

# Die Organisation des europäischen Staatenvereins. \*)

Von Bluntschli.

## II.

### Der Plan Vorimers.

Leibniz, Rousseau und Kant, die alle drei nach Mitteln suchten, den Frieden Europas durch eine wirksame Rechtsordnung zu befestigen, waren doch nicht über den Plan eines europäischen Congresses hinausgekommen, auf welchem die sämtlichen oder doch die mächtigsten Souveräne entweder in Person oder durch Stellvertreter und Gesandte zusammentreten und sich über die europäischen Fragen zu verständigen suchen. Der Gedanke konnte sich anlehnen an einzelne Vorgänge der Friedenscongresse und er entsprach dem absoluten Staatssystem des siebenzehnten und achtzehnten Jahrhunderts, nach welchem die Staatshäupter allein alle Staatsmacht besaßen und für sich allein das Gesetz gaben. Der ganze Fortschritt bestand darin, daß die vorübergehenden Friedenscongresse nach dem Kriege durch einen ständigen Congress ersetzt werden sollten, welcher den Weltfrieden vor der Kriegsgefahr bewahrte.

Seitdem aber die repräsentative Staatsverfassung, welche auch der Volksvertretung eine Mitwirkung bei der Ordnung der öffentlichen Zustände gewährt, die frühere absolute Monarchie verdrängt und ersetzt hat, und seitdem an die Stelle der souveränen obrigkeitlichen Staatenbildung die nationale getreten ist, haben die Congresse der Regierungen ihre absolute Autorität verloren. Sie werden mit Mißtrauen betrachtet und sie sind ohnmächtig, wenn ihnen die Zustimmung der repräsentativen Körper fehlt.

\*) Vergl. „Gegenwart“ Bd. XIII, Nr. 6.

An diesem Mangel hätte die Congressinstitution der Pentarchie auch dann scheitern müssen, wenn nicht die Weltereignisse ihre Legitimitätspolitik zu kläglichem Falle gebracht hätten. Es ist unmöglich, für diesen Verband der europäischen Staaten eine un- freie Verfassung einzurichten, welche nur die Herrschaft der Regierungen und nicht die Rechte der Völker beachtet, wenn in allen oder der Mehrzahl dieser Staaten eine freie Verfassung gilt und wirksam bleiben soll.

Mit Recht weist Professor Vorimer in Edinburg, der die Frage der Organisation Europas neuerdings erörtert und einen neuen Plan derselben bearbeitet hat\*), dieses Hauptgebrechen der Congressse hervor und verlangt Beachtung des Repräsentativ- principes und der Volksrechte. In der That würde eine Organi- sation Europas, welche eher dem früheren deutschen Bundestage gleiche und nur eine wechselseitige Versicherung der bestehenden Regierungen und eine gemeinsame Polizeiaufsicht bedeuten würde, die heutigen Völker eher empören als befriedigen.

Auch darin ist Vorimer beizustimmen, daß es unmöglich ist, den bestehenden Zustand der europäischen Staaten zu fixiren und gegen jede Gebietsänderung zu wahren. Es war das ein Grund- irrthum der alten Gleichgewichtstheorie. Wenn die Völker leben sollen, so müssen sie sich ändern können, sie sind dem Wachsthum und dem Verfall wie alles Lebendige und Sterbliche unterworfen. Daher kann es nicht die Aufgabe einer völkerrechtlichen Leitung sein, den Status quo unter allen Umständen zu schützen, sie muß auch die zeitgemäßen Aenderungen, sie muß die Entwicklung der Staaten anerkennen und fördern.

Aber indem Vorimer diese früheren Irrthümer vermeidet, wagt er einen Sprung in der entgegengesetzten Richtung, welcher nothwendig das Ziel verfehlt. In der Absicht, die gewohnten Formen des englisch-amerikanischen Repräsentativstaats auch auf den internationalen Staatenverein überzutragen, und auch hier eine Scheidung der Gesetzgebung, der Vollziehung der Rechts- pflege durchzuführen, wendet er den Gedanken Hamiltons, der sich in der Union der Vereinigten Staaten bewährt hat, auf die Union der europäischen Staaten an, für welche derselbe nicht paßt.

Die Union der Vereinigten Staaten ist, ungeachtet sie aus relativ selbstständigen Länderstaaten zusammengefügt ist, ein souve- rärer Gesamtstaat, in welchem das nord-amerikanische, durch ein gemeinsames Vaterland, gemeinsame Sprache, Cultur, Recht, Interessen verbundene Volk eine gemeinsame Organisation ge- schaffen hat. Es gibt wohl ein amerikanisches Volk, aber es gibt kein europäisches Volk. Europa besteht aus sehr ver- schiedenen Nationen, die sich nicht ebenso politisch einigen lassen, da sie durch ihre Wohnsitze, ihre Rasse, ihre Geschichte, ihre Cultur und ihre Interessen, ihr Recht von einander geschieden sind. Deutsche und Franzosen, Engländer und Russen, Oest- reicher und Italiener sind keineswegs geneigt, einen einheitlichen europäischen Gesamtstaat zu bilden. Sie würden denselben als eine Auflösung und Unterdrückung ihrer wirklichen Nationalität betrachten, die ihnen über Alles theuer ist.

Der Versuch, eine Universalmonarchie über Europa zu begründen, den früher das Haus Habsburg, später das Haus Bourbon und Napoleon I. unternommen, ist an dem Widerstand der europäischen Fürsten und Völker gescheitert. Der Vorschlag, eine europäische Gesamtrepublik zu gründen, müßte an derselben Schwierigkeit scheitern. Er würde außerdem die Republi- kanisierung Europas voraussetzen, welche der geschichtlichen Ent- wicklung der europäischen Staaten widerstreitet.

Die Bedenken, welche sich dem Plane Vorimers entgegen- setzen, und denselben als unausführbar darstellen, werden noch anschaulicher, wenn die einzelnen Vorschläge Vorimers in Betracht gezogen werden.

Vorimer will die internationale Gesetzgebung einem Congress anvertrauen, der nach englisch-amerikanischer Weise aus einem Senat und einem Abgeordnetenhaus besteht. Der Senat, gleichsam das europäische Oberhaus, würde aus einer Anzahl

Senatoren gebildet, welche von den Ersten Kammern der einzelnen Staaten oder, wo es solche nicht gibt, von dem Landesfürsten auf Lebenszeit gewählt wären. Jeder Staat würde nach Verhält- niß seiner Vertretung in dem Abgeordnetenhaus (je ein Senator auf drei Deputirte) aus angesehenen und reichen Männern Senatoren wählen, und diese würden sogar einen hohen Titel nach dem Rechte der Erstgeburt auf ihre Nachkommen vererben. Die Mitglieder dieser hohen europäischen Aristokratie würden ihre Dienste unentgeltlich leisten, im Uebrigen aber keine Privilegien genießen.

Die Abgeordneten würden von den Zweiten Kammern der Einzelstaaten gewählt oder, wo nur ein Repräsentantenhaus besteht, von diesem, wo keine Repräsentation existirt, von der Krone. Jede der sechs Großmächte würde zehn Senatoren und dreißig Deputirte wählen, die übrigen Staaten eine geringere Anzahl, je nach ihrer Bevölkerung, Landbesitz und Einkünften. Jeder Abgeordnete erhält 1000 £ (20,000 Mark) jährliche Ent- schädigung. Der Präsident des Abgeordnetenhauses erhält über- dem 5000 £ (100,000 Mark) für jede Sitzung. Es wird nicht nach Staaten abgestimmt. Jeder Senator und jeder Ab- geordnete hat eine (individuelle) Stimme.

Man sieht, die Gesetzgebung ist ganz republikanisch geordnet. Die Staatshäupter in den constitutionellen Monarchien sind gänz- lich übergangen und zur Seite geschoben. Dennoch wird er- wartet, daß sie und daß die Regierungen zu einem Plane die Hand bieten, der die Staaten gleichsam kopflos machte. Der Senat wäre eine bloße Titulararistokratie und als solche ohne reale Macht und ohne praktischen Werth. Die entscheidende Autorität wäre bei den Deputirten. Die Ausstattung derselben ist nach englischen Begriffen von Reichthum bemessen, und soll ohne Zweifel als Lockspeise dienen für die Führer in den Zweiten Kammern der Einzelstaaten, um dieselben dem Projecte geneigt zu machen. Vorimer ist sich dessen wohl bewußt und denkt in dieser Hinsicht durchaus als Engländer, der mit Geld ganze Staaten erkaufen und Alles zu erreichen hofft. Die fähigsten Juristen und Geschäftsmänner haben überdem die Hoffnung, in das Bureau des Gesetzgebenden Körpers gewählt zu werden, dessen Mitglieder weitere 3000 £ (60,000 Mark) für ihre Arbeiten empfangen. Freilich hat in der Regel nur ein, höchstens zwei Mitglieder einer Großmacht die Aussicht, dieses große Loos zu gewinnen.

Das Bureau erwählt auch den Präsidenten des internatio- nalen Staats, der zugleich Senatspräsident ist, aber nur ab- wechselnd für die zweite Session wieder wählbar ist und 10,000 £ (200,000 Mark) für die Sitzung erhält.

Der Sitz der internationalen Gewalten ist — Constantinopel, welche Stadt aufhört Hauptstadt des osmanischen Reiches zu sein und Residenz der europäischen Staatenunion wird.

Stellen wir uns einmal dieses internationale Parlament vor ohne Regierung, ohne große und starke politische Parteien, ohne Tradition der politischen Praxis. Auch wenn die Dema- gogen und hohlen Streber fern gehalten werden, was bei den verlockenden Besoldungen nicht leicht sein wird, auch wenn das internationale Abgeordnetenhaus vornehmlich durch gewiegte Kammerführer und Redner der Einzelstaaten besetzt wäre, welche Gewähr würde ein solches Parlament leisten für eine sachkundige Erledigung seiner Aufgaben, für eine gute und gerechte Ge- setzgebung, für eine richtige und zweckmäßige Entscheidung der großen Streitfragen der Völker? Niemand wird bezweifeln, daß wir öfter lange und schöne Reden zu lesen bekämen; aber der Gewinn der Rhetorik wäre nicht immer ein Gewinn der Politik. Natürlich würde Jeder in seiner heimatlichen Sprache reden; wenigstens die großen nationalen Sprachen würden sich nicht einer einzigen unterordnen und würden sich sämmtlich geltend machen, denn es ist klar, die Nation, deren Sprache einzige oder auch nur vorherrschende Parlamentssprache würde, erhielte ein entschiedenes geistiges Uebergewicht über alle andern. Die Gleich- heit der Großmächte würde zerstört, die Hegemonie einer Groß- macht angebahnt. Je schwieriger es aber für die Deputirten würde, ihre Collegen zu verstehen, um so schwerfälliger würde

\*) Revue de Droit international. Gent 1877. Heft 2: „Le Problème final du Droit international.“

die Berathung, um so zweifelhafter die Wirkung der einzelnen Voten, um so zufälliger die Abstimmung. Der große internationale Sprechsaal würde die wunderbarste Sprachverwirrung und statt der Harmonie und Einheit des Gedankens und Willens in dem europäischen Concert bekämen wir die ohrenzerreißenden Dissonanzen der verschiedensten Stimmregister zu hören.

Von der Competenz des internationalen Parlaments würden ausgeschlossen alle Gegenstände des nationalen Rechts, aber das Parlament selber würde entscheiden, ob eine Frage national oder international sei. Die Bürgerkriege würden zum Unterschied von bloßem Aufstand als eine völkerrechtliche Angelegenheit behandelt werden. Die außereuropäischen und colonialen Fragen würden dem internationalen Parlament entzogen. Die Engländer wollen sich so wenig in ihre Colonialpolitik von Europa hineinreden lassen, als die Russen in ihre asiatische Ausbreitung. Wenn aber die außereuropäische Politik dem Parlament entzogen bleibt, wie soll dieses die europäische Ordnung wahren, welche durch jene Politik bedroht wird?

Das internationale Gerichtswesen wird wieder ganz wie die staatliche Justiz geordnet. Es gibt internationale Civil- und Criminalgerichte, deren Richter von dem internationalen Bureau auf Lebenszeit ernannt und besser besoldet würden, als die Richter der einzelnen Staaten. Das Civilgericht fungirt zugleich als Gerichtshof für Streitigkeiten der Staaten über öffentliches Recht.

Die schwächste Partei in dem Entwurfe Vorimers ist unzweifelhaft die Organisation der „vollziehenden Gewalt“. Schon ihr Wohnsitz in Constantinopel, d. h. derjenigen Weltstadt in Europa, welche die kümmerlichsten und unsichersten Grundlagen für europäische Cultur gewährt und in welcher Türken und Griechen schon lange den Hauptstock der Bevölkerung bilden, wäre trotz der prächtigen Lage am goldenen Horn eher eine Verlegenheit als eine Stärkung der internationalen Regierung. Das Bureau der fünfzehn Vertreter der europäischen Staaten, aus welchem die völkerrechtliche Centralregierung geschaffen würde, in sich selber vielspaltig, wäre eine unverstehbare Quelle von nationalen Intriguen, und unfähig zu einheitlicher That. Die Bildung vollends einer, diesem Bureau untergeordneten, internationalen Armee setzt die vorherige Entwaffnung der einzelnen Großmächte voraus und würde in sich denselben Zwiespalt und dieselbe Verwirrung darstellen, an welcher das Bureau selber krankt.

So wünschenswerth eine allmähliche Verminderung der stehenden Kriegsheere ist, die allerdings nur möglich wird, wenn Europa besser als heute organisiert und der Friede und das Völkerrecht kräftiger als bisher gewahrt sein werden, so ist doch nicht daran zu denken, daß auch nur eine nationale Großmacht zu Gunsten einer so zweifelhaften und schwachen Verfassung des europäischen Staatenvereins ihre Armee auflösen und sich in eitler Hoffnung auf die Tugend des internationalen Parlaments und Bureaus entmannen würde.

So hoch wir den Geist und die Absichten Vorimers schätzen, so können wir in diesem Plane doch nichts als ein lebensunfähiges Phantasiegebilde erkennen.

Europa kann so wenig als Union und Föderation nach Art der Vereinigten Staaten von Amerika organisiert werden, als es eine Universalmonarchie erträgt. Man darf den souveränen Staaten, aus denen der europäische Staatenverein besteht, nicht einen oberherrlichen Gesamtsouverän vorsehen und überordnen, weder einen Weltkaiser, noch ein Weltdirectorium, noch ein europäisches Parlament. Die wirkliche politische Kraft und Macht muß bei den Staaten bleiben, der Bund derselben kann nur die Zwecke des europäischen Völker- oder Bundesrechts, des europäischen Friedens und der gemeinsamen Culturinteressen fördern wollen und dazu bedarf es keiner Dreitheilung der Gewalt, keines souveränen Parlaments für die Gesetzgebung, keiner Gesamtregierung und kaum der europäischen Gerichtshöfe. Jene Zwecke lassen sich erreichen, wenn nur die verbündeten Staaten zu denselben freundlich zusammenwirken wollen. Eine politische Staatseinheit ohne ein Volk ist ein Widerspruch in sich.

Da es kein europäisches Volk gibt, so kann es auch keinen Staat geben, der Europa heißt. Weder die Union der Vereinigten Staaten noch das deutsche Reich können dazu Vorbilder sein für die Verfassung Europas.

III.

Vorschlag eines Staatenbundes.

Soll das große Problem einer Verfassung für den europäischen Staatenverein gelöst werden, so ist die unerläßliche Grundbedingung desselben die Wahrung der Selbstständigkeit und Freiheit der verbündeten Staaten. Diese Staaten sind souveräne Personen. Sie können daher wohl für gemeinsame Interessen und Zwecke zusammenwirken, aber sie werden sich nie freiwillig einer übergeordneten Verfassungsmacht unterordnen. Sie werden nie auf eine eigene Regierung und ein eigenes Heer verzichten, und weder einen Universalmonarchen noch ein souveränes Gesamtparlament über sich dulden.

Wir müssen uns deshalb bescheiden mit einer weniger pompösen Organisation, als sie ein Reich oder ein Bundesstaat gewährt; und es wird die neue Verfassung um so eher ausführbar und wirksam werden, je näher sie an die bestehenden Staaten und deren Beziehungen sich anschließt.

Die gegenwärtige europäische Staatenwelt gliedert sich in ungefähr fünfzehn Staaten, beziehungsweise Staatengruppen, die als politische Wesen in Betracht kommen, namentlich I. die sechs Großmächte, Deutsches Reich, Frankreich, Großbritannien, Italien, Oestreich-Ungarn und Rußland, II. neun andere Staaten und Staatengruppen von Bedeutung, nämlich Belgien, Dänemark, Griechenland und die osmanischen Länder, die Niederlande mit Luxemburg, Portugal, Rumänien-Serbien-Montenegro, Schweden-Norwegen, Schweiz, Spanien. Auf die kleinsten machtlosen sogenannten Staatenwesen, wie z. B. Liechtenstein, San Marino, Monaco und andere braucht man nicht zu achten, da dieselben nur Reminiszenzen aus dem Mittelalter sind, und kein eigenes europäisches Interesse haben, vielmehr als Trabanten einem größeren Staate folgen.

Die genannten fünfzehn Staaten sind die natürlichen Mitglieder des europäischen Staatenvereins. Sie haben alle wesentlich dieselben Rechte der Persönlichkeit. Wenn europäische Fragen entschieden werden, so sind sie alle als Glieder Europas mitbetheiligt. Sie haben sämmtlich einen Anspruch auf Vertretung in den entscheidenden Bundesorganen. Sie verlangen mit Recht,

\*) Vgl. „Gegenwart“ 1878, Nr. 7 und 8.

\*

ihre Meinung zu äußern und mitzuberathen und mitzubeschließen.

Über neben dieser Gleichheit der Staaten ist auch der Unterschied zu beachten zwischen den Großmächten und den übrigen selbstständigen Staaten. Dieser Unterschied beruht nur zum Theil auf der Ausdehnung der Länder und der Größe der Bevölkerung. Er beruht mehr noch darauf, daß die Großmächte in höherem Grade actionsfähig sind, als die übrigen Staaten. Die Großmächte sind gewöhnt und durch ihre Heeresorganisation dafür ausgestattet, thätig einzugreifen in die Geschichte der Welt. Die übrigen, oft neutralen Mächte ziehen es vor, für ihren eigenen Frieden zu sorgen als nach Außen machtvoll ihre Politik zu bethätigen.

Um deswillen kann man an die Großmächte, nicht aber an die übrigen Staaten die Zumuthung richten, daß sie im Nothfall für die gewaltsame Execution sorgen, wenn diese nöthig wird. Die anderen Staaten besitzen die militärischen und finanziellen Kräfte nicht, um in dieser Weise mitzuhandeln.

Welche Staaten Großmächte seien, das hängt von der Entwicklung der politischen Macht ab und theilweise auch von der Neigung. Es kann eine neue Großmacht entstehen, wie in unseren Tagen Italien und das deutsche Reich. Es kann auch eine Großmacht aufhören Großmacht zu bleiben und in die erste Klasse der Staaten übergehen. Spanien war im sechzehnten, Schweden im siebenzehnten Jahrhundert eine Großmacht. Sie können es vielleicht wieder werden, aber zur Zeit sind sie eher berufen und gewillt, die bescheidenere, aber auch die weniger angestregte und ungefährlichere Rolle neutraler Staaten zu spielen.

Da die Großmächte schwerere Pflichten zu erfüllen haben und ihre erhöhte Macht ihnen auch ein größeres Gewicht verleiht, so halte ich es für billig und nöthig, daß in den leitenden Bundesorganen ihre Vertretung doppelt so stark sei, und daß ihre Stimme zwiefach so hoch geschätzt werde als die Vertretung und die Stimme der übrigen Staaten.

Um die richtige Organisation herzustellen, müssen die Aufgaben erwogen werden, deren Lösung man verlangt, die Zwecke, denen die Organe des Bundes dienen sollen.

In dieser Beziehung sind folgende Functionen zu unterscheiden:

I. Es ist nöthig, das Völkerrecht selbst, die allgemein anerkannten und zu beachtenden Normen festzustellen. Für diese Thätigkeit genügt dem heutigen politischen Geiste nicht eine bloße Vertretung sämmtlicher Staatsregierungen. Zu Gesetzen verlangen wir die Mitwirkung und Zustimmung auch einer repräsentativen Versammlung, welcher die Völker vertrauen, daß sie ihre Interessen wahre. Ein völkerrechtliches Gesetz für Europa kann daher nur zu Stande kommen, wenn sowohl der europäische Bundesrath, in welchem alle Staatshäupter und Staatsregierungen vertreten sind, als ein von den Volksvertretungen der verbündeten Staaten gewähltes europäisches Repräsentantenhaus, das man Senat nennen kann, mit Mehrheit dasselbe gut heißen.

Der Bundesrath würde, wenn die fünfzehn Staaten und Staatengruppen darin vertreten sind, aus einundzwanzig Delegirten bestehen, je zwei von jeder Großmacht, je einer von den übrigen Regierungen frei ernannt und je nach Umständen gewechselt.

Das Repräsentantenhaus darf nicht sehr zahlreich sein, soll es seiner Aufgabe gewachsen bleiben. Es würde genügen, daß jede Volksvertretung einer Großmacht zehn Abgeordnete (Senatoren) erwählte, und die Kammern der übrigen Staaten je fünf Abgeordnete. Dieser Senat wäre dann 105 Mitglieder stark.

Es läßt sich dafür sorgen, daß erfahrene, der völkerrechtlichen und der politischen Verhältnisse kundige Männer bezeich- net werden, und selbst die Schwierigkeit der Sprache würde dann nicht unüberwindlich sein. Auf der heutigen Bildungsstufe darf man annehmen, daß höher gebildete Männer durchweg neben ihrer Muttersprache noch eine oder ein paar fremde Sprachen

verstehen, oder es ihnen nicht allzu schwer fallen wird, dieselben verstehen zu lernen. Man dürfte allerdings Niemandem verwehren, in seiner Muttersprache zu reden. Wenn aber die Redner wünschen, von allen oder den meisten Zuhörern verstanden zu werden, so werden sie entweder französisch oder englisch oder deutsch sprechen. Diese drei Nationalsprachen haben jedenfalls heute die meiste Verbreitung, und würde in diesen Sprachen auf Verlangen eine fremde Rede verdolmetscht, wie das in der Schweiz und auf internationalen Vereinen schon lange geschieht, so wäre für das allgemeine Verständniß gesorgt.

II. Die Angelegenheiten der großen Politik und

III. die bloßen internationalen Verwaltungs- und Justizsachen.

In den bisherigen Vorschlägen ist dieser Unterschied nicht beachtet. Mir scheint er von entscheidender Bedeutung.

Zu den Angelegenheiten der großen Politik gehören alle Fragen, welche die Selbstständigkeit und Freiheit der Staaten betreffen, von denen die Lebensbedingungen der Völker, ihr Dasein, ihre Sicherheit, ihre Entwicklung abhängig sind, die Fragen, für welche männliche Völker ihre ganze Kraft einsetzen und nicht geneigt sind, einem schiedsrichterlichen oder anderen Urtheile von Rechtsgelehrten sich zu unterwerfen, sondern es vorziehen, nöthigenfalls ihr Gut und Blut zu opfern, die Fragen, die vorzugsweise Kriegs- und Friedensfragen sind.

Um deswillen können die heutigen Culturvölker die Entscheidung solcher Lebensfragen auch nicht einfach dem Collegium des europäischen Bundesrathes anvertrauen, in dem die Regierungen zusammenwirken, sondern verlangen die Völker, daß auch ihre Stimme gehört, daß darüber auch öffentlich vor der Vertretung der Völker verhandelt werde. Der Senat würde dann mindestens das Amt eines Berathers übernehmen und die öffentliche Meinung aussprechen. Ohne sein Gutachten und ohne seine Billigung dürfte kein rechtsverbindlicher nöthigenfalls gewaltsam zu vollziehender Beschluß des Bundesrathes gefaßt werden.

Ganz anders sind die kleinen Angelegenheiten der Verwaltung und der Justiz zu behandeln. Ich rechne zu diesen alle Anordnungen über internationale Verkehrsverhältnisse, die Straßen, Eisenbahnen, Posten, Telegraphen, Schifffahrtsverkehr auf Strömen und auf dem Meere, ferner Auslieferung von Verbrechern, die Fragen der Nationalität, und des gesammten internationalen Privat- und Strafrechts, Entschädigungsstreitigkeiten, Grenzregulirungen, ferner Sanitätsinteressen, Ceremoniel u. s. w.

Für diese kleinen Verwaltungs- und Justizsachen läßt sich ohne Gefahr für die einzelnen souveränen Staaten durch gemeinsame Einrichtungen sorgen, wie das heute bereits in manchen Fällen durch internationale Verwaltungsamter oder durch internationale Schiedsgerichte geschieht. Zu diesen Dingen bedarf es keiner Mitwirkung des Senats. In der Regel genügt hier der Bundesrath, dem alle derartige internationale Aemter untergeordnet würden, und der Rechtsfragen auch, sei es an Schiedsgerichte, sei es an ständige internationale Bundesgerichte überweisen könnte. Die Aufgabe ist hier nicht, neue Institutionen zu erfinden, sondern die vorhandenen auszubilden, zu vermehren und einer Gesammtleitung unterzuordnen.

Die regelmäßige Verwaltungsoberbehörde für diese kleinen Sachen wäre natürlich der Bundesrath. Dieser dürfte besonders geeignet sein, die mancherlei internationalen Aemter zu besetzen, zu beaufsichtigen, ihnen die erforderlichen Anweisungen zu geben. Die Souveränität der verbündeten Staaten wird durch eine solche Vertretung im Bundesrath und Thätigkeit des Bundesraths in keiner Weise gefährdet oder beeinträchtigt. Unbedenklich werden daher die Staaten dazu zusammenwirken.

Verhältnißmäßig selten sind Fragen der großen Politik und auch die Functionen der Gesetzgebung; dagegen diese Verwaltungs- und Justizsachen erfordern eine fortgesetzte Thätigkeit.

Um deswillen müßte der Bundesrath entweder eine ständige Behörde werden, oder da auf diese Weise die Gefahr der Vielgeschäftigkeit und Vielregiererei entstände, wenigstens ein paar Mal ordentliche Sitzungen im Jahre haben. Zwei Sitzungen von einigen Wochen dürften noch auf lange hin genügen. Nur

eine ständige Bundeskanzlei wäre unentbehrlich. Dagegen der Senat wäre ordentlicher Weise höchstens Ein Mal im Jahre, und außerordentlicher Weise nur aus besonders dringenden Gründen einzuberufen.

Jedem Staate müßte das Recht zustehen, eine Sitzung des Bundesrathes zu verlangen und einen Antrag zu stellen, eine internationale Frage anzuregen. Im Bundesrathe würde selbstverständlich nach Staaten, nicht nach Individuen gestimmt, im Senat dagegen wäre die individuelle Meinungsäußerung und Abstimmung vorzuziehen.

Die Kosten der internationalen Behörden und Aemter würden von den Staaten aufgebracht. Es darf kein Steuerrecht des Bundes geben, so wenig als eine reine Bundesarmee. Das ist ganz wesentlich für die Souveränität der Staaten, welche durch den Bund gestützt, nicht ersetzt werden soll. Jeder Staat mag auch beliebig seine Delegirten zum Bundesrathe besolden, wie er seine Gesandten besoldet. Ebenso würden die Staaten für die Diäten der Senatoren aufkommen, aber allerdings zweckmäßig auf demselben Fuße in gleicher Höhe.

Den Ort der Sitzungen für den Senat würde der Bundesrath je nach den Umständen bestimmen. Für den Bundesrath selber aber ist eine ständige Residenz oder höchstens ein Wechsel zwischen einigen Städten zu empfehlen. Dafür taugen aber weder große Weltstädte noch Hauptstädte einer Großmacht, sondern nur Städte, deren Bevölkerung keinerlei Druck übt auf die Berathung, auch nicht den stillen aber wirksamen der Salongespräche. Von der Art wären z. B. die belgischen Städte Brüssel und Gent, die schweizerischen Zürich und Genf, die deutschen Baden-Baden und Leipzig, die französischen Nancy und Orleans, die italienischen Mailand und Florenz.

Das Präsidium im Bundesrathe kann füglich unter den Großmächten jedes Jahr wechseln, so daß insbesondere jede Großmacht je in sechs Jahren ein Mal dasselbe ausübt. Der Präsident hat aber nur formale Befugnisse, er darf kein Vortrecht von sachlicher Bedeutung haben.

#### IV. Vollzug der Bundesbeschlüsse.

Die Vollziehung der Beschlüsse wird, soweit sie in den Bereich der Bundesämter fällt, von dem Bundesrathe selber, in vielen Fällen mit Beihilfe der verbündeten Regierungen besorgt, so weit sie in den Bereich der Staaten fällt, von den Regierungen der Staaten.

Nur in Einer Klasse von Fällen, die selten eintreten, genügt diese Anordnung nicht. Wenn es ausnahmsweise einer Zwangsvollziehung auch gegen einen Staat bedarf, dann kann dieselbe nicht dem Bundesrathe anvertraut werden, welcher weder Truppen zur Verfügung hat, noch große Finanzmittel. Für solche Fälle bedarf es der Mitwirkung der Großmächte, welche allein die Macht haben, nach Außen hin einen gewaltsamen Druck zu üben.

Daher tritt jetzt gewissermaßen als mächtiger Vollziehungsausschuß das Collegium der Großmächte aus dem Bundesrathe hervor. Nimmt man an, daß ein Beschluß des Bundesrathes nur dann vollziehbar mit Gewalt ist, wenn das Gutachten des Senats dazu ermächtigt, so füge man als eine weitere Cautele die Bestimmung hinzu, daß Gewalt nur geübt werden darf, wenn nicht blos Bundesrath und Senat, sondern auch die Mehrheit der Großmächte dazu stimmen, also wenn mindestens vier Großmächte sich für die Erlaubniß und Nothwendigkeit der Gewaltanwendung erklären. Dann schwindet jede Besorgniß vor einem leichtfertigen, tyrannischen, ehrgeizigen Vorgehen gegen einen Staat. Es braucht dann kein Staat zu fürchten, daß seinem natürlichen Rechte und seiner Freiheit irgend eine ungebährliche Gewalt angethan werde.

Die Möglichkeit eines Krieges wird durch diese Verfassung nicht völlig aufgehoben. Sie bleibt aber so lange in der Welt, als es noch lebenskräftige männliche Völker gibt, welche im Nothfall für ihre Freiheit und ihr vermeintliches Recht ihre ganze Existenz mit den Waffen in der Hand einzusetzen entschlossen sind. Aber die Kriege werden sehr viel seltener; leichtsinnige, ehrstüchtige, eroberrungslustige Kriege werden thatsächlich unmöglich werden. In der Regel wird sich jeder Staat

der dreifachen Mehrheit der sämtlichen europäischen Regierungen der Volksvertretung im Senat und der Großmächte, ohne einen fruchtlosen Widerstand zu wagen, freiwillig unterordnen. Wir werden keine frevelhaften und keine thörichten Kriege mehr erleben. Für die europäischen Gesamtinteressen, für das europäische Völkerrecht und für den europäischen Frieden aber ist sehr viel besser gesorgt, als gegenwärtig.

Eine Auflösung und Entwaffnung aller Staatenheere wird keineswegs die Folge solcher Verfassung sein. Sie wäre auch für die männliche Ausbildung und die Kraftentwicklung der Nationen gar nicht förderlich. Aber die Ueberspannung der Militärkosten würde aufhören. Eine allmähliche Verminderung der stehenden Heere und der Dienstzeit, der Ausgaben für Festungen und Kriegsschiffe würde erreicht. Alle Nationen würden dadurch für ihre gemeinsame Wohlfahrt enorm gewinnen.

Die Schwierigkeit, daß es einige Staaten in Europa gibt, welche auch außer Europa große Länder besitzen, muß wohl von Anfang an erwogen werden. Dieselbe wird aber besser zunächst umgangen. Hat sich der europäische Staatenbund einmal daran gewöhnt, die europäischen Verhältnisse friedlich, gemeinsam und gerecht zu ordnen, so wird er allmählich auch die Fähigkeit erwerben, die außereuropäischen, so weit sie mit Europa verflochten sind, in ähnlicher Weise zu regeln.

Mein Vorschlag einer Verfassung für den europäischen Staatenverein ist nicht glänzend, nicht ungewöhnlich, er ist nüchtern und bescheiden; aber indem er sich an die realen Mächte hält, und diesen die Erfüllung der höheren idealen Aufgaben anvertraut, ist er, wie ich hoffe, praktischer und wirkungsvoller als die früheren Pläne.

Sein Grundgedanke des Staatenbundes (der Conföderation) stimmt mit dem ursprünglichen Plane Heinrichs IV. und Sullys zusammen und unterscheidet sich sehr scharf von den Utopien sowohl des Abtes Saint Pierre als meines Freundes Vorimer. Er ist insofern eine Fortbildung des alten französischen Planes, als er, entsprechend der politischen Umgestaltung Europas, die Vertretung der Völker der Regierungen für Gesetzgebung und große politische Fragen beibringt, die seitherigen internationalen Aemter für Verwaltung gemeinsamer Interessen aufnimmt und ersetzt und den Unterschied der Großmächte und der andern Staaten beachtet.

Das Bedürfnis einer Lösung des Problems ist heute schon vorhanden und es wird von Jahr zu Jahr dringender empfunden. Ich weiß nicht, wann ein neuer ernstlicher Versuch der Lösung in's Leben gerufen wird. Aber ich habe das Vertrauen, daß ein oder einige große europäische Staatsmänner in einer nicht allzu fernem Zukunft die Erfüllung der Aufgabe unternehmen werden. Das Werk ist viel leichter, als das der Gründung des deutschen Reiches gewesen ist. Die große Gefahr, die bisher immer wieder jede Einigung verhindert hat, der Hegemonie eines Volkes über alle andern, ist endlich für immer beseitigt. Alle Großmächte wissen es heute, daß keine mächtig genug ist, alle andern zu überwinden und zu unterwerfen. Auf dem Boden der Freiheit aller Völker und der Selbstständigkeit aller Staaten läßt sich eine Verfassung schaffen, die für kein einzelnes Glied bedrohlich aber für alle wohlthätig wirkt.

Auch mächtige und geniale Staatsmänner vermögen nicht Alles, wenn nicht das Verständniß der Nationen ihnen freundlich zu Hülfe kommt. Diese Arbeit hat den Zweck, Einiges zur Klärung der öffentlichen Meinung beizutragen und dieses Verständniß zu fördern. Die Hauptaufgabe ist nicht eine theoretische, sondern eine praktische. Nur weitherzige humane Staatsmänner können sie erfüllen. Die Erreichung des Zieles aber wird der Menschheit zum Segen gereichen, denn sie liegt unzweifelhaft in der Entwicklung Europas und in der göttlichen Bestimmung der Staatenwelt.