

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Adolf Gasser  
Zum Problem  
der autonomen Kleinräume  
Zweierlei Staatsstrukturen in  
der freien Welt

Ernst Maste  
Der Staatsdenker  
Artur Mahraun (1890—1950)

Christian Graf von Krockow  
Genügen drei Parteien?  
Ein Essay

Martin Schumacher  
Zersplitterung und Polarisierung  
Kleine Parteien  
im Weimarer Mehrparteiensystem

B 31/77

6. August 1977

**Adolf Gasser**, geb. 1903 in Burgdorf (Kanton Bern), Geschichtsstudium in Heidelberg und Zürich, seit 1936 Dozent für allgemeine und schweizerische Verfassungsgeschichte an der Basler Universität (dort noch heute aktiv), 1950 Mitbegründer des Rates der Gemeinden Europas, 1953—1968 Mitglied des Kantonsparlamentes Basel-Stadt, 1955—1960 Präsident der Freisinnig-demokratischen Partei Basel-Stadt, seit 1970 Präsident des Basler Dachverbandes für Umweltschutz. Veröffentlichungen u. a.: Entstehung der Landeshoheit in der Schweiz, 1930; Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie, 1939, 2. Aufl. 1949; Gemeindefreiheit als Rettung Europas, 1943, 2. Aufl. 1947; Für Freiheit und Recht. Leitartikel zum Weltgeschehen in der Basler 'Nationalzeitung' 1940—1945, 1948; Von den Grundlagen des Staates. Worte eines Schweizer an die deutschen Staatsbehörden und Selbstverwaltungsfreunde, 1950; Zum Kriegsausbruch von 1914, in: Festschriften für Edgar Bonjour, 1968, und Fritz Fischer, 1973; Staatlicher Großraum und autonome Kleinräume, Ausgewählte Aufsätze, 1976; Der Jura und der Kanton Bern. Der säkulare Zwiespalt Nordjura-Südjura, 1977.

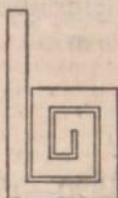
**Ernst Maste**, geb. 5. März 1901 in Bochum, Schriftsteller (Politische Wissenschaft, Geschichte, Soziologie, Philosophie), wohnhaft in 5413 Bendorf-Sayn. Veröffentlichungen u. a.: Die Republik der Nachbarn — Die Nachbarschaft und der Staatsgedanke Artur Mahrauns, Gießen 1957. Zahlreiche Veröffentlichungen in Zeitschriften und Zeitungen; in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ zuletzt B 14/71: „Der Anarchismus in den Lehren seiner Klassiker“.

**Christian Graf von Krockow**, geb. 1927, 1961—1969 Professor für Politikwissenschaft in Göttingen, Saarbrücken und Frankfurt a. M., seither freier Wissenschaftler und Publizist.

Letzte Buchveröffentlichung: Reform als politisches Prinzip, München (Serie Piper) 1976.

**Martin Schumacher**, Dr. phil., geb. 17. 11. 1939 in Bonn; Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Philosophie in Bonn und Berlin; seit 1966 wiss. Mitarbeiter der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Mittelstandsfront und Republik. Erinnerungen und Dokumente von Joh. Victor Bredt 1914—1933, Düsseldorf 1970; Die Wirtschaftspartei — Reichspartei des deutschen Mittelstandes 1919—1933, Düsseldorf 1972; Parlamentspraxis in der Weimarer Republik. Die Tagungsberichte der Vereinigung der deutschen Parlamentsdirektoren 1925—1933, Düsseldorf 1974; Wahlen und Abstimmungen 1918—1933. Eine Bibliographie, Düsseldorf 1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Zum Problem der autonomen Kleinräume

## Zweierlei Staatsstrukturen in der freien Welt

### Zwei konstitutive Ordnungsprinzipien: Gemeinschaftsgläubigkeit — Autoritätsgläubigkeit

Der nachfolgende Beitrag Ernst Mastes über den „Staatsdenker Artur Mahraun (1890 bis 1950)“ berührt ein Thema von überzeitlichem Aktualitätswert. Mahraun selbst hatte, ohne es zu wissen, Zentralprobleme der abendländischen Geistesgeschichte angeschnitten. Ohne jederlei theoretische Vorkenntnis, als reiner Empiriker jugendlichen Alters, verkündete er schon in seinen dreißiger Jahren die Lehre von den schöpferischen Kräften der politischen Kleinräume. Das persönliche Charisma, das er ausstrahlte und das den um ihn gescharten Freundeskreis zusammenhielt, wurzelte in einem lauterem Altruismus, der sich jeder Schlagwortpropaganda und Massenverführung widersetzte. Hier wirkte ein Seher und Dichter, der sich aus der Eigengesetzlichkeit seiner Natur zum politischen Reformen berufen fühlte — ein wahrhaft „redlicher Rebell“. Daß er die Probleme allzusehr vereinfachte und sie allzu schematisch zu lösen suchte, versteht sich bei seinem Werdegang und bei seinem Mangel an historischer Kenntnis von selbst. Um so erstaunlicher bleibt, wie intuitiv er das Grundproblem einer echten Verbindung von Freiheit und Gemeinschaft zu erfassen vermochte — in der Linie jener heute immer gewichtiger hervortretenden Forschungszweige der Mikrosoziologie und Mikropolitologie.

Es würde zu weit führen, wollten wir an dieser Stelle — um Mahraun richtig einzuordnen — einen ideengeschichtlichen Abriß des abendländischen Kleinraumdenkens niederlegen<sup>1)</sup>: von Platon und Aristoteles über die

mittelalterlichen Scholastiker sowie Althusius, Justus Möser, den Freiherrn vom Stein, Heinrich Pestalozzi, Alexis de Tocqueville, Pierre-Joseph Proudhon, Constantin Frantz bis hin zu Bertrand Russell, Arthur Morgan und zum Subsidiaritätsprinzip der katholischen wie evangelischen Soziallehren<sup>2)</sup>. In all diesen Erkenntnissen und Doktrinen spiegeln sich Ordnungsprinzipien, die sich unter dem Begriff des „Föderalismus“ (im weiteren Sinne des Wortes verstanden!) vereinigen lassen<sup>3)</sup>. Nur nebenbei sei hier noch auf Jean-Jacques Rousseau hingewiesen, weil er in seinem politischen Streben so vielfach verkannt und mißdeutet worden ist. Sein „Contrat social“ mit dem dort herausgearbeiteten Zentralbegriff der „volonté générale“ befaßt sich ausdrücklich nur mit den Zuständen in kleinräumigen Gemeinwesen, die er nicht in Zentralstaaten, sondern in Föderationen zusammengefaßt wissen wollte<sup>4)</sup>. Die Republik „une et indivisible“ der Jakobiner hat gerade seine Grundidee total verfälscht, und wer immer diese Verfälschung Rousseaus persönlich anlastet, der steht dem Jakobinertum unbe-

<sup>2)</sup> *Katholisch*: Papst Pius XI., Enzyklika „Quadragesimo anno“, 1931, mit dem zentralen Satz: „Es ist Unrecht, schwere Schädigung sowie Umsturz rechter Ordnung, das auf den größeren und übergeordneten Verband zu übertragen, was von kleineren und niederen Gemeinschaften besorgt und vollbracht werden kann.“ — *Evangelisch*: Emil Brunner, *Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Grundgesetzen der Gesellschaftsordnung*, Zürich 1943.

<sup>3)</sup> Vgl. Brunner, ebda., S. 159, 165: „Der Föderalismus ist der gerechte Aufbau der Ordnungen, nämlich der Aufbau von unten. Das ist die Schöpfungsordnung ... (Die) 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.“

<sup>4)</sup> Otto Vossler, *Rousseaus Freiheitslehre*, Göttingen 1963, interpretierte den Begriff der „volonté générale“ treffend dahin, daß jeder freie Mensch mit seinen Nachbarn nur in freier Anerkennung fester Spielregeln zusammenwirken könne (S. 225 ff.). Hierbei handelt es sich um das zentrale Lebenselement aller echt-autonomen Kleinräume, und insofern darf Rousseaus Ablehnung des Großstaates nicht einfach ironisiert werden (S. 348 ff.).

<sup>1)</sup> Einige Hinweise: Bernhard Knauss, *Staat und Mensch in Hellas*, 1940, 2. Aufl. Hamburg 1949; Ernst Meyer, *Römischer Staat und Staatsgedanke*, Zürich 1948; Werner Kaegi, *Der Kleinstaat im europäischen Denken*; ders., *Über den Kleinstaat in der älteren Geschichte Europas* (beides in: ders., *Historische Meditationen*, 2 Bde., Zürich 1942/46); Eduard Sieber, *Die Idee des Kleinstaates bei den Denkern des 18. Jahrhunderts in Frankreich und Deutschland*, Basel 1920; Oskar Bernhard Capps, *Die Idee des Kleinstaates im Deutschland des 19. Jahrhunderts*, Basel 1923; Ernst Maste, *Die Republik der Nachbarn*, Gießen 1957, S. 168 ff.

wußt weit näher, als er es wahrhaben möchte<sup>5)</sup>.

Das Kleinraumdenken mit seinen Grundprinzipien des föderativen Aufbaus und echter Gemeindeautonomie stand bis heute im allgemeinen nicht hoch im Kurs. Es sind keineswegs nur zahlreiche Bürokraten und Technokraten, die von ihrer Schalthebelstellung in zentralen Staats- und Wirtschaftsdirektionen aus der Neigung erliegen, föderative und autonome Institutionen als bloße Reste überlebter Romantik zu werten: als Hemmnisse, die sich mit einer effizienten Staatsorganisation kaum mehr vertragen. Bedingt die moderne Entwicklung zum Wohlfahrts- und Versorgungsstaat hin nicht zwangsläufig eine überstarke Zentralautorität? Und gibt das Spezialwissen, wie es zur Führung zentral gesteuerter Apparate unerlässlich ist, in ihrem Rahmen nicht immer wieder dem geschulten Fachmann ein natürliches Übergewicht? Ist er nicht darauf angewiesen, vom „gesunden Menschenverstand“ des nichtfachkundigen Bürgers gering zu denken und ihm statt dessen nur „beschränkten Untertanenverstand“ zuzubilligen? Tun wir da nicht gut daran, einer so übermächtigen Entwicklung den Lauf zu lassen, statt uns hoffnungslos zu bemühen, das Rad der Geschichte gleichsam zurückzudrehen?

Eine so einseitige Betrachtung und Wertung „von oben her“ zeugt indes von betonter Lebensfremdheit. Wer redlich bemüht ist, die lebendige Wirklichkeit zu erfassen, der kommt zu viel differenzierteren Einsichten. Gewiß stehen bestimmte Grundprinzipien der öffentlichen Ordnung zueinander in einem polaren Verhältnis: Macht und Recht, Planung und Freiheit, Bürokratie und Demokratie, Zentralisation und föderative Autonomie. Doch wenn sie sich mitunter auch zu unversöhnlichen Gegensätzen entwickeln können, so ist ein Zwang zu solch antinomer Gestaltung keineswegs vorhanden. In einer lebendigen Gemeinschaftsordnung gehören jene gegensätzlichen Begriffspaare durchaus komplementär zusam-

<sup>5)</sup> Adolf Gasser, J.-J. Rousseau als Vater des Totalitarismus?, in: Der Staatsbürger, Chur 1953, S. 139 ff.

men, als höchst sinnvolle und unentbehrliche Ergänzungen, und es ist auch im heutigen Sozial- und Versorgungsstaat durchaus möglich, sie dergestalt zu verbinden, daß ihre positiven Seiten gegenüber den negativen das Übergewicht behalten. Wie überall, kommt es auch hier auf den Geist an, der eine Staatsbildung beseelt und zusammenhält: Er ist durchweg lebenswichtiger als die Formen.

Wie zu allen Zeiten, so kann auch heute ein wahrhaft effizienter Großraum der lebendigen Kleinräume nicht entbehren. Das ergibt sich aus der lapidaren Tatsache, daß nur der politische Kleinraum eine auf das Maß des Menschlichen zugeschnittene Organisation verkörpert<sup>6)</sup>. Nur in einer übersichtlichen, lebensnahen Gemeinschaft vermag sich der Normalbürger das zu erwerben, was man als politisches Augenmaß, als Sinn für die menschlichen Proportionen zu bezeichnen pflegt. Nur hier lernt er im täglichen Gespräch die berechtigten Anliegen seiner andersgesinnten und andersinteressierten Nachbarn einigermaßen begreifen und ihnen Rechnung tragen; nur hier entwickelt sich auf dem Boden der Freiheit jenes Minimum an Gemeinschaft, das den Hang zum Autoritarismus wie zur Anarchie wirksam einzudämmen vermag. In diesem Sinne sind und bleiben autonome Kleinräume unersetzliche Bürgerschulen, ohne die gerade der freiheitlich-demokratische Staat in seinen Wurzeln verdorren müßte<sup>7)</sup>. Ohne ein minimales „überparteiliches“ Verantwortungsbewußtsein in den kleinen Lebenskreisen droht jede freistaatliche Ordnung zur bloßen Fassade zu entarten, von einer Lebensform zu einer äußerlichen Staatsform zu verkümmern, die bloß noch als Theorie, ja als Trugbild empfunden wird.

<sup>6)</sup> Arthur Morgan, *The small Community. Foundation of democratic Life*, London 1942.

<sup>7)</sup> Alexis de Tocqueville. *Über die Demokratie in Amerika*, 1835 (übertragen von Hans Zbinden, 2 Bde., Stuttgart 1959/62), sowie James Bryce, *Moderne Demokratien*, 1921 (deutsche Übersetzung, 3 Bde., München 1923/26), arbeiteten besonders klar heraus, wie die kleinstaatliche freie Gemeinde tragenden geistig-sittlichen Grundkräfte auch moderne große Nationen bestimmend prägen können. Wissenschaft und Publizistik haben davon bisher merkwürdig wenig Notiz genommen.

Diese Zusammenhänge habe ich bereits vor mehr als 30 Jahren in meinem Buche „Gemeindefreiheit als Rettung Europas“ aufgedeckt<sup>8)</sup>. Dabei ging ich von der Beobachtung aus, mit welcher unterschiedlicher Widerstandskraft einzelne Völker der abendländischen Welt gegenüber den autoritären Staatsideologien reagiert haben. Die einen werteten die freiheitliche Demokratie auch in Zeiten schwerer Wirtschafts- und Sozialkrisen als ein nicht wegdenkbares Lebenselement, die anderen hingegen als ein Experiment, das bei Nichtbewährung durch ein autoritäres Regime ersetzt werden könne oder gar müsse. Dieses Nebeneinander von stabilen und brüchigen Demokratien findet seine Erklärung darin, daß jene von alters her ein System wirklich volksverwurzelter Lokalautonomie ererbten, wogegen diese in den vom Absolutismus her übernommenen und von der Zentralgewalt dominierten Herrschaftsstrukturen verblieben waren. In diesem Sinne stehen im Abendland noch immer Welten der Gemeindefreiheit neben Welten der Gemeindeunfreiheit, je nachdem, ob einst die freie Gemeinde oder die Feudalherrschaft zur Keimzelle der modernen Staatsbildung geworden war.

Schon vor 40 Jahren faßte ich eine Anzahl der heutigen abendländischen Völker im Begriff der „altfreien Nationen“ zusammen<sup>9)</sup>. Zu ihnen zählen die Staatswesen der angelsächsischen Welt: Großbritannien mit seinen Tochterstaaten Kanada, Australien, Neuseeland sowie die Vereinigten Staaten von Amerika, sodann die fünf Länder Nordeuropas: Schweden, Finnland, Dänemark, Norwegen, Island, und schließlich die Niederlande und die Schweiz. Weil all diese Völker seinerzeit die Entwicklung zum monarchischen Absolutismus mit seinen stehenden Heeren und zentralistischen Beamtenapparaten nicht mitmachten, blieben sie bis heute Länder mit einem volksverwurzelten Local-Selfgovernment, echter Verwaltungsdezentralisation bis zu den Gemeinden hinunter — und damit zugleich Welten einer überparteilichen Verantwortungs- und Kompromißbereitschaft, mehr von unten nach oben gewachsene Organismen als von oben nach unten konstruierte Organisa-

tionen<sup>10)</sup>. In diesem Sinne heben sie sich heute noch scharf von den „liberalisierten Obrigkeitsstaaten“ ab, d. h. von den großen Festlandsvölkern der Franzosen, Spanier, Italiener, Deutschen, für welche die absolutistische Verwaltungshierarchie die bestimmende politische Ordnungskraft geblieben ist: der Geist der Herrschaft statt Genossenschaft.

Ausgangsbasis eines jeden Systems echter Selbstregierung ist die freie Gemeinde. Sie ist ihrem Wesen nach an eigengesetzliche Daseinsbedingungen gebunden. Naturgemäß kann sie auf Dauer nur fortbestehen, wenn die übergroße Mehrheit ihrer Angehörigen in den wichtigsten Gemeinschaftsfragen einheitlich denkt, wertet und fühlt. Was sie zusammenhält, ist so etwas wie ein „ethischer Kollektivismus“ konservativer Prägung. Auf solchem Boden sind alle Meinungs- und Interessengruppen dazu aufgerufen, sich in gemeinsamen Grundanschauungen zusammenzufinden: im Stolz auf die Tradition, in der Achtung vor dem Gesetz, in der Hochachtung der Rechtskontinuität. Die daraus fließende starke kollektive Bereitschaft zur Verfassungstreue, zu überparteilichem Vertrauen, zu gegenseitiger Toleranz schafft so etwas wie ein politisches Allgemeinklima, wo man mehr den bekannten und unbekannteren Mitbürgern vertraut als den zentralen Regierungsinstanzen: ein Klima echten Gemeinschaftsgeistes<sup>11)</sup>. Mögen auch hier die modernen Partei- und Klassengegensätze noch so hart aufeinanderprallen: im Grunde werden sie durch kollektive sittliche Gegenkräfte doch immer wieder

<sup>10)</sup> Vgl. hierzu Tocqueville (oben Anm. 7), I, S. 67 ff. Ebenso Bryce (ebda.), I, S. 138 ff.: Die kommunalen Freiheiten „entwickeln das Gemeingefühl, Vernunft, Urteil, Soziabilität... Jeder hat Gelegenheit zu zeigen, was in ihm steckt. Es bilden sich zwei nützliche Wohnheiten: Die Erkenntnis des Werts von Wissen und Takt in öffentlichen Angelegenheiten und die Beurteilung der Menschen mehr nach ihrer Leistung als nach ihren Erklärungen und Versprechungen... Diese Beispiele rechtfertigen den Satz, daß die beste Schule der Demokratie und die beste Garantie für ihren Erfolg die Praxis der lokalen Selbstregierung ist.“

<sup>11)</sup> Aufschlußreich hierfür ein Brief Tocquevilles über Amerika: „Es ist wirklich unglaublich zu sehen, wie dieses Volk sich in Ordnung hält durch diese einzige Überzeugung, daß die einzige Sicherung gegen es selbst in ihm selbst liegt“ (zitiert bei Otto Vossler, Alexis de Tocqueville, Freiheit und Gleichheit, Frankfurt 1973, S. 126). — Im Grunde ist eben das die gemeinsame Lebenskraft, die sämtliche altfreien Nationen durchpulst und zusammenhält — seit ihrer Demokratisierung im 19. Jahrhundert erst recht!

<sup>8)</sup> Adolf Gasser, Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung, Aarau 1943, 2. stark erweiterte Auflage 1947.

<sup>9)</sup> Ders., Alte Volksfreiheit und heutige Demokratie, in: Ztschr. f. schweiz. Gesch., 1938.

in heilsame Schranken verwiesen — in die der Evolution statt der Revolution.

Aufgrund dieser Sonderentwicklung gilt in der Welt der altfreien Nationen (seit Übernahme des rechtserzeugenden Omnipotenzprinzips) die liberale Demokratie völlig unbestritten als die einzig lebenswerte Staatsform. Das haben jene Völker nicht nur in den Stürmen des Zweiten Weltkriegs in imponierender Geschlossenheit bewiesen, an der alle totalitäre Propaganda wirkungslos abprallte. Gerade auch heute wiederholen sich die gleichen Erfahrungen: Italiener und Briten leiden, äußerlich betrachtet, unter einem ähnlichen wirtschaftlichen Marasmus — und doch welch unterschiedliche Reaktion! In Italien

ist das System des Parteienpluralismus bereits derart in Mißkredit gekommen und im unpolitischen Publikum durch den Ruf nach Militärdiktatur gefährdet, daß sogar die in Gemeinden und Regionen fest etablierte Kommunistische Partei einen gewissen Schluß mit der demokratischen Mitte anstrebt. Im Gegensatz dazu stellte gerade jetzt François Bondy fest: „Eben das ist das britische Wunder: Krise ohne entsprechendes Krisenbewußtsein, Absinken ohne Panik und bisher ohne Erosion der Demokratie. Eine große Tradition trotz allen Stürmen.“<sup>12)</sup> Ebenso sind die freien Institutionen Amerikas von so schweren Krisen wie Vietnam, Watergate, Rassenhaß unerschüttert geblieben<sup>13)</sup>.

## Zwei welthistorische Kontinuitäten:

### Säkulares Autonomie-Ideal — Säkulares Führungsbedürfnis

Wie ich seinerzeit ausführlich nachwies, ist das Prinzip der kommunalen Selbstregierung schlechtweg als die Urzelle der abendländischen Kultur zu bewerten<sup>14)</sup>. Aus Zeiten einstigen Verfalls oder gar halber Barbarei ist im Bereich des Abendlandes eine allgemeine kulturelle Hochblüte jeweils nur dann neu herausgewachsen, wenn eine lebendige Gemeindefreiheit zur Entwicklung kam. So wie die antike Kultur ihre Entstehung den freien Stadtstaaten Alt-Griechenlands und Alt-Italiens verdankt, so entfaltete sich nach deren Absterben im Römischen Weltreich eine europäische Hochkultur erst dann wieder aufs neue, als seit der letzten Jahrtausendwende Italien, Frankreich, Spanien, England, Deutschland zu Heimstätten allgemeiner Stadtfreiheit aufstiegen. Und wenn in den großen Festlandsvölkern die freien Städte nach wenigen Jahrhunderten dem Beamtenregiment der Könige und Fürsten auch erlagen, so ist das ihnen entstammende Freiheitsprinzip doch das schöpferische Grundelement

geblieben — nur daß es mit den vom zentralistischen Verwaltungsapparat bestimmten Ordnungsprinzipien in Krisenzeiten stets in ein unerträgliches Spannungsverhältnis geriet<sup>15)</sup>.

Alles in allem kam ich in meiner „Gemeindefreiheit“ (1943/47) zu Schlüssen, von denen — weil sie bisher noch niemals von anderer Seite diskutiert, geschweige denn widerlegt wurden — einige hier zitiert seien: „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 Befehlsverwaltung und die der Selbstverwaltung, die Welt der Gemeindefreiheit und die der Gemeindefreiheit... Diese Zusammenhänge gestatten es, von einem ‚geschichtlichen Gesetz‘ zu sprechen... Und dieses ‚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 — ebenso zeigen die herrschaftlichen Staatsbildungen, die Welten der hierarchi-

<sup>12)</sup> François Bondy, Das englische Wunder, in: Die Weltwoche, Zürich, 23. März 1977.

<sup>13)</sup> Bryce (oben Anm. 7), II, S. 124 ff.: In Amerika „besteht über die meisten politischen Gegenstände eine gewisse Übereinstimmung, die sich über die Unterschiede zwischen den gegensätzlichen Gruppen oder Typen von Ansichten erhebt und sie abmildert... Die lösenden und assimilierenden Kräfte der Erziehung, der Kameradschaftlichkeit, kurz all der Dinge, die das soziale Milieu ausmachen, sind in Amerika stärker als anderswo, (wodurch) die große Masse der Nation oft mehr zusammengeschlossen ist, als die Heftigkeit des Parteikampfes Fremde vermuten läßt.“

<sup>14)</sup> Adolf Gasser, Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie, Aarau 1939, 2. Aufl. (um einen Nachtrag erweitert) 1949.

<sup>15)</sup> Die einstige Stadtfreiheit bildet z. B. den Mutterboden des heute in Europa recht zuverlässig funktionierenden Beamtenstandes. Wo sie einst fehlte oder nur ansatzweise entwickelt war, wie in den östlichen und südlichsten Teilen des Kontinents, liegen die Mängel des Verwaltungssystems immer noch klar zutage.

schen Befehlsverwaltung, ein ähnlich übermächtiges Beharrungsvermögen.“<sup>16)</sup>

Als das eigentlich zerstörende Element, dem die freien Volksgemeinden der europäischen Vorzeit zumeist zum Opfer fielen, muß die vom Römerreich und später vom Frankenreich durch Eroberung aufgerichtete Militärherrschaft angesehen werden: „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... Wenn ganze Generationen unter derartigen Verhältnissen der Willkür aufwachsen, so muß man sich allseitig daran gewöhnen, vorab an eine Quelle des Rechts zu glauben: an das Recht des Stärkeren — und auf solcher Basis gibt es für eine kommunale Gemeinshaftsethik, für einen überparteilichen Selbstverwaltungswillen keine Lebensmöglichkeit mehr... An diesen autoritären, aus den Zeiten des Feudalismus und Absolutismus ererbten Daseinsgrundlagen suchten weder der moderne Liberalismus noch der moderne Sozialismus ernsthaft zu rütteln... Das heißt: Noch heute leiden (die großen Festlandsvölker) unter dem, was ihnen vor mehr als einem Jahrtausend durch fremde Militärgewalt angetan wurde.“ Demgegenüber steht eine „Entwicklung, wie sie in Großbritannien und Skandinavien vor-

liegt, d. h. in jenen Randzonen Europas, die nie generationenlang unter intensive fremde Militärherrschaft gerieten“, wie auch „in der Schweiz und Holland, wo seit dem Mittelalter zahlreiche freie Gemeinden zu kleinen Nationalstaaten zusammenwuchsen“<sup>17)</sup>.

Als Gesamterkenntnis von 1943/47 hier noch folgende Schlußsätze: „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-herrenrechtliche 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 Gemeindeunfreiheit zu verwandeln, bedurfte es bisher immer einer militärischen Katastrophe und einer ihr nachfolgenden langen Fremdherrschaft. Um andererseits eine Welt der Gemeindeunfreiheit 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.“<sup>18)</sup>

## Zwei polizeirechtliche Exekutivsysteme: Régime judiciaire — Régime administratif

Erst nach Erscheinen meiner „Gemeindefreiheit“, der die obigen Zitate entnommen sind, wurde mir bekannt, daß die Rechtswissenschaft schon vorher zu analogen Einsichten gekommen war. „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ — so hätte Otto Mayer, der Begründer der deutschen Verwaltungsrechtslehre, seit 1895 erkannt<sup>19)</sup>. Und in seiner klassischen Studie „Beamtenstaat und Volksstaat“ hatte der führende Schweizer Staatsrechtler Fritz Fleiner 1916 einen Begriffsdualismus herausgearbeitet, der sich mit dem unsrigen „Kommandostaat und Gemein-

schaftsstaat“ völlig deckt<sup>20)</sup>. Ich habe diese eklatante Übereinstimmung meiner historischen Erkenntnisse mit denen der Jurisprudenz in der Abhandlung „Von den Grundlagen des Staates“ 1950 ausführlich dargetan und in den Jahren 1949—1961 in rund 250 Vorträgen vor deutschen Selbstverwaltungsbehörden und Reformbewegungen darüber gesprochen<sup>21)</sup>. Auch jetzt wiederum blieb sei-

<sup>16)</sup> Gasser, ebda., S. 173.

<sup>17)</sup> Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Leipzig/Berlin 1923, S. VI (Vorwort). — In der Erstauflage von 1895 findet sich jene Sentenz noch nicht, wohl aber die ihr zugrunde liegende Erkenntnis (I, S. 133): „Alte Gewohnheit ragt als eine Rechtsquelle des Verwaltungsrechts in die Gegenwart hinein.“

<sup>18)</sup> Fritz Fleiner, Beamtenstaat und Volksstaat, 1916, in: ders., Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 138 ff.

<sup>21)</sup> Adolf Gasser, Von den Grundlagen des Staates. Vom Obrigkeitsstaat zur freien Bürgergemeinschaft, Worte eines Schweizers an die deutschen

<sup>16)</sup> Gasser (oben Anm. 8), S. 168 f.

<sup>17)</sup> Ebda., S. 170 ff. In England hat die normannische Eroberung von 1066, weil sie die angelsächsische Volksmiliz und die Grafschaften als deren Wehrverbände fortbestehen ließ, das alte System der Gemeindefreiheit keineswegs zerschlagen. Dadurch gelang es, den Kleinadel schon im 12. Jahrhundert und den Hochadel bis 1485 zu „entfeudalisieren“ (ebda., S. 56 ff.). Vgl. u. Anm. 45.

tens der Wissenschaft jedes Echo aus, wohl weil Historiker wie Juristen nur ungern bereit sind, über die eigenen Spezialgebiete hinauszublicken. Erst 1976 wurde wenigstens seitens der Soziologie die Initiative ergriffen, um eine Reihe von kleinen Aufsätzen und Vorträgen zum gleichen Thema in einem Sammelband zusammenzufassen<sup>22)</sup>.

Besonders zentral drückt sich der Unterschied zwischen den Typen des Beamtenstaates und Volksstaates in einer andersartigen Organisation des Polizeirechts aus: der für den Bürger so wichtigen Gebiete der Gewerbe-, Bau-, Gesundheits-, Verkehrspolizei usw. Für Frankreich, Italien, Deutschland und Österreich gilt, um Fleiner verkürzt zu zitieren, von alters her folgendes: „Es entspricht der ganzen Natur des Beamtenstaates, daß die Verwaltung im Brennpunkt des öffentlichen Lebens steht. Die Verwaltungsbehörden besitzen zu diesem Behufe eine allgemeine Polizeigewalt... Sie sind weiterhin mit den Mitteln selbständigen Verwaltungszwanges ausgerüstet, durch die sie instand gesetzt werden, ihre Verfügungen direkt und ohne Mithilfe der Gerichte durchzusetzen... Der Beamtenstaat bedeutet die Regierung von oben; sein natürliches Bestreben ist es daher, die Autorität der Verwaltungsbehörden zu stärken.“<sup>23)</sup> Die allgemeine Polizeigewalt spiegelt sich jeweils in einer Generalklausel; diese lautet z. B. im Polizeigesetz Baden-Württembergs seit 1968 (§ 4): „Die Polizei hat innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken (!) zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen.“ Mit einem solchen Generalklauselsystem ist indessen, wie ein von Erich Kaufmann, dem Rechtsberater Adenauers, 1950 herausgegebenes Buch über „Der polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte“ hervorhob, für Bürger wie Rechtsanwältinnen unweigerlich ein Regime der Rechtsunsicherheit verbunden<sup>24)</sup>.

Staatsbehörden und Selbstverwaltungsfreunde, Stuttgart 1950.

<sup>22)</sup> Ders., Staatlicher Großraum und autonome Kleinräume. Gemeindeautonomie und Partizipation, Ausgewählte Aufsätze (Social Strategies, hrsg. von Paul Trappe, Vol. 3), Basel 1976.

<sup>23)</sup> Fleiner, a. a. O., S. 153.

<sup>24)</sup> Erich Kaufmann (Hrsg.), Der polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte, Frankfurt 1951, S. 302: „Ein Rechtsgebiet, das sich in der Aufstellung einer primären Generalklausel erschöpft, trägt barbarische Züge. Es gehört zum Wesen der Generalklausel, daß ihr der Zug der Unsicherheit anhaftet. Und Unsicherheit, Rechtsunsicherheit ist es auch, was wir dem überkommenen deutschen Polizeirecht zum Vorwurf machen.“ — Vgl. hierzu Max Imboden, Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, 1954 (in: ders., Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel

Die von unten her gewachsenen Gemeinwesen der Angelsachsen, Skandinavier, Niederländer, Schweizer kommen ohne eine solche polizeiliche Generalklausel aus. Der in allen örtlichen Bezirken lebendig gebliebene Gemeingeist erzog die Bürger dazu, daß sie weder sich selber noch ihre Nachbarn behördlichen Befehlsgelüsten ausgeliefert wissen wollen: „Der Volksstaat geht von der Vorstellung aus, daß jede starke Behördengewalt die Gefahr des Mißbrauchs und der Verletzung der Rechtsgleichheit in sich birgt. Aus diesen Erwägungen (sind die) Verwaltungsbehörden beschränkt auf die Spezialmittel, die das einzelne Gesetz zu seiner Vollziehung bereitgestellt hat... Gegen den Bürger, der ein Gesetz, eine Verordnung oder Verfügung nicht befolgt, vermag die Verwaltungsbehörde im allgemeinen und in erster Linie nicht mit eigenen Mitteln vorzugehen, sondern zunächst nur durch Überweisung des Pflichtigen an das Straf- oder Polizeigericht. Damit wird dem Gericht eine Prüfung über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes zugeschoben.“ So kennzeichnet Fleiner das vom beamtenstaatlichen „Régime administratif“ grundverschiedene volksstaatliche „Régime judiciaire“<sup>25)</sup>. Noch strenger als in der Schweiz, wo die von der obrigkeitlichen Umwelt beeinflusste Rechtstheorie manche Einbrüche zuließ, gilt die Vorherrschaft der Justiz in der vom extrem-konservativen Common law geformten Verwaltungspraxis Englands und Amerikas. Das eben erwähnte, von Kaufmann edierte Buch sagt darüber: „Nu auf Grund einer sorgsam detaillierten gesetzlichen Ermächtigung ist eine Polizeiverfügung zulässig. Sehr viele Maßnahmen, die unmittelbaren Polizeizwang erfordern, muß die Polizeibehörde erst von dem zuständigen Gericht erbitten.“<sup>26)</sup>

Hier geht es um wahrhaft lebenswichtige Unterschiede. Unvermeidlicherweise besteht zwischen den Spezialermächtigungen, die das Gesetz der Verwaltung zuweist, und den Spe-

1971, S. 1 ff.), sowie die Verteidigung des deutschen Rechtszustandes durch Hans Peters, Verwaltung ohne gesetzliche Ermächtigung?, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 206 ff.

<sup>25)</sup> Fleiner (oben Anm. 20), S. 153 ff.

<sup>26)</sup> Kaufmann (Hrsg.), S. 204, 229; dazu dort des weiteren: „Die Polizeigewalt nach englischem Recht hat einen wesentlich begrenzteren Umfang als die der Länder des europäischen Festlands, insbesondere Deutschlands. Die polizeiliche Zwangsverfügung, gestützt allein auf den allgemeinen Verwaltungsauftrag der Polizei, ist ausgeschlossen... Die Handhabung des Polizeizwanges durch die bezeichneten richterlichen Behörden erfolgt nach den Vorschriften eines gesetzlich geordneten Verfahrens, das meist kontradiktorisch ist“ (also den „ungehorsamen“ Bürger schon vor jedem Rechtsvollzug zu Worte kommen läßt!).

zialfreiheiten, die es den Bürgern garantiert, ein riesiger normenfreier Raum — einfach weil das Leben vielfältiger und verwickelter ist als alle Rechtsregelungen. Polizeiliche Generalklauseln verwandeln diesen ganzen Raum zur Herrschaftsdomäne der Verwaltung, und damit wird in den Beamtenstaaten das Gesetz nur zur Schranke der Verwaltungstätigkeit, statt — wie in den Volksstaaten — zu deren Urgrund. Zwangsläufig entsteht dort eine solche Übermacht an „Bürokratie“, daß der Begriff der Demokratie in den Augen der Bürger zu leicht seinen Wahrheitsgehalt verliert<sup>27)</sup>. Ebenso ist es etwas völlig anderes, ob der „ungehorsame“ Bürger sich vor Gericht über die Verwaltung oder diese sich über ihn beschweren muß. Unter dem Régime judiciaire kommt er in die günstige Stellung des Angeklagten (in dubio pro reo); damit fällt auch die Beweislast der ihn einklagenden Amtsstelle zu. Da die Verwaltungen fürchten müssen, in der Überfülle der echten rechtlichen Zweifelsfälle zu oft den Kürzeren zu ziehen, werden sie, statt zur Vielgeschäftigkeit, zur Zurückhaltung und Vorsicht bewogen — was auf ein gewaltig verringertes Maß an staatlichem Autoritarismus hinausläuft.

Sicher ist im Vergleich dazu ein beamtenstaatliches Régime administratif ein effizien-

teres System. Doch gerade dann, wenn es in der Praxis wohlwollend und maßvoll funktioniert, gewöhnt sich der Bürger um so mehr daran, das Heil von oben her zu erwarten: von den Behörden statt von seinen Mitbürgern<sup>28)</sup>. Damit bleibt für ihn der „Staat“ primär stets in der Verwaltung verkörpert, und hinter deren Vormacht („Der Staat sind die Beamten“) verschwinden Gesetz und Recht leicht in nebelhafter Ferne. Ganz anders im Volksstaat. Auch in ihm wuchert heute überall die Bürokratie; nur glaubt der Bürger hier weniger unter ihrer Willkür als ihrer Starrheit zu leiden<sup>29)</sup>. Rein sachlich ist diese vielleicht das größere Übel, politisch aber insofern ein geringeres, als sie den Glauben an Freiheit und Demokratie weniger schädigt. Und so empfindet der Angelsachse, Skandinavier, Schweizer trotz aller sozialbürokratischen Hypertrophie seinen „Staat“ auch heute noch mehr als Inbegriff von Gesetz und Recht als der Verwaltung, und er will, daß dies unbedingt so bleibe — im Interesse der Freiheit und Rechtssicherheit. Was da an direkter Verwaltungsautorität fehlt, das wird durch eine sittliche Ordnungspotenz von unten her gleichsam wettgemacht: durch eine von der Bürgerschaft selbst geformte, an konservativen Rechts- und Moralprinzipien orientierte, zugleich wachsame wie disziplinierte „öffentliche Meinung“<sup>30)</sup>.

## Zwei großräumige Integrationsmethoden: Erzieherischer Zentralismus — Hierarchischer Zentralismus

Wie zwischen Verwaltung und Bürgern, so besteht im Beamtenstaat auch zwischen Zentral- und Lokalverwaltungen unvergleichlich mehr obrigkeitlicher Autoritarismus als im Volksstaat. Bezeichnenderweise ist in Frankreich, Italien, Spanien, Österreich und den deutschen Ländern das Innenministerium seit den Zeiten der absoluten Monarchie ein besonders mächtiges Zentralorgan geblieben. Im Gesamtbereich des Gesetzesvollzugs wie der Verwaltungspolizei sind die Lokalbehörden noch heute durchweg seiner direkten Befehls-

gewalt unterworfen<sup>31)</sup>. Im baden-württembergischen Polizeigesetz von 1968 heißt es z. B. ausdrücklich (§ 51), in den Rangstufen der Hierarchie — Ministerien, Regierungspräsidien, Landratsämter, Bürgermeister — können die vorgesetzten Instanzen den nachgeordneten „im Rahmen ihrer Zuständigkeit unbeschränkt Weisungen erteilen“ (unbeschränkt!) und im Weigerungsfall eigenmächtig „die erforderlichen Maßnahmen tref-

<sup>27)</sup> Karl Schmidt, Geist und Politik, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. Februar 1953: „Es gibt in sehr friedlichen Staaten auch eine Macht nach innen, die mit der Administration ein Bündnis eingeht. Sein Ergebnis ist ein automatenhafter Apparat... Die Organisation triumphiert. Dem schärferen Auge kann das Geistfeindliche solcher Apparate nicht verborgen bleiben. Es gibt eine geräuschlose Fürchterlichkeit der staatlichen Allverwaltung, mit der sie so viele Menschen, wie sie ernährt, als Menschen, dieses Wortes würdige, vernichten kann.“

<sup>28)</sup> Für diesen zentralen Punkt hat Peters in seiner Apologetik (oben Anm. 24) kein Augenmerk.

<sup>29)</sup> Bertrand Russell umschrieb das Ärgernis einmal dahin, die britische Bürokratie pflege mehr zu hemmen als anzuordnen.

<sup>30)</sup> Vgl. Bryce (oben Anm. 7), I, S. 162 ff., 464 ff., II, S. 124 ff.

<sup>31)</sup> Hellmuth Voß, Die Stellung des Bürgermeisters, Köln 1933, S. 140: „Der Plan Steins, der genossenschaftliche Aufbau des Staates von unten herauf, blieb unvollendet, und so krankt das deutsche Staatswesen noch heute an dem Gegensatz zwischen genossenschaftlicher und herrschaftlicher Organisation.“

fen" <sup>33</sup>). Auch hier besteht also, und zwar zugunsten der Zentralgewalt, so etwas wie eine polizeirechtliche Generalklausel im Sinne der Beherrschung des ganzen normenfreien Lebensbereiches und dessen rechtlichen Zweifelsfällen <sup>33</sup>). Da zudem der Bürgermeister sich bei jedem harten Entscheid hinter einer tatsächlichen, erbetenen oder angeblichen Weisung von oben her verstecken kann, bleibt die Gemeinde in den Augen der Bürger doch in erster Linie die unterste Befehlsinstanz des Staatsapparates <sup>34</sup>).

In den altfreien Nationen hat sich auch hier eine ganz andere Verwaltungspraxis entwickelt. Zwischen Zentral- und Lokalverwaltungen bestehen noch heute keinerlei „unbeschränkte“ Weisungsrechte, sondern ein echtes „Aufsichts“-System, das im wesentlichen erst im Beschwerdeverfahren wirksam wird. Gesetzesvollzug und Ermessensentscheide werden in erster Instanz von den Lokalbehörden eigenverantwortlich gehandhabt, so daß diese sich nicht hinter einer Zentralautorität verstecken können <sup>35</sup>). In der Überfülle der gesetzlichen Zweifelsfälle sitzt daher die Gemeinde von vornherein am längeren Hebel, und die Staatsaufsicht muß sich in der Regel damit begnügen, nur eindeutige Rechtsverletzungen und Ermessensmißbräuche zu korrigieren — wobei die angelsächsischen und skandinavischen Volksstaaten auch hier vielfach die richterliche Gewalt einschalten <sup>36</sup>). Doch auch im Bereich der rechtsetzenden Gewalt verfügt die volksstaatliche Gemeinde über eine weitgespannte Autonomie, sogar zur Regelung der Besoldungen und Dienstver-

<sup>33</sup>) Die oberste „Dienstaufsicht“ über die Bürgermeister führt der Innenminister, die oberste „Fachaufsicht“ das jeweils sachlich zuständige Landesministerium.

<sup>34</sup>) Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, München 1973, S. 572 ff., verweist stark auf die „Beratung“ der Kommunal- durch die Aufsichtsbehörden. Da letztere jedoch über den Trumpf des „unbeschränkten“ Weisungsrechtes verfügen, sind die Spieße von vornherein ungleich lang. In der Praxis kommt meist etwas ganz anderes heraus als in England.

<sup>35</sup>) Auf das Entscheidende verwies schon Hugo Preuß, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland (im: Handbuch der Politik, 3. Aufl., Berlin/Leipzig 1920, Bd. 1, S. 276, 284 f.): „Subordination und Dezentralisation sind miteinander völlig unvereinbar ... Die Vertauschung von Aufsicht und Subordination ist das chronische Leiden der deutschen, vor allem der preußischen Selbstverwaltung.“

<sup>36</sup>) Willi Geiger, Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, Zürich/St. Gallen 1950, S. 69 Anm. 32: In den Schweizer Kantonen „wird das Schwergewicht der Beaufsichtigung auf die Zeit nach der Setzung des konkreten Verwaltungsakts verschoben, so daß sie sich praktisch nur noch als Berichtigung eigentlicher Ermessensmißbräuche auszuwirken vermag.“

pflichtungen der lokalen Funktionäre. Während in den Beamtenstaaten die Gesetzgebung des Staates (in Deutschland der Länder) diese Materie einheitlich für alle Kommunalangelegenheiten regelt und damit den gesamten Beamtenkörper gleichsam vom Volke absondert, besitzt in den Volksstaaten jeder Ortsbezirk fast so etwas wie sein eigenes kommunales Beamtenrecht — auch hier natürlich unter der Kontrolle der Gerichte.

So ist auch heute noch in den altfreien Volksstaaten die Gemeindeautonomie alles andere als eine leere Form. Und zwar handelt es sich keineswegs bloß um lokale „Selbstverwaltung“, sondern — wie die Angelsachsen formulieren — um *local self-government*: echte Selbstregierung der örtlichen Volkskörper mit eigenverantwortlicher Bindung an Gesetz und Recht <sup>37</sup>). Auf solchem Boden besteht zwischen örtlicher Gemeinschaft und örtlichem Beamtentum eine Bindung wechselseitiger Verantwortung: So wie die Funktionäre um das Vertrauen des Volkes zu werben haben, so wacht dieses seinerseits über ihre Behandlung nach Recht und Billigkeit, und zwar über alle Parteigegensätze hinweg. Praktisch läuft das auf eine echte Herrschaft der öffentlichen Meinung als eines überparteilichen Machtfaktors hinaus — und zwar eben in jenen Lebenskreisen, die ihrem Wesen nach die übersichtlichsten, volksnächsten sind, wo Augenschein, Diskussion, Helferwillen, Kompromißbereitschaft sich auf einer Ebene abspielen, die der menschlichen Einsicht und dem menschlichen Gewissen am leichtesten zugänglich bleibt. Solch gemeinsam getragene Verantwortung sichert jeweils — trotz ärgster Unvollkommenheiten — doch jenes Minimum an Solidarität wenigstens im politischen Sektor, ohne welches die Freiheit Gefahr läuft, am feindseligen Gruppenegoismus zugrunde zu gehen.

Wo ein volksstaatliches System des Régime judiciaire und echter lokaler Selbstregierung so viel Eigenverantwortung auf Bürger und Gemeinden überträgt, da erhält alle für den modernen Großraum unentbehrliche Zentrali-

<sup>36</sup>) Adolf Schüle, Staat und Selbstverwaltung in England, Berlin 1933, S. 10: „Die (englischen) Zentralbehörden üben über die kommunalen Verwaltungen und ihre Amtsträger niemals so etwas wie eine Dienstgewalt aus ... Die Ministerien sind ihnen nicht hierarchisch übergeordnet, höchstens sozusagen komplementär zugeordnet.“

<sup>37</sup>) Voß (oben Anm. 31), S. 20 f.: „Die englische Gemeinde ist im Besitze der ganzen öffentlichen (Lokal-)Gewalt und übt diese zu eigenem Rechte aus. Es gibt daher keine Trennung in obrigkeitliche und wirtschaftliche Funktionen; ein staatlicher Vertrauensmann in der Person des Bürgermeisters ist nicht notwendig.“

sation ein besonderes Gepräge. Schon Tocqueville unterschied Amerikas „centralisation gouvernementale“ von Frankreichs „centralisation administrative“<sup>38)</sup>. Unverkennbar ist jener Typus von Zentralgewalt mehr subsidiärer als autoritärer, mehr volkserzieherischer als hierarchischer Natur. Und zwar besteht die wichtigste Funktion eines durch Abschichtung von Verantwortlichkeiten gemilderten „Zentralismus“ darin, daß er die gesamte Bürgerschaft dazu aufruft, die persönlichen, kommunalen und nationalen Interessen alltäglich vernünftig miteinander zu verbinden, von unten her, kraft eigener Einsicht und eigener Gewissensbefragung — auch um zu verhüten, daß die Gemeindeautonomie im Gemeindeegoismus steckenbleibe<sup>39)</sup>. Wie

bei jedem Erziehungsexperiment, so fallen auch hier die zahlreichen Fehlschläge stärker ins Auge als die Erfolge. Und doch verblaßt dies alles vor der lapidaren Tatsache, daß jede an solch erzieherische Methoden gewöhnte Nation sich ein Leben ohne innenpolitische Freiheit und Toleranz überhaupt nicht vorstellen mag und über alle sozialen Gegensätze hinweg sich in diesem Punkte als geschlossene kämpferische Einheit erweist. Die derart erwirkte fruchtbare und aufbauende Verknüpfung starker nationaler Zentralgewalt mit starken autonomen Kleinräumen läßt sich auf die Formel bringen: Zentralisation durch Gesetzgebung ohne exekutive Befehlsgebung — im Sinne echter „vertikaler Gewaltentrennung“ im exekutiven Aufgabenbereich!

## Zwei innerkommunale Verwaltungsmodelle: Kollegiale Leitung — Monarchische Leitung

Auch die interne Gemeindeorganisation ist in den Beamtenstaaten und Volksstaaten in der Regel entgegengesetzt gestaltet. Das hat ebenfalls bedeutsame politische Auswirkungen. Schon deshalb besitzt das Verwaltungsdenken soziologischen Eigenwert, weil es — ungewein gewichtiger als etwa das Verfassungs- oder Wirtschaftsdenken — Quelle zur Erkenntnis eingewurzelter Nationalgewohnheiten und damit des Volkscharakters ist. Das gilt sogar in Form einer Wechselwirkung, indem nämlich jedes Verwaltungssystem mit seiner säkularen Konstanz seinerseits mithilft, Gewohnheiten und Charakter eines Volkes alltäglich wieder einheitlich neu zu prägen und zu verewigen. Dabei ist es nicht zuletzt der Behördenaufbau in den Gemeinden, der das ideelle Verhältnis des Bürgers zur Zentralgewalt, also die nationale Staatsidee, entscheidend prägen hilft — einfach weil die Massen dazu neigen, die in den volksnächsten Lebenskreisen geübte Verwaltungspraxis und die daraus gewonnenen Erfahrungen als leitend für ihre Einstellung zum Gesamtstaat und dessen Zentralregierung zu erachten.

Die zentralistische Staatenwelt des festländischen Europas hat sich seit den Zeiten des

Absolutismus daran gewöhnt, die ganze Exekutivgewalt in den Gemeinden auf einen einzelnen Verwaltungsleiter zu konzentrieren. Aufgrund der geltenden Staatsgesetze ist es hier überall der Bürgermeister allein, der die Dienstgewalt über das besoldete Gemeindepersonal ausübt; er allein ist daher auch in der Lage, alle Querverbindungen zwischen den Verwaltungszweigen zu überblicken. Sodann ist er für den Bereich der „Weisungsaufgaben“, d. h. für den Vollzug der meisten Staatsgesetze und Polizeiverordnungen, also deren Anwendung auf die Einzelbürger, der Zentralbürokratie zu „unbeschränktem“ Gehorsam verpflichtet — was seine Wahl von unten her reichlich zwielichtig gestaltet. Unweigerlich führt eine so persönliche Machtkonzentration in der Praxis zur Vorherrschaft der Staats- und Gemeindebürokratie über das Gemeindeparlament; die Gemeinde als solche ist da mehr konstitutionelle, verfassungsmäßig beschränkte Wahlmonarchie als parlamentarische Demokratie. Dabei lassen sich die Gemeinden Frankreichs und Italiens, wo die Bürgermeister auch der größten Städte immer nur nebenberuflich tätig sind, dem Typus der „Politikermönarchie“ zuordnen, die Gemeinden und Landkreise Deutschlands dem Typus der „Beamtenmonarchie“.

Da der französische Maire und der italienische Sindaco als bloße Nebenbeamte ihren Hauptberuf weiter ausüben, haben sie bei einer Absetzung wenig zu verlieren — was ihnen dem Staate gegenüber ein gewisses Maß von Unabhängigkeit sichert. Um so mehr hält die Staatsgesetzgebung darauf, den Gemein-

<sup>38)</sup> Tocqueville (oben Anm. 7), I, S. 98 ff.

<sup>39)</sup> Auch für die Lösung gegenwärtiger Zentralprobleme wie Raumplanung und Gewässerschutz ist es ein fundamentaler Unterschied, ob sie primär auf dem Wege der Subordination oder der Koordination angebahnt wird. Im letzteren Fall gilt es, den Gemeindeegoismus durch gesetzliche Rahmenvorschriften und finanzielle Gegenleistungen abzubauen. Natürlich dauert das länger, als wenn man vom grünen Tisch eines Ministeriums aus ein *Fait accompli* schafft.

den auf finanziellem Gebiete keinerlei Bewegungsfreiheit zuzugestehen. Die Folge: Die Bürgermeister können gegen den Willen der Staatsbürokratie kaum etwas Wichtigeres anordnen, wohl aber manches verhindern, indem sie beim Gesetzesvollzug ihnen unerwünschte Anweisungen nachlässig oder gar nicht durchführen. Insofern ist in die Gemeindeverfassungen beider Länder ein stark freielementliches Element eingebaut, nicht genossenschaftlichen, sondern individualistischen, ja fast anarchischen Gepräges<sup>40)</sup>. Und so wie der Bürger gewohnt ist, im Gemeindeoberhaupt seinen Beschützer vor dem anonymen Staatsapparat zu sehen, so sehnt er sich nach einem ähnlich wohlmeinenden Staatsoberhaupt<sup>41)</sup>.

Die Gemeinden Deutschlands mit ihrer ansehnlichen Verwaltungs- und Finanzautonomie sind da — trotz aller obrigkeitlichen Bevormundung im Gesetzes- und Polizeivollzug — weit bessergestellt. Das sie leitende zuverlässige Beamtenum erzieht das Volk zur Ordnung- und Organisationsfreudigkeit<sup>42)</sup>. Darum genießen auch hier Bürgermeister und Landrat (bzw. Gemeinde- und Kreisdirektor) als faktische „Wahlmonarchen“ weit mehr volkstümliche Autorität als Gemeinde- und Kreisparlament — womit sich von selbst erklärt, weshalb bei nationalen Wahlkämpfen sich so viel um die Willenskraft der Bundeskanzlerkandidaten dreht<sup>43)</sup>.

<sup>40)</sup> Durch die Übermacht des Verwaltungszentralismus wurde in Frankreich, wie schon Tocqueville erkannte, jeder überparteilich-kooperative Gemeinsinn von unten her erstickt und der Freiheitsbegriff auf individuelles, heute natürlich auch gewerkschaftliches Sonderstreben reduziert. — In Schweizer Städten andererseits arbeiten Parteiangehörige aller Gruppen zur Lösung bestimmter Sachprobleme ständig zusammen, z. B. in „neutralen Quartiervereinen“, wobei die Parteifarbe in den Hintergrund tritt.

<sup>41)</sup> Die seit 1958 starke Präsidentschaft begründete eine Verfassungsform, die dem Verwaltungszentralismus wie auch dem Volksgeist weit besser entspricht als der reine Parlamentarismus der Dritten und Vierten Republik.

<sup>42)</sup> Art. 33 des Bonner Grundgesetzes schreibt für die Funktionäre der Länder und Gemeinden ein „öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis... unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ vor. Dadurch wurde das System des Einzeldienstvorgesetzten perpetuiert, eine zentralistische Regelung, welche für die deutsche Lebenswirklichkeit wichtiger ist als die — im übrigen äußerst wertvolle — föderative Aufgliederung der Nation in sich selbstregierende Länder.

<sup>43)</sup> „Eine Demokratie muß hart und männlich geführt werden.“ Diese heute in der Bundesrepublik landläufig gewordene Redensart hat in äußerster Not überall ihre Berechtigung. Doch als Maxime in Normalzeiten erhebt sie den Begriff der Demokratie zum Widersinn.

Genau umgekehrt herrscht in den Lokalbezirken Großbritanniens nicht das Prinzip der „Einheit“ der Verwaltung, sondern das ihrer Pluralität. Faktisch besteht dort eine totale Vorherrschaft des Lokalparlaments, das die einzelnen Verwaltungszweige durch seine ständigen Ausschüsse kollegial leitet: das Bauamt durch den Bauausschuß, das Schulamt durch den Schulausschuß usw. In diesem vom Ehrenbeamtentum dominierten „government by committees“ haben sämtliche Berufsbeamten bis zum Stadt- und Grafschaftsdirektor hinauf nur beratende Befugnisse inne, bilden also keinen von einem Einzelvorgesetzten geleiteten Machtblock<sup>44)</sup>. Was hier vorliegt, ist eine echte parlamentarische Gemeindedemokratie. Nicht zuletzt deshalb konnte der britische Parlamentarismus im nationalen Gesamtstaat eine zutiefst volkstümliche Institution bleiben, weil er eine so breite kommunale Basis besitzt<sup>45)</sup>. Sogar in den Vereinigten Staaten von Amerika überwiegt in den Lokalverwaltungen immer noch das aus britischem Erbe stammende aufgegliederte System, zumal in den „Grafschaften“<sup>46)</sup>. Und wenn andererseits dort die größeren Städte, die Gliedstaaten sowie die Union als Ganzes ihrerseits ein wahlmonarchisches Oberhaupt kennen, so sorgt doch das Fehlen exekutiver Weisungsrechte im Stufenbau Union—Staat—Gemeinde von selbst für die unumstrittene Vorherrschaft echt-dezentralisierter Ordnungsprinzipien und Staatsideale<sup>47)</sup>.

Ein Sonderfall volksstaatlicher Dezentralisation ist in den Schweizer Gemeinden vorhan-

<sup>44)</sup> Natürlich fallen die Ratschläge der Kommunalbeamten jeweils schwer ins Gewicht. Doch die Verantwortung für jeden umstrittenen Einzelfall trägt stets der zuständige Ausschuß kraft Mehrheitsentscheid, wobei seine Mitglieder im Laufe der Jahre recht viel Sachverständnisse erwerben.

<sup>45)</sup> George M. Trevelyan, Geschichte Englands, 2 Bde., München 1935, I, S. 216: „Den Engländer hat immer sein ‚committee sense‘ ausgezeichnet, der Sinn für Ausschüsse, der Wunsch, sich zusammenzusetzen und miteinander zu reden, bis Übereinstimmung oder ein Ausgleich erzielt ist. Diese nationale Eigenart ist die wahre Wurzel des englischen Parlamentarismus.“

<sup>46)</sup> Von den 3050 Grafschaften Amerikas wurden um das Jahr 1950 nur 118 (= 4%) von einem einzigen volksgewählten Oberbeamten verwaltet; in den übrigen herrscht Pluralismus (Die Selbstverwaltung, 1952, S. 195).

<sup>47)</sup> Die Masseneinwanderung von Ost- und Südeuropäern in die treibhausartig wachsenden Städte entzog dort dem „government of committees“ den Boden. Seither unterstehen die Großstädte zumeist einem auf 2—4 Jahre gewählten Bürgermeister oder auf Abruf ernannten City-Manager. Immerhin stehen auch heute neben diesen Stadthäuptern, ja sogar neben dem gliedstaatlichen Governor zumeist andere volksgewählte Oberbeamte: als Sonderbeauftragte für das Schul-, Steuer-, Wohlfahrts-, Gesundheitswesen usw.

den. In Form einer eigenständigen „politischen Kultur“ besteht hier über alle Sprachgrenzen hinweg eine direkte Gemeindedemokratie. Nicht weniger als rund 95 % aller deutschsprachigen und 75 % aller „lateinischen“ Kommunen kennen heute noch als höchstes Beschlufsorgan die Gemeindeversammlung aller Schweizer Stimmbürger<sup>48)</sup>. Nur in den restlichen Lokalbezirken, so den größeren Städten, besteht eine Volksvertretung, wobei jedoch deren wichtigere Beschlüsse allgemein dem fakultativen oder gar obligatorischen Volksreferendum an der Urne unterliegen, so daß also auch hier überall das Prinzip der reinen Demokratie Geltung hat. Dafür besteht mehr administrative Machtkonzentration als in den Lokalbezirken Englands. Überall liegt die Exekutivgewalt in der Hand eines nur kleinen Kollegiums von meist fünf, sieben oder neun Politikern als selbständigen Ressortleitern: beim Gemeinderat (kein Parlament!), im Kanton: beim Regierungsrat, im Bund: beim Bundesrat<sup>49)</sup>. Gerade wegen dieser Machtzusammenballung in den volkreicheren Gebietskörperschaften hält man seitens der Bürger ein Mitentscheiden der jeweiligen Volksmehrheiten in Verwaltungs- und Finanzfragen für unentbehrlich, damit sich die Bürokratie in Stadt, Kanton und Bund ihrer Abhängigkeit von der öffentlichen Meinung einträglich bewußt bleibe<sup>50)</sup>.

Warum macht es, im großen und ganzen beurteilt, einen so grundlegenden Unterschied aus, ob die Lokalverwaltungen monarchisch oder kollegial geleitet sind? Nun, wo ein persönlicher Verwaltungsleiter amtiert, als solcher die Dienstgewalt über das ganze besoldete Gemeindepersonal ausübt und dazu erst noch selber der Zentralregierung dienstlich verpflichtet ist, da erwächst daraus von selbst ein nach außen hin abgeschlossenes Machtsystem. Regelmäßig werden hier die permanenten und schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den bürokratischen Fachleuten hinter geschlossenen Türen ausgetragen und gelangen so selten genug zur Kenntnis des Gemeindeparlaments und der Öffentlichkeit. Unter dem Druck wohlpräparierter und einseitiger Information neigt das Publikum notgedrungen zur Meinung, daß es in Verwaltungsfragen stets einen sachlich „richtigsten“ Entscheid gebe, und verfällt daher immer wieder neu der Autoritätsgläubigkeit. Ganz anders unter einer Kollegialleitung: Mag diese in „technischer“ Hinsicht auch schwerfälliger arbeiten, so kommt dafür die dauernde Uneinigkeit der Fachleute ans Tageslicht; diese ständige Erfahrung erleichtert es den Bürgern, immer auch die Gebote des „gesunden Menschenverstandes“ mit zu Rate zu ziehen, dieses Grundelementes aller lebendigen Demokratie.

## Der ignorierte Staatsstruktur-Dualismus: Ewige Versklavung des Geistes durch die Geschichte?

Alles in allem ist auf dem volkstaatlichen Boden der altfreien Nationen die Gemeinde auch in moderner Zeit überall eine wahre

„res publica“ geblieben, in welcher der Geist einer überparteilichen Solidarität und gegenseitigen Hilfe — bei allem zeitweiligen Versagen — nie völlig absterben kann und immer wieder Regenerationskräfte mobilisiert. Grundlage aller politischen und sozialen Ordnung bildet hier die „Gemeinderepublik“; diese ist im Volkswillen so fest verankert, daß die Demokratie allgemein als Element der Dezentralisation, als relativ sicherster Schutzwall gegen jedes Überborden von Zentralmacht und Bürokratismus und Quelle aller politischen Gesundheit empfunden wird<sup>51)</sup>. Wo

<sup>48)</sup> Die Gemeindeversammlung beschließt über Rechtssetzung (z. B. Besoldungsreglement der öffentlichen Funktionäre), Kreditbewilligungen, Verwaltungskontrolle. Liegen keine umstrittenen Geschäfte vor, so kann der Besuch bis unter 5 % der Stimmberechtigten sinken, zumal in Vorortsgemeinden.

<sup>49)</sup> An deutschen Verhältnissen gemessen, bildet der schweizerische Gemeinderat eine Art von 5—9-köpfigem Bürgermeistergremium, ein auf meist vier Jahre volksgewähltes Ortsministerium, dessen Mitglieder nur in großen Städten alle hauptberuflich amten. „Am Anfang war das Kollegium“: Dieses Vermächtnis des Rütlibundes ist gleichsam zur obersten Staats- und Verwaltungsmaxime der Schweiz geworden.

<sup>50)</sup> Die Stadtbevölkerung beschließt an der Urne z. B. über alle umstrittenen Änderungen von Bauzonen und Straßenlinien, Verwaltungs- und Schulhausbauten. Auch bei schlechtestem Stimmbeteiligung entscheidet immer das relative Mehr an Ja oder Nein; 15 % siegen also über 14 %. Dennoch gilt das Referendumsrecht grundsätzlich als unan-

tastbar. Man unterwirft sich lieber dem Zufallsmehr einer wechselnden „Elite“ von Mitbürgern als dem weniger Volksvertreter. Das scheint paradox, läuft aber auf ein Bekenntnis zur Gemeinschafts- statt Massendemokratie hinaus.

<sup>51)</sup> Vgl. die Aussage eines Neuengländers zu Tocqueville: „Massachusetts ist eine Vereinigung von kleinen Republiken, Die Republik ist überall, auf der Straße wie im Kongreß, Wenn ein Hindernis einen öffentlichen Weg sperrt, werden die Nachbarn sofort einen Ausschuß ernennen und

immer dergestalt der Geist der „res publica“ von so breiter Basis aus eine ganze Nation durchdringt, da zeigt der Staatsaufbau auch heute noch mehr die Züge eines gegliederten Organismus als einer autoritären Organisation — und da können an der Spitze des nationalen Gemeinwesens sogar monarchische Institutionen recht gut gedeihen und sich in volkstümlichem Geiste bewähren (das Königtum in Großbritannien, Skandinavien, den Niederlanden, das befristete Präsidentenamt in USA).

Darf man aber diese Prinzipien gewissermaßen auf den Kopf stellen, wie es die großen Festlandsstaaten Europas taten — auch über die ganze Epoche des Liberalismus hinweg? Wenn hier der Bürger in sämtlichen volksnahen Lokalbezirken unter der Vormundschaft einer starken, nur formell verschleierte und zudem der Staatsbürokratie in lebenswichtigen Bereichen hörigen Gemeinemonarchie steht, kann er es dann ohne weiteres verstehen und billigen, daß im zentralen Behördenaufbau die republikanischen Prinzipien des Parlamentarismus, des Kabinettsystems und der Kollegialität vorherrschen? In Zeiten der Hochkonjunktur vermag er sich mit solcher Widersprüchlichkeit leicht abzufinden; aber wird sich, wenn das freiheitliche Verfassungssystem und das autoritäre Verwaltungssystem weiterhin auseinanderklaffen, in künftigen schweren Wirtschaftskrisen deren Ausweitung zur Staatskrise vermeiden lassen? Wie in der Vergangenheit, so drohen auch künftig schwere Gefahren, solange im Gesetzesvollzug — der lebenswichtigsten aller öffentlichen Sphären — alle wirkliche Verantwortung einseitig auf der Beamtenhierarchie ruht, wenn diese den eigentlichen „Staat“ verkörpert und das, was man „Politik“ nennt, auf der ganz anderen Ebene der Parteienrivalität und Parteienpropaganda als eine Art Fassadenbetrieb nebenherläuft<sup>52)</sup>.

dem Ubel durch ihre vereinte, vernünftig gelenkte Kraft abhelfen. Der Gedanke einer Autorität, die vor derjenigen der interessierten Personen existiert, ist in keinem Kopfe zu finden; das Volk hat Republik bis ins Mark“ (zitiert bei Vossler, oben Anm. 11, S. 103 f.). — Ähnliches gilt heute, mit graduellen Unterschieden, in allen altfreien Volksstaaten.

<sup>52)</sup> Herbert Lüthy, Frankreichs Uhren gehen anders, Zürich 1954, S. 23, 37 ff.: „Der zentralistische Verwaltungsapparat in Frankreich ist nicht so sehr ein Staat im Staate als vielmehr der Staat selbst hinter der demokratischen Staatsfassade... Die Politik darf ungestraft der Tummelplatz der Ideologie, der Abstraktion, der Maßlosigkeit, des verbalen Aufbruchs und der reinen Demagogie sein... Was sich in diesen so leidenschaftlich geführten Kämpfen entscheidet, ist äußerstenfalls ein Ministerwechsel in Paris. Die Verantwortungslosigkeit der politischen Polemiken hat ihr Gegen-

Nur wenn, wie in den altfreien Volksstaaten, Politik und Verwaltung im volksnahen Verband der Gemeinde miteinander identisch werden, wird der Freiheitswille einer Nation in deren Verantwortungswillen — in Zeiten äußerster Gefahr erst recht — seine Selbstbändigug finden<sup>53)</sup>.

Solange das Problem nicht als solches erkannt und anerkannt ist, bleibt es a priori unlösbar. Aber auch dann, wenn man die richtigen Zusammenhänge überblickt, bleibt es schwer zu lösen. Für jedermann ist es allzu bequem, ohne eigenes Zutun wohlfahrts- und versorgungsstaatliche Leistungen einzuheimsen, und zugleich unbequem genug, sein eigenes Freiheitsbedürfnis den eben diese Leistungen erbringenden anonymen Verwaltungshierarchien ohnmächtig aufopfern zu müssen. An sich hat der abendländische Mensch ein ebenso starkes Bedürfnis nach Freiheit wie nach Gemeinschaft. Tritt der Staat seinen Bürgern primär als autoritärer Verwaltungsapparat entgegen, so vermag er keines der beiden Bedürfnisse wirklich zu befriedigen. Aus dieser psychischen Notlage erklärt sich von selbst, weshalb heute „außerparlamentarische“ Kräfte (wie Bürgerinitiativen oder Nachbarschaften in Deutschland, Ökologen in Frankreich) erfolgreich in das aufklaffende, von Politik und Verwaltung vernachlässigte Vakuum vorstoßen, und wenn Demagogen das Bestehen dieses Vakuums für ihre destruktiven Zielsetzungen mißbrauchen. Politik und Verwaltung sind daher dazu aufgerufen, künftigen Unheil rechtzeitig entgegenzuwirken und in langfristiger, aber beharrlicher Planung, Schritt für Schritt, den überparteilichen Gemeingeist auf dem Boden der Gemeinden als der lebendigsten Volksorganismen zu regenerieren — was sich nur durch Übertragung echter administrativer Verantwortlichkeiten an die Ortsbürgerschaften selber erreichen läßt<sup>54)</sup>. Gaben trennen, Aufgaben einigen!

gewicht in der Folgenlosigkeit.“ — Für Deutschland kam ein Minister a. D., unabhängig von Lüthy, zu mehrfach analogen Schlüssen: Rudolf Zorn, Die Als-ob-Demokratie, Mannheim 1955.

<sup>53)</sup> In den Gemeinden der altfreien Nationen wird primär überparteiliche Verwaltungspolitik betrieben, deren sachlichen Spielregeln sich die Parteipolitik anzupassen hat. Aus dieser gemeinsam getragenen Verantwortung resultieren ausgleichende Wirkungen bis in die Landespolitik hinauf. Auch im angelsächsischen Begriff „politics“ stehen durchaus die Verwaltungsinstitutionen im Zentrum.

<sup>54)</sup> Hans Nawiasky, Die Demokratie in der Schweiz, München 1951, S. 32: „Der Sinn der Demokratie ist nicht etwa die Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit, sondern ein Minimum an Herrschaft in allen Zellen des Gebietskörpers und dementsprechend ein Maximum von (lokaler) Selbstbestimmung und Selbstverantwortung.“

Die fundamentalen Verschiedenheiten des volksstaatlichen und des beamtenstaatlichen Verwaltungsaufbaus, wie wir sie im Vorstehenden herausarbeiteten, sind ein Produkt der Geschichte. In diesem Sektor sind die Toten bis heute bei weitem mächtiger geblieben als die Lebenden; und sie werden ganze Volkskörper weiter versklaven, solange jene säkularen Entwicklungskräfte und Traditionen unserer Kenntnis entzogen bleiben und damit Gegenwart wie Zukunft unbewußt in Fesseln schlagen. Soll es dem menschlichen Geist auf immer versagt sein, jenen Hexenkreis endlich zu durchbrechen? Dabei sei wiederholt: Es geht nicht darum, technisch „schlechtere“ Verwaltungsstrukturen durch „bessere“ zu ersetzen, sondern krisenanfällige Staatsstrukturen durch krisenfeste — im Sinne angelsächsischer Staatsweisheit: „Besser selbstregiert als gut regiert“. Im Bemühen um echte Dezentralisation hat natürlich jedes Volk seinen eigenen Weg zu gehen. Eine Übernahme von Mißständen, wie sie die Administration aller altfreien Nationen kennt, verbietet sich von selbst. Zudem besitzt die kommunale Selbst-

verwaltung gerade der deutschen Länder so wertvolle und ausbaufähige Ansätze, daß deren behutsame, aber konsequente Fortentwicklung zu echter kommunaler Selbstregierung sowie der Aufstieg der noch zu stark bevormundeten Gemeindebevölkerungen zu selbstbewußten und doch der Gesamtnation aktiv verpflichteten Gemeindevölkern kein Ding der Unmöglichkeit ist<sup>65)</sup>.

<sup>65)</sup> Voß (oben Anm. 31), S. 16, 21: „In England ist das alte gemeine Recht deutschen Ursprungs stets in Geltung geblieben. Kein fürstlicher Absolutismus hat den Gedanken von dem Beruf der örtlichen Organisation zur Verwaltung aller örtlichen Verwaltungsgeschäfte verdrängt... Die Berufung auf den alten deutschen genossenschaftlichen Geist, auf die ‚wahren Absichten und Ideen‘ des Freiherrn vom Stein ist notwendig.“ Im Grunde gilt es nur zu Ende zu führen, was in Zeiten des Umsturzes die trefflichsten Staatsreformer Deutschlands anstrebten, aber nur in Ansätzen erreichten: Karl vom Stein nach 1807, Johann Stüve 1848, Hugo Preuß nach 1918, Theodor Heuss („Gemeinden sind wichtiger als Staaten“) nach 1945. — Vgl. zum Ganzen das wegweisende Buch von Heinrich Heffter, die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1950.

## Der Staatsdenker Artur Mahraun (1890–1950)

Der Name des Mannes, von dem hier die Rede sein soll, ist nur einigen der Älteren und einigen Historikern bekannt. Für diesen Personenkreis aber ist Artur Mahraun in erster Linie, oder sogar ausschließlich, der Führer eines politischen Verbandes der Weimarer Ära, des 1920 begründeten und 1933 zwangsaufgelösten Jungdeutschen Ordens. Vom *Staatsdenker* Mahraun weiß man so gut wie nichts. Allenfalls flüchtig wurde bemerkt, daß hier eine eigenwillige Persönlichkeit verfassungs- oder ordnungspolitische Vorstellungen entwickelte, deren Bezug zur Wirklichkeit des ausgehenden 20. Jahrhunderts man kritisch beurteilen mag, denen aber sicherlich ein Platz in der Geschichte der politischen Ideen gebührt.

Freilich ist diese Unkenntnis nicht einer unwilligen Außenwelt anzulasten. Mahraun sel-

ber hat es nicht verstanden, seine Gedanken in angemessener Weise zu verbreiten. Er hat seine Schriften im — zunächst als Jungdeutscher Verlag, dann als Nachbarschaftsverlag firmierenden — Selbstverlag herausgegeben, was den Weg in den Buchhandel erschwerte oder ausschloß; tatsächlich hat ein Absatz über die Mitgliedschaft des Jungdeutschen Ordens hinaus kaum stattgefunden. So fehlen diese Veröffentlichungen bis heute, von seltenen Ausnahmen abgesehen, in den öffentlichen Bibliotheken<sup>1)</sup>. Kaum zu verwundern ist, daß die bibliographischen Angaben in den Nachschlagewerken, soweit man solche überhaupt findet, unzulänglich sind und daß Mahraun für die Lexika, die ihn erwähnen, in der Regel nur der Begründer und Führer des Jungdeutschen Ordens und nicht der Urheber eines ordnungspolitischen Konzeptes ist<sup>2)</sup>.

## Der Jungdeutsche Orden und sein Führer

Artur Mahraun, aus alter ostpreussischer Familie, ist am 30. Dezember 1890 in Kassel geboren und am 27. März 1950 in Gütersloh verstorben. Er trat in die Offizierslaufbahn ein und ist aus dem Kriege 1914–1918 als Träger hoher Auszeichnungen heimgekehrt. Er hat 1919 einen Zeitfreiwilligenverband, die „Offiziers-Kompagnie Cassel“, aufgestellt, aus der 1920 der Jungdeutsche Orden hervorging, der sich binnen kurzer Zeit über weite Teile des Reichsgebietes ausdehnte. Der anfängli-

che Charakter der „bürgerlich-bäuerlichen Selbstschutzorganisation“<sup>3)</sup> wurde sehr bald abgestreift; der allgemeinere des Wehrverbandes verblaßte danach in dem Maße, in dem der Jungdeutsche Orden, ohne in die Reihe der Parteien einzutreten, zu einem ihnen vergleichbaren politischen Faktor wurde, auf den allerdings, was seine Position angeht, die Begriffe „rechts“ und „links“ bald nicht mehr anwendbar waren.

Als „Hochmeister“ den Orden nicht nur führend, sondern prägend, hat Mahraun einen sehr eigenen Kurs gesteuert. Von seiner Zielvorstellung der Volksgemeinschaft und des Volksstaates wird in der Folge die Rede sein. Im Felde der Tagespolitik hat er nur dort

In den Anmerkungen sind Titel von Schriften Mahrauns wie folgt abgekürzt:

- Deutschland: Deutschland ruft (1949)  
 Gem. Erz.: Gemeinschaft als Erzieher (1934)  
 Hamb. Vortr.: Die Nachbarschaft — Zusammenfassung der Vorträge Artur Mahrauns bei der Tagung „Wir rufen die Wissenschaft“ in Hamburg 1947 (1948)  
 Manifest: Das Jungdeutsche Manifest (1927)  
 Ordina: Ordina, Grundsätze für das Gemeinschaftsleben (1935)  
 Plaud. Kam.: Plaudereien am Kamin (1937)  
 Pol. Ref.: Politische Reformation (1949)  
 Protest: Der Protest des Individuums (1949)  
 Rebell: Der redliche Rebell (1963)  
 Redl. Gem.: Die redliche Gemeinde (1939)  
 Red. Schar: Reden an eine Schar (1935)  
 Wille: Wille und Schicksal (1940)

Von diesen Schriften sind „Die redliche Gemeinde“ und „Wille und Schicksal“ unter dem Decknamen „Dietrich Kärrner“ erschienen.

<sup>1)</sup> Nennenswerte Bestände haben: Universitäts-Bibliothek Marburg; Bibliothek des Fachbereiches Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin; Institut für Zeitgeschichte München; Bibliothek für Zeitgeschichte Stuttgart.

<sup>2)</sup> Unter dem Stichwort „Mahraun“ das Konzept knapp erwähnt im Evangelischen Soziallexikon, 5. Aufl., Stuttgart 1965, Spalte 826, sowie (nicht ganz zutreffend) im Großen Brockhaus (16. Aufl., 7. Band, Wiesbaden 1955, S. 452; Brockhaus-Enzyklopädie, 17. Aufl. des Großen Brockhaus, 11. Band, Wiesbaden 1970, S. 810) und in Meyers Enzyklopädischem Lexikon (9. Aufl., Band 15, Mannheim 1975, S. 464).

<sup>3)</sup> Bezeichnung aus dem Jahre 1920.

Stellung bezogen, wo es um wirklich entscheidende Weichenstellungen ging. Er hat schon 1925 die Verständigung mit Frankreich, im folgenden Jahr ein französisch-deutsches Bündnis gefordert. Er hat sich dem Bestreben der Reichswehrführung widersetzt, in Zusammenarbeit mit Sowjetrußlands Roter Armee eine heimliche Kriegsrüstung zu betreiben. Er hat den innerdeutschen Flaggenstreit, der die Konfrontation eines schwarz-weiß-roten und eines schwarz-rot-goldenen Lagers bedeutete, verworfen. Als die Radikalismen das Übergewicht zu erlangen drohten und mit dem Zerfall der tragenden Mitte der Zusammenbruch der Republik sich abzeichnete, hat er, der soeben die Parteien in Bausch und Bogen verurteilt hatte<sup>4)</sup>, einen maßgeblichen Beitrag zur Gründung der Deutschen Staatspartei geleistet, die er als Instrument zur Durchsetzung dringend gebotener Reformen verstand, die dann freilich schon im Aufbruch steckenblieb. Bald darauf, im Zeichen rasch wachsender Arbeitslosigkeit, rief er nach bäuerlicher Kleinsiedlung in den Ostprovinzen und einem Freiwilligen Arbeitsdienst.

Die Aktionen des Jungdeutschen Ordens, deren Urheber in jedem Falle Mahraun war, wurden inzwischen auf Grund der Quellen zuverlässig dargestellt<sup>5)</sup>. Die Schlußphase war durch eine Frontstellung gegen den aufkommenden Nationalsozialismus gekennzeichnet, deren kompromißlose Entschiedenheit von keiner anderen nichtsozialistischen Gruppe erreicht wurde. So verfiel der Orden im Sommer 1933 der Auflösung, die aber nur der Organisation, nicht dem Zusammenhalt der Mitglieder ein Ende setzte. Mahraun selbst, für einige Wochen inhaftiert, wurde schwerster Mißhandlung ausgesetzt, die zu physischem Dauerschaden führte. Seinen Frieden mit dem Regime zu machen, ist auch

danach für ihn nicht in Frage gekommen<sup>6)</sup>. Wie er die Zeit bis zu dessen Untergang überstand, ist in einem seiner letzten Bücher nachzulesen<sup>7)</sup>. Nach 1945 hat er, vor einem „Rückfall in die Vereinsmeierei“<sup>8)</sup> warnend, von einer Neubegründung des Jungdeutschen Ordens abgesehen. Nach seinem Tode wurden — in zeitlichen Abständen und unter unterschiedlicher Akzentsetzung — Nachfolgeorganisationen ins Leben gerufen, die ausnahmslos ohne Bedeutung geblieben sind.

Verdienen der Jungdeutsche Orden und sein Hochmeister Respekt, so heißt das nicht, daß man sie in der Rückschau kritiklos zu bewundern habe. Unbehagen, um es gelinde zu sagen, bereitet die erwähnte Ablehnung des Parteienwesens und damit der seinerzeitigen Verfassung, die Mahraun freilich nicht durch die Diktatur, vielmehr durch einen „wahren Volksstaat“ zu ersetzen gedachte. Sodann hat es im Deutschland jener zwanziger und frühen dreißiger Jahre, einer Zeit der Bünde, in der auch die Jugendbewegung eine letzte Blüte erlebte, einen speziellen Dunstkreis gegeben, dem sich die Jungdeutschen keineswegs ferngehalten haben. Gemeint ist der damalige bündische Irrationalismus, der, so guten Willens seine Träger waren, zur Schaffung einer Atmosphäre beitrug, die das kommende Unheil gewiß noch nicht zwangsläufig nach sich zog, seiner Heraufkunft aber zugute kam. So sind die eigentlichen Antipoden der Hitlerei andere gewesen. „Der Geist steht links“, ist seinerzeit gesagt worden; der damit gemeinten Linken hat Mahraun, so „linke“ Züge er auch aufwies, im Gegensatz zu überwiegend durch die Ratio gesteuerten Autoren wie etwa *Heinrich Mann, Bert Brecht, Carl von Ossietzky, Kurt Tucholsky und Kurt Hiller*, nicht angehört. Zu achten aber ist er als einer der ehrlichsten Idealisten, die sich jemals in die Gefilde deutscher Politik verirrt haben. Von persönlichen politischen Ambitionen ist er völlig frei gewesen.

<sup>4)</sup> Manifest, S. 61 ff.

<sup>5)</sup> Vgl. Klaus Hornung, *Der Jungdeutsche Orden* (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 14), Düsseldorf 1958. Seither erscheinen in Auswertung der Bestände des Jungdeutschen Archivs Berlin (Walter Hillmann, Berlin-Steglitz): *Beiträge zur Geschichte des Jungdeutschen Ordens*, München (Lohmüller) 1970 ff. (vier von vorgesehenen sechs Heften, Verfasser Heinrich Wolf und Alexander Keßler, liegen vor).

<sup>6)</sup> In einem 1937 mit dem Verfasser geführten Gespräch nannte er die führenden Männer des Regimes summarisch „Gangster“. In *Pol. Ref.*, S. 117, führt er aus, daß er die „Prominenten des Systems“ immer wieder „Räuber und Verbrecher“ genannt habe.

<sup>7)</sup> *Pol. Ref.*, besonders S. 106 ff.

<sup>8)</sup> *Deutschland*, S. 14.

## Das schriftstellerische Werk und seine Kernpunkte

Mahraun war als Schriftsteller recht produktiv. Eine Bibliographie, die sich auf die zu seinen Lebzeiten in Buch- oder Broschürenform vorgelegten Publikationen beschränkt, die zahlreichen Zeitungs- und Zeitschriftenaufsätze also nicht berücksichtigt, umfaßt 59 Titel<sup>9)</sup>. Es kommt hinzu die 1963 aus dem Nachlaß herausgegebene dramatische Dichtung „Der redliche Rebell“<sup>10)</sup>.

Soweit es sich um die vor 1933, also zur Zeit des Jungdeutschen Ordens erschienenen Schriften handelt, hat man vom frühen Mahraun zu sprechen. Dieser Teil des Gesamtwerkes ist — durch eine fast durchweg gegebene Nähe zum Zeitgeschehen — der in solchem Sinne politischere. Wer des Autors Gedanken über Gemeinschaft, Volksordnung und Staat sucht, findet die späteren Veröffentlichungen ergiebiger. Aber auch sie sind von unterschiedlichem Gewicht. Geradezu ein publizistisches Unikum sind die nicht weniger als 19 Titel, die Mahraun in den Jahren von 1934 bis 1941 — bis 1937 unter seinem Namen, ab 1938 unter dem Pseudonym *Dietrich Kärrner* — herausbrachte. Das ist, zumal jedesmal die sofortige Beschlagnahme riskiert wurde, „ein verlustreiches Geschäftsgebaren“<sup>11)</sup> gewesen. Die meisten dieser Schriften mochten bei flüchtigem Hinsehen als unpolitisch durchgehen, lang aber ist in ihnen die Reihe mehr oder weniger getarnter Bekenntnisse, Aufmunterungen, Anspielungen, Erinnerungen. Den Namen *Adolf Hitler* findet man nur ein einziges Mal<sup>12)</sup>. „Die Sprache dieser Bücher wurde in jungdeutschen Kreisen verstanden und stärkte den Widerstandswillen der stillen und einsamen Gruppen im Lande.“<sup>13)</sup>

Das Gesamtwerk ist, da es dem Urheber immer wieder um den gleichen Ideenkomplex ging, überreich an Wiederholungen. Dabei sind die Diktion und die äußere Aufmachung nicht die der wissenschaftlichen Literatur. Etwas grob klassifizierend kann man sagen, daß Mahraun nicht Gelehrter, sondern eher ein Künstler gewesen ist. In ihm trafen eine dichterische Ader und die Gabe der Intuition zusammen mit einer gehörigen Portion

gesunden Menschenverstandes. Er hat nicht aus einem in der Studierstube erarbeiteten Wissen geschöpft, sondern aus eigenem Erleben und eigener Erfahrung.

„Die dichterische Sprache“, so hat er einmal festgestellt, „gibt mehr Freiheit als die Prosa“<sup>14)</sup>. Da man das dichterische Element auch in seiner Prosa findet, mag diese streckenweise nicht allen Lesern zusagen. Man muß da manchmal durch die sprachliche Oberfläche hindurchstoßen, um die innere Logik zu erkennen. Aber Mahraun hat auch Gedichte geschrieben, deren beste man in den Bändchen „Die reisige Schar“ (1936) und „Balladen“ (1949) findet. „In den Balladen erinnern Stücke von inhaltlicher wie formaler Reife an die klare Klassizität der Moabiter Sonette Albrecht Haushofers“<sup>15)</sup>. Ein frühes Drama ist, was die äußere Form angeht, von geringem Wert<sup>16)</sup>. Höher einzuschätzen, wenn nicht sogar als die Krönung des Gesamtwerkes anzusehen, ist die umfangreiche Dichtung „Der redliche Rebell“, die Mahraun 1933 im Gefängnis Berlin-Plötzensee zu schreiben begonnen und an der er fast bis ans Ende seines Lebens gearbeitet hat<sup>17)</sup>.

Der Held dieses Dramas ist der „feldgraue Faust“, dessen Gegenspieler der „Kanzler“. Zur Auseinandersetzung drängt Unversöhnliches: ein altes, zutiefst menschenfeindliches System und eine heraufkommende neue Ordnung, deren Kontur und Gesetzlichkeit „Faust“ in den Stürmen des Krieges erahnt hat und die er nun in einem fernen Land in die Wirklichkeit überführt sieht. „Wir sind hier Nachbarn, und der Staat sind wir.“<sup>18)</sup> Das ist das klärende Wort, das „Faust“ als neugieriger Besucher jenes glücklichen „Tannenlandes“ dort gleich bei seiner Ankunft vernimmt. Selten hat Mahraun, der von Weitschweifigkeit nicht immer frei blieb, das ihm Wesentliche so bündig ausgesagt: Es geht ihm um die Bildung von Gemeinschaften; ein aus Gemeinschaften gefügtes Gemeinwesen soll den überkommenen, ein Eigendasein führenden Staat ersetzen.

„Gemeinschaft als Erzieher“, nachbarschaftliche Ordnung, „der Staat sind wir“ — das sind die drei Kernpunkte seiner Lehre und seiner Zielvorstellung. „Gemeinschaft als Er-

<sup>9)</sup> Vgl. Ernst Maste, Die Republik der Nachbarn (s. Anm. 22), S. 204 ff. Auskunft über Liefermöglichkeiten durch Verlag Wolfgang Lohmüller, München 40, Franz-Joseph-Str. 16.

<sup>10)</sup> Gießen 1963. In der Bibliographie bei Maste, a. a. O., angegeben mit „Das neue Wesen“, welcher Titel, als bereits belegt, für die Druckausgabe nicht zu verwenden war.

<sup>11)</sup> Pol. Ref., S. 101.

<sup>12)</sup> Redl. Gem., S. 31.

<sup>13)</sup> Pol. Ref., S. 101.

<sup>14)</sup> Pol. Ref. S. 110.

<sup>15)</sup> Hornung (s. Anm. 5), S. 20.

<sup>16)</sup> Allvater, hilf! (2. Aufl. 1930).

<sup>17)</sup> Über die Entstehung des Werkes: Pol. Ref., S. 110 f., sowie die Einführung von Otto Eigenbrodt zur Druckausgabe 1963.

<sup>18)</sup> S. 71.

zieher": das soll besagen, daß die kleine, überschaubare Gemeinschaft die im Menschen angelegten guten Kräfte aktiviere. Nachbarschaftliche Ordnung: das ist die Aufgliederung des Gesamtvolkes, der Urwählerschaft, durch die organisatorische Zusammenfassung der Bewohner je eines begrenzten Wohnviertels. „Der Staat sind wir“: das ist der Ruf nach dem Volksstaat, der an die Stelle des vom Volke abgetrennten Staates treten soll.

Für diese drei Kernpunkte hat man sich vorab an die wichtigsten Prosaschriften zu halten. Was einen auf der Grundlage der Nachbarschaften zu errichtenden Volksstaat betrifft, so sind besonders „Das Jungdeutsche Manifest“ (1927) und „Der Protest des Individuums“ (1949) zu nennen. Für die Gemeinschafts-Lehre sind von Bedeutung „Gemeinschaft als Erzieher“ (1934), „Ordina, Grundsätze für das Gemeinschaftsleben“ (1935), „Die redliche Gemeinde“ (1939) und „Wille und Schicksal“ (1940). Das in diesen Büchern Dargelegte fin-

det man in anderen wiederholt, bestätigt und ergänzt.

Sind hier schon nicht alle 60 Titel durchzugehen, so seien „Gegen getarnte Gewalten“ (1928) und „Politische Reformation“ (1949) um des teilweise autobiographischen Charakters willen erwähnt. Von den Romanen hat Klaus Hornung „Hubertus Wälder“ (1936) hervorgehoben<sup>19)</sup>. Aber es fehlen in der langen Reihe nicht einmal Zukunftsromane, in denen, unter Vorwegnahme der seinerzeit noch nicht praktizierten Weltraumfahrt, Landungen auf fernem Himmelskörpern geschehen<sup>20)</sup>. Ganz eintönig ist das voluminöse Mahraun-Werk also nicht.

Der erwähnten Vernachlässigung durch die Nachschlagewerke entspricht das fast völlige Fehlen bemerkenswerter Sekundärliteratur<sup>21)</sup>. Den bisher einzigen Versuch einer auf die Kernpunkte beschränkten, insoweit aber umfassenden Darstellung hat der Verfasser dieses kürzeren Berichtes 1957 vorgelegt<sup>22)</sup>.

## Der einzelne und die Gemeinschaft

Der Begriff *Gemeinschaft* ist heutzutage alles andere als attraktiv. Er wurde propagandistisch mißbraucht und ist mehrdeutig<sup>23)</sup>.

Nicht ganz zu Unrecht assoziiert man ihm eine Scheu vor dem Konflikt und die Absicht, erwünschter Integration durch die Mobilisierung von Gefühlen nachzuhelfen; gewiß klingt in ihm die spezifisch deutsche „Sehnsucht nach Synthese“ (Ralf Dahrendorf) an. Aber im Werke Mahrauns ist er — und zwar in einer durchaus unterscheidbaren Bedeutung — einer der tragenden Pfeiler. Wir finden dort einmal den Ruf nach der Volksgemeinschaft, zum andern das Bild der kleinen, überschaubaren Gemeinschaft, in der die Menschen, ohne ihr Eigensein aufzugeben, im Dienste am Gemeinwohl zueinander finden.

Die eine wie die andere Vorstellung wurde nicht am Schreibtisch erdacht. Beide gehen auf das von Mahraun so genannte „Fronterlebnis“ zurück. Dieser Terminus hat nichts mit einer Verherrlichung des Krieges zu tun. Gemeint war damit die im Ersten Weltkrieg vielen Frontkämpfern zuteil gewordene, aber angesichts der deutschen sozialen Landschaft der Vorkriegszeit nahezu revolutionäre Erkenntnis, daß man die Menschen nicht weiterhin nach Stand, Rang, Klasse, Beruf einstufen könne, daß es vielmehr auf den individuellen charakterlichen Wert oder Unwert ankomme. Gemeint war aber auch der Eindruck, den das kameradschaftliche Zusammenstehen im Grabenabschnitt, im Granattrichter, im Unterstand,

<sup>19)</sup> Hornung (s. Anm. 5), S. 19 f.

<sup>20)</sup> Gösta Ring entdeckt Värnimöki (1938), Verschollen im Weltall (1938), Per Krag und sein Stern (1939). Als Verfasser ist „Dietrich Kärrner“ (Pseud. für Artur Mahraun) angegeben.

<sup>21)</sup> Wolfgang Lohmüller gab im Auftrag von Mahraun-Freunden folgende Broschüren heraus: Vor dem Ende der Freiheit? (1959), Ein neues Ordnungsbild (1960), Die politische Nachbarschaft (1961). Mit der Vorstellung vom Staat als Organismus ist der Mahraun-Entwurf in anfechtbarer Weise in Verbindung gebracht bei Rudolf Kinsky: Der Staat der Zukunft, München—Wien 1969. Eine „Jungdeutsche Denkschrift“ (Berlin 1970, Verfasser wahrscheinlich Paul Friedrich Schröder) verschweigt die von Mahraun nach 1945 vorgenommene Abänderung des Konzeptes von 1927. Eine Mahraun-Biographie fehlt, da Johann Hille: Mahraun, Der Pionier des Arbeitsdienstes, Leipzig 1933, nur über die Frühzeit berichtet. Bemerkenswert die in Gütersloh 1950 erschienene Gedenkbroschüre: Artur Mahraun. Der redliche Rebell.

<sup>22)</sup> Ernst Maste, Die Republik der Nachbarn. Die Nachbarschaft und der Staatsgedanke Artur Mahrauns, Gießen 1957 (Auslieferung eines Auflagenrestes durch Scientia Verlag und Antiquariat, 7080 Aalen).

<sup>23)</sup> Vgl. die Artikel „Gemeinde“ und „Gemeinschaft“ in: W. Bernsdorf und F. Bülow (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1955, S. 150 ff. Bemerkenswert die Beiträge der amerikanischen Soziologie zum Thema „community“; in den USA aber auch Kritik an „the myth of the small group“.

hinterlassen hatte<sup>24</sup>). Von jener Erkenntnis leitet sich der Ruf nach der Volksgemeinschaft, von diesem Erlebnis das Bild der begrenzten, durch ein Wir-Gefühl verbundenen Gemeinschaft her.

Was die Volksgemeinschaft betrifft, so haben nach ihr nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches auch andere gerufen, so besonders der christliche Gewerkschaftsführer *Adam Stegerwald*. Man kann einwenden, daß der Begriff eine unrealistische Geringschätzung allemal gegebener Unterschiede und Gegensätze bedeute oder mindestens begünstige. Tatsächlich erscheint gerade bei *Mahraun* die Vorstellung oder das Zielbild der Volksgemeinschaft mit der Abneigung gegen die politischen Parteien, die er in seiner ersten Phase bekundet hat, eng verbunden. Von größerem Gewicht aber ist in seinem Gesamtwerk der angedeutete engere Gemeinschaftsbegriff. *Mahraun* will die Einzelmenschen in Gemeinschaften hineinführen; die Summe solcher Gemeinschaften soll den Staat darstellen. „Ich glaube nicht, daß ein wahres Gemeinwesen anders sich zusammenbilden kann als aus kleinsten Gemeinschaftszellen. Ich glaube nicht, daß ein Gemeinwesen aus Individuen entsteht, sondern es entsteht aus Gemeinschaften.“ Diese Sätze von *Martin Buber*<sup>25</sup>) stimmen mit *Mahrauns* Ansicht und Absicht völlig überein.

Die Gemeinschaft, um die es hier geht, ist unbedingt von mäßiger Kopffzahl, also relativ klein und dadurch überschaubar. Sie stellt sich dar als die „Zusammenfassung von Menschen zur Lösung einer gemeinsamen Aufgabe, sofern diese Menschen in der Lage sind, ein persönliches Urteil über einander zu finden“<sup>26</sup>). In einer solchen Gruppe ist der einzelne „nicht Nummer für die Gesamtheit, nicht eine unbekannte Größe wie in der Masse, sondern ein verantwortliches Glied des Ganzen, über das die Gesamtheit ein individuelles Urteil fällt“<sup>27</sup>).

<sup>24</sup>) Kaum anders bei *Pierre Teilhard de Chardin*, der als Sanitätssoldat in der „Hölle von Verdun“ (1916) das „Bewußtsein jener geistigen Kraft, die in der Vereinigung enthalten ist“, erlangt und später festgestellt hat, daß sich die Kräfte des Menschen „vervollkommen... im Kampf, wenn ihn der Atem der Zuneigung oder der Kameradschaft umweht“ (*Jean Onimus, Teilhard de Chardin*, Wien 1966, S. 31, S. 154). *Teilhard* gehört mit *Mahraun* — aber auch *Franz v. Baader*, *Walt Whitman*, *Gustav Landauer*, *Hermann Hesse*, *Leonhard Ragaz* — zu den Autoren, die in vielleicht utopisch zu nennender Weise das Wort *Liebe* in den Umkreis der politischen Begriffe eingeführt haben.

<sup>25</sup>) Aus einem Vortrag von 1930, jetzt in *Hans Lamm* (Hrsg.), *München ehrt Martin Buber*, München 1961, S. 25.

<sup>26</sup>) *Hamb. Vortr.*, S. 21.

<sup>27</sup>) *Manifest*, S. 81.

Geschaffen wird die Gemeinschaft nicht durch Beitrittserklärungen oder ein einmaliges Beisammensein. Es sind „die Glieder der Gemeinschaft... so oft zu vereinen, daß sich in ihnen die Werte der Gemeinschaft bilden können“<sup>28</sup>). Die Gemeinschaftsbildung beginnt, „sobald ein bestimmter Grad in der Häufung der Berührungspunkte erreicht ist“<sup>29</sup>). Dabei ist keineswegs an eine allgemeine Verbrüderung gedacht; einem Verzicht auf alle Abstände von Mensch zu Mensch wird ausdrücklich widerraten: „Es handelt sich darum, die gesunde Mitte zwischen Annäherung und Entfernung, Gebundenheit und Freiheit der Einzelpersönlichkeit zu erkennen... Die Gemeinschaftsbildung fordert von den Menschen ein Zusammenrücken. Die Wahrung ihres Eigenlebens dagegen setzt diesem Zusammenrücken eine Grenze.“<sup>30</sup>) Es wird also dem Einzelmenschen nicht eine Selbstaufgabe zugemutet. Seine „Freiheit für sein ureigenstes Leben“ bleibt unangetastet<sup>31</sup>); für ihn sollen „Eigenleben“ und „Gemeinschaftsleben“, als zwei „Sphären oder Halbkreise“, einander ergänzen<sup>32</sup>). So wäre es denn auch falsch, „die volle Gleichheit aller Anschauungen als Ziel der Gemeinschaft zu betrachten“<sup>33</sup>). Sind schon „brüderliche und herzliche Gefühle“<sup>34</sup>) als Bindemittel erwünscht, so muß doch „die Bewegungsfreiheit innerhalb aller Verschiedenheiten, die diesen Menschen eigen sind“, unverkürzt erhalten bleiben<sup>35</sup>).

*Mahraun* hat beklagt, daß es noch keine Wissenschaft von der Gemeinschaft gebe. Dabei hatte er nicht die Gegenüberstellung von Gemeinschaft und Gesellschaft, die einige Jahrzehnte zuvor *Ferdinand Tönnies* unter vorab sozialgeschichtlichem Aspekt vorgenommen hatte<sup>36</sup>), sondern den von ihm selbst scharf umrissenen Begriff der kleinen Gemeinschaft, der seinerzeit auch für die Jugendbewegung mitbestimmend gewesen ist, vor Augen. Die klassische Philosophie, so stellt er fest, habe zwar eine „Kritik der reinen Vernunft“ zustande gebracht, über die „reine Gemeinschaft“ habe jedoch noch niemand geschrieben<sup>37</sup>). Was man nirgendwo finde, seien „Betrachtungen über das Zusammenleben der Menschen in einer klassenlosen Gemeinde, in

<sup>28</sup>) *Manifest*, S. 83.

<sup>29</sup>) *Redl. Gem.*, S. 101.

<sup>30</sup>) *Redl. Gem.*, S. 93.

<sup>31</sup>) *Wille*, S. 23.

<sup>32</sup>) *Wille*, S. 22.

<sup>33</sup>) *Ordina*, S. 75.

<sup>34</sup>) *Ordina*, S. 74.

<sup>35</sup>) *Ordina*, S. 75.

<sup>36</sup>) *Gemeinschaft und Gesellschaft* (Erstauflage 1887).

<sup>37</sup>) *Gem. Erz.*, S. 81.

der sich Menschen jeden Alters, jeder Konfession, verschiedenen Ranges und Standes... vereinigen" <sup>38)</sup>). Es handele sich um ein Feld, in dem für kommende Generationen noch „Geistesarbeit in Hülle und Fülle" <sup>39)</sup> verbleibe.

In Mahrauns eigenen Beiträgen zu einer Gemeinschaftskunde, die er wohl eher als Prolegomena wertete und die tatsächlich der wissenschaftlichen Systematik entbehren, sieht man die Individualpsychologie nicht etwa ausgeklammert. Seine Bemerkungen darüber, wie sich gewisse Menschentypen in und zu der Gemeinschaft einstellen und umgekehrt durch diese bewertet werden, sind von charakterkundlichem Interesse <sup>40)</sup>. Hier schöpft der gewesene Verbandsführer, aber gewiß auch der Frontoffizier, aus reicher unmittelbarer Erfahrung. Mag er mit seinem Konzept, nimmt man es als ein Ganzes, die Grenzen des Machbaren überschritten haben: dort, wo er über den oder die Menschen urteilt, hat er den Boden der Wirklichkeit unter den Füßen. So stellt er nicht nur die Verschiedenheit der Menschen, sondern auch die Wandelbarkeit des individuellen Charakters in Rechnung. Er weiß, daß sich „ein dauerndes Ringen zwischen den guten und den schlechten Trieben in der menschlichen Seele" abspielt <sup>41)</sup>. Alles in allem bleibt für ihn kein Zweifel, daß das Werden echter Gemeinschaft, weil es sich nicht um die Zusammenfügung lebloser und exakt berechenbarer Partikel handelt, in jedem Falle „eine unendlich mühselige und umfangreiche Mosaik- und Filigran-Arbeit" erfordert <sup>42)</sup>.

Einmal mehr ersieht man aus dem Ruf nach solcher „Filigran-Arbeit", daß es Mahraun vorab um den Zustand an der heute sogenannten Basis geht, das heißt um die Mensch-zu-Mensch-Beziehung diesseits aller höheren Vereinigungen und Zusammenschlüsse. Die Begriffsbestimmung des *Johannes Althusius* (1557—1638), daß Politik „die Lehre vom Zusammenleben der Menschen" sei <sup>43)</sup>, hätte auch er niederschreiben können. Sein „Faust" in „Der redliche Rebell" zögert, sich unmittelbar zum „Vaterland" zu bekennen und will „mehr zum nächsten als zum höchsten neigen" <sup>44)</sup>. Vaterland, Nation, Staat: man fände diese Termini, würde man Mahrauns Wort-

schatz der quantitativen Analyse nach anglo-amerikanischer Methode unterziehen, unterrepräsentiert. Dieser eigenwillige, keinem Vorbild nacheifernde und aus keiner Literatur schöpfende Schriftsteller ist, hat er schon diskussionswürdige Beiträge zur Frage der Staatsform vorgelegt, nur sehr bedingt der „Staatsdenker" gewesen, als den ihn — etwas großzügig klassifizierend — die Überschrift dieses Berichtes vorstellt. Mit der Gruppe politischer Theoretiker, die vom Staate aus zum Menschen hin gedacht haben oder noch denken, hat er jedenfalls nichts zu schaffen. Seine Blickrichtung ist die umgekehrte; er denkt vom Menschen aus zu jeder etwa übergeordneten Einheit hin. Für ihn findet — mindestens im Ansatz — das letztlich Entscheidende, auch oder gerade das politisch Entscheidende, am Grunde des Sozialkörpers oder des Staates statt. So hätte er denn auch schwerlich — wenn er sich mit derartiger Systematik überhaupt befaßt hätte — dem weitverbreiteten Verlangen zugestimmt, einen höheren „politischen" von einem angeblich grundsätzlich anders gearteten „sozialen" Bereich zu scheiden.

Noch aber ist hier Wesentliches über die überschaubare Gemeinschaft, besonders eine ihr zugeschriebene Funktion, nachzutragen. Die Gemeinschaft ist, so lesen wir, von „läuternder und erzieherischer Kraft" <sup>45)</sup>, ihr Vorhandensein die „Vorbedingung einer Erziehung und Entwicklung des Einzelnen zum Gemeinsinn" <sup>46)</sup>. Es führt also nicht etwa der Gemeinsinn zur Gemeinschaft, sondern umgekehrt ein Gemeinschaftsleben zu dem Gemeinsinn, den Mahraun einmal als „begeisterte Vernunft" bezeichnet <sup>47)</sup>. Aber die Gemeinschaft, deren Wirken auf das Gemeinwohl ausgerichtet ist, aktiviert nicht nur die „bürgerlichen Tugenden" <sup>48)</sup>, die die „staatsbürgerliche Mündigkeit" <sup>49)</sup> bedeuten, sondern die im Menschen angelegten guten Eigenschaften schlechthin. In solcher Sicht ist „das Gute", als aus „guter Ordnung" hervorgegangen, „Ergebnis" <sup>50)</sup>. Die Eigenschaften und damit die Handlungen des Menschen sind der „Widerschein einer bestimmten Lebensordnung" <sup>51)</sup>. So ist am Ende das ganze Volk — in seinen Eigenschaften — „das Ergebnis

<sup>38)</sup> Redl. Gem. S. 77.

<sup>39)</sup> Wille, S. 21.

<sup>40)</sup> Besonders: Ordina, S. 101 ff.

<sup>41)</sup> Wille, S. 87.

<sup>42)</sup> Redl. Gem., S. 115. „Filigranarbeit" auch: Redl. Gem., S. 109.

<sup>43)</sup> Hier zitiert nach der Althusius-Auswahl „Grundbegriffe der Politik", Frankfurt a. M. o. J., S. 11.

<sup>44)</sup> S. 66.

<sup>45)</sup> Red. Schar, S. 142. Im Spätwerk z. B. „erzieherische Kraft" Pol. Ref., S. 197, „erzieherische Wirkung" Protest, S. 34.

<sup>46)</sup> Redl. Gem., S. 21.

<sup>47)</sup> Rebell, S. 86.

<sup>48)</sup> Wille, S. 59, Protest, S. 33 ff.

<sup>49)</sup> Gem. Erz., S. 98; Red. Schar, S. 133. Vgl. Rebell, S. 84: „Der Mensch wird mündig durch den Dienst am Ganzen."

<sup>50)</sup> Rebell, S. 76.

<sup>51)</sup> Wille, S. 87.

seiner Ordnung" <sup>52)</sup>). Allein die Ordnung, in der der Einzelmensch einer übersehbaren Gemeinschaft angehört, wird die ihm mitgegebenen guten Eigenschaften „zur vollen Auswirkung" <sup>53)</sup> bringen.

In einer fragwürdigen Schwarz-Weiß-Manier hat Mahraun der Gemeinschaft — die er, nachdem die Nationalsozialisten den Begriff okkupiert hatten, oft die „redliche Gemeinde" nannte — die Masse gegenübergestellt. Wie die guten Eigenschaften durch die Gemeinschaft, so sieht er die schlechten durch die Masse erweckt oder gefördert. „Masse verdirbt, Gemeinschaft erhebt." <sup>54)</sup> Damit sind die guten wie die schlechten Eigenschaften wenigstens teilweise bloße Potenzen, die des Anrufes durch eine „Lebensordnung" harren. Mahraun sagt einmal ausdrücklich, daß in diesem Felde — er nennt es einen „seltenen Fall" — die Form den geistigen Inhalt bestimmt <sup>55)</sup>. Man hat es mit einem unverblühten Soziologismus — einer durch ihre Nähe zum Materialismus „linken" Philosophie — zu tun. Hier erscheint der „Idealist" des populären Wortverständes von idealistischer oder spiritualistischer Philosophie, die den geistig-sittlichen Kräften eine eigenmächtige Durchsetzungskraft zuschreibt, auf den durch ihn vorgesehenen „Beistand der Formen" <sup>56)</sup> somit verzichten zu können glaubt, deutlich geschieden.

„Rettung kann nur bringen die Wiedergeburt der Völker aus dem Geist der Gemeinde." So *Gustav Landauer* <sup>57)</sup>, der den sogenannten Anarchismus, dem man ihn hinzurechnet, mit einem annähernd konservativen Einschlag versah. Mahraun sagt gleichsinnig, daß die Welt „an der Gemeinde genesen" werde <sup>58)</sup>. Der eine wie der andere meint nicht die Gemeinde als Kommune, das heißt als Verwaltungs- oder Gebietseinheit, sondern die von uns skizzierte kleine Gemeinschaft. Um diese in ein noch helleres Licht zu rücken, konfrontiert sie Mahraun in einer Weise, die auf die Behauptung eines Entweder-Oder hinausläuft, der Masse. Masse sieht er als gegeben an; Gemeinschaft soll sie ersetzen. Er verlangt die Aufgliederung der Masse durch die Überführung der Menschen in Gemeinschaften. Durch die Bildung von Gemeinschaften, so der für Deutschland von ihm geforderten

Nachbarschaften, soll das Zeitalter der Masse sein Ende finden. Dabei müsse es sich freilich um mehr als nur eine „organisatorische Einteilung" <sup>59)</sup> handeln; diese könne für den Prozeß echter Gemeinschaftsbildung nur den Rahmen hinstellen.

Die schroffe Entgegensetzung von Masse und Gemeinschaft, die Mahraun vornahm, ist kaum akzeptabel. Auf den recht unklaren Begriff der Masse einzugehen — das wohl Lesenswerteste über ihn findet man bei *Theodor Geiger* <sup>60)</sup> —, ist hier nicht der Raum. Aber was immer man als Masse oder Vermassung bezeichnen kann — Menge oder eine zahlenmäßige Zunahme der Bevölkerung sind etwas anderes — ist in unserer Zeit in nicht höherem Maße gegeben als in irgendeiner anderen Epoche. Und es ist nicht dadurch auszuschließen, daß man die Menschen in Gemeinschaften einfügt. Gegen die Gefahr psychischer Ansteckung, die *Gustave Le Bon* der Masse etwas undifferenziert angekreidet hat <sup>61)</sup>, ist auch der in eine Gemeinschaft eingegliederte Mensch nicht gefeit. Es können also Gemeinschaft und Masse nebeneinander, ja gleichsam ineinander bestehen. Dafür liefert die Geschichte des Mittelalters, gewiß eines Zeitalters der Gemeinschaft, einige Beispiele.

Was vielleicht noch eher kritisch stimmt, ist die erwähnte Herkunft vom „Fronterlebnis" des Ersten Weltkrieges, die für den engeren Gemeinschaftsbegriff, zuvor aber schon den Ruf nach der Volksgemeinschaft in Anspruch genommen wird, an die freilich diese Postulate nicht unbedingt gebunden sind. Natürlich liegt der Einwand nahe, daß das, was in der Extremsituation der Front gegolten haben mag, nicht in das durch manche andere Gesetzlichkeit gesteuerte politische oder soziale Leben der Friedenszeit übertragen werden könne.

Mahraun selbst, der die Gemeinschaft zuweilen geradezu hymnisch gepriesen hat, hat sie weit häufiger unter voller Berücksichtigung des Menschlich-Allzumenschlichen ganz leidenschaftslos untersucht. Dabei ist er der Frage, ob seine Vorstellungen in die Wirklichkeit überführt werden könnten, nicht ausgewichen. „Die ganze Welt, in der du dich bewegst, besteht aus Märchen und Verschrobenheiten" <sup>62)</sup>. Das bekommt der für ihn sprechende „Faust" in „Der redliche Rebell" von seinem Gegenspieler, dem amtierenden

<sup>52)</sup> Plaud. Kam., S. 135.

<sup>53)</sup> Plaud. Kam., S. 136.

<sup>54)</sup> Manifest, S. 88. Auch Redl. Gem., S. 30: „Masse verdirbt und Gemeinschaft veredelt".

<sup>55)</sup> Wille, S. 68.

<sup>56)</sup> Rebell, S. 92.

<sup>57)</sup> Aufruf zum Sozialismus, 2. Aufl. Berlin 1919, S. 130. Im Neudruck Frankfurt a. M. 1967, S. 166.

<sup>58)</sup> Red. Schar, S. 140, Plaud. Kam., S. 143, Rebell, S. 11.

<sup>59)</sup> Gem. Erz., S. 16.

<sup>60)</sup> Die Legende von der Massengesellschaft (1951), jetzt in: Theodor Geiger, Arbeiten zur Soziologie, Neuwied 1962, S. 171 ff.

<sup>61)</sup> Psychologie des foules (1895, deutsch 1908).

<sup>62)</sup> Rebell, S. 49.

Staatsmann, zu hören. Nur ist das für den Dichter und seinen Helden nicht das letzte Wort. Und gewiß kann auch eine Vision, de-

ren Bezug zur Realität nicht ohne weiteres einleuchtet, ein Zeichen setzen, ja eine ganze Landschaft erhellen.

## Nachbarschaft und Volksstaat

Je etwa fünfhundert Wahlberechtigte, die in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Wohnviertel ansässig sind, bilden eine Nachbarschaft. Das ist, auf die kürzeste Formel gebracht, der Nachbarschaftsgedanke, der in Mahrauns Werk, soweit es sich dort um das äußere Staatsbild handelt, die Mitte einnimmt. Gefordert wird eine das gesamte Staatsvolk erfassende, das heißt von der Großstadt bis zum letzten Dorf vorzunehmende Einteilung, die sich allein an den Wohnsitz hält, also über alles, worin sich einander Benachbarte unterscheiden mögen, hinweggreift. Es bietet sich der Vergleich mit den bei den Parlamentswahlen in Erscheinung tretenden innergemeindlichen Stimmbezirken an, die indessen nur die rein organisatorische Zuweisung zu einem Wahllokal bedeuten, während die Nachbarschaft durch regelmäßige Zusammenkünfte die Menschen einander annähern soll.

Zu der nachbarschaftlichen Horizontale, die auf die Bildung echter Sozialgebilde abzielt, tritt eine Vertikale. Die Nachbarschaft — man hat sie einmal als „Ortsgruppe der Staatsbürgerschaft“ bezeichnet — ist auch, und keineswegs in letzter Linie, ein Wahlkörper. Sie erwählt aus ihrer Mitte einen Repräsentanten. Die in den Nachbarschaften eines mäßig großen Bezirkes Gewählten treten auf der Bezirksstufe zu einem Gremium zusammen, das wiederum als Wahlkörper fungiert. Insgesamt ist ein von der nachbarschaftlichen Basis bis zur Staatsspitze hinaufführender Stufenbau vorgesehen, innerhalb dessen von Stufe zu Stufe gewählt wird, womit die höheren Instanzen, die durchweg als beschließende Körperschaften gedacht sind, aus indirekten Wahlen hervorgehen. In seiner Frühzeit hat Mahraun fünf Ebenen vorgeschlagen: Nachbarschaft, Bezirk, Gau, Land, Reich<sup>63)</sup>. Hier ergibt ein zahlenmäßiger Überschlag für die Gremien der drei mittleren Stufen eine die Zwanzig kaum überschreitende Kopfzahl und damit einen Umfang, der sachliche Arbeit ermöglicht. Für die Nachbarschaft selbst soll

die genannte Richtzahl Fünfhundert beachtet werden. Würde man über sie wesentlich hinausgehen, schrieb Mahraun noch in seinem letzten Lebensjahr, „so würde das ganze System nicht funktionieren, denn das Problem der Masse wäre nicht gelöst“<sup>64)</sup>.

Von der Nachbarschaft spricht er erstmals in einer 1924 in Kassel gehaltenen Rede. Schon damals ist sie für ihn die „Grundlage eines durch keinerlei Ständekampf oder Klassenhaß durchwühlten Zellenstaates“<sup>65)</sup>, dient also einmal der Anbahnung oder Sicherung der die Gegensätze überbrückenden Volksgemeinschaft, zum andern dem Aufbau eines neuartigen Gemeinwesens. Ende 1927 erscheint „Das Jungdeutsche Manifest“ mit dem Entwurf des auf nachbarschaftlicher Basis zu errichtenden Volksstaates. Dieses Buch — von den Anhängern vielfach als das Hauptwerk angesehen, welchen Rang ihm inzwischen „Der redliche Rebell“ streitig macht — ist im Vorwort als ein „Anfang“ bezeichnet; keineswegs liege mit ihm die „starre und unabänderliche Formulierung einer künftigen Staatsordnung“ vor<sup>66)</sup>. Tatsächlich sind aus der Folgezeit — auch oder gerade den Jahren der Hitlerherrschaft — Äußerungen nachweisbar, die ein Abrücken von jenem ersten Konzept bezeugen. Mahraun, der in der Weimarer Ära einmal gewissen deutschnationalen Zeitgenossen einen „Streik der geistigen Weiterentwicklung“ vorwarf, hat seine eigenen Vorstellungen fortlaufend gründlich überdacht; fest lag allein die Richtung, die mit dem ursprünglichen Ansatz gegeben war. Nicht verwunderlich ist danach der — verglichen mit dem „Manifest“ — völlig andere Staatsaufbau, den die 1949, nur einige Monate vor dem Tod des Autors, vorgelegte Schrift „Der Protest des Individuums“ vorsieht.

Nun zunächst zum „Manifest“, das bei seinem Erscheinen durch die respektable Bewegung, die in der Gestalt des Jungdeutschen Ordens hinter ihm stand, einiges Aufsehen erregt hat<sup>66a)</sup>. Im Zentrum steht das skizzierte Pro-

<sup>63)</sup> Manifest, S. 132 f. Mit „Land“ ist nicht der seinerzeitige (1927) Gliedstaat des Reiches — Größenordnung von Preußen bis herab zu Schaumburg-Lippe — gemeint; Mahraun hat eine völlige Neugliederung des Reiches gefordert, die vor Preußen nicht haltmachen sollte (Manifest, S. 134: „Gliederung des Reiches in seine Stammesgebiete“).

<sup>64)</sup> Deutschland, S. 30.

<sup>65)</sup> Reinhard Höhn, Artur Mahraun, der Wegweiser zur Nation, Rendsburg 1929, S. 78.

<sup>66)</sup> Manifest, S. 5, S. 4.

<sup>66a)</sup> So sind binnen kurzer Frist zahlreiche Rezensionen erschienen (Vorwort zur 2. Auflage, S. 5). Aber die „kostbare Sammlung“ dieser Stel-

jekt: Aufgliederung der Urwählerschaft in Nachbarschaften und darüber eine Pyramide, innerhalb derer von Stufe zu Stufe gewählt wird. Schon im Vorwort findet man den Leitsatz „Volk und Staat müssen eins sein“, den Mahraun — historisch-philologisch nicht korrekt — dem *Freiherrn vom Stein* zuschreibt<sup>67)</sup>, in dessen Nachfolge er sich sieht. Danach gilt einer der ersten Abschnitte einem knappen sozialkritischen Rückblick ins wilhelminische Zeitalter. Für die zwanziger Jahre und einen Verfasser, der als Geheimratssohn und Berufsoffizier der Kaiserzeit der alten Oberschicht entstammte, ist das, was er hier etwa über die „Kaste“ und das „Standesmenschen-tum“, auch über ein folgenschweres Unverständnis für das „Ringens des Vierten Standes“ ausführt, einigermaßen erstaunlich. Hervorgehoben wird unter anderem, daß der Deutsche durch die Berührung mit anderen Völkern den Eindruck habe gewinnen müssen, daß Deutschland ein Land der Unfreiheit sei, während es anderwärts Freiheit gebe<sup>68)</sup>. Freiheit aber ist in dieser Sicht nicht eine Freiheit vom Staate, nicht Pflichtenlosigkeit, sondern in erster Linie die Zurücksetzung von Rang, Stand, Klasse. Geboten ist der deutsche Staatsbürger eines neuen Typs, der „nur das Ergebnis volkstümlicher Gemeinschaftserziehung“<sup>69)</sup> sein kann. Solche Erziehung aber leistet die Nachbarschaft.

Dem Stufenbau, für den diese die Basis abgibt, wird das Monopol der politischen Willensbildung zugesprochen. Für die Parteien bleibt kein Platz; der „Parteiismus“ soll verschwinden. Als man dieses gräßliche Wort beanstandet, wendet Mahraun ein, daß die Sache,

lungnahmen ist „in der Zeit der Verfolgung verloren gegangen“ (Pol. Ref. S. 36). Den im „Manifest“ vorliegenden Entwurf einer neuen Staatsordnung in die wissenschaftliche Diskussion einzuführen, versuchten 1929/30 der der Leitung des Jungdeutschen Ordens als staatswissenschaftlicher Berater angehörende Dr. Reinhard Höhn (der später zum Nationalsozialismus übergang und in dessen Ära einem „Institut für Staatsforschung“ vorstand) und der in der jungdeutschen Studentenbewegung führende stud. theol. Fritz Söhlmann. An Aussprachen, die im Zuge dieser Aktion an deutschen Universitäten stattfanden, haben sich damals u. a. die Professoren Hans Nawiasky, Richard Thoma, Adolf Grabowsky, Hermann Heller und Otto Koellreutter beteiligt (vgl. Alexander Keßler, Der Jungdeutsche Orden in den Jahren der Entscheidung, I, 1928—1930, Beiträge zur Geschichte des Jungdeutschen Ordens, 4. Heft, München 1974, S. 77). Der 1969 verstorbene Professor Grabowsky, der als einer der Begründer der deutschen Politischen Wissenschaft zu gelten hat, hat übrigens noch in den fünfziger Jahren an Aussprachen im Kreise von Mahraun-Freunden teilgenommen.

<sup>67)</sup> Manifest, S. 4.

<sup>68)</sup> Manifest, S. 25 ff.

<sup>69)</sup> Manifest, S. 51.

um die es sich handele, doch ebenfalls un-schön sei. Er sieht in der Partei eine „anonyme Privatunternehmung“ und brandmarkt die Plutokratie: „Der wahre Herr im Parteiwesen ist der Besitzer der Geldmittel.“<sup>70)</sup> Der Wähler habe in diesem System nicht die Möglichkeit „mitverantwortlicher Prüfung der Eigenschaften des zu Wählenden“; er wähle „eine Liste, auf deren Zusammensetzung er keinen Einfluß hat“; bestimmend seien „diejenigen, welche den Wählermassen den fertigen Wahlvorschlag vorlegen“; bei alledem komme durch „parteilpolitische Selbstsucht“ das „Gesamtwohl der Nation“ zu kurz<sup>71)</sup>. Was immer in seiner Kritik der Parteien, die gewiß nicht einfach vom Tisch zu wischen ist, mit einem Minuszeichen versehen erscheint, will der Autor durch sein Modell ausschalten. Was übrigens seine Warnung vor plutokratischen Machenschaften betrifft, so hat er dieses Mißtrauen niemals aufgegeben; von geradezu ungeheuerlichem, durch keinen Linksradikalen zu übertreffendem Sarkasmus ist in „Der redliche Rebell“ die Szene, in der eine „unentwegt getreue Industrie“ durch ihren Sprecher dem Staatsmann huldigt, der sein Amt den Geldmächten verdankt<sup>72)</sup>.

Das perhorreszierte Parteienwesen ist für Mahraun nur eine „augenblickliche Erscheinungsform der Demokratie“<sup>73)</sup>; sein Bannfluch gilt nicht der Demokratie schlechthin. Das Ziel ist die ohne Parteien funktionierende „wirkliche“ oder „wahre“ Demokratie: der „Volksstaat“, in dem „das Volk selbst der Staat ist“<sup>74)</sup>. Abgelehnt wird ein Staat, der mythisch verklärt oberhalb des Volkes oder aber als das begehrte Objekt von Machtkämpfen neben diesem seinen Platz einnimmt: „Der Staat sind wir, alle Deutschen, wir, die Nation.“<sup>75)</sup>

Aber es ist zum Inneren des „gotischen Domes“, mit dem Mahraun den von ihm vorgeschlagenen Aufbau gern vergleicht, einiges nachzutragen. Da ist einmal die Pflicht des Staatsbürgers zur Teilnahme an den Zusammenkünften seiner Nachbarschaft; da ist zum andern das kaum minder problematische Wahlverfahren der „Kur“<sup>76)</sup>. Gegen den Zwang zur Teilnahme ist einzuwenden, daß es auch die Freiheit zum Abseitsstehen geben muß. Was er indessen nicht bezweckt, ist ein

<sup>70)</sup> Manifest, S. 65.

<sup>71)</sup> Manifest, S. 69 ff.

<sup>72)</sup> Rebell, S. 285.

<sup>73)</sup> Manifest, S. 63.

<sup>74)</sup> Manifest, S. 63, S. 96.

<sup>75)</sup> Lösungswort der von Mahraun initiierten „Volksnationalen Aktion“ (1929). Auch: Der große Plan (1932), S. 63; Red. Schar, S. 155.

<sup>76)</sup> Manifest, S. 98 (Teilnahmepflicht); Manifest, S. 135 ff. (Kur).

Untertanentum neuer Art, sollen doch in der Nachbarschaft verantwortungsbewußte Staatsbürger in voller Freiheit über die öffentlichen Angelegenheiten befinden und ihr Wahlrecht ausüben. Das Wahlrecht unterliegt allerdings der relativen Beschränkung, die die „Kur“ mit sich bringt. Der mittelalterliche Terminus meint eine zweiseitige Prozedur, die nicht nur für die Basiswahlen, sondern auch für die höheren Stufen mit Ausnahme der obersten vorgesehen ist: Es soll die von „unten“ erfolgende Wahl einer Bestätigung bedürfen, für die die nächsthöhere Instanz zuständig ist<sup>77)</sup>. Offenbar wäre damit den einmal in ein Amt Berufenen mit der Möglichkeit, neuen Bewerbern, auch gegebenenfalls neuen Ideen oder Zielsetzungen, den Weg zu verlegen oder mindestens zu erschweren, ein ziemlich unerträglicher Bonus zuerkannt. Tatsächlich hat Mahraun in der Folge weder diese Vorschrift der Wahlbestätigung von „oben“ noch die genannte Teilnahmepflicht beibehalten; im „Protest des Individuums“ von 1949 findet man weder die eine noch die andere.

Nicht aufgegeben ist in den Spätschriften die in dem ersten Entwurf vorgesehene Möglichkeit der Abberufung der Beauftragten. Es ist, soweit es sich um den Aufbau auf nachbarschaftlicher Grundlage handelt, durchweg nicht an die Wahl für einen bestimmten Zeitraum gedacht — im „Manifest“-Staat, in dem es keine Parteien gibt, entfällt somit der Wahlkampf des konventionellen parlamentarischen Systems gänzlich —, es soll indessen jederzeit möglich sein, dem Gewählten das Vertrauen zu entziehen, was die Abwahl bedeutet. Der Gewählte ist zwar nicht unbedingt im Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit, steht jedoch dafür — sei es in der Nachbarschaft, sei es in einer der höheren Körperschaften — mit seinen unmittelbaren Auftraggebern, die sein Tun oder Unterlassen im Auge behalten, beeinflussen, kritisieren, in ständiger Verbindung. Mit der Beschränkung des politischen Handelns — mindestens des im Endeffekt entscheidenden politischen Handelns — auf je einen überschaubaren Kreis, dessen Angehörige einander kennen, gedenkt Mahraun die Möglichkeit demagogischer Wirkung, der er die ungegliederte Masse ausgesetzt sieht, wenn nicht auszuschalten, so doch stark herabzusetzen. Zudem möchte er die im üblichen Parlamentarismus nicht unbedingt zufriedenstellende Verbindung zwischen den oberen Instanzen und der Basis verbessern.

<sup>77)</sup> Über ein ähnliches Verlangen in der mittelalterlichen Staats- und Korporationslehre: Otto v. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Neudruck Graz 1954, 3. Band, S. 384.

Richtig erkannt hat er übrigens die formale Übereinstimmung seines durch die indirekten Wahlen gekennzeichneten Ordnungsbildes mit dem Rätssystem<sup>78)</sup>. Zu diesem ist freilich neuerdings bemerkt worden, daß „der hierarchisch gestufte Aufbau eines Rätessystems, sofern die höheren Räte durch mittelbare Wahl besetzt werden, den Abstand der höheren Räte zur Urbürgerschaft sogar vergrößert“<sup>79)</sup>. Auch hat man gemeint, daß in einem solchen Aufbau eine Abberufung der obersten Führung über Gebühr erschwert sei; dieser Einwand, nimmt man ihn ernst, trifft allerdings zunächst die Parteien, nämlich die bei ihnen übliche Stufenwahl über Delegiertenversammlungen<sup>80)</sup>.

Die einflußreiche „Kölnische Zeitung“ nannte „Das Jungdeutsche Manifest“ 1929 „eine ernsthafte und namentlich folgerichtige Arbeit, die lediglich darunter leidet, daß sie ein Zuviel an Idealismus, an Vertrauen und aufopfernder Hingabe von dem einzelnen Bürger verlangt“<sup>81)</sup>. Hier bezieht sich die Einschränkung offenbar auf die Innenansicht der Nachbarschaft, hat doch Mahraun dafür das Bild der kleinen Gemeinschaft vor Augen, wobei er immerhin nachdrücklich betont, daß echte Gemeinschaft einen Wachstumsprozeß voraussetzt, sich also nicht schon mit einer rein organisatorischen Zuweisung ergibt.

Man findet im Frühwerk wie in den Spätschriften noch ein anderes Element, das als wirklichkeitsfremd anzusehen naheliegt. Das ist die Vorstellung, eine „reine Scheidung zwischen Wirtschaft und Politik“<sup>82)</sup> vornehmen zu können. Unser Autor beklagt, daß „die wirtschaftlichen Interessen nicht klar von der staatlichen Macht geschieden sind“<sup>83)</sup>. Schon im „Manifest“ — in dem er bemängelt, daß im Parteienparlament „Weltanschauung, Volksinteresse, Wirtschaftsinteresse und Berufsinteresse . . . in krausem Wirrwarr durcheinander“ gehen<sup>84)</sup> — verlangt er eine aus

<sup>78)</sup> Von einem „Föderativ- und Rätssystem ohne Weltanschauung“ sprach er in einem „Spiegel“-Interview 1949 (*Der Spiegel*, 3. Jahrg., Nr. 9, S. 5).

<sup>79)</sup> Jürgen Fijalkowski, in: Martin Greiffenhagen (Hrsg.), *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*, München 1973, S. 135.

<sup>80)</sup> Daß „ein System indirekter Wahlen von unten nach oben“ eine „Zähmung des demokratischen Elements“ bedeutet oder mindestens begünstigt, meint Immanuel Geiss (*Studien über Geschichte und Geschichtswissenschaft*, Frankfurt a. M. 1972, Fußnote S. 62/63). Schwerlich aber ist die niemals des plebiszitären Einschlagens entbehrende Direkt- oder Massenwahl das allein legitime demokratische Verfahren.

<sup>81)</sup> *Kölnische Zeitung* vom 17. März 1929.

<sup>82)</sup> *Pol. Ref.*, S. 178.

<sup>83)</sup> *Ebenda*.

<sup>84)</sup> *Manifest*, S. 147.

innerwirtschaftlichen Wahlen hervorgehende Wirtschaftskammer<sup>85)</sup>. Sollte damals jedoch auch für den Wirtschaftsbereich die letzte Entscheidungsgewalt dem „organisierten Staatsbürgertum“, also der politischen Instanz verbleiben, so deutet er 1949 eine denkbare Gleichberechtigung von wirtschaftlicher und politischer Organisation an<sup>86)</sup>, was schon dem Konzept von Rudolf Steiner<sup>87)</sup> nahekommt. Nicht zugeneigt war er übrigens der sozialistischen Wirtschaftsform; in einem 1937 mit dem Verfasser dieses Berichtes geführten Gespräch hat er eine Marktwirtschaft gefordert, die der Staat „mit weicher Hand“ zu lenken habe.

An die Sozialisten richtet er im Spätwerk eine Mahnung besonderer Art. Sie sollen einen Zustand zu beenden helfen, in dem „politische Machtmittel... nur durch Einsatz von Kapital geschaffen werden können“<sup>88)</sup>. Die Nachbarschaft bedeute „eine Sozialisierung jener Betriebsmittel, die für das Schicksal eines Volkes weit wichtiger sind als Kohle und Eisen“<sup>89)</sup>. Unterlasse man diese Sozialisierung, so laufe man Gefahr, „die Republik noch einmal dem Zugriff einer großkapitalistischen Minderheit zu überantworten“<sup>90)</sup>. Hier bemerkt man einmal mehr das Bestreben, der Plutokratie einen Riegel vorzuschieben. Ihre Wirksamkeit wird aber nicht nur unter dem engeren verfassungspolitischen Aspekt gesehen. Ein Untertitel des „Manifests“, der „Sicherung des Friedens durch Neubau der Staaten“ lautet, bezieht sich auf die Erwartung, daß eine erfolgreiche Abwehr plutokratischer Einflüsse die Kriegsgefahr wenn nicht beseitigen, so doch vermindern werde. „Drahtzieher des Krieges sind stets diejenigen, für die der Krieg einen Gewinn bedeutet... Plutokratisch regierte Staaten bieten keine Gewähr für die Sicherung des Friedens.“<sup>91)</sup>

Bei dem Entwurf, der mit dem „Jungdeutschen Manifest“ von 1927 vorliegt, ist Mahraun, wie bereits angedeutet, nicht stehengeblieben. Nach 1945, und das heißt nach mancherlei Erfahrung und gründlichem Anstoß zu neuer Besinnung, erscheint das „sagenhafte Fernziel“, als das er nun sein Ordnungsbild gelegentlich bezeichnet, ohne Preisgabe des bestimmenden Ansatzes in neuer Gewandung. Die 1949 veröffentlichte Schrift „Der Protest des Individuums“

bedeutet — vergleicht man sie mit dem zwar in sich geschlossenen, aber eben dadurch starren Konzept von 1927 — eine Liberalisierung; das Prinzip der nachbarschaftlichen Gliederung ist in eine etwas freiere Luft verpflanzt. Man könnte sagen, daß der Verfasser den Schritt von Rousseau zu Montesquieu vollzogen habe. Offenbar ist er nun auf eine effektive Gewaltentrennung bedacht. Fehlt eine solche noch im „Manifest“, das keine wirksame Scheidung von Legislative und Exekutive kennt, so sieht man im „Protest des Individuums“ gesetzgebende und ausführende Gewalt geschieden, die richterliche Gewalt wenigstens kurz erwähnt und dem Nachbarschaftswesen, dem das Monopol der Willensbildung entzogen ist, eine besondere Rolle zugewiesen.

Zu erklären ist der nicht sehr glücklich gewählte Titel der Schrift. Der gemeinte Protest ergibt sich aus der Feststellung, daß der Staatsbürger der „politischen Heimat“ entbehre, solange man ihn nur zur Teilnahme am Parteileben auffordern könne, das sei zur Unterwerfung unter ein bereits fixiertes Programm und zum Eintritt in eine Organisation, in der „eine schwer erkennbare organisierte Minderheit alle Vorrechte besitzt“<sup>92)</sup>. So sieht man auch in dieser Spätschrift die alte Abneigung gegen die Parteien keineswegs aufgegeben; wohl aber werden sie nun grundsätzlich anerkannt und in ihrer konventionellen Rolle bestätigt. Damit erscheinen die Nachbarschaften, mitsamt dem wie im ersten Entwurf vorgesehenen Aufbau auf nachbarschaftlicher Grundlage, als eine „zusätzliche Einrichtung“<sup>93)</sup>. Was die nachbarschaftliche Gliederung betrifft, so ist wiederum an das „organisatorische Diktat“<sup>94)</sup>, also eine die gesamte Urwählerschaft erfassende, durch Verfassung oder Gesetz vorgeschriebene Einteilung gedacht. Aufgegeben ist der im Frühwerk vorgesehene Zwang zur Teilnahme an den Zusammenkünften der Nachbarschaft; diese Teilnahme ist nun „in jedem Falle freiwillig“<sup>95)</sup>. Hat schon der Staatsbürger in der für ihn zuständigen Nachbarschaft einen Platz „für immer zu eigen“, so kann er ihn sogar „lange Zeit unbesetzt lassen und verliert ihn doch nicht“<sup>96)</sup>.

Es stehen in dem gewandelten Staatsbild drei Säulen nebeneinander: „Staat“, „Parteiwesen“ und das nun „Hoheitswesen“ genannte Nachbarschaftswesen. Mit „Staat“ ist die Exekuti-

<sup>85)</sup> Manifest, S. 146 f.

<sup>86)</sup> Pol. Ref., S. 178.

<sup>87)</sup> „Dreigliederung des sozialen Organismus“ (Rechtsleben, Wirtschaftsleben, Geistesleben).

<sup>88)</sup> Pol. Ref., S. 188.

<sup>89)</sup> Ebenda.

<sup>90)</sup> Ebenda. Vgl. Deutschland S. 22: „politischer Sozialismus“.

<sup>91)</sup> Manifest, S. 158.

<sup>92)</sup> Protest, S. 16.

<sup>93)</sup> Deutschland, S. 34. Vgl. Pol. Ref., S. 182 („ergänzende Einrichtung“) sowie Protest, S. 23, S. 39 („Ergänzung“).

<sup>94)</sup> Gem. Erz., S. 52.

<sup>95)</sup> Hamb. Vortr., S. 12.

<sup>96)</sup> Protest, S. 24, S. 31.

ve gemeint; die durch die Parteien beschiedenen Parlamente stellen die „normale gesetzgebende Gewalt“ dar; das „Hoheitswesen“ soll „die beratende und ausgleichende Gewalt und der Wächter des unverfälschten Volkswillens als der höchsten Autorität“ sein<sup>97)</sup>. Es soll „neben jedem Parlament vom Gemeindeparlament bis zum Bundestag ein Rat des Hoheitswesens“ stehen<sup>98)</sup>. Wie damit der Bundestag des Bonner Grundgesetzes, das wenige Monate vor dem Erscheinen der Schrift in Kraft getreten ist, so wird auch der neue Bundesrat erwähnt. Der oberste Rat des Hoheitswesens, so wird vorgeschlagen, „tritt in die Rechte des Bundesrates ein“<sup>99)</sup>. Gesprächsweise hat übrigens Mahraun einmal gemeint, man könne aus dem Nachbarschaftswesen den Bundespräsidenten hervorgehen lassen, wobei er indessen an ein Staatsoberhaupt mit gegenüber dem Grundgesetz erweiterten Befugnissen gedacht zu haben scheint.

Den Zuständigkeitsbereich der Nachbarschaften oder der höheren Räte exakt abzugrenzen, also über die nur andeutende Benennung „beratende und ausgleichende Gewalt“ hinauszugehen, lehnt er ab. Er sieht hier „keineswegs etwas Feststehendes, das man in Form einer Aufstellung für alle Zeiten dokumentieren“ könnte<sup>100)</sup>. Die in Frage kommenden Funktionen sind „nicht gleichbleibend“<sup>101)</sup>, sondern wechseln mit den jeweiligen Gegebenheiten und Erfordernissen. Es gibt einerseits „politische, wirtschaftliche und weltanschauliche Aufgaben, die niemals Sache der Nachbarschaften sein dürfen“, andererseits „Aufgaben, die fast nur durch sie gelöst werden können“<sup>102)</sup>.

Was „Beratung“ und „Ausgleich“ angeht, so läßt „Beratung“ an eine Einschaltung in den Prozeß der Willensbildung denken, der auf solche Weise — weil die Parteien und die Parlamente verbleiben — zweigleisig verlief; auf der obersten Ebene wäre eine institutionell gesicherte Mitwirkung durch die vorgeschlagene Ausmündung in den Bundesrat gegeben. „Ausgleich“ könnte Moderation in einem spezifischen Sinne bedeuten, zumal die

<sup>97)</sup> Protest, S. 25.

<sup>98)</sup> Protest, S. 27.

<sup>99)</sup> Ebenda.

<sup>100)</sup> Hamb. Vortr., S. 14.

<sup>101)</sup> Pol. Ref., S. 174.

<sup>102)</sup> Hamb. Vortr., S. 15. Bemerkenswert die Anregung, jeder Nachbarschaft einen hauptamtlichen „Geschäftsführer, Syndikus, Schreiber oder Sekretär“ zuzuordnen (Hamb. Vortr., S. 21, vgl. Protest S. 44: „Übernahme ihrer reinen Geschäftsführung durch einen befähigten Beamten“). Daß das schon eine „gesunde Verwaltungsdezentralisation“ (Protest S. 44) bedeuten oder bewirken würde, darf freilich bezweifelt werden.

zumeist einzelfallbezogene Abwendung oder Milderung von Härten, die man in neuerer Diskussion von einem zu berufenden „Ombudsman“ erwartet. Aber über Beratung und Ausgleich hinaus soll die neue Säule die Geltung des „unverfälschten Volkswillens“ als der „höchsten Autorität“ gewährleisten<sup>103)</sup>. In nicht eben freundlicher Weise werden damit die anderen Institutionen, vorab wohl die Parteien, für fähig gehalten, gewollt oder ungewollt den Volkswillen zu verfälschen; in gegebenem Falle soll das „Hoheitswesen“ anscheinend ein Machtwort sprechen dürfen. Man hat hier zu beachten, daß Mahraun seinen Nachbarschaften ziemlich genau die Aufgabe einer fortlaufenden, also auch zwischen den Wahlterminen praktizierten Feststellung des Volkswillens zuweist, die man seither in einer recht problematischen, ernsthafte Beobachter längst beunruhigenden Weise der Demoskopie überließ.

Würde aber die Zweigleisigkeit — Parteien und Parlamente dort, Nachbarschaften und Räte hier — nicht den geradezu festgeschriebenen Dauerkonflikt bedeuten? Mahraun ist in diesem Punkte Optimist, sieht nämlich ein „Zusammenspiel“ der beiden Faktoren voraus, das „die Kunst des Kompromisses, die Voraussetzung jeder friedlichen und konstruktiven Politik, zu segensreicher Blüte entfalten“ werde<sup>104)</sup>. Wenn er in diesem Zusammenhang von zweierlei „Prominenz“ spricht<sup>105)</sup>, der aus den Parteien und der aus den Nachbarschaften hervorgegangenen, hat er offenbar einen förderlichen Wettbewerb vor Augen. Im übrigen soll die Nachbarschaft den Parteien als Forum zur Verfügung stehen. Besonders im Wahlkampf sollen alle Parteien „in Ruhe und Sachlichkeit ihr Programm vor der Nachbarschaft entwickeln“<sup>106)</sup>. Auf solche Weise seien „die Programme aller Richtungen“ an alle Wähler heranzubringen<sup>107)</sup>.

Für Mahraun hat bis zuletzt die in der Linie seiner Volksgemeinschaftsidee liegende Absicht, die innervolklichen oder zwischenparteilichen Gegensätze zu entschärfen, eine Rolle gespielt. „Politische Heimat“, als die er sich die Nachbarschaft vorstellte, ist allerdings inzwischen für die meisten politisch Interessierten je eine Partei geworden, und eben diese parteilich Gebundenen würden das Forum, auf dem auch die Andersmeinenden zu Wort kämen, nicht übermäßig schätzen. Auch in vieler anderer Hinsicht ist zu beden-

<sup>103)</sup> Protest, S. 25.

<sup>104)</sup> Protest, S. 43.

<sup>105)</sup> Protest, S. 42 f.

<sup>106)</sup> Hamb. Vortr., S. 17.

<sup>107)</sup> Ebenda.

ken, daß wir nicht mehr das Jahr 1949 schreiben, in dem „Der Protest des Individuums“ erschien. Wie, so muß man fragen, würde sich in heutiger oder zukünftiger Praxis das Nebeneinander der beiden an der Willensbildung beteiligten Säulen auswirken? Vorstellbar ist eine Infiltration des Nachbarschaftswesens durch die Parteien, wobei die Erfolgchancen je einer einzelnen Partei von Ort zu Ort differieren würden; vorstellbar ist die neue Gliederung als eine „Partei der Parteiloosen“ mit antiparteilichem Affekt, dadurch aber auf der Gegenseite ein Zusammenrücken der Parteien, womit der vorhin gemeinte Konflikt, aber auch eine völlig neuartige, in den Konsequenzen kaum abzuschätzende Verfassungswirklichkeit gegeben wäre; vorstellbar ist auch ein Nachbarschaftswesen, das nur wenig Interesse fände und als ein kaum wahrgenommenes Angebot kraftlos bliebe. Die Liste solcher Erwartungen, Möglichkeiten, Bedenken wäre unschwer zu verlängern. Andererseits ist das derzeitige Parteienoligopol, das im Grundgesetz der Bundesrepublik keine Stütze findet<sup>108)</sup>, gewiß nicht der Weisheit letzter Schluß.

Eine sehr bedeutsame, in unserer Darstellung bisher ausgeklammerte Teilfrage bleibt bei Mahraun am Ende offen. Es handelt sich um die Position der im Nachbarschaftsaufbau Gewählten: Ist ihr Mandat ein freies oder das imperative? Im Frühwerk, zumal im „Manifest“, sind sie ganz unbefangen als „Führer“ bezeichnet. Das in den zwölf Jahren heillos diskreditierte Wort ist, hält man sich an die ursprüngliche Bedeutung, keineswegs besorgniserregend. Führung, das ist mittlerweile in Erinnerung zu bringen, ist etwas durchaus anderes als das rein von außen einwirkende Kommando<sup>109)</sup>. Zu behaupten, daß Führung und Demokratie einander ausschließen, wäre ein wenig verwegen. Nach einer „Führerdemokratie“ hat Max Weber gerufen, über „Demokratie und Führerschaft“ ein so gründlicher Denker wie Leonard Nelson geschrieben<sup>110)</sup>. Der von Weber gemeinte Führer kann, solange er der Wähler „Vertrauen mit Erfolg in Anspruch nimmt, durchaus nach eigenem Ermessen handeln“<sup>111)</sup>. An eben die-

<sup>108)</sup> Indem Art. 21 Abs. 1 GG den Parteien nur ein „Mitwirken“ zugesteht, bleibt Raum für andere Mittel der Willensbildung. Vgl. Ernst Maste, Die Nachbarschaften und das Grundgesetz, in Wolfgang Lohmüller (Hrsg.), Ein neues Ordnungsbild, Gießen 1960, S. 31 ff.

<sup>109)</sup> An echter Führung ist das Element der Freilegung und Aktualisierung eines in dem Geführten potentiell vorhandenen Könnens in jedem Falle stark beteiligt.

<sup>110)</sup> Stuttgart 1927.

<sup>111)</sup> Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft (am Schluß, dort auch: „Führer-Demokratie“).

ses freie Mandat hat auch Mahraun gedacht. Im Spätwerk indessen bemerkt man, mindestens zusätzlich, eine andere Note. Entfällt ohne weiteres die zunächst unmöglich gewordene Bezeichnung „Führer“, so wird die Position der Mandatäre nun auch durch die Bedeutung berührt, die der Volksabstimmung beigemessen wird. Die Nachbarschaften, in ihrer Summe als „geteilte Volksversammlung“<sup>112)</sup> verstanden, ermöglichen die jederzeitige Volksabstimmung, und gewiß wären die gewählten Repräsentanten in den Fällen, in denen sie je ein Abstimmungsergebnis weiterleiten, nur Briefträger. Aber wenn schon der späte Mahraun gelegentlich in einigermaßen fragwürdiger Weise fordert, „diejenige politische Ordnung, die am demokratischsten ist“, zu errichten<sup>113)</sup>, so fehlt doch das radikal-demokratische Verlangen, die bedeutenden politischen Fragen ausnahmslos der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Daß im Spätwerk manches offen, manches gleichsam in der Schwebe bleibt, ist gewiß nicht zu tadeln. Nimmt man es als ein Ganzes, so erscheint das Bekenntnis zur identitären Demokratie, von dem der Verfasser ausging, abgeschwächt; mit der uneingeschränkten Anerkennung der individuellen „wirtschaftlichen Notwendigkeiten, besonderen Neigungen und weltanschaulichen Überzeugungen“<sup>114)</sup>, damit aber der Parteien und Verbände jeglicher Art, kommt das pluralistisch-repräsentative Demokratieverständnis zu seinem Recht. Nur sollte man daraus, daß im „Protest des Individuums“ die Bezeichnung „Staat“ terminologisch ungeschickt der Exekutive zuerkannt wird, nicht eine Preisgabe des Leitsatzes „Der Staat sind wir“ folgern, findet man doch diesen Satz ziemlich gleichzeitig in „Der redliche Rebell“<sup>115)</sup>, welches Werk als das letztlich maßgebliche Bekenntnis zu gelten hat. „Wir sind, durch Gesetz und Recht untereinander verbunden, unser Staat selbst.“ Das hat nicht Artur Mahraun, sondern Johann Heinrich Pestalozzi geschrieben<sup>116)</sup>. Daß Mahraun wie der große Schweizer gedacht, daß er wie Friedrich Naumann, Hugo Preuß und andere große deutsche Demokraten unnachgiebig die Absicht verfolgt hat, „den Staat in das Volk zurückzuverlegen“<sup>117)</sup>, daran bleibt kein Zweifel.

<sup>112)</sup> Protest, S. 27.

<sup>113)</sup> Hamb. Vortr., S. 8.

<sup>114)</sup> Protest, S. 25.

<sup>115)</sup> S. 71.

<sup>116)</sup> Hier zitiert nach Adalbert Rang, Der politische Pestalozzi, Frankfurt a. M. 1967, S. 128.

<sup>117)</sup> Otto v. Gierke, Das Deutsche Genossenschaftsrecht, Neudruck Graz 1954, 1. Band, S. 655.

Mahrauns programmatische Schriften, die eine die gesamte Staatsbürgerschaft erfassende Einteilung in Nachbarschaften fordern, sehen einen diesbezüglichen Staatsakt vor, also primär ein Handeln von „oben“; in den auf solche Weise gesetzten Rahmen, das war die Hoffnung, werde dann Leben einströmen. Aber natürlich kann eine Nachbarschaft auch durch Spontaneität, das heißt unmittelbar von „unten“ zustande kommen, indem nämlich die Nachbarn im Wohnviertel sie von sich aus ins Leben rufen. Mahraun hat diese Möglichkeit nicht etwa verkannt oder ausgeschlossen, vielmehr nach 1945 mit Nachdruck auf sie hingewiesen<sup>118)</sup>. Die nachbarschaftliche Aufgliederung einer Kleinstadt in Schleswig-Holstein, welchen Versuch dann freilich eine uneinsichtige Besatzungsbehörde abstoppte, hat er noch erlebt<sup>119)</sup>. Nach seinem Tode ist es durch Anstöße, die von einigen seiner Anhänger ausgingen, zu einer Welle von Nachbarschaftsgründungen gekommen, wobei sich ein deutlicher Schwerpunkt im südlichen Niedersachsen ergab, aber andere Bundesländer nicht fehlten. Die Bewegung hat seinerzeit beträchtliches Aufsehen erregt, auch bei Instanzen der Bundesregierung<sup>120)</sup> und den Parteien. Allerdings ist sie noch in den fünfziger Jahren verebbt. „Nach einer verhältnismäßig stürmischen Gründungsentwicklung in den Jahren 1951 bis 1953“, so wurde 1962 berichtet, „ist gegenwärtig eher eine rückläufige Tendenz festzustellen; manche Nachbarschaften sind eingeschlafen, manche haben nicht die gewünschte Integration erreicht.“<sup>121)</sup>

In Flugblättern aus jener Gründerzeit sieht man den damals aktuellen Typ der Nachbarschaft umrissen. „Die Nachbarschaften“, so liest man da, „stellen den freien Zusammenschluß von Bürgern je eines räumlich begrenzten, überschaubaren Wohnbezirkes dar. Sie sind kein Verein, führen keine Mitgliederlisten und erheben keine Beiträge. In der Nachbarschaft haben jeder wahlberechtigte Mann und jede wahlberechtigte Frau ihren Platz, ganz gleich, ob sie von diesem Recht

Gebrauch machen oder nicht... Diese nachbarlichen Gemeinschaften sind parteipolitisch, bekenntnismäßig und hinsichtlich der wirtschaftlichen Interessen des Einzelnen neutral. Sie stellen das, was allen gemeinsam ist, bewußt in den Vordergrund ihrer Arbeit... Sie betrachten es als ihre besondere Aufgabe, die kommunalpolitischen Geschehnisse ihres Stadtbezirks aufmerksam zu beobachten und von Fall zu Fall zu ihnen Stellung zu nehmen... Der Nachbarschaftsvorsteher und seine beiden Beisitzer werden in freier Wahl aus der Mitte der Nachbarn gewählt. Sie sind jederzeit durch den Willen der Mehrheit ihrer Nachbarn abwählbar... Die Zusammenfassung dieser aus dem Volke unmittelbar gewählten und von seinem Vertrauen getragenen Vertreter einer Stadt oder Gemeinde stellt die berufenen Sprecher des Volkes in allen Angelegenheiten dar, die über den Rahmen der einzelnen Nachbarschaft hinausgehen... Die Nachbarschaft ist eine echt demokratische Einrichtung, die ergänzend neben die Parteien tritt und die Aufgaben übernimmt, die eine Partei ihrem Wesen nach nicht erfüllen kann.“<sup>122)</sup>

Die Vorstellung eines auf die Nachbarschaften gestützten höheren Aufbaus wurde nun also nur knapp angedeutet. Sie war durch die Initianten der Aktion gewiß nicht aufgegeben, doch beschränkten sich diese Praktiker auf das momentan Machbare. Immerhin kam es zu einigen Zusammenschlüssen, so in Hameln zu einem „Rat der Nachbarschaftsvorstände“; in Holzminden wurde durch ein solches Gremium sogar ein „Stadtvorsteher der Nachbarschaften“ gewählt. Überregional trat ein „Ring der deutschen Nachbarschaften“ in Erscheinung, der ausdrücklich keinerlei Weisungsbefugnis beanspruchte, sich vielmehr als Stätte des Erfahrungsaustausches verstand. Bundestagungen, wie sie 1952 in Lemgo und 1953 in Bad Harzburg stattfanden, signalisierten einer breiteren Öffentlichkeit den jedenfalls originellen Versuch, neue Wege der Willensfindung zu beschreiten. Zweifellos hat es sich in jenen Jahren, da keine Steuerung im Spiele war, um eine Bewegung im eigentlichen Wortsinne gehandelt. „Hinter und über den Nachbarschaften“, so durfte gesagt werden, „steht nichts und niemand... Jede einzelne Nachbarschaft ist frei und ungebunden in ihren Entschlüssen und keiner politischen Richtung oder Organisation hörig.“<sup>123)</sup>

<sup>118)</sup> Man solle „in die Nachbarschaft hineinwerben“: Hamb. Vortr., S. 23, Pol. Ref., S. 155, Protest, S. 8.

<sup>119)</sup> Pol. Ref., S. 146 ff.

<sup>120)</sup> Beobachter entsandten das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und die Bundeszentrale für Heimatdienst (jetzt: Bundeszentrale für politische Bildung).

<sup>121)</sup> Gerhard Fuchshuber, Die Nachbarschaft als soziale und politische Realität, in: Zeitschrift für Ganzheitsforschung, Wien, 6. Jahrg. 1962, Heft 1, S. 19.

<sup>122)</sup> Auszüge aus Flugblättern der Nachbarschaftsbewegung (etwa 1950/51).

<sup>123)</sup> Auszug aus einem Flugblatt.

Den Beobachtern der politischen oder sozialen Landschaft ist das Novum seinerzeit keineswegs entgangen. In einer Reihe von Veröffentlichungen der fünfziger Jahre wird es in mehr oder weniger glücklicher Form erwähnt<sup>124)</sup>. In einen etwas weiteren Rahmen gestellt findet man es in Zeitschriftenbeiträgen des folgenden Jahrzehnts, die wohlwollend, wenn auch nicht unkritisch berichten<sup>125)</sup>. Von *Karl Jaspers* gibt es noch aus dem Jahre 1966 eine Sympathiebezeugung, die auch dem Organ der Bewegung, „Ruf und Echo“, galt<sup>126)</sup>, das seither sein Erscheinen einstellen mußte. *Alexander Rüstow* hat auf die Nachbarschaftsbewegung in einem im Druck erschienenen Vortrag von 1951 unter entschiedener Zustimmung hingewiesen<sup>127)</sup>. Über ihre Entwicklung hat sich dieser Polyhistor, der durch seinen Ruf nach einer „Vitalpolitik“ den neueren Begriff der Lebensqualität vorwegnahm, später begrifflicherweise enttäuscht geäußert<sup>128)</sup>. Zwischenzeitlich hatte er schon in Gesprächen betont, daß die Nachbarschaften, blieben sie ohne fest umrissene und verbürgte Befugnisse, kaum gedeihen würden. „Wenn man auf die Möglichkeit beschränkt ist, sich gemeinsam mit unverbindlichen Wünschen an die vorgesetzte Behörde zu wenden, so ergibt das eben keine ausreichende Integration.“<sup>129)</sup>

Tatsächlich sind die Nachbarschaften der fünfziger Jahre — es hat sie übrigens ansatzweise auch in Großstädten gegeben — fast ausnahmslos „eingeschlafen“. Der Gründe gibt es viele; ihnen vor Ort mit Mitteln der empirischen Sozialforschung nachzuspüren, wäre nützlich und gegenwärtig noch möglich. Einiges ist auch ohne besondere Erhebungen einzusehen. So etwa, daß lokale Sorgen, wie sie in jener Gründerzeit eine

nachbarschaftliche Initiative nahelegten, irgendwann als behoben abzuhaben waren, zudem schon zuvor nicht ausreichten, die von *Rüstow* wie von *Mahraun* gedachte einigermaßen dauerhafte Integration zu bewirken. Und die Stätte reiner, sozusagen zweckfreier Geselligkeit abzugeben, wird eine Nachbarschaft in unserer Zeit nur ausnahmsweise geeignet sein. Aber die im engeren Sinne politische Funktion? Hier wird man angesichts eines beträchtlich verfestigten Partei- und Verbandswesens heute wahrscheinlich etwas anders urteilen als vor einem Vierteljahrhundert. Was die Nachbarschaft als das Forum, das allen politischen Parteien zur Verfügung steht, betrifft, so ist immerhin festzuhalten, daß die von *Mahraun* vorgeschlagene nachbarschaftliche Allparteien-Wahlversammlung in einigen Fällen mit gutem Erfolg praktiziert worden ist<sup>130)</sup>.

Kaum zu übersehen sind gewisse Vorformen der Nachbarschaft. Da ist vor allem die teilweise getätigte nachbarliche Hilfe, ohne die ein erträgliches Leben auf dem Lande bis in unsere Zeit herein kaum möglich gewesen wäre, an der es aber auch in der modernen Großstadt nicht etwa gänzlich fehlt. Es gibt, um anderes herauszugreifen, in Dörfern oder Kleinstädten ein Vereinswesen, das dem Nachbarschaftscharakter hier und da nahekommt, von welchem Charakter auch die untersten Gliederungen der Parteien nicht weit entfernt sind. Was die oft gelästerte Großstadt angeht, so wäre es voreilig, anzunehmen, daß sie ein nachbarschaftliches Leben unbedingt ausschloße. Daß sich in ihr „bei aller Streuung doch lokale Schwerpunkte ergeben“, hat im Rahmen einer im allgemeinen höchst kritischen Betrachtung des Nachbarschaftsgedankens *Elisabeth Pfeil* zugegeben<sup>131)</sup>. „Der Großstädter ist weder so lokal fixiert, wie die Romantiker der Nachbarschaftsidee ihn haben wollen, noch ist er ohne jede lokale Bindung, wie manche Kritiker der Nachbarschaftsidee ihn sehen.“<sup>132)</sup> Übrigens gibt es — noch oder wieder — großstädtische Bürgervereine, die sich aus je einem Stadtviertel rekrutieren und dessen besondere Interessen vertreten. Ihnen vergleichbar sind diejenigen der neueren Bürgerinitiativen, die als *single-purpose-movements* je ein örtlich begrenztes Ziel verfolgen. Gegenläufig wirkt die in der Bundesrepublik in den letzten Jahren erfolgte Bildung

<sup>124)</sup> Beispielsweise: Friedrich Oetinger, Partnerschaft, Stuttgart 1953, S. 143 und S. 287; Otto Koellreutter, Deutsches Staatsrecht, Stuttgart 1953, S. 132; Otto Ziebill, Bürgerschaftliche Verwaltung, Stuttgart 1954, S. 52; Hans Dahmen, Wie ist Demokratie heute möglich? Stuttgart 1955, S. 36 und S. 55; Franz Ernst, Grundlagen der politischen Gegenwartskunde, Frankfurt a. M. 1955, S. 51; Gottfried Eisermann, Wandlungstendenzen der modernen Gesellschaft, in: Wirtschaft und Kultursystem, Rüstow-Festschrift, Erlenbach 1955, S. 104.

<sup>125)</sup> Fuchshuber in der Zeitschrift für Ganzheitsforschung: s. Anm. 121. Justus Rudolph, Die ideologisierte Nachbarschaft, in: Der Monat, Heft 186, März 1964, S. 13 ff.

<sup>126)</sup> Wohin treibt die Bundesrepublik?, München 1966, S. 199.

<sup>127)</sup> Vortrag „Der Mensch in der Wirtschaft — Umriss einer Vitalpolitik“.

<sup>128)</sup> Vitalpolitik gegen Vermassung, in: Albert Hunold (Hrsg.), Masse und Demokratie, Erlenbach 1957, S. 225 f.

<sup>129)</sup> Ebenda.

<sup>130)</sup> Berliner Nachbarschaft Alt-Lichterfelde 1950; Holzminden 1951; Bremen zu etwa gleicher Zeit.

<sup>131)</sup> Zur Kritik der Nachbarschaftsidee, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Stuttgart, 1. Halbjahresband 1963, S. 52.

<sup>132)</sup> Ebenda.

von Großgemeinden, die die sogenannte bürgernahe Verwaltung in Frage stellt, aber eben dadurch früher oder später zu einer Neubelebung des Nachbarschaftsgedankens führen könnte.

Über mancherlei nachbarschaftliche Überlieferung, besonders die organisierten alten Nachbarschaften in deutschen Städten, deren Geschichte sich über Jahrhunderte erstreckt und die in Resten auf unsere Tage gekommen sind, hat der Verfasser an anderer Stelle einen knappen Überblick herzustellen versucht<sup>129</sup>). Flüchtig zu nennen ist auch der Nachbarschaftsgedanke der Städteplaner, über den eine reichhaltige, zumal die soziologischen Aspekte berücksichtigende Literatur vorliegt, der aber Einheiten von mehreren tausend Einwohnern und damit einen Umfang vorsieht, der, nimmt man Mahrauns Richtzahl Fünfhundert ernst, einer Gemeinschaftsbildung kaum dienlich ist. Nicht einzeln aufzuzählen sind schließlich nachbarschaftsähnliche Gebilde in anderen Ländern, zu welcher Reihe die Schweiz — noch immer das Land weitgehender Gemeindefreiheit und ganz allgemein der „Graswurzeldemokratie“ — etwa Baseler Quartiervereine, die tessinische „vicinanzia“, aber auch unterhalb der Kantons-ebene noch funktionierende Reste der alten Landsgemeinden beisteuert.

Zurück nach Europa, weil es dort eine Stadt gibt, in der zu der Zeit, in der *Dahl* sein Buch herausbrachte, in seinem Sinne bereits einiges geschehen war. Es handelt sich um die italienische Halbmillionenstadt Bologna und ihr „Decentramento“, eine das gesamte Stadtgebiet erfassende Dezentralisation oder „Quartierdemokratie“. Dort haben seit nun über drei Jahrzehnten kommunistische Bürgermeister das Heft in der Hand. Daß deren Leistung — oder die der Koalition von Kommunisten und Sozialisten, die sie ins Amt brachte — respektabel ist, wird inzwischen auch durch Beobachter zugegeben, die alles andere als Sympathisanten der Linken sind. Bologna, so hat 1974 das amerikanische Magazin

In den Vereinigten Staaten, wo seit den Zeiten der Pioniere ein Ethos der Mitmenschlichkeit lebendig blieb, ist „the neighborhood“ nicht nur eine blasse Idee. Die nachbarliche Hilfe ist dort vielerorts noch immer eine Selbstverständlichkeit. Im Blickfeld ist aber auch die Nachbarschaft als abgegrenztes Sozialgebilde. Wenn ein amerikanisches Wörterbuch der Soziologie „neighborhood“ definiert als „a small community, characterized by limited area and highly developed personal face-to-face-relations“<sup>134</sup>), so besteht eine völlige Übereinstimmung mit Mahraun. Bemerkenswert ist die in den USA seit etwa 1968 in Erscheinung tretende Bewegung „Citizens for Local Democracy“, über die in dieser Zeitschrift *Michael Hereth* berichtet hat<sup>135</sup>). Nach einer schon zuvor stattlichen Reihe amerikanischer Schriften zum Thema Nachbarschaft ist neuerdings interessant der Abschnitt „Nachbarn“ in einer 1970 erschienenen, ins Deutsche übersetzten Veröffentlichung des Politologen *Robert A. Dahl*<sup>136</sup>). Dieser Verfasser hat auch oder gerade die moderne Megalopolis im Auge, wenn er meint, einer „neighborhood corporation“ könne „eine Vielzahl von Funktionen“ übertragen werden und sie sei geeignet, der großen Zahl zuvor notgedrungen inaktiver Stadtbewohner „das Bürgerrecht zurückzugeben“<sup>137</sup>).

## Quartierdemokratie in Bologna

„Newsweek“ festgestellt, „gilt weitherum als die bestregierte Stadt Europas“<sup>138</sup>).

„Kommunisten demokratisieren eine Stadt im kapitalistischen Westen“: so lautet der Untertitel eines umfassenden Berichtes über „Das rote Bologna“, den ein Team schweizerischer Journalisten 1976 in Buchform vorgelegt hat<sup>139</sup>). Diese Autoren betrachten einleitend, als die Grundlage und Voraussetzung für alles weitere, die genannte Aufteilung des städtischen Territoriums in zunächst 15 und dann 18 Stadtviertel oder Quartiere. Wer argwöhnt, daß eine kommunistische Stadtverwaltung mit einer solchen Maßnahme ausschließlich parteispezifische Absichten verfolgt habe, hat zur Kenntnis zu nehmen, daß der erste Anstoß 1956 von christdemokratischer Seite ausging, ja mit dem Namen des in dieser Partei zur Prominenz gerechneten *Giuseppe Dossetti* verbunden ist. Vier Jahre danach

<sup>129</sup>) Und nach der Revolution? Herrschaft in einer Gesellschaft freier Menschen, Frankfurt a. M. 1975, S. 129 ff.

<sup>137</sup>) A. a. O., S. 130.

<sup>138</sup>) Das rote Bologna (s. folgende Anm.), S. 39.

<sup>129</sup>) Die Republik der Nachbarn (s. Anm. 22), S. 61 ff. Vgl. auch die Stichwörter „Nachbarschaft“ und „Viertel“ (Ziff. 3) in: Haberkern-Wallach, *Hilfswörterbuch für Historiker*, Bern und München 1964, S. 438 u. S. 642.

<sup>134</sup>) *Dictionary of Sociology*, edited by Henry Pratt Fairchild, New York 1944, S. 203.

<sup>135</sup>) Die Freiheit des Bürgers zum Handeln, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/72 vom 29. Januar 1972.

haben Christdemokraten, Sozialisten und Kommunisten das Konzept übereinstimmend in ihre Programme aufgenommen. In der Folge haben ihm im Stadtparlament, in dem bei einem deutlichen Übergewicht des Linksblocks auch alle anderen nennenswerten Parteien des Landes vertreten waren und sind, lediglich Liberale und Neofaschisten widersprochen. Übrigens muten mindestens einige der Maßnahmen, für die das „Decentramento“ den organisatorischen Rahmen abgibt, geradezu konservativ an.

Bologna hat, so stellen die schweizerischen Rechercheure fest, „bewiesen, daß kleinere Einheiten für mehr Demokratie, aber auch für bessere Regierbarkeit sorgen“<sup>140</sup>). Dort ist, „was sich in den sechziger Jahren erst in Umrissen als Perspektive abzeichnete, heute Wirklichkeit: alle wichtigen Pläne — ob Versorgung oder Verkehr, ob Stadtentwicklung oder Altstadtsanierung — sind in Hunderten von Quartiersversammlungen von Zehntausenden von Bürgerinnen und Bürgern geprüft, analysiert, diskutiert und ratifiziert worden... Direkte Demokratie bedeutet in Bolognas Quartieren die Kompetenz aller interessierten Bürger, an den wichtigsten administrativen Entscheidungen direkt teilzunehmen. Und zwar nicht, indem sie zu fertigen, hinter verschlossenen Partei- oder Amtsbürotüren ausgeheckten Gesetzesentwürfen ja oder nein sagen dürfen. Sondern indem sie schon bei der Abklärung der Bedürfnisse mitreden können. So sind dank Bestandsaufnahmen, Fragebogenaktionen und öffentlichen Diskussionen in den Quartieren die Forderungskataloge entstanden, aus denen die Stadtverwaltung ihre Programme entwickelte — sei es für Quartierpolikliniken, Kindergärten, Sportplätze oder für das öffentliche Verkehrsmittel.“<sup>141</sup>)

Für den äußeren Aufbau, und damit auch für die Zuweisung von Kompetenzen, hat man sich Zeit genommen; offenbar sollte nichts übereilt werden. Was von Anfang an feststand, war — so Bürgermeister *Dozza* 1964 — die „Richtung auf eine lokale Demokratie mit immer größeren Machtbefugnissen“<sup>142</sup>). 1963 wurde durch ein gesamtstädtisches Reglement der für jedes Quartier einzusetzende zwanzigköpfige Quartiererrat vorgeschrieben, dessen Mitglieder in diesem Stadium noch vom Stadtparlament ernannt werden; der Präsident des Quartierrates ist „Adjunkt des Bürger-

meisters“ (Aggiunto del Sindaco). Eine Dezentralisation auch des Verwaltungsapparates wurde 1964 mit der Errichtung von Quartierbüros begonnen, die für Einwohnerkontrolle und soziale Dienste zuständig sind und denen man je eine Revierstation der Stadtpolizei angliederte. Das jüngste „Ordinamento dei Quartieri“, durch das die Kompetenzen der Stadtviertel beträchtlich erweitert wurden, ist 1974 nach vielen Quartierratssitzungen und mehreren großen Gemeinderatsdebatten verabschiedet worden. Es verlangt unter anderem, daß jedes Quartier Arbeitsausschüsse einsetzt; ausdrücklich vorgeschrieben sind dabei die Kommissionen Schule, Quartierplanung, Verkehr, Sport und Tourismus, soziale Sicherheit, Handel, Kultur. Aber auch nach diesem weiteren Ausbau spricht man an maßgeblicher Bologneser Stelle von einem „Prozeß, der noch lange nicht abgeschlossen ist“<sup>143</sup>).

Es muß kaum besonders betont werden, daß das mutige und möglicherweise bahnbrechende Vorhaben in der von *Mahraun* vorgesehenen Linie liegt; nur hat er an wesentlich kleinere als die nun in Bologna gegebenen Einheiten gedacht. Interessant ist, daß man in der italienischen Großstadt, wenn man dort zu der wahrscheinlich beabsichtigten Direktwahl der Quartierräte durch die Quartierbewohner übergegangen sein wird, um dabei das konventionelle, durch die Parteien besetzte Stadtparlament beizubehalten, genau das gewiß nicht risikofreie Neben- und Miteinander zweier auf verschiedene Weise berufener Vertretungen haben wird, das *Mahraun* in seinem Spätwerk vorsah.

Der Parteienparlamentarismus, wie er heute in der westlichen Welt auf verschiedenen Ebenen praktiziert wird, ist schwerlich die einzige Möglichkeit demokratischer Gestaltung. Daß in naher Zukunft eine Aussprache über etwaige andere Methoden einer im Grundsatz von unten nach oben verlaufenden Willensbildung in Gang kommt, ist mit Sicherheit anzunehmen. Noch beklagt man, daß „konkrete Partizipationsmodelle für ganze Gesellschaften nicht angeboten werden“ und man nicht wisse, „wie eine moderne Großgesellschaft unter Einbezug der Massenbasis demokratisch organisiert sein könnte und sollte“<sup>144</sup>). Aber es gibt die Vorstellungen *Mahrauns*, und sie werden in jene Diskussion einzuführen sein.

<sup>143</sup>) A. a. O., S. 45.

<sup>139</sup>) M. Jäggi, R. Müller, S. Schmid, Das rote Bologna. Kommunisten demokratisieren eine Stadt im kapitalistischen Westen, Zürich 1976.

<sup>140</sup>) A. a. O., S. 45.

<sup>141</sup>) A. a. O., S. 45.

<sup>142</sup>) A. a. O., S. 46.

<sup>144</sup>) Paul Trappe im Geleitwort zu Adolf Gasser, Staatlicher Großraum und autonome Kleinräume, Basel 1976, S. IV. Der Baseler Verfassungshistoriker Gasser erwähnt übrigens in diesem Buche *Mahraun*, mit dessen Werk er seit langem vertraut ist (S. 53).

## Genügen drei Parteien?

Ein Essay

Es war einmal ein Student in Köln, der sich in seinem Philosophieexamen über Kants „kategorischen Imperativ“ prüfen lassen wollte. Das Gespräch kam allerdings bald ins Stokken, und so fragte der Prüfer schließlich: „Was halten Sie eigentlich — ganz persönlich — von einer solchen Ethik der rigorosen Pflichterfüllung?“ Darauf der Student: „Ich selbst? Oh — ich bin eigentlich immer ganz jut damit jefahren.“

Zu Kants „preußischem“ Ideal paßt diese rheinländische Antwort wie die Faust aufs Auge. Wenn wir indessen vom Parteiensystem der Bundesrepublik sprechen, könnten wir dann nicht mit Recht und mit Nachdruck sagen: Wir sind ganz gut damit gefahren? In der Tat: Unser Parteiensystem aus CDU/CSU, SPD und FDP hat — abgestützt durch die Fünf-Prozent-Klausel des geltenden Wahlrechts — einerseits eine Parteienzersplitterung überwunden und zuverlässig verhindert, wie sie als Schreckgespenst der Weimarer Republik in Erinnerung ist und wie sie auch viele unserer europäischen Nachbarn plagt. Andererseits wurden in der Regel klare Mehrheitsverhältnisse geschaffen und damit stabile und handlungsfähige Regierungen möglich gemacht. Sofern es Schwierigkeiten gab — wie jüngst in Niedersachsen und im Saarland oder 1972 in Bonn —, wurden sie durch Koalitionsumbildungen oder durch Neuwahlen aus dem Wege geräumt.

Daß allerdings die kleine FDP zwischen den beiden großen Parteien fast immer das Zünglein an der Waage bildet, mag zwar viele Leute ärgern. Aber gerade dieses „Zünglein“ kann helfen, „Patt“-Situationen zu überwinden — wie soeben in Saarbrücken — oder Minderheitsregierungen in Mehrheitskoalitionen zu verwandeln — wie in Hannover. Weil das Gesamtsystem offenbar so gut funktioniert, sind auch die Forderungen mehr und mehr verstummt, die noch in den sechziger Jahren lautstark vorgetragen wurden: daß wir nämlich unser Wahlverfahren nach dem britischen Muster des relativen Mehrheitswahlrechts ändern sollten, um zu einem Zweiparteiensystem zu gelangen, in dem regelmäßig eine handlungsfähige Mehrheit und eine starke, geschlossene Opposition einander gegenüberstehen. Inzwischen jedoch produzie-

ren die Wahlen in Großbritannien Regierungen ohne zuverlässige Mehrheitsbasis und eine ziemlich zusammengewürfelte, uneinige Opposition. Kurzum: Wir sind mit dem, was wir haben, gut bedient; wir scheinen in der besten aller denkbaren Welten zu leben.

Ist das wirklich so? Franz Josef Strauß dürfte die Frage verneinen — und nicht nur er. Zunächst einmal funktioniert die ganze Sache ja nur dann, wenn das „Zünglein an der Waage“ nicht irgendwo klemmt. Aber eben dies scheint nach allen bisherigen Erfahrungen — vor allem auf der Bundesebene — zumeist der Fall zu sein. Siebzehn Jahre lang — von den Anfängen der Bundesrepublik im Jahre 1949 bis 1966 — klemmte es hartnäckig „rechts“. Und nach der Übergangsphase der „Großen Koalition“ klemmt es seit 1969 offenbar „links“. Genau darum faßten Strauß und die Landesgruppe der CSU ja im November des letzten Jahres ihren berühmt-berüchtigten Kreuther Beschluß: im Bundestag eine selbständige Fraktion zu bilden. Am Horizont tauchte damit statt des bisherigen Drei- ein bundesweites Vierparteiensystem herauf; das Fernziel war, mit der SPD-FDP-Koalition eine gleichgewichtige Gegenkoalition konkurrieren zu lassen.

Inzwischen ist das gemeinsame Dach von CDU und CSU noch einmal repariert und die Erweiterung unseres Parteiensystems — zumindest bis auf weiteres — vertagt worden. Doch das *Problem*, das Strauß aufgeworfen hat — übrigens nicht erst seit der für die Unionsparteien erfolgreichen und gleichwohl im praktischen Ergebnis verlorenen Bundestagswahl 1976 —, ist damit ja keineswegs aus der Welt geschafft. Es handelt sich auch nicht bloß darum, daß die FDP störrisch statt nach beiden Seiten hin offen ist, sondern um den Sachzwang, dem sie unter dem Druck der öffentlichen Meinung, ihrer Mitglieder und Wähler unterliegt: Der Wechsel stellt für sie allemal ein heikles, unter Umständen sogar ein lebensgefährliches Manöver dar: 1969 verlor sie einen großen Teil ihrer traditionellen Anhängerschaft und geriet in bedrohliche Nähe des Fünf-Prozent-Fallbeils; ein abermaliger Wechsel in der Gegenrichtung könnte den Kopf kosten. Eine Koalition indessen, die ihren Vorrat an programmatischer Gemein-

samkeit mehr und mehr aufgebraucht hat und dennoch sich nicht zu trennen vermag, kann leicht zur Unbeweglichkeit führen und sich am Ende zu weitgehender Handlungsunfähigkeit verurteilt sehen. In den sechziger Jahren bahnte sich das schon einmal an. Nur der Kraftakt der Großen Koalition, eigentlich das Signal eines Staatsnotstandes, konnte das Regierungsschiff wieder in freies Fahrwasser bringen. Aber der Preis war das Auftreten einer heftigen außerparlamentarischen Opposition, die zum Teil ins Antiparlamentarische abglitt. Dürfen wir sicher sein, daß sich dies nicht wiederholen wird, womöglich dann im Zeichen einer noch weitaus schwerwiegenden Krise als der der sechziger Jahre?

Hinter den Problemen, welche die Novemberrevolte der CSU-Landesgruppe aufgeworfen oder, genauer gesagt, sichtbar gemacht hat, tauchen freilich zwei Fragen von noch ganz anderem Zuschnitt auf als diejenigen, die die Möglichkeit oder Unmöglichkeit von Koalitionswechseln betreffen.

Die erste kritische Frage betrifft die programmatische Spannweite unserer Parteien. Um den Sachverhalt in ein Bild zu bringen: Unser Wappentier, der Adler, erweist sich — jedenfalls im internationalen Vergleich — als arg gerupft; seine Flügel sind so gestutzt, daß es sich um einen ziemlich lahmen Vogel handelt, der kaum mehr zu kühnem Flug sich in die Lüfte schwingen kann. Anders und ohne dies zweifelhafte Bild ausgedrückt: Alle unsere etablierten Parteien drängeln und streiten sich um den offenbar vergoldeten Platz in der „Mitte“. „Wir wollen die Mitte sein!“, rufen die einen. „Aber wir stehen schon dort!“, behaupten die anderen. Eindeutig konservative und eindeutig „linke“ Positionen sind kaum gefragt; sie scheinen etwas Peinliches, beinahe Obszönes an sich zu haben. Zumindest werden sie mehr vertuscht als selbstbewußt vertreten. Das mag mit der Ausgangs- und Konfrontationssituation der Bundesrepublik zu tun haben, mit dem Mißkredit, in den Konservative durch den Faschismus und Sozialisten durch die von der Sowjetunion geprägten Regime geraten sind. Aber die Folge ist, daß es nur selten klare Alternativen gibt. Die Programme und Wahlplattformen der Parteien verschwimmen ineinander, und wechselseitige Beschimpfungen oder rüde Entweder-Oder-Parolen in den Wahlkämpfen ändern an diesem Tatbestand nichts, sondern übertünchen ihn bloß.

Gottlob, mögen viele meinen, gottlob macht uns der politische Extremismus höchstens als kriminelle Randerscheinung, nicht aber im etablierten Parteiensystem zu schaffen; glückli-

cherweise fallen Faschismus und Kommunismus hierzulande kaum ins Gewicht. Doch abgesehen davon, daß „rechts“ und „links“ nicht ohne weiteres mit „Extremismus“ in dem bei uns üblichen Sinne gleichzusetzen sind und konservativ und sozialistisch nicht mit faschistisch und kommunistisch — daß man dies in der Bundesrepublik immer wieder sagen muß, ist womöglich selbst schon ein Kennzeichen ihrer Situation —: abgesehen davon hat alles seinen Preis. Der Kampf um Alternativen, die eindeutige programmatische Profilierung und Auseinandersetzung ist ein Merkmal politischer Freiheit, ja mehr noch: sie ist ein Fundament der parlamentarischen Demokratie, das ihr auf längere Sicht erst Festigkeit verleiht, sie glaubwürdig macht und zur Zukunft hin offen hält. Daher ist die Tatsache, die uns immer wieder erstaunt und entrüstet: daß nämlich unsere Nachbarn mit alter parlamentarisch-demokratischer Tradition, vordergründig weit häufiger und stärker krisengeschüttelt als wir, hartnäckig und mißtrauisch nach der Substanz der Freiheit in Deutschland fragen, weder Zufall noch bloßes Überbleibsel finsterner Erinnerungen, sondern durchaus folgerichtig.

Dabei gibt es, natürlich, „Rechte“ wie „Linke“, Konservative und Sozialisten bei uns wie anderswo. Nur kommen sie im bestehenden Parteiensystem mit seinem schmalen Spektrum nicht recht zum Zuge. So rumoren sie teils innerhalb der Parteien — vor allem innerhalb der beiden großen —, teils außerhalb, aber sozusagen unfroh — „frustriert“, um es moderegerecht auszudrücken — und damit immer in der doppelten Gefahr entweder von Resignation und zynischer Anpassung oder des Abgleitens ins Bornierte und Sektiererische.

Das bleibt gegenüber dem parteipolitisch durchgesetzten und befestigten Extremismus noch immer das kleinere Übel, mag mancher einwenden. Vielleicht ist das so. Nur eben, um es zu wiederholen: Flügelparteien, die für klare programmatische Alternativen eintreten, sind mit Extremismus und Radikalismus im negativen Sinne dieser Begriffe nicht ohne weiteres in einen Topf zu werfen. Und wenn die etablierten Parteien sämtlich zur Mitte drängen und Alternativen mehr vermeiden und vertuschen als sichtbar machen, dann kann sich langfristig ein gefährliches Defizit ergeben.

Der Bundestagswahlkampf 1976 wirkte in dieser Hinsicht wie ein negatives Lehrstück. Zwar erfand die Opposition ihre griffige Parole: „Freiheit statt/oder Sozialismus“. Aber weil dies eine bloße Stimmungsparole blieb, weil nicht im einzelnen belegt und deutlich

gemacht wurde, was in der praktischen Politik die Konsequenz im Unterschied zur Politik der Regierungskoalition sein sollte, darum blieb dieses Heils- und Unheilsgemälde im Grunde im Un- und Vorpholitischen stecken.

Bei SPD und FDP sah es freilich nicht besser aus. Einerseits versuchte man — eher schwächlich — zu kontern: „Von Freiheit verstehen wir mehr!“ Andererseits blieb es alles in allem bei einer Art von Konzernbilanz für Kleinaktionäre: Krisenmanagement in schwieriger Zeit, insgesamt erfolgreich, zumal im internationalen Vergleich, noch immer einige Gewinne statt roter Zahlen. Doch ist das genug? Ist das Gemeinwesen nur eine Art von Superkonzern und der Bürger bloß eine besondere Art von Couponschneider, der mehr oder weniger große Dividenden einstreicht? Anders gefragt: Blieb nicht auch dies weithin im Un- und Vorpholitischen stecken — und zukunftsblind in der Verteidigung des Erreichten? Kaum zufällig geriet die sozialliberale Koalition so sehr in die Defensivrolle, kaum zufällig verirrte sich Willy Brandt in der Wahlnacht in die Sprache später Wehrmachtberichte, als er von der bestandenen „schweren Abwehrschlacht“ sprach.

Ein Wahlkampf ist sicher zum Teil — und durchaus legitim — ein Sympathie- und Vertrauenswettbewerb der Spitzenkandidaten. Er kann also gewiß nicht nur, aber er sollte doch auch sein: ein Dialog der Parteien und Politiker mit dem Bürger über die Probleme und Perspektiven des Kommenden. Wie sehr es daran gefehlt hat, wird deutlich, wenn man einige der Themen nennt, von denen wenig oder gar nicht die Rede war: Geht es in erster Linie darum, das wirtschaftliche Wachstum so rasch und so stark wie möglich wieder in Gang zu bringen und es um beinahe jeden Preis in Gang zu halten? Oder kommt es darauf an, Wirtschaft und Gesellschaft so umzubauen, daß dieses Wachstum ohne gefährliche Rückwirkungen begrenzt werden und begrenzt bleiben kann? Wie sieht es mit der künftigen Energiepolitik aus? Soll sie sich vorrangig um die Erschließung neuer Energiequellen — einschließlich der Kernenergie — bemühen oder kommt es darauf an, erst einmal alle Reserven von Sparmöglichkeiten auszuschöpfen? Wie stellen wir uns zu den Forderungen, mit denen die Völker der Dritten Welt uns konfrontieren? Geht es um deren Abwehr oder um die Herstellung einer Solidarität, die freilich ohne spürbare Opfer nicht zu haben ist? Und so weiter: Man könnte die Liste der Zukunftsthemen, von denen kaum etwas zu hören war, noch um einiges verlängern.

Manche oder viele, auch und gerade die sogenannten Fachleute, werden wahrscheinlich abwinken: Das sind alles sehr schwierige, sehr komplizierte Fragen; mit einem holzschnittartigen Entweder-Oder ist es schwerlich getan. Und die Propagandaexperten fügen eilig hinzu: Dies sind nun einmal keine Themen für den Wahlkampf. Da die Menschen sind, wie sie sind, interessiert sie nicht eine ungewisse Zukunft, sondern das Naheliegende, Handfeste — oder die reißerische Parole, mit der man sich ohne viel Nachdenken identifizieren kann, um Freund und Feind zu sortieren. Ist das wirklich so? Und falls es so ist, falls tatsächlich das von allen bis zum Überdruß beschworene Bild vom mündigen Bürger sich als Trugbild erweist, über das die Eingeweihten nicht einmal mehr lächeln: Welche Zukunftschancen kann man dann der parlamentarischen Demokratie und dem sie tragenden Parteiensystem noch einräumen?

Erinnern wir uns: Die Rechnung wurde nur wenige Wochen nach der Bundestagswahl drastisch genug nachgereicht, in der plötzlichen und bitteren Konfrontation von Bürgern mit der Staatsgewalt — Stichwort Brokdorf. Man macht es sich zu einfach, wenn man sagt: Da war Irrationales im Spiel, mehr aufgestaute Angst als Sachverstand und abgewogenes Urteil — und die „Chaoten“, die Gewalttäter, nutzten ihre Chance. Gewiß taten sie das. Aber diese Chance fiel ihnen nur zu, weil eine Vertrauenslücke zwischen Staatsgewalt und Bürgern entstanden war, die sich demagogisch und gewalttätig ausbeuten ließ. Wo es an Wissen und Urteilsfähigkeit fehlt, wo Angst sich deshalb aufstaut und aggressiv entlädt, da zeigt sich der Mangel an Aufklärung, die zu leisten eben die Sache der Politiker und der Parteien in ihrer öffentlichen und kontroversen Diskussion hätte sein müssen.

Jahre bevor die Bewegung der Bürgerinitiativen so machtvoll sich entwickelte, hat ein berühmter Staatsrechtslehrer, Ernst Forsthoff, formuliert: „Der Dilettantismus, mit dem in Bürgerversammlungen die großen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik behandelt zu werden pflegen und auch nur behandelt werden können, ist rührend und steril zugleich. Wenn die Staatsbürger je länger je weniger daran Gefallen finden, so darf man daraus folgern, daß sie inzwischen gelernt haben, die Grenzen ihrer Zuständigkeit zu erkennen. Sie verhalten sich systemgerecht, wenn sie sich demagogischer Verführung zur Unsachlichkeit verschließen.“

Aber wenn das wirklich der Weisheit letzter Schluß und einzig „systemgerecht“ ist — worüber soll man sich dann eigentlich noch

wundern? Dann muß und dann wird sich die aufgestaute Angst eben gegen das „System“ wenden und Aggressivität produzieren. Dann wird die Legitimitätsgrundlage der parlamentarischen Demokratie zunehmend brüchiger werden, und gegen das bestehende Parteiensystem wird sich früher oder später eine Anti-Parteien-Partei Bahn brechen. Das wäre eine höchst gefährliche Entwicklung, die uns unversehens in den Krisensog der Weimarer Republik reißen könnte. Aber es wäre jedenfalls kein blindes Naturereignis, sondern eindeutig die Folge eines Versagens der traditionellen Parteien vor ihrer Aufgabe.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich zugleich die zweite kritische Frage, die hier diskutiert werden soll: Genügen unsere Parteien, nicht nur ihrer Zahl und programmatischen Spannweite nach, sondern in ihrer Struktur, eigentlich noch den Problemstellungen der Gegenwart und der Zukunft? Können sie den Alternativen, um die es geht, überhaupt angemessen Ausdruck geben? Oder stehen sie womöglich verquer zu ihnen?

Vielleicht waren der Verlauf und der schale Nachgeschmack des letzten Bundestagswahlkampfes nicht zufällig, sondern von tieferen Ursachen bestimmt. Vielleicht war es den Parteien gar nicht möglich, ohne in Zerreißproben zu geraten, die Zukunftsfragen des Wachstums, der Energiepolitik und so weiter angemessen zu diskutieren und programmatisch zu formulieren, weil die Fronten nicht zwischen ihnen verlaufen, sondern sie selbst durchziehen.

Unser traditionelles Parteiensystem mit seinem Rechts-Mitte-Links-Schema entstammt ja — trotz aller Veränderungen, die es im einzelnen vollzogen oder durchlitten hat — in seinen Grundzügen dem 19. Jahrhundert. Das bedeutet, sehr verkürzt und vereinfacht ausgedrückt, es entsprang einer Stände- und später einer Klassengesellschaft, in der zunächst die politische Macht gegen die politische Ohnmacht, dann der Besitz gegen den Nichtbesitz und entsprechend jeweils ein konservatives gegen ein progressives Heerlager stand. Dabei wurden die progressiven Kräfte anfangs vom Bürgertum repräsentiert und danach vor allem von der Arbeiterbewegung, die sich in der sozialdemokratischen Partei und in den Gewerkschaften organisierte. Das Bürgertum dagegen wanderte — gerade in Deutschland — mehr und mehr ins konservative Lager ab und suchte Anlehnung beim alten Obrigkeitsstaat; es flüchtete in die „machtgeschützte Innerlichkeit“, wie Thomas Mann dies treffend bezeichnete.

Man kann keineswegs pauschal sagen, daß das Rechts-Mitte-Links-Schema veraltet ist. Viele und wichtige Fragen, um die politisch gestritten wird, haben damit zu tun: Fragen der Steuer-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung und anderes mehr. Dem entspricht im großen und ganzen — bei allen Überschneidungen, die es im einzelnen selbstverständlich gibt — unser Parteiensystem von der CDU/CSU über die FDP zur SPD. Und deshalb hat, wieder im großen und ganzen, dieses Parteiensystem sich bisher auch bewährt, während alle die Parteien der Nachkriegszeit auf der Strecke blieben, die andere, speziellere Gesichtspunkte ins Zentrum rückten, wie Bayernpartei, Deutsche Partei, Gesamtdeutsche Volkspartei, Zentrum oder die Vertriebenenpartei Gesamtdeutscher Block/BHE.

Aber die Frage ist eben, ob angesichts neuartiger und zentraler Zukunftsprobleme weiterhin genügen kann, was bisher angemessen war. Einmal mehr war es Franz Josef Strauß, der schon vor Jahren für einen paradoxen Sachverhalt die paradoxe Formel fand, als er sagte, heute bedeute „konservativ sein, an der Spitze des Fortschritts zu marschieren“. „Fortschritt“ heißt hier offensichtlich, in radikaler Abkehr von allen älteren konservativen Vorstellungen: rasche und stetige industrielle Entwicklung, Wirtschaftswachstum. Nimmt man gewissermaßen in einer gedanklichen Versuchsanordnung diese Definition einmal hin und mißt an ihr Freund und Feind, so sieht man im Handumdrehen die seltsamsten Verbindungen und Fronten entstehen:

Dem CSU-Vorsitzenden treten führende Wirtschaftspolitiker nicht nur der FDP, sondern auch der SPD zur Seite, zum Beispiel der jetzige Arbeits- und Sozialminister Herbert Ehrenberg, der — 1976 — „fröhliches Konsumieren“ forderte und formulierte: „Wir müssen aufhören, Askese als etwas Gutes zu betrachten.“ Es wäre interessant zu erfahren, was wohl ein SPD-„Linker“ wie Jochen Steffen zu solchen Sätzen seines Genossen zu sagen hat — wenig Gutes, so steht zu vermuten. Tatsächlich hat sich ja auch in der Frage der Kernkraftwerke die schleswig-holsteinische SPD nicht nur gegen die Landesregierung und deren Ministerpräsidenten Stoltenberg gestellt, sondern — eben damit — zugleich gegen die von ihr selbst getragene Bundesregierung.

Es handelt sich indessen nicht nur, nicht einmal in erster Linie um Personen oder Teilgruppierungen innerhalb der Parteien. Es geht vielmehr in den Wirtschaftsfragen um gesellschaftliche Fronten. Für eine entschiedene

Politik des wirtschaftlichen Wachstums tritt, natürlich, die gesamte Industrie ein, weil hier ihre Lebensinteressen im Kern berührt werden. Aber genau das gleiche gilt für die Gewerkschaften; sie sitzen mit ihrem traditionellen Gegenspieler im selben Boot. Und das ist absolut folgerichtig: Nur bei einem kräftigen und dauerhaften Wirtschaftswachstum kann die Arbeitslosigkeit beseitigt, kann die Vollbeschäftigung gesichert werden — und ist es möglich, daß die Realeinkommen der Arbeitnehmer wie in der Vergangenheit, so auch in der Zukunft fühlbar gesteigert werden. Daher erscheinen den Gewerkschaften alle Versuche, weiterem Wachstum einen Riegel vorzuschieben, als in Wahrheit reaktionäre Luxusprodukte und abscheuliche Salonphilosophien der schon Arrivierten. So gesehen, können Ehrenberg und die Gewerkschaften, indem sie einerseits Strauß zur Seite treten, andererseits doch herkömmlich „linke“ Positionen für sich in Anspruch nehmen. Die merkwürdige Allianz bisheriger Gegner wird übrigens schlagend deutlich, wenn man sieht, wie einerseits Wirtschaftsverbände und industrielle Großunternehmen mit allen Mitteln der Werbung, etwa in Anzeigenserien, für eine positive Einstellung zum Wirtschaftswachstum und für zügigen Ausbau der Kernenergie eintreten, während gleichzeitig — zum selben Zweck! — gewerkschaftliche Kundgebungen und Demonstrationen stattfinden, die gegen die Kritiker der Energiepolitik und die mit ihnen verbundenen Bürgerinitiativen Front machen.

Das andere Lager nimmt sich nicht weniger seltsam und buntscheckig aus. Carl Amery, der gemeinhin als verdächtiger „Linksintellektueller“ gilt, aber seine paradoxe Lage mit der paradoxen Formel vom „radikalen Konservativen“ umschreibt, hat jüngst formuliert: „Entweder das Industriesystem bricht vor dem Ökosystem oder das Ökosystem bricht vor dem Industriesystem zusammen.“ Amerys radikale — radikal konservative — Schlußfolgerung lautet: „Die Logik des Überlebens erfordert deshalb die raschest mögliche Zerstörung des Industriesystems, und zwar um fast jeden Preis.“ Dem Linksintellektuellen gesellt sich der sehr weit „rechts“ stehende CDU-Abgeordnete Herbert Gruhl bei, dessen Standpunkt schon im Titel seines Bestsellers deutlich wird: „Ein Planet wird geplündert — Die Schreckensbilanz unserer Politik“. Anders, differenzierter sieht die Position Erhard Eppers aus. Doch auch er, der als ein Repräsentant des „linken“ Flügels der SPD gilt, bekennt sich als Konservativer — als ein „Wertkonservativer“, wie er es nennt.

Erst recht buntscheckig nimmt sich die Masse derer aus, die neue Industrieansiedlungen und Kraftwerksbauten so erbittert bekämpfen. Bedächtige Bauern und Naturschützer alter Art geraten in ein Bündnis mit Kommunisten, „Chaoten“ und sogenannten „Polit-Rockern“. Nicht nur Pastoren, sondern weite kirchliche Kreise — besonders der evangelischen Kirche — spielen ebenso eine Rolle wie Lehrer, Studenten und Schüler. Insgesamt handelt es sich ganz überwiegend um Angehörige oder Abkömmlinge der Mittelschichten und dabei überwiegend wiederum um Angehörige der mittleren und der jüngeren Generation. Es ist sehr schwer, das Gesamtpotential dieser Bewegung zuverlässig abzuschätzen. Aus Meinungsumfragen könnte man — mit allen Vorbehalten — auf etwa 40 bis 45 Prozent der Bevölkerung schließen. Aber das Mobilisierungspotential könnte durchaus noch weiter reichen; schließlich leben wir — entgegen den orthodox marxistischen und allen sonstigen, dem 19. Jahrhundert entstammenden Vorstellungen von der „Klassengesellschaft“ — in einer wesentlich und der Tendenz nach immer stärker von den Mittelschichten geprägten Gesellschaft.

Kehren wir nun nach diesen Überlegungen zum Parteiensystem zurück, so erkennen wir dessen vertrackte Lage. Es spiegelt, wie schon gesagt, in seinen Grundzügen die Fronten, die der Klassengesellschaft eben des 19. Jahrhunderts entstammen. Darum haben bisher, obgleich aus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Zielsetzungen, alle Parteien sich zu einer Politik der raschen industriellen Entwicklung und des möglichst starken wirtschaftlichen Wachstums bekannt. Das gleiche gilt für die etablierten Großverbände, vorab der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Aber die Probleme, die jetzt aufgetaucht sind und denen in der Zukunft vermutlich schicksalhafte Bedeutung zukommen wird, sehen anders aus; sie lassen sich in die überkommenen Formationen und Fronten nicht einordnen. Daher ist es wirklich kein Zufall, schon gar nicht der zufällige Mangel eines Wahlkampfes, daß die Fragen der Wachstumsbegrenzung und der Energieentwicklung bisher in der parteipolitischen Diskussion und Konfliktstrategie kaum eine Rolle gespielt haben, daß man ihnen weithin mit Verlegenheit, ja Ratlosigkeit begegnet: Man fürchtet offenbar — oft gewiß mehr vorbewußt als bewußt —, daß diese Fragen die Parteien mit Zerreißung bedrohen könnten, wenn sie ernsthaft angepackt würden.

Das gilt für alle Parteien, ganz besonders für die beiden großen Volksparteien. Die CDU/

CSU ist nach der einen Seite hin der Industrie, nicht zuletzt auch der Großindustrie, eng verbunden; nach der anderen Seite hin ist sie jedoch die Partei der breiten, häufig wirtschaftsfernen Mittelschichten. Der SPD ergeht es nicht besser, ganz im Gegenteil. Sie ist traditionsbestimmt die Partei der industriellen Arbeitnehmerschaft, mit den Gewerkschaften eng verbunden, ja personell weithin verflochten. Aber in den letzten Jahren — besonders seit 1969 — hat eine weitgehende Umschichtung ihrer Mitglieder- und Anhängerschaft stattgefunden: Beamte und Angestellte, Akademiker, Studenten und Intellektuelle — das heißt, gerade diejenigen Schichten, die sich in der kritischen Bürgerbewegung gegen forciertes Wachstum und Kraftwerksbau besonders engagieren — spielen in der SPD eine zunehmend bedeutsame, vielfach schon dominierende Rolle. Daher würde eigentlich jede entschiedene Stellungnahme entweder die eine oder die andere Seite nachhaltig verprellen; in letzter Konsequenz könnte der Partei sogar eine Spaltung drohen.

Um zusammenzufassen und Mißverständnisse — jedenfalls nach Möglichkeit — zu vermindern: Es geht hier keineswegs um ein Plädoyer gegen unser etabliertes Parteiensystem. Es war nicht ironisch gemeint, als es am Anfang hieß: Wir sind damit gut gefahren. Und es wäre leichtfertig, töricht, ja gemeingefährlich, es für Unerprobtes wegzuerwerfen. Erst recht soll nicht in unguter deutscher Tradition die parlamentarische Demokratie herabgesetzt werden. Nach einem bekannten Wort Winston Churchills mag sie das schlechteste aller denkbaren Systeme sein — ausgenommen jedoch alle anderen. Es ist und es bleibt ein Fundament unserer Freiheit. Ohnehin würde jedes andere System mit den gleichen Problemen konfrontiert werden; nur würde im Zweifelsfall kein anderes gestatten, sie mit vergleichbarer Offenheit kritisch zu diskutieren.

Wenn aber unsere politische Ordnung von der Überzeugungskraft gerade der kritischen

Diskussion lebt, die in ihr geführt werden kann, dann kommt es darauf an, dieser Diskussion auch und gerade dort nicht auszuweichen, wo sie sich als unbequem erweist. Innerhalb unserer Verfassungsordnung sind die Parteien zwar nicht allein, aber doch in besonderer und zentraler Stellung die Träger der politischen Diskussion und des politischen Entscheidungsprozesses. Mit ihrer Integrationskraft und Funktionsfähigkeit steht und fällt deshalb die Integrationskraft und Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie insgesamt. Wo immer also die Parteien ausweichen, vertuschen, beschwichtigen, beschwören sie die Gefahr herauf, daß die heimlich-unheimlich aufgestauten Probleme an ihnen vorbei sich zerstörerisch Bahn brechen. Wo man dagegen den Problemen sich mutig stellt, so heikel sie immer sein mögen, auch dann, wenn man vorerst keine einfachen und einhelligen Lösungen, sondern selbst nur kontroverse Diskussion anzubieten hat, da kann man den Gefahren auch begegnen und sie am Ende bannen. Darum ist, was vordergründig als Parteienkritik erscheinen mag, eigentlich aus kritischer Solidarität als ein Appell an die Parteien gemeint. Es kommt für sie heute entscheidend darauf an, daß sie nicht in alten Schablonen verharren, sondern den Blick auf die Zukunft richten.

Vor bald schon anderthalb Jahrhunderten schrieb der große Franzose Alexis de Tocqueville in seinem berühmten Buch „Über die Demokratie in Amerika“: „Die christlichen Völker scheinen mir heute ein erschreckendes Schauspiel zu bieten; die Bewegung, die sie davonträgt, ist schon zu stark, als daß man sie aufhalten könnte; doch sie ist noch nicht so reißend, daß man daran verzweifeln müßte, sie zu lenken: Die christlichen Völker halten ihr Schicksal in ihren Händen, aber bald wird es ihnen entgleiten ... Aber daran denken wir kaum. Vom einem rasch fließenden Strom dahingetrieben, heften wir den Blick hartnäckig auf einige Trümmer, die man noch am Ufer wahrnimmt, während die Strömung uns mit sich führt und rücklings dem Abgrund zuträgt.“

## Zersplitterung und Polarisierung

## Kleine Parteien im Weimarer Mehrparteiensystem

## I. Splitterparteien

Das traditionelle deutsche Vielparteiensystem hatte über den Umbruch 1918/19 bis zur „Auflösung der Weimarer Republik“, ja noch bis in die Gründerjahre der Bundesrepublik Deutschland Bestand<sup>1)</sup>. Die in Westeuropa mittlerweile einzigartige Stabilität des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland resultierte aus einem vielschichtigen *Lernprozeß*<sup>2)</sup>, in dem ein für alternative Mehrheitsbildungen offenes Dreiparteiensystem entstand, das Kleinparteien seit 1961 keine Chance mehr gab. Die Einführung der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Wahlgesetz des Bundes schob der Erneuerung des ungehemmten Parteienpluralismus einen bisher wirksamen Riegel vor. Die spektakulären Wahlerfolge der NPD vor 1969 weckten allerdings zeitweise Zweifel, ob die in Verfassung, Wahl- und Parteiengesetz eingebauten Barrieren stark genug seien, um eine Aufsplitterung des Systems zu verhindern und das Gespenst eines schleichenden Niedergangs à la Weimar zu bannen. Alle Neugründungen scheiterten jedoch und fielen nach kurzer Zeit wieder auf den Status sektiererischer Zirkel im vorparlamentarischen Raum zurück. Nicht wenige in- und ausländische Beobachter sahen jedoch in dem Versuch, ein Parteiensystem, das ohnehin vom Wähler<sup>3)</sup> immer wieder approbiert werden muß, mutwillig aufzubrechen, ein gefähr-

liches, Weimarer Verhältnisse heraufbeschwörendes Unternehmen mit nicht einkalkulierbaren Folgen für die Stabilität des parlamentarisch-demokratischen Systems der Bundesrepublik Deutschland<sup>4)</sup>. Auch im Hinblick auf die fortschwellende Debatte über die *vierte Partei* scheint eine Untersuchung der kleinen Parteien und Splittergruppen der Weimarer Parteienlandschaft ebenso reizvoll wie notwendig.

Der Begriff der kleinen Partei oder Splitterpartei hat keinen „festen zahlenmäßigen Inhalt“. Er war in der politischen Umgangssprache Weimars ein Schlagwort, das mit Vorliebe zur Diskreditierung des politischen Gegners gebraucht wurde. Zeitgenössische Wahlanalysen, aber auch die Parteigesichtsschreibung in der Tradition Ludwig Bergsträssers haben die abwertenden Formulierungen — „Grüppchen“, „Sektenbildungen“, „Partei-chen“ — vielfach übernommen, ohne damit wesentlich zur Klärung des Phänomens beizutragen<sup>5)</sup>. In der folgenden Untersuchung bezieht sich der Begriff der kleinen Partei oder Splitterpartei nur auf jene Gruppierungen, die sich mindestens einmal, in der Regel mehrfach, erfolgreich an Reichstagswahlen zwischen 1920 und 1933 (Tab. I) beteiligten: den Bayerischen Bauernbund<sup>6)</sup> (Deutsche Bauernpartei), die Deutsch-Hannoversche Partei<sup>7)</sup>,

<sup>1)</sup> Gerhard A. Ritter, Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystems 1918—1920, in: Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Festschrift für Hans Rosenberg zum 65. Geburtstag, Berlin 1970, S. 342—384; Ulrich Scheuner, Zur Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes, in: Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, hrsg. v. Gerhard A. Ritter, Düsseldorf 1974, S. 421—441.

<sup>2)</sup> So Karl Dietrich Bracher in seinem Vorwort zu der Untersuchung von Manfred Rowold, Im Schatten der Macht. Zur Oppositionsrolle der nicht-etablierten Parteien in der Bundesrepublik, Düsseldorf 1974, S. 11.

<sup>3)</sup> Wolfram Schmitt, Der Wille des Volkes. Untersuchungen zur Kategorie kollektiver Entscheidungen in einem politischen Topos, Phil. Diss. Heidelberg 1972.

<sup>4)</sup> Vgl. z. B. Fred J. Luchsinger, Wahljahr in der Bundesrepublik. Neue Zürcher Zeitung Nr. 272 v. 22./23. November 1975, S. 1.

<sup>5)</sup> Gerhart Lorentzen, Möglichkeiten der Bekämpfung von Splitterparteien durch das Reichstags- und Landtagswahlrecht, Jur. Diss. Marburg 1931, S. 4.

<sup>6)</sup> Vgl. zusammenfassend den Art. von Herbert Gottwald/Werner Fritsch, in: Die bürgerlichen Parteien in Deutschland. Handbuch der Geschichte der bürgerlichen Parteien und anderer bürgerlicher Interessengruppen vom Vormärz bis zum Jahre 1945, hrsg. v. einem Redaktionskollektiv u. Leitung v. Dieter Fricke, Leipzig 1968, Bd. I, S. 66—78; vgl. ergänzend den Art. „Deutsche Bauernschaft“ von Werner Fritsch, ebd., S. 299—301.

<sup>7)</sup> Hans Prilop, Die Vorabstimmung in Hannover. Untersuchungen zur Vorgeschichte und Geschichte der Deutsch-hannoverschen Partei im preußisch-deutschen Kaiserreich und in der Weimarer Republik, Phil. Diss. Hamburg 1954; Die bürgerlichen Parteien I, S. 667—672 (Willy Menke/Gerhard Fließ).

die Wirtschaftspartei<sup>8)</sup> (Reichspartei des deutschen Mittelstandes), die Christlich-Nationale Bauern- und Landvolkpartei<sup>9)</sup> (Deutsches Landvolk), die Volksrechtspartei<sup>10)</sup> (Reichspartei für Volksrecht und Aufwertung), den Christlich-sozialen Volksdienst<sup>11)</sup> und die Konservative Volkspartei<sup>12)</sup>.

Das noch von der Nationalversammlung beschlossene und 1924 nur geringfügig veränderte Reichswahlgesetz trug dem Wählerwillen weitgehend Rechnung und gab nur „kleinsten Splittergruppen“ (Tab. II) keine Chance<sup>13)</sup>. Nur in der V. Legislaturperiode 1930/

32 gewannen sechs kleine Parteien insgesamt mehr als 10 % der Mandate. Mehr als 15 Sitze (Mindestfraktionsstärke) erreichten nur die Wirtschaftspartei (1928 und 1930) und die Landvolkpartei (1930). Außer Betracht blieben jene Gruppen, die in diesem Zeitraum auf den Status einer kleinen Partei herabsanken, wie die liberalen Parteien, oder aus einer Splittergruppe zu einer Massenpartei (KPD, NSDAP) heranwuchsen. Am Beispiel von sieben Splitterparteien des Reichstags sollen einige Strukturmerkmale des Weimarer Mehrparteiensystems nachgewiesen werden. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wieweit die Splitterparteien selbst Faktoren des Niedergangs oder nur Indikatoren dieser Entwicklung waren. Die Geschichte der kleinen Parteien liegt zwar noch vielfach im dunkeln, ist aber für jene sieben Parteien, die in erster Linie interessieren, doch ausreichend erforscht oder belegt<sup>14)</sup>, um einige allgemeinere Aussagen zu wagen. Als Sonderform der kleinen Partei werden hier die Landbündlisten angesehen, die in Thüringen, Württemberg, Hessen, Baden und Sachsen die Sammlung des Landvolks zum Ziel hatten. Mit Ausnahme der beiden Reichstagswahlen 1924 eroberten diese Agrarlisten alle Mandate unmittelbar im Wahlkreis. Der regionale Charakter dieser Gruppierungen spiegelt sich auch in der teilweise ausschlaggebenden Stellung in einzelnen Länderparlamenten (Thüringen, Württemberg). Im Reichstag schlossen sich die Landbündelabgeordneten der DNVP an, die im Mai 1928 zum letztenmal in größerem Umfang von regional selbständigen Landbündlisten profitieren konnte.

<sup>8)</sup> Martin Schumacher (Bearb.), Joh. Victor Bredt. Erinnerungen und Dokumente 1914—1933, Düsseldorf 1970; Die bürgerlichen Parteien II (1970), S. 541—554 (Werner Fritsch); Martin Schumacher, Mittelstandsfrent und Republik. Die Wirtschaftspartei—Reichspartei des deutschen Mittelstandes 1919—1933, Düsseldorf 1972; ders., Hausbesitz, Mittelstand und Wirtschaftspartei in der Weimarer Republik, in: Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, hrsg. v. H. Mommsen, D. Petzina, B. Weisbrod, Düsseldorf 1974, S. 823—835.

<sup>9)</sup> Die bürgerlichen Parteien I, S. 241—244 (Werner Methfessel).

<sup>10)</sup> Die bürgerlichen Parteien II, S. 555—560 (Werner Fritsch).

<sup>11)</sup> Die bürgerlichen Parteien I, S. 259—263 (Werner Methfessel); Paul Bausch, Lebenserinnerungen und Erkenntnisse eines schwäbischen Abgeordneten, Korntal o. J. (1969); Günter Opitz, Der Christlich-soziale Volksdienst. Versuch einer protestantischen Partei in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1969.

<sup>12)</sup> Erasmus Jonas, Die Volkskonservativen 1928/1933. Entwicklung, Struktur, Standort und staatspolitische Zielsetzung, Düsseldorf 1964; Die bürgerlichen Parteien II, S. 799—805 (Werner Methfessel); Ulrich Roeske, Brüning und die Volkskonservativen, in: Historisch-politische Streiflichter. Geschichtliche Beiträge zur Gegenwart, hrsg. v. Kurt Jürgensen u. Reimer Hansen mit einem Geleitwort v. Karl Dietrich Erdmann, Neumünster 1971, S. 119—124. Brüning (Memoiren, 1970) und Treviranus (Ende von Weimar, 1968) behandeln nur nebenbei die Entwicklung der Volkskonservativen.

<sup>13)</sup> Karl Braunias, Der Einfluß des Wahlrechts auf die Bildung der Berufs- und Wirtschaftspartei, in: J. Schauff (Hrsg.), Neues Wahlrecht. Beiträge zur Wahlreform, Berlin 1929, S. 110—125; A. Milatz, Wahlrecht, Wahlergebnisse und Parteien des Reichstags, in: Der Reichstag. Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamenta-

rischen Vertretung des deutschen Volkes 1871—1933, Bonn 1963, S. 33—51; ders., Wähler und Wahlen in der Weimarer Republik, Bonn 1968, S. 48; für den quellenmäßigen Nachweis der Wahlstatistik vgl. Martin Schumacher, Wahlen und Abstimmungen 1918—1933. Eine Bibliographie, Düsseldorf 1976.

<sup>14)</sup> Vgl. zu der in den Anm. 6—12 genannten Literatur neben der Parteigesichtsschreibung (L. Bergsträsser, W. Tormin) insbesondere Sigmund Neumann, Die Parteien der Weimarer Republik. Mit einer Einführung von Karl Dietrich Bracher, Stuttgart 1965 (1932); Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971.

## II. Macht und Ohnmacht der kleinen Parteien

Die Summe der auf die Wahlvorschläge der kleinen Parteien und Landbündlisten entfallenden gültigen Stimmen nahm bis 1930 von 3,5 % auf 13,1 % zu (Tab. I). Während die kleinen Parteien im Mai 1924 und im Mai 1928 besonders hohe Zuwachsraten aufwiesen, fiel der Anteil der Landbündlisten seit den Dezember-Wahlen 1924 deutlich ab. Stimmenzuflüsse aus diesem agrarischen Sektor und dem auf die Hälfte zusammengeschmolzenen Stamm jener Protest- und Randwähler, die 1928 noch für erfolglose Wahlvorschläge gestimmt hatten, begünstigten das relativ gute Abschneiden der kleinen Parteien im September 1930 ebenso wie eine große Wählerfluktuation zu Lasten der liberalen Parteien, aber auch der DNVP. In den folgenden Wahlen fiel der Anteil der alten Splitterparteien zuletzt unter den Stand von 1920.

Auf dem Höhepunkt der Wählergunst, im Herbst 1930, überlagerten fast 2 Millionen Stimmen neugewonnener Wähler Verluste von über einer halben Million. Ein Sechstel des Zuwachses der kleinen Parteien entstammte dem Reservoir der Landbündlisten. Der nahezu vollständige Schrumpfungsprozeß im Juli 1932 zerstörte die Grundlagen und das Selbstvertrauen dieser heterogenen Gruppen, die von der Woge des Nationalsozialismus fortgespült wurden.

Bis zum Bruch der Großen Koalition im Frühjahr 1930 fand im Reich nur der Bayerische Bauernbund 1921/22 Anschluß an eine Koalitionsregierung aus Sozialdemokraten, Zentrum und Demokraten: Anton Fehr übernahm im zweiten Kabinett Wirth nach dem Rücktritt von Andreas Hermes im März 1921 das Ernährungsministerium. In den Kabinetten Luther (1925) und Marx (1927/28), an denen sich auch die Deutschnationalen verantwortlich beteiligten, war die Wirtschaftliche Vereinigung, der fraktionelle Zusammenschluß von Bauernbund, Deutsch-Hannoveranern und Wirtschaftspartei, nicht vertreten. Nach den Reichstagswahlen 1928 setzte sich vor allem die Deutsche Volkspartei für eine Einbeziehung der Wirtschaftspartei in die Regierungsverantwortung ein. Aber der Eintritt in das Kabinett Müller scheiterte sowohl an den überhöhten Forderungen der Splittergruppe als auch an der Abneigung Hermann Müllers gegen die bürgerliche Interessenpartei. Wenn die kleinen Parteien in einigen Ländern auch längst regierungsfähig geworden waren (Bayern, Sachsen, Thüringen), so konnten sie doch im Reich bis 1930 — mit Ausnahme der kur-

zen Ministerschaft Fehrs — die letztlich unfruchtbare Oppositionsrolle nicht überwinden.

Der politische Kurswechsel Ende März 1930 hatte für die kleinen Parteien weitreichende Folgen. Zum erstenmal wurden im Reich die Wirtschaftspartei (Joh. Victor Bredt) und das Landvolk (M. Schiele) in die Regierungsverantwortung eingebunden. Die parlamentarische Schwäche der Minderheitsregierung zwang den Kanzler, den Wünschen und Forderungen der kleinen Parteien entgegenzukommen. Wohl nicht zufällig erwähnte Brüning in der Regierungserklärung am 1. April 1930 zuerst die „Notlage des gewerblichen Mittelstandes“<sup>15)</sup>, dann erst die „Agrarkrise“. Die Auflösung des Reichstages im Sommer und die folgenden Neuwahlen stärkten noch einmal die parlamentarische Stellung der kleinen Parteien. Der Erfolg der Volkskonservativen, des Volksdienstes und des Landvolkes, das seine Mandate mehr als verdoppeln konnte, überlagerte aber eine rückläufige Tendenz bei den älteren kleinen Parteien — Bauernbund und Deutsch-Hannoveraner — und einen Stillstand bei der Wirtschaftspartei.

Politisch bildete der Block der kleinen Parteien keine geschlossene Front und war bei einer im Grunde positiven Grundhaltung zum Kabinett Brüning wankelmütig. In fast 150 namentlichen Abstimmungen zwischen dem 3. April 1930 und dem 12. Mai 1932 bietet das Verhalten der kleinen Gruppierungen ein sicheres Indiz für die Rechtsschwenkung und das offene Zusammenspiel mit einer demagogischen „Nationalen Opposition“. Jedoch gelang es Brüning im entscheidenden Augenblick immer wieder, durch Versprechung und Druck<sup>16)</sup> die kleinen Parteien zur Tolerierung seines Kabinetts zu zwingen. Bezeichnenderweise kehrte die Wirtschaftspartei nach dem Ausscheiden aus der Regierung und einer Phase kurzzeitiger Opposition um jeden Preis im Herbst 1931 zu einer vorsichtigen Tolerierungspolitik zurück. Dies gilt mehr oder weniger für die gesamte Bandbreite der kleinen Parteien bis zur Auflösung des Reichstages am 31. Mai 1932.

<sup>15)</sup> Sten. Berichte, Bd. 427, S. 4279; in den Beifall der Wirtschaftspartei rief der kommunistische Reichstagsabgeordnete Torgler sarkastisch: „Jetzt hat der Herr Drewitz seine Verbeugung weg.“

<sup>16)</sup> Brüning, Memoiren 1918—1934, Stuttgart 1970, S. 428 f., 444.

Im September 1930 stimmten 4,3 Millionen Wähler für sechs kleine Parteien, die zusammen 12,4 % der Reichstagsmandate stellten. Im Juli 1932 konnten die kleinen Parteien nicht einmal ein Fünftel dieser Wähler wiedergewinnen (Tab. I). Die Wahlstatistik dokumentiert den nicht unbeträchtlichen, aber doch keineswegs ausschlaggebenden Anteil der kleinen Parteien an den spektakulären Wahlsiegen der Nationalsozialisten, die im September 1930 um fast 5,6 Millionen von 2,6 % auf 18,3 % der abgegebenen gültigen Stimmen zunahmen, im Juli 1932 dieses Ergebnis noch einmal mehr als verdoppelten (37,7 %) und im November 1932 bei leichten Stimmverlusten immer noch 33,1 % der abgegebenen gültigen Stimmen überhaupt erhielten. Eine Änderung des Reichswahlgesetzes am 2. Februar 1933 durch die Reichsregierung machte den Splitterparteien die Teilnahme an den Wahlen nahezu unmöglich<sup>17)</sup>. Die Wahlen im März 1933 brachten der NSDAP (43,9 %) mit über 6,5 Millionen einen enormen Zuwachs, der bei weitem das Wählerreservoir der kleinen bürgerlichen Parteien überstieg<sup>18)</sup>.

Der Einbruch der NSDAP in breite bürgerliche Wählerschichten traf bereits im September 1930 die kleinen Parteien in ihrer Substanz. Das insgesamt positive Ergebnis verdeckte die empfindlichen Einbußen der drei ältesten Splittergruppen, der Deutschen Bauernpartei (Bayerischer Bauernbund), der Deutsch-Hannoverschen Partei und der Wirtschaftspartei. Die Stimmengewinne beschränkten sich fast ausschließlich auf die Abspaltungen der DNVP, die Landvolkpartei, die Konservative Volkspartei und den Christlich-sozialen Volksdienst. Die größten Verluste mußte die Volksrechtspartei hinnehmen. Die Aktivposten der Bilanz für 1930 resultierten so im wesentlichen aus den Sezessionsbewegungen der DNVP und den Veränderungen im Randbereich der bürgerlichen Splittergruppen selbst: Ein Teil der bis 1928 auf selbständige Landlisten und zahlreiche

Splittergruppen entfallenen Stimmen wurde vorübergehend von dem breiteren Angebot der kleinen Parteien absorbiert (Tab. I). Die Verluste der kleinen Parteien machten im September 1930 etwas über 10 % des nationalsozialistischen Zuwachses aus. Eine Analyse der Wahlziffern der Wirtschaftspartei zeigt die Folgen der Radikalisierung der mittelständischen Schichten und den Einbruch der NSDAP in diese Wählergruppe aller bürgerlichen Parteien<sup>19)</sup>. Ehemalige Wähler der Splitterparteien stellten jedoch nicht die Hauptmasse der 5,6 Millionen nationalsozialistischen Stimmengewinne. Der Rückgang der Nichtwähler, die Verluste der ehemals großen und mittleren Parteien und schließlich die Wahlentscheidung der Jungwähler waren im Herbst 1930 von größerer Bedeutung<sup>20)</sup>. Die Mobilisierung der 1928 fast auf ein Viertel der Wahlberechtigten angewachsenen Zahl der Nichtwähler, die bis zum Frühjahr 1933 dann auf die Hälfte zusammenschrankte, während die Zahl der Wahlberechtigten überhaupt von 41,2 Millionen auf 44,7 Millionen anstieg, erhöhte im Herbst 1930 noch einmal den Wähleranteil (13,1 %) der kleinen Parteien (Tab. I). Hauptgewinner dieser Bewegung waren jedoch nicht die Splittergruppen, die 1928 trotz allgemeiner Wahlmüdigkeit den größten Zuwachs verzeichneten, sondern die beiden radikalen Flügelparteien (KPD, NSDAP), deren skrupellose Propaganda das Wählerpotential der Wahlbehinderten und Wahlfaulen, der heterogenen „Partei der Nichtwähler“ (E. Würzburger) nahezu ausschöpfte.

Bis zum Juli 1932 veränderte sich die Lage der kleinen Parteien völlig. Das Eindringen der NSDAP in breite ländliche, klein- und mittelstädtische Wählerschichten — über 70 % der Gesamtbevölkerung lebten 1925 in Landgemeinden, Klein- und Mittelstädten bis 100 000 Einwohner — untergrub das brüchige Fundament der Splittergruppen. Der reale Abfluß aus dem Lager der kleinen Parteien, die zwar die Gefährdung der eigenen Existenz erkannten, aber einer klaren Frontstellung ge-

<sup>17)</sup> Schumacher, *Mittelstandsfront*, S. 193.

<sup>18)</sup> Der Rückgang der beiden liberalen Parteien seit 1928 übertraf bis zum November 1932 die Einbußen der kleinen Parteien. Insgesamt sank der Anteil der Parteien der Mitte von einem Viertel der abgegebenen gültigen Stimmen auf unter 3 %. Vgl. auch Heinrich Striefler, *Deutsche Wahlen in Bildern und Zahlen*, Düsseldorf 1946, S. 13 f.; Seymour Martin Lipset, *Soziologie der Demokratie*, Neuwied a. Rh./Berlin 1962, S. 143 ff.; Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 423 ff.; Werner Kaltefleiter, *Wirtschaft und Politik in Deutschland. Konjunktur als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems*, Köln u. Opladen 1968<sup>2</sup>, S. 56 ff.

<sup>19)</sup> Schumacher, *Mittelstandsfront*, S. 109 ff.; ergänzend Hermann Lebovics, *Social Conservatism and the Middle Classes in Germany, 1914—1933*, Princeton 1969; Arthur Schweitzer, *Die Nazifizierung des Mittelstandes*, Stuttgart 1970; Heinrich August Winkler, *Mittelstand, Demokratie und Nationalsozialismus. Die politische Entwicklung von Handwerk und Kleinhandel in der Weimarer Republik*, Köln 1972.

<sup>20)</sup> Arthur Dix, *Die deutschen Reichstagswahlen 1871—1930 und die Wandlungen der Volksgliederung*, Tübingen 1930, S. 34 f.

Tabelle I

Kleine Parteien, Landbündlisten, Wahlvorschläge ohne Mandat und Nichtwähler/ungültige Stimmen 1920—1933

	I/1920		II/1924		III/1924		IV/1928		V/1930		VI/1932		VII/1932		VIII/1933	
	Stimmen in Tausend	Mandate	Stimmen in Tausend	Mandate	Stimmen in Tausend	Mandate	Stimmen in Tausend	Mandate	Stimmen in Tausend	Mandate						
Bayerischer Bauernbund/ Deutsche Bauernpartei	219 <i>0,8</i>	4	193 <i>0,7</i>	4	296 <i>1</i>	6	481 <i>1,6</i>	8	339 <i>1</i>	6	137 <i>0,4</i>	2	149 <i>0,4</i>	3	114 <i>0,3</i>	2
Deutsch-Hannoversche Partei	319 <i>1,1</i>	5	320 <i>1,1</i>	5	263 <i>0,9</i>	4	195 <i>0,6</i>	4	144 <i>0,4</i>	3	47 <i>0,1</i>	—	64 <i>0,2</i>	1	48 <i>0,1</i>	—
Wirtschaftspartei			525 <i>1,8</i>	6	694 <i>2,3</i>	11	1 397 <i>4,5</i>	23	1 362 <i>3,9</i>	23	147 <i>0,4</i>	2	110 <i>0,3</i>	1		
Christlich-Nationale Bauern- und Landvolk- partei							582 <i>1,9</i>	9	1 302* <i>3,7</i>	22	91 <i>0,3</i>	—	47 <i>0,1</i>	—		
Volksrechtspartei							483 <i>1,6</i>	2	271 <i>0,7</i>	—	41 <i>0,1</i>	1	46 <i>0,1</i>	—		
Christlich-sozialer Volksdienst									870 <i>2,5</i>	14	364 <i>1</i>	3	404 <i>1,2</i>	5	384 <i>1,1</i>	4
Konservative Volkspartei									313 <i>0,9</i>	4						
Zusammen	538 <i>1,9</i>	9 <i>2</i>	1 038 <i>3,5</i>	15 <i>3,2</i>	1 253 <i>4,1</i>	21 <i>4,3</i>	3 138 <i>10,2</i>	46 <i>9,4</i>	4 601 <i>13,1</i>	72 <i>12,4</i>	827 <i>2,2</i>	8 <i>1,3</i>	820 <i>2,3</i>	10 <i>1,7</i>	546 <i>1,6</i>	6 <i>1,1</i>
Landbündlisten	456 <i>1,6</i>	6	542 <i>1,9</i>	10	499 <i>1,6</i>	8	327 <i>1,1</i>	5	—	—	97 <i>0,3</i>	2	165 <i>0,5</i>	3	84 <i>0,2</i>	1
Zusammen	994 <i>3,5</i>	15 <i>3,2</i>	1 580 <i>5,4</i>	25 <i>5,3</i>	1 752 <i>5,8</i>	29 <i>5,9</i>	3 465 <i>11,3</i>	51 <i>10,4</i>	4 601 <i>13,1</i>	72 <i>12,4</i>	924 <i>2,5</i>	10 <i>1,6</i>	985 <i>2,8</i>	13 <i>2,2</i>	630 <i>1,9</i>	7 <i>1,2</i>
Wahlvorschläge ohne Mandat	397 <i>1,4</i>		833 <i>2,8</i>		598 <i>2,0</i>		833 <i>2,7</i>		412 <i>1,1</i>		109 <i>0,3</i>		109 <i>0,3</i>		5 <i>0,0</i>	
Nichtwähler/ ungültige Stimmen v. H. **)	8 059 <i>20,8</i>		9 524 <i>22,6</i>		9 073 <i>21,2</i>		10 888 <i>24,4</i>		8 269 <i>18</i>		2 619 <i>16</i>		9 189 <i>19,4</i>		5 644 <i>11,2</i>	

Die kursiven Zahlen bezeichnen den Anteil in v. H. der abgegebenen gültigen Stimmen bzw. Mandate.

\*) Einschließlich der Stimmen und Mandate des Württembergischen Bauern- und Weingärtnerbundes.

\*\*) Von den Stimmberechtigten.

gen den Nationalsozialismus auswichen, brachte im Juli 1932 der NSDAP einen Zuzug von weit über 3 Millionen Stimmen. Denn nur ein Bruchteil der Wähler der kleinen Parteien dürfte wieder zu den alten bürgerlichen Parteien zurückgekehrt sein. Die vernichtende Wahlniederlage der Splitterparteien im Juli 1932 trug somit wesentlich zum Anstieg der nationalsozialistischen Stimmen auf 37,3% der gültigen Stimmen bei. Über 50% der Wähler, die im Juli 1932 erstmalig die

NSDAP wählten, hatten im September 1930 ihre Stimme einer kleinen Partei gegeben. Die erneuten Stimmengewinne der kleinen Parteien im November 1932 (Tab. I) hatten nur mehr marginale Bedeutung. Das faktische Ende der kleinen Parteien im Juli 1932 verschärfte jedoch weder die Krise des Weimarer Staates, die mit dem Bruch der Großen Koalition im März 1930 deutlich geworden war, noch schuf es parlamentarisch eine grundsätzlich neue Situation.

#### IV. Zur Struktur und Typologie der kleinen Parteien

Die nachlassende Anziehungskraft der liberalen Mittelparteien, später auch der DNVP, begünstigte unmittelbar die kleinen Parteien, die so zeitweise die Proteststimmen mittelständischer Wählergruppen gegen die Weltanschauungsparteien kanalisiert. Wählerfluktuation und Zulauf zu den Splittergruppen stellten zunächst das Mehrparteiensystem selbst nicht in Frage (Tab. II). Die Wahlerfolge der kleinen Parteien wiesen auf einen fortlaufenden Prozeß der Destabilisierung des politischen Systems hin, der zunehmend die Substanz der Mittelparteien — mit Ausnahme des Zentrums und der Bayerischen Volkspartei — bedrohte. Die Splitterparteien hätten im Weimarer Mehrparteiensystem durchaus eine positive Aufgabe erfüllen können, wenn die Fluchtbewegung der Wähler zum Stillstand gekommen wäre. Im Herbst 1930 machte die

nationalsozialistische Flutwelle aber schlagartig die NSDAP zur zweitstärksten Oppositionspartei (Tab. II).

Aus der relativ starken parlamentarischen Stellung konnten die kleinen Parteien 1930/32 kein Kapital schlagen. Selbst die Zugeständnisse, die einzelne Gruppen durch ihre Stellung als „Zünglein an der Waage“ erpreßten und den Wählern vorwies, hielten die Abwärtsbewegung nicht mehr auf. Bereits 1930 hatten die Splitterparteien dort, wo sie 1928 relativ gut abgeschnitten hatten, die größten Stimmeneinbußen erlitten<sup>21)</sup>. Der Wähler honorierte die lärmende Obstruktionspolitik der NSDAP. Das unentschiedene Schwanken zwischen verantwortlicher Regierungsmitarbeit und kurzfristiger Oppositionspolitik überforderte in der Staats- und Wirtschaftskrise die Splittergruppen. Der mittel-

Tabelle II

Zersplitterung und Polarisierung 1920—1933

Es entfielen (a) Abgeordnete auf (b) Reichswahlvorschläge und (c) Fraktionen des Reichstags:

a	I/1920		II/1924		III/1924		IV/1928		V/1930		VI/1932		VII/1932		VIII/1933	
	b	c	b	c	b	c	b	c	b	c	b	c	b	c	b	c
1—14	4	3	4	1	3	1	7	5	5	3	4	6	5	2	3	4
15—30	1	1	2	3	2	2	3	3	4	5	1	1	1	2	1	1
31—50	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1				
51—100	4	4	4	3	2	2	3	3	2	2	2	2	3	3	2	2
101—150	1	1		1	2	2			2	2	1	1	1	1	1	1
151—200							1	1					1	1		
201—250											1	1				
251—300															1	1
Zusammen	11	10	12	10	11	9	15	13	14	13	10	12	11	9	8	9
Reichswahlvorschläge insgesamt	18		23		22		31		24		22		18		8	
Eingereichte Wahlvorschläge überhaupt	25		52		41		32		37		61		50		15	
Mandate insgesamt	459		472		493		491		577		608		584		566	

\*) ohne KPD

ständische Protest- und Verbandswähler geriet seit 1929/30 in den Integrationssoj des Nationalsozialismus, der von der „Suggestion des Erfolges“<sup>23)</sup> profitierte. Das bedeutendste Reservoir der bürgerlichen Splitterparteien war damit ausgetrocknet.

Das Weimarer Verhältniswahlrecht war eine entscheidende, aber nicht die ausschließliche Startbedingung der kleinen Parteien. Der Erfolg der Splitterparteien beruhte nicht auf einem staatsrechtlichen Konstruktionsfehler. Unzweifelhaft begünstigte aber das Verhältniswahlrecht die kleinen Parteien überproportional. So entfielen in der „Blütezeit“ auf die Splitterparteien ein Viertel (1928) bis über ein Drittel (1930) aller Reichswahlvorschlagssitze und ein Viertel (1930) aller Verbandsitze: Es ist daher ein naheliegender Trugschluß, die Paralyse der Weimarer Demokratie nur auf ein mangelhaftes Wahlrecht zurückzuführen. Die Reichspräsidentenwahlen (1925/32) zeigten jedenfalls, wie hilflos man einer solchen politischen „Zweiparteiensituation“ gegenüberstand<sup>24)</sup>.

In einem Mehrparteiensystem sind kleine Parteien eine natürliche Erscheinung<sup>24)</sup>. Die kleinen Parteien im Weimarer Parteiensystem bildeten typologisch jedoch keine Einheit. Nach Entstehung, Interessenbindung und ideologischer Grundhaltung wichen sie stark voneinander ab. Die Grenzen zwischen den größeren Kleinparteien und den schrumpfenden Mittelparteien waren zudem fließend. Von den zahlreichen Splittergruppen, die nie in den Reichstag vordrangen, die nie eine

reelle Chance hatten, die Hürden des Wahlrechts zu überwinden, unterschieden sich die kleinen Parteien nur durch ihren Parteicharakter<sup>25)</sup>.

Auch die Splitterparteien dokumentierten ihre im weitesten Sinne politischen Ziele durch ein Parteiprogramm. Eine in der Regel rudimentäre Parteibürokratie gewährleistete die Wahrnehmung der politischen Aufgaben in Parlament und Öffentlichkeit. Die Anlehnung an einzelne mittelständisch-agrarische Interessengruppen, deren natürliche Einbindung in Bürokratie und bürgerliche Honoratiorenparteien nach der Staatsumwälzung gelockert war, kompensierte die organisatorische Schwäche. Interessenshomogenität oder vorherrschender Interesseneinfluß kennzeichneten die kleinen Parteien und ihre Führungsgruppen (Parteimaschine). Die Finanzierung der kleinen Parteien erfolgte wie bei allen bürgerlichen Parteien nur zum kleinsten Teil aus den Mitgliedsbeiträgen. Die Abhängigkeit von Verbandsinteressen zeigte sich am deutlichsten bei den berufsständischen Parteien (Wirtschaftspartei, Landvolk). Die Kompromißbereitschaft der mächtigen Interessengruppen, die in allen Parteien an Gewicht gewannen, nahm ständig ab. Die politisch-soziale Homogenität, die in der Entstehungsphase der Weimarer Republik zumindest im Ansatz vorhanden war<sup>26)</sup>, zerfiel.

Die bisher nur unzureichend erforschte Partei- und Verbandspresse förderte den Zusammenhalt der kleinen Parteien, diente der Mitgliederrekrutierung, der Wahlwerbung und der innerparteilichen Information. Über die Auflagenhöhe der Partei- und Verbandsblätter — auch über die Mitgliederzahlen der kleinen Parteien — liegen im allgemeinen keine sicheren Daten vor. Alle Angaben der Parteizentralen und der Parteipresse sind äußerst vorsichtig zu handhaben. Keine der Splitterparteien dürfte je mehr als 30—50 000 Mitglieder gezählt haben. Die zentralen Presseorgane der kleinen Parteien erschienen — mit Ausnahme der Blätter der regionalen und agrarischen Gruppierungen — in Berlin.

Alle kleinen Parteien vertraten die Interessen von Minderheiten<sup>27)</sup>. Sie knüpften unmittel-

<sup>23)</sup> Jerzy Holzer, Parteien und Massen. Die politische Krise in Deutschland 1928—1930, Wiesbaden 1975, S. 93; dies traf für die Wirtschaftspartei auch schon bei früheren Wahlen zu; vgl. Schumacher, Mittelstandsfront, S. 108 ff.

<sup>24)</sup> Hans Neisser, Sozialstatistische Analyse des Wahlergebnisses. Die Arbeit 7 (1930), 10, S. 654—659; F. A. Hermens, Demokratie und Wahlrecht. Eine wahlrechtssoziologische Untersuchung zur Krise der parlamentarischen Regierungsbildung, Paderborn 1933, S. 167.

<sup>25)</sup> Theodor Eschenburg, Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik. Forschungen zu Staat und Verfassung. Festgabe für Fritz Hartung, hrsg. v. Richard Dietrich u. Gerhard Oestreich, Berlin 1958, S. 403—417. Auf die Kontroversen Hermens/Helmut Unkelbach und Sten S. Nilson/Karl Dietrich Bracher u. a. kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden; für eine kritische Bilanz vgl. jetzt Hans Fenske, Wahlrecht und Parteiensystem. Ein Beitrag zur deutschen Parteiengeschichte, Frankfurt a. M. 1972; Axel Misch, Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage der Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1933, Berlin 1974.

<sup>26)</sup> Stephen L. Fisher, The Minor Parties of the Federal Republic of Germany. Toward a Comparative Theory of Minor Parties, The Hague 1974, S. 4.

<sup>25)</sup> Herbert Sultan, Zur Soziologie des modernen Parteiensystems, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Politik 55 (1926), S. 91—140; Neumann, Parteien, S. 113; Klaus von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1969.

<sup>26)</sup> Gerhard Leibholz, Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild, München u. Leipzig 1933, S. 49.

<sup>27)</sup> Vgl. auch die idealtypischen Unterscheidungen von Maurice Duverger, Die politischen Parteien, hrsg. u. übersetzt v. Siegfried Landshut, Tübingen 1969, S. 297 ff.

bar an eine föderalistische Parteitraktion (Bayerischer Bauernbund, Deutsch-Hannoversche Partei) an oder nahmen den vorübergehend unterbrochenen mittelständischen Sammlungsgedanken der Vorkriegszeit wieder auf (Wirtschaftspartei). Offen antisemitische Strömungen traten nur am Rande hervor.

Die kleinen Parteien, insbesondere die Agrarparteien und die Deutsch-Hannoversche Partei, eine Landespartei mit ausgeprägt agrarischem Einschlag, verfügten über regionale Hochburgen. Die Wirtschaftspartei, die Volksrechtspartei und der Volksdienst fanden im Rheinland, in Westfalen, Sachsen, Thüringen, Baden und Württemberg den größten Zulauf. Das Wählerreservoir der Agrarparteien lag in Bayern, Schlesien, Thüringen, Hessen und Württemberg. Politische Uneinigkeit innerhalb der Grünen Front und die Anfälligkeit der Landbevölkerung gegenüber dem Nationalsozialismus verurteilten das Experiment einer Sammlung des Landvolks in einer Partei jedoch zum Scheitern<sup>28)</sup>. Auch konfessionelle Rand- und Protestströmungen suchten in den kleinen Parteien eine politische Plattform<sup>29)</sup>.

Mit Ausnahme des Christlich-sozialen Volksdienstes standen alle kleinen Parteien dem Weimarer Staat reserviert bis ablehnend gegenüber<sup>30)</sup>. Monarchistisch-restaurative Tendenzen überwogen insgesamt die blassen Bekenntnisse zur liberal-demokratischen Staatsform. Die kleinen Parteien wirkten als Fermente in einem Gärungsprozeß, der die Grundlagen des Systems, damit auch die kleinen Parteien selbst auflöste. Die Existenz einer Vielzahl kleiner Parteien allein machte das

<sup>28)</sup> Erwin Topf, *Die grüne Front. Der Kampf um den deutschen Acker*, Berlin 1933; Rudolf Heberle, *Landbevölkerung und Nationalsozialismus. Eine soziologische Untersuchung der politischen Willensbildung in Schleswig-Holstein 1918—1932*, Stuttgart 1963; Horst Gies, *NSDAP und landwirtschaftliche Organisationen in der Endphase der Weimarer Republik*, in: *VfZ* 13 (1967), S. 341 ff.; Heinz Sahner, *Politische Tradition, Sozialstruktur und Parteiensystem in Schleswig-Holstein. Ein Beitrag zur Replikation von Rudolf Heberles: Landbevölkerung und Nationalsozialismus*, Meisenheim am Glan 1972; Holzer, *Parteien*, S. 96; Timothy Alan Tilton, *Nazism, Neo-Nazism, and the Peasantry*, Bloomington/London 1975; für Oldenburg vgl. Klaus Schaap, *Die Endphase der Weimarer Republik im Freistaat Oldenburg (1928—1933)*, Düsseldorf 1977.

<sup>29)</sup> Johannes Schauff, *Die deutschen Katholiken und die Zentrumspartei. Eine politisch-statistische Untersuchung der Reichstagswahlen seit 1871*, Köln 1928, S. 127; Hermann Mulert, *Konfession*

Parlament jedoch in keiner Phase funktionsunfähig.

Die kleinen Parteien waren Indikatoren und Faktoren der Krise des Parlamentarismus in Deutschland<sup>31)</sup>. Der tiefgreifende politisch-soziale Prozeß der Destabilisierung förderte die Bildung von Splitterparteien, die in der Gesamtbeurteilung jedoch weniger als aktive Elemente denn als Signale eines Auflösungsprozesses anzusehen sind. Die Fragmentarisierung der Mitte war nur ein Zeichen der Krise des Weimarer Staates. In den kleinen Parteien strebten gesellschaftlich-ökonomische Minderheiten mit ausgeprägt mittelständischem Standesbewußtsein nach politischem Einfluß. Diese Parteien entstanden nicht am politikwissenschaftlichen Reißbrett; ihre Erfolge waren von vornherein ungewiß und immer nur begrenzt. Nur in einem etablierten, aber instabilen Mehrparteiensystem war der politische und finanzielle Einsatz kalkulierbar. Mit relativ geringem Mitteleinsatz konnten Interessengruppen Minderheiten aktivieren.

Der Zerfall der politischen Mitte<sup>32)</sup>, der sich auch in den Veränderungen der Fraktionsgrößen zwischen 1920 und 1933 (Tab. II) widerspiegelt, rückte das Problem der Zersplitterung des deutschen Parteiwesens immer mehr in den Vordergrund. Ein extremer Parteienpluralismus bei gleichzeitig sich verschärfender Polarisierung lähmte zunehmend das politische System<sup>33)</sup>.

und politische Parteistellung in Deutschland, in: *ZfP* 21 (1932), S. 334—345.

<sup>30)</sup> Holzer, *Parteien*, S. 104.

<sup>31)</sup> Talcott Parsons, *Demokratie und Sozialstruktur in Deutschland vor der Zeit des Nationalsozialismus*, in: *Beiträge zur Soziologischen Theorie*, hrsg. u. eingel. v. Dieter Rüschemeyer, Neuwied a. Rh. u. Berlin 1964, S. 256—281; M. Rainer Lepsius, *Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Thema der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft*, in: *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag v. Friedrich Lütge*, hrsg. v. W. Abel, K. Borchardt, H. Kellenbenz, W. Zorn, Stuttgart 1966, S. 371—393; R. Vierhaus, *Auswirkungen der Krise um 1930 in Deutschland. Beiträge zu einer historisch-psychologischen Analyse*, in: *Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33*, Stuttgart 1967, S. 155—175; Werner Conze, *Die politischen Entscheidungen in Deutschland 1929—1933*, ebd., S. 176—252; Kaltefleiter, *Wirtschaft*, S. 70 ff.

<sup>32)</sup> Rudolf Vierhaus, *Die politische Mitte in der Weimarer Republik*, in: *GWU* 15 (1964), S. 133—149; Larry Eugene Jones, „The Dying Middle“: Weimar Germany and the Fragmentation of Bourgeois Politics. *Central European History* 5 (1972), 1, S. 23—54.

<sup>33)</sup> Giovanni Sartori, *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, in: Joseph La Palombara a. Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton 1966, S. 137—176.

Als Menschenwerk sind und bleiben freiheitliche Demokratie wie kommunale Autonomie überall mit argen Mängeln behaftete, dauernd reformbedürftige Institutionen. Gerade heute leidet ihre Glaubwürdigkeit und Volkstümlichkeit immer wieder darunter, daß sie mit den in der modernen Welt unentbehrlich gewordenen großräumigen Planungsapparaturen in zunehmende Konfrontation geraten.

Und doch unterliegt in diesem Zusammenhang, wie der Autor seit Jahrzehnten aufzeigte, eine ganze Gruppe von Nationen — die „altfreien Volksstaaten“ — einem besonderen Lebensgesetz. Für sie gibt es auf Grund ihrer historischen Sonderentwicklung von vornherein keinerlei Alternative zum demokratisch-autonomen Gemeinschaftsideal. Gegen die Propaganda autoritärer Ideologien sind sie gleichsam von Natur aus gefeit.

Der nachfolgende Beitrag dient dem Nachweis, daß jene antiautoritäre Volksgesinnung ihren Ausdruck in ganz bestimmten, von Wissenschaft und Publizistik bisher wenig beachteten Verwaltungseinrichtungen findet. In dieser Hinsicht wird das Völkerleben noch heute durch administrative Grundkräfte stärker reguliert als durch konstitutionelle und ökonomische. Wer das übersieht, verriegt sich die Erkenntnis zu einem lebenswichtigen Teilaspekt unserer Gegenwart und Zukunft.

Mit einem Gegensatz zwischen „kleinen“ und „großen“ Staaten hat der Sonderfall der altfreien Nationen nichts zu tun. Zu diesen gehört auch die heute übermächtige amerikanische Union mit ihrem im britischen Common law wurzelnden Gemeinschafts- und Verwaltungstraditionen, aus denen sie nach einem Wort Carl Zuckmayers von 1948 Waffen und Munition bezieht, „um die bestehenden Übel zu bekämpfen und immer wieder zu bekämpfen“.

Das vom Verfasser seit 40 Jahren entwickelte Geschichtsbild liefert kein Rezept zur Bewältigung der die freie Welt bedrängenden Tagesprobleme. Dafür verweist es auf Zusammenhänge für die Gestaltung der Zukunft, d. h. auf die für alle freien Völker lebenswichtige Grundfrage, wie demokratische und kommunale Selbstregierung krisenfest gestaltet werden kann. Dürfen wir uns der Aufgabe entziehen, dafür zu sorgen, daß die Menschen auch in unvermeidlichen Notzeiten ihre Gegensätze austragen, ohne an der freiheitlichen Demokratie irre zu werden?

### Ernst Maste: Der Staatsdenker Artur Mahraun (1890—1950)

Artur Mahraun, der in der Weimarer Ära den Jungdeutschen Orden begründete und führte, ist als Staatsdenker nahezu unbekannt. Seine Kritik an den Parteien hat sich besonders gegen den Einfluß der Geldmächte gerichtet. Am demokratischen Prinzip hat er nachdrücklich festgehalten. Er verwarf den vom Volke abgetrennten, dem Volke entgegengesetzten Staat. „Der Staat sind wir.“ Dieses „wir“ sprechen die Bürger aus, nicht die gewählten Vertreter oder die Funktionäre. In dieser Staatsauffassung stimmt Mahraun mit deutschen Demokraten wie Friedrich Naumann und Hugo Preuß überein.

Als das Instrument, das die Durchsetzung des Volkswillens gewährleisten soll, hat er die *Nachbarschaft* gefordert. Je etwa fünfhundert Wahlberechtigte, die in einem abgegrenzten Wohnbezirk ansässig sind, sollen eine Nachbarschaft bilden. Die Nachbarschaft soll Stätte freier Meinungs- und Willensbildung, zugleich aber auch Wahlkörper sein. Innerhalb eines pyramidenförmigen Aufbaus, der von der Nachbarschaft bis zur Staatsspitze reicht, soll von Stufe zu Stufe gewählt werden. In seiner Frühzeit hat Mahraun auf solche Weise die Parteienparlamente völlig ausschalten wollen. Nach 1945 sah er den Nachbarnsaufbau als eine zusätzliche Einrichtung, als zweite Säule vor.

Bei Mahraun geht dem Begriff der Nachbarschaft der der *Gemeinschaft* voraus. Die Gemeinschaft wird als ein überschaubarer Kreis gesehen, in dem die Menschen zueinander finden, ohne dabei ihr Eigensein aufzugeben. Dieser begrenzten Gemeinschaft wird erzieherische Wirkung zugeschrieben.

Durch Anstöße, die von Anhängern Mahrauns ausgingen, ist es in den frühen fünfziger Jahren an vielen Orten zu Nachbarnschaftsgründungen gekommen. Diese seinerzeit vielbeachtete Bewegung ist seither verebbt. Vergleichbar aber sind neuere Versuche, die demokratische Basis zu aktivieren, z. B. manche Bürgerinitiativen. Formen nachbarschaftlichen Zusammenwirkens findet man auch im Ausland. In den USA ist „the neighborhood“ eine vielfach gelebte Realität. In Europa gibt es neuerdings in der italienischen Halbmillionenstadt Bologna den interessanten Versuch einer „Quartierdemokratie“.

## Christian Graf von Krockow: Genügen drei Parteien? Ein Essay

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/77, S. 33—38

Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland hat sich bisher bewährt; es hat Zersplitterung und Extremismus verhindert und durchweg handlungsfähige Regierungen ermöglicht. Das programmatische Spektrum der Parteien erweist sich allerdings als bedenklich schmal. Vor allem ist es die Frage, ob ein Parteiensystem, das mit seinem Rechts-Mitte-Links-Schema in seinen Grundzügen dem 19. Jahrhundert entstammt, auf Konflikte eingerichtet ist, wie sie etwa die Stichworte Wachstum, Umweltschutz, Atomenergie bezeichnen. Der von der Meinungsforschung registrierte Vertrauensschwund gegenüber allen Parteien zeichnet sich nicht zufällig ab. Gelingt es den Parteien nicht, die neuen Herausforderungen produktiv aufzuarbeiten, so wäre eine Legitimationskrise kaum vermeidbar, die letztlich das parlamentarische System insgesamt treffen müßte.

## Martin Schumacher: Zersplitterung und Polarisierung. Kleine Parteien im Weimarer Mehrparteiensystem

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/77, S. 39—46

Vor dem Hintergrund der fortschwellenden Debatte über eine *vierte Partei* werden Funktion und Struktur von sieben Splitterparteien analysiert, die sich zwischen 1920 und 1933 mindestens einmal, in der Regel mehrfach, erfolgreich an Reichstagswahlen beteiligten und neben den schrumpfenden liberalen Mittelparteien Einfluß gewannen. Sechs kleine Parteien mit 4,3 Millionen Wählern stellten 1930 insgesamt 12,4% der Reichstagsmandate. Diese Vielzahl kleiner Parteien, die nicht am politikwissenschaftlichen Reißbrett entworfen wurden und nach Entstehung, vorherrschender Interessenbindung und ideologischer Grundhaltung keine Einheit bildeten, machte das Parlament nicht funktionsunfähig, begünstigte aber auch stabile Mehrheitsbildungen nicht. Die Wahlerfolge der kleinen Oppositionsparteien signalisierten die nachlassende Anziehungskraft der Mittelparteien einschließlich der Deutschnationalen Volkspartei. Mit dem spektakulären Wahlsieg der Nationalsozialisten im September 1930 begann eine gegenläufige Bewegung, die binnen kurzem das Wählerreservoir der Splitterparteien austrocknete. Die Radikalisierung der mittelständischen Verbands- und Protestwähler zerstörte das brüchige Fundament der Splitterparteien, deren Wahlniederlage im Sommer 1932 nicht unwesentlich zum weiteren Anstieg der Nationalsozialisten beitrug. Die kleinen Parteien, seit den Juli-Wahlen 1932 von der politischen Bühne nahezu verschwunden, waren 1928/32 in erster Linie Indikatoren eines extremen Parteienpluralismus und einer bürgerkriegsähnliche Formen annehmenden Polarisierung, die das politische System zunehmend lähmten. Die Fragmentarisierung der politischen Mitte war ebenfalls nur ein Zeichen für die Krise der Weimarer Republik.