

Zeitschrift: Neue Schweizer Rundschau
Band: 21 (1953-1954)

Artikel: Demokratie im totalitären Zeitalter
Autor: Schürch, Ernst
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-758702>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 20.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DEMOKRATIE IM TOTALITÄREN ZEITALTER

Von Ernst Schürch



Dieses Thema könnte Zweifeln rufen. Leben wir denn in einem totalitären Zeitalter? Sehen wir heute nicht eine Gruppe weit vorwiegend demokratisch organisierter Nationen und auf der Gegenseite einen Block von «Volksdemokratien»? Wir dürfen uns durch Aushängeschilder, die der Propaganda dienen, nicht täuschen lassen; aber zuzugeben ist, daß das, was wir etwas ungenau die West- oder die freie Welt zu nennen pflegen, im Kampf gegen das Ueberhandnehmen des Totalitarismus steht und es noch lange nicht entschieden ist, welches Lager in diesem Kampfe unserem Zeitalter den bestimmenden Stempel aufdrücken wird.

Demokratie ist jene Ordnung, die den führenden Willen aus der Gemeinschaft, der Gesamtheit des Volkes ableitet und alle Macht im Staat auf diese Grundlage zurückführt. Totalitarismus aber ist die alles ergreifende Machtfülle des Staates. Auf der einen Seite eine *Staatsform*, auf der andern Seite ein äußerstes *Maß von Regierungsgewalt*, gleichgültig, welches die Staatsform sei. Die beiden Begriffe liegen also auf verschiedenen Ebenen, können sich nicht begegnen und einander nicht entgegengesetzt werden, wenn wir sie als absolute, gewissermaßen geometrische Größen nehmen.

Es ist auch festzustellen, daß eine Gemeinschaft, ohne kommandiert zu werden, von sich aus recht unduldsam und herrschgierig sein kann. Das außerstaatliche Ordnungsprinzip der Sitte ordnet das Gesellschaftsleben ohne Gesetz und Regierung, und wer sich widersetzt, wird ohne Gericht bestraft. Das ist vor allem das Herrschaftsgebiet der Frau. Ich habe noch im viktorianischen England gelebt, wo ein sehr hohes Maß von politischer Freiheit mit einem ungemein scharfen und in tausend Einzelheiten eingreifenden Kodex des gesellschaftlichen Benehmens verbunden war. Widerstand konnte mit gesellschaftlicher Aechtung bestraft werden. Vor der hutlosen Mode war es in Amerika ohne Gesetz vorgeschrieben, daß der Mann vom 15. Mai bis zum 15. September mit einem Strohhut auf die Straße ging. Wer das nicht tat, galt als unamerikanisch, mit all den Folgen, die sich an dieses Wort heften. Niemand hat sich

gegen den Zwang des Brauches wilder aufgelehnt als Jeremias Gotthelf, der im Buch vom Annebäbi Jowäger klagt:

«Die Bruuchreligion, die namentlich von Müttern und Tanten gepflanzt wird, die tötet das Rechtsgefühl, pflanzt ein falsches Gewissen auf, und dieses Gewissen ist der niederträchtigste Feigling, den es auf Gottes Erdboden gibt. Es wäre eine Merkwürdigkeit, wenn jemand eine Musterkarte solcher Feiglingsarten verfertigen würde.»

Trotz diesem kräftigen Stoßseufzer aus dem Pfarrhaus Lützel-flüh, dem man den Spruch aus Goethes Tasso entgegenhalten kann:

«Willst du genau erfahren, was sich ziemt,
So frage nur bei edlen Frauen an»

wird man den sittigenden, aber auch sittlichen Wert der von den Frauen beherrschten Umgangsformen nicht bezweifeln. Hier war aber nur anzudeuten, daß selbst eine von der allgemeinen Zustimmung getragene, also *demokratische* Gesellschaftsordnung Schritte in der Richtung einer *totalen* Reglementierung des menschlichen Lebens tun kann.

Nun beschränkt sich aber die Demokratie als Staatsform auf die *politische* Seite des Daseins, auf die Bildung des *staatlichen* Willens, der aus der Volksgemeinschaft herausdestilliert werden soll, und dieser Wille wird bestimmt nicht nur von Bedürfnissen und Interessen, sondern auch vom *Urteil* über staatliche Angelegenheiten, vom vernünftigen Abwägen der Gründe und der Gegenstände. Auch Leidenschaften sind gewiß dabei. Aber gerade durch den Gebrauch der verstandesmäßigen Gaben muß sich die Demokratie auszeichnen, im Gegensatz zur Diktatur von oben, die auf die Emotionen der Massen aufbaut.

Urteilen, bewerten, abwägen, überhaupt *denken* kann aber der Mensch nur *in der Freiheit*. Wie aber sollte ein Volk denken, ja sich selbst vernünftig regieren, wenn der einzelne im geistigen Gebiet gebunden wäre als bloßes Objekt einer außer ihm liegenden Macht?

So sehr gesellschaftliche Voreingenommenheit und allgemeiner Brauch auch den Bürger binden und bis in die Gesetzgebung eindringen können, so zeigt sich hier doch ein entschiedener Gegensatz zwischen einer totalen Machtfülle der Regierung und einer lebendigen Demokratie, wo in einem geordneten stetigen Fluß durch freie Wahlen und Abstimmungen der einzelne Bürger und die Gesamtheit des Volkes den Gang der Staatspolitik bestimmen können.

Wir dürfen im politischen Leben nicht mit wissenschaftlich scharf umrissenen Begriffen operieren. Es kommt immer auf das

Wie und namentlich auf das *Wieviel* an, und manches, was beim Destillieren des Volkswillens herauskommt, ist kein glasklarer Kristall, sondern ein Gemenge von Widersprüchen, wie denn überhaupt das Leben nicht logisch, nur biologisch zu verstehen ist, und das ist etwas anderes.

Eben darum kann sich die Demokratie nie chemisch rein erhalten. Sie kann sich sogar mit Elementen des Totalitarismus mischen, und weil dies heute weitherum und tief hinein zu beobachten ist, darum möge man den freilich thematisch übertreibenden Ausdruck vom «totalitären Zeitalter» hinnehmen.

Es gibt also *verschiedene Grade* auch des Totalitarismus, der grundsätzlich den ganzen Menschen und das ganze Leben ergreifenden Staatsgewalt. Am vollkommensten ist diese absolute Diktatur immer dort, wo sie auf eine als unfehlbar anerkannte Theorie aufbaut, gleichgültig, wie diese Lehre gerichtet sei: dem jakobinischen Schreckensregiment der Französischen Revolution lag sogar die Ideologie der Freiheit zugrunde. «La liberté ou la mort!» Doch das letzte, das bisher — vielleicht mit Ausnahme des Inkareiches — an völliger Erfassung aller Lebenskräfte und Lebenswerte durch den Staat erreicht worden ist, finden wir heute im Herrschaftssystem des Bolschewismus, der seit 1917 immer tiefer auch in die rein geistigen Bezirke eindringt. Alle Voraussetzungen des Denkens werden von oben geregelt: Erziehung, Schule, Wissenschaft, Presse, sogar die Künste völlig auf den Staatszweck, und das ist zunächst die Staatsmacht, eingestellt, kleine Kreise des gesellschaftlichen Aufbaus, wie Familie, Verwandtschaft, örtliche oder berufliche und besonders religiöse Gemeinschaften, gelockert oder doch so neutralisiert, daß sie politisch ungefährlich werden. Der Glaube an die Ersatzreligion der Staatsdoktrin, an die Erlösung durch das soziale System, an die Unfehlbarkeit des Diktators ersetzt die alte Kirche. Polizeiliche Aufsicht wird überall eindringen, und ihre diskretionäre Gewalt, gegen die es keinen Schutz gibt, weil auch die Gerichte nichts anderes sind und sein sollen als Werkzeuge der politischen Herrschaft, macht den über allen schwebenden Terror schon zur Gewohnheit. Von einer freien öffentlichen Meinung kann da keine Rede sein. Erlaubt ist nur *eine* Partei, die sich dafür der Alleinherrschaft erfreut und nach dem Sinn des Eigengesetzes selber unter einen *einzig* Willen gebeugt ist. Selbst die Vergangenheit wird der Zwangsordnung durch eine befohlene Geschichtsauffassung unterworfen.

Letzten Endes herrscht in einer solchen Ordnung schlechthin die Gewalt von oben, und zwar mit Hilfe einer bevorrechteten Schicht von Funktionären. Die Demokratie aber setzt voraus, daß ein Min-

destmaß von Recht, und zwar von gleichem Recht für alle, Große und Kleine, das politische Leben ordnet. Der Volksbegriff beruht auf der Gemeinschaft, nicht auf der hierarchischen Abstufung der verschiedenen Gesellschaftsteile. Es ist der extreme Etatismus mit seinem ungeheuren Beamtenapparat, was den *totalitären* Staat notwendigerweise *undemokratisch* macht.

Wohl berufen sich die Diktatoren auf den Willen ihrer Völker, und Hitler erhob den Anspruch, nach altgermanischem Stammesrecht auf den Schild erhoben, durch allgemeinen «Zuruf» gewählt zu sein. Aber wer auf den Schild erhoben war, konnte auch fallen gelassen werden, und so weit sollte das geschichtliche Beispiel nicht gelten.

Demokratiefeindlich ist *der Krieg*, der nicht das gleiche Recht von Großen und Kleinen, sondern das ausschließliche Recht des Stärkern kennt. Alle Diktaturen und vorab die totalitären, sind aber aus dem Krieg entstanden, *im* Kriege, wie in Rußland und China, oder infolge von Kriegen, wie in Italien, Deutschland und den Randstaaten, und der Keim war der «totale Krieg», den Ludendorff in das militärische Denken eingeführt hat.

Der Krieg ist es auch, der in aller Welt, selbst in neutralen und freiheitlichen Demokratien, einen Zug zur Erhöhung der Staatsgewalt durch Ausdehnung der Staatsaufgaben erzeugt hat: der letzte Krieg, der in Teilen des Not- und Vollmachtenrechts nachwirkt, der gefürchtete zukünftige Krieg, der seine Schatten vorauswirft und zu neuen außerordentlichen Vorsichts- und Schutzmaßnahmen militärischer und wirtschaftlich-sozialer Art führt, und schließlich der die ganze Außenpolitik beherrschende gegenwärtige Kalte Weltkrieg. Die Außenpolitik beherrscht den Vordergrund der Szene. Grundsätzliche Erörterungen über die Frage, ob nicht die Innenpolitik vorgehen sollte, sind müßig geworden, wenn sie es nicht ohnehin gewesen sind. Dort, wo diese Ansicht sonst unbedingt galt, in den Präsidentenwahlen der Vereinigten Staaten, scheint diesmal der Koreakrieg, also ein außenpolitisches Element, den Ausschlag gegeben zu haben.

In der Außenpolitik herrscht aber wie im Krieg die *Macht*, herrschen die Großmächte vor, und darauf muß die Führung der kleineren Nationen im internationalen Feld Bedacht nehmen. Das geschieht durch Vorbereitungen auf mögliche Kraftproben, und zu diesen Vorbereitungen, die dem Schutz nach außen gelten, gehört eine straffere Führung und damit eine erhöhte Staats- und Regierungsautorität. Neue Aufgaben bedeuten aber neue Ausgaben und namentlich mehr Verwaltung im Staatshaushalte, und das hat mit der Demokratie einiges zu tun.

Vergegenwärtigen wir uns das *tragende Gerüst* des demokratischen Aufbaus. Auch die Demokratie muß nach oben gegliedert sein, da auch ein «herrsches» Volk nicht unmittelbar regieren kann. Es braucht Organe. Eine Volksvertretung, im Bundesstaat daneben noch eine Vertretung der Bundesglieder, ist vom Souverän zu bestellen und erhält von ihm den Auftrag zu weiteren Wahlen, aus denen sich mittelbar am Ende ein ganzer *Verwaltungsapparat* aufbaut. Der entscheidende Wille liegt in der Gesamtheit des Volkes und damit in der Basis der Pyramide. Jeder Gewählte ist seinen Wählern verantwortlich. Gewählt wird in der Demokratie von unten nach oben, aus dem weitem in den engern Kreis, und Rechenschaft abgelegt wird von oben nach unten, vom engern vor dem weitem Kreis.

In der Verwaltung selber ist das *umgekehrt*: da wird von oben nach unten ernannt und von unten nach oben verantwortet. Die entscheidende Kompetenz liegt in der Spitze der Pyramide. Die Demokratie verlangt freie Bürger, die Bürokratie gehorsame Untergebene. Das erzeugt entgegengesetzte geistige Richtungen, und es läßt sich verstehen, daß eine Demokratie nicht ungemessen viel Verwaltung erträgt, während im totalitären Staat alles unter Verwaltungsprinzip steht und der ganze Mensch «verwaltet» wird.

Hierarchische Ordnung kann aber auch in nicht totalitären Völkern die Gesellschaft beherrschen, besonders im monarchischen Staat, wo alles in Ehrfurcht nach der vergoldeten Spitze blickt. Das kam einmal im Senatszimmer der Berner Hochschule zum drastischen Ausdruck. Es war 1871, als das Zweite Deutsche Reich gegründet war. Deutsche Professoren sprachen schweizerischen Kollegen zu, es wäre Zeit, daß die Schweiz sich wieder dem Reich anschliesse, nachdem nun der österreichische Erbfeind der Eidgenossenschaft aus dem Verband ausgeschieden sei. Ein Berner Professor, der Geologe Studer, antwortete, das ginge nicht gut. Die Schweizer stehen gern nebeneinander zu gleichen Rechten auf dem gleichen Boden; die Deutschen aber stehen auf einer Leiter, treten dem Untern auf den Kopf und lecken dem Obern die Stiefel.

Das war nun wohl zu grob gesagt, trifft aber — und nur darum ist es hier erwähnt — den Unterschied zwischen dem Fühlen und Verhalten des demokratischen Republikaners und dem Fühlen und Verhalten eines loyalen Untertanen mit unübertreffbarer Schärfe. Was uns heute angeht, ist die Tatsache, daß der gleiche Unterschied auch zwischen dem *demokratischen* und dem *Verwaltungsgeist* sich in der Politik bemerkbar machen könnte, wenn immer mehr Bürger in ein administratives Unterordnungsverhältnis treten und von der Gunst der Vorgesetzten abhängig werden.

Das ist in einer Zeit besonders wichtig, in der auch das Privatleben und vor allem die Privatwirtschaft sich mehr und mehr organisiert zu mächtigen Verbänden, die ihre eigene Verwaltung aufziehen und wieder eine eigentliche Bürokratie entwickeln können. Da könnte gelegentlich der freie Bürger den Atem verlieren und sich dann schadlos halten durch Rücksichtslosigkeit nach unten oder auch nach außen, im Verkehr mit dem Publikum, entsprechend der Antwort eines kaiserlichen Postbeamten an einen Kunden, der, unbeachtet, lange vor einem Schalter stand und schließlich fragte: «Wird man denn hier nicht bedient?» Die Antwort war: «Hier wird nicht bedient, hier wird abgefertigt!»

Es ist nicht allein für die menschliche Seite des Beamtenverhältnisses, sondern auch für die Demokratie wichtig, daß ihre Funktionäre durch ein Beamtenstatut gegen Willkür und Schikane in der Verwaltung geschützt sind und der Respekt vor dem Bürger nicht durch das Subordinationsgebot, das in jeder Administration herrschen muß, erstickt wird. «Radfahrer», die nach oben buckeln und nach unten treten, schaden dem Gemeinschaftsgeist, der jede Demokratie tragen muß.

Fügen wir schleunigst bei, daß der Geist, der in der eidgenössischen Postverwaltung von oben weht, bestrebt ist, alle Beziehungen innerhalb der eigenen Reihen und auch die Berührung mit dem Publikum menschlich und freundlich zu gestalten, was in einer Demokratie doppelt des Dankes wert ist. Aber der konstitutionelle Gegensatz zwischen administrativer und demokratischer Ordnung wird nicht aus der Welt zu schaffen sein. Man *darf* eine Verwaltung nicht demokratisch einrichten wollen, man *darf* hier nicht abstimmen, sondern *muß* befehlen und gehorchen wie in der Armee.

Die Zunahme des öffentlichen Verwaltungsapparates hat auch andere Nachteile. Es werden immer mehr Arbeitskräfte der produzierenden Wirtschaft entzogen, und zwar sicher eine Auswahl tüchtiger Leute, die nun von den andern erhalten werden müssen. Der Staat als wirtschaftlich-sozialer Regulator zieht als *Saugpumpe* die nötigen Einnahmen aus der Volkswirtschaft und spritzt sie als *Druckpumpe* zurück ins Land, als Subventionen und in anderer Gestalt. Aber der Unterschied zwischen dem, was der Staat einnimmt, und dem, was er zurückgibt, wird bei wachsender Verwaltung immer größer, und schließlich mag man auf die Idee kommen, daß sich der Staat, der Diener aller, zum *Selbstzweck* und Gebieter aller auswachsen könnte . . . Und ist das nicht im totalitären Staat wirklich so?

Wir haben gesehen, daß die Bildung eines zur Herrschaft fähigen

Volkswillens dem Bürger gestatten muß, seine politischen Ansichten und Wünsche frei zu bilden, daß ihm also die Elemente des Wissens nicht in tendenziöser Weise zubereitet und dosiert werden dürfen. Daran knüpft sich die Frage, wodurch die Freiheit der individuellen politischen Selbstbestimmung sichergestellt werde, die Frage des *Schutzes der Volksrechte*, der demokratischen Grundordnung überhaupt. *Zwei Systeme* des Denkens treten sich heute gerade in der Schweiz gegenüber, ein vorwiegend dynamisches und ein vorwiegend statisches.

Nach einer Auffassung soll das Grundgesetz zunächst in Auslegung und Anwendung, wenn es nicht anders geht auch in der Substanz fortwährend den wechselnden Bedürfnissen angepaßt werden, wie es der Mehrheit jeweilen wünschbar erscheint. Die *Salus publica*, das öffentliche Wohl, ist dann das nie endgültig formulierbare oberste Gesetz. Es gibt große historische Beispiele für diese Auffassung. So die prätorische Rechtsprechung im alten Rom. Hier hat die Gerichtspraxis das positive Recht geschaffen. Jedes Jahr veröffentlichte der Prätor durch Anschlag die Regeln, nach denen er zu richten gedachte, und was sich bewährt hatte, das wurde als *caput edicti* vorangestellt, was man erst erproben wollte, angeschlossen. Damit löste sich die Justiz vom alten, starren Prozeß der *legis actio* ab und erzeugte durch die Freiheit des richterlichen Ermessens jene aus millionenfacher Erfahrung erwachsene geschlossene und geklärte Gesamtheit juristischen Denkens, jene «*ars boni et aequi*», die heute noch unserem Obligationenrecht das tragende Gerüst gibt und über Handel und Wandel herrscht.

Ein anderes Beispiel bietet die englische Verfassungsgeschichte, die eine Geschichte ohne Verfassung (im Sinn eines einzigen Grundgesetzes) ist. Auch hier herrscht das Prinzip des Wachsens und Aenderns, das seit 1215, von der *Magna Charta libertatum* hinweg, das öffentliche Recht gestaltet hat. Immer richtete man sich empirisch-pragmatisch nach dem «*öffentlichen Wohl*».

Wir haben es hier aber mit den *Grundrechten* zu tun, ohne die es keine Demokratie gibt. Und aus der Erfahrung mit der Revolution und ihrem *Comité du salut public* zog *Dr. Albert Rengger*, der nachmalige helvetische Minister, im Jahre 1796 seinen vernichtenden Schluß gegen eine *Maxime*, die auch in der Kuppel unseres Bundeshauses als höhere Weisheit aufgezeichnet ist. Er schreibt:

«Das ‚*salus populi suprema lex esto*‘ ist der verderblichste Wahlspruch, den irgendein feindseliger Geist nur austreuen konnte... Die Greuel, die sonst zur Ehre Gottes geschahen, werden jetzt zum Wohle der Menschheit verübt; eine Waagschale, auf der ganze Generationen neben einem Traum der Zukunft kein Gewicht mehr haben.»

Stellen wir fest, daß dies genau der innere Zustand der aus Krieg und Revolution entstandenen totalitären Despotie ist.

Der erwähnte Wahlspruch darf nur so verstanden werden, daß das öffentliche Wohl der *Richtpunkt* der Gesetzgebung, niemals aber *selber Gesetz* sein darf. Darum ist in der Kuppel des Bundeshauses neben dem viel mißbrauchten Satz vom öffentlichen Wohl auch zu lesen: «*Salus publica in legibus posita est.*» Das öffentliche Wohl muß in den Gesetzen liegen und darf nicht selber Gesetz sein, sonst entsteht das Willkürregiment der Staatsgewalt, und die Demokratie wird im Keim erstickt, wie es in der Französischen und in der Russischen Revolution geschehen ist und wie es der Nationalsozialismus in Deutschland besonders eindrücklich demonstriert hat.

Man darf sich aber auch durch das römische und das englische Vorbild nicht verführen lassen, Unvergleichbares zusammenzustellen, indem man die Gesamtlage vergißt, aus der diese Vorbilder entstanden sind.

Das ingenium der römischen Rechtsschöpfer und Staatsbaumeister hat entdeckt, daß die Grundrechte des Volkes nicht der freien Entwicklung der Herrschgewalt preisgegeben werden dürften. Von selbst hatte sich eine Spannung zwischen den beiden Elementen entwickelt, aus denen sich der Titel der Republik zusammensetzte: «*Senatus populusque*» (wie sich das alte Bern offiziell auch «*Rät und Bürger*» nannte). Auf der einen Seite die Komitien des Volkes, auf der andern Seite die *patres conscripti* des Senates, eine Ratsregierung, wie sie im englischen Unterhaus wieder entstehen sollte. Zum Schutz der Volksrechte führte Rom den *Volkstribun* ein, der mit dem freien, einer Begründung nicht bedürftigen Veto jeden Senatsbeschluß beseitigen konnte. Darin können wir einen Vorläufer der unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit sehen, die legislative wie administrative Behörden in den Schranken ihrer Kompetenzen hält. Sie hat die amerikanische Demokratie vor der Machtfülle des Präsidenten und des Kongresses geschützt.

Man darf auch die organische Entwicklung des Staatsrechts und der Demokratie in England nie zu würdigen versuchen ohne ihr wesentliches Merkmal: den Einbau von Garantien gegen das Ueberwuchern der Willkür der Machthaber, sei es der König oder schließlich auch das Parlament, und namentlich ohne die unabhängige Justiz unabsetzbarer Richter, die willkürliche Verhaftungen aufhoben. Es gibt auch im organisch wachsenden öffentlichen Recht Englands *unveränderliche* Grundlagen, und zu diesen gehört die *Habeas-corporis-Akte*, die nicht nur dem Bürger, sondern

schon dem Menschen unveräußerliche Rechte verleiht, seine Person und sein Hausrecht vor polizeilichen Eingriffen schützt, also eben das gewährt, was der totalitäre Staat restlos verweigert.

Damit ist die Aufgabe gestellt, die öffentliche Ordnung fortlaufend den wechselnden Bedürfnissen und vielfach von außen auferlegten Notwendigkeiten anzupassen ohne Preisgabe jener Basis, auf der jedes Amt, jede Macht, aber auch jedes Gesetz im Staat beruhen muß, und das ist die Verfassung. Ohne ihre absolute Autorität kommt alles ins Schwimmen und verschwindet schließlich jede Rechtssicherheit. Gegen die laxen Auffassung, daß verfassungswidrige Beschlüsse, wenn sie praktisch erscheinen, zu verantworten seien, muß der schärfste Einspruch erhoben werden. Zur Frage des Schutzes der Verfassung, der am besten durch eine unabhängige richterliche Instanz gewährleistet werden kann, gesellt sich das Problem, wie den Auswüchsen der *Verwaltungsmacht* zu begegnen sei, und zwar in zwei Richtungen: einmal erwies es sich als nötig, dem Bürger einen vermehrten Schutz gegen Willkür der Administration zu verschaffen durch den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diesem Problem wie dem der Verfassungsgerichtsbarkeit hat sich der schweizerische Juristenverein gewidmet.

Dann ist auch das Verhältnis zwischen *Verwaltung und Regierung* wichtig. Je stärker sich die speziellen Aufträge an den Staat vermehren, um so wichtiger und einflußreicher werden die Fachleute in der Verwaltung, um so schwieriger der Ueberblick über das Ganze und das Festhalten an einer alle Zweige beherrschenden Leitidee der Regierung. Um so wichtiger auch, daß wenigstens die Verfassung alle Zweige der Administration bindet.

Da kommen wir zu jenem Punkt, wo die Demokratie selber eine starke Regierung verlangen muß, eine Regierung, die im eigenen Hause Meister ist und vor allem die eigene Verwaltung beherrscht, wie es die Konstitution als der oberste Wille des Souveräns verlangt.

Die Gefahr liegt nahe, daß unter dem Einfluß der Administration auch die Regierung sich departementsweise aufteilt. Vor mehr als einem Menschenalter schon hat Ruchonnet darauf hingewiesen: «il n'y a plus de Conseil fédéral, il n'y a que des conseillers fédéraux.» Was aber auch geschieht, das geht auf die kollektive Verantwortung des Gesamtbundesrates.

Am gefährlichsten für die Einheit des politischen Willens an der Spitze könnte es werden, wenn die *amtliche* mit der *Verbandsverwaltung* zusammen Gesetzgebungsaufgaben derart vorbereitet, daß ihre Vorschläge präjudizierend wirken, und dann derjenige,

der zum Chef einer Verwaltung bestellt ist, zu deren bloßem Vertreter wird und dabei auch die Interessen vertritt, die von den Aemtern adoptiert worden sind.

Wenn die Landesregierung etwa unter dem Anstoß eines Departementes das Volk eindringlich vor der Inflation warnt und äußerstes Zurückhalten in Bauten, in Preisen und Löhnen und allem, was das Leben teurer macht, zur vaterländischen Pflicht erhebt — und die gleiche Landesregierung verkündigt ungefähr zur gleichen Zeit, veranlaßt durch ein anderes Departement, daß Bahn- und Posttaxen (die doch auch zu den Lebenskosten gehören) erhöht werden müssen: dann sollte doch *die eine Kundgebung auf die andere Bezug nehmen* und dem Bürger klargemacht werden, warum das, was für ihn gilt, für Staatsbetriebe nicht gelte. An solchem departementalem Auseinanderfallen ermessen wir, daß administrative Bedürfnisse dem Willen des Volkes, also der Demokratie, vorgehen können. Es liegt mehr als ein bloßer politischer Spaß im Spruch des «Nebelspalters»:

«Wer sitzt in Bern und gibt dem Staat
Die heutige Gestaltung?
Hä, *zweitens* ist's der Bundesrat
Und *erstens* die Verwaltung.»

Im weiten Zusammenhang gesehen, finden wir in diesen Dingen ein Beispiel für die gegen die Totalität hinzielende Verwaltungsmacht, mit der sich die Demokratie grundsätzlich auseinandersetzen muß.