

## The Federalist Papers 1788 / 1789

Alexander Hamilton, James Madison and John Jay

(Originalsprache: Englisch)

### The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection From the New York Packet. Friday, November 23, 1787. MADISON / No. 10

[...]

By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.

There are two methods of curing the mischiefs of faction: the one, by removing its causes; the other, by controlling its effects.

There are again two methods of removing the causes of faction: the one, by destroying the liberty which is essential to its existence; the other, by giving to every citizen the same opinions, the same passions, and the same interests.

It could never be more truly said than of the first remedy, that it was worse than the disease. Liberty is to faction what air is to fire, an aliment without which it instantly expires. But it could not be less folly to abolish liberty, which is essential to political life, because it nourishes faction, than it would be to wish the annihilation of air, which is essential to animal life, because it imparts to fire its destructive agency.

The second expedient is as impracticable as the first would be unwise. As long as the reason of man continues fallible, and he is at liberty to exercise it, different opinions will be formed.

As long as the connection subsists between his reason and his self-love, his opinions and his passions will have a reciprocal influence on each other; and the former will be objects to which the latter will attach themselves. The diversity in the faculties of men, from which the rights of property originate, is not less an insuperable obstacle to a uniformity of interests. The protection of

### Nr. 10 von PUBLIUS (Madison)

[...]

(1) Unter einer Faktion verstehe ich eine Gruppe von Bürgern, – das kann eine Mehrheit oder eine Minderheit der Gesamtheit sein, – die durch den gemeinsamen Impuls einer Leidenschaft oder eines Interesses vereint und zum Handeln motiviert ist, welcher im Widerspruch zu den Rechten anderer Bürger oder dem permanenten und gemeinsamen Interesse der Gemeinschaft steht.

(2) Es gibt zwei Methoden, die negativen Auswirkungen solcher Faktionen abzustellen: zum einen, die Beseitigung der Ursachen, zum anderen, die Beherrschung der Konsequenzen.

(3) Und auch zur Beseitigung der Ursachen von Faktionen gibt es zwei Methoden: erstens, die Freiheit zu zerstören, die für ihre Existenz lebensnotwendig ist; zweitens, alle Bürger mit den gleichen Meinungen, den gleichen Leidenschaften und den selben Interessen zu versehen.

(4) Auf nichts trifft der Satz, das Heilmittel sei schlimmer als die Krankheit, besser zu als auf die erste Methode. Freiheit ist für Faktionen, was Luft für das Feuer ist, ein Lebenselixier, ohne die sie sofort ersticken. Und doch wäre es ebenso unsinnig, die Freiheit abzuschaffen, die für das politische Leben unerlässlich ist, nur weil sie auch Faktionen fördert, wie es absurd wäre, die Luft zu vernichten, die für das tierische Leben unerlässlich ist, nur weil sie auch dem Feuer seine zerstörerische Kraft verleiht.

(5) Der zweite Weg ist so ungangbar, wie der erste unklug wäre. Solange die menschliche Vernunft fehlbar ist, und der Mensch frei ist, sie zu benutzen, wird es unterschiedliche Meinungen geben.

(6) Solange zwischen seiner Vernunft und seinem Egoismus ein Zusammenhang besteht, werden sich seine Ansichten und seine Leidenschaften wechselseitig beeinflussen und aus seinen Meinungen Ziele erwachsen, an die sich dann die Leidenschaften heften. Die Vielfalt der menschlichen Fähigkeiten, in denen die Eigentumsrechte ihren Ursprung haben, bildet ein ebenso unüber-

these faculties is the first object of government. From the protection of different and unequal faculties of acquiring property, the possession of different degrees and kinds of property immediately results; and from the influence of these on the sentiments and views of the respective proprietors, ensues a division of the society into different interests and parties.

The latent causes of faction are thus sown in the nature of man; and we see them everywhere brought into different degrees of activity, according to the different circumstances of civil society. A zeal for different opinions concerning religion, concerning government, and many other points, as well of speculation as of practice; an attachment to different leaders ambitiously contending for pre-eminence and power; or to persons of other descriptions whose fortunes have been interesting to the human passions, have, in turn, divided mankind into parties, inflamed them with mutual animosity, and rendered them much more disposed to vex and oppress each other than to co-operate for their common good. So strong is this propensity of mankind to fall into mutual animosities, that where no substantial occasion presents itself, the most frivolous and fanciful distinctions have been sufficient to kindle their unfriendly passions and excite their most violent conflicts. But the most common and durable source of factions has been the various and unequal distribution of property. Those who hold and those who are without property have ever formed distinct interests in society. Those who are creditors, and those who are debtors, fall under a like discrimination. A landed interest, a manufacturing interest, a mercantile interest, a moneyed interest, with many lesser interests, grow up of necessity in civilized nations, and divide them into different classes, actuated by different sentiments and views. The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation, and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of the government.

No man is allowed to be a judge in his own cause, because his interest would certainly bias his judgment, and, not improbably, corrupt his

windliches Hindernis für die Gleichheit der Interessen. Der Schutz dieser Fähigkeiten ist die vornehmste Aufgabe von Staaten. Aus dem Schutz der unterschiedlichen und ungleichen Fähigkeiten beim Erwerb von Eigentum ergeben sich unmittelbar unterschiedliche Arten und Mengen von Eigentum; und aus dem Einfluss, den diese auf die Gefühle und Ansichten der jeweiligen Eigentümer haben, ergibt sich die Einteilung der Gesellschaft in unterschiedliche Interessen und Parteien.

(7) Die latenten Ursachen für Faktionen sind also in der menschlichen Natur angelegt, und sie werden den jeweils unterschiedlichen gesellschaftlichen Bedingungen entsprechend unterschiedlich stark aktiviert. Der Eifer, unterschiedliche Meinungen in Glaubensdingen, in Fragen des politischen Systems und zu vielen anderen Fragen, theoretisch wie auch praktisch zu vertreten; die Bindung an bestimmte politische Führer, die ehrgeizig um Vorrang und Macht konkurrieren; oder die Bindung an andere Personen, deren Schicksal für die Menschen emotional interessant ist, haben die Menschen in Parteien gespalten, die sich feindselig gegenüberstehen und eher dazu tendieren, die anderen zu schikanieren und zu unterdrücken, als für das Gemeinwohl zusammenzuarbeiten. So stark ist dieser Hang der Menschheit, sich feindselig gegeneinander zu stellen, dass es auch dann dazu kommt, wenn kein wirklicher inhaltlicher Anlass besteht. Dann reichen nichtige und eingebildete Unterschiede aus, um feindliche Leidenschaften zu entfachen und gewalttätige Konflikte auszulösen. Aber die vorherrschende und permanente Ursache für die Existenz unterschiedlicher Faktionen liegt in der vielfältigen und ungleichen Eigentumsverteilung. Die Besitzenden und die Besitzlosen haben schon immer getrennte gesellschaftliche Interessen gebildet. Zwischen Gläubigern und Schuldnern besteht derselbe Unterschied. Grundbesitzer, Manufakturbesitzer, Vertreter von Handel und Finanzen und viele kleinere Interessengruppen entstehen in zivilisierten Nationen zwangsläufig und spalten die Gesellschaft in verschiedene Klassen, die durch unterschiedliche Gefühle und Meinungen motiviert sind. Diese vielfältigen und widersprüchlichen Interessen zu regulieren, ist die vordringliche Aufgabe moderner Gesetzgebung, die auch Parteigeist und Interessengegensätze in die nötigen und normalen Funktionen eines Regierungssystems einbeziehen muss.

(8) Niemand darf Richter in seiner eigenen Sache sein, weil seine Interessen mit Sicherheit sein Urteil beeinflussen und wahrscheinlich sogar

integrity. With equal, nay with greater reason, a body of men are unfit to be both judges and parties at the same time; yet what are many of the most important acts of legislation, but so many judicial determinations, not indeed concerning the rights of single persons, but concerning the rights of large bodies of citizens? And what are the different classes of legislators but advocates and parties to the causes which they determine? Is a law proposed concerning private debts? It is a question to which the creditors are parties on one side and the debtors on the other. Justice ought to hold the balance between them. Yet the parties are, and must be, themselves the judges; and the most numerous party, or, in other words, the most powerful faction must be expected to prevail. Shall domestic manufactures be encouraged, and in what degree, by restrictions on foreign manufactures? are questions which would be differently decided by the landed and the manufacturing classes, and probably by neither with a sole regard to justice and the public good. The apportionment of taxes on the various descriptions of property is an act which seems to require the most exact impartiality; yet there is, perhaps, no legislative act in which greater opportunity and temptation are given to a predominant party to trample on the rules of justice. Every shilling with which they overburden the inferior number, is a shilling saved to their own pockets.

It is in vain to say that enlightened statesmen will be able to adjust these clashing interests, and render them all subservient to the public good. Enlightened statesmen will not always be at the helm. Nor, in many cases, can such an adjustment be made at all without taking into view indirect and remote considerations, which will rarely prevail over the immediate interest which one party may find in disregarding the rights of another or the good of the whole.

The inference to which we are brought is, that the *causes* of faction cannot be removed, and that relief is only to be sought in the means of controlling its *effects*.

If a faction consists of less than a majority, relief is supplied by the republican principle, which enables the majority to defeat its sinister views

seine Integrität korrumpieren würden. Mit gleichem, wenn nicht mit grösserem Recht ist eine Gruppe ungeeignet, Richter und Partei in einem zu sein. Und sind nicht viele Gesetzgebungswerke in Wahrheit juristische Entscheidungen, die zwar nicht die Rechte eines einzelnen betreffen, dafür aber die Rechte großer Gruppen von Bürgern? Und sind die verschiedenen Gruppierungen der Gesetzgeber nicht Anwälte und Partei der Sache, über die sie entscheiden? Was ist ein Gesetz zur Regelung privater Schulden? Eine Frage, die die Gläubiger auf der einen und die Schuldner auf der anderen Seite sieht. Aufgabe der Gerechtigkeit sollte der Ausgleich zwischen beiden Seiten sein. Aber die Parteien sind selbst Richter und müssen es sein, und die zahlreichste Partei, oder anders ausgedrückt, die grösste Faktion wird sich mit Sicherheit durchsetzen. Soll man die heimische Manufaktur fördern, und wenn ja, wie stark durch Einfuhrbeschränkungen für ausländische Produkte? Das sind Fragen, die von der Klasse der Grundbesitzer oder der Manufakturbesitzer unterschiedlich beantwortet werden würden – und beide haben dabei nicht ausschliesslich eine übergeordnete Gerechtigkeit oder das öffentliche Wohl im Auge. Die Zuordnung von Steuern zu den verschiedenen Eigentumsformen ist ebenfalls eine gesetzgeberische Entscheidung, die anscheinend grösstmögliche Unparteilichkeit erfordert, und doch ist gerade dies ein Gesetzgebungsvorgang, der der vorherrschenden Partei besondere Gelegenheit bietet, die Regeln der Gerechtigkeit mit Füßen zu treten, ja sie geradezu dazu verleitet. Jeden Schilling, mit dem sie die zahlenmässig Unterlegenen zu hoch belasten, sparen sie im eigenen Portemonnaie.

(9) Es ist müssig, dagegen einzuwenden, aufgeklärte Staatsmänner könnten diese unvereinbaren Interessen ausgleichen und dem öffentlichen Wohl unterordnen. Es werden nicht immer aufgeklärte Staatsmänner am Ruder sein. Noch wird man in vielen Fällen zu einem solchen Ausgleich kommen können, ohne mittelbare oder fernerliegende Überlegungen mit einzubeziehen, die nur selten den Sieg über die unmittelbaren Interessen davontragen werden, die von einer Partei angeführt werden, um die Rechte der anderen oder das Wohl der Gesamtheit zu missachten.

(10) Daraus ergibt sich, dass man die *Ursachen* von Faktionen nicht beseitigen kann und Abhilfe nur in den Mitteln zu finden ist, die deren *Auswirkungen* unter Kontrolle bringen.

(11) Wenn eine Faktion zahlenmässig kleiner als die Mehrheit ist, dann schafft das republikanische Prinzip Abhilfe, da es die Mehrheit in Stand

by regular vote. It may clog the administration, it may convulse the society; but it will be unable to execute and mask its violence under the forms of the Constitution. When a majority is included in a faction, the form of popular government, on the other hand, enables it to sacrifice to its ruling passion or interest both the public good and the rights of other citizens. To secure the public good and private rights against the danger of such a faction, and at the same time to preserve the spirit and the form of popular government, is then the great object to which our inquiries are directed. Let me add that it is the great desideratum by which this form of government can be rescued from the opprobrium under which it has so long labored, and be recommended to the esteem and adoption of mankind.

By what means is this object attainable? Evidently by one of two only. Either the existence of the same passion or interest in a majority at the same time must be prevented, or the majority, having such coexistent passion or interest, must be rendered, by their number and local situation, unable to concert and carry into effect schemes of oppression. If the impulse and the opportunity be suffered to coincide, we well know that neither moral nor religious motives can be relied on as an adequate control. They are not found to be such on the injustice and violence of individuals, and lose their efficacy in proportion to the number combined together, that is, in proportion as their efficacy becomes needful.

From this view of the subject it may be concluded that a pure democracy, by which I mean a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person, can admit of no cure for the mischiefs of faction. A common passion or interest will, in almost every case, be felt by a majority of the whole; a communication and concert result from the form of government itself; and there is nothing to check the inducements to sacrifice the weaker party or an obnoxious individual. Hence it is that such democracies have ever been spectacles of turbulence and contention; have ever been found incompatible with personal security

setzt, böse Absichten per Abstimmung zu Fall zu bringen. Eine Faktion mag dann den Regierungsapparat lahmlegen oder gesellschaftliche Unruhen auslösen, aber sie kann ihre Gewalttaten nicht im Rahmen und unter dem Schutzmantel der Verfassung ausführen. Wenn die Mehrheit jedoch Teil einer Faktion ist, dann ermöglicht die Form eines demokratischen [*popular*] Regierungssystems es dieser Faktion, das öffentliche Wohl und die Rechte anderer Bürger ihrer Leidenschaft oder ihrem Interesse zu opfern. Wie das öffentliche Wohl und individuelle Rechte vor der Gefahr einer solche Faktion geschützt und gleichzeitig Geist und Form eines demokratischen [*popular*] Regierungssystems gewahrt werden können, ist der zentrale Gegenstand unserer Untersuchung. Ich betone: Das ist unser eigentliches Ziel. Denn nur so lässt sich diese Regierungsform von dem Makel befreien, der so lange auf ihr gelastet hat, nur so kann man sie der Menschheit zur Achtung und Annahme empfehlen.

(12) Wie lässt sich dieses Ziel erreichen? Offenbar nur durch eine von zwei Methoden: Entweder man muss die Entstehung gleicher Leidenschaften oder Interessen innerhalb der Mehrheit zu ein und demselben Zeitpunkt verhindern, oder man muss die Mehrheit, die von solchen parallelen Leidenschaften oder Interessen erfasst wird, durch ihre Zahl oder geographischen Umstände daran hindern, ihre unterdrückerischen Pläne zu koordinieren und auszuführen. Wenn man es zulässt, dass Impuls und Gelegenheit zusammenkommen, kann man sich bekanntlich weder auf moralische noch auf religiöse Motive als ausreichende Kontrollen verlassen. Sie können dies gegenüber der Ungerechtigkeit und Gewalttätigkeit von einzelnen nicht leisten, und sie verlieren noch an Wirksamkeit, je grösser die Gruppe wird, d. h. genau in dem Verhältnis, in dem ihre Wirksamkeit umso nötiger ist.

(13) Aus dieser Sicht des Problems kommt man zu dem Schluss, dass eine reine Demokratie – womit ich ein Gemeinwesen meine, das aus wenigen Bürgern besteht, die sich *in personam* versammeln und die Regierungsgewalt selbst ausüben – kein Heilmittel gegen die schädlichen Folgen von Faktionen kennt. In fast allen Fällen wird die Mehrheit von einer gemeinsamen Leidenschaft oder einem gemeinsamen Interesse erfasst werden; aus der Regierungsform selbst resultiert die Möglichkeit, von Kommunikation und Konsens; und es gibt nichts, was den Impuls hemmen könnte, die schwächere Partei oder eine missliebige Person den eigenen Interessen zu

or the rights of property; and have in general been as short in their lives as they have been violent in their deaths. Theoretic politicians, who have patronized this species of government, have erroneously supposed that by reducing mankind to a perfect equality in their political rights, they would, at the same time, be perfectly equalized and assimilated in their possessions, their opinions, and their passions.

A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a different prospect, and promises the cure for which we are seeking. Let us examine the points in which it varies from pure democracy, and we shall comprehend both the nature of the cure and the efficacy which it must derive from the Union.

The two great points of difference between a democracy and a republic are: first, the delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be extended.

The effect of the first difference is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under such a regulation, it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose. On the other hand, the effect may be inverted. Men of factious tempers, of local prejudices, or of sinister designs, may, by intrigue, by corruption, or by other means, first obtain the suffrages, and then betray the interests, of the people. The question resulting is, whether small or extensive republics are more favorable to the election of proper guardians of the public weal; and it is clearly decided in favor of the latter by two obvious considerations:

opfern. Von daher sind solche Demokratien von jeher Schauplatz von Unruhen und Konflikten gewesen; man hat sie schon immer für unvereinbar mit persönlicher Sicherheit oder Eigentumsrechten gehalten; und sie waren generell so kurzlebig wie sie stets ein gewaltsames Ende fanden. Die politischen Theoretiker, die für diese Regierungsform eingetreten sind, sind fälschlicherweise davon ausgegangen, dass die Menschen mit der Einführung einer vollkommenen Gleichheit der politischen Rechte gleichzeitig in ihrem Eigentum, ihren Meinungen und ihren Leidenschaften vollkommen gleich und einander angeglichen würden.

(14) Eine Republik, womit ich ein Regierungssystem meine, in dem das Konzept der Repräsentation verwirklicht ist, eröffnet ganz andere Perspektiven und bietet das Heilmittel, nach dem wir suchen. Analysieren wir die Punkte, in denen sich Republik und reine Demokratie unterscheiden, dann wird die Art des Heilmittels verständlich und seine Wirkung, die es gerade aus der Union beziehen wird.

(15) Die beiden entscheidenden Unterschiede zwischen einer Demokratie und einer Republik sind: erstens, die Delegation der Herrschaftsgewalt an eine kleine Zahl von den Übrigen gewählter Bürger in letzterer; zweitens, eine grössere Zahl von Bürgern und ein grösseres Territorium, auf das die Republik ausgedehnt werden kann.

(16) Der erste Unterschied bewirkt einerseits, eine Erweiterung des Horizonts und Differenzierung der öffentlichen Meinung, da sie das Medium eines gewählten Gremiums von Bürgern durchläuft, die aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrung das wahre Interesse des Landes am besten erkennen können, und deren Patriotismus und Gerechtigkeitsliebe kaum erwarten lassen, dass sie die momentanen oder parteilichen Überlegungen opfern werden. Eine derartige Regelung kann sehr wohl dazu führen, dass die öffentliche Meinung aus dem Munde der Volksvertreter eher dem öffentlichen Wohl entspricht als aus dem Munde des Volkes, sollte es selbst zu diesem Zweck zusammentreten. Diese Wirkung kann sich aber in ihr Gegenteil verkehren. Männer, die durch einen parteiischen Charakter, lokale Vorurteile oder finstere Absichten motiviert sind, können sich durch Intrigen, Korruption oder andere Mittel zuerst die Stimmen bei der Wahl sichern und anschliessend die Interessen des Volkes verraten. Daraus ergibt sich die Frage, ob kleine oder grosse Republiken eher zur Wahl der wahren Wächter des öffentlichen Wohls beitragen,

In the first place, it is to be remarked that, however small the republic may be, the representatives must be raised to a certain number, in order to guard against the cabals of a few; and that, however large it may be, they must be limited to a certain number, in order to guard against the confusion of a multitude. Hence, the number of representatives in the two cases not being in proportion to that of the two constituents, and being proportionally greater in the small republic, it follows that, if the proportion of fit characters be not less in the large than in the small republic, the former will present a greater option, and consequently a greater probability of a fit choice.

In the next place, as each representative will be chosen by a greater number of citizens in the large than in the small republic, it will be more difficult for unworthy candidates to practice with success the vicious arts by which elections are too often carried; and the suffrages of the people being more free, will be more likely to centre in men who possess the most attractive merit and the most diffusive and established characters.

It must be confessed that in this, as in most other cases, there is a mean, on both sides of which inconveniences will be found to lie. By enlarging too much the number of electors, you render the representatives too little acquainted with all their local circumstances and lesser interests; as by reducing it too much, you render him unduly attached to these, and too little fit to comprehend and pursue great and national objects. The federal Constitution forms a happy combination in this respect; the great and aggregate interests being referred to the national, the local and particular to the State legislatures.

The other point of difference is, the greater number of citizens and extent of territory which may be brought within the compass of republican than of democratic government; and it is this circumstance principally which renders factious combinations less to be dreaded in the former than in the latter. The smaller the society, the fewer

und sie wird eindeutig zugunsten der grossen Republik entscheiden, wenn wir zwei Überlegungen zugrunde legen.

(17) Zunächst muss gesagt werden, dass ganz gleich wie klein die Republik ist, die Repräsentanten doch zahlreich genug sein müssen, um den Intrigen einiger weniger vorzubeugen, und ganz gleich wie gross sie ist, ihre Zahl begrenzt genug bleiben muss, ein Durcheinander allzu vieler zu verhindern. Die Zahl der Volksvertreter würde in beiden Fällen nicht im richtigen Verhältnis zu der der Wähler stehen, sie würde aber in einer kleinen Republik relativ grösser sein. Wenn der Anteil fähiger und integrier Persönlichkeiten in der Bevölkerung einer grossen Republik nicht geringer ist als in einer kleinen, so ergibt sich aus diesen Überlegungen, dass man in ersterer eine grössere Auswahl und damit auch eine bessere Chance hat, die richtige Wahl zu treffen.

(18) Überdies wird jeder Volksvertreter in einer grossen Republik von mehr Bürgern gewählt sein als in einer kleinen, und so wird es für charakterlose, unwürdige Kandidaten schwieriger sein, solche bösen Praktiken mit Erfolg anzuwenden, durch die so oft Wahlen entschieden werden, und da die Wahlmöglichkeiten des Volkes grösser sind, ist auch die Wahrscheinlichkeit grösser, dass man die Männer bevorzugt, die sich durch herausragende Verdienste und eine offene und allseits anerkannte Persönlichkeit hervorgetan haben.

(19) Man muss einräumen, dass hier wie in den meisten Fällen ein Mittelwert existiert, von dem zu starke Abweichungen nach beiden Seiten mit Schwierigkeiten verbunden sind. Wenn man die Zahl der Wähler zu stark vergrössert, dann ist der Volksvertreter mit den örtlichen Gegebenheiten und weniger wichtigen gesellschaftlichen Interessen zu wenig vertraut; verringert man sie zu sehr, dann ist er allzu abhängig von ihnen und kaum in der Lage, wichtige nationale Interessen zu verstehen und zu verfolgen. Die Bundesverfassung stellt in dieser Hinsicht eine glückliche Kombination dar: die grossen und gemeinsamen Interessen werden der nationalen Legislative, die örtlichen und besonderen Fragen den Einzelstaatslegislativen überlassen.

(20) Der zweite Unterschied besteht in der grösseren Zahl von Bürgern und dem grösseren Gebiet, das durch ein republikanisches im Unterschied zu einem demokratischen Regierungssystem beherrscht werden kann. Und diesem Umstand vor allem ist es zuzuschreiben, wenn man faktiöse Vereinigungen in ersterem weniger

probably will be the distinct parties and interests composing it; the fewer the distinct parties and interests, the more frequently will a majority be found of the same party; and the smaller the number of individuals composing a majority, and the smaller the compass within which they are placed, the more easily will they concert and execute their plans of oppression. Extend the sphere, and you take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such a common motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength, and to act in unison with each other. Besides other impediments, it may be remarked that, where there is a consciousness of unjust or dishonorable purposes, communication is always checked by distrust in proportion to the number whose concurrence is necessary.

Hence, it clearly appears, that the same advantage which a republic has over a democracy, in controlling the effects of faction, is enjoyed by a large over a small republic,--is enjoyed by the Union over the States composing it. Does the advantage consist in the substitution of representatives whose enlightened views and virtuous sentiments render them superior to local prejudices and schemes of injustice? It will not be denied that the representation of the Union will be most likely to possess these requisite endowments. Does it consist in the greater security afforded by a greater variety of parties, against the event of any one party being able to outnumber and oppress the rest? In an equal degree does the increased variety of parties comprised within the Union, increase this security. Does it, in fine, consist in the greater obstacles opposed to the concert and accomplishment of the secret wishes of an unjust and interested majority? Here, again, the extent of the Union gives it the most palpable advantage.

The influence of factious leaders may kindle a flame within their particular States, but will be unable to spread a general conflagration through

fürchten muss als in letzterem. Je kleiner ein Gemeinwesen ist, desto weniger Parteien und Sonderinteressen werden darin existieren. Je weniger Parteien und Sonderinteressen bestehen, desto häufiger kann sich eine Mehrheit aus derselben Partei bilden. Je weniger Personen eine Mehrheit bilden können, und je enger sie beieinander leben, desto leichter fällt es ihnen, ihre Pläne zur Unterdrückung anderer zu koordinieren und ins Werk zu setzen. Vergrössert man das Gebiet, so umfasst es eine grössere Vielfalt von Parteien und Interessen, damit aber wird es weniger wahrscheinlich, dass eine Mehrheit des Ganzen ein gemeinsames Motiv hat und die Rechte anderer Bürger verletzt. Sollte ein solches gemeinsames Motiv dennoch existieren, dann ist es für alle, die davon angetrieben sind, schwieriger, sich ihrer Stärke bewusst zu werden und gemeinsam zu handeln. Und auch die folgende Tatsache sollte als Hemmnis für solche Tendenzen erwähnt werden: Wo Menschen sich des Unrechts und der Unehrenhaftigkeit bestimmter Ziele bewusst werden, wird ihre Verständigung über diese Ziele immer durch ein gewisses Misstrauen gebremst und zwar genau im Verhältnis zur Zahl, deren Zustimmung nötig ist.

(21) Daraus ergibt sich eindeutig, dass dieselben Vorteile für eine Beherrschung der Auswirkungen von Faktionen, die eine Republik gegenüber einer Demokratie verspricht, auch eine grosse gegenüber einer kleinen Republik bietet – und die Union gegenüber Einzelstaaten, aus denen sie sich zusammensetzt. Ist sie deshalb überlegen, weil nunmehr Volksvertreter gewählt werden, deren aufgeklärte Ansichten und tugendhafte Einstellungen sie lokalen Vorurteilen und Komplotten gegen die Gerechtigkeit entheben? Niemand wird bestreiten, dass am ehesten die Volksvertretung der Union diese unabdingbaren Eigenschaften aufweisen wird. Ist sie deshalb überlegen, weil sie durch ein grösseres Parteienspektrum mehr Sicherheit dagegen bietet, dass eine einzige Partei die Mehrheit erlangen und die übrigen unterdrücken könnte? Das grössere Parteienspektrum innerhalb der Union schafft in gleichem Maße mehr Sicherheit. Oder ist sie schliesslich überlegen wegen der grösseren Hemmnisse, die verhindern, dass die geheimen Wünsche einer ungerechten und eigennütigen Mehrheit koordiniert und in die Tat umgesetzt werden? Auch in diesem Punkt ist die Union aufgrund ihrer Grösse ganz offensichtlich überlegen.

(22) Der Einfluss von Faktionsführern mag in einem einzelnen Staat zum Aufruhr führen, er wird aber nicht wie ein Flächenbrand auf die

the other States. A religious sect may degenerate into a political faction in a part of the Confederacy; but the variety of sects dispersed over the entire face of it must secure the national councils against any danger from that source. A rage for paper money, for an abolition of debts, for an equal division of property, or for any other improper or wicked project, will be less apt to pervade the whole body of the Union than a particular member of it; in the same proportion as such a malady is more likely to taint a particular county or district, than an entire State.

In the extent and proper structure of the Union, therefore, we behold a republican remedy for the diseases most incident to republican government. And according to the degree of pleasure and pride we feel in being republicans, ought to be our zeal in cherishing the spirit and supporting the character of Federalists.

**The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union. For the Independent Journal. HAMILTON/NO. 15**

[...]

We may indeed with propriety be said to have reached almost the last stage of national humiliation. There is scarcely anything that can wound the pride or degrade the character of an independent nation which we do not experience. Are there engagements to the performance of which we are held by every tie respectable among men? These are the subjects of constant and unblushing violation. Do we owe debts to foreigners and to our own citizens contracted in a time of imminent peril for the preservation of our political existence? These remain without any proper or satisfactory provision for their discharge. Have we valuable territories and important posts in the possession of a foreign power which, by express stipulations, ought long since to have been surrendered? These are still retained, to the prejudice of our interests, not less than of our rights. Are we in a condition to resent or to repel the aggression? We have neither troops, nor treasury, nor government. Are we even in a condition to remonstrate with dignity? The just imputations on our own faith, in respect to the same treaty, ought first to be removed. Are we entitled by nature and compact to a free participation in the navigation of the Mississippi? Spain excludes us from it. Is public credit an indispensable resource

übrigen Staaten übergreifen können. Eine religiöse Sekte kann in einem Teil des Staatenbundes gelegentlich zur politischen Faktion degenerieren, aber die Vielzahl der über die ganze Konföderation verstreuten Sekten sichert die überregionalen Gremien vor möglichen Gefahren aus dieser Richtung. Die wilden Forderungen nach Papiergeld, nach Annullierung der Schulden, nach gleicher Eigentumsverteilung oder jedem anderen untauglichen und schlimmen Vorhaben werden die Gesamtheit der Union weniger leicht erfassen können, als eines ihrer Glieder, vergleichbar mit einer Krankheit, die mit grösserer Wahrscheinlichkeit einen bestimmten Bezirk oder Kreis als einen ganzen Einzelstaat anstecken wird.

(23) Die Ausdehnung und der richtige Aufbau der Union geben uns also ein republikanisches Heilmittel gegen die Schwächen an die Hand, die republikanischen Regierungssysteme am häufigsten eigen sind. Und je froher und stolzer wir darauf sind, Republikaner zu sein, desto eifriger sollten wir auch den Geist und Charakter von Föderalisten in uns hochhalten und pflegen.

**Nr. 15 von PUBLIUS (Hamilton)**

[...]

(1) Man kann mit Recht von uns sagen, dass wir fast die tiefste Stufe nationaler Demütigung erreicht haben. Es gibt kaum etwas, das den Stolz einer unabhängigen Nation verletzen oder ihren Charakter erniedrigen kann, das wir derzeit nicht erleben. Existieren Verbindlichkeiten, zu deren Erfüllung wir durch jede Bindung, die unter Menschen geachtet wird, verpflichtet sind? Sie werden dauernd und schamlos verletzt. Schulden wir Ausländern und unseren eigenen Bürgern nicht Geld, das wir in Zeiten unmittelbar drohender Gefahr für die Erhaltung unserer politischen Existenz aufgenommen haben? Für die Ablösung dieser Schulden sind bisher keine geeigneten oder befriedigenden Vorkehrungen getroffen worden. Gibt es wertvolle Gebiete und wichtige Stützpunkte, die sich in der Hand ausländischer Mächte befinden, die aufgrund expliziter Vertragsbestimmungen längst zurückgegeben sein sollten? Sie werden uns bis heute vorenthalten, zum Nachteil unserer Interessen und vor allem unserer Rechte. Befinden wir uns in einem Zustand, in dem wir solche Übergriffe übelnehmen oder zurückweisen können? Wir haben weder Soldaten, noch Finanzmittel, noch eine Regierung. Sind wir denn überhaupt in einem Zustand, würdevoll protestieren zu können? Zuerst müssen



in time of public danger? We seem to have abandoned its cause as desperate and irretrievable. Is commerce of importance to national wealth? Ours is at the lowest point of declension. Is respectability in the eyes of foreign powers a safeguard against foreign encroachments? The imbecility of our government even forbids them to treat with us. Our ambassadors abroad are the mere pageants of mimic sovereignty. Is a violent and unnatural decrease in the value of land a symptom of national distress? The price of improved land in most parts of the country is much lower than can be accounted for by the quantity of waste land at market, and can only be fully explained by that want of private and public confidence, which are so alarmingly prevalent among all ranks, and which have a direct tendency to depreciate property of every kind. Is private credit the friend and patron of industry? That most useful kind which relates to borrowing and lending is reduced within the narrowest limits, and this still more from an opinion of insecurity than from the scarcity of money. To shorten an enumeration of particulars which can afford neither pleasure nor instruction, it may in general be demanded, what indication is there of national disorder, poverty, and insignificance that could befall a community so peculiarly blessed with natural advantages as we are, which does not form a part of the dark catalogue of our public misfortunes?

[...]

The great and radical vice in the construction of the existing Confederation is in the principle of *legislation for states or governments*, in their *corporate or collective capacities*, and as contradistinguished from the *individuals* of which they consist. Though this principle does not run through all the powers delegated to the Union, yet it pervades and governs those on which the efficacy of the rest depends. Except as to the rule of appointment, the United States has an indefinite discretion to make requisitions for men and

wir die zutreffenden Vorwürfe gegen unsere eigene Glaubwürdigkeit, die denselben Vertrag betreffen, aus der Welt schaffen. Sind wir durch die Natur und durch einen Vertrag zur freien Schifffahrt auf dem Mississippi berechtigt? Spanien schliesst uns davon aus. Ist die Kreditwürdigkeit des Staates eine unerlässliche Basis in Zeiten öffentlicher Gefahr? Wir scheinen dieses Ziel bereits als hoffnungslos und unwiederbringlich verloren aufgegeben zu haben. Ist der Handel wichtig für das Volksvermögen? Unser Handel ist am tiefsten Punkt einer Talfahrt angekommen. Ist das Ansehen eines Landes in den Augen ausländischer Mächte ein Schutz gegen Übergriffe von aussen? Die Unzurechnungsfähigkeit unserer Regierung hält das Ausland sogar davon ab, Verträge mit uns abzuschliessen. Unsere Botschafter in Übersee spielen die Rolle von aufgeputzten Statisten eines Scheinstaates. Ist das rapide und unnatürliche Sinken des Wertes von Grund und Boden Symptom für einen nationalen Notstand? Der Preis für bebautes Land ist in den meisten Landesteilen viel niedriger als man durch die Menge unbebauten Landes, das angeboten wird, erklären kann. Er kann nur durch das fehlende öffentliche und private Vertrauen erklärt werden, das sich in so beunruhigender Weise in allen Schichten findet und eine direkte Tendenz hat, Eigentum jeder Art zu entwerten. Ist die private Kreditwürdigkeit der Freund und Förderer von Handel und Gewerbe[?] Der nützlichste Gewerbe- bezweig, der sich mit Leihen und Verleihen befasst, ist auf einen überaus engen Raum eingeschränkt worden, und zwar stärker durch ein allgemeines Gefühl der Unsicherheit als durch die Knappheit des Geldes. Um die Aufzählung all der Einzelheiten abzukürzen, die uns weder erbauen noch unser Wissen bereichern, kann man ganz allgemein fragen, welche Anzeichen für ein nationales Chaos, für Armut und Bedeutungslosigkeit denn eigentlich noch fehlen in unserer Gemeinschaft, die so ungewöhnlich mit natürlichen Vorzügen gesegnet ist, Anzeichen, die nicht ein Kapitel des düsteren Katalogs unserer öffentlichen Misere ausmachen? [...]

(2) Der grosse und grundsätzliche Fehler in der Konstruktion der bestehenden Konföderation ist das Prinzip der *Gesetzgebung für Staaten* oder *politische Systeme* in ihrer *korporativen* oder *kollektiven Eigenschaft* und nicht für die *Individuen*, aus denen sie sich zusammensetzen. Obwohl dieses Prinzip nicht alle Kompetenzen durchzieht, die an die Union [in den Konföderationsartikeln] delegiert worden sind, so durchzieht und beherrscht es doch diejenigen, von denen die Wirksamkeit der übrigen abhängt. Mit

money; but they have no authority to raise either, by regulations extending to the individual citizens of America. The consequence of this is, that though in theory their resolutions concerning those objects are laws, constitutionally binding on the members of the Union, yet in practice they are mere recommendations which the States observe or disregard at their option.

It is a singular instance of the capriciousness of the human mind, that after all the admonitions we have had from experience on this head, there should still be found men who object to the new Constitution, for deviating from a principle which has been found the bane of the old, and which is in itself evidently incompatible with the idea of *government*; a principle, in short, which, if it is to be executed at all, must substitute the violent and sanguinary agency of the sword to the mild influence of the magistracy.

There is nothing absurd or impracticable in the idea of a league or alliance between independent nations for certain defined purposes precisely stated in a treaty regulating all the details of time, place, circumstance, and quantity; leaving nothing to future discretion; and depending for its execution on the good faith of the parties. Compacts of this kind exist among all civilized nations, subject to the usual vicissitudes of peace and war, of observance and non-observance, as the interests or passions of the contracting powers dictate. In the early part of the present century there was an epidemical rage in Europe for this species of compacts, from which the politicians of the times fondly hoped for benefits which were never realized. With a view to establishing the equilibrium of power and the peace of that part of the world, all the resources of negotiation were exhausted, and triple and quadruple alliances were formed; but they were scarcely formed before they were broken, giving an instructive but afflicting lesson to mankind, how little dependence is to be placed on treaties which have no other sanction than the obligations of good faith, and which oppose general considerations of peace and justice to the impulse of any immediate interest or passion.

Ausnahme des Schlüssels für die Finanzzulage unter den Staaten haben die Vereinigten Staaten [im Konföderationskongress] unbegrenzte Entscheidungsfreiheit, Soldaten und Geld bei den Staaten anzufordern. Aber sie sind nicht befugt, per Gesetz Geld oder Militärdienst direkt von den einzelnen Bürgern Amerikas einzufordern. Die Folge davon ist, dass ihre Beschlüsse in diesen Bereichen zwar verfassungsrechtlich bindende Gesetze für die Mitgliederstaaten der Union sind, praktisch jedoch als blosse Empfehlungen von den Staaten nach belieben befolgt oder ignoriert werden.

(3) Es ist ein einmaliges Beispiel für den Wankelmut der menschlichen Vernunft, dass nach allen Warnungen, die wir durch die eigene Erfahrung und Geschichte zu diesem Thema erhalten haben, immer noch Menschen die neue Verfassung ablehnen, weil sie von dem Prinzip abweicht, das sich als Fluch der alten Verfassung erwiesen hat und offenkundig schon an sich unvereinbar mit der Idee von *Regierung* ist. Dieses Prinzip würde, wenn es denn überhaupt Anwendung fände, zwangsläufig Gewalt und Blut des Schwertes an die Stelle des milden Eingreifens von Regierung treten lassen.

(4) Nichts an der Idee eines Bündnisses oder einer Allianz unabhängiger Nationen ist absurd oder undurchführbar, wenn sie für bestimmte genau definierte Zwecke bestehen, die präzise in einem Vertrag formuliert sind, der alle Einzelheiten von Zeitraum, Ort, Bedingungen und Umfang regelt, der nichts zukünftigen Entscheidungen überlässt und für seine Durchführung des guten Glaubens der betroffenen Parteien bedarf. Verträge dieser Art bestehen zwischen allen zivilisierten Nationen. Sie unterliegen den normalen Wechselfällen von Krieg und Frieden, der Einhaltung und Nichteinhaltung, wie es Interessen und Leidenschaften der Vertragspartner jeweils verlangen. Im ersten Abschnitt dieses Jahrhunderts gab es in Europa geradezu eine Epidemie solcher Verträge, von denen die Politiker jener Jahre sich positive Ergebnisse erhofften, die nie eintraten. Mit dem Ziel, ein Gleichgewicht der Macht und des Friedens in jenem Weltteil herzustellen, wurden alle Verhandlungsmöglichkeiten erschöpft und dreifache, ja vierfache Allianzen gebildet. Doch sie waren kaum abgeschlossen, da wurden sie schon gebrochen und lieferten damit der Menschheit eine lehrreiche, wenn auch schmerzliche Lektion, wie wenig man sich auf Verträge verlassen kann, die keine andere Sanktion als die Obliegenheiten des guten Glaubens kennen, und bei denen allgemeine Erwägungen

If the particular States in this country are disposed to stand in a similar relation to each other, and to drop the project of a general *discretionary superintendence*, the scheme would indeed be pernicious, and would entail upon us all the mischiefs which have been enumerated under the first head; but it would have the merit of being, at least, consistent and practicable. Abandoning all views towards a confederate government, this would bring us to a simple alliance offensive and defensive; and would place us in a situation to be alternate friends and enemies of each other, as our mutual jealousies and rivalships, nourished by the intrigues of foreign nations, should prescribe to us.

But if we are unwilling to be placed in this perilous situation; if we still will adhere to the design of a national government, or, which is the same thing, of a superintending power, under the direction of a common council, we must resolve to incorporate into our plan those ingredients which may be considered as forming the characteristic difference between a league and a government; we must extend the authority of the Union to the persons of the citizens, --the only proper objects of government. [...]

**Concerning the General Power of Taxation From the Daily Advertiser. Thursday, January 3, 1788, HAMILTON / NO. 32**

ALTHOUGH I am of opinion that there would be no real danger of the consequences which seem to be apprehended to the State governments from a power in the Union to control them in the levies of money, because I am persuaded that the sense of the people, the extreme hazard of provoking the resentments of the State governments, and a conviction of the utility and necessity of local administrations for local purposes, would be a complete barrier against the oppressive use of such a power; yet I am willing here to allow, in its full extent, the justness of the reasoning which requires that the individual States should possess an independent and uncontrollable authority to raise their own revenues for the supply of their own wants. And making this concession, I affirm that (with the sole exception of duties on imports and exports) they would, under the plan of the

von Frieden und Gerechtigkeit im Gegensatz zur Triebkraft unmittelbarer Interessen oder Leidenschaften stehen.

(5) Wenn bestimmte Einzelstaaten unseres Landes gern eine ähnliche Beziehung zueinander eingehen möchten und den Plan einer gemeinsamen *unumschränkten Leitung* fallenlassen wollen, dann wäre das in der Tat ein verderblicher Plan, der für uns all die Nachteile mit sich bringen würde, die unter der ersten Rubrik aufgezählt worden sind. Er hätte jedoch zumindest den Vorteil, in sich schlüssig und praktisch durchführbar zu sein. Gibt man die Idee eines föderativen Regierungssystems völlig auf, so würden wir ein schlichtes, offensives und defensives Bündnis eingehen und uns damit in einen Zustand versetzen, in dem wir untereinander – von Fall zu Fall – Freunde oder Feinde wären, so wie es uns gegenseitiges Misstrauen, Neid und Rivalität, genährt durch die Intrigen ausländischer Mächte, jeweils vorschrieben.

(6) Sind wir jedoch nicht bereit, uns in diese gefährliche Lage zu begeben, bleiben wir bei unserem Ziel eines nationalen Regierungssystems, oder, was dasselbe ist, einer obersten Gewalt unter der Leitung eines gemeinsamen Organs, dann müssen wir in unseren Entwurf die Bestandteile einbauen, die den charakteristischen Unterschied zwischen einem Bündnis und einem Regierungssystem ausmachen: Wir müssen die Machtbefugnis der Union auf die Personen der Bürger ausdehnen – die die einzigen geeigneten Adressaten von Regierung sind. [...]

**Nr. 32 von PUBLIUS (Hamilton)**

Ich bin der Meinung, dass keine wirkliche Gefahr für die Einzelstaaten aus den Konsequenzen erwachen würde, die manche wegen der Kompetenz der Union befürchten, diese über die Einziehung der Finanzen zu kontrollieren. Ich bin überzeugt davon, dass die Vernunft des Volkes, dass das ausserordentliche Risiko, die Ablehnung der Einzelstaaten zu provozieren, und dass die Überzeugung von der Nützlichkeit und Notwendigkeit lokaler Verwaltung für lokale Aufgaben eine vollkommene Schranke gegen den unterdrückerischen Missbrauch einer solchen Kompetenz sind. Ich bin jedoch an dieser Stelle bereit, die Berechtigung des Arguments in vollem Umfang einzugestehen, die Einzelstaaten sollten ebenfalls eine unabhängige und nicht kontrollierbare Machtbefugnis besitzen, eigene Steuern zur Deckung ihrer eigenen Bedürfnisse zu erheben. Indem ich

convention, retain that authority in the most absolute and unqualified sense; and that an attempt on the part of the national government to abridge them in the exercise of it, would be a violent assumption of power, unwarranted by any article or clause of its Constitution.

An entire consolidation of the States into one complete national sovereignty would imply an entire subordination of the parts; and whatever powers might remain in them, would be altogether dependent on the general will. But as the plan of the convention aims only at a partial union or consolidation, the State governments would clearly retain all the rights of sovereignty which they before had, and which were not, by that act, *exclusively* delegated to the United States. [...]

#### **The Conformity of the Plan to Republican Principles For the Independent Journal. MADISON/NO. 39**

[...]

First. In order to ascertain the real character of the government, it may be considered in relation to the foundation on which it is to be established; to the sources from which its ordinary powers are to be drawn; to the operation of those powers; to the extent of them; and to the authority by which future changes in the government are to be introduced.

On examining the first relation, it appears, on one hand, that the Constitution is to be founded on the assent and ratification of the people of America, given by deputies elected for the special purpose; but, on the other, that this assent and ratification is to be given by the people, not as individuals composing one entire nation, but as composing the distinct and independent States to which they respectively belong. It is to be the assent and ratification of the several States, derived from the supreme authority in each State, the authority of the people themselves. The act, therefore, establishing the Constitution, will not be a *national*, but a *federal* act.

dies eingestehe, versichere ich gleichzeitig, dass sie laut Entwurf des Konvents diese Vollmacht absolut und uneingeschränkt behalten würden, (mit der einen Ausnahme der Einfuhr- und Ausfuhrzölle). Ein Versuch des Bundes, sie bei deren Ausübung zu beschneiden, wäre eine gewaltsame Übernahme von Kompetenzen, die weder durch einen Artikel noch durch eine Klausel der Bundesverfassung abgedeckt wäre.

Die vollständige Vereinigung [*consolidation*] der Einzelstaaten zu einem einzigen nationalen Souveränitätsbereich [*a complete national sovereignty*] würde die vollständige Unterordnung der Teile implizieren. Welche Kompetenzen auch immer bei ihnen verbleiben würden, sie wären dann abhängig vom Gesamtwillen. Doch da der Entwurf des Konvents nur auf eine teilweise Union oder Vereinigung abzielt, behalten die Einzelstaaten eindeutig alle Rechte souveräner Staaten, die sie vorher hatten und die nicht durch dieses Dokument ausschliesslich den Vereinigten Staaten übertragen worden sind. [...]

#### **Nr. 39 von PUBLIUS (Madison)**

[...]

(1) Um, erstens, die wahre Natur des Regierungssystems festzustellen, kann man es in Beziehung zu dem Fundament setzen, auf dem es errichtet werden soll; zu den Quellen, aus denen seine normalen Kompetenzen abgeleitet werden sollen; zur Funktionsweise dieser Kompetenzen; zu deren Umfang; und zu der Vollmacht, aufgrund derer zukünftige Veränderungen des Regierungssystems eingebracht werden sollen.

(2) Betrachtet man die erste Beziehung, so wird einerseits sichtbar, dass die Verfassung auf der Zustimmung und Ratifizierung des Volkes von Amerika basieren soll. Sie wird durch Vertreter gegeben, die zu diesem besonderen Zweck gewählt werden. Diese Zustimmung und Ratifizierung wird vom Volk gegeben, jedoch nicht von Individuen[,] die eine Gesamtnation bilden, sondern von Individuen, die gesonderte und unabhängige Staaten bilden, denen sie jeweils angehören. Es wird sich um die Zustimmung und Ratifizierung durch einzelne Staaten handeln, die hergeleitet ist von der höchsten Autorität in jedem einzelnen Staat – der Autorität des Volkes. Der Rechtsakt, der die Verfassung in Kraft setzt, wird also kein *nationaler*, sondern ein *föderaler* Akt sein.

That it will be a federal and not a national act, as these terms are understood by the objectors; the act of the people, as forming so many independent States, not as forming one aggregate nation, is obvious from this single consideration, that it is to result neither from the decision of a *majority* of the people of the Union, nor from that of a *majority* of the States. It must result from the *unanimous* assent of the several States that are parties to it, differing no otherwise from their ordinary assent than in its being expressed, not by the legislative authority, but by that of the people themselves. Were the people regarded in this transaction as forming one nation, the will of the majority of the whole people of the United States would bind the minority, in the same manner as the majority in each State must bind the minority; and the will of the majority must be determined either by a comparison of the individual votes, or by considering the will of the majority of the States as evidence of the will of a majority of the people of the United States. Neither of these rules have been adopted. Each State, in ratifying the Constitution, is considered as a sovereign body, independent of all others, and only to be bound by its own voluntary act. In this relation, then, the new Constitution will, if established, be a *federal*, and not a *national* constitution.

The next relation is, to the sources from which the ordinary powers of government are to be derived. The House of Representatives will derive its powers from the people of America; and the people will be represented in the same proportion, and on the same principle, as they are in the legislature of a particular State. So far the government is *national*, not *federal*. The Senate, on the other hand, will derive its powers from the States, as political and coequal societies; and these will be represented on the principle of equality in the Senate, as they now are in the existing Congress. So far the government is *federal*, not *national*. The executive power will be derived from a very compound source. The immediate election of the President is to be made by the States in their political characters. The votes allotted to them are in a compound ratio, which

(3) Dass es sich um einen föderalen und nicht um einen nationalen Rechtsakt handelt, so wie diese Begriffe von den Verfassungsgegnern verstanden werden – einen Akt des Volkes, das mehrere unabhängige Staaten bildet und nicht eine Gesamtnation [*one aggregate nation*] – ist schon aus einer einzigen Überlegung heraus offenkundig: er wird weder Ergebnis der Entscheidung der *Mehrheit* des Volkes der Union noch der Entscheidung der *Mehrheit* der Staaten sein. Er muss hervorgehen aus der einstimmigen Zustimmung der einzelnen Staaten, die daran teilhaben wollen, wobei sich diese in nichts von einer gewöhnlichen Zustimmung unterscheidet, als darin, dass sie nicht durch die Legislative zum Ausdruck gebracht wird, sondern durch das Volk selbst [Gemeint ist die Wahl von Delegierten zum Ratifizierungskonvent des jeweiligen Staates, nicht ein Referendum. (Hg.)]. Betrachtete man das Volk bei diesem Vorgang als eine einzige Nation, so würde der Wille der Mehrheit des Gesamtvolkes der Vereinigten Staaten die Minderheit binden, so wie die Mehrheit in jedem Einzelstaat die Minderheit bindet; und der Wille der Mehrheit müsste entweder durch einen Vergleich der individuellen Stimmen geschehen oder dadurch, dass der Wille der Mehrheit der Staaten als Beweis für den Willen der Mehrheit des Volkes der Vereinigten Staaten betrachtet wird. Keines dieser beiden Verfahren aber wurde beschlossen. Jeder Staat wird bei der Ratifizierung der Verfassung von allen anderen als souveräne Körperschaft betrachtet, die allein durch ihren eigenen freiwilligen Rechtsakt gebunden ist. In dieser Hinsicht wird die neue Verfassung also, wenn sie verabschiedet wird, eine *föderale* und keine *nationale* Verfassung sein.

(4) Die zweite Beziehung betrifft die Quellen, von denen sich die gewöhnliche Regierungsgewalt ableitet. Ursprung der legitimen Macht des Repräsentantenhauses wird das Volk Amerikas sein. Es wird im selben Verhältnis und nach denselben Grundsätzen vertreten sein wie in der Legislative des jeweiligen Staates. Insoweit ist das Regierungssystem *national* und nicht *föderal*. Andererseits liegt der Ursprung der legitimen Macht des Senats bei den Staaten als politischen und gleichrangigen Gemeinwesen. Diese werden nach dem Gleichheitsgrundsatz im Senat repräsentiert sein, so wie sie es heute im bestehenden Kongress sind. Insoweit ist das Regierungssystem *föderal* und nicht *national*. Die vollziehende Gewalt wird ihren Ursprung aus einer sehr gemischten Quelle herleiten. Die unmittelbare Wahl des Präsidenten wird von den Einzelstaaten

considers them partly as distinct and coequal societies, partly as unequal members of the same society. The eventual election, again, is to be made by that branch of the legislature which consists of the national representatives; but in this particular act they are to be thrown into the form of individual delegations, from so many distinct and coequal bodies politic. From this aspect of the government it appears to be of a mixed character, presenting at least as many *federal* as *national* features.

The difference between a federal and national government, as it relates to the *operation of the government*, is supposed to consist in this, that in the former the powers operate on the political bodies composing the Confederacy, in their political capacities; in the latter, on the individual citizens composing the nation, in their individual capacities. On trying the Constitution by this criterion, it falls under the *national*, not the *federal* character; though perhaps not so completely as has been understood. In several cases, and particularly in the trial of controversies to which States may be parties, they must be viewed and proceeded against in their collective and political capacities only. So far the national countenance of the government on this side seems to be disfigured by a few federal features. But this blemish is perhaps unavoidable in any plan; and the operation of the government on the people, in their individual capacities, in its ordinary and most essential proceedings, may, on the whole, designate it, in this relation, a *national* government.

But if the government be national with regard to the OPERATION of its powers, it changes its aspect again when we contemplate it in relation to the EXTENT of its powers. The idea of a national government involves in it, not only an authority over the individual citizens, but an in-

in ihrer politischen Eigenschaft vorgenommen. Die ihnen zugeteilten Stimmen ergeben sich aus einer Mischformel, in der die Staaten teils als gesonderte und gleichrangige Gemeinwesen betrachtet werden, teils als ungleiche Mitglieder desselben Gemeinwesens. [Gemeint ist die Verteilung der Stimmen in Wahlmännerkolleg; jeder Einzelstaat erhält so viele Stimmen, wie er Senatoren plus Abgeordnete entsendet. (Hg.)] Letztlich wird die Wahl durch den Zweig der Legislative vorgenommen, der aus nationalen Abgeordneten besteht, die jedoch bei dieser spezifischen Handlung zu individuellen Delegationen einer Vielzahl gesonderter und gleichrangiger Gemeinwesen umgeformt werden. [Die Wahl des Präsidenten erfolgt dann durch das Repräsentantenhaus, wenn sich im Wahlmännerkolleg keine qualifizierte Mehrheit ergibt. In diesem Fall stimmen die Abgeordneten nicht als Individuen ab, sondern intern als Mitglieder ihrer Einzelstaatsdelegationen und befinden über die Vergabe der einen Stimme ihres Staates mit einfacher Mehrheit. (Hg.)] Aus dieser Sicht des Systems scheint es gemischter Natur zu sein, und weist ebenso viele *föderale* wie *nationale* Züge auf.

(5) Der Unterschied zwischen einem föderalen und einem nationalen Regierungssystem, soweit es die *Funktionsweise des Systems* betrifft, besteht nach Annahme der Gegner des vom Konvent vorgelegten Entwurfs darin, dass in ersterem die Kompetenzen auf Gemeinwesen, aus denen sich die Konföderation zusammensetzt, in ihrer Eigenschaft als politische Körperschaften einwirken, in letzterem auf die einzelnen Bürger, die als Individuen die Nation bilden. Prüft man die Verfassung aufgrund dieses Kriteriums, so fällt sie in die *nationale* und nicht *föderale* Kategorie, allerdings nicht unbedingt so vollständig, wie man das bisher gesehen hat. In etlichen Fällen und insbesondere bei der gerichtlichen Entscheidung von Kontroversen, in denen Einzelstaaten Partei sind, müssen sie ausschliesslich in ihrer kollektiven und politischen Eigenschaft behandelt werden. Aber die Funktionsweise des Systems gegenüber dem Volk in seiner Zusammensetzung aus Individuen, seine normalen und häufigsten Handlungen werden es im Sinne seiner Gegner insgesamt in dieser Beziehung als *nationales* Regierungssystem kennzeichnen.

(6) Doch wenn das Regierungssystem national in Hinblick auf die *Funktionsweise* seiner Gewalten ist, so verändert es sein Aussehen wiederum, wenn wir es in bezug auf den Umfang seiner Kompetenzen betrachten. Die Idee eines nationalen Regierungssystems beinhaltet nicht nur die

definite supremacy over all persons and things, so far as they are objects of lawful government. Among a people consolidated into one nation, this supremacy is completely vested in the national legislature. Among communities united for particular purposes, it is vested partly in the general and partly in the municipal legislatures. In the former case, all local authorities are subordinate to the supreme; and may be controlled, directed, or abolished by it at pleasure. In the latter, the local or municipal authorities form distinct and independent portions of the supremacy, no more subject, within their respective spheres, to the general authority, than the general authority is subject to them, within its own sphere. In this relation, then, the proposed government cannot be deemed a *national* one; since its jurisdiction extends to certain enumerated objects only, and leaves to the several States a residuary and inviolable sovereignty over all other objects. It is true that in controversies relating to the boundary between the two jurisdictions, the tribunal which is ultimately to decide, is to be established under the general government. But this does not change the principle of the case. The decision is to be impartially made, according to the rules of the Constitution; and all the usual and most effectual precautions are taken to secure this impartiality. Some such tribunal is clearly essential to prevent an appeal to the sword and a dissolution of the compact; and that it ought to be established under the general rather than under the local governments, or, to speak more properly, that it could be safely established under the first alone, is a position not likely to be combated.

If we try the Constitution by its last relation to the authority by which amendments are to be made, we find it neither wholly *national* nor wholly *federal*. Were it wholly national, the supreme and ultimate authority would reside in the *majority* of the people of the Union; and this authority would be competent at all times, like that of a majority of every national society, to alter or abolish its established government. Were it wholly federal, on the other hand, the concurrence of each State in the Union would be essential to every alteration that would be binding on all. The mode provided by the plan of the con-

Regierungsgewalt über Bürger als einzelne, sondern auch die unumschränkte Oberhoheit [*supremacy*] über alle Personen und Dinge, so weit sie Objekte legaler Regierung sind. Bei einem Volk, das vollkommen zu einer Nation integriert [*consolidated*] ist, ist diese Oberhoheit vollkommen der nationalen Legislative übertragen. Bei Gemeinwesen, die sich nur für bestimmte Zwecke zusammenschliessen, wird sie teils der gemeinsamen Legislative und teils den Landeslegislativen übertragen. In ersterem Fall sind alle lokalen Amtsgewalten der obersten Amtsgewalt untergeordnet und können durch sie kontrolliert, geleitet oder nach Belieben aufgelöst werden. In letzterem bilden die örtlichen oder Landes-Amtsgewalten gesonderte und unabhängige Teile der Oberhoheit, die innerhalb ihrer jeweiligen Sphären der Gesamt-Regierung nicht stärker untergeordnet sind, als die Gesamt-Regierung es ihnen ist. In dieser Beziehung kann das vorgeschlagene Regierungssystem nicht für ein *nationales* gehalten werden, da seine Zuständigkeit sich nur auf bestimmte aufgezählte Gegenstände erstreckt und den einzelnen Staaten eine unantastbare residuelle Souveränität über alle anderen Gegenstände belässt. Es ist wahr, dass bei Kontroversen über die Grenze zwischen beiden Zuständigkeiten das Gericht, das letztlich entscheidet, vom Bund etabliert wird. Doch ändert das nichts an der Grundlage des Verfahrens. Die Entscheidung soll unparteiisch nach den Regeln der Verfassung gefällt werden. Alle üblichen und besonders wirksamen Vorsichtsmaßnahmen sind getroffen worden, um diese Unparteilichkeit zu sichern. Ein solcher Gerichtshof ist auf die eine oder andere Art ganz eindeutig essentiell, um eine Anrufung der Waffen und eine Auflösung des Vertrages zu verhindern. Und kaum jemand wird bestreiten, dass er unter der Hoheit des Bundes statt der Hoheit der Einzelstaaten eingerichtet werden sollte, oder richtiger gesagt, dass er nur unter ersterer sicher eingerichtet werden kann.

(7) Wenn wir schliesslich die Verfassung in Hinblick auf die Autorität prüfen, die über Verfassungsänderungen entscheidet, so sehen wir, dass sie weder völlig *national* noch völlig *föderal* ist. Wäre sie völlig national, so läge die oberste und letzte Befugnis bei der *Mehrheit* der Bevölkerung der Union, die jederzeit, wie die Mehrheit jeder nationalen Gesellschaft das etablierte Regierungssystem ändern oder auflösen könnte. Wäre die Kompetenz zur Verfassungsänderung andererseits völlig föderal, so wäre die Zustimmung jedes Staates der Union zwingend für jede Änderung, die für alle verbindlich sein sollte. Der

vention is not founded on either of these principles. In requiring more than a majority, and particularly in computing the proportion by *states*, not by *citizens*, it departs from the *national* and advances towards the *federal* character; in rendering the concurrence of less than the whole number of States sufficient, it loses again the *federal* and partakes of the *national* character.

The proposed Constitution, therefore, is, in strictness, neither a national nor a federal Constitution, but a composition of both. In its foundation it is federal, not national; in the sources from which the ordinary powers of the government are drawn, it is partly federal and partly national; in the operation of these powers, it is national, not federal; in the extent of them, again, it is federal, not national; and, finally, in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal nor wholly national.

**The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments From the New York Packet. Friday, February 8, 1788, MADISON/NO. 51.**

TO WHAT expedient, then, shall we finally resort, for maintaining in practice the necessary partition of power among the several departments, as laid down in the Constitution? The only answer that can be given is, that as all these exterior provisions are found to be inadequate, the defect must be supplied, by so contriving the interior structure of the government as that its several constituent parts may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their proper places. Without presuming to undertake a full development of this important idea, I will hazard a few general observations, which may perhaps place it in a clearer light, and enable us to form a more correct judgment of the principles and structure of the government planned by the convention.

In order to lay a due foundation for that separate and distinct exercise of the different powers of

im Entwurf des Konvents begangene Weg basiert auf keinem einzelnen dieser Grundsätze. Er verlangt mehr als eine Mehrheit, insbesondere berechnet er den Anteil nach *Staaten*, nicht nach *Bürgern*, und weicht damit von einem nationalen zugunsten eines föderalen Merkmals ab. Da er jedoch die Zustimmung von weniger als der Gesamtzahl der Staaten für ausreichend erklärt, büsst er wiederum ein *föderales* Merkmal ein und erwirbt ein *nationales*.

(8) Die vorgeschlagene Verfassung ist deshalb, selbst wenn man sie nach den Regeln prüft, die ihre Gegner aufgestellt haben, streng genommen weder eine nationale noch eine föderale Verfassung, sondern eine Verbindung von beidem. Ihr Fundament ist föderal, nicht national; hinsichtlich der Quellen, aus denen die gewöhnlichen Regierungsgewalten hergeleitet werden, ist sie teils föderal und teils national; hinsichtlich der Funktionsweise dieser Kompetenzen ist sie national, nicht föderal; hinsichtlich des Umfangs dieser Kompetenzen ist sie wiederum föderal und nicht national und schließlich ist sie hinsichtlich des massgeblichen Verfahrens, Verfassungszusätze hinzuzufügen, weder völlig föderal noch völlig national.

**Nr. 51 von PUBLIUS (Madison)**

(1) Auf welches Mittel sollen wir also letztlich zurückgreifen, um auch in der Praxis die nötige Aufteilung der Macht auf mehrere Gewalten zu gewährleisten, wie es die Verfassung festgelegt hat? Darauf gibt es nur eine einzige Antwort: Da all diese äusseren Vorkehrungen sich als unzureichend erwiesen haben, muss der Mangel behoben werden, indem die innere Struktur des Regierungssystems so gestaltet wird, dass dessen verschiedene konstruktive Teile durch ihre wechselseitigen Beziehungen selbst zum Mittel werden, den jeweils anderen Teil in seine Schranken zu verweisen. Ich bilde mir nicht ein, hier einen vollständigen Abriss der Entwicklung dieses wichtigen Gedankens geben zu können, sondern will nur einige wenige allgemeine Beobachtungen vortragen, die vielleicht ihren Beitrag zur Verdeutlichung leisten können und uns in die Lage versetzen, Grundsätze und Strukturen der vom Konvent vorgeschlagenen Verfassung besser beurteilen zu können.

(2) Um ein gutes Fundament für die getrennte und voneinander unabhängige Ausübung der



government, which to a certain extent is admitted on all hands to be essential to the preservation of liberty, it is evident that each department should have a will of its own; and consequently should be so constituted that the members of each should have as little agency as possible in the appointment of the members of the others. Were this principle rigorously adhered to, it would require that all the appointments for the supreme executive, legislative, and judiciary magistracies should be drawn from the same fountain of authority, the people, through channels having no communication whatever with one another. Perhaps such a plan of constructing the several departments would be less difficult in practice than it may in contemplation appear. Some difficulties, however, and some additional expense would attend the execution of it. Some deviations, therefore, from the principle must be admitted. In the constitution of the judiciary department in particular, it might be inexpedient to insist rigorously on the principle: first, because peculiar qualifications being essential in the members, the primary consideration ought to be to select that mode of choice which best secures these qualifications; secondly, because the permanent tenure by which the appointments are held in that department, must soon destroy all sense of dependence on the authority conferring them.

It is equally evident, that the members of each department should be as little dependent as possible on those of the others, for the emoluments annexed to their offices. Were the executive magistrate, or the judges, not independent of the legislature in this particular, their independence in every other would be merely nominal. But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. The provision for defense must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no govern-

verschiedenen Regierungsgewalten [*powers of government*] zu schaffen, wie es bis zu einem gewissen Grad von allen Seiten als wesentlich zur Erhaltung der Freiheit anerkannt wird, muss offensichtlich jede Gewalt über sich selbst bestimmen können und also so konstituiert sein, dass die Mitglieder der einen Gewalt so wenig wie möglich mit der Ernennung oder Wahl der Mitglieder der anderen zu tun haben. Wollte man diesen Grundsatz strikt durchhalten, so müssten alle Ernennungen und Wahlen von höchsten Amtsinhabern der Exekutive, Legislative und Judikative aus der gleichen Quelle von Autorität hergeleitet werden, dem Volk, und zwar auf völlig unabhängigen Wegen, zwischen denen keinerlei Verbindung besteht. Möglicherweise wäre ein solcher Plan für den Aufbau der verschiedenen Gewalten in der Praxis einfacher, als es theoretisch erscheint. Einige Schwierigkeiten und zusätzliche Kosten würden allerdings mit seiner Durchführung verbunden sein. Deshalb muss man einige Abweichungen von diesem Grundsatz zulassen. Insbesondere bei der Konstituierung der rechtsprechenden Gewalt könnte es unzumutbar sein, starr an diesem Grundsatz festzuhalten: zum einen, weil spezifische rechtliche Qualifikationen für deren Mitglieder ganz unerlässlich sind, und also vorrangig der Auswahlmodus gefunden werden muss, der diese rechtlichen Qualifikationen am besten gewährleistet; und zweitens, weil die langfristige Ernennung bei den Mitgliedern dieser Gewalt schon bald jegliches Gefühl der Abhängigkeit von der Autorität, von der das Amt verliehen wurde, erlöschen lässt.

(3) Ebenso offenkundig ist, dass die Mitglieder der verschiedenen Gewalten für die mit ihrem Amt verbundenen Vergütungen so wenig wie möglich von den anderen abhängig sein sollten. Wären diese Mitglieder der Exekutive oder Richter in diesem Punkt nicht unabhängig von der Legislative, dann bestünde auch in jeder anderen Hinsicht ihre Unabhängigkeit nur dem Namen nach. Der beste Schutz vor einer allmählichen Konzentration der verschiedenen Kompetenzen bei derselben Gewalt besteht aber darin, den Amtsinhabern jeder der Gewalten die notwendigen verfassungsmässigen Mittel und persönlichen Motive zu geben, Übergriffe der anderen abzuwehren. Dabei müssen, wie in anderen Fällen auch, die Vorkehrungen zur Verteidigung der voraussichtlichen Stärke eines möglichen Angriffs entsprechen. Machtstreben muss Machtstreben entgegenwirken. Zwischen dem persönlichen Interesse des Amtsinhabers und den Verfassungsrechten des Amtes muss ein innerer Zusammenhang bestehen. Es wirft ein schlechtes

ment would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.

A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions. This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights. These inventions of prudence cannot be less requisite in the distribution of the supreme powers of the State.

But it is not possible to give to each department an equal power of self-defense. In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is to divide the legislature into different branches; and to render them, by different modes of election and different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common functions and their common dependence on the society will admit. It may even be necessary to guard against dangerous encroachments by still further precautions. As the weight of the legislative authority requires that it should be thus divided, the weakness of the executive may require, on the other hand, that it should be fortified.

An absolute negative on the legislature appears, at first view, to be the natural defense with which the executive magistrate should be armed. But

Licht auf die menschliche Natur, dass solche Vorkehrungen nötig sind, um den Missbrauch der Regierungsgewalt zu verhindern. Aber ist nicht die Notwendigkeit von Regierung schon an sich die stärkste Kritik an der menschlichen Natur? Wenn die Menschen Engel wären, so bräuchten sie keine Regierung. Wenn Engel die Menschen regierten, dann bedürfte es weder innerer noch äusserer Kontrollen der Regierenden. Entwirft man jedoch ein Regierungssystem von Menschen über Menschen, dann besteht die grosse Schwierigkeit darin: man muss zuerst die Regierung befähigen, die Regierten zu beherrschen und sie dann zwingen, die Schranken der eigenen Macht zu beachten.

(4) Die Abhängigkeit vom Volk ist zweifellos das beste Mittel, die Regierung zu kontrollieren, aber die Menschheit hat aus Erfahrung gelernt, dass zusätzliche Vorkehrungen nötig sind. Diese Strategie, das Fehlen edler Motive durch ein Gegeneinander rivalisierender Interessen zu ersetzen, kann man in allen menschlichen Angelegenheiten, seien sie privater oder öffentlicher Natur, verfolgen. Das wird besonders bei der Verteilung der Macht an untergeordneter Stelle deutlich, wo es permanentes Ziel sein muss, die verschiedenen Funktionen so aufzuteilen und zu organisieren, dass ihre Träger sich gegenseitig in Schach halten und somit das persönliche Interesse jedes einzelnen als Wächter für die Rechte der Gesamtheit fungiert. Dieses von der Vernunft ausgeklügelte Vorgehen ist für die Sicherung der höchsten Gewalt im Staat nicht weniger erforderlich.

(5) Allerdings kann man nicht jeder der drei Gewalten gleich viel Macht zur Selbstverteidigung geben. In einem republikanischen Regierungssystem dominiert notwendig die Legislative. Eine mögliche Abhilfe für dieses Problem ist es, die Legislative in unterschiedliche Kammern aufzuteilen und deren Gemeinsamkeiten durch einen unterschiedlichen Wahlmodus und unterschiedliche Grundsätze für ihre Tätigkeit so weit zu reduzieren, wie es das Wesen ihrer gemeinsamen Abhängigkeit von der Gesellschaft zulässt. Dabei kann es sogar notwendig werden, gefährliche Übergriffe durch zusätzliche Vorsichtsmassnahmen abzuwehren. Ebenso wie das grosse Gewicht der Legislative deren Teilung erfordert, kann sich aus der relativen Schwäche der Exekutive die Notwendigkeit ergeben, diese zu stärken.

(6) Ein absolutes Vetorecht gegenüber der Legislative erscheint auf den ersten Blick als die logische Waffe, mit der die Exekutive ausgestattet

perhaps it would be neither altogether safe nor alone sufficient. On ordinary occasions it might not be exerted with the requisite firmness, and on extraordinary occasions it might be perfidiously abused. May not this defect of an absolute negative be supplied by some qualified connection between this weaker department and the weaker branch of the stronger department, by which the latter may be led to support the constitutional rights of the former, without being too much detached from the rights of its own department? If the principles on which these observations are founded be just, as I persuade myself they are, and they be applied as a criterion to the several State constitutions, and to the federal Constitution it will be found that if the latter does not perfectly correspond with them, the former are infinitely less able to bear such a test.

There are, moreover, two considerations particularly applicable to the federal system of America, which place that system in a very interesting point of view.

First. In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government; and the usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments. In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself.

Second. It is of great importance in a republic not only to guard the society against the oppression of its rulers, but to guard one part of the society against the injustice of the other part. Different interests necessarily exist in different classes of citizens. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure.

There are but two methods of providing against this evil: the one by creating a will in the community independent of the majority that is, of the society itself; the other, by comprehending in the

werden müsste. Aber vielleicht wäre das weder völlig sicher noch für sich allein ausreichend. Im Normalfall wird es vielleicht nicht mit der nötigen Entschiedenheit angewandt und in Ausnahmefällen möglicherweise heimtückisch missbraucht werden. Vielleicht kann man diesen Fehler eines absoluten Vetos durch eine qualifizierte Verbindung zwischen der schwächeren Gewalt und der schwächeren Kammer der stärkeren Gewalt beheben, so dass letztere die verfassungsmässigen Rechte der ersteren unterstützt, ohne von den Rechten der eigenen Gewalt zu sehr losgelöst zu werden. Wenn die Grundsätze, auf denen diese Überlegungen beruhen, richtig sind – wovon ich überzeugt bin – und als Kriterium an die verschiedenen Einzelstaatsverfassungen ebenso wie an die Bundesverfassung angelegt werden, dann wird zwar auch letztere diesem Kriterium letztlich nicht gerecht werden, aber erstere halten ihm noch viel weniger stand.

(7) Darüber hinaus gelten besonders zwei Überlegungen für das föderative System Amerikas, die dieses System in einem sehr interessanten Licht erscheinen lassen.

(8) Erstens. In einer einfachen Republik wird alle vom Volk abgetretene Gewalt einer einzigen Regierung zur Ausübung übertragen; Übergriffe werden durch die Teilung in unabhängige und getrennte Gewalten innerhalb des Regierungssystems erreicht. In der komplexen [*compound*] Republik Amerikas wird die vom Volk abgetretene Gewalt zunächst zwischen zwei getrennten Regierungssystemen aufgeteilt, und dann wird der jeweilige Anteil der Macht zwischen den unabhängigen und getrennten Gewalten unterteilt. Für die Rechte des Volkes ergibt sich daraus eine doppelte Sicherheit. Die beiden unterschiedlichen Regierungen kontrollieren sich gegenseitig und werden intern nochmals selbst kontrolliert.

(9) Zweitens. Es ist in einer Republik von grosser Bedeutung, nicht nur die Gemeinschaft vor der Unterdrückung durch die Herrschenden zu schützen, sondern auch den einen Teil der Gemeinschaft vor Ungerechtigkeit des anderen Teils zu bewahren. Unterschiedliche Gruppen von Staatsbürgern haben notwendig unterschiedliche Interessen. Wenn die Mehrheit ein gemeinsames Interesse hat, sind die Rechte der Minderheit nicht sicher.

(10) Man kann diesem Übel auf zwei Wegen abhelfen: Entweder durch die Schaffung eines von der Mehrheit – also von der Gemeinschaft selbst – unabhängigen Willens oder durch Einbe-

society so many separate descriptions of citizens as will render an unjust combination of a majority of the whole very improbable, if not impracticable. The first method prevails in all governments possessing an hereditary or self-appointed authority. This, at best, is but a precarious security; because a power independent of the society may as well espouse the unjust views of the major, as the rightful interests of the minor party, and may possibly be turned against both parties. The second method will be exemplified in the federal republic of the United States. Whilst all authority in it will be derived from and dependent on the society, the society itself will be broken into so many parts, interests, and classes of citizens, that the rights of individuals, or of the minority, will be in little danger from interested combinations of the majority.

In a free government the security for civil rights must be the same as that for religious rights. It consists in the one case in the multiplicity of interests, and in the other in the multiplicity of sects. The degree of security in both cases will depend on the number of interests and sects; and this may be presumed to depend on the extent of country and number of people comprehended under the same government. This view of the subject must particularly recommend a proper federal system to all the sincere and considerate friends of republican government, since it shows that in exact proportion as the territory of the Union may be formed into more circumscribed Confederacies, or States oppressive combinations of a majority will be facilitated: the best security, under the republican forms, for the rights of every class of citizens, will be diminished: and consequently the stability and independence of some member of the government, the only other security, must be proportionately increased. Justice is the end of government. It is the end of civil society. It ever has been and ever will be pursued until it be obtained, or until liberty be lost in the pursuit. In a society under the forms of which the stronger faction can readily unite and oppress the weaker, anarchy may as truly be said to reign as in a state of nature, where the weaker individual is not secured against the violence of the stronger; and as, in the latter state, even the stronger individuals are prompted, by the uncertainty of their condition, to submit to a government which may protect the weak as well as themselves; so, in the former state, will the more powerful factions or parties be gradually induced,

ziehung so vieler unterschiedlicher Arten von Bürgern in die Gemeinschaft, dass ein unrechter Zusammenschluss zu einer Mehrheit ausserordentlich unwahrscheinlich, wenn nicht ganz unmöglich wird. Der erste Weg wird in allen Staaten beschritten, in denen die höchste Gewalt erblich oder selbsternannt ist. Das schafft bestenfalls eine äusserst prekäre Sicherheit, weil eine von der Gemeinschaft unabhängige Macht sich sowohl der unrechten Ansichten der Mehrheit als auch der gerechten Interessen der Minderheit annehmen oder sich sogar gegen beide stellen kann. Für den zweiten Weg bildet die föderale Republik der Vereinigten Staaten ein Beispiel. Während alle Autorität von der Gemeinschaft ausgeht und von ihr abhängt, ist die Gemeinschaft selber in so viele Teile, Interessen und Gruppen ihrer Bürger gespalten, dass die Rechte des einzelnen oder der Minderheit nur wenig von gezielten Interessenzusammenschlüssen der Mehrheit zu befürchten haben.

(11) In einem freien Staat müssen die Bürgerrechte ebenso gesichert sein wie die religiösen Rechte. Ihre Sicherheit besteht in dem einen Fall in der Vielzahl der Interessen, im andern Fall in der Vielzahl der Sekten. Der Grad der Sicherheit wird in beiden Fällen von der Anzahl Interessen bzw. Sekten abhängen, die ihrerseits vermutlich von der Grösse des Landes und seiner Bevölkerungszahl innerhalb eines Herrschaftsbereichs abhängen. Diese Darlegungen werden allen ernsthaften und bedächtigen Freunden der republikanischen Regierungsform gerade das föderale System als Lösung besonders nahelegen, da sie belegen, wie genau in dem Mass, in dem das Gebiet der Union in enger begrenzte Konföderationen oder Staaten aufgeteilt wird, unterdrückerische Zusammenschlüsse der Mehrheit zur Unterdrückung der anderen leichter möglich werden. Der beste Schutz zur Sicherung der Rechte aller Gruppen von Bürger in republikanischen Staaten aber würde dadurch geschwächt und infolgedessen müssten Stabilität und Unabhängigkeit eines Teils der Regierung, als einziger denkbarer sonstiger Schutz dieser Rechte, im gleichen Masse vergrössert werden. Gerechtigkeit ist der Zweck von Regierung. Sie ist das Ziel von Gesellschaft [*civil society*]. Man hat darum gerungen und wird solange darum ringen, bis man sie erlangt oder in ihrem Verfolg die Freiheit verloren hat. In einer Gesellschaft, deren Strukturen es zulassen, dass sich eine stärkere Faktion mit Leichtigkeit zusammentun und die schwächere Faktion unterdrücken kann, in einer solchen Gemeinschaft kann man wahrlich sagen, es herrsche Anarchie wie im Naturzustand, wo der

by a like motive, to wish for a government which will protect all parties, the weaker as well as the more powerful.

It can be little doubted that if the State of Rhode Island was separated from the Confederacy and left to itself, the insecurity of rights under the popular form of government within such narrow limits would be displayed by such reiterated oppressions of factious majorities that some power altogether independent of the people would soon be called for by the voice of the very factions whose misrule had proved the necessity of it. In the extended republic of the United States, and among the great variety of interests, parties, and sects which it embraces, a coalition of a majority of the whole society could seldom take place on any other principles than those of justice and the general good; whilst there being thus less danger to a minor from the will of a major party, there must be less pretext, also, to provide for the security of the former, by introducing into the government a will not dependent on the latter, or, in other words, a will independent of the society itself. It is no less certain than it is important, notwithstanding the contrary opinions which have been entertained, that the larger the society, provided it lie within a practical sphere, the more duly capable it will be of self-government. And happily for the *republican cause*, the practicable sphere may be carried to a very great extent, by a judicious modification and mixture of the *federal principle*.

**The Judiciary Department. From McLEAN'S Edition, New York. HAMILTON / No. 78.**

[...]

According to the plan of the convention, all judges who may be appointed by the United States are to hold their offices *during good behavior*; which is conformable to the most approved of the State constitutions and among the rest, to that of this State. Its propriety having been drawn into question by the adversaries of

Schwächere nicht sicher sein kann vor der Gewalttätigkeit des Stärkeren. Und so wie im Naturzustand auch die Stärkeren durch die Unge- wissheit ihres Zustandes veranlasst werden, sich einer Regierung unterzuordnen, die die Schwächeren genau wie sie selbst schützt, so werden auch in dem oben genannten System die mächtigeren Faktionen oder Parteien aus ähnlichen Motiven sich ein Regierungssystem wünschen, das alle Parteien, die schwächeren und die mächtigeren, schützt.

(12) Kaum einer wird bezweifeln wollen, dass – sollte sich der Staat Rhode Island von der bestehenden Konföderation trennen und allein weiter existieren – sich die Unsicherheit der Freiheitsrechte auch in einer auf dem Volkswillen beruhenden Regierungsform in einen so kleinen Staat der permanenten Unterdrückung durch faktiöse Mehrheiten äussern würde und bald der Ruf nach einer vom Volk ganz unabhängigen Macht von eben den Faktionen erklingen würde, deren Miss- herrschaft sie notwendig gemacht hat. In der grossflächigen Republik der Vereinigten Staaten und bei der grossen Vielfalt an Interessen, Parteien und Sekten, die in ihren Grenzen existieren, kann sich eine Mehrheitskoalition der ganzen Gesellschaft nur ganz selten auf der Basis anderer Grundsätze ergeben als denen der Gerechtigkeit und des Gemeinwohls. Damit ist die Gefahr für eine kleinere Partei aufgrund der Willkür einer grösseren Partei geringer, und es bestehen auch weniger Anlässe, die Sicherheit ersterer durch die Schaffung einer von letzterer unabhängigen Gewalt zu schützen oder – anders ausgedrückt – einer von der Gemeinschaft unabhängigen Gewalt. Es ist trotz aller vorgebrachter gegenteiliger Meinungen ebenso sicher wie wichtig: Je grösser eine Gemeinschaft ist, vorausgesetzt ihre Ausdehnung hält sich in praktikablen Grenzen, um so besser geeignet ist sie für die Selbstregierung. Und zum Glück für die *republikanische Sache* sind diese Grenzen sehr weit dehnbar, wenn man das *föderale Prinzip* klug und massvoll anwendet.

**Nr. 78 von PUBLIUS (Hamilton)**

[...]

(1) Nach dem Entwurf des Konvents sollen alle Richter des Bundes ihr Amt *während guter Amtsführung* [*during good behavior*] bekleiden, was mit den bewährten Einzelstaatsverfassungen übereinstimmt, unter anderen auch mit der unseres Staates. Dass die Angemessenheit dieser Bestimmung von den Gegnern des Verfassungsent-

that plan, is no light symptom of the rage for objection, which disorders their imaginations and judgments. The standard of good behavior for the continuance in office of the judicial magistracy, is certainly one of the most valuable of the modern improvements in the practice of government. In a monarchy it is an excellent barrier to the despotism of the prince; in a republic it is a no less excellent barrier to the encroachments and oppressions of the representative body. And it is the best expedient which can be devised in any government, to secure a steady, upright, and impartial administration of the laws.

Whoever attentively considers the different departments of power must perceive, that, in a government in which they are separated from each other, the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution; because it will be least in a capacity to annoy or injure them. The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or of the wealth of the society; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither *force* nor *will*, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments.

This simple view of the matter suggests several important consequences. It proves incontestably, that the judiciary is beyond comparison the weakest of the three departments of power; that it can never attack with success either of the other two; and that all possible care is requisite to enable it to defend itself against their attacks. It equally proves, that though individual oppression may now and then proceed from the courts of justice, the general liberty of the people can never be endangered from that quarter; I mean so long as the judiciary remains truly distinct from both the legislature and the Executive. For I agree, that "there is no liberty, if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers." And it proves, in the last

wurfs in Zweifel gezogen wird, ist kein geringes Anzeichen für ihre Sucht nach Widerspruch, die ihre Phantasie und ihr Urteilsvermögen beeinträchtigt. Der Standard des „untadeligen Verhaltens“ für den dauernden Verbleib eines Richters im Amt ist gewiss eine der wertvollsten Verbesserungen der modernen Verfassungspraxis. In einer Monarchie bildet er eine ausgezeichnete Barriere gegen die Despotie des Fürsten, in einer Republik gibt es keine hervorragendere Barriere gegen Übergriffe und Willkürmassnahmen der Volksvertretung. Dieser Standard ist das beste Mittel, das man überhaupt für ein Regierungssystem vorsehen kann, um einen ordentlichen, rechtschaffenen und unparteiischen Vollzug der Gesetze zu sichern.

(2) Wer die unterschiedlichen Gewalten aufmerksam betrachtet, muss zwangsläufig erkennen, dass in einem Regierungssystem, in dem sie voneinander getrennt sind, die Judikative aufgrund der Natur ihrer Funktionen, immer die am wenigsten gefährliche für die politischen Rechte der Verfassung sein wird, weil ihre Fähigkeit, diese zu verletzen oder zu beeinträchtigen, am schwächsten sein wird. Die Exekutive vergibt nicht nur Ämter, sondern führt das Schwert der Gemeinschaft. Die Legislative verfügt nicht allein über die Staatskasse, sondern legt die Normen fest, nach denen Pflichten und Rechte jedes Bürgers zu bestimmen sind. Im Gegensatz dazu hat die Judikative weder Zugriff auf das Schwert noch auf das Staatssäckel, sie verfügt weder über die Stärke noch den Reichtum der Gesellschaft und kann keinerlei aktive Beschlüsse fassen. Man kann wahrhaft sagen, sie besitzt weder *die Machtmittel* zu handeln [*force*] noch *den Willen* [*will*], sondern allein Urteilsvermögen und ist letztlich von der Unterstützung der Exekutive für den Vollzug ihrer Urteile abhängig.

(3) Diese einfache Sicht der Dinge legt einige wichtige Schlussfolgerungen nahe. Sie beweist unwiderlegbar, dass die Judikative bei weitem die schwächste der drei Gewalten ist [Der gefeierte Montesquieu sagt darüber: „Von den drei genannten Gewalten ist die *Judikative* fast ein Nichts.“ *Spirit of the Laws*, Bd. I, S. 186. (Publius) *Vom Geist der Gesetze*, Buch XI, Kap. 6 (Hg.), vgl. oben S. 38 Nr. 32 (A. K.)], dass sie nie erfolgreich eine der anderen angreifen kann und jede erdenkliche Sorgfalt erforderlich ist, um sie in die Lage zu versetzen, sich gegen deren Angriffe zu verteidigen. Sie beweist ebenfalls, dass zwar ab und an individuelle Fälle von Unterdrückung durch einzelne Gerichte vorkommen können, dass aber die generelle Freiheit des Vol-

place, that as liberty can have nothing to fear from the judiciary alone, but would have every thing to fear from its union with either of the other departments; that as all the effects of such a union must ensue from a dependence of the former on the latter, notwithstanding a nominal and apparent separation; that as, from the natural feebleness of the judiciary, it is in continual jeopardy of being overpowered, awed, or influenced by its co-ordinate branches; and that as nothing can contribute so much to its firmness and independence as permanency in office, this quality may therefore be justly regarded as an indispensable ingredient in its constitution, and, in a great measure, as the citadel of the public justice and the public security.

The complete independence of the courts of justice is peculiarly essential in a limited Constitution. By a limited Constitution, I understand one which contains certain specified exceptions to the legislative authority; such, for instance, as that it shall pass no bills of attainder, no ex-post-facto laws, and the like. Limitations of this kind can be preserved in practice no other way than through the medium of courts of justice, whose duty it must be to declare all acts contrary to the manifest tenor of the Constitution void. Without this, all the reservations of particular rights or privileges would amount to nothing.

Some perplexity respecting the rights of the courts to pronounce legislative acts void, because contrary to the Constitution, has arisen from an imagination that the doctrine would imply a superiority of the judiciary to the legislative power. It is urged that the authority which can declare the acts of another void, must necessarily be superior to the one whose acts may be declared void. As this doctrine is of great importance in all the American constitutions, a brief discussion of the ground on which it rests cannot be unacceptable.

kes niemals aus dieser Richtung gefährdet werden kann, jedenfalls solange die Judikative wirklich und wahrhaftig getrennt sowohl von der Legislative als auch von der Exekutive bleibt. Ich stimme der Auffassung zu, dass „es keine Freiheit gibt, wenn die rechtsprechende Gewalt nicht von der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt getrennt ist.“ [Idem, S. 181 (Publius) Buch XI, Kap. 6 (Hg.), vgl. oben S. 34 Nr. 5 (A. K.)] Diese Analyse beweist, dass die Freiheit nichts von der Judikative allein zu befürchten hat, wohl aber alles von einer Union mit einer der beiden anderen Gewalten. Eine solche Union ist aber unabhängig von den anderen Gewalten, unbesehen der nominellen und scheinbaren Trennung. Weil also die Judikative aufgrund ihrer natürlichen Schwäche ständig in Gefahr ist, von den gleichgeordneten Gewalten überwältigt, eingeschüchtert oder beeinflusst zu werden, und weil nichts so sehr zu ihrer Standhaftigkeit und Unabhängigkeit beiträgt wie die Permanenz ihres Amtes, muss diese Eigenschaft zu Recht als unverzichtbarer Bestandteil ihrer Verfassung betrachtet werden; sie ist insgesamt die Zitadelle öffentlicher Gerechtigkeit und öffentlicher Sicherheit.

(4) Die vollständige Unabhängigkeit der Gerichte ist für eine Verfassung mit eingeschränkter Regierungsgewalt [*a limited Constitution*] in besonderer Weise ausschlaggebend. Unter einer Verfassung mit eingeschränkter Regierungsgewalt verstehe ich eine mit bestimmten, genau benannten Einschränkungen der Kompetenz der Legislative, so zum Beispiel dem Verbot von Ausnahmegesetzen, die eine Verurteilung ohne Gerichtsverfahren beinhalten [*bills of attainder*], von rückwirkenden Gesetzen und ähnlichem. Einschränkungen dieser Art können in der Praxis auf keinem anderen Weg als durch Gerichte durchgesetzt werden, deren Pflicht es ist, alle Gesetze, die gegen den manifesten Sinn der Verfassung verstossen, für nichtig zu erklären. Ohne dies wären alle Vorbehalte zur Sicherung spezifischer Rechte oder Vorrechte bedeutungslos.

(5) Eine gewisse Verwirrung über das Recht von Gerichten, Gesetze der Legislative für nichtig zu erklären, weil sie der Verfassung widersprechen, hat sich aus der Vorstellung ergeben, dass diese Doktrin die Höherrangigkeit der rechtsprechenden gegenüber der gesetzgebenden Gewalt impliziert. Man behauptet, dass die Gewalt, die die Beschlüsse einer anderen für nichtig erklären kann, zwangsläufig höherrangig als diejenige sein muss, deren Beschlüsse für nichtig erklärt werden können. Da diese Doktrin für alle amerikanischen Verfassungen von überragender Be-

There is no position which depends on clearer principles, than that every act of a delegated authority, contrary to the tenor of the commission under which it is exercised, is void. No legislative act, therefore, contrary to the Constitution, can be valid. To deny this, would be to affirm, that the deputy is greater than his principal; that the servant is above his master; that the representatives of the people are superior to the people themselves; that men acting by virtue of powers, may do not only what their powers do not authorize, but what they forbid.

If it be said that the legislative body are themselves the constitutional judges of their own powers, and that the construction they put upon them is conclusive upon the other departments, it may be answered, that this cannot be the natural presumption, where it is not to be collected from any particular provisions in the Constitution. It is not otherwise to be supposed, that the Constitution could intend to enable the representatives of the people to substitute their *will* to that of their constituents. It is far more rational to suppose, that the courts were designed to be an intermediate body between the people and the legislature, in order, among other things, to keep the latter within the limits assigned to their authority. The interpretation of the laws is the proper and peculiar province of the courts. A constitution is, in fact, and must be regarded by the judges, as a fundamental law. It therefore belongs to them to ascertain its meaning, as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body. If there should happen to be an irreconcilable variance between the two, that which has the superior obligation and validity ought, of course, to be preferred; or, in other words, the Constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intention of their agents.

Nor does this conclusion by any means suppose a superiority of the judicial to the legislative power. It only supposes that the power of the people is superior to both; and that where the will of the legislature, declared in its statutes, stands in opposition to that of the people, declared in the

deutung ist, ist eine knappe Erörterung der Gründe, auf denen sie basiert, nützlich.

(6) Es gibt keinen Lehrsatz, der auf eindeutigeren Grundsätzen beruht, als den, dass jede Handlung einer delegierten Autorität nichtig ist, die dem Sinn der ursprünglichen Vollmacht widerspricht. Kein Gesetz der Legislative, das im Widerspruch zur Verfassung steht, kann deshalb gültig sein. Dies zu bestreiten, hiesse behaupten, dass der Vertreter höherrangig als sein Vorgesetzter ist, dass der Bedienstete über seinem Herrn steht und die Vertreter des Volkes höherstehend als das Volk selbst sind, dass Männer, die aufgrund von Vollmachten handeln, nicht nur das tun dürfen, wozu ihre Vollmacht sie autorisiert, sondern auch das, was sie verbietet.

(7) Wenn man behauptet, dass die Mitglieder der Legislative selbst die Verfassungsrichter über ihre eigenen Kompetenzen sind und dass die Auslegung, für die sie sich entscheiden, auch für die anderen Verfassungsorgane bindend ist, so kann man darauf antworten, dass diese Annahme sich nicht natürlich ergibt, da sie nicht aus einer bestimmten Verfassungsbestimmung gefolgt werden kann. Man kann im Gegenteil nicht davon ausgehen, dass die Verfassung beabsichtigt, die Vertreter des Volkes zu befähigen, ihren Willen an die Stelle des Willens ihrer Wähler zu setzen. Es ist viel rationaler anzunehmen, dass die Gerichte als eine intermediäre Körperschaft zwischen Volk und Legislative die Aufgabe haben sollten, auch letztere in den ihrer Vollmacht gesetzten Grenzen zu halten. Die Interpretation der Gesetze ist die richtige und eigentliche Domäne der Gerichte. Eine Verfassung ist tatsächlich – und muss von den Richtern so angesehen werden – ein grundlegendes Gesetz [*a fundamental law*]. Deshalb gehört es zu ihren Aufgaben, deren Bedeutung ebenso wie die Bedeutung jedes einzelnen von der Legislative verabschiedeten Gesetzes zu ermitteln. Sollte es zu einer unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheit zwischen beiden kommen, dann sollte selbstverständlich das, was die höherrangige Verpflichtung und Gültigkeit hat, den Vorzug haben, anders ausgedrückt, der Verfassung sollte der Vorzug gegenüber einem einfachen Gesetz gegeben werden, der Absicht des Volkes der Vorzug gegenüber der Absicht seiner Beauftragten.

(8) Diese Schlussfolgerung setzt jedoch keineswegs eine Höherrangigkeit der rechtsprechenden gegenüber der gesetzgebenden Gewalt voraus. Sie setzt lediglich voraus, dass die Macht des Volkes höherrangig ist als beide, und wann immer der Wille der Legislative, so wie er in Geset-



Constitution, the judges ought to be governed by the latter rather than the former. They ought to regulate their decisions by the fundamental laws, rather than by those which are not fundamental.

This exercise of judicial discretion, in determining between two contradictory laws, is exemplified in a familiar instance. It not uncommonly happens, that there are two statutes existing at one time, clashing in whole or in part with each other, and neither of them containing any repealing clause or expression. In such a case, it is the province of the courts to liquidate and fix their meaning and operation. So far as they can, by any fair construction, be reconciled to each other, reason and law conspire to dictate that this should be done; where this is impracticable, it becomes a matter of necessity to give effect to one, in exclusion of the other. The rule which has obtained in the courts for determining their relative validity is, that the last in order of time shall be preferred to the first. But this is a mere rule of construction, not derived from any positive law, but from the nature and reason of the thing. It is a rule not enjoined upon the courts by legislative provision, but adopted by themselves, as consonant to truth and propriety, for the direction of their conduct as interpreters of the law. They thought it reasonable, that between the interfering acts of an *equal* authority, that which was the last indication of its will should have the preference.

But in regard to the interfering acts of a superior and subordinate authority, of an original and derivative power, the nature and reason of the thing indicate the converse of that rule as proper to be followed. They teach us that the prior act of a superior ought to be preferred to the subsequent act of an inferior and subordinate authority; and that accordingly, whenever a particular statute contravenes the Constitution, it will be the duty of the judicial tribunals to adhere to the latter and disregard the former.

It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as

zen verkündet wird, im Widerspruch zum Willen des Volkes steht, so wie er in der Verfassung verkündet worden ist, sollten die Richter sich von letzterem und nicht von ersterem leiten lassen. Sie sollten ihre Entscheidungen von den grundlegenden Gesetzen und nicht von Gesetzen, die nicht grundlegend sind, bestimmen lassen.

(9) Die Ausübung des richterlichen Ermessens bei einer Entscheidung zwischen widersprüchlichen Gesetzesbestimmungen kann an einem bekannten Beispiel erläutert werden. Es kommt nicht selten vor, dass zwei Gesetze gleichzeitig gelten, die sich teilweise oder ganz widersprechen und von denen keins das andere explizit aufhebt. In einem solchen Fall ist es Aufgabe der Gerichte, deren Bedeutung und Geltungsbereich gegeneinander abzuwägen und festzulegen. Vernunft und Recht verlangen, dass die Widersprüche so weit wie möglich durch eine faire Auslegung miteinander versöhnt werden. Wo das unmöglich ist, muss zwangsläufig dem einen Geltung verschafft und das andere verworfen werden. Die Regel, die sich in den Gerichten zur Feststellung ihrer relativen Gültigkeit durchgesetzt hat, lautet, dass das zuletzt erlassene Vorrang vor einem älteren Gesetz haben soll. Das ist eine bloße Auslegungsregel, die nicht aus expliziten Gesetzen, sondern aus der Natur und Logik der Sache hergeleitet ist. Es ist eine Regel, die den Gerichten nicht durch Gesetze auferlegt worden ist, sondern die sie sich selbst, weil sie der Wahrheit und Angemessenheit dient, gegeben haben, um eine Richtschnur für ihr Vorgehen als Interpretieren von Recht und Gesetz zu haben. Sie hielten es für vernünftig, dass zwischen zwei widersprüchlichen Willensäußerungen desselben Regierungsorgans, diejenige den Vorrang haben soll, die den jüngsten Hinweis auf dessen Willen darstellt.

(10) Doch in bezug auf widersprüchliche Gesetze einer übergeordneten und einer untergeordneten Gewalt, die eine mit originärer, die andere mit abgeleiteter Kompetenz, verlangen Natur und Logik der Sache das Gegenteil, nämlich, dass das vorangegangene Gesetz einer höherrangigen Gewalt dem späteren Gesetz einer untergeordneten Gewalt vorzuziehen ist. Demzufolge ist es die Pflicht der Gerichte, wenn immer ein bestimmtes Gesetz im Widerspruch zur Verfassung steht, letzterer zu folgen und ersteres zu korrigieren.

(11) Kein Gegenargument kann die Behauptung sein, die Gerichte könnten dann unter dem Vorwand einer inneren Unvereinbarkeit ihr eigenes Ermessen an die Stelle der sehr wohl verfassungsmässigen Absichten der Legislative setzen.

well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise *will* instead of *judgement*, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of the legislative body. The observation, if it prove any thing, would prove that there ought to be no judges distinct from that body.

If, then, the courts of justice are to be considered as the bulwarks of a limited Constitution against legislative encroachments, this consideration will afford a strong argument for the permanent tenure of judicial offices, since nothing will contribute so much as this to that independent spirit in the judges which must be essential to the faithful performance of so arduous a duty.

This independence of the judges is equally requisite to guard the Constitution and the rights of individuals from the effects of those ill humors, which the arts of designing men, or the influence of particular conjunctures, sometimes disseminate among the people themselves, and which, though they speedily give place to better information, and more deliberate reflection, have a tendency, in the meantime, to occasion dangerous innovations in the government, and serious oppressions of the minor party in the community. [...]

But it is not with a view to infractions of the Constitution only, that the independence of the judges may be an essential safeguard against the effects of occasional ill humors in the society. These sometimes extend no farther than to the injury of the private rights of particular classes of citizens, by unjust and partial laws. Here also the firmness of the judicial magistracy is of vast importance in mitigating the severity and confining the operation of such laws. It not only serves to moderate the immediate mischiefs of those which may have been passed, but it operates as a check upon the legislative body in passing them; who, perceiving that obstacles to the success of iniquitous intention are to be expected from the scruples of the courts, are in a manner compelled, by the very motives of the injustice they meditate, to qualify their attempts. This is a circumstance calculated to have more influence upon the character of our governments, than but few may be aware of. The benefits of the integrity and mod-

Das könnte im Fall zweier widersprüchlicher Gesetze genauso passieren, und es kann bei jeder richterlichen Auslegung eines einzelnen Gesetzes der Fall sein. Die Gerichte müssen den Sinn von Gesetz und Recht bestimmen. Sollten sie dazu tendieren, ihren *Willen* an die Stelle ihres *Urteilsvermögens* zu setzen, so wäre die Folge die gleiche: ihr Ermessen träte an die Stelle des Ermessens der Legislative. Falls diese Beobachtung überhaupt etwas beweist, dann höchstens, dass es keine von dieser Körperschaft unabhängigen Richter geben sollte.

(12) Betrachtet man also die Gerichte als das Bollwerk einer Verfassung mit eingeschränkter Regierungsgewalt gegen Übergriffe der Legislative, so liefert diese Überlegung schwerwiegende Argumente für eine permanente Amtszeit von Richtern während guter Amtsführung, weil nichts anderes den Geist der Unabhängigkeit der Richter so sehr fördert, der für die getreuliche Erfüllung einer so schwierigen Pflicht entscheidend ist.

(13) Die Unabhängigkeit der Richter ist gleichermassen die Voraussetzung dafür, die Verfassung und die Rechte des einzelnen vor den Folgen von Stimmungen zu schützen, wie sie demagogische Redner schüren oder der Einfluss zufälliger Ereignisse manchmal im Volk verbreiten können und die zwar bald genauerer Information und gründlicherer Überlegung weichen müssen, aber in der Zwischenzeit tendenziell gefährliche Neuerungen im politischen System in Gang setzen und die Minderheit der Gemeinschaft ernstlich unterdrücken können. [...]

(14) Doch ist die Unabhängigkeit der Richter nicht allein mit Blick auf Verfassungsbrüche ein wesentlicher Schutz gegen die Folgen gelegentlicher Launen der Gesellschaft. Die beinhalten manchmal nicht mehr als die Verletzung der Individualrechte bestimmter Gruppierungen der Mitbürger durch ungerechte und einseitige Gesetze. Doch gerade hierbei ist die Standfestigkeit der Richter von enormer Bedeutung, um die Schwere solcher Gesetze zu mildern und ihre Wirksamkeit zu begrenzen. Das schwächt nicht nur unmittelbar den Schaden der bereits verabschiedeten Gesetze ab, sondern wirkt auch als Bremse für die Legislative, sie überhaupt zu verabschieden. Denn wenn diese erwarten kann, dass der Erfolg ihrer frevelhaften Absicht aufgrund der Bedenken der Gerichte gefährdet ist, so ist sie in gewisser Weise genau durch die Motive, die sie zu einer Ungerechtigkeit veranlassen, gezwungen, ihre Versuche zu modifizieren. Das ist ein Umstand, der wahrscheinlich grösseren

eration of the judiciary have already been felt in more States than one; and though they may have displeased those whose sinister expectations they may have disappointed, they must have commanded the esteem and applause of all the virtuous and disinterested. Considerate men, of every description, ought to prize whatever will tend to beget or fortify that temper in the courts: as no man can be sure that he may not be to-morrow the victim of a spirit of injustice, by which he may be a gainer to-day. And every man must now feel, that the inevitable tendency of such a spirit is to sap the foundations of public and private confidence, and to introduce in its stead universal distrust and distress.

That inflexible and uniform adherence to the rights of the Constitution, and of individuals, which we perceive to be indispensable in the courts of justice, can certainly not be expected from judges who hold their offices by a temporary commission. Periodical appointments, however regulated, or by whomsoever made, would, in some way or other, be fatal to their necessary independence. If the power of making them was committed either to the Executive or legislature, there would be danger of an improper complaisance to the branch which possessed it; if to both, there would be an unwillingness to hazard the displeasure of either; if to the people, or to persons chosen by them for the special purpose, there would be too great a disposition to consult popularity, to justify a reliance that nothing would be consulted but the Constitution and the laws.

There is yet a further and a weightier reason for the permanency of the judicial offices, which is deducible from the nature of the qualifications they require. It has been frequently remarked, with great propriety, that a voluminous code of laws is one of the inconveniences necessarily connected with the advantages of a free government. To avoid an arbitrary discretion in the courts, it is indispensable that they should be bound down by strict rules and precedents, which serve to define and point out their duty in every particular case that comes before them; and it will readily be conceived from the variety of controversies which grow out of the folly and

Einfluss auf das Wesen unserer Einzelstaatssysteme haben wird, als sich – einige wenige ausgenommen – irgendjemand klar macht. Man hat den Nutzen einer integren und masshaltenden rechtsprechenden Gewalt bereits in mehr als einem Staat gespürt. Auch wenn sie alle diejenigen mit finsternen Absichten enttäuscht hat, den Respekt und die Zustimmung aller tugendhaften und uneigennützigten Bürger hat sie gefunden. Besonnene Männer aller Lebensbereiche sollten loben, was potentiell diese Haltung der Gerichte hervorbringen oder stärken wird, da niemand sicher sein kann, ob er nicht schon morgen Opfer gerade des Unrechtsgeistes sein wird, durch den er heute noch zu den Gewinnern zählt. Und jedermann muss heute spüren, dass es die unvermeidliche Tendenz eines solchen Geistes ist, die Grundmauern des öffentlichen und privaten Vertrauens auszuhöhlen und an seine Stelle allseitiges Misstrauen zu setzen.

(15) Gerade das unbeirrbar und uneingeschränkte Festhalten an Verfassungsrechten, das wir in den Gerichten für unverzichtbar halten, kann man von Richtern, die nur auf Zeit ernannt worden sind, mit Sicherheit nicht erwarten. Ernennungen in regelmässigen Zeitabständen, ganz gleich, wie sie im einzelnen geregelt sind, wären tödlich für ihre notwendige Unabhängigkeit. Läge die Kompetenz der Ernennung bei der Exekutive oder Legislative, so bestünde die Gefahr einer unangebrachten Fügsamkeit gegenüber der Gewalt, die sie ausübte; wäre sie beiden Gewalten übertragen, so bestünde eine gewisse Hemmung, den Unwillen der einen wie der anderen zu riskieren; wäre sie dem Volk übertragen oder einzelnen, die vom Volk zu diesem Zweck gewählt worden wären, so wäre die Neigung so gross, auf die Beliebtheit im Volk zu schielen, als dass man sich darauf verlassen könnte, dass nichts als Verfassung und Gesetze dem Urteilen zugrunde gelegt werden würden.

(16) Es gibt noch einen weiteren gewichtigen Grund für die Permanenz des Richteramtes, der sich aus der Natur der erforderlichen rechtlichen Qualifikationen ergibt. Es ist häufig und sehr zu Recht geäussert worden, dass ein überaus umfangreicher Gesetzeskodex eine der Schwierigkeiten ist, die zwangsläufig mit den Vorteilen eines freien Regierungssystems verbunden sind. Um ein willkürliches Ermessen der Gerichte zu vermeiden, ist es unerlässlich, sie an strikte Regeln und Präzedenzfälle zu binden, die ihre Pflicht für jeden speziellen Fall, den sie zu beurteilen haben, genau definieren und darlegen. Man wird sich aufgrund der vielfältigen Kontroversen,

wickedness of mankind, that the records of those precedents must unavoidably swell to a very considerable bulk, and must demand long and laborious study to acquire a competent knowledge of them. Hence it is, that there can be but few men in the society who will have sufficient skill in the laws to qualify them for the stations of judges. And making the proper deductions for the ordinary depravity of human nature, the number must be still smaller of those who unite the requisite integrity with the requisite knowledge. These considerations apprise us, that the government can have no great option between fit character; and that a temporary duration in office, which would naturally discourage such characters from quitting a lucrative line of practice to accept a seat on the bench, would have a tendency to throw the administration of justice into hands less able, and less well qualified, to conduct it with utility and dignity. In the present circumstances of this country, and in those in which it is likely to be for a long time to come, the disadvantages on this score would be greater than they may at first sight appear; but it must be confessed, that they are far inferior to those which present themselves under the other aspects of the subject.

Upon the whole, there can be no room to doubt that the convention acted wisely in copying from the models of those constitutions which have established *good behavior* as the tenure of their judicial offices, in point of duration; and that so far from being blamable on this account, their plan would have been inexcusably defective, if it had wanted this important feature of good government. The experience of Great Britain affords an illustrious comment on the excellence of the institution.

Quelle: GOLDMAN LILLIAN LAW LIBRARY (Hrsg.), *The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy*, Connecticut 2008, [www.avalon.law.yale.edu](http://www.avalon.law.yale.edu).

die sich aus der Dummheit und Bosheit der Menschen ergeben, leicht vorstellen können, dass die Akten dieser Präzedenzfälle unvermeidlich zu einer sehr erheblichen Masse anschwellen werden und ein langwieriges und mühseliges Aktenstudium erfordern, um das nötige Fachwissen zu erlangen. Daher wird es nur einige wenige Männer in einer Gesellschaft geben, die ausreichende juristische Kenntnisse haben, um für die Position eines Richters qualifiziert zu sein. Und macht man die richtigen Abstriche für die normale Verderbtheit der menschlichen Natur, so verringert sich die Zahl derer, bei denen die erforderliche Integrität mit den erforderlichen Kenntnissen verbunden ist, noch mehr. Diese Überlegungen ergeben, dass die Regierung keine allzu grosse Wahl zwischen geeigneten Persönlichkeiten hat. Eine vorübergehende Amtszeit würde natürlich gerade solche Persönlichkeiten entmutigen, eine lukrative Beschäftigung um eines Richteramtes willen aufzugeben. Damit würde die Rechtsprechung tendenziell in die Hand derjenigen gelegt, die weniger fähig und qualifiziert wären und sie nicht sachkundig und würdevoll ausüben könnten. Unter den derzeitigen Gegebenheiten dieses Landes, die wahrscheinlich noch für einen beträchtlichen Zeitraum bestehen werden, wären die Nachteile aufgrund dieser Tatsache grösser, als sie zunächst erscheinen mögen. Doch die anderen Nachteile [befristeter Amtszeit] wären zugegebenermassen noch viel gravierender.

(17) Insgesamt kann keinerlei Zweifel bestehen, dass der Konvent klug handelte, als er für die Amtsdauer das Vorbild der [Einzelstaats-] Verfassungen kopierte, die die Richter für die Zeit guter Amtsführung einsetzen. Es besteht in diesem Punkt nicht nur kein Grund zur Kritik, sondern der Verfassungsentwurf wäre in unverantwortlicher Weise fehlerhaft, wenn er dieses wichtige Merkmal eines guten Regierungssystems nicht aufwies. Die Erfahrung Grossbritanniens liefert eine illustre Bestätigung der Verdienste dieser Institutionen.

Quelle: ADAMS V. A. / ADAMS W. P. (HRSG.), *Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter*, mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA, Paderborn 1994.