

13. Abschnitt.

a) Allgemeine Würdigung der Herrschaftsformen.

Von

Dr. jur. Adolf Tecklenburg,
Privatdozent an der Universität Bern.

Literatur:

Bluntschli, *Lehre vom modernen Staat*, I, Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., herausg. v. Löning, 1886; III, Politik, 1876. — Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1909. — Dahlmann, *Politik* 1847. — Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4. Aufl. 1906. — Hatschek, *Allgemeines Staatsrecht*, I—III, 1909. — v. Holtzendorff, *Prinzipien der Politik*, 1869. — Janet, *Histoire de la science politique*, I, II, 3. Aufl. 1887. — Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1905 und *Schriften und Reden* I, II, 1911. — Löning, *vo. Staat im Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl. 1911. — Pollok, *Kurze Geschichte der Staatslehre*, übersetzt von Scott u. Frhr. von Boenigk, 1893. — Rehm, *Geschichte der Staatsrechtswissenschaft*, 1896, und *Allgemeine Staatslehre*, 1899. — Roscher, *Politik*, 1892. — Schmidt, Richard, *Allgemeine Staatslehre* I, 1901. — Sidgwick, *The elements of politics*, 2. Aufl., 1897. — Stahl, Friedrich Julius, *die Philosophie des Rechts* I, II u. II*, 1830 ff. — v. Treitschke, *Politik*, I, II, 1898. — Waitz, *Grundzüge der Politik*, 1862.

Für die allgemeine Beurteilung der Herrschaftsformen sind zwei verschieden geartete Massstäbe angewandt worden, der eine fest, der andere beweglich. Bestimmt und einheitlich muss natürlich so gut der eine wie der andere sein. Wo in der wissenschaftlichen Entwicklung die Philosophie vorherrschte und man aus dem Denken selbst heraus zur Erkenntnis der Erscheinungen gelangen zu können glaubte, da bezeichnete man eine gewisse Herrschaftsform, der eine diese, der andere jene, als die allein und unbedingt beste. Betrachtung der Wirklichkeit, Empirie, lässt ein solch absolutes Urteil gegenüber allen Zeiten und Völkern als zu schwierig erscheinen. Hier wird der Möglichkeit Rechnung getragen, dass dem einen Volk zu dieser und zu jener Zeit und dem andern ebenso eine verschiedene Herrschaftsform am angemessensten sei. Als Massstab wird hier eine Beziehung zu bestimmten, aber in ihrer Gestalt veränderlichen Erscheinungen bezeichnet. Die sich aus der Veränderlichkeit des bestimmenden Gegenstandes ergebende Veränderlichkeit des Massstabes führt dazu, dass hier nur relative Urteile abgegeben werden können.

Wir betrachten demnach zuerst die absolute und dann die relative Beurteilung der Herrschaftsformen.

I. Absolute Beurteilung.

Der einzelne Mensch ist in seinem Denken nicht so gewaltig, dass er sich ohne Anlehnung an das tatsächlich ihn Umgebende seine Vorstellungen bilden könnte. Darum finden auch alle Urteile Einzelner über Herrschaftsformen — möchten sie auch noch so sehr als rein aprioristisch gewonnen von ihren Urhebern hingestellt werden — ihren Hintergrund in den bestehenden, möglicherweise auch vorangehenden Verfassungen. Um daher zu einer richtigen Auffassung über das Urteil eines jeden einzelnen Denkers zu gelangen, können nie die tatsächlichen Verfassungsformen ausser acht gelassen werden. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, ja sogar Notwendigkeit, auch die absoluten und regelmässig apriorisch gewonnenen Urteile über die Herrschaftsformen nach Zeitstufen zu gruppieren.

a) Die griechische Zeit.

v. Arnim, *die politischen Theorien des Altertums*, 1910; Gomperz, *Griechische Denker* I, II, 1896, 1902; Hildebrand, *Geschichte u. System der Rechts- u. Staatsphilosophie*, I, 1860; Szanto, *vo. Aristoteles*, Windelband, *vo. Plato im Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Karsst, *Entstehung der Vertragstheorie im Altertum*, *Zeitschrift für Politik* II (1909) 506.

Die griechische Wissenschaft zielt darauf ab, die Form eines idealen Staates zu ergründen.

Bei dem ersten Versuch einer Erklärung des Staates, der von den Sophisten unternommen wurde, ging man davon aus, dass der Staat der Sicherung der individuellen Lebenszwecke diene. Dieser Aufgabe wird er am besten gerecht, wenn er alle seine Mitglieder als gleich behandelt. Die Möglichkeit einer solchen auf Gleichheit aufgebauten Gemeinschaft wird durch die Gleichheit der Anlagen der Menschen gewährleistet. Nach der Lehre des Sophisten Protagoras sind zwei Anlagen dem Menschen eigen, nämlich sittliches Bewusstsein (*αἰδώς*) und Rechtsgefühl (*δίκη*). Daraus, dass in diesen Eigenschaften, welche für das staatliche Leben von entscheidender Bedeutung sind, alle Menschen gleich sind, folgert Protagoras die Notwendigkeit der politischen Gleichheit. Für ihn ist die Demokratie der Idealstaat. Die Gesetze, die das Volk, geleitet von seinen Führern, den Sophisten, beschliesst, enthalten das dem Staat unbedingt Zuträgliche. Menzels¹⁾ weist mit Recht auf die Parallele mit der Rousseau'schen Lehre von der *volonté générale* hin. Für das, was die Volksversammlung beschlossen hat, ist kein Massstab zur Beurteilung vorhanden. Insbesondere erkennt Protagoras ein Naturrecht, dem andere Normen entspringen, als dem positiven Recht, nicht an. Damit ist das Mass der Dinge in den einzelnen Menschen verlegt.

Gegenüber der sophistischen Leugnung eines allgemeingiltigen Wissens hat Sokrates die Möglichkeit seiner Ableitung im Wege der Abstraktion aus den Einzelercheinungen nachgewiesen. Durch Plato wird die so gewonnene Begriffswelt hypostasiert und verwandelt sich in die metaphysische Welt des wahrhaft Seienden, von welcher die durch die menschlichen Sinne wahrnehmbaren Erscheinungsdinge nur ein vergängliches Abbild darstellen. Durch die Abkehr von der vergänglichen Welt wird der Mensch der Tugend zugewendet. Beherrschung der Begierden (*σωφροσύνη*), Mut (*ἀνδρεία*), Weisheit (*σοφία*) sind in aufsteigender Reihenfolge die Tugenden, welche der Mensch erstreben soll. Die Harmonie dieser Tugenden wird gewährleistet durch die vierte Cardinaltugend, die Gerechtigkeit (*δικαιοσύνη*). Dieses ethische Ziel des Menschen vermag er nicht durch sich selbst zu erreichen, sondern nur durch seinen Anschluss an den Staat. Der Staatszweck fällt nämlich mit dem Zweck des Menschen zusammen; der Staat ist ein Mensch im Grossen. Darum muss der Staat dieselben Tugenden verwirklichen, wie der Mensch. Von diesem zu erstrebenden Ideal entwirft Plato folgendes Bild: Der Nährstand, die Ackerbauer, verkörpert die Selbstbeherrschung, der Wehrstand, die Wächter, die Tapferkeit, und der Lehrstand, die Philosophen, welche zugleich die Herrscher des Staates sind, die Weisheit. Die Wächter, aus denen auch die Herrscher genommen werden, leben kommunistisch, und zwar sowohl hinsichtlich der Güter als der Frauen; für ihren Unterhalt kommt der dritte Stand auf. Dieser aristokratische Idealstaat Platons schliesst also die beiden unteren Stände von der Herrschaft aus, und hat überdies für die Handwerker und Handeltreibenden überhaupt keinen Raum innerhalb der Staatsbürgerschaft; diese Gewerbe fallen den Sklaven, Schutzbefohlenen und Fremden zu. Durch das geordnete Zusammenwirken der 3 Stände bringt der Staat die höchste Tugend, die Gerechtigkeit, zur vollendeten Darstellung.

Aristoteles, in der Naturwissenschaft erfolgreicher Empiriker, hat sich nicht so weit von Plato frei zu machen vermocht, dass er auch in erster Linie empirisch vorging. Vielmehr schildert auch er uns einen Idealstaat. Die abschliessende Stellung des Aristoteles zeigt sich darin, dass er zwischen den Extremen zu vermitteln sucht. Sein Idealstaat soll eine Mischung von Demokratie und Aristokratie sein. Die Erziehung der Bürger nimmt der Staat in die Hand, und durch ihre Gleichmässigkeit wird bewirkt, dass die Bürger sich nur wenig an Begabung und Ausbildung unterscheiden. Darum sollten alle Bürger die gleiche Stellung im Staate einnehmen. Aber die natürlichen Unterschiede der Altersstufen bleiben dennoch bestehen. An sie anknüpfend fügt Aristoteles dem demokratischen Gleichheitsprinzip ein aristokratisches Element in Hinsicht auf die Ausübung der Staatsgewalt hinzu. An ihr nämlich sollen nur die Bürger eines gewissen mittleren Alters beteiligt sein. Die jungen Männer dienen dem Staate als Krieger, die ältesten als Priester; denn für den Kultus der Götter zu sorgen, ist auch eine Obliegenheit des Staates.

¹⁾ Zeitschrift für Politik III 226 Anm. 3.

Aristoteles schreitet aber insofern über Plato hinaus, als er, nicht wie jener die Schwierigkeit der Übertragung eines abstrakt hergeleiteten Idealstaates in die Wirklichkeit verkennend, sowohl sich mit dem Problem einer überall durchschnittlich am leichtesten zu verwirklichenden guten Staatsform beschäftigt, als auch bereits Anleitung zur relativen Beurteilung der Herrschaftsformen gibt. Wir haben an dieser Stelle nur auf den durchschnittlich besten Staat unser Augenmerk zu richten. Aristoteles schildert ihn als eine Mittelgattung zwischen Demokratie und Oligarchie. In der Demokratie ist die Menge der Besitzlosen am Ruder, in der Oligarchie eine Minderheit von Begüterten. Zwischen beiden soll die *Politie* ein Mittleres, und zwar eine Mischform sein. So werde man hier für die Teilnahme an den Volksversammlungen einen geringen Zensus aufstellen, während die Aristokratie einen hohen, die Demokratie aber gar keinen aufweist. Ihre Stütze würde die *Politie* in dem Mittelstand finden, d. h. in den Bürgern, die genug haben, um nicht gegen andere missgünstig sein zu müssen, aber auch nicht in so hohem Masse begütert sind, dass sie unter dem Neid der Unbemittelten zu leiden haben.

b) Hellenistik und römisches Altertum.

Von den nachklassischen Philosophenschulen haben die *Peripatetiker* die aristotelische Formulierung der gemischten Verfassung weiter gepflegt. Nicht einflusslos vermag die Tatsache zu bleiben, dass die monarchische Staatsform seit der mazedonischen Zeit vorherrscht. Aber dieser Umstand veranlasst nicht, etwa den absoluten Charakter der damaligen Monarchie zu würdigen, sondern führt nur dazu, dass der überkommenen besten Staatsform, die als Mischung von Demokratie und Aristokratie angesehen wurde, nun noch das monarchische Element hinzugefügt werde. So wenig wie die spätgriechischen Philosophen mit diesem Staatsideal zu einer fruchtbringenden Betrachtung der bestehenden Monarchien zu gelangen vermögen, so wenig erspriesslich ist es, wenn Cicero, dem gleichen Ideal der gemischten Staatsform huldigend, es in der römischen Republik verwirklicht sieht; die Komitien stellen das demokratische Element dar, der Senat das aristokratische, die Konsuln das monarchische.

Der Untergang des griechischen Kleinstaatenentums hatte sowohl die Traditionen, die den Einzelnen mit seinem Staat verknüpfen, zerstört, als dadurch auch jene philosophische Lehre, dass der Mensch sich nicht selbst genug sei, sondern seine Ergänzung erst im Staatsleben finde, ihres Rückhalts beraubt wurde. Jetzt gelangte man zu der umgekehrten Anschauung, dass der Weise sich selbst genug sei, und daher des Staates nicht bedürfe. Der Pantheismus der *Stoa* drängt dazu, dass sich das Individuum vereint fühlt mit der ganzen Menschheit. Wie man ein allgemeines, über allen positiven Satzungen stehendes Naturrecht anerkannte, so gelangte man auch zu einem alle Völker umschliessenden Weltstaate. So vergleicht *Mark Aurel* die Welt mit einem die ganze Menschheit umfassenden Staat, in welcher die Einzelstaaten gleichsam wie Häuser erscheinen.

Die *Epikureer* sprechen dem Staat und seinen Gesetzen nur den Zweck zu, Schädigungen von den Menschen fern zu halten. Nur hierzu sei er gegründet worden. Epikur hat die Vertragstheorie, die Lehre von der Gründung des Staates durch einen Beschluss der Menschen zum ersten Male ausgesprochen. Er berührt sich darin mit der individualistischen Staatsanschauung der Sophisten und führt sie weiter.

c) Das Mittelalter.

Jellinek, Adam in der Staatslehre, 1893. — Schilling, Staats- und Soziallehre des hl. Augustinus, 1910. — Fraenkel, Petrus de Bellapertica, Archiv für Rechts- u. Wirtschaftsphilosophie VI (1913) 637. — Scholz, Marsilius von Padua, Zeitschrift für Politik I (1907) 61.

Seit der christlichen Zeit stand die Religion und nach Verlauf einiger Jahrhunderte die organisierte Kirche im Vordergrund. Für das Gemeinschaftsleben der Menschen trat der Staat in die zweite Linie zurück. Neben der Weltreligion und der Weltkirche konnte überhaupt nur ein Weltstaat einer Würdigung wert erscheinen. Für sein Verhältnis zu Religion und Kirche beschränkte sich das Problem dahin, ob er untergeordneten oder gleichgeordneten Rang einnehme. War der Staat nach Augustins Lehre nur durch die Sünde nötig geworden und konnte daher der weltliche Herrscher nur durch Vermittlung der Kirche die von Gott herstammende Herrschgewalt zurück-

empfangen oder war die weltliche Macht gleich der kirchlichen unmittelbar göttlichen Ursprunges / Das war das Problem, welches die Geister beschäftigte. Da aber in jedem Falle die Kirche zum wenigsten die vorbildliche Stellung hatte, so wurde ihre Organisation zum Muster für den Staat. Die Kirche war zu einer einheitlichen Spitze gelangt und so war auch ausser aller Diskussion, dass die Staatsform analog der Kirche sein müsse, also monarchisch. Erst als die Lebensmonarchie ihrer Auflösung entgegenging, bewirkten die neu auftretenden Mächte, die Landesherren einerseits und das zum Selbstbewusstsein erwachende Volk andererseits, dass man dem Problem der Staatsform sich wieder zuwandte.

d) Die Neuzeit.

Bluntschli, [Geschichte der Neueren Staatswissenschaft, II. Aufl., 1881. — Treumann, die Monarchomachen, 1895. — Gierke, Johannes Althusius, 2. Aufl., 1902. — Alfred Schmidt, Machiavelli, 1907. — Hanke, Bodin, bei Gierke, Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, Heft 37, 1894. — Menzel, Wandlungen in der Staatslehre Spinozas, 1898. Ruck, die Leibnizsche Staatsidee, 1909. — Jellinek in Grünhuts Zeitschrift XXX 1 ff., 419 ff. — Rehm, das 417 ff. — Haymann, Rousseaus Sozialphilosophie, 1898. — Liepmann, Rechtsphilosophie Rousseaus, 1898. — Redlob, die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung v. 1789, 1902.

Das Aufkommen der Landeshoheit verursachte, dass für sie Verteidiger entstanden. Machiavelli¹⁾ schenkt der mittelalterlichen Streitfrage, ob der Monarch seine Gewalt von Gott selbst unmittelbar oder durch Vermittlung des Papstes übertragen erhalte, keine Beachtung mehr, sondern prüft die Mittel, durch welche der Fürst seine Herrschaft einzurichten und zu behaupten vermag, dabei, wo andere Mittel versagen, brutale Gewalt und List nicht verschmähend. Nur in einem Fürsten sah er die Möglichkeit gegeben, dem Hader der italienischen Städterepubliken ein Ende zu machen und Italien zu einen. Bodin²⁾ war der Theoretiker des französischen Absolutismus. Die Souveränität, welche er als dem Staatsbegriff wesentlich hinstellte, war die höchste und dauernde Gewalt, die von keiner andern abgeleitet und einheitlich und unteilbar war. Die Kennzeichnung des Staates durch den Souveränitätsbegriff war ganz auf den monarchischen Einheitsstaat zugeschnitten; so war der französische König der Träger der Souveränität. Die Herrschaft des Fürsten war notwendig absolut; die unbeschränkte Gesetzgebungsbefugnis ist nach Bodin die 'vraie marque' der Souveränität. Hatten Landstände an der Gesetzgebung Anteil, so sollte ihrer Stimme nur die Bedeutung eines Rates zukommen, an welchen der Souverän nicht gebunden war. Der Fürst stand selbst über dem Gesetz; nur Verträge als privatrechtlicher Natur binden auch ihn.

³⁾ Dieser Staatsauffassung, die das monarchische Prinzip schroff auf seine Spitze trieb, trat in langer Vorbereitung und schliesslich radikalster Entfaltung die andere gegenüber, welche die Rechte des Volkes im Staate betonte. Ursprünglich war von Marsilius von Padua⁴⁾ nur zu dem Zwecke, um die Unabhängigkeit des Kaisers vom Papste darzutun, behauptet worden, dass alle staatlichen Rechte in der Gesamtheit des Volkes ruhten; das Volk hatte seine Macht dem Kaiser übertragen. Als dann im 16. und 17. J.-H. die Landeshoheit daran war, die letzten Reste germanischer Mitbestimmung des Volkes an der Staatsleitung, die Landstände, zu beseitigen, da lenkte sich auf diese der Blick, und man suchte ihnen durch die Theorie einen Halt zu geben. Die Monarchomachen⁵⁾ hatten eine grössere Bedeutung, als der ihnen von ihren Gegnern beigelegte Name „Monarchentöter“ vermuten lässt. Zwar lehren sie eine Verantwortlichkeit des Monarchen vor den Ständen und billigen die Todesstrafe für den Monarchen, der als Tyrann frevelt. Aber diese Lehre erscheint nur als Nebensächlichkeit gegenüber dem Gesamtbau ihrer Lehren, der in Althusius⁶⁾ seine systematische Vollendung erfuhr. Hatte man die Monarchie bisher in der Weise von den ursprünglichen Herrschaftsrechten aller Volksgenossen abgeleitet, dass man einen Vertrag der

¹⁾ Il principe, geschrieben vor 1516, gedruckt zuerst 1532 (Rehm, Geschichte 209^a).

²⁾ Les six livres de la République, 1577.

³⁾ Defensor pacis, 1324.

⁴⁾ Hotomanus (Francogallia, 1573), Junius Brutus (Vindiciae contra tyrannos, 1579), Buchanan (de jure regni apud Scotos, 1579), Mariana (de rege ac regis institutione, 1599) u. a. a. bei Treumann 11 ff.

⁵⁾ Politica, 1603.

Volksgenossen mit dem Fürsten annahm, gerichtet auf Übertragung der Staatsgewalt, so ist Althusius der Begründer der Lehre vom Doppelvertrage geworden. Zuerst nämlich schliessen die Menschen unter sich einen Vertrag über die Staatserrichtung, den Gesellschaftsvertrag. Danach erst wird durch einen zweiten Vertrag die Herrschaft auf den Fürsten übertragen (Herrschaftsvertrag). Für die Betrachtung der Herrschaftsformen hat die Doppelvertragslehre die Bedeutung, dass durch sie zum ersten Male wieder die Demokratie neben der Monarchie auftritt; denn wie das Hobbes⁷⁾ mit Recht hervorgehoben hat, kommt durch den ersten Vertrag eine Demokratie zustande, die sich erst durch den zweiten Vertrag in eine Monarchie verwandelt.

Locke⁸⁾ hat bereits die englische Revolution erlebt. Darum deutet er schon die Möglichkeit an, dass das Volk nach dem Abschluss des ersten Vertrages keinen weiteren schliesse und es bei der Demokratie beliesse. Allein das Volk kann seine Macht auch einem Einzelnen übertragen. So gelangt Locke, der Empiriker nach seiner philosophischen Lehre, der über die bestehende englische Repräsentativverfassung nicht hinwegsehen konnte, dazu, die Repräsentativmonarchie vermittelt des Herrschaftsvertrages in folgender Weise zu konstruieren. Die Menschen stehen als Geschöpfe Gottes in seinem Eigentum (property). Von dem Eigentumsbegriff Lockes wird aber nicht nur das Gut, sondern auch Leben und Freiheit umfasst. Da Gott die Erhaltung seines Eigentums will, so folgt hieraus für den Menschen die Pflicht zur Selbsterhaltung, also auch zur Bewahrung seiner Freiheit. Diese Freiheit darf er daher nie vollständig veräußern, denn dadurch würde er sich selbst vernichten; der Mensch aber hat nicht die Freiheit, sich selbst zu zerstören.⁹⁾ Somit wird durch den Herrschaftsvertrag keine absolute Staatsgewalt geschaffen, sondern nur eine beschränkte. Wenn daher auch an einen Einzelnen oder eine erbliche Versammlung die gesetzgebende Gewalt übertragen wurde, so kann diese doch nicht unbeschränkt sein, vielmehr ist zu den Gesetzen noch die Zustimmung des Volkes oder gewählter Vertreter (representatives) erforderlich.

Locke unterscheidet von der gesetzgebenden Gewalt gleich Marsilius von Padua die exekutive. Allein er ist zu scharfer Beobachter der englischen Staatsorganisation, als dass er den Grundsatz der Gewaltenteilung als strikte Forderung hätte aufstellen können. Er stellt nur fest, dass legislative und exekutive Gewalt oft getrennt beständen. Aber der Blick auf seinen eigenen Staat lässt ihn nicht verkennen, dass auch Verbindung der Gewalten möglich sei und es daher vorkommen könne, dass der Inhaber der exekutiven Gewalt zugleich neben einer erblichen Adelsversammlung und einer gewählten Vertretung des Volkes an der gesetzgebenden Gewalt beteiligt sein könne. Locke hatte die Verbindung der Monarchie mit dem demokratischen Element der Volksvertretung anerkannt und damit der absoluten Monarchie die repräsentative Monarchie zur Seite gestellt.

Die Theorie Lockes von der repräsentativen Monarchie bedeutet eine Kritik des englischen monarchischen Absolutismus, wie er unter den Stuarts vorübergehend bestanden hatte. Während aber in England der Absolutismus nie vollständig und dauernd den Ständestaat zu verdrängen vermochte und darum ein allmählicher Übergang von dieser Staatsform zur repräsentativen stattfand, hatte auf dem Kontinent der Absolutismus nahezu überall das Ständetum völlig bei eite geschoben oder vernichtet. Dieser Umstand macht begreiflich, warum die Theorie hier viel radikaler sich dem Absolutismus entgegenstellte. Ein Beispiel allmählicher Umbildung war hier unbekannt. Jetzt blickt man auf das englische Staatsgebilde und glaubte hier noch stärkere Garantien gegen eine absolutistische Willkür des Monarchen zu finden, als sie in Wirklichkeit vorhanden waren. In dieser Weise stellt sich die Kritik dar, die Montesquieu¹⁰⁾ an dem Absolutismus durch Betrachtung der vermeintlichen Gestalt der englischen Verfassung übte. Weder eine Demokratie ist möglich, in welcher bloß das Volk regiert; es muss vielmehr ein Senat vorhanden sein, welcher es leitet; noch ist eine Aristokratie gut, wenn nur wenige Geschlechter herrschen; am besten ist noch eine Aristokratie, welche nahezu alle an der Herrschaft teilnehmen lässt, so dass kein Interesse besteht, den verbleibenden, an sich unbeträchtlichen Teil der Bevölkerung durch Bedrückung nieder-

⁷⁾ De cive, 1642; Leviathan, 1651; dazu Rehm, Geschichte 241.

⁸⁾ Two Treatises of Government, 1689.

⁹⁾ He has not liberty to destroy himself; s. Rehm, Staatslehre 224.

¹⁰⁾ Esprit des lois, 1847.

zuhalten. Wie gegenüber der Demokratie und Aristokratie Montesquieu die Extreme verabscheut, so verhält er sich auch gegenüber der Monarchie. Diese stellt er als Ideal auf, aber in der repräsentativ beschränkten Form, wie er sie in der englischen Verfassung verwirklicht zu sehen glaubte. Seine Schilderung der englischen Verfassung ist aber viel weniger berichtend, als aus Vernunftgründen eine Verfassung entwickelnd, welche, wie das Montesquieu selbst ausspricht, in England in Geltung sei. Gleich Locke geht Montesquieu von einem höchsten Gut des Menschen aus, das zu schützen der Zweck des Staates ist. Dieses Gut bezeichnet er als die politische Freiheit des Menschen. Die Gewährleistung dafür, dass die Staatsgewalt Übergriffe in die Freiheitsrechte des Einzelnen unterlässt, sieht Montesquieu darin, dass die Staatsgewalt geteilt ist in eine exekutive, eine gesetzgebende und eine richterliche, und dass jede dieser Gewalten einem besonderen Staatsorgan übertragen ist. Durch diese Gleichordnung der Organe wird eine wechselseitige Hemmung hervorgerufen. Darum vermag eine republikanische Verfassung für die Freiheit des Einzelnen eine geringere Garantie zu bieten, als eine beschränkte Monarchie, wenn in jener alle Gewalten einer einzigen Körperschaft anvertraut sind. Denn weder die Verwaltung noch die richterliche Gewalt vermag dann am Gesetz eine Schranke zu finden, wenn sie es selbst auch erlassen hat und abändern kann. Es genügt aber nicht, dass jede der Gewalten einem besonderen Organ übertragen ist, sondern ein jedes Organ muss sich auch vom andern durch seinen verschiedenen Ursprung und seine Zusammensetzung unterscheiden. Für die richterliche Gewalt sieht Montesquieu in den Geschworenengerichten das Ideal; die Gerichtshöfe sollen nicht ständig sein; aber ebensowenig darf die Bildung eines Gerichtshofes für einen einzelnen Fall willkürlich sein; sondern ihre Zusammensetzung ist genau durch Gesetz zu regeln. Als ihre Kompetenz wird die Aburteilung der Verbrechen auf Grund des Gesetzes hervorgehoben. Für die legislative Gewalt weist Montesquieu durch Vernunftgründe nach, dass sie aus 2 Kammern bestehen müsse. In der gewählten Volkskammer wäre für diejenigen kein Raum, welche durch Geburt, Reichtümer oder Ehren ausgezeichnet sind; hier würde ihre Stimme unterdrückt. Darum muss ihnen ein Anteil an der Gesetzgebung eingeräumt werden, der proportional den andern Bevorzugungen ist, die sie im Staate genießen. Auf solchen Umwegen gelangt hier Montesquieu bis ins Kleinste zu einer Kopie der englischen Verfassung. Die Volkskammer bedeutet das fortschrittliche Element; die Adelskammer, aus erblichen Mitgliedern gebildet, betont das historische Interesse, die Tradition, und bildet innerhalb der Legislative selbst schon ein hemmendes Element. Die exekutive Gewalt erfordert raschen Entschluss und nachhaltige Energie; sie wird deshalb am besten einer Einzelpersonlichkeit, dem Monarchen, anvertraut. Bei ihren positiven Verwaltungshandlungen ist die Exekutive an die Gesetze gebunden und der gesetzgebenden Gewalt steht hierüber eine Kontrolle zu. Schärfen noch ist die hemmende Funktion der Exekutive ausgeprägt; gegenüber Beschlüssen der Kammern hat der Monarch ein Vetorecht.

Lockes Lehre war die wissenschaftliche Feststellung und Konstruktion des tatsächlich bestehenden englischen Verfassungszustandes. Montesquieu hatte wenigstens geglaubt, nur geschichtlich Bestehendes in rationalistischem Gewande seinen Mitbürgern vorzutragen. Damit war durch Vermittlung der englischen Verfassungsentwicklung der Standpunkt erreicht, der, die Monarchie zwar beibehaltend, doch eine Teilnahme des Volkes durch seine Repräsentanten an der Ausübung der Staatsgewalt ermöglichte. Rousseau steht mit seinem ‚contrat social‘ von 1762 am Ende der langen Reihe der Theoretiker, welche den Kampf des Volkes um Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt stützten. Er ist radikal in seiner Ansicht über die beste Staatsform; nicht nur beschränkte Monarchie, sondern überhaupt keine Monarchie, die demokratische Republik verlangt er. Den Grundstein dieser Anschauung legt Rousseau bereit; in seiner Staatsentstehungslehre. Die Lehre von der Entstehung des Staates sahen wir durch Althusius dahin erweitert, dass er ausser dem vom Mittelalter hergebrachten Herrschaftsübertragungsvertrag vor diesem das Volk einen Gesellschaftsvertrag abschliessen liess. „Rousseau vollzog insofern eine wahrhaft revolutionäre Neuerung, als er unter Streichung des Herrschaftsvertrages den Gesellschaftsvertrag für die ausschliessliche und mit jeder ferneren selbständigen Basis öffentlichrechtlicher Verhältnisse schlechthin unvereinbare Rechtsgrundlage des Staates erklärte.“¹¹⁾

¹¹⁾ Gierke Althusius 115.

Das Volk ist nicht nur der Ausgangspunkt der Staatsgewalt; sondern es behält auch für immer deren Ausübung. Diese Stellung des Volkes im Staate bezeichnete Rousseau dadurch, dass er den Bodin'schen Souveränitätsbegriff auf das Volk übertrug.

Jedem Einzelnen kommt ein Bruchteil von der ihrem Inhalt nach ungeteilten Souveränität zu. Mit diesem Begriff der Volkssouveränität ist die Lehre von der Gewaltenteilung ausgeschlossen. Wenn Rousseau diese dennoch aufrechterhält, so hat das nur eine äusserliche Bedeutung; denn gerade das ihr Charakteristische, die gegenseitige Hemmung der Organe vermag Rousseau nicht durchzuführen. Alle Gewalt leitet sich vom Volke ab.¹²⁾ Wenn also auch die Exekutive von einem Einzelnen, Fürst genannt, ausgeübt wird, so beruht doch dessen Macht nicht etwa auf einem Herrschaftsvertrag, sondern bloss auf einem Auftrag; seine Stellung ist also jederzeit widerruflich.

Für die Ansicht Rousseaus von der besten Staatsform ist die nähere Erläuterung wichtig, die er über die gesetzgebende Tätigkeit des Volks gibt. In dem Gesellschaftsvertrag, der selbst mit Stimmeneinhelligkeit geschlossen ist, wurde bestimmt, dass zukünftige Beschlüsse des Volkes nach absoluter Majorität gefasst werden sollten. Darum ist dieser Mehrheitswille als der allgemeine Wille, die *volonté générale*, anzusehen. Von diesem allgemeinen Willen behauptet Rousseau, dass er immer richtig und auf den öffentlichen Nutzen gerichtet sei.¹³⁾ Wenn so dem Mehrheitswillen des Volkes Untrüglichkeit zukommt, dann ist es begreiflich, dass Rousseau ihn so rein als möglich darstellen und somit jede Repräsentation verwerfen musste. Damit hat Rousseau die unmittelbare Demokratie für die allein rechtmässige und vernünftige Herrschaftsform erklärt.

Zwar wurde die Rousseau'sche Lehre durch *Sieyès* dergestalt umgebildet, dass an Stelle der Beschlussfassung durch das ganze Volk eine Repräsentanterversammlung trat. Allein mit dieser Einschränkung führte die französische Verfassung vom 3. September 1791 auf Rousseau'sche Gedanken zurück, und überdies wies die Verfassung vom 24. Juni 1793¹⁴⁾ in der *'réclamation'* — d. i. ein Referendum nach heutigem Sprachgebrauch — eine Einrichtung auf, die wenigstens soweit als möglich der Rousseau'schen Forderung nachkam und unter gewissen Voraussetzungen zu den Beschlüssen der Repräsentanten die Zustimmung des Volkes selbst forderte. Allerdings wagte man nie die Verfassung von 1793 in Kraft zu setzen; indessen die inneren Wirren und die äussere Schwäche Frankreichs, zu welchen es schon unter der Verfassung von 1791 gekommen war, sind bekannt. In dieser Entwicklung liegt das Urteil über die demokratische Staatsform, welche man als eine notwendige Folge der Volkssouveränität angesehen hatte, ausgesprochen. „Die französische Verfassungsgeschichte“, sagt *Rehm*,¹⁵⁾ hatte zur Genüge erkennen lassen, dass es übertrieben war, wenn man das Prinzip der Volkssouveränität bisher als die unter allen Umständen beste Staatsform ansprach. Die Verfassung von 1791 hatte dem Individuum nicht nur keine private, sondern auch keine politische Freiheit, sondern Despotie Weniger gebracht. . . . Es war nicht mehr möglich, in dem Staate der Demokratie allein die vernunftgemässe Staatsform zu erblicken.“

Die Lehren Rousseaus nahm *Kant*¹⁶⁾ in umgebildeter Form und, ohne sie auf unmittelbare praktische Verwirklichung zu richten, theoretisch auf. In der Fassung, die *Kant* diesen Lehren gab, dienen sie ihm als Massstab zur Kritik des bestehenden Polizeistaats und seiner, die individuelle Betätigung hemmenden Bevormundung. Die Freiheit des Individuums bildet bei ihm das Grundprinzip. Dementsprechend führte er logisch die Entstehung des Staates auf eine Betätigung der Individuen zurück; dagegen folgte er Rousseau nicht in der Lehre von der Gleichheit der Individuen und lehnte die von ihm auf diesem Grunde aufgebaute Lehre von einer tatsächlichen Gründung des Staates durch einen Vertragsschluss ab. Die Gewähr für die dauernde Freiheit des Individuums erblickte er in der unbedingten Herrschaft des Gesetzes im Staate. Für die Schaffung der Gesetze schloss er sich dem unter *Sieyès'* Einfluss aufgekommenen Repräsentativsysteme an. Alle Staatshandlungen sollten nur Verwirklichung der Gesetze sein. Damit war an die Stelle des abso-

¹²⁾ *Richard Schmidt* I 70 f.

¹³⁾ *Tecklenburg*, Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich, 1911, S. 28; *Menzel*, Zeitschrift für Politik III, 227 Anm. 1.

¹⁴⁾ Art. 59 ff.

¹⁵⁾ Allgemeine Staatslehre, S. 255.

¹⁶⁾ *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797, § 43 ff.

lutistischen Wohlfahrtsstaates ein Rechtsstaat gesetzt. Den Forderungen eines Rechtsstaats kann sogut eine Monarchie, als eine Republik genügen;¹⁷⁾ aber der Masstab bleibt dennoch fest; denn er gilt für alle Völker und Zeiten, ohne Rücksicht auf Individualität und Kulturstufe. In der ihr von Kant gegebenen Formulierung behielt die naturrechtliche Staatsauffassung noch auf Jahrzehnte in Deutschland Vertreter, unter welchen als einer der bekanntesten Politiker von R o t t e c k hervorragt.¹⁸⁾ Noch bis nahe unserer Zeit hat A h r e n s¹⁹⁾ eine Umbildung des Rechtsstaats, den Kultur-Rechtsstaat, der nicht bloss eine Schutzanstalt sei, sondern sich zugleich „positive allseitige Förderung aller gesellschaftlichen Lebensgebiete“ zur Aufgabe mache, als einen absoluten Masstab für die Beurteilung der Herrschaftsformen aufgestellt.

Im übrigen ist im 19. J.-H. eine relative Beurteilung der Herrschaftsformen vorherrschend. Nur die sozialistische Staatsauffassung macht eine Ausnahme. Wirtschaftliche Gleichheit, nicht bloss politische, ist das Ziel der Sozialdemokratie. Die ältere Richtung war radikal kommunistisch. Über die organisatorische Verwirklichung war man begrifflicherweise im unklaren und schwieg darum über sie.²⁰⁾ Immer mehr macht diese Richtung einer gemässigten Platz, welche M e n g e r als die sozialistische Gesellschaftsordnung im engeren Sinne bezeichnet. Nach dieser sollen nur die Produktionsmittel gemeinsam sein, ein Erbrecht nicht gelten, während die Genussmittel dem Einzelnen nach seiner Stellung in der Staats- und Arbeitsordnung und nach der von ihm geleisteten Arbeit in ungleichem Masse zugeteilt werden.²¹⁾ Menger hält es für möglich, den modernen Staat, den er als „individualistischen Machtstaat“ bezeichnet, durch allmähliche Reformen zu einem „volkstümlichen Arbeitsstaat“ umzubilden, dessen Rechtsordnung darauf gerichtet ist, den Interessen der grossen Massen zu dienen. Aus diesem Grunde vermag er in eine Prüfung der hergebrachten Herrschaftsformen nach dem Masse des angenommenen wirtschaftlichen Prinzips der Gemeinsamkeit der Produktionsmittel oder der allgemein gleichen Erwerbsmöglichkeit einzutreten. Die heutigen Republiken entsprechen ja diesem Prinzip keineswegs. Menger sagt, namentlich im Hinblick auf die Revolutionen zugeneigten romanischen, dass sie ihre politische Ruhe erst finden würden, wenn sie ausser der politischen Gleichstellung auch der wirtschaftlichen bei sich Aufnahme gewährt hätten.²²⁾ Ebenso hält Menger in den Monarchien deren wirtschaftliche Umbildung unter Aufrechthaltung der Herrschaftsform möglich, wobei allerdings Hof, Heer und Beamtentum eine gründliche Umgestaltung erfahren und den besitzlosen Volksklassen auch innerhalb dieser Institutionen die entscheidende Macht eingeräumt werden müsste.

Da somit Menger die verschiedenen Herrschaftsformen der Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaftsordnung im engeren Sinne oder der gleichen Erwerbsmöglichkeit für alle, wie wir sagten, für fähig hält, zeichnet er uns keinen Idealstaat, sondern gibt nur einen Masstab an, zu welchem eine jede Herrschaftsform näher oder entfernter stehen kann. Demgemäss bezeichnet Menger selbst diesen Masstab nicht etwa als Idealstaat, sondern zutreffend bloss als ein Staatsideal.²³⁾ Aber dieser Masstab ist nach der sozialistischen Lehre so fest und unwandelbar für alle Völker und Zeiten, wie das auch z. B. die philosophische Lehre vom Rechtsstaat für diesen in Anspruch genommen hatte.²⁴⁾

II. Relative Beurteilung der Herrschaftsformen.

In der Fähigkeit, nicht nur an einem unbeugsamen und absoluten Masstab die Herrschaftsformen aller Völker und Zeiten messen zu wollen, sondern durch Aufstellung eines zwar auch einheitlichen, aber beweglichen Masstabes dem Werden der Staaten gerecht zu werden, berührt sich die klassische griechische Epoche mit der Neuzeit, erstere freilich nur in Aristoteles.

¹⁷⁾ Kant, Rechtslehre § 44: „Der Regent des Staats ist diejenige moralische oder physische Person . . .“

¹⁸⁾ Reh m, Allgemeine Staatslehre 248 f.; Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft 3. Abt. I. HJbbd. Text S. 508; Gierke, Althüsius 120 ff., 308 ff.

¹⁹⁾ Naturrecht, 1871, II § 116.

²⁰⁾ S. hierüber: Ziegler, die geistigen und sozialen Strömungen des 19. J.-H., S. 520.

²¹⁾ Menger, Neue Staatslehre, III. Aufl., 1906, S. 26.

²²⁾ Menger, Neue Staatslehre 173; vgl. auch Duguit, Etudes de droit public II 277: „l'égalité politique conduira tôt ou tard à l'égalité économique.“

²³⁾ Menger, Neue Staatslehre S. 26 u. passim.

²⁴⁾ Jellinek, Staatslehre, 341.

a) Der aristotelische Massstab der verhältnismässigen Zufriedenstellung.

Aristoteles teilt die Herrschaftsformen ein in richtige, Monarchie, Aristokratie, Politie, und entartete, Tyrannis, Oligarchie, Demokratie, wobei ihm als Massstab dient, ob die Regierung im allgemeinen Interesse oder dem alleinigen der Regierenden geführt wird. Dabei geht seine Meinung nicht etwa dahin, dass die richtigen Formen auf jeden Staat, ungeachtet der besonderen Verhältnisse und der Beschaffenheit der Bevölkerung, mit gleich gutem Erfolg angewendet werden können. Seine Meinung ist vielmehr, dass es immer von den besonderen realen Verhältnissen abhängt, welche von ihnen im einzelnen Falle die für einen Staat zweckmässigste ist²⁴.) Zur Beurteilung dieser Angemessenheit gibt Aristoteles als Massstab an, dass immer derjenige Teil der Bürgerschaft, welcher wünscht, dass die Verfassung bleibe, stärker sein müsse als der, welcher das Gegenteil wünscht.²⁵) Auch hierbei hält er streng seinen Begriff der Gleichheit als einer proportionalen aufrecht, nur lässt er für jene Feststellung neben der qualitativen Wertung der Bürger nach Freiheit, Reichtum, Bildung, Adel konkurrierend die quantitative Wertung nach der Kopfzahl zu. Diese beiden Verhältnisse müssten gegeneinander abgewogen und in ausgleichende Verbindung gebracht werden. Demgemäss sollte, wo die Zahl der Armen unverhältnismässig im Übergewicht sei, Demokratie am Platze sein. Wo die reichen und angesehenen Leute nach ihrer Qualität in höherem Grade im Übergewicht seien, als sie nach Quantität zurückständen, da sei Boden für Oligarchie. Wo endlich der Mittelstand an Zahl entweder beide Extreme überrage oder auch nur eines von beiden, da vermöge sich die Politie dauernd zu behaupten²⁶.)

Gerade die empirische Richtung in der Forschung des Aristoteles fand nicht diejenige Weiterbildung, die ihr gebührte. Darum konnte es kommen, dass Jahrhunderte lang der von Aristoteles gewiesene Weg relativer Beurteilung der Herrschaftsformen unbetreten blieb. Erst die gewaltige Übertreibung der Bedeutung des Denkens der jeweilig lebenden Menschen und der Versuch der praktischen Schöpfung von Staat und Recht frei aus der Vernunft, den man in der französischen Revolutionsperiode unternommen hatte, führte zu einem Umschwung der Weltanschauung, der dauernd bis zur Stunde wirkt.

b) Der Massstab der zeitlichen und sozialen Angemessenheit.

Die geistige Strömung, die den Rationalismus ablöste, war die Romantik. Sie richtete die Blicke zurück auf die Geschichte, auf das gesamte Werden der Völker, und zwar nicht nur auf die Geschichte der eigenen Nation, sondern auf die gesamte menschliche Geschichte. Aus dieser Weltanschauung ging die deutsche historische Rechtsschule hervor, die sowohl das germanische wie das römische Recht erforschte. Aber sie legte im wesentlichen das Gewicht auf das Privatrecht. Für das Staatsrecht war Frankreich berufen die Neuordnung der Dinge theoretisch und praktisch zu vermitteln. Sie wurde bewusst aus jener neuen Weltanschauung heraus geschaffen, der Henri de Saint-Simon Ausdruck gab. Es sollte hinfort nicht mehr Aufgabe der Philosophie sein sich in allgemeine Eigentümlichkeiten über das Sein und die Substanz zu verlieren, in unnütze Untersuchungen abstrakter Begriffe, in willkürliche Teilungen und endlose Schemata. Sie sollte nicht eine Wissenschaft von den Phantomen, sondern von den Tatsachen sein; alle von den Spezialwissenschaften im Wege der Einzelforschung gewonnenen Ergebnisse sollten durch die Philosophie systematisch zusammengefasst und zu einer Einheit geführt werden. Damit war das Ideal der positivistischen Forschungsweise gezeichnet. Aus der Erkenntnis der Vergangenheit sollte der Massstab für die Beurteilung der Gegenwart und die ihr erspriessliche Behandlung geschöpft werden.²⁷) Das war das gerade Gegenteil von der Anschauung des Aufklärungszeitalters, wo die damals lebende Generation aus ihrer eigenen Vernunft heraus unter Missachtung alles geschichtlich Gewordenen die Normen für das Gemeinschaftsleben der Menschen zu schaffen sich vermessen hatte.²⁸)

²⁴) v. Arnim 93.²⁵) Hildenbrand I § 90.²⁶) Aristoteles, Politik, Ausg. Susemihl VI 12 § 1—4.²⁷) Windelband, Geschichte der Philosophie, 1892, S. 418; M u c k l e, Henri de Saint-Simon, 1908, 39 ff., 170 ff., 201 ff.²⁸) Schleiermacher, Über die Begriffe der verschiedenen Staatsformen, 1814 (Philos. u. vermehrte Schriften II. 246): „Da der Staat ein Gebilde des Menschen selbst ist, so wählte man von der Be-

Für die Staatsorganisation gelangte der Umschwung in der Weltanschauung nicht nur zu theoretischer Bedeutung, sondern auch sogleich zu praktischer, indem das in der Revolution zurückgewiesene Vorbild der englischen Verfassung in der konstitutionellen Monarchie bei der Restauration des bourbonischen Königthums in Frankreich Verwirklichung fand und bis heute das Muster für die Organisation der Kulturstaaten bildet. Da sich aber das englische Zweikammersystem, welches den Angelpunkt der kontinentalen Rezeption bildete, dort in ganz allmählicher, fast unmerklicher Umbildung aus der ständischen Verfassung entwickelt hatte, so muss die Neuerung auch für den Kontinent, wo allenthalben die ständische Verfassung bis ins 16. und 17. Jahrhundert bestanden und dann dem Absolutismus Platz gemacht hatte, gleichfalls als eine Wiederanknüpfung an die frühere geschichtliche Gestaltung angesehen werden. Der Grundsatz der Kontinuität der Entwicklung bietet das vornehmste Kennzeichen der Angemessenheit eines Rechtsinstituts für ein Volk und geniesst bis auf den heutigen Tag allgemeine Anerkennung, wobei besonders auch auf die neueren Kodifikationen des Straf- und Privatrechts hingewiesen werden kann.

Aus diesem Grundsatz ergibt sich unmittelbar auch der Massstab, der seit jener Reaktions- und Restaurationsperiode bis heute für die Beurteilung der Herrschaftsformen herrschend ist; es ist zu prüfen, ob eine Herrschaftsform für ein Volk nach seiner Individualität und nach seiner zeitlichen Kulturstufe passend sei. Das Auge darauf gerichtet, ob in einem gegebenen Staate die vorhandene Herrschaftsform bei ihrer Entstehung und bisherigen Entwicklung der Anschauung und Kultur der Nation entsprach, eine Frage, die regelmässig bejahend zu beantworten sein wird,²⁷⁾ bleibt noch als zweiter Inhalt unseres Massstabes zu prüfen, ob seine Herrschaftsform auch im Vergleich mit der Entwicklung der übrigen Kulturstaaten diejenigen Neuerungen, wie sie da oder dort sich bereits durchgesetzt haben, in sich aufgenommen hat, welche dem Zustande jenes Staates zur vollen Entfaltung angemessen erscheinen.

I. Die älteren Herrschaftsformen.

Legt man den Massstab der zeitlichen und sozialen Angemessenheit zunächst an die älteren Gestaltungen der Herrschaftsformen an, so wird auffallen, wie wir vermittelt seiner der Mannigfaltigkeit der früheren Entwicklung der Herrschaftsformen in viel höherem Grade gerecht werden können, als die zeitgenössischen Schriftsteller. Die *Lehensmonarchie*, die wir unter Karl dem Grossen in ihrer Blüte sehen, zeigt den Vorteil, in einer so wenig mit Verkehrsmitteln ausgerüstete Zeit, wo man dazu allerorten im Reiche selbständiger und tatkräftiger Beamten und Heerführer bedurfte, solche zu schaffen. Die spätere Entwicklung liess aber auch den Nachteil immer mehr hervortreten, dass nämlich die Einheit des grossen Reiches immer mehr an eigener Autorität einbüsste. Letztere eroberten sich die grossen und kleineren Fürsten des Reichs, aber immer mehr auch Ritter und Städte. So entwickelt sich die *ständische Monarchie*, in welcher Fürst und Stände als selbständige Rechtssubjekte ihre eigenen Rechte gegeneinander durchzusetzen suchen. Ein Vorteil war es, dass verschiedene Interessen miteinander rangen und zur Kraftanspannung anspornten; in den Städten vor allem entwickelte sich das Bürgertum zu einem mit dem Adel konkurrierenden Faktor. Aber der Mangel eines grossen einheitlichen Zieles stellte sich heraus; jeder Stand verfolgte seine Sonderinteressen; die Staatseinheit war aufgelöst;²⁸⁾ jeder einzelne Stand trat dem andern als öffentlichrechtliche Person gegenüber. Gemeinsames war nur auf Grund vertraglicher Einigung möglich. Ja das Recht der Kriegführung des einen gegen den andern Stand wurde hie und da anerkannt. In England schliffen sich die divergierenden Stände allmählich zum repräsentativen Einheitsstaat ab. Dem Kontinent war die Erreichung desselben Zieles nur auf

trachtung aus nach einem vorschwebenden Musterbilde den vollkommeneren selbst schaffen zu können. Für einen Wahn müssen wir dies ohne weiteres erklären."

²⁷⁾ Vgl. Hegel, Philosophie des Rechts, § 273: „Es ist schlechthin wesentlich, dass die Verfassung, obgleich in der Zeit hervorgegangen, nicht als ein Gemachtes angesehen werde; sie ist vielmehr das schlechthin an und für sich Seiende, das darum als das Göttliche und Beharrende, und als über der Sphäre dessen, was gemacht wird, zu betrachten ist.“

²⁸⁾ Jellinek, Staatslehre, 679 ff.; Tezner in Schmollers Forschungen, Bd. 19 Heft 3.



dem Umweg über die absolute Monarchie beschieden. Sie hat das Verdienst den Gedanken der Einheit der Staatsgewalt wieder verwirklicht zu haben, freilich um den Preis der Vernichtung des Ständetums. Konnte der absolute Monarch auf einsamer Höhe, auch wenn er sich nur als Diener des ihm mitsamt seinen Untertanen umschliessenden Staates fühlte, und für die Wohlfahrt seiner Untertanen die Herrschaft ausübte, alle Forderungen der Zeit erkennen und ihnen gerecht werden? In Deutschland allenthalben vermochte dieses Bestreben immerhin einen jähen Übergang zu bannen. Einen solchen musste Frankreich auskosten. Das Bürgertum, die „commons“, dort als „tiers état“ neben Geistlichkeit und Adel bezeichnet, heischten von neuem Anteil an der Staatsgewalt. So kam man in Frankreich nach blutigen Wirren und nach und nach allenthalben auch auf dem Kontinent zum repräsentativen Staat.

Wir sehen, auf Grund unseres Massstabes müssen wir allen geschichtlich vorgekommenen Herrschaftsformen das Lob zusprechen, in einem gewissen Zeitpunkt eine hohe Aufgabe erfüllt zu haben; aber im Fortschritte der allgemeinen Entwicklung musste dieselbe Herrschaftsform auch Nachteile zeitigen, wenn anders nicht wie in England sie ständige und allmähliche Fort- und Umbildung erfuhr.

2. Die neuere Entwicklung der Herrschaftsformen.

Die letzte Jahrhundertspanne liegt uns zu nahe, um gleich zusammenfassende Urteile auch nur erwarten zu lassen. Zudem erscheint aber auch die Entwicklung der Herrschaftsformen besonders stark und vielseitig im Flusse. In der konstitutionellen Monarchie steht der Monarch in bevorzugter, mindestens doch gleicher Stellung neben dem Parlament. Die parlamentarische Monarchie stellt das Parlament derart in den Vordergrund bei Ausübung der Staatsgewalt, dass manche²⁰⁾ ihr den Charakter als Monarchie überhaupt absprechen und von einer Republik mit erblichem Präsidenten sprechen. Der Bundesstaat ist neben den Einheitsstaat getreten. Schliesslich aber tritt unter all diesen repräsentativen Herrschaftsformen ein neuer Faktor auf und verlangt Berücksichtigung: das Volk, mancherorten zwar noch unorganisiert als öffentliche Meinung, in England in allmählicher Betonung seiner Bedeutung innerhalb der repräsentativen Formen, vielfach aber bereits organisiert zum unmittelbar beschliessenden Stimmkörper, so in den Referendumsdemokratien der Schweiz und in nordamerikanischen und australischen Staaten.

z. Die Monarchie im allgemeinen.

Das Prinzip der Monarchie ist die Einheit; darum, so behauptet Seydel,²¹⁾ finde in der Monarchie der Grundgedanke des Staates, die Einheitlichkeit der Staatsgewalt, überhaupt den entsprechendsten Ausdruck. Lassen wir die Wahlmonarchie beiseite, so wird die Einheitlichkeit nicht nur durch die Person des jeweiligen Monarchen dargestellt, sondern durch die Verbindung der Krone mit der monarchischen Familie nach einer darauf zugeschnittenen Erb- und Thronfolgeordnung dauernd gewährleistet. Dadurch vermag das Herrscherhaus in dem Volke Wurzel zu schlagen und so dem Nationalgefühl ein sichtbares Symbol der Staatseinheit zu bieten.²²⁾ „Es ist ein geheimnisvoller Zauber“, so schildert Waitz²³⁾ die Bedeutung der Erblichkeit, „der ihr einwohnt, den man wohl anfechten, aber doch nicht beseitigen kann: die Völker des Altertums haben ihm weniger unterlegen; aber die Germanen und alle, die von ihnen Einfluss auf ihr politisches Leben erfahren haben, sind in demselben befangen.“ Aus der Erblichkeit entspringt die Stetigkeit der monarchischen Regierung.²⁴⁾ In der Demokratie ist der Einfluss der Parteimajoritäten auf die richtunggebende staatliche Tätigkeit stärker, und darum letztere bei Wechsel der Majorität oft schwankend. Während die jeweilige demokratische Regierung um ihre Selbst-

²⁰⁾ Rehm, Staatslehre 348 u. 285 ff. u. dort Zitierte.

²¹⁾ Seydel, in Hirths Annalen, 1898, S. 488.

²²⁾ Roscher, Politik 35, 41 f.

²³⁾ Politik S. 135.

²⁴⁾ Walter, Naturrecht S. 245; Seydel in Hirths Annalen, 1898 S. 488; Jellinek, Staatslehre 663.

erhaltung sich mühen muss, ist die monarchische dieser Aufgabe enthoben und kann ihre ganze Kraft auf die Erfüllung der Staatsaufgaben verwenden. So erscheint es nicht auf'allend, wenn selbst in der Sozialgesetzgebung monarchische Staaten die demokratischen zu überflügeln vermögen.³⁵⁾

Die hervorragende Stellung des Monarchen und die in ihm verkörperte Einheit der Staatsgewalt befähigen den monarchischen Staat besonders zu festem Auftreten nach aussen; für den Kriegsfall gelangt in dieser Richtung das Oberfeldherrnamt des Monarchen zur höchsten Bedeutung.³⁶⁾ Das monarchische System und die durch es ausgebildete höfische Sitte hat die Grundlage für die Formen des völkerrechtlichen Verkehrs abgeben.³⁷⁾

Eine starke Gewähr für eine umsichtige Pflichterfüllung durch den Monarchen liegt in der seine Einzelpersönlichkeit allein treffenden Verantwortung.³⁷⁾ Diese bedingt, dass der Monarch sowohl gegenüber seiner Umgebung als gegenüber den Parteien im Volke eine einsame Stellung einnimmt, und so ein Schirm dafür ist, „dass nicht zerstörende Richtungen im Volkstum die Überhand gewinnen, und dass nicht in den Parteien Mächtelemente zutage treten, welche durch Plutokratie, Kastengeist und Parteiyranei der wahren Förderung des Staates hinderlich sind.“³⁸⁾ Wissenschaften und Künste haben oft eigener Initiative der Fürsten verständigste Pflege zu danken.³⁹⁾ Diese allseitig hohe Stellung des Monarchen vermag sich auch gegenüber Änderungen der Staatsverfassung zu behaupten, welche dem Wandel der Lebensverhältnisse entsprechen. Fasse man den Übergang vom absoluten Königtum zur repräsentativen Verfassungsform ins Auge oder denke man noch weiter an eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt, man wird keiner Skepsis in die Aufnahmefähigkeit der monarchischen Herrschaftsform begegnen.⁴⁰⁾

Gegenüber diesen durchgängig anerkannten Vorteilen der Monarchie sind einerseits Übertreibungen der Vergessenheit anheimgefallen und andererseits hat man auch nicht nötig, vor Bedenken das Auge zu verschliessen. Unfruchtbare Übertreibung war es, wenn S t a h l noch im verflossenen Jahrhundert versuchte, den theokratischen Ursprung der Monarchie zu behaupten;⁴¹⁾ denn hieraus würde sich der Charakter als einer absolut besten Staatsform ergeben, was trotz Stahls Versuch einer Erklärung mit seiner eigenen Anschauung von der bloss relativen Vollkommenheit aller Verfassungen, dem Erfordernis ihrer „Angemessenheit an Volk und Zeit“⁴²⁾ und mit seiner Forderung unverträglich ist, dass alle wirkliche Einrichtung den bestimmten individuellen Bedürfnissen folgen müsse.⁴³⁾

Ein Bedenken gegen die Monarchie ist die jedesmalige Eignung des Herrschers zu seinem Amt. M a i n e⁴⁴⁾ wendet zwar ein, dass bei jeder Staatsform es auf Zufall beruhe, dass zur Leitung der öffentlichen Angelegenheiten der am besten Geeignete berufen werde; allein damit ist die Möglichkeit einer Gefahr nicht beseitigt, die aus der Überlieferung einer Fülle von Macht an einen einzelnen Menschen entspringt.⁴⁵⁾ Wohl aber greifen hier die Garantien ein, die der moderne Staat durch Beimischung demokratischer Elemente gegen eine Herrschaft nach Willkür und Laune eines Monarchen geschaffen hat, der seiner Stellung nicht gerecht zu werden vermag.⁴⁶⁾

³⁵⁾ Rehm, Staatslehre S. 203.

³⁶⁾ Jellinek, Staatslehre S. 693; Kohler, Rechtsphilosophie, 163.

³⁷⁾ Stoerk, Festgabe für Laband, I (1907) 163.

³⁸⁾ Sidgwick, 620.

³⁹⁾ Kohler, Rechtsphilosophie, 163; v. Treitschke I 156.

⁴⁰⁾ Kohler, Rechtsphilosophie, 163; Beispiele: Friedrich der Grosse, Karl August von Sachsen-Weimar, Maximilian II. v. Bayern („Geschichte der Wissenschaften in Deutschland“).

⁴¹⁾ v. Treitschke, Politik, 12; Jellinek, Staatslehre 653, 664; Menger, Neue Staatslehre, 172 ff., vgl. auch Schäffle, Bau u. Leben des sozialen, Körpers IV 290.

⁴²⁾ Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechts I 2 S. 63.

⁴³⁾ Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechts II, 2 S. 62 f.

⁴⁴⁾ Friedrich Julius Stahl, Philosophie des Rechtes II, 2 S. 311.

⁴⁵⁾ Henry Sumner Mainel, on popular Government, siehe das Zitat bei Seydel, Abhandlungen, 1893 S. 164.

⁴⁶⁾ Seydel in Hirths Annalen, 1898 S. 488.

⁴⁷⁾ Roscher, Politik 32 f.



β. Die demokratische Republik im allgemeinen.

Für die Demokratie wird die Gleichheit als Prinzip hingestellt.⁴⁷⁾ Sie ist politischer Art und geht auf Teilnahme aller Staatsbürger an der Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen oder unmittelbare Beschlussfassung sowie auf die gleiche Zulassung aller zu den öffentlichen Ämtern.⁴⁸⁾ Gegenüber dem Wahlrecht zu der vielköpfigen Legislative ist die Wahl der Exekutive weniger bedeutungsvoll. Hier werden darum andere Mittel gesucht, um dem Freiheitsprinzip Genüge zu leisten: inhaltliche Beschränkung der Kompetenz der Exekutive, zeitliche Befristung des Amtes, Verteilung der exekutiven Befugnisse an mehrere Organe, — besonders die Selbstverwaltung ist hierher zu zählen —, Abhängigkeit oder wenigstens Kontrolle der Exekutive durch die Legislative.⁴⁹⁾

Ihre innere Rechtfertigung sucht die demokratische Herrschaftsform in naturrechtlichen, besonders in Rousseau'schen Ideen. So kehrt die „volonté générale“ unverkennbar bei Esmein⁵⁰⁾ wieder unter der Bezeichnung als „opinion publique“. Sie wird ermittelt nach dem Gesetz der Majorität, „einer jener einfachen Ideen, welche sich von selbst ergeben“, und dort wie hier, weniger oder mehr verblümt, wird der Majoritätsentscheidung Untrüglichkeit zugesprochen.⁵¹⁾ Die so hergestellte öffentliche Meinung ist die primäre Macht im Staate und ihr kommt de facto die höchste Gewalt im Staate zu.⁵²⁾ Hieraus folgt, dass die Herrschaftsform dergestalt sein muss, dass sie auch de jure die höchste Gewalt dem Volke zuteilt. Diesem Prinzip der Nationalsoveränität wird die demokratische Republik vollkommen gerecht.⁵³⁾ Die Monarchie aber findet Esmein mit der „Nationalsoveränität“ unvereinbar; denn zum mindesten müsse der Fürst dem Volke verantwortlich sein, von welchem alle Gewalt im Staate ausgehe, und von dem also der Fürst nur die seinige übertragen erhalten habe.⁵⁴⁾

Damit könnte man glauben, habe Esmein durch ein absolutes Urteil die demokratische Republik für die beste Staatsform erklärt. Allein man würde dem verdienstvollen Rechtshistoriker nicht gerecht, wollte man ihn mit den Rationalisten von 1793 auch nur in dieser einen Beziehung auf dieselbe Stufe stellen. Dass er einer naturrechtlichen Staatskonstruktion fernsteht und der Rücksicht auf die derzeitige allgemeine Entwicklung Raum gibt, beweist seine Befürwortung des Zweikammersystems,⁵⁵⁾ seine Verwerfung der Proportionalwahl,⁵⁶⁾ die doch den rationalistischen Ideen ihre Ausblendung verdankt,⁵⁷⁾ seine nicht unbedingt absprechende Haltung gegenüber einem organischen Wahlrecht,⁵⁸⁾ seine Verwerfung des Referendums.⁵⁹⁾ Geht er in der kurzen und allerdings bedingungslosen Ablehnung der Monarchie zu weit, so wird man dieses Urteil dem Bürger einer jungen Republik und seinem Temperament, das ihn auch sonst manchmal aus der wissenschaftlichen Sachlichkeit hinwegriss,⁶⁰⁾ nicht in entscheidender Weise anrechnen dürfen.

Als Vorzug der Demokratie kommt in Betracht, dass diejenigen, sei es unmittelbar, sei es durch ihre Vertreter, über das Wohl des Landes Beschlüsse fassen, welche die Interessen des Landes kennen, sind diese ja auch ihre eigenen.⁶¹⁾ Weil ferner die Gesetze des Landes von den Bürgern selbst gegeben werden, entsteht hieraus ein Ansporn zu ihrer Beobachtung.⁶²⁾ Auf Wertschätzung der staatsbürgerlichen Rechte weist das allgemeine Interesse an der Fortbildung staatsrechtlicher

⁴⁷⁾ Roscher, 315 ff.

⁴⁸⁾ Sidgwick, 610.

⁴⁹⁾ Bryce, I 280 ff.; Sidgwick 612.

⁵⁰⁾ Esmein, 211 ff.

⁵¹⁾ Esmein, 225 f.; über ihn s. Tecklenburg, Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich, 154ff.

⁵²⁾ Esmein, 213.

⁵³⁾ Esmein, 214.

⁵⁴⁾ Esmein, 221.

⁵⁵⁾ Esmein, 76 ff.

⁵⁶⁾ Esmein, 242 ff.

⁵⁷⁾ Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts 183 ff.

⁵⁸⁾ Esmein, 231.

⁵⁹⁾ Esmein, 347 f.

⁶⁰⁾ Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts 224f.

⁶¹⁾ Rehm, Staatslehre 203.

⁶²⁾ Bryce, II 595 ff.

Einrichtungen hin.⁶³⁾ Minderung des Klassen- und Kastengeistes ist auch äusserlich gewährleistet durch Beseitigung oder Einschränkung erblicher Familienauszeichnungen.⁶⁴⁾

Über die hergebrachtenmassen der Demokratie zugeschriebenen Nachteile stellt Bryce⁶⁵⁾ eine lange Liste auf: Schwäche und Mangel rascher Entschliessung gegenüber Zufällen, Unstetigkeit, häufige Meinungsänderungen, welche besonders in Angelegenheiten der Exekutive störend wirken, innere Zwietracht und Missachtung der Autorität, Nivellierungssucht und Eifersucht gegen hervorragende Persönlichkeiten, Majoritätstyrannie, Neuerungssucht und Verachtung der Tradition, Zugänglichkeit gegenüber demagogischen Einflüssen. Indessen Bryce selbst weist namentlich in Hinsicht auf die nordamerikanische Union nach, wie manche Vorwürfe dort nicht oder nicht mehr am Platze sind. So bemerkt Bryce, dass die Regierung namentlich in kritischen Zeiten einer unerwarteten Energie fähig sei, und weist zur Begründung gerade auf die Majoritätsherrschaft in der Demokratie hin; dort zeitige sie den Vorzug, dass die Minorität die Minorität mit sich fortresse, dank des Vertrauens, das die Stimme des Volkes geniesse.⁶⁶⁾ Scharf gehen hier deute Schriftsteller mit der Demokratie ins Gericht. Rehm⁶⁷⁾ führt ihre Mängel darauf zurück, dass die demokratische Herrschaftsform dem Grundgedanken des Staats nicht entspreche, dass er eine Willenseinheit an Stelle der Willensvielheit sein solle. „Selbst wenn die erwachsenen Frauen von der Teilnahme an der Führung der Geschäfte noch ausgeschlossen sind, und ausserdem wie nicht anders möglich, als Staatswille nicht erst der Wille aller, sondern der Wille der Mehrheit der Staatsbürger gilt, immerhin ist noch eine weitumfassende Willensvielheit anstatt tatsächlicher Willenseinheit vorhanden. Je grösser die tatsächliche Willensvielheit, aus welcher die rechtliche Willenseinheit herzustellen ist, um so schwieriger ist es, diese Willenseinheit zu gewinnen.“ Seydel⁶⁸⁾ macht darauf aufmerksam, dass es bei der Stimmberechtigung in der Demokratie sich nur um eine Gleichheit nach der Zahl, nicht nach der Würdigkeit handele, wie solches bereits Aristoteles unterschied. Die meisten Köpfe aber zählten natürlicherweise die niedersten Stände, und damit werde die Demokratie abwärts gezogen. Praktisch äussere sich der Nachteil in jähem Wechsel der Mehrheiten, wodurch Unstetigkeit in der Politik hervorgerufen werde, was nachteilig nach innen, wie nach aussen zu wirke. Von demselben Grundgedanken ausgehend, wie Seydel, führt Hasbach⁶⁹⁾ aus, dass die Demokratie, auf der Volkssouveränitätslehre erwachsen, die in Wahrheit ungleichen Menschen gleich behandle und dadurch die freie Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit hindere. Die Demokratie führt zur Unterdrückung der Gewaltenteilung und zum Despotismus der Mehrheit. Bemerkenswert ist Hasbachs Darstellung der einzelnen Nachteile der Demokratie, von welchen wir die Kostspichtigkeit und geringere Leistungsfähigkeit des Beamtentums, den mangelhaften Vollzug der Gesetze, die weniger soziale Verteilung der direkten Steuern, die Verkümmern der Selbstverwaltung hervorheben; der amerikanischen Heimstättengesetzgebung wird vorgeworfen, sie beeinträchtige die Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit.

γ. Die besondere Entwicklung der beiden modernen Herrschaftsformen.

Zwischen den beiden modernen Haupttypen der Herrschaftsformen hat sich eine Fortbildung in ausgleichender Richtung vollzogen⁷⁰⁾; vor allem dadurch, dass die Monarchie demokratische Elemente in sich aufnahm. Aber in unerwarteter Weise hat sich auch die Demokratie dem Konservativismus der monarchischen Herrschaftsform durch Aufnahme des Referendums genähert. Schliesslich hat sich der Bundesstaat als ein Institut erwiesen, bei welchem die Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen Typus sich überhaupt irrelevant gezeigt hat.

⁶³⁾ Beispiele: Verdienste Frankreichs, der Schweiz, der nordamerikanischen Union um Ausbildung des Wahlrechts und Referendums.

⁶⁴⁾ Bryce, II 599 ff.

⁶⁵⁾ Bryce, II 563 f.

⁶⁶⁾ Bryce, II 602 ff.

⁶⁷⁾ Rehm, Staatslehre 203.

⁶⁸⁾ Seydel in Hirths Annalen, 1898, S. 483.

⁶⁹⁾ Hasbach, Die moderne Demokratie, 1912.

⁷⁰⁾ v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform, 1903, S. 23; Richard Schmidt, Allg. Staatslehre I 269, 270.

aa) Konstitutionell- und parlamentarisch-repräsentative Staaten. Es kann nicht verwundern, wenn deutsche Schriftsteller mehr der konstitutionell-repräsentativen, englische und französische mehr der parlamentarisch-repräsentativen Herrschaftsform das Wort reden.

Rehm⁷⁰⁾ stellt das Ordnungsprinzip über das Freiheitsprinzip. Um nicht der Laune und Selbstsucht das Tor zu öffnen, soll zwar die Regierung nicht einem Individuum, sondern mehreren von verschiedenen Interessen getragenen Individuen zustehen; aber dem Ordnungsprinzip zuliebe soll die oberste Staatsgewalt einer natürlichen Persönlichkeit anvertraut werden. Das wird erreicht, wenn der Monarch bei Ausübung der Herrschaft an Normen gebunden wird, an deren Aufstellung ein aus den Untertanen zusammengesetztes Staatsorgan mitwirkt. Hierbei erhebt sich aber die Frage, wo das Schwergewicht bei der Staatsleitung liegen soll, ob beim Monarchen oder beim Parlament. Praktisch gestaltet sich diese Frage dahin um, ob der Monarch frei seine Minister wählen, und so auch auf die Gefahr eines tatsächlichen Stillstandes der staatlichen Maschine hin, seinen Willen gegenüber demjenigen des Parlamentes nicht opfern müsse, oder ob der Monarch gehalten sei, seine Minister aus Vertretern der jeweiligen Majorität im Parlament, und zwar in der Volkskammer, zu nehmen, wobei denn zufolge notwendigen Nachgebens von seiten des Monarchen die Harmonie der Regierung mit dem Parlament gewährleistet wird. Rehm entscheidet sich für die erstere Alternative, da er die parlamentarische Regierung als den Begriff der Monarchie widersprechend verwirft. Parlamentarische Monarchie ist ihm nur ein Name, dessen Vertauschung mit „monarchisch beschränkter Demokratie“ er entsprechender fände.⁷¹⁾

Umgekehrt wird die parlamentarische Regierung von Esmein⁷²⁾ eine „bewunderungswürdige Einrichtung“ genannt; denn sie vereinige zwei fast entgegengesetzte Zwecke: freie Stellung der Exekutivgewalt und überragende Stellung der Kammern gegenüber der Regierung. Freilich besteht eine freie Entschliessung der Exekutive hinsichtlich der Auswahl der Minister, jedoch nur formell. Tatsächlich vermag hier der Monarch oder Präsident niemand anders zu seinen Ministern zu machen, als die Führer der Majorität in der Volkskammer. Allein Jellinek macht im Hinblick auf die parlamentarische Monarchie doch darauf aufmerksam, dass bei einem Wechsel der politischen Verhältnisse die formalrechtliche Selbständigkeit des Königtums zu politischer Bedeutung gelangen und in schwierigen staatlichen namentlich parlamentarischen Krisen einen hohen Wert erhalten könne. Ebenso vermag die Bedeutung des Königtums bei ungefährtem Gleichstand zweier um die Oberhand ringenden Hauptparteien ausschlaggebend ins Gewicht zu fallen.⁷³⁾

So läuft am Ende der Gegensatz in der Beurteilung darauf hinaus, welche Autorität sich das Parlament in gefestigter Weise zu erringen gewusst hat. Hiervon wird es abhängen, ob der Staat unter der konstitutionellen Regierung oder unter der parlamentarischen Regierung besser fährt. Wo das Parlament noch keine Festigkeit in sich erlangt hat, da ist die konstitutionelle Regierung am Platze; hier wird durch sie die Festigkeit der inneren und äusseren Politik gewährleistet, die anders nicht möglich wäre.⁷⁴⁾ Wo dagegen, wie in England, das Parlament eine derartige politische Klugheit und Festigkeit besitzt, dass sogar die jeweilig am Ruder befindliche Partei ihre Geschlossenheit zu bewahren strebt, wie auch ihre Gegnerschaft sich einheitlich formiert⁷⁵⁾, und wo selbst bei einem Regierungswechsel ein plötzlicher Bruch in der Kontinuität der Politik vermieden wird,⁷⁶⁾ da ist nicht einzusehen, wie die parlamentarische Regierung zu Unstetigkeit und Schwäche der Regierung führen solle. Allerdings ein Faktor muss vorhanden sein, der stark genug ist, die jeweilige

⁷⁰⁾ Allgemeine Staatslehre S. 200 ff.

⁷¹⁾ Rehm, Staatslehre 204; s. auch Seydel, Abhandlungen, 1893, S. 121 ff., bes. 126 ff., Leonard Courtney, the working Constitution of the United Kingdom, 1909, S. 1 f., Piloty, Autrität und Staatsgewalt, Jahrbuch der Vereinigung f. vergleichende Rechtswissenschaft zu Berlin VI, VII, 571.

⁷²⁾ Elements de droit constitutionnel S. 168 ff.

⁷³⁾ Jellinek, Staatslehre, 686; im gleichen Sinn: Stoerk, Festgabe für Laband I (1907) 164.

⁷⁴⁾ Seydel, Abhandl. 126 ff.

⁷⁵⁾ So das Wesen des mehr Schein als Wirklichkeit darstellenden „Zweiparteiensystems“; darüber: Mendelsohn-Bartholdy im Jahrbuch des öffentlichen Rechts III 185 ff.; Sidgwick 594, 595.

⁷⁶⁾ Low, die Regierung Englands, übersetzt von Hoops, 1908 S. 123,

Regierung zu führen oder zu stützen.“) Bietet einen solchen Faktor z. B. die französische Deputiertenkammer? Das verneint Moreau; eine Majorität, die sich möglicherweise aus zehn verschiedenen Parteigruppen zusammensetze, vermöge kein inhaltreiches und klares Programm aufzustellen und sich nicht dauernd zu behaupten. Der Sturz eines Ministeriums bedeute nur Änderung einiger Namen und Wiederkehr der übrigen Minister mit ebenso unbestimmtem Programme. Das sei keine parlamentarische Regierung, sondern allenfalls ihre Karrikatur.⁷⁵⁾

Zum Schlusse darf nicht übersehen werden, dass auch der warme Verteidiger der konstitutionellen Regierung, Seydel, die Prüfung der tatsächlichen Angemessenheit ausdrücklich hervorhebt. Wer prüfen wolle, ob diese oder die parlamentarische Regierung für einen Staat am zweckmässigsten sei, der werde nicht den philosophischen Vorzug der einen Staatsform vor der andern) sondern er werde nachzuweisen haben, dass diese Staatsform für diesen Staat die beste sei.⁷⁶⁾

bb) Unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt. Das Schlagwort dieser Richtung in der Entwicklung ist Referendum. Aber die Beurteilung auf die Frage zu richten, ob das Referendum gut sei oder nicht, wäre einseitig. Zuvörderst muss die Frage geprüft werden, ob für ein Referendum in jedem Staate Raum vorhanden. Die Frage ist für Deutschland zurzeit zu verneinen. Man darf sich nicht verhehlen, dass in Deutschland der Parlamentarismus oder, juristisch gesprochen, die repräsentative Herrschaftsform jung ist. Das Referendum aber erfordert, um sich bewähren zu können, politische Schulung des Volkes einerseits und sorgsame Durchbildung des Parlamentarismus andrerseits, damit es, wie das schon aus seinem umständlichen Mechanismus hervorgeht, nicht zu häufig in Anwendung gebracht werde. Um nur auf juristische Voraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung des Parlamentarismus hinzuweisen, so ist weder der Wahl der Repräsentanten,⁷⁷⁾ noch auch dem Beschlussverfahren der Parlamente⁷⁸⁾ eine genügende Pflege zuteil geworden. Solange hier Besserungen möglich, sind diese leichter und dringender,⁷⁹⁾ als eine so tiefgreifende Reform wie die unmittelbare Volksbeschlussfassung, sei es auch nur unter begrenzten Voraussetzungen. Es ist darum nicht auffällig, wenn die Forderung eines Referendums für deutsche Staaten bisher wohl nirgends gestellt wurde.

In England ist zwar bei Gelegenheit der jüngsten Verfassungsreform die Frage eines Referendums erwogen⁸⁰⁾, aber es ist kaum bis zu einem formulierten Antrage gekommen. Die geringere Bedeutung des Referendums für England hat den entgegengesetzten Grund wie in Deutschland. Im Stammlande des Parlamentarismus hat ohne äusserliche Verfassungsänderung sich die Wählerschaft bereits zu einem beträchtlichen Faktor bei der Ausübung der Staatsgewalt aufgeschwungen.⁸¹⁾ Das beweisen die zahlreichen Auflösungen des Parlaments, die dem Wähler häufigeren Ausdruck seiner Meinung ermöglichen.⁸²⁾ Noch charakteristischer aber zeigt sich die Bedeutung der Wählerschaft darin, dass das Oberhaus, wo es sich zu einem Veto entschliesst, in den Wählern der Unterhausmitglieder seine Stütze sucht. „Wir meinen“. — so paraphrasiert Sidney Low⁸³⁾ die Motive, mit welchen das Oberhaus eine abgelehnte Bill an das Unterhaus zurückgibt, — „Ihr wäret unter andern Voraussetzungen gewähnt worden. Wir bemerkten in Euern Wahlreden keinerlei spezielle Beziehung auf diesen Gegenstand. Wir werden darum Euern Gesetzentwurf verwerfen, und Ihr könnt Euch an das Volk wenden, und ihm die Frage in isolierter, bestimmter Form vorlegen. Wenn

⁷⁵⁾ Richard Schmidt in der Zeitschrift für Politik II 190.

⁷⁶⁾ Moreau, droit constitutionnel, 1908, 387 ff.

⁷⁷⁾ Seydel, Abhandlungen 141; in gleicher Weise: Jellinek, Staatslehre 688.

⁷⁸⁾ Z. B. stammt das Reichstagswahlgesetz aus 1869, das preuss. Wahlgesetz für die zweite Kammer aus 1850.

⁸¹⁾ Man vergleiche das englische, nordamerikanische, schweizerische Beschlussverfahren mit der Geschäftsordnung für den deutschen Reichstag, wo z. B. für die Art. 71, 77, 78 des Geschäftsreglements für den schweizerischen Nationalrat vom 5. Juni 1903 jedes Gegenstück fehlt.

⁸²⁾ s. in dieser Hinsicht unten das Urteil Bryce's.

⁸³⁾ s. Mendelsohn Bartholdy i. Jahrbuch für öffentl. Recht III 158 Anm. 1.

⁸⁴⁾ Über diese Bedeutung der Parlamentsauflösung s. Roscher, S. 358.

⁸⁵⁾ Rehm, Staatslehre 318 f.; vgl. auch Low 164 f.

⁸⁶⁾ Low, S. 212; vgl. ferner Jellinek, Verfassungsänderung u. Verfassungswandlung, S. 78.

Ihr mit einer grossen Majorität zurückkehrt, so müssen wir unzweifelhaft einräumen, dass Ihr mit Eurer Auslegung des Volkswillens recht habt, und wir werden Euch gestatten müssen, zu tun, was Ihr wollt.“ Eine auch rechtlich sich eigentümlich charakterisierende Übergangsstufe zur unmittelbaren Volksbeschlussfassung bilden die *Konventionen*; d. s. besonders gewählte Kammern, deren einzige Aufgabe die Entscheidung über eine Verfassungsänderung bildet. „Hier äussert das wählende Volk, ohne dass etwa ein imperatives Mandat bestünde, im Wahlakt selbst einen einheitlichen Willen, über eine bestimmte Frage.“ Wenn man *Jellinek*⁸⁷⁾ in dieser Leugnung einer juristischen Bindung der Gewählten an die Meinung ihrer Wähler beitreten muss, so ist eine solche doch zweifellos in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika, dem Lande der Konventionen, tatsächlich gegeben. Die Verwandtschaft mit dem Referendum zeigt sich dort auch darin, dass in den meisten nord-amerikanischen Staaten beliebig Wahl einer Konvention oder Referendum zum Zwecke einer Verfassungsänderung stattfinden kann.⁸⁸⁾

Diese auf die Verfassungsgesetzgebung beschränkte, tatsächlich unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Staatsregierung wird in Hinsicht auf die Gesetzgebung überhaupt ergänzt durch das *Referendum*, das wie in den Einzelstaaten der amerikanischen Union, so auch in der Schweiz in Anwendung steht. *Bryce* führt als Nachteile des Referendums an, dass es die Autorität und das Verantwortlichkeitsgefühl des Parlaments beeinträchtigt, und dass es Gegenstände, die einer eindringlicheren Klärung durch Debatte bedürften, der Entscheidung derer unterbreite, die im Hinblick auf ihre Anzahl nicht zu einer auch beratenden Versammlung sich vereinigen können und von denen viele niemals über den Gegenstand nachgedacht hätten. Man könne darum einwenden, dass es richtiger sei, auf die Verbesserung des Parlaments hinzuwirken. Allein dieser Einwand sei für Amerika nicht stichhaltig, wo man an einer Besserung des Parlaments verzweifle; Parteidеспотismus, Rücksicht auf Wiederwahl veranlassen dort die Mitglieder der gesetzgebenden *Versammlungen* bald dieser, bald jener Erneuerung zuzustimmen.⁸⁹⁾ Sein Urteil fasst *Bryce* dahin zusammen, dass, wo Besserung der Parlamente erreichbar, diese vorzuziehen sei; dass dagegen wenn es unmöglich sei, Ober- und Unterhaus über das niedrige Niveau zu heben, auf dem sie in den Einzelstaaten der Union heute ständen, das System der direkten Volksgesetzgebung sich rechtfertige.⁹⁰⁾

Ohne dass jene Skepsis gegenüber den Parlamenten am Platze, gilt das Referendum im Bund und den Kantonen der Schweiz seit Jahrzehnten. Die Urteile über seine Wirkung sind äusserst günstig. Das ist darum nicht verwunderlich, weil man in Gesetzgebung und soweit das Referendum nur fakultativ besteht, in der Praxis der Umständlichkeit des Verfahrens und der Eignung der Gegenstände für die Volksbeschlussfassung Rechnung trägt. Als hervorragendes Beispiel der gesetzlichen Beschränkung seiner Anwendung ist darauf hinzuweisen, dass es für den Etat — nach vorübergehender Geltung in den Kantonen Bern und Aargau — heute nirgends mehr vorkommt⁹¹⁾. Die massvolle Verwendung des Referendums in der Schweiz richtig einschätzend, gibt der Hauptschriftsteller über das schweizerische Referendum, *Theodor Curti*, sein Urteil dahin ab: „Nicht zu unbedeutende Sachen soll das Referendum entscheiden, und wo man diese Institution auf grosse Staaten übertragen will, werden seiner Entscheidung wegen der Fülle der Bedürfnisse und Fragen manche Gegenstände entzogen werden müssen, die in der Schweiz mit ihren nur drei Millionen Einwohnern zu seiner Domäne gehören.“⁹²⁾

Die Bewährung des Referendums in der Union und in der Schweiz, seine Einführung in Kanada und Australien haben zur eingehenderen Untersuchung des Grundes seiner Bewährung angeregt. Dabei hat man einerseits auf seine konservative Tendenz hingewiesen, die sich aber, wie die Praxis lehrt, nirgends bis zur Übertreibung geäussert und Erstarrung der gesetzgeberischen Tätigkeit herbeigeführt habe.⁹³⁾ Besonders für die Demokratie erscheint es daher als eine Steuerung

⁸⁷⁾ Staatslehre 574.

⁸⁸⁾ Freund, Das öffentl. Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1911, S. 11; s. auch Sidgwick 565.

⁸⁹⁾ Bryce, I 472 ff.

⁹⁰⁾ Bryce, I 476.

⁹¹⁾ Schollonberger, Staats- und Verwaltungsrecht der schweizerischen Kantone I 68.

⁹²⁾ Curti, Die Resultate des Schweizerischen Referendums, 1911, 70.

⁹³⁾ Jellinek, Verfassungsänderung u. Verfassungswandlung. 1906, 106.

der Neuerungssucht heilsam und als ein Mittel, das Parteigetriebe zu grösserer Sachlichkeit in der Prüfung der gesetzgeberischen Massregeln hinzuzuführen.⁹²⁾ Die allgemeine Zufriedenheit andererseits mit dem so herbeigeführten Konservativismus wird dadurch gewährleistet, dass das Referendum seiner Form nach die strengste Anwendung demokratischer Prinzipien darstellt.⁹³⁾

cc) Der Bundesstaat.

Voraussetzung zur Bildung eines Bundesstaates ist örtlicher Zusammenhang von Einzelstaaten, Verknüpfung durch Geschichte, Rassenverwandtschaft und dergleichen anderes, jedoch ohne Notwendigkeit, dass alle bezeichneten Tatsachen zugleich zutreffen. Mit einem Worte können wir hier von gemeinsamer Nationalität sprechen. Sodann ist das Begehren der einzelstaatlichen Bevölkerung erforderlich, ihre Staaten zu einer höheren Einheit zusammenzuschliessen.⁹⁴⁾ Hieraus wird ohne weiteres die Besonderheit und Vereinzelnung der Bildung von Bundesstaaten klar, und für die Gegenwart wenigstens begreiflich, dass man allgemeinere Urteile kaum ohne Verknüpfung mit der Betrachtung eines speziellen Bundesstaates finden wird.

So unseren Blick besonders auf Deutschland gerichtet, finden wir in der Zeit des deutschen Bundes gegenüber diesem Staatenbund den Bundesstaat als das ideale Ziel hingestellt, das allein Stärke und Dauerhaftigkeit verspreche.⁹⁵⁾ Skepsis gegen die theoretische Möglichkeit des Bundesstaates setzt stärker ein, als das deutsche Reich geschaffen war. Freilich schon vorher hatte man in Deutschland,⁹⁶⁾ wie in Amerika⁹⁷⁾ Vorgänger, welche an der Teilung der Souveränität zwischen Bund und Einzelstaat — das war nämlich die damals herrschende Theorie — Anstoss nahmen. 1872 führten dann Held und Seydel⁹⁸⁾ aus, dass die Souveränität ihrem Begriff nach unteilbar sei und also entweder nur dem Reich oder nur den Einzelstaaten Souveränität zukommen könne. Hätte sich diese Lehre darauf beschränkt, nur das tatsächliche Leben rechtlich erfassen zu wollen, so wäre in ihr noch kein Urteil über die Zweckmässigkeit oder Haltbarkeit der deutschen Reichsverfassung zu erblicken. Allein Held wenigstens ging weit über ein solch blosses Streben nach wissenschaftlicher Erkenntnis hinaus und stellte ohne jeden Umschweif „alle sogenannten Staatenverbindungen“, also auch den Bundesstaat, bloss als „Etappen auf dem Einigungs- oder Enteignungswege der Völker, also Übergangsstationen“ hin. „Nur der Gang oder die Richtung welche diese Entwicklungen selber nehmen, und wobei durch die Umstände nicht nur Rückschritte, sondern auch sehr lange Zwischenperioden äusserer Ruhe eintreten können, entscheidet, indem alle diese Entwicklungen entweder mit der vollen staatlichen Einigung, d. h. dem Einheitsstaate oder, mit der vollständigen staatlichen Enteignung, d. h. mit einer wahren Staatenmehrheit enden müssen.“⁹⁹⁾ Heute ist diese Auffassung fast¹⁰⁰⁾ ganz verlassen, und man sieht umgekehrt im Bundesstaate die dauerhafteste Form für grosse Staatsgebilde. Erleichtert wurde dieser Umschwung durch die von Georg Meyer¹⁰¹⁾ begründete und heute vorherrschende¹⁰²⁾ Lehre, dass Souveränität kein wesent-

⁹²⁾ Sidgwick 602; Jellinek. Schriften II, 430.

⁹³⁾ Duguit, droit constitutionnel, 1907, 299.

⁹⁴⁾ Auf ältere Urteile, z. B. Seydel, Abhandl. 1893, 150 ff. und in Hirths Annalen, 1898, 484 f. dürfte als vor einer ausgedehnten praktischen Anwendung ausgesprochen weniger Gewicht zu legen sein. Von neuern erklärt sich für beschränkte Anwendung des Referendums unter Ausschluss jeder Volksinitiative Sidgwick, 559 ff.

⁹⁵⁾ Dicey, Law of the Constitution, 1908, 137 ff.; vgl. dazu Jellinek, Staatslehre, 112 ff.

⁹⁶⁾ Waitz, Grundzüge der Politik, 1862, 152 ff.

⁹⁷⁾ Vgl. hierüber Waitz, 212.

⁹⁸⁾ Vgl. hierüber Jellinek, Staatslehre 750.

⁹⁹⁾ Seydel, in der Tübinger Zeitschrift J.-G. 1872, jetzt Abhandlungen. 1893 S. 1 ff.

¹⁰⁰⁾ Held, Verfassung des deutschen Reiches, 1872, S. 29, 30; vgl. zum Text das allgemeine Urteil Pilotys (Ein Jahrhundert bayrischer Staatsrechtsliteratur. Festgabe für Laband, I. 265 über Held: „S in Wirken war dem Wedendene gewidmet, das Gewordene noch kritisch oder gar systematisch zu erschöpfen, ging über seine Bestimmung und Kräfte.“

¹⁰¹⁾ Nur Schollenberger (Politik, 285) vertritt sie noch.

¹⁰²⁾ Georg Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen 1872 S. 2 ff.

¹⁰³⁾ Jellinek, Staatslehre, 750 Anm. 2.

liches Merkmal des Staates bilde. Könne also den Einzelstaaten auch keine Souveränität zugesprochen werden, so blieben sie doch Staaten, da sie im Gegensatz zu den kommunalen Verbänden ursprüngliche, unabgeleitete Gewalt hätten, soweit die Verfassung keine Kompetenz für das Reich begründe.

So sind denn heute die grundsätzlichen theoretischen Bedenken gegen den Bundestaat geschwunden. Die Bundesstaaten, Union, Schweiz, Deutsches Reich, haben gut funktioniert; ihnen ist das Australian Commonwealth gefolgt. J e l l i n e k¹⁰⁵⁾ gibt der Anerkennung dieser Staatsform breiten Ausdruck. Er nennt den Bundesstaat gegenüber anderen Staatenverbindungen, namentlich Staatenbund und Realunion, die einzige gesunde, normale und dauerhafte Herrschaftsform, geeigneter für ein grosses Reich, als die Form eines auch noch so dezentralisiert gestalteten Einheitsstaates. Der germanischen Welt sei nach ihrem geschichtlichen Charakter die Bundesstaatsform ganz besonders entsprechend.

Zurückhaltender sind Schriftsteller einheitsstaatlicher Nationalität; der französische Rechtshistoriker E s m e i n¹⁰⁶⁾ beschreibt nur die vorkommenden Bundesstaatsverfassungen, ohne ein Urteil auszusprechen. Der Engländer D i c e y¹⁰⁷⁾ spricht ein allgemeines Urteil aus, indem er jedoch die Verfassung der nordamerikanischen Union fast ausschliesslich berücksichtigt. Er schildert die notwendige Schwäche der Regierung und Legislatur, hervorgerufen einerseits durch die Konkurrenz der Kompetenz der Einzelstaaten, und andererseits durch die überragende Stellung der richterlichen Gewalt. Ebenso ist sein Tadel, dass eine bundesstaatliche Verfassung zu starr und konservativ sei, dem Hinblick auf amerikanische Verhältnisse entnommen. S i d g w i c k¹⁰⁸⁾ hebt neben diesen Nachteilen als Vorteile hervor, dass kleine Staaten sich durch Organisation zu einem Bundesstaate zur Wahrung ihrer Interessen gegenüber anderen Völkern, als auch zugunsten ihres kommerziellen Absatzgebietes dieselben Vorteile zu sichern vermögen, wie solche grossen Einheitsstaaten zukommen.

b) Der Anarchismus.

Von

Dr. Paul Eltzbacher,

Professor der Rechte an der Handelshochschule Berlin.

Literatur:

Es gibt nur zwei Werke über den Anarchismus, die auf einer einigermaßen umfassenden Kenntnis der Quellen beruhen: N e t t l a u, Bibliographie de l'anarchie (1897); E l t z b a c h e r, Der Anarchismus (1900), übersetzt ins Englische, Holländische, Französische, Spanische und Russische, besprochen von Kropotkin in der Zeitschrift Les Temps Nouveaux 6. Sept. 1900 und von Tolstoj in dem Buche Muss es denn sein? deutsch von Syrkin, 1901.

1.

Das Wesen des Anarchismus.

Unter dem Anarchismus denkt man sich in der Regel eine Gemeinschaft von Menschen, die es sich zum Ziel setzt, durch schwere und sinnlose Verbrechen unsere friedliche Gesellschaft zu vernichten und an ihre Stelle das Chaos zu setzen. Man denkt an Bomben, die in die Mitte einer Volks-

¹⁰⁵⁾ Staatslehre 765 ff.

¹⁰⁶⁾ Droit constitutionnel, S. 6 ff.

¹⁰⁷⁾ Dicey, the Law of the Constitution, 167 ff.

¹⁰⁸⁾ Elements of Politics, 1897, S. 542 ff.



vertretung oder der harmlosen Besucher eines Kaffees geschleudert wurden, an Bluttaten wie die Ermordung des Königs Humbert von Italien, des französischen Präsidenten Carnot oder gar der alten Kaiserin Elisabeth von Österreich. Nichts hat so sehr wie diese Verbrechen die Aufmerksamkeit auf den Anarchismus gelenkt. Nichts scheint ihn so gut wie sie zu kennzeichnen.

Vielfach auch betrachtet man den Anarchismus als die äusserste Steigerung der sozialistischen Gegnerschaft gegenüber unsrer Gesellschaft. Trotz aller Proteste der Sozialdemokraten erklärt man die Sozialdemokratie als die „Vorfrucht des Anarchismus“, den Anarchismus als eine letzte Steigerung des Sozialismus. In der Tat ist in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von Sozialdemokraten zum Anarchismus übergegangen, um sodann die Sozialdemokratie als würdige Genossin der „reaktionären Bourgeoisie“ aufs heftigste zu befehlen. So scheint die Meinung gerechtfertigt, die in dem Anarchismus nichts anderes als einen aufs äusserste getriebenen Sozialismus erblickt.

Es ist erstaunlich, was für eine Unkenntnis über den Anarchismus besteht, nicht nur beim grossen Publikum, sondern auch bei denen, die sich berufsmässig mit ihm beschäftigen und mehr oder weniger umfangreiche Bücher über ihn geschrieben haben. Man hört und liest über den Anarchismus die seltsamsten Urteile. Bald soll er überhaupt kein bestimmtes Ziel haben, bald soll sein Ziel in der Beseitigung der Gesellschaft oder doch wenigstens der Rechtsordnung bestehen. Besonders verbreitet aber sind die beiden Meinungen, von denen die eine sein Wesen in einem verbrecherischen Kampf gegen alles Bestehende, die andere in einer Übertreibung sozialistischer Ideen erblickt. Was ist an diesen Meinungen wahres?

Das Wesentliche im Anarchismus treffen sie jedenfalls nicht. Er ist kein blosses Panier eines Verbrecherordens und keine blossе Übertreibung des Sozialismus. Der Anarchismus ist eine Staatslehre von ausserordentlicher Kühnheit und Grossartigkeit. Er ist die Lehre, die dem Staate die Daseinsberechtigung abspricht. Andere Staatslehren erörtern, ob der Staat ein grösseres oder geringeres Mass von Aufgaben haben soll. Der Anarchismus untersucht die Frage, ob der Staat sein soll, und er verneint sie. Er lehnt den Staat ganz allgemein ab, nicht nur die Monarchie, sondern ebenso auch die freieste Republik.

Auf diese Weise tritt der Anarchismus in entschiedenem Gegensatz zu allen anderen Staatslehren. Bei weitem den grössten Kreis von Aufgaben weist dem Staate der Sozialismus zu. Nach ihm soll der Einzelne nur ein bedeutungsloses Rädchen in der grossen Staatsmaschine sein, die gesamte Produktion, Landwirtschaft wie Industrie, soll vom Staat betrieben werden, jeder Einzelne für den Staat als dessen Angestellter arbeiten und auf diese Weise in eine vollkommene Abhängigkeit von ihm herabgedrückt sein. Nicht ganz so weit geht der Konservatismus. Er denkt nicht daran, dem Staate die gesamte Produktion zu übertragen, aber er ist durchdrungen davon, dass der Einzelne in der Freiheit seiner Bewegung in erheblichem Masse um des grossen Ganzen willen beschränkt sein muss und dass der Staat deshalb einer weitgehenden Macht über ihn nicht entzogen kann. Noch ein geringeres Mass von Aufgaben will dem Staate der Liberalismus übertragen. Für ihn liegt das wertvollste Mittel einer gedeihlichen Entwicklung in einer möglichst weitgehenden Freiheit des Einzelnen, der „Racker von Staat“ ist nur geeignet, diese Entwicklung durch täppische Eingriffe zu stören, deshalb gilt es, seine Macht auf ein Mindestmass zu beschränken. Der Anarchismus will den Staat gänzlich aus der Welt schaffen. Nach ihm kann alles das, was nach den anderen Staatslehren dem Staate obliegt, viel besser durch das freie Zusammenwirken völlig unbeschränkter Einzelner erreicht werden. Wenn man erwägt, dass der Sozialismus dem Staate den grössten Kreis von Aufgaben zuweist, der Konservatismus einen kleineren, der Liberalismus einen möglichst kleinen, so kann man den Anarchismus als einen auf die äusserste Spitze getriebenen Liberalismus bezeichnen.

Der Anarchismus beruht, gleich anderen Staatslehren und in noch höherem Masse als jene, nicht auf sorgfältigen und umfassenden Beobachtungen und streng gezogenen Schlüssen, sondern auf einer gewissen Seelenstimmung. Diese Grundstimmung des Anarchismus ist ein unerschütterliches Vertrauen in die Güte der Menschennatur und im engsten Zusammenhang damit ein glühender Hass gegen allen äusseren Zwang. Aus dieser Grundstimmung entnimmt der Anarchismus die Überzeugung, dass der grösste Teil der Übel, unter denen die Menschheit gegenwärtig leidet, durch den Staat und seinen Zwang verschuldet sei und dass nach Beseitigung des Staates

mit Leichtigkeit ein freies Zusammenwirken der Menschen zustande kommen und alle Leistungen des Staates weit übertreffen werde. Der Anarchismus hat freilich zu allen Zeiten seinem Ideal eine wissenschaftliche Begründung zu geben gesucht, wie sie dem Zeitgeist und den gerade herrschenden philosophischen Anschauungen entsprach. Seine wirkliche Grundlage ist doch immer nur jenes Gefühl von der Güte und Würde der Menschennatur gewesen, das ihn noch unvergleichlich kräftiger belebt als den Liberalismus.

2.

Godwin, Stirner.

Im Jahre 1793 veröffentlichte der englische Geistliche William Godwin (1756—1836) sein umfangreiches Werk *An enquiry concerning political justice and its influence on general virtue and happiness*. In ihm sind zuerst die Grundgedanken des Anarchismus mit Entschiedenheit aus gesprochen.

Nach Godwin muss Richtschnur unseres Handelns das Wohl der Gesamtheit sein. Der Staat aber ist eine Einrichtung, die dem Wohl der Gesamtheit im höchsten Masse widerstreitet. Jede Regierung ist Tyrannei, die Monarchie wie die Republik, denn in der einen wie in der andern ist die Selbständigkeit unserer Entschliessungen vernichtet und dadurch aller Fortschritt gehemmt. Deshalb muss der Staat beseitigt werden. Die Menschen sollen allerdings auch in Zukunft Gesellschaften bilden, aber diese Gesellschaften soll kein Zwang, nicht einmal der von Verträgen, zusammenhalten. Jeder Einzelne soll nur das Wohl der Gesamtheit im Auge haben, so wird ein völlig freies Zusammenwirken alle die Aufgaben erfüllen, die im gemeinsamen Interesse erfüllt werden müssen.

Wie der Staat so verstösst nach Godwin auch das Eigentum wider das Wohl der Gesamtheit. Das Eigentum verteilt die Güter in der ungleichmässigsten und willkürlichsten Weise und hindert dadurch ebensowehr die geistige Entwicklung der Menschheit wie ihren sittlichen Fortschritt. An die Stelle des Eigentums muss deshalb eine freie Güterverteilung treten, die jedem Menschen gibt, was er bedarf.

Der neue Zustand soll nach Godwin auf friedliche Weise herbeigeführt werden. Unermüdlieh müssen diejenigen, die die Wahrheit erkannt haben, sie verkünden und so die anderen überzeugen. Man darf hoffen, dass auf diese Weise in nicht zu ferner Zeit der Staat und das Eigentum wie Wahngebilde verschwunden sein werden.

Diese edlen Gedanken eines weltfremden Menschenfreundes tragen noch ganz das Gepräge des achtzehnten Jahrhunderts. Sie haben wenig Einfluss gehabt. Fünfzig Jahre lang sind sie die einzige anarchistische Lehre geblieben. Erst um die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts kam der bayerische Mädchenschullehrer Johann Caspar Schmidt (1806—1856) von einem ganz anderen Ausgangspunkt aus ebenfalls zur Verwerfung des Staates. Unter dem Namen Max Stirner, unter dem er fortlebt, veröffentlichte er 1845 sein Buch *Der Einzige und sein Eigentum*.

Stirner erkennt keinerlei Pflicht an. Für jeden Einzelnen muss sein eigener Vorteil das höchste Gesetz sein. Der Staat, der sich die Förderung des Gesamtwohls zum Ziele setzt, ist eben dadurch der Todfeind des Einzelnen, er beengt ihn auf Schritt und Tritt. An die Stelle des Staates muss „der Verein von Egoisten“ treten, das heisst nicht etwa eine Vertragsgemeinschaft, sondern ein freies Zusammenwirken von Menschen, die alle nur ihren eigenen Vorteil im Auge haben.

Ganz auf dieselbe Weise wie den Staat verwirft Stirner auch das Eigentum. Er erblickt darin eine lächerliche Einschränkung der persönlichen Freiheit. Nach ihm soll die Güterverteilung lediglich auf Macht beruhen, ein jeder soll das haben, worüber man ihm die Gewalt nicht zu ent-reissen vermag.

Das Mittel aber, um den erstrebten Zustand herbeizuführen, soll die Gewalt sein. Staat und Eigentum können nach Stirner nur von frecher Willkür beseitigt werden, und man darf in dem Kampfe gegen sie vor keinem Mittel zurückschrecken.

Alles dies wird von Stirner mit einem ungeheuren Aufwand an grossen Worten und einem gewissen geistigen Kraftmaierum vorgetragen, wie es um die Zeit der Märzrevolution in Deutschland Mode war. Gänzlich unpraktisch wie sie sind, haben auch Stirners Gedanken keinerlei Einfluss erlangt. Gleich den Spekulationen Godwins sind sie blosser Lesestoff geblieben.

3.

Proudhon, Bakunin, Kropotkin.

Auf eine höhere Stufe ist der Anarchismus erst durch den französischen Buchdrucker und Schriftsteller **Pierre-Joseph Proudhon** (1809—1865) gehoben worden. Gleichzeitig mit Stirner, aber völlig unabhängig von ihm hat er eine anarchistische Lehre geschaffen, die alle bisherigen weit hinter sich lässt. Unter den zahlreichen Schriften, in denen er sie entwickelt hat, ragen besonders hervor die Bücher *Qu'est ce que la propriété?* (1840), *Système des contradictions économiques* (1846), *Confessions d'un révolutionnaire* (1849), *Idée générale de la révolution au XIX. siècle* (1851), *De la justice dans la révolution et dans l'Eglise* (1858) und *Du principe fédératif* (1863). Proudhon hat die Lehre, dass der Staat keine Daseinsberechtigung habe, zum ersten Mal wirklich durchdacht. Er hat nicht nur gegen den Staat deklamiert, sondern auch versucht, sich ein genaueres Bild von dem zu machen, was an seine Stelle gesetzt werden könne. Man kann ihn den ersten wissenschaftlichen Anarchisten nennen. Von ihm rührt auch die Bezeichnung Anarchismus her, die seitdem für die Lehre üblich geworden ist, die dem Staate die Daseinsberechtigung versagt.

Proudhon geht aus von der Idee der Gerechtigkeit, die der Massstab aller menschlichen Verhältnisse sein müsse. Von diesem Standpunkte aus verwirft er den Staat. Jede Herrschaft von Menschen über Menschen, möge sie nun in monarchischer, oligarchischer oder demokratischer Gestalt auftreten, ist nach ihm gleich ungerecht. Statt des Staates fordert er ein geselliges Zusammenleben, das nicht durch eine höchste Gewalt, sondern nur durch die bindende Kraft des Vertrages zusammengehalten wird. Freie Vereinigungen, „Föderationen“, sollen die gegenwärtigen Aufgaben des Staates übernehmen. Wie unsere kirchlichen Bedürfnisse sich unabhängig vom Staate durch freiwilligen Zusammenschluss befriedigen lassen, indem die Anhänger eines Glaubensbekenntnisses in Beziehung mit einander treten, Gelder zusammenschliessen, Geistliche anstellen und Kirchen unterhalten, ebenso muss dies auch mit allen unseren anderen Bedürfnissen möglich sein, etwa mit dem Bedürfnis nach gerichtlichem und polizeilichem Schutz, nach Verkehrswegen, nach Einrichtungen zum Besten der Landwirtschaft und der Industrie. Die dem gleichen Zweck dienenden Föderationen können sich dann wieder zu grossen einheitlichen Verbänden zusammenschliessen, so dass Kultusverwaltung, Ackerbau-, Industrie- und Handelsverwaltung, Verkehrs-, Justiz-, Heeres- und Finanzverwaltung vollkommen zentralisiert sind, und die Spitzen aller dieser Verwaltungen können sich endlich etwa in einem Ministerrat vereinigen, der über alle Angelegenheiten beschliesst, die den verschiedenen Verwaltungen gemeinsam sind. Damit ein Volk seine Kräfte voll ausnützen kann, muss es zentralisiert sein, aber diese Zentralisation braucht nicht die staatliche zu sein. Sie findet weit besser von unten nach oben, von der Peripherie nach dem Zentrum im Wege des freien Zusammenschlusses statt.

Anders als der Staat ist nach Proudhon das Eigentum mit der Idee der Gerechtigkeit durchaus vereinbar. In seinen freien Vereinigungen soll dem Einzelnen über die Güter, die er erzeugt oder durch Vertrag erworben hat, eine Herrschaft gewährleistet sein, die fast vollkommen dem entspricht, was wir Eigentum nennen. Proudhons bekanntes Wort „das Eigentum ist Diebstahl“ ist nichts als eine scharfe Kritik der gegenwärtigen, seiner Meinung nach ungerechten Verteilung des Eigentums.

Die Beseitigung des Staates soll nach Proudhon auf gesetzmässigem Wege erfolgen. Man braucht nur die Menschen von der Idee der Föderation zu überzeugen, so wird der Staat ganz von selbst zusammenbrechen. Das geeignetste Mittel aber zur Propaganda für die Föderation ist die Föderation selbst. Wenn die Menschen sich zu den verschiedensten Zwecken zusammenschliessen und wenn ihre Vereinigungen das, was jetzt der Staat tut, ungleich besser vollbringen, so wird bald jedermann die Wertlosigkeit des Staates erkennen, und dieser wird sich ohne jede Anwendung von Gewalt auf gesetzliche Weise auflösen. Durch die Gründung seiner bekannten „Volksbank“ hat Proudhon selbst ein Beispiel freiwilligen Zusammenschlusses zu schaffen gesucht.

Proudhon hat eine grosse Zahl von Anhängern gefunden und auch auf die meisten spätern Vertreter des Anarchismus starken Einfluss geübt. Erst von ihm an gibt es eine zusammenhängende Geschichte des Anarchismus. Das nächste Glied der Entwicklungskette bildet der russische Berufs-

revolutionär Michael Alexandrowitsch Bakunin (1814—1876). In seinem unstäten Leben hat er auch einige anarchistische Schriften verfasst und sogar ein grosses Werk, *Dieu et l'Etat* (1871), von dem allerdings nur Bruchstücke gedruckt sind. In diesen Schriften hat er dem Anarchismus eine neue Grundlage gegeben, auf jede ethische Begründung verzichtet und sich, freilich nur in sehr äusserlicher Weise, auf den materialistischen Boden des marxistischen Sozialismus gestellt.

Bakunin ist der Meinung, dass es keine andere Wissenschaft gibt als die Naturwissenschaft. Die wissenschaftliche Forschung kann uns nicht lehren, was sein soll, sondern nur, was gewesen ist, ist oder sein wird. Er stützt deshalb im Gegensatz zu den Früheren seinen Anarchismus nicht darauf, dass der Staat schlecht oder eine andere Gesellschaftsform besser sei, sondern er versucht den Beweis, dass die geschichtliche Entwicklung mit unabwendbarer Notwendigkeit den Staat beseitigen und an seine Stelle eine andere Gesellschaftsform setzen werde. Allerdings macht er sich diesen Beweis sehr leicht. Er begnügt sich mit der Behauptung, dass die menschliche Entwicklung sich mit Notwendigkeit aufwärts bewege, dass der Staat einer niedrigen Kulturstufe angehöre, unserer höheren Kulturstufe aber nur eine freie Gesellschaft entspreche, die infolgedessen mit unabwendbarer Notwendigkeit an die Stelle des Staates treten müsse. Die freie Gesellschaft denkt er sich im engsten Anschluss an Proudhon auf der Grundlage des Vertrages, und mit kühner Fantasie sieht er voraus, wie auf diese Weise nicht nur die Gemeinden sich zu Provinzen und diese zu Volksgemeinschaften vereinigen werden, sondern wie die Bildung der „Vereinigten Staaten von Europa,“ ja zuletzt der Zusammenschluss aller Völker des Erdballs das Ganze krönen wird.

Nach Bakunin wird die Entwicklung mit dem Staate zwar nicht das Privateigentum als solches beseitigen, wohl aber das Privateigentum an den Produktionsmitteln. Das Privateigentum an Grund und Boden, den Arbeitswerkzeugen und allem andern, was zur Produktion erforderlich ist, gehört nach seiner Meinung derselben niedrigen Kulturstufe an wie der Staat. An seine Stelle wird die Entwicklung den Kollektivismus setzen, das heisst einen Zustand, bei welchem zwar die Gegenstände des Verbrauchs dem Eigentum des Einzelnen unterliegen, dagegen die Mittel der Gütererzeugung dem Eigentum der freien Gemeinschaften vorbehalten sind, die die Aufgaben des Staates übernehmen.

Die neue Gesellschaft wird nach Bakunin durch „die soziale Revolution“ herbeigeführt werden, einen gewaltsamen Umsturz, der den Staat und alle Staatseinrichtungen zerstören wird. Die soziale Revolution wird sich nicht auf ein einzelnes Volk beschränken, sondern alle Völker ergreifen. Sie wird nicht gegen Menschen, sondern gegen Einrichtungen wüten, wenn es auch kaum ohne Blutvergiessen abgehen wird. Sie wird von selbst durch die Macht der Verhältnisse herbeigeführt werden. Denen, die den Gang der Entwicklung voraussehen, liegt nur die Aufgabe ob, sie zu fördern und zu erleichtern und so bei der Geburt der neuen Gesellschaft Hebammendienste zu leisten.

Bakunin hat seine Gedanken mit einem recht hohlen Pathos vorgetragen. Trotzdem haben sie zahlreiche Anhänger und starken Einfluss auf die weitere Entwicklung erlangt, vielleicht nicht so sehr durch die Kraft seiner Persönlichkeit und durch die Unermüdlichkeit seines Wirkens wie durch die enge Verbindung, in die er den Anarchismus mit den mächtigen Zeitströmungen des Materialismus und des Sozialismus gebracht hat. Eng an Bakunin an schliesst sich namentlich die Lehre, die ein anderer Russe, Fürst P e t e r A l e x e j e w i t s c h K r o p o t k i n (geb. 1842), in einer grossen Anzahl von Schriften entwickelt hat, vor allem in den beiden Werken *Paroles d'un révolté* (1885) und *La conquête du pain* (1892). Kropotkin hat die Lehre Bakunins ganz ausserordentlich weiterentwickelt und vertieft. Nachdem er ein glänzendes äusseres Dasein seinen Ideen zum Opfer gebracht hatte, ist es das höchste Ziel seines Lebens gewesen, diese Ideen bis ins Kleinste auszubauen.

Auch für Kropotkin gibt es keine andere Wissenschaft als die Naturwissenschaft. Daher verzichtet auch er darauf, den gegenwärtigen Zustand der Gesellschaft als schlecht oder einen andern als besser hinzustellen, er unternimmt vielmehr den Nachweis, dass die Entwicklung mit unabwendbarer Notwendigkeit an die Stelle des gegenwärtigen Zustandes einen andern setzen werde. Überall erblickt er Anzeichen dafür, dass der Staat sich zersetzt, dass die Völker seinen ungeheuren Zwang nur noch als eine Last empfinden, die sie demnächst von sich werfen werden. Überall sieht er auch schon die Entwicklung der neuen, lediglich auf freien Zusammenschluss gegründeten Gesell-

schaft sich anbahnen: das europäische Eisenbahnnetz, die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände und die Kartelle, die Gesellschaft für Rettung Schiffbrüchiger und das Rote Kreuz, dies und vieles Ähnliches liefert ihm den Beweis, dass dem Vertragsgedanken die Zukunft gehört und dass freie Vereinigungen alsbald alle Aufgaben des Staates übernehmen werden. Sehr anschaulich stellt er uns dar, wie sich in der künftigen Gesellschaft freie Gemeinden bilden und sich zu den verschiedensten Zwecken, z. B. zur Beschaffung von Lebensmitteln oder Maschinen, zum Strassenbau oder zur Landesverteidigung, ihrerseits wieder zusammenschliessen werden, und wie auf diese Weise ein unendlich dichtes, auf das mannigfaltigste verflochtenes Netz freier Verbände bestehen und alle Aufgaben des Staates weit vollkommener als dieser erfüllen wird.

Nach Kropotkin wird die Entwicklung mit dem Staat auch das Privateigentum beseitigen und zwar ganz allgemein, nicht etwa nur an den Produktionsmitteln. Allenthalben sieht er die Völker unter dem Privateigentum leiden, in den unausgesetzten auf einander folgenden Wirtschaftskrisen, dem dauernden Elend der Massen erblickt er nur dessen Wirkungen, und er zweifelt nicht, dass die Menschen bald diese überlebte Form der Güterverteilung von sich werfen werden. Zugleich aber bemerkt er allenthalben einen kommunistischen Zug, in den öffentlichen Kunstsammlungen, Bibliotheken und Schulen und in zahlreichen anderen unentgeltlichen Einrichtungen, und so nimmt er an, dass die neue Gesellschaft nicht nur kollektivistisch, sondern kommunistisch sein wird, und dass in ihr wie die Mittel der Gütererzeugung so auch die blossen Gegenstände des Verbrauches nicht dem Einzelnen gehören werden, sondern den freien Gemeinschaften, die sie dem Einzelnen nach Bedarf zur Verfügung stellen. Er malt uns aus, wie gern alsdann jeder im Dienste der Gemeinschaft arbeiten und wie leicht man sich über die Erzeugnisse der Arbeit einigen wird.

Der neue Zustand wird auch nach Kropotkin durch eine soziale Revolution eintreten. Er sieht eine Revolutionsperiode von mehreren Jahren voraus, die die Gesellschafts- und Güterverhältnisse umgestalten, das Bestehende gewaltsam zerstören und das Neue an seine Stelle setzen wird. Diese Revolution wird zwar von selbst kommen, aber Aufgabe der fortgeschrittenen Geister ist es doch, sie vorzubereiten und zu beschleunigen. Das geeignetste Mittel zu diesem Zwecke erblickt er in der „Propaganda der Tat“, d. h. in Handlungen, die zugleich dem Widerspruch gegen das Bestehende Ausdruck geben, die Aufmerksamkeit auf die neuen Ideen lenken und den Geist der Empörung wecken. Eine Tat macht nach ihm mehr Propaganda, als tausend Broschüren.

Von allen Vertretern des Anarchismus hat Kropotkin bei weitem die meisten Anhänger gefunden. Sein unbezwingbarer Glaube, seine rastlose und opferwillige Propaganda haben erst den Anarchismus zu einer grossen Bewegung gemacht. Eine Weiterentwicklung der anarchistischen Gedanken hat nach ihm nicht mehr stattgefunden. Die Entwicklungslinie, die von Proudhon über Bakunin zu ihm hinführt, schliesst mit ihm ab.

4.

Tolstoj.

Ganz abseits von dieser Entwicklung stehen die anarchistischen Gedanken, die der russische Dichter Lew Nikolajewitsch Tolstoj (1828—1911) in zahlreichen Schriften niedergelegt hat, vor allem in den Werken *Worin besteht mein Glaube?* (1884) und *Das Reich Gottes ist in Euch* (1893). Dem materialistischen Anarchismus Bakunins und Kropotkins tritt hier ein christlicher, ihrem revolutionären Anarchismus sozusagen ein reaktionärer gegenüber. Wir werden wieder zu den Gedankengängen der ersten Anarchisten, Godwins und Stirners, zurückgeführt. Ohne sie zu kennen, hat Tolstoj ihre Ideen, freilich weit vollkommener, neu hervorgebracht und mit unvergleichlicher Darstellungskraft vorgetragen.

Tolstoj erblickt das höchste Gesetz für alles menschliche Verhalten in der Lehre Christi und zwar in dem Gebot der Liebe, aus dem er als wichtigste Folgerung den Grundsatz ableitet, unter keinen Umständen dem Übel mit Gewalt zu widerstreben. Der Staat verstösst nach ihm gegen diesen Grundsatz und damit gegen die Lehre Christi. Die Herrschaft in ihm beruht auf Gewalt, auf der Polizei und dem Heere. Sie bedeutet, dass die schlechten Menschen die guten unterdrücken, denn nur schlechte Menschen streben nach Macht, und der Besitz der Macht verdirbt auch die

guten. Deshalb muss der Staat beseitigt werden. An seine Stelle soll aber nicht etwa ein Zusammenleben auf Grund von Verträgen gesetzt werden: jeder Vertrag verstösst wider die Lehre Christi, denn niemand weiss, ob ihm nicht in dem Augenblick, in dem er einen Vertrag zu erfüllen hat, das Gebot der Liebe etwas ganz anderes gebieten wird. Sondern es braucht nur jeder Mensch dem Gebot der Liebe zu folgen, dann wird sich von selbst ein geordnetes und befriedigendes Zusammenleben ergeben.

Wie der Staat so ist nach Tolstoj auch das Eigentum der Lehre Christi zuwider. Es ist eine Herrschaft der Besitzenden über die Nichtbesitzenden auf der Grundlage der Gewalt: ohne Polizei und Heer wäre es keinen Augenblick aufrecht zu erhalten. Es zerspaltet die Menschheit in zwei Kasten, eine arbeitende, bedrückte und eine müssige, bedrückende. An seine Stelle muss nach Tolstoj eine Güterverteilung treten, die sich einzig auf das Gebot der Liebe gründet. Jeder Mensch soll, statt Arbeit von anderen zu verlangen, vielmehr selbst sein ganzes Leben der Arbeit für andere widmen, so werden alle haben, was sie bedürfen.

Der neue Zustand, den Tolstoj als „das Reich Gottes“ bezeichnet, soll nicht durch Gewalt herbeigeführt werden, sondern dadurch, dass alle Menschen ihr Leben nach dem Gebot der Liebe und dem Grundsatz des Nichtwiderstrebens einrichten. Man soll keine Gewalt mehr gebrauchen oder in Anspruch nehmen, auf sein Eigentum verzichten und seine Bedürfnisse durch eigene Arbeit befriedigen. Man soll ferner den unchristlichen Forderungen der Staatsgewalt den Gehorsam versagen, namentlich die Zahlung der Steuern und den Dienst im Heere verweigern. Wenn nur diejenigen, die die Wahrheit erkannt haben, damit den Anfang machen, so werden alsbald die Massen folgen und Staat und Eigentum zu Falle kommen.

Die Gedanken Tolstojs haben sich eine Anzahl von begeisterten Anhängern gewonnen. Wirklichen Einfluss haben sie nicht zu erlangen vermocht. Sie sind zu sehr vom Leben abgewandt, als dass irgend eine Richtung sie sich zum Banner hätte erwählen mögen.

5.

Richtungen und Entwicklungen im Anarchismus.

Alle anarchischen Lehren haben eins miteinander gemeinsam, das uns in den primitiven Gedanken Godwins und Stirners, in den ausgearbeiteten Zukunftsbildern Proudhons, Bakunins und Kropotkins und in den apokalyptischen Gesichtern Tolstojs in gleicher Weise entgegentritt: sie sprechen dem Staat die Daseinsberechtigung ab und gründen die Gesellschaft der Zukunft auf ein anderes einigendes Prinzip. Dieser Grundgedanke des Anarchismus ist bereits bei Godwin in voller Klarheit vorhanden, und keiner der Folgenden bis herab zu Kropotkin und Tolstoj hat ihn auf irgend eine Weise verlassen.

Aber freilich, jener Grundgedanke ist unbestimmt genug. Sobald man den Versuch unternahm, ihm bestimmtere Gestalt zu geben, musste sich notwendig eine grosse Verschiedenheit der Meinungen ergeben. Die Geschichte des Anarchismus zeigt uns eine starke Entwicklung, an deren Endpunkt wir uns nur mühsam deutlich machen, dass alle ihre Stufen doch schliesslich nichts anderes sind als Ausgestaltungen der an ihrem Beginn aufgestellten Idee.

Dies tritt schon bei der *philosophischen Grundlegung* hervor. Der Anarchismus Godwins, Stirners und Proudhons ist ein ideologischer Anarchismus, er hat eine ethische (oder bei Stirner vielmehr antiethische) Grundlage. Bei Bakunin und Kropotkin wird dann der Anarchismus mit einem Male naturwissenschaftlich, er fordert nicht mehr die Abschaffung des Staates, sondern sagt seinen Untergang voraus. Tolstojs Anarchismus nimmt dann wieder mit Entschiedenheit die alte ethische Grundlegung auf.

Eine ebenso verschiedene Entwicklung sehen wir bei der Frage nach dem *einigenden Prinzip der Zukunft*, also nach dem, was der ideologische Anarchismus an die Stelle des Staates setzen will, und wovon der naturwissenschaftliche erwartet, dass es von selbst an seine Stelle treten werde. Der Anarchismus Godwins und Stirners glaubt die künftige Gesellschaft ohne irgendwelche Vereinbarungen begründen zu können und meint, ein menschliches Zusammenleben sei möglich, wenn jeder Einzelne nur das Wohl der Gesamtheit oder (nach Stirner) seinen eigenen

Vorteil im Auge habo. Proudhon, Bakunin und Kropotkin stellen dann die künftige Gesellschaft auf die solidere Grundlage des Vertrages und lassen an die Stelle des Staates ein kunstvolles und umfangreiches System vertraglicher Gemeinschaften treten. Tolstoj kehrt auch hier zu den Anfängen zurück, indem er jeden Vertrag verwirft und als Grundlage der künftigen Gesellschaft nur die christliche Gesinnung des Einzelnen zulässt.

Ein bestimmter Standpunkt gegenüber dem Eigentum gehört an sich nicht zum Anarchismus, indessen hat dieser sich der Bedeutung des Problems doch niemals entzogen, und so hat auch hier eine deutliche Entwicklung stattgefunden. Der primitive Anarchismus Godwins und Stirners verwirft das Eigentum in jeder Gestalt, an seine Stelle soll eine Güterverteilung treten, die sich lediglich darauf gründet, dass jedermann das Wohl der Gesamtheit oder (bei Stirner) den eigenen Vorteil im Auge hat. Proudhon lässt dann das Privateigentum oder wenigstens etwas ihm sehr Ähnliches ohne Einschränkung zu. Bakunin ist der Meinung, dass in der künftigen Gesellschaft Privateigentum nur noch an den Konsumtionsmitteln bestehen werde, während die Produktionsmittel unter allen Umständen Gesellschaftseigentum sein würden. Nach Kropotkin endlich ist in der künftigen Gesellschaft das Privateigentum gänzlich ausgeschlossen, die Konsumtions- wie die Produktionsmittel werden nur noch Gesellschaftseigentum sein. Diese Entwicklung, die von der Verwerfung des Eigentums zu dessen Anerkennung und hier vom Individualismus über den Kollektivismus zum Kommunismus führt, bricht wieder bei Tolstoj ab: gleich den ersten Anarchisten verwirft er jede Form des Eigentums und gründet die Güterverteilung der künftigen Gesellschaft einzig auf die Nächstenliebe jedes Einzelnen.

Eine ausgesprochene Entwicklung tritt uns endlich auch bei der Frage entgegen, auf welche Weise der Übergang von dem gegenwärtigen staatlichen Leben zu dem neuen Gesellschaftszustande erfolgen soll. Godwin spricht sich ebenso unbestimmt für friedliches wie Stirner für gewaltsames Vorgehen aus. Ein deutliches Bild von dem einschlagenden Wege macht sich erst Proudhon. Er schlägt vor, durch Schaffung vorbildlicher Vereine mit staatlichen Aufgaben die Überflüssigkeit des Staates darzutun und so dessen Auflösung auf gesetzlichem Wege herbeizuführen. Bakunin nimmt an, dass der Umschwung nur durch eine gewaltsame Revolution erfolgen könne, und betrachtet es als die Aufgabe der Anarchisten, durch ihre Propaganda diese Revolution vorzubereiten und zu beschleunigen. Kropotkin arbeitet diesen Gedanken aus, indem er als bestes Mittel der Propaganda die Propaganda der Tat empfiehlt. Von friedlichen gelangt der Anarchismus so zu immer gewaltsameren Mitteln, nur Tolstoj kehrt auch hier zu den Anfängen zurück, indem er jede Gewalt verwirft und nur dort, wo der Staat nach seiner Meinung Unchristliches fordert, den passiven Widerstand gebietet.

6.

Der Anarchismus der Gegenwart.

Der Anarchismus der Gegenwart ist nichts Einheitliches. Keine der verschiedenen anarchischen Lehren, die uns in der Entwicklungsgeschichte des Anarchismus entgegengetreten, hat genug Überzeugungskraft gehabt, um alle diejenigen an sich zu fesseln, die dem Staate die Daseinsberechtigung versagen.

Anhänger Godwins dürfte es allerdings nicht mehr geben. Auch an Stirner schliesst sich heute kaum noch jemand an, ausser einigen Literaten, die sich von seinem Stil und seiner Scheinkonsequenz bestechen lassen. Ein weit grösseres Gefolge, namentlich in Frankreich und Nordamerika, hat sich die klare und massvolle Art Proudhons zu wahren gewusst. Auch Bakunin hat heute noch seine Anhänger, besonders in Spanien: diese Lehre musste sich schon durch ihre enge Verwandtschaft mit dem modernen Sozialismus in gewissem Grade behaupten. Bei weitem die meisten Anarchisten sind gegenwärtig Anhänger Kropotkins, der Vorsprung der kühneren, weitergehenden Lehre gegenüber einer gemässigten, minder weitgehenden hat sich auch hier geltend gemacht: namentlich in den romanischen und slavischen Ländern spielt der kommunistische Anarchismus eine grosse Rolle, die sich anschaulich in der Menge der Zeitschriften und Zeitungen kundgibt, die seine Anschauungen vertreten. Nicht ganz ohne Jünger ist auch Tolstoj, besonders

in Russland, wo man vielleicht mehr als anderswo geneigt ist, sich an hohen und unausführbaren Gedanken zu berauschen.

Jetzt ist es möglich, die beiden Fragen zu beantworten, von denen wir ausgegangen sind. Zunächst: wie verhält sich der Anarchismus zum **V e r b r e c h e n**? Jene Gewalttaten, durch welche die öffentliche Aufmerksamkeit am meisten auf den Anarchismus gelenkt worden ist, sind nicht für ihn charakteristisch. Denn eine Richtung im Anarchismus, die von Godwin, Proudhon und Tolstoj vertretene, verwirft alle Gewalt, und ganz die gleichen Gewalttaten sind überdies auch im Dienste anderer, nichtanarchistischer Ziele begangen worden, so von den russischen Nihilisten, den irischen Feniern und den Armeniern in der Türkei. Aber jene Gewalttaten sind doch auch nicht ausser Zusammenhang mit dem Anarchismus. Sie sind hervorgegangen aus dem Gedanken, dass die beste Propaganda die Propaganda der Tat sei, wie ihn Kropotkin aufgestellt und die an ihn anknüpfende, bei weitem verbreitetste Richtung im Anarchismus sich angeeignet hat. Danach sind die anarchistischen Verbrechen allerdings nichts, was zum Wesen des Anarchismus gehörte, aber die herrschende Richtung im Anarchismus muss dennoch für sie verantwortlich gemacht werden.

Ferner: in welchem Verhältnis steht der Anarchismus zur **Sozialdemokratie**? Sie stehen in einem gewissen Gegensatz zu einander. Denn während die Sozialdemokratie die Aufgaben des Staates oder der zwar nicht Staat genannten, aber doch durchaus als Staat gedachten künftigen Gesellschaft bis ins Ungemessene steigern will, lehnt der Anarchismus im Gegenteil den Staat gänzlich ab. Trotzdem besteht zwischen ihnen aber auch ein gewisser Zusammenhang. Die herrschende Richtung im Anarchismus und die Sozialdemokratie sind in gleicher Weise erfüllt von der Überzeugung, dass ein unabwendbarer und ihnen willkommener Umschwung den gegenwärtigen Gesellschaftszustand beseitigen und an seine Stelle einen neuen setzen wird, bei welchem die Produktionsmittel dem Privateigentum des Einzelnen entzogen sein werden. Die herrschende Richtung des Anarchismus geht nur weiter als die Sozialdemokratie: nach ihrer Voraussicht werden auch die Konsumtionsmittel dem Privateigentum entzogen sein, und mit dem Privateigentum wird zugleich der Staat verschwinden. Hiernach lässt sich zwar nicht der Anarchismus im allgemeinen, aber doch die in ihm herrschende Richtung als eine äusserste Steigerung des modernen Sozialismus betrachten.

7.

Kritik des naturwissenschaftlichen Anarchismus.

Man könnte geneigt sein, den Anarchismus mit einem Achselzucken als „Wahnsinn“ abzufertigen. Aber damit würde man ihm Unrecht tun. Der Anarchismus hat uns durch seine kühne und rücksichtslose Kritik auf eine empfindliche Lücke unserer Staatswissenschaft hingewiesen. Die Aufgaben des Staates hatte man immer wieder mit der grössten Sorgfalt erörtert, seine Daseinsberechtigung aber niemals zum Gegenstande der Untersuchung gemacht. Indem der Anarchismus dem Staate die Daseinsberechtigung absprach, hat er denjenigen, die den Staat für notwendig halten, die unabweisbare Pflicht auferlegt, sich über die Gründe ihrer Überzeugung klar zu werden und die Gedanken des Anarchismus zu widerlegen.

Der naturwissenschaftliche Anarchismus, die herrschende Richtung, die an **B a k u n i n** und **K r o p o t k i n** anknüpft, ist der Meinung, dass die gegenwärtige Entwicklung mit unabwendbarer Notwendigkeit den Staat beseitigen und ein Zusammenleben in freien vertraglichen Vereinigungen an seine Stelle setzen werde, woraus den Menschen der Gegenwart die Aufgabe erwachse, dies nach Möglichkeit zu befördern und zu erleichtern. Diese Lehre ist unrichtig.

Allerdings hat die freie Vereinsbildung in den letzten Jahrzehnten einen ausserordentlichen Aufschwung genommen. Die Arbeiter haben sich zu Gewerkschaften und die Arbeitgeber ihrerseits sich zu Arbeitgeberverbänden zusammengetan, und jene Vereinigungen sind mit diesen dann wieder durch Tarifverträge in Beziehung getreten. Die Produzenten der verschiedensten Industrien haben sich zu Kartellen, ihre Abnehmer zu Abnehmerverbänden vereinigt, und die verschiedenen Kartelle und Abnehmerverbände haben wieder ihr Verhältnis zu einander durch feste Verträge geregelt. Vieles dieser Art liesse sich noch anführen: niemals hat die freie vertragliche Vereinigung eine solche Bedeutung gehabt wie in der Gegenwart.

Aber dadurch hat sich die Bedeutung des Staates in keiner Weise verringert. Der Staat hat kaum eine seiner früheren Aufgaben aus der Hand gegeben, wohl aber eine Fülle von neuen übernommen. Man braucht nur an das mächtige Anwachsen der Heere und Flotten zu denken oder an das ungeheure, in so kurzer Zeit errichtete Gebäude der Arbeiterversicherung. Die Steigerung der staatlichen Aufgaben kommt deutlich zur Anschauung in den immer stärker wachsenden Steuerlasten, der Staat erhebt die Steuern nur, um sie für staatliche Zwecke zu verwenden. Dieses Anwachsen der Staatstätigkeit ist durchaus im Sinne der öffentlichen Meinung: die sozialpolitische Auffassung des Staates beherrscht heute die Völker, und selbst der Liberalismus, der ihr früher am entschiedensten widerstrebt, hat sie sich aneignen müssen.

Dass ungeachtet des mächtigen Anwachsens der freien Vereinigungen der Staat immer neue und grössere Aufgaben übernehmen konnte, beruht auf dem Fortschritt der Kultur. Der Fortschritt der Kultur entzieht den Einzelnen immer mehr seiner Vereinzelung und verpflichtet sein Leben enger und enger mit dem der anderen. Diese Verflechtung schafft immer neue Gebiete für den freien Zusammenschluss, sie erweitert aber zugleich die Aufgaben des Staates.

Bei der Voraussage des naturwissenschaftlichen Anarchismus, der Gang der Entwicklung werde den Staat demnächst notwendig zum Verschwinden bringen, ist der Wunsch der Vater des Gedankens, ebenso wie bei der entgegengesetzten Voraussage des modernen „wissenschaftlichen“ Sozialismus. Die Sozialdemokratie möchte die Aufgaben des Staates ins Ungemessene steigern und die gesamte Produktion in seine Hände legen, und um dem eine wissenschaftliche Grundlage zu geben, deutet sie die gegenwärtige Entwicklung dahin, dass sie notwendig zu einer solchen Machtsteigerung des Staates führen müsse. Der Anarchismus anderseits möchte den Staat beseitigt sehen, und um dies wissenschaftlich zu begründen, gibt er der Entwicklung gerade die entgegengesetzte Deutung.

Aber angenommen einmal, der Staat sei dem Untergang verfallen, die Entwicklung führe mit unabwendbarer Notwendigkeit zu seiner Beseitigung, so würde hieraus doch in keiner Weise folgen, dass wir diese Entwicklung zu fördern hätten. Es gibt erwünschte und unerwünschte Entwicklungen: mit Recht trachten wir danach, jene zu fördern, diese aber aufzuhalten. Dem körperlichen und seelischen Wachstum eines Kindes suchen wir durch richtige Ernährung, Abhärtung und gute Erziehung Vorschub zu leisten. Ein Greis dagegen bemüht sich, den Verfall seines Körpers und Geistes durch Enthaltsamkeit, mässige Bewegung, ärztliche Überwachung nach Möglichkeit zu verlangsamen. Selbst wenn die Entwicklung dahin ginge, den Staat zu beseitigen, so hätten wir ihr doch nur dann Vorschub zu leisten, wenn wir annehmen müssten, dass der Staat etwas Schlechtes und Schädliches wäre.

Die Begründung, mit welcher der naturwissenschaftliche Anarchismus Bakunins und Kropotkins dem Staate die Daseinsberechtigung abspricht, ist falsch. Wir haben keine Anzeichen dafür, dass der Staat demnächst untergehen wird, und wenn es der Fall wäre, so hätten wir darum doch keinen Grund, eine solche Entwicklung zu fördern.

8.

Kritik des ideologischen Anarchismus.

Der ideologische Anarchismus, die Richtung Godwins, Stirners, Proudhons und Tolstoj's, nimmt an, dass der Staat schlecht sei und dass deshalb etwas Besseres an seine Stelle gesetzt werden müsse: nach Proudhon ist dies ein System von freien vertraglichen Vereinigungen, nach Godwin, Stirner und Tolstoj ein Zusammenleben, das sich lediglich auf eine bestimmte Gesinnung jedes Einzelnen gründet. Auch diese Lehre ist unrichtig.

Der Staat hat seine Mängel, daran ist nicht zu zweifeln. Gleichviel in wessen Händen die höchste Gewalt ist, sie wird in der Regel nicht dem Würdigsten übertragen sein: in der Monarchie muss man sich glücklich schätzen, wenn auf eine Reihe von schlechten oder mittelmässigen Herrschern dann und wann ein bedeutender folgt, und in der Republik, wenn die blinde, öffentliche Meinung nach manchem zungenfertigen Demagogen auch einmal einen tüchtigen und ehrlichen Mann auf den Schild erhebt. Die zahlreichen Menschen, denen im Staate ein grosses, kleines oder winziges



Stück Gewalt übertragen ist, werden häufig einen falschen Gebrauch davon machen. Der Staat ist eben eine menschliche Einrichtung und mit den Mängeln alles Menschlichen behaftet.

Wie ist es nun aber mit dem Zustand, den man als etwas Besseres an die Stelle des Staates setzen möchte? Hat er geringere Mängel, und ist er überhaupt möglich? Während der Anarchismus den Mängeln des Staates mit grossem Eifer nachgegangen ist, hat er sich über diese Fragen mit erstaunlicher Leichtigkeit hinweggesetzt. Bei ihrer sorgfältigen Prüfung muss sich herausstellen, dass der von den verschiedenen Vertretern des ideologischen Anarchismus an Stelle des Staates empfohlene Gesellschaftszustand nicht etwa nur mit Mängeln behaftet, sondern völlig unmöglich ist.

P r o u d h o n möchte an die Stelle des Staates ein ungeheures Netz von freien, vertraglichen Vereinigungen setzen. Er vergisst, dass wirklich freie Vereinigungen, denen jedes Mitglied nur kraft seines wohlüberlegten Ermessens angehört, einzig innerhalb des Staates möglich sind. Gegenwärtig schützt der Staat den Einzelnen gegen die Vereine, etwa den Arbeiter dagegen, dass ihn eine Gewerkschaft durch Drohungen zum Beitritt nötigt oder durch ihre Satzungen lebenslang an sich fesselt oder wegen seines Fernbleibens verfolgt. In Proudhons Zukunftsgesellschaft würde der Einzelne völlig den Vereinen ausgeliefert sein. Ein Handwerker z. B. müsste dem Verein, der in seiner Stadt die Sicherheit des Lebens und Eigentums gewährleistete, unweigerlich angehören, die von diesem vorgeschriebenen Beiträge leisten und sich überhaupt allen seinen Anordnungen, auch wenn sie ihm noch so wenig gefielen, unterwerfen, denn ohne die Zugehörigkeit zu diesem Verein wäre er ja völlig rechtlos und könnte von jedermann nach Belieben beraubt, misshandelt oder gar getötet werden. Ebenso wäre er genötigt, auch noch einer Menge von anderen Vereinen anzugehören, namentlich allen denen, deren Mitgliedschaft jener erste Verein von ihm verlangen würde. Diese Vereine müssten sich nun aber wieder mit anderen Vereinen der gleichen Stadt und der umliegenden Gebiete zu umfassenden Vereinen zusammenschliessen, nicht nur zur Vermeidung von Streitigkeiten und förmlichen Kriegen, sondern auch zur gemeinsamen Lösung von Kulturaufgaben. So würde unser Handwerker unabhängig von seinem Willen einer ungeheuren Gemeinschaft angehören, die angeblich nur auf freien Verträgen beruhte, in Wirklichkeit aber nichts anderes wäre als der heutige Staat. Die freien Vereinigungen Proudhons können nicht an die Stelle des Staates treten, weil sie das Vorhandensein des Staates zur Voraussetzung haben.

Nach S t i r n e r soll an die Stelle des Staates ein Zusammenleben treten, das darauf beruht, dass jedermann ohne Abschliessung von Verträgen lediglich den eigenen Vorteil verfolgt. Er macht sich nicht klar, dass wenn jeder seinen eigenen Vorteil verfolgt, es eben zum Abschluss von Verträgen kommen muss. Denn der Vorteil jedes Einzelnen fordert, dass viele ihre Kräfte dauernd zu einheitlichen Aufgaben vereinigen, etwa zur gemeinsamen Erzeugung von Gütern und zu deren Austausch, zur Verhütung von Unglücksfällen und zur Versicherung gegen solche. Da aber die Menschen weder Bienen noch Ameisen und nicht durch Instinkt fest an die Verfolgung gemeinsamer Ziele gebunden sind, so ist eine solche dauernde Kräftevereinigung nur mit Hilfe von Verträgen möglich. Die Aufforderung Stirners, ohne Abschliessung von Verträgen den eigenen Vorteil zu verfolgen, ist deshalb unausführbar. Ein Gesellschaftszustand, bei dem dies der Fall ist, kann nicht an die Stelle des Staates treten.

Nach G o d w i n und T o l s t o j endlich soll der Staat durch ein Zusammenleben ersetzt werden, bei welchem jeder ohne Abschliessung von Verträgen sich nur von der Nächstenliebe oder, was dasselbe ist, von dem Gedanken an das allgemeine Wohl leiten lässt. Beide übersehen, dass die Nächstenliebe nur eine Pflicht der Menschen ist, aber nicht ihre herrschende Eigenschaft. Es lässt sich nicht erwarten, dass die Menschen sich jemals allgemein von der Nächstenliebe leiten lassen werden. Die Aufforderung Godwins und Tolstojs, dies zu tun, ist die Aufstellung eines Ideals und deshalb unausführbar. Auch ein Gesellschaftszustand, bei dem jeder einzig auf Grund der Nächstenliebe das um der Gesamtheit willen Gebotene tut, kann nicht die Nachfolge des Staates übernehmen.

Man verkennt immer eins. Der Staat ist nicht irgendwo willkürlich gemacht worden. Überall, wo bestimmte Bedingungen vorliegen wie feste Wohnsitze und eine dichtere Bevölkerung, ist er von selbst geworden. Gelänge es, ihn vorübergehend zu beseitigen, so würde er, eben weil diese Bedingungen dauernd gegeben sind, alsbald wieder zur Entstehung kommen. Der Staat lässt sich

ebensowenig beseitigen wie die Sprache oder die Schrift, denn gleich diesen ist er eine Voraussetzung unseres gegenwärtigen Daseins.

Deshalb ist auch die Begründung verfehlt, mit welcher der ideologische Anarchismus Godwins, Stirners, Proudhons und Tolstojs dem Staate die Daseinsberechtigung versagt. Der Staat muss mit allen seinen Mängeln bestehen bleiben, weil sich nichts Besseres an seine Stelle setzen lässt. —

Der Anarchismus, die Lehre, dass der Staat keine Daseinsberechtigung habe, ist eine kühne und grossartige Lehre, aber er ist eine Irlehre. Wer seinen Grundgedanken und dessen Verzweigungen, seine bedeutendsten Vertreter und den Kreis seiner Anhänger kennen gelernt hat, muss ihm mit gemischten Gefühlen gegenüberstehen. Vom Standpunkt des Staatsmannes muss man sein Dasein bedauern. Denn er hat grossherzige und warmfühlende Naturen verleitet, sich gewaltsam und sinnlos dem Staate entgegenzustellen und einem Wahngebilde andere Menschen und schliesslich sich selbst zum Opfer zu bringen. Vom Standpunkt des Forschers dagegen muss man an ihm den Anregungswert schätzen, der kraftvollen Irrtümern innezuwohnen pflegt, welche uns nötigen, uns über die Gründe des scheinbar Selbstverständlichen klar zu werden. Die Bedeutung des Anarchismus liegt im letzten Grunde darin, dass er unsere Überzeugung von der Notwendigkeit des Staates befestigt und vertieft hat.

14. Abschnitt.

Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung.

Von

Dr. Franz W. Jerusalem,
Privatdozent an der Universität Jena.

Literatur:

Vorbemerkung: Die Literatur über den Gegenstand ist keine reiche. Die Werke, die auf ihn überhaupt eingehen, streifen ihn regelmässig nur, ohne ihn zu erschöpfen. Eine Ausnahme macht nur das unten angeführte Werk von Jellinek. Zahlreicher und wertvoller sind die Darstellungen der konkreten Verwaltungsorganisation in einzelnen Staaten mit Rücksicht auf den Gegensatz von Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung. Für England ist besonders das hervorragende Werk von Josef Redlich zu erwähnen, dessen glänzenden Ausführungen auch meine Darstellung gefolgt ist. — Anschütz, Richtlinien preussischer Verwaltungsreform, in der Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für v. Martitz 1911, S. 469 ff. mit Literaturangaben über die heutigen Reformbestrebungen in Preussen. — A u c o c, Les controverses sur la décentralisation administrative, in der Revue Politique et Parlementaire, 4. Band. 1895, S. 7 ff., mit reichen Literaturangaben. — Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 6. Auflage, 1910. — Beyer, Zentralisation und Dezentralisation, im Staatslexikon, herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, 3. Auflage, 1912, Band V, S. 1256 ff. — Bornhak, Preussische Staats- u. Rechtsgeschichte, 1903. — Deschanel, Paul, La Décentralisation, 1895. — Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardens Handbuch des öffentlichen Rechts, I, 1, 1883. — Glumpowicz, Allgemeines Staatsrecht, 1897. — Hatschek, Englisches Staatsrecht, im Marquardens Handbuch des öffentlichen Rechts, 2 Bände, 1905 und 1906. — v. Held, Grundzüge des Allgemeinen Staatsrechts, 1868. — Holtzmann, Französische Verfassungsgeschichte 1910, im Handbuch der Mittelalterlichen und Neueren Geschichte, hgg. von v. Below und Meinecke. — Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, 1905. — Comte de Luçay, La Décentralisation, 1895. — Mayer, Otto, Theorie des Französischen Verwaltungsrechts, 1886. — v. Meier, Ernst, Das Verwaltungsrecht, in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler, II, 1904. — Preuss, Zur preussischen Verwaltungsreform, 1910. — Redlich, Englische Lokalverwaltung, 1901. — v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardens Handbuch des öffentlichen Rechts, I, 2, 1884. — v. Stein, Lorenz, Die Verwaltungslehre, insbesondere Erster Teil, 2. Abt.: Die vollziehende Gewalt, II, Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, 2. Auflage, 1869. — Stier-Somlo, Zur Reform der preussischen Staatsverwaltung, 1909.

I. Versteht man unter Verwaltung obrigkeitliche Tätigkeit im weitesten Sinne, so lässt sie sich im einzelnen danach unterscheiden, ob sie von der Zentralgewalt, also derjenigen Instanz innerhalb des Staates, in der die Einheit der staatlichen Organisation zum unmittelbaren Ausdruck kommt, ausgeht, oder ob sie von untergeordneten, mehr oder weniger von jener Zentralinstanz abhängigen Faktoren ausgeübt wird.