allem auf die von Papst Pius XI. 1931 erlassene Enzyklika «Quadragesimo anno» verwiesen: «Vieles kann heutzutage wegen der veränderten Ver-

hältnisse nur von grossen Verbänden geleistet werden, was früher auch kleine in befriedigender Weise zustandebrachten. Fest und unverrückbar aber bleibt jenes gewichtigste Prinzip der Sozialphilosophie, und an ihm ist nicht zu drehen und zu deuteln: Es ist Unrecht, den Einzelmenschen das zu entreissen und der Gemeinschaft zuzuweisen, was sie aus eigener Kraft und eigenem Fleiss fertigbringen können — und in genau der gleichen Weise ist es Unrecht, schwere Schädigung sowie Umsturz rechter Ordnung, das auf den grösseren und übergeordneten Verband zu übertragen, was von kleineren und schwächeren Gemeinschaften bewirkt und vollbracht werden kann. Jede gesellschaftliche Tätigkeit soll den Gliedern des Gesellschaftskörpers Unterstützung gewähren (*subsidium afferre*), niemals aber sie zerschlagen oder absorbieren.» (Vgl. auch unten S. 238.)

Auf protestantischer Seite ist es zumal der Schweizer Theologe Emil Brunner, der in seinem wegweisenden Buche «Gerechtigkeit» (oben S. 161) die gleichen Gesichtspunkte jüngst mit besonderer Klarheit herausarbeitete. Ihm sei im folgenden abschliessend das Wort gegeben; denn mit den von ihm geprägten trefflichen Formulierungen ist eigentlich alles Wesentliche gesagt:

«An der Ungeheuerlichkeit, die totaler Staat heisst, ist uns endlich wieder zum Bewusstsein gekommen, dass es nicht nur ursprüngliche Menschenrechte und Gemeinschaftsrechte, sondern auch eine gerechte und ungerechte Ordnung der Ordnungen gibt. Totaler Staat ist ja nicht — wie Diktatur — eine Staatsform, sondern die Aufsaugung aller Ordnungen und aller Rechte durch den Staat. Der totale Staat ist die notwendige Konsequenz der Auffassung, dass der Staat souverän, dass er durch kein Gesetz gebunden sei, dass er im Gegenteil zum Gesetz machen könne, was er will und für gut findet, und dass alle Rechte, die es im Volke gibt, vom Staat ausgehen. Totaler Staat muss überall da entstehen, wo man zentralistisch denkt und alle Ordnungsgliederung als eine solche von oben herab, vom staatlichen Zentrum ausgehende versteht, wo der

„Föderalismus“ — der Aufbau der Gemeinschaft von unten her — verschwindet.

«Der Föderalismus ist der gerechte Aufbau der Ordnungen, nämlich der Aufbau von unten. Das ist die Schöpfungsordnung. Alle Ordnungen sind um des Menschen willen, und nie ist der Mensch um der Ordnungen willen... Zwischen der Familie und dem Staat bestehen, von Schöpfungs wegen, eine Menge Zwischenglieder, die alle grundsätzlich dem Staat vorangehen, nämlich alle diejenigen Gemeinschaftsformen, die notwendig zum menschlichen Leben gehören. An sich ist menschliches Leben denkbar ohne Staat; aber es ist nicht denkbar ohne Sippe oder Gemeinde. Es gehört nicht notwendig zum Menschen, einen Staat zu haben; aber es gehört zum Menschen, mit andern zusammenzuarbeiten, weil er als einzelner die Aufgaben, die ihm das Leben und sein Geist stellen, nicht bewältigen kann... All dies ist vorstaatlich, hat sein vorstaatliches Recht, seine vorstaatliche Notwendigkeit. Der Staat ist nur das letzte Glied dieser Kette von Vergemeinschaftungen.

«Darum sind auch die Gerechtigkeitsnormen dieser Gemeinschaftsformen vorstaatlich; sie formen sich in Sitten und Gebräuchen, in Übereinkünften, Verträgen, in Riten und Zeremonien, in festen Rechten, von denen zunächst noch kein Staat Notiz nimmt. Nicht der Staat bringt dieses Leben in Gang, nicht der Staat bestimmt, nach welchen Regeln es sich abspielen soll, nicht der Staat kann sagen, was hier gerecht oder ungerecht ist. Das alles liegt ‚in der Natur der Sache‘, in der Natur dieser Verhältnisse und des Menschen, der in ihnen lebt. Der Staat kommt bei alledem erst hinterher, schützend, bewahrend, sichtigend, regulierend, aber nicht schöpferisch, nicht konstitutiv. Seine Funktion ist die Koordination und der Schutz, die Stützung durch die Zwangsgewalt. Wie der einzelne vor der Ehe, die Ehe vor der Familie, die Familie vor der Gemeinde und den mannigfaltigen Gemeinschaftsformen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens, so sind auch diese alle vor dem Staat, und ihre Ordnungen,

wie deren Norm und Gerechtigkeit, sind vor dem Recht des Staates. Wie der Stamm eines Baumes in konzentrischen Kreisen, in Jahrringen, wächst und der äusserste zugleich sein letzter und sein weitester ist, so wächst das menschliche Leben vom einzelnen über die engere zur weiteren Gemeinschaft.

«Je weiter der Kreis, desto unpersönlicher ist die Gemeinschaft, desto entfernter vom persönlichen Sinn des Lebens seine ‚Sache‘. Jeder weitere Kreis wird gebildet, weil der engere einer bestimmten, sich aufdrängenden Aufgabe nicht gewachsen ist... Der Staat ist der mit dem Gewaltmonopol versehene weiteste, umfassendste Organisationskreis. Je lebendiger das menschliche Leben, je kräftiger die Personen und die engeren, persönlicheren Gemeinschaften sind, desto weniger Aufgaben müssen dem Staat übertragen werden, desto mehr von diesen Aufgaben erfüllen die vorstaatlichen Gemeinschaften selbst. Es bleiben dem Staat nur die Aufgaben übrig, für die die andern Gemeinschaften zu klein sind, und diejenigen, die sich aus der mangelnden Freiwilligkeit und den lebensstörenden, gemeinschaftsfeindlichen, anarchischen Tendenzen, die im Menschen vorhanden sind, ergeben. Mit den Störungsfaktoren, mit dem Bösen, wächst die Bedeutung des Staates; je böser die Menschen sind, desto mehr Staat brauchen sie; je schwächer in ihnen das Böse ist, desto mehr geschieht, was geschehen sollte, ohne Staat. Das zwingende Recht des Staates ist nur der Ersatz für die fehlende freiwillige Gerechtigkeit.

«Diese Umkehrung des Aufbaus der Ordnungen aus einem Aufbau von unten in die Gestaltung von oben herab ist das eine, grosse, alles andere Unrecht überschattende und aus sich erzeugende Grundunrecht der Neuzeit. Die Ordnung der Schöpfung ist auf den Kopf gestellt; was das Letzte sein sollte, ist das Erste, der Notbehelf, das Subsidiäre, ist zur Hauptsache geworden; der Staat, der nur die Rinde am Baum des Lebens der Gemeinschaft sein sollte, ist zum Baum selbst geworden.»

30. Europas Rückkehr zum kommunalen Urprinzip?

Wie ist es praktisch möglich, in der bisherigen Welt der Beamtenhierarchie, der Befehlsverwaltung und der Gemeindefreiheit das so übermächtig gewordene Monstrum Staat unschädlich zu machen, eine durchgreifende Dezentralisation zu bewerkstelligen und die Kommunen zu lebendigen, überparteilichen Vertrauensgemeinschaften zu erheben? Natürlich kommt es nicht in Frage, sie zu diesem Zwecke vom Staate völlig unabhängig zu machen (das verbieten schon die so übermächtigen Interessen des nationalen Einheitsbewusstseins und des nationalen Wirtschaftslebens). Aber was zur Sicherung einer Demokratisierung Europas ganz unerlässlich erscheint, das ist die allgemeine Angleichung an jenes wahrhaft dezentralisierte (im weiteren Sinne des Wortes genommen: föderative) Selbstverwaltungssystem, wie es die von unten her aufgebauten Nationalstaaten besitzen (oben S. 93 ff., 110 ff.). Einer solchen Angleichung sollten doch wohl keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen. Das beweist das Beispiel Dänemarks, des bisher einzigen Staates Europas, der einen Umbau vom obrigkeitlich-hierarchischen zum kommunalföderativen Ordnungsprinzip sowohl ernsthaft versucht — als auch erfolgreich abgeschlossen hat (oben S. 76). Das gleiche beweisen ferner die Weststaaten der amerikanischen Union, in denen es unter der Oberleitung der Bundesregierung gelang, aufs bunteste zusammengesetzte Einwandererscharen zu lokaler und regionaler Selbstregierung zu erziehen.

Grundsätzlich betrachtet, ist vorab die Frage abzuklären und es handelt sich hierbei um ein von der Staats- und Sozialwissenschaft viel besprochenes Problem, in welcher Weise sich die Prinzipien des Zentralismus und des Föderalismus zu fruchtbarer Verbindung bringen lassen. Anhand der oben aufgezeigten Zusammenhänge ergibt sich die Antwort von selbst. Sie lautet: In jeder gerechten, von den menschlichen Gewissen getragenen, echt volkstümlichen Gemeinschaftsordnung kann immer nur das Föderativprinzip das eigentlich staats-

bildende Grundelement darstellen — und der Zentralismus darf stets nur die Rolle eines ergänzenden, subsidiären Faktors spielen, der lediglich die Mängel des Föderalismus zu beheben hat. Und man wird erkennen müssen: Gegenüber der von Montesquieu postulierten Abtrennung der legislativen und jurisdiktionellen von der exekutiven Gewalt bildet die Aufteilung der Exekutivgewalt als solcher eine ganz unvergleichlich wichtigere Massregel — und zwar läuft sie gewissermassen auf eine «Gewaltentrennung» nicht in horizontalem, sondern in vertikalem Sinne hinaus. Das heisst: Die staatliche Zentralgewalt hat, wo immer sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Hilfe der Selbstverwaltungsbehörden braucht, diesen umfassende Selbstverantwortung einzuräumen. Summarisch ausgedrückt, ist demnach folgende Kompetenzverteilung zur Haupttrichtlinie zu nehmen: dem Staate die Gesetzgebung, der Lokalgewalt die Ermessensentscheide! — ganz so wie es auch der amerikanische Publizist Walter Lippmann in seinem Buche «Die Gesellschaft freier Menschen» (Bern 1946) fordert: Gesellschaftliche Lenkung durch Gesetz, nicht durch Befehlsgebung!

Um obrigkeitliche Kommando- und Machtstaaten inskünftig in föderative Kollektivitäten- und Gesellschaftsstaaten zu verwandeln, bedarf es in mancherlei Beziehung grosser Vorsicht. Vor allem hat man sich zu hüten, die politischen Freiheitsrechte zu überspannen und von neuem mit allzu radikalen Parlamentarisierungs-Experimenten zu beginnen. Bevor ein dezentralisierter, freiheitlich-genossenschaftlicher Unterbau geschaffen und solid verankert ist, drohen parlamentarische Regierungsformen die Idee der Demokratie immer wieder zu diskreditieren. Was nötig scheint, wäre vielmehr ein starkes, möglichst stabiles, sozusagen halbautoritäres Regiment, ausgeübt von Parteien streng demokratischer Einstellung, die die entscheidende Bedeutung der Gemeindefreiheit erkannt haben und gewillt sind, die Staatsverwaltung in durchgreifender Weise zu enthierarchisieren. Dabei darf man natürlich nicht so überstürzt experimentieren, wie es 1789 in Frankreich

geschah (oben S. 116 ff.). Statt dessen gilt es, auf dem Wege der Dezentralisation in langfristigen Zeiträumen schrittweise vorzugehen. Kommt es wirklich zur Bildung einer «demokratischen Halbdiktatur», so darf diese in der ganzen Übergangszeit sich nur auf solche führende Mitarbeiter stützen und in Staat und Gemeinden nur solche Parteibildungen zulassen, die sich verpflichten, die Kommunalisierung und Enthierarchisierung in jeder Hinsicht zu unterstützen.

Um einen staatlichen Neuaufbau von unten nach oben, also im föderativen Geiste, durchzuführen und das damit verbundene langfristige Erziehungsexperiment erfolgreich abzuschliessen, lassen sich im einzelnen verschiedene Methoden ausdenken. Grundsätzlich dürfte es wohl angebracht sein, die Bezirksbürokratie schon bald strikt anzuweisen, sich mit bestimmten kommunalen Verwaltungsangelegenheiten in keiner Weise mehr zu befassen — auch nicht mehr in Form von «Ratschlägen» (oben S. 109 f.). Allmählich müsste sodann die dadurch gesicherte Teilautonomie durch Zuweisung immer weiterer Obliegenheiten zu einem rechtlich gegen alle Eingriffe fest gesicherten «pouvoir communal» (oben S. 77) ausgestaltet werden. Im Zusammenhang damit wäre dafür zu sorgen, dass die Kommunen in die Lage kommen, sich ausreichende Einnahmequellen zu sichern und über ihr Budget in vollverantwortlicher Selbstdisziplin zu bestimmen. Ohne eine umfassende finanzielle Selbstverantwortung kann kein lebendiger Selbstverwaltungswille und damit auch keine kommunale Gemeinschaftsethik neu emporwachsen.

Darüber hinaus wird man planmässig darauf hinarbeiten müssen, im Laufe eines grösseren Zeitraumes die bürokratischen, von oben her eingesetzten Bezirksinstanzen überhaupt zum Verschwinden zu bringen. Zu diesem Zwecke ist es nötig, allmählich auch die staatliche «Auftragsverwaltung», d. h. die Fülle der «übertragenen» Angelegenheiten, die dem «pouvoir national» entstammenden Geschäfte, von den Gemeinden selbstverantwortlich, kraft eigener Ermessensfreiheit, besorgen zu lassen und auch hier der Bezirksbürokratie jede Befehls-