

Universität Wien
Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät

**1. Gerald Stourzh-Vorlesung
zur Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie 2009**

Martin van Gelderen

European University Institute, Florenz

***Menschenrechte und Demokratie:
James Madison, Hugo Grotius und
die Probleme der Europäischen Union***

Gehalten am 27. Mai 2009

Für die Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät herausgegeben
von Thomas Angerer, Birgitta Bader-Zaar, Thomas Fröschl und Margarete Grandner

Die Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie ist ein wichtiges Anliegen der Historisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Emer. Univ.-Prof. Dr. DDr. h.c. Gerald Stourzh, einer der führenden Experten auf diesem Gebiet, hat sie hier in Forschung und Lehre verankert und international wichtige Impulse gesetzt. In den jährlichen Gerald Stourzh-Vorlesungen zur Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie stellen prominente Forscher oder Forscherinnen neue Ansätze und Ergebnisse zur Diskussion. Die Vorträge werden in einer eigenen Reihe im Internetportal der Historisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät veröffentlicht.

<http://www.univie.ac.at/gerald-stourzh-vorlesungen>

Martin van Gelderen

European University Institute, Florenz

Menschenrechte und Demokratie

James Madison, Hugo Grotius und die Probleme der Europäischen Union

Abstract: *This lecture addresses the debates on the future of citizenship, democracy and human rights in the European Union, standing in the mirror of past civil philosophy in general and of the writings of Hugo Grotius and James Madison in particular. First, the lecture underscores that from a republican perspective the European Union in its current constitutional make-up fails to live up to the ideals of democratic government. Taking up Grotius's argument that civil society is the outcome of civic creation by free, self-governing individuals, the lecture argues that a future 'closer union' should be constituted by Europe's citizens. Moreover, in order to sustain and flourish, the European Union must find ways for popular sovereignty to express itself; here much can be learnt from James Madison's plea for the political supremacy of public opinion. Finally, acknowledging that the emphasis on European citizenship raises the spectre of Europe as a civil fortress, the lecture seeks to connect Europe's problematic encounter with the 'rights of others' with early modern reflections on the rights of immigration for beggars and vagabonds.*

Zusammenfassung: *Der Vortrag untersucht die Debatten über die Zukunft von Menschenrechten, Bürgerrechtskonzeptionen und Demokratie in der Europäischen Union. Ausgangs- und wiederkehrender Referenzpunkt sind ein historischer Spiegel praktischer Philosophie sowie die Schriften von Hugo Grotius und James Madison. Aus einer republikanischen Perspektive unterstreicht der Beitrag, dass die Europäische Union in ihrer jetzigen verfassungsrechtlichen Form den Idealen demokratischer Regierung nicht gerecht wird. Die Skizze einer zukünftigen ‚engeren‘ Europäischen Union im Sinne einer von Europas Bürgerinnen und Bürgern konstituierten Union folgt dem Argument von Grotius, dass die Zivilgesellschaft aus dem Zusammenschluss freier, sich selbst regierender Individuen erwachse. Doch um zu überleben, muss die Europäische Union Mittel und Wege finden, durch welche sich die Volkssouveränität ausdrücken kann. Besonders interessant erscheint hier James Madisons Plädoyer für die politische Vorherrschaft der öffentlichen Meinung. Zuletzt nimmt der Beitrag die Gefahr ernst, dass die Betonung des Konzepts einer europäischen Bürgerschaft die Vorstellung einer exklusiven ‚Festung Europa‘ heraufbeschwöre. So wird hier vorgeschlagen, die Rechte der ‚Anderen‘ zu überdenken. Besonders fruchtbar und diffe-*

renziert erscheint der historische Blick auf frühneuzeitliche Debatten über das Immigrationsrecht von Bettlern und Vagabunden.

1. Das Studium der Moralphilosophie: James Madison in Princeton

New York, am 9. Dezember 1787: Wieder ist es ein hektischer Tag für James Madison. Der Abgeordnete aus Virginia schreibt einen Artikel nach dem anderen. Er schreibt fast ununterbrochen und drängt die New Yorker, der neuen Verfassung zuzustimmen, an deren Ausarbeitung er in Philadelphia maßgeblich beteiligt war.¹ Zusammen mit Alexander Hamilton war Madison einer der jüngeren Teilnehmer am Konvent der Einzelstaaten zur Revision der *Articles of Confederation*.² 1751 als Sohn eines reichen Plantagenbesitzers in Virginia geboren, genoss Madison einen Großteil seiner Ausbildung am College von New Jersey, der heutigen Universität Princeton. Er begann sein Studium 1769, ein Jahr nach der Ankunft des neuen Rektors John Witherspoon. Wie andere Männer der Kirche suchte der schottische Kleriker nach Verbindungen zwischen Theologie und Moralphilosophie. Seine moralphilosophischen Vorlesungen waren von der naturrechtlichen Tradition Europas durchdrungen – einer Tradition, die in der schottischen Aufklärung in den Werken von Francis Hutcheson, Adam Ferguson, Adam Smith und David Hume gipfelte. Hutchesons *System of Moral Philosophy* folgend hatte Witherspoons Unterricht Schlüsselthemen des Naturrechtsdenkens zum Gegenstand – insbesondere Debatten über die menschliche Natur, über das Verhältnis zwischen Rechten, Pflichten und Tugenden, sowie über Naturrecht (*ius naturae*) und Völkerrecht (*ius gentium*). Von großem Interesse waren jedoch auch Fragen zur Soziabilität des Menschen sowie Überlegungen zu Haushaltsführung – *oikonomia* im klassischen Sinn – und Entstehung der Zivilgesellschaft.³ Wie die europäischen Humanisten verstand Witherspoon ‚Politik‘ als Teilge-

¹ Die Literatur zur Madison-Forschung ist umfangreich. Ein wahres Lesevergnügen bietet die Biographie von Jack N. RAKOVE, *James Madison and the Creation of the American Republic* (New York 2007). Wichtige neuere Monographien zum politischen Denken Madisons sind u.a. Lance BANNING, *The Sacred Fire of Liberty. James Madison and the Founding of the Federal Republic* (Ithaca, NY/London 1995); Jack N. RAKOVE, *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution* (New York 1996); Jack Richard LABUNSKI, *James Madison and the Struggle for the Bill of Rights* (Oxford/New York 2006); Colleen A. SHEEHAN, *James Madison and the Spirit of Republican Self-Government* (Cambridge/New York 2009); sowie zwei Aufsatzsammlungen: Samuel J. KERNELL (Hg.), *James Madison. The Theory and Experience of Republican Government* (Stanford, Cal. 2003); John R. VILE, William D. PEDERSON, Frank WILLIAMS (Hg.), *James Madison. Philosopher, Founder and Statesman* (Athens, Ohio 2008).

² Vgl. James MADISON, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, hg. von Adrienne KOCH (New York 1987).

³ Zu Witherspoon vgl. Jeffrey H. MORRISON, *John Witherspoon and the Founding of the American Republic* (South Bend, Ind. 2005); Richard B. SHER, J.R. SMITTEN (Hg.), *Scotland and America in the Age of Enlighten-*

biet der Moralphilosophie. Es erstaunt also nicht, dass die Werke der großen Humanisten des 17. Jahrhunderts – John Locke, Thomas Hobbes, Samuel Pufendorf und Hugo Grotius – auf der Leseliste seines Princeton Politik-Kurses zu finden sind.⁴ Diese Liste ist keineswegs außergewöhnlich. Wie so oft in der Lehre der Moralphilosophie im Allgemeinen und des Naturrechtes im Besonderen markiert Grotius' *De Iure Belli ac Pacis* von 1625 den Beginn einer neuen Tradition, einer ‚Bürgerphilosophie‘ (*civil philosophy*). 1729 schrieb der Rechtsgelehrte und Philosoph Jean Barbeyrac, dass Grotius das Eis als erster gebrochen habe. Grotius habe sich von den Fesseln mittelalterlicher Scholastik und peripatetischer Philosophie befreit. Er näherte sich einer ‚neuen Moralwissenschaft‘, begründet im Wissen um die wahren, grundlegenden Prinzipien des Naturrechts und in der richtigen wissenschaftlichen Methode. Das Ziel von *De Iure Belli ac Pacis*, die Rechte und Gesetze von Krieg und Frieden zu regeln, habe Grotius erreicht, so erklärt Barbeyrac weiter, indem er die wichtigsten Pflichten von Privatleuten festlegte und, davon ausgehend, die Kernprobleme von Naturrechtsphilosophie und Politik in sein Werk einfließen ließ. Nach Barbeyracs Ansicht lag hier die Wurzel der ‚neuen Moralwissenschaft‘.⁵

Ganz in diesem Sinne ging Witherspoon wie selbstverständlich davon aus, dass die Prinzipien von Pflicht und Verpflichtung aus der Natur des Menschen abgeleitet werden müssen.⁶ Wie bereits erwähnt, spiegeln Witherspoons Vorlesungen sein Selbstverständnis als Naturrechtsdenker wider. Der Ethik-Kurs führte Witherspoons Studenten in Princeton von den Debatten über die Pflichten des Menschen und ihres Pendant, den Menschenrechten, zu den individualisierten „Pflichten sich selbst gegenüber“. Als Teil der Moralphilosophie behandelt die ‚Politik‘ – in Witherspoons Worten – „die Prinzipien sozialer Vereinigung“ sowie das „Regelwerk für das gesellschaftliche Dasein“.⁷ Wiederum konventionellen Linien folgend, beginnt seine 10. Vorlesung mit einem Überblick der Auseinandersetzungen über den Naturzustand.

ment (Princeton, N.J. 1990); M. A. NOLL, Princeton and the Republic, 1768–1822. The Search for a Christian Enlightenment in the Era of Samuel Stanhope Smith (Princeton, N.J. 1989).

⁴ John WITHERSPOON, Lectures on Moral Philosophy (Philadelphia 1822) 173; Dennis F. THOMSON, The Education of a Founding Father. The Reading List for John Witherspoon's Course in Political Theory, as taken by James Madison, in: Political Theory 4/4 (1976) 523–529.

⁵ Jean BARBEYRAC, A Historical and Critical Account of the Science of Morality (London 1729) 79. Zur Entwicklung der Naturrechtstradition vgl. Richard TUCK, Natural Rights Theories. Their Origin and Development (Cambridge/London 1979); Knud HAAKONSEN, Natural Law and Moral Philosophy. From Grotius to the Scottish Enlightenment (Cambridge/New York 1996); J. B. SCHNEEWIND, The Invention of Autonomy. A History of Modern Moral Philosophy (Cambridge/New York 1998). Zu Barbeyrac vgl. T. J. HOCHSTRASSER, Conscience and Reason. The Natural Law Theory of Jean Barbeyrac, in: Historical Journal 36/2 (1993) 289–308.

⁶ Vgl. WITHERSPOON, Lectures on Moral Philosophy, 8.

⁷ WITHERSPOON, Lectures on Moral Philosophy, 85. Soweit nicht anders vermerkt stammen alle Übersetzungen und Paraphrasierungen von Originalzitaten in diesem Beitrag vom Verfasser.

Hier setzte sich Witherspoon mit Hobbes auseinander, dessen Ansatz mit Hutcheson und Shaftesbury kontrastiert wird. Witherspoon vertrat die Meinung, dass ein freiwilliger Vertrag die Basis menschlicher ‚Gesellschaft‘ bilde, ein Vertrag zwischen von Natur aus gleichen und freien Menschen. Sodann gab er eine fundierte Übersicht der Diskussionen über Schlüsselthemen der *civil philosophy* wie die Legitimität der Sklaverei und die Grundlage(n) des Privateigentums. Die auf Aristoteles zurückgehende, traditionelle Unterscheidung zwischen ‚häuslicher‘ und ‚Bürgergesellschaft‘ behielt Witherspoon hier bei. Ferner betonte er Zustimmung und gegenseitiges Einvernehmen als Fundamente der Zivilgesellschaft. Witherspoons abschließende Politik-Vorlesung ist dem Themenkreis „Natur- und Völkerrecht“ gewidmet und führte die Studenten in Princeton zurück zu den Kernthemen der grundlegenden Werke der Naturrechtstradition, denen von Grotius und Pufendorf.

Wie Witherspoon und Madison genau wussten, war Grotius nicht nur der Gründervater der (modernen) Naturrechtstradition.⁸ Er galt darüber hinaus als einer der führenden republikanischen Politiker und Publizisten der Niederlande. Madisons „Bücherbericht“ von 1783, reich an Anschaffungsvorschlägen für die spätere *Library of Congress*, führt auch Grotius’ streng republikanische Analyse der niederländischen Geschichte auf, sein *De Rebus Belgicus* von 1657. Witherspoons bereits genannte Leseliste umfasst weitere republikanische Klassiker – Machiavelli zum Beispiel, James Harrington und Algernon Sidney. Insgesamt waren Witherspoons Lektürevorschläge und somit auch die Basis seiner Vorlesungen eklektisch. Er lehrte kein geschlossenes moralphilosophisches System, sondern führte seine Studenten vielmehr in eine Vielfalt politischer Sprachen ein. Witherspoon skizzierte Konzepte, rhetorische Konventionen und Standardargumente, die es erlaubten, der Gegenwart politischen Sinn zu geben. Dank jenes intellektuellen Rüstzeugs sollte es den Studenten gelingen, ihre eigenen politischen und moralischen Vorstellungen von Freiheit, Zivilgesellschaft, Sklaverei, Besitz und Eigentum zu strukturieren sowie kritisch zu diskutieren.

James Madison teilte sein intellektuelles Erbe mit Alexander Hamilton und zahlreichen anderen „Gründerbrüdern“ (*founding brothers*) die von Mai bis September 1787 in Philadelphia zusammenkamen. Unter ihnen taten sich Madison und Hamilton wegen ihrer Versuche, ihr Wissen zu einer vollständigen Theorie republikani-

⁸ Vgl. Richard TUCK, *Philosophy and Government, 1572–1651* (Cambridge/New York 1993); Annabel BRET, *Natural Right and Civil Community. The Civil Philosophy of Hugo Grotius*, in: *Historical Journal* 45/1 (2002) 31–51; Hans W. BLOM, Laurens C. WINKEL (Hg.), *Grotius and the Stoa* (*Grotiana* n.s. 22/23, Assen 2005); Martin VAN GELDEREN, *The Low Countries*, in: Howell LLOYD, Glenn BURGESS, Simon HODSON (Hg.), *European Political Thought 1450–1700. Religion, Law and Philosophy* (New Haven, Conn./London 2008) 376–415.

scher Regierung weiterzuentwickeln, besonders hervor. Madisons größte Sorgen galten dem Ungleichgewicht zwischen Legislative, Exekutive und Judikative der einzelstaatlichen Regierungen sowie der Frage, wie die bestehende Zentralregierung der amerikanischen Konföderation aufrechterhalten werden konnte – vor allem angesichts der sich oft widersprechenden Vorstellungen und Forderungen der Mitgliedstaaten. Gefragt war hier, so Madison, nicht nur Moralphilosophie, sondern Geschichte! In den Monaten vor dem Konvent in Philadelphia las Madison oft und viel über die Geschichte antiker und zeitgenössischer Konföderationen. Wichtige Punkte schrieb er auf und band seine Notizen zu einem handlichen, kleinen Taschenbuch zusammen.⁹

2. Föderative Probleme: Niederländische Laster und europäische Defizite

Im Dezember 1787 kehrte Madison zu seinen Notizen zurück. Zusammen mit Alexander Hamilton und John Jay hatte er im Oktober begonnen, eine Artikelserie für New Yorker Zeitungen zu schreiben, die 1788 unter dem Titel *The Federalist* als Buch veröffentlicht wurde. Ziel der Propaganda war es, die Verfassungsratifikation im Bundesstaat New York sicherzustellen. Ein Hauptargument des *Federalist* zugunsten einer ‚engeren‘ Union¹⁰ basierte auf Madisons historischer Analyse loser Konföderationen. Infolge der „Anarchie ihrer Mitglieder“, so Madison, zeichneten sich solche Bünde durch die Unfähigkeit aus, rasch und effizient zu handeln.¹¹ In früheren Artikeln hatte Madison bereits über Bündnisse im antiken Griechenland, das Heilige Römische Reich und die Schweizerische Eidgenossenschaft berichtet. Nun entwickelte er im *Federalist* Nr. 20 eine kritische Analyse der Vereinigten Niederlande, einer „Konföderation von Republiken, oder genauer von Aristokratien, mit einer bemerkenswerten inneren Struktur“.¹² Madison war davon nicht beeindruckt. Er suchte nach den richtigen Worten, um seine negative Meinung über die Niederlande auszudrücken, durchkämmte sein Notizbuch und fand eine geeignete Passage über den

⁹ James MADISON, Notes on Federal Governments, in: The James Madison Papers, Library of Congress, online unter [http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=mjm&fileName=28/mjm28.db&recNum=1770&itemLink=r?ammem/mjm:@FIELD\(DOCD+@BAND\(@lit\(mjm023114\)\)\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=mjm&fileName=28/mjm28.db&recNum=1770&itemLink=r?ammem/mjm:@FIELD(DOCD+@BAND(@lit(mjm023114)))).

¹⁰ Madison spricht von „closer union“, Hamilton von „firm union“.

¹¹ James MADISON, Federalist 18, in: Angela ADAMS, Willi Paul ADAMS (Hg.), Die *Federalist*-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter (UTB Wissenschaft 1788, Paderborn/München/Wien 1994) 105; engl. Ausgabe: Alexander HAMILTON, James MADISON, John JAY, The *Federalist* with „Letters of Brutus“, hg. von Terence BALL (Cambridge/New York 2003) 84.

¹² MADISON, Federalist 20, in: ADAMS/ADAMS, *Federalist*-Artikel, 112.

„berühmten“ belgischen Bund: „What are the characters which practice has stamped upon it? Imbecility in the government; discord among the provinces; foreign influence and indignities; a precarious existence in peace, and peculiar calamities from war.“¹³ Ein zerbrechliches Gebilde, kommentierte Madison. Und da war der andere Verweis, den er gesucht hatte – vom ‚angesehenen‘ Hugo Grotius. Madison schrieb: „It was long ago remarked by Grotius, that nothing but the hatred of his countrymen to the House of Austria, kept them from being ruined by the vices of their constitution.“¹⁴

Nun kam Madison richtig in Schwung. Er unterstrich die Neigung zu Anarchie und Auflösung, eine (direkte) Folge der „Schwäche“ der Verfassung, unter welcher die Niederländer so lange gelitten hatten. Republikanern war dieses Argument bekannt. Es ging zurück auf Sallusts klassisches Sprichwort aus dem *Bellum Jugurthinum*, wonach „kleine Republiken durch Einigkeit (*concordia*) zu Größe emporsteigen“ – der Spruch wurde von den niederländischen Provinzen bereits 1579 als Motto übernommen. Entsprechend assoziierten Republikaner Uneinigkeit (*discordia*) mit dem Fall der größten und mächtigsten Republiken. „Mitbürger, lasst uns innehalten!“ forderte Madison, seine Feder nun ganz entfesselt: „Let us pause, my fellow-citizens, for one moment, over this melancholy and monitory lesson of history; and with the tear that drops for the calamities brought on mankind by their adverse opinions and selfish passions; ...“¹⁵ Die Geschichte der Niederlande sei ein „schreckliches Schauspiel“! Und als Mitmensch könne man nur hoffen und beten, dass diese schwere Prüfung zu einer Revolution und einer Union führen möge, die Ruhe, Freiheit und Glück bringt. Madison hielt inne und fragte sich: Würden es die Niederländer je lernen?

Washington, am 11. Februar 2003: Der Vorsitzende des Europäischen Konvents, der frühere französische Präsident Valéry Giscard d’Estaing, hält die Henry Kissinger-Vorlesung in der *Library of Congress*. Der Europäische Konvent ist in vollem Gang, und Giscard weiß: 2003 ist nicht 1787! Dennoch hebt er wichtige Parallelen hervor: Wie Amerika damals, so stehe Europa heute vor einem Grundsatzentscheid, entweder föderalistische Mechanismen zu entwickeln oder eine Konföderation der Mitgliedstaaten zu bleiben,¹⁶ also, wie Madison es hinsichtlich der Niederlande beschrieb, zu einem losen Bündnis zu verkommen und stets am Rande von „Anarchie

¹³ MADISON, Federalist 20, in: HAMILTON/MADISON/JAY, Federalist, 91.

¹⁴ MADISON, Federalist 20, in: HAMILTON/MADISON/JAY, Federalist, 91.

¹⁵ MADISON, Federalist 20, in: HAMILTON/MADISON/JAY, Federalist, 93.

¹⁶ Valéry GISCARD D’ESTAING, The Henry Kissinger Lecture, Library of Congress, Washington, 11th February 2003, online unter <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/7072.pdf> (Dezember 2009).

und Auflösung“ zu stehen.¹⁷ Im Jahr 2003, so scheint es, teilt Giscard Madisons Gedanken. Im Jahr 2003 hält auch er einen Lektürevorschlag bereit, *Founding Brothers* von Joseph Ellis, der mit dem Pulitzer-Preis ausgezeichnete Bestseller über die Generation der amerikanischen Revolutionäre, der Madison als Staatsmann feiert.¹⁸

Wie wir wissen, wurde Giscard nicht Europas Madison. Die Niederländer und die Franzosen lehnten den europäischen Verfassungsvertrag mit einem deutlichen „Nein“ ab. Heute bleibt davon nur noch ein schwer zu definierender Vertrag übrig. Man mag sich fragen, ob Madison angesichts des Verlaufs der jüngsten europäischen Geschichte lächeln würde, oder ob eine seiner melancholischen Tränen flösse. Madison wäre von der Europäischen Union vermutlich wenig beeindruckt. Aus seiner Perspektive betrachtet befindet sich die Europäische Union in einem verfassungsrechtlich höchst problematischen Zustand. Viele Europäerinnen und Europäer würden dem Vergleich wohl zustimmen, wonach die Europäische Kommission an die alte niederländische Oligarchie erinnert, die die Vereinigten Provinzen während des Ancien Régimes regierte. Viele EU-Kritiker sehen die Abgeordneten und deren Beamtentrupps als eine Gruppe gut oder gar überbezahlter Manager – Manager, die ihre Führungspositionen nicht demokratischen Wahlen verdanken, sondern nur der Gunst nationaler Mitgliedstaaten, die keiner substantiellen demokratischen Kontrolle unterworfen sind, die viel fliegen und in Business Class Lounges mit Freunden, Klienten und Patronen gesellig Champagner trinken. Die meiste Zeit sitzt das Europäische Parlament ziemlich ruhig beisammen, außer wenn die EU-Abgeordneten wieder einmal die Koffer packen, um irgendwo zwischen ihren drei Tätigkeitsorten Brüssel, Straßburg und Luxemburg herumzureisen. Auf seiner Webseite lobt sich das Parlament nicht zu Unrecht als „die einzige direkt gewählte Körperschaft der Europäischen Union“ – und, so könnte man fragen, sagt dies nicht sehr viel über mehrere andere Institutionen der EU aus? Dennoch ist das Europäische Parlament nach wie vor eine Nebenbühne und nicht, wie Madison es nennen würde, ein ausgewachsenes, demokratisches Gesetzgebungsorgan. Tatsächlich scheint die Gewaltentrennung, und damit auch das System der *checks* und *balances*, in Europa aus den Fugen geraten zu sein. Erlasse und Verfügungen der Europäischen Kommission und ihre – etwas euphemistisch bezeichneten – *actions* erscheinen immer wieder als Akte der ‚Tyrannei‘ der exekutiven Gewalt, um bei Madisons politischem Wortschatz zu bleiben, weil Anregungen und Beschlüsse über gesetzgebende Maßnahmen keiner vollständigen de-

¹⁷ MADISON, Federalist 20, in: ADAMS/ADAMS, *Federalist*-Artikel, 112.

¹⁸ Vgl. Joseph J. ELLIS, *Founding Brothers. The Revolutionary Generation* (New York 2000) 52.

mokratischen Kontrolle unterworfen sind. Das Übergewicht des Rates, der ausschließlich durch nationale Wahlen demokratisch legitimiert ist und nicht etwa auf der Grundlage eines von den Bürgerinnen und Bürgern Europas erteilten Mandates, trägt seinen Teil zur verfassungsmäßigen Monstrosität der Europäischen Union bei.

3. „Wir, das Volk“: die Schaffung der Zivilgesellschaft

Schon ein flüchtiger Madison'scher Blick auf Europa genügt, um die demokratischen Defizite der Union zu skizzieren. Wenn ‚Euroskeptiker‘ nun zur nächstgelegenen Buchhandlung eilen wollen, die *Federalist Papers* zu kaufen, sollten sie das tun, um dann, zuhause, wenn Stille und Muße einkehren – seltene Momente vielleicht im Leben moderner Politiker –, das berühmteste Dokument amerikanischen politischen Denkens zu lesen, den *Federalist* Nr. 10. Hier feierte Madison die Freiheit. Hier räumte er ein, dass Individuen und die politischen Parteien, denen sie angehören, interessengeleitet handeln. Hier beklagte er Parteigeist und Fraktionsbildung, doch wusste er auch, dass diese Ausdruck der divergierenden Interessen freier Bürger sind. Und hier, mit einer spektakulären These, die einige Euroskeptiker erschrecken und andere verstummen lassen mag, behauptete Madison, dass die Auswirkungen des Parteigeistes in kleinen Staaten nicht bewältigt werden können. Vielmehr erfordere *factionalism* das „republikanische Heilmittel“ einer größeren und ‚engeren‘ Union: „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;...“¹⁹ Mit anderen Worten: Eine ‚engere‘ amerikanische Bundesregierung wäre nicht nur wirksamer, sie könnte auch über den lokalen Parteigeist hinauswachsen, der die Mitgliedstaaten lähmt. Darüber hinaus würden die Bürgerrechte besser geschützt. An diesem Punkt war Madison vielleicht – wie Gordon Wood kürzlich angemerkt hat – „ein sehr idealistischer, wenn nicht utopischer Republikaner“.²⁰ Im Gegensatz zu Hamiltons Ambitionen war es nicht Madisons Absicht, mit europäischen Staatsbildungsprozessen zu wetteifern und einen anderen starken, modernen fiskalisch-militärischen Staat zu schaffen, der es mit Großbritannien aufnehmen konnte. Madison war ein ‚alter Republikaner‘, und seine Hoffnungen richteten sich auf die Schaffung einer friedlichen Nationalrepublik, in wel-

¹⁹ MADISON, *Federalist* 10, in: HAMILTON/MADISON/JAY, *Federalist*, 45.

²⁰ Gordon WOOD, *Is there a James Madison Problem?*, in: DERS., *Revolutionary Characters. What Made the Founders Different* (New York 2006) 165.

cher die Freiheit, die Rechte und die Partizipation der Bürger zum Fundament einer repräsentativen Regierung wurden.

Der Bürger und die Bürgerin: Ecksteine der Zivilgesellschaft und des politischen Lebens. Die zentrale Frage lautet also: Was bedeutet es, zur Bürgerin, zum Bürger zu werden? Und wie gelangen Menschen von ihrem ‚natürlichen‘ Zustand in eine Zivilgesellschaft – das Thema stand auf Madisons moralphilosophischem Lehrplan hoch oben. Die Unterscheidung zwischen ‚Natur‘ und ‚Gemeinwesen‘ gewann in den 1560er Jahren an Bedeutung, insbesondere auf der Iberischen Halbinsel und in den Niederlanden, in Gebieten mit starken kulturellen und politischen Verbindungen, zuerst mit Karl V. und später mit Philipp II. als gemeinsamen Herrschern.

Domingo de Soto, ein führender spanischer Neoscholastiker, und Hugo Grotius, der Nachfolger von Erasmus als ‚humanistischer Prinz Hollands‘, waren zwei Hauptakteure in der Entwicklung der *civil philosophy*, die auch Witherspoon und Madison noch faszinierte. Ausgangspunkt der ethischen und politischen Reflexionen der Neoscholastiker des 16. Jahrhunderts bildete die klassische, thomistische Definition des Naturrechts als „Teilhabe vernünftiger Wesen am ewigen Gesetz“.²¹ Für die Neoscholastiker wie auch für Grotius erwuchs die Analyse politischer Fragen wie denjenigen nach Ursprung, Spielraum und Grenzen der Zivilmacht aus dem Naturrecht. Jene selbstverständlichen Regeln, die jeder verstandesmäßig als unsere von allen geteilten, natürlichen Neigungen erkennt, die sogenannten *prima praecepta*, galten als einem jeden Menschen „eingepflanzt“. Ein Grundsatz des Naturrechts besagt, dass alle Lebewesen den Trieb zur Selbsterhaltung teilen.²² Tiere folgen dabei ausschließlich ihrem natürlichen Instinkt, Menschen erhalten sich dank ihres Instinkts, ihrer „animalischen Fakultät“ und ihres Verstandes. Menschen denken nach, wählen, wollen und handeln entsprechend. Tiere hingegen werden meist „zum Handeln gebracht“ und gelten daher nicht als Agenten beziehungsweise „Eigentümer“ ihrer Handlungen. Folglich haben Tiere, im Jargon des römischen Rechts ausgedrückt, kein *dominium*, es fehlen ihnen Verstand und Wille, sich selbst Befehle zu geben. Tiere sind nicht frei. Menschen sind frei. Sie können sowohl Kenntnis eines Zieles haben als auch einen entsprechenden Willensentschluss fassen, der einen rationalen Selbstbefehl zu zielgerichtetem Handeln darstellt.²³

²¹ Thomas von AQUIN, *Summa Theologiae*, I-II, Frage 91, Art. 2.

²² Domingo de SOTO, *De Iustitia et Iure*, Buch IV, Frage III, Art. 1. Verwendet wurde hier die Ausgabe von Lyon (1569). Zu Sotos Theorie der politischen Gemeinschaft und zivilen Macht siehe insbesondere Annabel BRET, *Liberty, Right and Nature. Individual Rights in Later Scholastic Thought* (Cambridge/New York 1997) 154–164.

²³ SOTO, *De Iustitia et Iure*, Buch IV, Frage IV, Art. 1 (Fol. 107v).

Wenn Menschen von Natur aus frei sind, so stellt sich die Frage, warum und wie sie die Grenze zwischen ‚natürlich‘ und ‚bürgerlich‘ überqueren. Soto sagt uns, dass Gott individuellen Lebewesen die Fähigkeit des Selbsterhaltes und des Widerstandes gegenüber Widrigkeiten des Lebens schenke. Gott tue dies „durch die Natur“; er habe den Menschen mit dem Vermögen ausgestattet, sein spirituelles und körperliches Wohl zu erhalten. Und weil der Mensch für das einsame Leben ungeeignet sei, habe Gott, so Soto weiter, den Instinkt der Geselligkeit hinzugefügt.²⁴ Da unsere natürlichen, gottgegebenen Fähigkeiten im Kern unserer natürlichen Bewegung aus dem Naturzustand in die Zivilgesellschaft stehen, ist die *potestas civilis* für Soto von Gott befohlen. Doch auch wenn Gott den Menschen zum Bürger bestimmt, sind es die Menschen selbst, die die *potestas civilis* instituieren und Zivilregierungen errichten. Autoren wie Fernando Vázquez, der von seinem Bewunderer Grotius als „Stolz Spaniens“ gefeierte iberische Gelehrte, und auch der holländische Humanist selbst fingen an, diese Argumente zu radikalisieren und eine viel schärfere Linie zwischen der natürlichen Entwicklung in Richtung ‚Gesellschaft‘ und der künstlichen Errichtung der *potestas civilis* zu ziehen. Bei Grotius ist der Bruch besonders deutlich. Er spinnt seine Analyse von der Kernthese aus, dass „wahre und göttlich inspirierte Eigenliebe“ als Fundamentalprinzip der ganzen natürlichen Ordnung zugrunde liege. „Alle Dinge in der Natur“, schreibt Grotius mit Verweis auf Cicero, „sind zärtlich selbst-achtsam und suchen Glück und Sicherheit“.²⁵ Der Primat der Selbsterhaltung (*amor sui*) und Freundschaft (*amicitia*) sind also die Haupteigenschaften des Menschen in natürlicher Freiheit. Hier ist jeder von uns ‚frei‘ und deshalb Souverän, jeder von uns ist *sui iuris*, berechtigt, sich selbst zu regieren.

Noch bleibt die Frage offen, wie freie Menschen den Naturzustand verlassen. Grotius’ Antwort dreht sich um die Kernelemente von Nützlichkeit und Anerkennung. Aus Gründen des demographischen Wachstums, zum besseren Schutz und zum größeren ökonomischen Nutzen fangen die freien Personen im Naturzustand an, aufgrund allgemeiner Zustimmung kleinere, am Gemeinwohl orientierte Gesellschaften zu bilden.²⁶ *Respublica* heißt also die Vielzahl der Privatpersonen, die zu ihrem Schutz durch gegenseitige Hilfe beim Erwerb der Notwendigkeiten des Lebens zusammengekommen sind. Aus eigenem freien Willen vereinigen sich diese Personen auf der Grundlage eines Zivilvertrages – Grotius spricht hier von *foedus* – zu einem

²⁴ Ebd.

²⁵ Hugo GROTIUS, *De Iure Praedae Commentarius*, hg. von H.G. HAMAKER (Den Haag 1868) 9.

²⁶ GROTIUS, *De Iure Praedae Commentarius*, 19f.

„vereinigten und dauerhaften Körper“ mit eigenen Gesetzen. Aus *singuli* verwandeln sie sich in *cives*, Bürger, und als solche setzen, respektieren und befolgen sie ziviles Recht.

Die Gesetze des Gemeinwesens entspringen also dessen ‚Willen‘ als einem vereinigten, konsensgeleiteten Körper.²⁷ Für Grotius ist das Gemeinwesen, die *respublica*, die grundlegende Einheit des Zivilrechts und aller Formen rechtlicher und politischer Gewalt. Gemeinwesen und Bürgerrecht sind bürgerliche Schöpfungen – genauer: es sind Kreationen privater Individuen, welche auf der Grundlage von Nützlichkeitsüberlegungen und der fundamentalen Anerkennung der Ähnlichkeit anderer den Beschluss fassen, ein Gemeinwesen zu schaffen. Das klingt alles ziemlich republikanisch – und natürlich ist es dies! Eine zentrale Grundlage republikanischer Regierungstheorien ist das Verständnis des Gemeinwesens als eine zivile, bürgerliche Schöpfung freier und rationaler Menschen, die beschließen zusammenzukommen und die Gesetze zu erlassen, die sie alle binden. Stark ist hier der Glaube an die Macht menschlicher Freiheit, menschlicher *agency* und menschlicher Vernunft. Auf vielfältige Weise kulminierte dieser Glaube in Madisons Vorschlägen, die Verfassung von 1787 mit einer Deklaration zu ergänzen und das Prinzip verfassungsrechtlich zu kodifizieren, wonach „alle Macht ursprünglich beim Volk liegt und entsprechend vom Volk ausgeht“. Ferner lag es Madison am Herzen festzuhalten, dass das Volk ein „unzweifelbares, unveräußerliches und unverletzliches Recht“ habe, seine Regierung jederzeit zu reformieren oder zu ändern, wann immer diese als dem Zweck ihrer Einrichtung nicht (mehr) entsprechend befunden werde.²⁸

4. Zivilgesellschaft, Bürgerrechte und Euro-Republikanismus

Historisch konkurrierte diese republikanische Idee vom Gemeinwesen mit anderen Formen menschlicher Assoziation und Union, so auch mit dem Modell, welches seit Hobbes ‚Staat‘ genannt wird.²⁹ Der Hobbes’sche Staat, wo ein mächtiger, ja absoluter Souverän seine Subjekte regiert, trat an gegen das Ideal eines freien, von freien Personen konstituierten und durch Bürger regierten Gemeinwesens. Der republikanische Grundsatz ist und bleibt jedoch klar: Nur in einem freien Gemeinwesen können sich

²⁷ GROTIUS, *De Iure Praedae Commentarius*, 25.

²⁸ James MADISON, *Speech in Congress Proposing Constitutional Amendments (08.06.1789)*, in: DERS., *Writings*, hg. von Jack N. RAKOVE (New York 1999), 441.

²⁹ Martin VAN GELDEREN, *The State and its Rivals in Early-Modern Europe*, in: Quentin SKINNER, Bo STRÄTH (Hg.), *States & Citizens. History, Theory, Prospects* (Cambridge/New York 2003) 79–96.

Menschen selbst regieren. Vorbedingung demokratischer Staatsbürgerschaft ist und bleibt das freie Gemeinwesen. Diese analytische Perspektive bringt moralische und politische Implikationen mit sich, die angesichts unserer Versuche, eine demokratische Europäische Union zu schaffen, hoch relevant erscheinen.

Erstens: Wollen die Europäerinnen und Europäer eine ‚europäische Staatsbürgerschaft‘ (*citizenship*), so müssen sie sich selbst – als Personen, die frei und *sui iuris* sind – für die Schaffung eines europäischen Gemeinwesens entscheiden. Jeder Versuch, eine eigene europäische Regierungsform zu schaffen, sei es eine Bundesrepublik oder eine Madison’sche Föderation, muss von uns ausgehen, von uns freien Individuen, denn nur wir können eine Union kreieren. Geburtsfehler plagten die Idee eines europäischen Konvents von allem Anfang an. Madison sprach es deutlich aus: Alles was der Verfassungskonvent in Philadelphia zu tun hatte, war, die bestehende Verfassung der *Articles* zu revidieren und diese dem Volk in den Einzelstaaten zur Debatte und Annahme vorzulegen. Bereits diese Aufgabe schien entmutigend. Bekanntlich entwickelte sich aus der Dynamik von Philadelphia die neue Verfassung. Im Fall des europäischen Konvents war es wohl eher so, wie Kommentatoren und Kritiker immer wieder festgestellt haben, dass die EU-Verfassung anno 2003 für 450 Millionen Europäer und Europäerinnen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Abstimmung vorgelegt wurde.³⁰

Zweitens: Wenn wir ein ‚Europa der Bürgerinnen und Bürgern‘ haben wollen, unterstützt von Brüssels Kommissaren und wahren europäischen Beamten, dann muss ein klarer Katalog bürgerrechtlicher Prinzipien im Herzen eines jeden weiteren Versuchs liegen, die Europäische Union in eine ‚engere‘ und demokratischere Union zu verwandeln. Zweifellos steht die EU im Zusammenhang mit ihrer ‚Zivilgesellschaft‘ vor einem der schwierigsten Probleme, die sie zu lösen hat. Wie James Tully kürzlich meinte, sind viele der zentralen und anhaltenden Kämpfe in der Geschichte der Politik über das politische Bürger-Konzept und die mit ihm verwobenen Aktivitäten und Institutionen geführt worden.³¹

In europäischen politischen Debatten ist Staatsbürgerschaft (*citizenship*) eine Angelegenheit von Pflichten und Rechten, von bürgerlicher Partizipation und Bürgerrechten. Ausgerüstet mit Ideen, Argumenten und rhetorischen Mitteln aus Aristoteles’ *Politik* und Ciceros *De Officiis* preisen republikanische Denker das aktive, in bür-

³⁰ Jack RAKOVE, Europe’s Floundering Fathers, in: Foreign Policy (September/Okttober 2003), 28–38, hier 30.

³¹ James TULLY, On Local and Global Citizenship: An Apprenticeship Manual, in: DERS., Public Philosophy in a New Key, Bd. 2: Imperialism and Civic Freedom (Cambridge/New York 2008) 243.

gerlicher Selbstverwaltung verkörperte Leben.³² John Pocock hat daran erinnert, dass der Mensch als „kognitives, aktives und Ziele verfolgendes Wesen“ für Aristoteles nur dann „völlig menschlich“ war, wenn er sich selbst regierte.³³ Selbstregierung ist hier der Schlüssel zu menschlichem Glück. Wiederbelebt wurde das Argument, wonach tugendhaftes Handeln der Bürger im öffentlichen Leben der Schlüssel zur Wahrung der Freiheit, zur Erhaltung des Gemeinwohls und zu individuellem Ruhm und Glück war, insbesondere von den republikanischen Autoren der italienischen Renaissance.³⁴ Für florentinische Republikaner wie Leonardo Bruni und Niccolò Machiavelli prägten *gloria*, Ruhm und Tugend das gute Leben des idealen Soldaten-Bürgers. In republikanischen Schriften durchzog dieses Ideal auch die frühe Neuzeit. Der ideale Bürger der Aufstände gegen Tyrannenherrschaft, der ideale Bürger der Unabhängigkeitskriege – einschließlich der holländischen Revolte des 16. Jahrhunderts und der amerikanischen Revolution des 18. Jahrhunderts – war ein *civis*, der im Sinne Ciceros um „der Freiheit willen keine Mühe scheute“.³⁵ Unbestrittener Held der amerikanischen Revolution war also George Washington, der mythische militärische und politische Führer, der sich einmal entschuldigte, als er seine Brille aufsetzen musste: Er sei im Dienst für sein Vaterland nicht nur „grau geworden“, sondern auch fast blind!

Moderne Kritiker des Republikanismus finden dieses aktive Bürgerideal muffig und *passé*, beschränkt auf die kleinen und kulturell homogenen Stadtstaaten der Antike und der Renaissance. Attraktiv und relevant scheinen aktive Bürger vielleicht noch für das hügelige Käseparadies Appenzell oder das tropische Porto Alegre mit seinem Modell direkter Bürgerbeteiligung in der Kommunalverwaltung, kaum mehr für die große und heterogene Europäische Union, wo Identitätsbildungsprozesse noch stark über das Konzept der ‚Nation‘ verlaufen. So sehen sich ‚Euro-Republikaner‘ einer Aufgabe gegenüber, welche derjenigen von Grotius, Madison und den anderen niederländischen und amerikanischen Republikanern der frühen Neuzeit in vielerlei Hinsicht ähnelt. Im 16. Jahrhundert suchen wir vergebens nach einer voll ausgebildeten ‚niederländischen‘ Identität, und auch Ende des 18. Jahrhunderts fehlt ein so gestaltetes ‚amerikanisches‘ Selbstverständnis. Zuweilen verzweifelten niederländische und amerikanische Revolu-

³² Vgl. CICERO, *De Officiis*, Buch 1, Kap. 6, Sekt. 19.

³³ John POCOCK, *The Ideal of Citizenship since Classical Times*, in: Ronald BEINER (Hg.), *Theorizing Citizenship* (Albany, NY) 33.

³⁴ Vgl. Quentin SKINNER, *The Foundations of Modern Political Thought*, Bd. 1: *The Renaissance* (Cambridge/New York 1978) 69–112; Hans BARON, *The Crisis of the Early Italian Renaissance. Civic Humanism and Republican Liberty in an Age of Classicism and Tyranny* (rev. ed., Princeton, N.J. 1966) 191–269; J. G. A. POCOCK, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton, N.J. 1975) 49–80.

³⁵ *Political Education*, in: Martin VAN GELDEREN (Hg.), *The Dutch Revolt* (Cambridge/New York 1992) 177; CICERO, *De Officiis*, Buch 1, Kap. 20, Sekt. 68.

tionäre: Würde es ihnen je gelingen, die Partikularismen ihrer Städte und Staaten zu überwinden und ihre Provinzen und Staaten wahrhaftig zu vereinigen?

In Madisons Lamentieren über die „Absurdität“ der Vereinigten Provinzen der Niederlande und seiner eigenen amerikanischen Konföderation, auch in seinen Klagen über den Parochialismus der einzelstaatlichen Gesetzgebung erkennen sich ‚Euro-Republikaner‘ vermutlich wieder. Und sie mögen darin zukunftsweisende Inspiration finden, denn beide Beispiele machen deutlich, dass es kein historisches Apriori gegen die Schaffung einer ‚engeren‘ Union gibt. Niederländern und Amerikanern der frühen Neuzeit fehlte eine ‚nationale Identität‘, doch teilten sie gemeinsame Erfahrungen.³⁶ Beide Unionen erwachsen aus Freiheitskämpfen gegen Tyrannei und gingen als solche in die *memoriae* ein. So betrachtet, zeigen sich deutlich dramatischere Parallelen in der Begründung unserer Europäischen Union.

Außerdem ist das frühneuzeitliche republikanische Bürgerideal um einiges reicher und differenzierter als das Bild eines leicht angerosteten Soldaten-Bürgers. Im 17. Jahrhundert sahen niederländische Republikaner die Verwirklichung des guten Lebens im *mercator sapiens*, dem vernünftigen, gebildeten und erfolgreichen Händler. Er war politisch aktiv und im öffentlichen Leben engagiert, und doch genoss er die Früchte seines Reichtums – wie so viele Bilder des holländischen Goldenen Zeitalters illustrieren.³⁷ Ein steter Fluss von Predigten, Pamphleten, Drucken und Bildern erinnerte den *mercator sapiens* an die Gefahren von *luxuria* und *superbia*, doch war er seiner Reichtümer keineswegs immer verlegen. Als Republikaner des späten 17. und des 18. Jahrhunderts darüber nachdachten, welche Art von ‚Bürgerschaft‘ ihre neue ‚kommerzielle Gesellschaft‘ erforderte, verschob sich die Aufmerksamkeit auf Umgangsformen und die Vorstellungen von Höflichkeit und Zuvorkommenheit. Für die Verteidigung der Freiheit waren diese Werte entscheidend. Es reichte nicht mehr aus, Tyrannen zu bekämpfen. Freiheit verlangte öffentliche Räume der kritischen Diskussion und Debatte, denn diese stützten die Öffentlichkeit und die damit identifizierten Werte.³⁸

Madisons und Grotius’ politischer Brennpunkt war nicht die alte Stadtrepublik bewaffneter Soldaten-Bürger, sondern die frühneuzeitliche, in Handelsnetze eingebundene Konföderation mit ihren komplexen verfassungsrechtlichen Schattierungen politi-

³⁶ Vgl. David MILLER, Republicanism, National Identity, and Europe, in: Cécile LABORDE, John MAYNOR (Hg.), *Republicanism and Political Theory* (Oxford 2008) 133–158.

³⁷ Vgl. Simon SCHAMA, *The Embarrassment of Riches. An Interpretation of Dutch Culture in the Golden Age* (London 1987).

³⁸ Vgl. Iain HAMPSHER-MONK, From Virtue to Politeness, in: Martin VAN GELDEREN, Quentin SKINNER (Hg.), *Republicanism. A Shared European Heritage*, Bd. 2: *The Values of Republicanism in Early Modern Europe* (Cambridge/New York 2002) 85–105.

scher Partizipation und Repräsentation. Doch wie war politische Repräsentation mit dem Prinzip der Volkssouveränität zu vereinen? Weder Grotius noch Madison hatten für die Entwicklung komplizierter Abstimmungstheorien und für die Analyse des Wählerverhaltens viel Zeit übrig – denken wir an Madisons ‚Schwierigkeiten‘ mit der Idee eines allgemeinen Wahlrechts.³⁹ Wie die führenden Pamphletisten ihrer Zeit erkannten sie aber beide die Bedeutung der Öffentlichkeit, der kritischen, oft von heißen Debatten erfüllten Welt der Buchhändler, Tavernen und Kaffeehäuser.

Für Madisons Republikanismus war die Anerkennung der Souveränität der öffentlichen Meinung wesentlich.⁴⁰ Der erste Satz seines Aufsatzes über *Public Opinion* von 1791 verdeutlicht Madisons Perspektivenwechsel: „Public opinion sets bounds to every government, and is the real sovereign in every free one.“⁴¹ Berühmt wurde James Madison für seine Gedanken über die Trennung institutioneller Gewalten und für seine Theorie der ‚zusammengesetzten‘, vergrößerten Republik. Von unserem Europa aus gesehen, ist jedoch seine Theorie der öffentlichen Meinung vielleicht die wichtigste. Die wahre Republik, so schrieb Madison im Februar 1792, verlange „eine Regierung, welche ihre Energie vom Willen der Gesellschaft ableite und durch die Vernünftigkeit ihrer Maßnahmen funktioniere“.⁴² Wille (*will*) und Vernunft (*reason*) sind hier die Schlüsselbegriffe. Öffentliche Meinung, wie Madison sie verstand, trägt zur Vernunft und zum Willen der Gesellschaft auf mindestens drei Arten bei. *Erstens*, kann sie in den Medien täglich auf vielfältige Art Regierungen kritisieren und zensieren. *Zweitens*, kann sie durch freie Wahlen und Repräsentation die Regierung mitbestimmen. Und *drittens* kann die öffentliche Meinung, wie Colleen Sheehan bemerkt hat, in ihrem weitesten Sinn als Summe der Ansichten und allgemeinen Überzeugungen der Menschen die ‚öffentliche Moral‘ bewahren oder verändern, sie kann die Gesetze unterstützen oder sie verachten.⁴³ Um sich zu entwickeln, braucht die Meinungsbildung Zeit. Öffentliche Meinung ist das Ergebnis langer Kommunikations- und Beratungsprozesse innerhalb des Gemeinwesens. Als solche erfordert sie nicht nur das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Vermehrung freier und unabhängiger Medien. Im Kern verlangt sie Parti-

³⁹ Vgl. RAKOVE, Original Meanings, hier insb. Kap. 2–4.

⁴⁰ Vgl. Colleen SHEEHAN, Madison and the French Enlightenment. The Authority of Public Opinion, in: The William and Mary Quarterly, 3rd ser., 59/4 (2002) 925–956; DIES., Madison v. Hamilton: The Battle over Republicanism and the Role of Public Opinion, in: American Political Science Review 98/3 (2004) 405–424; DIES., Public Opinion and the Formation of Civic Character in Madison’s Republican Theory, in: The Review of Politics 67 (2005) 37–48; Alan GIBSON, Veneration and Vigilance: James Madison and Public Opinion, 1785–1800, in: The Review of Politics 67 (2005) 3–35.

⁴¹ James MADISON, Public Opinion (National Gazette, 19. 12. 1791), in: DERS., Writings, 500.

⁴² James MADISON, Spirit of Governments (National Gazette, 20. 02. 1792), in: DERS., Writings, 511.

⁴³ SHEEHAN, Madison v. Hamilton, 418.

zipation an öffentlichen Auseinandersetzungen. Wir fragen uns noch einmal: Wer sind die idealen republikanischen Bürger in der modernen kommerziellen Gesellschaft? Es sind – wie Madison sie nannte – die „Agenten des Handels von Ideen“. Ist die öffentliche Meinung erst einmal gestärkt, so ist ihre Macht „wahrhaft souverän“, so Madison, sie könne sogar die willkürlichste aller Regierungen im Zaum halten. Seiner Meinung nach würde nicht einmal der despotische Sultan von Konstantinopel es wagen, neue Steuern zu erheben, wüsste doch jeder Sklave, dass er dies nicht tun dürfe.⁴⁴

Bezüglich der Vorbedingungen einer ‚engeren‘ Europäischen Union sind auch dies wichtige Madison’sche Lehren. Eine ‚engere‘ Union kann nur entstehen, wenn sie von ihren Bürgerinnen und Bürgern konstituiert wird, und dies erfordert zumindest, dass jeder Verfassungsvorschlag vor seiner Ratifikation – oder einer weiteren Ablehnung – in ganz Europa von Bürgerinnen und Bürgern frei und eingehend besprochen wird. Im nächsten Schritt braucht die ‚engere‘ Union eine ausgewogene Gewaltenteilung, begleitet von der grundlegenden *agency* freier Wahlen und parlamentarischer Repräsentation. Das alleine reicht jedoch nicht aus! Will Europas ‚engere‘ Union demokratisch sein und bleiben, so ist die Souveränität der öffentlichen Meinung von entscheidender Bedeutung. Natürlich erinnert diese Forderung an Jürgen Habermas’ „europaweite Öffentlichkeit“, ein Netzwerk – wie er es definierte –, „welches den Bürgern aller Mitgliedstaaten die gleiche Möglichkeit gibt, an einem umfassenden Prozess fokussierter politischer Kommunikation teilzunehmen“.⁴⁵ Aber Souveränität ist viel mehr als eine bloße „Möglichkeit“! Europa braucht mehr als eine Habermas’sche Öffentlichkeit. Freiheit, die mediale Pluralität und Polyphonie, die Verbreitung und Unterstützung mannigfaltiger Kommunikationsnetzwerke und -infrastrukturen sind für das Aufblühen der Volkssouveränität unabdingbar. Am Ende aber kommt es auf Europas Bürgerinnen und Bürger an.

5. Die Grenzen der Souveränität: Immigration als Menschenrecht

Das Beharren auf Europa als *creatio civilis* – basierend auf einer Renaissance der Volkssouveränität und verkörpert in Gestalt einer ‚engeren‘ Union – wirft seine Schatten voraus. Ein ernst zu nehmender Kritikpunkt ist der Albtraum einer ‚Festung Europa‘. Der Primat der EU-Bürgerschaft und der europäischen Volkssouveränität scheint die ‚engere‘ (*closer*) Europäische Union in Richtung einer ‚geschlossenen‘

⁴⁴ James MADISON, Charters (National Gazette, 19. 01. 1792), in: DERS., Writings, 503.

⁴⁵ Jürgen HABERMAS, Why Europe Needs a Constitution, in: New Left Review n.s., 11 (2001) 17.

(*closed*) Union zu drängen, die die Rechte der ‚Anderen‘ vernachlässigt. Um es mit Etienne Balibar zu sagen: der Fokus auf „wir – das Volk“ trägt die Gefahr einer „europäischen Apartheid“ in sich.⁴⁶ Diese Problematik fordert uns auf zu klären, wo Europa *vis-à-vis* Naturrecht und *vis-à-vis* Menschenrechten steht.

Domingo de Soto, Hugo Grotius, Francis Hutcheson, John Witherspoon und James Madison teilen einen gemeinsamen Ausgangspunkt für ihre verschiedenen Ansätze der *civil philosophy*. Das Naturrecht als Fundament aller menschlichen Assoziation und Union ist für sie unersetzlich, denn Höflichkeit und Zivilisation beruhen darauf. Ohne Naturrecht würden wir uns in der Wildnis der Staatsräson verlieren oder im Hobbes’schen Krieg aller gegen alle versinken. Und als solches transzendiert Naturrecht das positive, von *cives* gesetzte Recht – in Amerika wie in Europa. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür, wie Naturrecht Zivilrecht außer Kraft setzt, ist die Auseinandersetzung mit dem Problem der Armut und mit den Rechten der Armen.⁴⁷ Für Europa, das mit (oft wohl eher gegen) Flüchtlinge(n) kämpft, die vor drohendem Hunger aus ihren angestammten Ländern fliehen, spricht Sotos Analyse der Rechte von Bettlern und Pilgern Bände – und lässt uns nachdenken. Der Ausgangspunkt ist einfach: Um zu leben, müssen Menschen einen Lebensunterhalt finden. Wenn Menschen in einem von Armut gebeutelten Land leben und keine Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt anständig zu verdienen, so haben sie das natürliche Recht zu betteln, und in Fällen extremer Not sind sie, um zu überleben, sogar berechtigt zu stehlen. Das Recht, zu betteln und nach einem angemessenen Lebensunterhalt zu streben, wurzelt im Recht aller Menschen auf Leben. Dieses natürliche Recht ist stärker als alle Zivilrechte.

Grotius näherte sich der Frage nach den Rechten der Armen hauptsächlich auf der Grundlage von Nützlichkeitsüberlegungen. Wie bei Soto setzt auch hier das grundlegendste Menschenrecht, das aus der Notwendigkeit der Selbsterhaltung resultierende Recht auf Leben, positives Recht außer Kraft. Grotius formulierte es folgendermaßen: „From hence it follows that in cases of extreme necessity, the original right of using things, as if they had remained in common, must be revived;...“⁴⁸ Auf hoher See, zum Beispiel, wenn die Vorräte knapp werden, müssten die Güter, die je-

⁴⁶ Etienne BALIBAR, *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship* (Princeton, N.J. 2004); Seyla BENHABIB, *The Rights of Others. Aliens, Residents, and Citizens* (Cambridge/New York 2007).

⁴⁷ Vgl. Juan Luis VIVES, *De Subventionem Pauperum sive de Humanis Necessitatibus* (1526), hg. von C. MATHEUSSEN, C. FANTAZZI (Selected Works of Juan Luis Vives 4, Leiden/Boston 2002); Domingo de SOTO, *Deliberacion en la Causa de los Pobres* (1565) (Madrid 1965); Annabel BRETTE, *Changes of State. Law and Its Limits in the Natural Law Tradition, 1545–1651* (Princeton, N.J. 2010).

⁴⁸ Hugo GROTIUS, *De Iure Belli ac Pacis / The Rights of War and Peace* (London 1738, reprint 2004), Buch II, Kap. 2, Abs. 6. Grotius verweist hier auf die Werke von Aquin, de Soto und Covarruvias.

dermann für sich gelagert hat, für den allgemeinen Gebrauch freigegeben werden. Diese Seemannsregel wurde nicht zivilrechtlich eingeführt, erklärte Grotius, doch verdeutliche sie eine Maxime der natürlichen Billigkeit. Und die Autorität dieser Maxime sei stärker als alle von Menschen erlassenen Gesetze. Eine andere Maxime besage, wer auch immer, um zu überleben, von einem anderen das absolut Notwendige nimmt, dürfe des Diebstahles nicht für schuldig befunden werden.⁴⁹ Grotius plädierte für Vorsicht, doch seine Moral ist in Hinblick auf unsere heutigen Verhältnisse klar. Wenn Menschen ihr Land aus Notwendigkeit oder mit dem ausdrücklichen Ziel verlassen, anderswo einen Lebensunterhalt zu finden, ist es ihr natürliches Recht, dies zu tun, und kein Gemeinwesen kann Menschen, die vor dem Verhungern fliehen, den Zugang verwehren. In diesem Sinn gibt es ein Menschenrecht auf Einwanderung, anwendbar auf alle, deren Leben auf dem Spiel steht.

Diese Reflexionen über die Rechte der ‚Anderen‘ eröffnen Perspektiven, die wir in der Europäischen Union des 21. Jahrhunderts dezidiert brauchen. Im Allgemeinen müssen wir davon Abstand nehmen, eine ‚engere‘ in eine ‚geschlossene‘ Union zu wenden. Auf welchem Weg auch immer wir Menschenrechte theoretisch fundieren, ob mit oder ohne naturrechtliches Fundament, wir sollten die Argumente von Soto und Grotius im Gedächtnis behalten, denn die ‚Anderen‘ haben Rechte. Überall in unserer Union kämpfen wir mit der Frage, was mit Immigranten zu tun sei, die vor Not oder Bedrohung fliehen oder mit dem Ziel zu uns kommen, einen anständigen Lebensunterhalt zu finden. Von Soto und Grotius können wir lernen, sie willkommen zu heißen. Wir können dies aus Gründen der *caritas* tun, doch wir müssen es tun, weil die ‚Anderen‘ im Fall der Not ein Recht auf Einwanderung haben. Diesen Punkt vergaß auch Madisons Lehrer John Witherspoon nicht. Als er in seinen *Lectures on Moral Philosophy* die Gesetze der „rights of necessity“ besprach, betonte er den Vorrang des Rechts zu leben: „Were a man perishing with hunger, and denied food by a person who could easily afford it him, here the rights of necessity would justify him in taking it by violence.“⁵⁰

6. Fazit

Es ist verführerisch, aus Geschichte und *civil philosophy* solch starke Lehren zu ziehen. Sicherlich war James Madison einer, der dies tat. So schreibt er im *Federalist*

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ WITHERSPOON, *Lectures on Moral Philosophy*, 164.

Nr. 20: „Experience is the oracle of truth; and where its responses are unequivocal, they ought to be conclusive and sacred.“⁵¹ Heute neigen Historiker dazu, die Geschichtlichkeit der menschlichen Erfahrung und der politischen Sprachen, die unserer Existenz Bedeutung verleihen, hervorzuheben. Doch zögern wir, an die Geschichte als *magistra vitae*, Lehrerin des Lebens, zu glauben. Die politischen Theorien von Madison und Grotius versorgen uns nicht mit einfachen Rezepten, die zeitgenössischen Probleme Europas zu lösen. Doch indem wir uns von ihnen den Spiegel vorhalten lassen, zwingen uns historische Reflexion und Imagination, unsere Grundsätze zu überdenken, unsere *civil philosophy* zu klären und uns aus anderen Perspektiven zu betrachten. Und tun wir dies, so wird deutlich, dass die jetzige Europäische Union dem republikanischen Verständnis legitimer, bürgerlicher Selbstregierung nicht entspricht. Eine ‚engere‘ Union kann nur als eine bürgerliche Schöpfung zustande kommen, wenn Europas Bürgerinnen und Bürger debattieren und entscheiden, wenn die Souveränität eines europäischen Volkes Ausdrucksmöglichkeiten findet – in freien Wahlen, in der demokratischen Kontrolle von Abgeordneten, Kommissaren und EU-Beamten und nicht zuletzt in einer lebendigen, und das heißt nicht immer allen genehmen, Madison’schen öffentlichen Meinung.

Und noch einmal spiegeln wir uns in den Ideen von Soto, Grotius und Madison: Wir werfen einen Blick hinter unsere Grenzen und denken über die Rechte der ‚Anderen‘ nach. Es sollte uns zumindest verwundern, dass in Einwanderungsdebatten viele von uns – auch diejenigen, die in Grotius’ Heimat lauthals ‚Freiheit‘ verkündigen – weniger Menschlichkeit zeigen als ein katholischer, neoscholastischer Theologe des 16. Jahrhunderts, ein holländischer Humanist des 17. Jahrhunderts und die amerikanischen *founding brothers* des 18. Jahrhunderts. Die natürlichen Rechte aller Menschen überwinden die Grenzen (europäischer) Staatsbürgerschaft (*citizenship*) und öffnen diese den Ansprüchen bedürftiger Fremder. „Selbsterhaltung“, das Leben selbst, ist mit Alexander Hamiltons Worten „der erste Grundsatz unserer Natur“.⁵² Hamiltons Formulierungen waren manchmal „blumig“ – wie Gerald Stourzh in seiner 1970 erschienenen Monographie schreibt. Doch ich habe das Gefühl, dass Hamilton Recht hatte, als er 1775 von den „heiligen“ Rechten der Menschheit sprach. Und so schließe ich mit Hamilton: „The sacred rights of mankind are not to be rummaged for among old parchments or musty records. They are written, as with a sunbeam, in the

⁵¹ MADISON, Federalist 20, in: HAMILTON/MADISON/JAY, Federalist, 93.

⁵² Zit. in: Gerald STOURZH, Alexander Hamilton and the Idea of Republican Government (Stanford, Cal. 1970) 19.

whole volume of human nature, by the hand of the divinity itself, and can never be erased or obscured by mortal power.“⁵³

Alle Rechte beim Autor. / All rights with the author.

Martin VAN GELDEREN, Menschenrechte und Demokratie. James Madison, Hugo Grotius und die Probleme der Europäischen Union. 1. Gerald Stourzh-Vorlesung zur Geschichte der Menschenrechte und der Demokratie 2009, online unter <<http://gerald-stourzh-vorlesungen.univie.ac.at/vorlesungen/>> und <<http://phaidra.univie.ac.at/o:397695>>.

⁵³ Alexander HAMILTON, The Farmer Refuted (1775), in: The Papers of Alexander Hamilton, Bd. 1: 1768–1778, hg. von Harold C. SYRETT, Jacob E. COOKE (New York/London 1961) 122.