

Heffter, Heinrich

Article

Beamtenstaat und Selbstverwaltung

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Heffter, Heinrich (1952) : Beamtenstaat und Selbstverwaltung, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, ISSN 1619-6244, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 72, Iss. 1, pp. 57-65,
<https://doi.org/10.3790/schm.72.1.57>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/290743>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Beamtenstaat und Selbstverwaltung¹

Heinrich Heffter-Hamburg

Inhaltsverzeichnis; 1. Der engere Begriff der Selbstverwaltung in den größeren historischen Zusammenhängen S. 57 — 2. Die mittelalterliche Selbstverwaltungstradition, das Vordringen der monarchischen Bürokratie, das liberale Reformstreben S. 58 — 3. Die neuere Entwicklung a) in Frankreich S. 60, b) in England S. 61, c) in Deutschland S. 61 — 4. Die allgemeine Tendenz der wachsenden Bürokratisierung und die Problematik des 20. Jahrhunderts S. 63.

Es ist leichter, sich über den Begriff „Beamtenstaat“ zu verständigen als über den Begriff „Selbstverwaltung“. In einem Beamtenstaat werden die staatlichen Geschäfte im wesentlichen von Berufsbeamten besorgt, die ein wahres stehendes Heer von zivilen Staatsdienern ausmachen, einen hierarchisch durchorganisierten, auf die verschiedenen speziellen Aufgaben hin weit verzweigten Apparat. Als Gegensatz zum Beamtenstaat ist die Selbstverwaltung von Laien, von den Staatsbürgern selber getragen; der ideale Fall wäre, daß sie nur mit Ehrenbeamten arbeitet, die möglichst auch nur auf kürzere Frist gewählt werden; soweit die Selbstverwaltung doch ihrerseits Berufsbeamte verwendet, sind diese jedenfalls den Weisungen und der ständigen Kontrolle der Laien unterstellt.

Nun ist allerdings der gerade in Deutschland herrschende Begriff der Selbstverwaltung verengert auf die Verwaltungssphäre unterhalb der eigentlichen Regierung, auf die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Aber der Historiker wird, mag er auch dabei den Widerspruch der konservativen Juristen finden, nicht mit diesem engen Begriff auskommen können, am wenigsten, wenn er sein Erkenntnisziel auf den Gesamtverlauf der abendländischen Verfassungsgeschichte abstellt. Er wird bei der Selbstverwaltung, ohne deren engen kommunalen Begriff völlig preiszugeben, doch stets den Zusammenhang mit dem Parlamentswesen beachten müssen, das insofern ein Element der Selbstverwaltung in der Regierungssphäre darstellt, ebenso die Zusammenhänge mit dem Föderalismus, der insofern als eine zur Eigenstaatlichkeit gesteigerte provinzielle Selbstverwaltung erscheint,

¹ Referat in der verfassungs- und verwaltungsgeschichtlichen Sektion des Marburger Historikertages am 14. September 1951.

aber auch mit der genossenschaftlichen Selbsthilfe in einer freien Wirtschaftsordnung und mit der kirchlichen Selbständigkeit. Entscheidend für die Beachtung solcher Zusammenhänge muß m. E. die Tatsache sein, daß fast alle modernen Selbstverwaltungsreformer — zwar noch am wenigsten die Physiokraten, um so mehr aber der Freiherr vom Stein und seine liberalen Erben in Deutschland — durchaus im Einklang mit parlamentarischen, föderalistischen und anderen verwandten Bestrebungen gedacht und gehandelt haben.

Und es kommt noch hinzu, daß die historische Kontinuität der neueren Selbstverwaltung mit der älteren Tradition, eine Kontinuität, auf die die deutsche Geschichtsforschung ihr besonderes Augenmerk gerichtet hat, nur bei einer Ausweitung der Selbstverwaltungsidee ganz evident wird. Denn die ältere, die mittelalterliche Tradition kennt, zumal in Deutschland, keinen sorgsam vom Beamtenstaat her abgegrenzten Bereich kommunaler Selbstverwaltung, sondern weist eine überwuchernde Fülle vielgestaltiger, größtenteils geradezu republikanischer Autonomie auf, die weit über das wesentlich bescheidenere Ausmaß moderner Selbstverwaltung hinausgeht — aber jene Autonomie ist doch in der Tat der stärkste Quell auch der neueren Selbstverwaltung.

Vom Mittelalter her gesehen, ist die Selbstverwaltung überhaupt das ursprünglichere Element der abendländischen Verfassungsgeschichte. Sie lebt unmittelbar aus den jungen Kräften der germanischen Stämme und anderer Völker, die sich zur Staatengemeinschaft des christlichen Abendlandes verbinden, nicht aus dem antiken Kulturerbe; sie entfaltet sich im Feudalismus, im mittelalterlichen Ständewesen, im bäuerlichen Gemeindeleben, in Genossenschaften, Einungen und Bünden aller Art, und die eigentümlichste Schöpfung dieses korporativen Freiheitsgeistes sind schließlich die Ständeparlamente. Wenn sich dabei schon Ansätze eines eigenen Berufsbeamtentums zeigen, namentlich in den Stadtrepubliken, so bleiben sie von einem förmlichen Beamtenstaat immer noch weit entfernt.

Aber den ganzen Raum der mittelalterlichen Staatlichkeit hat jene Selbstverwaltung doch niemals ausgefüllt. Ihr wirkt die Tendenz zur Bildung monarchischer Beamtenstaaten entgegen, als ein jüngerer Element der abendländischen Verfassungsgeschichte, wenn auch gefördert durch die geistigen Einflüsse der Spätantike, besonders das römische Recht. Allmählich dringt diese Tendenz schon während des Mittelalters immer weiter vor, am erfolgreichsten in Westeuropa. Die Monarchie findet in einem zahlreichen Berufsbeamtentum das beste Werkzeug ihres Strebens nach strafferer staatlicher Organisation, nach großräumiger staatlicher Einheit. Solchen Zwecken kann dabei auch der Einbau von Kräften der Selbstverwaltung dienen; das gilt weithin für das

Ständetum, da es vielfach auch eine monarchische Schöpfung ist, das gilt insbesondere für die englischen Friedensrichter und die brandenburgisch-preußischen Landräte. Die Monarchie und ihr Beamtentum sind auf staatlichem Gebiet die Hauptträger der Rationalisierung, die zum Hauptmerkmal der Neuzeit wird. Diese monarchisch-bürokratische Tendenz gipfelt im vollen Absolutismus des 17./18. Jahrhunderts. Ganz ähnlich wie das stehende Söldnerheer die alten Formen milizartiger Wehrverfassung verdrängt, so hat die Bürokratie der absoluten Fürstenstaaten die alte Selbstverwaltung zwar nicht völlig beseitigt, aber doch systematisch geschwächt, ausgehöhlt, vielfach absterben lassen; sie hat sich im übrigen sogar gegen die Monarchie selber mehr und mehr durchgesetzt, indem sie ein stärkeres Eigengewicht und eine festere Rechtsstellung gewinnt: damit hat sie bereits eine Vorform des modernen konstitutionellen Rechtsstaates geschaffen.

Ihre große historische Leistung ist es, daß sie wohl das meiste dazu getan hat, das Anarchische in der allzu lockeren Staatlichkeit des Mittelalters zu überwinden. Aber sie hat doch keineswegs allein den modernen Staat aufgebaut; denn seine volle Gestalt hat er erst durch die liberalen Ideen erhalten, die gegenüber dem Absolutismus wieder das Recht der Staatsbürger auf Selbsttätigkeit in allen Bereichen des öffentlichen Lebens verkündet haben. Die liberale Bewegung ist unmittelbar aus dem Aufklärungsgeist des 18. Jahrhunderts erwachsen. Aber sie knüpft dabei auch an die alte Tradition ständisch-korporativer Autonomie an, deren Erbe selbst in den ganz rationalistischen Theorien der Aufklärer unverkennbar ist. Diese Tradition ist jedoch in den kontinentalen Fürstenstaaten eben sehr zurückgedrängt. Um so mehr hält sich der junge Liberalismus des europäischen Festlandes an das Vorbild des englischen Selfgovernment, das, freilich auf der festen Grundlage eines früher schon kräftig entwickelten monarchischen Einheitsstaates, im Abwehrkampf gegen den vollen Absolutismus sich siegreich behauptet und zur Parlamentsaristokratie des 18. Jahrhunderts fortgebildet hat. Das englische Vorbild gewinnt seine Überzeugungskraft vor allem durch die großstaatliche Stärke, durch die großen Erfolge dieser Parlamentsaristokratie in den europäischen Machtkämpfen — auch die verfassungsgeschichtliche Betrachtung darf das Schwergewicht der Machtpolitik nicht außer acht lassen. Im übrigen ist England doch kein insularer Sonderfall, denn auf dem Kontinent haben ebenfalls mehrere, wenn auch kleinere Gemeinwesen der alten Selbstverwaltungstradition ihre historische Kontinuität im wesentlichen bewahren können, vor allem die schweizerische Eidgenossenschaft, innerhalb der deutschen Staatenwelt die hansestädtischen Republiken Hamburg und Bremen; in gewisser Hinsicht wären hier auch die Niederlande und Schweden zu nennen.

Der monarchische Absolutismus hat am Ende ganz der liberalen Bewegung weichen müssen. Sein bürokratisches Erbe aber hat sich weit lebenskräftiger erwiesen. Während der Parlamentarismus englischen Stils die vorherrschende Form des Regierungssystems geworden ist, hat in der engeren Sphäre der Verwaltung sich der Beamtenstaat nur ein Kompromiß abringen lassen: er hat der erneuerten Selbstverwaltung nirgends mehr die republikanische Autonomie des Mittelalters eingeräumt, hat vielmehr feste Grenzen ihrer Zuständigkeit gezogen, hat sie der gesamtstaatlichen Organisation durchaus ein- und untergeordnet. Dem Reformeifer, den man auf die moderne Selbstverwaltung verwendet hat, entspricht das tatsächlich erreichte Ergebnis nicht.

Das gilt am meisten für Frankreich, wo zuerst, durch die physiokratische Schule, ein förmliches Selbstverwaltungsprogramm im rationalistischen Aufklärungsstil aufgestellt worden ist. Die Revolution von 1789 hat es dann im ersten Schwung ihres doktrinären Radikalismus unternommen, die monarchische Bürokratie durch einen völligen Neubau von Selbstverwaltungsorganen zu ersetzen; aber sie hat damit praktisch nur eine Verwaltungsanarchie heraufbeschworen. Der Rückschlag hat den bürokratischen Zentralismus des Ancien Régime erst recht verschärft, im terroristischen Durchgreifen der jakobinischen Konventskommissare, endgültig im Präfektensystem der napoleonischen Diktatur. Der straff durchorganisierte Beamtenstaat, wie ihn Napoleon I., den älteren Monarchien an absolutistischer Konsequenz noch überlegen, eingerichtet hat, ist in der Folge durch allen Wechsel der französischen Regierungsspitze hindurch im Kern erhalten geblieben, wenn auch allmählich den liberalen Forderungen des Rechtsstaats und der Selbstverwaltung einigermaßen angepaßt worden; er hat sich auch ohne monarchisches Haupt, auch unter dem Parlamentarismus der Dritten Republik als das stabilste Element der neueren französischen Verfassungsgeschichte erwiesen. So gering aber der tatsächliche Erfolg des liberalen Selbstverwaltungstrebens in Frankreich ist, so lebhaft sind die ideologischen Bemühungen gewesen; Tocqueville ist hier wohl der bedeutendste Kopf, aber nur einer unter vielen Reformern. Und von deren Ideen ist nun doch ein starker Einfluß auf das übrige Europa ausgegangen. Die Anglomanie der gemäßigten Liberalen Frankreichs ist lange Zeit überhaupt das Medium gewesen, durch das auf dem Kontinent das Vorbild des englischen Selfgovernment gewirkt hat: neben der konstitutionellen Doktrin der Schule Montesquieus könnte da auch noch die Anregung erwähnt werden, die der Genfer Schriftsteller d'Ivernois dem Steinschen Reformerkreis gegeben hat. Auf dem Wege über Frankreich sind die englischen Institutionen des parlamentarischen Zweikammersystems und des Schwurgerichts in Deutschland rezipiert worden; ferner ist das rationale Modell des abgestuften Aufbaus der modernen Selbstverwal-

tungskörper von der Ortsgemeinde bis zur Provinz unverkennbar französischer Herkunft.

Diese französischen Einflüsse haben sogar auf die Heimat des englischen Selfgovernment zurückgewirkt. Dort hat die Parlamentsaristokratie zwar verstanden zu regieren, aber nicht in einer dem festländischen Absolutismus ebenbürtigen Weise zu verwalten. Die Friedensrichter — von Hause aus das Hilfsorgan einer starken Monarchie, aber dann das eigentliche Organ der Adels Herrschaft in den Grafschaften — sind ganz unfähig gewesen, den neuen großen Verwaltungsaufgaben der beginnenden Industrialisierung gerecht zu werden. Die innere Reformpolitik des englischen Liberalismus im 19. Jahrhundert hat daher im Neubau einer modernen Verwaltung einen klaren Vorsprung des Kontinents aufholen müssen. Und unter dem maßgebenden Einfluß der radikalen Schule Benthams — Bentham selber und J. St. Mill die bedeutendsten Theoretiker, Chadwick der bahnbrechende Organisator — hat sich die englische Verwaltungsreform weithin am französischen Beispiel orientiert. Die eigene Tradition ist, mindestens in den Institutionen, sehr wenig gewahrt worden, zum Kummer Gneists, dessen deutsche Anglomanie sich hartnäckig an das weichende Friedensrichtertum klammert. Zwar ist es grundsätzlich dabei geblieben, daß die gesamte Lokalverwaltung, in den Gemeinden und den Grafschaften, von Selbstverwaltungsorganen ausgeübt wird; aber die staatlichen Zentralbehörden haben sich doch sehr wirksame Aufsichtsbefugnisse gesichert, und im staatlichen wie im kommunalen Sektor des modernen englischen Selfgovernment ist nun erst ein zahlreiches Berufsbeamtentum geschaffen worden. In der Industriellen Revolution liegt der stärkste Zwang zu solcher Bürokratisierung; darauf komme ich noch zum Schluß, im größeren Zusammenhang zurück.

Die Entwicklung der modernen Selbstverwaltung in Deutschland hat sowohl von England wie von Frankreich her starke Impulse empfangen, ist aber zugleich von starken Kräften eigener Tradition bestimmt worden; kompliziert wird sie außerdem noch durch die territoriale Verschiedenartigkeit: neben den Großstaaten Preußen und Österreich sind die Mittelstaaten gerade auf dem Felde der liberalen Verwaltungsreformen vielfach sehr eigenständig, z. T. sogar führend, und innerhalb des preußischen Großstaats gibt es mehrere, erheblich voneinander abweichende Systeme der Selbstverwaltung. Das altständische Erbe ist in den meisten deutschen Einzelstaaten stärker als in Frankreich. Am deutlichsten zeigt sich das in der Persönlichkeit des Freiherrn vom Stein, in der selbst die sonst so starre und morsche Tradition der Ständeversammlung des alten Reichs noch eine lebendige Kraft ist; den Steinchen Reformgeist trennt insofern eine tiefe Kluft von Rationalismus der französischen Physiokraten. Aber auch in der weiteren Ent-

wicklung bleibt die altdeutsche Selbstverwaltungstradition immer noch recht wirksam, zumal in den Bestrebungen und Schöpfungen des hannoverschen Reformministers Stüve, ferner in den preußischen Kreis- und Provinzialordnungen; in der preußischen Verwaltungsreform der Bismarckzeit ist die von Gneist mit allem doktrinären Anspruch geforderte Rezeption des englischen Friedensrichtertums nicht durchgedrungen, ist sie gerade von seinen rechtsliberalen Parteifreunden entschieden abgelehnt worden.

Das Wort „Selbstverwaltung“, das sich im ausgehenden Vormärz durchsetzt, ist zwar im wesentlichen die Verdeutschung des englischen Wortes „Selfgovernment“ — wobei allerdings das deutsche Wort rasch einen engeren Bedeutungsgehalt gewinnt, sich auf die örtliche und landschaftliche Verwaltung unterhalb der Zentralregierung beschränkt. Die Institutionen der modernen deutschen Selbstverwaltung sind jedoch fast nirgends unmittelbar englischer Herkunft: eben das Friedensrichterideal, wie es vor Gneist schon einem Mitarbeiter Steins, dem westfälischen Oberpräsidenten Vincke, vorgeschwebt hat, ist in Preußen nicht verwirklicht worden. Französische Einflüsse dagegen sind erheblich stärker, namentlich im Rheinland und im ehemals rheinbündischen Süddeutschland; sie haben sich im übrigen auch deshalb am leichtesten der deutschen Staatlichkeit eingefügt, weil diese ja ebenfalls entscheidend durch den Absolutismus geformt worden ist. Freilich hat man auf deutscher Seite den französischen Einfluß nur höchst widerwillig anerkannt, schon wegen der frankreichfeindlichen Tendenz des deutschen Nationalismus. Und auch die Liberalen sind durchweg von der Überzeugung durchdrungen, daß die deutsche Selbstverwaltung viel freier und kräftiger ist als die französische. Dies Überlegenheitsgefühl ist zum guten Teil berechtigt; aber wesentlicher bleibt doch, daß das so gern bewunderte und als germanisch-stammverwandt empfundene Vorbild des englischen Selfgovernment auch in Deutschland nicht erreicht worden ist.

Das englische Selfgovernment, in seiner alten aristokratischen wie in seiner neuen liberalen und zunehmend demokratischen Form, bedeutet ja (vom parlamentarischen Regierungssystem abgesehen), daß die gesamte örtliche und landschaftliche Verwaltung von kommunalen Organen wahrgenommen, von der Zentralregierung nur beaufsichtigt wird. Im deutschen Frühliberalismus finden sich zwar immer wieder solche Vorstellungen, und auch später noch hat Hugo Preuß das englische Local Government zum Leitbild seiner Selbstverwaltungsideen erhoben. Aber es ist eine Illusion geblieben, den Beamtenstaat so weit zurückdrängen zu können. Die Bürokratie hat ja selber den Neubau der deutschen Selbstverwaltung maßgebend bestimmt: unter deren Schöpfern stehen reformwillige Minister und Ministerialräte an erster Stelle,

nicht nur in der Stein-Hardenbergschen Zeit. Die Konservativen des 19. Jahrhunderts haben, besonders in Preußen, bei aller theoretischen Vorliebe für Selbstverwaltung doch ihre politische Energie im wesentlichen auf die Verteidigung der feudalen Privilegien in der ländlichen Verwaltung beschränkt und gegenüber den modernen Reformbestrebungen immer wieder das eigene Machtinteresse mit dem starken Beamtenstaat verknüpft. Nicht sie, sondern die Liberalen haben das tatsächliche Erbe des Steinschen Reformgeistes übernommen und haben es dabei allerdings ihren bürgerlich-liberalen Tendenzen angeglichen. In diesem Sinne haben sie zumal in der 48er Revolution und wieder in der Bismarckzeit eine umfassende Verwaltungsreform angestrebt. Aber sie haben niemals selber dies Werk durchführen, haben nur die monarchisch-bürokratischen Regierungen antreiben können. Sehr im Unterschied zu England ist ein Nebeneinander bürokratischer Staats- und kommunaler Selbstverwaltung herausgekommen, das dem konstitutionellen Dualismus des monarchischen Beamtenministeriums und des Parlaments entspricht, und hier wie dort hat der Beamtenstaat das Übergewicht behauptet. Aus dieser Situation ist der eigentümliche deutsche Begriff der Selbstverwaltung geformt worden, an dem insbesondere die Juristen so zäh festgehalten haben.

Den für das Bismarcksche Deutschland charakteristischen Dualismus der Regierung wie der Verwaltung hat ein demokratischer Idealist wie Hugo Preuß durch den Parlamentarismus und zugleich eine volle Selbstverwaltung des englischen Beispiels ganz zu überwinden gemeint. Nach seiner Formel sollte an die Stelle des bisherigen, noch halbabsolutistischen „Obrigkeitsstaats“ der durch die Selbsttätigkeit der Staatsbürger bestimmte „Volksstaat“ treten, in dem das nationale Gemeinwesen nur der Überbau der vielen kleineren, aber gleichartigen kommunalen Gemeinwesen wäre. Aber man wird schwerlich sagen können, daß dies Ideal in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts die Erfüllung gefunden habe, und auch in den alten Kernländern der liberalen Demokratie trifft es nicht die volle Wirklichkeit.

Die alte Monarchie ist allerdings beseitigt oder jedenfalls der parlamentarischen Demokratie so eingefügt worden, daß sie nicht mehr ein selbständiger Träger staatlicher Autorität ist. Die Bürokratie jedoch ist geblieben, auch ohne die Monarchie, von der sie einst geschaffen. Die widerspruchsvolle Symbiose von Parlamentarismus und Beamtenstaat hat zuerst in der französischen Republik sich praktisch bisher als sehr dauerhaft erwiesen. Und sogar in der Schweiz und den angelsächsischen Staaten, wo die germanisch-mittelalterliche Selbstverwaltungstradition sich weitaus am kräftigsten erhalten hat, zeigt sich deutlich eine wachsende Bürokratisierung. Die Vereinigten Staaten von Amerika haben

sich zwar dank der Weite ihres kolonialen Siedlungsraums noch länger als das britische Inselreich eine sehr lockere Staatlichkeit leisten können; aber ihre jüngste Geschichte hat doch ebenfalls zum Aufbau einer starken Bürokratie geführt: neuerdings ist im amerikanischen Kongreß sogar das Wort von der zunehmenden „Verpreußung“ gefallen. Die totalitären Herrschaftssysteme kommunistischer oder faschistischer Ideologie, die einen noch schärferen, noch herrischer in alle Lebensreiche eingreifenden Absolutismus bedeuten, als ihn die kontinentalen Monarchien gekannt haben, erscheinen in dieser Hinsicht am Ende nur als die extremen Sonderfälle einer allgemeinen Entwicklung. Denn mehr oder weniger wächst überall der bürokratische Apparat: auch innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung prägt sich ja die Bürokratisierung aus; sie ist auch in den demokratischen Massenparteien festzustellen, in den kapitalistischen Großbetrieben wie in den Gewerkschaften der Arbeiter; in den föderalistischen Staatsgebilden wird die Zentralgewalt immer stärker, die Autonomie der Gliedstaaten immer schwächer; der Raum der freien Wirtschaft wird auch dort, wo man den Sozialismus ablehnt, durch staatliche Lenkung und Planung eingeengt, die wieder neue Fachbehörden hervorbringt.

Diese allgemeine Entwicklungstendenz greift also über den Rahmen der eigentlichen Verfassungsgeschichte hinaus. Sie ist, wie schon bei der liberalen Verwaltungsreform Englands angedeutet, in der Industriellen Revolution und der von dieser geschaffenen Massenzivilisation begründet, aus der sich eine ungeahnte Breite und Dichte aller Verwaltungsarbeit ergeben hat: das rapide Wachstum der Bevölkerung, ihre Zusammenballung in Großstädten und riesigen Industriebezirken hat eine Fülle neuer, insbesondere technischer, wirtschafts- und sozialpolitischer Aufgaben gestellt, die noch weniger als die ältere Staatstätigkeit ohne ein überaus zahlreiches und spezialisiertes Berufsbeamtentum zu bewältigen sind, und um so mehr haben wiederum alle Bevölkerungsschichten sich daran gewöhnt, mit ihren Wünschen und Ansprüchen sich an die Hilfe des Staates, an die Behörden zu wenden. Die beiden Weltkriege haben mit ihrer totalen Mobilmachung der nationalen Kräfte unter straffer staatlicher Leistung jene Entwicklung ungemein gefördert. In Deutschland, das zweimal innerhalb von dreißig Jahren eine völlige Niederlage nach ungeheuren Anstrengungen erlitten hat, ist der Wohlstand der Ober- und Mittelschichten so sehr zusammengeschrunpft, daß eine wichtige soziale Grundlage lebendiger Selbstverwaltung fast ganz geschwunden ist: die ehrenamtliche Tätigkeit von Laien, die ohnedies in Deutschland nicht eine so starke Tradition wie in England hat, ist offenbar nur noch in sehr kleinen Verhältnissen möglich; im übrigen ist die Selbstverwaltung vollends darauf angewiesen, das auch für alle größeren kommunalen Aufgaben unentbehrliche Berufsbeamtentum

wenigstens mit den Mitteln des Parlamentarismus zu lenken und zu kontrollieren.

Hier geht die historische Betrachtung über in politisch-soziologische Analyse der Gegenwart und ihrer brennenden Probleme. Eine heutige Bilanz kann für die Selbstverwaltung und darüber hinaus für eine ausgesprochen freiheitliche Staatsordnung nicht optimistisch ausfallen. Mir erscheint allerdings ein Geschichtsbild, das lediglich auf die politische Freiheit ausgerichtet ist, überhaupt als sehr einseitig. Mit Gierke und Hintze sehe ich in der ganzen abendländischen Geschichte das stete Neben-, Gegen-, aber auch Miteinander eines herrschaftlichen und eines freiheitlich-genossenschaftlichen Elements. Ein Gleichgewicht der Freiheit und der Ordnung wäre danach die immer von neuem gestellte und zu lösende Aufgabe, und so würde es wohl auch darauf ankommen, ein fruchtbares Zusammenwirken von Bürokratie und Selbstverwaltung herzustellen. Da aber jetzt eher das Übergewicht autoritärer Tendenzen und im besonderen der Bürokratisierung droht als ein Übermaß der Freiheit, scheint mir die Stärkung und Festigung der freiheitlichen Kräfte vordringlich. Eine von diesen Kräften ist gewiß auch die Selbstverwaltung im engeren Sinne immer noch, und sie könnte über die bisherigen kommunalen Formen hinaus in der Wirtschaftsordnung eine neue Bedeutung gewinnen. Nur darf man ihre Möglichkeiten nicht überschätzen, weder im Sinne eines illusionären Liberalismus noch auch im Sinne jenes gerade in Deutschland weitverbreiteten konservativen Denkens, das so gern schon in der Selbstverwaltung ein ausreichendes Gegengewicht zum Beamtenstaat und insofern einen vollen Ersatz für Parlamentarismus und politische Parteien sehen möchte.