

Demokratie und Bureaucratie

Autor(en): **Huber, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **37 (1957-1958)**

Heft 2: **Gegenwartsprobleme der Demokratie**

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160672>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

einem Zusammenspiel von Kräften: der Identifizierung des Volkes mit seiner aus ihm selbst geschaffenen, meisterlichen Verfassung, der Dezentralisierung, Weite und Unterschiedlichkeit des Landes bei entschlossenem Willen, in Gefahr zusammenzuhalten, der angelsächsischen Fähigkeit zu Kompromissen, den immer noch nicht erschöpften Reichtumsquellen, der langen Gewöhnung an Selbstverantwortung und Initiative und, bei allem zeitweiligen Versagen, dem Instinkt für menschliche Würde. Das zeigt sich auch wieder bei der Negerfrage. Der Oberste Gerichtshof hat am 17. Mai 1954 einstimmig entschieden, daß Segregation der Rassen im Schulwesen der Verfassung widerspricht. Damit ist freilich die Segregation, dies beklagenswerte Überbleibsel aus der Sklavenszeit, noch lange nicht abgeschafft. Dennoch, man ist auf dem Wege, nicht weniger weit als jedes andere Volk in gleicher Lage auch sein würde. Übereilte und erzwungene Durchführung des Gerichtsspruches würde im Süden nur zu Gewalttaten führen, einige, wiewohl längst nicht von der Brutalität früherer Jahrzehnte, sind schon vorgekommen, meist auf Anstiftung kleiner Gruppen oder einzelner Fanatiker. Aber langsamer, jedoch fester und stetiger Druck wird wirken, von Jahr zu Jahr, wenn nötig, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt. Und wenn wir uns nicht alle in die Luft sprengen, dann wird, trotz der zur Zeit großen Anziehungskraft des Kommunismus in unterdrückten Nationen, die Dynamik der Vereinigten Staaten eine wesentliche Macht in der Herstellung einer freien und friedlichen Welt sein. Dieses Volk ist willig, nicht nur seinen Beitrag zu leisten, sondern auch erhebliche Opfer zu bringen.

DEMOKRATIE UND BUREAUKRATIE

VON HANS HUBER

Die Demokratie ringt im gegenwärtigen Zeitalter mit zwei sozialen Mächten, die beide längst begonnen haben, ihre Einrichtungen und ihre Verfahren umzuwälzen. Auch der Rechtsstaat ist betroffen. Die erste dieser sozialen Mächte ist die Bureaukratie. Die zweite sind die Wirtschafts- und Sozialverbände, die intermediären Gewalten, die sich eingeschoben haben. An jeder der beiden Spannungen könnte die Demokratie zu Grunde gehen. Aus jeder könnte sie in ihren schweren Anfechtungen aber auch wieder Heilungsfaktoren gewinnen. Die wirkliche Lage der zeitgenössischen Demokratie in Anbetracht dieser im wesentlichen doch neuartigen, der industriellen Massenzivilisation verhafteten Erscheinungen ist schillernd und vielfältig.

Es geht vorwiegend um Probleme der Macht und des Einflusses. Es geht um die soziale Wirklichkeit um die Mitte des 20. Jahrhunderts. Wer seinen Halt allein an der hehren Demokratie sucht, wie sie uns überliefert wurde, oder an den staatsrechtlichen Normen und Institutionen, die seit 1874 den scheinbar gesicherten Organisationsplan auf dem Papiere darstellen, der wird den drängenden Fragen unserer Zeit nicht bekommen.

Man wird zwischen der Macht *des* Staates, der Macht *im* Staate und der Macht *über* den Staat unterscheiden müssen. Der Bürokratiebegriff bezeichnet eines der wichtigsten Probleme der Macht *im* Staate. Die Verbände dagegen wird man vor allem als Gewalten *über* den Staat begreifen müssen, auch wenn man bedenkt, daß sie sich mit andern Kräftegruppen messen und auseinandersetzen müssen, und daß an sich ein offener Wettkampf um die Bestimmung der politischen Richtung des Staates zum Wesen der Demokratie gehört.

Die Bürokratie kann das anfälligste Element, das brüchige Stück der Mauer sein, wenn die Organisationen der parzellierten Gruppeninteressen auf den Staat losstürmen. Sie kann mitschuldig werden an jener Verfälschung der verfassungsmäßigen Entscheidungsverfahren, namentlich des Gesetzgebungsverfahrens, die wir heute feststellen, und an den Einbrüchen in die Organisation der Repräsentation des Volkes. Der deutsche Historiker und aktive Politiker *Theodor Eschenburg* hat in seinen neuesten Schriften schonungslos aufgedeckt, wie Verbände bestrebt sind, in den Verwaltungszweigen, in denen über ihre Forderungen entschieden wird, ihre zuverlässigen Ableger zu besitzen, die Gewerkschaften im Arbeitsministerium, die Bauernverbände im Landwirtschaftsministerium, die Industrieverbände im Außenhandelsministerium. Die Bürokratie kann aber auf der andern Seite auch wieder berufen sein, kraft ihres Fachwissens Sachlichkeit und kraft ihrer moralischen Integrität Schutz des Staates vor dem Zerfall in einen destruktiven Pluralismus zu gewährleisten; es kommt auch in unserm Lande vor, daß gelegentlich in sogenannten Expertenkommissionen die Beamten der zuständigen Fachstelle die einzigen wahren Sachverständigen, Überwinder schleicher und lähmender Interessengegensätze und Vollender der gestellten Aufgaben sind. Auch die Frage ist berechtigt, ob nicht die Elite, etwa im Sinne *Gaetano Moscas*, als die durch ihre geistige Haltung staatstragende und einflußreiche, aber nicht eigentlich herrschende Schicht, deren auch die Demokratie nicht entraten kann, sich heutzutage vornehmlich aus dem Beamtentum rekrutieren müßte. *Herbert von Borch* verfißt in seinem Buch «Obrigkeit und Widerstand», mit dem Untertitel «Zur politischen Soziologie des Beamtentums», sogar die zunächst erstaunliche These, daß die wirksamen Kräfte zum Aufbau einer Widerstandsfront gegen die allgemeine Gefahr des Totalitarismus, nicht nur in Deutschland, im Beamtentum gesucht werden müßten. «Ist aller

Geist restlos verstrickt in den Kampf um die politische Macht, und gibt es keinerlei Autonomie des Geistes in diesem Streite, dann ist die theoretische, aber auch die praktische Anarchie und ihre entsprechende Herrschaftsform, die Diktatur, die unausweichliche Folge» (*Hermann Heller*). Das ist die Gegenfrage auf die an sich berechtigte Frage, ob nicht die Macht der Bureaucratie im demokratischen Staate zu groß, unerträglich groß, geworden sei: Ist nicht eine gute Verwaltung gegenüber dem Markte der Interessen und Forderungen und der Anarchie des Interessentenstreites, in welche die Politik auszuarten droht, eine der letzten Burgen für eine Autonomie des menschlichen Geistes?

Der Verwaltungsstaat

In keinem Staat mit Gewaltentrennung ist es möglich, die drei Gewalten völlig auszubalancieren. Es bleibt ein Rest von politischem Übergewicht. Dieses Übergewicht braucht nicht auf der Verfassung zu beruhen; der Gewaltenträger kann es auch im freien Spiel der politischen Kräfte erworben haben. In der Dritten Republik hatte die französische Kammer ein solches Übergewicht unter anderem dadurch errungen, daß sie den Staatspräsidenten hinderte, sein verfassungsmäßiges Parlamentsauflösungsrecht tatsächlich auszuüben. Zum politischen Übergewicht kann ein fachliches hinzukommen: Eine staatliche Funktion, z. B. im 17. und 18. Jahrhundert die Polizeifunktion, heute die Funktion des Wirtschaftsinterventionismus und des sozialen Ausgleiches, kann wegen ihrer Eigenart ein Schwergewicht in sich tragen. Auf diese Überlegungen stützt sich die Einteilung der Staaten in Gesetzgebungsstaaten, Justizstaaten und Verwaltungsstaaten. Der Bund war bei uns nach den Plänen von 1848 und 1874 ein ausgesprochener Gesetzgebungsstaat gewesen. Die Vereinigten Staaten hatten dank der Normenkontrolle durch den Obersten Gerichtshof, jedenfalls so wie das richterliche Prüfungsrecht der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze des Kongresses bis 1937 beansprucht wurde, eine deutliche Neigung zum Justizstaat. Im Gesetzgebungsstaat hat die Legislative einen beherrschenden Einfluß: Alle weitere Staatstätigkeit wird an die Gesetze gebunden gedacht, der Volksvertretung wird durch eine Exklusivität des Gesetzesbegriffes ein Rechtsetzungsmonopol zugeschrieben, der Legislative ist zugleich die Aufsicht über die Exekutive und die Verwaltung übertragen, und einzelne politisch besonders wichtige Verwaltungsfunktionen sind sogar aus dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive herausgebrochen und der Volksvertretung anvertraut, wie die Festsetzung des Voranschlages oder Haushaltplanes. Dieser Gesetzgebungsstaat ist heute zu einem großen Teil unterhöhlt; der Verwaltungsstaat ist an seine Stelle getreten. Die Bindung aller weiteren Staatstätigkeit an das Gesetz ist, zum Beispiel im Blick auf die Regierungsfunktion, namentlich im Bereich der aus-

wärtigen Gewalt, als Illusion entlarvt, das Rechtsetzungsmonopol der Legislative ist durch das Verordnungsrecht in allen seinen Spielarten, auf dem internationalen Feld auch durch die «executive agreements» und durch die unmittelbar verbindlichen Beschlüsse internationaler Organisationen, zerstört worden, die parlamentarische Aufsicht über Regierung und Verwaltung hat wegen der Zeitnot und aus vielen andern Gründen an Wirksamkeit eingebüßt. Vor allen Dingen ist uns der Glaube an das Gesetz, der im letzten Jahrhundert lebendig gewesen war, verloren gegangen. Die Verfassungen sind zwar in ihrem organisatorischen Teil meistens nicht in der Richtung des Verwaltungsstaates revidiert worden; die Staaten sind nicht *de jure*, sondern nur *de facto* aus Gesetzgebungs- zu Verwaltungsstaaten geworden. Das politische Schwergewicht ruht weitgehend bei der Verwaltung. Von der großen Zahl neuer und einschneidender Kollektivaufgaben, die der Staat im Laufe der vier letzten Jahrzehnte übernommen hat, müssen fast alle verwaltungsmäßig besorgt werden. Der Verwaltungsstaat ist identisch mit dem Staat, den man unter einem andern Gesichtspunkt den Wohlfahrts- oder Sozialstaat nennt.

Der moderne Verwaltungsstaat tritt uns nicht eindeutig auch als Exekutivstaat entgegen. Denn die Verwaltung besitzt gewissermaßen ein Übergewicht sogar gegenüber ihrer eigenen Spitze, der Exekutive oder Regierung. Diese ist in der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben, z. B. bei der Ergreifung der Gesetzesinitiative, namentlich aber auch in ihrem Verhältnis zur Volksvertretung (Beantwortung von Interpellationen usw.) vom Fachwissen und vielfach auch von der Einstellung ihrer Verwaltung abhängig. Die Verwaltung hält sogar bisweilen Dinge vor der Exekutive geheim. Nach dem Soziologen *Max Weber*, der wie ein Seher die Schilderung des modernen Verwaltungsstaates vorweggenommen hatte, ist Verwaltung primär Herrschaft des Alltages. Er wollte damit sagen, daß im Verwaltungsstaat die Maßnahmen sehr konkreter Sozialgestaltung stark die Richtunggebung durch Gesetzgebung und Regierung abgelöst hätten; das Grundsätzliche ist in ihm zugunsten der Bewältigung des alltäglichen Ansturms in den Schatten gestellt.

Anfänge einer Bureaukratie hatte es schon im Sizilien Friedrichs II. gegeben, von Staaten anderer Kulturkreise, wie dem alten Ägypten, ganz zu schweigen. Allein wir sind heute gezwungen, den Bureaukratiebegriff in die nächste Nähe des modernen Verwaltungsstaates zu rücken. In enger Anlehnung an *Max Weber*, der auch hier unübertrefflich geblieben ist, wird man folgende Merkmale hervorheben:

Die Bureaukratie besitzt die Gestalt einer auf Massenbedürfnisse ausgerichteten Großorganisation. In Ägypten, beim Pyramidenbau, hatten nicht Massenbedürfnisse die Bureaukratie hervorgebracht, sondern das Einzelbedürfnis eines menschlichen Gottes, der für sein ewiges Leben zu sorgen trachtete.

In der Bureaukratie treffen wir sodann die einzigartige Verbindung des Berufsgedankens mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Das Berufsbeamtentum «mit seinen abgegrenzten Pflichtenheften» und seinem besondern Pflichtbegriff steht z. B. diametral der Art und Weise gegenüber, wie im Mittelalter die öffentlichen Aufgaben erfüllt wurden: Durch die Lehen und die Gefolgschaft.

Weiter ist die moderne Bureaukratie durch einen streng hierarchischen Aufbau mit durchgehender Befehls- und Weisungsgewalt und durch die entscheidende Rolle des überlegenen Fachwissens der Beamten, in manchen Staaten auch durch ihr besonderes Standesbewußtsein, gekennzeichnet.

Wie der öffentliche Dienst, besonders im Hinblick auf die politische Tätigkeit der Beamten und den Zutritt zu politischen Ämtern, ausgeprägt ist, kann für das Verhältnis zwischen Bureaukratie und Demokratie in einem Staat in hohem Maß charakteristisch sein. Der englische Beamte z. B. darf zwar sein aktives Wahlrecht ausüben und einer Partei angehören, aber parteipolitisch betätigen darf er sich nicht; die Grundvorstellung in England ist die der Neutralität des Beamtentums. Ähnlich verhält es sich mit dem Koalitionsrecht: Die Beamten dürfen sich zwar einer Gewerkschaft anschließen, aber die Gewerkschaften enthalten sich in England, im Gegensatz zu den meisten kontinentalen Ländern, strenge jeder Einflußnahme auf die staatliche Personalpolitik. Die Folge ist eine Entpolitisierung des Beamtentums sowie das Fehlen der unwillkommenen Partei- und Gewerkschaftseinwirkung auf den Apparat des Verwaltungsstaates. In den Vereinigten Staaten dagegen ist das System der Ämterpatronage der Parteien stark verbreitet. In der Schweiz wird umgekehrt den Beamten des Bundes im allgemeinen in weitherziger Weise ermöglicht, einem Gemeinderat oder einem kantonalen Großen Rat anzugehören.

Typisch für den heutigen Verwaltungsstaat ist ferner der monokratische Aufbau seiner Verwaltung. Die Ämter der Hierarchie werden nicht von Kollegien, sondern von Einzelträgern innegehabt, ähnlich wie in der Armee die Kommandostellen. An der Spitze dagegen stehen Kollegien, in der Schweiz der Bundesrat als oberste Regierungs- und Verwaltungsbehörde des Bundes und die Bundesversammlung als Aufsichtsbehörde. Ob, auf eine einfache Formel gebracht, die Bureaukratie auf Kosten der Demokratie geht oder umgekehrt die Demokratie auf Kosten der Bureaukratie, hängt nun gerade auch davon ab, wie an den Angelpunkten die monokratische Verwaltung mit der kollegialen Natur und Beschlußfassung der vorgesetzten Behörde verknüpft ist und zusammenspielt. Dies gilt auch für die Beziehung zwischen Departementsvorstehern und Gesamtbundesrat. Im extremen Verwaltungsstaat vermag die monokratische Verwaltung die kollegiale Beschlußfassung in ihrer Wirksamkeit stark abzuschwächen oder sogar auszulöschen.

Die Demokratie

Vor einer entdogmatisierten Auffassung kann überhaupt nur die rechtsstaatliche Demokratie als Demokratie bestehen. Darnach entscheidet die demokratische Mehrheit nicht absolut; sie ist auch nicht allzuständig, und sie ist an bestimmte Rechtsformen gebunden; nicht alle Staatsgewalt ist im Sinne eines Gewaltenmonismus in den Händen des Volkes vereinigt (*Werner Kägi*). Das Volk schaltet und waltet also nicht unbeschränkt durch Grundsätze. Außerdem bringt es keineswegs durch seine Entscheidungen aus einem ihm eigentümlichen Idealwillen unfehlbar das Gemeinwohl hervor, sofern man ihm nur durch eine geeignete Organisation der Willensbildung die Chance gibt, wie Rousseau halb rationalistisch, halb mystisch glaubte. «Die Entscheidung der Mehrheit ist nicht eo ipso gerecht» (*Werner Kägi*).

Eine entdogmatisierte Auffassung von der Demokratie wird sich auch von der Vorstellung befreien, Demokratie bedeute *Herrschaft* des Volkes. Die wechselnden Mehrheiten taugen nicht zur Herrschaft, d. h. zum dauernden Gehorsamfinden in einem Zustand institutioneller Sicherung. Entscheidend ist dagegen, daß in der Demokratie die Unterscheidung zwischen Regierten und Regierenden sozusagen eine nachträgliche ist: sie knüpft nicht an eine Höher- oder Minderwertigkeit von Menschen an; sie ist eine Unterscheidung innerhalb der Gleichartigen. Ferner ist in der Demokratie die ständige Auswechselbarkeit zwischen Regierten und Regierenden, die Aufstiegsmöglichkeit für den Bürger in die Gruppe der Regierenden, verbürgt. Aus diesem Grund und aus andern sind die Sowjetunion und ihre Satelliten trotz dem der Volksverdummung dienenden Wortgetüm der «Volksdemokratie» keine Demokratien.

Daß in der Demokratie alle Staatsgewalt auf das Volk zurückgeht, hat zunächst den Sinn einer Legitimierung. Den Behörden erwächst daraus Autorität, anerkannte Macht. Der Satz bedeutet aber auch, daß es in der Demokratie keine der Verfügung des Volkes schlechthin entzogene Entscheidungsgewalt in dauernden Herrschaftsstrukturen geben darf. Um Gottes willen — um des Menschen und seiner Würde und freien Entfaltung willen, um der schutzwürdigen Minderheiten willen, muß zwar das Volk als gebunden an oberste Normen und Werte gedacht werden, ansonst die Rechtsstaatlichkeit bedroht wäre und das grinsende Gesicht des Totalitarismus aus den bloßen Formen der Demokratie selber hervorschauen würde; aber auf der andern Seite bleibt wahr, daß eine Herrschaft von Menschen entgegen dem Volk und in machtmäßiger Abschließung von ihm mit der Demokratie unvereinbar ist. Daran wird sich auch erproben müssen, ob die Bureaukratie die unvermeidliche Widersacherin der Demokratie ist. Der Aufbau der öffentlichen Gewalt auf dem Volk bedeutet weiter, daß die Behörden dem Volke verantwortlich sind. Nicht von ungefähr sehen die Angelsachsen das Wesen der Demo-

kratie recht eigentlich im «responsible government». Dieses äußert sich teils in Institutionen: In den wiederkehrenden Wahlen mit dem allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrecht, in der Staatshaftung bei Schadenzufügung und anderem mehr. Teils besteht es einfach in einem verbreiteten Bewußtsein der Verantwortlichkeit, negativ im Fehlen eines Gottesgnadentums oder eines demokratiefeindlichen Elitebegriffs. Dazu kommt die Bildung und Berücksichtigung der öffentlichen Meinung als Bestandteil verantwortlicher Ausübung der Staatsgewalt. Auch dieser Gedanke der Verantwortlichkeit liefert wieder einen Prüfstein für die Bureaukratie. Ist nicht auch in ihr der Geist der Verantwortlichkeit gegenüber der Volksgemeinschaft lebendig, so wird das Spannungsverhältnis bedrohlich und desintegrierend. Von der umfassenden Rechenschaftspflicht der Behörden und Beamten gegenüber dem Volk gehen die Überlegungen über eine entdogmatisierte Demokratie weiter zum Organisatorischen, zur Beteiligung der Bürger an den staatlichen Entscheidungen durch die Wahlen und Abstimmungen, die man mit Vorzug als eine Kontrolle durch das Volk verstehen wird. «Demokratie bedeutet, daß die Regierten die Regierenden ein- und absetzen und sie in ihrem Amte lenken, indem sie bestimmte Methoden der Herrschaft fordern und andere ablehnen.» Diese Begriffsbestimmung von *Hermann Jahrreiß* umfaßt vielleicht nicht das ganze Wesen der Demokratie. Aber die Kontrollfunktion der Aktivbürgerschaft rückt sie in ein helles Licht. Der Realismus gebietet, vom organisierten Einsatz aller Bürger nicht viel mehr zu verlangen, als diese Überwachung. «The people are the natural control on authority, but to exercise and to control together is contradictory and impossible» (*Edmund Burke*). Sogar die Volksvertretung muß ihre eigentliche Aufgabe in der Aufsicht erblicken. «Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government» (*John Stuart Mill*). Mit dieser Einsicht wächst die Tragweite der Repräsentation des Volkes durch die Behörden. Auch die halbdirekte oder Referendumsdemokratie kommt bei weitem nicht ohne Repräsentation aus. Die repräsentativen Behörden aber sollten — das ist der Kern ihrer Aufgabe — sich von den mutmaßlichen Ansichten und Bedürfnissen des Volkes inspirieren lassen, so daß ihre Entscheidungen nachher vom Volke wie eigene empfunden und getragen werden. Nur die unabhängigen Organe der Rechtsprechung sind davon wegen der Eigenart der Rechtsprechungsaufgabe fast ganz entbunden. Der demokratische Gedanke ist also dem Repräsentationsprinzip keineswegs fremd. Deshalb wird für das Verhältnis zwischen Bureaukratie und Demokratie in einem Staate auch viel darauf ankommen, wie die Verwaltung selber ihre eigene Repräsentationsaufgabe auffaßt und erfüllt.

Der Staatsaufbau von unten nach oben, das Staatsformprinzip des genossenschaftlichen Staates, darf im Grunde nur als ein polemisches

Prinzip, als eine Richtunggebung, verstanden werden. Ganz abgesehen davon, daß Formeln wie die der Souveränität des Volkes, für den heutigen Menschen verstaubt und wirkungslos geworden sind!

Problemlagen

Die Bureaukratie darf nicht, sagten wir, in machtmäßiger Abschließung vom Volk eine eigene und dauerhafte Herrschaftsstruktur bilden. Allein das ist in der Wirklichkeit auch gar nicht das eigentliche Gegenwartsproblem. Oligarchische Tendenzen treffen wir noch eher bei den gruppenegoistischen Organisationen an als in der öffentlichen Verwaltung. In der Schweiz wäre auch das Referendum ein taugliches Abwehrmittel, so sehr sein Negativismus zur Zeit andere Bedenken weckt. Die große Frage ist vielmehr die, ob nicht die ganze Stellung, welche die Bureaukratie erworben hat, auch wenn es bei sporadischer und oft durchkreuzter Machtausübung sein Bewenden hat, die Verfahren der Demokratie zu stören und zu verfälschen vermag, ob nicht auch das in ihr vorhandene überlegene Fachwissen den Glauben an sie schwächt, ob nicht ganze Institutionen, die typisch demokratisch angelegt sind, wie z. B. die grundsätzlich ehrenamtliche Stellung der Abgeordneten und der Gemeinderäte, oder die Einrichtungen des Parlamentsbetriebes (man denke an die üblich gewordenen «bestellten» Interpellationen!) vor ihr zu wanken beginnen.

Man könnte auch sagen: die Gefahr der Bureaukratie für die Demokratie besteht im Typus des Funktionärs, der freilich auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung vorkommt. Der Funktionär ist ein Phänomen der Vermassung. Ihm kommt es nicht auf Gestaltung in Anlehnung an Wertüberzeugungen an, sondern eher auf die Verwirklichung von mehr oder weniger technischen Plänen auf Grund von Statistiken und auf die unermüdliche und mit den modernen Werbemitteln verstärkte Betonung der Einseitigkeiten seines Fachs. Was dann von den Grundlagen der Demokratie wirklich Not leidet, das sind ihre gewachsenen Lebensordnungen im kleinen und im großen, ihre Vorformungen in Haus, Beruf, Gemeinde, wie *Götz Briefs* sie so treffend in ihrer Tragweite geschildert hat. «Eine maximal verstaatlichte Gesellschaft ist zugleich eine von innen her richtungslose und ziellose und letztlich nur durch eine unübersehbare Bureaukratie in Bewegung zu haltende Wirklichkeit von beliebig dirigierbaren Funktionären» (Handbuch der Soziologie II, S. XXXII). Die Bedrohung liegt also darin, daß die menschlicheren Ordnungen, z. B. die Sittenordnung, geschädigt werden, und daß der Gedanke der Persönlichkeit verblaßt. Alle mit der Bureaukratie erreichte Präzision ist dieses Opfer nicht wert.

Ein anderer bedeutsamer Gesichtspunkt ist der, daß die Bureaukratie

ihrem ganzen Wesen nach mit Zwang verbunden ist. «Die Demokratie aber ist jene Staatsform, bei der im Gesamtvolumen staatlicher Macht die freiwillige Anerkennung wesensnotwendig im Vordergrund steht» (*von der Heydte*). Diese Antinomie ist auch der Grund, weshalb die legitimierende Kraft der demokratischen Idee abgenommen hat.

Der Jurist muß auch hervorheben, daß in der Bureaukratie der Sinn für die wahrhaft tragenden und unerschöpflichen allgemeinen Rechtsgrundsätze und ihre Unverletzlichkeit fast vollständig fehlt. Was weiß der durchschnittliche Beamte davon, daß in der Verwaltung und im Verwaltungsrecht ein bestimmtes Menschenbild und mit ihm ein bestimmtes Sozialbild als teures Gut recht eigentlich gepflegt werden sollte, und zwar nicht zuletzt um der Demokratie als Lebensform willen? Was weiß er von den allgemeinen, im Privatrecht seit den Tagen der Römer gewachsenen Maximen, die berufen wären, im Verwaltungsrecht eine viel größere Rolle zu spielen als bis jetzt?

In der Schweiz sehen wir in den großen Spannungsfeldern zwischen Bureaukratie und Demokratie vielleicht zu sehr nur Details. Vor allem aber kranken wir daran, daß wir eine schon weit fortgeschrittene Entwicklung nicht wahr haben wollen. Im Kanton St. Gallen ist es in einer größeren Anzahl von Gemeinden üblich geworden, daß man bei einer Vakanz den (hauptberuflichen) Gemeindeammann wie irgend einen tüchtigen Beamten von auswärts holt, selbst wenn er keine intensive Beziehung zur Gemeinde hat. Dies ist auch ein Sieg der Bureaukratie über die Demokratie (als lokale Selbstverwaltung), aber eben im Grund nur ein Anwendungsfall einer viel allgemeineren Erscheinung. Im Bunde wehrt man sich von Zeit zu Zeit immer wieder mit Abscheu gegen die Einrichtung des Berufsparlamentes, wie es z. B. in den Vereinigten Staaten besteht. Aber man will nicht einsehen, daß wir den halben Weg zum Berufsparlament schon zurückgelegt haben, indem die Abgeordnetenstellung für viele zu einem Akzessorium ihres Berufes, z. B. als Sekretär, geworden ist. Dieser halbe Weg ist keine wirkliche Lösung des Problems, ob die Abgeordneten in ihrer gegenwärtigen, im Grundsatz ehrenamtlichen Stellung überhaupt noch in der Lage sind, der großen Kontrollaufgabe des Parlamentes zu genügen, z. B. pflichtgemäß die Botschaften zu lesen und selbständige Kommissionsreferate zu übernehmen, und ob jene Personalunion zwischen gewissen Berufen und dem Abgeordnetenmandat nicht die in der Demokratie besonders unentbehrliche Unabhängigkeit des Urteils in Frage stellen und die Selbständigerwerbenden über Gebühr vom Kandidieren abhalten könnte.

Die Massendemokratie

Der sozialdemokratische deutsche Reichsjustizminister *Gustav Radbruch*, der zugleich ein edler Humanist und bedeutender Rechtslehrer

und Rechtsphilosoph war, hatte schon am Ende der zwanziger Jahre in unerbittlicher Darstellung geschildert, wie die Soziologie der Demokratie sich von ihrer Ideologie entfernt habe. Das Volk erweise sich nicht als Ziegelbau aus lauter freien und gleichen Einzelnen, sondern als Quaderbau aus Gruppen ungleicher Größe; die Diskussion zu gegenseitiger Überzeugung sei in nicht geringem Maß den Vermachtungen und den machtmäßigen Auseinandersetzungen gewichen. In unserer Zeit hat besonders der Oxforder und Göttinger Staatsrechtslehrer und deutsche Bundesverfassungsrichter *Gerhard Leibholz* in seinen Arbeiten, z. B. für England und für Deutschland, den revolutionären Strukturwandel der Demokratie dargelegt. Zumal die Wiedererstehung des imperativen Mandates der Abgeordneten, das offene oder geheime Stimmen nach Instruktionen von Gruppen und Parteien oder doch nach starken Bindungen, wird von ihm einläßlich analysiert. Seine Schlußfolgerungen über den existierenden Parteienstaat lassen wohl den ebenfalls existierenden Verbandsstaat etwas zu kurz kommen und sind auf die schweizerischen Verhältnisse auch deshalb nicht unverändert übertragbar, weil bei uns die Macht der Parteien geringer ist.

Im ganzen gilt es aber doch, nicht bei der Entdogmatisierung der Demokratie Halt zu machen, sondern auch die Wandlungen des demokratischen Staates zur Massendemokratie für einmal als Tatsache hinzunehmen.

Die Erscheinungen der Massendemokratie sind äußerst mannigfaltig. Die Massenbeeinflussung durch die funktechnischen und andere Massenkommunikationsmittel auch im Verfahren der staatlichen Willensbildung, die Übertragung von Referendumskampagnen und des «Startens» (auch ein Jargon gehört zur Massendemokratie) von Initiativen an Reklamebureaux, aber auch die Abwendung der Stimmbürger zu «panem et circenses» sind Beispiele, die hier genügen mögen. Entscheidend ist: In der Massendemokratie sind Verwaltungsstaat und demokratischer Staat nicht mehr antagonistische Gegenspieler, sondern in gewissem Sinn eins geworden. Die Wirklichkeit war stärker; sie hat den immanenten Gegensatz scheinbar weggeblasen. Ihr Erzeugnis aber ist eben die in mancher Hinsicht überaus fragwürdige Massendemokratie. Im Begriff der Massendemokratie ist der Sinn des Wortes «Demokratie» reichlich unbestimmt geworden. Wie schon vor mehr wie 100 Jahren *Alexis de Tocqueville* prophezeit hatte, ist die «Demokratie» gleichsam zu einem nicht leicht faßbaren Grundmotiv der ganzen Zivilisation geworden. Zugleich sind in dieser die überkommenen Ordnungen und Ordnungsformen, nicht zuletzt durch die Verselbständigung der Mächte der industriellen Wirtschaft und der Technik, teilweise gesprengt worden.

Es ist uns aufgegeben, wohl oder übel diese reale Demokratie der Gegenwart als Ausgangspunkt zu nehmen und ihre spezifischen Aufgaben und Probleme anzupacken. Wir dürfen nicht mehr die «klassische»

Demokratie zurückrufen wollen. Es verhält sich ähnlich, wie in der Wissenschaft des öffentlichen Rechts mit dem Begriff des «Eingriffs», des «Eingriffs» des Gesetzgebers in das Privatrecht, des «Eingriffs» in das Eigentum usw. Verbindet man mit dem Begriff des Eingriffs die Vorstellung des im Grunde Unzulässigen und läßt man selbst in liberalen Kreisen alle die neuartigen «Eingriffe» trotzdem zu, so begibt man sich in einen grotesken Widerspruch. Sind Verwaltungsstaat und Demokratie untrennbar geworden, weil der Staat in einem großen Bündel neuartiger Staatsaufgaben die verwaltungsmäßige Besorgung der Daseinsbedürfnisse des ganzen «demokratischen» Volkes übernommen hat, so besagt das unweigerlich auch, daß man die Bürokratie nicht wieder als verhaßten Widersacher der Demokratie «verscheuchen» kann, denn ohne sie läßt sich nichts verwaltungsmäßig bewältigen. Sie ist innerhalb der neuen Gestalt und Substanz des Staates ein unerläßliches Element geworden. Bis weit in das letzte Jahrhundert hinein war es lediglich Aufgabe des damaligen Berufsbeamtentums gewesen, ein Mindestmaß von Ordnung des Gemeinschaftslebens zu erfinden und zu schützen; im übrigen «half die Gesellschaft sich selber». In wenigen Jahrzehnten hat dies gründlich gewechselt: Das Berufsbeamtentum ist zum wesentlichen Träger jener umfassenden Sozialgestaltung geworden, die heutzutage dem Staate obliegt. Ob man deswegen mit einer verbreiteten Richtung der amerikanischen Soziologie geradezu sagen will, die Beamten seien ohne weiteres die herrschende Schicht und diese sei die Elite, ist eine andere Frage («Bureaucracy is the form of rule in which the elite is composed of officials» *Harald D. Laßwell*).

Um so überwältigender sind die Gebote:

das Berufsbeamtentum unabhängig, fachlich ausgerüstet und moralisch sauber zu erhalten,

trotz der «Massendemokratie» gegen die fortschreitende Vermassung anzukämpfen und aus der Verwaltung geradezu einen Hort für das Menschenbild der freien und verantwortlichen Persönlichkeit zu schaffen,

die Verwaltung für den Gedanken der Partnerschaft in den menschlichen Beziehungen einzunehmen, der berufen ist, Zwang und Anordnungstechnik der Bürokratie teilweise zu ersetzen,

den Gedanken des Ausgleiches, auch bei der Güterverteilung, nicht als absolut aufzufassen, sondern als ein regulatives Prinzip, das nach sinnvollen Abstufungen und nicht nach Nivellierungen ruft und das nur mit Schonung der Freiheit einhergehen darf.