

## James Madisons Beitrag in den «Federalist Papers» zum Interessenpluralismus in der Demokratie

Prof. Dr. Andreas Kley, Bern

### 1. Geschichtlicher Kontext: Schaffung einer Republik in Nordamerika

Die englischen Kolonisten in Nordamerika standen nach der Unabhängigkeitserklärung von 1776 vor einer Situation, welche seit der Antike in der politischen Philosophie immer wieder zum Ausgangspunkt des politischen und rechtsphilosophischen Denkens gemacht wurde: Es galt – nach der Absage an den englischen König<sup>1</sup> – eine neue, nicht monarchische Staatsform zu finden. Diese Situation erinnert an die Schilderung Herodots, als die Verschwörer, nachdem sie die Mager gestürzt hatten, die künftige Regierungsform für das Persische Volk berieten<sup>2</sup>. Im Unterschied zu Herodots Darstellung waren sich die nordamerikanischen Kolonisten nach den Erfahrungen mit dem Parlament von Westminster und dem englischen König Georg III. einig, dass eine monarchische oder aristokratische Regierungsform nicht in Frage kam. So blieb bloss die Staatsform der Demokratie zur Auswahl übrig. Aber welche Art von Demokratie? Die kleine direkte Dorf- und Stadtdemokratie eines Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) stiess teilweise auf Ablehnung. Nach einem verbreiteten Vorurteil jener Zeit war bürgerliche Freiheit nur in kleinen Republiken möglich<sup>3</sup>. Der politische Diskurs über den einzuschlagenden Weg erhielt höchste Bedeutung. Die Grundsätzlichkeit der Überlegungen machte den Rückgriff bis auf die antike Staatsphilosophie erforderlich.

Die Notwendigkeit, eine andere Regierungsform zu wählen, traf besonders günstig mit einem Volk zusammen, das es in der Neuen Welt gewohnt geworden war, die öffentlichen Angelegenheiten selbst zu regeln. John Stuart Mill schrieb über diese Fähigkeit der Amerikaner: «Lässt man sie einmal ohne Regierung, so ist jede Gruppe von Amerikanern instand, eine zu improvisieren und dieses oder jenes öffentliche Geschäft mit einem genügenden Mass von Intelligenz, Ordnung und Bestimmtheit fortzusetzen. Von dieser Art sollte jedes freie Volk sein; und ein Volk mit dieser Fähigkeit hat die Gewähr seiner Freiheit»<sup>4</sup>.

Der erste Versuch band die 13 nordamerikanischen Staaten zu einer losen Föderation zusammen. Dieses staatenbündische Gebilde beruhte auf der Grundlage eines Vertrages, den Articles of Confederation vom

1. März 1781<sup>5</sup>. Diese Organisationsform bewährte sich nicht; das zentrale Organ, der Kongress, hatte zu wenig Kompetenzen. Nach dem Ende des Unabhängigkeitskrieges und dem Pariser Friedensschluss von 1783 behinderte die Londoner Regierung erfolgreich die amerikanischen Exporte und spielte die einzelnen Staaten gegeneinander aus. Der Kongress musste ohnmächtig zusehen, da er keine Kompetenz hatte, gegen die Engländer Vergeltungsmassnahmen zu beschliessen<sup>6</sup>. Zudem verhinderte der Zwang zur Einstimmigkeit oftmals Lösungen. Aus diesem Grunde begann man bald von einer Revision dieses Vertrages zu sprechen. Der virginische Pflanzer James Madison (1751–1836) und der New Yorker Anwalt Alexander Hamilton (1755–1804), beide Vertraute von George Washington, hatten diese Idee schon seit Beginn der 1780er Jahre verfolgt. Die Umstände waren bald so günstig, dh die Krise der Union wurde derart gross, dass das Unternehmen Aussicht auf Erfolg erhielt. Der Verfassungskonvent von Philadelphia tagte vom 25. Mai bis zum 17. September 1787 unter Vorsitz von George Washington. Der Konvent wich bald von einer Revision der Articles of Confederation ab und beschloss, eine neue Verfassung auszuarbeiten. Nachdem Ende September 1787 der Entwurf an die Staatenparlamente gegangen war, setzte eine breite «Ratifizierungsdebatte» ein. In dieser Debatte spielten zwei Gruppierungen eine wesentliche Rolle. Die «Federalists» befürworteten den Ausbau der Zentralgewalt. Entgegen dem deutschen Sprachgebrauch sind in den Vereinigten Staaten die Befürworter einer starken Zentralgewalt «Föderalisten». Die Antifederalists (oder «Confederalists») standen für starke Gliedstaaten und eine schwache Zentralgewalt ein; sie verteidigten den «wahren» staatenbündisch-republikanischen Föderalismus.

Die neue Verfassung konnte nach ihren Schlussbestimmungen in Kraft treten, wenn ihr neun Staatenparlamente zugestimmt hatten. Das geschah mit der Ratifizierung von New Hampshire am 21. Juni 1788. Die Verfassung konnte aber erst dann wirklich zu Leben erwachen, wenn ihr ein so wichtiger Staat wie New York zugestimmt hatte. Um nun die Zustimmung des Volkes von New York zu erreichen, wo der Widerstand gegen eine stärkere Integration gross war, verfassten in den Jahren 1787/88 die drei Politiker Alexander Hamilton, James Madison und John Jay (1745–1829) anonym («Publius») 85 Zeitungsartikel. Diese legten die Gründe für die Annahme der neuen Verfassung dar und kommentierten den vorgeschlagenen Text. Die Zeitungsartikel erschienen 1788 in zwei Bänden gesammelt als «Federalist Papers»<sup>7</sup>.

Die drei Autoren befürworteten die Errichtung einer ausgedehnten, föderativen Republik. Dieses Unternehmen war äusserst schwierig zu bewerkstelligen. Der von

<sup>1</sup> Vgl den grundlegenden Beitrag über die juristische Bedeutung der Unabhängigkeitserklärung: *Erich Angermann*, Ständische Rechts-traditionen in der Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, in: *Historische Zeitschrift* 200 (1965), S 61–91.

<sup>2</sup> Vgl *Herodot*, *Historien*, III. Buch, Z 80–83, *Herodot*, *Historien*, übersetzt von A. Horneffer, Stuttgart 1971.

<sup>3</sup> Vgl *Jürgen Heideking*, *Geschichte der USA*, UTB 1938, Tübingen 1996, 73.

<sup>4</sup> *John Stuart Mill*, *Über Freiheit*, aus dem Englischen übertragen von Achim von Borries, Frankfurt a.M.: Athenäum 1987, S 135.

<sup>5</sup> Text: *Herbert Schambeck / Helmut Widder / Marcus Bergmann* (Hrsg.), *Dokumente zur Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin 1993, 139 ff.

<sup>6</sup> Vgl *Heideking* (Anm. 3), 61.

<sup>7</sup> Deutsche Übersetzung: *Angela und Willi Paul Adams* (Hrsg.), *Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter*, mit einer Einleitung, UTB 1788, Paderborn usw. 1994. Der Originaltext kann Online auf Internet eingesehen werden: <http://www.constitution.org/fed/federa00.htm>.

etwa zwei bis drei Millionen Einwohnern besiedelte Landstreifen entlang der Atlantikküste war schon geographisch schwer als Staatsgebiet zu halten. Dabei sollten die dreizehn einzelnen Staaten nicht im neuen Staat aufgehen, sondern sie sollten in einer engeren Verbindung als in der bisherigen «Confederation» fortbestehen. Das neue Staatsgebilde war mit Sicherungen zu versehen, welche den Machtmissbrauch durch politische Parteigruppierungen («Faktionen»<sup>8</sup>) verhinderten.

Die Antifederalists führten auf ihrer Seite folgende Gegenargumente an:

- Die Einzelstaaten sollten unverändert fortbestehen, weil eine republikanische Staatsform nur bei einer Begrenzung der Grösse des Landes, der Bevölkerung und der sozialen Unterschiede möglich sei. Die Antifederalists wollten den staatenbündisch-republikanischen Föderalismus fortführen.
- In einem grossflächigen, sozial heterogenen Staatsgebilde kann sich keine einheitliche politische Gesinnung herausbilden; ein solcher Staat entbehrt der bürgerlichen Tugend, welche die notwendige Basis einer klassischen Republik im Sinne von Rousseau und der griechischen Polis darstellt.
- Die Union besitzt zu viele Kompetenzen und gefährdet die Existenz der Einzelstaaten.
- Die Verfassung der Union enthält keinen Katalog der Freiheitsrechte.

Die Federalists siegten in der Ratifizierungsdebatte, da alle übrigen Staaten, zum Teil mit knappen Abstimmungsergebnissen, beitraten, so auch New York am 26. Juli 1788. Das war möglich geworden, nachdem die Federalists einen Grundrechtskatalog (bill of rights in Amendments I–IX) und den Schutz der Einzelstaatenkompetenzen und der Rechte des Volkes (Amendment X) versprochen hatten. Der Kongress erarbeitete noch im Jahr des Inkrafttretens 1789 diese Ergänzung der Verfassung unter wesentlicher Mitwirkung des Abgeordneten im Repräsentantenhaus James Madison. Sie trat 1791 in Kraft.

## 2. Leben von James Madison

Madison entstammte einer reichen Pflanzfamilie aus Virginia<sup>9</sup>. Seine Eltern gehörten zu alteingesessenen Grossgrundbesitzerfamilien von Virginia. Einige Dutzend Sklaven bauten für sie in den fruchtbaren Böden der Blue Ridge Mountains Tabak an. James wurde 1751 als ältester von elf Geschwistern geboren. Er hatte Anspruch auf Übernahme der Plantage, die sein Vater und jüngerer Bruder bewirtschafteten. James beanspruchte indessen lediglich seine Unterhaltskosten und so blieb die Plantage ungeteilt.

Nach einigen Jahren Privatunterricht zu Hause und fünf Jahren Internat gab sich Madison 1769 nach Nor-

den zum Besuch des College of New Jersey, der heutigen Princeton-University. Dort rezipierte er die Ideen der schottischen Aufklärung, was sich später in seinen Arbeiten niederschlug. Nach einem erfolgreichen Studium kehrte er 1773 zum Familiensitz zurück. Er wurde – anders als viele seiner Kollegen – nicht Rechtsanwalt, sondern pflegte den Stil eines aufgeklärten Landedelmannes, der viel historische und philosophische Literatur las. Später setzte er sich für die Gründung der University of Virginia ein und wurde – im Ruhestand bereits – 1826 deren zweiter Rektor.

1774 wirkte er in einem illegalen Komitee zur Koordination des Widerstandes gegen Grossbritannien. 1776 vertrat Madison seinen Landkreis in der Versammlung, welche die erste republikanische Verfassung Virginias in Kraft setzte. Er beteiligte sich an der Ausarbeitung der Verfassung von Virginia und an der berühmten «Declaration of Rights» dieses Staates. Madison wurde 1783 und 1786–88 für Virginia in den Konföderationskongress entsandt, und von 1783–1786 war er Mitglied des Repräsentantenhauses von Virginia. 1787 war er Vertreter im Verfassungskonvent von Philadelphia. Den Winter 1787/88 verbrachte er zusammen mit Hamilton und Jay in New York. Er half dabei seinen beiden New Yorker Freunden, mit einer Serie von 85 Zeitungsartikeln für die Ratifizierung der Unionsverfassung durch den Staat New York zu werben. Dieser Staat wurde von den Kritikern einer stärkeren Zentralregierung beherrscht und das Unternehmen konnte nur gelingen, wenn ihm New York als wichtigster Staat beitrug. Für die «Federalist Papers» verfasste er 29 Essays. Besonders bedeutsam war sein 10. Federalist-Artikel. Er wird heute als eine moderne Analyse des Interessengruppenpluralismus betrachtet. Ferner entwickelte er im 51. Essay aus der Idee der Mischverfassung die moderne Gewaltenteilungs- und -verschränkungslehre mit den «checks and balances». Man kann die Essays Nr 10 und 51 von ihrer Wirkungsgeschichte her wohl als die bedeutendsten ansehen: Sie widerspiegeln den Geist der amerikanischen Politik und Gesellschaft bis heute<sup>10</sup>.

Unter den zwei Hauptautoren der Federalist Papers, Madison und Hamilton, bestanden Unterschiede, die sich in den Federalist Papers nur als Nuancen zu erkennen gaben<sup>11</sup>. Erst in der praktischen Politik sollte sich der Unterschied deutlicher zeigen. Madison hatte stets die Notwendigkeit der verbesserten Union betont, wollte aber die Rechte der Staaten gesichert haben. Er plädierte später als Präsident für eine strikte Bewahrung der Kompetenzen der Staaten, und er lehnte eine Kompetenzerweiterung auf dem Wege der Auslegung schon 1788 ab<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Von lat. «factum»; Tat, Handlung. Bezeichnet eine Tatgemeinschaft, eine von Parteigeist bestimmte kämpferische Gruppe innerhalb einer Partei, welche von der Generallinie abweicht.

<sup>9</sup> Diese biographische Darstellung stützt sich vornehmlich ab auf: Willi Paul Adams, James Madison, in: Heideking Jürgen (Hrsg.), Die amerikanischen Präsidenten, 41 historische Portraits von George Washington bis Bill Clinton, 2. Aufl., München 1997, S 87–95.

<sup>10</sup> So auch die Einschätzung von James P. Young, Amerikanisches politisches Denken: Von der Revolution bis zum Bürgerkrieg, in: I. Fetscher/H. Münkler (Hrsg.), Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 3, München/Zürich 1985, S 617–653 (626).

<sup>11</sup> Vgl dazu mit Quellenangaben: Daniel Brühlmeier, Was bleibt vom Republikanismus der Aufklärung im 19. Jahrhundert? In: Republikanische Tugend, Actes du 16e Colloque de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales, 7–11 septembre 1998, Editées par Michael Böhler ua, Genf 2000, S 579 ff (581 Anm. 5).

<sup>12</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7), Nr 44, S 274 zu Art. I Section 8 (18) der US-Verfassung (Text zB in: Federalist Papers (Anm. 7), S 539 ff).

1789 wurde als Konzession an die Anti-Federalists im Amendment X zur Unionsverfassung festgehalten: «Die Kompetenzen, die von der Verfassung weder den Vereinigten Staaten übertragen noch den Einzelstaaten entzogen werden, bleiben den Einzelstaaten oder dem Volk vorbehalten». Madison sah die Veränderung der neuen Verfassung gegenüber den Articles of Confederation «weniger im Hinzufügen neuer Kompetenzen auf Seiten der Union als in der Stärkung ihrer ursprünglichen Kompetenzen»<sup>13</sup>. Ferner war Madison die innere Stabilität der Union ein Anliegen. Im Gegensatz zu Montesquieu sah er eine lockere Föderation als nicht überlebensfähig an<sup>14</sup>. Hamilton wollte anders als Madison die Kompetenzen der Bundesgewalt im wirtschaftlichen und militärischen Bereich ausweiten, um mit einem «energetic government» potentielle Gegner zurückzuweisen<sup>15</sup>.

Im Ratifizierungskonvent von Virginia spielte Madison eine bedeutende Rolle und sorgte für die Annahme der neuen Verfassung. Im ersten Repräsentantenhaus der USA war er als Abgeordneter vertreten und setzte sich für den Grundrechtskatalog ein, der den Kritikern versprochen worden war (Amendments I bis IX). Unter Präsident Thomas Jefferson (1743–1826) diente Madison als Aussenminister (1801–1809). Er wurde schliesslich vierter Präsident der USA mit zwei Amtsperioden (1809–1817). Der gebürtige Genfer Albert Gallatin (1761–1849) unterstützte Madison als Finanzminister. Als solcher war er mit 14 Jahren der am längsten amtierende Finanzminister. Gallatins Verdienst besteht darin, dass er die modernen Grundsätze der Haushaltsführung im US-Staatshaushalt einrichtete. Auf Madisons Betreiben hin erklärte der Kongress Grossbritannien den Krieg<sup>16</sup>. Dieser sollte die Seeblockade für die neutralen Schiffe in Europa aufheben, Wiedergutmachung für die gekaperten amerikanischen Schiffe und die Freilassung entführter Matrosen durch Grossbritannien bewirken. Im August 1814 überfielen englische Truppen die Hauptstadt Washington und zerstörten den Präsidentensitz, das Capitol und alle Ministerien<sup>17</sup>. Seither haben nie mehr fremde Truppen das Territorium der USA betreten. Umgekehrt erlitten die Briten in den Hafenstädten Baltimore und New Orleans 1815 schwere Niederlagen. Der Krieg endete unentschieden und der Friedensvertrag wurde vor der Beendigung des Waffengangs unterzeichnet. Die USA erwiesen sich neben der grössten Seemacht der Welt als handlungsfähiger Staat und als ernst zu nehmende politische Kraft auf dem nordamerikanischen Kontinent.

Als «Vater der Verfassung» fühlte sich Madison verpflichtet, die Verfassungsvorschriften im ursprünglichen Sinne zu wahren. So lehnte er noch am letzten Tag in seinem Amt eine Gesetzesvorlage ab, die 1,5 Mio \$ für den Bau von Strassen und Kanälen zur Verfügung stellen wollte<sup>18</sup>. Er wollte den Bundesgesetzgeber auf dem Wege

der blossen Verfassungsauslegung nicht zu mächtig werden lassen. Einer ordentlichen Verfassungsänderung im entsprechenden Verfahren widersetzte er sich indessen nicht.

Madison war verheiratet, hatte aber keine Kinder. Seine Frau begründete in der Geschichte der Vereinigten Staaten die soziale Rolle der First Lady, wenngleich dieser Titel erst 1876 aufkam<sup>19</sup>. Sie war gastlich, trieb die Einrichtung des Präsidentenhauses voran, veranstaltete Gesellschaften, bestellte ihren Schmuck in Paris und verwendete für Besuche einen Vierspänner. Sie verband europäischen Geschmack mit republikanischem Selbstbewusstsein. Vier Jahre nach dem Tod ihres Mannes sorgte sie 1840 für die Veröffentlichung seiner historisch wichtigen Aufzeichnungen der Debatten im Verfassungskonvent von 1787<sup>20</sup>. Nach seinem äusseren Erscheinungsbild war Madison schwächlich, trug eine Glatze und hatte eine für öffentliche Reden ungeeignete Stimme. Die Gesprächspartner von Madison schrieben ihm wenig Charme, dafür aber eine grosse intellektuelle Schärfe zu. Es erschien den Zeitgenossen glaubhaft, dass er das Amt nicht aus Machtgier, sondern aus Pflichtgefühl angestrebt hatte.

Nach seinem Rücktritt 1817 lebte Madison zwar im Ruhestand, aber er nahm an der Politik und an der Weiterentwicklung der Verfassung grossen Anteil. Den Missouri-Kompromiss von 1820, wonach alle auf dem Gebiet des Louisiana-Purchase entstehenden Staaten sklavenfrei sein mussten, lehnte er ab, weil er befürchtete, dass das Sklavenhaltungsverbot nördlich des neuen Staates Missouri die sklavenfreien Staaten langfristig ein Übergewicht erlangen lassen werde. Mit dieser Beurteilung sollte er nach dem Tod Recht bekommen. 1857 verschärfte ein Urteil des Supreme Courts den Konflikt über die Sklaverei<sup>21</sup>. Der Supreme Court wendete erstmals sein seit *Marbury vs. Madison* (1803)<sup>22</sup> formuliertes Überprüfungsrecht ausgerechnet auf den Missouri-Kompromiss an und hob ihn als «verfassungswidrig» auf. Damit bahnte er den Weg in den Sezessionskrieg vor. Allerdings lehnte Madison die sog. Nullifikationstheorie ab, wonach die Gliedstaaten die Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen einseitig beurteilen könnten. Ein wichtiger Vertreter dieser Doktrin der «States Rights» war der Politiker (Vizepräsident, Senator, Aussenminister) John C. Calhoun (1782–1850)<sup>23</sup>. Sie wurde im Sezessionskrieg 1861–1865 gewissermassen militärisch niedergedrungen. Madison wichtigstes Anliegen blieb stets der Erhalt der Union. In seinem politischen Testament schrieb er 1834: «Mein tief von Herzen kommender Rat und meine tiefste Überzeugung ist es, dass die Union der Staaten gepflegt und erhalten wird»<sup>24</sup>. Mit ihm starb 1836 der letzte Gründer der USA.

<sup>13</sup> Federalist Papers (Anm. 7), Nr 45, S 283.

<sup>14</sup> Vgl *Heideking* (Anm. 3), 64. Siehe dazu Anm. 60, 61 betreffend Madisons Analyse der föderativen Gebilde der Niederlande und der Schweizer Kantone.

<sup>15</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7), Nr 23, S 132 ff; *Heideking* (Anm. 3), 64, 77.

<sup>16</sup> Siehe Madisons Kriegsbotschaft vom 1. Juni 1812, in: *Schambeck* (Anm. 5), 272 ff

<sup>17</sup> Ähnl. *Adams* (Anm. 9), 93 f.

<sup>18</sup> Ähnl. *Adams* (Anm. 9), 94.

<sup>19</sup> Vgl Margaret Truman, *First Ladies*, New York 1995.

<sup>20</sup> Ähnl. *Adams* (Anm. 9), 91.

<sup>21</sup> Urteil *Dred Scott v. Sandort*, 1857; 19 Howard, 393, 1857, in: *Schambeck* (Anm. 5), 355 f

<sup>22</sup> Text: *Schambeck* (Anm. 5), 355 ff

<sup>23</sup> Vgl *Sautter Udo*, *Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, 5. Aufl., Stuttgart 1994, S 183 f; *Heideking* (Anm. 3), 135, 140 f.

<sup>24</sup> zitiert bei *Adams* (Anm. 9), 95.

Madison hatte von den 85 Zeitungsartikeln deren 29 verfasst. Im folgenden werden die beiden wichtigsten Beiträge von James Madison in den *Federalist Papers* (Essays Nr 10 und 51) zusammen mit dem unbekannteren, aber aktuellen Essay Nr 49 vorgestellt.

### 3. Madisons demokratische Theorie des politischen Pluralismus in der «ausgedehnten Republik»

Der Essay Nr 10 nimmt sich das überaus wichtige Thema der politischen Parteien und des daraus entstehenden Gefahrenpotentials vor. Das Thema der (gemeinwohlschädigenden) Interessengruppen war im 18. Jahrhundert angesichts des Zunftwesens virulent geworden. Jean-Jacques Rousseau ist im *Contrat Social* von 1762 Parteien und Gruppen gegenüber kritisch, weil diese nur Privatinteressen verfolgen<sup>25</sup> und sogar die Macht im Staat übernehmen könnten. Die Sonderanliegen zerstören den Staat<sup>26</sup>. Die französische Revolution hat diese parteikritische Haltung übernommen, die in der *Loi Le Chapelier* die Bildung von Parteien und Gruppen zu wirtschaftlichen Zwecken verbot<sup>27</sup>. Diese radikale Massnahme verhinderte indes die faktische Parteibildung nicht.

Madison ist vermutlich durch den Essay von David Hume (1711–1776), «Über Parteien im allgemeinen» zu seiner differenzierten Einsicht im berühmten 10. Essay des *Federalist* gekommen<sup>28</sup>. Hume schrieb über das Problem der Faktionenbildung: «Personale Faktionen entstehen am ehesten in kleinen Republiken. Hier wird jede interne Auseinandersetzung zu einer Staatsaffäre»<sup>29</sup>. Oder an anderer Stelle:

*«Zwei Reisende auf einer Landstrasse – der eine unterwegs Richtung Osten, der andere gen Westen – können leicht aneinander vorbei, wenn die Strasse breit genug ist. Zwei Männer, die über gegensätzliche religiöse Prinzipien streiten, können einander jedoch nicht so leicht ohne Erschütterungen passieren, obwohl man davon ausgehen kann, dass der Weg auch in diesem Fall breit genug wäre und jeder ohne Unterbrechung auf seinem eigenen Kurs fortfahren könnte. Doch die Natur des menschlichen Geistes ist so beschaffen, dass er sich jedes herannahenden Geistes bemächtigt und durch seine Übereinstimmung der Meinungen wundersam bestärkt, durch jeden Widerspruch aber ebenso erschüttert und verstört wird»*<sup>30</sup>.

Die Bildung von Faktionen musste im 18. Jahrhundert etwas Beunruhigendes haben, nachdem im 17. Jahrhundert in England der Parteienstreit (vor der Glorious Revolution) masslos geworden war<sup>31</sup>. Madison hatte die Ideen von Hume für die ausgedehnte Republik umgeschrieben

und fruchtbar gemacht. Er hat damit das verbreitete Argument von Montesquieu und der Antiföderalisten bekämpft, dass ein grosser Staat zu Zentralismus neige und die Staaten über kurz oder lang aufsauge. Der Staat ist nach Madison so zu organisieren, dass keine Faktion eine schädliche Übermacht mit allen Folgen des Machtmissbrauchs erhält.

Madison entwirft das Modell einer ausgedehnten und bevölkerungsreichen (repräsentativen) Republik. Er setzt das Ziel der Verhinderung von Machtmissbrauch durch Faktionen und will dadurch dem neuen Regierungssystem Stabilität verleihen. Dieses Ziel lässt sich nicht ohne tödliche Gefahr für die Freiheit erreichen, wenn die *Ursachen von Faktionen*, nämlich die Freiheit zur Faktionsbildung oder die Freiheit zur Meinungsvielfalt, beseitigt werden<sup>32</sup>. Da dieser Weg nicht gangbar ist, müssen die *Konsequenzen von Faktionen* beherrscht werden. Es ist freilich nicht möglich, dass aufgeklärte Staatsmänner stets einen Ausgleich der Interessengegensätze herbeiführen können. Faktionen sind in einer Republik dann keine Gefahr, wenn sie keine Mehrheit erreichen. Wie kann dies nun erreicht werden? Das Problem könnte durch die Verhinderung der Entstehung gleicher Interessen gelöst werden, was offensichtlich nicht machbar ist. *Aussichtsreicher ist es, die Faktionen durch ihre Zahl oder durch geographische Umstände an der Unterdrückung zu hindern*. Dabei bietet sich die ausgedehnte Republik mit dem Repräsentativsystem an. In dieser führt bei einer genügenden Bevölkerungszahl die Wahl der Repräsentanten zu einem Reinigungsprozess, da nur die charakterlich einwandfreien Staatsmänner gewählt würden. Denn die Repräsentanten haben in diesem System einen angemessenen Abstand zu Partikularinteressen. Lokal korruptierte Politiker haben in der ausgedehnten Republik Mühe, sich ausserhalb ihres Gebiets durchzusetzen. Die als Antifederalists bezeichneten politischen Gegner der Unionsverfassung von 1787 befürchteten, dass das Repräsentativsystem zu einer von den Wählern unabhängigen Regierungsaristokratie führe. Madison nutzte für seine Argumentation die verbreitete Abneigung gegenüber der kleinräumigen direkten Demokratie, deren Massenversammlungen mit Anarchie und Mehrheitstyannei verbunden seien. Die grosse Republik hatte für Madison den Vorzug, dass einseitige Faktionen, die private gegen das Gemeinwohl gerichtete Interessen verfolgen, sich im Pluralismus gegenseitig neutralisieren und an politischer Macht verlieren. Er hielt die Interessenkonkurrenz um der individuellen Freiheit willen für unvermeidbar. Das Repräsentativsystem der ausgedehnten Republik soll einer Gesellschaft von widerstreitenden Interessen einen Staat geben, der das öffentliche Wohl unbeirrt von diesen Interessen verfolgt. Madison entwickelte die demokratische Theorie des politischen Pluralismus von Parteien und Interessen<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> Rousseau Jean-Jacques, *Vom Gesellschaftsvertrag*, übersetzt von Erich Wolfgang Skwara, Frankfurt aM 1996, Buch II.2., S 40 ff

<sup>26</sup> Vgl Rousseau (Anm.25), Buch II.4, S 46 f; Buch IV.1., S 140 f

<sup>27</sup> Vgl Ulrich Friedrich Müller (Hrsg.), *Lust an der Geschichte: die französische Revolution 1789–1799*, München/Zürich 1989, S 120–125.

<sup>28</sup> Vgl Adams (Anm. 9), 89.

<sup>29</sup> David Hume, *Über Parteien im allgemeinen*, in: *Politische und ökonomische Essays*, Teilband 1, S 51–60, übersetzt von Susanne Fischer, Hamburg 1988, S 52.

<sup>30</sup> Vgl Hume (Anm. 29), 56 f

<sup>31</sup> Vgl Kurt Kluxen, *Geschichte Englands*, 4. Aufl., Stuttgart 1991, S 359 ff, 423 ff (426).

<sup>32</sup> Exakt diese Lösung sieht Art 21 Abs 2 des deutschen Grundgesetzes vor, vgl dazu BVerfGE 2, 1 und 5, 85. Eine ähnliche Meinung wie Madison vertrat auch Hans Kelsen, *Verteidigung der Demokratie*, in: Hans Kelsen, *Demokratie und Sozialismus*, ausgewählte Aufsätze, Wien 1967, S 60–68 (68).

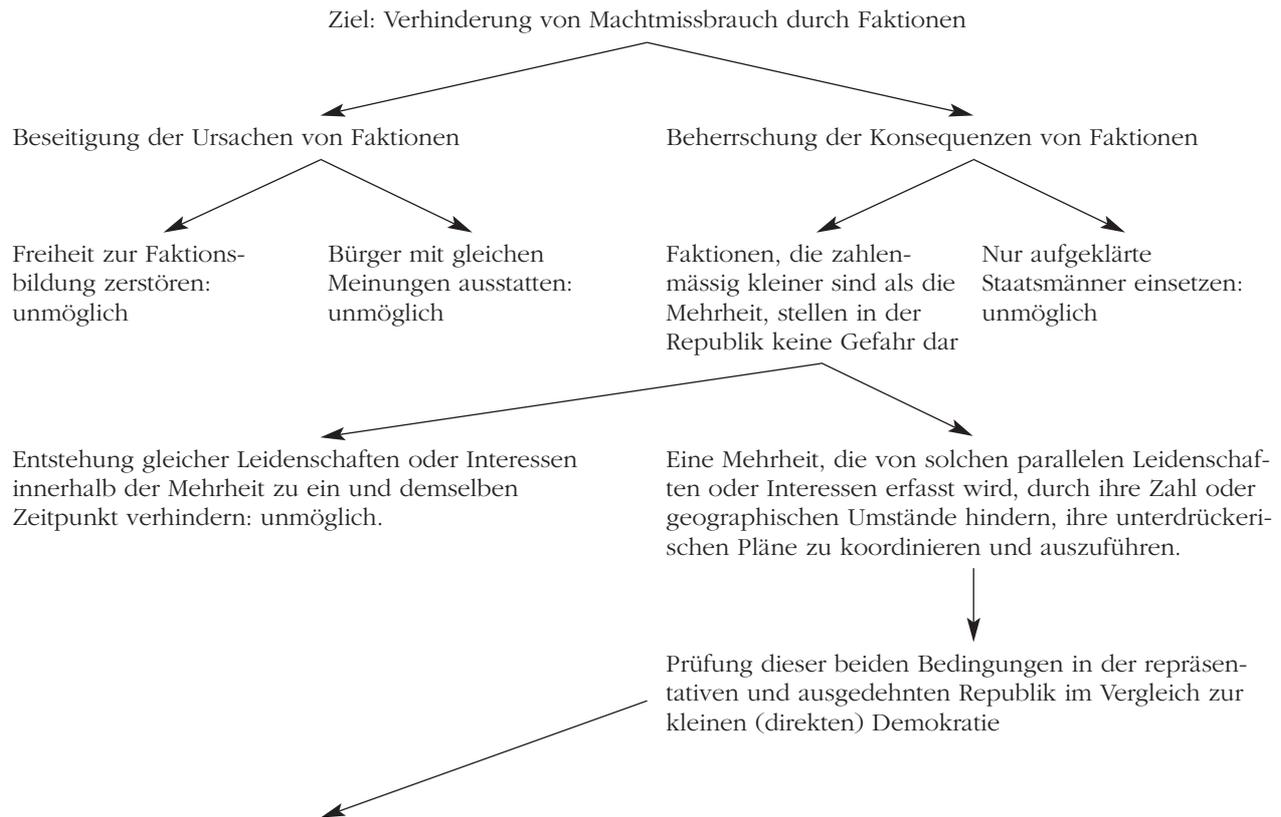
<sup>33</sup> Nr 10, S 57 f so auch die Bewertung von Heideking (Anm. 3), 74.

Ist die grossflächige Republik «deshalb überlegen, weil nunmehr Volksvertreter gewählt werden, deren aufgeklärte Ansichten und tugendhafte Einstellungen sie lokalen Vorurteilen und Komplotten gegen die Gerechtigkeit entbehen? 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 eigennützigen Mehrheit koordiniert und in die Tat umgesetzt werden? Auch in diesem Punkt ist die Union aufgrund ihrer Grösse ganz offensichtlich überlegen.

Der Einfluss von Faktionsführern mag in einem einzelnen Staat zum Aufruhr führen, er wird aber nicht wie ein Flächenbrand auf die übrigen Staaten übergreifen können.»

Madison argumentiert elegant und stringent:



Schlussfolgerung: Die ausgedehnte, föderative und repräsentative Republik bietet gegenüber der kleinräumigen direkten Demokratie grosse Vorteile. Erstens: In der grossen Republik werden geeignete und tugendhafte Repräsentanten gewählt, die das wahre Interesse des Landes verfolgen. Zweitens: In der ausgedehnten und bevölkerungsreichen Republik fällt es den Faktionen infolge ihrer Vielzahl schwerer, die Mehrheit zu erreichen.

Ergebnis: Die grosse Ausdehnung und der föderative und gewaltenteilige Aufbau der amerikanischen Union sind das wirksame Heilmittel gegen schädlichen Machtmissbrauch von Faktionen.

#### 4. Das Volk als Grund aller Macht in der Republik

Der Essay Nr 49 ist in der Sekundärliteratur und nach seiner Wirkungsgeschichte weniger berühmt; er wirft aber wichtige und aktuelle Fragen auf: Madison beschreibt darin die Stellung des «Volkes» in der Republik *und warnt vor einem Wächteramt* des Volkes. Die Aktualität dieser Gefahr ist unübersehbar. Madison sieht die Grundlage eines Regierungssystems vielmehr in der durch Dauerhaftigkeit und Tradition gestifteten *Ehrerbietung des Volkes gegenüber der Verfassung*. Damit unterstreicht Madison erneut seinen in Artikel Nr 10 ausgebreiteten institutionellen Zugang zu einer dauerhaften und gemeinwohlorientierten Regierung.

Madison diskutiert den Vorschlag seines nachmaligen Vorgängers im Präsidentenamt, Thomas Jefferson, in dessen «Betrachtungen über Virginia» (1787): «Stimmen zwei der drei staatlichen Gewalten in der Auffassung überein (...), dass ein Konvent zur Abänderung und zur Ergänzung dieser Verfassung erforderlich ist, sollen sie befugt sein, Ausschreibungen für jede Grafschaft auszufertigen (...)»<sup>34</sup>. Es scheine im Einklang mit republikanischer Theorie zu stehen, wenn auf die ursprüngliche Autorität des Volkes zurückgegriffen werde. Dieses sei nämlich

<sup>34</sup> Vgl Thomas Jefferson, Betrachtungen über den Staat Virginia, Zürich 1989, S 381 (aus dem Verfassungsentwurf für Virginia).

die «einzig legitime Quelle der Macht» und leite sich von der Verfassungsurkunde her. Madison begegnet diesem Vorschlag sodann kritisch<sup>35</sup>:

*Man kann es als einen Einwand gegen den Grundsatz betrachten, dass jede Anrufung des Volkes einen gewissen Fehler im Regierungssystem impliziert und ein häufiger Rückgriff auf das Volk das Regierungssystem in hohem Masse um die ehrerbietige Anerkennung bringen würde, die die Zeit allen Dingen verleiht, und ohne die selbst das weiseste und freieste Regierungssystem nicht die erforderliche Stabilität besitzen würde. Wenn es wahr ist, dass alle Regierungssysteme auf Meinung basieren, dann ist es nicht weniger wahr, dass die Stärke der Meinung jedes einzelnen und ihr praktischer Einfluss auf sein Verhalten sehr von der Zahl derjenigen abhängt, von denen er annimmt, sie teilten die gleiche Meinung. Die Vernunft des Menschen ist auf sich allein gestellt, wie der Mensch selbst, furchtsam und vorsichtig, sie gewinnt an Festigkeit und Selbstvertrauen proportional zur Zahl derer, mit denen sie geteilt wird. Wenn die Beispiele, die eine Meinung stützen, sehr alt und zahlreich sind, so zeigen sie bekanntermassen doppelte Wirkung. In einer Nation von Philosophen sollte eine solche Überlegung keine Rolle spielen. Die Achtung vor Recht und Gesetz wäre durch die Stimme der aufgeklärten Vernunft ausreichend tief eingepägt. Aber man kann so wenig eine Nation von Philosophen erwarten wie ein Philosophengeschlecht von Königen, wie Plato es sich wünschte. Und in jeder anderen Nation, wird es auch das rationalste Regierungssystem nicht überflüssig finden, die Vorurteile der Gemeinschaft auf seiner Seite zu wissen.»*

Die Textstelle ist bemerkenswert, da Madison – äusserst aktuell – die plebiszitäre und schiedsrichterliche Anrufung des Volkes untersucht, das Verfassungskonflikte zu entscheiden hat. Das Plebiszit oder das bloss «Spielen» mit einem Plebiszit bedingt notwendigerweise einen «starken Mann». Madison hat diese Gefahr indirekt formuliert: «Jede Anrufung des Volkes (impliziert) einen gewissen Fehler im Regierungssystem und ein häufiger Rückgriff auf das Volk (würde) das Regierungssystem in hohem Masse um die ehrerbietige Anerkennung bringen, die die Zeit allen Dingen verleiht»<sup>36</sup>. Ein Regierungssystem ist institutionell instabil, wenn ständig das Volk angerufen wird. Hinter dem Volk, das als Abstraktion gar nicht existiert und nicht handlungsfähig ist, steht stets der «starke Mann», der die Stimme des «Volkes» führt. Ein solches Regierungssystem ist ausgesprochen personenzentriert und damit allen entsprechenden Missbrauchsgefahren ausgesetzt. Die Institutionen der Verfassung verlieren gegenüber dem «starken Mann des Volkes» notwendigerweise an Achtung. Um personaler Herrschaft möglichst vorzubeugen, plädiert Madison für eine institutionelle und regelhafte Absicherung von Macht, wenn er die Anrufung des Volkes auf das Minimum der gewöhnlichen Verfassungsänderung begrenzen möchte. Die (Verfassungs-)Konflikte zwischen den obersten Staatsgewalten werden nicht vom Volk, sondern vom Obersten Gericht entschieden<sup>37</sup>.

Madisons Vorbehalte gegen das Plebiszit bzw die populistischen Rückgriffe im 49. Essay sind prophetisch. Schon kurz nachdem Madison diesen Essay veröffentlicht hatte, konnte die politische Geschichte von reichlicher Erfahrung mit der plebiszitär benutzten Stimme des Volkes berichten. Die französische Revolution hatte das Verfassungsreferendum gefordert und dieses 1793 erstmals in Europa praktiziert. Es war dann Napoléon, der das Verfassungsreferendum umfunktionierte und mehrfach als Plebiszit für seine Machterhaltung und -entfaltung verwendete. Als Gipfel plebiszitären Handelns figuriert der 2. Dezember 1804: Napoléon krönte sich zum Kaiser der Franzosen und liess sein Kaisertum mit 3,5 Millionen Ja- gegen 2500 Nein-Stimmen plebiszitär bestätigen<sup>38</sup>. Damit war in Frankreich eine Tradition begründet worden, die heute Art 11 der geltenden Verfassung anerkennt. Danach kann der Staatspräsident Gesetzesentwürfe zum Volksentscheid bringen. Es war der charismatische Präsident Charles De Gaulle, der das Plebiszit verschiedentlich als Verfassungsänderungsverfahren gebraucht hatte und sofort zurücktrat, als das Volk am 27. April 1969 seine Zustimmung zu einer Regionalreform und einer Reform des Senats verweigerte: «Was für ein Mann wäre ich denn, wenn ich nicht unverzüglich die Konsequenzen aus einem so tiefen Bruch zwischen mir und dem Volk zöge und auf lächerliche Weise an meinem Amt festhielte!»<sup>39</sup>

In Deutschland erlangten Volksbegehren und Plebiszit in der Weimarer Republik und im Dritten Reich eine zweifelhafte Berühmtheit und brachten die direkte Demokratie in Verruf. 1926 betrieb die Linke den Volksentscheid wegen der entschädigungslosen Fürstenenteignungen und 1928 unternahm die Rechte entsprechendes gegen den Young-Plan. Der Erfolg blieb zwar für beide Gruppierungen aus. Sie zogen jedoch indirekt Nutzen aus der gewaltigen Agitation<sup>40</sup>. Hitler benützte nach seiner Machtergreifung das Plebiszit mehrfach als Akklamationsinstrument für seine Willkürherrschaft.

Die populistischen Politiker rufen von ihrem Selbstverständnis her und auf welche Weise auch immer, das Volk für ihre Zwecke an. Sie lassen ihre Politik damit bestätigen. Die populistischen Bewegungen der Gegenwart brauchen dementsprechend das Plebiszit, umfunktionierte direktdemokratische Rechte oder sogar eine plebiszitäre Parlamentswahl. In Österreich ist an Jörg Haider und das geplante Referendum gegen das tschechische Kernkraftwerk Temelin zu denken<sup>41</sup>. In der Schweiz kommt diese plebiszitäre Volksverbundenheit bei der von Christoph Blocher geführten Zürcher Sektion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) stark zum Ausdruck. In diesem Lichte ist etwa der Vorschlag einer Volkswahl der schweizerischen Regierung (Bundesrat) zu sehen<sup>42</sup>.

<sup>35</sup> Vgl. Axel Kubn, die Französische Revolution, Stuttgart 1999, S 152.

<sup>36</sup> Peter Schunck, Geschichte Frankreichs, München/Zürich 1994, S 600.

<sup>37</sup> Vgl. Dietmar Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, 3. Aufl., München 1997, S 304.

<sup>38</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 10.1.2001.

<sup>39</sup> Christoph Blocher, Albisgüetli-Rede vom 21.1.2000: Die sieben Geheimnisse der SVP: «Was als Erfolgsfaktor noch der Verwirklichung bedarf und seit Gründung des Bundesstaates zur allgemeinen Zufriedenheit in allen Kantonen vollzogen wurde – die Wahl der Kantonsregierungen durch das Volk – ist die Volkswahl des Bundesrates.»

<sup>35</sup> Federalist Papers (Anm. 7) Nr 49, S 306.

<sup>36</sup> Federalist Papers (Anm. 7) Nr 49, S 306.

<sup>37</sup> Vgl. den Text bei Anm. 68.

Der Wille des Volkes wird ständig als politisches «Kostüm» verwendet; dabei handelt es sich lediglich um eine Verhüllung für den «starken Mann», der ohne diesen vorgepiegelten Willen des Volkes nicht wirksam auftreten könnte.

### 5. «Checks and Balances»

Im Essay Nr 51 begründet Madison die Notwendigkeit der Gewaltenteilung in einem umfassenden Sinn bzw von «checks and balances» (Hemmungen und Gleichgewichten): Die Gewaltenteilung ist eine institutionelle Vorkehrung gegen den Machtmissbrauch. «Machtstreben muss Machtstreben entgegenwirken» («Ambition must be made to counteract ambition»)<sup>43</sup>. Madison wiederholt eine Kernaussage von Montesquieu aus seinem «Esprit des Lois»: «Damit die Macht nicht missbraucht werden kann, ist es nötig, durch die Anordnung der Dinge zu bewirken, dass die Macht die Macht bremse» («...que le pouvoir arrête le pouvoir»)<sup>44</sup>. Interessant ist, dass Madison die Quelle Montesquieu nicht anführt, wie er das andernorts unternommen hat<sup>45</sup>. Montesquieu erweist sich als Vordenker der amerikanischen Unionsverfassung von 1787 und damit auch der Federalist Papers. Die Gewaltenteilung wird nach Madison erforderlich, da er – Montesquieu ähnlich – ein tendenziell pessimistisches Menschenbild vertritt: «Es wirft ein schlechtes Licht auf die menschliche Natur, dass solche Vorkehrungen nötig sind, um den Missbrauch der Regierungsgewalt zu verhindern»<sup>46</sup>. Der Mensch ist von Natur aus egoistisch und strebt nach Macht, Besitz und Ansehen. Engel bräuchten keine Regierung, und würden die Menschen von Engeln regiert, so wären Kontrollen unnötig<sup>47</sup>. Immerhin hat der Mensch «auch andere Eigenschaften, die ein gewisses Mass an Achtung und Vertrauen rechtfertigen», und «das republikanische Regierungssystem geht von der Existenz dieser Eigenschaften in höherem Mass aus als jede andere Regierungsform»<sup>48</sup>. Die Tugenden des Menschen werden vor allem durch die Repräsentation aktiviert: Sie sorgt dafür, dass die eher tugendhafteren Männer mit politischen Ämtern betraut werden. Die Vertreter einer eher pessimistischen Anthropologie – neben Madison etwa Montesquieu und vor allem Niccolò Machiavelli – haben in ihren Regierungssystemen institutionelle Vorkehrungen gegen Machtmissbrauch vorgesehen, statt eine Regierung nur auf «edle Motive» der Politiker zu bauen<sup>49</sup>.

Madison spricht mindestens drei verschiedene Arten der Gewaltenteilung an. Wie schon bei Montesquieu ist seine Vorstellung der Gewaltenteilung differenzierter als es der grösste Teil der heutigen staatsrechtlichen Litera-

tur wahrhaben will. Montesquieu wurde fast ausschliesslich auf die funktionelle Gewaltenteilung eingeengt<sup>50</sup>. Diese findet sich tatsächlich bei Montesquieu und bei Madison; sie ist aber nur ein Element unter mehreren. Madison kannte Montesquieus Hauptwerk «Vom Geist der Gesetze» durch persönliche Lektüre und Studien<sup>51</sup> und verstand daher die Gewaltenteilung in ihrem mehrdimensionalen und umfassenden Sinn:

a) Madison unterscheidet zunächst die *funktionelle, institutionelle und personelle Gewaltenteilung*. Madison möchte die drei Staatsgewalten zunächst strikte trennen und gelangt dadurch zur Ernennung aller Gewalten durch das Volk. Im Hinblick auf die obersten Richter könnte allerdings die Volkswahl «unzweckmässig sein», weil fachliche Qualifikationen nötig sind und die langfristige Ernennung das Gefühl der Abhängigkeit vom Volk erlöschen lasse<sup>52</sup>. Die «strikte» Gewaltentrennung wird bei Madison (und auch bei Montesquieu) aufgegeben, indem die Verfassung die drei Gewalten zur Zusammenarbeit bestimmt. Das Übergewicht der Legislative wird mittels des Zweikammersystems und eines (mit 2/3-Mehrheit im Kongress) überstimmbaren Vetorechts der Exekutive kompensiert<sup>53</sup>. Gegen amtsunfähige oder verbrecherische Präsidenten bzw Bundesrichter ist das sog. Impeachmentverfahren vorgesehen, bei dem das Repräsentantenhaus als Anklagebehörde und der Senat als Gericht fungieren<sup>54</sup>. Der Verfassungskonvent von Philadelphia und Madison folgen dem Vorschlag von Montesquieu, der die Repräsentation, das Zweikammerprinzip, das Vetorecht und das Impeachment in seinem berühmten England-Kapitel bereits vorgeschlagen hatte<sup>55</sup>. Für dieses Modell wechselseitiger Abhängigkeiten fand sich der Ausdruck von Kontrollen und Gleichgewichten («*checks and balances*»). Die Konkurrenz von Legislative, Exekutive und Judikative, die gerade nicht strikte getrennt, sondern wechselseitig abhängig sind und zusammenarbeiten müssen, bewirkt eine gegenseitige Kontrolle und einen Machtausgleich. Die drei Gewalten werden gehindert, die Freiheit zu beseitigen.

b) Für Madison ist eine weitere Form der Gewaltenteilung die *Bundesstaatlichkeit*: «In der komplexen (compound) Republik Amerikas wird die vom Volk abgetretene Gewalt zunächst zwischen zwei getrennten Regierungssystemen aufgeteilt, und dann wieder der jeweilige Anteil der Macht zwischen den unabhängigen und getrennten Gewalten unterteilt»<sup>56</sup>. Daraus entsteht eine doppelte Sicherheit: Die zwei getrennten Regierungssys-

<sup>43</sup> Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 314.

<sup>44</sup> Vgl Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Buch XI.4 der Ausgabe: Ernst Forsthoff, (Hrsg. und Übers.), Vom Geist der Gesetze, 2 Bände, Nachdruck der Erstauflage von 1951, Tübingen 1992, S 213.

<sup>45</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7) Nr 43, S 263, 266). Hamilton zitiert Montesquieu in den Fussnoten immer wieder, vgl Federalist (Anm. 7) Nr 9, S 50 oder Nr 78, S 471.

<sup>46</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 314.

<sup>47</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 314.

<sup>48</sup> Vgl Beide Zitate Federalist Papers (Anm. 7) Nr 55, S 341

<sup>49</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 315.

<sup>50</sup> Vgl Alois Riklin, Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung, Politische Vierteljahresschrift 30/1989, S 420–442 (423).

<sup>51</sup> Vgl Riklin (Anm. 50), 423. Er interpretierte Montesquieu vor allem in Essay Nr 47 der Federalist Papers (Anm. 7).

<sup>52</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 314.

<sup>53</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 315; vgl dazu Art. I Section 1; Art. II Section 7 (2), Text zB in: Federalist Papers (Anm. 7), S 539 ff.

<sup>54</sup> Vgl Art. I Sections 2 (5), 3 (6, 7) sowie Art. II Section 4 US-Verfassung, Text zB in: Federalist Papers (Anm. 7), S 539 ff

<sup>55</sup> Vetorecht der Exekutive: Montesquieu (Anm. 44), XI.6., 223, 225 f, Impeachment: Montesquieu (Anm. 44), XI.6., 225; Zweikammerprinzip: Montesquieu (Anm. 44), XI.6., 220.

<sup>56</sup> Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 316.

teme, Unionsregierung und Einzelstaatsregierungen, kontrollieren sich gegenseitig und sind ihrerseits je klassisch gewaltentgetrennt. Madison folgt Montesquieu direkt. Im Kapitel IX.1. «Wie Republiken für ihre Sicherheit sorgen» schlägt Montesquieu die sog. «république fédérative» vor, welche die Vorteile des Grossstaates (nach damaliger Anschauung war das eine Monarchie) mit den Vorteilen des Kleinstaates (Republiken) verbindet:

«Diese Regierungsform ist ein Vertrag, durch den mehrere politische Gemeinwesen dahin übereinkommen, Bürger eines grösseren Staates zu werden, den sie bilden wollen. Sie ist eine Gesellschaft von Gesellschaften, die eine neue bilden, die sich durch den Anschluss weiterer Mitglieder vergrössern kann, bis ihre Macht für die Sicherheit aller Verbündeten ausreicht. (...) Ein solches Staatswesen, das einer äusseren Macht erfolgreich Widerstand zu leisten vermag, kann seine Grösse behaupten, ohne im Innern zu verderben. Diese Gemeinschaftsform beugt allen Missständen vor»<sup>57</sup>.

Als historisches Vorbild dienten Montesquieu und dem Konföderationskongress in seinen Beratungen der Articles of Confederation<sup>58</sup> unter anderem die Alte Eidgenossenschaft und die Niederlande<sup>59</sup>. Die staatenbündischen Systeme des Spätmittelalters standen Pate für die Gründung der ersten staatenbündischen Union. Daraus ist dann – da die Gebilde nach der Analyse von Madison für die Schweizer Kantone<sup>60</sup> und die Niederlande<sup>61</sup> den Herausforderungen nicht gewachsen war – durch die Verstärkung der Union der erste moderne Bundesstaat entstanden. Dieser war vor allem gewaltenteilig motiviert. Im Essay Nr 39 charakterisiert Madison die «wahre Natur» des föderativen Regierungssystems im Hinblick auf das Fundament, die Quellen der Regierungsgewalt, die Funktionsweise, die Kompetenzen und die Verfassungsänderung<sup>62</sup>. Das bundesstaatliche System sollte zunächst von der Schweiz im Jahr 1848 kopiert werden,<sup>63</sup> und 1870 übernahm es ebenfalls das deutsche Kaiserreich als Organisationsform<sup>64</sup>.

c) Schliesslich führt Madison die *Gewaltenteilung in soziologischer oder gesellschaftlicher Hinsicht an*. Ein Staat ist in viele Teile, Interessen, Parteien, Faktionen und Gruppen gespalten. Die Sicherheit für die einzelnen Interessen gegen Übergriffe seitens anderer Interessen besteht in der *Vielzahl dieser Interessen und der sie un-*

*terstützenden Gruppen*. Dieser Pluralismus hängt von der Grösse des Landes und seiner Bevölkerungszahl ab. In der ausgedehnten und föderal organisierten Republik Nordamerikas kann sich eine «Mehrheitskoalition der ganzen Gesellschaft nur ganz selten auf der Basis anderer Grundsätze ergeben als denen der Gerechtigkeit und des Gemeinwohls»<sup>65</sup>. Madison folgt auch bei der gesellschaftlichen Gewaltenteilung Montesquieu. Dieser hatte im berühmten England-Kapitel eine verschränkte Beteiligung aller gesellschaftlichen Stände seiner Zeit (König, Adel, Volk) an der Staatsgewalt gefordert und in seinem Modell vorgesehen<sup>66</sup>.

Zwischen den drei obersten Staatsorganen, aber auch zwischen der Union und den Staaten können (Verfassungs-) Konflikte aufbrechen. Die US-Verfassung und Alexander Hamilton sprechen dem obersten Bundesgericht die Kompetenz zur Entscheidung dieser Konflikte zu. Die Entscheidung solcher Verfassungsfragen birgt die Gefahr des Machtmissbrauchs in sich. Daher soll die Judikative als machtloseste und ungefährlichste Gewalt, und nicht das Volk<sup>67</sup>, die Verfassung interpretieren und die Gesetze ungültig erklären. Hamilton schreibt in Essay Nr 78<sup>68</sup>:

*«Im Gegensatz dazu hat die Judikative weder Zugriff auf das Schwert noch auf das Staatssäckel (no influence over either the sword or the purse), 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». [...] Es ist die Pflicht der Gerichte, «alle Gesetze, die gegen den manifesten Sinn der Verfassung verstossen, für nichtig zu erklären».*

Der Supreme Court hatte diese Kompetenz erstmals 1803 angerufen und etabliert<sup>69</sup>. Die *checks and balances* spielen auch im Verhältnis der Einzelstaaten zur Bundesregierung, so dass die Gewaltenteilung innerhalb des Staates letztlich funktionelle und föderalistische Elemente aufweist.

Der letzte Absatz des 51. Artikels<sup>70</sup> ist noch in anderer Hinsicht bemerkenswert. Er spricht im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Machtteilung von «*civil society*» (Zivilgesellschaft). Madison greift einem Modebegriff der heutigen Zeit vor. Der Begriff ist vor allem durch die Transformation der mitteleuropäischen Länder bekannt geworden und möchte nach der totalen Verstaatlichung der Gesellschaft deren Autonomie betonen<sup>71</sup>. Nach Madison handelt es sich um die pluralistisch zusammenge-

<sup>57</sup> Montesquieu (Anm. 44), IX.1., 180 f

<sup>58</sup> Vgl Anm. 5.

<sup>59</sup> Vgl Heideking (Anm. 3), 49.

<sup>60</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7), Nr 19, S 106 ff. (111 f); Nr 42, S 251 ff (255); Nr 43, S 259 ff (264); vgl auch Brühlmeier (Anm. 11), 580 f Anm. 3 mit Quellenangaben.

<sup>61</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7), Nr 20, S 112 ff.

<sup>62</sup> Vgl Federalist Papers (Anm. 7) Nr 39, S 225–232.

<sup>63</sup> Vgl zB Ignaz Troxler, Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerikas als Musterbild der Schweizerischen Bundesreform, Schaffhausen 1848. Man sprach deshalb von Sister Republics: James H. Hutson, The Sister Republics, Bern 1992.

<sup>64</sup> Vgl zu einer frühen Forderung in diesem Sinne: Heinrich von Treitschke, Bundesstaat und Einheitsstaat, Freiburg i.Br. 1864, in: Heinrich von Treitschke: Historische und politische Aufsätze, 5. Aufl., Band 2: Die Einheitsbestrebungen zertheilter Völker, Leipzig 1886, S 77–241, insb. S 109–114.

<sup>65</sup> Federalist Papers (Anm. 7) Nr 51, S 318.

<sup>66</sup> Vgl Montesquieu (Anm. 44), XI.6., S 214 ff; vgl dazu Riklin (Anm. 50), 426.

<sup>67</sup> Vgl den im Federalist diskutierten Vorschlag von Jefferson bei Anm. 34.

<sup>68</sup> Federalist Papers (Anm. 7) Nr 78, S 470, 471 f.

<sup>69</sup> Vgl Anm. 22.

<sup>70</sup> Der Ausdruck wird von Madison auch in andern Essays in entsprechendem Sinn benützt, vgl zB Federalist Papers (Anm. 7) Nr 41, S 242.

<sup>71</sup> Siehe dazu: Ansgar Klein, Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Opladen 2001.

setzte Gesellschaft, in der schon die Vielheit der Interessen und Gruppierungen vor Unterdrückung schützt. Neben dem Leben in staatlichen Gefässen organisieren sich die Privaten in Clubs, Vereinen, Parteien und Gruppierungen aller Art<sup>72</sup>. Es sind gerade die USA, in denen sich die so verstandene Zivilgesellschaft ausgeprägt entwickelt hatte und Madison hat das nachgerade vorausgesehen.

Es ist kein Zufall, dass die kommunitaristische Bewegung (von engl. «community») in den Vereinigten Staaten ihren Ausgang nahm, denn sie setzt die von Madison analysierte gesellschaftliche Gruppen-Struktur voraus<sup>73</sup>. Sie will die selbstverantwortliche Tätigkeit in den Gruppen, Clubs und Bürgerbewegungen zu neuem Leben erwecken, um das Gemeinwesen zu entlasten. Charles Taylor (\*1931), einer der Wortführer der kommunitaristischen Bewegung, versteht die Zivilgesellschaft «als Netz selbständiger, vom Staat unabhängiger Vereinigungen, ... die Auswirkungen auf die Politik haben»<sup>74</sup>. Dabei kommt es bei der Zivilgesellschaft auf deren Eigengewicht als ausserpolitische Realität an<sup>75</sup>. Taylor trifft hier exakt auf Madison und bestätigt seine Aktualität. Heute hat die Entstehung und Entwicklung von Zivilgesellschaften in den ehemaligen Ländern des Ostblocks und der Dritten Welt eine grosse Bedeutung. Denn die moderne, pluralistische Demokratie ist auf die Existenz und die Aktivität der Zivilgesellschaft angewiesen.

Die Essays von James Madison entwickeln auf der Basis eines mässig pessimistischen Menschenbildes ein Regierungssystem, das dem Machtmissbrauch mit institutionellen Massnahmen begegnet. Madison erweist sich als Vordenker des demokratisch-pluralistischen Staats, der sich so organisiert, dass er mit machthungrigen, egoistischen Bürgern und den entsprechenden Zusammenschlüssen zu Rande kommt. Darüber hinaus sind seine Essays in die Tradition der politischen Philosophie eingebettet. Er versteht es, mit den traditionellen Argumenten der politischen Philosophie umzugehen und daraus neue Erkenntnisse zu gewinnen. Madisons differenzierte Argumentation ist ein intellektuelles Vergnügen und mehr noch als das; sie bietet überraschende Einsichten in das mehr denn je aktuelle Problem der Verhinderung von Machtmissbrauch.

<sup>72</sup> Heideking Jürgen / Vera Nünning (Hrsg.), Einführung in die amerikanische Geschichte, München 1998, S 27.

<sup>73</sup> Vgl zB Alasdair Macintyre, Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart, Frankfurt aM 1995 oder Michael Walzer; Sphären der Gerechtigkeit, Frankfurt aM 1992 oder Charles Taylor; Das Unbehagen an der Moderne, Frankfurt aM 1995.

<sup>74</sup> Charles Taylor; Die Beschwörung der Civil Society, in: Krysztof Michalski (Hrsg.), Europa und die Civil Society, Stuttgart 1991, S 52–81 (54).

<sup>75</sup> Taylor (Anm. 74), 68.



Fachbüro für juristische Übersetzungen mit Beglaubigungen.  
Dolmetscher-Service für  
simultanes und konsekutives  
Dolmetschen.

*zuverlässig und preiswert!*

**INTERLINGUA**  
ANSTALT  
Postfach 376, FL-9490 Vaduz  
Tel. 075 / 232 13 74-75, Fax 075 / 232 08 42

