**Zeitschrift:** Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur

Herausgeber: Genossenschaft zur Herausgabe der Schweizerischen Monatshefte

**Band:** 8 (1928-1929)

Heft: 8

Artikel: Bundespräsidenten

Autor: His, Eduard

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-156747

### 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: 20.11.2025** 

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

# Bundespräsidenten.

Bon Eduard Sis, Bafel.

ie stets wachsende Erregung, welche angesichts der bevorstehenden amerikanischen Präsidentschaftswahl nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern die ganze Welt in Atem hält, verlockt wohl zu einigen allgemeinen Betrachtungen über dieses weltpolitisch so wichtige Ereignis. Denn der Präsident der Union ist vielleicht die mächtigste Einzelperson auf Erden, die ein öffentliches Amt bekleidet, mächtiger als die Könige Europas und als die großen Diktatoren in Italien und Spanien, vielleicht auch mächtiger als der Papst. Man sollte glauben, daß die Besetzung eines so einflußreichen Staatsamtes mit besonders großen Kautelen sür eine allersorgfältigste Auswahl und Sichtung der hiezu geeignetsten Persönlichkeit umgeben sei, wie wir dies etwa von der Papstwahl her kennen. Wie groß ist aber die überraschung, wenn man gewahr wird, daß das Wahlspkem sür den amerikanischen Bundespräsidenten einzgestandenermaßen unzulänglich ist und das ganze Wahlversahren die besenklichsten übelstände mit sich bringt.

Beim amerikanischen Präsidentschaftswahlrecht treffen wir auf die im Rechtsleben nicht ganz seltene Erscheinung, daß der Gesetzeber bei Erlaß der Rechtsnormen das Gegenteil von dem beabsichtigt hat, was schließlich damit erreicht wurde. Zudem lagen bei Erlaß der Unionsversfassung (1787—1789) die politischen und sozialen Verhältnisse ganz anders, als sie es im 20. Jahrhundert geworden sind. Die Rigidität der amerikanischen Verkassung macht aber eine zeitgemäße Anpassung ihrer Bestimmungen an die modernen Bedürfnisse fast zur Unmöglichkeit. Nur so erklärt es sich, daß das von den Amerikanern selbst offen als bedenklich gerügte Wahlsnstem heute noch rechtliche Geltung besitzt.

Alls sich im Jahre 1787 die dreizehn, seit mehr als einem Jahrzehnt bereits selbständigen und zu einer Konföderation verbündeten nordamerikanischen Staaten eine Bundesversassung gaben, umfaßte ihre Herrschaft zwar schon ein ziemlich weitläufiges Gebiet, aber ihre Bevölkerung war etwa so groß, wie die der heutigen Schweiz. Obwohl ihrer Herstunft nach sehr verschieden, war diese Bevölkerung in ihrer sozialen Stellung doch ziemlich homogen; die Urbarmachung des Bodens und die Ausbeutung der Bodenprodukte war das Ziel dieser Jäger, Farmer und Händler. Für dieses Volk war eine relativ einsache und kurze Versassung durchaus am Plate. Bei deren Ausdau sehnte man sich enge an die Tradition an; das zeigt auch die Gestaltung der Behördenorganisation. Ohne große Diskussionen bestellte man als Träger der obersten voll-

ziehenden Gewalt eine Einzelperson. Das entsprach sowohl der Spite, die in der englischen Monarchie ausgebildet war, als auch der Entwicklung in den dreizehn Gliedstaaten selbst, in denen, als Nachfolger bes britischen Governors, ein Staatspräsident (oft mit demselben Namen "Governor") Träger der Exekutivgewalt war. Die Debatten aus dem Jahre 1788 über die Annahme der Unionsverfassung in den einzelnen Staaten geben uns weitern Aufschluß über die Absichten, die man bei dieser Ausgestaltung der Erekutive hatte. Der Bräsident der Bereinigten Staaten sollte - ähnlich dem englischen König - eine über den Barteien stehende "unpolitische" und vermittelnde Gewalt ausüben; er follte "regieren", aber nicht felbst "verwalten". Immerhin sollte er mit ber nötigen Macht ausgestattet werden, selbst gegenüber dem Kongreß; es sollte überhaupt die Erekutive auf kräftige Füße gestellt sein. Um indes einen Machtmißbrauch des Präsidenten, etwa im Sinne monarchistischer Aspirationen, zu verhindern, murde ihm, abgesehen von Mitspracherechten bes Senates, ein fehr knappes Salar zugebilligt, sodaß er keinen "Hof" halten konnte und auch von Schmieren und Bestechen seines Anhangs absehen mußte. Weiter war beabsichtigt, diesen über allen Wipfeln ruhenden, fräftigen Staatslenker in einem ruhigen, sichern Wahlverfahren zu bestellen und politische Parteikämpfe dabei auszuschalten. wurde absichtlich von der direkten Volkswahl abgesehen und ein indirektes Verfahren adoptiert.

Aber eben dieses Wahlversahren schlug nun in der Praxis alsbald ins Gegenteil um. Die Unionsverfassung (Art. II) sah vor, daß die Stimmberechtigten (ursprünglich die Räte) jedes Gliedstaates so viele Wahlmänner (electors) mählen follten, als der betreffende Staat Mitglieder im Senat und im Repräsentantenhaus der Union hatte; die Mitglieder des Kongresses selbst waren als Wahlmanner nicht mählbar. Diese Wahlmänner jedes Staates sollten in besonderer Versammlung ihre Stimmen für einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten der Union abgeben und das Ergebnis dem Senatspräsidenten einsenden. Dieser sollte vor Senat und Repräsentantenhaus das Ergebnis feststellen. Derjenige, welcher als Präsident die absolute Mehrheit aller Wahlmännerstimmen erreicht hatte, war als gewählt zu erklären (Amendment XII von 1804). Erreichte keiner das absolute Mehr, so sollte das Repräsentantenhaus den Präsidenten aus den drei Kandidaten, die am meisten Elektorenstimmen erzielt hatten, wählen. Sollte das Repräsentantenhaus innert vier Tagen auch keine Wahl zustande bringen, so sollte der bisherige Vizepräsident Präsident sein. Bas geschehen sollte, wenn dieser ablehnte oder tot war, wurde nicht gesagt, sodaß hier das Wahlrecht eine beängstigende Lücke aufwies.

Während der ersten Geltungszeit der Unionsversassung enthob die überragende Persönlichkeit des Generals Washington die Wahlmänner ernsthafter Wahlkämpse; er war unbestrittener Kandidat. Da aber Washington die vernünstige Übung einführte, daß ein Präsident nur einmal, nicht noch ein zweites Mal sich einer Wiederwahl unterziehen solle — was seither gewohnheitsrechtlich sanktioniert wurde —, so ent-

standen bald Parteikämpse um die Präsidentschaftswahl, besonders schon 1800. Nun zeigte sich bald, daß die Wahl der Wahlmänner (die seit 1832 fast in allen Gliedstaaten durch das Volk ersolgte) einzig nach dem Gesichtspunkte vorgenommen wurde, ob sie sich für den einen oder andern Kandidaten verpslichteten, sodaß die nachträgliche Wahl in der Elektorenversammlung zur bloßen Formalität herabsank, das Präsidentenwahlversahren aber dadurch tatsächlich zur dir ekt en Volksewahl war es auch mit der Ruhe und Sicherheit des Wahlversahrens dahin. Die nach Ablauf seder vierzährigen Amtsdauer sich wiederholende Präsidentenwahl wurde zum eingreisendsten politischen Ereignis in der Union. Die Erregung und Verhetzung der Parteimassen erreicht Dimensionen, die selbst bei uns kaum glaubhaft erscheinen. Immerhin beruht nun die Wacht des Präsidenten auf einer unmittelbaren Volksmehrheit.

Die Folgen dieser Entwicklung zur Volkswahl des Präsidenten sind äußerst weitreichend, zumal es sich bei dieser Wahl um die übertragung einer großen politischen Machtfülle und einer gewaltigen politischen und moralischen Berantwortung handelt. Angesichts der notwendig zu erreichenden Volksmehrheit trachten die Parteien — denn diese besitzen natürlich die Führung der politischen Bewegungen — in erster Linie danach, einen zügigen, populären Kandidaten aufzustellen, somit nicht notwendigerweise den sachlich geeignetsten Mann. Es wird also ein Kandidat gesucht, der wenig Feinde hat, sich nie verrannt hat, mit dem sich irgendwie renommieren läßt u. s. w. So drückt hier die Volksmahl direkt auf das Niveau der Kandidaten. Es bedeutet ein großes Risiko für eine Partei, einen in erster Linie sachlich und persönlich überlegenen Mann zu portieren, nicht einen in erster Linie "populären". Von Hoover wird wohl mit Recht gesagt, er sei kein sehr glänzender Kandidat; umso glänzender wird er dann vielleicht als Präsident sein. Sodann zeigte es sich, daß die Nichtwiederwählbarkeit nach der zweiten Amtsdauer sehr unerfreuliche Folgen hat auf die Tätigkeit und das Ansehen des Präsibenten; seine Aftivität wird gelähmt, da er voraussehen muß, ein begonnenes Werk nicht zu Ende führen zu können. Auch die Achtung vor einem "absterbenden" Präsidenten ift gering; seine Anordnungen fonnen ja demnächst durch seinen Nachfolger widerrufen werden. Ein so nahe vor seinem politischen Tode stehender Präsident ist daher, bei aller Machtfülle, ein schwacher Präsident. Als ein weiterer übelstand wird stets die mögliche Diskontinuität der Politik zweier Präsidenten aus verichiedenem Lager bezeichnet. Diese muß ja nicht notwendigerweise von Abel sein, wenn sie sich in einem vernünftigen Rurswechsel auswirkt und nicht aus parteipolitischen Prestigerücksichten absichtlich alles Bisherige auf den Ropf stellt. Aber die der Wahl vorangehende Unsicherheit in hinsicht auf den neuen Rurs wirkt ebenfalls lähmend auf Politik und Wirtschaftsleben der Union. Als Hauptübel des geltenden Verfahrens wird aber im allgemeinen der Umstand angesehen, daß alle vier ober alle acht Jahre das ganze Land für die Dauer mindestens eines Jahres in die größten Wirren und Parteifampfe gestürzt wird. Die Wahlfampagne ist alles andere als ein ruhiges, sicheres Versahren, wie es sich die Konventsmänner von 1787 geträumt haben. Da von der Herrschaft der einen oder andern Partei die Besetzung aller bedeutendern Staatsämter abhängt, ist ein großer, mächtiger Personenkreis von Staatsmännern und Staatsbeamten direkt mit vitalen Privatinteressen am Ausgang der Präsidentenwahl interessiert. Bei der engen Berquickung von Politik und Privats und Volkswirtschaft ist aber auch das gesamte Geschäftsleben in starker Abhängigkeit vom politischen Kurs. Im Jahre vor der Präsidentenwahl leidet daher auch das ganze Wirtschaftsleben unter der Unsicherheit der politischen Situation; alles besindet sich in einem Zustand von Spannung, Erregung, Nervosität. Und vielleicht — wenn die bisherige Partei siegreich bleibt — war dann alle Angst vergebens.

Der Vorzug der Präsidentenwahl liegt wohl einzig in der höhern Autorität fraft Bolksmahl; nur wird dieser Borzug allzu teuer erkauft. Daß dem vom Volke gewählten Kongreß (Senat und Repräsentanten= haus), — der als große Versammlung schwerfällig handelt und für viele Akte geradezu handlungsunfähig ist, — eine ebenfalls vom Volke gewählte Einzelperson mit sozusagen gleich großen Befugnissen gegenübersteht, die wie keine andere Instanz rasch und großzügig und kräftig handeln kann (oder könnte), ist zweifellos ein großes Plus für die Politik eines Landes. Eine solche Handlungsfähigkeit findet sich sonst nur bei der Armee, wo der einzige Höchstkommandierende auf eigene Verantwortung von einer Minute zur andern die Feuereröffnung oder den Rückzug auf der ganzen Front befehlen kann. Ein vom Parlament gewählter Präsident besäße wohl nicht ganz diese weitgehende Autorität. Das Gleichgewichtssystem (balance system) der Amerikaner ist zu dieser Gleichstellung der beiden obersten politischen Gewalten — Kongreß und Bräsident - gelangt und hat damit teils gute, teils schlimme Erfahrungen gemacht.

Im allgemeinen ist aber doch die Präsidentenwahl nach dem geltenden Verfahren eine schwere, unerfreuliche Belastung des amerifanischen Volkslebens. Die Volkswahl hat durchaus nicht etwa säubernd gewirkt, wenn auch die offene Diskuffion manche Schattenseiten aufhellt. Und die Hauptfrage, ob man damit gute, geeignete Prafidenten gewann, läßt sich auch kaum bejahen. Gewiß war Lincoln ein großer Staatsmann und großartiger Mensch und auch General Grant wird zu den großen Präsidenten gezählt. Einen Wilson wird man nicht auf die selbe Stufe stellen wollen. Die große Mehrzahl der Präsidenten waren ausgesprochene Parteimänner, die ein Durchschnittsmaß von politischem Geschäftsführer nicht überstiegen. James Bryce fragt daher offen in seinem klassischen Werke über das amerikanische Gemeinwesen "why great men are not chosen Presidents". Die Antwort liegt barin, daß eben die große Masse, mangels genauer persönlicher Kenntnis eines Randidaten, auf andere Eigenschaften (etwa Beredsamkeit, Zügigkeit u. s. w.) abstellt, als auf diejenigen, welche für eine politische Führer= persönlichkeit maßgebend sind. Dazu kommen weitere Umstände, etwa daß die großen Persönlichkeiten sich weniger zur Massensugestion eignen, daß sie zu viel Feinde haben, daß sie zu wenig auf ihre eigene Reklame und Propaganda bedacht, zu wenig "Magnet" sind u. s. w. All dies sind Eigenschaften und Boraussehungen, die ein großangelegter, ernster Charakter nur ungern äußert oder übernimmt. So ergibt sich schließlich, daß in der Regel aus einer Volkswahl nur ein mittelmäßiger Präsident hervorgehen kann — seltene Ausnahmen stets vorbehalten.

Es dürfte nicht uninteressant sein, nach diesen Betrachtungen amerifanischer Verhältnisse noch einen Blick auf die Schweiz zu werfen. Auch wir haben ja nominell einen Bundespräsidenten; faktisch ist er aber keiner, sondern blog ein simpler, jährlich wechselnder Bundesrats= präsident. Die schweizerischen Verhältnisse sind in manchen Punkten das gerade Gegenteil der amerikanischen. Und doch sind wir Schweizer mit unserer Regelung nicht viel besser zufrieden, als die Amerikaner mit ber ihrigen. Un der Spite der schweizerischen Erekutive steht ein siebentöpfiges, vom Parlament gewähltes Kollegium, beffen Geschäftsleiter, genannt Bundespräsident, in jährlichem Wechsel ebenfalls vom Parlament aus den sieben Bundesräten bezeichnet wird, und für das unmittelbar nachfolgende Jahr nicht wiederwählbar ift. Dadurch, daß der Bundesrat von der Bundesversammlung (formell jeweils auf dreijährige Amtsdauern) gewählt wird, hat er als oberste Landesbehörde keine so große Bedeutung und Macht gewonnen, wie er sie zweifellos besäße, wenn er aus direkter Volkswahl (wie auch die Bundesversammlung) hervorginge. Diese Stellung der Exekutive ist — wie diejenige der amerikanischen Union — historisch zu erklären; das in die Bundesversassung von 1848 aufgenommene Behördensnstem ist in diesem Punkte die Nachahmung der kantonalen Behörden in den regenerierten Kantonsversassungen von 1830/31. Damals, beim Sturz der Aristofratien, herrschte die Absicht vor, die bisher übermächtigen Regierungen (Rleinen Räte) in ihrer Macht zu beschränken und gemäß den Dogmen von Volkssouveränität und Repräsentativprinzip der Kontrolle der übergeordneten Volksvertretung (des Parlaments) zu unterstellen. Man wollte eine Parlaments= herrschaft aus doktrinären Gründen, weil man in der Volksvertretung den einzig möglichen Willensbildner im Namen des souveränen Volles sah.1) Diese Herrschaft der Volksvertretung konnte indes nicht völlig erreicht werden, da die von ihr (später vom Volke) gewählten Regierungen wegen besserer Vertrautheit mit den Staatsgeschäften rascherer Entschlußfähigkeit bald soviel Einfluß selbst innerhalb des Parlamentes gewannen, daß sie diesem unter Umständen faktisch die Wage zu halten vermochten. Dieses faktische Ergebnis entsprach zwar nicht der ursprünglichen Absicht der Verfassunggeber in der Regenerationszeit, war aber im Grunde keine unglückliche Lösung; denn nun bestand in der Ausübung der höchsten Macht saktisch eine Teilung zwischen zwei beinahe gleich einflugreichen Instanzen, dem Großen und dem Kleinen Rate, und ebenso, nach der Rezeption dieses Systems im

<sup>1)</sup> Bergl. den demnächst erscheinenden II. Band meiner Geschichte des neuern schweiz. Staatsrechts, Kap. VIII und X.

Bunde, zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Es wurde das durch ein gewisses Gleichgewichtss oder Balancesustem erreicht, wie es einst die kluge angelsächsische Staatstheorie für die oberste Gewalt als wünschbar bezeichnet hatte.2) Aber immerhin, der Ausbau dieses Gewaltensustenstems beruhte mehr auf naturrechtlichsradikaler Doktrin als auf empirischer Erkenntnis.

Wenn heute vielfach Kritik geübt wird an der Organisation unserer politischen Bundesbehörden, so dürfte wohl gegen dieses Spiel und Gegenspiel der Kräfte zwischen Bundesversammlung und Bundesrat nichts einzuwenden sein. Nur darf dieses Spiel nicht einschlafen. Die geringe Verantwortungsfreudigkeit der Bundesversammlung hat es aber herbeigeführt, daß deren selbständige Kritik an der Tätigkeit des Bundesrates beinahe zur Wirkungslosigkeit herabsank und daß der Wert der offenen Aussprache vor dem Forum der Offentlichkeit aus gouvernementalen und parteipolitischen Gründen stets mehr verkummerte. Das Parlament zeigt sich als zu schwach und die Exekutive ihm gegenüber als zu einflugreich. Dies hängt zur Zeit vielleicht mit der besondern Situation der Parteipolitik zusammen und mag ein bloßes übergangsstadium sein. Sollte es ein Dauerstadium werden, so mußten Mittel zur Abhilfe durch eine Neuorganisation des Parlamentssystems gesucht werden. Jedenfalls sollte das Parlament, gegenüber dem Bundesrat, will es Eristenzberechtigung haben, der treueste Hüter der Berfassung und ein ständiger Verhüter unsauberer Braktiken und persönlicher Interessenpolitik sein.

Berechtigter scheint mir die Kritik zu sein, die an der organisatorischen Ausgestaltung der schweizerischen Exekutivgewalt geübt wird. Daß das geltende Kollegialsystem mit seiner unklaren Machtverteilung (b. h. rechtlich Unterordnung unter das Parlament, faktisch aber etwa Bleichstellung mit diesem) auf dem liberalen und radikalen Dogma von 1830 und 1848 beruht, wurde bereits gezeigt. Der Fehler liegt aber wohl weniger in diesem Verhältnis von Parlament zu Regierung, als barin, daß die Regierung unter diesem System keine rechte Regierung sein kann. Die einzelnen Mitglieder bes Bundesrates sind nicht in erster Linie eng kollaborierende Teilhaber einer Kollegialregierung, sondern in erster Linie oberste verantwortliche Chefs einer abgegrenzten Verwaltungsabteilung (Departement). Dadurch werden sie nicht nur inbezug auf Arbeitskraft und Arbeitszeit allzusehr durch spezielle Verwaltungsaufgaben ihres Departements belaftet, sondern sie werden innerhalb bes Besamtbundesrates allzu sehr mit den Interessen ihrer direkt untergebenen Mitarbeiter und Verwaltungen verknüpft; sodaß faktisch jeder von ihnen allmächtiger Herr ist im eigenen Departement, aber keiner entsprechend dem Kollegialsnstem in der Mitte des Gesamtbundesrates sich in die Angelegenheiten eines andern Departements einmischen mag. Dadurch wird das Kollegialsnstem zur Illusion; der Gesamtbundesrat folgt meist den Anträgen des betreffenden Departementschefs und von

<sup>2)</sup> Bergl. meine Abhandlung: Amerikanische Einflüsse im schweiz. Berfassungs= recht (Basler Kestschrift für den schweiz. Juristentag 1920).

einer kollegialen Verantwortlichkeit für die Führung der vom Gesamtbundesrat zu entscheidenden Geschäfte kann kaum mehr die Rede sein. Anderseits werden bei diesem selbstherrlichen Wirkenkönnen der einzelnen Bundesräte auch die wichtigern Fragen der "hohen" Politik leicht durch die Stellungnahme eines Departements präjudiziert und wird die kollegiale Erledigung zur bloßen Formalität.

Einsichtige Politiker haben daher schon mehrsach geraten, die Organisation des Bundesrates zu ändern. Bundesrat Dubs schlug vor, die eigentliche, wenige Köpfe zählende Regierung zu trennen von den eigentlichen Verwaltungsdirektionen. Bundesrat Ruchonnet und andere befürworteten (nach 1890) eine Regierung von fünf Bundesräten, die vom Volke zu wählen wären, und außerdem von neun bis elf von der Bundesversammlung zu wählenden Verwaltungsdirektoren (nach Art aussländischer Staatssekretäre). Neuerdings setzt sich Dr. Carl Horber (Die schweizerische Politik, 1928) für eine Regierung aus einer bloßen Einzelsperson, die vom Volke gewählt würde und den übrigen, von der Bundessversammlung gewählten Bundesräten (Verwaltungschefs) übergeordnet wäre, ein.

Alle diese Anregungen sind reiflicher Prüfung wert und sollen hier nur furz berührt werden. Ein Hauptpunkt scheint uns die Trennung von Regierungs = und Berwaltungsfunktionen. Das Regieren besteht, innert der Schranken der durch Verfassung und Gefet und der vom Parlament genehmigten Richtlinien, in der allgemeinen Bestimmung der Politik und in der Entscheidung allgemeiner politischer Fragen, in der Bestimmung der für den Augenblick zu gebenden Richtungen und Rurse, des Berhaltens gegenüber dem Ausland und gegenüber dem eigenen Volke. Solche allgemeine Fragen bedürfen in allererster Linie genauester Prüfung und eingehender sachkundiger Diskuffion. Ihre richtige Lösung ist die wesentlichste Aufgabe der Staatskunft. Die Entscheidung der Berwaltungsfragen, die Aufsicht über die einzelnen Abteilungen, die Ausarbeitung der Vorlagen, die Wahl von Beamten, die Genehmigung zahlreicher Geschäfte (Räufe, Materialanschaffungen u. s. w.), all dies gehört im Einzelnen nicht zu den Aufgaben einer Regierung, sondern in die Kompetenz der Verwaltungschefs. Darum scheint uns eine völlige Trennung dieser beiden Funktionen, die übrigens durch die Beränderungen seit 1914 bereits angebahnt ist, eine Notwendigkeit.

Daraus ergeben sich die beiden weitern Fragen: wie soll die "Resgierung" und wie soll die oberste "Verwaltungsinstanz" ausgestattet werden? über den Ausbau der Verwaltungsaussicht wollen wir uns hier kurz fassen. Das Staatssekretariatssystem anderer Staaten scheint hier brauchbare verwaltungstechnische Vorbilder zu liesern. Die Verwaltungschess (die man beliebig tausen könnte, z. B. Bundesräte, Staatssekretäre, Direktoren u. s. w.), in der den einzelnen Abteilungen (Departementen u. s. w.) entsprechenden Anzahl, würden wohl zusammen eine Kollegialbehörde bilden und vor der Bundesversammlung über die Führung der Verwaltung Red und Antwort zu stehen haben.

Die schwierigste Frage scheint die des Ausbaus der für die rein politischen Regierungsgeschäfte bestimmten "Regierung". Dag eine richtige Bundesregierung für die Schweiz eine dringende Notwendigkeit ift, scheint mir nach den bisherigen Erfahrungen flar. Darüber hier nur einige flüchtige Gedanken. Um einleuchtenosten scheinen mir die Unregungen von Dubs und Ruchonnet, die eine "kleine" Regierung wünschen. Sie soll nicht schwach sein; sie braucht auch nicht selbständiger zu sein gegenüber dem Parlament, als der heute schon bisweilen ziemlich eigenmächtige Bundesrat. Sie soll vor allem leistungsfähig und mit klarer Verantwortung belastet sein. Ob sie aus einer Volkswahl hervorgehen soll, um gegenüber dem Parlament fräftiger dazustehen, oder ob sie von der Bundesversammlung selbst gewählt würde, wie bis= her der Bundesrat, scheint mir nicht die wichtigste Frage. Gegen eine Volkswahl weniger, mächtiger Personen sprechen gerade auf Grund der amerikanischen Erfahrungen gewichtige Bedenken. Sandelt es sich boch um die Auswahl der als politischer Führer geeignetsten Bersönlichkeiten, für welche Auswahl die große Masse der Stimmberechtigten zweifellos in der Regel die weniger kompetente Instanz ist. Wenn zudem die Bolkswahlen der "Regierung" (von drei bis fünf Köpfen) jeweils derartige Wirren verursachen würde, wie in Amerika die Präsidentenwahl, so würde man von dieser weitern Demokratisierung unserer Berfassung gerne absehen. Personenfragen gehören m. Erm. nicht auf die Gasse, zumal wenn die Versonen nicht der Masse einigermaßen bekannt sein können (wie etwa kantonale Regierungsräte).

Wichtig ist vor allem die Mitgliederzahl einer solchen "Regierung". Früher wurde als erwünscht ein Kollegium von fünf "Bundesräten" genannt. Von anderer Seite aber wird besonders warm die Nachahmung bes amerikanischen Vorbildes mit der Einzelperson als Träger der Regierungsgewalt empfohlen; so bricht neuerdings besonders wieder das Buch von Dr. Horber eine Lanze für den einzelnen, vom Volke zu wählenden "Landammann der Schweiz". Die Hauptsache an der Neuordnung wurde sein, daß einige Regierungsmänner da waren, deren Berantwortlichkeiten gegenüber Volk und Parlament jederzeit klar ersichtlich wären und die daher im gegebenen Moment, nach Begehen offensichtlicher Fehler, rasch und leicht durch Männer besseren Bertrauens ersett werden könnten. Dem heutigen Bundegrat oder wenigstens einzelnen seiner Mitglieder wird vorgeworfen, sie wüßten aus Sesselkleberei und Unfehlbarkeitswahn alle ihre Miggriffe zu vertuschen und jeder Verantwortung gewandt zu entwischen, was natürlich dem Vertrauen in die Regierung gewaltig Abbruch tut. Am leichtesten er= kenntlich ist nun die Verantwortlichkeit zweifellos bei einer Einzelperson als Regierungshaupt. Ein solcher einzelner "Bundespräsident" als Träger der ausführenden Regierungsgewalt müßte für die Atte seiner Regie= rung jederzeit mit seiner Bersönlichkeit einstehen. Gine derart klare Berantwortungsregelung hat unbestreitbar moralische Vorteile. Und doch können wir uns mit der Einzelperson als Bundespräsident (Landammann) der Schweiz nicht restlos befreunden. Abgesehen davon, daß das Staats= präsidentensystem in Amerika nicht durchaus befriedigend funktioniert, weil eben alles Risiko auf den guten oder schlechten Eigenschaften eines Einzelnen beruht, scheint uns dieses System für die Schweiz noch besonders unerwünscht. Einmal beruht die Vorliebe gewisser Schriftsteller für den "Landammann der Schweiz" wohl auf einer gewissen politischen Naivität. Es schmeichelt dem primitiven Sinn, eine Einzelperson als äußerlich glänzende Spite einer Regierung zu sehen, wie dies besonders romanische Völker seit jeher liebten. Auch der Vergleich mit dem Direktor der wohlgeleiteten Aktiengesellschaft ist nicht durchschlagend, da in dieser der Direktor auf eine forgfältige Borbildung zurückblicken und durch sorgfältige Auswahl seitens des Verwaltungsrats gefunden werden übrigens besteht auch bei unsern größern industriellen Unternehmen sehr oft eine kollegiale Spite mit mehreren Direktoren, mährend Amerika auch hiebei das Einzelpräsidentenshstem bevorzugt. Renner und Befürworter dieses amerikanischen Systems, welche ihm vor dem Rollegialshstem den Borzug geben, übersehen wohl allzu leicht seine schwachen Seiten. Es pagt nur bort, wo vollwertige Ginzelpersonen als Führer zur Verfügung stehen und instematisch nachgezogen werden.

In der Schweiz gibt es — leider — keine solche Nachbildung von Einzelpersonen zu selbständigen Führern. Die demokratische Mentalität ist dieser Einrichtung besonders abhold. Darum ist heute die Bundes= versammlung und überhaupt unser politisches Leben so arm an selbständigen, geistig gegenüber Barteien und Maffen unabhängigen Rührergestalten (etwa nach der seltenen Art von Landammann Eduard Blumer ober anderer Landammänner aus einfachen Bergkantonen). Weiter spricht aber auch gegen den "Landammann der Schweiz" ein bloß allzu berechtigtes Mißtrauen, das gegenüber einer so mächtigen und verantwortungsvollen Einzelperson am Plate sein müßte. Die Miggriffe unserer besten Staatsmänner im Laufe ber letten brei Sahrzehnte zeigen nur zu deutlich, daß wir offenbar nicht über so überlegene Staatsführer verfügen, weil solche in der schweizerischen Demokratie keine Vorbildung finden. Die Demokratie ist für den sich ihr Ergebenden vom ersten Jünglingsalter an eine Schule zu Kompromispolitik, Bermittlungsfünsten, opportunistischen Berständigungen, friedlichen mittleren Lösungen und — Bergichten. Aber sie erzieht nicht ober nur wenig zu selbständigem Suchen und Lösen schwieriger Probleme und zum energischen, zielbewußten Verfolgen des einmal als richtig erkannten Endes. Daß wir außerdem arm sind an aktiven Politikern, die eine Politik des ideellen und materiellen Gesamtinteresses des Volkes betreiben und nicht eine Politik der Sonderinteressen ihres Anhangs, ihrer Berufsgenossen oder ihrer Wähler, das braucht heute nicht näher ausgeführt zu werden. Endlich scheint mir der "Landammann" noch besonders gefährlich für unfer Land im Hinblick auf unsere außenpolitische Lage, da wir ein schwaches Stäätchen sind, umgeben von Grogmächten. Der geringste "Umfall" eines "Landammanns" wäre eine noch viel größere, weil irreparable Katastrophe, als wenn ein Bundesrat eines siebenköpfigen Kollegiums eine schwache Stunde hätte. Es wäre erfreulich, wenn man frohen Mutes eine weniger pessimistische Auffassung in dieser Frage vertreten könnte, als sie hier geäußert wird; aber die real-politische Betrachtung unserer gegenwärtigen und lettvergangenen Staatszustände scheint keinen Optimismus zu rechtsertigen.

Und doch sollte die uns erwünscht scheinende "Regierung" im Bunde klein, wenig umfangreich sein. Es wurde schon an ein fünfföpfiges Kollegium gedacht; ein solches war ja auch unter der ersten helvetischen Verfassung (1798-1800) am Ruder. Uns will hier scheinen, ein Trium virat mare noch besser, dessen einzelne Mitglieder (ein "Bundespräsident" und zwei "Bundesstatthalter") auf Amtsdauer ober bis zu Migtrauensvoten zu wählen waren (von Bolf oder Parlament). Bei Triumviren könnten noch besser, als bei Fünfen, die Berantwortlichen erkannt und gefaßt werden. Anderseits wäre die Gefahr der Schwäche diefer Regierung geringer, als wenn bloß Giner die Berantwortung trüge; denn die Dreie wären an follegiale Beschluffassung gebunden. Der relativen Rleinarbeit der rein politischen Aufgaben und besonders dem geringen Umfang außenpolitischer Fragen scheint aber Die Ubertragung der gesamten Arbeitslaft auf blog drei Staatsmänner zu genügen. Drei zusammen hätten wohl auch einen fräftigern Ruckhalt aneinander, als dies bei einem Einzelfunktionär erwartet werden dürfte

Ein solches Triumvirat wäre übrigens kein völliges Novum im schweizerischen Staatsrecht. Die vom ersten Konsul Bonaparte der helvetischen Republik mehr oder weniger aufgedrängte Verfassung von Malmaison von 1801 kannte ein Triumvirat, bestehend aus einem Landammann und zwei Statthaltern, denen als Berwaltungschefs noch drei Rleinräte beigegeben waren. Erster Landammann wurde der würdige Alons v. Reding. In der zweiten, endgültigen Redaktion diefer Berfassung wurden daraus allerdings zwei Landammänner und vier Rleinräte. Die im Mai 1802 vom helvetischen Bolke in der ersten schweizerischen Volksabstimmung angenommene sog. zweite helvetische Verfassung, die bis zum Ende der helvetischen Republik (März 1803) in Geltung blieb, brachte dann wieder ein Triumvirat (ein Landammann und zwei Statthalter, genannt Bollziehungsrat), gewählt vom Senat aus seiner Mitte. Ihm unterstellt waren fünf Staatssekretare für fünf verschiedene Verwaltungszweige. Allein die Geltungsdauer dieser von gewiegten französischen Staatsmännern ersonnenen Berfassungen war zu kurz, als daß damit Erfahrungen hätten gesammelt werden können.3)

Es möge genügen, hier einige anspruchslose Anregungen zur Diskussion gestellt zu haben. Für bessere Belehrung ist niemand dankbarer als der Schreiber dieser Zeilen. Eine nähere Begründung würde den Rahmen dieser Zeitschrift sprengen. Immerhin scheint uns die Frage der obersten Behördenorganisation in unserm Bundesstaate reislicher Prüfung wert, nachdem sich in weiten Kreisen eine gewisse Unzusriedenheit mit dem bisherigen System geltend gemacht hat, dessen wahren

<sup>3)</sup> Bergl. meine Geschichte des neuern schweiz. Staatsrechts, Bb. I (1920), S 255 ff.

Gründen es nachzusorschen gilt. Wenn Autoritäten wie Dubs und Ruchonnet schon ähnliche Anregungen gemacht haben, beweist dies zum Mindesten, daß das geltende System von diskutabler Güte ist.

## Der Autonomismus in der Bretagne.

Bon Maurice Duhamel, Chatou (Seine et Dife).

### Die frangöfische Ginheit.

Eines der grundlegenden Dogmen der französischen Politik war bisher, daß Frankreich zugleich einen Staat und eine Nation bilde, eine vollkommene "Ganzheit" von unbestreitbarer Einheit darstelle. "Das macht die Eigenart Frankreichs, seine Stärke in allen Prüfungen, seine große Krastquelle für die Zukunft aus — erklärte 1924 der Präsident des Ministerrates, Herriot, —, daß es ein vollkommen und aufs tiefste einheitliches Land ist, ein Metall, dessen Elemente so innig, so stark, ich sage nicht verbunden, sondern verschmolzen sind, daß man sie nicht mehr unterscheiden kann."

Das ist aber parlamentarische Beredsamkeit, die sich an wohltönenden Worten berauscht und offensichtlicherweise an den Tatsachen vorbeigeht. In Wahrheit besteht Frankreich, wie viele zeitgenössische Staaten, aus fehr verschiedenen Bolkern - Relten, Lateinern, Germanen, Ligurern, Iberern —, deren Nachkommen auf seinem Gebiet zusammenleben, ohne sich zu verschmelzen. Weit entfernt davon, daß es eine französische "Rasse" gibt, sind die Elsaß-Lothringer mit den Deutschen, die Flamen mit den Niederländern, die Bretonen mit den Gälen (Walisern) und Frländern, die Korsen und Bewohner von Nizza mit den Staliern verwandt; Ratalonien und das baskische Land sind zwei wahrhafte Nationen, die eine willfürliche Grenze entzweischneidet. Auf weniger als 40 Millionen Franzosen gebrauchen ungefähr 15 Millionen — fast 40 v. H. — gewöhnlicherweise eine andere Sprache als französisch: deutsch, bretonisch, italienisch, flämisch, baskisch, katalanisch, pro-Die Sprachwissenschaft bekräftigt hier die Tatsachen der Bölkerkunde und beweist, daß unter diesen entgegengesetzen Bölkern die Angleichung nicht vollzogen ist. Fügen wir bei, daß sie in keinem Augenblick dem Vollzug weniger nah gewesen zu sein scheint als heute.

"Die großen Staaten sind ein wenig wie die alten Gemälde — sagte eines Tages Emir Fahcal, König von Hedschaz —: wenn man sie von Nahem betrachtet, bemerkt man, daß sie Kisse haben."

Auch der Unvoreingenommenste sieht heute die Risse in der französischen Einheit. Nach den fürzlichen Ereignissen in Elsaß-Lothringen — Wahlen und Prozeß von Kolmar — hat die Regierung die Tragweite der autonomistischen Bewegung in den "wiedergewonnenen Provinzen", deren Bestehen sie bisher leugnete, zugeben müssen. Dadurch, daß sie in Korsika, Flandern, in der Bretagne Verfolgungen anordnete, hat sie auch