University (Rhode Island), Harvard University, Hamilton Kollege und viele andere verewigen das Andenken an solche freigebige Stifter. Daß der wissenschaftliche Charakter amerikanischer Staatsmänner und Rechtsgelehrter vollbürtig neben den Leistungen im alten Europa steht, ergibt sich auf den ersten Blick aus den amerikanischen Staatsschriften und sonstigen Publikationen, und nicht anders verhält es sich auch auf anderen Gebieten der Wissenschaft; nur ist natürlich bei den vollen Ansprüchen, welche das politische Leben an den wissenschaftlich gebildeten Staatsbürger macht, ein so gänzliches Versinken in gelehrte Buchwissenschaft, wie es früher als Wahrzeichen der europäischen Professoren galt, in Nordamerika nicht am Platze. Sehr häufig wird der akademische Beruf mit dem Staatsamte vertauscht und da dieses regelmäßig nur auf Wahl für eine bestimmte Zeit beruht, kehrt dann der Staatsmann zur wissenschaftlichen Werkstatt des Staatsgelehrten zurück. Was die Ertheilung der akademischen Grade betrifft, so sind hier die englischen Vorbilder gewöhnlich maßgebend geblieben. Für den Unterricht dagegen hat man regelmäßig das deutsche oder Professorensystem im Unterschiede von dem englischen oder Tutorensystem befolgt.

Nach „Marquardsen.

V.

Vattel.

Emerich de Vattel wurde im April 1714 im Fürstenthum Neuenburg in der Schweiz geboren. Er widmete sich zuerst der Theologie, wurde indeß bald so mächtig von der Philosophie angezogen, daß er über ihr alles Andere hintansetzte. In die Schriften von Leibnitz und Wolff lebte er sich so tief ein, daß er über die Systeme beider Männer nicht nur genaue Auskunft zu geben, sondern auch dagegen gemachte Einwände aus dem Standpunkte dieser Philosophie öffentlich mit Geschick zu widerlegen wußte.

Als geborener Unterthan des Königs von Preußen suchte er zunächst in Berlin seine Laufbahn zu begründen. Er kam gleich im Anfange der Regierung Friedrichs des Großen, im Jahr 1741, in Berlin an, fand indeß augenblicklich keinen seinen Wünschen und Bedürfnissen entsprechenden Platz. Dies bestimmte ihn, 1743 nach Dresden zu gehen, wo ihn Graf Brühl willkommen hieß. Von hier aus wurde er 1746 als Legationsrath und kurfürstlicher Minister nach der Republik Bern geschickt. Seine gesandtschaftliche Thätigkeit füllte indeß seine Zeit so wenig aus, daß er einen Theil des Jahres bei seiner Familie verleben konnte, und die bei begabten Naturen das geistige Leben hervorlockende stille Muße führte ihn in den Schooß der Wissenschaften zurück. Neben einzelnen literarischen Arbeiten aus dem Gebiete der Moral und der schönen Wissenschaften beschäftigte ihn die Ausführung seines längst entworfenen Planes zu einem großen Werke über Völkerrecht, seinem berühmten Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite des affaires des nations et des souverains. Dies Buch ist der ganze Vattel. Es ist nicht nur seine höchste und allein für die Nachwelt bedeutsame Leistung, sondern auch der vollkommene Spiegel seiner ganzen Persönlichkeit mit ihrer warmen Freiheitsliebe, mit ihrer treuen Bürgergesinnung, mit der schlagenden Kraft des klaren und sofort einleuchtenden Urtheils.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

V.'s Völkerrecht steht mit dem des Philosophen Wolff im engsten Zusammenhange. V. hatte Wolff's Werk mit Ungeduld erwartet. Sobald es erschien, faßte er den Plan, einer größeren Anzahl von Lesern die Kenntniß desselben zugänglich zu machen. Die Bearbeitung des Völkerrechts des großen Halle'schen Philosophen stehe im Verhältniß systematischer Abhängigkeit zu desselben allgemeinen philosophischen und besonders naturrechtlichen Principien. Um sie zu lesen und zu verstehen, müsse man zuvor 16 oder 17 Quartanten durchstudirt haben. Sie sei auch in Wolff's schwieriger mathematischer Methode verfaßt. Dies Alles mache sie gerade für diejenigen Männer, denen die Kenntniß der völkerrechtlichen Grundsätze am nöthigsten sei, so gut wie unbrauchbar. V. glaubte nun Anfangs, seinen Plan der Vervolksthümlichung des Wolffischen Völkerrechts auf einem sehr kurzen Wege ausführen zu können. Er wollte den Inhalt von der steifen systematischen Form ablösen, ihn von allen philosophischen Prämissen unabhängig machen, ihm den staubigen Schulrock ausziehen und ihn dafür in ein anmuthiges, der diplomatischen Gesellschaft zusagendes Gewand kleiden. Bald indeß überzeugte er sich von der Nothwendigkeit einer ganz neuen Bearbeitung der Sache. Er nahm nun zwar das Beste aus Wolff auf, schloß sich dessen allgemeinen Grundsätzen und Definitionen an, durfte aber bei dem Allem mit Recht sagen, daß sein Werk von dem Wolff's sehr verschieden sei. Die Mängel desselben sind die Mängel der damaligen Zeit, die Mängel der Abstraktionsphilosophie des 18. Jahrhunderts, welche an die Verwirklichung der Vernunft durch die Geschichte nicht glaubte. Aber auch die Vorzüge der edleren und erleuchteteren Männer jener Zeit, freie Kritik des Bestehenden, Unabhängigkeit der politischen Gesinnung, hohe Achtung vor den Menschenrechten zeichnen V.'s Arbeit aus, die einen mächtigen Einfluß auf die Staatenpraxis geübt hat und noch übt, und die noch lange bei allen gebildeten Völkern mit Verehrung genannt und mit lebhaftem Interesse gelesen werden wird.

Aus Bern wurde V. 1758 nach Dresden zurückberufen und mit dem Titel eines Geheimen Rathes bei der geheimen Kanzlei angestellt. Seine eifrige Thätigkeit schwächte allmählich die Gesundheit seines kräftigen Körpers. Er starb im December 1767.

Ein „Abrégé de la vie de M. de Vattel" ist der 1777 zu Neuchatel herausgekommenen Ausgabe des V.'schen Völkerrechts beigegeben. Die erste Ausgabe erschien zu Leyden, im Jahre 1758, die zweite ebenda noch in demselben Jahre; ebenso ein Nachdruck in London. Seitdem sind an verschiedenen Orten zahlreiche neue Ausgaben und Uebersetzungen erschienen; eine französische mit Noten von Pradier-Fodéré. Paris 1863.

Nach Berner.

Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten.

I. Bedeutung und Natur der politischen Verantwortlichkeit. Wer eine Pflicht zu erfüllen hat, auf dem lastet naturgemäß zugleich mit dieser Pflicht auch die Verantwortlichkeit für die Nichterfüllung. Die Verantwortlichkeit begleitet den Pflichtigen und treibt ihn, wenn er lässig wird, warnt ihn, wenn er einen falschen Weg einschlägt, und bedroht ihn mit Strafe, wenn er seiner Pflicht zuwider handelt. Je größer die Pflicht ist, um so ernster wird die Verantwortlichkeit. Wem zur Erfüllung seiner Pflicht große Gewalt anvertraut ist, der muß sich in demselben Maße auch der gesteigerten Verantwortlichkeit bewußt werden.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Diese Grundsätze der sittlichen Weltordnung finden auch im Staate ihre Anwendung. Auch die politische Pflichterfüllung ist von der Verantwortlichkeit begleitet, und diese wächst mit dem Umfang und der Bedeutung der öffentlichen Pflicht. In moralischer Hinsicht zweifelt Niemand daran. Die Verantwortlichkeit der Obrigkeit gegen Gott wurde auch im Mittelalter den Fürsten eingeschärft und sogar von den absoluten Monarchen der letzten Jahrhunderte nicht geleugnet. Die Verantwortlichkeit der Träger der Staatsgewalt vor der Geschichte wird ebenso wenig bestritten. Die Schwierigkeit beginnt erst, wenn der moderne Staat es versucht, dieselbe im öffentlichen Rechte zu ordnen und mit den nöthigen Schutzwehren auszurüsten Eher läßt sich beides erreichen, wenn der Pflichtige auf einer untergeordneten Stufe der Macht und der Autorität steht. Die unteren Beamten sind so ihren Vorgesetzten verantwortlich. Aber wenn die Pflichtigen auf der obersten Stufe stehen, als Häupter des Staates, dann wird es sehr schwer, mit jener Verantwortlichkeit Ernst zu machen. Da ihnen Niemand übergeordnet ist, so fehlt es gewöhnlich an der Macht, sie zur Verantwortung zu nöthigen oder zu bestrafen. Es entsteht sogar die Furcht, ihre für das Staatswohl nöthige oberste Autorität zu gefährden, wenn ein Gericht über sie gesetzt würde, und eine gefährliche Unruhe in der Bevölkerung hervorzurufen, wenn ein Proceß gegen die Machthaber eingeleitet würde.

Um jener Schwierigkeiten und dieser Besorgnisse willen hat sich allmählich — im Gegensatze zum Mittelalter — der Satz des modernen Staatsrechts in den meisten monarchischen Verfassungen Geltung verschafft: „Der König ist nicht verantwortlich."

Aus der englischen Verfassung, in der er zuerst thatsächlich ausgebildet worden, ist dieser Grundsatz in viele europäische und dadurch auch in die deutschen Verfassungen übergegangen und urkundlich anerkannt worden. Freilich gilt er auch in England nicht absolut, sondern nur als staatsrechtliche Regel. Es gibt kein englisches Gericht, vor dem der König verklagt werden kann wegen Mißbrauchs seiner Gewalt. Da alle Gerechtigkeit im Namen des Königs, wenngleich nicht durch den König verwaltet wird, so schien es nicht schicklich, den König vor seinen Beamten zur Rechenschaft zu fordern. Aber nicht blos in der Revolution von 1648 wurde über Karl I. von dem empörten königlosen Parlament ein Gericht gehalten und das Todesurtheil gegen ihn vollzogen; damals hatte schon Milton in einer glänzenden Schrift dieses furchtbare Strafgericht vor der erstaunten und erschütterten öffentlichen Meinung Europa's im Princip als ein natürliches Recht freier Völker dargestellt und in der Anwendung auf Karl I. gerechtfertigt. Auch in und nach der zweiten „glorreichen" Revolution von 1688 wurde die Entthronung Jakobs II., der Ausschluß seines Sohnes und die Erhebung des Prinzen von Oranien und seiner Gemahlin zum Könige und zur Königin von England als Ausübung des englischen Volksrechts angesehen, und sowohl in der Erklärung der Rechte von 1689 als in der Akte über die Thronfolge von 1701 durch Hinweisung auf das Recht des Parlaments und des englischen Volks, einem Könige, der die Grundgesetze des Reichs mißachte und tyrannisch regiere oder zu der päpstlichen Kirche zurückkehre, den Gehorsam zu versagen und einen neuen König zu verlangen, der königlichen Unverantwortlichkeit eine Grenze gezogen. Für diese äußersten Fälle ist also in England die Verantwortlichkeit auch der Könige gesetzlich anerkannt. Nur vollzieht sich dieselbe nicht in den Formen eines gerichtlichen Processes, sondern in der politischen Gestalt einer Revolution oder einer Erhebung des Parlaments. Für die geringeren Fälle dagegen und als staatsrechtliche Regel

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

soll die Ministerverantwortlichkeit dazu dienen, die Unverantwortlichkeit des Königs unschädlich zu machen und zu ergänzen.

Der Verantwortlichkeit gegenüber einer Revolution oder einem Kriege kann sich kein Monarch entziehen, mögen die Verfassungen des Landes und die herkömmliche Theorie dieselbe anerkennen oder nicht. Aber diese Verantwortlichkeit, in welcher die Weltgeschichte sich als Weltgericht offenbart, läßt sich so lange nicht rechtlich ordnen, als es nicht ein völkerrechtliches Weltgericht gibt. Sie ist ein Theil der sittlichen Weltordnung und ein Entwicklungsmoment in der politischen Geschichte, sie ist nicht ein verfassungsmäßig geordnetes Rechtsverfahren.

Anders ist es in den Republiken. Sowohl in den Vereinigten Staaten von Nordamerika als in der Schweiz erstreckt sich verfassungsgemäß die Verantwortlichkeit auch auf die Träger der Regierungsgewalt. Der Präsident der Vereinigten Staaten und die Gouverneure und Präsidenten der Einzelstaaten und ebenso der schweizerische Bundesrath und die Regierungsräthe der Kantone können wegen Verfassungsbruch und Amtsmißbrauch verklagt werden. Die Idee, daß die Regierungsgewalt im Auftrag und mit Vollmacht des demokratischen Volkes verwaltet werde, verbunden mit der kurzen Amtsdauer und der geringeren Würde dieser Magistrate läßt hier ein gerichtliches Verfahren weniger anstößig und gefährlich erscheinen.

II. Die Hauptfrage ist: Soll die Verantwortlichkeit wesentlich nach den strafrechtlichen oder nach politischen Grundsätzen geordnet werden? In der früheren englischen Praxis war die Mischung der beiden Principien so groß, daß der Unterschied kaum bemerkt wurde. Zwar war einem politischen Körper, dem Unterhaus, das Recht der Anklage zuerkannt, und wiederum ein politischer Körper, das Oberhaus, saß zu Gericht über den Proceß, und sprach das Urtheil aus. Aber die Klagen wurden meistens zugleich auf Rechtsbruch und auf schädliche Maßregeln (Mißregierung) begründet und das Oberhaus verhängte über die Schuldigerklärten oft schwere Vermögens- und sogar die Todesstrafe. In der neueren Praxis trat, freilich ohne Aenderung der Rechtsgrundlagen, die politische Seite der Ministerverantwortlichkeit entschiedener in den Vordergrund und die strafrechtliche Seite mehr zurück. Als die nordamerikanische Verfassung bearbeitet wurde, war der Gegensatz schon sehr deutlich geworden. Es wurde dem Senat nicht mehr gestattet, andere als politische Strafen auszusprechen. War eine weitere Verfolgung wegen eines strafrechtlichen Verbrechens nothwendig, so sollte darüber nur das ordentliche Schwurgericht urtheilen können. Noch durchgeführter ist der Gegensatz in der schwedischen Verfassung, welche von Anfang an die Klage wegen Verfassungs- und Rechtsbruch auf den strafrichterlichen, die wegen Mißregierung auf den politischen Weg verweist.

In Deutschland dagegen ist die juristisch-kriminalistische Behandlung noch ganz überwiegend, obwohl auch da die politischen Rücksichten mitwirken und einzelne Modifikationen veranlassen.

Die blos strafrechtliche Verantwortlichkeit ist jedenfalls schon deßhalb völlig ungenügend, weil die Hauptaufgabe der leitenden Staatsmänner eine politische und nicht eine juristische ist. Zuweilen wird es sogar nothwendig, um den Staat in der Gefahr zu erhalten und zu retten, einzelne Vorschriften der verfassungsmäßigen Rechtsordnung außer Kraft zu setzen und unbekümmert darum Maßregeln zu treffen, welche der bloßen juristischen Logik als offenbare Verletzungen des Verfassungs- und Gesetzesrechts erscheinen. Wer in Zeiten der Revolution und des Kriegs, überhaupt der Staatsnoth sich nicht getraut, eine derartige Handlung anzuordnen, wenn dieselbe nothwendig ist für die Sicherheit des Landes, der verdient nicht, an der Spitze der

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

öffentlichen Geschäfte zu stehen, und hat auf den Namen eines Staatsmannes keinen Anspruch. In solchen Fällen wird aus politischen Rücksichten schon die Anklage, und jedenfalls die Verurtheilung zu verhindern sein, was mit einiger Sicherheit nur dann geschehen wird, wenn auch in dem Gerichte nicht die juristische Schlußfolgerung entscheidet, sondern das politische Verständniß der Lage beachtet wird.

Wichtiger noch als diese Beschränkung der strafrechtlichen Verfolgung aus politischen Gründen ist die nöthige Ausdehnung der politischen Verantwortlichkeit über die Grenzen des Strafrechts hinaus. Unzweifelhaft kann sowohl durch Handlungen als Unterlassungen der obersten Staatsbeamten die öffentliche Wohlfahrt schwer geschädigt und sogar die ganze Existenz eines Staates in Gefahr gebracht werden, ohne daß man denselben die Verletzung der Rechtsordnung vorwerfen kann. Es können Maßregeln getroffen werden, welche den Frieden des Landes, die Sicherheit der Bewohner, den allgemeinen Wohlstand aufs Tiefste erschüttern, welche das Land einer Umwälzung oder einer feindlichen Besetzung aussetzen, und trotzdem können diese Maßregeln rechtlich unangreifbar sein. Soll der Staat wehrlos bleiben gegen seine Beamten, die ihn in untadelhafter Form Rechtens zu Grunde richten? Das eigentliche Strafrecht kann nur da wirksam werden, wo eine verbrecherische Gesinnung, in der Regel böser Wille, oder mindestens große Fahrlässigkeit dem Schuldigen zur Last fällt. Würde die politische Verantwortlichkeit nicht weiter reichen, so wäre dieselbe in vielen Fällen, in denen es einer Abhülfe dringend bedarf, unmöglich gemacht. Wie die privatrechtliche Verantwortlichkeit eines Verwalters fremden Vermögens sich nicht darauf beschränkt, daß er kein Verbrechen verübe, sondern dahin ausgedehnt wird, daß er die Interessen des Auftraggebers nicht böswillig oder fahrlässig verletze, und wie der Beauftragte entlassen werden kann, selbst wenn ihm keine Ersatzpflicht aus Dolus oder Culpa, sondern nur Ungeschick und Unfähigkeit zur Last fällt, so muß auch der Staat die Mittel haben, seine Beamten zu entfernen, wenn die Fortführung ihres Amts für den Staat schädlich und verderblich erscheint.

Die strafgerichtliche Verantwortlichkeit wird durch das Strafgesetz geregelt. Sie bedarf nur bei politischen Vergehen der Beamten einer Ermäßigung aus politischen Gründen. Die politische Verantwortlichkeit ist dagegen durch ein besonderes Gesetz zu ordnen, in welchem die Rücksicht auf das Staatswohl voraus maßgebend ist.

Die moderne Rechtsbildung erfordert demgemäß eine schärfere Unterscheidung zwischen der strafgerichtlichen Verfolgung und der politischen Verantwortlichkeit, als sie in den meisten bestehenden Verfassungen und Gesetzen zu finden ist.

III. Am ehesten wird die politische Bedeutung dieser Verantwortlichkeit in der Person des Klägers gewahrt. Durchweg ist die Anklage einem politischen Körper anheim gestellt, in England dem Unterhaus, in Nordamerika dem Repräsentantenhaus, in den deutschen Staaten meistens den beiden Kammern.

Naturgemäß kommt das Recht zur Klage der Repräsentation der Regierten zu. Die Regierten haben ein Recht, in verfassungsgemäßer und gesetzlicher Form regiert und nicht mißregiert zu werden und sind daher auch berechtigt, zu klagen, wenn dieses Recht nicht beachtet wird. Dem Einzelnen kommt diese Klage nicht zu.

In Preußen ist das Klagerecht einem jeden der beiden Häuser verstattet, in den meisten anderen deutschen Staaten nur den beiden Kammern zusammen, in

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Baden auf die zweite Kammer eingeschränkt. Die letztere Vorschrift entspricht dem System der meisten nicht-deutschen Staaten und findet dann ihre Ergänzung in dem Richteramte der ersten Kammern. Müssen beide Kammern zusammenwirken, so wird dadurch die Klage sehr und unnatürlich erschwert.

IV. Mögliche Beklagte sind die obersten Staatsdiener, in der konstitutionellen Monarchie voraus die Minister im Amt oder nach ihrem Austritt aus dem Amt, aber nicht blos sie, sondern auch andere höhere Staatsbeamte, welche zu selbständigem Handeln in oberster Instanz berufen sind. Es ist ganz zweckmäßig, die Ausdehnung der möglichen Verantwortlichkeit in dieser Hinsicht nicht allzuscharf abzugrenzen, damit nicht an die Stelle der verantwortlichen Minister unverantwortliche Rathgeber sich an den Höfen einnisten und einen verderblichen Einfluß gewinnen. Wem nicht durch die gewohnten Organe des Staats beizukommen ist, und wer trotzdem auf die Staatsleitung als Günstling, Kabinetssekretär, Hofbeamter u. s. f. entscheidend einwirkt, der muß nöthigenfalls auch der politischen Verantwortlichkeit unterworfen und aus solcher gefährlichen Stellung entfernt werden können.

Es ist allerdings ein politischer Hauptzweck der ganzen Einrichtung, auch dem konstitutionellen Monarchen selber, obwohl derselbe unverantwortlich ist, eine willkürliche und tyrannische Regierung, welche das Landeswohl schädigt, zu erschweren. Zu allen Akten mit staatsrechtlicher Wirksamkeit ist in der konstitutionellen Monarchie die Mitwirkung und daher die Kontrasignatur des Ministers erforderlich, in dessen Amtsbereich dieselben gehören. Indem der Minister nicht blos für sich, sondern auch für den Fürsten die Verantwortlichkeit übernehmen muß, kann und soll er sich verfassungswidrigen oder gemeinschädlichen Zumuthungen des Fürsten widersetzen und seine Mitwirkung ablehnen. Es liegt also in der organisirten Verantwortlichkeit, auch wenn dieselbe nicht zu einer Anklage führt, eine wichtige Garantie für die verfassungsmäßige Rechtsordnung und ein Hinderniß der Mißregierung; aber es liegt nicht darin, obwohl das Viele meinen, eine Schwächung der Regierungsgewalt, und keineswegs folgt daraus das Uebergewicht der Volksvertretung über die Regierung. Allerdings eine überreizte und überspannte, eine kleinliche und quälerische Kontrole kann zur Bevormundung ausarten; eine wohl eingerichtete Kontrole aber stärkt den Handelnden in seiner Pflichterfüllung. Indem sie vor Fehlern warnt, hindert sie nicht die volle Wirkung seines Geistes und seiner Kraft. In Deutschland, wo die Verantwortlichkeit zu sehr juristisch behandelt wird, sind gerade deshalb die Rechtskonflikte der Kammern mit den Ministern viel häufiger geworden, und eine kleinliche Proceßsucht hat dadurch mehr Nahrung bekommen als das politische Leben.

Die Kontrasignatur bezeichnet jeder Zeit eine verantwortliche Person, „wer kontrasignirt, ist verantwortlich;" aber die Verantwortlichkeit ist nicht auf die kontrasignirenden Personen eingeschränkt. Sie umfaßt auch andere Personen, welche zu dem Akte mitgewirkt und denselben mitverschuldet haben.

V. Die Gegenstände der Anklage lassen sich in drei Klassen unterbringen:

a) Politische Verbrechen oder Vergehen. Sowohl das englische als selbst das nordamerikanische Recht legen diese Bezeichnung der Verantwortlichkeitsfälle zu Grunde und heben insbesondere den Verrath, zuweilen auch noch die Bestechung besonders hervor. Aber in der Theorie und in der Praxis greifen sie über diesen Bereich hinaus.

Die französische Charte von 1814 Art. 56 beschränkt die Anklage der Minister auf die Fälle des Verraths und der Erpressung (trahison ou concussion).

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Die preußische Verfassung (§. 61) erwähnt außer der Verfassungsverletzung nur noch „der Bestechung und des Verraths".

b) Die Verfassungsverletzungen begründen naturgemäß die politische Verantwortlichkeit auch dann, wenn sie nicht unter den Begriff eines strafbaren Verbrechens gebracht werden können, d. h. wenn kein böser Wille dieselben verursacht. Ich betrachte es als einen Vorzug schon der älteren deutschen Verfassungen, daß sie die „Verfassungsverletzungen" als Hauptfall der Ministerverantwortlichkeit bezeichnen, aber als einen Fehler derselben, daß sie wieder den strafrechtlichen Doktrinen folgend, darin jederzeit ein Verbrechen zu sehen geneigt sind und die Verfassungsverletzungen nur dann als Gegenstand der Klage betrachten, wenn sie zugleich Verbrechen sind. Der Minister hat auch dann politisch Rede zu stehen, wenn er in gutem Glauben und in der Absicht, eine für das Staatswohl nöthige Maßregel zu treffen, die Verfassung verletzt; und auf der anderen Seite ist es politisch höchst schädlich, jeden Streit über die Auslegung und Anwendung der Verfassung durch einen strafrechtlichen Beigeschmack zu vergiften. In jenen Fällen ist die Verantwortlichkeit unmöglich, wenn sie nur auf ein „Verbrechen" gegründet werden darf, und in diesen wird sie übermäßig gesteigert.

c) Die Mißregierung, auch wenn sie ohne Rechtsbruch zum Schaden des Landes geführt wird. Die Praxis der politisch gereiften Völker erkennt das Bedürfniß der politischen Verantwortlichkeit in diesen Fällen sogar da an, wo das Verfassungsgesetz, wie in Nordamerika, zunächst nur der Verbrechen und Vergehen erwähnt, d. h. sie dehnt den Begriff der politischen Vergehen so weit aus, daß derselbe derartige Fälle mit umfaßt. Allerdings darf das nicht bis zu dem Grade geschehen, daß der Minister für den Erfolg seiner Handlungen einzustehen hat. Die beste Geschäftsordnung kann nicht vor Unglück sichern. Aber er ist dafür verantwortlich, daß er den Umständen gemäß alles das gethan und nichts versäumt habe, was zu geschehen hatte, um das öffentliche Wohl vor ernsten Gefahren und vor schwerem Schaden zu bewahren.

Der Entwurf eines Gesetzes über die Verantwortlichkeit der deutschen Reichsminister vom 18. August 1848 hatte die Verantwortlichkeit für diese Fälle anerkannt. Dagegen haben die bestehenden deutschen Verfassungen sie durchweg nicht aufgenommen.

VI. Als Gerichtshof bei solchen Klagen eignet sich, wenn die politische Bedeutung derselben beachtet wird, nur ein Organ, welches zwischen der anklagenden Volksvertretung und den angeklagten Staatsbeamten (der Regierung) eine möglichst unabhängige Stellung behauptet, keiner der beiden Parteien feindlich und mit politischer Einsicht begabt ist. In England bildet das Oberhaus, in Nordamerika der Senat, in der französischen Charte von 1814 die Pairskammer diesen Gerichtshof, d. h. ein angesehener politischer Körper, welcher jenen Erfordernissen entspricht.

In den deutschen Verfassungen sind dieselben weniger gewürdigt und hat wiederum die mehr juristische und strafgerichtliche Behandlungsweise zu besonderen Staatsgerichtshöfen geführt, oder gar dazu, das oberste Landesgericht für kompetent zu erklären, bald ohne Zuzug der Geschwornen, wie in Preußen, bald mit Geschwornen, wie in Bayern. Die Ueberweisung an die obersten Gerichtshöfe ist nicht blos deßhalb bedenklich, weil darin die Jurisprudenz zu sehr, die politische Bildung zu wenig repräsentirt ist, sondern auch deßhalb, weil die Regierung mit Rücksicht auf diese Kompetenz der obersten Gerichtshöfe verleitet wird, bei Besetzung derselben die politisch gefügige Gesinnung der Richter mit in

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Betracht zu ziehen und da nach politischen Erwägungen zu verfahren, wo dieselben geradezu verderblich sind. Das badische Gesetz hat einen aus Mitgliedern der Ersten Kammer und der Landesgerichte gemischten Staatsgerichtshof eingesetzt.

VII. Auch die Folgen des Verfahrens sind ganz anders zu bestimmen, je nachdem das strafgerichtliche oder das politische Princip als das leitende anerkannt wird.

Eine Strafe ist nur da gerechtfertigt, wo ein wirkliches Verbrechen oder Vergehen verübt worden ist, d. h. wo verbrecherischer Wille oder mindestens eine grobe, dem bösen Willen nahe stehende Fahrlässigkeit dem Beklagten zur Last fällt. Sie kann also nur in der ersten Klasse der Klagegründe zur Anwendung kommen. Ueberdem ist selbst da wieder zu unterscheiden zwischen einer peinlichen Strafe, welche das Vermögen, die Freiheit oder das Leben des Schuldigen betrifft, und der politischen Strafe, welche nur darin besteht, daß er seines hohen Amtes entsetzt und desselben auch für eine längere oder kürzere Zukunft unfähig erklärt wird. Wo die Verantwortlichkeit in politischem Geiste geregelt ist, darf nur die politische Strafe von dem politischen Körper ausgesprochen werden. Sollte dieselbe nicht als ausreichend erfunden werden, um die Gerechtigkeit zu befriedigen, so mag dann noch die Ueberweisung an das ordentliche Strafgericht (Schwurgericht) offen bleiben, welche hinwieder dem Beklagten auch neue Vertheidigungsmittel sichert.

In vielen Fällen der zweiten Klasse — Verfassungsverletzung in gutem Glauben — wird die richtige Folge lediglich darin bestehen, daß das Verfassungsrecht und die Verletzung desselben durch das Gericht konstatirt wird. Es bedarf dann keiner Strafe und überhaupt keiner für den Beklagten nachtheiligen Wirkungen. Es genügt, daß sein Verfahren als unstatthaft bezeichnet oder geradezu gemißbilligt, und er für die Zukunft davor gewarnt wird, dasselbe zu erneuern. Das Verfassungsrecht gelangt so zu erwünschter Reinigung und Klärung und zu erwünschter Kraft.

Endlich ist die einfache Entlassung aus dem Amt, sei es mit dem Verbote einer späteren Wiederanstellung oder ohne dasselbe, mit oder ohne Pensionsansprüche, in den meisten schweren Fällen der dritten Klasse und selbst in vielen der ersten Klasse die richtige politische Folge der begründet erkannten Anklage, die Entlassung ohne Ehrenkränkung, welche als politische Maßregel im Interesse des Staates für nöthig erachtet wird.

Werden Entschädigungsansprüche mit der Klage verbunden, so ist das Urtheil darüber den ordentlichen Civilgerichten vorbehalten. Bluntschli.

Verbrechen, s. Strafrecht.

Vereine und Versammlungen.

I. Verein im weiteren Sinne des Wortes nennt der Sprachgebrauch jede nach außen als Einheit auftretende freiwillige Verbindung mehrerer Personen zu einem gemeinsamen Zweck. Die Vereinigten sind physische oder juristische Personen (Körperschaften, Staaten). Der Verein tritt nach außen als Einheit auf, und dies unterscheidet ihn von den loseren Verbindungen, welche das bürgerliche Leben in großer Mannichfaltigkeit erzeugt, von der Verbindung zwischen Arbeitgebern und Arbeitern zu gemeinsamer Produktion, von dem Zusammentritt mehrerer Personen

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

zu irgend einem gemeinsamen Zweck, deren Verbindung mit dem Schlusse der Versammlung erlischt. Jedes Vereinsmitglied trägt für die in der Vereinsversammlung, wenn auch gegen sein eigenes Votum, gefaßten Beschlüsse die moralische und strafrechtliche Haftung und kann sich derselben nur durch seinen Austritt entschlagen. Für die Beschlüsse einer Versammlung hingegen, deren Theilnehmer keine als Verein organisirte Einheit bilden, ist Niemand verantwortlich, sondern jeder Einzelne nur für die von ihm geführte Stimme. Andererseits unterscheidet sich der Verein von der juristischen Person. Mehrere Staaten, mehrere Gemeinden können sich für bestimmte Zwecke vereinigen; der Staat und die Gemeinde selbst aber sind nicht ein Verein ihrer einzelnen Angehörigen, sondern eine von diesen unabhängig bestehende Persönlichkeit.

Der Verein ist ferner eine freiwillige Verbindung und dadurch von den amtlichen Kollegien unterschieden, die im Dienste des Staates oder öffentlicher Körperschaften thätig sind, sei es als Aemter im engern Sinn oder als Organe der Selbstverwaltung. Denn auch der Dienst der letzteren, z. B. der bürgerlichen Bezirks- und Kreisräthe, der Gewerbe- und Handelskammern, beruht nicht auf einer freiwilligen Leistung, zu welcher sich diejenigen, die dazu geneigt sind, vereinigen, sondern auf einer öffentlichen, nach gesetzlicher Anordnung bestimmten Personen übertragenen Pflicht.

Nach der wesentlichen Verschiedenheit ihrer Zwecke gesondert, zerfallen die Vereine in folgende Klassen:

1. Politische Vereine und die ihnen gleich zu achtenden, die sich mit den öffentlichen Angelegenheiten — des Staates, der Kirche, der Gemeinde — beschäftigen. Diese Beschäftigung ist zweifacher Art, je nachdem sie zum Zwecke hat

a) Belehrung über die öffentlichen Angelegenheiten, politische Bildung der Mitglieder oder auch der außerhalb des Vereins Stehenden;

b) unmittelbare Einwirkung auf den Gang der öffentlichen Angelegenheiten. Hieher gehören die Vereine, die sich den Zweck setzen, Aenderungen in der Verfassung oder Verwaltung des Staates, der Kirche, der Gemeinde herbeizuführen, zu einzelnen Maßregeln der Gesetzgebung oder Verwaltung den Anstoß zu geben, oder im Gegentheil solchen Aenderungen und Maßregeln entgegenzuwirken.

2. Nichtpolitische Vereine. Ihre Zwecke sind entweder

a) dem Gebiete der öffentlichen Angelegenheiten völlig fremd, oder

b) sie berühren dasselbe — sei es in der Absicht der Belehrung oder der Einwirkung (Ziffer 1). Neben den dem Staat eigenthümlichen, ihm allein zufallenden Aufgaben — Ausübung der Justiz- und Polizeigewalt, diplomatische Vertretung, Landesvertheidigung u. s. w. — zieht er in das Bereich seiner Thätigkeit, mit oder ohne Grund, auch andere Angelegenheiten, die nicht nothwendig oder ihrem ganzen Umfange nach Staatssachen sind. Hieher gehört z. B. die Sorge für den Unterricht, die Armenpflege. Hat der Staat ein solches Gebiet nicht seiner ausschließlichen Thätigkeit vorbehalten, sondern dem freien Wirken der Staatsangehörigen noch Raum gelassen, so ist ein Verein, der sich innerhalb dieses freien Spielraumes bewegt, kein politischer, denn er berührt nur das Gebiet der öffentlichen Angelegenheiten, ohne es wirklich zu betreten. Ein Verein, welcher die Gesetzgebung oder Verwaltung in Betreff der öffentlichen Armenpflege zu reformiren bemüht ist, muß zu den politischen, derjenige dagegen, der seinen Wirkungskreis auf das Bereich der freien Privatwohlthätigkeit beschränkt, zu den nichtpolitischen Vereinen gezählt werden.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Unter den letzteren sind ferner diejenigen auszuscheiden, die den ökonomischen Vortheil ihrer Mitglieder zum Zweck haben. Die unmittelbar auf Vermögenserwerb gerichteten Verbindungen nennt der Sprachgebrauch vorzugsweise Gesellschaften, läßt dagegen die Bezeichnung „Verein" in den Fällen zu, wo eine gemeinnützige Absicht vorausgesetzt wird. („Kreditvereine, Vorschuß-, Spar-, Konsumvereine" u. s. w.) Der inneren Verschiedenheit entspricht es, daß die gesetzlichen Bestimmungen über Erwerbsgesellschaften in die Gewerbs- und Civilgesetzgebung verwiesen sind und die neueren Vereinsgesetze, die hauptsächlich den staatspolizeilichen Gesichtspunkt hervorheben, sich nicht auf sie erstrecken.

Ebenso liegt es aber in der Natur der Sache, wenn die moderne Vereinsgesetzgebung mit dem Vereinsrechte zugleich das Versammlungsrecht regelt. Der Verein ist kaum denkbar ohne die Versammlungen seiner Mitglieder, die nur ausnahmsweise durch schriftliche Verständigung ersetzt werden könnten. Zuweilen bildet die Versammlung den Schwerpunkt der Vereinsthätigkeit, während in anderen Fällen das Wirken der Vorstände um so mehr überwiegt, je seltener die Plenar- oder Bezirksversammlungen der Mitglieder einberufen werden und je weiter satzungsgemäß oder thatsächlich die dem Vorstand übertragene Autorität reicht. Die freien Versammlungen, die nicht auf der Grundlage einer Vereinsorganisation stattfinden, stehen in vielem den Vereinsversammlungen gleich, werden auch von der Gesetzgebung gleich behandelt. Die obige Klassifikation der Vereine, namentlich die Unterscheidung zwischen politischen und nichtpolitischen, ist auf Vereins- und freie Versammlungen ebenfalls anwendbar.

In unserer Zeit begegnet man häufig einer Form der Association, die zwischen Verein und freier Versammlung die Mitte hält. Hieher gehören in Deutschland die meisten Gelehrtenversammlungen, die Handelstage, der alljährlich stattfindende volkswirthschaftliche Kongreß, die Juristentage, Abgeordnetentage, die periodischen Katholikenversammlungen, die Organisation der politischen Parteien in einigen Ländern. Die stattfindenden Versammlungen sind in den angeführten Fällen nicht das Ergebniß einer Vereinsbildung, lassen jedoch einen von den Theilnehmern eingesetzten Ausschuß zurück, welcher die nächste Versammlung beruft und andere formale Geschäfte erledigt, zuweilen aber auch mit der Vollmacht versehen ist, in der Zwischenzeit für die sachlichen Interessen der Versammlung thätig zu sein. Man hat angefangen, solche Versammlungs-Ausschüsse selbst als Vereine zu behandeln und die Erfüllung der in den Vereinsgesetzen aufgestellten Vorschriften von ihnen zu fordern. Dieses Verlangen läuft aber in seiner vollen Durchführung auf unerträgliche Konsequenzen hinaus.

II. Einen Einblick in die reiche Entwicklung und hohe Bedeutung des modernen Vereinslebens gewährt die folgende Uebersicht, die gleichwohl selbst in ihren Hauptrubriken keinen Anspruch auf Vollständigkeit macht.

Es bestehen in Deutschland, zum Theil sehr weit verbreitet: 1. Politische Vereine. 2. Bildungsvereine: a) für Verbreitung gemeinnütziger Kenntnisse und sittliche Bildung (Vereine zur Errichtung von Volksbibliotheken, Arbeiterbildungs-, Gesellenvereine 2c.); b) für technische Fortbildung (Gewerbschulen, Zeichenschulen, Fabrikschulen 2c.); c) für körperliche Bildung (Turn-, Schützen-, Jugendwehrvereine 2c.). 3. Vereine zur Pflege des religiösen und kirchlichen Lebens (Protestanten- und Katholikenvereine, Gustav-Adolf-Verein, Missionsvereine, freie Gemeinden 2c.). 4. Zur Pflege der Wissenschaft und Kunst (Gelehrtenvereine aller Art, Kunst-, Musik- und Gesangvereine 2c.). 5. Zur Vertretung einzelnr Stände, Berufsklassen 2c. (Arbeiter-, Lehrer-, Frauenschutzvereine, Advokaten-,

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Schriftstellervereine ꝛc.). 6. Zum Schutze des Lebens und Eigenthums (Feuerwehrvereine). 7. Zur Förderung der Gewerbe und des Handels (Gewerbvereine, Handelsvereine, land- und forstwirthschaftliche Vereine ꝛc.). 8. Oekonomisch-Vereine, die sich den Erwerbsgesellschaften nähern (Spar-, Vorschuß-, Konsumvereine, Versicherungs- und Altersversorgungsgesellschaften ꝛc.). 9. Hülfsvereine (Armen, Kranken- und Krippenvereine, Vereine zur Pflege von Verwundeten und Invaliden, zur Versorgung entlassener Sträflinge ꝛc.). 10. Gesellige Vereine.

Uebrigens ist der Vereinszweck nicht immer so klar bestimmt, daß er sich in eine dieser Klassen mit Sicherheit einreihen ließe; in anderen Fällen erstreckt er sich auf mehrere Klassen, wie z. B. die Schützen-, Turn- und Gesangvereine oft dem geselligen Vergnügen mehr noch als ihrer eigentlichen Bestimmung zu dienen pflegen. Die religiösen Vereine nähern sich den politischen, wenn sie Fragen der Kirchenverfassung oder der Gesetzgebung des Staates über kirchliche Angelegenheiten in ihren Wirkungskreis ziehen.

Wichtig ist das Vereinsleben für die gegenseitige Stellung der verschiedenen Volksklassen. Es gibt Vereine, in welchen die Besonderheit einzelner Klassen ihren richtigen oder falschen Ausdruck findet, und andere, in welchen ein gemeinsames Interesse das Gesonderte wieder zusammenführt. Ein Beispiel der ersten Art sind die Arbeitervereine, die immer Gefahr laufen, bei ihren Mitgliedern das Bewußtsein des Gegensatzes zu den „besitzenden Klassen" einseitig auszubilden, während doch sie selbst nur ein Bruchstück der Arbeiterbevölkerung vertreten. Die socialen Gruppen sind regelmäßig auch in den geselligen Vereinen getrennt, so daß jede größere Stadt neben einer von den „Honoratioren" besuchten Gesellschaft ihren „Bürgerverein" und wo möglich ein Dienstbotenkasino besitzt. Die Mischung der Klassen ist dagegen mehr oder weniger durchgeführt in den politischen, den Turn-, Schützen- und Gesangvereinen, ausgenommen wenn sich in den ersteren eine einzelne Gruppe zur Verfolgung besonderer Interessen abschließt. Es gibt endlich Vereine, die auf einem Patronatsverhältniß der höher gebildeten zu den arbeitenden Klassen beruhen oder doch aus einem solchen entsprungen sind, indem Angehörige der ersteren sich an die Spitze von Vereinen gestellt haben, welche die Bildung und materielle Wohlfahrt der Arbeiter zu fördern bestimmt sind. Auf diesem Weg entstanden in Deutschland viele der oben genannten Bildungs-, Gewerbe- und ökonomischen Vereine. — Jedes von den hier charakterisirten Verhältnissen hat seine Berechtigung innerhalb gewisser Grenzen und kann nachtheilig werden, wenn es dieselben überschreitet.

Es darf indeß nicht übersehen werden, daß dieses alles fast ausschließlich von der städtischen Bevölkerung gilt, daß überhaupt der Gedanke der Association — und keineswegs nur der politischen — bei der Landbevölkerung kaum noch Wurzel gefaßt hat. Es fehlt nicht an Ausnahmen, allein sie reichen selten über die Umgebung größerer Städte und solche Gegenden hinaus, die durch besondere Verhältnisse in lebhaftere Berührung mit der Außenwelt gebracht werden. Je einfacher und roher die Bedürfnisse des Menschen sind, um so leichter wird ihm eine selbstgenügsame Vereinzelung. Die Zeiten der Bauernkriege, und in manchen Gegenden die Ereignisse des Jahres 1848 haben übrigens gezeigt, daß ein unerträglich gewordener Druck auch den deutschen Bauernstand zur Vereinigung seiner Kräfte aufstacheln kann.

III. Ein Schriftsteller, welcher das Vereinswesen ausführlicher, als dieses bisher geschehen ist, behandelt — L. Stein im ersten Band seiner „Verwaltungslehre" (Leipzig, 1865) — hat folgende Theorie aufgestellt. Der vollziehenden Gewalt,

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

welcher die Verwirklichung des Staatswillens obliegt, stehen zu diesem Zwecke drei Organismen zu Gebot: 1. das Staatsamt, 2. die Selbstverwaltung (Landschaften, Gemeinden, Stiftungen, Korporationen), 3. Vereine. „Das Vereinswesen, sagt Stein, ist demnach ein Organismus in der Verwaltung, wie die Gemeinde und das Amt". Von diesem „wahren und einzigen Standpunkt" ausgehend, gelangt der Verfasser zu zwei Folgesätzen: 1. Ganz vom Uebel sind die politischen Vereine, insofern sie sich zur Aufgabe machen, Aenderungen der bestehenden Verfassung herbeizuführen. Denn der Verein hat sich als Verwaltungsorgan nur mit Verwaltungsaufgaben zu beschäftigen und verliert seinen natürlichen Boden, sobald er das Gebiet der Verfassung betritt. 2. Dem Staat „muß das Recht zustehen, darüber zu entscheiden, ob er den Verein als ein mitarbeitendes Organ für seine Zwecke gebrauchen kann oder nicht." Jeder Verein bedarf daher der Regierungsgenehmigung.

Der Staatsgewalt wird hiemit das unbegrenzte Recht eingeräumt, alles Vereinsleben zu unterdrücken; es wird ihr die Pflicht auferlegt, keinen Verein zu dulden, der in Verfassungs- oder Verwaltungsangelegenheiten andere Ansichten als die zeitweilige Regierung vertritt; jeder entwickelnde, fortbildende Einfluß, welchen das Vereinsleben auf den Staatsgeist und seine Gestaltungen ausüben kann, wird grundsätzlich abgeschnitten. Konsequenter Weise hätte Stein noch einen Schritt weiter gehen müssen. Warum sollte nicht auch die Thätigkeit des einzelnen Privatmannes, in so weit sie den öffentlichen Angelegenheiten zugewendet ist, vor allem die Thätigkeit der Presse, ebenso in das System der Staatsverwaltung eingereiht und denselben Beschränkungen unterworfen werden? — Man gelangt zu solchen Ergebnissen, wenn man von dem falschen Gedanken ausgeht, daß Organe des öffentlichen Lebens, die vollkommen unabhängig vom Willen des Staates entstanden sind, gleichwohl als Organe der Staatsgewalt zu betrachten seien. Neben den Leistungen, die der Einzelne dem Staat schuldet, neben seiner berufsmäßigen Wirksamkeit in den Aemtern der Staats- und Selbstverwaltung, den Wahlkollegien, den Vertretungskörpern und dem Heer, soll ihm die Möglichkeit einer freien, gleichfalls den Interessen des Gemeinwesens zugekehrten, aber nicht im Dienste desselben stehenden Thätigkeit unverkümmert sein. Association und Presse sind die wichtigsten Formen, in welcher diese sich äußert, und es heißt das Wesen beider verneinen, wenn man sie zu Werkzeugen der Staatsgewalt stempelt.

Wohl aber hat das Associationsrecht wie das Recht der Presse seine bestimmten Grenzen, deren Ueberschreitung die Staatsgewalt nicht dulden darf. Es ist vor allem festzuhalten, daß das Recht der Vereine und Versammlungen dem Staate gegenüber nicht weiter reichen kann, als das Recht der Individuen. Jede Handlung, die, von einem Einzelnen begangen, dem Strafgesetze verfällt, ist ebenso oder (als Komplot) in noch höherem Grade strafbar, wenn sie von einer Verbindung Mehrerer ausgeht. Es ist unstatthaft, daß Associationen bei der Wahl ihrer Zwecke oder Mittel in das ausschließliche Gebiet des Staates oder der Gemeinde eingreifen. Sie können sich nicht anmaßen, Akte der Gesetzgebung, der Regierung oder Verwaltung auszuüben oder zum Vollzug ihrer rechtmäßigen Beschlüsse Zwangsmittel anzuwenden, die nur der öffentlichen Autorität zustehen. Unzulässig ist daher auch jeder Versuch, durch bewaffnetes Auftreten oder durch Massendemonstrationen, die eine Bedrohung mit physischer Gewalt in sich schließen, auf die Regierung oder eine Gegenpartei zu wirken.

IV. Die unentwickelte Staatsordnung des Mittelalters setzte eine Ergänzung

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

durch freie Association der Einzelnen vielfach voraus, legte derselben auch kein gesetzliches Hinderniß in den Weg. Die Reichsgesetze beschränkten sich darauf, gegen Verbindungen mit rechtswidrigen Zwecken ihre Vorkehrungen zu treffen. In der Ausbildung zu Korporationen fanden die mittelalterlichen Einigungen jene Dauerhaftigkeit und Kraft, deren sie zur Erfüllung ihrer staatlichen Aufgabe bedurften.

Ein ganz veränderter Zustand zeigt sich im 18. Jahrhundert. Die Staatsgewalt hat jetzt das natürliche Gebiet ihrer Wirksamkeit nicht allein vollständig ausgefüllt, sondern in manchen Richtungen weit überschritten. Sie hat die Autonomie und Selbstverwaltung der Gemeinden und Körperschaften zum größten Theil vernichtet, sich selbst an deren Stelle gesetzt und übt über die Unterthanen eine Vormundschaft aus, die tief in die Verhältnisse des Privatlebens hineingreift. Die Leitung sowohl als die Beurtheilung der öffentlichen Angelegenheiten ist ausschließlich Sache der Staatsbureaukratie; Vereine und Versammlungen mit politischer Tendenz sind demgemäß überhaupt nicht geduldet. Andere Verbindungen aber, die irgend einen gemeinnützigen Zweck verfolgen, unterliegen mindestens der obrigkeitlichen Direktion. In einem großen Theile Deutschlands reducirt sich das ganze Vereinsrecht auf den einfachen Satz: „geheime Vereine sind strafbar, alle übrigen bedürfen der landesherrlichen Genehmigung". Diese aber wird politischen Vereinen grundsätzlich nicht ertheilt, anderen nur auf Ruf und Widerruf, wenn ihre Harmlosigkeit außer Zweifel gestellt ist. Im preußischen Landrechte findet sich zwar das Erforderniß der Genehmigung nicht; allein es wird richtig sein, wenn ein neuerer preußischer Schriftsteller die liberalen Bestimmungen dieses Gesetzbuchs daraus erklärt, daß die ganze Materie unter den damaligen Verhältnissen ohne praktische Bedeutung gewesen sei. Den rigorösesten Anordnungen und Maßregeln begegnet man dagegen in Bayern, wo besonders der Illuminatenorden eine schwache Regierung beunruhigte.

Als später die Flamme der französischen Revolution nach Deutschland herüberschlug, erging auch in Preußen das Edikt vom 27. Okt. 1798, das alle auf Aenderungen in Verfassung oder Verwaltung des Staates hinzielenden Associationen verbot; ebenso alle Verbindungen, deren Mitglieder sich „unbekannten Oberen" zum Gehorsam verpflichteten, oder deren Zweck geheim gehalten oder mit „mystischen Formen" umkleidet wurde. Ausdrücklich wurde der Freimaurerorden ausnahmsweise für erlaubt erklärt unter Anerkennung der drei Berliner Großlogen.

In Frankreich hatte die Gesetzgebung der Revolutionszeit das Associationsrecht anerkannt und in diejenige Formel gebracht, die dann auch andere Gesetzgebungen, zuletzt die deutschen Grundrechte und zum Theil die Vereinsgesetze deutscher Staaten sich aneigneten. Gleichzeitig hatten die Klubs in Paris und den Provinzen das abschreckendste Beispiel von der Anwendung dieses Rechtes gegeben. Doch wird kein verständiger Mensch behaupten, daß man die Gräuel, welche den luftreinigenden Sturm der französischen Revolution begleitet haben, durch ein beschränkendes Associationsgesetz hätte abwenden können. — Unter dem Kaiserreich konnte das Associationsrecht nicht bestehen: der code pénal machte alle Verbindungen, politische und nichtpolitische, wenn sie mehr als 20 Personen zählten, von der Regierungsgenehmigung abhängig. Aber auch die Restauration und die Julimonarchie hielten dieses Gesetz aufrecht, und als sich in den dreißiger Jahren revolutionäre Gesellschaften bildeten, die aus einer Menge von Sektionen, jede weniger als 20 Mitglieder zählend, zusammengesetzt waren, traf ein Gesetz vom 10. April 1834 noch schärfere Bestimmungen. Die Republik schaffte diese Vorschriften ab; ein Dekret vom 25. März 1852 setzte sie wieder in Wirksamkeit.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

In Italien wie in Frankreich hat man durch die Unterdrückung des öffentlichen Vereinslebens weder die geheimen Verschwörungen noch die periodischen revolutionären Erschütterungen zu hindern vermocht. Auf die langjährige Thätigkeit der Carbonari folgten hier die mazzinistischen Komplotte und das „Junge Italien". Der von Cavour geleiteten nationalen Erhebung diente der italienische Nationalverein als wirksames Organ.

Die umfassendste Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechtes auf politischem Gebiet hat seit der Mitte des 18. Jahrhunderts in England stattgefunden. Vor allem die radikalen und die liberalen Parteien bedienten sich seiner, um ihre Plane durchzusetzen. Eine mit eben so viel Ausdauer als Energie betriebene Agitation hat auf diesem Weg, zum Theil allerdings erst nach langen Jahren, die bedeutendsten Reformen erwirkt. So die Abschaffung der Sklaverei und des Sklavenhandels, die Katholikenemancipation, die erste Parlamentsreform, die Abschaffung der Korngesetze. Aber auch konservativen und reaktionären Bestrebungen hat die Association als Mittel gedient. Als in den neunziger Jahren eine Konspiration exaltirter Köpfe das friedliebende Bürgerthum in Schrecken versetzte, entstand der Verein „zum Schutze von Freiheit und Eigenthum gegen Republikaner und Gleichmacher", der bald im ganzen Lande Nachahmung fand und die Aufgabe übernahm, den Behörden mit der Denunciation staatsverrätherischer Schriften und Reden an die Hand zu gehen. Ein ähnlicher Verein war im Jahr 1821 bestrebt, den reaktionären Eifer der damaligen Regierung zu spornen. Hinlänglich bekannt ist auch die Thätigkeit der Orangelogen, welche den Fanatismus der protestantischen Bevölkerung gegen die Maßregel der Katholikenemancipation aufhetzten.

Die Agitation nimmt in England, sobald es ihr gelungen ist, sich der Massen zu bemächtigen, einen Maßstab an, den andere Länder nicht kennen. Enorme Geldsummen werden für ihre Zwecke verwendet und Versammlungen von 150,000 Menschen, Petitionen an das Parlament mit $1^1/_2$ Millionen Unterschrtften sind nichts Unerhörtes. Auch wurde die Ausübung des politischen Rechtes nicht selten durch grobe Ausschweifungen und Verbrechen geschändet oder zu dem Versuche mißbraucht, Regierung und Parlament durch Bedrohung mit physischer Gewalt einzuschüchtern. Aber niemals haben solche Unternehmungen einen nachhaltigen verderblichen Einfluß auf die Gesetzgebung und Leitung des Staates zu üben vermocht, niemals hat sich die Staatsgewalt unter dem Druck öffentlicher Kundgebungen zu einer Maßregel von Bedeutung entschlossen, die nicht in der Folgezeit als eine wahre Verbesserung der öffentlichen Institutionen anerkannt worden wäre.

Die Torypartei war immer, so oft sie das Staatsruder führte, bereit, dem Associationsrecht, das von ihren Gegnern häufiger und wirksamer als von ihren Freunden geübt wurde, Zügel anzulegen. Eine Reihe von Parlamentsakten aus dem 18. und 19. Jahrhundert (bis zur Zeit der Reformbill) verfügt solche Beschränkungen, die meist durch einen vorliegenden Fall veranlaßt waren und nur für bestimmte Fristen Geltung hatten. Mit besonderem Eifer suchte man der Affiliation der Vereine zu begegnen. Zwei unter Georg III. erlassene Gesetze (39 cap. 17 sect. 2 und 57 cap. 19 sect. 25), die 1832 neuerdings eingeschärft wurden, zeichnen sich durch die Sorgfalt aus, mit welcher sie jeder möglichen Form der Affiliation den Weg zu verlegen suchen.

In Preußen wurde die Herrschaft der Kabinetsordre von 1798 durch die Krisis unterbrochen, welche diesen Staat zu Anfang des neuen Jahrhunderts dem Untergang nahe brachte. Es würde doch nicht thunlich gewesen sein, über die Stifter des Tugendbundes, dessen Thätigkeit den Sturz der Fremdherrschaft vorberei-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

ten sollte, jener Kabinetsordre gemäß eine zehnjährige Festungsstrafe zu verhängen. Nachdem aber das Ziel erreicht war, wurde alsbald (1816) die strengste Beobachtung der früheren Vorschriften eingeschärft. In den zwanziger Jahren gaben die Spuren politischer Konspirationen, die an den Universitäten entdeckt wurden, der preußischen und anderen Bundesregierungen Anlaß, besonders gegen die Burschenschaft schonungslos einzuschreiten. Die Einführung des Repräsentativsystems in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten blieb ohne Einfluß auf das Versammlungs- und Vereinsrecht; ein bayerisches Reskript vom Jahr 1832 erklärte vielmehr den konstitutionellen Staatsbürgern, daß dieses Recht mit der neuen Staatsform wo möglich noch weniger als mit der alten absolutistischen verträglich sei, denn leicht könnten die Vereine sich einen kränkenden Eingriff in den Wirkungskreis der Volksvertretung erlauben! Veranlaßt war diese Ordonnanz, sowie der gleichzeitige Bundesbeschluß vom 5. Juli 1832, durch die deutschen Nachklänge der französischen Julirevolution. In dem Bundesbeschluß, der seinerseits aus den berüchtigten Wiener Ministerialkonferenzen hervorging, wurden alle politischen Vereine für unzulässig und strafbar erklärt, ebenso öffentliche Reden politischen Inhalts, d. h. also alle politischen Versammlungen.

Das Jahr 1848 führte auch auf diesem Gebiet eine neue Wendung herbei. Zuerst wurde, unter stillschweigender Duldung der Behörden, das Associationsrecht überall thatsächlich geübt, dann durch die deutschen Grundrechte festgestellt und in den einzelnen Landesgesetzen anerkannt, zugleich aber mit den Vorbehalten, die man für nöthig hielt, umgeben. Die Fassung der Grundrechte (Art. 8) lautet: „1. Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubniß dazu bedarf es nicht. 2. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden. 3. Die Deutschen haben das Recht, Vereine zu bilden. Dieses Recht soll durch keine vorbeugende Maßregel beschränkt werden. 4. Diese Bestimmungen finden auf das Heer und die Kriegsflotte Anwendung, insoweit die militärischen Disciplinarvorschriften nicht entgegenstehen."

Nun erst war eine kräftige Entwickelung des Vereinslebens in Deutschland möglich. Das bisherige System hatte nicht nur die eigentlich politischen Verbindungen im Keime erstickt oder in geheime Konspirationen verwandelt, sondern auch dem Aufblühen aller der Vereine, die jetzt, den mannigfachsten gemeinnützigen Zwecken dienend, ein mächtiger Hebel der Bildung und des Wohlstandes geworden sind, die äußersten Schwierigkeiten bereitet. Denn jeder Verein dieser Art bedurfte in dem größten Theile Deutschlands einer stets widerruflichen polizeilichen Gutheißung und unterlag der Leitung und fortwährenden Einmischung der Bureaukratie. Dadurch aber wurden in hundert Fällen die besten Absichten vereitelt und die besten Männer von der Betheiligung zurückgeschreckt.

Das Jahrzehnt der Reaktion, das den Bewegungsjahren folgte, ließ auch unser Gebiet nicht unberührt, vermochte aber doch den rechtlosen vormärzlichen Zustand nicht wieder herzustellen. Der Bundesbeschluß vom Jahr 1854 wurde in Preußen und Bayern nicht verkündigt, auch in anderen Bundesstaaten, durch die Landesgesetzgebung oder die Praxis, wenigstens ermäßigt.

V. Für die Gesetzgebung eines der absolutistischen Regierungsform entwachsenen Staates ergibt sich der leitende Grundsatz, daß sie der politischen wie der nichtpolitischen Association volle Freiheit zu gewähren habe. Von den wichtigeren deutschen Gesetzgebungen seit 1848 ist dieser Grundsatz im allgemeinen anerkannt, jedoch bezüglich der politischen Vereinigungen durch manche Klauseln beschränkt

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

worden, die zum Theil Billigung verdienen, zum Theil unwesentlich, zum Theil verwerflich erscheinen.

Es ist vor allem selbstverständlich und schon an einer früheren Stelle (Ziff. III) hervorgehoben, daß die allgemeinen Strafgesetze auf die Thätigkeit der Vereine und Versammlungen ebenso Anwendung finden, wie auf die Thätigkeit der Einzelnen. Wenn Vereine zum Zweck einer strafbaren Handlung gebildet, wenn in einer Versammlung solche Handlungen vorgenommen oder vorbereitet werden, so schreitet die Strafjustiz ein. Diese strafrechtlichen Fälle sind kein Gegenstand der besondern Gesetzgebung über Vereine und Versammlungen. Die letztere pflegt

a) für nichtpolitische Vereine, unter Vorbehalt der gewerbspolizeilichen und civilrechtlichen Bestimmungen, keine beschränkenden Vorschriften aufzustellen.

b) Von den politischen Vereinen fordert das preußische Gesetz vom 11. März 1850, das wir im Folgenden zu Grund legen: 1. daß sie ihre Satzungen und ein Mitgliederverzeichniß einreichen. Das Mitgliederverzeichniß ist unnöthig und kann leicht zu polizeilichen Vexationen mißbraucht werden. 2. Sie dürfen Frauenspersonen, Schüler und Lehrlinge (nach anderen Gesetzen minderjährige Personen) nicht als Mitglieder aufnehmen. Dieses Verbot läßt sich mit der Erwägung begründen, daß das politische Associationsrecht überhaupt als ein Ausfluß der vollen politischen Rechtsfähigkeit erscheint. Soll aber daraus zugleich die Nothwendigkeit eines Mitgliederverzeichnisses, der Kontrole wegen, abgeleitet worden, so wäre darauf zu entgegnen, daß es genügt, wenn jene Personen von den Versammlungen des Vereins ausgeschlossen sind, was sich durch die gesetzmäßige Anwesenheit der Polizeibeamten (Lit. d) kontroliren läßt. Auch würde die Ausschließung des weiblichen Geschlechtes besser der Sitte anheimgestellt werden; wenn sich irgendwo Frauenvereine für die politische Emancipation dieses Geschlechtes bilden wollen, so gibt es keinen Grund, ein so harmloses Unternehmen gesetzlich zu verhindern. 3. Die politischen Vereine dürfen nicht mit anderen Vereinen gleicher Art zu gemeinsamen Zwecken in Verbindung treten. Wie leicht dieses Verbot zu umgehen ist, erhellt aus der oben (Ziff. I) gegebenen Uebersicht der verschiedenen Associationsformen. Es scheint deshalb auch überflüssig, die zweifelhafte Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Verbotes einer näheren Prüfung zu unterwerfen. Für außerordentliche Fälle bleibt das Mittel der Specialgesetzgebung. 4. Wegen Uebertretung der angeführten Vorschriften können die Vorsteher zu Geld- und Arreststrafen verurtheilt, die Vereine selbst provisorisch durch polizeilichen und definitiv durch richterlichen Ausspruch geschlossen werden. Auf die zweite Maßregel ist praktisch wenig Werth zu legen, weil den Mitgliedern die Gründung eines neuen Vereines jederzeit freisteht.

c) Für Versammlungen, ohne Unterschied ihres Zweckes, gilt die Vorschrift: 1. daß ihre Theilnehmer nicht bewaffnet erscheinen dürfen, 2. daß Versammlungen unter freiem Himmel an die Zustimmung der Ortspolizeibehörde gebunden sind. Wenn man die erste Beschränkung, die in der Regel nur die Verfolgung strafbarer Zwecke erschweren wird, billigen muß, so geht dagegen die zweite offenbar zu weit. An vielen Orten können einigermaßen zahlreiche Versammlungen, weil es an einem geräumigen Saale fehlt, überhaupt nur unter freiem Himmel gehalten werden. Es ist unzulässig, politische Kundgebungen, welche durch die Masse der Theilnehmer wirken sollen, von dem Belieben der Ortspolizei oder der sie inspicirenden Oberbehörde abhängig zu machen. Der Gefahr für Ordnung und Sicherheit, von welcher das preußische Gesetz spricht, kann dadurch hinlänglich begegnet werden, daß Zeit und Ort der Versammlung mehrere Tage zuvor ange-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

zeigt werden müssen und somit die Polizeigewalt in den Stand gesetzt ist, ihre Vorkehrungen zu treffen. Man kann auch fordern, daß sich ansässige Personen für den gesetzlichen Gang der Versammlung moralisch verbürgen. Selbstverständlich sind ferner bei der Wahl des Ortes die nöthigen Rücksichten auf den öffentlichen Verkehr und auf die Schonung des öffentlichen und Privateigenthums (Gartenanlagen, Einfriedigungen u. s. w.) zu nehmen.

d) Für politische Versammlungen ist vorgeschrieben: 1. daß Zeit und Ort derselben (wenn nicht bei Vereinsversammlungen beides ohnedies satzungsgemäß feststeht) eine bestimmte Zeit zuvor der Polizeibehörde anzuzeigen sind, 2. daß der Behörde das Recht zusteht, Abgeordnete zu der Versammlung zu senden. Diese Anordnungen, welche das Versammlungsrecht, und in Verbindung mit dem oben unter b Angeführten zugleich das Vereinsrecht der Kontrole der Oeffentlichkeit unterwerfen, sind zu billigen, wenn sie richtig verstanden und nicht, wie es geschehen ist, auf vertrauliche Privatbesprechungen kleinerer Kreise ausgedehnt werden. Denn niemals kann die Einmischung der Polizeigewalt in solche Besprechungen gerechtfertigt sein, soferne nicht etwa der Thatbestand eines den Strafgesetzen verfallenden Komplottes vorliegt. Von der Versammlung muß also die Zusammenkunft unterschieden werden. Die erstere setzt eine größere Anzahl von Theilnehmern voraus und ist ihrer Natur nach auf das Licht der Oeffentlichkeit berechnet. Dem entspricht auch der Gebrauch politischer Vereine, zu ihren Versammlungen Solche, die nicht Mitglieder sind, oder doch Berichterstatter für die Presse zuzulassen. Wenn der Gesetzgeber diese Oeffentlichkeit zur Regel erhebt und demgemäß auch den Beamten der Regierung den Zutritt sichert, so handelt er nicht gegen die Natur des Versammlungsrechtes. Andererseits hat aber die vertrauliche, nach außen streng abgeschlossene Privatbesprechung ebenfalls ihr legitimes Gebiet, das der Gesetzgeber zu achten verpflichtet ist. — Daraus ergibt sich auch der richtige Grundsatz für die Behandlungen der Sitzungen, in welchen die Ausschüsse eines politischen Vereines ihre Geschäfte erledigen. Nur die Vereinsversammlungen selbst, nicht diese Sitzungen dürfen der polizeilichen Kontrole unterworfen werden. Dasselbe gilt von denjenigen Ausschüssen, die eine nicht zum Verein organisirte Versammlung eingesetzt hat, auch wenn diese Ausschüsse von den Behörden als selbständige Vereine angesehen und behandelt werden.

Dem anwesenden Polizeibeamten ist 3. eine weitreichende Befugniß übertragen, die Versammlung aufzulösen. Diese Befugniß erscheint unverfänglich, insoweit sie sich auf Fälle bezieht, in welchen eine klare formale Vorschrift übertreten, z. B. die vorgeschriebene Anzeige nicht erstattet wurde, sehr bedenklich dagegen, wenn sie sich auf so vage Voraussetzungen, wie die „Anreizung zu strafbaren Handlungen" (§. 5 des preuß. Ges.) erstreckt. Was nicht geduldet werden kann, ist die Berathschlagung über Anträge, welche den Thatbestand einer strafbaren Handlung oder die Aufforderung zu einer solchen enthalten. Weigert sich hier der Vorsitzende, die Diskussion abzuschneiden, so wird den Abgeordneten der Polizei die Befugniß zur Schließung zustehen müssen, nachdem sie den Artikel des Strafgesetzes, dessen Uebertretung von ihnen behauptet wird, angegeben haben. Es ist jedoch nöthig, daß eine richterliche Entscheidung über die Anwendbarkeit des Strafgesetzes nachfolgt. Bezüglich anderer Uebertretungen, die in der Versammlung vorgekommen sind, genügt die nachträgliche richterliche Einschreitung; denn das polizeiliche Schließen der Versammlung läßt sich als vorbeugende Maßregel nur rechtfertigen, wenn dadurch die Vollendung oder Fortsetzung einer strafbaren Handlung noch verhindert wird; alle anderen Fälle gehören in das Bereich der gerichtlichen Repression.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Wohl aber können Voraussetzungen eintreten, unter welchen der Polizeigewalt die Befugniß zustehen muß, obgleich kein strafrechtlicher Thatbestand und selbst keine „Anreizung" zu strafbaren Handlungen vorliegt, aus politischen Gründen eine Versammlung zu schließen. Man denke an ernste Verwicklungen mit einer auswärtigen Macht, wo durch herausfordernde Demonstrationen der Frieden gefährdet werden kann, oder an eingetretene Kriegszeiten, oder an Zustände der Revolution und einer leidenschaftlichen Erhitzung der Parteien. In solchen Zeiten vermögen die Worte eines einzigen Fanatikers Wirkungen zu entzünden, die für das ganze Land verderblich sind. Nach Brater.

Vereinigte Staaten von Nordamerika.

1. Geschichte.

1. Mit dem Schluß des 15. Jahrhunderts beginnt für Europa ein neues außereuropäisches Leben. Die Portugiesen und die Spanier waren vorausgegangen. Der Papst Alexander VI. hatte durch eine Bulle vom Jahr 1495 die neu entdeckte Welt, wie wenn sie ihm gehört hätte, zwischen Portugal und Spanien getheilt. Die Engländer wollten sich aber ebenfalls in der neuen Welt umsehen und Erwerbungen machen. Mit Vollmacht des Königs Heinrich VII. unternahm der venetianische Schiffskapitän Caboto eine englische Entdeckungsreise in den westlichen Meeren. Er fuhr mit seinem Geschwader der Küste entlang von dem Kap Breton bis an den Golf von Mexiko nach Florida und ergriff für die englische Krone Besitz an dieser weiten Seeküste vom 56. bis zum 28. Grad nördlicher Breite. Man meinte damals, die bloße Entdeckung fremder, herrenloser oder von Heiden bewohnten Länder sei ein Rechtstitel für die christlichen Staaten. Man sagte, Gott gebe denen die Länder, denen er sie zuerst zeige.

Es wohnten an diesen Küsten indianische Jägerstämme, ohne wahres Grundeigenthum und ohne eigentlichen Staat, aber von Häuptlingen geführt und mit gemeinsamem Besitz an den Jagdgründen. Die Engländer suchten ihnen das Recht an dem Boden abzuhandeln, die englische Staatshoheit wurde über alles Land ausgedehnt.

Indessen wurde das Entdeckungsrecht doch nicht allgemein anerkannt. Mit Grund erwiederten Franzosen und Engländer, daß der Anblick eines Landes noch nicht Besitznahme bedeute. Jene gründeten innerhalb jener Breitegrade Portroyal 1605, diese 1620 die Stadt Neu-Amsterdam, später New-York.

In der That war die englische Besitznahme lange Zeit eine leere Fiktion. Die ersten Versuche der Ansiedlung waren erfolglos. Es dauerte nahezu ein Jahrhundert, bis die Kolonien sich befestigten. Die wahre Erwerbung der neuen Gebiete beruhte doch auf langer Arbeit und Kultur.

Anfangs hatte die Kolonisation zwei Hauptsitze, einen südlichen in Virginien und einen nördlichen in Neu-England.

Der Name Virginien, ursprünglich zu Ehren der Königin Elisabeth auf die ganze Küste bezogen, wurde später auf die südlichen Kolonien und noch später auf die wichtigste Kolonie im Süden beschränkt. Die ersten Kolonisten waren eine sehr gemischte Bevölkerung. Abenteurer, welche in dem fremden Lande einen neuen Wohnsitz suchten, Bauern, welche Grundeigenthum erstrebten, Unternehmer, welche ihre Kapitalien nutzbar machen wollten, Arme, die dahin ver-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

pflanzt, Verbrecher und Gesindel, welche dahin deportirt wurden, fanden sich da zusammen. Aber sie waren genöthigt, um ihr Dasein zu kämpfen und im Kampfe mit dem unwirthlichen Lande, mit den Indianern, mit zahllosen Nöthen erstarkten sie langsam. Verhängnißvoll für den Süden war es, daß schon 1620 Negersklaven ins Land gebracht wurden. Der Tabakbau, später die Baumwollenpflanzungen wurden vorzüglich durch Sklavenarbeit besorgt. Der stolze Freiheitssinn der weißen Pflanzer erhielt so eine herrische, selbstsüchtige und grausame Richtung.

Die Kolonie hatte von König Jakob I. 1606, 1609 und 1612 Freibriefe erhalten und wurde anfangs von einer Gesellschaft von Kaufleuten und Kapitalisten von London aus verwaltet. Als sie zunahm, entwickelte sich die neue Verfassung. An der Spitze der Verwaltung stand nun ein Präsident oder Governor, mit einem Kolonierathe, oder Senat und einer Repräsentantenversammlung, welche aus je zwei Deputirten der Pflanzergemeinden besetzt ward.

Die Kolonien Neu-Englands wurden anfangs ebenso von einer Gesellschaft gegründet, der sogenannten Plymouth-Compagnie. Der Name Neu-England kam unter König Karl I. auf. Dahin gehörten:

1) Plymouth. Diese Kolonie wurde 1620 durch englische Bürger gegründet, welche vor der Verfolgung der englischen Hochkirche jenseits des Meeres in einem freiern Gemeinwesen Schutz suchten, wo sie ihre puritanische Gottesverehrung nach ihrem Glauben und Gewissen üben konnten. Ihr Ideal war ein christliches Gemeinwesen mit bürgerlichem Charakter. Auch hier wurde schon 1639 ein Repräsentantenhaus eingerichtet.

2) Massachusets, ebenfalls eine puritanische Kolonie, mit Königlichen Freibriefen ausgestattet von 1620 und 1628. Sie wurde die wichtigste Kolonie in Neu-England.

3) Neu-Hampshire mit Freibriefen von 1629 in religiöser Hinsicht weniger ausschließlich von Puritanern bevölkert, seit 1679 eine Königliche Provinz, deren Statthalter und Räthe der König ernannte.

4) Maine, 5) Connecticut, zwei ursprüngliche landherrliche Kolonien, d. h. mit Territorialherren an der Spitze, denen der König das Recht der Kolonisation und Verwaltung der Kolonien verliehen hatte. Auch da bildete sich aber bald eine freie Repräsentativverfassung aus.

5) Rhode-Island, besonders merkwürdig, weil hier zuerst der Staat von dem religiösen Glauben unabhängig gemacht und volle Glaubens- und Kultusfreiheit gewährt wurde. Die Statuten wurden 1643 von König Karl II. bestätigt, wie ein seltsamer Versuch eines Ausnahmezustands.

Zwischen Neu-England und Virginien trat allmählich eine bedeutsame Mittelgruppe von Kolonien. Dahin gehören:

1) Maryland, zu Ehren der Königin Marie so benannt und von König Karl I. an Lord Baltimore als Landherrn überlassen. Den Ansiedlern wurde eine beschränkte Religionsfreiheit zugesichert.

2) New-York, ursprünglich eine holländische Kolonie, seit 1674 königlich englische Provinz. Ihren Namen erhielt sie zu Ehren des Landherrn, Herzogs von York.

3) Neu-Jersey, anfangs an Landherrn verliehen, später königliche Provinz.

4) Delaware, ursprünglich von holländischen und schwedischen Kolonisten besetzt, seit 1682 von William Penn erworben.

5) Pennsylvanien, von König Karl II. an den Quäker William

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Penn als Landherrn verliehen, mit Philadelphia als Hauptstadt, den Christen aller Konfessionen eröffnet, von der deutschen Einwanderung bevorzugt.

Dazu kamen im Süden die beiden Karolinen Nord-Karolina und Süd-Karolina mit den vergeblichen Versuchen einer aristokratischen Verfassung von Landherrn, Landgrafen, Kaziken und Baronen an der Spitze. Der demokratische Grundzug der nordamerikanischen Staatenbildung war doch mächtiger.

Die XIII. Kolonien vor der Revolution theilten sich in drei Klassen:

1) Freibriefregierungen (Chartergovernments), zuletzt nur noch Massachusets, Connecticut und Rhode-Island. Es waren das wesentlich repräsentative Gemeinwesen mit selbstgewählten Obrigkeiten und Räthen, aber unter der Oberhoheit des Königs von England und des englischen Parlaments.

2) Landherrliche Regierungen (Proprietary-Governments), damals noch Maryland, Pennsylvanien und Delaware, mit Landherren, welche die königlichen Rechte ausübten, aber ebenso unter der Hoheit des Königs und Parlaments.

3) Königliche Provinzen, deren Statthalter von dem Könige gesetzt und abhängig waren. Dahin gehörten die sieben übrigen Kolonien.

In allen galt das englische Gemeine Recht (Common Law) und das englische Gesetzesrecht (Statute Law) als Regel. Aber die Kolonien besaßen eine bedeutende Autonomie, und konnten die englischen Gesetze, welche in Amerika nicht paßten, außer Wirksamkeit setzen oder andere und selbständig neue Statuten erlassen. Die Kolonisten behaupteten, das Parlament dürfe ihnen auch nicht willkürlich eine Steuer auflegen, indem die Steuer nach altenglischem Volksrechte immer nur von denen erhoben werden dürfe, welche sie freiwillig auf sich genommen haben, im Parlamente aber nur die Repräsentanten der europäischen nicht der amerikanischen Engländer sitzen und stimmen. Jede Kolonie hatte ihr eigenes Repräsentantenhaus, welches die Verwaltung des Governors kontrolirte und bei den Landesstatuten mitwirkte.

2. Die Revolution von 1776 und die Konföderation von 1778. Der anfängliche Kampf der Kolonien war nur auf Behauptung ihrer Unabhängigkeit von der Besteurung des Parlaments gerichtet. Aber der Stolz des Königs, die eitle Zuversicht des Ministeriums und der Uebermuth der Tories trieben die Spannung zum Bruch. Der englischen Gewalt der Regierung setzten die Amerikaner die Gewalt der bewaffneten Bürger entgegen. Als einmal Blut geflossen war, wurde der Riß unheilbar. Die Kolonien fühlten sich der englischen Vormundschaft entwachsen. Sie erklärten ihre Unabhängigkeit als mündig gewordene Staaten und sagten sich von der Unterthanentreue los gegen die britische Krone, welche die Rechte des Landes verletzt und durch die Tyrannei ihre Herrschaft verwirkt habe. Die Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776, von dem jugendlichen Publicisten Thomas Jefferson verfaßt, verkündete und begründete die Lossagung vor der Welt. Von jetzt an nannten sich die verbündeten Kolonien Vereinigte Staaten von Amerika. Die seit Langem entwickelte republikanisch-demokratische Verfassung streifte nun die fremd gewordene europäische Königsgewalt ab und mit ihr die Autorität der englischen Aristokratie im Parlament.

Die Berathungen über eine gemeinsame Bundesverfassung gingen während des Kriegs langsam vorwärts und kamen erst im November 1777 zum Abschluß, nachdem der Kongreß sich aus Philadelphia hatte flüchten müssen. Dann dauerte es wieder bis in den Juli 1778, bis dieselbe im Namen von 8 Staaten, deren Legislatur zugestimmt hatte, unterzeichnet wurde. Die letzten Zustimmungen ließen bis in den März 1781 auf sich warten.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

In dieser Verfassung war für die Einheit des Ganzen nur sehr wenig gesorgt. Die Unabhängigkeit der Einzelstaaten war noch das überwiegende Interesse. Nur in einigen Beziehungen ließen sie sich eine Beschränkung ihrer Souveränetät gefallen. Sie verpflichteten sich, weder Gesandte fremder Mächte zu empfangen, noch Gesandte zu schicken, noch Bündnisse und Verträge mit andern Mächten abzuschließen, ohne Zustimmung des Kongresses. Jährlich sollte ein Kongreß der Staaten aus widerruflichen Abgeordneten derselben zusammen treten und auf demselben jeder Staat eine Stimme führen. Diesem Kongreß wurde der Entscheid über Krieg und Frieden anvertraut, das Gesandtenrecht zuerkannt, die Einsetzung von Prisengerichten und Erklärung über Prisenrecht vorbehalten, die Befugniß zu Handelsverträgen und Verträgen mit den Indianern, das Münz- und Postrecht eingeräumt, die Befugniß verstattet, die Oberofficiere für die Landarmee und die Officiere der Bundesmarine zu ernennen, das Recht gegeben, die Truppenzahl zu bestimmen, welche die Einzelstaaten liefern sollten und eine Flotte auszurüsten und das Recht verstattet, Geld zu borgen und Papiergeld auszugeben. Streitigkeiten unter den Staaten über das Gebiet sollten vor den Kongreß gebracht und da ausgeglichen werden.

Endlich wurde die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von England im Jahre 1782 zugestanden und der Friede von Versailles vom 3. Sept. 1783 bekräftigte die Neugestaltung.

Als nun im Frieden auch die Noth nicht mehr zu gemeinsamen Entschlüssen drängte, offenbarten sich die Mängel der Konföderation noch mehr. Der Bund hatte weder eine Gesetzgebung noch eine Regierung, noch ein Gericht. Er konnte wohl Schulden machen, aber da er kein Steuerrecht besaß, die Mittel nicht aufbringen, sie zu bezahlen. Nicht einmal für regelmäßige Verzinsung und Abzahlung der im Befreiungskriege gemachten Vorschüsse konnte er die Mittel aufbringen. Er konnte den Einzelstaaten wohl die moralische Pflicht vorstellen, daß sie durch ihre Beiträge helfen, die Ehrenschuld abtragen, aber er hatte keine Zwangsmittel; und die Beisteuern der Einzelstaaten blieben Jahre lang im Rückstand. Eifersüchtig auf ihre Souveränetät wollten die Staaten ihrem Bunde nicht einmal vorübergehend irgend ein Steuerrecht verwilligen. Der Bund konnte mit andern Staaten Verträge abschließen, insbesondere auch Handelsverträge. Aber er hatte wieder die Macht nicht, die Durchführung dieser Verträge in Amerika zu sichern. Wenn die Gesetzgebung oder die Verwaltung eines Einzelstaates andere Grundsätze und Maximen guthieß, so berief man sich vergeblich auf den Handelsvertrag. Er wurde nicht beachtet. Es gelang dem Bunde nicht einmal, die Bestimmungen des Friedensvertrags mit England überall zum Vollzug zu bringen. Der finanzielle und der politische Kredit des Bundes mußte nach solchen Vorgängen zu Grunde gehen. Der jährliche Wechsel der Kongreßmitglieder verhinderte jede stetige Politik, und erschwerte die Tradition der Geschäftskunde sehr. Die äußern Beziehungen waren unverlässig, der Handel in einem trostlosen Zustand, der innere Verkehr gehemmt und verwirrt. Das Gefühl, daß es so nicht fortgehen könne, ward allgemein unter den denkenden Bürgern, aber die Abhülfe schien sehr schwierig. Allmählich wurde die Alternative klar: entweder löst sich der Bund in völlig souveräne, von einander getrennte Staaten auf, oder er muß durch einen viel engern und mächtigern Verband, durch einen Unionsstaat ersetzt werden.

3. Begründung der Unionsverfassung vom 17. Sept. 1787. Der erste Hauptanstoß zur Befreiung Amerika's war von Neu-England, besonders von Massachusets ausgegangen. Auch dießmal kam die erste officielle Anregung von

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

der Gesetzgebung und den Statthaltern von Massachusets, welche Berufung eines neuen Verfassungskonvents verlangten. Sommer 1786. Hamilton der frühere Adjutant und Sekretär Washingtons, ein staatsmännischer und organisatorischer Kopf ersten Rangs machte die Nothwendigkeit klar, die Verfassung der Union gründlich umzubilden, um ihr Leben und ihre Wohlfahrt zu sichern. Er war der eigentliche Geist der Bundesreform. Zwölf Staaten (alle außer Rhode-Island) beschickten den Verfassungsrath, der in Philadelphia zusammentrat und nun eine neue Unionsverfassung entwarf. Mai 1787. Dießmal schickten die Staaten ihre bedeutendsten politischen Männer, während in dem wenig besuchten Kongresse sich die Mittelmäßigkeit niedergelassen hatte.

Unter lebhaften Parteikämpfen kam die neue Union zu Stande. Der natürliche Gegensatz in allem zusammengesetzten Staatswesen zeigte sich auch hier. Den Föderalisten, welche starke und einheitliche Organe für den Gesammtstaat, strenge Pflichterfüllung in der Schuldenzahlung und ausgedehnte Vollmachten für die Union forderten, standen die Antiföderalisten entgegen, denen möglichste Selbständigkeit und Freiheit der Einzelstaaten vorzüglich am Herzen lag, und welche sowohl die Befugnisse der Union möglichst beschränken, als auch die Bürger in der Abzahlung der Unionsschulden erleichtern wollten. Die erstern betonten voraus das Interesse der Einheit und das Bedürfniß eines wirklichen Staats, die letztern gerirten sich als Vorkämpfer für die Volksfreiheit. Am heftigsten beschwerten sie sich darüber, daß nicht einmal die Grundrechte in der neuen Verfassung eine Sanktion gefunden haben. Manche Bestimmungen jener waren nur durch ein Kompromiß der Parteien zum Abschluß gelangt. 39 Kongreßmitglieder unterzeichneten am 17. Sept. 1787 den neuen Verfassungsentwurf, 13 verweigerten ihre Unterschrift. Der Kongreß empfahl denselben den Staaten zur Annahme. 11 Staaten stimmten zum Theil einfach, zum Theil mit der Empfehlung von Amendements zu. Am heftigsten und zähesten waren die Parteikämpfe in Virginien und in New-York. Nord-Carolina und Rhode-Island folgten später, nachdem die Union gedroht hatte, sie als Ausländer zu behandeln. Am 4. März 1789, zwei Monate vor dem Zusammentritt der französischen États-Généraux begann der erste Kongreß der Union seine Wirksamkeit. Nun erhielt die Verfassung auch noch weitere Zusätze, welche dem amerikanischen Volke gewisse Grundrechte sicherten. Damit wurde eine Haupteinwendung der Gegner der Verfassung beseitigt.

4. Die Föderalisten 1789—1801. Washington 1789—1797. John Adams 1797—1801. Einstimmig war der General Washington zum ersten Präsidenten der Union gewählt worden, und er entzog sich dem Rufe des Vaterlandes nicht. Er führte die neue Verfassung ins Leben ein. Von Anfang an suchte er die Parteien zu versöhnen. Das Haupt der Föderalisten Hamilton und die große Autorität der Republikaner, Jefferson, traten in das Kabinet ein, jener als Schatzmeister (Finanzminister), dieser als Staatssekretär für die auswärtigen Angelegenheiten (Minister des Aeußern). Sofort hob sich der gänzlich erschütterte Kredit der Union. Hamilton drang darauf, daß auch die einheimischen Gläubiger bezahlt würden; und die Einführung von Zöllen lieferte die Mittel. Freilich wurde auch die Spekulationslust und Gewinnsucht zumal in Neu-England dadurch gereizt und gesteigert. Auch eine Vereinigte Staatenbank gründete er und schuf damit eine große Geldmacht, die im Verfolg der Zeit für den Staat gefährlich wurde.

Die erste Volkszählung vom Jahr 1790 ergab eine Gesammtzahl

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

der freien Weißen	der freien Farbigen	der Sklaven	Aller.
2,898,172	58,197	682,633	3,639,002

Die 5 sklavenhaltenden (Süd-)Staaten hatten eine Bevölkerung von 1,793,407; die 8 nichtsklavenhaltenden (Nord- und Central-) Staaten eine solche von 1,845,595. Von Anfang an machte sich dieser Gegensatz im Kongreß und unter den Parteien sehr stark geltend, und sogar ein Mann wie Jefferson hielt die Vereinigung der beiden Staatengruppen auf die Dauer für unmöglich, während Washington umgekehrt die Union als eine Lebensbedingung für Alle betrachtete. Um der Unionsregierung, die vorerst in New-York versammelt war, einen unabhängigen Wohnsitz zu geben, wurde der Bezirk Columbia ausgeschieden und da die Bundesstadt Washington gegründet. Leider wurde der große Gedanke des Präsidenten, eine Unionsuniversität zu gründen, nicht ausgeführt und dadurch die geistige Einigung der Erziehung vernachlässigt. Im Ganzen aber war die zweimalige Präsidentschaft Washingtons 1789 bis 1797 glücklich. Das Land nahm zu im Frieden an Wohlstand. Auch drei neue Staaten im Innern des Kontinents wurden in die Union aufgenommen: Vermont 1791, Kentucki 1792 und Tennessee 1796. Die friedlichen Beziehungen zu einer Anzahl Indianerstämmen wurden neu geregelt. Als die französischen Jakobiner auch Amerika in den Krieg mit England verwickeln wollten, widerstand Washington, entschlossen den Frieden zu bewahren. Er proklamirte die Neutralität als die amerikanische Politik in den europäischen Streitigkeiten und setzte ein Neutralitätsgesetz durch, welches die Beachtung der neutralen Pflichten vorschrieb.

Zum dritten Mal ließ sich Washington nicht wählen. Er zog sich ins Privatleben zurück und hinterließ der Nation noch sein berühmtes politisches Testament vom 17. Sept. 1796 als eine Lehre und Warnung für die Zukunft.

Bei der neuen Präsidentenwahl siegten die Föderalisten, aber sie vermochten doch nicht ihren größten Führer Hamilton durchzusetzen, der als Aristokrat verschrieen war, sondern John Adams aus Massachusets, einen ausgezeichneten Redner und Geschäftsmann, aber mittelmäßigen Staatsmann gegen Jefferson, der zum Vicepräsidenten erhoben ward. Dagegen wurde Hamilton, als ein Krieg mit Frankreich drohte, zum General ernannt. Am 14. Dec. 1799 starb der größte Bürger der Union, und ihr erstes Staatshaupt, Georg Washington. Erst nach seinem Tode siedelte die Unionsregierung in die nach ihm benannte Bundesstadt über.

5. Die Republikaner. Jefferson 1801—1809. Madison 1809 bis 1817. Mit Adams sank die Föderalistenpartei in jähem Fall, und es erhob sich die siegreiche Partei der Republikaner. Nur nach den zähesten Kämpfen im Repräsentantenhaus wurde endlich Jefferson gewählt. Auch er war wie Washington während zwei Amtsperioden Präsident 1801—1809. Er war ein Mann von hoher Bildung, ein Liebhaber der Wissenschaften und ein freier Denker, in seinen politischen Ansichten ein leidenschaftlicher Hasser der Fürsten, der Priester, des Adels, ein Verehrer der Menschenrechte und der Doktrinen der französischen Revolution, ein begeisterter Freund der Freiheit, aber daneben doch klug genug, um die Herrenrechte seiner Landsleute, der südlichen Pflanzer zu schonen, eher den Franzosen als den Engländern befreundet; aber vor allen Dingen ein amerikanischer Patriot. Er wollte der Welt das Vorbild einer demokratischen Verwaltung hinterlassen, und er hat seinen Vorsatz erfüllt.

Im Westen gründete er die Territorien Michigan und Illinois, indem er sie aus dem ältern Territorium Indiana ausschied, und legte damit den

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Grund zu neuer Staatenbildung. Indem er die große von Spanien an Napoleon abgetretene Provinz Louisiana von diesem erwarb, gegen eine Kaufsumme von 60 Millionen Franken, wozu noch weitere 20 Millionen Entschädigungen kamen, gewann er für die Vereinigten Staaten die volle Herrschaft über den Mississippi und nahezu eine Verdoppelung ihres Landesumfanges. Das fruchtbare Gebiet war freilich damals noch sehr dünn bewohnt, von höchstens 50,000 Menschen. Damit waren auch die Wege nach Westen geöffnet und jetzt erst konnten sich die Blicke der amerikanischen Angelsachsen auch dem westlichen Weltmeer zuwenden. Die ungeheuren Länder wurden vorerst in zwei Gebiete getheilt: Neu-Orleans und Louisiana. Der Vorbehalt der Verfassung, die Zufuhr von Negersklaven von 1808 an zu verbieten, wurde trotz des stürmischen Widerspruchs der Südstaaten von dem Kongreß von 1807 ausgeführt. Damals drohte Randolph, die Sklavenfrage werde die Trennung der Union herbeiführen.

Unter dem folgenden Präsidenten Madison (1809—1817) wurde aber die Spannung mit England bis zum Kriege gesteigert, den der Kongreß am 4. Juni 1812 erklärte. Wieder zeigte sich's, daß die Republik Anfangs schlecht gerüstet und schwächer sei als die kriegsgeübte Monarchie, daß aber die Kräfte jener rasch wachsen und schließlich sie sich stärker erweise. Die Eroberung und Zerstörung Washingtons durch die Engländer brach den Trotz der Amerikaner nicht, aber erbitterte sie. Der Glaube an die Unüberwindlichkeit der englischen Marine erlitt in diesem Kriege starke Stöße, die Spekulation Englands auf die Spaltungen der Union mißglückte und die Hülfe der Indianer war nicht ausreichend. Aber auch Amerika ward des Krieges bald müde und der Friede von Gent vom 24. Dec. 1814 wurde in Washington mit großem Jubel begrüßt. Im ersten Krieg hatte die Union ihre Unabhängigkeit erstritten, in diesem zweiten die Anerkennung ihrer nationalen Würde und die Achtung ihres Handels.

Die Regierung Madisons ist noch bedeutend geworden durch seine entschiedene Abmahnung an Virginien, die Geistlichen von Staats wegen zu besolden. Seine Denkschrift für die religiöse Freiheit und wider jede Staatskirche wirkte wesentlich zur Ablehnung derartiger Anträge. Gegen den Widerspruch der Neuenglandsstaaten, wurde Louisiana als Staat aufgenommen (1812). Der dritte Census von 1810 zeigte wieder ein rasches Wachsthum der Union.

6. Die Staatsmänner Monroe (1817—1825), John Quincy Adams (1825—1828) Clay. In glücklichem Frieden entwickelte sich die Nation während der Regierung von James Monroe aus Virginien. Halb gezwungen, halb freiwillig trat Spanien seine Rechte auf Florida an die Union ab. Bald darauf kam es auch zu jener berühmten Aussprache der amerikanischen im Gegensatz zu der europäischen Politik. Während die europäischen Mächte damals das Princip der dynastischen Legitimität feierlich proklamirten und im Namen derselben jede freiere Regung der europäischen Völker mit Gewalt unterdrückten, erklärte sich der amerikanische Präsident unter dem Beifall der öffentlichen Meinung zu Gunsten der von Spanien abgefallenen südamerikanischen Republikaner, für das Recht der Völker, ihr Schicksal selbst zu bestimmen und neue Republiken zu gründen und gegen jede europäische Einmischung dritter Mächte in die amerikanischen Angelegenheiten (2. Dec. 1823). Der 80jährige Jefferson hatte diese Erklärung vorbereitet durch sein Gutachten über die Lage.

Im Innern der Union drohte fort und fort die Sklavenfrage die Gemeinschaft der Süd- und der Nordstaaten zu spalten. Die Aufnahme der neuen Staaten Indiana (1816), Mississippi (1817), Illinois (1818) und Alabama

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

(1819) hatte das Gleichgewicht der Sklavenstaaten mit den Nichtsklavenstaaten zwar nicht aufgehoben, aber in einiges Schwanken gebracht. Als die Aufnahme des neuen Staates Missouri im Kongreß verhandelt ward, verlangten die Nordstaaten, daß demselben die Sklaverei untersagt werde, während die Südstaaten sich dieser Forderung, die auch ihren Sklavenbesitz bedrohte, aufs äußerste widersetzten. Durch die vermittelnde Bemühung des Kentuckiers Henry Clay gelang damals der sogenannte Ausgleich von Missouri: Missouri wurde ohne Bedingung aufgenommen, zugleich aber Maine, ein früherer Bestandtheil von Massachusets, als selbständiger Staat anerkannt und ausgesprochen, daß in allen Ländern nördlich von $36^1/_2$ Grad (mit Ausnahme der Theile von Missouri) die Sklaverei für alle Zeiten untersagt werde. (März 1820).

Die Neuwahl eines Präsidenten (1828) war sehr bestritten. Anfangs schien Clay erhoben zu werden, aber bald drehte sich der Kampf vorzüglich um Andrew Jackson aus Tennessee, das Haupt der Demokraten, und John Quincy Adams. Keiner erlangte in dem Wahlkonvent die absolute Mehrheit. Das Repräsentantenhaus aber wählte nun Clay zum Präsidenten und das Haupt der südstaatlichen Partei Calhoun zum Vicepräsidenten.

In diese Zeit fällt der sogenannte Tarif von 1828, über dessen Schutzzölle sich mehrere Südstaaten lebhaft beschwerten. Die Abgeordneten von Südkarolina verließen sogar den Kongreß, und dieser Staat erklärte das Bundesgesetz für nichtig. Diese von Calhoun verfochtene Nullifikationstheorie, welche die Einheit im Princip aufhob und ein liberum Veto der Einzelstaaten einführte, fand im Süden besonders lebhaften Beifall. Offen wurde bereits von der Trennung der Union gesprochen. Der greise Jefferson glaubte schon die „Todtenglocke der Union" zu hören, dann starb er an dem Festtage der Union 4. Juli 1826.

7. Die Demokraten. Andrew Jackson (1829—1837), Van Büren (1837—1841). Mit dem „harten Ahorn" Jackson betrat ein neues Element die politische Bühne. Die bisherigen Präsidenten hatten alle den höher gebildeten Kreisen der Gesellschaft angehört und sich zuvor in mehrjährigem Staatsdienste als Gesandte, Minister ausgezeichnet. Jackson war aus ursprünglicherem Volksstoff gebildet. Von irischer Abkunft hatte er erst als Sattlergesell sein Brod verdient, war dann Bauer und Sklavenzüchter in Tennessee geworden; in dem englischen Kriege von 1812 hatte er sich durch Kühnheit und List, aber auch durch wilde Grausamkeit hervorgethan. Er war ein männlicher Charakter, von brennendem Ehrgeiz getrieben, mit durchdringendem Scharfblick, ein Volksführer ersten Ranges, rücksichtslos in den Mitteln, groß in den Zielen. Sein Anhang schwärmte für ihn. Sofort fegte er die Beamten aus, die sich unter den vorigen Regierungen befestigt hatten und besetzte die Stellen mit seinen Freunden. Die frühern Präsidenten hatten fast gar nicht geändert. Der schroffe Wechsel erschien Vielen wie eine Barbarei gegen die Familien, wie Undankbarkeit gegen treue Dienste, wie die Zerstörung der Staatsverwaltung, wie die Aufrichtung eines persönlichen Regiments. Jackson vertheidigte seine Maßregel: „Das Verbleiben derselben Person in demselben Dienste hat nothwendig ein lässiges Wesen zur Folge. Wer sein Amt verliert, erlangt wieder dieselben Mittel, seinen Lebensunterhalt zu gewinnen, wie die Millionen, welche niemals ein Amt bekommen. Die Meinung, das Amt sei ein Besitzthum, darf nicht aufkommen."

Bevor Jackson seinen großen Kampf wider die Vereinigte Staatenbank unternahm, überwand er den Versuch der Südstaaten, eine südliche Konföderation zu gründen und sich von dem Norden zu trennen, an deren Spitze Calhoun mit

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Süd-Carolina getreten war. Damals schon drohte der Bürgerkrieg. Der Präsident erklärte: „Gewaltsame Trennung ist Hochverrath". Calhoun hatte die Keckheit, im Senat zu erscheinen, und da für „das Veto" der Staaten zu werben. Ihm entgegnete Daniel Webster: „Die Union ist kein Vertrag zwischen unabhängigen souveränen Staaten, sondern durch das amerikanische Volk begründet, das eine Regierung wollte. Daher hat kein einzelner Staat das Recht, dieselbe zu lösen." Wieder vermittelte Clay. Der Präsident selber ließ sich zu einigen Zugeständnissen herbei. Es kam zu einem Kompromißtarif.

Um so entschlossener griff er nun die Bank an. Um keinen Preis wollte er die Erneuerung ihrer Privilegien zugestehen. Er betrachtete die Macht eines so großen Geldinstitutes für unverträglich mit der Integrität der Staatsbehörden und der bürgerlichen Freiheit. Er fürchtete, daß der Kongreß von der Bank bestochen und das Gemeinwesen der Korruption zur Beute werde. Obwohl der Kongreß seine Zustimmung verweigert hatte, und seine Minister abmahnten, nahm er dennoch der Bank die Gelder weg, welche vom Staate derselben anvertraut worden waren. Das sei, sagte er, nothwendig zur Erhaltung der Volksmoral, der Preßfreiheit und der Reinheit der Wahlen. Der Senat klagte laut über verfassungswidrige Willkür des Präsidenten. Aber dieser setzte seinen Willen durch trotz allen Geschreies, und der Senat selber wurde später genöthigt, seine für denselben beleidigende Resolution (1834) im Protokoll zu streichen (1837). Die Depositen wurden weggenommen, und das Bankprivilegium, das am 3. März 1836 zu Ende ging, nicht wieder erneuert. Bald zeigte sich's, daß Johnsons Scharfblick richtig die Insolvenz der Bank erkannt hatte, während ihre öffentlichen Berichte noch ein kolossales Aktivvermögen behauptet hatten und starke Dividenden vertheilt wurden.

Auch nach Außen machte sich die Energie des außergewöhnlichen Mannes spürbar. Als die französische Regierung mit der Erfüllung ihrer vertragsmäßigen Verpflichtungen zögerte, drohte er, sich durch Repressalien (Wegnahme französischer Schiffe) bezahlt zu machen, und erreichte, indem er die französische Eitelkeit, der er seine Schläge versetzt hatte, wieder klug streichelte, seinen Zweck (1836). Mit Marokko schloß er einen Vertrag, welcher ein humaneres Kriegs- und Seerecht einleitete (1837).

Wieder wurden zwei neue Weststaaten Michigan und Arkansas, trotz der revolutionären Form ihrer Entstehung anerkannt (Juni 1836), und die Lossagung der neuen Kolonie Texas durch angelsächsische Ansiedler von Mexiko vorbereitet.

In der letzten Viertelstunde seiner Amtsdauer unterzeichnete Jackson noch eine Botschaft an den Kongreß, in welcher er demselben anzeigte, daß er kraft seiner Machtvollkommenheit alle Regierungskassen angewiesen habe, nur Metallgeld und keine Banknoten an Zahlung anzunehmen.

Van Büren war der erste Präsident, der nach dem Befreiungskriege geboren war. Der Kampf mit den Banken wurde fortgesetzt. Die Union machte sich von denselben durch Gründung eines Unterschatzamtes in ihrer Geldverwaltung unabhängig. Die Banken stellten zu großem Theile ihre Zahlungen ein, und die Geldverhältnisse waren in arger Zerrüttung. Dagegen begann nun die Dampfschiffahrt zwischen Europa und Amerika ihre beschleunigten Fahrten und man fing an, Telegraphen zu errichten. Die Verhältnisse zu Kanada verursachten mancherlei Reibung, aber keinen ernsten Streit mit England. Im Innern wurde die Spannung zwischen Süd und Nord wieder größer. Es bildete sich eine Partei der Abolitionisten, welche die Sklaverei gänzlich beseitigen wollten; und die

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Südstaaten drohten mit Trennung der Union und Bürgerkrieg, wenn ihre Herrenrechte nicht geachtet bleiben.

8. Die Whigs H. Harrison und John Tyler (1841—1845). Die Demokraten Polk (1845—1849), Z. Taylor und M. Fillmore (1849—1853). Bei der neuen Präsidentenwahl siegte die Partei der Whigs. Die Verwirrung der Geldverhältnisse wurde den Demokraten zur Last gelegt. Aber die bedeutendsten Staatsmänner der Whigs Clay und Webster wurden nicht auf den Schild erhoben, sondern der alte General Harrison, der schon einen Monat nach seiner Einsetzung als Präsident starb, 4. April 1841. Ihn ersetzte der Vicepräsident John Tyler. Ihn hatten die Whigs erhoben, aber er machte nun eine entschiedene Wendung zu den Demokraten. Den Anträgen auf eine neue Bank der Union trat er mit seinem Veto entgegen, verdrängte die Whigs aus dem Kabinet und nahm zuletzt Calhoun in dasselbe auf. Seine diplomatischen Beziehungen mit dem Ausland waren glücklich. Mit England kam der Vertrag über die verbotene Sklavenzufuhr aus Afrika, mit China ein Handelsvertrag zu Stande. Nur mit Mexiko bereitete sich eine Verwicklung vor durch die Begünstigung der Aufnahme von Texas als neuen Staates in die Union. Unter dem Feldgeschrei Texas und Oregon siegten wieder die Demokraten. James K. Polk aus Tennessee wurde gegen Clay gewählt. Mit England verstand man sich endlich über die Grenze im Westen (1846). In Folge dieses Vertrages wurde das neue Territorium Oregon bis zum 49. Grad als Unionsland anerkannt, und dabei ausdrücklich bestimmt, daß auf demselben keine Sklaverei eingeführt werden dürfe. Dagegen kam es wegen Texas zum Kriege mit der Republik Mexiko. Ueberall zeigte sich die Ueberlegenheit der Angelsachsen unter den Generalen Taylor und Scott über die Romanen unter Santa Anna. Sogar die Hauptstadt Mexiko ward erobert. Aber die Sieger fanden es doch nicht gerathen, das eroberte Reich mit seinem katholischen Klerus und seiner spanischen Verwilderung der Union einzuverleiben. Sie begnügten sich außer der Anerkennung des schon 1845 aufgenommenen Staates Texas mit der Abtretung von Neu-Mexiko, das einstweilen als Territorium der Union einverleibt ward (1846) und der Wegnahme von Kalifornien, dessen Goldreichthum sich erst jetzt erschloß. Als neue Staaten waren hinzugekommen im Südosten das blumenreiche Florida, und im Nordwesten das winterliche Iowa (3. März 1845) und wieder im Osten Wisconsin (1846).

Bei der neuen Präsidentenwahl siegte der Kandidat der Whigs, der General Zachary Taylor über die in sich gespaltenen Demokraten. Aber der General gehörte doch nur wenig zu der Partei. Er war zugleich als Sklavenbesitzer mit den südlichen Interessen und Parteiführern verbunden. Während der kurzen Zeit seines Amtes wirkte er versöhnlich im Sinne der Erhaltung der Union. Kalifornien wurde als ein Staat ohne Sklaverei aufgenommen. Mit Texas verständigte man sich über die Grenzen und die Entschädigungen. Neu-Mexiko und Utah wurden als Territorien aufgenommen und ihnen gestattet, bei der Staatenbildung sich selber über Verbot oder Zulassung der Sklaverei zu entscheiden. Zur Beruhigung der Sklavenhalter wurde ein Gesetz erlassen, welches die nachjagenden Eigenthümer berechtigte, die entflohenen Sklaven auch in den freien Staaten gerichtlich zu verfolgen.

Inzwischen war der Vicepräsident Millard Fillmore, ein früherer Advokat aus New-York, als Präsident eingetreten. Auch er, obwohl als Whig gewählt, neigte sich doch in der neuen Stellung den Politikern der Südstaaten zu,

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

obwohl er Webster als Staatssekretär behielt und die Verbindung mit den Whigs zu bewahren suchte. Es war das die Zeit der Kompromißpolitik, welche unvereinbare Gegensätze zu vermitteln unternahm, schließlich ohne Erfolg. Seine Wiederwahl konnte er weder bei den Whigs noch bei den Demokraten durchsetzen. Auch der Kandidat jener, der General Scott, mußte dem Kandidaten dieser, Franklin Pierce aus Neu-Hampshire, weichen.

Der neue Census von 1850 ergab eine Vermehrung der Bevölkerung auf 23,191,876 Seelen, unter denen 424,390 freie Farbige und 3,200,600 Sklaven. Auch das Ländergebiet war seit 1840 von 2,055,163 auf 3,230,575 Quadratmeilen erweitert worden. Die Zunahme der Stadt Sant Francisco in dem goldreichen Kalifornien hatte die Bedeutung eines neuen Knotenpunktes für den Weltverkehr, und zwar im Westen am stillen Meer wie New-York im Osten und an dem atlantischen Ocean. Nach und nach wurden Verbindungen eröffnet, durch den weiten Kontinent hindurch von Meer zu Meer, und Beziehungen angeknüpft mit Ostasien, wie zuvor mit Europa. Die großartige Weltstellung der Union wurde mehr und mehr begriffen und thatkräftig benutzt.

Den Amerikanern zuerst gelang es, die scheue Abschließung Japans zu lösen und durch die Energie der Unterhandlung (1853) die japanischen Häfen dem Weltverkehr zu öffnen. Ein amerikanisches Geschwader unter Kommodore Perry hatte das bewirkt.

Nicht so glücklich waren die Versuche, die Insel Kuba für die Union zu erwerben. Die völkerrechtswidrigen Flibustierunternehmungen, vom Süden aus die Insel mit Gewalt zu nehmen, mißlangen und die Versuche der Unionsregierung, durch völkerrechtliche Verhandlungen Spanien zur Abtretung zu bestimmen, blieben ebenfalls ohne Erfolg. England und Frankreich arbeiteten entgegen.

9. Vorbereitung zur Trennung der Union. Franklin Pierce 1853—1857. Buchanan 1857—1861. Der neue Präsident, ein Freund der einzelstaatlichen Souveränetät, begünstigte, zunächst auf die Kompromisse von 1850 gestützt, die Sicherheit und die Wünsche der Sklavenhalter. Die südlichen Staatsmänner hatten überhaupt das Gefühl, die Union zu regieren. Nur unter dieser Bedingung wollten sie in der Union bleiben. Schamlos, wie nie zuvor wurde die Lehre verkündet, Gott habe die schwarze Rasse zur Knechtschaft für die Weißen geschaffen, die Zukunft der Civilisation beruhe auf der Ausbreitung dieser Sklaverei über den Erdball. Sie bilde die Grundschwelle jeder Gesellschaft.

In diesem Interesse wurden auch die Freibeuterzüge des sogenannten Generals Walker nach Kuba und nach Nicaragua begünstigt. Der Süden suchte sich durch Mittelamerika zu verstärken, freilich ohne nachhaltigen Erfolg. Glücklicher war die Partei der Sklavenherrn bei den Kongreßverhandlungen über die Bildung von zwei neuen Territorien Kansas, westlich von Missouri und Nebraska westlich von Iowa (1854). Der Missourivergleich von 1820, welcher der Sklaverei eine bestimmte Grenze zog, wurde als nicht mehr wirksam erklärt und den neuen Territorien und Staaten das Recht zugestanden, frei zwischen den beiden Principien der Sklaverei oder der freien Arbeit zu wählen. Die Aufnahme des freien Staates Kansas verzögerte sich doch bis 1858.

Die auswärtigen Beziehungen der Union waren günstig. Nur im Süden beunruhigte Mexiko, wo die napoleonischen Plane, die lateinische Rasse zu einigen und dem germanischen Norden entgegenzusetzen, ihre ersten Saaten ausstreuten. Dagegen unterhielt die Union mit Rußland die freundlichste Verbindung. Die Beschlüsse des Pariser Kongresses über das Seerecht fanden in Amerika nur

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

theilweise Billigung. Zu Gunsten der freien Schiffahrt nöthigte die Union die Krone Dänemark, den Sundzoll aufzugeben und ablösen zu lassen.

In der neuen Wahlschlacht siegten nochmals die Demokraten über die Republikaner. James Buchanan wurde gewählt.

Die ohnehin starken Leidenschaften der Parteien in der Sklavenfrage wurden durch einige Vorfälle heftig gereizt. Als der Senator Charles Sumner aus Massachusets im Senat eine fulminante Rede wider die Sklaverei und „das Verbrechen gegen Kansas" gehalten hatte (Mai 1856), wurde er von einem Mitglied des Repräsentantenhauses Preston S. Brooks aus Süd-Karolina in dem öffentlichen Saal der Versammlung mit einem Stock zu Boden geschlagen. Diese verbrecherische Gewaltthat wurde nur mit einer Buße bestraft, und der Thäter in seiner Heimat wie ein ritterlicher Held gefeiert und wieder gewählt. Viel bedenklicher noch war ein Urtheil des Obergerichts (März 1857), welches geradezu Kansas als Sklavenstaat erklärte, und den Grundsatz aussprach, jedes Territorium könne als freier oder als Sklavenstaat in die Union eintreten, und die Herren möchten überall und immer ihr Eigenthum an den Sklaven behaupten, Schwarze könnten niemals Unionsbürger werden. Das Urtheil, welches mit Einer Stimme Mehrheit gefaßt wurde, erklärte auch das Missouri-Kompromiß für ungültig. In den Sklavenstaaten wurde die Lynch-Justiz wider die Abolitionisten geübt. Sie wurden betheert und befedert, nicht selten zu Tode gehetzt oder aufgehängt.

Die Vertreibung der Mormonen-Sekte aus Illinois nach Utah und an den Salzsee und der schwach geführte Krieg, durch welchen sie genöthigt werden sollten, auf die Vielweiberei zu verzichten und sich den Gesetzen der Union zu fügen, war nur eine seltsame Episode (1857) in dem größern Drama des nahenden Bürgerkriegs.

Die große Geld- und Handelskrisis des Jahres 1857 erschütterte zwar nicht mehr das Schatzamt der Union selber, aber brachte wie ein verheerender Orkan eine große Anzahl von Banken und Handelsfirmen zu Fall und wirkte auf alle Kreditverhältnisse lähmend, und erniedrigte alle Werthe. Doch erholte sich die Geschäftswelt bald wieder.

Der Präsident Buchanan war ein schwacher Mann, aber ganz unter dem beherrschenden Einfluß der südstaatlichen Staatsmänner. In seinem Ministerium saßen mehrere Männer, welche ihre amtliche Stellung mißbrauchten, um den Südstaaten die Trennung von der Union zu erleichtern. Korruption, Betrug und Verrath hatten sich in den obersten Kreisen eingenistet. In der republikanischen Partei galt der Senator Seward aus New-York als der Hauptführer. Aber nicht er, sondern Abraham Lincoln, geboren in Kentucky, aber später angesiedelt in Illinois, der sich aus einem Bauern- und Floßknecht zu einem angesehenen Advokaten, Redner und Staatsmann emporgearbeitet hatte, ein Mann, der seine höhere Geistesbildung aus der Bibel und Shakesspeare und seine politische Bildung aus dem Studium der amerikanischen Presse und aus dem Leben herholte, wurde schließlich gewählt.

In dem Census von 1860 hatte die Union bereits eine Gesammtbevölkerung von 31,443,322 Personen erreicht, die Indianer nicht gerechnet, welche auf ungefähr 300,000 Seelen geschätzt wurden. Die Weißen zählten 26,973,843, die freien Farbigen 487,970 und die Sklaven 3,953,760. Wie stark die Einwanderung gewesen war, ergab sich daraus, daß über 4 Millionen Weiße nicht in Amerika geboren waren. Es wurden damals 34 Staaten und 7 Territorien gerechnet. Als Staaten waren hinzugekommen Minnesota, wo sich viele Deutsche

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

ansiedelten (1858), Oregon (1859) und endlich auch der freie Staat Kansas, dessen Aufnahme der Senat erst anerkannte (Jan. 1861), nachdem Davis und andere Senatoren aus dem Süden ausgeschieden waren. Als Territorium war auch Nevada von Utah getrennt und geordnet worden.

Die Wahl Lincolns wurde von seinen Gegnern in Süd-Karolina mit Jubel begrüßt. Endlich war der lange ersehnte Augenblick gekommen, um die Lossagung von der Union zu erklären, und die Konföderation des Südens zu gründen. Sofort wurden die Senatoren von Süd-Karolina zurückberufen und der Austritt des Staates aus der Union erklärt (Dec. 1860). Georgien, Alabama, Florida, Mississippi, Louisiana, Texas und Arkansas folgten dem Beispiel und nach der Einnahme des Forts Sumter traten auch Nord-Karolina, Virginien und Tenessee dem Sonderbunde bei. Sie nannten sich die Konföderirten Staaten von Amerika. Jefferson Davis aus Mississippi wurde zum Präsidenten gewählt (Febr. 1861), Alexander H. Stephens aus Georgia zum Vicepräsidenten. Die Konföderation war besser als die Union auf den Krieg vorbereitet, aber sie hoffte noch, in Frieden scheiden zu können. Der Präsident Buchanan selber hatte zwar die Fortdauer der Union als nöthig, aber zugleich erklärt, daß er nicht berechtigt sei, die scheidenden Staaten zum Bleiben zu zwingen. Das aber war nicht die Meinung der Republikaner.

10. Der Bürgerkrieg und Lincoln 1861—1865. Nur durch eine rasche und heimliche Reise nach Washington war der neue Präsident den Mördern entgangen, die ihn unterwegs hatten beseitigen wollen. Seine Antrittsrede noch war versöhnlich. Zwar erklärte er seinen festen Entschluß, die Union und ihre Gesetze zu schützen, und bestritt jede Lostrennung eines oder mehrerer Staaten als verfassungswidrig und nicht zu dulden. Aber dem Bürgerkriege wollte er ausweichen, wo immer möglich, und versprach, die Sklaverei, wo sie gesetzlich bestehe, nicht anzutasten. Inzwischen rief er die absichtlich in ferne Gewässer versandten Bundesschiffe zurück und rüstete sich zur Vertheidigung der Bundesfestungen. Seward erhielt das Ministerium des Auswärtigen.

Nachdem aber die Konföderation das Fort Sumter mit Gewalt eingenommen (14. April 1861), rief der Präsident 75,000 Mann Milizen unter die Waffen und erklärte alle Häfen des Südbundes in Blokadezustand. Die rasche Neutralitätserklärung von England und Frankreich erweckte den Verdacht, daß die europäischen Mächte die Spaltung der Union begünstigten. Der Kongreß votirte daraufhin die Berufung von 500,000 Mann und gab einen Kredit von 500 Millionen Dollars.

Das erste Kriegsjahr war für die Union nicht glücklich. Wurden auch einzelne Vortheile erreicht, so siegte doch das Heer des Sonderbundes unter Beauregard über die Unionsarmee in der Schlacht bei Manasses Junction (21. Juli).

Auf beiden Seiten entwickelte sich eine ungeheure Energie. Der Unions-Kongreß machte einen weiteren Schritt zur Befreiung der Sklaven, indem er den Staaten, welche die Sklaven freiließen, eine Entschädigung versprach (März 1861). Es wurde eine neue Artillerie geschaffen. Zum ersten Male erschienen Panzerschiffe im Kampf (Merrimac und Monitor). Der Riesenkampf dauerte fort und verschlang furchtbare Opfer an Menschen und Gütern.

Der Präsident Lincoln eröffnete das Jahr 1863 mit der berühmten Proklamation, durch welche er alle bisherigen Sklaven in den aufständischen Staaten für frei erklärte. Jede Vermittlung der europäischen Mächte wurde abgelehnt, England verantwortlich gemacht für die Begünstigung der südstaatlichen Kaperei,

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

die Unternehmung Frankreichs gegen Mexiko rückhaltlos gemißbilligt. Das Gefühl des endlichen Siegs war im Norden immer mächtig und trieb zu immer größeren Anstrengungen. Aber auch der Sonderbund spannte die letzten Kräfte an. Der Präsident Davis berief alle Männer von 18 bis 40 Jahren unter die Waffen. Der Sonderbund hatte ausgezeichnete Obergenerale, voraus Jackson, dann nach dessen Tode Lee. Immerhin machte die Union in diesem Jahre große Fortschritte. Die Macht des Sonderbundes wurde in engere Grenzen eingeschlossen. Seine finanziellen Kräfte waren bereits erschöpft. Der folgende Feldzug von 1864 näherte die Entscheidung.

Der General Grant war zum Oberfeldherrn ernannt worden. Ihm gelang es nach langen schweren Kämpfen mit Lee sich zwischen Richmond und Petersburg festzusetzen, und sogar im Winter seine Stellungen zu behaupten. Tiefer im Süden hatte General Sherman glänzende Erfolge. Der kühne Zug desselben von Atlanta durch Georgien nach Savannah bewies die große militärische Tüchtigkeit seines Heeres. Die Union hatte eine Flotte von nahezu 700 Fahrzeugen mit mehr als 4600 Geschützen geschaffen. Zur See war ihre Herrschaft entschieden; und nur einige verwegene Kreuzer der Südstaaten beunruhigten den Handel, zerstörten eine Anzahl friedlicher Handelsschiffe. Die Staatsschuld aber wuchs in riesigem Verhältniß. Im Jahr 1860 hatte sie nur etwas über 90 Millionen Dollars betragen. Am 1. Juli 1864 betrug sie bereits über 1740 Millionen und wurde am Ende des Finanzjahres bereits auf mehr als 2640 Millionen geschätzt.

Ein Amendement zur Verfassung, welches die Sklaverei in der ganzen Union aufheben wollte, konnte im Repräsentantenhaus noch nicht die nöthige Zweidrittheilsmehrheit finden. Die demokratische Partei stimmte dagegen. Aber bei der neuen Präsidentenwahl erlag sie den Republikanern, welche die Neuwahl Lincolns gegen M'Clellan durchsetzten, obwohl gegen die verfassungswidrige Willkür, womit die Regierung die Preßfreiheit und die persönliche Freiheit vielfältig verletzte, und gegen die Militärdespotie des Präsidenten, der sogar die Konskription einführte, nicht bloß von Demokraten heftig losgezogen worden war. Die Mehrheit der Bürger betrachteten die Ausnahmsmaßregeln für gerechtfertigt durch den Nothstand des Kriegs.

Das Jahr 1865 brachte endlich die Entscheidung. Vergeblich hatten sich Lincoln und Seward mit den Abgeordneten der Konföderation Stephens, Hunter und Campbell im Januar in dem Fort Monroe zusammen gefunden, um einen letzten Friedensversuch zu machen. Sie gingen ohne Erfolg auseinander. Am Tage darauf (31. Jan.) nahm nun auch das Repräsentantenhaus das Verfassungsgesetz mit der nöthigen Stimmenzahl an, welches die Sklaverei im ganzen Bereiche der Union aufhob. Schon am 18. Dec. 1865 konnte proklamirt werden, daß diese Verfassungsänderung von 27 Staaten unter 36 stimmenden, also von $^3/_4$ genehmigt worden sei.

Vergebens entschloß sich der Kongreß des Sonderbunds, auch durch die Neger seine Armee zu verstärken. Die Uebermacht des Nordens, der nicht weniger als 140 schwarze Regimenter, mit mehr als 100,000 Negern, im Feld hatte, ward erdrückend für den Süden. Nach wiederholten blutigen Kämpfen mußte Lee Richmond räumen, und Grants Armee zog am 3. April zugleich in Petersburg und Richmond ein. Lee kapitulirte mit seiner Armee 9. April. Damit war der Fall des Südbundes entschieden. Auch die andere Armee des Südens unter Johnson

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

ergab sich nun an Sherman. Aber die ungeheure blutige Tragödie des Bürgerkrieges erhielt ein nicht minder tragisches und blutiges Nachspiel in der Ermordung Lincolns (14. April) im Theater zu Washington. Jefferson Davis wurde gefangen genommen (13. Mai). Keiner der Südstaaten konnte den Widerstand fortsetzen. Der Sieg der Union war entschieden.

11. Johnson 1865—1869 Grant (1869). Wiederherstellung der Union. Mit einer für europäische Sitten unverständlichen Raschheit wurde die große Armee entlassen, und ihre Glieder wieder den bürgerlich-friedlichen Geschäften zugeführt. Am 1. Mai noch zählte die Unionsarmee über eine Million Männer. Anfangs December waren über 800,000 bereits entlassen und das Kriegsbudget von 516 Millionen auf nahezu 34 Millionen gemindert. Die Flotte zählte nur noch 117 Schiffe mit 830 Kanonen. Die Staatsschuld war in Folge des Bürgerkriegs bis auf 2740 Mill. Dollars gestiegen; es cirkulirten für 700 Millionen Bank- und Schatznoten. Aber bereits überstiegen wieder die Einnahmen der Union ihre Ausgaben um viele Millionen.

Die Aufgabe der friedlichen Wiederherstellung der Union war ein nicht minder schweres Werk als die Unterwerfung des Sonderbundes. Der Sieg war schließlich durch das Uebergewicht der Massen, welche die Union in Bewegung versetzen konnte, entschieden worden. Jetzt mußte die staatsmännische Weisheit die Verhältnisse neu ordnen. Sehr bald aber zeigte sich's, daß der neue Präsident Andrew Johnson aus Tennessee (bisher Vicepräsident) nicht mit der republikanischen Mehrheit im Kongresse einig über die erforderlichen Maßregeln sei. Der Präsident setzte vorerst die diktatorische Gewalt fort, die Lincoln ergriffen hatte, indem er den Süden in Militärbezirke eintheilte, Gouverneure ernannte und Einleitung traf zu einer neuen Konstituirung der Südstaaten (Juni 1865).

Die Republikaner warfen dem Präsidenten vor, daß er die Früchte des Siegs muthwillig verschleudere, den besiegten Junkern des Südens wieder aufhelfe, den Widerstand gegen den nationalen Fortschritt wieder ermuthige, wie ein Willkürherrscher verfahre und die Union verwirre. Der Kongreß verweigerte die Zulassung der Abgeordneten aus den sogenannten Rebellenstaaten und nahm mehrere Beschlüsse an, zum Behuf der Rekonstruktion des Südens und in der Absicht, die bürgerlichen Rechte der befreiten Neger zu sichern. Beharrlich legte der Präsident sein Veto dagegen ein, das aber mehrmals durch erneuerte und gesteigerte Mehrheitsabstimmungen entkräftet ward. Den Kongreß bezeichnete er geradezu als verfassungswidrig. Die neuen Wahlen zum Repräsentantenhaus (April 1865) fielen jedoch für die republikanische und radikale Partei entschieden günstig aus. Ihre Mehrheit im Kongreß erhielt dadurch eine Verstärkung. Der Präsident kam mehr ins Gedränge, aber änderte die eingeschlagene Richtung nicht. Seine auswärtige Politik fand mehr Billigung. Von England forderte er Entschädigung für die Unterstützung der südlichen Kreuzer, aber ohne daraus einen Kriegsfall zu machen. Von Frankreich verlangte er Räumung von Mexiko und trug durch seine feindliche Haltung gegen den Kaiser Maximilian viel zu dem Sturz der Monarchie und zur Herstellung einer Republik bei.

Die Neuwahlen des Jahres 1867 zum Repräsentantenhaus fielen für die demokratische Partei etwas günstiger aus, als die früheren, obwohl sie die republikanische Mehrheit im Kongreß nicht erschütterten. Zunächst wirkten diese Wahlen auf den Kongreß ermäßigend, auf den Präsidenten aber ermuthigend. Neuerdings schärfte sich der Konflikt wieder zwischen den beiden Gewalten und führte (Frühjahr 1868) zu der Anklage des Präsidenten. Die erstaunte Welt sah dem seltenen

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Schauspiel zu eines gegen den höchsten Magistraten der Republik eingeleiteten Staatsprocesses, während dessen dieser seine verfassungsmäßige Amtsgewalt ungehindert ausübte, und die öffentliche Ordnung trotz der Anklage nicht irgendwie ernstlich gestört wurde. In dem alten Europa hätte ein solcher Kampf der höchsten Gewalten kaum ohne Erschütterung des Staats und schwerlich ohne den Versuch der Waffengewalt durchgeführt werden können. In Amerika wartete das Volk mit relativer Seelenruhe den Ausgang des Processes ab, überzeugt, daß Verfassung und Gesetz bleiben, auch wenn die Personen wechseln. Der Proceß wurde rasch durchgeführt, unter der Leitung des Bundesrichters Chase, der den Senat präsidirte. Eine Kommission des Repräsentantenhauses betrieb die Anklage, die Advokaten des Präsidenten, der nicht persönlich erschien, führten die Vertheidigung. Es wurden Zeugen einvernommen. Das Urtheil lautete auf Freisprechung, weil die für Schuldig stimmenden Senatoren zwar in der Mehrheit waren, aber nicht die verfassungsmäßig nöthige Mehrheit von zwei Dritttheilen herzustellen vermochten. Es fehlte dazu an einer Stimme. In Folge dessen blieb der Präsident im Amte. Nach einem lebhaften neuen Wahlkampf wurde der Kandidat der Republikaner General Grant 1869 zum Präsidenten gewählt und 1873 wieder gewählt. Unter seiner Regierung befestigte sich der Frieden der Union, aber die Schäden der Korruption wurden noch nicht geheilt.

II. Staatsverfassung.

A. Grundcharakter.

1. Union und Einzelstaaten. Wir pflegen die Verfassung der Vereinigten Staaten im Einzelnen und im Ganzen repräsentative Demokratie zu nennen. Der staatsrechtlich gebildeteste Autor über die Unionsverfassung, Alexander Hamilton, bezeichnete sie als Republik im Gegensatz zur Demokratie.

Der Gesammtstaat wird in Amerika die Union genannt, und damit zugleich die Einheit in seiner Organisation besser angedeutet, als durch den deutschen Ausdruck Bundesstaat. Wenn die Amerikaner eher darauf hinweisen wollen, daß die Einzelstaaten durch ihre Verbindung ein zusammengesetztes Ganzes bilden, so wählen sie dafür den Ausdruck Konföderation. In dem großen Bürgerkrieg von 1861—1865 kämpfte so die Union (Föderirte wider Konföderirte) wider die Konföderation.

Als im Jahr 1787 die neue Unionsverfassung berathen wurde, war der Gedanke eines von den Einzelstaaten verschiedenen Gesammtstaates noch ganz neu. Bis dahin hatte man nur mehr oder weniger enge und wirksame Verbände gekannt von Einzelstaaten, die nur mühsam über gemeinsame Rechte, Maßregeln und Interessen sich verständigten. Nun sollte ein neuer, von den Einzelstaaten wesentlich unabhängiger, mit eigenen Organen zum Denken und Handeln, mit kräftigem Willen und energischer Thatkraft ausgestatteter Gesammtstaat neu geschaffen werden. Es war das der große Gedanke Hamiltons.

In allen aus Einzelstaaten zusammengesetzten Staatswesen zeigt sich der Dualismus der Gesammtheit und der einzelnen Glieder. Nach der Unionsverfassung wollen beide wirkliche Staaten sein, d. h. mit selbständigem Staatswillen und oberster Staatsgewalt versehene Gemeinwesen. Sowohl der Gesammtstaat hat seine ihm eigene Gesetzgebung, Regierung, Rechtspflege, als jeder Einzelstaat hat wieder eine besondere Gesetzgebung, Regierung und Rechtspflege. Keineswegs entlehnt jener für seine gemeinen Angelegenheiten die erforderlichen Organe den Autoritäten der Einzelstaaten. Er sucht seine Gesetzgeber nicht in den

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

gesetzgebenden Körpern von Massachusets, Virginien, New-York u. s. f., sondern bildet für seine Zwecke einen eigenen Gesetzgebungskörper aus. Er zieht nicht die Gouverneure der Einzelstaaten oder ihre Gesandten zu einem Rathe zusammen, welcher die Bundespolitik entscheidet und die Bundesangelegenheiten verwaltet, sondern er stellt einen Unionspräsidenten mit Unionsministern an die Spitze der Unionsregierung, die sämmtlich an keiner einzelstaatlichen Regierung Theil haben. Ebenso sind die Unionsgerichte völlig getrennt von den Gerichten der Einzelstaaten. Dadurch wird für die Entschließungen und Bewegungen des Gesammtstaates volle Selbständigkeit und Freiheit gewahrt. Sie können nicht von den Einzelstaaten gehemmt werden.

Auf der andern Seite aber will auch der neuere Gesammtstaat nicht die Selbständigkeit der Einzelstaaten vernichten, er will sie nicht zu bloßen Provinzen und Regierungsbezirken der Union machen, sondern beläßt sie in ihrer Autonomie und Selbstverwaltung. Die Gesetzgeber, Regierungen und Gerichte der Einzelstaaten werden daher von der Unionsgewalt weder ernannt noch bestätigt. Sie stehen auch nicht in einem Vasallenverhältniß zu den Unionsgewalten, sie leiten ihre Autorität nicht ab von der Union, sondern von dem Willen der Einzelvölker, welche die verschiedenen Staaten erfüllen. Sie sind durchaus nicht als untere Instanzen zu betrachten gegenüber den oberen Instanzen der Union. Man kann in der Regel nicht von einem kompetenten Urtheil des einzelstaatlichen Gerichts an ein Bundesgericht appelliren, noch gegen eine Verfügung des einzelstaatlichen Gouverneurs sich beschwerend an den Unionspräsidenten wenden; noch kann dieser jenem Aufträge geben, als seinen Unterbeamten.

Die Amerikaner sind also, wie ihr Land, in einem staatlichen Doppelverhältniß. Der Einzelne ist Bürger des Staats New-York oder Virginien und hinwieder der Union, und der Boden ist einerseits einzelstaatliches Land und anderseits Unionsgebiet.

Selbstverständlich hat diese Doppelbeziehung ihre großen praktischen Schwierigkeiten. Man kann darüber Zweifel haben, ob irgend eine staatliche Frage von der Unionsgewalt oder von den Gewalten des Einzelstaats zu entscheiden sei. So lange die Union besteht, drehen sich die größten Kämpfe der Parteien um solche Streitfragen. Die Verfassung hat die Aufgabe, diese Zweifel zu lösen und jedem der beiderlei Staatsorganismen den Bereich seiner Macht anzuweisen.

2. Bürgerrecht. Schon vor der Befreiung Nordamerikas waren die Kolonisten durch das gemeinsame englische Unterthanen- und Bürgerrecht bürgerlich verbunden und in manchen Staaten der Kolonien war ausdrücklich ausgesprochen, daß wer sich daselbst niederlasse und aufgenommen werde, das englische Bürgerrecht erwerbe. Nach der Lostrennung trat das amerikanische Bürgerrecht an die Stelle des frühern englischen Rechts. Allgemein wurde der Satz anerkannt, daß wer in irgend einem Staate der Union das Bürgerrecht erwarb, dadurch ohne weiters auch das allgemeine amerikanische Unionsbürgerrecht erworben habe. Da die Einzelstaaten keineswegs dieselben Grundsätze bei ihrer Ertheilung des Bürgerrechts beobachteten, sondern die einen strengere, die andern laxere Bedingungen stellten, so konnte dadurch eine nicht unbedeutende Verschiedenheit der Behandlung entstehen.

3. Trennung der Gewalten. In keinem Lande der Welt ist das moderne Princip der Sonderung der Gewalten, das heißt der Grundsatz, daß die verschiedenartigen Funktionen der Staatsgewalt nicht bloß in Art und Richtung, sondern auch in den Personen Derer unterschieden werden, welche

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

sie ausüben, beifälliger aufgenommen und konsequenter durchgeführt worden, als in den Vereinigten Staaten.

Die Theorie von Montesquieu fand in Amerika bei den Staatsmännern lebhaften Beifall. Die Unionsverfassung insbesondere wurde möglichst nach diesem Grundsatze organisirt, der auch in den Einzelstaaten herrschend wurde. Die Einheit, deren freilich kein Staat entbehren kann, wurde nur noch in dem Volke gesucht und gefunden, von dem alle besondere Staatsgewalt ausgehe und abgeleitet werde. Das Volk gründet die Verfassung, welche die einzelnen Gewalten unterscheidet und den Trägern und Dienern derselben die nöthige Vollmacht gibt. In dieser Weise werden unterschieden:

a) die gesetzgebende Gewalt, welche größeren repräsentativen Versammlungen (in der Union dem Kongreß) anvertraut wird;
b) die vollziehende Gewalt, welche in einem Präsidenten koncentrirt wird;
c) die richterliche Gewalt, welche von den Gerichtshöfen ausgeübt wird.

In der Theorie werden diese drei obersten Gewalten einander gleich gestellt; in der Praxis aber sind die beiden ersten augenscheinlich mächtiger als die dritte.

Die Trennung der richterlichen von der vollziehenden Gewalt hat nur insofern eine Beschränkung, als der Präsident der Union sowohl als die Gouverneure in den Einzelstaaten ein weit gehendes Begnadigungsrecht haben, dessen leichte Anregung die Geschäfte der Regierung überlastet und die Wirkung der Strafjustiz unsicher macht. In neuerer Zeit wird daher hier eine Reform verlangt. Zweckmäßiger ist eine andere Modifikation des allgemeinen Grundsatzes, indem einer Abtheilung der gesetzgebenden Gewalt, dem Senat, in politischen Verantwortlichkeitsprocessen (Impeachments) der obersten Magistrate nach englischem Vorbild die Funktion eines Staatsgerichtshofs übertragen ist.

Ueberspannt dagegen erscheint die Trennung der Regierung von der Gesetzgebenden Gewalt. Zwar ließ sich auch in Amerika dieser Grundsatz nicht völlig durchführen. Der Präsident kann durch seine Botschaften an den Kongreß die Thätigkeit des Gesetzgebers anregen. Ueberdem steht ihm ein Veto zu gegen Gesetze, die er für ungerecht oder unzweckmäßig hält. Freilich ist auch dieses Veto kein absolutes Hinderniß. Es kann in Folge nochmaliger Erwägung des Kongresses durch eine zweite Abstimmung dann beseitigt werden, wenn in jedem Haus mit einer Mehrheit von zwei Drittheilen der Stimmen das Gesetz nochmals gut geheißen wird.

4. Verfassungsänderungen. Das amerikanische Recht unterscheidet schärfer, als wir es in Europa zu thun gewohnt sind, zwischen Verfassung und Gesetz, obwohl man auch in Amerika sich der Wahrheit nicht verschließen kann, daß eine Verfassungsbestimmung auch ein Gesetz, nur ein besonders wichtiges, ein Grundgesetz ist. Die Verbesserungsfähigkeit einer jeden Verfassung, als eines Menschenwerks, wird ausdrücklich anerkannt und für die Möglichkeit gesorgt, Verbesserungen einzuführen. Dabei denkt man und mit guten politischen Gründen, zunächst an die einzelnen Verbesserungen (sog. Partialrevision), nicht an einen Umbau der ganzen Verfassung (Totalrevision), obwohl auch das möglich und nach wesentlicher Umgestaltung der politischen Ansichten und Bedürfnisse nothwendig ist.

Die Initiative zu Verfassungsänderungen (amendments) kann ausgehen entweder vom Kongreß, welcher mit einer Mehrheit von zwei Drittheilen beider Häuser die Vorschläge macht, oder von den Einzelstaaten, wenn zwei Dritt-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

theile derselben durch ihre Legislaturen eine Verbesserung beantragen. Im erstern Fall arbeitet der Kongreß selbst das neue Verfassungsgesetz aus. Im letztern Fall dagegen beruft der Kongreß einen Konvent (Verfassungsrath) ein, der den Vorschlag macht. In beiden Fällen wird das Amendment der Abstimmung der Einzelstaaten unterworfen, entweder ihrer Legislaturen oder eigener zu diesem Behuf gewählter Konvente. Nur wenn drei Viertheile aller Staaten dazu stimmen, wird das neue Gesetz rechtsgültig als neuer Bestandtheil der Verfassung. (Art. V der Unionsverf.)

B. Gesetzgebende Gewalt der Union. Der Kongreß.

Der Kongreß der Union theilt sich in das Repräsentantenhaus und den Senat. Jener repräsentirt in höherem Grade das nationale, dieser mehr das föderale Element in der Union. Dort ist die amerikanische Gesammtbürgerschaft, hier sind die Einzelstaaten der Union dargestellt. Dort ist die Zahl der Bevölkerung, hier die Anzahl der Staaten maßgebend.

1. Repräsentantenhaus. Anfangs war die Zahl der Mitglieder im Repräsentantenhaus nach dem Verhältniß eines Mitglieds auf mindestens 30,000 Seelen berechnet. Dabei wurden die nicht besteuerten Indianer nicht gezählt, und die Sklavenbevölkerung nicht voll, sondern nur zu drei Fünftheilen angesetzt. Aber es ward dem Kongreß die Befugniß vorbehalten, diese Zahl neu zu ordnen. Das große und rasche Wachsthum der Bevölkerung machte dann auch eine neue Ordnung nothwendig, damit nicht die Versammlung zu groß und in Folge dessen unfähig für die Geschäfte werde. Die Verhältnißzahl wurde daher erhöht, erst auf 35,000, dann auf 47,700, weiter auf 70,680 Seelen, bis man schließlich dahin kam, die Zahl der Mitglieder auf 233 zu fixiren, und dann von dieser festen Größe an die wachsende Zahl der Wahlkreise zu bestimmen. Dabei wurde immer noch daran festgehalten, daß jeder Staat wenigstens Einen Repräsentanten stellen dürfe, auch wenn er eine geringere Bevölkerung habe, als sonst für die Wahlkreise erforderlich sei.

Die Wahlen geschehen in Wahlkreisen, wodurch der nationale Charakter derselben eine lokale Färbung erhält. Ueber die Ausdehnung des Stimmrechts konnte sich der Konvent nicht verständigen, indem die Ansichten und Interessen im Süden und im Norden sehr weit auseinander gingen. Die Verfassung überließ die Bestimmung der Bedingungen des Stimmrechts den Einzelstaaten. Nur in wenig Staaten noch wird ein Census gefordert, wohl aber in manchen irgend eine Steuerleistung. Das allgemeine Stimmrecht ist auch in Amerika in der Ausdehnung begriffen.

Die Wahlen werden unmittelbar durch die Urwähler vollzogen, und geschehen in den meisten Staaten durch geheime Stimmzettel, in einigen aber nach englischer Weise durch offene Abstimmung.

Die Bedingungen der Wählbarkeit sind a) ein Alter von mindestens 25 Jahren. b) Amerikanisches Bürgerrecht seit mindestens 7 Jahren. c) Wohnort in dem Lande der Wahl. d) Die Bundesbeamten sind gänzlich von der Wahl ausgeschlossen, nicht aber die Beamten der Einzelstaaten.

Die Dauer der Repräsentation ist auf nur 2 Jahre beschränkt, das ganze Repräsentantenhaus daher einem raschen Wechsel, und in Folge dessen auch die ganze Richtung der Gesetzgebung großen Schwankungen ausgesetzt.

Am 1. December kommt das neue Haus zusammen, und wählt durch offene Abstimmung seinen Präsidenten, den Sprecher, und die übrigen Beamten des Hauses (Sekretäre, Sergent-at arms). In Streitfällen entscheidet das Haus selbst über die Gültigkeit der Wahlen seiner Mitglieder.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

2. Der Senat. Die Gesetzgebungen der Einzelstaaten wählen je zwei Senatoren ohne Unterschied der größern oder geringern Bevölkerung. Die Bedingungen der Wählbarkeit sind: a) ein Alter von mindestens 30 Jahren. b) Mindestens neunjähriges Bürgerrecht in der Union. c) Wohnsitz in dem wählenden Staate (I. 3. § 1). Tocqueville und andere Beobachter haben die Wahrnehmung gemacht, daß im Senate durchweg mehr Intelligenz und Geschäftskunde sich finden, als im Repräsentantenhaus. Die Amtsdauer der Senatoren ist auf 6 Jahre bestimmt, so daß je zu zwei Jahren nur ein Drittheil derselben einer neuen Wahl ausgesetzt wird. Der Vicepräsident der Union ist von Amtswegen Präsident des Senats. Im Senat wird übrigens nicht nach Staaten gestimmt, sondern jeder Senator macht seine Stimme geltend, seiner eigenen Ueberzeugung gemäß. Instruktionen der Staaten sind nicht gestattet.

3. Befugnisse des Kongresses. Der amerikanische Kongreß hält alljährlich eine ordentliche Sitzung. Seine Hauptthätigkeit bezieht sich:

1) auf die Gesetzgebung der Union. Er übt die gesetzgebende Gewalt der Theorie nach ausschließlich aus. (Verf. I. 8.) Im Einzelnen sind hervorzuheben:

a) die organischen Gesetze, zur Ausbildung der verfassungsmäßigen Institutionen (I. 8. 18.)

b) Die Finanzgesetze. Dahin gehören insbesondere die alljährlichen Kreditbewilligungen für die budgetmäßigen Ausgaben (appropriations made by law). Rechnungsbehörden kontroliren die Finanzverwaltung (I. 9. § 2). Ferner die Steuergesetze. Diese wie überhaupt alle Gesetze, welche die Einkünfte des Staats betreffen, müssen vorerst im Repräsentantenhaus berathen werden und kommen dann an den Senat, der im übrigen gleiche Rechte mit jenem hat, also auch Aenderungen beschließen kann. Man unterscheidet die eigentlichen (direkten) Steuern (taxes) vorzüglich nach Vermögen und Einkommen, die Gebühren (duties) worunter vorzüglich die Stempelgebühren, Tonnengelder und Durchgangszölle, die Zölle (imports) von ein- und ausgehenden Waaren und die Accisen (excises) von dem Gebrauch und Verbrauch der Waaren, Konsumtionssteuern auf Tabak, Salz, Getränke u. s. f. (I. 8. § 1). Die Verfassung bestimmt, daß auch alle Gebühren, Zölle und Accisen gleichmäßig sein sollen durch die ganze Union und verbietet (I. 9. 5) die Auflage von Steuern und Zöllen auf den Verkehr von einem Einzelstaat in den andern, sowie allen Zwang gegen Schiffe eines Einzelstaates, in einem bestimmten Staatsgebiete einzulaufen und da Zölle oder Gebühren zu bezahlen.

Das eigentliche Zollwesen ist Unionssache. Die Einzelstaaten dürfen nur mit Zustimmung des Kongresses Gebühren oder Auflagen auf die Ein- oder Ausfuhr von Waaren legen, oder Tonnengelder erheben. Die Zölle fließen in den Staatsschatz der Union. Im Uebrigen konkurrirt die Steuerhoheit der Union mit der Steuerhoheit der Einzelstaaten.

Auch die Aufnahme von Darlehn, und die Kontrolirung von Staatsschulden, sowie die Regulirung ihrer Verzinsung und Abzahlung wird durch Gesetze des Kongresses bestimmt (I. 8, 2).

c) Die Regelung ferner der Geld- und Münzverhältnisse ist Sache der Union. Hierin ist keine Konkurrenz der Einzelstaaten gestattet (I. 8, 4).

d) Die Einführung und Ordnung gleicher Maße und Gewichte in der ganzen Union (I. 8, 4) ist ferner dem Kongreß ausschließlich aufgetragen.

e) Das Postwesen ist Unionssache (I. 8, 7) und wird durch Unionsbeamte verwaltet.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

f) Der Kongreß ordnet den Handel mit fremden Nationen und mit den Indianerstämmen (I. 8, 3). Der Schiffahrtsverkehr wird darin mitbegriffen. Auch dieses Recht des Kongresses gilt als ausschließlich.

g) Militärwesen. Nirgends ist die Einheit der Leitung unentbehrlicher als in der Heeresorganisation. Dennoch wagte man nicht, das ganze Militärwesen zur Unionssache zu erklären. Der Kongreß kann über die Organisation, die Bewaffnung und die Disciplinirung der Milizen allgemeine Gesetze erlassen und die Milizen aufrufen, wenn es nöthig wird, Aufstände zu unterdrücken oder das Land wider einen äußern Feind zu vertheidigen (I. 8, 15 und 16). Unter dieser Voraussetzung ernennt der Präsident auch die Befehlshaber der Milizen und ist dabei nicht an die Officiere der betreffenden Einzelstaaten gebunden. Der Kongreß kann aber auch eine ständige Armee gründen und auf Unionskosten unterhalten. Die amerikanische Politik duldet jedoch in Friedenszeiten nur sehr kleine stehende Heere.

Ebenso ist der Kongreß berechtigt, eine Kriegsmarine herzustellen und zu unterhalten und zwar ausschließlich. (I. 8, 13.)

h) Die Gesetze über die Naturalisation erläßt der Kongreß unbeschadet der Gesetze der Einzelstaaten über ihr besonderes Bürgerrecht (I. 8, 4).

i) Gesetze über Autorrecht und Erfindungspatente (I. 8, 8).

k) Die Ausbildung des Privatrechts und des Strafrechts sowie des Proceßrechts — abgesehen von dem unionsgerichtlichen Verfahren — ist den Einzelstaaten vorbehalten.

Einzelne Verhältnisse sind indessen der Unionsgesetzgebung vorbehalten, so insbesondere die Militärstrafgesetzgebung, die Gesetze gegen die Seeräuberei und Verbrechen auf offener See, und über völkerrechtliche Vergehen (I. 8, 19), ferner die Gesetze über den Bankerott (I. 8, 4), über die Prisengerichtsbarkeit und die Prisenordnungen (I. 8, 11), über Hochverrath gegen den Bund (III. 3. 1 und 2) und überhaupt alle Gesetze bezüglich der Unionsgerichte.

Ueberdem hat der Kongreß in dem Distrikt Columbia, in welchem die Unionsstadt Washington liegt, alle die gesetzgebende Gewalt, welche in den Einzelstaaten deren besonderen Legislaturen zusteht, so daß in diesem Bezirk die volle Einheit der Staatsgewalt den sonst in Amerika bestehenden Dualismus der Souveränetäten aufhebt.

2) Hoheitsrechte nach Außen. Die Kriegserklärung wird als eine so wichtige Angelegenheit betrachtet, welche alle Verhältnisse der Union betrifft, daß dieselbe nicht dem Präsidenten überlassen wird, sondern dem Kongreß vorbehalten bleibt (I. 8, 10).

Dagegen die Verträge mit auswärtigen Staaten bedürfen der Genehmigung des Kongresses nicht, sondern nur der Zustimmung des Senats (II. 2).

Es gilt das auch von Friedensschlüssen. Die scheinbare Inkonsequenz wird damit entschuldigt, daß es im Interesse der Republik liege, die Kriegseröffnung zu erschweren und den Friedensschluß zu erleichtern.

3) Das Recht der Impeachments, d. h. „den Präsidenten selbst, den Vicepräsidenten und alle bürgerlichen Beamten der Union wegen Hochverraths, Bestechung oder anderer hoher Verbrechen oder Vergehen" vom Amt zu entfernen. Dem Repräsentantenhaus steht das Recht der Anklage zu; der Senat verwandelt sich in einen Staatsgerichtshof, der über die Anklage richtet (II. 4, 1).

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Die Anklage wird durch eine Kommission der Repräsentanten dem Senat eröffnet, und nun wird eine Verhandlung und ein Beweisverfahren eingeleitet, ähnlich, nur weniger formell, als in andern Processen. Die Schuldigerklärung bedarf $^2/_3$ der Stimmen der anwesenden Senatoren, und die Bestrafung beschränkt sich auf Entfernung vom Amt und Unfähigkeit zu Aemtern. Würde ein gemeines Verbrechen konkurriren, so kann hinterher immer noch eine Verfolgung vor den gewöhnlichen Schwurgerichten nachfolgen.

4) Ueberdem kann der Kongreß auch durch Resolutionen seine politische Meinung äußern. Nur ist dieselbe für den Präsidenten nicht rechtsverbindlich.

5) Endlich wird auch von den amerikanischen Publicisten anerkannt, daß der Kongreß auch stillschweigend verliehene Gewalten habe und haben müsse kraft seiner rechtsordnenden Gesammtbefugniß, das für die gemeine Wohlfahrt der Union Nothwendige anzuordnen.

4. Rechte der Mitglieder. Die Verfassung schreibt vor, daß die Mitglieder des Kongresses entschädigt werden sollen (I. 6, 1). Anfangs erhielten sie 6 Dollars Tagegelder und nach demselben Verhältniß Entschädigung für die Reisekosten. Seit 1856 ist eine fixe Besoldung von 3000 Dollars eingeführt und 1866 sogar auf 5000 Dollars erhöht worden. Die Mitglieder haben das Recht der freien Rede und können nicht dafür zur Verantwortung gezogen werden.

C. Die vollziehende Gewalt. Der Präsident der Union.

Die ganze Regierungsgewalt, wie wir sie heißen, oder die Exekutive, wie sie in Amerika benannt wird, ist in der einen Hand des Unionspräsidenten geeinigt und zwar in viel entschiedenerer Weise, als das in Europa geschieht bezüglich der konstitutionellen Monarchen. Die Amerikaner wollen kein Kollegium, welches die Einheit gefährde und die Verantwortlichkeit durch Vertheilung schwäche, sondern Einen Mann, dessen Wille entscheide und der dafür verantwortlich sei. Der Vicepräsident hat gar keine Gewalt. Er gehört überhaupt nicht zur Regierung. Seine Stellung ist im Senat. Er hat nur die Bestimmung, wenn der gewählte Präsident stirbt, an seine Stelle zu treten und die Lücke wieder auszufüllen. Auch die Minister sind nur Unterbeamte und Gehülfen des Präsidenten. Der Präsident setzt seinen Willen auch gegen die Meinung der Minister durch. Er und nicht diese sind dann vorzugsweise dafür verantwortlich. Indessen gibt es Ausnahmen.

1. Wahl des Präsidenten. Die Wahl des Präsidenten ist keineswegs dem Kongreß anvertraut. Man wollte den Präsidenten dadurch unabhängiger von dem Kongresse machen, daß er sich ebenso wie dieser und noch in einem allgemeineren Sinne auf die Wahl des ganzen Volks beziehen könne, als die Quelle seiner Macht, und fürchtete die Intriguen- und Stimmenwerbungen im Kongreß, wenn dieser die Wahl entscheide.

Aber man scheute auch die unmittelbare Volkswahl, die hinwieder einen Vorschlag voraussetze und kam so auf ein komplicirtes Wahlsystem durch mittelbare Volkswahl. Jeder Einzelstaat sollte so viel Wahlmänner ernennen, als er Abgeordnete und Senatoren im Kongreß habe, aber er sollte dazu andere Personen bezeichnen. Diese Wahlmänner treten an demselben Tage (am ersten Mittwoch im December) je in ihren Staaten zusammen und bezeichnen auf zwei Wahlzeddeln die von ihnen gewählten Präsidenten und Vicepräsidenten. Die Wahlprotokolle werden nach Washington geschickt, und im Kongreß (Februar) eröffnet. Wer die absolute Stimmenmehrheit hat, ist gewählt. Hat kein Kandidat so viel Stimmen, so wählt das Repräsentantenhaus aus den drei Per-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

sonen, welche die meisten Stimmen haben, den Präsidenten, und der Senat aus den zwei Kandidaten, auf welche die meisten Stimmen sich geeinigt haben, den Vicepräsidenten. Im erstern Fall stimmt aber auch das Repräsentantenhaus nach Staaten, nicht nach Köpfen.

Nach ausführlichen Erörterungen ist die Amtsdauer eines Präsidenten auf 4 Jahre bestimmt worden. Ein Präsident kann daher zwei Totalerneuerungen des Repräsentantenhauses und die Erneuerung von zwei Drittheilen des Senats erleben. Daher ist es möglich, daß das Volk durch die Wahlen der Zwischenzeit die Harmonie zwischen ihm und dem Kongreß herstellt, wenn dieselbe vorübergehend gestört war. Aber die Amtsdauer ist doch nur sehr kurz bemessen. Die Verfassung verbietet zwar die mehrmalige Wiederwahl keineswegs; aber die feste Sitte gestattet höchstens eine einmalige Wiederwahl. Washington, Jefferson, Madison, Monroe, Jackson, Lincoln und Grant sind zwei Mal nach einander, alle andern Präsidenten nur ein Mal gewählt worden.

2. Befugnisse und Pflichten des Präsidenten. a) Der Präsident repräsentirt die Union nach außen, ganz ähnlich wie in Europa der Fürst. Er ernennt die amerikanischen Gesandten und Konsuln, aber „mit Beirath und Zustimmung des Senats." Wird diese Zustimmung versagt, so muß er eine neue Ernennung vorschlagen. Zur Entlassung der Gesandten und Konsuln ist der Präsident für sich allein ermächtigt. Der Präsident empfängt auch die fremden Gesandten und gibt den fremden Konsuln das Exequatur. Er schließt die völkerrechtlichen Verträge mit fremden Staaten ab, indessen unter der Beschränkung der Zustimmung des Senats mit zwei Drittelstimmenmehrheit. Die Sorge für die Handhabung des Völkerrechts liegt ihm ob. Er ist befugt zu völkerrechtlichen Mitteln, zu Beobachtungskreuzern, zur Bestellung von Schiedsgerichten, sogar zu Repressalien; nur die Kriegserklärung bedarf eines Kongreßbeschlusses (II. 2. 1, 2).

b) Inneres. Ihm kommt vorerst zu, was wir Amtshoheit nennen, d. h. die Befugniß, die Aemter der Union zu besetzen. Für die wichtigeren Aemter freilich, insbesondere die Vorstände der verschiedenen Departements (Minister) und die Mitglieder des obersten Gerichtshofs bedarf es der Zustimmung des Senats. Auch kann das Gesetz gewisse Aemter seiner Besetzung ganz entziehen, wie es für die Postämter geschehen ist oder ihr in der Entlassung beschränken. In der Regel aber ernennt er zu den Unionsämtern entweder allein oder mit Zustimmung des Senats (II. 2. 2, 3). Noch freier verfährt er in der Entlassung der Beamten.

Der Präsident ist ferner berechtigt, den Regierungs- und Verwaltungsbeamten die nöthigen Befehle und Aufträge zu geben; und er kann jederzeit von ihnen Berichte einfordern. Ueberhaupt steht ihm die Kontrole der Verwaltung zu. Zu diesem Behuf kann er auch Verordnungen erlassen. Nur dürfen dieselben nicht der Verfassung, noch bestimmten Gesetzen widersprechen. Sonst ist Niemand zum Gehorsam verbunden. Die Gerichte würden auf keine Strafe erkennen.

c) Ministerium. Wichtige Angelegenheiten pflegt der Präsident im Kabinet, d. h. gemeinsam mit allen Ministern zu verhandeln. Da wird gewöhnlich der Entscheid gefaßt. Andere verhandelt er mit einzelnen Ministern. Noch andere überläßt er diesen. In der Regel übernimmt er selber nach Außen die Verantwortlichkeit. Während daher in England die Angriffe der Gegner sich auf die Minister richten und den König schonen, wendet sich die Kritik der Oppo-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

sition in Amerika vorzüglich gegen den Präsidenten und läßt die Minister in Ruhe. Aber weder jener noch diese erscheinen im Kongreß, um ihre Maßregeln zu vertheidigen. Der Kongreß hat keine eigentliche Kontrole über sie.

d) Er sorgt für den Vollzug der Bundesgesetze auch in den Einzelstaaten, daher kann er Ungehorsame zur Bestrafung an die Bundesgerichte überweisen und nöthigenfalls militärische Maßregeln anwenden. Nur die Milizen darf er nicht aufbieten ohne den Kongreß (I. 8. 15. II. 8. 1).

e) Er kann den Kongreß außerordentlicher Weise versammeln, sogar nach Bedürfniß nur eines der Häuser, insbesondere den Senat. (II. 3. 1.) Aber er kann nicht den Kongreß auflösen.

Von Zeit zu Zeit, insbesondere bei der Eröffnung des Kongresses, erläßt er schriftliche Botschaften an den Kongreß, in denen er Bericht gibt über die öffentlichen Zustände und die Aufmerksamkeit des Kongresses auf Verbesserungen hinlenkt (II. 3, 1.)

Es steht ihm ein Begnadigungsrecht zu in allen Fällen, in denen die Bundesgerichte auf Strafe erkennen. Ausgenommen sind nur die Verurtheilungen durch den Senat in Staatsprocessen. Dieses Recht ist nach dem Bürgerkrieg bis zu allgemeiner Amnestie erweitert worden. (II. 2. f.).

f) Er ist nicht gehindert, Proklamationen an das Volk zu erlassen. Es ist das zwar in der Verfassung nicht vorgesehen. Aber Washington nahm dieses Recht 1793 als selbstverständlich in Anspruch, freilich damals nicht unbestritten. Aber seither ist das Recht anerkannt.

g) Sehr ausgedehnte Befugnisse hat der Präsident als Oberbefehlshaber des Heeres und aller Truppen, die im aktiven Dienst der Union sind. Als solcher ernennt er die Generale und entläßt sie nach freiem Ermessen. Die ganze Militärgewalt im Kriege, mit allen ihren ausgedehnten Rechten, ist dann bei ihm.

3. Ehrenstellung und Verantwortlichkeit. Der Präsident führt keinen andern Titel als den seines Amtes. Aber wenn er in amtlicher Eigenschaft einen Marineposten oder eine Festung besucht, so wird er mit dem Nationalgruß empfangen, d. h. mit so viel Kanonenschüssen als Sterne im Unionsbanner sind.

Seine Besoldung ist gering und steht außer Verhältniß zu der hohen Würde, die er bekleidet. Das weiße Haus ist ihm als Amtswohnung zugewiesen.

Dem Impeachment ist auch der Präsident ausgesetzt. Indessen hat das, wie der Kampf des Präsidenten Johnson mit dem Kongreß zeigt, doch sehr große Schwierigkeiten. Eher geht es, andere Beamte, Minister und sogar Richter durch Impeachment zur Rechenschaft zu ziehen, weil dadurch nicht das ganze Volk in Aufregung versetzt wird.

Dagegen besteht in Amerika die civile Verantwortlichkeit aller Beamten, den Präsidenten nicht ausgenommen, insofern, als Jedermann, der durch eine Amtshandlung oder Amtsvernachlässigung sein Privatrecht für verletzt erachtet, eine Entschädigungsklage bei dem bürgerlichen Richter anhängig machen kann. Indessen ist auch diese Klage mit Gefahren für den Kläger verbunden und die Verurtheilung setzt eine Kompetenzüberschreitung oder mala fides voraus. Dagegen sind gegen den Staat derartige Klagen nicht zulässig.

D. Unionsgerichte.

1. Allgemeines. In der Regel gehört die bürgerliche und die

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Strafrechtspflege den Einzelstaaten zu. Die Unionsgerichtsbarkeit bildet die Ausnahme. Wo sie aber durch die Verfassung ermächtigt wird, da wird sie wieder durch besondere Gerichte der Union ausgeübt, welche mit den Gerichten der Einzelstaaten nicht in Verbindung stehen. Es gibt auch keinen Instanzenzug von den einzelstaatlichen zu den Unionsgerichten. Jede Gerichtsbarkeit ist für sich selbständig und unabhängig von der andern. Es besteht nicht einmal ein gemeinsamer Kassationshof.

Die Gerichte sind überdem gänzlich unabhängig, sowohl von dem Präsidenten als von dem Kongreß. Weder die gesetzgebende Gewalt noch die vollziehende dürfen sich in das gerichtliche Verfahren im einzelnen Fall einmischen. Sie haben nicht einmal eine Aufsichtsgewalt über die Thätigkeit der Gerichte; außer insofern, als in schweren Fällen das Impeachment auch gegen Richter angewendet werden kann. Sie können also nicht willkürlich entlassen, sondern nur durch einen Staatsproceß von dem Senate entfernt werden (III. 1. 4).

2. Organisation. An der Spitze steht ein a) oberster Gerichtshof (Supreme Court), welcher zur Zeit aus einem Präsidenten und acht Oberrichtern besteht. Sie sind gut besoldet. Jedes Mitglied erhält 10,000 Dollars. Der Sitz des Obergerichts ist Washington. Es ist in einigen Fällen alleinige, in den meisten oberste Berufungsinstanz gegenüber den Kreisgerichten.

b) Dann folgen die X Kreisgerichte und c) eine größere Anzahl Distriktsgerichte. Jeder Staat bildet einen Distrikt (Gerichtsbezirk), zuweilen auch mehrere Distrikte. In jedem Distrikt ist ein Distriktsrichter. Zwei Mal im Jahr werden die Kreisgerichte gehalten, und zwar durch einen Oberrichter in Verbindung mit dem Distriktsrichter des Gerichtsorts.

Alle diese Richter werden von dem Präsidenten ernannt, mit Zustimmung des Senats, und es hat sich diese Wahlform sehr bewährt.

3. Kompetenz. a) Völkerrechtliche Streitigkeiten. Dahin gehören alle Streitigkeiten, welche sich auf völkerrechtliche Verträge beziehen, oder welche Gesandte oder Konsuln fremder Staaten betreffen. Solche Sachen, bei denen die Union selbst in ihren völkerrechtlichen Beziehungen betheiligt erscheint, kommen von Anfang an vor das Obergericht. Es ist das jedenfalls eine sehr nachahmungswürdige Einrichtung. Der höchste Gerichtshof ist völkerrechtlicher Gerichtshof. Ferner gehören dazu alle Fälle der Admiralitätsgerichtsbarkeit und der Seegerichtsbarkeit überhaupt. (Gerichtsbarkeit auf offener See und so weit Ebbe und Fluth wirkt, Prisengericht, Streite über die Lootsenforderungen, Bodmerei u. s. f.) Diese Processe werden zuerst bei einem Untergerichte anhängig und kommen nur durch Berufung an's Obergericht.

b) Staatsrechtliche Streitigkeiten; insbesondere über die Verfassungsmäßigkeit von Unionsgesetzen oder Anordnungen des Präsidenten, aber auch über die Beachtung der Unionsverfassung, Gesetze und Anordnungen von Seite der einzelstaatlichen Gesetzgebung und Verwaltung.

c) Alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, sowohl nach Gesetz als nach Billigkeit, für welche die Verfassung oder die Gesetze der Union maßgebend sind. Das gesammte Unionsrecht steht also unter dem Rechtsschutz der Unionsgerichte. Man rechnet dahin auch das Handelsrecht.

d) Die strafgerichtliche Kompetenz der Unionsgerichte ist auf die Verbrechen und Vergehen wider die Union beschränkt. In den Kreis- und Distriktsgerichten werden zu diesem Behuf Geschworene beigezogen.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

E. Einzelstaaten.

Das Zweikammersystem ist zur Zeit in sämmtlichen Einzelstaaten, auch in Pennsylvanien, Georgien und Vermont, wo früher nur Eine Versammlung bestanden hatte, eingeführt. Die Amerikaner, wie die Engländer, erkennen darin eine der Hauptgarantien gegen die Fehler und Mißgriffe großer Versammlungen.

Die eine Kammer wird auch in den Einzelstaaten gewöhnlich Repräsentantenhaus genannt, und die andere Kammer Senat. Die Versammlung beider Körper bildet die Legislatur, zuweilen General Court genannt.

Die vollziehende Gewalt ist regelmäßig Einem Governor anvertraut, dem ein lieutenant governor ergänzend und oft ein Rath (Council) hülfreich zur Seite steht.

Richterliche Gewalt in den Einzelstaaten.

Die Verfassungen der Einzelstaaten unterscheiden gewöhnlich folgende Gerichte:

1. Ein Obergericht (Supreme Court) oder Appellationsgericht (Court of Appeals), gewöhnlich nur aus wenig Mitgliedern bestehend. Die Ernennung, beziehungsweise Wahl derselben ist sehr verschieden geordnet.

Der oberste Gerichtshof, der gewöhnlich auch die Befugnisse des englischen Kanzleigerichtshofs (Court of Chancery) hat, zieht zur Beantwortung der Thatfragen, je nach besondern Vorschriften Geschworne bei.

2. Kreisgerichte (Circuit Courts) und

3. Distriktsgerichte (Courts of district), die gewöhnlich zwei Mal im Jahr Sitzungen halten und sowohl eine strafgerichtliche als eine civilgerichtliche Kompetenz haben, aber in beiden Fällen Geschworne beiziehen. Sie sind je nach der Proceßordnung zweite oder erste oder einzige Instanz. Die Ernennung oder Wahl der Richter ist ebenso verschieden geordnet, wie für das Obergericht.

4. Aehnlich verhält es sich mit den sogenannten Grafschaftsgerichten (Courts of County), wo diese noch besonders bestehen neben den Bezirksgerichten und

5. den Courts of Record, die mit jenen öfter zusammen fallen.

6. Endlich ist das Institut der Friedensrichter (justices of peace) auch nach Amerika aus England verpflanzt worden, hat aber dort einen demokratischen Charakter angenommen, der Natur des Landes gemäß. Die Friedensrichter werden durchweg von den Bürgern in den einzelnen Ortschaften gewählt, meist auf kurze Zeit (2 Jahre). Sie stehen dem Volke näher, als die gebildeten eigentlichen Richter, haben aber meist eine nicht unbedeutende Kompetenz. Bluntschli.

III. Statistische Notizen.

Eine ausführliche Statistik der Vereinigten Staaten zu geben, liegt außerhalb der Grenze unseres Werkes. Wir verweisen dafür auf die eingehende Darstellung, welche dieser Stoff im 11. Bande des großen Staatswörterbuches pag. 755 bis 850 durch Meier erfahren. Für unseren Zweck mögen einige orientirende Notizen genügen.

1. Der Flächeninhalt der 37 Staaten und des Distriktes Kolumbia beträgt 93,343 geogr. Q.M., dazu kommen die Territorien mit 45,764 Q.M., und rechnet man Indian Territory und Alaska hinzu, so ergibt sich ein Total von 169,510 geogr. Q.M.

2. Bevölkerung. Als 1790 zum ersten Male eine verfassungsmäßige Zählung in den Vereinigten Staaten vorgenommen wurde, ergab sich eine Gesammt-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

bevölkerung von 3,929,827 Seelen. Die Zunahme seit jener Zeit ist eine außerordentliche und steht ohne Beispiel in der Geschichte da. Die folgende Zusammenstellung gibt ein überraschendes Bild von der Zunahme von 10 zu 10 Jahren:

Jahr:	Gesammtbevölkerung:	% Zunahme in 10 J.
1790	3,929,827	
1800	5,305,925	35,02
1810	7,239,814	36,45
1820	9,638,131	33,13
1830	12,866,020	33,49
1840	17,069,453	32,67
1850	23,191,876	35,87
1860	31,445,089	35,59
1870	38,925,598	23,79

Also in 80 Jahren eine Zunahme von 723,95 %.

Nach den einzelnen Staaten vertheilt sich die Bevölkerung vom Juni 1870 so:

	Einwohner
Die Neu-England-Staaten (Massachussets, Maine, Konnektikut, Vermont, New-Hampshire, Rhode Island)	3,487,924
Die mittleren Staaten (New-York, Pennsylvanien, New-Jersey, Maryland, West-Virginien, Delaware, Distrikt Kolumbia)	10,290,429
Die südöstlichen Staaten (Virginien, Georgien, Nord- und Süd-Karolina, Florida)	4,373,987
Die südlichen Staaten (Kentucky, Tennessee, Alabama, Mississippi, Texas, Louisiana, Arkansas)	6,434,410
Die inneren Staaten (Ohio, Illinois, Missouri, Indiana, Iowa, Michigan, Wisconsin, Minnesota, Kansas, Nebraska)	12,966,930
Die Pacifischen Staaten (Kalifornien, Oregon, Nevada)	693,661
Die Territorien, die von 1850—1868 beitraten (New-Mexiko, Arizona, Utah, Colorado, Washington, Idaho, Montana, Dakota, Wyoming)	311,030
Ferner	
Indian Territory	68,152
Indianer	228,614
Territorium Alaska	70,461
Total:	38,925,598

Der Race nach sind von den 38 Mill. 33,589,377 Weiße, 4,880,009 Farbige, 63,254 Japanesen und Chinesen, 25,731 civilisirte Indianer. Die Zahl der letzteren in der ganzen Republik wird auf 383,712 veranschlagt.

3. Finanzen. a. Das Finanzjahr für 1872 ergab (am 30. Juni) an Einnahmen: 484,042,573, an Ausgaben 377,478,216, also einen Ueberschuß von 106,564,357 Dollars. b. Der Voranschlag für 1873/4 versprach einen Ueberschuß von 33,700,000, indem 320,300,000 D. Einnahmen, 286,600,000 D. Ausgaben gegenübergesetzt wurden. c. Die Gesammtschuld des Staates betrug am 1. Juli 1873, wenn man von dem Kapital nebst fälligen, aber unbezahlten Zinsen den Kassabestand in Abzug brachte, 2147,818,714 D. (1871: 2292 Millionen, 1872: 2191 Mill.). — Die Schulden der Einzelstaaten wurden für 1870—71 auf 353 Mill. angenommen.

4. Heer und Flotte. Das reguläre Heer belief sich am 1. Juni 1873 auf 32,514 Mann. Seine Ergänzung geschieht durch Werbung auf 5 Jahre.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Neben demselben besteht in jedem einzelnen Staate Miliz, in welche mit gewissen Ausnahmen jeder waffenfähige Bürger vom 18. bis 45. Jahre eingereiht wird. — Die Flotte bestand aus 168 Schiffen mit 1341 Kanonen und 171,923 Tons Gehalt.

5. Handel und Verkehr. Die Einfuhr belief sich 1871/2 in Millionen Dollars von Europa auf 366,05, von Amerika 204,03, von anderen Erdtheilen 70,27, zusammen 640,34; die Ausfuhr nach den gleichen Ländern 437,75, 86,99, 14,50, zusammen 549,24 Mill. — Die Schiffahrtsbewegung ergab sich 1871/2 daraus, daß auf langer Fahrt eingegangen sind 29,231 Schiffe mit 10,806,423 Tons, ausgegangen 29,251 mit 10,733,734 Tons; auf Küstenschiffahrt eingegangen 70,452 mit 28,617,079 T., ausgegangen 71,554 Schiffe mit 28,254,470 Tons. — Eisenbahnen waren am 1. Jan. 1873 in Betrieb 67,104 engl. Meilen = 107,992 Kilom. mit einem Anlage-Kapital von circa 3159 Dollars. — Post. Stationen waren am 30. Juni 1872 31,863 vorhanden; über den inneren Verkehr fehlen bestimmte Angaben; der Verkehr mit dem Auslande betrug 1871/2 an Briefen 24,362,500 Stück. Briefmarken wurden in derselben Zeit 655 Mill. Stück verkauft. — Telegraphen. Im Nov. 1872 Länge der Linien 70,000 engl. Meilen = 112,600 Kilom.; der Drähte 165,000 engl. Meilen = 265,500 Kilom.; Büreau's waren 6162 vorhanden, auf denen 13,700,000 Depeschen befördert wurden, mit einer Einnahme von 9,800,000 Doll.

Verfassung, s. Repräsentativverfassung, Staatsgewalten.

Verhaftung.

Auch außerhalb der Fälle einer vom Richter rechtskräftig erkannten, mit dem Verlust der Freiheit verbundenen Strafe, steht dem Staate die Befugniß zu, durch Verhaftung in den Rechtskreis des Einzelnen einzugreifen. Insbesondere gewähren alle Gesetzgebungen das Recht der Verhaftung zu dem Zwecke, das Strafverfahren sicherzustellen gegen eine von dem Schuldigen zu besorgende Flucht. Unter allen Verhaftungsfällen ist die Untersuchungshaft die häufigste, wichtigste Veranlassung zur Beschränkung der persönlichen Freiheit. In politischer Beziehung sind wenige Befugnisse so leicht zu mißbrauchen, wie die Verhaftung auf Grund vorhandenen Verdachts einer strafbaren Handlung. Begrenzung und Einschränkung des Verhaftungsrechtes und folgeweise Sicherstellung der persönlichen Freiheit gegen zu weit gehende Beeinträchtigung waren daher von jeher eine der wichtigsten Angelegenheiten der Gesetzgebung.

Der Strafproceß zeigt in seinen Grundformen den engsten Zusammenhang mit dem Verhaftungsrecht, den deutlich wahrnehmbaren Stempel politischer Interessen. Das Anklageprincip, welches den römisch-republikanischen, den altgermanischen und englischen Proceßeinrichtungen zu Grunde liegt, muß, die Gleichberechtigung der streitenden Parteien festhaltend, zu einer Abneigung gegen einseitige Beschränkungen des Angeklagten durch Verhaftung hinleiten. Anders im Untersuchungsproceß. Er verlangt die Aufopferung der Persönlichkeit für die Zwecke des allgemeinen Wohls, hinter denen sich die Willkür des alten Bevormundungsstaates verbirgt. Persönliche Freiheit bedeutet dann nichts anderes, als eine Einräumung, welche das Wohlwollen tüchtiger Beamter zu machen für gut findet. Noch die drei ersten Jahrzehnte dieses Jahrhunderts legen ein trauriges, für die heutige Zeit kaum verständliches Zeugniß dafür ab, daß auf die geringfügigsten und

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

nichtigsten Veranlassungen hin eine Untersuchungshaft gegen politisch verdächtige „Demagogen" verfügt und jahrelange fortgesetzt werden konnte.

Eine Rückkehr zu vernunftgemäßen Grundsätzen wurde für Deutschland nur dadurch ermöglicht, daß man an den Vorbildern Englands das Unnatürliche und Ungerechte des alten heimlichen Untersuchungsprocesses erkannte. Seit 1848 sah man auch außerhalb der rechtsgelehrten Kreise deutlich ein, daß der Rechtsschutz gegen willkürliche oder leichtfertige Verhaftungen nicht nur einen Platz in den neuen Strafproceßordnungen beanspruchen dürfe, sondern zum Range eines in den Staatsgrundgesetzen zu sichernden Fundamentalartikels erhoben werden müsse.

Als ein mustergültiges Vorbild galt jenen Anforderungen die englische Habeas Corpus-Akte. Am 27. Mai 1679 erging das Gesetz, welches man noch gegenwärtig als den Grundpfeiler der englischen Freiheit betrachtet (s. Fischel, die Verfassung Englands S. 92; über die Form der englischen Haftbefehle s. Gneist, Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung oder des selfgovernment I. S. 580, Mittermaier, engl. Strafverfahren S. 159)

Den Verfassern der deutschen Grundrechte war es im Jahre 1848 ernstlich um eine Sicherung der persönlichen Freiheit zu thun. Der Artikel 3 der Grundrechte bestimmt: „Die Freiheit der Person ist unverletzlich; die Verhaftung soll außer dem Falle der Ergreifung auf frischer That nur geschehen in Kraft eines richterlichen Befehles, der mit Gründen versehen sein soll; dieser Befehl muß im Augenblick der Verhaftung oder innerhalb der nächsten 24 Stunden dem Verhafteten zugestellt werden; die Polizeibehörde muß jeden, den sie in Verwahrung genommen hat, im Laufe des nächsten Tages entweder freilassen, oder der richterlichen Behörde übergeben; jeder Angeschuldigte soll gegen Stellung einer vom Gerichte zu bestimmenden Kaution oder Bürgschaft (ausgenommen, wenn dringende Anzeigen eines schweren Verbrechens vorliegen) der Haft entlassen werden; im Falle widerrechtlich verhängter oder verlängerter Gefangenschaft ist dem Verletzten Genugthuung und Entschädigung, aushülfsweise sogar durch den Staat zu gewähren."

Die Mehrzahl der deutschen Proceßgesetze und die nach dem Jahre 1848 entstandenen Verfassungsurkunden entsprechen den Anforderungen der Grundrechte nur zum geringsten Theile. Sehr deutlich zeigte sich dies in Preußen, wo die Verfassung den abstrakten Grundsatz der Gewährleistung persönlicher Freiheit aufstellt, das Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850 die formalen Vorschriften der Verhaftung festsetzt und die Kriminalordnung aus dem Jahre 1805 die Führung der Voruntersuchung regelt, also Gesetze neben einander gelten, welche auf gänzlich verschiedenen Rechtsauffassungen beruhen.

Man übersah in Deutschland ziemlich allgemein, daß der Schwerpunkt der englischen Habeas Corpus-Akte in dem Rechte der Entlassung gegen Kaution und in der allgemein durchgeführten Verantwortlichkeit des Beamtenthums lag. Während die englische Habeas Corpus-Akte denjenigen Richter mit 500 Pfd. Strafe bedrohte, der einen writ of Habeas Corpus verweigern würde, läßt beispielsweise das preußische Gesetz vom 12. Februar 1850 die Ueberschreitung der polizeilichen Verwahrungsfrist völlig straflos, so daß hier höchstens eine disciplinare Verantwortlichkeit begründet wird. Diese Sachlage erklärt sich leicht, sobald man sich erinnert, daß sich die Strafgesetzgebung in Deutschland mit besonderer Vorliebe dem französischen Muster zuwendete. Unzweifelhaft ist die französische Strafproceßordnung im Großen und Ganzen den Rechten der Angeschuldigten höchst ungünstig; in den auf Untersuchungshaft bezüglichen Anordnungen sogar unklar. Der code

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

d'instruction criminelle vom Jahr 1808 unterscheidet ohne hinreichenden Grund 1. den Vorführungsbefehl (mandat d'amener), welchen der Untersuchungsrichter in eigentlichen Verbrechensfällen beschließt. 2. Den Haftbefehl (mandat d'arrêt), welcher einen Antrag der Staatsanwaltschaft voraussetzt (Art. 94). 3. Den Verwahrungsbefehl (mandat de dépôt), welcher nach eigenem Ermessen des Richters erlassen werden kann (Art. 61). 4. Die ordonnance de prise par corps, welche die Rathskammer mit der vorläufigen Versetzung in den Anklagestand wegen eines Verbrechens kollegialisch beschließen muß. (Art. 133).

Erst neuerdings, 1865, ist die französische Gesetzgebung für eine Milderung der sehr harten, auf Untersuchungshaft bezüglichen Proceßbestimmungen in Thätigkeit gesetzt worden.

Uebrigens gehen die deutschen Gesetzgebungen in der Regelung des Verhaftungsrechtes weit aus einander.

A. Als Grund zur Verhaftung beschuldigter Personen wird in der Regel erfordert: 1. der Verdacht der Thäterschaft eines erheblichen Verbrechens und die begründete Besorgniß der Flucht. Mit Rücksicht auf die Schwere der verbrecherischen That wird häufig bestimmt, daß bei Geldbußen niemals, bei Gefängnißstrafen nach richterlichem Ermessen, bei schweren Verbrechen nothwendigerweise Untersuchungshaft eintreten soll. Während in Preußen nach der alten Kriminalordnung bei Eigenthumsvergehen allgemein, und außerdem bei einer voraussichtlich über ein Jahr dauernden Gefängnißstrafe Verhaftung stattfindet, dehnen andere deutsche Gesetzgebungen das Recht persönlicher Freiheit viel weiter aus, wie z. B. Baden in seiner neuen Strafgesetzgebung (vom 18. März 1864). Als Specialfälle eines dringenden Verdachtes erscheint allgemein die Ergreifung auf frischer That oder unmittelbar nach derselben (Preußen, Baden u. a.), die Bezichtigung durch öffentlichen Nachruf oder einen Augenzeugen u. a. 2. Die Besorgniß, daß der Verdächtige den Thatbestand verdunkeln oder seine Ueberführung durch Zerstörung von Beweismitteln vereiteln könnte, begründet die sog. Kollusionshaft, für deren Dauer jeweilen bestimmte Fristen gesetzt sind (Baden §. 164). 3. Theilnahme an einem Raufhandel (z. B. Würtemberg und Preußen, obwohl die Bestimmung der K. O. §. 213 für aufgehoben zu erachten ist). 4. Die Festnahme zum Zwecke der Strafvollstreckung nach rechtskräftiger Verurtheilung. 5. Die Verhaftung eines an eine fremde Regierung Auszuliefernden.

B. Die Berechtigung zur Anordnung von Verhaftungen wohnt regelmäßig nur dem Richter inne; nur er kann förmliche Untersuchungshaft beschließen. Der Staatsanwaltschaft (nach französischem Recht) und den Polizeibehörden, Wachmannschaften, Sicherheitsbeamten steht nur die vorläufige Ergreifung und Festnahme dringend Verdächtiger zu. Dieselben sind entweder nach genügender Aufklärung der Sachlage zu entlassen oder binnen einer gesetzlich bestimmten kürzeren Frist, zur Verfügung des Gerichts zu stellen und zum Zwecke gerichtlicher Vernehmung und Entscheidung über die Haft vorzuführen. Ohne Rücksicht auf den Verdacht eines Verbrechens, steht der Polizei in deutschen Staaten vielfach eine präventive Festnahme gewisser Personen zu; nach dem preußischen Gesetze vom 12. Februar 1850, wenn der eigene Schutz der ergriffenen Person, die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, Sittlichkeit und Ruhe eine derartige Maßregel dringend erfordern. In dringenden Fällen haben auch Privatpersonen das Recht, fliehende Verbrecher zur sofortigen Uebergabe an die Behörden festzunehmen. (Vgl. Sundelin, die Habeas Corpus-Akten und Vorschriften zum Schutze der Person 1862).

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

C. Form der Verhaftung. Vorführungs- und Haftbefehle bedürfen der schriftlichen Form, der Bezeichnung der strafbaren That und der beschuldigten Person; sie müssen dem Verhafteten bei seiner Festnahme oder binnen einer kürzeren Frist nach derselben vorgezeigt werden. Einige Gesetzgebungen verordnen im Interesse einer wirksamen Vertheidigung eine kurze Motivirung der Haftbefehle durch Angabe der Verdachtgründe.

D. Rechtsschutz gegen willkürliche Verhaftungen oder zu lang dauernde Untersuchungshaft: 1. Vertheidigungsrechte der Beschädigten schon in der Voruntersuchung und Beschwerde an die höheren Instanzen, welche letztere von keiner deutschen Gesetzgebung versagt wird, ferner die Zulassung von Vertheidigern, die durch das französische Recht geradezu versagt wird und auch in Deutschland noch die Ausnahme bildet. 2. Die in England herkömmliche Oeffentlichkeit der Voruntersuchung und regelmäßige statistische Rechenschaftslegung über Anzahl, Wiederaufhebung und Fortdauer der Verhaftungen. 3. Genaue Festsetzung derjenigen Fälle, in denen keine Verhaftung eintreten darf; so bestimmt beispielsweise die belgische Gesetzgebung, daß bei politischen Vergehen eine Voruntersuchungshaft nicht statt habe. 4. Die Anerkennung des Rechts, gegen Bestellung einer mäßigen, auch durch Bürgschaft zu vermittelnden Kaution, abgesehen von den schwersten Verbrechensfällen, der Haft entlassen zu werden (s. Sonntag, die Freilassung gegen Kaution, 1865). 5. Die strafrechtliche und civile Verantwortlichkeit der Staatsbeamten nicht nur für vorsätzlich rechtswidrige, sondern auch fahrlässig und leichtfertig bewirkte Verhaftungen oder Freiheitsberaubungen. Endlich schlagen einige Rechtsverständige 6. vor, daß jedem Verhafteten, dessen Unschuld sich später herausstellt, eine Entschädigung aus Staatsmitteln selbst in den Fällen gewährt werde, wo ein Anspruch gegen die verhaftenden Beamten selbst nicht begründet werden kann, (s. Heinze, das Recht der Untersuchungshaft. Leipzig 1865.)

von Holtzendorff.

Verordnung.

Die Verordnung enthält wie das Gesetz autoritative Vorschriften, welche theils allgemeine Regeln des Verfahrens und Verhaltens feststellen, theils öffentliche Einrichtungen anordnen. Aber das Gesetz ist in höherem Grade der Ausdruck des Gesammtwillens, des Staatswillens in höchster Potenz und wird daher in dem modernen Repräsentativstaate nur unter Mitwirkung und Zustimmung der Volksvertretung festgestellt. Die Verordnung dagegen beruht lediglich auf der Autorität der obrigkeitlichen Gewalt, voraus der Regierung, möglicher Weise in beschränkterem Umfang auch der Provinzial- oder Bezirks- oder selbst der Gemeindeverwaltung, unter Umständen auch der Gerichtshöfe, inwiefern sie über die Verwaltung und die Rechtspflege eine Oberaufsicht üben.

Schon daraus ergibt sich, daß die Autorität des Gesetzes die höhere, weil die des ganzen Staatskörpers ist, die der Verordnung die mindere, weil die einzelner Organe und Glieder des Staatskörpers. So lange freilich der Staat noch von der absoluten Monarchie regiert wurde, trat dieser Unterschied nicht klar hervor, indem der absolute Monarch zugleich für sich allein den ganzen Staat repräsentirte und ohne Kammern das Gesetz gab und hinwieder als Haupt des Staates alle Regierungsgewalt ausübte und die Verordnung erließ. Seit der Ausbildung der Repräsentativverfassung findet der Gegensatz von Gesetz und Verordnung in der Organisation des Staates seine Begründung, indem die gesetzgebende

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Gewalt nirgends mehr dem Staatshaupt für sich allein überlassen ist, sondern nur in Uebereinstimmung mit der Repräsentation der Regierten ausgeübt wird, in der einseitigen Regierungsgewalt aber die Verordnungsgewalt enthalten ist. Der gesetzgebende Körper erläßt keine Verordnungen, die Regierung für sich keine Gesetze.

Dem Unterschiede in den Organen der Gesetzgebung und der Verordnung entspricht auch der Unterschied in dem Inhalte. Die beiden Aeußerungen des ordnenden Staatswillens konkurriren keineswegs in dem Sinne, daß dieselben Verhältnisse abwechselnd durch Gesetz und Verordnung, und auch nicht in dem Sinne, daß sie vorerst durch Gesetz und nachträglich durch Verordnung regulirt werden. Vielmehr eignen sich die einen Gegenstände nur für das Gesetz, andere nur für die Verordnung; und nur in einer dritten, mittleren Klasse von Fällen tritt ein Schwanken ein und wird dieselbe Sache bald durch Verordnung, bald durch Gesetz geregelt.

Für die Gesetzgebung geeignet und nicht der Verordnung vorbehalten sind nach den modernen Principien:

a) die grundsätzliche Feststellung des Privatrechts und die Regeln des Civilprocesses.

b) Das ganze Strafrecht und der Strafproceß. Dagegen begründet und erfordert der Kriegszustand als ein ausnahmsweiser und vorübergehender Nothstand ein energischeres Vortreten der Regierungsgewalt und demgemäß ein weiteres Verordnungsrecht. Die Kriegsartikel, welche von der Kriegsgewalt verordnet werden, enthalten daher auch Verbote mit schwerster Strafandrohung in kriegsgerichtlichem Verfahren.

c) Die Auflage von Steuern und die Kontrahirung von Staatsanleihen.

d) In dem entwickelten Repräsentativstaate gehört auch die grundsätzliche Feststellung der Militärpflicht hieher.

In allen diesen Fällen ist es die Sorge für das Recht und die Freiheit der Privatpersonen, welche die Form des Gesetzes, d. h. die Mitwirkung der Repräsentation der Bürger fordert. Es ziemt sich aber ebenso, daß

e) die wichtigeren organischen Einrichtungen des Staates selbst, insbesondere die Organisation der Staatsbehörden und die Einführung dauernder Staatsämter nicht durch bloße Verordnung, sondern durch Gesetze regulirt werden, so weit nicht jenes bereits durch die Verfassung selbst geschehen ist. „Kein dauerndes Staatsamt ohne Gesetz."

f) Die Festsetzung des gesammten Staatshaushalts sowohl für die nächste Zukunft in Form des Voranschlags (Budgets) als für die letzte Vergangenheit, in Form der Gutheißung der Jahresrechnung, enthält an sich eher Akte der Verwaltung als der Gesetzgebung, indem sie nur eine vorübergehende Bedeutung haben, zunächst für die Finanzverwaltung je eines Jahres; aber sie hat theils wegen ihrer nahen Beziehung zu den Steuern und Anleihen, theils weil dadurch die eigentliche Finanzverwaltung eine feste, wenn auch zeitlich begrenzte Regel ihres Verhaltens empfängt und das Interesse der Volksvertretung an der Ordnung des Finanzwesens besser verbürgt wird, die Form der Gesetzgebung angenommen.

Auf der andern Seite sind nur für die Verordnung und nicht für die Gesetzgebung geeignet:

a) Die bloßen Anweisungen und Instruktionen, welche die höhere Beamtung der untern mit Bezug auf ihre Dienstleistungen, in Form von dauernden Vor-

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

schriften innerhalb des besonderen Verwaltungsbereichs ertheilt, sogenannte Dienstverordnungen.

b) Diejenigen, sei es allgemeinen, sei es örtlich oder persönlich (auf gewisse Berufsklassen bezüglichen) enger begrenzten und daher besonderen Vorschriften, welche nur eine vorübergehende, je nach den Umständen zu modificirende Bedeutung haben.

Zunächst ist es Sache der Staatsverfassung, näher zu bestimmen, was der Gesetzgebung und was hinwieder der Verordnung vorzubehalten sei. So weit jene verfassungsmäßig reicht, wird durch sie der Bereich der Verordnung beschränkt, weil das Gesetz die Autorität des allgemeinen Staatswillens, die Verordnung nur die der obrigkeitlichen Gewalt für sich hat; aber man darf nicht umgekehrt schließen, daß sich der Bereich der Verordnung so weit erstrecke, als nicht ausdrücklich durch die Verfassung die Gesetzesform gefordert werde, weil ein die gesammte Rechtsordnung bestimmendes Verordnungsrecht als Regel nur mit der absoluten Gewalt der Obrigkeit, nicht mit der modernen Repräsentativverfassung verträglich erscheint. Wir nehmen daher überall mit den Fortschritten der Repräsentativverfassung eine allmähliche Erweiterung wahr der gesetzgeberischen Thätigkeit und die Zurückdrängung der Verordnung in engere Schranken.

Im Einzelnen freilich zeigen sich manche Unterschiede der Behandlung in verschiedenen Staaten.

In Deutschland müssen die sogenannten „provisorischen Gesetze", welche in dringenden Fällen nach manchen Verfassungen von dem Staatsoberhaupt allein erlassen werden können, unterschieden werden von den eigentlichen Verordnungen, obwohl zuweilen auch jene Verordnungen genannt werden. Sie sind ihrem Inhalte und ihrer Bestimmung nach wahre Gesetze und nur der Form der Erzeugung nach den Verordnungen verwandt. Sie werden daher als Aeußerungen der gesetzgebenden Gewalt betrachtet, welche ausnahmsweise und vorläufig wegen eines Nothstandes ohne Mitwirkung der Kammern zu Stande kommen, aber nur eine provisorische Geltung haben, und den nächsten Kammern zur Genehmigung unterbreitet werden. Wird diese verweigert, wenn auch nur von einer der beiden Kammern, so verlieren sie ihre Kraft, denn das Gesetz erfordert grundsätzlich die Zusammenstimmung des Königs und beider Kammern. Die eigentlichen Verordnungen dagegen sind ein Ausfluß der Regierungsgewalt, und den Kammern kommt nur ein Recht der Kontrole zu, um zu prüfen, ob nicht die Grenzen des Verordnungsrechts überschritten und in das Gebiet der Gesetzgebung eingegriffen worden sei. Die provisorischen Gesetze dürfen daher nach manchen Verfassungen nur mit Zustimmung und unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums erlassen werden, während die Verordnungen, je nach Umständen, auch von einem einzelnen Minister kontrasignirt werden können. Die provisorischen Gesetze können von den Kammern im Einzelnen amendirt werden, die Verordnungen dagegen nicht.

Am ehesten können Zweifel entstehen, ob durch allgemeine Regierungsverordnungen in den Bereich der Gesetzgebungsgewalt, welche der Regierung für sich allein im Repräsentativstaate nicht zusteht, ungebührlich übergegriffen werde. Um die verfassungsmäßigen Schranken zu wahren ist daher in manchen Verfassungen der Regierung die Pflicht auferlegt, solche Verordnungen („königliche Verordnungen" nach § 106 der Preußischen Verfassung) den Kammern zur Einsicht und Prüfung vorzulegen und den Kammern das Recht eingeräumt, dieselben zu beanstanden. Die Prüfung erstreckt sich nicht auf die Zweckmäßigkeit der Verordnung,

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

denn das Zweckmäßige anzuordnen ist Sache der Verwaltung, und die Kammern haben Theil an der Gesetzgebungs- aber nicht an der Regierungsgewalt, sondern auf die Rechtmäßigkeit derselben. Nur wenn die Regierung die Grenzen der Gesetzgebung nicht gehörig beachtet hat, und die Verordnung in den Bereich des Gesetzes übergreift, sind die Kammern veranlaßt, Einsprache zu erheben. Ob durch den Widerspruch der Kammern nun die Regierung zur Abänderung oder Aufhebung veranlaßt, beziehungsweise genöthigt werde, oder ob von Rechtswegen die ganze Verordnung sofort außer Wirksamkeit trete, ist eine Frage, die nicht in allen Staaten in derselben Weise beantwortet wird. Im Zweifel ist eher die erste als die zweite Folge anzunehmen, da die Kammern wohl zur Kontrole der Verordnungsgewalt berechtigt sind, aber nicht eine eigentliche Appellations- oder Kassationsinstanz bilden.

Ueberdem entspricht es den Grundsätzen der modernen Repräsentativverfassung mit ihrer Sonderung der Gewalten, daß die Gerichte im einzelnen Fall die Frage prüfen, ob der Inhalt einer Verordnung verfassungs- und gesetzmäßig sei, und wenn sie sich vom Gegentheil überzeugen, demselben die Anwendung versagen. Damit aber nicht durch verschiedenartige Auslegung solcher Verordnungen die Rechtseinheit und durch leichtsinnige Ungültigkeitserklärungen die Regierungsautorität gefährdet werde, ist es nöthig, daß derartige Fragen schließlich dem Urtheil eines obersten Gerichtshofes zum Entscheide vorgelegt werden können. Indessen beschränken manche deutsche Verfassungen, auch die Preußische (Art. 106), das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der „königlichen" Verordnungen auf die verfassungsmäßige Form der Publikation und gestatten nur den Kammern, den Inhalt derselben als verfassungs- oder gesetzwidrig anzufechten.

Literatur. C. Stein, Lehre von der vollziehenden Gewalt. Stuttgart 1865. I. S. 62 f. 129 f. (Stein weicht in wesentlichen Stücken von der obigen Darstellung ab.) Bluntschli.

Versicherungsanstalten.

Kein Institut kann mit vollerem Rechte als ein Maßstab der volkswirthschaftlichen Kultur eines Volkes der Neuzeit betrachtet werden als das Versicherungswesen, und es ist keine gewagte Behauptung, wenn man den Satz aufstellt, daß in dem heutigen Versicherungswesen die Blüthe der volkswirthschaftlichen Entwicklung der Gegenwart liegt. Die ökonomische Freiheit und Selbständigkeit des Bürgers, seine Unabhängigkeit von Almosen, und damit seine staatsbürgerliche Würde, seine Befreiung von der täglichen Sorge um die Sicherheit des Vermögens wird durch kein Institut so fest begründet und gefordert, wie durch das Institut der Versicherung. Ja selbst über den Tod hinaus wirkt es, indem es den Hinterbliebenen ein Aequivalent für die durch den Tod entrissene erhaltende und unterstützende Kraft zu gewähren vermag. Nicht für den Einzelnen allein, auch für die Wohlfahrt des ganzen Volkes breitet das Institut seinen Segen und zwar nicht allein als ein ganz einziges Mittel, den durch Unglück herbeigeführten Schaden auszugleichen, sondern es wirkt sogar segensreich, indem es zugleich beiträgt, durch Verbesserung alter oder durch Erfindung neuer Vorbeugungs- und Rettungsanstalten die Eintrittsmöglichkeiten von Unglücksfällen zu verringern. Es tritt daher an die Bevölkerung wie an den Staat selbst die ernsteste Anforderung heran, das Institut zu heben und auszubreiten, wie und wo nur immer möglich. Der Staat vor Allem hat die dringendste Pflicht, nicht nur auf dem Wege der

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Gesetzgebung, sondern auch im Gebiete der Rechtsprechung und Verwaltung alle Hindernisse, welche der Entfaltung des Instituts entgegenstehen, sorgsam zu beseitigen, sondern auch positiv unterstützend und fördernd einzutreten und Alles aufzubieten, um dasselbe auf eine möglichst hohe Stufe zu heben und auf immer weitere und sogar auf neue Kreise von Vermögensobjekten auszudehnen. Insbesondere wird er alles aufzubieten haben, um Gerichte zu organisiren, welche eine Gewähr der umsichtigsten Rechtsprechung bieten, und wenn er hiezu sich außer Stand fühlen sollte, in jeder Weise Schiedsgerichte zu fördern, welchen solche Rechtsprechung mehr zuzutrauen wäre.

Eine der merkwürdigsten Erscheinungen ist die, daß gerade das Versicherungswesen sich nur höchst langsam ausbildete, und daß es, wie kein zweites Institut in ähnlichem Grade mehr oder weniger nur ein Gebilde der Neuzeit ist. Nicht das griechische, nicht das römische Alterthum, selbst nicht die erste christliche Zeit kennen dasselbe, und noch eine Reihe von Jahrhunderten der neuen Zeitrechnung mußten vorübergehen, bis die ersten sicheren Anfänge — wenigstens nachweisbar — auftraten. Freilich volle Aufklärung über den geschichtlichen Entwicklungsgang des Instituts haben wir erst von der Kulturgeschichte der Welt überhaupt und Europa's insbesondere zu erwarten, und es werden noch Jahrzehnte erforderlich sein, bis die Geschichtsforschung umfassend genug geworden ist, daß auch nur eine theilweise Kulturgeschichte klar gelegt werden kann.

Wir haben gesagt, das Versicherungswesen sei ein Gebilde der Neuzeit. Wir wollten damit nicht sagen, daß nicht alle Anklänge im Alterthum fehlen. Ist ja doch auch ein Aehnliches bei einem anderen Verkehrs- und Rechtsinstitute aus der Neuzeit, dem den Handelsverkehr gewissermaßen beherrschenden Institute des Wechsels der Fall.

Schon aus der Zeit Alexanders von Macedonien wird berichtet, es habe ein Macedonischer Großbegüterter und Vielvermögender eine Art Sklavenversicherung errichtet, indem er es übernahm, gegen Zahlung eines jährlichen Betrages dem Eigenthümer eines beim Heere befindlichen Sklaven den Preis des Letzteren in dem Falle zu ersetzen, wenn demselben das Entweichen gelinge. Näheres über die Unternehmung selbst, geschweige über ihre momentane oder eine Zeit lang forterhaltene Handhabung ist nicht bekannt. Ebenso war schon im ältesten Griechenland das Seedarlehen üblich, und erhielt dieses, zweifelsohne die spätere Seeversicherung im Keime bereits in sich tragenden Institut noch im Römischen Reiche durch das Foenus nauticum oder Pecunia trajecticia eine gewisse Ausbildung, und es ist nicht zu zweifeln, daß das Institut durch den ungeheueren Aufschwung des Seeverkehrs die weiteste Ausdehnung gewann. Allein immerhin war es nur ein Keim, welcher so bescheiden und unscheinlich war, daß das spätere Versicherungswesen als wesentlich verschieden erachtet werden muß. Fehlt es auch nicht an Andeutungen, daß besonders in den punischen Kriegen von Staatswegen weitgreifende Versicherungen der Schiffe für die militärischen Transporte zeitweise verwilligt wurden, so bestand doch das gewöhnliche Seedarlehen, wie schon der Name sagt, nur in Darlehen, welche zur Ausrüstung eines Schiffes gegeben wurden, und welche in dem Falle gar nicht, also auch nicht mit Zins heimzuzahlen waren, wenn das Schiff verunglückte. Im gegentheiligen Falle war Darlehen mit einem im Verhältniß zum gewöhnlichen Zinsfuße höheren Zins heimzuzahlen. Welch' ungeheurer Sprung liegt aber zwischen solchem Darlehen und der späteren Seeversicherung gegen Prämie, wobei von einem Darlehen in keinerlei Weise mehr die Rede war!

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Daß die Seeversicherung die älteste Versicherungsart war und Jahrhunderte allein bestand, bis endlich auch weitere Versicherungszweige sich aufthaten, vor allem Feuer- und endlich Lebensversicherung, ist nicht zweifelhaft. Allein die ersten Anfänge des Seeversicherungswesens (im engeren und eigentlichen Sinn), ihre allmähliche Entwicklung aus dem römischen Seedarlehen liegen durchaus im Dunkeln. Daß Jahrhunderte oder jedenfalls lange Zeit vorher die neuen Seeversicherungen bestanden, ehe die ersten Nachrichten über deren Bestehen, die ersten Statuten oder Gesetze zu ihrer Regelung durch die Schrift uns überliefert worden sind, ist nach dem Wortlaute dieser ersten Aufzeichnungen nicht zu bezweifeln. Wie jedoch die allmähliche Entwicklung im Einzelnen vollzogen war, ist, wie gesagt, bis jetzt durchaus unklar. Nur so viel scheint gewiß, daß das Verhältniß des römischen Rechts noch Jahrhunderte lang entweder ausschließend fortbestand oder wenigstens neben den ersten Anfängen des neuen Versicherungswesens aufrecht erhalten blieb. Mit anderen Worten die Versicherung bildete noch immer nur einen untergeordneten Zusatz zu dem Hauptvertrage, ein Accessorium zum Darlehen. Die Rhodische Sammlung von Seegesetzen aus dem 9. Jahrhundert, das „Consolato del mare“ aus dem 11. Jahrhundert und mit seinen Fortsetzungen im 13. und 14. Jahrhundert, die Statuten von Trani vom Jahre 1063, ja selbst die von Venedig vom Jahre 1255, wie auch der mittelalterlich-germanische Bodmereivertrag stunden im Allgemeinen noch auf dem nämlichen Standpunkte wie das Römische Recht.

Merkwürdiger Weise spielt auch, was das eigentliche Versicherungswesen betrifft, die älteste Geschichte von Island eine große Rolle, wie denn überhaupt nicht nur die Seefahrt und ihre Rechte, sondern auch das Landrecht dieser Insel einen ganz erstaunlichen Einfluß auf die Geschichte und die Rechtsausbildung des gesammten germanischen Rechts, des nordischen wie des germanischen im engeren Sinne ebenso ausgeübt haben, wie auf religiösem Gebiete die altisländischen Sagen. Nach dem isländischen Gesetzbuche aus dem 12. Jahrhundert bestand sogar auf der Insel bereits damals und wer weiß wie lange zuvor eine förmliche, auf Gegenseitigkeit gegründete Versicherung gegen Feuerschäden und Viehseuchen, — Einrichtungen, welche im übrigen Europa nicht vor dem 16. Jahrhundert Eingang fanden!

Jahrhunderte lang blieb im übrigen Europa die Seeversicherung der einzige Versicherungszweig. Die älteste bestimmte Nachricht über Seeversicherung im eigentlichen Sinne stammt erst aus dem 14. Jahrhundert. Einer flandrischen Chronik zufolge ertheilte nämlich der Graf zu Flandern im Jahre 1310 den Bewohnern von Brügge auf ihr Ansuchen die Erlaubniß zur Gründung einer „Assekuranzkammer“, bei welcher die Kaufleute ihre Waaren gegen Seegefahren aller Art durch Zahlung einer festen Prämie d. h. einer Zinsentrichtung nach bestimmtem Procentsatz sollten versichern können. In ähnlicher Weise wird in einer portugiesischen Chronik aus der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts von einer gleichfalls auf Gegenseitigkeit gegründeten Seeversicherung berichtet. Das älteste Statut endlich ist die auf uns gekommene Assekuranzordnung von Barcelona von 1435, welche aber ausdrücklich auf frühere derartige Gesetze hinweist. Die nächstältesten Gesetze über Seeversicherung sind die von Venedig und Florenz, dann die von Kaiser Karl V. und Philipp II. für die Niederlande erlassenen Gesetze und Vollzugsverordnungen. Von nun an folgen allerwärts Gesetze und See-Assekuranzordnungen. In Deutschland ist Hamburg die erste Stadt, wo in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts die Seeversicherung und

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

zwar durch Niederländer eingebürgert war. Das erste Englische Statut datirt von 1601, das erste Französische von 1668. Am spätesten — seit Katharina II. — fand die Seeversicherung in Rußland Eingang. Das umfassendste deutsche Gesetz ist das Preußische Seeassekuranzgesetz von 1766, nachdem das Jahr zuvor die Seeassekuranzkompagnie in Berlin mit einem 30jährigen Privilegium für den ganzen Staat begnadigt worden war.

Im Ganzen und Großen ist der Satz unbestreitbar richtig, daß zuvor die Seeversicherung bereits aufs Vollständigste ausgebildet und über die ganze civilisirte Welt verbreitet war, ehe an einen neuen Versicherungszweig die Feuerversicherung irgend gegangen ward. Schon hatte sich insbesondere das Seeversicherungswesen aus dem Gewande, in welchem es ursprünglich aufgetreten war, nämlich aus der Gründung von Verbänden auf Gegenseitigkeit, aus dem Zusammenstehen einzelner Kaufleute zur gemeinsamen Deckung von Seeverlusten, herausgearbeitet, und waren an Stelle dieser Gegenseitigkeitsgesellschaften kaufmännische Unternehmungen getreten, welche beliebigen Dritten Schiff und Waaren gegen feste Prämien vor Seeverlusten versicherten, schon hatten sich zu diesem Behufe große, den heutigen Aktiengesellschaften gleiche Gesellschaften aufgethan und es ist eine feststehende Thatsache, daß solchen Versicherungsunternehmungen gegen Prämien eine ganz enorme Menge (Aktien-) Kapitals zufloß. Ein Irrthum aber wäre es, diese letztere Erscheinung damit erklären zu wollen, als ob die anderweitige zinstragende Anlage von Kapitalien durch das kirchliche Zinsverbot in der That wirksam gehemmt gewesen sei. Der Nachweis der irrthümlichen Auffassung des Verbots und seiner Wirkungen überhaupt würde hier zu weit führen. — Erst nachdem damit die höchste Stufe der Seeversicherung erreicht war, ist die Inangriffnahme der Feuerversicherung wirksam erfolgt.

Abgesehen von jener Spur in Island ist eine solche zwar um die Mitte des 16. Jahrhunderts sowohl in London als Paris vorhanden, allein es scheint sich hier jedenfalls nur um vereinzelte, überdieß mißglückte Versuche gehandelt zu haben. Die ersten nachweisbaren Anfänge, und zwar auch diese wieder zuerst nur auf Gegenseitigkeit gegründet, finden sich erst im 17. Jahrhundert in den preußischen Weichselniederungen. Der erste Verband der Art, der noch heute besteht (sein Statut wurde zuletzt 1842 revidirt) ist die 1623 entstandene „Tiegenhof'sche Feuerordnung." Im übrigen Deutschland ist als erste Feuerversicherung die 1677 errichtete Feuerkasse Harburg bekannt. Erst 1696 wird die erste englische Feuerversicherungsgesellschaft „Hand in Hand" errichtet. Das erste umfassende Gesetz aber ist wieder die preußische Feuerordnung für das platte Land der Mark Brandenburg von 1701.

Bisher war lediglich die Immobiliar-Brandversicherung ins Auge gefaßt worden. Allmählich wurde jedoch von den hiefür errichteten Anstalten nebenbei zugleich die Sicherung des in den Gebäuden verwahrten Mobiliars in den Geschäftskreis gezogen. Besondere Anstalten zur Versicherung des beweglichen Vermögens gegen Feuer sind erst zu Anfang des 18. Jahrhunderts und zwar in England errichtet worden. Hier waren es von Anfang an nur Aktiengesellschaften auf Prämien, welche diesen Versicherungszweig in die Hand nahmen. (1710 Sunfire-Office; 1720 Royal exchange). In Deutschland kam dieser Zweig erst noch viel später in Aufnahme. Es erlangte nämlich 1770 die Berliner-Seeassekuranz-Kompagnie von der preußischen Regierung das, zunächst ausschließliche, Recht, Mobilien, anfänglich jedoch bloß Fabrikgeräthschaften und Waarenlager gegen Feuer versichern zu dürfen.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Und hinwiederum war auch die Feuerversicherung längst zur höchsten Ausbildung gediehen und zu großer Verbreitung gekommen, ehe sich endlich die Lebensversicherung — der Triumph aller Versicherung — ausbildete. Allerdings waren leise Anfänge schon seit dem 17. Jahrhundert gegeben. Dahin gehören, abgesehen von den noch älteren Wittwen- und Begräbnißkassen der Handwerker, Zünfte und der ihnen nachgebildeten städtischen Begräbnißkassen, — die gegenseitigen Erbverbände in Italien, und nach Italiens Vorgang in Hamburg und Nürnberg, unter dem Namen Tontinen, dann Wittwenkassen der Staatsbeamten, Geistlichen und Schullehrer. Allein an die Bildung der Lebensversicherung im eigentlichen Sinne konnte erst dann gedacht werden, als es zuvor gelungen war, die dafür ganz unentbehrliche statistische Grundlage zu schaffen. Solches war erst in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts und zwar in England der Fall. Und England war es sodann auch, wo zuerst wirklich auf solcher Grundlage wahre Lebens-Versicherungsanstalten errichtet wurden, und es mußten englische Unternehmungen lange Zeit auch für die Bedürfnisse im übrigen Europa, besonders auch in Deutschland, wo sich Filialen fanden, ausreichen. Die erste derartige Anstalt war die 1706 in London gegründete Amicable society of the insurance of life. In Deutschland wollte gar lange keine einheimische Lebens-Versicherungsanstalt sich ans Licht wagen, wenn auch an Wittwen-, Waisen-, Aussteuer-, Heiraths-, Begräbnißkassen u. dgl. allmählich großer Ueberfluß war. Endlich im Jahre 1806 kam in Hamburg die erste deutsche Lebensversicherungsanstalt nach englischem Muster zu Stande.

Neuern Datums sind die weiteren Versicherungszweige, welche wir jedoch hier nur andeuten können, nämlich die landwirthschaftlichen Versicherungsarten (gegen Hagel und Viehsterben), die Versicherung gegen Ueberschwemmungen, gegen Gefahren des Waaren-Landtransports, gegen Gefahren des Lebens und der Gesundheit auf Reisen, besonders auf Eisenbahnen, Versicherung des Spiegelglases u. dgl.

Etwas älter ist die deutsche Hypotheken- und resp. Kreditversicherung.

Den Schlußstein aller Versicherungsarten bildet die Rückversicherung. Dieselbe setzt ihrer Natur nach die einzelnen Versicherungen nicht nur voraus, sondern sie ist auch bedingt durch eine hohe Ausbildung des Versicherungswesens überhaupt.

In England finden wir sie bereits im 17. Jahrhundert bei der Seeversicherung in Anwendung. Gegen die Mitte des 18. Jahrhunderts muß sie schon sehr häufig vorgekommen sein, da durch ein Gesetz von 1746 ihre Zulässigkeit auf die Fälle der Insolvenz und des Todes des Versicherers beschränkt wurde. Nach Deutschland kam die Rückversicherung erst vor etwa 30 Jahren; sie ward zunächst bei der Feuerversicherung eingeführt, wo sich damals schon eine stärkere Konkurrenz kund gab, und dann auch auf die Transport- und Lebensversicherung übertragen.

Nachdem wir in Vorstehendem mit der Entwicklungsgeschichte zugleich auch über das Wesen des Versicherungswesens einläßliche Andeutungen gegeben haben, können wir uns nunmehr im dogmatischen Theile darauf beschränken, nur das eine und andere besonders Wesentliche näher auszuführen. Was vor Allem die Begriffsbestimmung angeht, so fehlt uns bisher in Deutschland eine feststehende Bezeichnung der beiden Hauptarten der Versicherungen, nämlich der auf Gegenseitigkeit gegründeten (assurances mutuelles) einer-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

seits und aller übrigen andererseits (assurances à prime). Es dürfte sich empfehlen die letzteren auch im Deutschen Versicherungen auf Prämien zu nennen, und als Gegensatz die Bezeichnung Gegenseitigkeits-Versicherungen zu wählen. Andere stellen die „reinen Gegenseitigkeitsanstalten" den „gewerbsmäßig betriebenen (Aktien-) Unternehmungen" gegenüber. Makowitzka schlug vor die Versicherungsunternehmungen zu scheiden in „spekulative" (Aktienunternehmungen gegen Prämie im engeren Sinne) und in „nicht spekulative" (reine Gegenseitigkeitsgesellschaften).

Als Prämie (im weiteren Sinne) kann zwar auch der — wandelbare — Beitrag aller einzelnen Gegenseitigkeitsgenossen aufgefaßt werden. Allein richtiger wird unter Prämie nur die Prämie im engeren Sinne, d. h. die feststehende Prämie, verstanden. Dann aber ist die Prämie immer ein Attribut der von Makowitzka als „spekulative", sonst auch wohl als „gewerbsmäßig" bezeichneten Versicherungen. Bei diesen nicht allein weitaus die Mehrzahl bildenden, sondern auch den Gedanken in seiner vollendetsten Ausbildung darstellenden Versicherungen ist nämlich die Prämie immer in einem festen Betrage bestimmt, durch dessen Zahlung der Versicherte unter allen Umständen den Anspruch auf volle Ersatzleistung, aber auch auf nichts weiter erlangt. Nachzahlungen finden von Seiten der Versicherten ebensowenig statt als Gutschreibungen für dieselben. Wenn mehr an Prämien eingeht, als zur Schadenvergütung und Deckung des Verwaltungsaufwandes erfordert wird, so fällt diese Mehreinnahme ausschließlich dem Versicherer als Unternehmer zu, sie ist sein Gewinn, dessen Erzielung ihn allein bestimmen konnte, die Versicherung als Geschäft einzurichten und zu betreiben. Dafür muß er aber auch, wenn die empfangenen Prämien zur Bestreitung der oben erwähnten ihm obliegenden Ausgaben nicht hinreichen, den Verlust als Versicherungsunternehmer allein tragen und es wird dadurch in seinen Verpflichtungen gegenüber den Versicherten nicht das mindeste geändert. Ob viele oder wenige solcher Unglücksfälle, gegen welche die Versicherung geleistet wird, sich ereignen, ob der dadurch angerichtete Schaden groß oder gering ist, berührt bei der gewerbsmäßig betriebenen Versicherung die Versicherten nicht, sondern einzig nur den Versicherer. Die Haftung des letzteren für die Verluste macht bei diesem Systeme der Versicherung ein Kapital zum Bedürfnisse, welches gewöhnlich durch Aktien aufgebracht wird. Die gezeichneten Beträge pflegen jedoch nicht voll, sondern nur bis zu 10 höchstens 20 Procent eingezahlt zu werden. Zu einer mehreren Einzahlung liegt in der Regel keine Nöthigung vor; denn für die laufenden Verwaltungskosten und die Zahlungen der Entschädigungssummen an die Versicherten müssen die Prämien die Mittel liefern; der baar erlegte Theil des Aktienkapitals wird blos zu den ersten Einrichtungen verwendet und was dann noch übrig bleibt, dient als unveränderlicher Garantiefond. Es müßten ganz außerordentliche Verluste eintreten, wenn dieser Garantiefond zur Deckung derselben nicht hinreichen sollte und, zu diesem Zwecke angegriffen, nicht alsbald wieder ergänzt werden könnte. Masius versichert, es sei während eines Zeitraums von 40 Jahren nur einmal bei einer Feuerversicherung und zweimal bei einer Hagelversicherung vorgekommen, daß weitere Nachzahlungen nothwendig wurden. Um indessen des pünktlichen Eingehens derselben für den Fall des Bedarfs sicher zu sein, werden die Aktien, abweichend von andern Industrie-Aktien, gewöhnlich auf den Namen der Aktionäre, die sich überdies zur Leistung der Nachzahlungen durch Wechsel verpflichten, ausgestellt. Das eingezahlte Aktienkapital muß selbstverständlich seinen Inhabern die üblichen Zinsen gewähren. Die Prämie ist daher

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

so zu bemessen, daß sie, abgesehen von den aus ihr zu bestreitenden Geschäftsunkosten und Schadenvergütungen, diese Verzinsung ermöglicht.

Da die Versicherung gegen Prämie einen Gewinn anstrebt und ihn auch erlangen muß, um bestehen zu können, da sie ferner zu ihrer Geschäftsführung ein Kapital benöthigt, welches sie zu verzinsen hat, so scheint sie nicht im Stande zu sein, dem Versicherungsbedürftigen den begehrten Dienst zu demselben mäßigen Preise zu leisten, zu dem ihn die rein gegenseitige Versicherung, die weder auf einen Gewinn ausgeht, noch ein Kapital braucht, verrichtet, und scheint somit der Befähigung zu entbehren, mit dieser zu konkurriren. Daran zu zweifeln dürfte ebensowenig erlaubt sein, als es gewiß ist, daß Niemand, der zwischen einer theuereren und wohlfeileren Waare bei gleicher Güte zu wählen hat, der ersteren den Vorzug geben wird. Gleichwohl sehen wir, daß die Versicherung auf Prämien überall die Konkurrenz der rein gegenseitigen nicht nur besteht, sondern ihr gegenüber selbst fortschreitend an Terrain gewinnt. Dies erklärt sich vor allem schon daraus, daß bei jener die Prämie fest, bei dieser aber wandelbar ist. Sehr viele Menschen ziehen, wenn zu irgend einem Zweck periodisch wiederkehrende Verwendungen gemacht werden müssen, bestimmte Ausgaben hiefür überhaupt den unbestimmten vor, weil sie dann ein für allemal wissen, welchen Betrag sie hierwegen aufzusparen und in Bereitschaft zu halten haben. So ist es denn auch Vielen erwünscht, wenn das jährliche Opfer, welches die Versicherung erheischt, von vornherein in einem festen Betrage bemessen ist und sie zahlen diesen gerne, wenn er auch höher wäre, als der Durchschnittssatz der wandelbaren Prämie bei der rein gegenseitigen Versicherung; sie haben dann doch in ihrem Ausgabebudget einen schwankenden Posten weniger und entgehen den lästigen Mehrzahlungen, deren Höhe sich nicht vorausberechnen läßt. Aber es gelingt den spekulativen Versicherungsunternehmungen trotz der Gewinnste, die sie machen, und trotz der Verzinsung ihres Betriebskapitals, ihre feste Prämie dem Mittelsatze der wandelbaren der reinen Gegenseitigkeitsanstalten nicht nur gleich, oft sogar noch niedriger zu stellen. Sie eröffnen sich die Möglichkeit dazu, wenn sie ihre Verwaltung einfach, zweckmäßig und möglichst sparsam einrichten, wenn sie bei Annahme der Versicherungen mit besonderer Vorsicht zu Werke gehen, Objekte von großer Gefährlichkeit ganz von der Versicherung ausschließen, sehr werthvolle nur mit einem Theil ihres Werthes in dieselbe übernehmen, und sich namentlich bei der Feuerversicherung an einem Orte nur auf eine gewisse Anzahl von Gebäuden und auf eine bestimmte Werthsumme der Mobilien beschränken, wenn sie ferner die eingegangenen Prämiengelder sofort zinsbar zu machen suchen, wenn sie einen Theil ihrer Versicherungen andern Anstalten in Rückversicherung geben und dadurch diese zur Mithaftung heranziehen. Uebrigens ist die Versicherung auf Prämie kleineren Gegenseitigkeitsvereinen gegenüber schon insofern im Vortheil, als bei diesen die Schäden sie nicht in der Art ausgleichen, um die Antheile der einzelnen Mitglieder mäßig erscheinen zu lassen. Kurz es zeigt sich auch hier, wie in diesen andern Fällen, daß der Dienst, den uns ein Dritter gewerbsmäßig gegen Bezahlung leistet, häufig wohlfeiler ist, als der, den wir uns selbst leisten.

Es ist vielfach darüber gestritten worden, ob der Versicherung auf Prämie oder der rein gegenseitigen der Vorzug gebührt. Wenn Manche sich für letztere wegen der Wohlfeilheit der Leistung entscheiden, die sie von ihr erwarten, so haben wir soeben gesehen, daß es sich damit nicht so verhält, und die Versicherung auf Prämie ihr in diesem Punkte nicht blos gleich steht, sondern sie nicht selten noch übertrifft. Von stärkerem Gewichte scheint zu sein, wenn zu

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Gunsten der gegenseitigen Versicherung geltend gemacht wird, daß in ihr das Princip der Gegenseitigkeit in voller Unmittelbarkeit und ungetrübt von dem Streben nach Gewinn zur Darstellung gelangt, daß sie, indem die Versicherungsbedürftigen sich hier den Dienst der Versicherung selbst leisten und ihn nicht von einem Dritten in Anspruch nehmen, ein Institut der Selbsthülfe im wahren Sinn des Wortes ist, und nicht dem berechnenden Eigennutz, sondern den humanen Regungen des Gemeinsinnes ihr Dasein verdankt. Doch auch der hieraus abgeleitete Vorzug der gegenseitigen Versicherung verliert bei näherer Betrachtung viel von der Bedeutung, die man auf den ersten Blick ihm beizulegen sich versucht fühlt. Die Versicherung hört nicht auf ein Institut der Selbsthülfe zu sein, wenn der Versicherte sich den Dienst der Versicherung von einem Dritten leisten läßt, sobald er diesen dafür bezahlt; er schafft sich den hieraus für ihn erwachsenden Vortheil auch hier durch seine eigene Kraft, obgleich in anderer Form. Nur dann würde ihr jener Charakter genommen werden, wenn der Versicherte sich diesen Vortheil von Jemandem unentgeltlich bieten ließe. Auch verliert eine Versicherungsanstalt dadurch nichts von ihrer Gemeinnützigkeit, wenn bei ihrer Einrichtung der Eigennutz zu Hülfe gerufen wird; ja der Beistand des letzeren kann ihre Gemeinnützigkeit sogar erhöhen, wofern es durch ihn gelingt, sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe geschickter zu machen und den Versicherten eine stärkere Gewähr für den Genuß der Vortheile zu verschaffen, auf die sie Anspruch haben. Daß diese Wirkung in der That eintritt, beweist der gewaltige Aufschwung, den die Versicherung auf Prämie genommen hat; denn wie hätte sie sonst sich rascher verbreiten und eine größere Geschäftsausdehnung erlangen können als die gegenseitige? Man thut Unrecht, von dem menschlichen Eigennutz so gering zu denken und so verächtlich auf ihn herabzublicken. Er kann sich reicherer Früchte rühmen und hat die Menschen mit mehr Wohlthaten überschüttet, als sein edlerer Bruder, der Gemeinsinn. Er ist auf den Gebieten des socialen und namentlich des wirthschaftlichen Lebens entschieden der stärkste Faktor; alle gemeinnützigen Bestrebungen sind zur Sicherung ihres Erfolges auf ihn gewiesen und ziehen aus ihm ihre beste Kraft. Es liegt dies einmal in der menschlichen Natur; mag sich der Idealist noch so sehr gegen diese Thatsache sträuben, es hilft ihm nichts, er muß sie gelten lassen. Sich vor ihr zu verschließen, wäre eine schädliche Selbsttäuschung, die jedes gemeinnützige Wirken lähmen würde. Wenn man ferner noch einen Vorzug der gegenseitigen Versicherung darin erblickt, daß sie jedem Theilnehmer, da derselbe in einer Person Versicherter und Versicherer ist, einen Einfluß auf den Gang der Verwaltung verstattet, so wird dieser Vorzug ebenso sehr überschätzt, wie jener, daß die gegenseitige Versicherung wegen der so eben bemerkten Doppeleigenschaft der Mitglieder die möglichste Verminderung der Schäden jedem einzelnen Mitgliede als durch sein eigenes Interesse geboten nahe legt. Diese beiden Erfolge kann die gegenseitige Versicherung nur haben, wenn unter den Versicherten das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit lebendig ist, was sich aber blos bei kleineren und mehr lokalen Versicherungsvereinen erwarten läßt. Je mehr der Kreis der Versicherten sich erweitert, desto mehr tritt jenes Bewußtsein zurück; diese Erweiterung ist aber nothwendig zu einem gedeihlichen Bestande der Anstalt und zur besseren Erreichung des Versicherungszweckes mit möglichst geringer Belastung der Theilnehmer. Gewiß ist es übrigens, daß die gegenseitige Versicherung der Gefahr der Ueberstürzung und Ausartung des Spekulationsgeistes nicht ausgesetzt ist, dagegen versinkt sie aber auch wieder leicht in Schlaffheit und trägen Stillstand. Man sieht, die Vorzüge

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

der gegenseitigen Versicherung sind mehr scheinbar als wirklich und keineswegs so bedeutend, um die Versicherung auf Prämie in Schatten zu stellen. Im Gegentheil läßt ein Blick auf den bisherigen Entwicklungsgang des Versicherungswesens keinem Zweifel darüber Raum, daß die Versicherung auf Prämie berufen ist, dort, wo sie nicht schon jetzt die erste Stelle behauptet, dieselbe jedenfalls künftig einzunehmen. Wünschenswerth bleibt es dabei aber immer, daß Gegenseitigkeitsvereine neben ihr bestehen, indem deren Konkurrenz nicht verfehlen kann, einen wohlthätigen Einfluß auf sie zu äußern. Jene werden sich auch bei freier Bewegung auf dem Gebiete des Versicherungswesens finden, sobald die spekulativen Unternehmungen sich bei Verfolgung ihrer Gewinnste zum Nachtheil der Versicherungsbedürftigen Uebertreibungen zu Schulden kommen lassen.

Der schwierigste und für Prosperiren oder unrettbaren Ruin verhängnißvollste Punkt bleibt für alle Assekuranzunternehmungen, gleichviel ob sie der Konkurrenz der Privaten allein überlassen sind, oder ob sie wenigstens zum Theile, wie leider nur zu häufig selbst noch heutzutage vom Staate betrieben werden, die Ermittlung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts der betreffenden Gefahr. Diese Berechnung hängt von verschiedenen nicht immer vorherzusehenden und erfaßbaren Umständen und Verhältnissen ab; und wenn auch dieselben bekannt sind, so ist ihre Wirkung häufig wieder eine sehr ungleiche. Am genauesten läßt sich noch der Grad der Gefahr bei der Lebensversicherung bestimmen, da er hier auf dem Sterblichkeitsgesetz beruht, von dem wir Dank den durch mehrere Generationen beharrlich fortgesetzten statistischen Arbeiten schon eine nähere Einsicht erlangt haben. Bei den anderen Versicherungszweigen ist man lediglich auf das Gesetz der großen Zahlen angewiesen, dessen genauere Feststellung noch längere vielfältige Beobachtungen erfordern wird und daher der Zukunft vorbehalten bleibt. Ferner ist noch zu bemerken, daß, je nachdem die Versicherung eine vorübergehende, d. i. blos auf einen bestimmten einzelnen Unglücksfall sich beziehende oder eine bleibende gegen derartige Unglücksfälle überhaupt gerichtete ist, auch die Bemessung der Versicherungsprämie eine verschiedene sein wird. Bei vorübergehenden oder gelegenheitlichen Versicherungen richtet sich ihr Satz blos nach der Summe der wirklich erfolgten oder muthmaßlichen Schäden in dem bestimmten einzelnen Falle, bei bleibenden Versicherungen dagegen nach der Zahl und dem Umfange der fraglichen Schäden während eines längeren Zeitraumes, gewöhnlich eines Jahres. Die Prämie ist daher bei bleibenden Versicherungen eine zeitliche und zwar jährliche und wird in Jahresterminen so lange fort entrichtet, als die Versicherung besteht. Die Prämie steht übrigens, wie die Bezahlung jeder andern Leistung, unter dem Gesetze der Konkurrenz, welches sich sofort geltend macht, wenn rivalisirende Versicherungsunternehmungen einander auf demselben Felde begegnen. Ersparungen bei der Verwaltung, große Ausdehnung des Versicherungsgeschäftes, die eine mehrere Ausgleichung der Verluste mit sich führt, Genauigkeit und Umsicht bei der Uebernahme in die Versicherung und bei der Schadenerhebung, sorgsame Berücksichtigung des Grades der Gefahr und Zurückweisung allzu gefährlicher Versicherungen lassen eine Ermäßigung der Prämie zu, ohne der Anstalt die Fähigkeit zu nehmen, die volle Schadenvergütung zu leisten.

Was endlich die soeben berührte Frage betrifft, ob der Staat selbst den einen oder anderen Zweig des Versicherungswesens in seine Hand nehmen solle, so ist diese Frage ebenso bestimmt zu verneinen, als auch die weitere Frage zu verneinen ist, ob an sich und direkt irgend welcher Versicherungszwang zu statuiren sei.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Auf die Begründung dieser unserer, besonders von Makowitzka ausgezeichnet vertretenen Ansicht können wir hier nicht weiter eingehen. Es genügt uns neben den allbekannten Gründen gegen die staatliche Betreibung von Geschäften, welche mindestens eben so gut von Privaten betrieben werden können, und besonders neben der kaufmännischen Raschheit und Coulance und dem Kostenpunkte auf die ganz besondere Natur und die rein wirthschaftliche Zweckbestimmung des Instituts hinzuweisen.

Nur bei voller Freiheit sowohl des Einzelnen in Bezug auf Versicherung, als der vollsten Konkurrenzfreiheit der Unternehmungen unter sich kann der den Einzelnen sowohl sittlich als nationalökonomisch veredelnde und hebende und der die Wohlfahrt des Einzelnen wie des ganzen Volks bezielende Zweck des Instituts voll erreicht werden. Freilich auch hier ist Volksbildung eine Voraussetzung, allein diese Voraussetzung ist überall die gleich bedingende. Ob nicht bei besonders zurückgebliebenen Bevölkerungen eine Zeit lang das Einschreiten des Staates und insbesondere ein allgemeiner staatlicher Zwang gerechtfertigt erscheinen kann, können wir hier nicht näher untersuchen.

Wenn wir zum Schlusse nun allerdings auch noch statistische Notizen über Ausbreitung des Assekuranzwesens, insbesondere in Deutschland anzufügen hätten, so glauben wir diesbezüglich auf die Statistik von Deutschland, wie sie nun erst durch das Reich möglich gemacht ist, verweisen zu sollen und zwar um so mehr, als zur Zeit irgend welche erschöpfende Statistik noch durchaus unmöglich ist.

(Unter Benutzung des Artikels von Makowitzka.) Bezold.

Vertheidigung, s. Strafrechtspflege.

Vertrag, s. Staatenvertrag.

Verwaltung und Verwaltungsrecht.

I. Der Ausdruck Verwaltung wird in dem heutigen öffentlichen Rechte in sehr verschiedenem bald weiterem, bald engerem Sinne verstanden. Man bezeichnet damit

1. im weitesten öffentlich-rechtlichen Sinne den Gegensatz zu Verfassung und Gesetz als der allgemeinen ruhenden Staatsordnung, und meint damit die Staatsthätigkeit im Einzelnen. Die Art der Regierungsform, die Grundlagen der Volksrepräsentation, die Gerichtsverfassung werden dann als Einrichtungen der erstern Art angesehen, dagegen die Ernennung bestimmter Minister, die Einberufung und die Berathung der Kammern, die Leitung des Schwurgerichts, die Herstellung einer Straße als Verwaltungsakte betrachtet.

Seit Rousseau, dem hierin auch noch Stein folgt, wird dieser Gegensatz oft dargestellt als der Gegensatz zwischen Wille und That und damit psychologisch zu erklären versucht. „La nation veut, le roi fait.“ Es läßt sich zwar nicht bestreiten, daß in dem Gesetz vorzugsweise der allgemeine Staatswille offenbar wird, und daß in den Verwaltungsakten die thatsächliche Erscheinung in konkreter Gestalt zu Tage tritt. Aber die Erlassung eines Gesetzes ist doch zugleich Aussprache des Willens und eine That des Gesetzgebers. Und in den meisten Verwaltungsakten zeigt sich zugleich eine Willensäußerung und eine Handlung. Wille und That sind in beiden vereint. Der Gegensatz ist also nicht der von Wille und That, sondern vielmehr der von allgemeinem, grundsätzlichem Willen und That einerseits und von besonderen in konkreten Fällen erscheinenden Willenshandlungen und Staatsakten andererseits. Verfassung und Gesetz

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

bestimmen dann die Ordnung, welche die Verwaltung zu beachten hat, jene sind eine Grundlage und eine Schranke für diese; aber es war ein höchst unglücklicher Gedanke von den verderblichsten Folgen, daß die Verwaltung nichts sei als der Vollzug des gesetzgeberischen Willens. Die ganze Regierung wurde darin zu einem willenlosen Diener des Gesetzgebers herabgewürdigt, während gerade in der Leitung der Politik und der eigentlichen Verwaltung der wechselnden Staatsgeschäfte ein selbstbewußter und entschiedener Wille die unentbehrlichste Eigenschaft guter Regenten und tüchtiger Beamten ist.

In diesem weitesten Sinn umfaßt der Ausdruck Verwaltung auch die gesetzgeberische Arbeit im Einzelnen und die gesammte politische Leitung. Engere Vorstellungen werden gebildet:

2. durch die Ausscheidung der Gesetzgebung, weil dieselbe auch als Thätigkeit sich auf Herstellung einer bleibenden allgemeinen Ordnung bezieht. Der Gegensatz wird dann bezeichnet: Gesetzgebung und Verwaltung.

3. Durch Unterscheidung der eigentlichen politischen Staatsleitung im Großen und Ganzen, Regierung im engern Sinn (gouvernement politique), von der Geschäftsbesorgung im Einzelnen und Kleinen, der Administration, Verwaltung im engern Sinn. Der Unterschied ist von großer praktischer Bedeutung. Jenes ist die Aufgabe der wenigen Regenten und Staatsmänner, dieses der meisten Beamten und Techniker. Freilich ist dieser Gegensatz zwischen Regierung und Verwaltung ein fließender. Die Polizeithätigkeit wird in den meisten Fällen den Charakter der Administration haben, aber in der eigentlichen politischen Polizei, wo die Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates selbst ein Eingreifen erheischt, erhebt sie sich zur Regierung. Die Sorge für das Unterrichtswesen und die Kultusverhältnisse wird, soweit letztere staatlich zu handhaben sind, durchweg als Verwaltung in diesem Sinne zu bezeichnen sein, aber die Konflikte des Staates mit der Kirche erfordern die positivste Thätigkeit der Regierung. Die Finanzverwaltung wird gewöhnlich durch technische Regeln und wirthschaftlichen Fleiß bestimmt, aber in großen Krisen wird auch da die Verwaltung nicht ausreichen, sondern die politische Regierung einwirken müssen.

4. Noch enger wird der Begriff der Verwaltung, wenn er auch der Rechtspflege entgegengesetzt wird. Auch die Rechtspflege ist Verwaltung im obigen Sinn, aber sie hat einen so eigenthümlichen in der Proceßlehre dargestellten Charakter und ist organisch von der übrigen Verwaltung so scharf getrennt, daß diese letztere wieder als Verwaltung im engern Sinn von jener unterschieden wird.

5. Endlich hat die Ausbildung einer besonderen Rechtspflege für Verwaltungsrecht den Begriff der Verwaltung noch mehr verengert, indem dann sogar alle Theile der Verwaltung, soweit in ihnen gewisse technische oder sonst berufsmäßige Rücksichten überwiegen, davon ausgeschieden werden, also die Militärverwaltung, die Finanzverwaltung, die Straßen- und Wasserbauverwaltung, die Schule u. s. f. und nur insofern noch vom Verwaltungsrecht im engsten Sinn die Rede ist, als die öffentlichen Rechte und Pflichten der Bürger und Körperschaften in Frage stehen.

II. Staatsverwaltung und Privatverwaltung (Selbstverwaltung), Beamtenverwaltung und Repräsentativverwaltung (Selbstverwaltung).

Der Ausdruck Verwaltung wird zuweilen in einem, über das Gebiet des Gemeinlebens hinausreichenden Sinne gebraucht, so daß es überhaupt die Besorgung der eigenen oder fremden Interessen und die Ausübung von Rechten bedeutet, mögen dieselben einen privatrechtlichen oder einen öffentlichen Inhalt haben.

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

Nur in diesem Sinne kann von Privatverwaltung gesprochen und diese der öffentlichen oder Staatsverwaltung entgegen gesetzt werden. Die letztere nur wird von der öffentlichen Pflicht erfüllt, in der ersteren offenbart sich die Willkür oder auch die besondere (z. B. Familien-) Pflicht der Privatpersonen. So weit das öffentliche Recht reicht, so weit ist die öffentliche Verwaltung, in dem ganzen Gebiete des Privatrechts ist die Privatverwaltung die Regel. Aber es gibt einzelne Stellen, wo aus allgemeinen Rücksichten jene in diese eingreift, und hinwieder Uebergänge von dieser zu jener. Die vormundschaftliche Verwaltung z. B. ist wesentlich Privatverwaltung, aber die Staatsverwaltung übt eine fortgesetzte Aufsicht darüber aus, und die ganze Obervormundschaft erscheint als eine öffentliche Amtspflicht. Die Verwaltung des Versicherungswesens ist Privatsache, aber es gibt auch Feuerversicherungen, die von Staats wegen geleitet werden. Die Schulen sind zumeist öffentliche Anstalten, und ihre Verwaltung ist eine öffentlich-rechtliche. Aber daneben kommen auch Privatschulen vor. So stehen den Staatsposten die Privatposten, den Staatsanstalten überhaupt die Privatanstalten derselben Art gegenüber.

Als Grundsätze lassen sich über diese Unterscheidung aussprechen:

1. So weit die obrigkeitliche Autorität entscheidet und deshalb auch der Zwang gerechtfertigt ist (in dem Gebiete also des imperium und der jurisdictio), ist ausschließlich die öffentliche Verwaltung am Platz. Dahin gehören außer Polizei- und Militärverwaltung die gesammte Strafrechtspflege und Civilrechtspflege. Sobald das schiedsrichterliche Verfahren zum Zwange führt, bedarf es wieder der öffentlichen Verwaltung.

2. Soweit nicht das Recht der Staatsgemeinschaft zur Anwendung und nicht die öffentliche Wohlfahrt zur Beachtung kommt, sondern die Privatwirthschaft als Ausübung des Privatrechts erscheint, da ist auch die Privatwirthschaft allein geeignet. Würde auf jenem ersten Gebiete die Privatverwaltung zugelassen, so wäre das Barbarei.

3. Auf den Zwischengebieten der Kultur und der Wirthschaftspflege, wo sich öffentliche und Privatinteressen berühren oder durchkreuzen, da ist die Frage, ob öffentliche oder Privatverwaltung, schwieriger zu entscheiden.

Im Allgemeinen läßt sich wohl sagen: je nachdem die öffentlichen oder die Privatinteressen überwiegen, ist eher öffentliche oder Privatverwaltung am Platze. Aber darüber schon, in der Schätzung des Uebergewichts, gehen die Ansichten weit aus einander. Am schwächsten tritt der Gegensatz hervor in den verschiedenen Auffassungen einerseits der Franzosen, welche eine umfassende Staatsverwaltung vorziehen und andererseits der Engländer und Nordamerikaner, welche eher der Privatverwaltung zugethan sind. Die deutsche Verwaltung ist im Ganzen mehr dem französischen als dem anglosächsischen Vorbilde gefolgt.

Jedes der beiden Systeme hat seine Vorzüge und hinwieder seine Mängel. Die Staatsverwaltung ist allgemein und gleichmäßig, die Privatverwaltung örtlich begrenzt und verschiedenartig. Dort lassen sich eher Garantieen schaffen für gehörige Ausbildung der Verwalter, eine geschickte Technik, eine gesicherte Kontrole, aber es stellen sich auch die Gefahren ein einer blos formellen, bureaukratischen Erledigung der Geschäfte und einer herrischen Willkür. Hier ist die Einwirkung der Interessirten besser gesichert und jeder Einzelkraft freie Entwicklung offen, aber es kann auch die Gefahr der allgemeinen oder theilweisen Vernachlässigung wichtiger Interessen nicht verkannt werden. Dort ist mehr für die Ordnung gesorgt, hier besser für die Freiheit; dort mehr Machtentfaltung, welche die größten

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Mittel in der Einen Hand der Staatsgewalt zusammenfaßt, hier eine reichere Steigerung der individuellen Tüchtigkeit und Betriebsamkeit, welche schließlich auch der Gesammtheit zu Gute kommt. Dort wächst die Verantwortlichkeit mit der Macht, am schwersten lastet sie auf den leitenden Centralbehörden, aber diese drücken hinwieder auf die ferneren Lokalbehörden und gewöhnen dieselben an knechtische Unterwürfigkeit. Hier kann leichter der Ortspatriotismus seine Opferwilligkeit bewahren, aber auch eine bornirte Philisterei sich einnisten.

Die neuere Zeit zeigt mancherlei Versuche, diesen Gegensatz zu vermitteln und das Repräsentativsystem auch in die Staatsverwaltung einzuführen. Dadurch wird ein neuer Gegensatz der Beamtenverwaltung und der Repräsentativverwaltung hervorgebracht. Der Grundgedanke der Repräsentativverwaltung besteht in der Verbindung der Amtsthätigkeit von Staatsbeamten und mitwirkenden Privatpersonen. Wie in der Gesetzgebung Regierung und Volksvertretung zusammenwirken, so in der Verwaltung Beamte und Bürger. Man sucht auf solche Weise die Vortheile der Staats- und der Privatverwaltung zu kombiniren und die Mängel derselben zu vermeiden.

III. Verwaltungsrecht.

Man kann alles öffentliche Recht im Einzelnen und Kleinen Verwaltungsrecht im weiteren Sinne nennen, wenigstens so weit es die Verwaltung regulirt, wie man das öffentliche Recht im Großen und Ganzen, so weit dadurch die Organisation des Staates bestimmt wird, Verfassungsrecht heißt.

Neuerlich hat Bähr („Der Rechtsstaat." Kassel 1866) es als eine Forderung des Rechtsstaats ausgesprochen: „Bei jeder Handlung der Staatsgewalt dürfen die dadurch berührten Personen die Entscheidung über die Rechtsfrage vor ein Gericht bringen." Die Rechtsfrage in concreto würde dann jeder Zeit auch in der Behandlungsweise scharf unterschieden von der Zweckmäßigkeitsfrage. Ueber jene würden die Gerichte, über diese die Regierung und Verwaltungsbehörden entscheiden.

Allerdings ist es eine Aufgabe der zukünftigen Rechtsbildung, für besseren Schutz des öffentlichen Rechts überhaupt zu sorgen, als gegenwärtig gewährt wird. Aber es wäre meines Erachtens doch eine unglückliche Richtung dieser Reform, wollte man die Vorstellungen und Einrichtungen des Civilprocesses übertragen auf den Proceß über öffentliches Recht und gar die Kompetenz der Civilgerichte dahin erweitern, daß sie auch über öffentliche Rechtsstreitigkeiten verhandeln lassen und urtheilen. Das öffentliche Recht gehört seinem Wesen nach voraus dem Staate an und besteht um des Staates willen. Nicht die Einzelnmenschen sind daher zunächst dabei betheiligt, sondern das Ganze ist es. Daher darf die Frage auch nicht ausschließlich oder auch nur vornehmlich von dem Standpunkte der durch eine Handlung der Staatsgewalt berührten Personen, sondern sie muß vielmehr voraus aus dem Gesichtspunkte des Staates erwogen und entschieden werden.

Offenbar war das Mittelalter, in welchem jeder kleine Herr, jeder Vasall und jede Körperschaft ihre öffentlichen Rechtsansprüche selbständig, theils in Proceßform, theils in Form der Selbsthülfe verfechten konnten, der Verwirklichung jener Forderung viel näher als die heutige Staatenbildung, welcher eine einheitliche, gleichmäßige und energische Regierungs- und Verwaltungsthätigkeit eben so unentbehrlich erscheint, wie die volle Entfaltung der bürgerlichen und der Volksfreiheit und welche daher eine Lähmung der Verwaltung besorgt, wenn es lediglich von der Bestreitung eines einzelnen irgendwie Betheiligten abhinge, ob eine Sache als Ver-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

waltungs- oder als Verwaltungsrechtsfrage zu behandeln sei. Wie gefährlich die Ueberspannung der juristischen Elemente im Staate sei, das zeigt am besten die Geschichte des Mittelalters und der Uebergangsperiode in die neue Zeit. Der moderne Rechtsstaat ist doch noch in höherem Sinne Volksstaat, politischer Staat und Kulturstaat.

Die künftige Organisation von öffentlich-rechtlichen Gerichtshöfen, die auch ich als eine Aufgabe der Zukunft betrachte, muß jedenfalls eine andere sein, als die unserer heutigen Civilgerichte, oder selbst unserer Staatsgerichtshöfe. Soll nicht der Staat Schaden leiden und sowohl die Staatsautorität als das Staatswohl der Streitsucht einzelner Bürger oder der gefährlicheren Streitsucht der politischen Parteien geopfert werden, so ist in der Zusammensetzung derselben das staatsmännische Element mehr als das juristische zu beachten und das Bedürfniß der freien Bewegung des Ganzen sorgfältig vor den Hemmnissen starr gewordener Rechtsformen zu schützen.

Die meisten Gebiete des öffentlichen Rechts entbehren in unserer Zeit noch einer besondern Rechtspflege und werden dem Schutz theils der Regierungen und Verwaltungsbehörden, theils der repräsentativen Körper überlassen.

Das gilt insbesondere:

1. von den völkerrechtlichen Streitigkeiten größten Theils. Ordentliche völkerrechtliche Gerichtshöfe gibt es nicht, und die Schiedsgerichte setzen eine besondere Uebereinkunft der Parteien voraus. Der moderne Gedanke, völkerrechtliche Streitigkeiten in der Regel durch friedliche Schiedgerichte rechtlich zu entscheiden, im Gegensatz zu bloßer gewaltthätiger Selbsthülfe, bedeutet einen bessern Rechtsschutz des Völkerrechts.

2. Die Souveränetätsfragen, insbesondere auch die dynastischen Ansprüche auf Landesregierung, werden wieder nicht von irgend einem Gerichtshof in Form der Proceßverhandlung, sondern gewöhnlich durch den größeren Proceß der Völkergeschichte erledigt. Nicht selten gibt die Macht den Ausschlag, in welcher freilich auch ein staatenbildendes Moment zu Tage tritt, und es folgt dann in den Beschlüssen der repräsentativen Körper, in den Abstimmungen der Bürgerschaft, in der Unterordnung der Beamtung und in der Huldigung des Volks die Anerkennung nach, in welcher sich das Bewußtsein der stetigen politischen Nothwendigkeit, d. h. des Rechts ausspricht.

3. Die streitigen Verfassungsfragen überhaupt werden ebenso durchweg nicht durch gerichtliche Urtheile, sondern durch die politischen Parteikämpfe, durch die Verhandlungen der Regierung mit den Kammern, durch Kammerbeschlüsse und Regierungsdekrete erledigt.

In allen diesen Gebieten erweist sich die hohe Politik mit ihren Machtmitteln meistens mächtiger als alle Rechtsmittel, und sie hält durchaus fest an dem Satz: Salus populi suprema lex.

4. Aber auch innerhalb des Gebietes der Militärverwaltung und ebenso

5. in dem Gebiet der Polizeiverwaltung im eigentlichen Sinne entscheidet regelmäßig dieselbe Stelle, welche einen Befehl oder ein Verbot erläßt, zugleich über die Frage der Rechtmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit solcher Verfügungen. Man besorgt von einer Trennung der beiden Fragen eine Lähmung der militärischen oder polizeilichen Aktion.

Das Verwaltungsrecht im engeren technischen Sinn, für welches in manchen Staaten eine besondere Verwaltungsrechtspflege eingerichtet ist, erstreckt sich also nicht so weit als das öffentliche Recht überhaupt, nicht einmal so weit,

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

als die Verwaltung selbst nach besondern Rechtsgrundsätzen zu verfahren hat und auf die Gestaltung der öffentlichen Verhältnisse einwirkt. Dasselbe wird nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge vornehmlich beschränkt auf den ziemlich engen Kreis derjenigen öffentlichen Rechte oder Pflichten, welche eine relativ selbständige Gestalt mit Bezug auf einzelne Betheiligte erlangt und daher als Rechte oder Pflichten einzelner Körperschaften oder Bürger eine ähnliche Konsistenz wie Privatrechte erhalten haben. Nur in diesen Fällen nämlich gibt es Parteien im eigentlichen Sinne, deren Rechtsbehauptungen einander widerstreiten und welche daher in der Lage sind, einen Proceß vor Gericht durchzuführen.

Freilich bleibt der Charakter des öffentlichen Rechts auch hier gewahrt, indem diese einzelnen Parteien doch nicht ein absolut-persönliches, ihnen ausschließlich zugehöriges Recht, auch nicht wider alle Welt und insbesondere nicht wider den Staat besitzen, aber derselbe tritt doch, um jener besondern Beziehung willen auf bestimmte berechtigte oder verpflichtete Personen nicht so lebhaft hervor, wie in den andern öffentlichen Rechten und Pflichten, deren Unterordnung unter die Staatsgewalt eine absolute ist, sie können doch wie Sonderrechte behauptet oder vertheidigt werden. Das Gemeinde- und Staatsbürgerrecht, die Ausdehnung der Steuerbefugnisse der Gemeinde, die Steuerpflicht überhaupt, soweit sie nicht nach privatrechtlichen Grundsätzen zu bemessen ist, die Auseinandersetzung der Gemarkungen der verschiedenen Gemeinden und ihrer öffentlichen Güter, die Unterbringung von heimatlichen Personen, die Zusammenlegung von Grundstücken, die Benutzung der öffentlichen Wege und die Unterhaltungspflicht derselben, die Benutzung der öffentlichen Gewässer mit Bezug auf die öffentlichen Bedürfnisse, der Unterhalt der Dämme, Wuhrungen, die Reinigungspflicht des Flußbettes, die Baupflicht für Kirchen, Schulen und andere öffentliche Gebäude, die Beschränkung der Privatbauten aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt, die Uebernahmspflicht von Gemeinde- oder Staatsämtern, die Ausdehnung der militärischen Dienstpflicht, Eisenbahn-, Telegraphen-, Postverhältnisse, soweit die öffentlich-rechtliche Seite als entscheidend hervortritt, die Nothwendigkeit der Gutsabtretung aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt sind Fälle der Art, welche schicklich verwaltungsrechtlich und nicht blos verwaltungsmäßig behandelt werden.

Das französische Verwaltungsrecht hat in Vermögenssachen den Gegensatz zwischen öffentlich-rechtlichen Vermögensbeziehungen und rein privatrechtlichen sorgfältig, bis ins Einzelne ausgebildet. Man kann der Meinung sein, daß dasselbe das Gebiet des öffentlichen Rechts an manchen Stellen zum Schaden der Privatfreiheit allzu weit erstreckt habe, aber der Unterschied selbst darf nicht übersehen werden. Auch der Staat kann reines Privatvermögen haben, Eigenthum an liegenden Gütern und an fahrender Habe, Forderungen und Schulden, die sich durch nichts von dem Vermögen der Privatpersonen unterscheiden und daher den gewohnten Regeln und Geschäftsformen des Privatverkehrs unterliegen. Insofern erscheint der Staat entkleidet von aller Majestät und Souveränetät, lediglich wie ein Privatmann. Die Franzosen nennen das domaine de l'état, wir können es Privatgut des Staates heißen. Die Sachen, die dazu gehören, sind res privatae, und das Recht daran oder darauf ist jus privatum.

Aber es gibt auch ein staatliches Vermögensrecht von wesentlich öffentlich-rechtlichem Charakter, öffentliches Gut (Staatsgut); und zwar in doppelter Beziehung:

1. indem gewisse Sachen entweder von Natur oder ihrer fortdauern-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

den Bestimmung nach der Privatherrschaft entzogen sind und der Gemeinschaft dienen. Die Franzosen fassen dieses Vermögen zusammen mit dem Ausdruck domaine public. Theils gehören dahin die Sachen, welche wie die öffentlichen Gewässer, die Straßen, die Plätze u. s. f., so lange sie diese Natur haben, ausschließlich der Gemeinschaft dienen und gar nicht des Privateigenthums fähig sind, res publicae, quae extra commercium et publici juris sunt, im eigentlichen Sinn. Theils gibt es Sachen, welche zwar ihrer äußern Beschaffenheit nach wohl des Privateigenthums fähig sind, aber durch ihre Bestimmung dem Privatrecht dennoch ganz oder theilweise entrückt und dem öffentlichen Gebrauche vorbehalten sind, wie z. B. Rathhäuser, Festungen, Kasernen, Löschgeräthschaften u. s. f.

2. Insofern der Staat seine Macht und Hoheit auch über das Privatvermögen als eine staatsrechtlich begründete ausübt, wie insbesondere in dem gesammten Steuerrecht des Staats oder in Form der staatsrechtlichen Regalien.

Dieses ganze Gebiet der öffentlichen Güter, bestehen sie nun in öffentlichen Sachen oder in Finanzrechten, eignet sich vorzüglich zu verwaltungsrechtlicher Ausbildung und Behandlung.

IV. Verwaltungsrechtspflege.

Sowohl die Ausbildung dieses Verwaltungsrechts im engern Sinne als die Sicherung desselben im einzelnen Falle hängt wesentlich ab von der Einrichtung einer besondern Verwaltungsrechtspflege, im Gegensatze sowohl zu bloßer Verwaltung als zu den Civilgerichten.

Das Verwaltungsrecht ist nicht ein Theil des Civilrechts, sondern gehört einer grundverschiedenen Rechtsordnung an, und würde noch schwerer gefährdet, wenn es ohne Einblick in die wandelbaren Bedürfnisse des öffentlichen Lebens lediglich durch logische Schlußfolgerungen aus abstrakten Gesetzen auf behauptete Thatsachen gehandhabt würde. Die naive Unbefangenheit, welche nichts sieht, als was in den Akten ist oder von den Parteien vorgetragen wird. Die hohe Unparteilichkeit, welche in dem Staate nur einen Gegner einer andern völlig gleichberechtigten Partei erblickt, die Feinheit der Unterscheidung, welche die Thatsachen in ihren einzelnen Momenten zerlegt, und unter die hergebrachten juristischen Begriffe unterbringt, der kleine, zuweilen mikroskopische Scharfsinn, welcher aus der Form auf den Willen schließt, und die logische Strenge und Unerbittlichkeit sind sehr schätzenswerthe Eigenschaften eines Civilrichters, aber für den Richter in Sachen des öffentlichen Rechtes höchst gefährliche Eigenschaften, die ihn mißleiten können gerade das zu übersehen und zu mißachten, was hier die Hauptsache ist, den Zusammenhang aller öffentlichen Rechte mit dem großen Staatsganzen, dem sie angehören und dienen.

Würde das Verwaltungsrecht in civilistischer Weise gehandhabt, was kaum zu vermeiden wäre, wenn die Civilgerichte darüber urtheilten, so würde daher der öffentliche Geist desselben nicht zu voller Anerkennung gelangen. Die individuelle Rechthaberei und der logische Formalismus bekämen zu viel Macht, die Staatsverwaltung würde gelähmt und die Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse vielfältig erschwert. Wer gewohnt ist in dem Recht nichts anderes zu sehen, als ein System von formulirten Regeln, von abstrakten Vorschriften, von Gesetzen im weitern Sinne, dem wird es nicht leicht zu verstehen, weshalb denn die Gesetze des öffentlichen Rechts einen anderen Charakter haben, als die Gesetze über das Privatrecht. Obwohl diese ideologische Auffassung des Rechts überall unzureichend ist, so werden ihre Mängel doch im Privatrecht weniger empfunden. Diese Privatpersonen, die mit einander streiten, müssen sich einer Gesetzautorität

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

unterordnen, welche als eine sittliche und staatliche Macht über ihnen ist und sie ihrem Willen unterwirft. Aber daß die öffentliche Rechtsordnung, wenn gleich ebenfalls in Verfassung und Gesetz in Form des Volkswillens formulirt und ausgesprochen, nicht als eine abstrakte, unveränderliche Ordnung über dem Volk und dem Staat zu begreifen sei, das ist nachgerade durch die Staatswissenschaft klar geworden. Das Staatsrecht ist nicht ein Gedankending außer und über dem Staat, sondern es ist der organische, lebendige Staat selbst in seinen nothwendigen Verhältnissen. Indem der Staat sich entwickelt und sich wandelt, entwickelt und wandelt sich sein Recht, und es gibt kein öffentliches Recht, welches als abstrakte Macht wider den Staat bestehen könnte.

Ganz dieselben Verwaltungsgesetze werden je nach Umständen strenger und enger interpretirt und gehandhabt in Zeiten des Kriegs, gefährlicher Bewegungen, oder einer allgemeinen Landesnoth, und hinwieder freier und laxer in friedlichen und glücklichen Zeiten. Es kann das gar nicht anders sein, weil das Verwaltungsrecht nicht von der Bewegung des öffentlichen Lebens losgetrennt werden kann. Allerdings soweit die Gesetze die Bedingungen und Schranken des Verwaltungsrechtes fest bestimmen, müssen dieselben eben so treu und aufrichtig dem Urtheil zu Grunde gelegt werden, wie die Gesetze über das Privatrecht. Aber gewöhnlich bleibt dem Richter in Verwaltungsstreitigkeiten innerhalb jener gesetzlichen Schranken ein ziemlich weiter Spielraum offen, innerhalb dessen er die Ansprüche der Parteien und die Forderungen des Staats im Geiste des gegenwärtigen Lebens und seiner Bedürfnisse zu würdigen, auszugleichen und mit der Bewegung der Zeit in Einklang zu bringen hat. Der Richter der Verwaltungsstreitigkeiten wird daher viel öfter als der Civilrichter in der Lage sein, neben der Frage der Gesetz- oder Rechtmäßigkeit auch die der Zweckmäßigkeit mit in Betracht zu ziehen, und folglich nicht blos rückwärts, sondern auch vorwärts schauen müssen. Auch auf das Proceßverfahren hat das Einfluß. Vivien äußert sich darüber so:

„Die Verwaltungsstreitigkeiten ertragen wohl eine geregelte richterliche Behandlung, aber sie sind der Art, daß sie nicht demselben Gerichte zugewiesen werden dürfen, wie die Civilsachen. In den gewöhnlichen Processen über Civilrecht stehen die Parteien mit denselben Rechtstiteln und Proceßvortheilen sich gleichmäßig gegenüber und die Wage des Richters hält das vollkommene Gleichgewicht zwischen ihnen. In den Verwaltungsstreitigkeiten dagegen erfordert das öffentliche Interesse eine gewisse wohlwollende Berücksichtigung (certaines facilités, certains tempéraments), welche zwar das Recht nicht mißachtet oder verletzt, aber seine Anwendung und die Art seiner Handhabung modificirt."

Die Verbindung der Verwaltungs- und der Civilrechtspflege in Einer Behörde gefährdet also nach zwei Seiten hin die Rechtspflege. Entweder behandeln die Gerichte die ersteren Streitigkeiten in derselben formalen Weise und ohne Rücksicht auf die öffentlichen Bedürfnisse der Gegenwart und daher wider die Natur des Verwaltungsrechts, oder wenn sie bei Behandlung dieser Fragen sich daran gewöhnen, nach freierem Ermessen und mit Rücksicht auf die Staatsinteressen zu verfahren, so geräth hinwieder die Privatrechtspflege in die Gefahr, ähnlich und dann der Natur des Privatrechts zuwider behandelt zu werden. Die Mischung von beiden Processen ist also unzweckmäßig.

Als ganz entscheidend muß aber die Erfahrung betrachtet werden. Wir sehen, daß die moderne Staatsverwaltung sich eine von ihr wesentlich unabhängige Verwaltungsrechtspflege gefallen läßt, und einwilligt, daß nach und nach die Zuständigkeit derselben erweitert werde, dagegen überall, wo es keine besonderen Ver-

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

waltungsgerichte gibt, aufs äußerste bestrebt ist, die Streitigkeiten über Verwaltungsrecht als bloße Verwaltungssache in ihren eigenen Händen zu behandeln und mehr oder weniger willkürlich zu entscheiden. Die praktische Folge der Verneinung der Verwaltungsrechtspflege ist also nicht die, daß nun das Verwaltungsrecht unter den Schutz der Civilgerichte gestellt werde. Sogar wenn Gesetze das vorschreiben, so hindert die Macht der Regierung, die sich hier in ihren eigensten Interessen bedroht fühlt, vielfältig den Vollzug, und auf mancherlei Wegen und Umwegen wissen die Verwaltungsbehörden doch die Sache in ihrem Sinne zu entscheiden. Das ist im Großen die Entwicklung des 18. Jahrhunderts in Frankreich und des 19. Jahrhunderts in Deutschland. Die Folge ist vielmehr die, daß statt der Verwaltungsrechtspflege, welche den Betheiligten die Garantieen der Rechtsprechung gewährt, die Verwaltung entscheidet, welche ihnen diese Garantieen nicht gibt. So ist es in den meisten deutschen Staaten, und deßhalb ist bis zur Stunde noch das eigentliche Verwaltungsrecht weder wissenschaftlich noch praktisch ausgebildet.

Es ist also eine grundfalsche Vorstellung, daß die Verwaltungsrechtspflege aus dem Uebermaß der Regierungsgewalt entsprungen sei, und daß die Sicherheit des öffentlichen Rechts durch ihre Beseitigung gewinnen würde. Im Gegentheil, die Willkür der Verwaltung wird durch sie vermindert und die Freiheit gewinnt, wenn die Vormundschaft der Verwaltungsbehörden sich in den Rechtsschutz der Verwaltungsgerichte umwandelt. Bluntschli.

Vierter Stand.

Der Ausdruck „Vierter Stand" ist zunächst in Deutschland aufgekommen, und zwar in der Absicht, den Gegensatz gegen den sogenannten „Dritten Stand" zu bezeichnen. Dieser Gegensatz selber ist freilich früher schon in der französischen Revolution der Neunzigerjahre anschaulich geworden, damals, als der Gironde, in welcher vorzugsweise der dritte Stand vertreten war, die Bergpartei entgegen trat, welche sich vornehmlich auf die untern Volksklassen stützte. Indessen ganz deutlich wurde der Unterschied damals noch nicht, weil die politische Parteirichtung eher als der sociale Gegensatz die Massen zu trennen schien. Die Restauration stellte die großen Volksklassen ganz in den Schatten und nur die altberechtigten Stände schienen wieder politisch von Bedeutung. Die Julirevolution von 1830 war hauptsächlich das Werk des dritten Standes. Der neue König Louis Philipp erschien gleichsam als die Personifikation des dritten Standes, mit dem er sich in die Herrschaft von Frankreich theilte. Der ganze vierte Stand war während der Periode der Charte von 1814 von allem Stimmrecht und von jeder Theilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten des Landes ausgeschlossen.

Da brach plötzlich die Februarrevolution von 1848 aus. Ein häuslicher Streit zwischen dem „Bürgerkönig" und den liberalen Reformfreunden des dritten Standes in der Kammer gab den Anlaß. Aber sofort ging die entbundene Revolution über den dritten Stand hinweg. Der vierte Stand bemächtigte sich für den Moment der Gewalt. Er wollte die Republik, die Demokratie wieder herstellen, welche ihm zuerst politische Rechte gewährt hatte. Aber er war in sich selber uneins; die untersten Schichten desselben waren die heftigsten, die kommunistisch gesinnten Proletarier versuchten sogar eine sociale Umgestaltung, indem sie für die Arbeit und den Arbeitslohn vom Staate Garantien verlangten. Alles

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Eigenthum, aller Kredit, die ganze Civilisation schien nun von den wilden Leidenschaften der Menge bedroht. Für diese Güter wagte der General Cavaignac den blutigen Kampf. Er siegte in der dreitägigen Junischlacht in den Straßen von Paris, indem er geschickt aus dem vierten Stande selber seine mobile Garde rekrutirt hatte. In der gesetzgebenden Versammlung, welche neu gewählt ward, fielen die meisten Stellen wieder den Männern des dritten Standes zu, die ja allein die Muße und die Fähigkeit hatten, die Staatsgeschäfte zu betreiben. Der vierte Stand, welcher alle seine Zeit und Kraft auf die tägliche Arbeit und den Broderwerb verwenden mußte, machte die Erfahrung, daß die repräsentative Demokratie — wenigstens in Frankreich — nothwendig den dritten Stand erhebe, den er nicht ohne Mißtrauen betrachtete. Da unternahm der Prinz Napoleon, der vorzüglich von dem vierten Stande zum Präsidenten erwählt worden war, gestützt auf den Glauben der Massen an die Napoleonische Begabung und Tradition, den Kampf gegen den dritten Stand, der zugleich ein Kampf war gegen die repräsentative Demokratie. Von dem Jubelruf der großen Volksmassen, der Bauern, der Kleinbürger, der Arbeiter begrüßt und unterstützt, bestieg er den erneuerten Kaiserthron. Aber das allgemeine Stimmrecht, welches das entscheidende Gewicht in die Massen legte, war und blieb die natürliche Basis der kaiserlichen Macht, und seinem Schwergewicht vermochte der dritte Stand nicht zu widerstehen.

Auch in Deutschland wurden ähnliche Gegensätze sichtbar, und ihre Beachtung führte zu dem Begriff eines vierten Standes, welcher von dem dritten in seiner socialen Stellung und in seinem politischen Charakter verschieden sei. Der Name freilich ist schlecht gewählt, denn unser heutiges Verfassungsrecht beruht nicht mehr auf Ständen, sondern eher noch auf Klassen. In Deutschland sind die großen Volksklassen zwar besser geschult, als in Frankreich. Im Ganzen und Großen sind sie auch mehr geneigt, der Leitung der höher gebildeten Bürgerklasse mit Vertrauen zu folgen. Aber immerhin übt die Autorität der Regierung, der Beamten und der Kirche auf dieselben eine weit stärkere Macht aus, als auf den selbständigeren und zur Kritik geneigten dritten Stand.

In der That, auf dem Gegensatze der Kopf- und Handarbeit, der geistigen und der leiblichen Thätigkeit beruht der Unterschied, der auch für die Organisation des Staates und für dessen politisches Leben von großer Bedeutung ist. Freilich ist jener Gegensatz selbst kein absoluter; auch der Schuster und der Holzhacker arbeiten schlecht, wenn sie kopflos arbeiten, und der Denker kann die Hand nicht entbehren, welche seine Gedanken niederschreibt. Aber im Großen unterscheiden sich dennoch die Berufsweisen, je nachdem die geistige oder die leibliche Thätigkeit überwiegt. Für die liberalen Berufe des dritten Standes ist eine höhere Bildung ein unerläßliches Erforderniß, und gewöhnlich haben daher auch nur diese Personen die Fähigkeit und die Muße, für den Staat geistig zu arbeiten. Den großen, mehr mit der materiellen Bebauung des Bodens, mit dem Handwerk, dem Kleinhandel, der Fabrikarbeit beschäftigten Klassen fehlt es dagegen durchweg an der nöthigen Bildung und an der Muße, um sich den Staatsgeschäften zu widmen. Ihnen ist daher überhaupt mehr daran gelegen, daß gut verwaltet werde, als daß sie selber zu der Mitverwaltung beigezogen werden. In dem alten Europa wird es daher noch lange so sein, daß nicht blos die Beamtenstellen, sondern auch die wichtigeren Repräsentativämter in der Volksvertretung und in den Kreis- und Bezirksversammlungen und Räthen vornehmlich von den Männern des dritten Standes besessen werden, und der Antheil des vierten Standes an der Verwaltung nur

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

ein untergeordneter, hauptsächlich auf die Gemeindeverwaltung und etwa noch die Theilnahme an Schwur- und Schöffengerichten beschränkter sei.

Dieser Begriff des vierten Standes umfaßt also alle großen Volksklassen, soweit nicht aus ihnen der höher gebildete dritte Stand hervorragt. Seine Kraft liegt in der Masse der Kleinbürger in den Städten, der ansässigen Handwerker, Krämer, kleineren Industriellen, Lohndiener in den Städten und der Bauern auf dem Lande.

Das Proletariat ist nur der Abfall vornehmlich des vierten Standes, aber auch der andern Stände und darf nicht mit jenem verwechselt werden. Es gibt ein adeliches und ein hochbürgerliches Proletariat, wie ein Proletariat des vierten Standes. Das Proletariat ist ein unvermeidliches Uebel, welches sich allen Klassen und Schichten der Gesellschaft anhängt und zersetzend und störend auf die gesunden Zustände einwirkt. Es bildet keinen Stand für sich.

Der Ausdruck Proletariat ist bekanntlich von der altrömischen Censusverfassung entlehnt. Die nicht ansässigen und vermögenslosen Römer, genauer die weniger als 1500 Asse steuerpflichtiges Vermögen hatten, wurden nicht in die fünf Klassen aufgenommen und waren also nicht ebenso steuer- und kriegspflichtig, wie die ansässigen Bürger (assidui), wenn gleich sie zu untergeordneten Diensten auch für das Heer angehalten wurden. Ihr Vermögen bestand hauptsächlich in ihren Kindern (proles) und daher bekamen sie den Namen. Auch die heutigen Proletarier sind vermögenslose Leute, gleich viel, welchem Stande und welcher Volksklasse sie im übrigen durch Geburt, Erziehung, Beruf angehören mögen. Aber die Vermögenslosigkeit für sich allein ist nicht entscheidend, und nichts wäre gefährlicher, als die gesammte Bevölkerung in Besitzende und Nichtbesitzende zu spalten und feindlich wider einander aufzureizen. Die Söhne der wohlhabenden Eltern sind, wenn sie einen eigenen Hausstand gründen, durchweg ohne Vermögen, aber durchaus nicht Proletarier. Nur dann sind die vermögenslosen Leute Proletarier, wenn sie deßhalb außerhalb des gesicherten Familienverbandes stehen — nur dann, wenn sie durch Vereinzelung und unsichern Erwerb in eine gefährliche Lage versetzt sind, wenn ihre ganze Existenz in der Gesellschaft unsicher erscheint. Die politische Aufgabe ist daher, dahin zu wirken, daß es möglichst wenig Proletarier im Lande gibt. Das aber geschieht, wenn den vermögenslosen, vereinzelten Individuen möglichst viele und gangbare Wege eröffnet werden, um sich an eine andere gesicherte Wirthschaft anzuschließen, oder durch Gründung eines selbständigen Hausstandes sich unter die ansässigen Klassen hinauf zu arbeiten.

Der vierte Stand ist die Grundlage des modernen Staates und zugleich der Hauptgegenstand seiner Sorge. Aus dem vierten Stand zieht der Staat hauptsächlich seine finanziellen und militärischen Kräfte. Der vierte Stand bezahlt den größten Theil der Steuern und liefert die große Menge der Soldaten. Aus seinem dunkeln Grunde steigen immerfort eine Anzahl Individuen auf und erwerben sich Bildung, Namen, Rang in der Gesellschaft. Er ist die Quelle, aus der alle höheren Klassen zuletzt wieder ihre Erfrischung und Erneuerung schöpfen. So lange der vierte Stand eines Volkes gesund und kräftig ist, so lange ist das Leben des Volkes gesichert; es kann sich von den schwersten Krankheiten und Verlusten wieder erholen. Wenn aber der vierte Stand in der Verwesung begriffen ist, dann gibt es auch für das Volk keine Rettung mehr.

Der vierte Stand bedarf auch der staatlichen Sorge mehr als alle andern Klassen, die von Hause aus günstiger gestellt und befähigter sind, sich selber zu helfen. Im Einzelnen freilich müssen auch die Personen des vierten Standes für

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

sich selber sorgen durch ihre Privatarbeit und Privatwirthschaft. Aber es ist natürliche Staatssorge, daß die Grundbedingungen des gemeinsamen Lebens und der gemeinen Wohlfahrt wohl bestellt seien. Zu diesem Zwecke vorzüglich bedarf das Land guter Gesetze und Anstalten und einer tüchtigen Staatsverwaltung. Das kann sich der vierte Stand nicht selber verschaffen. Dafür müssen die höher gebildeten Klassen arbeiten.

Zum Regieren und sogar zu der höheren Verwaltung hat der vierte Stand weder die Fähigkeit noch die Neigung. Er hat aber das Verlangen und Bedürfniß, gut regiert und verwaltet zu werden. Geschieht das, so ist er zufrieden und von Hause aus nichts weniger als neuerungssüchtig oder gar revolutionär. Es gibt keinen gröberen Irrthum, als den Stahls, der meint, der vierte Stand sei von Natur begierig, die obrigkeitliche Gewalt und voraus die Monarchie zu stürzen und eine demokratische Herrschaft aufzurichten. Ganz im Gegentheil. Die Aristokratie ist von Natur geneigt, sich mit der Monarchie in die Gewalt zu theilen, der dritte Stand ist von Hause aus geneigt, Kritik und Kontrole zu üben, und bewegt sich am liebsten in repräsentativ-demokratischen Formen. Der vierte Stand dagegen hat in Europa einen natürlichen Zug, nicht zur Aristokratie, die ihn allzu lange verachtet, gedrückt und ausgebeutet hat, auch nicht zur repräsentativen Demokratie, an deren Hauptarbeit er sich doch nicht betheiligen kann, und deren Anschauungsweise ihm großentheils unverständlich ist, sondern zur Monarchie.

Der vierte Stand ist keineswegs unempfänglich für die idealen Güter der Menschheit, und er ist rascher, als jeder andere Stand bereit, für diese Güter zu wagen und zu opfern. Aber ihn ziehen nur die hohen Ideen an, nicht die mittleren, er hat nur ein Verständniß für die großen Linien des Verhältnisses, nicht für das feinere Detail. Die Weltgeschichte hat unwiderleglich gezeigt, daß diese großen Volksklassen, welche gewöhnlich nur an ihren täglichen Verdienst denken, und ausschließlich den materiellen Arbeiten hingegeben scheinen, bald für religiöse oder kirchliche Interessen, in neuerer Zeit mehr für politische Ideen und Ziele mit opferwilliger Entschlossenheit eingetreten sind und oft den Ausschlag gegeben haben durch ihren rücksichtslosen Andrang. Niemand wird ihnen ein erregbares Gefühl für die Ehre und den Ruhm des Vaterlandes, eine oft bis zur Ueberspannung getriebene Treue gegen ihre Dynastie, niemand auch die Empfänglichkeit absprechen für die modernen Ideen der Rechtsgleichheit, der Freiheit, der Nationalität. Nur die Geschäfte und den Ausbau des Staats überlassen sie lieber Andern, das Staatsgefühl hat auch sie ergriffen und umgewandelt. Bluntschli.

Volk, s. Nation und Volk.

Völkerrecht.

I. Begriff und Grundlage.

Das Völkerrecht, schon in seiner gegenwärtigen Geltung nicht mehr auf Europa beschränkt, trägt keine geringere Bestimmung in sich, als alle Individuen und alle Staaten, das ganze Menschengeschlecht in Eine große Rechtsgemeinschaft zusammenzuschließen. Es umfaßt die Grundsätze für die Rechtsverhältnisse sowohl der Staaten unter einander (internationales Staatsrecht), als auch der Einzelnen zu fremden Einzelnen und zu fremden Staaten (internationales Privatrecht). Nur indem wir in jedem fremden Volke und selbst in jedem fremden

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

einzelnen Menschen das überall sich selbst gleiche Menschenthum anerkennen, treten wir zu den fremden Staaten und Individuen in ein völkerrechtliches Verhältniß.

Wenn wir die Grundlage der staatsrechtlichen Ordnung mit der Grundlage der völkerrechtlichen Ordnung vergleichen, so kann uns, bei genauerer Prüfung, ein wesentlicher Unterschied nicht entgehen.

Die staatsrechtliche Ordnung ruht auf einem fest gegliederten staatsrechtlichen Organismus. Es ist eine Staatsgewalt da, die von den einzelnen Staatsangehörigen unabhängig ist und der sie alle gehorchen müssen. Die Regierung ist eine selbständige Macht gegenüber den Regierten, eine Macht ruhend auf einer festen Organisation.

Anders steht es mit der völkerrechtlichen Ordnung. In gewisser Beziehung zwar verhalten sich die Staaten zum Völkerrechte ähnlich, wie die einzelnen Staatsbürger zum Staate. Wie nämlich die einzelnen Bürger dem Staate gehorchen sollen, so sind die einzelnen Staaten dem Völkerrechte Gehorsam schuldig; wie der Staat eine höhere Ordnung ist über den einzelnen Bürgern, so soll das Völkerrecht eine höhere Ordnung sein über den einzelnen Staaten; wie die einzelnen Bürger im Staate eine höhere Autorität erblicken, welche ihr Verhältniß unter einander gesetzlich regelt, so sollen die einzelnen Staaten das Völkerrecht als die Norm ansehen, durch welche ihre internationalen Verhältnisse geregelt werden.

In anderer Beziehung aber hört die Aehnlichkeit vollständig auf. Es gibt nämlich keine konstituirte Völkerrechtsgewalt, welche über den Staaten in ähnlicher Weise unabhängig da stände, wie die Staatsgewalt über den einzelnen Bürgern steht. Wenn es sich darum handelt das Völkerrecht durchzusetzen, so können sich die Staaten nicht an eine über ihnen stehende Macht wenden, wie die einzelnen Bürger nöthigenfalls die Zwangsgewalt des Staates anrufen.

Die Stellung der Staaten zum Völkerrecht, ihr Verhältniß zur völkerrechtlichen Autorität, ist vielmehr so aufzufassen: Obwohl die Staaten vom Völkerrecht beherrscht werden und ihm gehorchen sollen, so sind doch nur sie selbst die freien Träger, Stützen und Verwirklicher des Völkerrechts, — nur sie selbst, nach freiem Gutdünken, die völkerrechtliche Macht. Der herrschende Schwerpunkt des Völkerrechts liegt nicht in einem abgesonderten selbständigen Organismus: die Verwirklichung des Völkerrechts ist vielmehr aufzufassen gleichsam als das Ergebniß der gegenseitigen Einwirkung der Schwerkraft der einzelnen Staatskörper selbst.

Dies hat man nach zwei entgegengesetzten Seiten verkannt. Manche nämlich, wie der Philosoph Wolff, übersehend daß die völkerrechtliche Macht in den einzelnen unabhängigen Staaten selbst ruhe, gründeten das Völkerrecht auf einen Universalstaat (civitas maxima). Andere hingegen, wie Hegel, indem sie den Gedanken der Souveränetät der einzelnen Staaten auf die Spitze treiben, betrachten das Völkerrecht nur als äußeres Staatsrecht. Sie beachten nicht gehörig, daß das Völkerrecht, obwohl es eines selbständigen Organismus ermangelt, doch über den einzelnen Staaten steht. Nach Hegel ist das Völkerrecht nur die nach außen gewendete Seite des Staates und hat im Staate seinen Mittelpunkt. Und allerdings, zu dem positiven Rechte des einzelnen Staates gehört auch sein nach außen gewendetes Recht, sein „äußeres Staatsrecht", d. i. die Gesammtheit der völkerrechtlichen Bestimmungen und Verträge, welches das Rechtsverhältniß dieses Staates zu anderen Staaten ausdrücken. Jeder einzelne Staat hat sein in-

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

neres Staatsrecht und sein äußeres Staatsrecht; und dies äußere Staatsrecht ist ein Stück des Völkerrechts. Das Völkerrecht aber zieht alle diese einzelnen äußeren Staatsrechte erst um seinen eigenen selbständigen Mittelpunkt zusammen und liefert uns erst das Princip, aus welchem, als der centralen Einheit, alle jene einzelnen äußeren Staatsrechte aufzufassen und zu beherrschen sind. Jedes einzelne äußere Staatsrecht ist nur ein Stück aus der Peripherie des Völkerrechts. Der Irrthum bei Hegel besteht darin, daß er das Centrum dieser Peripherie in den einzelnen Staat legt, d. h., daß er das völkerrechtliche Princip nicht vom Staate emancipirt.

II. Geschichte.

Wenn seit den ältesten Zeiten, über welche die Geschichte berichtet, Völker und Staaten in irgend einem Verkehr mit einander gestanden haben, und wenn jeder menschliche Verkehr mit Nothwendigkeit ein mehr oder weniger rechtliches Verhalten mit sich führt: so hat es auch zu allen Zeiten eine Art von Völkerrecht gegeben und man kann sogar von einem Völkerrechte der Wilden sprechen*).

Das heutige Völkerrecht ist aber ein Erzeugniß des christlichen Europa. Es steht in keinem merkbaren Zusammenhange mit dem alten Völkerrecht wilder Stämme, oder mit dem Völkerrecht der Orientalen und selbst mit dem der alten Griechen und Römer.

Eine Geschichte des heutigen Völkerrechts hat sich deßhalb auf das christliche Europa und auf die von ihm geistig befruchteten Länder zu beschränken. Ueber den Orient, über Griechenland und Rom sind nur Andeutungen am Orte, Andeutungen zu dem Zwecke, einerseits den Charakter jenes alten Völkerrechts erkennbar zu machen, andererseits den Gegensatz desselben zum heutigen Völkerrechte nachzuweisen. Wir beschränken uns auf eine kurze Skizze der Entwickelung des modernen Völkerrechtes.

Mit der Reformation, der ersten Europäisch geistigen Katastrophe, die von Deutschland ausgeht und sich dann dem ganzen Norden und Westen mittheilt, wird das Mittelalter auch auf dem völkerrechtlichen Gebiete zu Ende gebracht. Die Reformation nämlich macht selbständige Staaten, diese Träger und Organe der völkerrechtlichen Idee, erst möglich, indem sie den Dualismus der geistlichen und weltlichen Macht auflöst und die Staaten von der Mitherrschaft des Römischen Stuhls emancipirt. Ein Uebergewicht der Kirche konnte seitdem von den Staaten nicht mehr gefürchtet werden. Wohl aber konnte ein Staat über den anderen ein gefährliches Uebergewicht erlangen.

In der That treten seit dem 16. Jahrhundert zwei Ideen immer entschiedener in den Kampf: die Idee einer Universalmonarchie und die Idee des politischen Gleichgewichts. Der Gedanke der Universalmonarchie war eine Hinterlassenschaft des unvölkerrechtlichen Alterthums. Er hatte sich auf das Fränkische, dann auf das Deutsche Reich vererbt, und seit der Schwäche des Reiches strebten auch andere Staaten ihn auszuführen. Durch den Gedanken des politischen Gleichgewichts suchte sich dagegen das neuere völkerrechtliche Princip zu verwirklichen.

Daß aus dem Gesichtspunkte der Entwickelung des Europäischen Staatensystems der dreißigjährige Krieg als eine Gegenwirkung der Gleichgewichtsidee gegen die Habsburgische Uebermacht anzusehen sei, und wie sich seit dem

*) Fallati, Keime des Völkerrechts bei wilden und halbwilden Stämmen, in der Tübinger Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1850, S. 150 ff.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Westphälischen Frieden bis zur Gegenwart die Staatenverhältnisse völkerrechtlich gestaltet haben, berichtet der hier ergänzend eingreifende Artikel „Kongresse und Friedensschlüsse der neueren Zeit." Ueber die Fortentwickelung der Theorie des Völkerrechts werden in diesem Artikel unter „Litteratur" einige Andeutungen gegeben werden.

Trotz der Revolutionen und Kriege, welche in neuester Zeit Europa aufgerührt haben, hat die Humanität sichtlich gewonnen; das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit der Völker ist erstarkt, die geistigen Grundlagen des Völkerrechts sind fester und breiter geworden, und zahlreiche Spuren eines rohen internationalen Zustandes, die wir bei den völkerrechtlichen Schriftstellen noch als geltendes barbarisches Recht verzeichnet finden, zerschmelzen vor den immer helleren und immer wärmeren Strahlen der höher aufsteigenden Sonne des Christenthums. Ein redendes Zeichen des auch auf dem völkerrechtlichen Boden vorgeschrittenen Geistes der Gegenwart ist der Pariser Kongreß von 1856. Wenn gleich derselbe die Orientalische Frage, die ihn eigentlich zusammenführte, nur mangelhaft gelöst hat, so bleibt er doch für den Fortschritt des Völkerrechts denkwürdig durch die Aufnahme der Türkei in das politische System Europas und durch die Humanisirung des Seekriegsrechtes. Seitdem haben weitere von den meisten Kulturstaaten unterzeichnete Verträge die Humanisirung des Kriegsrechts überhaupt bedeutsam gefördert. Vor Allem gehört hieher die Genfer Konvention vom 22. August 1864 nebst Nachtrags-Konvention vom 20. Oktober 1868. Letztere ist freilich von den meisten Staaten, welche den ersten Genfer Vertrag unterzeichneten, nicht ratifizirt und daher im letzten Krieg gegen Frankreich deutscher Seits nur als Modus vivendi zur Anwendung gebracht worden. Welche Mängel auch immer diese Vereinbarungen bei ihrer praktischen Anwendung insbesondere im jüngsten deutsch-französischen Kriege gezeigt haben, der Segen, den sie stifteten, war dennoch unberechenbar.

Außer diesen Konventionen ist hier noch zu erwähnen die von sämmtlichen europäischen Staaten unterzeichnete Petersburger Deklaration vom 11. Dec. 1868, durch welche der Gebrauch von Sprenggeschoßen unter 400 Gramm Gewicht ausgeschlossen wurde.

Erhalten endlich die auf dem Brüsseler Kongreß, welcher im Juli 1874 dem Vorschlage Rußlands zu Folge sich vereinigte, im Entwurf angenommenen „déclarations" die definitive Genehmigung der europäischen Kulturstaaten, so wird die Humanisirung des Kriegsrechts abermals um einen wichtigen Schritt vorangekommen sein.

Am bedeutsamsten für die völkerrechtliche Entwickelung sind indessen die großen politischen Ereignisse der letzten 15 Jahre insbesondere die Herstellung der italienischen und deutschen Einheit gewesen. Denn diese haben in Wahrheit erst das Gleichgewicht im europäischen Staatensysteme hergestellt.

Als Zeichen, daß namentlich das deutsche Reich es sich angelegen sein läßt, die Entwickelung des internationalen Vertragsrechts zu fördern, dürfte der aus deutscher Initiative entsprungene, im Oktober 1874 zu Bern unterzeichnete Weltpostvertrag von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein.

Endlich haben die Freunde friedlicher Begleichung internationaler Streitigkeiten großen Trost aus dem Spruch des Genfer Schiedsgerichts (September 1872) geschöpft, durch welchen die Alabama-Frage glücklich erledigt wurde, nachdem dieselbe fast ein Decennium hindurch die guten Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und England getrübt hatte.

III. Litteratur.

Die völkerrechtliche Theorie hat sich seit der Reformation entwickelt. Von der Reformation selbst, welche erst selbständige Staaten möglich machte und

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

mit dem Principe der geistigen Freiheit auch der politischen Freiheit den Boden ebnete, erhielt sie ihre ersten starken Impulse.

Hugo Grotius ist der erste, der im Völkerrechte etwas Bedeutendes geleistet hat. Als die Spanier von den unabhängig gewordenen Niederländern forderten, daß sie nicht ferner nach Indien Handel treiben sollten, verfaßte Grotius 1609 sein Mare liberum, seu de jure quod Batavis competit ad indica commercia; Lugd. Bat. Später nach Paris geflohen, schrieb er hier sein Hauptwerk De jure belli ac pacis, 1625, in welchem sich naturrechtliche und völkerrechtliche Ansichten noch häufig mischen, obwohl Grotius offenbar kein Naturrecht, sondern ein Völkerrecht im neueren Sinne geben wollte. Groß war der Einfluß dieses vom Geiste des Christenthums und der Humanität durchwehten, dem Machiavellismus einfache Rechtsgrundsätze entgegenstellenden Buches, das Gustav Adolph beständig bei sich führte, auf das alle Diplomaten der nächstfolgenden Zeit wie auf ein Gesetzbuch zurückgingen, und das als erste Urkunde des Völkerrechts durch die Jahrhunderte fortleben wird.

Richard Zouchy (Zouchaeus) schreibt das erste Lehrbuch des Völkerrechts unter dem Titel: Juris et judicii fecialis, sive juris inter gentes, et quaestionum de eodem explicatio, Lugd. Bat. 1651.

Pufendorf, der erste Lehrer des Naturrechts in Heidelberg und später in Lund, geb. 1631, gest. 1694, geht von der Ansicht aus, daß die Lehren des Naturrechts und die des Völkerrechts identisch seien, in der Weise, daß dieselben Lehren in ihrer Anwendung auf Einzelne das Naturrecht, in ihrer Anwendung auf Völker und Staaten das Völkerrecht bilden. Dabei schließt er sich an Hobbes, De cive, Cap. 14, § 4. Er bestreitet im Allgemeinen dem Völkerrechte den Charakter eines positiven Rechts. Sein jus naturae et gentium erschien zuerst 1672, sodann verbessert 1684. Er fand einen Anhänger in Christian Thomasius, geb. 1655, Professor in Halle, gest. 1728, der dem Völkerrechte deßhalb alle Positivität abspricht, weil es keine gesetzgebende Gewalt über den Staaten gibt. (Vgl. die Artikel Pufendorf und Thomasius.)

Christian Wolff, geb. in Breslau 1679, gest. als Kanzler der Universität Halle 1754, verfaßte sein umfangreiches Jus gentium methodo scientifica pertractatum 1749, und 1754 einen Auszug desselben, unter dem Titel Institutiones juris naturae et gentium. Nach seiner Grundauffassung stehen die Völker und Staaten in einer ähnlichen Gemeinschaft, wie die Glieder eines Leibes. Die Rechtsgemeinschaft aller Völker und Staaten nennt er eine civitas maxima. Damit verwandelt sich ihm, mag er immerhin auch von der Unabhängigkeit der Staaten reden, die freie Gemeinschaft der Staaten doch fast in die unfreie Einheit eines Universalstaates.

Ueber Wolffs berühmtesten Anhänger Battel handelt ein besonderer Artikel. Den erwähnten Anhängern der naturrechtlichen Richtung gegenüber drangen andere Schriftsteller mehr auf das Positive, und insbesondere seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts suchte man das unterdessen gesammelte positive völkerrechtliche Material in systematischen Darstellungen zusammen zu fassen. Ein bedeutender hieher gehöriger Schriftsteller ist: K. G. Günther, ein Sächsischer Archivbeamter, der schon 1777 anonym einen Grundriß des Völkerrechts herausgegeben hatte und ein Europäisches V.R. in Friedenszeiten, nach Vernunft, Verträgen und Herkommen, mit Anwendung auf die deutschen Reichsstände, Th. I, 1787, Thl. II, 1792 erscheinen ließ. Auf dem Höhepunkt der bezeichneten Richtung steht Georg Friedrich von Martens (siehe „Martens").

Die neueste Epoche der Rechtswissenschaft charakterisirt sich durch die Aufhebung der früheren Feindschaft von Philosophie und Geschichte, eine Richtung, die durch Hegel ihren philosophischen Ausdruck gefunden hat. Ohne sich diesen Standpunkt immer völlig klar zu machen und anzueignen, berücksich-

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

tigen die neueren völkerrechtlichen Autoren wohl alle sowohl das Positive, als auch die daran anknüpfenden und darauf ruhenden, oft aber auch darüber hinausgehenden philosophischen Theorien; und es erklärt sich weniger aus einer Verschiedenheit der Standpunkte, als aus der Verschiedenheit der geistigen Eigenthümlichkeit und Anlage, wenn einige von ihnen vorzugsweise das Philosophische unter Anerkennung und Berücksichtigung des Historischen behandeln, während andere den Hauptfleiß auf das Historische legen und dem Philosophischen nur eine sekundäre Stelle einräumen.

Systeme und Lehrbücher: Klüber, Droit des gens moderne de l'Europe, Stuttgart 1819, Paris 1831, 2 vols; auch deutsch vom Verfasser selbst bearbeitet unter dem Titel: Europ. V.R., Stuttgart 1821. Heffter, das Europ. V.R. der Gegenwart, erste Aufl. 1844, sechste 1873; ins Französische übertragen von Jules Bergson. Le droit international public de l'Europe, Berlin et Paris 1857, neue Aufl. 1872. Bluntschli, das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. 2. Aufl. Nördlingen 1872.

Von den Franzosen ist manche gute Monographie, aber keine bedeutendere Gesammtdarstellung des VR. ausgegangen. Gérard de Rayneval, Institutions du droit de la nature et des gens, 1832 und 1851 neu herausgegeben von dem Sohne des Verfassers, ein geistreiches und bei den Diplomaten beliebtes Buch, bietet sehr wenig Positives.

Engländer und Nordamerikaner haben mehr geleistet: Oke Manning, Commentaries on the Law of Nations, Lond. 1839. Besonders der Nordamerikaner Henry Wheaton, Elements of International Law, zuerst erschienen in Philadelphia 1836, ein mit Recht überall geschätztes, unmittelbar für die diplomatische Praxis bestimmtes Werk. Ferner: Haneck, H. W., International Law or Rules regulating the intercurse of States in Peace and War. vol. San Francisco 1861. — Neuestens: Rob. Phillimore, Commentaries upon International Law, 4 Vols., Lond. 1854—1861. Bd. 1 und 2 in 2ter Aufl. 1871. — Dudley Field, Draftoutlines of an International Code 1 vol. New-York 1872.

Auch die Spanier sind recht thätig gewesen: J. M. Pando, Elementos del Derecho Internacional, Madr. 1843. A. Riquelme, Elementos de Derecho publico internacional, con explicacion de todas las reglas que constituyen el Derecho internacional espanol, I, II, Madr. 1849. Daneben nennen wir den Südamerikaner Andr. Bello, Principios de Derecho de Gentes. Opera public. en Santiago de Chile, reimpr., Par. 1840; nueva edic. Madr. 1844; und jetzt besonders Calvo, C. Le droit international théorique et pratique. 2 vols. 2me ed. Paris 1870—72.

Von neueren italienischen Völkerrechtslehrern sind insbesondere hervorzuheben: Mancini, sulla nazionalità come fondamento del diritto delle genti 1851. Mamiani, di un nuovo diritto europeo 4. ed. Torino 1861. Pierantoni Storia degli studi del diritto internazionale in Italia Modena 1869, ins Deutsche übersetzt von Dr. Leone Roncali, Wien 1872.

Eine speziell völkerrechtlichen Fragen gewidmete Zeitschrift ist die „Revue de droit international et de législation comparée", Chef-Redakteur Rolin Jaquemyns. Sie erscheint seit 1869 jährlich in 4 Heften.

Im Herbst 1873 versammelte sich zu Brüssel ein Kongreß von Gelehrten aller Länder, welcher sich die Förderung der Kodifikation des Völkerrechts zur Aufgabe gemacht und Zweigvereine in verschiedenen Staaten z. B. in Italien gegründet hat.

Fast gleichzeitig wurde zu Gent ein „Institut de droit international" nach Bluntschli's Idee gegründet. Dasselbe wird fortan jährlich sich zu einer gemeinsamen Berathung versammeln; 1874 tagte es in Genf, 1875 soll es im Haag zusammentreten.

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf

Monographien über völkerrechtliche Gegenstände führt das Staatswörterbuch in seinen zahlreichen völkerrechtlichen Artikeln an.

IV. Quellen.

1. Den ersten Rang unter den Quellen des Völkerrechts nehmen die Staatenverträge ein. Siehe „Staatenverträge" und die daselbst angeführten Sammelwerke.

2. Eine zweite wichtige Quelle bilden die Aktenstücke aller Art, in denen die Staaten ihre völkerrechtlichen Ueberzeugungen aussprechen.

Hierher gehören a) die Protokolle der Kongresse und internationalen Ministerkonferenzen.

b) Erklärungen der großen Mächte, Noten, Manifeste, Korrespondenzen, selbst Protestationen der Staaten. Protestationen einzelner Staaten gegen die Rechtsverletzungen anderer können nämlich als eine Quelle für das Völkerrecht betrachtet werden, wenn sie, weil im Rechte gegründet, die Zustimmung der unparteiischen Staaten oder der unparteiischen Nachwelt gefunden haben.

Keine dieser beiden Klassen von Aktenstücken hat indeß die verbindliche Kraft der Verträge. So wenig die Wissenschaft sie unbeachtet lassen darf, so wenig darf sie den Inhalt derselben ohne Weiteres aufnehmen; sie ist hier vielmehr zur freiesten Prüfung berufen.

Das Material dieser Aktenstücke findet man in den zahlreichen Schriften über Friedensschlüsse, die unter dem Titel der Négotiations, Négotiations secrètes, Actes et Mémoires, Pièces officielles zu erscheinen pflegen; ferner in den Vorlagen an konstitutionelle Kammern und in den Blaubüchern; nicht minder in den Sammelwerken, die als „Staatsarchiv", „politisches Archiv", „Staatskanzlei" erscheinen; besonders in den umfangreichen Englischen „Portfolios".

3. Gesetze und Verordnungen einzelner Staaten kommen auf mannigfache Weise als Quelle des Völkerrechts in Betracht. Einmal nämlich läßt sich überhaupt schon aus übereinstimmenden Gesetzen der Staaten über Verhältnisse, die ebensowohl Gegenstand völkerrechtlicher als privatrechtlicher Streitigkeiten sein können, und wo einer analogen Anwendung der privatrechtlichen Gesetze auf das Völkerrecht Nichts im Wege steht, eine maßgebende Europäische Rechtsüberzeugung herleiten. Sodann aber ist mancher rein völkerrechtliche Rechtssatz, z. B. über das Beuterecht, über die Blokade, über den Sklavenhandel auf der See, in die Gesetzbücher der einzelnen Staaten aufgenommen worden; entweder so, daß die Gesetzgebung des einzelnen Staates damit den Bestimmungen des allgemein anerkannten Völkerrechts vorauseilte, wie z. B. die Englischen Gesetze gegen den Sklavenhandel und das Französische Dekret vom 28. März 1852, das den Nachdruck fremder Werke auf Französischem Boden schlechtweg verbietet; oder so, daß die Gesetzgebung des einzelnen Staates schon allgemein anerkannte Bestimmungen des Völkerrechts nur sanktionirte. Vorzüglich bemerkenswerth sind die Gesetze und Verordnungen der Staaten zur Regelung der Seeprisen in Kriegszeiten. Jeder Staat nämlich läßt seine eigenen Gerichte über die Gültigkeit der durch seine Schiffe gemachten Seeprisen entscheiden. Seinen Gerichten gibt er natürlich hiefür Gesetze, die indeß nicht ein Ausfluß der Willkür des Staates, sondern der Ausdruck der allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze sein wollen und sollen.

Ueber die besondern Quellen des internationalen Seerechts s. „Seerecht".

Universitäts- und
Landesbibliothek Düsseldorf

4. Eine ähnliche Bedeutung, wie sie den Präjudicien als einer Quelle des Privatrechts zukommt, besitzen für das Völkerrecht die Rechtssprüche internationaler Gerichte, der sog. gemischten Kommissionen, der Prisengerichte; auch die Rechtsgutachten, die von den Staaten mitunter in völkerrechtlichen Streitsachen eingeholt werden.

Eine hohe Bedeutung haben die Aussprüche der gemischten Kommissionen, die aus Schiedsrichtern verschiedener Staaten über deren internationale Streitigkeiten zusammengesetzt sind. Schon durch eine solche Zusammensetzung wird die nationale Beschränktheit des Rechtsbewußtseins aufgehoben und dem allgemein Vernünftigen die Bahn gebrochen.

Urtheile der Prisengerichte haben freilich, da die Prisengerichte immer nur von der einen oder andern Partei eingesetzt sind, die Vermuthung voller Unparteilichkeit nicht für sich und sind daher mit Vorsicht und mit beständiger Kritik zu benutzen.

Rechtsgutachten über völkerrechtliche Fragen holt mitunter ein Staat von seinen eigenen Rechtskundigen, auch von fremden angesehenen Rechtsgelehrten ein, um darnach sein Benehmen zu regeln. Sie haben besonders dann Gewicht und die stärkste Vermuthung der Unparteilichkeit für sich, wenn sie dem Interesse des eigenen konsultirenden Staates widersprechen; um so geringer ist freilich ihre Bedeutung im entgegengesetzten Falle.

5. Bei der Lückenhaftigkeit der positiven Satzungen des Völkerrechts genießen die Schriften der Rechtslehrer im Völkerrechte einer sehr hohen Autorität. Die Staatsmänner binden sich gern an den Inhalt derselben. Nicht als ob die Rechtslehrer unbedingt sachkundiger wären, als die Staatsmänner. Aber der in zahlreiche Interessen eingesponnene einzelne Fall, dessen Beurtheilung dem praktischen Staatsmanne obliegt, macht leicht befangen und einseitig, und da ist es denn allerdings für die Unparteilichkeit und Gerechtigkeit wesentlich, die Stimme derer zu vernehmen, die in unbefangener Bearbeitung der Wissenschaft nur die reine Natur der Sache auszusprechen streben. Das Gewicht der Aussprüche der Rechtslehrer wird vermehrt, wenn die Schriftsteller verschiedener, vielleicht gar aller gebildeten Nationen übereinstimmen, so daß ein harmonisches Zeugniß der Völker vorliegt.

Das internationale Gewohnheitsrecht läßt sich im Allgemeinen nur aus den Schriften der Rechtslehrer schöpfen, die hier nicht als bloße Theoretiker, sondern als Zeugen geschichtlicher Thatsachen auftreten.

Wo die Rechtslehrer nicht als Zeugen des historischen Rechts, sondern als Theoretiker sprechen, da kommt es auf Prüfung ihrer Theorien, auf eine selbständige Unterscheidung subjektiver Ansichten und objektiver Wahrheiten an. Unbedingten Anspruch auf Geltung hat indeß jeder theoretische Satz, der Nichts als eine Folgerung aus einem bereits zur völkerrechtlichen Anerkennung gekommenen Principe ist, und die Kunst der theoretischen Fortbildung des Völkerrechts besteht wesentlich darin, solche Principien zu erfassen und fruchtbar zu machen.

Nach Berner.

W.

Waffenstillstand.

Der Waffenstillstand im weitesten Sinne des Wortes (armistice) hat die Bedeutung, die Feindseligkeiten einstweilen zu hemmen. Vom eigentlichen Waffenstillstande

Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf