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: 07.01.2026

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

8. Jahrg. November 1928 Heft 8

Bundespräsidenten.

Von **Eduard His**, Basel.

Die 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 für 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 Wahlsystem für den amerikanischen Bundespräsidenten eingestandenermaßen unzulänglich ist und das ganze Wahlverfahren die bedenklichsten Übelstände mit sich bringt.

Beim amerikanischen Präsidentschaftswahlrecht treffen wir auf die im Rechtsleben nicht ganz seltene Erscheinung, daß der Gesetzgeber bei Erlaß der Rechtsnormen das Gegenteil von dem beabsichtigt hat, was schließlich damit erreicht wurde. Zudem lagen bei Erlaß der Unionsverfassung (1787—1789) die politischen und sozialen Verhältnisse ganz anders, als sie es im 20. Jahrhundert geworden sind. Die Rigidität der amerikanischen Verfassung 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 Wahlsystem heute noch rechtliche Geltung besitzt.

Als sich im Jahre 1787 die dreizehn, seit mehr als einem Jahrzehnt bereits selbständigen und zu einer Konföderation verbündeten nordamerikanischen Staaten eine Bundesverfassung gaben, umfaßte ihre Herrschaft zwar schon ein ziemlich weitläufiges Gebiet, aber ihre Bevölkerung war etwa so groß, wie die der heutigen Schweiz. Obwohl ihrer Herkunft 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 einfache und kurze Verfassung durchaus am Platze. Bei deren Ausbau lehnte 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 Spitze, die in der englischen Monarchie ausgebildet war, als auch der Entwicklung in den dreizehn Gliedstaaten selbst, in denen, als Nachfolger des 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 Exekutive hatte. Der Präsident der Vereinigten Staaten sollte — ähnlich dem englischen König — eine über den Parteien stehende „unpolitische" und vermittelnde Gewalt ausüben; er sollte „regieren", aber nicht selbst „verwalten". Immerhin sollte er mit der nötigen Macht ausgestattet werden, selbst gegenüber dem Kongreß; es sollte überhaupt die Exekutive auf kräftige Füße gestellt sein. Um indes einen Machtmißbrauch des Präsidenten, etwa im Sinne monarchistischer Aspirationen, zu verhindern, wurde ihm, abgesehen von Mitspracherechten des Senates, ein sehr knappes Salär 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, kräftigen Staatslenker in einem ruhigen, sichern Wahlverfahren zu bestellen und politische Parteikämpfe dabei auszuschalten. Daher wurde absichtlich von der direkten Volkswahl abgesehen und ein indirektes Verfahren adoptiert.

Aber eben dieses Wahlverfahren 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) wählen sollten, als der betreffende Staat Mitglieder im Senat und im Repräsentantenhaus der Union hatte; die Mitglieder des Kongresses selbst waren als Wahlmänner nicht wählbar. 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. Was geschehen sollte, wenn dieser ablehnte oder tot war, wurde nicht gesagt, sodaß hier das Wahlrecht eine beängstigende Lücke aufwies.

Während der ersten Geltungszeit der Unionsverfassung enthob die überragende Persönlichkeit des Generals Washington die Wahlmänner ernsthafter Wahlkämpfe; er war unbestrittener Kandidat. Da aber Washington die vernünftige 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 Parteikämpfe 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 erfolgte) einzig nach dem Gesichtspunkte vorgenommen wurde, ob sie sich für den einen oder andern Kandidaten verpflichteten, sodaß die nachträgliche Wahl in der Elektorenversammlung zur bloßen Formalität herabsank, das Präsidentenwahlverfahren aber dadurch tatsächlich zur direkten Volkswahl wurde, was man 1787 eben hatte vermeiden wollen. Damit war es auch mit der Ruhe und Sicherheit des Wahlverfahrens dahin. Die nach Ablauf jeder vierjährigen Amtsdauer sich wiederholende Präsidentenwahl wurde zum eingreifendsten politischen Ereignis in der Union. Die Erregung und Verhetzung der Parteimassen erreicht Dimensionen, die selbst bei uns kaum glaubhaft erscheinen. Immerhin beruht nun die Macht 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 Verantwortung 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 Volkswahl 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 Präsidenten; seine Aktivität wird gelähmt, da er voraussehen muß, ein begonnenes Werk nicht zu Ende führen zu können. Auch die Achtung vor einem „absterbenden" Präsidenten ist gering; seine Anordnungen können 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 verschiedenem Lager bezeichnet. Diese muß ja nicht notwendigerweise von Übel sein, wenn sie sich in einem vernünftigen Kurswechsel auswirkt und nicht aus parteipolitischen Prestigerücksichten absichtlich alles Bisherige auf den Kopf stellt. Aber die der Wahl vorangehende Unsicherheit in Hinsicht auf den neuen Kurs wirkt ebenfalls lähmend auf Politik und Wirtschaftsleben der Union. Als Hauptübel des geltenden Verfahrens wird aber im allgemeinen der Umstand angesehen, daß alle vier oder alle acht Jahre das ganze Land für die Dauer mindestens eines Jahres in die größten Wirren und Parteikämpfe gestürzt wird. Die Wahl-

kampagne ist alles andere als ein ruhiges, sicheres Verfahren, 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 Verquickung von Politik und Privat- 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 befindet 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 kraft Volkswahl; nur wird dieser Vorzug allzu teuer erkauft. Daß dem vom Volke gewählten Kongreß (Senat und Repräsentantenhaus), — 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 Präsident — 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 amerikanischen Volkslebens. Die Volkswahl hat durchaus nicht etwa säubernd gewirkt, wenn auch die offene Diskussion manche Schattenseiten aufhellt. Und die Hauptfrage, ob man damit gute, geeignete Präsidenten 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 darin, daß eben die große Masse, mangels genauer persönlicher Kenntnis eines Kandidaten, auf andere Eigenschaften (etwa Beredsamkeit, Zügigkeit u. s. w.) abstellt, als auf diejenigen, welche für eine politische Führerpersönlichkeit maßgebend sind. Dazu kommen weitere Umstände, etwa

daß die großen Persönlichkeiten sich weniger zur Massensuggestion 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 Voraussetzungen, 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 amerikanischer Verhältnisse noch einen Blick auf die Schweiz zu werfen. Auch wir haben ja nominell einen Bundespräsidenten; faktisch ist er aber keiner, sondern bloß ein simpler, jährlich wechselnder Bundesratspräsident. 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 der ihrigen. An der Spitze der schweizerischen Exekutive steht ein siebenköpfiges, vom Parlament gewähltes Kollegium, dessen Geschäftsleiter, genannt Bundespräsident, in jährlichem Wechsel ebenfalls vom Parlament aus den sieben Bundesräten bezeichnet wird, und für das unmittelbar nachfolgende Jahr nicht wiederwählbar ist. 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 Bundesverfassung von 1848 aufgenommene Behördensystem ist in diesem Punkte die Nachahmung der kantonalen Behörden in den regenerierten Kantonsverfassungen von 1830/31. Damals, beim Sturz der Aristokratien, herrschte die Absicht vor, die bisher übermächtigen Regierungen (Kleinen 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 Parlamentsherrschaft aus doktrinären Gründen, weil man in der Volksvertretung den einzig möglichen Willensbildner im Namen des souveränen Volkes 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 und 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 faktisch eine Teilung zwischen zwei beinahe gleich einflußreichen Instanzen, dem Großen und dem Kleinen Rate, und ebenso, nach der Rezeption dieses Systems im

[1]) Vergl. den demnächst erscheinenden II. Band meiner Geschichte des neuern schweiz. Staatsrechts, Kap. VIII und X.

Bunde, zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Es wurde dadurch ein gewisses Gleichgewichts- oder Balancesystem erreicht, wie es einst die kluge angelsächsische Staatstheorie für die oberste Gewalt als wünschbar bezeichnet hatte.[2]) Aber immerhin, der Ausbau dieses Gewaltensystems beruhte mehr auf naturrechtlich-radikaler 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 Öffentlichkeit aus gouvernementalen und parteipolitischen Gründen stets mehr verkümmerte. Das Parlament zeigt sich als zu schwach und die Exekutive ihm gegenüber als zu einflußreich. Dies hängt zur Zeit vielleicht mit der besondern Situation der Parteipolitik zusammen und mag ein bloßes Übergangsstadium sein. Sollte es ein Dauerstadium werden, so müßten Mittel zur Abhilfe durch eine Neuorganisation des Parlamentssystems gesucht werden. Jedenfalls sollte das Parlament, gegenüber dem Bundesrat, will es Existenzberechtigung haben, der treueste Hüter der Verfassung und ein ständiger Verhüter unsauberer Praktiken 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 (d. h. rechtlich Unterordnung unter das Parlament, faktisch aber etwa Gleichstellung 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 darin, daß die Regierung unter diesem System keine rechte Regierung sein kann. Die einzelnen Mitglieder des 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 belastet, sondern sie werden innerhalb des Gesamtbundesrates 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 Kollegialsystem in der Mitte des Gesamtbundesrates sich in die Angelegenheiten eines andern Departements einmischen mag. Dadurch wird das Kollegialsystem zur Illusion; der Gesamtbundesrat folgt meist den Anträgen des betreffenden Departementschefs und von

[2]) Vergl. meine Abhandlung: Amerikanische Einflüsse im schweiz. Verfassungsrecht (Basler Festschrift 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 mehrfach 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 ausländischer Staatssekretäre). Neuerdings setzt sich Dr. Carl Horber (Die schweizerische Politik, 1928) für eine Regierung aus einer bloßen Einzelperson, die vom Volke gewählt würde und den übrigen, von der Bundesversammlung gewählten Bundesräten (Verwaltungschefs) übergeordnet wäre, ein.

Alle diese Anregungen sind reiflicher Prüfung wert und sollen hier nur kurz berührt werden. Ein Hauptpunkt scheint uns die Trennung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen. Das Regieren besteht, innert der Schranken der durch Verfassung und Gesetz 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 Kurse, des Verhaltens gegenüber dem Ausland und gegenüber dem eigenen Volke. Solche allgemeine Fragen bedürfen in allererster Linie genauester Prüfung und eingehender sachkundiger Diskussion. Ihre richtige Lösung ist die wesentlichste Aufgabe der Staatskunst. Die Entscheidung der Verwaltungsfragen, die Aufsicht über die einzelnen Abteilungen, die Ausarbeitung der Vorlagen, die Wahl von Beamten, die Genehmigung zahlreicher Geschäfte (Käufe, 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 Veränderungen seit 1914 bereits angebahnt ist, eine Notwendigkeit.

Daraus ergeben sich die beiden weitern Fragen: wie soll die „Regierung" und wie soll die oberste „Verwaltungsinstanz" ausgestattet werden? Über den Ausbau der Verwaltungsaufsicht wollen wir uns hier kurz fassen. Das Staatssekretariatssystem anderer Staaten scheint hier brauchbare verwaltungstechnische Vorbilder zu liefern. Die Verwaltungschefs (die man beliebig taufen 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". Daß eine richtige Bundesregierung für die Schweiz eine dringende Notwendigkeit ist, scheint mir nach den bisherigen Erfahrungen klar. Darüber hier nur einige flüchtige Gedanken. Am einleuchtendsten scheinen mir die Anregungen 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 kräftiger dazustehen, oder ob sie von der Bundesversammlung selbst gewählt würde, wie bisher der Bundesrat, scheint mir nicht die wichtigste Frage. Gegen eine Volkswahl weniger, mächtiger Personen sprechen gerade auf Grund der amerikanischen Erfahrungen gewichtige Bedenken. Handelt es sich doch um die Auswahl der als politischer Führer geeignetsten Persönlichkeiten, für welche Auswahl die große Masse der Stimmberechtigten zweifellos in der Regel die weniger kompetente Instanz ist. Wenn zudem die Volkswahlen 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 Verfassung gerne absehen. Personenfragen gehören m. Erm. nicht auf die Gasse, zumal wenn die Personen 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 des 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 würde sein, daß einige Regierungsmänner da wären, deren Verantwortlichkeiten gegenüber Volk und Parlament jederzeit klar ersichtlich wären und die daher im gegebenen Moment, nach Begehen offensichtlicher Fehler, rasch und leicht durch Männer besseren Vertrauens ersetzt werden könnten. Dem heutigen Bundesrat oder wenigstens einzelnen seiner Mitglieder wird vorgeworfen, sie wüßten aus Sesselkleberei und Unfehlbarkeitswahn alle ihre Mißgriffe zu vertuschen und jeder Verantwortung gewandt zu entwischen, was natürlich dem Vertrauen in die Regierung gewaltig Abbruch tut. Am leichtesten erkenntlich ist nun die Verantwortlichkeit zweifellos bei einer Einzelperson als Regierungshaupt. Ein solcher einzelner „Bundespräsident" als Träger der ausführenden Regierungsgewalt müßte für die Akte seiner Regierung jederzeit mit seiner Persönlichkeit einstehen. Eine derart klare Verantwortungsregelung 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 Spitze 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 sorgfältige Vorbildung zurückblicken und durch sorgfältige Auswahl seitens des Verwaltungsrats gefunden werden muß. Übrigens besteht auch bei unsern größern industriellen Unternehmen sehr oft eine kollegiale Spitze mit mehreren Direktoren, während Amerika auch hiebei das Einzelpräsidentensystem bevorzugt. Kenner und Befürworter dieses amerikanischen Systems, welche ihm vor dem Kollegialsystem den Vorzug geben, übersehen wohl allzu leicht seine schwachen Seiten. Es paßt nur dort, wo vollwertige Einzelpersonen als Führer zur Verfügung stehen und systematisch 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 Bundesversammlung und überhaupt unser politisches Leben so arm an selbständigen, geistig gegenüber Parteien und Massen unabhängigen Führergestalten (etwa nach der seltenen Art von Landammann Eduard Blumer oder 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 Platze sein müßte. Die Mißgriffe unserer besten Staatsmänner im Laufe der letzten drei Jahrzehnte 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 Kompromißpolitik, Vermittlungskünsten, opportunistischen Verständigungen, friedlichen mittleren Lösungen und — Verzichten. Aber sie erzieht nicht oder 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 unser Land im Hinblick auf unsere außenpolitische Lage, da wir ein schwaches Stäätchen sind, umgeben von Großmächten. 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 erfreu-

lich, wenn man frohen Mutes eine weniger pessimistische Auffassung in dieser Frage vertreten könnte, als sie hier geäußert wird; aber die realpolitische Betrachtung unserer gegenwärtigen und letztvergangenen Staatszustände scheint keinen Optimismus zu rechtfertigen.

Und doch sollte die uns erwünscht scheinende „Regierung" im Bunde klein, wenig umfangreich sein. Es wurde schon an ein fünfköpfiges Kollegium gedacht; ein solches war ja auch unter der ersten helvetischen Verfassung (1798—1800) am Ruder. Uns will hier scheinen, ein Triumvirat wäre noch besser, dessen einzelne Mitglieder (ein „Bundespräsident" und zwei „Bundesstatthalter") auf Amtsdauer oder bis zu Mißtrauensvoten zu wählen wären (von Volk oder Parlament). Bei Triumviren könnten noch besser, als bei Fünfen, die Verantwortlichen erkannt und gefaßt werden. Anderseits wäre die Gefahr der Schwäche dieser Regierung geringer, als wenn bloß Einer die Verantwortung trüge; denn die Dreie wären an kollegiale Beschlußfassung gebunden. Der relativen Kleinarbeit der rein politischen Aufgaben und besonders dem geringen Umfang außenpolitischer Fragen scheint aber die Übertragung der gesamten Arbeitslast auf bloß drei Staatsmänner zu genügen. Drei zusammen hätten wohl auch einen kräftigern Rückhalt 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 Verwaltungschefs noch drei Kleinräte beigegeben waren. Erster Landammann wurde der würdige Aloys v. Reding. In der zweiten, endgültigen Redaktion dieser Verfassung wurden daraus allerdings zwei Landammänner und vier Kleinräte. Die im Mai 1802 vom helvetischen Volke 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 Vollziehungsrat), gewählt vom Senat aus seiner Mitte. Ihm unterstellt waren fünf Staatssekretäre für fünf verschiedene Verwaltungszweige. Allein die Geltungsdauer dieser von gewiegten französischen Staatsmännern ersonnenen Verfassungen 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 reiflicher Prüfung wert, nachdem sich in weiten Kreisen eine gewisse Unzufriedenheit mit dem bisherigen System geltend gemacht hat, dessen wahren

[3]) Vergl. meine Geschichte des neuern schweiz. Staatsrechts, Bd. I (1920), S 255 ff.

Gründen es nachzuforschen 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.

Von **Maurice Duhamel**, Chatou (Seine et Oise).

Die französische Einheit.

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 Kraftquelle 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 sehr verschiedenen Völkern — Kelten, 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 Irländern, die Korsen und Bewohner von Nizza mit den Italiern verwandt; Katalonien und das baskische Land sind zwei wahrhafte Nationen, die eine willkürliche 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, provenzalisch. Die Sprachwissenschaft bekräftigt hier die Tatsachen der Völkerkunde und beweist, daß unter diesen entgegengesetzten Völkern 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 Faycal, König von Hedschaz —: wenn man sie von Nahem betrachtet, bemerkt man, daß sie Risse haben."

Auch der Unvoreingenommenste sieht heute die Risse in der französischen Einheit. Nach den kürzlichen 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