Zeitschrift: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur

Herausgeber: Genossenschaft zur Herausgabe der Schweizerischen Monatshefte

Band: 5 (1925-1926)

Heft: 2

Artikel: Oberste Gewalt im Bund und Aussenpolitik : Betrachtungen zur Grundfrage des schweizerischen Staatsrechtes

Autor: Raschle, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-155738

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: 11.07.2025

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

5. Jahrgang Mai 1925 Heft 2

Oberste Gewalt im Bund und Außenpolitik.

Betrachtungen zur Grundfrage des schweizerischen Staatsrechtes.

Von Hans Raschle.

I.

Es gibt eine Jurisprudenz des luftleeren Raumes. Es ist jene Rechtsübung, die das salomonische Knäblein ohne Besinnen in zwei Hälften zerschneidet, um sich hernach der Schärfe ihrer Methode zu rühmen.

Auf dem Gebiete des Privatrechtes entschied diese Methode bis zur Jahrhundertwende an den Bedürfnissen des Lebens vorbei. Erst seit etwa zwei Jahrzehnten haben die sogenannten Freirechtsbestrebungen erreicht, daß bei privatrechtlichen Beurteilungen der Gesichtspunkt des Interessenausgleiches vorangestellt wird. Seither besteht eher die Gefahr, daß die letzten Elemente logischer Rechtsüberzeugung in der Gluthitze wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Reibungen zu Asche verglimmen.

Im öffentlichen Recht verlief die Entwicklung entgegengesetzt. Es ist noch nicht allzulange her, daß Fragen des öffentlichen Lebens ausschließlich mit politischen Anschauungen gewertet wurden, sodaß dabei rechtliche Überlegungen ausgeschlossen blieben. Inzwischen aber hat sich die konstruktive Jurisprudenz einen bestimmenden Einfluß auf Auslegung und Ausführung der Grundsätze öffentlichen Handelns erarbeitet. Politisch-historische Erwägungen sind durch das Bedürfnis nach Abstraktion beinahe verdrängt worden.

Im Banne dieser anorganischen Rechtslogik hat auch der hohe Bundesrat seinen Bericht auf die Motion De Rabours wegen der Teilnahme des Parlamentes an der Leitung unserer auswärtigen Politik erstellt. Er hat sich begnügt, sich auf den Wortlaut der Ziffern 8 und 9 des Artikels 102 unserer Bundesverfassung zu berufen. Diese Bestimmungen ermächtigen und verpflichten den Bundesrat, die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen zu wahren, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen und für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu wachen. Der Bundesrat betrachtet diese Kompetenzbestimmung zu seinen Gunsten als eindeutig und konkurrenzlos. Irgendwelche entwicklungsgeschichtliche Bedingtheiten anerkennt er nicht.

Diese selbstsichere Überzeugung des Bundesrates von der unbedingten Klarheit und Unwidersprechbarkeit seiner Rechtsauffassung wäre vielleicht allgemein geteilt worden, wenn nicht ein Ereignis von außen her stutzig gemacht hätte.

Aus den Vereinigten Staaten von Nordamerika häufen sich die Meldungen über wachsenden Einfluß des Senates auf die Außenpolitik. Das hat weithin überrascht. Bisher hatte man bei uns angenommen, die Nordamerikanische Union führe ihre Außenpolitik unitaristisch und

ohne irgendwelche Mitbetätigung ihrer Gliedstaaten. Darum war man der Meinung, und man glaubte diese Meinung immer wieder bestätigt zu finden, daß die nordamerikanische Zentralregierung, das heißt der Präsident der Vereinigten Staaten, beziehungsweise sein Staatsdepartement, die auswärtigen Angelegenheiten der Union souverain und unabhängig von anderen Organen besorge. Diese Meinung ist erschüttert durch die neueste Wahrnehmung der außenpolitischen Betätigung der nordamerikanischen Senatskommission für auswärtige Angelegenheiten und insbesondere ihres derzeitigen Präsidenten Borah.

II.

Was bedeutet diese nunmehr offenbar gewordene Befugnis des nordamerikanischen Senates zur Mitbestimmung bei der Außenpolitik der Union?

Der unvoreingenommene Laie wird sagen, der nordamerikanische Senat sei im Gegensatz zum Repräsentantenhaus der Vertreter der Gliedstaaten der nordamerikanischen Union. Er wird daraus folgern, die Gliedstaaten bestimmen durch diese ihre Vertretung die Außenpolitik der Union. Er wird dadurch zur Ansicht kommen, das sei ganz in Ordnung, da es dem bundesstaatlichen Charakter der Union widerspräche, wenn die Außenpolitik selbstmächtig durch die Zentralregierung der Union vollzogen würde.

Gegen diese Laienauffassung wendet der Staatsrechtler ein, der nordamerikanische Senat sei gar keine Gliedstaatenvertretung, obwohl seine Mitglieder in und nach den einzelnen Gliedstaaten gewählt werden. Der Staatsrechtler wird diese Gegenbehauptung mit dem Hinweis stützen, daß die Senatsmitglieder durch keinerlei Instruktionen der Gliedstaaten gebunden sind, von denen sie gewählt wurden.

Der verschüchterte Laie wird es vielleicht nicht ohne weiteres verstehen, daß ein nordamerikanischer Senator im Parlamentsgebäude zu Washington nicht die Interessen des Gliedstaates vertritt, der ihn dorthin entsandte; und das einzig deshalb nicht, weil er hiezu nicht förmlich und verbindlich verpflichtet worden sei. Der Staatsrechtler aber wird dem zweifelnden Laien klar machen, daß sich der Herr Senator auf dem Wege von seiner Heimat nach Washington von einem Abgesandten des Gliedstaates zu einem „Organteil der Nordamerikanischen Union" verwandelt. Er wird ihm erläutern, daß der Saulus auf dieser Reise das Bewußtsein der Zugehörigkeit zu seinem Gliedstaate verliert und daß der Paulus nun ausschließlich noch von der Hingabe an die Gesamtinteressen der Union erfüllt ist, ob diese sich mit den Interessen seines Wahlstaates decken oder ob sie ihnen widersprechen. Der Staatsrechtler wird schließlich diese Geschichte von der Reisebekehrung des Gliedstaatgewählten zum Unionsbewußten zu dem Dogma verallgemeinern, der nordamerikanische Senat sei eben kein Organ der vierunddreißig nordamerikanischen Gliedstaaten, er sei vielmehr ein Organ des „Oberstaates", der Union, die als fünfunddreißigster Staat über allen vierunddreißig Gliedstaaten stehe und herrsche.

Die Frage ist die, ob der unbehilfliche Laie oder der scharfsinnige Staatsrechtler recht hat, oder ob beide zugleich recht und unrecht haben?

Diese Frage läßt sich mutatis mutandis auch für die Schweiz aufwerfen, und der Kern dieser Frage ist im einen wie im anderen Falle der, ob die „Theorie vom Oberstaat" haltbar sei oder nicht.

Ist diese Theorie begründet, so besteht ein Indiz dafür, daß das zweifellose oberste Organ des „Oberstaates" die Außenpolitik dieses „Oberstaates" selbständig übe. Vermag sich diese Theorie nicht zu rechtfertigen, so ist die außenpolitische Zuständigkeit derjenigen Organe indiziert, in denen sich die Einzelwillen der Gliedstaaten, oder bei uns der Kantone, zum Gesamtwillen zusammenfügen.

Wir wollen uns nicht auf die allgemeinen Lehren vom Staatenbund und vom Bundesstaat einlassen. Dem theoretischen Staatenbund und dem theoretischen Bundesstaat fehlt gerade das, was einen Staat erst ausmacht, nämlich die wirkliche Macht. Darum sind beide untaugliche Untersuchungsobjekte. Wir setzen uns daher ohne weiteres mit der Lehre über die Schweizerische Eidgenossenschaft auseinander.

III.

Diese Lehre sagt, die Schweizerische Eidgenossenschaft sei von 1815 bis 1848 ein Staatenbund (Confédération des Etats) gewesen, und dieser Staatenbund habe eine völkerrechtliche Vereinigung der selbständigen souverainen Kantone dargestellt, wobei diese Kantone Träger von Pflichten und Rechten waren. Dagegen nimmt die Wissenschaft vom schweizerischen Staatsrecht an, die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 habe eine neue Staatsgewalt über die Staatsgewalten der Kantone hinaus geschaffen (die Bundesgewalt), die Bundesverfassung sei das Statut dieses neuen Staates, und zufolge dieses Statutes sei dieser neue Staat „mit allen Eigenschaften einer echten Staatsgewalt ausgestattet" (Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Seite 36), also nicht mit einer abgeleiteten, sondern mit einer eigenen und unmittelbaren Staatsgewalt begabt.

Nach dieser Theorie hätten also die Bundesorgane vor 1848 „im Namen und Auftrage der zweiundzwanzig Kantone" gehandelt, seither aber würden sie eigenen Rechtes, das heißt ohne Auftrag der Kantone und lediglich im Namen des neuen Staates, des Bundes, verfügen und unterlassen. Der Staatenbund vor 1848 wird mit einer privatrechtlichen Gesellschaft verglichen und sein Bundesorgan mit dem Geschäftsführer einer solchen Gesellschaft. Da indessen schon die Kantone nicht mehr natürliche, sondern rechtlich konstituierte Gebilde sind, wäre die Analogie zum Staatenbund im Privatrecht eher bei einer Interessengemeinschaft zu suchen, zu der sich zweiundzwanzig Aktiengesellschaften auf dem Fuße vollständiger Gleichberechtigung zusammengefunden haben, um gemeinsame Zwecke gemeinsam zu erstreben, ohne daß sie zur Erreichung dieser gemeinsamen Zwecke eine neue Aktiengesellschaft gebildet hätten. Der Bundesstaat seit 1848 ließe sich dagegen im Sinne der übernommenen Theorie mit einer privatrechtlichen Holdingcompany ver-

gleichen, die von zweiundzwanzig Aktiengesellschaften ebenfalls in der Form einer Aktiengesellschaft gegründet wurde, damit diese Oberaktiengesellschaft gemeinsame Interessen der Gründerinnen rechtlich selbständig betätige. Dabei sind die Aktien der zweiundzwanzig Einzelaktiengesellschaften die wirtschaftliche Basis der Holdingaktiengesellschaft. Diese Holdingaktiengesellschaft hat aber ebenso eigene Rechtspersönlichkeit wie die zweiundzwanzig Einzelaktiengesellschaften, und die Holdingaktiengesellschaft handelt nach außen mit eigenen Organen und im eigenen Namen und nicht etwa durch Vertretungen der Einzelaktiengesellschaften und nicht in deren Namen. Der gemeinsame Zweck der Einzelaktiengesellschaften hat sich als selbständiges rechtliches Lebewesen etabliert.

So wenigstens beurteilte und behandelte die hergebrachte konstruktive Jurisprudenz bislang die Holdingaktiengesellschaft. Diese Behandlung hat sich aber in der Praxis nicht aufrecht erhalten lassen. Zahlreiche Kantone haben sich überzeugen lassen müssen, daß die Holdingaktiengesellschaft trotz ihrer formaljuristischen Selbständigkeit eben doch nicht als ein Wesen für sich, sondern nur in Verbindung mit den Einzelaktiengesellschaften, deren Zusammenschluß sie ihre Existenz verdankt, zu würdigen ist. Es sind steuerrechtliche Bestimmungen erlassen worden, die rechtserheblich voraussetzen, daß die Holdingaktiengesellschaft nur eine Funktionärin der Einzelaktiengesellschaften, nur deren gemeinsames Zweckorgan ist.

Damit ist rechtsmaßgeblich ausgesprochen, daß die Zweckgebundenheit für die Bewertung einer scheinbaren Oberorganisation ebenso erheblich sei, wie ihre loslösende äußere Rechtsform. Wir können daher bei unserer Holdingaktiengesellschaft von einer nur mittelbaren und abgeleiteten Rechtspersönlichkeit sprechen, und wir müssen dabei festhalten, daß diese mittelbare und abgeleitete Rechtsperson die Grundlagen ihrer Existenz nicht in sich selbst, sondern in einem fremden Rechtszweck, nämlich in dem der Einzelaktiengesellschaften, hat.

IV.

Kann nun diese neueste Einsicht auch auf den Bundesstaat angewendet werden, den die Theorie mit der Holdingaktiengesellschaft vergleicht?

Die herrschende Lehre wird das nicht zulassen.

Sie ist fasziniert von den Organen des Bundes und von der Fülle der Kompetenzen, die jene Organe selbstherrlich ausüben. Unter diesem Eindruck gesteht sie „dem Bund" ein selbständiges staatsrechtliches Eigenleben zu.

Burckhardt war in der Theorie vom „Oberstaate" noch 1905 (Erste Auflage seines Kommentars der B.-V.) dermaßen befangen, daß er alle Einwände, die sich aus der Bundesverfassung selbst dagegen erhoben, einfach überging. Seine Theorie geriet mit den ersten beiden Artikeln der Bundesverfassung über Entstehung und Zweck des Bundesstaates in Widerspruch. Darum erklärte er diese beiden Artikel als pompöse Dekorationsstücke, die um der Pietät willen noch aus der Zeit

des Staatenbundes herübergenommen worden seien. Seine Theorie blieb eine befriedigende Antwort schuldig auf die grundsätzlichen Fragen, warum das Schweizerbürgerrecht nur durch das Kantonsbürgerrecht erworben wird (Art. 43 B.-V.), warum den Kantonen das Recht zur Einberufung der Bundesversammlung zusteht (Art. 86/2 B.-V.), warum zur Annahme einer Verfassungsbestimmung die Zustimmung der Ständemehrheit erforderlich ist (Art. 123 B.-V.), warum der Ständerat von den Kantonen als solchen und nach kantonalen Vorschriften gewählt wird (Art. 80 f. B.-V.), warum es überhaupt einen Ständerat gibt, warum die Kantone alternativ mit dem Bund sogar außenpolitische Aktionen unternehmen können (z. B. Art. 15 B.-V.) u. s. w., u. s. w.? Burckhardt entledigte sich in der ersten Auflage seines Kommentars der Schweizerischen Bundesverfassung (S. 25) dieser unbequemen Fragen mit der Bemerkung, alle diese Bestimmungen, welche sich seiner Theorie vom Oberstaat nicht fügen wollten, seien „rechtlich ohne Bedeutung".

Zwei Jahrzehnte nach einer solchen Niederschlagung der verfassungsrechtlich motivierten Bedenken gegen die Lehre vom Oberstaat hält Fleiner (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923, Seite 37) an der hergebrachten Theorie der selbständigen und unabhängigen Bundesstaatsgewalt wenigstens noch grundsätzlich fest. Er mildert diese Theorie indessen, indem er behauptet: „Neben den fünfundzwanzig (Halbkantone als solche gerechnet) Staatsgewalten der Kantone herrscht als sechsundzwanzigste Staatsgewalt der Bund, die Eidgenossenschaft." Diese „sechsundzwanzigste Staatsgewalt" ist seiner Ansicht nach „mit allen Eigenschaften einer echten Staatsgewalt ausgestattet worden. Sie besitzt eine besondere Organisation und ein eigenes Herrschaftsrecht, sie gebietet über Staatsangehörige und über ein Staatsgebiet (Territorium)."

Fleiner stellt die „sechsundzwanzigste Staatsgewalt", die Bundesgewalt, wenigstens neben die fünfundzwanzig Kantonsgewalten und nicht mehr über diese, wie die herkömmliche Theorie es tat. Er ersetzt die Theorie vom „Oberstaat" durch die Theorie vom „Parallelstaat", wobei sich der sechsundzwanzigste Parallelstaat einerseits und die fünfundzwanzig anderen Parallelstaaten anderseits in das Staatsgebiet und in die Staatsangehörigen teilen.

Fleiner bleibt aber dabei nicht stehen. Er sagt von den inneren Beziehungen zwischen dem sechsundzwanzigsten Parallelstaat und den fünfundzwanzig anderen Parallelstaaten aus: „Bund und Kantone sind wechselseitig aufeinander angewiesen. Jede Gewalt findet an der anderen ihre organische (von uns gesperrt) Ergänzung. Erst die Tätigkeit des Bundes und der Kantone zusammengenommen zeigt, was der Staat in der Schweiz leistet."

Fleiner rettet also einerseits von der bisherigen Theorie noch die „echte Staatsgewalt des Bundes" und stellt anderseits, im Gegensatz zur Lehre von der Überordnung dieser echten Staatsgewalt des Bundes über die kantonalen Staatsgewalten, den Grundsatz von der organischen Einheit der fünfundzwanzig Kantonsstaatsgewalten mit der Bundesstaatsgewalt auf. Den Widerspruch, der sich daraus er-

gibt, sucht er mit der Erwägung zu überbrücken: „Der Bund, wie jeder Kanton, besitzt seine eigene ungeteilte Staatsgewalt. Geteilt sind zwischen Bund und Kantonen ausschließlich die staatlichen Aufgaben." Fleiner konstruiert also gewissermaßen in Analogie zu dem berüchtigten völkerbundsrechtlichen Schemen der „differenziellen Neutralität" den Begriff der „funktionell differenzierten Souverainität", dessen blasseren Vorläufer wir übrigens schon in Burckhardts Kommentar von 1905 antreffen.

V.

Dieser geistvolle Behelf vermag uns nicht der Frage zu entheben, ob denn die Staatsgewalt des Bundes wirklich eine „echte" sei, obwohl, wie Fleiner zutreffend feststellt, „um Schweizerbürger zu sein, man einem Kanton als Bürger angehören muß", und obwohl „der Bund kein ihm allein vorbehaltenes Bundesterritorium besitzt", sondern „alles Gebiet der Schweiz in erster Linie Gebiet der Kantone ist".

Es ist ein erfreulicher Fortschritt, daß Fleiner jene Bestimmungen der Bundesverfassung, die Burckhardt 1905 noch als „rechtlich ohne Bedeutung" bezeichnete, wenigstens als der Beachtung wert erklärt. Aber man wird es bedauern dürfen, daß Fleiner es verschmähte, aus dieser fortgeschrittenen Einsicht die Folgerungen zu ziehen, statt auf der „echten Staatsgewalt des Bundes" zu beharren. Ist denn wirklich eine Staatsgewalt ohne eigene Staatsangehörige und ohne eigenes Territorium eine echte Staatsgewalt? Es ist zuzugeben, daß die Bundesstaatsgewalt „eine besondere Organisation und eigenes Herrschaftsrecht" besitzt. Aber für die Frage der Staatsgewalt sind doch wohl diese beiden mehr formalen Dinge nicht von der ausschlaggebenden Bedeutung wie der Besitz oder Nichtbesitz der materiellen Voraussetzungen der Staatsgewalt, nämlich der Besitz oder Nichtbesitz eigener Staatsangehöriger und eigenen Staatsgebietes. Eine noch so wohl organisierte und rechtsbekleidete Staatsgewalt bleibt ohne eigene Staatsangehörige und ohne eigenes Territorium eine Schußwaffe ohne Pulver und ohne Bedienung, das heißt eine Schußwaffe, die weder das Wort Schuß noch die Bezeichnung Waffe mit irgendwelcher Berechtigung trägt.

Fleiner hätte diesen Widerspruch vermeiden und auf das Wagnis der „funktionell differenzierten Staatsgewalt" verzichten können, wenn er über die bisherige Theorie rücksichtslos hinweggeschritten und sich auf seiner kühnen staatsrechtlichen Entdeckungsreise lediglich seine vortreffliche und wirklichkeitsgeborene Einsicht von der organischen Einheit von Bund und Kantonen als Begleiterin und Beraterin mitgenommen hätte. Dieser jugendfrischen Begleiterin hätte er sich sehr wohl anvertrauen dürfen, denn sie stammt aus gutem Hause. Ihre legitime Geburtsstätte sind nämlich die Artikel 1 und 2 der Schweizerischen Bundesverfassung, und der Weg, den sie weist, führt zu diesen beiden Grundpfeilern des eidgenössischen Staatsbaues zurück. Zu den Grundpfeilern, die man bisher zu wenig beachtete und deren statische Hauptbedeutung und Hauptfunktion für den ganzen Bau man mißkannte, weil man bisher lieber die Tapeten studierte als das Fundament und darum die

Tapeten als die Hauptsache und die Hauptsache als Tapeten ansah, wie das zum Beispiel in Burckhardts Erläuterungen von 1905 zu Artikel 1 der Schweizerischen Bundesverfassung noch der Fall war.

VI.

Artikel 1 der Schweizerischen Bundesverfassung bestimmt, daß „die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zweiundzwanzig souverainen Kantone in ihrer Gesamtheit die Schweizerische Eidgenossenschaft bilden." Dabei ist unbestritten, daß die Wendung „bilden" nicht etwa nur historisch feststellen will, die zweiundzwanzig Kantonsvölkerschaften hätten die Schweizerische Eidgenossenschaft „gegründet", sondern daß sie sagen will, die zweiundzwanzig Kantonsvölkerschaften seien Träger und Inhalt des Bundes.

Diese dauernde Vereinigung der zweiundzwanzig Völkerschaften dient der gemeinsamen Erreichung der Zwecke, die in Artikel 2 der Bundesverfassung in allgemeiner Weise, aber erschöpfend aufgezählt sind: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.

Diese beiden ersten Artikel der Bundesverfassung bilden die Grundlage für die ganze Zweckfunktion und Organisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft, des Bundes. Die übrigen 121 Artikel der Bundesverfassung sind nur Ausführungsbestimmungen der beiden Fundamentalsätze der ersten zwei Artikel.

Sie vereinigen die zweiundzwanzig Kantonsvölkerschaften zu einer Zweckgemeinschaft. Soweit die Zwecke der einzelnen Kantonsvölkerschaften übereinstimmen, haben sich diese Völkerschaften zu gemeinsamem Vorgehen verbunden. In der Absicht stimmt der Bund seit 1848 mit dem Bund von 1815 überein. Dagegen ist die Art des Zusammenschlusses, womit diese Absicht erfüllt werden soll, im Bund vor 1848 und im Bund nach 1848 verschieden.

1815 vereinigten sich die zweiundzwanzig souverainen Kantone als solche zu einem Bunde, das heißt die staatsrechtlichen Gebilde, in denen sich die Kantonsvölker organisiert hatten; das geht deutlich aus der Bestimmung des Bundesvertrages vom 7. August 1815 hervor, daß die Kantone sich gegenseitig ihre Verfassungen nur soweit gewährleisten, als „dieselben von den obersten Behörden jedes Kantons... werden angenommen worden sein." Der Bund von 1815 ist also ein Bund der Kantone und nicht ein Bund der Kantonsvölker. Die Kantonsvölker haben nur mittelbar durch ihre kantonale Staatsorganisation am Bunde teil. Darum bleiben auch die zweiundzwanzig Kantonssouverainitäten unverschmolzen nebeneinander.

Im Bund seit 1848 haben sich die Völkerschaften der Kantone zusammengetan. Über die Schranken der kantonalen staatsrechtlichen Organisationen hinweg haben sie sich die eidgenössische Bruderhand gereicht. Da jede dieser Kantonsvölkerschaften Trägerin der Souverainität

für ihr Kantonsgebiet ist, ergab ihre Vereinigung im Bunde scheinbar eine homogene Souverainität für das ganze Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft, das übereinstimmt mit der Summe aller Kantonsgebiete. In Wirklichkeit aber ist nicht die homogene Summe dieser zweiundzwanzig Völkerschaften Trägerin der Souverainität, sondern die zweiundzwanzig Kantonsvölker als solche tragen die Souverainität, jedes im Umfange seines Kantonsgebietes.

Es gibt keine schweizerische Souverainität, es gibt nur die zweiundzwanzig Souverainitäten der Kantonsvölker. Darum besitzt die Schweizerische Eidgenossenschaft als solche auch keine echte Staatsgewalt. Sie kann nur im Namen und Interesse der zweiundzwanzig Kantonsvölkerschaften handeln, nur die Interessen ihres gemeinsamen Zweckverbandes vertreten, der sich Schweizerische Eidgenossenschaft nennt.

Die Bundesorgane sind also nur gemeinsame Zweckorgane der zweiundzwanzig Kantonsvölker. „Der Bund" besorgt nur, was nicht jeder Kanton für sich besorgen will, weil die gleichgerichteten Interessen der einzelnen Kantonsvölker besser gemeinsam gewahrt werden. Aber auch diese gemeinsamen Interessen bleiben schließlich Interessen der einzelnen Kantonsvölker; sie verlieren diese Eigenschaft nicht dadurch, daß sie gleichgerichtet sind mit den Interessen der übrigen einundzwanzig Kantonsvölker.

VII.

Diese organische Auffassung des Bundes macht die Bestimmungen der Bundesverfassung über die Mitwirkung der Kantone in den Angelegenheiten des Bundes nicht nur verständlich, sondern sie zeigt, daß diese Bestimmungen eigentlich die rechtliche Konstitution der Bundesverfassung ausmachen. Nunmehr wird man es in der Ordnung finden, daß es einen Ständerat als „Vertreter der Kantone" gibt, während nach der „Theorie vom sechsundzwanzigsten Staate" eigentlich nur der Nationalrat als „Vertreter des Schweizervolkes" als eines „sechsundzwanzigsten Staatsvolkes" gerechtfertigt war. Unserer organischen Anschauung erscheint nun vielmehr die Vertretung des Schweizervolkes als Vertretung des „sechsundzwanzigsten Staatsvolkes" problematisch und widersinnig.

Damit befindet sich aber unsere Anschauung in guter Gesellschaft. Der bisherigen Lehre war es unbequem, daß der Nationalrat als Vertreter des (sechsundzwanzigsten) Schweizervolkes nach Kantonen gewählt wird. (Art. 73 B.-V.; auch schon unter dem „Majorz" durften die sogenannten eidgenössischen Wahlkreise nicht über die Kantonsgrenzen hinausgreifen.) Sie hat sich mit dem Hinweis auf „abstimmungstechnische Erwägungen" über ihre Verlegenheit hinwegzuhelfen versucht. Es ist aber nicht einzusehen, wieso das Wahlgeschäft in fünfundzwanzig verschieden großen Kantonen und Halbkantonen sich besser vollziehe als zum Beispiel in vierzig oder fünfzig über alle Kantonsgrenzen hinweg gleichgezirkelte Wahlkreise. Vollends ist nicht zu begreifen, warum fünfundzwanzigmal eine bedeutsame Reststimmenzahl

ins Nichts vergeudet werden muß, wenn der Nationalrat wirklich der Vertreter des „sechsundzwanzigsten Gesamtvolkes" sein soll. Hätte man unter dieser Voraussetzung nicht die Pflicht und nicht auch die Möglichkeit gehabt, durch geeignete Anordnungen einen einzigen „schweizerischen Stimmenrest" zuzulassen, damit möglichst das ganze Gesamtvolk seine Vertreter im Nationalrat erhalte?

Diese aus dem Wortlaut der Artikel 72 und 73 B.-V. gezogenen Erwägungen bezeugen im Sinne unserer neuen Auffassung, daß der „schweizerische Nationalrat" nicht eine Vertretung eines hypothetischen sechsundzwanzigsten Staatsvolkes ist, sondern die Vertretung der fünfundzwanzig Kantons- und Halbkantonsvölkerschaften.

Wieso, wird man einwenden, braucht es denn noch eines Ständerates, wenn „die Kantone" bereits durch den Nationalrat vertreten sind? Darauf ist wohl zu antworten, daß die gleichmäßige Vertretung der Kantone im Ständerat noch ein übernommenes staatenbündlerisches Element (Tagsatzung) darstellt. Mathematisch veranlagte Gemüter, denen das innere Wesen des Bundesstaates dunkel blieb, haben denn auch schon herausgedüftelt, der Ständerat sei das staatenbündlerische Element, der Nationalrat sei das einheitsstaatliche, und wenn man das staatenbündlerische Ingredienz mit dem einheitsstaatlichen in geeigneter Weise schüttle, mischen sie sich zum Mittelding mit dem Namen Bundesstaat!

Diese Mischer werden über unsere Entdeckung, daß dem Nationalrate nichts Einheitsstaatliches haftet, ungehalten sein, und sie werden sich vielleicht mit der Frage revanchieren, ob es denn nicht ein Widerspruch sei, wenn der Kanton als solcher und dazu erst noch das Kantonsvolk seine Vertreter nach Bern sende? Wie kommt es, werden sie forschen, daß auch die Kantone als solche dort vertreten sind, obwohl die Schweizerische Eidgenossenschaft ein Bund der Kantonsvölkerschaften ist, und nicht mehr ein Bund der Kantone wie der Staatenbund vor 1848? Dieser scheinbare Widerspruch löst sich sehr rasch, wenn man bedenkt, daß „die Kantone als solche" auch nichts anderes repräsentieren, als eben die Kantonsvölkerschaft, die kraft der demokratischen Staatsform aller Kantone der Souverain des Kantons ist.

Demzufolge sind also sowohl durch den Ständerat als durch den Nationalrat die fünfundzwanzig Kantons- und Halbkantonsvölker vertreten, und nichts anderes.

VIII.

In dieser Doppelvertretung, das heißt in den beiden Räten, sind die fünfundzwanzig Kantonsvölker aktionsfähig zueinander — aber nicht ineinander — gerückt. In der Ständeratsstube und im Nationalratssaal agieren die fünfundzwanzig Kantonsvölkerschaften durch ihre Vertreter widereinander und füreinander, um aus den fünfundzwanzig Interessen das Gemeinsame im Sinne von Artikel 2 B.-V. herauszuarbeiten und zu wahren.

Da aber die beiden Räte der Hort „der versammelten fünfundzwanzig Staatsgewalten" sind, aus denen „die Bundesstaatsgewalt" be-

steht, so ist es folgerichtig, daß hier, im Schoße dieser beiden Räte, auch allen jenen Zwecken gedient wird, denen der Bund der fünfundzwanzig Kantons- und Halbkantonsvölker nach Artikel 2 B.-V. gewidmet ist und deren erster und oberster die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes ist. Da das Mittel hiezu aber gesamthafte Außenpolitik ist, ergibt sich, daß die Zuständigkeit kategorochen für die Außenpolitik bei den beiden Räten liegt.

Diese aus allgemeinen Grundsätzen abgeleitete Erkenntnis über die Zuständigkeit der beiden Räte für die Außenpolitik wird nicht nur durch die Ziffern 5 und 6 des Artikels 85 B.-V. (Bündnisse und Verträge mit dem Ausland — Maßregeln für die äußere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz ꝛc.) gutgeheißen, sie besitzt im Wortlaut des Artikels 71 B.-V. sogar einen klassischen Kronzeugen. Dort ist gesagt, daß die Bundesversammlung (unter Vorbehalt des Referendums) die oberste Gewalt des Bundes ausübe.

Im Gegensatz zu dieser Ausüberin der „obersten Gewalt des Bundes" ist der Bundesrat nur die oberste „vollziehende und leitende Behörde". Es ist klar, daß der Bundesrat nicht auch die oberste Gewalt ausüben kann oder sogar eine noch höhere, nachdem diese Befugnis bereits an die Bundesversammlung vergeben ist. Darum kann das Epiteton der „leitenden" Behörde nicht den Sinn haben, daß der Bundesrat die Bundesversammlung zu „leiten", das heißt zu sagen hat, wie die Bundeszwecke verfolgt werden müssen. Darüber hat vielmehr die Inhaberin der obersten Gewalt, die Bundesversammlung, zu befinden.

Daraus ist zu folgern, daß es dem Bundesrate dort, wo ihm eine ausschließliche und unzweideutige Kompetenz nicht zugeschieden ist, eine Materie nicht von sich aus soweit fördern darf, daß die Bundesversammlung de facto keine Möglichkeit mehr hat, den Gang der Dinge bestimmend zu beeinflussen. Das gilt insbesondere für die Betätigung der Außenpolitik, wo eine scheinbare Kompetenzenkonkurrenz zwischen Bundesversammlung und Bundesrat besteht (Art. 85, Ziffern 5 und 6 B.-V. einerseits und Art. 102, Ziffern 7—10 B.-V. anderseits). Diese scheinbare Kompetenzenkonkurrenz löst sich in unserer Auffassung vom Bundesstaat als der bloßen Summierung der Kantonsgewalten wie folgt: Nach Artikel 84 B.-V. hat die Bundesverfassung die Materien der Ziffern 5 und 6 des Artikels 85 B.-V. „zu behandeln", dagegen hat der Bundesrat in diesen Materien nach Artikel 102 B.-V. zu „prüfen" (Ziffer 7), „die Interessen zu wahren" (Ziffer 8), „zu wachen" (Ziffer 9), „zu sorgen". Der Bundesrat ist also sozusagen die Schildwache, die zu hüten, zu beobachten und zu melden hat, während die materielle Behandlung und die Entscheidung der Bundesversammlung als der Inhaberin der Befehlsgewalt zustehen.

Dadurch klärt sich auch die vom Bundesrat gegen die Motion De Rabours hauptsächlich angerufene Bestimmung des letzten Satzteiles von Ziffer 8 des Artikels 102 B.-V. auf, die lautet: Der Bundesrat „besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt." Damit ist nicht

etwa gemeint, „und überhaupt (in der schweizerdeutschen Bedeutung mit dem Sinne „letzten Endes") besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten, und nicht etwa die Bundesversammlung." „Die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt" heißt vielmehr „und auch alle anderen auswärtigen Angelegenheiten". Und zwar hat er diese anderen auswärtigen Angelegenheiten in gleicher Weise zu „besorgen" wie die speziell aufgeführten „Interessen der Eidgenossenschaft nach außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen". Auch die „auswärtigen Angelegenheiten überhaupt" hat er zu „wahren", auch inbezug auf sie ist er nur „Schildwache".

Darum ist es nicht nur zulässig, sondern der Konstitution und rechtlichen Struktur der Schweizerischen Eidgenossenschaft gemäß und entspricht es ihrer Verfassung, wenn die beiden Räte als Ausübende der in gemeinsamen Zwecken vereinigten Kantonsstaatsgewalten bei der Erfüllung des wichtigsten dieser gemeinsamen Zwecke, bei der Außenpolitik durch ständige Kommissionen bestimmend und führend mitwirken, anstatt diese hervorragendste Äußerung der gleichgerichteten zweiundzwanzig Staatsgewalten dem Bundesrat zu überlassen, der die Berufung hiezu aus jener „sechsundzwanzigsten Staatsgewalt" ohne Land und Volk schöpft.

IX.

Wenn diese unsere besondere Auffassung von der inneren Verfassung unseres Bundesstaates trotz der mitgegebenen entwicklungsgeschichtlichen und organischen Begründung Widerlegungsversuchen rufen sollte, würden wir es begrüßen. Wir beanspruchen nicht, in dieser Welt der Relativitäten eine absolute Wahrheit entdeckt zu haben. Nur der Widerspruch fördert das Nachdenken, und nur das Nachdenken mehrt die Erkenntnis.

Es mag Politiker geben, die ein solches Unternehmen als bedauernswerten Rückfall in den Föderalismus zurückweisen. Ihnen möchten wir zu bedenken geben, daß es weniger schadet, die Dinge zu nehmen wie sie sind, als die Entwicklung der Dinge zu verleugnen und in einem Staatsgebilde, das solid von unten nach oben gewachsen und organisiert ist, von oben nach unten zu herrschen, als ob es aus den Wolken herabgequollen wäre und dort seine ewige Heimat und unerschöpfliche Kraftquelle besäße. Dem Versuch der Politik des Durchdrückens von oben nach unten muß die Erinnerung an die Grundgesetze des Wachstums und des organischen Lebens entgegengesetzt werden. Das schien uns besonders notwendig, weil wir immer mehr Gefahr laufen, ohne es selbst zu merken, aus unseren lebendigen Traditionen heraus und in einen starren Einheitsstaat hinein zu rutschen.

Die Warnung vor dieser Gefahr der Petrifizierung soll beileibe nicht ein Ruf zur kantonalen Eigenbrödelei sein. Wir halten im Gegenteil dafür, die Kantonsvölker werden im Bewußtsein der Freiwilligkeit und des eigenen Wohlergehens ihre Zweckgemeinschaft im Sinne von

Artikel 2 der Bundesverfassung eher zu mehren und stärken bereit sein, als wenn sie das Empfinden haben, von einer ihnen fremden Macht, einer „sechsundzwanzigsten Staatsgewalt", dazu verlockt, überlistet oder gezwungen worden zu sein oder zu werden.

Durch dieses souveraine Bewußtsein der Interessensolidarität der Kantonsvölker wird das Ganze entschieden ersprießlicher gedeihen als im Antagonismus einer selbstherrlichen, usurpierten Bundesgewalt zu den historisch fundierten Kantonsstaatsgewalten.

Mag der „Bund" politisch wieder das werden, als was er gedacht war: der Treuhänder der gemeinsamen Interessen aller zweiundzwanzig Kantonsvölker, jener Eine im Dienste Aller.

Das Problem Italiens.

Von **Kurt Lessing.**

Mussolini hatte mit seinem militärischen Orden den Staat vor dem Zerfall, vor der kommunistischen Revolution gerettet, indem er ihn eroberte. Wie sollte sich das Verhältnis des Ordens zum Staat gestalten? Zwei volle Lösungen dieser Frage gab es. Nachdem er seine Aufgabe erfüllt, löst sich der Orden auf. Er geht im Staate auf. Diesem bleiben die starken Impulse, die jungen, tatkräftigen und für Italien begeisterten Männer, aber diese sind nicht mehr Faszisten, sondern nichts als Staatsbürger. Die andere Lösung. Der Orden bleibt bestehen, hält die erworbene Macht fest in der Hand und wird selbst Staat. Alles, was nicht zum Orden gehört, gehört nicht zum Demos (mit hinkendem Vergleiche: wie einst in Sparta).

In der Geschichte sind solch völlige Lösungen selten. Es ist in Italien noch nicht zu einer Lösung gekommen, das Verhältnis: Staat-Faszistenorden ist noch in der Entwicklung. Betrachten wir die bisherige Entwicklung.

Mit dem Zuge auf Rom war Mussolini Herr des Staates. Er ließ die politischen Einrichtungen Königtum, Parlament (und Heer) bestehen. Er fügte sich ihnen ein, indem er sich vom König zum Ministerpräsidenten ernennen ließ. Hierdurch wurde die Revolution legalisiert und geschlossen. Aber der Orden ging nicht im Staate auf. Mussolini blieb der Duce. Er verfügte gleichzeitig als Haupt der verfassungsmäßigen Verwaltung über die verfassungsmäßigen Machtmittel des Staates und als Haupt des Ordens über dessen außerstaatliche Machtmittel. Zwei große Organismen durch Personalunion in ihren Spitzen verbunden. Aber nur das gemeinsame Haupt, nur Mussolini allein verbürgt den Frieden. Und nur solange, als er Mussolini bleibt: im Vollbesitze der Macht als Ministerpräsident und als Duce. Was wird nach ihm? Ein solcher Mann ist unersetzlich. Das rein persönliche Werk erträgt den Nachfolger nicht.