

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 37 (1957-1958)  
**Heft:** 2: Gegenwartsprobleme der Demokratie

**Artikel:** Stadien im Prozess der Demokratie : das ewige Problem im Wandel der Problematik  
**Autor:** Kägi, Werner  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-160669>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 05.02.2026

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

# STADIEN IM PROZESS DER DEMOKRATIE

## *Das ewige Problem im Wandel der Problematik*

VON WERNER KÄGI

Demokratie ist dauernde Aufgabe. Sie steht heute in einer bedeutungsschweren Entwicklungsphase. Die große Katastrophe des 2. Weltkrieges hat die Schwächen verschiedener demokratischer Regimes schonungslos aufgedeckt und dem demokratischen Fortschrittsdenken einen schweren Schlag versetzt. Aber mit den Illusionen ist weithin auch der *Glaube an die Demokratie* gefallen. Oder stoßen wir nicht überall im Westen — ausgesprochen und noch häufiger unausgesprochen — auf eine *Skepsis*, ja auf einen *Fatalismus*, welche die Demokratie im Zeitalter der Massen und der Technokratie auf verlorenem Posten sehen, und auf eine *Apolitie*, welche die Flucht aus der Politik gerade auch mit dem «Versagen der Demokratie» begründen will? Und steht nicht auch dem echten demokratischen Aufbauwillen die Macht der Verhältnisse entgegen, *innenpolitisch* dadurch, daß die schwachen Schultern der jungen oder wiederhergestellten Demokratien mit der unheimlichen Aufgabe des Wiederaufbaues — weit gewaltiger noch als der materielle ist der geistig-sittliche — belastet sind; *außenpolitisch* aber dadurch, daß die Abwehr der großen totalitären Drohung, die durch sie gewirkte Unruhe und die von ihr geforderte Konzentration auf die Außenpolitik — die Entfaltung des demokratischen Prinzips da und dort hemmt oder gar unterbindet?

Aber in jeder umfassenderen Bilanz der demokratischen Situation fehlen nun doch auch nicht Aktivposten — bedeutsame Aktivposten. Wenngleich die Nachkriegszeit nicht jene allgemeine Katharsis des politischen Denkens gebracht hat, die man von der großen Katastrophe erwarten mochte, und der Schleier des Vergessens zudem mit verdächtiger Eile über die Abgründe gelegt wurde, von denen eine heilsame Mahnung ausging, so hat die Erfahrung dieser Jahre doch zu einer *bedeutsamen Erneuerung und Vertiefung des demokratischen Gedankens* geführt.

Wir sind gewarnt, wie keine Generation vor uns gewarnt worden ist. Die *ungarische Tragödie* hat die Nebel der «friedlichen Koexistenz» vollends zerteilt. Nachdem die elementare Empörung der freien Welt nicht zu rettender Aktion geführt werden konnte, müssen diese Energien doch wenigstens der Festigung der demokratischen Front dienstbar gemacht werden. Das Leiden der Millionen im Weltkrieg und nun stellvertretend wieder in Ungarn darf nicht umsonst gewesen sein. Und was in den Katakomben — *de profundis* — über die Grundordnung menschlicher Gemeinschaft nachgedacht worden ist, darf nicht mehr verloren gehen. Dieses Erbe muß gegen alte und neue Illusionen, aber auch gegen den

seichten Optimismus, den die anhaltende Hochkonjunktur ausbreitet — und der so rasch vergessen läßt! —, verteidigt werden. In der zwiefachen Auseinandersetzung mit dem nationalsozialistischen und mit dem kommunistischen Totalitarismus, der vielen eine Zeitlang als Weg zur neuen Demokratie erschienen ist, hat sich das demokratische Denken geläutert. Selten ist die *demokratische Idee* so groß und zugleich so nüchtern erfaßt worden, wie in den Jahren ihrer radikalsten Bedrohung, und kaum je ist *ihre Verpflichtung* uns so klar vor Augen gestellt worden wie im November 1956.

Worin beruht nun aber diese Vertiefung und Verlebendigung des demokratischen Gedankens?

### *Stadien im Prozeß der Demokratie*

Wir können im demokratischen Denken des 19. und 20. Jahrhunderts nach dem jeweils beherrschenden Postulat *drei Stadien* unterscheiden. Sie sind zwar nicht in allen Staaten parallel verlaufen; auch lassen sie sich keineswegs durch scharfe Zäsuren abgrenzen; und vor allem entziehen sich viele Denker — zumal die großen Unzeitgemäßen — der bequemen Einordnung. Und doch ist die Abfolge dieser verschiedenen Denkweisen deutlich erkennbar.

Das *erste Stadium* des demokratischen Denkens war beherrscht durch das *Vorwalten des Institutionellen*. Zuallererst mußten die Institutionen erkämpft werden, welche die Bildung und Verwirklichung des Volkswillens ermöglichen. Für die *politischen Rechte* stieg man im 19. Jahrhundert auf die Barrikaden; das *Postulat der Volksrechte* (Volkswahl, Volksentscheid, Volksinitiative) dominierte den demokratischen Verfassungskampf. Dieser Kampf war notwendig, um die demokratische Grundordnung zu erwerben; dieser Kampf blieb aber auch im 20. Jahrhundert notwendig, um sie gegen die sog. «neuen Staatsideen», gegen die autoritären Tendenzen und gegen die Gleichgültigkeit zu erhalten. Und doch ist dieses institutionelle Denken auch immer wieder zu einem *Hemmnis* für die Entwicklung der Demokratie geworden, durch die Erstarrung wie durch die Einseitigkeit. Der Glaube an die *Macht* der Institution ließ — eine späte Blüte des verblassenden Fortschrittsglaubens — ihre *Grenzen* vielfach übersehen. In vielen Staaten eilten die demokratischen Einrichtungen der politischen Reife der großen Volksmehrheit weit voran; da und dort steigerte sich diese Diskrepanz zur Tragik der «Demokratie ohne Demokraten». Das Versagen jener «Demokratien», die in den letzten Jahrzehnten ohne genügende Vorbereitung, gleichsam über Nacht, entstanden, aber nimmt auch der demokratischen Idee erfahrungsgemäß immer etwas von ihrer werbenden Kraft. Und selbst in der ältesten Demokratie, der tiefe historische Wurzeln und die Klein-

staatlichkeit es immerhin erlauben, den Weg der direkten Demokratie ein weites Stück *auf solidem Grunde* zu gehen, können wir etwas von jenem gefährlichen Doktrinarismus feststellen, der das Heilmittel für *alle* Mängel im Verfassungsleben in der bequemen Formel der *Ausweitung der Volksrechte* erblickt.

Eine weitere Einseitigkeit dieses demokratischen Denkens des ersten Stadiums aber beruht darin, daß vor allem das *Recht*, weit weniger die *Pflicht*, betont wurde.

Das *zweite* Stadium des demokratischen Denkens war durch die Hinwendung zu dem, was man — im weiteren Sinne des Wortes — als «*soziale Demokratie*» bezeichnen darf, gekennzeichnet. Das demokratische Ideal wird neu bestimmt: der «bloß formalen» oder «bloß politischen» Demokratie wird die «*soziale*» Demokratie als die «wahre» Demokratie entgegengestellt.

Am Anfang dieses Gedankens steht die richtige Erkenntnis, daß *Demokratie ohne soziale Gerechtigkeit* nicht bestehen kann; daß die schönsten politischen Rechte für jene Bürger problematisch, ja sinnlos werden müssen, die in der dauernden Angst vor der wirtschaftlichen Not und in der harten Fron für das Allernötigste ihre Tage verbringen. Oder in mehr positiver Formulierung: daß Demokratie auch sozialer Ausgleich, Verantwortung gegenüber den schwächeren Gliedern, opferbereite Solidarität bedeutet. Dieser Gedanke hat zum *sozialen Ausbau der Demokratie*, zum *demokratischen Sozialstaat* geführt.

Aber auch dieser Gedanke ist in verhängnisvoller Weise übersteigert worden. Der Glaube an die Macht der Verfassungsinstitutionen wurde abgelöst durch den *Glauben an die Macht, ja an die Allmacht des Wirtschaftssystems*. Die rechtliche Verfassung wurde als bloßer «Überbau» der wirtschaftlichen Struktur gesehen und damit in verhängnisvoller Weise abgewertet. Verschiedentlich wurde geradezu die Ablösung der «Verfassungsgeschichte» durch die «Wirtschaftsgeschichte» vorausgesagt. Eine verhängnisvolle Folge dieser Denkweise — gleicherweise katastrophal für die Entwicklung der Demokratie wie des Sozialismus — *aber beruht in der Verharmlosung des Machtproblems*. Für dieses Denken war der Weg zur «wahren» Demokratie grundsätzlich klar vorgezeichnet, höchstens die Methode der Änderung der Wirtschaftsverfassung — Reform oder Revolution — blieb offen.

Um sich Rechenschaft zu geben, welche Macht diese Idee auch im 20. Jahrhundert noch eine Zeitlang über die Geister hatte, muß man einmal die westliche Literatur über die Demokratie — weit über den Kreis der Gläubigen des «historischen Materialismus» hinaus — in der Zeit nach Stalingrad bis gegen Ende der vierziger Jahre durchgehen!

Das *dritte* Stadium des demokratischen Denkens, zu dem unsere Zeit aufgerufen ist, widerstrebt der einfachen Signatur. Vielerlei Tendenzen kämpfen nebeneinander und gegeneinander, alte und neue. Aber worin

beruht die Eigenart, die Grundrichtung, die es uns erlaubt, überhaupt von einem *neuen* Stadium zu reden?

Diese neue Grundrichtung des demokratischen Denkens läßt sich in der ganzen Vielgestaltigkeit der Bestrebungen in unserer Zeit doch sehr deutlich aufweisen:

Es ist ein neues Suchen nach den *geistig-sittlichen Grundlagen und Voraussetzungen* der Demokratie. Es ist, weitverbreitet, die klare Erkenntnis, daß nicht die Institutionen die Demokratie ausmachen, sondern *die geistige Verfassung der Bürger* oder doch der großen Mehrheit der Bürger. Der *Mensch* — die verantwortliche menschliche Person — wird wieder in den Mittelpunkt des Staats- und Rechtsdenkens gerückt.

Dieses demokratische Denken, das festen Ankergrund sucht, aber sieht sich unausweichlich auch vor die *Frage des Gewissens* gestellt.

### *Relativierung und Verfälschung des Gewissens*

Wir können aus dem großen Problembereich, der durch die beiden Begriffe «Demokratie» und «Gewissen» angedeutet wird, in einer kurzen Abhandlung nur einen Ausschnitt geben. Wir möchten es so lösen, daß wir einige Grundprobleme der modernen Demokratie von hier aus zu beleuchten versuchen; hinter den vielerlei Fragen soll *die große Entscheidungsfrage* der Demokratie — in der sich wandelnden Problematik das *ewige Problem!* — aufgewiesen werden.

Wenn man aber in dieser Weise eine Instanz behauptet, die grundsätzlich auch der obersten demokratischen Gewalt, dem *pouvoir constituant*, übergeordnet ist, wenn man so einen Maßstab vorschlägt, an dem die demokratische Ordnung gemessen werden soll, so ist es nun offenbar die erste Aufgabe, diesen Maßstab, diese Instanz genau zu bestimmen.

*Was ist das Gewissen?*

Auf diese Frage läßt sich nun aber *nicht* mit einer *einfachen* Definition antworten und vor allem gibt es *keine allgemein anerkannte* Begriffsbestimmung, die hier an die Spitze gestellt werden könnte. Das theologische und philosophische Bemühen, die elementare Gegebenheit — das «Urphänomen» — des Gewissens zu umschreiben, hat schon in früheren Jahrhunderten — die uns im Rückblick so eindrucklich geschlossen erscheinen mögen — zu großen Kontroversen geführt. Mit der Pluralisierung der Weltanschauungen im 19. Jahrhundert kommt es zu einer Vielfalt von abweichenden Auffassungen. Aber den Höhepunkt der Problematisierung — eine eigentliche Krise der Lehre vom Gewissen — brachte doch erst das 20. Jahrhundert. Im Blick auf die politisch-staatsrechtliche Problematik sind *zwei Tendenzen* bedeutsam:



Einerseits das Bestreben, *das Gewissen zu verharmlosen oder überhaupt zu leugnen*. Auch das Gewissen verfällt dem Prozeß der *Relativierung und Annihilierung*. Was in früheren Zeiten die Hybris einzelner extremer Denker wagte, ist in unserem Jahrhundert zum bequemen Credo breiter Massen geworden. Der Machtwille vor allem hat versucht, diese *unbequeme Schranke des Gewissens* zu beseitigen; Hitler etwa hat — zu einer Zeit, da dieses «anathema» noch wirkte — das Gewissen als «jüdische Erfindung» zu entwerten gesucht!

Die andere Tendenz ging und geht dahin, ein sog. «*Kollektivgewissen*» — das Gewissen der Nation, der Rasse, der Klasse, der Partei usw. — anstelle des «*Individualgewissens*» zu stellen. Diese Tendenz war zum Teil vorbereitet durch jene Lehren, die auch im «*Individualgewissen*» letztlich nur die Äußerung des sittlichen Erbes eines Volkes, einer Klasse usw. sehen wollen. Aber entscheidend war auch hier der Machtwille, der das, was er nicht zu beseitigen vermag, für seine Zwecke umdeutet: die *Verfälschung* des Gewissens zum «*Kollektivgewissen*».

Diese *Abwertung und Verdunkelung des Gewissens* erst hat die *Entstehung des neuen Leviathans* ermöglicht.

### *Die neue Aufrüttelung des Gewissens*

Heute ist die Sicht in weiten Teilen der Welt wieder klarer geworden. Die große Katastrophe hat zwar das Versagen, das erschütternde Versagen weitester Kreise, ja ganzer Völker gezeigt — eine eigentliche Kettenreaktion abdankender Gewissen —; aber nicht minder eindrucklich ist doch auch die *Macht des Gewissens* an den Tag getreten: in den Widerstandsbewegungen, in vielen echten Schuldbekennnissen, aber namentlich auch in der wegbereitenden Neubesinnung. Selbst wenn man das auszuschneiden weiß, was auch hier bloßes Gerede war, in dem viele ihr Alibi für die Jahre der Gewissenlosigkeit suchten, darf man doch feststellen, daß es in der Geschichte des Staatsdenkens der Neuzeit nur wenige Epochen gibt, in denen diese Entscheidungsfrage der Demokratie mit ähnlicher Radikalität und mit gleichem Ernst gestellt worden ist wie im letzten Jahrzehnt und wiederum in diesen letzten Monaten angesichts der ungarischen Tragödie. Und wenn wir soeben sagten, daß sich die Problematik in den letzten Jahren doch geklärt hat, dann ist dies nicht die optimistische Prognose einer «*Zeitenwende*», wohl aber die schlichte Feststellung einer Tatsache, die — zumal in einer Zeit, in der viele Diagnostiker nur das Negative, nur Krisen und Niedergangslinien sehen wollen — nicht übersehen werden darf: *daß das Gewissen wieder klarer anerkannt wird* — im wissenschaftlichen Denken, im Rechtsdenken, in der Verfassungspolitik.

Wir dürfen für die Behandlung unseres Themas die Schwierigkeiten der näheren theoretischen Umschreibung umgehen, also etwa die Frage, ob das Gewissen der «eigentliche metaphysische Quellpunkt im Menschen» (Friedrich Meinecke); oder gar «das Organ der religiösen Offenbarung der Wahrheit, des Guten», «das Organ der Gottesauffassung» (Nikolai Berdiajew); oder ob es nur die «warnende Stimme», der «Wächter an der Grenze» ist; die Frage, ob das Gewissen gesetzgebende, anklagende und richtende Funktionen umfaßt, oder ob man dem Gewissensruf «ausschließlich den Charakter des Verbotes» (Dietrich Bonhoeffer) zusprechen darf; ob man es als «unmittelbares Gefühl», als «Urform des Wertgefühls» (Nicolai Hartmann); oder als eine «unmittelbare vernünftige Erkenntnis» qualifizieren muß; die Frage, ob und wie sich «innere Stimme» und «Gewissen» unterscheiden usw.

Wir gehen bewußt von einer *weiten* Umschreibung aus, *wenn wir* «Gewissen» bestimmen als «den letzten Ernst einer Entscheidung des Menschen» (Eivind Berggrav), als Entscheidung des Menschen vor Gott, als Entscheidung des einzelnen (im prägnanten Kierkegaardschen Sinne dieses Wortes).

Wenden wir uns nun einigen großen Grundproblemen der modernen Demokratie zu.

### *Konformismus und Nonkonformismus in der Demokratie*

Ein erster Fragenkomplex betrifft die Willensbildung — Konformismus und Nonkonformismus — in der Demokratie.

Auch die Demokratie bedarf der *Einheit*; sie kann — wie eindruckliche Beispiele der jüngsten Vergangenheit zeigten — nicht bestehen ohne Bejahung der Grundordnung durch die große Mehrheit des Volkes und ohne die Fähigkeit zur Mehrheitsbildung in Parlament und Regierung. Aber diese Willensbildung darf nicht eine *uniformierend-gleichschaltende* sein. Demokratie, die diesen Namen verdient, wird vielmehr nur solange bestehen können, als in der großen Mehrheit der Bürger der *Wille zum selbständigen politischen Urteil und zur selbständigen politischen Entscheidung* — der Wille zum «Selbstsein in Verantwortung» — lebendig ist. *Das Gewissen des einzelnen ist Fundament, Bedingung und Garantie der Demokratie.* Die Gewissensentscheidung ist es, die den Bürger wahrhaft frei macht und adelt.

Dieses Fundament aber ist durch die moderne gesellschaftliche Entwicklung bedroht. Die *Komplizierung und Unübersichtlichkeit der Verhältnisse* scheint die selbständige Urteilsbildung durch den einzelnen Bürger mehr und mehr zu verunmöglichen; diese Not bedrängt nicht nur die Referendumsdemokratie, sondern auch die Parlamente und Regierungskollegien. Machtvolle Tendenzen wirken in der Richtung der «Ent-

*persönlichung*», der «Vermassung». Der einzelne wird immer stärker dem «Apparat», dem Kollektiv, dem Staat eingeordnet. Das *Gefühl der Ohnmacht* der organisierten Macht gegenüber führt, zumal in den Großstaaten, viele zur Resignation. Es ist nicht zu übersehen, daß einzelne Tendenzen, die dem «totalen Staat» den Weg bereitet haben, auch in den sog. «westlichen Demokratien» wirksam sind.

Es ist ein schlechter Dienst an der Demokratie, diese Tendenzen, die ihr eigentliches Fundament bedrohen, irgendwie zu übersehen oder auch nur zu verharmlosen; aber es wäre nicht minder bedenklich, sie einfach *als unausweichliches Fatum* hinzunehmen. Denn trotz allem kommt die entscheidende Gefährdung der Demokratie nicht von den äußeren Umständen, sondern von der Bereitschaft des einzelnen, als Staatsbürger abzdanken, vom *Konformismus*, der sich in allem der Ansicht einer Partei oder Regierung anschließt, ohne den Versuch, sich selbständig ein Urteil zu bilden und ohne den Willen, selbständig Verantwortung zu tragen. Eine verbreitete Anschauung, die den Pfad der Resignation bereits ein gutes Stück beschritten hat, will denn auch die legitime Zuständigkeit des Volkes auf die *Veto-Funktion* oder gar auf die *bloße Akklamation* begrenzen. Aber das grundsätzliche Problem bleibt auch hier bestehen; denn wenn man nicht annehmen will, daß sich im politischen Kollektiv automatisch ein mystischer Prozeß der Läuterung und Erhellung vollzieht, dann werden solche Manifestationen a priori nur unter der Bedingung sinnvoll sein, daß in ihnen nicht die «Masse», sondern die «Einzelnen» sprechen. Die moderne Demokratie hat allen Grund, gegenüber solchen (alten und neuen) Mythologisierungen wachsam und kritisch zu sein. *Es gibt kein «Kollektivgewissen»*; dieser Begriff, der auch nach der großen Katastrophe offenbar wenig von seiner verführerischen Kraft verloren hat, ist eine *contradictio in adiecto*. Es ist ein erstes Gebot demokratischer Nüchternheit, daß sie festhält an der Binsenwahrheit, daß in einer Gemeinschaft gerade soviel Gerechtigkeitsstreben, gerade soviel Gewissen wirksam wird, als es *in den Einzelnen* lebendig ist.

Immer wieder hat man versucht *ein Kriterium* zu formulieren, an dem die Entwicklung der Demokratie gemessen werden kann. *Rousseau* nannte als sicherstes Zeichen der Erhaltung und Prosperität das Wachstum der Bevölkerung (C. s. III/19). Andere suchten es im Maß der Freiheit, in der Wohlfahrt, im Ausbau des Sozialstaates, in der «gloire» als Nation. Die tiefere Logik der Demokratie aber weist in eine andere Richtung: demokratische Politik muß in allem, was sie tut, stets die Frage gegenwärtig halten, *ob es der Weckung und Mehrung der persönlichen Verantwortung dient*, und sie muß dauernd bestrebt sein, auch unter den veränderten Verhältnissen die Voraussetzungen für eine *persönliche Urteilsbildung des Einzelnen* zu erhalten und zu verbessern. An diesem Punkt entscheidet sich der Kampf gegen den Totalitarismus; das persönliche Gewissen ist der Hort der Freiheit.



## *Mehrheitsentscheidung und Gerechtigkeit*

Ein zweites großes Problem der Demokratie ist *die Mehrheitsentscheidung*. Die Entscheidung durch die Mehrheit ist die relativ beste Form demokratischer Willensermittlung; aber wo die primitivierende Formel: «Demokratie = Herrschaft der Mehrheit» Macht über die Geister gewinnt, ist die Demokratie bedroht, und wo das «*Recht der Mehrheit*» rücksichtslos geltend gemacht und durchgesetzt wird, ist sie im Niedergang. Der Geist der wahren Demokratie bezeugt sich nicht zuletzt gerade in der Art, wie die Mehrheit die Minderheit behandelt, im Machtverzicht, in der *Mäßigung*.

Institutionen können diese Mäßigung begünstigen und fördern; es sind vor allem die Institutionen des Rechtsstaates, welche den Absolutismus des Mehrheitsprinzips zu begrenzen suchen. Und doch liegt die entscheidende Schranke des Mehrheitsabsolutismus — zumal auf der höchsten Stufe, wo die zwingende Gewalt fehlt — anderswo: *in der Selbstbegrenzung, zu der das Gewissen rät*.

Der Optimismus der Zeit der aufsteigenden Demokratie sah den Mehrheitswillen noch in einer prästabilierten Harmonie mit der Gerechtigkeit. Dieses Credo hat dem Mehrheitsentscheid den Charakter des Absoluten, des Unüberprüfbaren vermittelt. Auch im demokratischen Denken hat sich noch einmal wiederholt, was schon *Pascal* als Tragik der Gerechtigkeit erkannt hatte: da man das Gerechte nicht stark machen konnte, hat man das Starke — im demokratischen Denken also die Mehrheit — gerecht gesprochen. Wir sehen die Demokratie wieder menschlicher: auch die Mehrheit ist nicht «*legibus soluta*», wie ein dezinistisches Denken, das keine vor- und überstaatliche Normen mehr anerkennt, behauptet. Wir glauben zwar nach wie vor, daß die Demokratie, die den Menschen auch in seiner Mitverantwortung für die *res publica* ernst nimmt, verglichen mit den andern Staatsformen *eine besondere Möglichkeit* für die Verwirklichung der Gerechtigkeit bietet; aber nicht die Mehrheitsentscheidung *als solche* ist schon Gewähr. Mehrheitsentscheidungen können Ausgleich schaffen; der Wille und die Macht der Mehrheit vermag solche Entscheidungen oft sehr wirksam durchzusetzen. In vielen Staaten hat es sich wiederholt: in einer Reihe von forschen Entscheidungen kompakter, großer Mehrheiten schien sich in kurzer Zeit die lange verhinderte Gerechtigkeit machtvoll zu verwirklichen.

Dieser *Mythos der direkten Aktion* ist auch heute noch lebendig. Er wirkt verführerisch, namentlich auf die sog. «jungen Völker», die zum Teil über Nacht das Selbstbestimmungsrecht erlangt haben. Aber weiterhin ist die Ernüchterung über *diesen* Weg zur Gerechtigkeit eingekehrt. Wo die ideologische Hörigkeit nicht blind gemacht hat oder der Glaube an das zu schaffende Reich der sozialen Gerechtigkeit auf Erden nicht alles entschuldigt, beginnt man etwas von der *Tragik jener gewalt-*

samen «Gerechtigkeit» zu erkennen, die so oft einfach neue Ungerechtigkeiten anstelle der alten setzt. Was mit hohen sozialen Versprechungen begonnen wurde, hat im Terror des totalen Staates geendet. Der Glaube an die «unmittelbare Aktion», an die Gewalt als Mittel zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit hat angesichts der offenen Abgründe der totalitären Regimes einen starken Schlag erlitten. Der westliche Sozialismus hat in einem langen Ringen den Weg von der «Diktatur des Proletariates» zur rechtsstaatlichen Demokratie beschritten. Die zynische Brutalität, mit welcher der *Kreml* das *heroische Ungarn* in die Sklaverei zurückstieß, hat in diesen Monaten einer neuen starken Reaktion gegen den Gewaltglauben gerufen. Aber täuschen wir uns nicht: der «Mythos der Gewalt» ist nicht tot. Er kann jederzeit wieder erweckt werden. Neue Illusionen werden dem alten Glauben den Weg bereiten.

Deshalb bleibt es so wichtig wie je, an die elementare Erkenntnis zu erinnern: *Gerechtigkeit wird nicht auf diese Weise, denn sie fordert die Entscheidung des Einzelnen.*

Die früher angedeutete Kompliziertheit und Unübersichtlichkeit der gesellschaftlich-staatlichen Zusammenhänge droht zwar diese persönliche Entscheidung in steigendem Maße zu erschweren. Und doch bleibt sie möglich, und sie wird auch dort nicht ohne Einfluß auf das politische Geschehen bleiben, wo sie die Mehrheit zwar nicht lenkt, aber doch vielleicht noch zu korrigieren und zu hemmen vermag. Dort, aber auch nur dort, wo das Suchen nach der Gerechtigkeit zur *Gewissenssache des Einzelnen* wird, besteht die Freiheit, über den persönlichen und Gruppenegoismus hinweg jeweils dem Gebot des *sum cuique* zu folgen.

### *Der Konflikt der Loyalitäten*

Ein weiterer Problemkreis, an dem ebenfalls die Grenzen aller äußeren Ordnung in der Demokratie deutlich wird, ist das, was ich als *Konflikt der Loyalitäten* bezeichnen möchte. Auch an diesem Problem tritt der radikale Gegensatz rechtsstaatlich-demokratischer und totalitärer Ordnung klar zu Tage.

Für den *totalen* Staat, der den Anspruch erhebt, die allumfassende Ordnung zu sein, kann es gar keine Kollision zwischen den verschiedenen Loyalitäten geben; die staatliche Ordnung geht in *jedem* Fall vor und fordert den *unbedingten* Gehorsam, den sie mit Gewalt und Terror einschärft.

Die *freiheitliche Demokratie* kann diesen Konflikt der Loyalitäten nicht in dieser monistisch-gewalttätigen Weise lösen. Zwar muß auch sie bestrebt sein, *ihre Autorität* zu erhalten. Auch die rechtsstaatliche Demokratie bedarf, im Interesse der Erhaltung der Ordnung, einer souveränen Ordnungsgewalt; auch die föderalistische Demokratie kann, bei aller

Wahrung der Vielheit, nicht ohne Einheit bestehen. Die staatsrechtlichen Formeln bringen denn auch diese *Einheit der letzten Entscheidungsgewalt* des Staates sehr eindeutig zum Ausdruck; der mögliche Konflikt zwischen einer Pflicht dem Staate gegenüber und einer anderen Pflicht wird entweder a priori zu Gunsten des Vorranges des Staates gelöst oder doch so, daß der Staat in letzter Instanz darüber entscheidet. Eben darin bewährt sich seine Souveränität.

Die *Formel* ist klar und scheinbar eindeutig. Ist der *Konflikt der Loyalitäten* damit aber auch bereits gelöst? Einige Konfliktfälle aus der Alltagspraxis und ein Grenzfall mögen auf die Bedeutung dieses Problems für die nonkonformistische freiheitliche Demokratie hinweisen.

Zunächst jene Entwicklung, die längst zu einem ernststen Verfassungsproblem der Demokratie geworden ist: *die Entwicklung zum Parteien- und Verbandsstaat*.

Die Verbände und die politischen Parteien sind nicht nur eine *Gegebenheit*, sondern sie sind auch eine *Notwendigkeit* der modernen Demokratie und Wirtschaftsverfassung. Das große und schwierige Problem aber ist *ihre Begrenzung und Einordnung*. Viele glauben, daß sie durch rechtliche und institutionelle Reformen bewirkt werden kann. Die *Logik der freien Gemeinschaft* aber weist auf eine andere Lösung hin: auf das forum internum. Es ist eine Schicksalsfrage der Demokratie, daß ob der Loyalität gegenüber dem Verband und der Partei die *Loyalität gegenüber dem Ganzen* nicht verkümmert. Diese Auseinandersetzung ist jedem einzelnen Verbands- und Parteimitglied *als Bürger* aufgegeben; sie stellt aber die führenden Personen vor eine ganz besondere — beispielgebende — Verantwortung. In der schärfsten Zuspitzung finden wir diesen Konflikt dort, wo der Partei- und Verbandsvertreter zugleich *Volksvertreter* ist.

Viele moderne Verfassungen versuchen das *grundlegende Ethos des Volksvertreters* zu normieren; so als Reaktion auf die Verbannung des Gewissens im totalen Staat die deutschen Länderverfassungen nach dem Kriege und das Grundgesetz der Bundesrepublik von 1949, wo Art. 38 unter anderem bestimmt: «Sie (die Abgeordneten des Bundestages) sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.» Unsere Bundesverfassung bestimmt in Art. 91 — übrigens wörtlich gleich wie schon Art. 79 der Verfassung von 1848 — «Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen». Hinter dieser nüchternen Formulierung steht *die gleiche hohe Anforderung* wie dort: Auch unser Grundgesetz will den Abgeordneten als *freien* Vertreter des *ganzen* Volkes; auch unser Grundgesetz sieht die Gewähr für solche Freiheit in seiner Bindung an das Gewissen.

Dieser Triumph des freien Gewissens über das Verbandsinteresse, über Partei- und Fraktionsdisziplin wird in keinem Protokoll und keinem Parlamentsbericht vermerkt. Und doch ist er da, wiederholt sich immer

wieder. Hie und da darf eine große Tat sichtbar aus solcher Überwindung hervorgehen; wir denken z. B. an den Arbeitsfrieden. *Die wahren Feiertunden der Demokratie sind jene Augenblicke, wo sich in den großen und kleinen Entscheidungen die Souveränität des freien Gewissens behauptet.* Wo diese letzte Verankerung nicht mehr gegeben ist — wo dieser Gewissenskampf nicht mehr ausgefochten wird —, aber wird die Demokratie zum *Spielball von «pressure groups»*.

Ein anderer ernster — und oft tragischer — Konflikt der Loyalitäten kann dort entstehen, wo die *Gebote des Glaubens und der Kirche* und die *Gebote des Staates* sich widersprechen. Zwar hat der moderne liberale Rechtsstaat auch nach dieser Richtung versucht, den Konflikt überhaupt auszuschalten oder doch im Sinne des Vorranges des Staates zu lösen. So ist auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit — das grundlegende unter allen Freiheitsrechten — nur unter dem Vorbehalt der «öffentlichen Ordnung» gewährleistet. Viele Verfassungen bestimmen zudem, ähnlich wie unsere Bundesverfassung in Abs. 5 von Art. 49, daß die Glaubensansichten nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten entbinden. Der moderne Staat beansprucht die *Superiorität der Staatsgewalt*. Das Korrelat zu dieser Position der Souveränität ist die *Negation des Widerstandsrechtes*.

### *Wiedergeburt des Widerstandsrechtes*

Auch dieses Dogma des positivistischen Rechtsdenkens — die Leugnung des *ius resistendi* — müssen wir neu überprüfen, — eines der schwierigsten unter den Problemen, die unserer Zeit aufgegeben sind. Generationen, die im sicheren Schutze des Rechtsstaates leben konnten, mögen zuweilen den Wert wirksamer Staatsgewalt unterschätzen und anarchisierenden Gedankengängen leicht zugänglich sein. Unsere Generation ist auch nach dieser Seite hin kaum in Gefahr. Wir haben in Europa, wenn auch nur während relativ kurzen Intervallen, etwas vom *Grauen der offenen Anarchie* miterlebt; es wirkt in den Werken der großen Staatsdenker — vor allem bei Macchiavelli, Bodinus und Hobbes — machtvoll nach. Und wir hatten und haben vor allem reichlich Gelegenheit, die *Ohnmacht* einzelner Staaten zu verfolgen, um dagegen gefeit zu sein, leichthin für eine Schwächung der Rechtsautorität einzutreten.

Aber noch eindrücklicher war allerdings das andere Erlebnis: die *Genesis des totalen Staates*. Auch der vermessenste Machtwille hätte diese Ungetüme auf europäischem Boden nie errichten können, wenn nicht das herrschende Rechtsdenken — vor allem durch das *Dogma von der schrankenlosen Souveränität* — den Weg für die neuen Mythen bereitet hätte. Im Suchen nach dem «rechten Staat» hat sich in einem vom Totalitarismus bedrohten Europa *die Frage nach dem ius resistendi ganz*



*neu und elementar gestellt* — auch gegenüber *demokratischen* Mehrheiten!

Wir wissen um die Gefahren dieses Rechtes: es kann den Weg zur Freiheit bereiten; es kann aber auch die Schleusen der Anarchie öffnen. Es ist ein *Recht der äußersten Grenze*, ähnlich wie das Notrecht — ein Recht, *das nur aus einer letzten Verantwortung heraus angerufen werden darf* —, ein Recht, das aber aus solcher Verantwortung heraus dann auch angerufen werden muß.

### *Das freie Gewissen als Begrenzung des demokratischen Staates*

Man möchte möglichst wenig vom Gewissen reden; auch die heiligsten Dinge können zerredet werden. Aber es gibt Zeiten — radikal bedrohte Zeiten —, da man wieder darauf hinweisen, mehr noch: da man es wieder bezeugen muß. Wir kommen aus einer solchen Zeit und stehen weiterhin in einer solchen Zeit: es ist die *radikale Drohung des Totalitarismus* — nicht nur von außen, sondern auch von innen, von den schleichenden totalitären Tendenzen in der westlichen Gesellschaftsentwicklung.

Der *totale* Staat ist nicht nur — wie viele westliche Autoren immer wieder und immer noch meinen! — ein *absolutistischer* Staat, ein Staat der allseitigen Planung, ein voll kollektivistischer Staat, ein Staat der konzentrierten Macht, ein Einparteienstaat. Alle diese Momente sind wichtig zu seiner Charakterisierung. Aber das *Entscheidende* liegt anderswo: im *totalen* Anspruch, in der Forderung des unbedingten Gehorsams, in der *Vergötzung des Staates*. Oder noch zentraler: *der totale Staat ist ein Staat, der das Gewissen des Einzelnen leugnet*, es irgendwie in ein Kollektivgewissen umzudeuten versucht. So haben etwa die Nationalsozialisten das Credo verbreitet: «Adolf Hitler ist mein Gewissen.» Die *Äußerungen des freien Gewissens* aber werden durch eine eiserne Disziplin kontrolliert und mit allen Mitteln des Terrors unterdrückt. Der totale Staat fürchtet eigentlich *nur das freie Gewissen*. Mit allen anderen Gefahren weiß er — dank der Ohnmacht des Westens! — fertig zu werden; nur mit dieser nicht. Der «Bürger» aber wird so zum «soldat politique», zum willen- und gewissenlosen Gefolgsmann, zum Staatsroboter erniedrigt.

Der totale Staat ist also nicht einfach eine neue Staatsform, sondern er ist ein Angriff auf die Würde des Menschen, auf das Selbstsein des Menschen. Die sinnfällige Gefahr des totalitären Regimes darf uns die *schleichende Gefahr der totalitären Tendenzen* nicht übersehen lassen.

*Die Gegenwehr aber ist das freie Gewissen.*

Wir haben zu zeigen versucht, daß alle großen Probleme, vor die sich die Demokratie heute gestellt sieht, nicht oder jedenfalls nicht primär durch rechtlich-institutionelle und auch nicht durch wirtschaftlich-soziale Reformen lösbar sind; wir sind immer wieder an den wichtigsten



Punkten — gleichsam an den Schaltstellen des demokratischen Verfassungslebens — auf *die Gewissensfrage* gestoßen.

Sie stellt sich uns aber auch im Rechts- und Staatsdenken — einem Rechts- und Staatsdenken, das *den Menschen wieder entdeckt hat* und das im Begriff ist, auf dieser Grundlage neu aufzubauen.

Zum Schluß noch eine Bemerkung zum *schweizerischen* Rechtsdenken.

Unserem Volk ist die Dämonisierung des Staates und der große Zusammenbruch des Rechtes erspart geblieben. Wir sprechen nicht von Bewährung, sondern von Bewahrung. Aber wir dürfen trotzdem dankbar feststellen, daß die *Arbeit unserer großen Rechts- und Staatsdenker* nicht ohne heilsamen Einfluß auf die politische Entwicklung geblieben ist. Bei allen Unterschieden im einzelnen ist dieses schweizerische Rechts- und Staatsdenken — von *Pestalozzi, Gotthelf, Alexandre Vinet, Anton Philipp v. Segesser* bis auf *Max Huber* und *Dietrich Schindler* doch durch einige durchgängige Wesenszüge charakterisiert:

Es hat den Staat — auch den demokratischen! — nie als «absoluten, unbewegten Selbstzweck» oder gar als «irdischen Gott» gesehen, sondern nur als «*Notinstitut*», als «*subsidiäre*», dienende Ordnung. Den großen schweizerischen Rechtsdenkern war der Staat — auch der demokratische! — auch nie ein «unnormierbar Normierendes», eine schrankenlose letzte Instanz, sondern eine durch religiöse, sittliche und rechtliche Normen begrenzte Ordnung. Es ist denn auch tief bedeutsam, daß in unserem Kleinstaat — der dem wachen Widerstandsgeist seine Existenz verdankt — *das Widerstandsrecht lebendig blieb*, als es in Deutschland von der herrschenden Lehre längst totgesagt war. Eine weitere Konstante dieses Rechtsdenkens ist der *Gedanke der Freiheit*, der *Gedanke der Grundrechte*, und endlich das Suchen nach einer *letzten sittlichen und religiösen Begründung des Rechtes und des Staates*. Bei aller Verschiedenheit der Begründungen finden wir doch bei fast allen die Begrenzung der menschlichen Norm durch die göttliche, die menschliche Autorität in der Verantwortung vor Gott.

Dieses Rechtsdenken, *das um eine letzte Verantwortung weiß* — und damit auch um das Maß und um die Begrenzung — hat mitgeholfen, uns vor den Extremen der Staatsvergötzung wie der Staatsverketzerung zu bewahren.

Es ist das Große unserer demokratischen Verfassung, daß sie *die Freiheit gewährleistet*.

*Aber diese Freiheit — und das Recht, das sie umhegt — kann nur bestehen in der Bindung an das Gewissen.*