

UNIVERSITÄT TÜBINGEN
REDE DES REKTORS AM GEBURTSTAG DES KÖNIGS 1917

Ueber
deutsche Selbstverwaltung

Von
Wilhelm von Blume



Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1917

DA
22
4796

Hochansehnliche Versammlung!

Als in den ewig unvergesslichen Augusttagen des Jahres 1914 das ganze deutsche Volk sich einmütig um seinen Kaiser scharte, als Alt und Jung ungerufen zu den Waffen drängte und ein jeder nur von dem einen Gedanken erfüllt war: Wie kannst du helfen, das Vaterland zu retten? — da erlebte das deutsche Volk als Wirklichkeit, was in friedlichen Tagen nur das geistige Auge erfassen konnte — den Staat in seiner Vollendung. Denn was anders ist das Ideal des Staates als: Einheit des Wollens in einem Volke!

Der Staatswille. Wie erscheint er sonst? Als Gesetz, als Befehl. Als Organisation des Zwanges tritt der Staat auf. Und so wird er sichtbar, greifbar im alltäglichen Leben des Volkes wohl in der Person dessen, der im Namen des Staates befiehlt, mag er der Herrscher oder ein Volksvertreter oder ein Beamter sein — das staatlich geeinte Volk als wollende Gesamtpersönlichkeit bleibt unsichtbar.

Nur an den seltenen grossen Feiertagen der Nation wird aus der Vorstellung eines einheitlichen Willens des Volkes sichtbare Wirklichkeit. Und Glückskinder sind es, denen es vergönnt ist, solche Tage zu erleben — Tage, die vieles Leid, viele Enttäuschungen aufwiegen. Da zuckt wie ein Blitz der Gedanke durch alle, sich hinzugeben an das Ganze, und der Gedanke wird zum Willen, und, was bis dahin Befehl war, wird frei gewollte Tat. Und es erscheint der Staat in seiner letzten Herrlichkeit, als die Gemeinschaft der frei und doch einheitlich wollenden Mitglieder eines Volkes, das vertrauensvoll den Führern folgt.

Aber es kann nicht immer Feiertag sein. Die Hoffnung derer, die da meinten, die Einmütigkeit des Willens unseres Volkes werde von dauerndem Bestande sein, wurde enttäuscht. Sie musste enttäuscht werden. Für den Alltag ist ja der Staat die Zwangsgewalt, die den Eigenwillen bündigt zum Besten des Ganzen. Und nun trat der Sondergeist wieder hervor und drängte den Gemeingeist beiseite. So musste denn auch an die Stelle des freien Gemeinwillens wieder der Zwang treten, der Zwang mit all den Unzulänglichkeiten, die den Ersatzstoffen eigen sind. Wucherer, Hamster und wie sie alle heissen, die Vertreter des Eigennutzes trieben aufs neue und treiben auch heute noch ihr Wesen trotz allen Zwanges. Und die Menge der Befehle bessert nicht, sondern verschlimmert eher den Zustand der Uneinigkeit. Wo Verstehen und Vertrauen herrschen sollte, lassen sich heute Missverstehen und Misstrauen oft nicht mehr bannen.

Wir dürfen uns das nicht verhehlen. Wir haben alle Veranlassung in diesen Zeiten der Prüfung uns auf uns selbst zu besinnen. Deutschland erlebt seine Schicksalsstunde. Nicht nur, weil es um sein Dasein kämpft, sondern auch weil es sich sein Dasein verdienen muss in dieser bitter schweren Zeit. Wird das deutsche Volk die Probe bestehen?

Wahrlich, wir haben Anlass genug, auf unser Volk stolz zu sein. Wundervollen Opfermut hat es bewiesen, herrliche Taten vollbracht. Und dennoch, wir müssten uns selbst belügen, wenn wir nur Loblieder singen wollten. Wir müssen den Tatsachen ins Auge sehen, um aus ihnen zu lernen. Wir müssen den Weg zur Besserung suchen. Den Willen zur Besserung wecke in uns die Not der Zeit!

Woran es fehlt? An vielem vielleicht. Nicht nur im Staatswesen. Da aber fehlt es immer wieder an Führern, die bedingungsloses Vertrauen in der Menge des Volkes geniessen. Am Gemeinsinn der Menge, der die Vorraussetzung des Gemein-Willens ist. Es fehlt an den psychologischen Voraussetzungen des Staates, wie er sein sollte.

Es fehlt an Führern. Ich denke dabei nicht an die Persönlichkeiten in leitenden Stellen des Staates, obwohl vielleicht auch dort

mancher manches vermissen wird. Ich denke an die hunderte, ja tausende von Führern, die ein Volk von der Grösse des deutschen braucht, an die Obersten, Kompagniechefs, Feldwebel des bürgerlichen Lebens, die in schweren Zeiten zur Hand sind mit Rat und Tat, und die Menge zu richtigem Verhalten anzuleiten verstehen. Die Männer, die bei einer Feuersbrunst auf eigene Faust die Löscharbeiten anfassen und leiten. Die in Kriegszeit mit schnellem Entschluss eingreifen, ohne auf Befehle von oben zu warten, und die Zaudernden mit sich reissen. Die das besitzen, was man in der Heeressprache „Initiative“ und „Autorität“ nennt. Und das, was Bismarck als „Zivilcourage“ bezeichnete.

Und wir brauchen ein Volk, dessen Bürger von selbst sich in Reih und Glied stellen, wo es das gemeine Wohl gilt. Die bereitwillig den nächsten Eimer erfassen, wenn sie sehen, dass eine Feuersbrunst zu löschen ist, und sich von selbst in die Löschkette einreihen. Ein Volk, das auch dann seine Pflicht tut, wenn nicht der Schutzmann oder der Landjäger hinter ihm steht. In dem jeder einzelne nicht nur fragt, was frommt mir? sondern: was frommt uns allen? In dem willig jeder von dem Seinen hergibt und willig auf Erwerbsmöglichkeiten verzichtet, wenn es das gemeine Beste verlangt, nicht nur aus individualistischer Gutmütigkeit, sondern aus sozialer Einsicht. Ein Volk — wäre es undenkbar? — das sogar gern Steuern zahlt, wenn sie nur gerecht verteilt sind; ein Volk, um alles in allem zu nehmen, das im Tun und Lassen den Leitspruch zur Wahrheit macht: — „Alle für einen und einer für alle.“

„Tausend fleissige Hände regen,
Helfen sich in munterm Bund,
Und im feurigen Bewegen
Werden alle Kräfte kund.“

Alle Kräfte des deutschen Volkes gilt es zu entfesseln und zu sammeln in der grossen Kraftzentrale des Staates. Wo ist der Weg zu diesem Ziele?

Es sind jetzt etwas mehr als 100 Jahre her, dass der Freiherr vom Stein dieselbe Frage sich vorlegte. Der preussische Staat, der Staat des absoluten Königtums war zusammengebrochen: „Die Mittel der Staatskunst des 18. Jahrhunderts waren erschöpft.“ — ich gebrauche hier Worte Max Lehmanns¹⁾ — „Wollte der König von Preussen seine alte Stellung in der Welt wieder einnehmen, so konnte er es, heruntergebracht wie er war, nur dadurch, dass er die Leistungsfähigkeit seiner stark zusammengeschmolzenen Untertanen verdoppelte und verdreifachte.“ So begann denn der Staatsmann, den der König in der grössten Not berief, die Reformgesetzgebung, die bestimmt war, neue Kräfte im Volke zu wecken.

Wir haben allen Anlass, uns jener Zeiten zu erinnern. Führen doch auch wir einen Kampf um die Freiheit unseres Volkes, wie jene Männer, die sich um den Freiherrn vom Stein scharten. Zwar Deutschland ist nicht besiegt worden wie damals Preussen und wird nicht besiegt werden. Aber es wird geschwächt an Menschen und Gütern aus diesem Kampf hervorgehen. Jahre, Jahrzehnte vielleicht werden wir brauchen, um den früheren Stand wieder zu erreichen. Und müssen doch wachsen, wachsen an Volkskraft, um uns behaupten zu können gegen die Feinde deren wir auch nach diesem Krieg mehr als genug haben werden. So haben wir allen Anlass, die in unserm Volke ruhenden Kräfte zu beleben und zu organisieren. —

Wie das tun? Es gibt für manche Politiker eine Zauberformel, die da heisst: parlamentarisches System. Das Staatssystem, unter dem England gross geworden ist, soll auch uns helfen zu künftiger Grösse. Ich glaube nun, wir werden es uns dreimal überlegen müssen, ehe wir uns entschliessen, die Engländer in diesem Punkte nachzuahmen. Zwar, dass es sich um die Staatsform unseres bittersten Feindes handelt, dürfte uns nicht abschrecken. Auch vom Feind können und sollen wir lernen, zumal von einem Feinde von solcher Kraft, wie es England ist. Aber die grosse Zeit des englischen Parlamentarismus ist aufs engste verknüpft mit gesellschaftlichen Bildungen, die bei uns fehlen. Das englische

Parlament des 18. Jahrhunderts ist — das ist in letzter Zeit oft bemerkt worden — die Vertretung der englischen Aristokratie. Das demokratische Parlament des 19. Jahrhunderts aber hat seine Probe schlecht bestanden; denn es hat längst einer Diktatur Platz gemacht, der Diktatur des Kabinetts, die jetzt auf den einen Mann Lloyd George übergegangen ist.

Und auch abgesehen hiervon, abgesehen ferner von den Schwierigkeiten, die der Aufbau unseres Reiches für eine parlamentarische Regierung bietet, ist diese gerade gegenüber den Aufgaben, die uns in Zukunft bevorstehen, schwerlich die geeignete Staatsform. Denn unsere Zukunft wird im Zeichen der Staatsmonopole und des Zusammenschlusses der kapitalistischen Unternehmungen stehen, damit aber vor einer scharfen Auseinandersetzung zwischen Staats- und Privatwirtschaft. Nur eine monarchische Regierung kann ein Beamten-Heer, wie es die Zukunft bringen wird, leiten. Nur eine starke monarchische Regierung kann in den bevorstehenden Interessenkämpfen unparteiisch Stellung nehmen.

Wer die Reformwünsche, die unter dem wenig schönen Namen der „Neuorientierung“ zusammengefasst zu werden pflegen, lediglich auf eine Parlamentsreform abstellt, setzt den Hebel an der falschen Stelle an. Zweifellos bedarf der preussische Landtag der bessernden Hand. Zweifellos muss die Tätigkeit des Reichstages und der übrigen deutschen Volksvertretungen fruchtbarer gestaltet werden. Aber wichtiger als das ist die Verwaltungsreform. Schon der alte Freiherr von Vincke wusste es: „Die Freiheit beruht ungleich mehr auf der Verwaltung als auf der Verfassung.“ Der das sagte, war bei dem Neubegründer des preussischen Staates in die Schule gegangen. Auch Stein begann seinen Neubau mit der Organisation der Verwaltung. Einer der Gedanken aber, die ihn dabei leiteten, und die in seinem Werke leben, ist der Gedanke der Selbstverwaltung. Von ihm soll heute die Rede sein. Was er uns bedeuten kann, wenn wir an die Aufgaben der Erweckung, Sammlung und Nutzbarmachung neuer Kräfte in unserem

Staate herangehen, soll geprüft werden, soweit es die schnell flüchtige Stunde zulässt.

Was ist Selbstverwaltung?

Man sollte meinen, ein Wort, das in der Politik und in der Staatsrechtswissenschaft seit Jahrzehnten als gangbare Münze verwendet wird, müsse auch einen bestimmten und unbestrittenen Begriffswert haben²⁾. Das Gegenteil ist der Fall! Leider hat Hugo Preuss recht, wenn er in einer seiner zahlreichen Abhandlungen über das Thema „Selbstverwaltung“ sagt: „Die schönste Einmütigkeit und die schlimmste Meinungsverworrenheit zugleich bestehen in unserer Literatur über die Selbstverwaltung. Dass sie nützlich, notwendig, unentbehrlich sei, darüber ist alles einig; aber was eigentlich Selbstverwaltung ist, worauf ihr Wesen beruht, darüber ist alles uneinig³⁾.“

Die Ursache der Begriffsverwirrung ist ein Mangel der Methode bei der Begriffsbestimmung. Dass es sich, wenn man von Selbstverwaltung spricht, um einen Versuch handelt, gewisse Erscheinungen des rechtlich geordneten menschlichen Gemeinlebens zusammenfassend zu umschreiben, ist zwar unbestritten. Aber schon die Art und Weise, wie manche eine Selbstverwaltung im staatsrechtlichen und eine Selbstverwaltung im politischen Sinne unterscheiden wollen, zeugt von einer gewissen Unklarheit.

Politik als Wissenschaft — und nur in diesem Sinne genommen, hat die Politik es mit Begriffen zu tun — ist die Lehre vom Zwecke und von den Mitteln des rechtlich geordneten Gemeinwesens, kürzer gesagt: des Staates. Sie betrachtet also den Staat, wie er sein soll, während das Staatsrecht ihn zeigt, wie er ist oder war. Die politische Wissenschaft aber, und ebenso die Staatsrechtswissenschaft, kann die Begriffe, mit denen sie arbeitet, nur von Erscheinungen des öffentlichen Lebens ableiten. Und der einzige Unterschied, den die beiden Wissenschaften bei der Bildung ihrer Begriffe machen, liegt darin, dass die Staatsrechtswissenschaft lediglich wirklich beobachtete Erscheinungen

zu Grunde legt, die politische Wissenschaft aber ausserdem eine nur als möglich vorgestellte Erscheinung begrifflich festlegen kann.

So kann durch Beobachtung des seienden oder gewesenen Rechtes ein Begriff der Selbstverwaltung etwa im Sinne des württembergischen Staatsrechts sich ergeben. Es kann sich dann zeigen, dass dieselbe Erscheinung in dem Rechte der andern deutschen Bundesstaaten wiederkehrt, so, dass die Selbstverwaltung zu einem Begriffe des gemeinen deutschen Staatsrechts wird. Es ist endlich möglich, dass auch anderswo als in Deutschland und zu anderen Zeiten als heute dieselben Vorgänge beobachtet werden können, und es kann sich somit ergeben, dass der Begriff der Selbstverwaltung der allgemeinen Staatslehre angehört. Wird der Gedanke der Selbstverwaltung danach politisch erfasst, so bedeutet das nur, dass die tatsächlich beobachtete Selbstverwaltung mit einem Werturteil bedacht wird. Der staatsrechtlich gewonnene Begriff wird dadurch politisch gefärbt. Es kann ferner eine nur als künftig erreichbar gedachte Gestaltung des öffentlichen Lebens Selbstverwaltung genannt werden, ohne, dass sie im gegenwärtigen oder vergangenen Rechte irgend eines Staates zu finden wäre. Wird dann die politische Forderung durch die Gesetzgebung verwirklicht, so ist der politische Begriff ins staatsrechtliche übertragen worden. Es darf aber, wenn methodisch richtig verfahren wird, nicht eine Selbstverwaltung im politischen Sinne unterschieden werden von einer solchen im staatsrechtlichen Sinne⁴). Denn, was politisch gedacht ist, soll staatsrechtliche Wirklichkeit, was heute nur politische Forderung ist, soll morgen geltendes Recht werden. Und so hätten wir, wenn die politische Selbstverwaltung etwas anderes bedeutete als die staatsrechtliche, im zukünftigen Staatsrecht eine Selbstverwaltung in zweifacher Bedeutung. Für die Wissenschaft darf es also nur eine Selbstverwaltung geben im staatsrechtlichen wie im politischen Sinne des Wortes.

In Wahrheit handelt es sich um einen politischen Gedanken, der gewisse Wandlungen durchgemacht und in den verschiedenen Phasen seiner Entwicklung staatsrechtliche Niederschläge hinterlassen hat, die

einander nicht völlig gleichen können, weil die für den Gesetzgeber massgebende Vorstellung sich geändert hatte.

„Selbstverwaltung“ im Gegensatz zur allgemeinen Staatsverwaltung ist nach den deutschen Gesetzen der Mitte des 19. Jahrhunderts nichts anderes als Selbständigkeit der Verwaltung eigener Angelegenheiten, die einem Gemeinwesen innerhalb des Staates gegeben ist. Eine Selbständigkeit, die zunächst den Gemeinden zugestanden wird. Dann auch anderen Verbänden mit eigenem Gebiete, den sogenannten „Kommunalverbänden.“ Endlich sonstigen Körperschaften, die öffentliche Angelegenheiten besorgen. So den Universitäten.

„Jede Gemeinde“ sagte § 184 der Reichsverfassung von 1848 „hat als Grundrecht ihrer Verfassung die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Obergerichtsverwaltung des Staates.“ Fast wörtlich übernimmt das die preussische Verfassung in Artikel 105, indem sie bestimmt: „Den Gemeinden insbesondere steht die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten unter gesetzlich geordneter Obergerichtsverwaltung des Staates zu.“ Und die österreichische Verfassung vom 4. März 1849 bestimmt im § 33, dass der Gemeinde als Grundrecht die „selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten“ gewährleistet sei. Dass die preussische Verfassung die Beteiligung der Gemeinden an der Ortspolizei nicht selbst regelt, sondern der Gesetzgebung überlässt, verschlägt für unsere Frage nichts. Ebenso wenig, dass Artikel 105 der preussischen Verfassung drei Jahre später ersetzt worden ist durch eine Bestimmung, die die Regelung der Verfassung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des preussischen Staates schlechthin der Gesetzgebung überlässt. Worauf es hier ankommt ist nur, dass die erwähnten Verfassungen ausdrücklich den Gemeinden die Selbständigkeit in der Erledigung ihrer Angelegenheiten gewährleisten.

Die drei Verfassungen haben damit den einen der beiden Grundgedanken der Steinschen Städteordnung von 1808 aufgenommen und weitergeführt. „Eine selbständige und bessere Verfassung“ wollte Stein

den Städten geben, wie er in der berühmten Einleitung zur Städteordnung hervorhebt. „Preussens Ziel“, — so hat Dahlmann⁵⁾ es aufgefasst, — „war einfach: die Städte sollten selbständig, aber nicht, wie vor Alters, Staat im Staate sein. Darum sollten sie wiedererhalten, wo man ihnen diesen genommen hat, ihren Haushalt. Sollten abgeben, was des Staates ist, Polizei und Justiz.“

Das Wort „Selbstverwaltung“ erscheint weder in der ersten preussischen Städteordnung noch in den erwähnten Verfassungen. Wohl aber gebraucht es die oldenburgische Verfassung von 1848. Im preussischen Recht tritt es zuerst auf in der Städteordnung von 1859, die in § 9 den Stadtgemeinden die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten überlässt. Von da wird der Ausdruck in die übrigen preussischen Städteordnungen und in die preussische Kreisordnung übernommen, während die württembergische Gemeindeordnung von 1906 in § 8 wieder von der Selbständigkeit der Gemeinden in der Verwaltung der ihnen gesetzlich überlassenen Angelegenheit spricht.

Hiernach dürfte das eine klar sein, dass, wo deutsche Gesetze von Selbstverwaltung reden, sie das im Sinne von Selbständigkeit der Verwaltung meinen. Selbständigkeit gegenüber der Staatsverwaltung.

Selbständigkeit der Städte gegenüber dem Staate war das eine, wenn auch nicht das einzige, Ziel der Steinschen Städteordnung und der ihr folgenden Gesetze. Selbständigkeit nicht in dem Sinne einer Loslösung vom Staate, sondern in derselben Unterordnung unter den Staat, wie sie die Staatsverfassung dem Einzelnen auferlegt, dem sie doch Freiheit und Eigentum gewährleistet.

Es handelt sich um eine Auseinandersetzung zwischen dem Staat und anderen Körperschaften, bei der diesen ein Gebiet öffentlichen Lebens zugestanden wird, innerhalb dessen sie selbständig sein sollen, wie der Einzelne selbständig sein soll in seinem Privatleben. So wird die Selbständigkeit für die Gemeinden zu einem verfassungsmässig gewährleisteten Recht.

Die „Gemeinden“, sagt die württemb. Verfassung in § 62 „sind

die Grundlagen des Staatsvereins“. Sie spricht dann weiter in § 65 ausdrücklich von den Rechten der Gemeinden, die unter Aufsicht des Staates von ihm selbst verwaltet werden. Die Reichsverfassung von 1848 vollends stempelt die Selbständigkeit der Gemeindeverwaltung zu einem Grundrecht und stellt sie damit ausdrücklich auf eine Linie mit den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten der einzelnen Staatsbürger. Ganz auf derselben Linie stehen die österreichische Verfassung und österreichische Gemeindeordnung von 1849. „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.“ So lautet Artikel I der einleitenden „Allgemeinen Bestimmungen“ der Gemeindeordnung. Eine Magna Carta des Gemeinderechtes hat man nicht unrichtig diese grundsätzlichen Bestimmungen über die Gemeindefreiheit genannt. Ein Grundrecht im Sinne des deutschen Staatsrechtes der Mitte des 19. Jahrhunderts ist mithin das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden, und zwar auch da, wo es nicht in die Verfassung aufgenommen, sondern in die Gemeindeordnung verwiesen ist.

Ein Grundrecht, das heisst: ein Recht, durch das eine „staatsfreie Sphäre“ geschaffen wird. Wo Selbstverwaltung ist, da lässt nicht etwa der Staat seine Angelegenheiten durch andere Verbände verwalten, sondern er erkennt an, dass diese Verbände eigene Angelegenheiten und einen eigenen Wirkungskreis haben⁶⁾. Es heisst nach meiner Ueberzeugung, den ursprünglichen Gedanken der Selbstverwaltung abschwächen, wenn man meint, dass die Kommunalverbände lediglich staatliche Angelegenheiten verwalteten. Nein, sie verwalten kommunale Angelegenheiten im Einklang mit dem staatlichen Interesse⁷⁾. Der Staat erkennt an, dass ihr Eigenleben für ihn Wert habe. Er gesteht ihnen darum ein selbständiges Dasein von Rechts wegen innerhalb einer „staatsfreien Sphäre“ zu, und zwar ein Dasein nach öffentlichem Recht. Das will sagen: ein Gemeinleben, das durch eine übergeordnete Gewalt aufrecht erhalten wird.

Allerdings: ihre Macht, ihre „Gewalt“, können sie nur vom Staate empfangen⁸⁾. Denn innerhalb seines Gebietes duldet der Staat

keine Macht, die er nicht selbst verliehen hat. Der Staat überträgt seine Gewalt auf die Gemeinde zur Besorgung ihrer Angelegenheiten. Somit ergibt sich zwischen Selbstverwaltungskörper und Staat ein ähnliches Verhältnis wie zwischen dem deutschen Einzelstaate und zwischen dem Reiche. Zwar ist ein wichtiger Unterschied: die Selbstverwaltungskörper empfangen ihre Stellung im Staate und ihre Verfassung von diesem, während die Gliedstaaten des Reiches selbst die Schöpfer der Reichsverfassung und damit der Reichsgewalt sind und sich selbst ihre Verfassung geben. Immerhin handelt es sich bei diesem Rechtszustand, den man als „Recht der Selbstverfassung“ bezeichnet hat, doch nur um eine gesteigerte Selbstverwaltung⁹⁾ — wenn anders das Reich überhaupt ein Staat ist, was heute nicht mehr ernsthaft bezweifelt werden sollte.

Die Gemeinde ist wie der Gliedstaat ein Bestandteil des Staates, ein Staatsglied mit rechtlich gewährleisteter Selbständigkeit. Sehr gut kommt das in dem schon erwähnten § 62 der württemb. Verfassung heraus: „Die Gemeinden sind die Grundlage des Staatsvereins. Jeder Staatsbürger muss daher, sofern nicht gesetzlich eine Ausnahme besteht, einer Gemeinde als Bürger oder Beisitzer angehören.“ Die entsprechende Bestimmung einer bundesstaatlichen Verfassung könnte lauten: „Die Einzelstaaten sind die Grundlage des Staatenvereins. Jeder Reichsbürger muss daher einem Einzelstaate angehören.“

Wer die Verwandtschaft zwischen Selbstverwaltungskörper und Gliedstaat leugnet, verschliesst sich das Verständnis für die politische Bedeutung der deutschen Selbstverwaltung. Dem deutschen Stamme eignet der Trieb zur Verästelung. Dem deutschen Volkstum der Trieb nach Mannigfaltigkeit der Ausbildung. Neben den Individualismus der Einzelnen stellt sich als gleichartige Erscheinung der Partikularismus der Körperschaften aller Art, ein Reichtum und eine Schwäche zugleich. Eine Schwäche, sofern die Mannigfaltigkeit zur Zersplitterung wird. Schmerzlich genug haben wir das in unserer Geschichte erfahren. Dennoch wäre es eine Vergewaltung deutschen Wesens, wenn wir alle

deutschen Stämme und alle deutschen Gemeinwesen über einen Kamm scheren und unser Reich nach Art des französischen Staates gestalten wollten. Nicht darauf dürfen wir es anlegen, die deutsche Eigenart zu zerstören, auch, wenn sie Gefahren in sich trägt, sondern den Absonderungstrieb soweit zu zügeln, dass er dem Gedeihen des ganzen deutschen Volkes nicht schädlich, vielmehr nützlich ist.

Wie der Einzelne, so soll auch die Gemeinde, so soll der Einzelstaat für sich sein dürfen, um sich zu grösstmöglicher Vollendung zu bringen. Aber diese Kraftentfaltung soll nicht nur dem Einzelnen, nicht nur der Gemeinde, nicht nur dem Einzelstaat zugute kommen, sondern in den Dienst des ganzen deutschen Volkes gestellt werden. Anerkennung der selbständigen Persönlichkeit und des selbständigen Persönlichkeitswertes von Gemeinwesen im Staate — das heisst: Selbstverwaltung im Sinne der Männer, die sie im deutschen Staate des 19. Jahrhunderts zur Geltung brachten.

Man hat gemeint, dass erst die liberalisierende Theorie der dreissiger Jahre des 19. Jahrhunderts der Selbstverwaltung diese Deutung gegeben habe¹⁰⁾, dass die Steinsche Städteordnung mit diesem Gedanken noch nichts zu tun habe. Ich bin gegenteiliger Ansicht. Die Einleitung zur Städteordnung sagt unzweideutig genug, dass es Stein auch um die Selbständigkeit der Gemeinden zu tun war, eine Selbständigkeit, die insbesondere in dem eigenen Besteuerungsrecht einen recht sichtbaren Ausdruck fand. So fasst denn auch Dahlmann die Steinschen Absichten auf. Und, wenn die württ. Verfassung von 1819 schon die Selbständigkeit der Gemeinde stark betont, so wird man nicht sagen dürfen, dass dieser Gedanke erst durch Rotteck in die deutsche Staatstheorie hineingetragen worden sei. Nur das ist richtig, dass die Schöpfer der preussischen Städteordnung darauf bedacht waren, die Gemeinden nicht so stark werden zu lassen, dass sie den Staat sprengen konnten. Sie wollten nicht die patrimonialen Gewalten beseitigt haben um den Staat alsbald wieder aufzulösen, nur diesmal in einzelne Gemeinden. Eine Verneinung der Gemeinde-

selbständigkeit lag darin nicht, nur eine Beschränkung mit Rücksicht auf den Staat.

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts kam indessen eine Lehre auf, die beeinflusst durch Untersuchungen über das englische Self-Government, dem Begriff der Selbstverwaltung eine neue Deutung gab. Man sah nunmehr in der Selbstverwaltung eine besondere Art der Staatsverwaltung, nämlich eine „innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuern.“ Dies sind die Worte Gneists, des Urhebers der neuen Theorie. Wohl gemerkt: die Selbstverwaltung ist auch für Gneist nicht einfach deutsches Self-Government. Denn dieses ist Selbstregierung, die sich ebenso wie in der Gemeindevertretung auch im Staate, im Parlament, betätigt. Sondern Gneist bringt zwei Dinge in eine Formel zusammen: Staatliche Verwaltung durch lokale Organisationen und Verwaltung staatlicher Aufgaben durch Ehrenbeamte, d. h. aus Wahlen hervorgegangene, unbesoldete Beamte. Wie er zu dieser Zusammenfassung gekommen ist, kann hier nicht genauer verfolgt werden. Dass er in der Beurteilung des englischen Local-Government Irrtümer begangen hat und auf Grund unrichtiger Beobachtung zu falschen Schlüssen gelangt ist, kann heute kaum noch bezweifelt werden. Aber die Gneistischen Gedanken sind ausserordentlich fruchtbar gewesen, sie haben die preussische Gesetzgebung nachhaltig beeinflusst und in der Theorie vielfach Nachfolge gefunden.

Den Begriff der Selbstverwaltung haben sie gleichwohl nicht geklärt, sondern eher verwirrt. In zweifacher Beziehung. Zunächst haben sie es notwendig gemacht, die „bürgerliche“ Selbstverwaltung — das ist die Staatsverwaltung durch Ehrenbeamte — von der „körperschaftlichen“ Selbstverwaltung zu unterscheiden oder, wie Andere sagen, die „politische“ von der „staatsrechtlichen“ oder, wenn man will, die „formelle“ von der „materiellen“ Selbstverwaltung zu trennen. Sodann aber haben sie aus dem Begriff der Selbstverwaltung gerade das entfernt,

was ihm seine besondere politische Bedeutung neben dem Begriff der Selbstregierung gab, nämlich den Gedanken der Selbständigkeit der staatsähnlichen Gemeindewesen im Staate. Das aber hat die nachteilige Folge gehabt, dass bei den von Gneist angeregten Reformen der preussischen Verwaltung die Rücksicht auf die Selbständigkeit der Gemeinden zu kurz gekommen ist, so gutes sonst Gneists Anregungen hervorgebracht haben.

So hat denn in neuerer Zeit eine starke Gegenströmung eingesetzt, die, in Bewegung gebracht durch die Gierke'schen Untersuchungen über die Genossenschaften und unter Verwerfung der Gneistschen Formel, wieder in dem Recht der Gemeinden auf Selbständigkeit gegenüber dem Staate das eigentliche Wesen der Selbstverwaltung sucht. Ihr glaube ich mich anschliessen zu müssen¹¹⁾.

Die Selbständigkeit der Gemeinden, die „Gemeindefreiheit“, ist ein politisches Gut, das die Stein'sche Städteordnung uns Deutschen geschenkt hat und das wir nicht wieder preisgeben wollen. Der Gedanke der körperschaftlichen Selbstverwaltung ist daraus entwickelt worden und soll seine ganze Fruchtbarkeit erst noch entfalten, wenn wir daran gehen, alle im deutschen Volk noch verborgene Kraft herauszuholen, zu pflegen und nutzbar zu machen.

Was kann die Selbstverwaltung dem Staate geben?

Zunächst einmal: Führer mit der Fähigkeit zu selbständigen Entschlüssen. Männer, wie sie Ostpreussens Städte an ihrer Spitze hatten, als die Russen das Land überfluteten. Männer, die nicht rechts noch links, nicht nach oben und nicht nach unten sehen, wenn es zu handeln gilt, sondern lediglich ihre Aufgabe ins Auge fassen und es wagen, sich und ihre Ueberzeugung durchzusetzen. Um ein oft missbrauchtes Wort zu verwenden: Persönlichkeiten.

Die zentralisierte Staatsregierung leitet die gesamte Verwaltung durch ihre Befehle. Ein jeder Beamte, der in die Staatsmaschine als Rad eingefügt wird, steht unter der Vormundschaft der vorgesetzten Behörde. Ihrer höheren Weisheit muss er sich fügen, auch, wenn er

ihre Befehle für unzweckmässig hält. Ihm bleibt nur die Wahl zu gehorchen oder — zu gehen. Bringt er das „sacrificium intellectus“, so trägt nicht er die Verantwortung, sondern die vorgesetzte Stelle. So gewöhnt er sich, dieser die Verantwortung zu überlassen. Auch die Verantwortung dafür, dass überhaupt etwas getan oder nichts getan wird. Er wartet auf „höheren Befehl“. Und was geschehen sollte, unterbleibt, wenn dieser ausbleibt.

Zwar sollte jede Behörden-Organisation ihre Beamten zu Selbsttätigkeit und Entschlussfähigkeit erziehen. Die berühmten Worte unserer Felddienstordnung: „So bleibt entschlossenes Handeln das erste Erfordernis im Kriege“ müssten auch für unsere Beamten und für Friedenszeiten Richtschnur sein. Auch unter ihnen sollte ein jeder — der höchste Führer wie der jüngste Beamte — „sich stets bewusst sein, dass Unterlassen und Versäumnis ihn schwerer belasten als Fehlgriffe in der Wahl der Mittel“. Warum ist es nicht möglich, das Beamtenheer ebenso zur Selbsttätigkeit zu erziehen wie das Kriegerheer? Der Grund dürfte im folgenden liegen:

Im Heer — nicht in der Heeresverwaltung! — herrscht der gesprochene Befehl, in der Beamten-Organisation das bedruckte und beschriebene Papier. „Aktenmässigkeit“, „Schema F“, „Simile“, „Präjudiz“ — das sind die Fesseln, die der Entschlusskraft des Beamten angelegt werden, auch da, wo angeblich „freies Ermessen“ waltet. So wird „die angeborene Farbe der Entschliessung von des Gedankens Blässe angekränkt“! Auch ist für entschlussträge Menschen das gedruckte Wort eine wundervolle Deckung, in die sie sich begeben um gegen den Vorwurf des Mangels an eigenem Willen gedeckt zu sein. Wo aber ein entschlussfreudiger Mensch in der Verwaltung eigene Wege sucht, da läuft er Gefahr, sich in den Drahthindernissen der Paragraphen zu verfangen und rettungslos von andersdenkenden Vorgesetzten abgeschossen zu werden.

Wie anders in der Selbstverwaltung. Hier sind in kleinsten Bezirken Männer tätig, die ganz auf sich selbst gestellt sind. Kleine Könige

sind sie, beschränkt wohl in ihrer Macht durch eine Vertretung der Mitglieder der Gemeinde oder des Kreises, aber doch Könige. „Vorgesetzte“ gibt es für sie nicht. So werden in der Selbstverwaltung Männer herangebildet, die aus eigener Verantwortung Entschlüsse zu fassen vermögen. Die gelernt haben zu leiten, aber nicht vom grünen Tische aus, sondern in enger persönlicher Fühlung mit denen, die zu leiten sind.

Denn dieses ist ein weiterer, oft beklagter und niemals beseitigter Uebelstand unserer papiernen Verwaltung, dass die verantwortlichen Männer Berichte über Berichte einfordern und auf Grund dieser Berichte entscheiden, anstatt sich selbst durch den Augenschein und mündliche Aussprache vom Stand der Dinge überzeugen oder aber, wenn das nicht möglich ist, den unteren Stellen die Entscheidung zu überlassen. Nur die Selbstverwaltung macht vom grünen Tische frei, nur sie vermag eine wirkliche Dezentralisation unserer Verwaltung herbeizuführen.

Aber die Selbstverwaltung kann uns noch mehr geben. Sie erzieht uns nicht nur die Obersten und Hauptleute, sondern auch jene Leutnants und Feldwebel des bürgerlichen Lebens, die wir so notwendig brauchen. Ja, sie trägt den Geist der Selbsttätigkeit auch hinein in die Mannschaften, sie schafft Verantwortlichkeitsgefühl und Hilfsbereitschaft. Mit einem Worte: Sie erzieht Staatsbürger.

Allgemeines, gleiches Wahlrecht allein tut's ganz gewiss nicht. Alle fünf Jahre einmal zur Wahlurne gehen, heisst noch nicht: wirklich am Staate teilnehmen. Auch liegen die Staatsangelegenheiten dem Durchschnittsbürger zumeist zu fern, als dass er sich darüber klar würde, inwiefern sie ihn angehen, und, wo er es erkennt, vermag er nicht, die nötige Höhe des Standpunktes zu gewinnen. Ganz anders seine innere Stellungnahme zu den Angelegenheiten der Selbstverwaltungskörper. Dass der Bau einer Eisenbahn in einer fernen Provinz für ihn grössere Bedeutung haben kann als die Kleinbahn, die seine Heimatstadt berührt, vermag er nicht leicht zu erkennen. Aber, dass die

Strassenbahn, die in seinem Wohnort gebaut wird, ihm nützt, auch, wenn sie nicht an seinem Hause vorbei führt, das leuchtet ihm ohne weiteres ein. Die Gemeinde ist für ihn ein Verein, an dem er wirklich teilnimmt. Und, indem er Gemeinde-Angelegenheiten verstehen und fördern lernt, reift er zur Teilnahme am Staat allmählich heran. Was für den einen „seine“ Gemeinde, ist für den andern „seine“ Gewerkschaft, für einen dritten „sein“ Bauernverein. Für jeden aber, der irgendwo und irgendwie an der Selbstverwaltung teilnimmt, ist sie zugleich die Schule für die Teilnahme am Staate. Der Gedanke der „Selbstverwaltung“ und der Gedanke der „Selbstregierung“ verhalten sich zueinander wie zwei sich schneidende Kreise. Da, wo sie sich schneiden, wird der Gedanke der „Freiheit im Staate“ geboren.

Auch das hat der Freiherr vom Stein klar erkannt. „Man muss die Nation“ — das sind die oft angeführten Worte, die er an Hardenberg schrieb — „daran gewöhnen, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten, und aus jenem Zustande herauszutreten, in dem eine immer unruhige, immer diensteifrige Regierung die Menschen erhalten will.“ „Man tötet“, sagt er in der Nassauer Denkschrift, „indem man den Eigentümer“ — das heisst den sesshaften Bürger — „von aller Teilnahme an der Verwaltung entfernt, den Gemeingeist und den Geist der Monarchie“. Beseitigung der „despotischen Regierung“ des Beamtentums, wie er sie in einem Brief an den Prinzen Louis-Ferdinand nennt, Heranziehung des Volkes zur Teilnahme an der Regierung, das ist sein Ziel. Aber „der Uebergang aus dem alten Zustand der Dinge in eine Neuordnung darf nicht zu heftig sein, und man muss den Menschen nach und nach an selbständiges Handeln gewöhnen, ehe man sie zu grossen Versammlungen beruft und ihnen grosse Interessen zur Diskussion anvertraut.“ So der grosse Volkserzieher, der ein Erzieher sein wollte, weil er ein wahrer Staatsmann war.

Erziehung zum Staatsbewusstsein in der Gemeindeselbstverwaltung ist demnach der zweite grosse Gedanke der Steinschen Städteordnung. „Die Grundtendenz des preussischen Staates muss es sein“, so hat später

W. v. Humboldt¹²⁾ es aufgefasst, „das Interesse stufenweise an die im Staat vorhandenen einzelnen kleinen Bürgergemeinschaften zu knüpfen, es dafür zu erwecken, und dem schon überhaupt an Staatsbegebenheiten vorhandenen diese Richtung zu geben. Immer anschaulicher muss die Gewissheit werden, dass das blosse Regieren durch den Staat, da es Geschäfte aus Geschäften erzeugt, sich mit der Zeit in sich selbst zerstören, in seinen Formen immer hohler werden und seine Beziehungen auf die eigentlichen Bedürfnisse und Gesinnungen des Volkes immer mehr verlieren muss.“

„Das blosse Regieren durch den Staat“ reicht heute weniger aus denn je um unserem Volke eine glückliche Zukunft zu verbürgen. Wir werden sehr viel Regierung brauchen, das ist — leider! — unbestreitbar. Die Verstaatlichung wird fortschreiten, weil wir auch im Frieden genötigt sein werden, Verteilungswirtschaft zu treiben. Aus dem Kriegs-ernährungsamt wird ein Friedensernährungsamt werden und Monopole werden helfen müssen, den Staatssäckel zu füllen. Um so wichtiger ist es, dass wir über der Ordnung die Freiheit nicht vergessen. Der Krieg hat uns nicht nur gelehrt, was wir dem Staate verdanken, sondern auch, wo die Grenzen der Staatsgewalt sind. Da nämlich, wo der Gemeinsinn aufhört. Durch Zwang allein kann kein Staat bestehen. Vielmehr: das letzte Ziel des Staatszwanges ist: sich selbst überflüssig zu machen. Oder, um mit Goethe zu reden: „Welche Regierung die beste sei? — die, die uns lehrt uns selbst regieren.“

So haben wir alle Veranlassung, die Selbstverwaltung, die Schule der Selbstregierung unseres Volkes, zu pflegen und zu entwickeln.

Aber, bei aller Anerkennung der hohen Bedeutung der Selbstverwaltung dürfen wir doch nicht verkennen, dass sie auch Gefahren in sich birgt. Es gibt auch einen Gemeinde-Partikularismus! Er hat sich gerade in dieser Kriegszeit nur zu oft unliebsam bemerkbar gemacht. Jede Körperschaft, die ein gesundes Eigenleben führt, strebt nach Ausdehnung ihres Machtbereiches. So auch jeder Selbstverwaltungskörper. Ein jeder Verein, der öffentliche Angelegenheiten in Angriff nimmt,

ist die Keimzelle zu einem Staat im Staate. Daher muss vor übertriebenen Forderungen auf Ausdehnung der Selbstverwaltung gewarnt werden, wie sie in neuerer Zeit erhoben worden sind.

Im heutigen deutschen Staatsrecht steht neben der Selbstverwaltung die Staatsverwaltung. Sie betätigt sich zunächst als Aufsicht über die Selbstverwaltung. Denn der Staat kann nicht dulden, dass die von ihm mit Macht ausgestatteten Körperschaften die ihnen gesetzten Grenzen überschreiten und das Staatsleben in Gefahr bringen: der Staat übt diese Aufsicht in einzelnen Beziehungen vorbeugend, indem er gewisse Handlungen der Selbstverwaltung, insbesondere auf dem Gebiete der Finanzgebarung, von seiner Genehmigung abhängig macht. Im übrigen beschränkt er sich darauf einzuschreiten, wenn das Gesetz verletzt worden ist. Aber er übt diese Aufsicht selbst, vielleicht unter Zuziehung von Ehrenbeamten, aber doch immer durch Staatsorgane; er überträgt sie nicht auf Selbstverwaltungskörper. Er behält sich ausserdem in weitem Umfange eigene Verwaltung vor, d. h. die Verwaltung von Angelegenheiten, die er lediglich als Staatsangelegenheiten ansieht. Er zentralisiert die Verwaltung dieser Angelegenheiten, auch, wenn er sie durch örtliche Behörden führen lässt. Denn er lässt sie führen nach den Anweisungen der zentralen Verwaltungsbehörden, der Ministerien.

Hier setzen nun radikale Neuerer ein¹³⁾.

Sie wollen unter Beseitigung der staatlichen Verwaltungsbezirke über die Gemeinde den Kreis, über diesen die Provinz als Selbstverwaltungseinheit stellen, so dass der übergeordnete Selbstverwaltungskörper den untergeordneten zu beaufsichtigen hätte und dem Staat nur die letzte Aufsicht bliebe. Sie kommen damit auf eine reinliche Zerlegung des Staates in Selbstverwaltungskörper hinaus, die für unsern Staat nach meiner Ueberzeugung eine Gefahr sein würde, wenn er auch an Durchsichtigkeit des Aufbaus gewinnen würde. Wir dürfen aber nicht um der Schönheit des Staatsgebäudes willen Einrichtungen opfern, die zweckmässig sind, mögen sie immer die Einheitlichkeit des Bauwerkes stören.

Das englische Self-Government, wie es zu Anfang des 19. Jahrhunderts bestand, bietet zwar, das ist nicht zu leugnen, das ästhetisch ebenso befriedigende wie politisch bewährte Bild eines nach einem einheitlichen Grundgedanken aufgebauten Staates. Dies, obwohl gerade der englische Staat nicht einem einheitlichen Plan sondern lediglich der immanenten Logik der Tatsachen seine Geschlossenheit verdankt. Unterbau des Staates ist die Grafschaft, die durch ihre Mitglieder verwaltet wird. Ueber den Grafschaften steht der Staat als *Communitas communitatum*, regiert durch das Parlament, das dem Lande Gesetze gibt, aber sie durch die Grafschaften ausführen lässt. Hier lokales, dort nationales Self-Government. Zweifellos ein Werk, das Bewunderung verdient, nicht nur vom Standpunkt der politischen Aesthetik aus. Aber den Gedanken, es nach Deutschland zu übertragen, müssen wir nichtsdestoweniger ablehnen. Haben doch die Engländer selbst in neuerer Zeit mehr und mehr zur Zentralisierung übergehen müssen.

Unserem deutschen Staat fehlt die Einheitlichkeit des Grundgedankens. Dies ist richtig. Sie fehlt, wohin man sieht. Die deutsche Monarchie ist keine Scheinmonarchie wie die englische; der deutsche Landesherr regiert wirklich. Also Dualismus von „Regierung“ und „Volk“. Die Regierung wird geführt durch staatliche Beamte, die nicht nur die Aufsicht über die mit Selbstverwaltung ausgestatteten Staatsteile, sondern Aufträge der zentralen Staatsleitung des Ministeriums ausführen. Also Dualismus von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. Und, um die Zwiespältigkeit bis zum letzten durchzuführen, finden wir in den leitenden Stellen der Selbstverwaltungskörper ebensowohl angestellte Berufsbeamte wie Ehrenbeamte. Ist diese zwiespältige Gestaltung des Staates auf die Dauer zu ertragen? Trägt sie nicht alle Zeichen eines Uebergangszustandes an sich? Verlangt sie nicht nach einer Auflösung in dem einen oder andern Sinne? Der politische Radikalismus wird geneigt sein, die Fragen zu bejahen. Der Freiherr vom Stein hätte sie verneint.

Denn, er war das Gegenteil eines radikalen Neuerers, der einen

Staat niederreisst, weil er keinen einheitlichen Stil hat; er war ein Staatsbaumeister, der das anvertraute Staatsgebäude pfleglich behandelte und nur soweit abbrach, als es schlechterdings nicht mehr Bestand haben konnte. Er hat nicht daran gedacht, Preussen restlos in einen Bundesstaat von autonomen Gemeinden oder Provinzen zu verwandeln. Im Gegenteil: Stein ist es gewesen, der die alten provinzialen Ministerien beseitigt und eine neue Einteilung der Ministerien nach Verwaltungszweigen geschaffen hat. Er war durchaus gewillt, eine starke Zentralregierung vorzubehalten. Er wollte den Dualismus von Staat und Selbstverwaltung. Und wir müssen ihn ebenfalls wollen.

In einer während des Krieges erschienenen Abhandlung beschäftigt sich der bekannte schwedische Historiker Kjellén¹⁴⁾ mit dem System der Staatsformen. Er geht aus von den beiden Grundtrieben, die das öffentliche Leben des Menschen leiten, dem Verlangen nach Freiheit und dem Verlangen nach Ordnung. Die Staatsform in der ausdrücklich der Gedanke Ordnung herrscht, nennt er „Monokratie“. Die Staatsform, in der der Ordnungsgedanke dem Freiheitsgedanken unterliegt, ist für ihn die „Demokratie“. Ob der Grundgedanke der Demokratie mit dem Wort der Freiheit wiedergegeben wird, mag ja bezweifelt werden. Kjellén hat da wohl zu sehr vereinfacht. Aber richtig gesehen hat er — und darauf kommt es hier an — welche Bedeutung den sogenannten Uebergangsformen zukommt. Sie zeigen stets eine „Dyarchie“, einen Dualismus der Staatsform, bei dem zwar der eine oder andere Teil eine Vorzugsstellung haben kann, immer aber eine Teilung der Macht stattfindet. Den Uebergang von der Monokratie zur Demokratie vermittelt heute die konstitutionelle Monarchie, die den Monarchen zu Gunsten einer Volksvertretung beschränkt. Eine Form des Ueberganges von der Demokratie zur Autokratie ist der „Prinzipat“, der einen Führer aus dem Volke heraushebt, ohne ihn doch zum Cäsar, zum alleinigen Machthaber zu machen.

Uebergangsformen sind es, geschichtlich betrachtet. Mischformen, systematisch gesehen. Aber weder unter dem einen noch unter dem

andern Gesichtspunkte als minderwertig einzuschätzen. Im Gegenteil: die Geschichte zeigt, dass die Zeiten des Ueberganges von einem Extrem der Staatsformen zum andern oft sehr viel länger gewährt haben als die, in der Autokratie oder Demokratie in voller Reinheit bestanden. Sie zeigt ferner, dass gerade die Staaten mit dualistischer Staatsform zu ganz besonderen Leistungen befähigt waren. Die zweieinheitlich gestalteten Staaten sind gesichert vor der Gefahr, der die einheitlich aufgebauten nur zu leicht erliegen, vor der Gefahr einer Entartung ihrer Staatsform. Sie sind in der Lage, je nachdem es die Zeit fordert, die Ordnung oder die Freiheit, die Bedeutung der Führer oder die Bedeutung der Menge stärker zu betonen. So war es in Rom. So ist es in Deutschland. Wir brauchen eine unparteiische monarchische Regierung, weil nur sie imstande ist, dem Ansturm der wirtschaftlichen Interessen stand zu halten und sozial ausgleichend zu wirken. Wir brauchen aber auch die Kontrolle und den Ansporn der parlamentarischen Regierung. Wir wollen daher den Dualismus von Monarchie und Demokratie nicht aufgeben.

Auch der Dualismus zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, zwischen zentraler und zentralisierter Regierung hat seinen Vorteil, ja ist für Deutschland unentbehrlich. Ich meine, wir wissen recht gut, warum wir den bundesstaatlichen Charakter des Reichs nicht preisgeben wollen. Wir wissen aber auch, warum wir eine starke Reichsgewalt brauchen. Wir wissen, dass ein Teil unserer Verwaltungsmaschine notwendig von einer Stelle aus in Bewegung gesetzt werden muss, dass Heer und Marine, dass unsere auswärtige Politik Reichssache sein müssen. Wir möchten gern das gesamte Verkehrswesen hinzufügen, der Reichspost die Reichseisenbahn hinzuzustellen. Wir möchten vielleicht noch wünschen, dass in unsere Reichsverfassung eine Bestimmung eingefügt werde, die es ermöglichte, den Verwaltungsapparat der Einzelstaaten für ausserordentliche Fälle anzuschliessen an die Reichszentrale, dass ein Druck auf den Hebel für Umstellung genügte, damit nicht zum zweitenmal eine Neuschöpfung und eine

Halbheit nötig werde, wie es das Kriegsernährungsamt ist. Aber wollen wir deshalb die Selbständigkeit der Einzelstaaten völlig preisgeben? Wir werden uns hüten.

Was für das Verhältnis des Reiches zu den Einzelstaaten gilt, das gilt entsprechend für das Verhältnis der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung. Wir brauchen für gewisse Aufgaben der Verwaltung in den Einzelstaaten notwendig die Zentralisation. Wir brauchen sie vor allem mit Rücksicht auf die Gegensätze der Interessen, die zwischen den Selbstverwaltungskörpern bestehen können. Das Problem der Volksernährung kann nicht durch die Selbstverwaltung gelöst werden, es sei denn, dass jeder Selbstverwaltungskörper auch Selbstversorgungskörper werden könnte. Ebensowenig kann das Verkehrswesen der Selbstverwaltung überlassen werden. Und jedes Staatsmonopol bedeutet eine neue Zentralisierung. Darum ist es notwendig, dass Selbstverwaltung und zentralisierte Staatsverwaltung in einander eingreifen, sich wechselseitig beschränken und ergänzen.

Aber auch, wenn man nicht der Meinung ist, dass die Verwaltung, soweit sie noch nicht Selbstverwaltung ist, restlos auf Kommunalverbände übertragen werden könnte, wird man anerkennen müssen, dass die Selbstverwaltung nicht abgebaut werden darf, sondern ausgebaut werden muss.

Zu diesem Ausbau gehört jedenfalls dreierlei. Zunächst eine Erweiterung der Aufgabe der Selbstverwaltungskörper. Hier ist besonders daran zu erinnern, dass in Preussen die Polizei, auch die Wohlfahrtspolizei, den Gemeinden noch immer vorenthalten wird, obwohl es sich längst herausgestellt hat, dass sie auf vielen Gebieten z. B. auf dem des Wohnungswesens ihre Aufgabe ohne das Zwangsmittel der Polizei nicht erfüllen können.

Zweitens eine Einschränkung der vorbeugenden Staatsaufsicht. Eine Aenderung, die nicht nur das Recht, sondern mehr noch die Praxis der Verwaltung treffen muss. Denn diese läuft, so wie sie heute gestaltet ist, auf eine Bevormundung der Selbstverwaltungskörper hinaus,

die sie in der Entfaltung der ihnen eigene Kräfte hemmt und somit schädlich wird. Die Aufsicht soll verhindern, dass durch die Selbstverwaltung Gesetze verletzt werden, aber sie soll nicht die höhere Weisheit der Bürokratie gegenüber dem beschränkten Untertanenverstande der Selbstverwaltungsorgane zur Geltung bringen wollen¹⁵⁾.

Drittens eine bessere Abrundung der Selbstverwaltungskörper, so dass sie wirklich lebensfähig sind. Selbstverwaltungskörper sollen ein Eigenleben führen, unabhängig von anderen Selbstverwaltungskörpern wie vom Staate, soweit dies innerhalb eines Staates möglich ist. Darum sind Zwerggemeinden ebensowenig geeignet, Träger der Selbstverwaltung zu sein, wie schlecht abgegrenzte Kreise oder Oberämter. Auch hat uns der Krieg gelehrt, dass die Scheidung von Stadt und Land, wie sie durch die Selbstverwaltungskörper vielfach befördert wird, vom Uebel ist, dass vielmehr nach Möglichkeit darauf gesehen werden muss, Stadt und Land auch in der Selbstverwaltung zusammen zu schliessen. —

In diesem Sinne: Mehr Selbstverwaltung! Mehr Freiheit für die Bildung kleiner Verbände. Vor allem: mehr Vertrauen zu der Fähigkeit dieser Verbände sich selbständig zu entwickeln, nicht zum Nachteil, sondern zum Vorteil des Staates. Mehr Vertrauen! Der Denkschrift zu seiner Städteordnung setzte Stein die Worte voran: „Zutrauen veredelt den Menschen, ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen.“ Wir dürfen hoffen, dass das Reformwerk der kommenden Jahre von demselben Geiste getragen sein wird. Gab doch in seiner Thronrede vom 13. Januar 1916 der Kaiser die Verheissung: „Der Geist gegenseitigen Verstehens und Vertrauens wird auch im Frieden fortwirken in der gemeinsamen Arbeit des ganzen Volkes am Staate, er wird unsere öffentlichen Einrichtungen durchdringen und lebendigen Ausdruck finden in unserer Verwaltung, unserer Gesetzgebung und in der Gestaltung der Grundlagen für die Vertretung des Volkes in den gesetzgebenden Körperschaften.“

Wenn das gegenseitige Vertrauen zwischen Regierung und Volk irgendwo in Deutschland von jeher vorhanden war, so in Württemberg. Es ist gewiss kein Zufall, dass die Selbstverwaltung der Gemeinden in Württemberg nie ganz verschwunden ist, obwohl doch Württemberg ein Schreiberstaat gewesen ist, wie wenige. Die Zeit des absoluten Herrschertums hat kaum irgend welche Spuren zurückgelassen. So schuf die Verfassung, als sie die Selbständigkeit der Gemeinden und Amtskörperschaften gewährleistete, nichts neues, sondern bestätigte nur das gute alte Recht.

Vertrauen und Treue wachsen auf einem Stamm. Noch lebt das alte Vertrauen des Herrschers, noch lebt die alte Treue des Volkes, die einst Eberhard im Barte als den schönsten Edelstein seiner Krone preisen lassen durfte. Vertrauen um Vertrauen! Treue um Treue! Das ist unser Wunsch, das ist das Gelöbnis, das wir heute als freie Männer in einmütiger Gesinnung unserem Könige entgegenbringen, heute und immer.

Gott erhalte, Gott schütze, Gott segne unsern König!



Anmerkungen.

1) Max Lehmann, Freiherr vom Stein, Bd. 2, S. 490.

2) Die Literatur über den Begriff der Selbstverwaltung hat einen sehr grossen Umfang angenommen. Ausführlichen Bericht über die verschiedenen Arbeiten gibt die Schrift von Slawitschek „Selbstverwaltung und Autonomie“ (1910). Literaturnachweis auch bei Lamp, „das Problem der städtischen Selbstverwaltung nach österreichischem und preussischem Recht“ (1908). Eine kurze, lesenswerte Darstellung gibt Stier-Somlo, „Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik“, S. 189 fg. (1917).

3) Hugo Preuss, „die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland“ (Handbuch der Politik, Bd. I, S. 198).

4) Die Unterscheidung einer Selbstverwaltung im staatsrechtlichen und einer solchen im politischen Sinne geht zurück auf die Untersuchungen Rosin's („Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung“, in Hirth's Annalen 1883, S. 265 fg.), die zweifellos wesentlich zur Klärung der Ansichten beigetragen haben, das Verhältnis von Recht und Politik aber wohl nicht ganz richtig auffassen.

5) Dahlmann, „Politik“, Bd. I, S. 223.

6) Anscheinend macht es zwar nicht viel aus, ob man den Gemeinden „selbständige Verwaltung für eigene Angelegenheiten“ zugesteht oder, wie viele es tun, das Wesen der Selbstverwaltung in der „Uebertragung staatlicher Aufgaben an die Selbstverwaltungskörper zu eigenem Recht und unter selbständiger Verantwortlichkeit“ sieht. Besorge ich fremde Angelegenheiten kraft eigenen Rechts — könnte man sagen — so werden sie ja eben dadurch meine eigenen. Aber die Angelegenheiten, die den Gemeinden zur Selbstverwaltung überlassen werden, sind doch wohl auch in dem Sinne ihnen „eigen“, dass die Gemeindebürgerschaft an ihnen in einem besonderen Maße interessiert ist, sie sind ihnen „zweckeigen“. Um einen Ausdruck des römischen Privatrechts zu gebrauchen: die Selbstverwaltung der Gemeinden ist ihr „peculium“. Meist aber sind sie nur fiduziarische Rechtsträger. Diese „Interessenlage“ aber ist für das Verhältnis von Staat und Gemeinde nicht gleichgültig. Insofern ist die Streitfrage nicht so unfruchtbar, wie Lamp (das Problem der städtischen Selbstverwaltung, S. 59) meint.

7) Diese Formulierung unterscheidet sich nicht wesentlich von der Hatschek's (die Selbstverwaltung, S. 87): Verknüpfung des örtlichen Kollektivinteresses mit dem Staatsinteresse. Wenn Hatschek gegenüber Gierke Wert darauf legt, dass die Selbstverwaltung auch Staatsverwaltung sei, nämlich staatliche Verwaltung durch Selbstverwaltungskörper, so ist nicht recht abzusehen, was damit gewonnen ist, wenn man die Verwaltung kommunaler Angelegenheiten durch kommunale Körperschaften als Staatsverwaltung bezeichnet. Dass die „örtlichen

Kollektivinteressen“ sich den staatlichen Interessen unterordnen müssen, dass die Selbstverwaltungskörper dem Staate unterworfen sind, ist unbestritten. Aber dies gilt auch für das Verhältnis der Gliedstaaten zum übergeordneten Bundesstaate. Dennoch ist die landesstaatliche Verwaltung nicht Reichsverwaltung.

8) Hatschek, S. 101, unterscheidet mit Recht die Uebertragung des „imperium“ auf den Selbstverwaltungskörper von der Anerkennung des „örtlichen Kollektivinteresses“, das in der Verleihung der Selbstverwaltung liegt.

9) Die Verwandtschaft, die zwischen dem Verhältnis der Gemeinde zum Staat und zwischen dem Verhältnis des Gliedstaats zum Bundesstaat besteht, betont mit Recht auch Rosin a. a. O.

10) Hatschek, die Selbstverwaltung, S. 72.

11) Hauptvertreter dieser Richtung ist Hugo Preuss. Daß ich nicht in allen Gedankengängen mit ihm übereinstimme, habe ich in meinen weiteren Ausführungen dargelegt.

12) W. v. Humboldt, Denkschrift über Preussens ständische Verfassung vom 6. II. 1819 (Werke, Bd. XII, 1; S. 225 fg.).

13) Die Ersetzung der „Obrigkeitsregierung“ durch die Selbstverwaltung ist eine der Forderungen, zu denen Preuss gelangt. Vgl. seine Schriften: „Zur preussischen Verwaltungsreform“ (1910); „Das deutsche Volk und die Politik“ (1915); „Neuorientierung der inneren Verwaltung“ (in Bozi-Heinemann, „Recht, Verwaltung und Politik im Neuen Deutschland“, S. 162 fg.); „Obrigkeitsstaat und grossdeutscher Gedanke“, 1916. — Radikaler noch als Preuss ist Hugo Lindemann in „Recht, Verwaltung und Politik im Neuen Deutschland“, S. 177 fg.

14) Rudolf Kjellén, „Versuch eines natürlichen Systems der Staatsformen“, in der „Zeitschrift für Politik“, Bd. VIII, S. 427 fg.

15) Ich verweise auf die Ausführungen von Anschütz in der Juristischen Wochenschrift 45, S. 1147 fg., die an den bekannten Erlass des preussischen Ministers vom 18. März 1916 anknüpfen. Ich kann es mir nicht versagen, die einleitenden Worte dieses freudig begrüßten Erlasses hier nochmals wiederzugeben:

„Wenn Städte, Landgemeinden, Kreise aus Provinzen in diesem Kriege im Dienste des Vaterlandes Vorbildliches geleistet haben, wenn sie sich der im Kriege hervorgetretenen Notwendigkeit zu gemeinwirtschaftlichem Ausbau unserer Volkswirtschaft anpassen und zahlreiche neue Aufgaben auf dem Gebiete der Kriegswohlfahrtspflege übernehmen konnten, so danken sie das jener Kraftquelle, die vor einem Jahrhundert, gleichfalls in schwerer Zeit, durch die preussische Städteordnung erschlossen und von da aus den anderen öffentlichen Körperschaften zugeführt worden ist — der Selbstverwaltung. Niemals hätte es diesen Körperschaften gelingen können, den gewaltigen Aufgaben des Krieges in solchem Masse gerecht zu werden, wenn ihnen nicht die Selbstverwaltung die Möglichkeit freier Entschliessung und das stärkende Bewusstsein eigener Verantwortung gegeben hätte. Darum muss es die Aufgabe der Staatsregierung sein, das kostbare Gut der Selbstverwaltung zu wahren und nach Möglichkeit zu mehren.“
