



## **Bewährungsproben für das politische System der USA**

**Dr. Josef Braml**

**Januar 2022**

### **Zusammenfassung**

---

Am 6. Januar jährt sich der Sturm auf das Kapitol in Washington – ein trauriger Tiefpunkt einer Besorgnis erregenden Entwicklung in den USA, die noch nicht abgeschlossen ist. Die innere Verfassung und Defizite der amerikanischen Demokratie beeinträchtigen auch die Außenpolitik der Weltmacht. Diese beeinflusst insbesondere die Sicherheit, den Wohlstand und sozialen Frieden in Deutschland und Europa. Der USA-Experte Josef Braml hat das Grundlagenwerk „Das politische System der USA“ der Bundeszentrale für Politische Bildung aktualisiert.

### **ISPSW**

---

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



## Analyse

---

### 1. Die USA – Eine Demokratie im Ringen um ihre Prinzipien

Der Sturm auf das Kapitol am 6. Januar 2021, bei dem fünf Menschen starben, hat weltweit und auch in den USA selbst das Vertrauen in die Standhaftigkeit der US-amerikanischen Demokratie schwer erschüttert. Denn die Machtübergabe ging nicht, wie in Demokratien üblich, ohne Gewalt vonstatten. Radikale Anhängerinnen und Anhänger des abgewählten Präsidenten Donald Trump griffen den Sitz des Kongresses an, als dort der Wahlsieg des Demokraten Joe Biden bei der Präsidentschaftswahl vom 3. November 2020 zertifiziert werden sollte. Nicht ohne Grund befürchtete selbst die militärische Führung des Landes, dass Trump seine Wahlniederlage mit einem Staatsstreich verhindern wollte: Hatte er doch zuvor bei einem öffentlichen Auftritt seinen unbelegten Vorwurf des massiven Wahlbetrugs wiederholt und seine Anhänger aufgefordert, zum Kapitol zu marschieren und „auf Teufel komm raus zu kämpfen“.

#### Kontroversen um die fortbestehende soziale Ungleichheit

Die Amtszeit Donald Trumps war eine Bewährungsprobe für die Demokratie und den gesellschaftlichen Zusammenhalt der Vereinigten Staaten. Unter anderem eskalierten auch die von der Coronavirus-Pandemie nochmals in aller Schärfe freigelegten sozialen Ungleichheiten in den Auseinandersetzungen um den gewaltsamen Tod des Afroamerikaners George Floyd. Der nach wie vor allgegenwärtige Rassismus führte vorübergehend zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen. Anstatt dagegen anzugehen und zu deeskalieren, rief Präsident Trump zur Gewaltanwendung auf und bedrohte auch damit die US-amerikanische Demokratie.

Um die Präsidentschaftswahl erneut zu gewinnen, flirtete Trump mit jenem Rassismus, der die Geschichte der USA durchzieht und bis heute Todesopfer fordert. In seiner Rede vom 4. Juli 2020, dem Unabhängigkeitstag der Vereinigten Staaten, stigmatisierte der damalige Präsident Trump die in über 100 US-Städten gegen Ungerechtigkeit protestierenden Demonstranten als „böse“ Vertreter eines „neuen linksextremen Faschismus“, dessen ultimatives Ziel es sei, „das Ende Amerikas“ herbeizuführen. Trumps Verteufelung der antirassistischen Bürgerrechtsbewegung und der seit 2013 bestehenden Black Lives Matter-Bewegung geht einher mit seinem unnachgiebigen Festhalten an den Denkmälern und Symbolen der Konföderierten Südstaaten, die für den Erhalt der Sklaverei in den amerikanischen Bürgerkrieg gezogen und unterlegen waren. In den Augen der Betroffenen stehen diese Denkmäler bis heute für die Rassenungleichheit in Amerika. „Wütende Mobs versuchen, Statuen unserer Gründer niederzureißen, unsere heiligsten Gedenkstätten zu verunstalten und eine Welle von Gewaltverbrechen in unseren Städten auszulösen,“ warnte Trump seine um ihn versammelten Anhängerschaft bei einer Kundgebung vor den monumentalen, in Stein gehauenen Porträts der vier bedeutendsten US-Präsidenten in Mount Rushmore.

Für viele Amerikanerinnen und Amerikaner, vor allem jene afroamerikanischer Herkunft, gilt nicht 1776, das Jahr, in dem die Gründerväter offiziell die Unabhängigkeit von Großbritannien erklärten, als Geburtsstunde der Nation. Eine selbstkritischere amerikanische Geschichtserzählung beginnt mit der „Erbsünde“ des Landes. Im August 2019, dem 400. Jahrestag des Beginns der amerikanischen Sklaverei, initiierte etwa das New York Times Magazine das „1619 Project“. Es entsprach damit einer Initiative, die Geschichte der Vereinigten Staaten neu zu schreiben, indem sie die Folgen der Sklaverei und die Beiträge Schwarzer Amerikanerinnen und Amerikaner in den Mittelpunkt der nationalen Erzählung stellt. Nach dieser Geschichtsauffassung erwuchs aus der Saat der Sklaverei und dem ihr zugrunde liegenden Rassismus der eigentliche Exzeptionalismus des



„Landes der nicht so Freien“. Fast alles, was Amerika wirklich außergewöhnlich gemacht hat, ist nach Auffassung von Jake Silverstein, dem Chefredakteur des New York Times Magazine, auf Amerikas Ursünde zurückzuführen.

### Die Verfassung – Ideal und Weichenstellung

Obwohl es also immer wieder Stimmen gab, die das kritisch betrachten, genießen die US-amerikanische Verfassung und ihre Architekten, die sogenannten Gründerväter, darunter Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, Thomas Jefferson und George Washington, bis heute in den USA meist große Wertschätzung. Dass die älteste bis heute gültige republikanische Staatsverfassung auch im 21. Jahrhundert mehr oder weniger unverändert besteht, liegt an ihrer elastischen Konstruktion. Die miteinander verbundenen Prinzipien der Volkssouveränität, der individuellen Menschenrechte und der Repräsentation gewährleisten immer noch die Statik des Verfassungsgerüsts von 1787.

Die antike Vorstellung vom Volk als Quelle von Regierungsmacht wurde mit dem neuzeitlichen Konzept individueller Menschenrechte verschränkt: In einer liberalen Demokratie stößt der Mehrheitswille des Volkes dort an Grenzen, wo er die Rechte von Minderheiten beschneidet – eine „Tyrannei der Mehrheit“ soll verhindert werden. Das Misstrauen gegenüber der breiten Masse wird in einem weiteren Konstruktionselement deutlich, der repräsentativen Demokratie: Insbesondere auf der Ebene des Bundesstaates sollte nicht das Volk selbst durch direktdemokratische Elemente entscheiden, sondern diejenigen, die es repräsentieren. Dahinter steht die Erwartung, dass vom Volk gewählte Vertreterinnen und Vertreter in ihrem Handeln weniger durch Leidenschaften, Affekte und persönliche Interessen geleitet sind, sondern eher rationale und weitsichtige Entscheidungen treffen können als eine direkte Volksregierung.

Die „Erfindung der Nation“, so der US-amerikanische Politikwissenschaftler Benedict Anderson in seinem 1988 auf Deutsch erschienenen gleichnamigen Buch, gründet denn auch – bezogen auf die USA – wesentlich auf der Emanzipation vom „Alten Kontinent“ Europa mit seinen Staatskirchen und Herrschern von Gottes Gnaden. Viele Europäerinnen und Europäer machten sich vor allem auch deshalb auf den weiten Weg nach Übersee, weil sie in ihrer Heimat wegen ihres Glaubens oder ihrer politischen Einstellung verfolgt worden waren. Gleichzeitig waren die Siedlerinnen und Siedler in der „Neuen Welt“ von Beginn an von dem Bewusstsein erfüllt, eine von Gott auserwählte Nation zu sein: Sie gestalteten „God’s own country“. Diese Abkehr vom Staatskirchentum, verbunden mit dem Glauben an das eigene „Auserwähltsein“, kommt auch im ersten Verfassungszusatz zum Ausdruck: Die Einrichtung einer staatstragenden Amtskirche wird untersagt sowie Religions- und Meinungsfreiheit gewährleistet.

Diese verfassungsrechtlich gewährte Freiheit schafft bis heute Raum für Pluralismus und ein ständiges Ringen um die legitime Position von Religion im Spannungsfeld zwischen privater und öffentlich-politischer Sphäre. So steht etwa das Schulgebet bis heute im Zentrum politischer Auseinandersetzungen, insbesondere seit das Oberste Gericht, der Supreme Court, 1985 im Fall Wallace v. (v. = versus, lat. für gegen) Jaffree entschied, dass in staatlichen Schulen sogar eine Minute der Stille zum freiwilligen Beten oder Meditieren gegen die establishment clause verstoße, die vor der Etablierung einer Staatsreligion schützen soll.

Geprägt von den Erfahrungen absolutistischer Herrschaft, insbesondere von den Praktiken der damaligen Kolonialmacht Großbritannien, und inspiriert durch aufklärerische Ideen der Philosophen John Locke und Montesquieu, wollten die Exilanten fernab ihrer Heimat eine „Neue Welt“ schaffen. In ihr sollte Herrschaft nicht wie auf dem „Alten Kontinent“ von oben, von Gottes Gnaden, legitimiert sein, sondern jegliche Macht



von unten, vom Volke, und auf Zeit verliehen werden. Der Einzelne – wobei damals nur an den wohlhabenden Weißen Mann gedacht war – galt als Quelle der Volkssouveränität. Darüber hinaus sollte im Sinne einer liberalen Verfassung durch Prinzipien der Gewaltenkontrolle Missbrauch verhindert werden, um individuelle Grundrechte vor staatlicher Willkür zu schützen.

Die wichtigsten, im Weiteren als individuelle oder persönliche Freiheitsrechte bezeichneten civil liberties werden durch die ersten zehn Verfassungszusätze (engl. amendments to the United States Constitution) garantiert. Diese auch unter dem Begriff der Bill of Rights zusammengefassten Grundsätze wurden am 15. Dezember 1791 als Ganzes in die US-Verfassung aufgenommen. Nach dem Bürgerkrieg (1861–1865) kamen weitere Verfassungszusätze hinzu. Besonders bedeutsam unter ihnen ist der 14. Zusatz, der die individuellen Freiheitsrechte jeder Person – ungeachtet der Staatsbürgerschaft – schützt. Allerdings hat die verfassungsrechtliche Auslegung des Supreme Court gezeigt, dass einige der individuellen Freiheitsrechte ausschließlich US-Amerikanerinnen und -Amerikanern vorbehalten sind.

Der Gewaltenkontrolle haben die Verfassungsväter besondere Aufmerksamkeit gewidmet, denn das Grundprinzip der konkurrierenden, sich gegenseitig kontrollierenden Staatsgewalten (checks and balances) hat eine grundlegende Bedeutung für die Sicherung individueller Freiheitsrechte. Neben der horizontalen Gewaltenteilung in die gesetzgebende (Legislative), die ausführende (Exekutive) und die richterliche Gewalt (Judikative) wurde in der amerikanischen Verfassung auch eine vertikale Gewaltenkontrolle angelegt: Die Befugnisse zwischen den – bei der Gründung 13 – derzeit 50 Einzelstaaten und dem Bundesstaat wurden aufgeteilt. Mit horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung sollte verhindert werden, dass die Rechte und Freiheiten des einzelnen Bürgers und jene der Einzelstaaten über Gebühr eingeschränkt werden.

### **Rassismus als bleibende Erblast**

Gleichwohl wurden die Rechte der Einzelstaaten, die states' rights, mit Billigung des Obersten Gerichtes auch dazu missbraucht, um bis ins 20. Jahrhundert in den Südstaaten der USA die Rassendiskriminierung aufrechtzuerhalten. Der Supreme Court begründete und rechtfertigte die Rassentrennung und -diskriminierung in den USA durch sein Urteil im Fall Plessy v. Ferguson am 18. Mai 1896. Mit dieser Grundsatzentscheidung wurde die im 13. und 14. Verfassungszusatz garantierte Freiheit und Gleichstellung aller Bürger de facto ausgesetzt. Die Bundesstaaten, zumal im Süden der USA, erhielten damit die höchstrichterliche Erlaubnis, die „Rassen“ nach Gutdünken zu trennen. Der öffentliche Raum, etwa Schulen, Restaurants und Hotels, war nunmehr richterlich verordnet Schwarz-Weiß. „Getrennt, aber gleich“ – mit dieser Formel betrog ein höchstrichterliches Urteil Schwarze in den USA um ihre Gleichstellung – für weitere sechs Jahrzehnte.

Erst in den 1950er- und 1960er-Jahren gelang es der Bürgerrechtsbewegung, dem civil rights movement, die Rassentrennung und -diskriminierung zum Teil zu überwinden. So erklärte der Supreme Court 1954 im Fall Brown v. Board of Education die Rassentrennung an staatlich finanzierten Schulen für unzulässig. Der Voting Rights Act von 1965 ermöglichte schließlich auch der afroamerikanischen Bevölkerung verbesserte Rechte zur politischen Teilhabe. Mit dem von Präsident Lyndon B. Johnson (1963–1969) am 6. August 1965 unterzeichneten Gesetz sollte sichergestellt werden, dass der afroamerikanischen Minderheit gleiche Voraussetzungen gegeben werden, um sich an den Wahlen zu beteiligen. Dazu wurden diskriminierende Praktiken wie Analphabetismus-Tests als Voraussetzung zur Wählerregistrierung verboten und die verantwortlichen Einzelstaaten unter Aufsicht des Bundesjustizministeriums gestellt.



Rassendiskriminierung ist jedoch bis heute ein politisch brisantes Thema geblieben. Paradoxerweise könnte sie in der Amtszeit des ersten afroamerikanischen Präsidenten Barack Obama (2009–2017) sogar wieder verschärft worden sein. So urteilte am 25. Juni 2013 das Oberste Gericht im Fall *Shelby County v. Holder* mit einer denkbar knappen Mehrheit von fünf gegen vier Stimmen, dass im „Lichte gegenwärtiger Bedingungen“, insbesondere aufgrund der verbesserten politischen Beteiligung von Minderheiten, eine elementare Bestimmung (Sektion 4) des Voting Rights Act überholt und damit verfassungswidrig sei.

Hatten die bei Wahlen mit Diskriminierungspraktiken historisch vorbelasteten Südstaaten bis zu diesem Zeitpunkt der Bundesaufsicht unterstanden, so sind die Gesetzgeber seitdem aufgefordert, neue, an die heutige Zeit angepasste Kriterien zu finden, die weiterhin eine bundesstaatliche Aufsicht der von den Einzelstaaten organisierten Wahlen rechtfertigen würden. Da im extrem polarisierten Politikbetrieb Washingtons, zumal in dieser heiklen Frage, auf absehbare Zeit keine Einigung erzielt werden kann, haben die Einzelstaaten bis auf Weiteres freie Hand, wenn sie Minderheiten bei Wahlen wieder benachteiligen wollen. Ohne Aufsichtsrecht Washingtons müssen Schwarze Wählerinnen und Wähler nun wieder damit rechnen, durch Auflagen der Einzelstaaten, insbesondere im Süden des Landes, bei Wahlen diskriminiert zu werden, wenn sie etwa nicht die nötigen Papiere zur Wählerregistrierung vorweisen können oder die Zeit für die Stimmabgabe oder die Möglichkeit der Briefwahl eingeschränkt wird.

Dass es zu keinen größeren Ausschreitungen kam, als der Meilenstein der Emanzipation durch ein Urteil des Obersten Gerichts ausgehebelt wurde, lag wohl unter anderem daran, dass der erste afroamerikanische Präsident Barack Obama und sein enger Vertrauter, der Schwarze Justizminister Eric Holder, mehrfach mäßigend auf die Schwarze Gemeinschaft einwirkten. Doch selbst in Obamas Amtszeit wurden Proteste von der Polizei, teilweise unter Einsatz von Waffengewalt, niedergeschlagen – etwa als im Sommer 2014 der Schwarze Jugendliche Michael Brown in Ferguson von einem Weißen Polizisten erschossen wurde und Tausende im Bundesstaat Missouri dagegen auf die Straße gingen.

Die Demonstrationen sorgten immerhin dafür, dass die Bewegung „Black Lives Matter“ (engl. für: Schwarze Leben zählen) – ins Leben gerufen bereits 2013 mit dem Freispruch von George Zimmerman nach dem Todesfall des afroamerikanischen Teenagers Trayvon Martin – auch international Bekanntheit erlangte. So forderte unter anderem der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, die Verantwortlichen in den USA auf, „sicherzustellen, dass die Freiheit friedlicher Versammlungen und die Meinungsfreiheit geschützt werden“ und US-Sicherheitsbeamte „amerikanische und internationale Standards im Umgang mit Demonstranten einhalten“.

### Zwischen Abschottung und Weltverbesserung

Stellt man das bis heute nicht aufgearbeitete Unrecht der Sklaverei und den weiterhin institutionell verankerten Rassismus in den USA gedanklich zur Seite und fokussiert sich auf die Anfänge der europäischen Besiedlung in der Neuen Welt, so trifft man bereits auf das Ansinnen der frühen Siedlerinnen und Siedler, mit dem „amerikanischen Experiment“ die Welt zu verbessern.

Allerdings bewegte sich das Leitbild US-amerikanischer Außenpolitik im Laufe ihrer Geschichte kontinuierlich zwischen Absonderung von der Welt und missionarischem Drang zur Weltverbesserung. Der selbstverständene Ausnahmecharakter der USA, der sogenannte Exzeptionalismus, manifestierte sich dementsprechend in unterschiedlicher Weise: Zum einen wollte die „fast auserwählte“ Nation („almost chosen“, so Abraham Lincoln), die „city upon a hill“ (so der puritanische Pionier John Winthrop 1630 in



Anspielung auf das eng mit Gott verbundene biblische Jerusalem) selbstgenügsam der Welt als leuchtendes Vorbild dienen. Zum anderen wollte sie die Welt aber auch aktiv verändern, sei es mit diplomatischen oder militärischen Mitteln, sei es durch Vorgehen im Alleingang oder mit Unterstützung anderer Staaten.

### **Sicherheit statt Freiheit? Demokratische Ideale unter Druck**

Traumatisch und folgenreich für die USA waren die islamistischen Terroranschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und das US-Verteidigungsministerium (Pentagon) bei Washington. Die anschließenden Bemühungen von US-Präsident George W. Bush (2001–2009), mehr Sicherheit auf Kosten der Freiheit zu erlangen und die Welt mit militärischen Mitteln zu demokratisieren, führten allerdings zu einem merklichen Qualitätsverlust der US-amerikanischen Demokratie.

Im „Globalen Krieg gegen den Terrorismus“ setzten US-Präsident Bush und seine Exekutive militärische und juristische Mittel ein, um zunächst mit der von den westlichen Alliierten unterstützten Operation Enduring Freedom die in Afghanistan vermuteten Al-Kaida-Drahtzieher der Anschläge und ihre Taliban-Unterstützer zu bekämpfen. Dem späteren, im Frühjahr 2003 erklärten völkerrechtswidrigen Präventivkrieg gegen den Irak entsprach eine analoge Umdeutung des Rechts im Inneren. Juristische Mittel galten fortan nicht mehr nur der Strafverfolgung, sondern als Waffen, als weitere „Pfeile im Köcher“ der Exekutive, um möglichen künftigen Attentaten vorzubeugen.

Die vermeintlichen Sicherheitsvorkehrungen der USA umfassten ein breites Spektrum. Sie reichten von rechtsstaatlich und strafrechtlich begründeten Maßnahmen bis hin zur völkerrechtswidrigen Entführung von Terrorverdächtigen, die von den USA ohne Gerichtsverfahren in Geheimgefängnissen befreundeter autokratischer Länder inhaftiert wurden. Dort kamen noch viel härtere Foltermethoden, sogenannte enhanced interrogations, in Anwendung als das von US-Sicherheitsbehörden selbst praktizierte waterboarding, die Foltermethode des simulierten Ertränkens.

Auf dem von den USA kontrollierten Stützpunkt Guantánamo Bay auf Kuba wurde sogar eine rechtsfreie Zone geschaffen; die dort inhaftierten sogenannten ungesetzlichen Kombattanten (unlawful combatants, dt. unrechtmäßige Kämpfer) galten als vogelfrei. Internationale Kritik und vor allem das Oberste Gericht der USA sorgten zwar dafür, dass 2005 mit dem Detainee Treatment Act zumindest die Folterpraxis unter amerikanischer Hoheit eingestellt wurde.

Doch hinderte der Kongress George W. Bushs Nachfolger Barack Obama daran, das Gefangenenlager auf Guantánamo aufzulösen und die Inhaftierten in den geordneten zivilen oder militärischen Strafvollzug in den USA zu überführen. Auch unter Obamas Oberbefehl fielen zahlreiche Terrorverdächtige gezielten Tötungen durch Drohnenangriffe zum Opfer. Bis heute, also auch unter Präsident Joe Bidens Oberbefehl, werden dabei viele unschuldige Zivilisten als sogenannte Kollateralschäden in Kauf genommen. Diese Verfehlungen beeinträchtigen die Glaubwürdigkeit der westlichen Führungsmacht USA.

Dabei hatte der Amtsantritt Barack Obamas und seines Vizepräsidenten Joe Biden zunächst bei vielen Hoffnung auf einen Kurswechsel geweckt. „Change we can believe in“ und „Yes, we can“ hatten ihre Wahlkampfparolen gelautet. Am 20. Januar 2009, in seiner Amtsantrittsrede, bekundete Obama: „Wir verweigern uns gegen die irreführende Wahlmöglichkeit zwischen unserer Sicherheit und unseren Idealen.“ Der Hoffnungsträger versprach, der von den Gründervätern verfassten Charta zur Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten wieder neuen Glanz zu verleihen. „Diese Ideale erleuchten immer



noch die Welt, und wir geben sie nicht preis, nur weil es zweckdienlich erscheint“, so Obama in seiner Ansprache.

Doch dem Verfassungsjuristen Obama ist es in seiner achtjährigen Amtszeit nicht gelungen, die inneren Kollateralschäden des „Globalen Krieges gegen den Terrorismus“ und den internationalen Ansehensverlust der einstigen liberalen Vorbilddemokratie zu beheben und den nationalen Sicherheitsstaat wieder zurückzubauen.

Es sollte sich herausstellen, dass nicht einmal die parlamentarischen Aufsichtsorgane, die den Machtmissbrauch der Geheimdienste verhindern sollten, vor den Spähangriffen und den Manipulationen, etwa der Central Intelligence Agency (CIA), dem Auslandsgeheimdienst der Vereinigten Staaten, sicher waren. Selbst die Senatorin Dianne Feinstein, die die Arbeit der US-Geheimdienste stets wohlwollend unterstützt hatte, wurde ein Opfer der Attacken der CIA, als der von ihr geleitete Ausschuss die Wirksamkeit von Folterpraktiken der Sicherheitsdienste prüfte. Feinstein stellte die für eine liberale Demokratie grundlegende Frage, ob die Aktivitäten der CIA künftig vom Kongress überprüft werden könnten oder „ob unsere Arbeit vereitelt werden kann durch jene, die wir beaufsichtigen“.

Nachdem der damalige CIA-Direktor John Brennan zunächst damit gedroht hatte, auch noch die zentrale Sicherheitsbehörde der Vereinigten Staaten, das Federal Bureau of Investigation (FBI), auf die Senatsmitarbeiter anzusetzen, um deren angeblich kriminelle Handlungen zu untersuchen, musste er im Sommer 2014 zugeben, dass die Computer der Senatsmitarbeiter von seiner Behörde gehackt wurden und Dokumente, unter anderem ein CIA-interner Untersuchungsbericht über Folter, verschwunden waren.

Eigentlich ist der Präsident verantwortlich dafür, was in „seiner“ Exekutive geschieht. Offen blieb, ob Barack Obama davon gewusst hatte oder nicht. In beiden Fällen ergibt sich ein beunruhigendes Bild für den Zustand der amerikanischen Demokratie – und ihrer grundlegenden Sicherung durch Gewaltenteilung.

### **Konkurrenz und Kontrolle der Machthabenden: checks and balances**

Um Machtmissbrauch zu verhindern, haben die Architekten der US-amerikanischen Verfassung mehrere Kontrolldimensionen verankert:

Erstens verleiht der Souverän, das heißt heute die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, die Macht an ihre Repräsentanten nur auf Zeit (temporale Machtkontrolle), damit diese ihnen Rechenschaft schuldig bleiben.

Zweitens verlangt die föderale Struktur, die Machtbefugnisse der den Bürgerinnen und Bürgern nächststehenden Einzelstaaten mit jenen des Gesamtstaates in Einklang zu bringen (vertikale Machtkontrolle). Dies musste nicht zuletzt auf den Schlachtfeldern des Bürgerkrieges (1861–1865) und in bis heute andauernden höchstrichterlichen Auseinandersetzungen ausgefochten werden.

Drittens gibt es sowohl auf einzelstaatlicher Ebene als auch auf der Ebene des Gesamtstaates eine horizontale Machtkontrolle durch die Teilung der Gewalten in die gesetzgebende (Legislative), die ausführende (Exekutive) und die richterliche Gewalt (Judikative).



## 2. Konkurrenz und Kontrolle: Horizontale Gewaltenteilung

Der zentrale Unterschied zwischen dem US-amerikanischen (präsidentiellen) System der checks and balances und parlamentarischen Regierungssystemen wie dem der Bundesrepublik Deutschland liegt in der unterschiedlichen Beziehung zwischen Legislative und Exekutive begründet. Anders als der US-Präsident, der durch einen landesweiten Wahlakt persönlich gewählt wird und damit eine eigene Legitimation beanspruchen kann, wird die deutsche Kanzlerin oder der deutsche Kanzler mittelbar von der Mehrheit im Bundestag, dem deutschen Parlament, gewählt. Auch in der politischen Auseinandersetzung muss die Spitze der deutschen Exekutive darauf vertrauen können, dass ihre politischen Initiativen von ihrer Fraktion bzw. Koalition im Bundestag mitgetragen werden. Die Stabilität sowohl der Regierung, also der Exekutive, als auch jene der Parlamentsmehrheit, also der Legislative, hängt von einer engen und vertrauensvollen Kommunikationsbeziehung zwischen beiden ab. Diese „Gewaltenverschränkung“ charakterisiert parlamentarische Regierungssysteme.

Legislative und Exekutive sind im politischen System der USA nicht nur durch verschiedene Wahlakte stärker voneinander „getrennt“. Das System der checks and balances ist darüber hinaus dadurch gekennzeichnet, dass die politischen Gewalten miteinander konkurrieren und sich gegenseitig kontrollieren. Der US-amerikanische Kongress übernimmt somit nicht automatisch die politische Agenda der Exekutive/des Präsidenten, selbst wenn im Fall des unified government das Weiße Haus (Sitz des Präsidenten) und Capitol Hill (Sitz des Kongresses) von der gleichen Partei „regiert“ werden. Noch weniger ist dies der Fall, wenn bei einem divided government Präsident und Kongress von unterschiedlichen Parteien „kontrolliert“ werden.

Während im US-System die Legislative als Ganzes mit der Exekutive um Machtbefugnisse konkurriert, ist „Opposition“ im parlamentarischen System auf die Minderheit im Parlament beschränkt, die nicht die Regierung trägt. Insbesondere für die Regierungspartei/-koalition sind Partei- bzw. Fraktionsdisziplin grundlegend erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der eigenen Regierung, ja des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt zu gewährleisten. Da Exekutive und Parlamentsmehrheit in einer politischen Schicksalsgemeinschaft verbunden sind, haben einzelne Abgeordnete ein Eigeninteresse, bei wichtigen Abstimmungen nicht von der Parteilinie abzuweichen und sich der Fraktionsdisziplin zu fügen. Wahlverfahren, Parteienfinanzierung, Kandidatenrekrutierung und die hohe Arbeitsteilung im Parlament geben weitere Anreize für parteidiszipliniertes Verhalten.

Dagegen ist in den USA die politische Zukunft einzelner Abgeordneter bzw. Senatorinnen und Senatoren weitgehend unabhängig von der des Präsidenten; ihre (Wieder-)Wahlchancen hängen vorrangig vom Rückhalt im eigenen Wahlkreis bzw. Einzelstaat ab. Aufgrund des Wahlsystems und der Politikfinanzierung sind sie als „politische Einzelunternehmer“ (political entrepreneurs) in den USA primär selbst für ihre Wiederwahl verantwortlich und haften gegebenenfalls auch persönlich für ihr Abstimmungsverhalten im Kongress, weil sie gegenüber Interessengruppen und Wählerschaft nicht die Notwendigkeit zur Befolgung einer Parteidisziplin geltend machen können. Den US-Parteien fehlen in der legislativen Auseinandersetzung Ressourcen und Sanktionsmechanismen, um den Gesetzgebungsprozess im Sinne einer Parteidisziplin zu gestalten.

### Power of the purse: die Legislative

Die Legislative und ihre Befugnisse sind in der US-Verfassung – noch vor dem Präsidenten und dessen Aufgaben – an erster Stelle angeführt. Artikel I, Absatz 1 bestimmt: „Die gesetzgebende Gewalt ruht im Kongress der Vereinigten Staaten, der aus einem Senat und einem Abgeordnetenhaus besteht.“ Im Sinne der



Verfassungsväter, dargelegt 1788 von James Madison in den Federalist Papers, Nr. 63, galt die Senatskammer seinerzeit schon als „gemäßigte und angesehene Körperschaft von Bürgern“ (temperate and respectable body of citizens), die die Verfassungsväter als nötig ansahen, um etwaige von ihnen befürchteten „regelwidrige Leidenschaften“ (irregular passions) der Abgeordneten der zweiten Kammer zu zügeln.

#### *Senat und Repräsentantenhaus ...*

Der Statusunterschied zwischen beiden ist enorm: Ein Senator vertritt einen ganzen Bundesstaat, sein Bekanntheitsgrad ist dementsprechend viel größer. Seine längere Amtszeit von sechs Jahren und Exklusivrechte in der Gesetzgebung (zum Beispiel die Blockademöglichkeit des filibuster), mithilfe derer er den ganzen Gesetzgebungsprozess aufhalten kann, verleihen ihm ein größeres Machtpotenzial.

Dagegen repräsentiert ein Abgeordneter nur eine sehr viel kleinere Teileinheit eines Bundesstaates; er muss sich alle zwei Jahre zur Wahl stellen und ist über seinen Wahlkreis hinaus nur wenigen bekannt, es sei denn, er hat eine Führungsposition inne. Mehr noch als im Abgeordnetenhaus in der Hierarchie aufzusteigen, träumen die meisten Abgeordneten insgeheim davon, irgendwann auch einmal Senator zu werden. Hingegen gab es in der Parlamentsgeschichte der USA noch keinen Senator, der nach seinem Ausscheiden aus dem „Oberhaus“ (Senat) für das „Unterhaus“ (Repräsentanten-/Abgeordnetenhaus) kandidierte.

Ihre unterschiedlichen konstitutionellen Eigenschaften begünstigen die Konkurrenz zwischen den beiden Kammern und bedingen damit eine weitere Form der Gewaltenkontrolle. Ein langjähriger Insider bringt die Rivalität zwischen Repräsentantenhaus (House of Representatives) und Senat (Senate) auf den Punkt: Für Christopher Matthews, den ehemaligen Stabschef des langjährigen Sprechers des Abgeordnetenhauses, Tip O’Neill, existiert eine Art unsichtbare Trennwand zwischen beiden Kammern. Senatorinnen und Senatoren könnten Jahre auf dem Kapitol-Hügel zubringen, ohne je die andere Seite des Kapitols betreten zu haben – wenn es nicht die Reden des Präsidenten zur Lage der Nation (State of the Union) gäbe, zu der sich Senatorinnen und Senatoren und Abgeordnete im Plenum des größeren Abgeordnetenhauses versammeln. Es gäbe keinen anderen wirklich wichtigen Grund, als Senator hinüber zum Abgeordnetenhaus zu gehen. Andererseits würde es ein Abgeordneter aus Angst vor einer Demütigung nie wagen, die ehrwürdigen Hallen des Senats zu betreten.

Doch die Verfassung zwingt beide zur Zusammenarbeit. Damit eine Gesetzesvorlage (bill) dem Präsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt werden kann, muss sie in beiden Kammern in identischer Form verabschiedet werden. Der dafür notwendige intensive Austausch findet häufig über den Mitarbeiterstab (congressional staff) der Senatorinnen und Senatoren sowie Abgeordneten statt; in vielen Fällen auch erst später, in einem ad hoc für eine bestimmte Gesetzesvorlage einberufenen Gremium: Im Vermittlungsausschuss (conference committee) verhandeln dann die von den Parteiführungen beider Kammern bestimmten Vertreterinnen und Vertreter in kleinerer Runde, um einen Kompromiss zu finden.

#### *... bilden den Kongress*

Der Kongress ist das zentrale Verfassungsorgan bei der Gesetzgebung – auch wenn die beiden anderen politischen Gewalten mitwirken: der Supreme Court durch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und der Präsident durch sein Vetorecht. Der Präsident hat zwar selbst kein Initiativrecht und kann nur mittelbar über gleichgesinnte Abgeordnete sowie Senatorinnen und Senatoren Gesetzesvorlagen auf den Weg bringen. Er hat jedoch das „letzte“ Wort: Damit eine Vorlage (bill) zum Gesetz (law) wird, ist diese von ihm zu unterzeichnen. Er kann auch auf den laufenden Gesetzgebungsprozess Einfluss nehmen, indem er sein



suspensives (aufschiebendes) Veto ausspricht oder damit droht. Denn sein Einspruch kann nur von jeweils einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Kongresses überstimmt werden – was sehr selten möglich ist.

Hingegen hat auch die Legislative Möglichkeiten, die ausführende Gewalt zu kontrollieren, sprich oversight auszuüben: Bei schweren Verfehlungen, sogenannten high crimes and misdemeanors, kann der Senat (nach Aufnahme eines Verfahrens durch das Abgeordnetenhaus) sogar den Präsidenten seines Amtes entheben (impeachment). Völkerrechtlich bindende Vertragsunterzeichnungen des Präsidenten gelten erst, wenn sie vom Senat ratifiziert worden sind. Der Senat muss ferner präsidentiellen Personalernennungen für höhere Ämter wie Richter, Botschafter, Minister und weitere Spitzenbeamte zustimmen.

Zwar kann der Präsident den Rat und die Zustimmung (advice and consent) des Senats umgehen, indem er Kandidierende außerhalb der Sitzungsperiode, das heißt über ein recess appointment, ernennt. Doch deren Amtszeiten enden dann mit der jeweiligen Legislaturperiode, und sie bekommen bei ihrer Amtsausübung den Unmut der Senatorinnen und Senatoren zu spüren. Denn das wirksamste politische Kontrollmittel ist die Macht der Geldbörse (power of the purse), das heißt, der Kongress muss bzw. darf die Haushaltsmittel insbesondere auch jene für Exekutivorgane bewilligen. Nicht nur bei der alljährlichen Haushaltsbewilligung, sondern ebenso bei budgetrelevanten Gesetzen geht es auch um die institutionelle Kraftprobe zwischen dem Weißen Haus und Capitol Hill, dem Sitz des Parlaments.

Die unterschiedlichen Wahlzyklen des Präsidenten und des Kongresses ermöglichen unter Umständen eine weitere Facette der Machtkontrolle, nämlich eine „geteilte Regierung“. Die Regierungskonstellation des divided government liegt dann vor, wenn die Partei, die den Amtsinhaber im Weißen Haus stellt, nicht über Mehrheiten im Kongress verfügt. Während der Präsident im Falle eines unified government (Amtsinhaber und Kongressmehrheit gehören derselben Partei an) im Sprecher des Abgeordnetenhauses (speaker of the house) einen Verbündeten hat, der ihm hilft, Mehrheiten für seine politischen Initiativen zu organisieren, ist dieser im Falle des divided government sein schärfster Widersacher.

Zwar verfügt der Sprecher des Abgeordnetenhauses wegen der fehlenden Partei- und Fraktionsdisziplin nicht über die enormen Sanktionsmittel, die ein Fraktionschef in einem parlamentarischen Regierungssystem wie in Deutschland hat. Der US-Präsident kann sich mit entsprechenden Hilfen für die Wahlkreise oder Einzelstaaten der umworbenen Abgeordneten bzw. Senatorinnen und Senatoren sogar Kongressmitglieder der anderen Partei „kaufen“.

Doch hat auch der speaker Mittel zur Verfügung, um die Mehrheit seiner Parteifreunde auf Linie zu halten: Er kann die für Interessengruppen und deren Zuwendungen besonders attraktiven Vorsitzenden von Ausschüssen und Unterausschüssen bestimmen, er kann über einen Verfahrensausschuss, das rules committee, regeln, ob und in welchen Ausschüssen bzw. Unterausschüssen ein Gesetz behandelt wird, und er kann festlegen, inwieweit Änderungsanträge (amendments) zulässig sind und welche Prozeduren dabei zu erfolgen haben. Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses gibt dem Sprecher also wirksame Machtinstrumente an die Hand.

Erheblich schwieriger ist es, den Senat zu führen. In dieser Kammer kann ein einziger Senator mit Dauerreden, einem sogenannten filibuster, den Geschäftsbetrieb aufhalten – solange ihm nicht eine qualifizierte Dreifünftelmehrheit von mindestens 60 Senatorinnen und Senatoren den Mund verbietet. „To invoke cloture“ lautet das Manöver, um ein filibuster abzuwenden. Seitdem die Demokraten im November 2013 mit ihrer



einfachen Mehrheit kurzerhand die Geschäftsordnung des Senats veränderten – sich für die von den Republikanern wegen der weitreichenden Konsequenzen für die zukünftige Kooperation so genannte „nukleare Option“ entschieden –, können Blockademanöver bei Personalbenennungen nunmehr bereits mit einer einfachen Mehrheit aufgehoben werden. Im April 2017 nutzten die Republikaner dann wiederum ihre Senatsmehrheit, um die Kontrollmöglichkeit des filibuster auch bei Nominierungen für das Oberste Gericht auszuhebeln.

Ausgenommen bleibt jedoch das normale Gesetzgebungsverfahren. Hier sind weiterhin 60 Stimmen nötig, um eine Blockade aufzuheben. Deshalb gilt es im Senat, Anreize zu geben, um möglichst alle 100 Senatorinnen und Senatoren zufriedenzustellen. Die Ausübung von Druck würde hingegen wenig bewirken.

Der Präsident kann also wenig Macht auf die Senatorinnen und Senatoren ausüben, von denen nicht wenige eine Kandidatur für das Präsidentenamt erwägen. Der amtierende Präsident Joe Biden war selbst langjähriger Senator, bevor er nach mehreren Anläufen erfolgreich für die Präsidentschaft kandidierte. Anders als die Legislative in parlamentarischen Regierungssystemen hat der Kongress im politischen System der Vereinigten Staaten allgemein eine sehr starke, institutionell fundierte Machtstellung gegenüber der Exekutive – insbesondere auch durch seine Aufsicht (oversight) und Organisationsgewalt gegenüber der Administration, also dem Verwaltungsapparat des Präsidenten.

### **Zwischen Legislative und Exekutive: die Verwaltung**

Im Kontrast zur überschaubaren und hierarchisch organisierten deutschen Ministerialbürokratie erscheint die US-Behördenstruktur als unübersichtlicher Wildwuchs von Organisationseinheiten. Während der deutsche Kanzler an der Spitze des Kabinetts steht, ihm damit auch die Ministerien und deren Bürokratie untergeordnet sind, hat der US-Präsident viel größere Schwierigkeiten, seine Exekutive zu leiten. Enorme Anstrengungen, um die eigene Linie in einem Interessengeflecht rivalisierender Ministerien und Regierungsstellen durchzusetzen, gehören zum mühsamen Tagesgeschäft des sogenannten Chefs der Bundesverwaltung.

#### *Kompetenzgerangel und Reformversuche*

Die einzelnen Behörden wurden oftmals ad hoc, aus politischen Anlässen oder zur Krisenbewältigung gegründet und nicht etwa in das bestehende Organigramm eingegliedert, sondern hinzugefügt. Die daraus entstandene fragmentierte Struktur ist gewollt, denn sie bietet Außenstehenden, nicht zuletzt auch den Kongressausschüssen, vielfältige Möglichkeiten der Einflussnahme.

Die US-Verwaltung ist geprägt durch intensives Kompetenzgerangel zwischen Exekutive und Legislative, wenn es darum geht, wichtige Positionen zu besetzen, die Behörden finanziell auszustatten sowie deren Aufgaben vorzugeben bzw. zu kontrollieren. Zwar liegt die exekutive Gewalt beim Präsidenten. Laut Verfassung (Artikel III, Absatz 1) muss er dafür sorgen, dass die Gesetze „gewissenhaft“ vollzogen werden. Er kann zudem unter anderem die Führungsspitzen der Ministerien (departments) und Bundesbehörden (federal agencies) nominieren.

Doch müssen diese von der Legislative, namentlich vom Senat, gebilligt werden. Dem Kongress obliegt auch die Organisationsgewalt, sprich die Befugnis, die Bundesbehörden zu errichten und zu finanzieren. Die power of the purse führt seit jeher zu (informellen) Absprachen zwischen den Geldgebern im Kongress und den Empfängern in der Verwaltung. Insbesondere die für die Finanzierung verantwortlich zeichnenden Abgeordneten bzw. Senatorinnen und Senatoren zuständiger Kongressausschüsse bewachen mit Argusaugen



ihre Einflussbereiche, die auch helfen, ihre Wiederwahl zu sichern. Denn ihr politisches Schicksal hängt letztlich davon ab, wie sehr sie die Partikularinteressen in ihren Wahlkreisen bzw. Einzelstaaten bedienen können, und insbesondere jene der ihnen nahestehenden Interessengruppen, die ihre immer teurer werdenden Wahlkämpfe finanzieren.

Mittlerweile haben sich zu den Vertretern von Partikularinteressen, Kongressausschüssen und der Exekutive auch noch Experten von Think Tanks, das heißt politikorientierte und häufig auch interessengebundene Forschungsinstitute, Universitäten und Journalisten gesellt. Ihre etwas lockeren themenspezifischen Verbindungen wurden 1978 vom US-amerikanischen Politikwissenschaftler Hugh Heclo „issue networks“ genannt: Mittels dieser „Themennetzwerke“ versuchen sie mit vereinten Kräften bestimmte Interessen und politische Ideen durchzusetzen, weshalb sie vom US-Politikwissenschaftler Paul Sabatier 1993 als „Tendenzkoalitionen“ (advocacy coalitions) bezeichnet wurden.

Aufgrund dieser Interessensgeflechte sind bislang alle Vorhaben misslungen, den Verwaltungsapparat merklich zu verkleinern. So scheiterte Anfang der 1970er-Jahre Präsident Richard Nixon (1969–1974) mit seinem Versuch, durch einen radikalen Umbau „anti-präsidentale Nischen“ in der Exekutive zu eliminieren. Mit seinem Dezentralisierungsprogramm des „New Federalism“ wollte eine Dekade später Präsident Ronald Reagan (1981–1989) das „big government“ in Washington verkleinern – ohne nachhaltigen Erfolg.

Auch Joe Biden war bereits als Präsident Barack Obamas Vize bemüht, den Regierungsapparat schlanker und effizienter zu machen. Im Januar 2012 ersuchte Präsident Obama den Kongress, die handelspolitischen Aufgaben von sechs Regierungseinheiten, darunter des Handelsministeriums und des Büros des Handelsbeauftragten, in einer neuen Behörde zusammenzufassen. Doch die symbiotischen Dreiecksbeziehungen, das „eiserne Dreieck“, zwischen den betroffenen Einheiten der Exekutive, der Wirtschafts- und Handelslobby und den federführenden Ausschüssen im Kongress, haben auch Obamas ehrgeizige Neuorganisation vereitelt.

Besonders zielstrebig ging der ehemalige Leiter der rechtspopulistischen Website Breitbart News Stephen „Steve“ Bannon während seiner Zeit als Donald Trumps Chefstrategie von Januar bis August 2017 vor. Zuvor hatte er bereits den „Rückbau des Verwaltungsstaates“ (deconstruction of the administrative state) angekündigt. Dazu wurde vom Weißen Haus so etwas wie ein Schattenkabinettt eingerichtet und vertraute Mitarbeiter wurden eingesetzt, die auf höchster Ebene in die Arbeitsabläufe der Ministerien eingebunden waren. Sie waren aber nicht dem jeweiligen Minister, sondern nur einem Aufsichtskordinator weisungsgebunden, zunächst dem damaligen stellvertretenden Stabschef im Weißen Haus, Rick Dearborn.

#### *Der Präsident und sein Stab*

Dass Trumps Regierungsmaschine nicht reibungs- und geräuschlos lief, belegte Bob Woodward in seinem Buch „Fear“ (deutsch: Furcht: Trump im Weißen Haus, 2018): Demnach arbeiteten selbst hochrangige Kabinettsangehörige, etwa der damalige Stabschef im Weißen Haus, John Kelly, sowie Verteidigungsminister James Mattis, gegen die „Neigungen“ des Präsidenten, um Schlimmeres zu verhüten. Trump sah sich von vermeintlichen „Verrätern“ und „Spionen“ umgeben. Ende Mai 2018 verlangte er vom Justizministerium eine Untersuchung, ob der Geheimdienst FBI oder das Ministerium selbst sein Wahlkampfteam „aus politischen Gründen infiltriert oder überwacht“ hätten.

Trump's Misstrauen wurde noch größer, als ein Unbekannter – unter dem Pseudonym „Anonymous“ – in einem Gastbeitrag in der New York Times am 5. September 2018 schrieb: „Ich bin Teil des Widerstands



innerhalb der Regierung Trump. Ich arbeite für den Präsidenten, aber gleichgesinnte Kollegen und ich haben gelobt, Teile seiner Agenda und seine schlimmsten Neigungen zu vereiteln.“

Schnell war bei Trumps Anhängern von einer Verschwörung die Rede – Mutmaßungen, die Trump selbst öffentlichkeitswirksam beförderte. Er sprach den eigenen Geheimdiensten öffentlich sein Misstrauen aus, bezeichnete sie als „deep state“, als unkontrollierten Staat im Staate mit der Absicht, ihm das Handwerk zu legen, weil er zum Wohle seiner Bewegung gegen das Washingtoner Establishment und die Bürokratie vorgehe.

Jeder Präsident, nicht nur der durch seine Verhaltensweisen besonders auffällige Donald Trump, war bislang gut beraten, einen eigenen, nur ihm gegenüber loyalen Beraterstab um sich zu scharen. Denn nur so konnte er in einem institutionell angelegten Geflecht widerstreitender Interessen seine politische Linie durchsetzen – nicht zuletzt auch gegenüber der Verwaltung „seiner“ Exekutive. Denn die Auseinandersetzungen in den Reihen der Exekutive sind nicht minder heftig. Auf der einen Seite versuchen die „Männer und Frauen des Präsidenten“, das presidential government, die Politikinitiativen des Weißen Hauses voranzutreiben. Auf der anderen Seite bremst sie das permanent government immer wieder aus.

Die relativ autonomen Ministerien und Behörden versuchen unabhängig vom jeweiligen Präsidenten und von der jeweiligen parteipolitischen Konstellation ihre eigenen institutionellen Besitzstände zu wahren. Dabei berücksichtigen sie die Absichten der ihnen nahestehenden Kongressausschüsse und die Anliegen der von ihnen repräsentierten Interessengruppen. Hinzu kommen noch jene unabhängigen Behörden (independent agencies), deren Leiter bzw. Leiterinnen der Präsident zwar nominieren kann, wofür er aber wiederum die Zustimmung des Senats benötigt. Die independent regulatory agencies, die häufig auch als independent regulatory commissions bezeichnet werden, sind überdies ausschließlich dem Kongress verantwortlich. Die meisten von ihnen werden massiv von Interessengruppen beeinflusst. Die von Regulierungen Betroffenen regulieren sich mehr oder weniger selbst. Regulation by the regulated lautet das Prinzip, das dem Präsidenten kaum Einwirkungsmöglichkeiten lässt.

Die persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Präsidenten – die er ohne Zustimmung des Senats frei auswählen kann – sind seine engsten Vertrauten in den Machtkämpfen, die mit dem Begriff bureaucratic politics verharmlosend umschrieben werden. Die Getreuen und einflussreichsten Berater des Präsidenten sind im White House Office zu finden. Sie genießen auch ein „exekutives Privileg“ (executive privilege), das heißt, sie sind der Legislative keine Rechenschaft schuldig und dürfen vor Kongressausschüssen nicht verhört werden.

Die anderen, dem Präsidenten ebenso nahestehenden Leiterinnen und Leiter der Einheiten (federal agencies) des Executive Office of the President müssen jedoch vom Senat abgesegnet werden und auch nach ihrer Bestätigung der Legislative laufend Rede und Antwort stehen. Ebenso wie bei diesen Personalentscheidungen muss der Präsident auch bei der Besetzung der Ministerämter die Machtkalküle der „anderen politischen Gewalt“, sprich die Interessen des Kongresses, berücksichtigen.

### *Revolving Doors*

Die große Fülle politischer Berufungen in die Ministerien und Behörden geht nicht nur auf Kosten des öffentlichen Dienstes (civil service); sie ist zeitraubend und erschwert nach Wahlen den Übergang von einer Regierungsmannschaft zur nächsten. Mit jedem neuen Präsidenten wechseln in den USA etwa 7000 Fachleute ihre Position: entweder von außen nach innen oder, im Falle der ausscheidenden Administration, von innen



nach außen. In diesem Drehtürsystem der revolving doors, des ständigen in-and-out, spielen neben Interessengruppen auch Think Tanks eine wichtige Rolle als „Ideenagenturen“, so der Politologe Winand Gellner 1995.

Dementsprechend politisch ist das Selbstverständnis im Verwaltungsapparat. Während die meisten auf Lebenszeit dienenden deutschen Beamtinnen und Beamten sich für ihr Fortkommen nicht politisch engagieren müssen und sich auf ihre Aufgabenbereiche und nächste „Verwendung“ konzentrieren können, arbeitet die US-amerikanische Bürokratie im Zentrum der Auseinandersetzung um den politischen Machterhalt. Das Gros der oft nur für eine Amtszeit beschäftigten Verwaltungseliten beteiligt sich mehr oder weniger sichtbar an der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung.

Diese policy maker sind indes keine inkompetenten Parteigänger, sondern ausgewiesene Expertinnen und Experten mit politischer Orientierung. Ihre Fachkenntnisse haben sie zumeist über mehrere Jahre in verschiedenen Arbeitsbereichen erworben, sei es in der Exekutive, der Legislative, einem Think Tank, einer Universität oder einem Privatunternehmen. Sie wechseln häufig ihre Arbeitgeber, bleiben aber ihrem Themenschwerpunkt (issue) treu. Damit sind sie auch in ihrem issue network gut vernetzt, was wiederum ihren nächsten Arbeitsplatz sichern hilft.

Diese „Wanderarbeiter“ haben mittlerweile die auf Lebenszeit Beschäftigten des civil service verdrängt. Zwar genießen auch einige US-amerikanische Staatsbedienstete noch Privilegien wie eine mehr oder weniger sichere Anstellung. Schlechte Bezahlung und mangelnde Aufstiegschancen haben aber zur Demoralisierung und permanenten Krise des civil service geführt. Nicht zuletzt spiegelt das geringe Ansehen des Staatsdienstes auch die historisch begründete, institutionell begünstigte und politisch verstärkte Skepsis großer Teile der US-Bevölkerung gegenüber dem Staat und dessen Machtapparat wider.

### **Macht und Ohnmacht der Exekutive**

Geprägt durch die historische Erfahrung mit den Monarchien der „Alten Welt“ wollten die Verfassungsväter die Machtbefugnisse des Präsidenten beschneiden. Doch die Bedrohung durch das Königreich Großbritannien und die Persönlichkeit des ersten amerikanischen Präsidenten George Washington (1789–1797) sorgten dafür, dass das Amt mit mehr Handlungsspielraum, also zusätzlichen Machtbefugnissen gegenüber dem Kongress und gegenüber den Einzelstaaten, ausgestattet wurde.

Washington, ehemaliger Oberbefehlshaber der Kontinentalarmee der 13 nordamerikanischen Kolonien im Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg (1775–1783) gegen die britische Kolonialmacht, beanspruchte als Präsident und Hüter der neu gewonnenen „independence“ vom Mutterland auch im Inneren größere Gestaltungsmacht.

Diese wuchs im Laufe der weiteren Geschichte: In Reaktion auf nationale Krisen, wie die Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren, den Zweiten Weltkrieg in den 1940er-Jahren und die Anschläge vom 11. September 2001, wurden die Bundeskompetenzen, vor allem jene des Präsidenten, erheblich erweitert. Als Staatsoberhaupt, Regierungschef, Chef der Bundesverwaltung, höchster Diplomat, militärischer Oberbefehlshaber und Parteiführer kann der Präsident heute umfangreiche, in der Verfassung garantierte Aufgaben und Funktionen beanspruchen.

Dennoch ist im politischen System der checks and balances seine Macht beschränkt. Je nach Politikbereich verfügt der Präsident über unterschiedliche Machtbefugnisse: Während diese in der Sicherheitspolitik



besonders ausgeprägt sind, sodass selbst das Oberste Gericht die mangelnde Gewaltenkontrolle seitens der Legislative beklagte, sind dem Präsidenten in allen anderen Politikfeldern, etwa in der Wirtschafts-, Handels-, Umwelt- und Energiepolitik, durch den Kongress oftmals die Hände gebunden.

Der US-Präsident kann selbst keine Gesetzesvorlagen einbringen und benötigt bei Initiativen gleichgesinnte Abgeordnete bzw. Senatorinnen und Senatoren. Im Gesetzgebungsprozess ist er daher laufend gefordert (und gelegentlich überfordert), im Kongress für die Zustimmung zu seiner Politik zu werben – also je nach Politikinitiative unterschiedliche und zumeist parteiübergreifende Ad-hoc-Koalitionen zu schmieden.

Zwar verfügt der seit Januar 2021 amtierende Präsident Joe Biden über 36 Jahre Erfahrung sowie persönliche Arbeitsbeziehungen im Senat und ist für seine Fähigkeit zu parteiübergreifender Zusammenarbeit bekannt. Aber seine legislativen Kooperationserfolge sind lange her – sie fielen in eine Zeit, in der Konsensfindung noch möglich war und von den Wählerinnen und Wählern und Interessengruppen honoriert wurde. Mittlerweile jedoch gefährdet die Polarisierung der beiden politischen Lager die legislative Zusammenarbeit und Funktionsfähigkeit des politischen Systems. Eine von Partikularinteressen forcierte republikanische Blockade seiner Gesetzgebungsagenda könnte Präsident Biden weiterhin zwingen, mittels exekutiver Anordnungen in Form von Dekreten – also ohne die längerfristige Verbindlichkeit der Gesetzgebung – zu regieren. So handhabten es bereits seine beiden Vorgänger Barack Obama und Donald Trump.

Der Präsident muss politische Führung (leadership) demonstrieren. Wenn er nicht mehr mit Angeboten locken kann, dann muss er umso mehr öffentlichen Druck ausüben. Präsident Theodore Roosevelt (1901–1909) prägte den Begriff der „bully pulpit“, das Bild der „hervorragenden“ (bully) Redeplattform einer Kanzel (pulpit), welche die Präsidentschaft seiner Ansicht nach bot, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Seine exponierte Stellung als einziger landesweit gewählter Politiker kann der Präsident dazu nutzen, um über die klassischen Massenmedien und die neuen sozialen Medien die Wählerbasis der Kongressmitglieder für seine Agenda zu mobilisieren, damit die (qualifizierte) Mehrheit der Abgeordneten sowie Senatorinnen und Senatoren seiner Politik folgt. Das ist dennoch nicht einfach, da diese eine institutionelle Identität als Mitglieder des Kongresses haben, sich der „anderen Staatsgewalt“ (the other branch of government) zugehörig fühlen und mit der Exekutive um Macht konkurrieren.

#### *Dominanz des Präsidenten in der Sicherheitspolitik*

Die Sorge der Legislative um die institutionelle Machtbalance tritt jedoch in den Hintergrund, wenn Gefahr droht. In Krisen- und Kriegszeiten steht der Präsident als Oberster Befehlshaber im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Ihm kommt die Rolle des Schutzpatrons zu. Der patriotische Sammlungseffekt des rally around the flag (deutsch: Versammeln um die Fahne) bedeutet einen immensen Machtgewinn und Vertrauensvorsprung für den Präsidenten und die Exekutive. Nicht zuletzt symbolisiert das Präsidentenamt die nationale Einheit und gilt das Weiße Haus als Ort der Orientierung in Krisenzeiten. Präsidenten konnten nationale Krisen immer wieder dazu nutzen, die Struktur des Regierungsapparats und der Verwaltung grundlegend zu verändern, indem sie exekutive Kompetenzbereiche auf nationaler Ebene gebündelt und oftmals auch erweitert haben.

So mündete die „Große Depression“ der 1930er-Jahre in den Sozialstaat, der von Präsident Franklin D. Roosevelt (1933–1945) geprägt wurde. Im Zuge der militärischen und sicherheitsdienstlichen Aufrüstung im Zweiten Weltkrieg erhielt die Bundesregierung umfangreiche Sicherheitsaufgaben. Im Kalten Krieg gegen die Sowjetunion etablierte sich eine Interessenverbindung zwischen Militär, Rüstungsindustrie und politischen



Eliten. In seiner Abschiedsrede im Januar 1961 warnte Präsident Dwight D. Eisenhower (1953–1961), der einst selbst Generalstabschef der Armee war, vor diesem „militärisch-industriellen Komplex“.

Der Kalte Krieg und seine Nebenkriegsschauplätze, etwa in Vietnam, gingen auch im Inneren einher mit einer „imperialen Präsidentschaft“, so der Buchtitel des US-Historikers und Beraters zweier US-Präsidenten, Arthur Schlesinger Jr., 1973: Das Regierungshandeln der Kriegspräsidenten Lyndon B. Johnson (1963–1969) und Richard Nixon (1969–1974) war wenig transparent und im Falle Nixons höchst kriminell. Ihm drohte ein Amtsenthebungsverfahren (impeachment) wegen „schwerster Verbrechen und Amtsvergehen“ (high crimes and misdemeanors). Denn seine Machenschaften hatten das System der checks and balances aus dem Gleichgewicht gebracht. Um in der Watergate-Affäre einer formalen Amtsenthebung zu entgehen, trat Nixon schließlich am 9. August 1974 zurück. Danach schlug das Pendel wieder in die andere Richtung: In Reaktion auf die Grenzüberschreitungen der Exekutive beanspruchte der Kongress mehr Machtbefugnisse.

Die Verunsicherung nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und der von der Regierung George W. Bush so genannte Globale Krieg gegen den Terrorismus eröffneten einmal mehr Möglichkeiten, die Gestaltungsmacht des Präsidenten und der unter seiner Führung handelnden Exekutive auszuweiten. Schon unmittelbar nach Amtsantritt hatten Präsident George W. Bush, Vizepräsident Richard (Dick) Cheney und ihre Gefolgsleute deutlich gemacht, dass sie die Position der Exekutive auf Kosten der Machtbefugnisse der Legislative zu stärken beabsichtigten.

Diese offensive Strategie des Weißen Hauses, den vor allem in der Amtszeit des Vorgängers Bill Clinton (1993–2001) erstarkten Kongress wieder in eine untergeordnete Rolle zu drängen, erhielt mit den Terroranschlägen von New York und Washington ihre Legitimation – denn die US-amerikanische Bevölkerung war mehrheitlich überzeugt, dass dies angesichts der nationalen Bedrohung rechtens, ja notwendig sei. Im Globalen Krieg gegen den Terrorismus konnte der Präsident nunmehr die dominante Rolle des Oberbefehlshabers der Streitkräfte spielen. Aber auch in der nationalen Diskussion gelang es George W. Bush, seine Diskurshegemonie zu etablieren und sich als Schutzpatron zu geben, der die traumatisierte Nation vor weiteren Angriffen bewahrt.

Unter dem Primat der Sicherheit konnte Präsident Bush auch innerhalb der Exekutive Organisationsstrukturen aufbrechen und Kompetenzen neu verteilen. Zahlreichen Ministerien wurden Ressourcen und Aufgabenbereiche entzogen und dem 2002 neu geschaffenen Heimatschutzministerium, dem Department of Homeland Security (DHS), zugewiesen. Eine Vielzahl von Einheiten aus anderen Ministerien wurde in dieses neue Heimatschutzministerium integriert, zwei Dutzend Bundesbehörden mit seinerzeit etwa 180 000 Bediensteten und einem jährlichen Budget von 40 Milliarden Dollar darin zusammengefasst. In Fragen der inneren Sicherheit ist das Department of Homeland Security seitdem auf horizontaler Regierungsebene federführend bei der Zusammenarbeit mit anderen Ministerien. Es ist zudem bei der vertikalen Koordination die zentrale Ansprechstelle für Behörden auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene. Seine Schaffung ist Teil des umfangreichsten Umbaus, dem die Regierungsorganisation der Vereinigten Staaten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges unterzogen wurde.

#### *Der 11. September und seine Folgen*

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 führten den USA zudem vor Augen, dass ihre Geheimdienste versagt hatten. Dieser nationale Schock erleichterte es dem Kriegspräsidenten Bush, die Struktur der Nachrichtendienste zu verändern, um den Informationsfluss innerhalb der sogenannten intelligence community zu bündeln. Vor den Anschlägen waren die diversen Einheiten für ihre Geheimniskrämerei



bekannt: Sie taten sich schwer damit, Informationen auszutauschen, auch weil sie miteinander um die knappen finanziellen Ressourcen konkurrierten. Doch die Geldknappheit endete ebenfalls mit einem Schlag: Nach den Terroranschlägen wurden die Mittelzuweisungen für die neu aufgestellten Teileinheiten massiv aufgestockt.

Dem ehemaligen technischen Mitarbeiter der US-amerikanischen Geheimdienste Edward Snowden und seinen über die Medien verbreiteten Informationen ist es zu verdanken, dass die Öffentlichkeit im Jahr 2013 nicht nur vom Ausmaß der weltweiten Überwachungs- und Spionagepraktiken erfuhr, die auch vor der Ausspähung befreundeter Regierungen nicht Halt machten.

Darüber hinaus eröffneten sich Einblicke in die neue Struktur, die Aufgaben- und Finanzaufweisungen der einzelnen Einheiten. Von den 52,6 Milliarden Dollar, die im Haushaltsjahr 2013 für die intelligence community veranschlagt wurden, erhielten die Central Intelligence Agency (CIA), die National Security Agency (NSA) und das National Reconnaissance Office (NRO) mit mehr als zwei Dritteln des Gesamtbudgets den Löwenanteil. Von den über 107 000 Mitarbeitenden des insgesamt 16 Bundesbehörden (agencies) umfassenden Gesamtapparats waren etwa 20 Prozent in militärischen Funktionen tätig (etwa zwei Drittel davon bei der NSA), der Großteil war jedoch mit „zivilen“ Aufgaben betraut.

Die Nachrichtendienste wurden von der Regierung George W. Bush nicht nur finanziell aufgerüstet, sondern auch ermutigt, ihre Arbeit mit mehr Nachdruck zu verrichten. Nach Medienberichten haben in der Amtszeit George W. Bushs Mitarbeitende der CIA im Globalen Krieg gegen den Terrorismus unter anderem die Foltermethode des simulierten Ertränkens, das sogenannte waterboarding, praktiziert oder mutmaßliche Terroristen festgenommen bzw. entführt und in befreundete autoritäre Staaten geflogen, wo noch weit robustere Verhörmethoden angewendet werden. Damit verstießen die USA unter anderem gegen die Folterkonvention der Vereinten Nationen.

Im Rahmen des Globalen Krieges gegen den Terrorismus wurde Recht neu interpretiert – im nationalen wie internationalen Rahmen. Mit dem Angriffskrieg gegen den Irak und den auch von der nachfolgenden Obama-Regierung als Folter eingestuften Praktiken bei Verhören wurde Völkerrecht gebrochen. Um den inneren politischen Frieden zu wahren, scheute Präsident Obama jedoch davor zurück, die federführenden Mitarbeitenden der Bush-Administration juristisch zur Verantwortung zu ziehen. In Obamas Amtszeit wurden auch viele von der Vorgängerregierung eingeleitete Strategieänderungen weitergeführt. Die folgenden Regierungen unter dem Oberbefehl Obamas, Trumps und Bidens haben den Globalen Krieg gegen den Terrorismus mit weniger militärischem Aufwand und damit auch geringeren politischen wie ökonomischen Kosten, dafür aber mit größerem Einsatz von Drohnen, sogenannten unbemannten Luftfahrzeugen (unmanned aerial vehicles, UAV), und geheimdienstlichen Mitteln weitergeführt.

Um nach dem wenig ruhmreichen Abzug der US-Truppen aus Afghanistan – vor allem auch gegenüber seinen Landsleuten – wieder mehr Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, wird US-Präsident Biden den Globalen Krieg gegen den Terrorismus mit Drohnen fortführen. Ferngesteuerte unbemannte Flugsysteme können zur Aufklärung und Überwachung eingesetzt werden. Mit Raketen bestückt können diese Drohnen bei Bedarf auch für gezielte Tötungen verwendet werden. Drohnen haben den Vorteil für die Weltmacht, dass sie weniger kosten, auch politisch, weil weniger Gefahr für die eigenen „Soldaten“ besteht.

Die USA werden sich künftig noch weniger um zerfallende Staaten wie Afghanistan und die davon ausgehenden Sicherheitsbedrohungen (auch für Europa) interessieren, sondern wieder mehr auf starke



Staaten wie China fokussieren. Biden begründete seinen Abzug aus Afghanistan damit, die zunehmend knapper werdenden Ressourcen in der Region Asien-Pazifik zu bündeln, um dort der aufsteigenden Macht China zu begegnen, das in Ostasien Amerikas Hegemonie herausfordert.

Solange der Krieg gegen den Terrorismus andauert – und sich die USA zudem wieder von „revisionistischen Mächten“ wie Russland und China bedroht sehen –, wird wohl die römische Maxime „inter arma silent leges“ (Unter Waffen schweigen die Gesetze. Cicero, Rede für Milo) auch im politischen System der Vereinigten Staaten weiterhin gelten. Diese Ansicht vertrat auch William Rehnquist, bis zu seinem Tode Anfang September 2005 Chief Justice (Oberster Richter) des Supreme Court. In einer eingehenden Analyse mit dem Titel „All the Laws but One: Civil Liberties in Wartime“ warnte er bereits 1998 vor der Gefahr, dass der Oberste Befehlshaber in Kriegszeiten durch zusätzliche Machtbefugnisse dazu verleitet wird, den konstitutionellen Rahmen zu überdehnen.

### Sicherheitsinstanz Judikative

Die Ernennung von Richterinnen und Richtern des Supreme Court ist ein hochpolitischer Akt. Vor allem das Oberste Gericht entscheidet darüber, wieviel Macht der Präsident hat und welche Grenzen ihm der Kongress setzen darf. Sie bestimmen die Kräfteverhältnisse im US-System der checks and balances, der konkurrierenden und sich damit gegenseitig kontrollierenden politischen Gewalten. Jede Neubesetzung von Richterämtern am Supreme Court kann die Mehrheitsverhältnisse des Gremiums verändern und damit auch grundlegende, für die Qualität der amerikanischen Demokratie ausschlaggebende Entscheidungen prägen. So konnten die Obersten Richter eine der größten Verfassungskrisen der jüngsten US-amerikanischen Geschichte entschärfen, indem sie im Fall Bush v. Gore am 12. Dezember 2000 den Ausgang der heftig umstrittenen Präsidentschaftswahl zugunsten des Republikaners George W. Bush entschieden. Trotz dieser fundamentalen Eingriffsrechte genießt der Supreme Court in der US-Bevölkerung höchste Autorität. Seine Zustimmungsraten übertreffen die Werte der anderen politischen Gewalten, namentlich des Kongresses und des Präsidenten.

Gleichwohl sind auch die Rechtsprechungen des Obersten Gerichts nicht in Stein gemeißelt. Im Laufe der Entwicklung der USA von einer Agrar- über eine Industrie- hin zu einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft mussten die Richterinnen und Richter immer wieder neue Realitäten mit den (interpretierbaren) Verfassungsgrundsätzen in Einklang bringen. Doch die Interpretationsfähigkeit des Verfassungstextes ist bis heute umstritten.

Während die einen den Text der Verfassung nur gemäß der „ursprünglichen Absicht“ (original intent) ihrer Väter auslegen wollen, sehen die anderen im Verfassungstext ein „lebendes Dokument“ (living document). Dementsprechend fordern erstere juristische Zurückhaltung (judicial restraint) und verurteilen den Standpunkt der zweiten Gruppe, die weite rechtliche Auslegung, als Aktionismus (judicial activism).

Wegen dieses Auslegungsspielraums kann jede Richterbesetzung entscheidend sein, vor allem für Unternehmen und Wirtschaftsverbände, die keine Regulierungen ihrer Geschäftsgebaren wollen. Zuletzt wurde am 26. und 27. Oktober 2020 die erzkonservative Amy Coney Barrett als Nachfolgerin der am 18. September 2020 verstorbenen liberalen Richterin Ruth Bader Ginsburg vereidigt. Alle drei der von US-Präsident Trump nominierten Richter, also auch Neil Gorsuch und Brett Kavanaugh, sind eindeutig dem Lager der „Originalisten“ zuzuordnen. Sie plädieren dementsprechend für juristische Zurückhaltung – auch im Sinne der Wirtschaftsverbände und Interessenvertreter, die Trump und dessen Richternominierungen massiv unterstützten.



Alle als konservativ geltenden sechs Richter des neunköpfigen Supreme Court sind Mitglied der Federalist Society, einer mächtigen wertkonservativen und in Wirtschaftsfragen staatskritischen Interessenvereinigung, die mit Argusaugen darauf achtet, dass keinesfalls im Wege der Rechtsfortbildung neue Regulierungen geschaffen werden, die dem Wortlaut der geschriebenen Verfassung ursprünglich nicht zu entnehmen waren.

Wie bereits Trumps vorherige Besetzungen stand auch der Name Amy Coney Barrett auf einer Liste von zwei Dutzend Kandidatinnen und Kandidaten, die die Federalist Society Trump schon vor dessen Wahl zum Präsidenten anbot. Trump ließ sich auf diesen Deal ein: Er versprach, als Präsident nur Kandidaten dieser Liste für das höchste Richteramt zu benennen und erhielt dafür die Unterstützung der Federalist Society und ihrer finanzkräftigen Geldgeber – und nicht zuletzt auch den für seinen Wahlsieg ebenso ausschlaggebenden Segen der wertkonservativen Christlich Rechten.

Mit der Entscheidung des Obersten Gerichts zur Abtreibung (Roe v. Wade, 1973) wurden viele Gläubige politisiert. Die Liberalisierung des Abtreibungsrechts gilt als Geburtsstunde der politischen Bewegung der Christlich Rechten, konservativer evangelikaler und katholischer Interessengruppen und ihrer Wählerschaft, die sich either im Sinne einer „moralischen Mehrheit“ verstärkt für die Republikaner engagieren. Sogenannte moralische Themen (moral issues) wie Abtreibung spalten nicht nur die Bevölkerung in Befürworter und Gegner, sondern beschäftigen seit Jahrzehnten die Politik und die diversen Instanzen im US-amerikanischen Justizsystem.

In der Jurisprudenz herrscht das Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung – zwischen der Gerichtsbarkeit des Bundes und der Einzelstaaten, die parallel existieren. Ohnehin konkurrieren die Staaten mit dem Bund um Kompetenzen – das sind historisch angelegte, permanente Auseinandersetzungen, die im Laufe der US-amerikanischen Verfassungsgeschichte auch den Supreme Court immer wieder zu Grundsatzentscheidungen genötigt haben.

### **3. Konkurrenz und Kontrolle: Vertikale Gewaltenteilung**

#### **Die Geschichte des US-amerikanischen Föderalismus**

Wie ein roter Faden durchziehen die Konflikte zwischen den Einzelstaaten und der Bundesregierung die oftmals blutige Geschichte der USA. Als sich 1776 die dreizehn britischen Kolonien für unabhängig von ihrem Mutterland erklärten, schlossen sie sich zunächst 1781 mit den Articles of Confederation zu einem Bund souveräner Staaten zusammen. Die massiven innen- und außenpolitischen Probleme infolge des Unabhängigkeitskrieges (1775–1783) nötigten sie jedoch, eine handlungsfähigere Einheit zu bilden. Sie gaben sich 1787 eine neue bundesstaatliche Verfassung. Dabei gab es heftige Auseinandersetzungen zwischen den Wegbereitern einer starken Zentralregierung, den sogenannten Federalists, und den auf Eigenständigkeit der Einzelstaaten pochenden Anti-Federalists. Während die einen den Bundesstaat befürworteten, wollten die anderen nur einen losen Staatenbund, eine Konföderation, die die Souveränität und Befugnisse bei den Einzelstaaten belassen hätte.

Die Föderalisten behielten in der Verfassungsdebatte die Oberhand, und die Federalist Papers, die von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay unter dem Pseudonym „Publius“ verfassten Artikel, wurden aufgrund ihrer großen publizistischen Wirkung identitätsstiftend für die junge Nation. Es galt aber außerdem zu verhindern, dass die neu geschaffene Regierung in eine Tyrannei abglitt. Neben der horizontalen Aufteilung



in gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalten sollte daher zusätzlich eine vertikale Gewaltenkontrolle gewährleistet werden, indem die Befugnisse zwischen der Bundesregierung und den Einzelstaaten aufgeteilt wurden. Das Konzept des dual federalism weist entsprechend Bund und Einzelstaaten jeweils eigene, voneinander abgegrenzte Aufgabenbereiche zu.

Die Verfassung entspricht dem Kompromiss, der 1787 gefunden wurde: Sie schreibt vor, dass die Bundesregierung nur die in Artikel I aufgeführten Vorrechte, die enumerated powers, ausüben darf, um die Rechte der Einzelstaaten zu wahren. Der 1791 hinzugefügte zehnte Verfassungszusatz verdeutlicht noch einmal, dass alle Kompetenzen, die nicht explizit dem Zentralstaat zugesprochen bzw. den Einzelstaaten entzogen werden, bei den Einzelstaaten liegen.

### Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Staaten

Weniger eindeutig sind jedoch jene Befugnisse, die aus den enumerated powers abgeleitet werden können: namentlich die impliziten, implied powers. Das sind insbesondere Kompetenzen, die Washington entsprechend der necessary and proper clause in Form von „notwendigen und angemessenen“ Gesetzen für sich beansprucht, um seine verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten zu erfüllen. Auch die general welfare clause, gemäß der die Zentralregierung für das Gemeinwohl zu sorgen hat, ist vielfältig interpretierbar.

Bei Streitigkeiten zwischen Bundesstaat und Einzelstaaten entscheidet der Supreme Court. Historische Grundsatzentscheidungen der Obersten Richter haben die Ausgestaltung des Föderalismus maßgeblich bestimmt. Insbesondere nutzte der Oberste Richter und überzeugte Federalist John Marshall seine Amtszeit (1801–1835) dazu, die Generalklauseln (necessary and proper clause, general welfare clause, commerce clause) zugunsten erweiterter Bundesvollmachten auszulegen. In ihrer Urteilsfindung waren die Richter jedoch meistens von sozioökonomischen Entwicklungen und politischen Entscheidungen beeinflusst oder haben diese sogar nachvollzogen bzw. legitimiert (so Michael Bothe 1982, S. 144).

Als Reaktion auf nationale Krisen, etwa auf die Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren, wurden die Bundeskompetenzen erweitert. So bereitete die „Große Depression“ in den 1930er-Jahren den Weg für den Sozialstaat. Um dem Marktversagen zu begegnen, regulierte die Bundesregierung unter der Führung von Präsident Franklin D. Roosevelt in einem „New Deal“ neue Bereiche (etwa die Finanzmärkte), kümmerte sich um die Fürsorge für arme, kranke und alte Menschen und übernahm Kompetenzen, die vorher den Einzelstaaten oblagen, zum Beispiel Straßenbau, Ausbau der Energie- und Kommunikationsnetze und andere Infrastrukturleistungen.

Der Bund unterstützt seitdem die zunehmend überforderten Einzelstaaten in ihren Aufgaben mit üppigen Geldzuweisungen (federal grants-in-aid). In den knapp vier Jahrzehnten von 1930 bis 1968 stiegen die Bundeszuweisungen von 120 Millionen auf 19 Milliarden Dollar, wie Stephen J. Wayne unter anderem in seinem Buch „Conflict and Consensus in American Politics“ nachweist. Im Zuge dieser Zusammenarbeit, des sogenannten cooperative federalism, wurde der von den Gründervätern angelegte Dualismus (dual federalism) überlagert.

Spätestens in den 1980er-Jahren fühlten sich jedoch viele Einzelstaaten durch die „goldenen Zügel“ Washingtons gegängelt. Denn mit Hilfe des sogenannten Regulierungsföderalismus konnte der Bund in die Einzelstaaten „hineinregieren“, etwa indem er die Sozial- und Infrastrukturhilfen nicht nur mit Regulierungsaufgaben verband, sondern die Mittel auch nach parteipolitischen und wahltaktischen



Erwägungen vergab. Da außer Vermont alle Einzelstaaten zu ausgeglichenen Haushalten verpflichtet sind, das heißt keine Schulden machen dürfen, sind sie umso mehr vom Bund abhängig.

Mit seinem Dezentralisierungsprogramm des „New Federalism“ wollte Präsident Ronald Reagan das „big government“, das mit dem „New Deal“ Roosevelts geschaffen und von den Präsidenten John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson ausgebaut worden war, abbauen. Die sogenannte devolution, das heißt die Übertragung administrativer Verantwortung an die Einzelstaaten, hat indes nicht viel bewirkt – im Gegenteil: Die Bundeszuweisungen sind im Laufe der folgenden Jahrzehnte weiter gestiegen und sie sind restriktiver geworden. Ende der 1970er-Jahre machten die für spezifische Zwecke gebundenen categorial grants drei Viertel und die allgemeinen, mit weitem Verwendungsspielraum versehenen block grants ein Viertel aus. In den 1990er-Jahren war deren Anteil nach Berechnungen von Wolfgang Welz (2007) gar auf ein Zehntel geschmolzen.

Der Bund hat erkennbare Vorteile, wenn er die „goldenen Zügel“ weiter strafft. Denn zweckgebundene Zuwendungen helfen auch den Regierungsvertretern in Washington bei ihrer Wiederwahl: Die Wohltaten für die Einzelstaaten bzw. Wahlkreise können damit von den Wählerinnen und Wählern besser den federführenden Senatorinnen und Senatoren sowie Abgeordneten zugerechnet werden.

Neben der Wahlkampffinanzierung spielen auch das Wahlrecht und die Organisation von Wahlen – Befugnisse, die den Einzelstaaten obliegen –, eine bedeutsame Rolle. So favorisieren Republikanisch regierte Bundesstaaten derzeit Wahlrechtsbeschränkungen, um Bevölkerungsgruppen, die den Demokraten zuneigen, die Stimmabgabe zu erschweren.

Nirgends wurde der Kampf um Wahlrechtsbeschränkungen so offensichtlich und heftig ausgefochten wie im Bundesstaat Texas. Ende Mai 2021 verließen Demokratische Abgeordnete sogar eine Sitzung des Repräsentantenhauses in Austin und verhinderten so die reguläre Abstimmung über ein neues Wahlgesetz. Daraufhin berief der Republikanische Gouverneur Greg Abbott eine Sondersitzung ein. Doch auch im Sommer 2021 setzten sich wieder mehrere Dutzend Demokratische Abgeordnete des texanischen Repräsentantenhauses nach Washington, D. C., ab. Durch ihre Abwesenheit konnte die für eine Abstimmung nötige Anwesenheitsquote von zwei Dritteln erneut nicht erfüllt werden.

Ende August 2021 konnten schließlich die Republikanischen Mehrheiten beider Parlamentskammern im Bundesstaat Texas der Wahlrechtsreform zustimmen. Nach dem Gesetz, das von Gouverneur Abbott Anfang September 2021 unterzeichnet wurde, sollen künftig die Befugnisse parteiischer Wahlbeobachter ausgeweitet und bestimmte Wahlmethoden verboten werden – etwa Abstimmungen aus dem Auto heraus in *Drive-in*-Wahllokalen. Zudem ist es nunmehr untersagt, Zelte, Garagen oder Container als mobile Wahllokale zu nutzen. Offizielle Stellen dürfen künftig auch nicht mehr unaufgefordert Anträge für eine Briefwahl an Wahlberechtigte versenden. Außerdem wird die Briefwahl durch erhöhte Anforderungen an die Identitätsfeststellung erschwert, wodurch bestimmte Bevölkerungsgruppen, vor allem Minderheiten, benachteiligt werden.

Mit den Reformen wollen die Republikaner angeblich, vor allem auch vom abgewählten Ex-Präsidenten Trump behaupteten Wahlbetrug erschweren. Hingegen sind die Demokraten besorgt, dass die höheren Wahlhürden vor allem Angehörige von Minderheiten vom Wählen abhalten werden, die in der Vergangenheit vermehrt für die Demokraten gestimmt haben.



Wegen der umstrittenen Wahlrechtsreform hat mittlerweile das US-Justizministerium den Staat Texas verklagt. Wie dieser Rechtsstreit letzten Endes vom Obersten Gericht entschieden wird, ist noch nicht absehbar. Dieses Urteil ist aber mitentscheidend für künftige Wahlen und die Qualität der amerikanischen Demokratie. Denn Texas ist nicht der einzige Bundesaast, in dem die Wahlgesetze verändert werden sollen. Nach der umstrittenen Wahl im November 2020 haben die Republikaner bislang in 17 Staaten Änderungen durchgesetzt, die zum Ziel haben, das Wahlrecht einzuschränken.

#### 4. Konkurrenz und Kontrolle: Temporale Macht durch Wahlen

Alle Macht geht vom Volke aus. Indem Macht nur für eine bestimmte Zeit gewährt wird, soll sie vom Volkssouverän unmittelbar kontrolliert werden können. So wird der US-Präsident für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt; seit dem 22. Verfassungszusatz von 1951 ist die maximale Amtszeit auf zwei Perioden – also acht Jahre – begrenzt. Die Amtszeit der 435 Repräsentanten des Abgeordnetenhauses beträgt zwei Jahre, jene der 100 Senatorinnen und Senatoren sechs Jahre. Alle zwei Jahre steht ein Drittel der Senatssitze zur Wiederwahl an. Während bei den Kongresswahlen in den jeweiligen Wahlkreisen und Einzelstaaten wenig Wettbewerb zwischen den Parteien herrscht und die Amtsinhaber hohe Wiederwahlchancen haben, ist die Nation bei Präsidentschaftswahlen mittlerweile in zwei etwa gleich große Lager gespalten.

##### Wettbewerbsverzerrungen bei Kongresswahlen

Kritische Stimmen fordern seit längerem ein sogenanntes term limit, sprich eine maximale Amtsdauer von Mitgliedern des Kongresses, um mehr Wettbewerb bei den Wahlen zu ermöglichen. Denn nur Sitze, die frei werden (open seats) – wenn ein Abgeordneter oder Senator etwa aus Altersgründen nicht mehr zur Wiederwahl antritt –, sind wirklich umstritten. Die Amtsinhaber (incumbents) genießen einen Amtsbonus aufgrund ihres Bekanntheitsgrades, ihrer Erfahrung sowie ihrer Wohltaten in ihren Wahlkreisen bzw. Einzelstaaten während ihrer bisherigen Mandatstätigkeit. Zudem gehen die üppigen Wahlkampfuwendungen von Interessengruppen ungeachtet der Parteizugehörigkeit fast ausschließlich an die incumbents, Herausforderer haben somit nur Außenseiterchancen.

Der Wettbewerb bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus wird zudem durch das Zuschneiden der Wahlkreise eingeschränkt. Nach jeder alle zehn Jahre stattfindenden Volkszählung sind die Parlamente und/oder Regierungen der Einzelstaaten angehalten, die Wahlkreisgrenzen für die Wahl ihrer Repräsentanten in Washington den demografischen Entwicklungen anzupassen. Dabei versuchen diese seit jeher, Vorteile für die eigene Partei herauszuschlagen. Seitdem der Gouverneur von Massachusetts, Elbridge Gerry, Anfang des 19. Jahrhunderts einen Wahlkreis derart zuschnitt, dass er – wie ein zeitgenössischer Zeitungskarikaturist ironisch bemerkte – wie ein Salamander aussah, wird diese Manipulation als „gerrymandering“ bezeichnet (eine Kombination aus „Gerry“ und dem Wortende von „Salamander“). Mittlerweile ist die Technik des Zuschneidens derart verfeinert worden, dass in vielen Wahlkreisen der eigentliche Wettbewerb nicht mehr zwischen den Parteien, sondern innerhalb des jeweiligen Lagers ausgetragen wird.

Zudem grenzen sich die Lebensräume der beiden politischen Lager immer stärker voneinander ab. Viele US-Amerikaner wählen ihren Wohnort nach sozialen, ethnischen, religiösen und politischen Kriterien, sie lassen sich dort nieder, wo sie Gleichgesinnte vermuten. Damit werden die Wahlkreise homogener. Die Bewohnerinnen und Bewohner von Demokratischen oder Republikanischen „Inseln“ haben so noch weniger



Möglichkeiten, sich im Alltag mit der Meinung Andersdenkender auseinanderzusetzen, zumal viele auch aufgrund ihrer Berufswahl und ihres Medienkonsums in verschiedenen Welten leben.

Diese beiden Entwicklungen, das politische gerrymandering und die gesellschaftliche Abgrenzung, haben dazu beigetragen, dass sich in den Vorwahlen immer mehr Kandidierende mit extremen Positionen durchgesetzt haben, weil sie nunmehr alles daran setzen mussten, den harten Kern der homogeneren eigenen Wählerschaft, die sogenannte Basis (base), anzusprechen und sich weniger um heterogenere und gemäßigttere Wählerschaften der Mitte bemühen müssen.

Die so gewählten Repräsentanten sind bei ihrer Tätigkeit im Parlament dann auch gut beraten, extreme Positionen zu vertreten. Sie haben keine Anreize, in der Gesetzgebung die nötigen Kompromisse mit dem anderen Lager einzugehen, weil sie damit Gefahr laufen, bei der nächsten Vorwahl von einem parteiinternen Herausforderer angegriffen zu werden, der vorgibt, die Interessen des Wahlkreises kompromissloser zu vertreten. Die sogenannte Polarisierung, das Auseinanderdriften der Positionen in der politischen Auseinandersetzung im Abgeordnetenhaus, hat demnach auch strukturelle, im Wahlsystem und in der Gesellschaft angelegte Gründe.

### **Präsidentenwahlen: die 50:50-Nation**

Bei den Präsidentenwahlen ist der Wettbewerb zwischen den beiden Parteilagern sehr viel härter. Die USA scheinen sich zu einer „50:50-Nation“ entwickelt zu haben. Seit den Wahlen von 1984, bei denen der Republikaner Ronald Reagan seinen Demokratischen Herausforderer Walter Mondale deklassierte, gab es keinen Sieger mehr, der viel mehr als 53 Prozent der Stimmen auf sich vereinen konnte. Einige haben sogar mit weniger als der Hälfte der abgegebenen Stimmen (popular vote) gewonnen, so zweimal Bill Clinton (1992 und 1996) sowie George W. Bush (2000) und Donald Trump (2016).

Der Demokrat Joe Biden wurde hingegen mit einer Rekordzahl von etwas über 81 Millionen, also der knappen Mehrheit von 51 Prozent der Stimmen, zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika gewählt. Trotz der von seinem Vorgänger Donald Trump geschürten Befürchtungen vor einer umstrittenen Wahl wurde Biden letztendlich am 14. Dezember 2020 mit einer deutlichen Mehrheit von 306 der insgesamt 538 Wahlleute des electoral college zum Präsidenten gekürt und am 20. Januar 2021 vereidigt und inauguriert, also ins Amt eingeführt.

Doch bei genauerer Betrachtung war Bidens Wahlsieg hauchdünn. Trump fehlten in Georgia, Arizona und Wisconsin, den drei Staaten mit den knappsten Wahlausgängen, zusammengenommen weniger als 45 000 Stimmen, um die Wahl doch noch für sich zu entscheiden. Hätten also nur 45 000 Wählerinnen und Wähler mehr für Trump gestimmt, hätte er im Wahlkollegium 37 weitere Stimmen erhalten und die Präsidentenwahl gewonnen. Denn bei einem Gleichstand von jeweils 269 Stimmen wäre laut Verfassung die Wahl dann vom Repräsentantenhaus entschieden worden, wobei jede Einzelstaatsdelegation nur eine Stimme erhalten hätte. Obwohl die Demokraten über eine Mehrheit im Repräsentantenhaus verfügen, haben mehr Einzelstaatsdelegationen Republikanische Mehrheiten. Trump wäre wiedergewählt worden.

Dass es trotz eines deutlichen Vorsprungs bei den Gesamtstimmen (popular vote) einmal mehr zu einer knappen Entscheidung beim Wahlausgang kam, liegt an der Zusammensetzung des Wahlkollegiums (electoral college) und dessen entscheidender Abstimmung (electoral vote). Mit zwei Ausnahmen – Maine und Nebraska, die ihre Stimmen entsprechend den Mehrheiten in kleineren Einheiten (Wahlkreisen) auf beide Kandidaten verteilen – erhält der Gewinner eines Einzelstaates alle Wahlleutestimmen, die dieser zu vergeben



hat: „The winner takes it all“ lautet das Prinzip. Gewählt ist schließlich derjenige, der mindestens 270 Stimmen, also mehr als die Hälfte der zu vergebenden 538 Wählerstimmen, erzielt.

Bevölkerungsreiche Staaten zählen mehr als spärlich besiedelte: Nach der jüngsten Volkszählung im Jahr 2020 entsendet Kalifornien künftig 54, Wyoming dagegen nur drei Wahlmänner und -frauen ins Kollegium. Letzten Endes ist jedoch weniger die Größe der Einzelstaaten als vielmehr ein anderes Kriterium von Bedeutung: Da aufgrund des bisherigen Wählerverhaltens viele Staaten ohnehin als vergeben anzusehen sind (zum Beispiel gehen die Wählerstimmen Kaliforniens und New Yorks regelmäßig an die Demokraten, die Stimmen von Texas an die Republikaner), sind nur einige hart umkämpfte Einzelstaaten (battleground states) wirklich wahlentscheidend. Das sind vor allem solche, die in der Vergangenheit zwischen den beiden Parteien hin- und hergependelt sind und deshalb auch als swing states bezeichnet werden.

Während die meisten Bürgerinnen und Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika von den Wahlkampagnen mehr oder weniger unbehelligt bleiben, konzentriert sich die Aufmerksamkeit und geballte Finanzkraft der Präsidentschaftskandidaten und der sie unterstützenden sogenannten externen Organisationen auf etwas mehr als ein Dutzend hart umkämpfter Staaten: Florida (mit 30 Wählerstimmen), Pennsylvania (19), Ohio (17), Michigan (15), Georgia (16), North Carolina (16), Virginia (13), Arizona (11), Wisconsin (10), Minnesota (10), Colorado (10), Iowa (6), Nevada (6) und New Hampshire (4). Um aussagekräftige Prognosen zu gewinnen, sollte man sich daher weniger – wie in Deutschland üblich – auf nationale Umfragen stützen, sondern auf jene Einzelstaaten konzentrieren, die letzten Endes ausschlaggebend sind.

### **Geteilte Regierung durch Zwischenwahlen**

Was vielen Menschen, die nur alle vier Jahre das Kopf-an-Kopf-Rennen der beiden Präsidentschaftskandidaten verfolgen, nicht bewusst ist: Mindestens genauso wichtig wie der Wettkampf um das Weiße Haus sind die Kongresswahlen. 435 Sitze im Abgeordnetenhaus und ein Drittel des 100-köpfigen Senats stehen alle zwei Jahre zur Wiederwahl.

Mit den Zwischenwahlen, das heißt den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und Senat, die nicht mit den Präsidentschaftswahlen zusammenfallen und somit zwei Jahre nach Beginn der Amtszeit des Präsidenten stattfinden, können die Wählerinnen und Wähler den Spielraum der Exekutive einmal mehr in ihrem Sinne beeinflussen: indem sie dem Präsidenten zu Mehrheiten seiner Partei in beiden Kammern des Kongresses, also zu einem unified government, verhelfen, oder aber ihn durch ein divided government hemmen. Bei dieser Konstellation wird mindestens eine Kammer des Kongresses von der anderen Partei kontrolliert.

Ob die Wählerinnen und Wähler bei ihrer Entscheidung wirklich die Gewaltenteilung im Sinn haben, ist jedoch fraglich. Vielmehr dürften sie ihre Abgeordneten bzw. Senatorinnen und Senatoren nach ihren Fähigkeiten und Leistungen beurteilen, um so die wirtschaftliche und soziale Lage in ihrem Wahlkreis bzw. Einzelstaat zu verbessern – nach Kriterien also, die die Wählerschaft unmittelbar persönlich betreffen.

### **Wahlkämpfe: Finanzierung und Mobilisierung**

Die Wählenden, aber auch Interessengruppen können ihrer Stimme mit Geldspenden noch mehr Gehör verschaffen. Im sogenannten permanenten Wahlkampf müssen 435 Abgeordnete und ein Drittel der 100 Senatorinnen und Senatoren einmal mehr – ohne große Hilfestellung ihrer Parteien – als politische Einzelunternehmer schier unvorstellbare Geldsummen einwerben, um ihre Wiederwahl zu sichern. Ebenso sind die Bewerber um die Präsidentschaft immer wieder angehalten, neue Rekorde bei der Einwerbung von



Spenden zu brechen. Damit sind Politiker in den USA sehr offen für die „Kommunikation“ der Interessengruppen geworden, zumal die Obersten Richter finanzielle Zuwendungen im Wahlkampf wiederholt als Ausdruck der Meinungsfreiheit (freedom of speech) interpretiert haben, die nicht gesetzlich reglementiert werden dürfe.

Als der Supreme Court 1976 im Fall Buckley v. Valeo die gesetzliche Regelung der Politikfinanzierung (die Wahlkampfspenden und die Ausgaben der Kandidaten begrenzt hätte) wegen Einschränkung der persönlichen Meinungsfreiheit für verfassungswidrig erklärte, wurde die rechtliche und institutionelle Position von Partikularinteressen entscheidend aufgewertet. Die spezifische US-amerikanische Interpretation der freedom of speech bedeutet zum einen, dass Meinungen und Interessen bestimmter Gruppen mehr Gehör finden als die anderer. Es wird zum anderen auch zunehmend schwierig, in dem immer größer werdenden Chor von political action committees (PACs) (siehe auch S. 52), Super PACs, Wirtschaftsvertretern, Interessengruppen und betuchten Privatleuten die Stimme der politischen Parteien herauszuhören.

Seitdem der Supreme Court am 21. Januar 2010 im Fall Citizens United v. Federal Election Commission einmal mehr den ersten Verfassungszusatz der Meinungsfreiheit hochhielt, sind alle Dämme gebrochen. Der infolge des Skandals um die Bilanzfälschungen und politischen Verbindungen des texanischen Energiehandelsunternehmens Enron im März 2002 verabschiedete Bipartisan Campaign Reform Act wurde in seinen wesentlichen Bestimmungen wieder aufgeweicht. Die gesetzliche Regulierung, die sogenannte unabhängige Ausgaben (independent expenditures) sowie Themen- und Anzeigenkampagnen (electioneering communication) von Unternehmen, Gewerkschaften und auch gemeinnützigen Organisationen einschränkte, wurde für verfassungswidrig erklärt. Das Center for Responsive Politics schätzte die Ausgaben der „non-party outside groups“ bereits im Wahlkampf 2012 auf über eine Milliarde Dollar. Freilich dürfen diese sogenannten externen Organisationen ihre Aktivitäten nicht mit den Kandidaten koordinieren, wenn sie etwa in Schlammschlachten deren Gegner mit Negativ-Anzeigenkampagnen (negative ads) überziehen. Doch wer will das kontrollieren, bei der Vielzahl interessierter Akteure, die electioneering communication betreiben? Selbst die nachprüfbar Zuwendungen – sowohl für die Präsidentschaftswahlkämpfe als auch für die Kongresswahlen – haben mittlerweile astronomische Höhen erreicht.

Es gibt noch andere Machtwährungen. Wer über ein politisches Netzwerk von Basisorganisationen verfügt, kann über eine Vielzahl Gleichgesinnter, die von Haus zu Haus gehen, potenzielle Wählerinnen und Wähler direkt ansprechen und ist nicht auf die diffuse und teure Massenkommunikation der Fernsehsender angewiesen. Bereits in den 1970er-Jahren kommunizierten die Pioniere der Christlich Rechten mit Gleichgesinnten unmittelbar über sogenannte Direct-Mail-Kanäle. Zielgruppenspezifische Kommunikationsformen mit geringen Streuverlusten wie Briefappelle, die mittlerweile durch E-Mail-Kommunikation und Soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter ersetzt wurden, sind besonders gut geeignet, kostengünstig den harten Kern der Stammwählerschaft zu mobilisieren und Wahlkampfgeld zu akquirieren. Neue Verkehrs- und Kommunikationswege erhöhten nicht nur die physische, sondern auch die soziale Mobilität der Menschen und damit auch die Dynamik in der politischen Parteienlandschaft.

### **Wanderung der Wählerschaft**

Sehr deutlich wurden die Veränderungen sozialer und politischer Mobilitätsmuster bereits durch die Auflösung von Roosevelts „New Deal“-Koalition. Sie hatte bis in die 1960er-Jahre Bestand und umfasste neben Katholiken, Juden, afroamerikanischen und (liberalen) Mainline-Protestanten auch (konservative)



Evangelikale, insbesondere in den Südstaaten. Ausschlaggebend war vor allem die Umorientierung evangelikal-protestantischer, teilweise auch katholischer Wählerinnen und Wähler von der Demokratischen zur Republikanischen Partei. Diese Umorientierung bei zentralen Wählergruppen, das sogenannte realignment, war in den Südstaaten sehr ausgeprägt.

Die Umorientierung hatte mehrere Beweggründe: Zum einen setzte nach dem Zweiten Weltkrieg eine Binnenmigration ein. Teile der afroamerikanischen Landbevölkerung des Südens suchten Arbeit im industrialisierten Nordosten des Landes. Umgekehrt kamen viele Weiße im Zuge der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Entwicklung in den Süden.

Aus Protest gegen den Civil Rights Act von 1964 wechselten zahlreiche „Dixiecrats“, konservative Südstaaten-Demokraten, die sich für Rassentrennung stark machten, ins Lager der Republikaner. Das Abtreibungsurteil des Obersten Gerichts im Fall Roe v. Wade (1973), die Infragestellung der Steuerbegünstigung christlicher Schulen (1978) sowie das politische Engagement der Frauenrechts- und der Schwulenbewegung brachte all jene Christlich Rechten auf den Plan, die die traditionellen Werte (family/moral values) gefährdet sahen.

#### *Religiös-konservatives Milieu*

Die Republikanische Partei konnte in den vergangenen Jahrzehnten starke Zugewinne im „Bible Belt“ verzeichnen, in den ländlichen Gegenden des Südens und Teilen des Mittleren Westens, in denen der evangelikale Protestantismus am stärksten verbreitet ist. „Wenn die Republikanische Partei konservative religiöse Wähler benötigt, so gilt auch umgekehrt: Evangelikale, Sozial-/Moralkonservative und vor allem die Christlich Rechten benötigen die Republikaner. Religiöse Konservative sind am einflussreichsten, wenn sie Teil einer größeren konservativen Koalition sind, und die Republikanische Partei ist dafür die zugänglichste Institution“ so der Politikwissenschaftler John C. Green 1994. Dieses pragmatische Verständnis bildet bis heute die Grundlage für die Machtsymbiose zwischen der Republikanischen Partei und dem Organisationsgeflecht der Christlich Rechten.

Sie ist das Ergebnis eines langwierigen Lernprozesses sowohl der Republikanischen Parteistrategen als auch der Christlich Rechten, der sie von den Anfängen fundamentalistischen Sektierertums in ein Stadium des politischen Pragmatismus führte. Politische Unternehmer, die religiöse Autorität sowie Hochachtung unter evangelikalen Christen genießen, gaben der abstrakten Idee der „Christian Right“ Gestalt und inneren Zusammenhalt, indem sie ein Organisationsgeflecht an der politischen Basis schufen. Unter ihnen sind Persönlichkeiten wie der Fernsehprediger Pat Robertson oder James Dobson, der Think Tanks wie Focus on the Family oder den Family Research Council gründete, sowie der politische Netzwerker Gary Bauer – um einige der prominentesten zu nennen, die gleichwohl der allgemeinen Bevölkerung wenig bekannt sind.

„Betrachtet man die Gesamtheit der Organisationen auf der Neuen Rechten, so übernehmen diese Aufgaben, die in westeuropäischen parlamentarischen Regierungssystemen überwiegend oder ausschließlich von Parteien wahrgenommen werden“, brachte es bereits in den 1980er-Jahren der Parteienforscher und Kenner US-amerikanischer Politik Peter Lösche auf den Punkt. „In ihnen sind häufig junge, hochintelligente, eiskalte Politmanager tätig, die nicht nur wissen, wie man organisiert, mobilisiert, manipuliert und Wahlkämpfe führt, sondern dabei auch die neuen Technologien einsetzen.“

Noch umtriebiger und erfolgreicher war Steve Bannon, der ehemalige Chef der rechtspopulistischen Website Breitbart News Network. Bannon förderte die Alt-Right (kurz für alternative right, deutsch: alternative Rechte). Diese unter anderem auch rassistische und antisemitische Bewegung sieht die Identität der Weißen



christlichen Bevölkerung Amerikas bedroht. Auch Bannon selbst vermengte biblisches Endzeitvokabular mit rassistischem Denken: Die Weißen Bürger Amerikas, des von Gott auserwählten Volkes, müssen gegen das „Biest“ kämpfen. Im Entscheidungskampf des Guten gegen das Böse sah Bannon sowohl innere als auch äußere Feinde. Sein nationalistischer Rassismus richtete sich im Inneren gegen Schwarze und Feministinnen und in verklusulierter Sprache auch gegen Juden. Denn das Böse in der Welt sei durch die „Globalisten“ verursacht und dem internationalen Finanzkapital geschuldet, das er zum Wohle der amerikanischen Arbeiter bekämpfen müsse. Bevor er Trumps Chefpropagandist wurde und diesem in der entscheidenden Phase zum Wahlsieg verhalf, hatte Bannon zur Durchsetzung seiner populistisch-nationalistischen Agenda zeitweilig auf Vertreterinnen der Tea-Party-Bewegung wie Sarah Palin und Michele Bachmann gesetzt.

#### *Verbindung Religiös-Konservativer und Wirtschaftslibertärer*

Politisch verwandt mit den Christlich Rechten sind die Libertären, die mit gleichbleibend üppiger Finanzierung, aber wechselnden, jeweils medienwirksamen Bezeichnungen, unter anderem als sogenanntes Tea Party Movement, in Aktion treten. Die Übergänge beider Gruppierungen sind fließend. Während Christlich Rechte sich vor allem gegen Abtreibung und gleichgeschlechtliche Eheschließungen einsetzen, sind die libertären Aktivisten bestrebt, den Staat so klein wie möglich zu machen, damit man ihn „wie ein Baby im Bade ertränken“ könne, so Grover Norquist, Chef der Vereinigung Americans for Tax Reform und Strategie der libertären Bewegung. Norquist hat die große Mehrheit der Republikaner im Abgeordnetenhaus und im Senat dazu gebracht, einen öffentlichen Eid (pledge) zu leisten, dass sie keiner Steuererhöhung zustimmen werden. Damit begrenzt der Lobbyist Norquist den Republikanischen Abgeordneten sowie Senatorinnen und Senatoren ihren politischen Bewegungsspielraum, der nötig wäre, um Kompromisse in der Gesetzgebung zu finden.

Anders als in der Sexualmoral stimmen die Vorstellungen der rechten Christen bei wirtschaftspolitischen Themen durchaus mit dem Denken libertärer Republikaner überein. Sie sind sich einig in der Zielsetzung, den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zu reduzieren. Während wirtschaftslibertär überzeugte Republikaner an die „unsichtbare Hand“ des Marktes glauben, sind für überzeugte Evangelikale persönliche Verfehlungen und unmoralisches Handeln die Ursache für wirtschaftliches Versagen. Staatliche Sozialleistungen und Wohlfahrt haben in diesem Denken keinen Platz.

„Defunding the government“, lautet ihr Slogan, und das bedeutet, dem Staat keine Mittel zur Verfügung zu stellen, es sei denn, die Finanzierung betrifft militärische oder sicherheitspolitische Belange. „Weniger Sozialstaat“ und „weniger Steuern“ sind Glaubenssätze konservativen Wirtschaftsdenkens in den Vereinigten Staaten. Wirtschaftssubjekte gelten als Individuen in freier Verantwortung. Staatliche Interventionen durch Wirtschafts- oder gar Sozialpolitik sind demzufolge überflüssig, ja kontraproduktiv.

#### *Konservative und liberale Demokraten*

Dieses staatskritische Gedankengut war auch Thema des Buches „Losing Ground“, das Mitte der 1980er-Jahre erschien und das in den USA als eines der einflussreichsten Werke des 20. Jahrhunderts gilt. Sein Autor, Charles Murray, nahm darin eine gnadenlose Abrechnung mit der amerikanischen Sozialpolitik der vergangenen drei Jahrzehnte (1950–1980) vor. Das Buch wurde zum Ausgangspunkt einer nachhaltigen Debatte, die gemäß dem Slogan „Ideen haben Konsequenzen“ durch konservative, von Privatinteressen finanzierte Think Tanks auch über Parteigrenzen hinweg verbreitet und in praktische Politik übersetzt wurde.

Denn augenscheinlich trug diese Debatte wesentlich dazu bei, dass die Regierung von Bill Clinton 1996 dem Wohlfahrtsstaat ein „Ende“ bereitete. Einen Beleg dafür zitiert das Manhattan Institute, einer der



konservativen Think Tanks, die Murrays Schaffen gefördert haben, in seinem Nachwuchsnetzwerk. Danach lobte Clinton im Dezember 1993, in einem Interview mit dem Sender NBC News, Murrays Gedanken: „Er hat dem Land einen großen Dienst erwiesen. Ich meine, er und ich haben oft unterschiedliche Meinungen, aber ich denke, dass seine Analyse im Wesentlichen richtig ist.“

Dagegen fordert eine neuere Generation von Demokratinnen und Demokraten, die Bernie Sanders' sozial-liberale politische Ideen vertreten, insbesondere seit den gravierenden sozio-ökonomischen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/2008 wieder mehr staatliche Interventionen in Form von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie versuchen die Zentristen Clintonscher Prägung herauszufordern, die ihrerseits freie Märkte und Deregulierung befürworten. Letztere sitzen jedoch bis heute am längeren Hebel, zumal sie sich bei den immer teurer werdenden Wahlkämpfen auf die finanziellen Zuwendungen der Wall Street, von Großunternehmen und Vermögenden stützen können.

#### *Demokratisierung des Wahlkampfes durch Kleinspenden?*

Auch das Wirken von den Republikanern nahestehenden Milliardären wie den Brüdern Charles und (dem mittlerweile verstorbenen) David Koch, die neben libertären Think Tanks wie Cato auch die Tea-Party-Bewegung finanziell unterstützen, verdeutlicht, dass sich in den USA der politische Prozess nicht, wie es die politikromantische Bezeichnung „Graswurzelbewegung“ suggeriert, von der Basis her wildwüchsig formiert, sondern „von oben“ gesteuert wird. Das mittlerweile bestehende Netzwerk vieler Kleinspender an der Basis musste mit Startkapital finanzkräftiger Unternehmen, das im Englischen bezeichnenderweise „seed money“ (Saatgeld) genannt wird, kultiviert und zur Blüte gebracht werden.

Gleichwohl begrüßen einige Fachleute diese Entwicklung als Demokratisierung der Wahlkampffinanzierung: durch sogenanntes crowdfunding habe die Macht der Kleinspender zugenommen. So machten erstmals auch viele Anhänger der Demokratischen Partei ihrem Unmut über die Politik des Republikaners George W. Bush Luft, indem sie via Internet den Demokraten Geld spendeten. Durch den Einsatz solch moderner Kommunikationsmittel gelang es dem Herausforderer John Kerry im Präsidentschaftswahlkampf 2004, den traditionellen Vorsprung der Republikaner beim Eintreiben von Wahlkampfspenden wettzumachen. Dabei waren Einzelspenden über das Internet Kerrys am üppigsten sprudelnde Finanzierungsquelle, wie in der Washington Post vom 17. Juni und 21. Juli 2004 nachzulesen war.

Doch die Republikaner unter der Führung von Karl Rove, dem „Architekten“ des Wahlsiegs von George W. Bush, waren noch effektiver, ihre vor allem religiös-rechte Basis an Kleinspendern zu erweitern und mit Hilfe des Internets zu mobilisieren. Als großer Vorteil erwies sich dabei, dass bei der persönlichen Ansprache der religiösen Kernklientel über die digitalen Medien die moderate Wählerschaft nicht verprellt oder weitere politische Gegner aktiviert wurden, was bei diffus gestreuten Fernsehkampagnen häufig der Fall war.

Die Wahlkämpfer von Barack Obama perfektionierten diese Strategie. In den Präsidentschaftswahlkämpfen 2008 und 2012 gelang es ihnen, jeweils sowohl im Vor- als auch später im Hauptwahlkampf gegen John McCain bzw. Mitt Romney ein Drittel ihrer Wahlkampfgelder in kleineren Beträgen von bis zu 200 Dollar einzuwerben, so der Politikwissenschaftler Michael J. Malbin und das Center for Responsive Politics 2012.

Obamas ehemaliger Vizepräsident Joe Biden konnte dann im Wahlkampf 2020 wieder auf dieses Netzwerk zurückgreifen und fast 40 Prozent seiner Wahlkampfgelder in Form von Kleinspenden einwerben. Das war auch nötig, denn laut den Daten des Center for Responsive Politics verdankte sein Konkurrent Donald Trump sogar die Hälfte seiner Wahlkampfmittel Kleinspendern.



Das Organisationsgeflecht Gleichgesinnter auf der sogenannten Graswurzelebene ist also in mehrfacher Hinsicht nützlich und vorteilhaft: zum einen bei der Wahlkampffinanzierung, zum anderen bei der direkten permanenten Wählermobilisierung.

Doch häufig werden Politikerinnen und Politiker die vielen gleichgesinnten Geister, die sie vor der Wahl gerufen haben, danach nicht mehr los. Diese Organisationen können nämlich ebenso wie andere wirtschaftliche Interessengruppen massiven Druck auf die Politik ausüben, nicht zuletzt indem sie damit drohen, ihre Unterstützung bei den nächsten Wahlen wieder zu entziehen.

## 5. Mittler zwischen Zivilgesellschaft und Politik

Politik wird in den USA nicht – wie in parlamentarischen Regierungssystemen üblich – von den Parteien formuliert und gesteuert, sondern über „Themennetzwerke“ und „Tendenzkoalitionen“ ausgehandelt. In ihnen versuchen Gleichgesinnte aus den Bereichen Politikberatung und Wahlkampfmanagement, aus Lobbygruppen, Politik, Verwaltungseliten sowie aus dem Journalismus gemeinsam, ihre Ideen und Interessen durchzusetzen.

### Schwache Parteien

Anders als Parteien in parlamentarischen Regierungssystemen, die in elementaren Bereichen umfassend funktionieren, sind US-Parteien aufgrund ihrer von den Verfassungsvätern institutionell angelegten Schwäche und ihrer weiteren Beschneidung im Laufe der Geschichte nicht in der Lage, gesellschaftliche Interessengegensätze auszutarieren und Politik zu gestalten. Die Parteien in den USA haben wenige Mittel, Abgeordnete bzw. Senatorinnen und Senatoren zu sanktionieren und disziplinierend einzugreifen, um politische Inhalte durchzusetzen. Im Gegensatz zu deutschen haben US-Parteien keine Gestaltungsmacht im Gesetzgebungsprozess.

Parteien spielen in den USA – mit Ausnahme ihrer Funktion bei den Wahlen – eine untergeordnete Rolle. Doch selbst bei ihrer Wahlfunktion sind US-Parteien eingeschränkt, vor allem im Vergleich zu parlamentarischen Systemen: In Deutschland wird der Wahlkampf fast ausschließlich über Parteien finanziert, und die Kandidatinnen und Kandidaten müssen für höhere Ämter nach wie vor die „Ochsentour“ durchlaufen, indem sie im Wahlkampf oder in diversen Vorstufen auf Gemeindeebene, im Landtag oder Bundestag der Partei dienen, um einen begehrten Platz auf der Parteiliste oder ein Ministeramt zu erhalten. In den USA dagegen sind Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger ohne langjährige Erfahrung in politischen Parteiämtern, sprich „Stallgeruch“, Gang und Gäbe.

Im Zuge des progressive movement an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert wurden die Parteien noch weiter geschwächt, da sie durch die Einführung der Vorwahlen (primaries) die Allmacht bei der Kandidatenaufstellung verloren. Hatten früher die „Parteibosse“ in rauchgeschwängerten Hinterzimmern die Entscheidungen getroffen, so werden die Parteien bei der Kandidierendenauswahl und der Wahlkampffinanzierung mittlerweile von Interessengruppen und deren Wahlkampfkomitees überboten. Dazu haben auch die Entscheidungen des Obersten Gerichts (grundlegend 1976 im Fall Buckley v. Valeo und zuletzt, am 21. Januar 2010, im Fall Citizens United v. Federal Election Commission) beigetragen; die Interpretationen der Obersten Richter haben dem Einfluss von Interessengruppen, Think Tanks und Politikunternehmern (policy entrepreneurs) Tür und Tor geöffnet.



## Starke Interessengruppen

Anders als in den korporatistischen Strukturen Westeuropas, die gesellschaftliche Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen, sind Interessengruppen in den USA dezentral strukturiert.

Dementsprechend viele gibt es; ihre Zahl wurde vom Verbandsforscher Martin Sebaldt in seinem 2001 erschienenen Buch „Transformation der Verbändedemokratie“ auf über 200 000 geschätzt. Mittlerweile beteiligen sie sich auch verstärkt an der außenpolitischen Debatte.

Seit den 1960er- und 1970er-Jahren hat der Einfluss von Interessengruppen und Wirtschaftsvertretern auf das politische System deutlich zugenommen. „Wirtschaftsunternehmen haben eine Vielzahl von Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie Anwältinnen und Anwälten beschäftigt, Büros in Washington eröffnet, political action committees (PACs) gegründet und finanziert, die Mitarbeiterstäbe ihrer government relations-Büros vergrößert, ausgefeilte Strategien entworfen, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen, und gelernt, wie man Graswurzelbewegungen organisiert“, erläuterte der amerikanische Interessengruppenforscher David Vogel (1996, S. 5 f.; 1989) ihr umfassendes Wirken.

Viele Interessengruppen und Verbände haben PACs etabliert, um direkt in die Wahlkämpfe einzugreifen. Diese Wahlkampfkomitees werden nicht nur von Unternehmen oder Wirtschaftsverbänden genutzt, sondern auch von religiösen oder ethnischen Interessengruppen in Stellung gebracht, um mit Anzeigenkampagnen (issue ads) die Wählerinnen und Wähler über die Kandidaten zu „informieren“.

Betrachtet man das Wirken der PACs in ihrer Gesamtheit, „so übernehmen sie Aufgaben, die in westeuropäischen parlamentarischen Regierungssystemen von Parteien wahrgenommen werden: Sie sammeln und verteilen Wahlkampfspenden, sie bilden Wahlkampfmanager und Wahlhelfer aus; sie stellen den Kandidaten Dienstleistungen aller Art zur Verfügung (von Meinungsumfragen bis zur Produktion von Fernseh-Werbespots)“, so Peter Lösche 2008.

Bis zur Jahrtausendwende stiegen sowohl die Anzahl als auch die Zuwendungen von PACs enorm an. Die Zuwendungen an Kandidierende für Wahlkämpfe auf nationaler Ebene verzeichneten einen Anstieg (inflationsbereinigt) von zwölf (1974) auf knapp 70 Millionen Dollar (1998) – das entspricht einer Erhöhung der „Kaufkraft“ amerikanischer PACs um knapp 500 Prozent, die innerhalb dieses Vierteljahrhunderts in das politische System der USA eingeflossen ist.

Seitdem der Supreme Court den outside groups und deren Zuwendungen über dunkle Kanäle („dark money“) Tür und Tor öffnete, sind solche spezifischen Zahlen nicht mehr verfügbar. Das Center for Responsive Politics schätzte die Ausgaben der „non-party outside groups“ bereits im Wahlkampf 2012 auf über eine Milliarde Dollar.

Das politische System der USA bietet diesen Politunternehmern ein optimales Betätigungsfeld: Ihr Spielraum ist in den USA weniger durch die potenzielle Machtrolle politischer Parteien – der traditionellen Türsteher (gatekeepers) – eingeschränkt, und sie haben leichteren Zugang zu einer größeren Zahl mitentscheidender Akteurinnen und Akteure. Neben der persönlichen Ansprache von Entscheidungsträgerinnen und -trägern in der Exekutive/Administration, in der Judikative und im Parlament in Washington bearbeiten Interessenvertreterinnen und -vertreter insbesondere die 435 Abgeordneten bzw. 100 Senatorinnen und Senatoren über ihre Wahlkreise bzw. Einzelstaaten. Sie zielen mit ihrem Graswurzel-Lobbying direkt auf die Basis und suchen eine enge Anbindung an die Wählerinnen und Wähler.



Ein besonders wirksames Mittel für Interessengruppen, um Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess und die Wiederwahl zu nehmen, sind „Wählerprüfsteine“ (scorecards oder voter guides). Interessengruppen der Christlich Rechten machen zum Beispiel kritische Abstimmungen publik, damit Abgeordnete sowie Senatorinnen und Senatoren wissen, dass ihre Bevölkerung im Wahlkreis genau erfahren wird, wie sie abgestimmt haben.

Dieser externe Einfluss einer Vielzahl unterschiedlicher und oft widerstreitender Interessen ist als erheblich einzuschätzen, vor allem bei den Kongresswahlen. Da US-amerikanische Abgeordnete bzw. Senatorinnen und Senatoren keiner Parteidisziplin unterworfen sind, können sie sich auch nicht hinter ihr verstecken. Einzelne Politiker laufen ständig Gefahr, im Rahmen einflussreicher Kampagnen an den Pranger gestellt und gegebenenfalls bei der Kandidatur um eine Wiederwahl persönlich zur Rechenschaft gezogen zu werden. Sie wägen deshalb bei jeder einzelnen Abstimmung gründlich ab, wie diese sich bei den nächsten Wahlen für sie persönlich auswirken könnte.

### **Think Tanks als Ideen- und Personalagenturen**

Das checks and balances-System der Vereinigten Staaten eröffnet auch anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Think Tanks vielfältige Einwirkungsmöglichkeiten, insbesondere aufgrund seiner Durchlässigkeit: Sie bedingt eine hohe Rotation und erleichtert Karrierewechsel. In diesem System der revolving doors, des fortwährenden in-and-out, werden Personen und mit ihnen auch Ideen und Interessen ständig ausgetauscht. In keinem anderen Land als den USA wird ein derart breiter und offener (außen)politischer Diskurs gepflegt, an dem sich unzählige Interessengruppen und Think Tanks maßgeblich beteiligen und in dem sie ihre verschiedenen Kommunikationsrollen ausüben können.

Während in einem parlamentarischen Regierungssystem wie der Bundesrepublik Deutschland die politischen Parteien bei der Rekrutierung des Spitzenpersonals von zentraler Bedeutung sind und ohnehin ein großer Berufsbeamtenapparat von politischen Veränderungen unberührt bleibt, übernehmen in den USA Think Tanks die Rolle des Personaltransfers und damit auch der Ideengebung. Anders als in Deutschland, wo nur eine Handvoll Fachleute je die Seiten gewechselt haben, kommentieren US-amerikanische Expertinnen und Experten nicht nur am Seitenrand, sondern erhalten hin und wieder die Chance, sich selbst im Zentrum der Macht am politischen Spiel zu beteiligen. Indem sie eine politische Aufgabe übernehmen, können sie, selbstredend, auch ihre vorher im Think Tank erdachten Ideen in die Tat umzusetzen versuchen.

Dieser ständige Austausch von Personal und Ideen hat Vor- und Nachteile. So sind US-Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die häufig auch direkt von Elite-Universitäten rekrutiert werden, eher als ihre Kolleginnen und Kollegen in anderen Ländern geübt, praxisorientiert ein komplexes Problem zu analysieren und Lösungsansätze vorzuschlagen. Davon profitieren gleichermaßen Politik und Wissenschaft, insbesondere Universitäten, die die nächste Generation pragmatischer Fachleute ausbilden.

Doch auf dem „Marktplatz der Ideen“ werden mittlerweile nicht nur Ideen gehandelt, die auf empirisch überprüfbareren Aussagen fußen, sondern auch solche, die ideologischer bzw. religiöser Natur und daher nicht logisch widerlegbar sind. In der Beratungslandschaft wuchern, dank üppiger finanzieller Zuwendungen der Privatwirtschaft, mittlerweile advokatische Think Tanks, die im „Krieg der Ideen“ Partei ergreifen und als Advokaten die Partikularinteressen ihrer Geldgeber vertreten. Die Heritage Foundation, sicherlich das bis heute prominenteste Beispiel, beabsichtigte in den 1990er-Jahren gar, als Avantgarde der „Konservativen Revolution“ in die Weltgeschichte einzugehen. Auch wenn die konservative Bewegung merklich an Boden und Einfluss



gewonnen hat, bleibt doch festzuhalten, dass die zunehmende Politisierung nicht allein von der politischen Rechten ausgeht.

Advokatische Think Tanks wie die Heritage Foundation perfektionieren ähnlich wie Interessengruppen unter anderem auch Lobbying- und Graswurzelstrategien. Think Tanks – die in der US-amerikanischen Steuergesetzgebung als sogenannte 501(c)(3)-Organisationen firmieren – dürfen zwar kein Lobbying betreiben (das einen „substanziellen Anteil“ ihrer Aktivitäten ausmacht), um nicht ihren steuerlich vorteilhaften Status zu verlieren. Doch mittlerweile gibt es laut US-amerikanischer Steuergesetzgebung zahlreiche „zivilgesellschaftliche Vereinigungen oder Organisationen, die nicht nach Gewinn, sondern ausschließlich nach Förderung sozialer Wohlfahrt streben.“ Das sind Organisationen, die dort unter Paragraph 501(c)(4) subsummiert werden – und deren Lobbying keine steuerlichen Konsequenzen nach sich zieht.

Es ist sehr schwierig, den wirklichen Einfluss von Interessengruppen und Think Tanks zu ermessen. Die meisten Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler halten es für „zwecklos“, nach direkten Auswirkungen von Think Tank-Aktivitäten zu fragen: „Solche Fragen könne nur stellen, wer die Komplexität des politischen Prozesses nicht in Rechnung stelle. In einzelnen Fallstudien seien Nachweise durchaus möglich, systematisch überzeugende Erklärungen (aber) wohl eine Illusion“, so der mittlerweile verstorbene Nestor der US-amerikanischen Politikwissenschaft Nelson Polsby im Gespräch mit Winand Gellner (1995, S. 22).

Gleichwohl ist es offensichtlich, dass sich in den vergangenen Jahrzehnten die Eigenschaften und Arbeitsweisen von Think Tanks grundlegend verändert haben, was sich in einer Politisierung der Beratung US-amerikanischer Politik widerspiegelt. In dem 1998 von Andrew Rich und Kent Weaver verfassten Grundlagenwerk der Think Tank-Forschung heißt es entsprechend: „In den ersten Jahrzehnten bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts wurden Think Tanks allgemein als objektive und sehr glaubwürdige Produzenten von Expertisen für politische Akteure angesehen. In der heutigen, viel dichter besiedelten Think Tank-Landschaft werden sie zunehmend zu streitsüchtigen Advokaten in balkaniserten Debatten über politische Richtungsentscheidungen, oder werden zumindest so wahrgenommen.“ (Quelle siehe Literatur)

Das ist genau das Ziel advokatischer Institute: Ihre klare politische Positionierung beschert ihnen bessere Sichtbarkeit in den Medien. Damit haben sie auch bessere Karten beim Fundraising. Denn die Geldgeber nehmen an, dass Think Tanks nicht nur direkt, sondern vor allem auch über die Medien indirekt Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können.

### Medien als vierte Gewalt?

Nicht erst seit Orson Welles' 1938 ausgestrahlter Radiosendung „Invasion from Mars“, nach der viele Hörerinnen und Hörer voller Angst auf die Straßen liefen, weil sie das, was ihnen vermittelt wurde, für real hielten, existiert der Mythos von der Macht der Medien. Er wurde bereits zuvor mit der Erforschung der Wirkung von Werbung und Propaganda verfestigt. Die Annahme omnipotenter Medien beherrschte auch lange Zeit die Medienwirkungsforschung.

Mittlerweile wird der Medieneinfluss differenzierter gesehen: Zum einen bemühen sich die Medien selbst – oder werden von anderen als Medium bemüht –, um auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Zum anderen können sie aber auch mitentscheiden, worüber entschieden wird: indem sie ein Thema problematisieren oder ein zu lösendes Problem auf die politische Tagesordnung bringen. Neben dieser Agenda Setting-Funktion, wie sie 1972 die US-Forscher Maxwell E. McCombs und Donald L. Shaw beschrieben, können



die Medien auch noch den Rahmen des Vorstellbaren abstecken: sprich mit Begriffen oder Metaphern das Problem und dessen Lösung begreifbar machen und dabei Einfluss nehmen oder manipulieren.

In seiner analytischen Betrachtung der menschlichen Kommunikation unterschied der Journalist Walter Lippmann bereits 1922 zwischen der „Außenwelt“ und den „Bildern in unseren Köpfen“. Die Realität ist laut Lippmann zu groß, zu komplex und zu vergänglich, als dass sie von uns direkt wahrgenommen werden könnte. Da wir jedoch in ihr handeln müssen, behelfen wir uns damit, sie durch ein einfacheres Modell zu rekonstruieren, damit sie uns vertraut und umgänglicher wird. Diese Modelle, sprich (Sprach-)Bilder, liefern uns die Medien und die Medienmacher.

Politik liegt für die meisten Menschen außerhalb ihres Erfahrungshorizonts, sodass sie von anderen erforscht und berichtet werden muss. Wie alle anderen sind auch die meisten US-Amerikanerinnen und US-Amerikaner auf die Medien angewiesen, weil die wenigsten von ihnen sich ein eigenes Bild von dem machen können, was in ihrer Hauptstadt oftmals auch hinter den Kulissen politisch geschieht. Gleichwohl sind sie alle zwei bzw. vier Jahre aufgerufen, ihren politischen Willen in der Wahlkabine kundzutun. Zudem werden sie laufend von Demoskopen gebeten, zu allen möglichen Themen und Problemen ihre Meinung abzugeben. Die Medien, die Meinungsumfragen zum Teil auch selbst in Auftrag geben, konfrontieren Politiker dann gerne mit dieser „öffentlichen Meinung“.

US-Politikerinnen und -Politiker sind damit verpflichtet, ganz im Sinne der Gründerväter, stets ihren Bürgerinnen und Bürgern Rede und Antwort zu stehen. In der heutigen Mediendemokratie sind sie aber ebenso gezwungen, sich an den täglich von Demoskopen ermittelten und oft widersprüchlichen Befindlichkeiten ihrer Wählerschaft zu orientieren. Die öffentliche Meinung und die veröffentlichte Meinung, sprich die Meinungsmachenden in den mittlerweile auch Sozialen Medien, gewinnen dadurch immer mehr Einfluss auf die Politik.

Auch im (permanenten) Wahlkampf spielen Medien eine wichtige Rolle. Indem sie „Ereignisse“ inszenieren, versuchen Politikerinnen und Politiker ständig durch Pressemitteilungen in die Nachrichten zu kommen – oder mithilfe Sozialer Netzwerke selbst zum Medium zu werden. Donald Trump beherrschte (bis zu seiner Aussperrung vom Mikroblogging-Dienst Twitter) wie wenige andere Politiker die Kunst der Kurz-„Nachrichten“, die permanente emotionale Ansprache seiner Fangemeinde. Das kostet wenig und erhöht den Bekanntheitsgrad. Umso schwieriger und teurer ist es nun für ihn und andere in den Sozialen Medien weniger sichtbare Kandidierenden, im Wahlkampf interessant zu bleiben. Die Werbespots in Radio und Fernsehen verschlingen nach wie vor das meiste der für den Normalbürger unvorstellbaren Summen an Wahlkampfgeldern, die die Kandidierenden – auch auf Kosten ihrer Regierungsarbeit – ständig einwerben müssen.

Die Medien, die von diesem Geldsegen profitieren, sind verständlicherweise die verlässlichsten Anwälte der Redefreiheit (freedom of speech) und politisieren gegen jegliche Beschränkung von Wahlkampfspenden. Nach wiederholten Auslegungen des Obersten Gerichts der USA würde mit der Begrenzung von Wahlkampfspenden der erste Verfassungszusatz, das Grundrecht auf Redefreiheit, beschnitten.

Indem Interessengruppen und deren PACs den Kandidierenden direkt Geld geben oder als sogenannte unabhängige externe Organisationen die Qualitäten des einen preisen oder die Unfähigkeit des anderen anprangern, üben sie, selbstredend, ihr verfassungsmäßiges Recht auf Redefreiheit aus. „Money talks“, das trifft oft im wahrsten Sinne des Wortes zu. Geld kann dafür sorgen, dass in der politischen Auseinandersetzung



einigen Interessen mehr Gehör verschafft wird als anderen. So werden mit Wahlkampfgeldern teure Werbespots finanziert und über eine Vielzahl privater Fernsehsender verbreitet.

Seit den 1960er-Jahren hat das Fernsehen die Zeitungen in puncto Glaubwürdigkeit abgelöst. Laut Angaben der Politikwissenschaftlerin Ursula Münch bezogen bereits 2010 knapp 60 Prozent der US-Amerikanerinnen und -Amerikaner ihre Informationen aus dem Fernsehen; nur noch ein Drittel informierte sich über die Tageszeitungen, genauso viele nutzten Radio und Internet. Angesichts des Kommunikationsverhaltens von Jugendlichen laufen die etablierten Medien, insbesondere das Fernsehen und die Tageszeitungen, Gefahr, künftig nur noch wenige Menschen zu erreichen. Aber auch die ältere Generation bezieht ihre politisch relevanten Informationen immer häufiger im Internet und dabei vor allem über die Sozialen Netzwerke.

Da die in hart umkämpften Einzelstaaten lebenden Zuschauerinnen und Zuschauer in Wahlkampfzeiten mit politischer Werbung überhäuft und abgestumpft werden, ist auch die persönliche Ansprache der Wählenden wieder „modern“ geworden: zum einen durch freiwillige Wahlkampfhelferinnen und -helfer, die von Haus zu Haus gehen (canvassing), zum anderen durch direct mail, ehemals über Datenbanken generierte und per Post versendete „persönliche Massenbriefe“, die nunmehr in Form von E-Mail-Kampagnen und über Soziale Netzwerke wie Twitter oder Facebook an die Menschen gebracht werden.

Mit den neuen zielgruppenspezifisch einsetzbaren Medien und Kampagnen über das Internet können sich Politikerinnen und Politiker immer mehr von den klassischen Massenmedien unabhängig machen und ihre Wahlkampfhelferinnen und -helfer, Finanziere und potenziellen Wählerinnen und Wähler direkt und permanent ansprechen. Trumps Kommunikationsverhalten führte jedoch dazu, dass er in den letzten Tagen seiner Präsidentschaft seine größte Plattform verlor: Am 8. Januar 2021, zwei Tage nachdem Trump-Anhänger das Kapitol stürmten, gab Twitter bekannt, dass Donald Trumps privater Account „@realDonaldTrump“ mit fast 89 Millionen Followern ab sofort und zeitlich unbegrenzt gesperrt sei. Der US-Präsident hatte zuvor mit Tweets wie „Be there, will be wild“ (Geht hin, es wird wild) seine Fangemeinde unverhohlen zum Aufstand angestiftet. Selbst nach dem Sturm auf das Kapitol, der Menschenleben kostete, lobte Trump in einer weiteren Twitter-Nachricht die Aufständischen als „Patrioten“. Damit habe Trump, so die Verantwortlichen von Twitter, gegen das Verbot verstoßen, Gewalt zu verherrlichen.

Seitdem tobt vor allem auch in den USA eine Debatte über die Grenzen der Meinungsfreiheit. Im Kongress gibt es Bestrebungen, Social Media-Unternehmen, darunter auch Facebook, stärker zu regulieren, um die Verbreitung von Hass-Botschaften und Falschinformationen (fake news) über deren Netzwerke einzudämmen. Doch solange sich Demokraten und Republikaner auch in dieser Frage nicht einigen können, werden diese Initiativen erfolglos bleiben.

Von Vertreterinnen und Vertretern etablierter Medien wird gerne eingewendet, dass mit der Beliebigkeit der Angebote im Internet, vor allem durch die Verbreitung sogenannter „alternativer Fakten“ und „fake news“, die Qualität verloren gehe. Doch die Qualitätsberichterstattung wurde aufgrund der Kommerzialisierung und Konzentration der Medienwelt ohnehin schon längst ausgedünnt. Bereits vor einem Jahrzehnt wurde der US-amerikanische Medienmarkt von fünf Medienimperien (Time Warner, Disney, Murdoch's News Corporation, General Electric/NBC und CBS Corp.) mit 90 Prozent der Marktanteile beherrscht. Die Lockerung gesetzlicher Regulierungen, etwa 1996 mit dem Telecommunications Act, hat es den Megakonzerne erleichtert, auch ihre vertikalen Integrationsstrategien durchzusetzen, das heißt Produktion und Verteilung von Medieninhalten unter einem Firmendach zu vereinen.



Der politisch interessierte Fernsehzuschauer hat seitdem die Wahl zwischen wenigen kommerziellen Stationen: der ABC (American Broadcasting Company), dem CBS (Columbia Broadcasting System) und der NBC (National Broadcasting Company), dem vom Medienmogul Ted Turner geschaffenen Nachrichtensender CNN (Cable News Network) sowie dem vom australischen Geschäftsmann Rupert Murdoch finanzierten Fox TV. Staatlich geförderte Qualitätssender wie PBS (Public Broadcasting System), C-SPAN (Cable-Satellite Public Affairs Network) oder NPR (National Public Radio) sind in ihrer Existenz gefährdet da sie laufend Schwierigkeiten mit ihrer Finanzierung haben.

Mittlerweile bringt die Coronavirus-Pandemie auch die kommerziellen Medienimperien in Bedrängnis. Wegen sinkender Werbeeinnahmen haben sie ebenfalls mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen. Ihre Einnahmen werden umso mehr schrumpfen, je stärker ihr bislang lukratives Geschäft mit Kabelabonnements durch die Streaming-Konkurrenz, allen voran von Netflix, untergraben wird. Die Konsumpräferenzen verändern sich hin zu Streaming-Diensten – ein Trend, der durch die Coronavirus-Pandemie forciert wird.

Auch der Zeitungsmarkt konzentriert sich auf immer weniger Anbieter. Vier von fünf Tageszeitungen in den USA befinden sich in der Hand von Konzernen; dem größten, der Thompson-Gruppe, gehören mittlerweile über 100 Tageszeitungen. Die Kommerzialisierung hat zur Konzentration und Ausdünnung der Medienvielfalt geführt. Es gibt in den USA heute nur noch wenige Städte, in denen die Bewohner mehr als eine Tageszeitung zu lesen bekommen. Auch die überregionalen, landesweit verbreiteten Blätter wie das Wall Street Journal, USA Today, die New York Times, die Los Angeles Times und die Washington Post kann man an einer Hand abzählen. Hinzu kommen die Wochenmagazine Time, Newsweek und US News and World Report.

Kommerzialisierung und Konzentration haben ihren Preis: weniger Auswahl und noch weniger Qualität. Die Medienlandschaft in den USA hat sich in den letzten Jahren merklich politisiert. Weit entfernt vom Ideal unabhängiger Berichterstattung verhalten sich viele US-Journalisten wie Gegner im politischen Zweikampf. Viele sind Teil von Koalitionen, die bestimmte Themen oder politische Tendenzen befördern (issue networks; advocacy coalitions). Die Grenzen zwischen Journalismus und politischem Aktionismus sind häufig nicht mehr erkennbar. Die offensichtlichsten Beispiele sind die TV-Sender Fox und MSNBC (ein Gemeinschaftsunternehmen von NBC Universal und Microsoft).

Die Einseitigkeit der Medienangebote führt dazu, dass auch die Rezipientinnen und Rezipienten in jeweils eigenen Welten leben. Sie lassen sich mit anderslautenden Meinungen nicht mehr behelligen. Die Republikaner informieren sich über Fox News, während MSNBC den Demokraten als Informationsquelle dient. Beide Lager können sich mittlerweile auch im Alltag nicht mehr über die gleiche Realität unterhalten, weil die Wahrnehmungsunterschiede zu groß geworden sind.

Ebenso wenig werden Kompromisse in der politischen Praxis belohnt, im Gegenteil: Der pragmatische Gedanke, bei einem „Deal“ die Hälfte des Kuchens zu bekommen, werde sofort mit einem „Bannfluch der konservativen Medien“ belegt, sagte Tom Cole, ein ehemaliger Politikprofessor, der heute Teil der Führungsriege der Republikaner im Abgeordnetenhaus ist. Damit tragen auch die Medien zur Polarisierung bei, die mittlerweile das politische System der USA lähmt.



## 6. Aktuelle Herausforderungen

Nach seinem hart umkämpften Wahlsieg bei den US-Präsidentenwahlen hat der Demokrat Joe Biden Jr. am 20. Januar 2021 als 46. Präsident der Vereinigten Staaten die Amtsgeschäfte im Weißen Haus übernommen. Zuvor konnten die Demokraten neben der Mehrheit im Abgeordnetenhaus durch die beiden Siege in den Stichwahlen am 5. Januar 2021 im Bundesstaat Georgia schließlich auch noch die einfache Mehrheit im Senat erlangen. Damit haben die Demokraten zwar noch die Kontrolle in dieser zweiten Kammer des Kongresses gewonnen, aber die qualifizierte Mehrheit (von 60 Stimmen) verfehlt, die nötig ist, um Blockademanöver (filibuster) im normalen Gesetzgebungsverfahren abzuwenden.

Die Republikaner werden bis auf Weiteres in der Lage sein, die ehrgeizige legislative Agenda der Biden-Administration mit derselben Verweigerungsstrategie zu blockieren, mit der sie bereits die meisten Initiativen Barack Obamas verhindert haben. Während viele sozial- und wirtschaftspolitische Prioritäten des neuen Präsidenten Biden – etwa die Verbesserung des Gesundheitswesens, der „Green Deal“ und Steuererhöhungen – von den Republikanern im Kongress vereitelt werden können, besteht in den Vereinigten Staaten jedoch ein parteiübergreifender Konsens in der Außenpolitik gegenüber rivalisierenden Staaten. Die USA werden weiterhin vor allem wirtschaftliche Mittel für geostrategische Ziele nutzen – um insbesondere China einzudämmen. Amerikas Geo-Ökonomie wird auch seine Alliierten in Europa und Asien vor die Wahl stellen und zum geostrategischen Denken nötigen.

### Weiterhin mögliche Politikblockade

Mit dem neuen Amtsinhaber im Weißen Haus verbinden viele politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger in Europa ihre Hoffnungen auf eine berechenbarere und für sie vorteilhaftere Innen- und Außenpolitik der Weltmacht. Doch die politische Lage in den Vereinigten Staaten wird weiterhin schwierig und instabil bleiben.

Die Demokraten haben zwar die Kontrolle über die erste Kongresskammer, das Repräsentantenhaus, beibehalten, bei den letzten Wahlen jedoch unerwartet viele Sitze verloren und werden somit künftig über eine kleinere Mehrheit verfügen. Mangels einer „blauen Welle“, eines erhofften erdrutschartigen Sieges für die Demokraten (deren Farbe traditionell blau ist), konnten die Demokraten auch nicht die zweite Kongresskammer, den Senat, deutlich für sich entscheiden. Sie verloren ausschlaggebende Rennen in Maine, Iowa und anderen Bundesstaaten gegen die Republikaner, deren Symbolfarbe rot ist.

Doch in den Stichwahlen im Südstaat Georgia gelang es den Demokraten immerhin noch, beide Sitze zu gewinnen. Damit konnten sie die Kontrolle im Senat sichern. Denn bei dem nun gegebenen 50:50-Patt kann bei Abstimmungen, wenn nötig, jeweils die Vize-Präsidentin Kamala Harris mit ihrer „tie-breaking vote“ die ausschlaggebende Stimme abgeben, nicht zuletzt, wenn Personalnominierungen des Präsidenten zu bestätigen sind.

Schwieriger wäre es jedoch, mit einfacher Mehrheit das Filibuster und damit die Blockademöglichkeit der Republikaner in der normalen Gesetzgebung aufzuheben. Denn in den Reihen der Demokraten gibt es in dieser für das politische System grundlegenden Frage auch zurückhaltende Senatoren, etwa Joe Manchin III, der im Senat den Südstaat Virginia repräsentiert. Senator Manchin III befürchtet, dass seine bei vielen Themen den Republikanern nahestehenden Wählerinnen und Wähler ihn für einen derart radikalen Schritt, den die Republikaner als „nukleare Option“ (siehe auch S. 19) bezeichnen, bei den nächsten Wahlen abstrafen würden.



Wegen der fehlenden Parteidisziplin ist der Präsident häufig gezwungen, sogar Kongressmitglieder der eigenen Partei mit Hilfe von Zuwendungen an ihre Wahlkreise oder Einzelstaaten für seine Vorhaben zu gewinnen. Biden wird es als Präsident künftig schwerer haben, die Geschlossenheit seiner Demokratischen Partei aufrechtzuerhalten. Trotz der parteiübergreifenden Einsicht, dass viele Bereiche des US-Infrastruktursystems renoviert und erneuert werden müssen, legte die Auseinandersetzung über den Umfang und die Finanzierung des Infrastrukturgesetzes vor allem auch die parteiinternen Gräben zwischen progressiven und fiskalkonservativen Demokraten offen. Letzten Endes konnte im November 2021 der Infrastructure Investment and Jobs Act im Abgeordnetenhaus mangels eigener Geschlossenheit nur mithilfe von 13 Republikanischen Abgeordneten verabschiedet werden. Wegen ihrer Kompromissbereitschaft werden diese jedoch seitdem von ihren Parteifreunden angefeindet und müssen befürchten, nicht wieder gewählt zu werden.

Nach Trumps Abwahl aus dem Weißen Haus fehlt hingegen den Demokraten nun der externe „Feind“, der noch im Wahlkampf half, die eigenen Reihen zu schließen. Es gibt insbesondere Spannungen zwischen Progressiven und Gemäßigten darüber, wer für die Verluste bei den Kongresswahlen verantwortlich ist – und dementsprechend auch Richtungsstreit über den künftigen Regierungskurs der Demokraten.

Es war daher wenig überraschend, dass Präsident Biden ein Kabinett zusammenstellte, das die verschiedenen Fraktionen seiner Koalition umfasst, einschließlich progressiver und gemäßigter Köpfe. Dank der Kontrolle der Demokraten im Senat konnten die wichtigen Personalentscheidungen des Präsidenten ohne Blockademöglichkeiten der Republikaner abgesehen und damit auch das innerparteiliche Machtgleichgewicht der Demokraten aufrechterhalten werden.

Mangels einer qualifizierten Mehrheit der Demokraten im Senat (60 von 100 Stimmen) und der damit möglichen Blockademittel der Republikaner im normalen Gesetzgebungsverfahren sind die vor allem von progressiven Demokraten geforderten umfassenden Gesetze in den Bereichen Gesundheitswesen, Steuerreform oder Finanzmarktregulierung nicht zu erwarten.

Dass der künftige Präsident nicht „durchregieren“ können würde, wurde von der Finanzwelt erleichtert aufgenommen. Mit Kursanstiegen reagierten die Aktienmärkte darauf, dass es keine von den Demokraten kontrollierte Einheitsregierung geben wird, die Unternehmen regulieren und Steuern erhöhen könnte.

Eine in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkte Regierung gibt aber auch Grund zur Sorge, weil die gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Landes unbearbeitet bleiben. Zunächst wären legislative Maßnahmen dringend erforderlich, um die Coronavirus-Pandemie und deren wirtschaftliche Auswirkungen zu bewältigen.

### **Mangelnde Sozialpolitik**

Die Coronavirus-Pandemie hat die gravierenden Ungleichheiten in der amerikanischen Gesellschaft gnadenlos offengelegt. „Die Pandemie und die damit verbundenen Arbeitsplatzverluste waren besonders verheerend für Schwarze Haushalte“, erklärte das Economic Policy Institute im Juni 2020. Denn Schwarze Amerikanerinnen und Amerikaner sind durch die Coronavirus-Pandemie stärker betroffen, da sie bereits vor der Pandemie tendenziell eine höhere Arbeitslosenquote vorwiesen, niedrigere Löhne bezogen und auf weniger Ersparnisse zurückgreifen konnten als andere Gesellschaftsgruppen. Dies alles sind Nachwehen von Sklaverei, Segregation und des bis heute anhaltenden Rassismus.



Die vor allem für die sozial Schwächeren anhaltende Wirtschaftskrise wird die prekäre Lage insbesondere der Schwarzen Minderheit noch weiter verschärfen. Mit ihrem Job verlieren viele US-Bürgerinnen und -Bürger nicht nur ihre einzige Möglichkeit für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, sondern in der Regel auch ihren Krankenversicherungsschutz.

Viele Schwarze Amerikanerinnen und Amerikaner arbeiten im Dienstleistungssektor, in dem die Beschäftigung merklich dezimiert wurde. Während die Arbeitslosigkeit unter Weißen Arbeitskräften in den USA mittlerweile wieder deutlich zurückging, ist sie bei Schwarzen Arbeitskräften weiterhin hoch. Die offiziellen Statistiken geben keine Auskunft über die unzähligen anderen, die wegen längerer Arbeitslosigkeit keine Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung mehr haben, deshalb aus der Statistik fallen und diese damit beschönigen.

In den USA sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in der Regel auf 26 Wochen begrenzt; einige Staaten im Süden bieten sogar noch weniger. Staaten wie Florida haben zudem bürokratische Hürden errichtet, um die Beantragung von Arbeitslosengeld zu erschweren. Andere Staaten, wiederum hauptsächlich im Süden, haben die Berechtigung staatlicher Krankenfürsorge (Medicaid) nicht auf Menschen mit niedrigem Einkommen ausgeweitet, wie es der Patient Protection and Affordable Care Act (Obamacare) vorsieht. Das ist umso problematischer, weil viele Hilfsbedürftige ihren Lebensunterhalt mit Hilfe von „Medicaid“ bestreiten.

Laut einer Datenerhebung der Kaiser Family Foundation von 2019 ist der Anteil der arbeitsfähigen US-Bevölkerung ohne Krankenversicherung bei Schwarzen 1,5-mal höher als bei Weißen. Die Corona-Sterblichkeitsrate unter Schwarzen Amerikanerinnen und Amerikanern ist denn auch signifikant höher als bei Weißen Amerikanerinnen und Amerikanern. Angesichts dieser erdrückenden Fakten stellt sich die Frage, warum die USA keinen Sozialstaat haben, der diese Ungleichheit der Lebenschancen beheben könnte.

„Warum haben die USA keinen Sozialstaat wie die Europäer?“, lautete auch die Forschungsfrage amerikanischer Ökonomen, die nicht gerade im Ruf stehen, sozialliberal zu sein. Alberto Alesina, Edward Glaeser und Bruce Sacerdote testeten in einer Studie von 2001 eine Reihe von Hypothesen und erkannten am Ende einen dominanten Faktor: Die Ausnahmestellung, die die USA in der zivilisierten Welt bei der Behandlung sozial Schwächerer einnehmen, kann mit Rassismus erklärt werden. Die Hautfarbe gibt den Ausschlag dafür, ob Amerikaner Sozialpolitik und den Ausbau des Sozialstaats unterstützen oder nicht. Die Sozialpolitik ist in den USA auch deswegen in Verruf geraten, weil, anders als in den 1960er-Jahren, als noch mehr Weiße von ihr profitierten, Sozialpolitik heute mit der Unterstützung der „Anderen“, der Schwarzen, gleichgesetzt wird.

Bereits Mitte der 1990er-Jahre wurde durch den Bestseller „The Bell Curve“ (der Titel bezieht sich auf die Glockenkurve der Intelligenztestwerte), den Charles Murray und Richard Herrnstein 1994 veröffentlichten, der vor allem bei konservativen Eliten in den USA immanente Rassismus offensichtlich: Schwarze seien genetisch bedingt weniger intelligent als Weiße. Wer Sozialpolitik betreibe, trage nur dazu bei, dass die Schwarzen sich noch stärker vermehrten und die USA noch mehr verdummt. So lautete im Kern die These des Buches.

Selbst- und Fremdwahrnehmungen, die von seriösen amerikanischen Soziologen erforscht wurden, verdeutlichen, wie tief rassistische Haltungen in der amerikanischen Gesellschaft verankert sind. Angesichts des Umstands, dass vier Fünftel der vergleichsweise kurzen amerikanischen Geschichte von Sklaverei geprägt waren, kann es nicht verwundern, dass seit über zwanzig Generationen verfestigte Verhaltensweisen auch heute noch gegenwärtig sind.

Die meisten Weißen denken, so Joe Feagin, einer der führenden Rassismus-Forscher in den USA, dass soziale Unterschiede vermeintliche Realitäten reflektieren: eine bessere Arbeitsethik, überlegene Intelligenz oder



andere Fähigkeiten und Tugenden von Weißen, die Anerkennung verdienen. Schon von Kindesbeinen an werde der American Walk of Life trainiert. Kinder von Weißen und Schwarzen Eltern würden für unterschiedliche Jobs und gesellschaftliche Schichten sozialisiert. Kindern Weißer Amerikaner werde vermittelt, dass sie leistungsfähig und überlegen seien. Schwarzen Kindern hingegen werde von der dominierenden Weißen Gesellschaft schon in früher Kindheit ein Gefühl von Minderwertigkeit vermittelt.

Doch wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge sind die Ungleichheiten zwischen Schwarzen und Weißen Bürgern in den USA im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Weiße zumeist über Generationen hinweg größere Chancen zur Erlangung von Grundbesitz, Geldvermögen oder „Sozialkapital“ bekamen. Auch heute hat nach Einschätzung des Nobelpreis-Ökonomen Joseph Stiglitz (Der Preis der Ungleichheit, 2012) die Einkommens- und Vermögensverteilung wenig mit Leistung zu tun. „Soziale Fiktionen“ von der vermeintlich arbeitsamen und überlegenen Weißen Rasse sollen vielmehr verdecken, dass, wie die Soziologin Nancy DiTomaso durch ihre Elitenforschung herausfand (The American Non-dilemma. Racial Inequality without Racism, 2013), die meisten Angehörigen der Weißen Elite ihre gut bezahlten Arbeitsplätze weniger ihrer Leistung wegen erhalten haben: Sie verdanken sie vielmehr den tradierten Familiennetzwerken, die häufig an privaten, für die meisten Normalsterblichen unerschwinglichen Eliteuniversitäten geknüpft und gepflegt werden.

Gute Schulbildung ist in den USA schon lange kein öffentliches Gut mehr, für das der Staat sorgt. Sie ist das private Privileg einer stetig schrumpfenden Oberschicht. In den USA gibt es eine Reihe herausragender Eliteuniversitäten, die auch international die Oberliga (Ivy League) dominieren. Doch die unverhältnismäßig angestiegenen Studiengebühren können sich – abgesehen von den wenigen Stipendiaten – nur noch einige wohlhabende Studierende leisten.

Für die sogenannten oberen Zehntausend lohnt sich diese Investition allerdings allemal, denn sie werden – nicht zuletzt aufgrund ihrer in den Elite-Einrichtungen geknüpften Kontakte zu künftigen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern – nach dem Studium ein Vielfaches dessen „verdienen“, was ihre mit schlechteren Startchancen versehenen Mitbürgerinnen und Mitbürger zu erwarten haben. Ihr Einkommen wird auch nicht merklich durch Sozialabgaben oder Steuern geschmälert, mit denen der zunehmende Verfall der öffentlichen Infrastruktur (Parks, Straßen, Brücken, Eisenbahnlinien etc.) aufgehalten oder die prekäre Lage sowie der Bildungsgrad sozial Schwächerer verbessert werden könnten.

„Die Verbindung zwischen Geburt und Erfolg zu lockern, würde Amerika reicher machen – viel zu viel Talent verkümmert gegenwärtig“, mahnte bereits zu Jahresbeginn 2015 die wirtschaftsliberale Zeitschrift The Economist in ihrem Bericht über „Amerikas neue Aristokratie“. Der technologische Wandel wird zwar weiterhin Arbeit durch Kapital ersetzen, aber auch dafür sorgen, dass künftig mehr besser und weniger schlecht ausgebildete Arbeitskräfte benötigt werden.

Soziale Ungleichheit ist also nicht nur ein moralisches, sondern auch ein wirtschaftliches Problem – besonders in den USA: In einer Wirtschaft, die zu zwei Dritteln vom Konsum getrieben wird, müssen möglichst viele das nötige Einkommen besitzen, um überhaupt konsumieren zu können. Bislang haben viele Forschende unterschätzt, wie sehr sich in den vergangenen drei Jahrzehnten soziale Ungleichheit auf das Nachfrageverhalten ausgewirkt hat. Mittlerweile ist deutlich geworden, dass in den USA Einkommensungleichheit und Konsumungleichheit Hand in Hand gehen. Doch das hat Folgen: Wer weniger Geld hat, kann auch weniger ausgeben.



## Hohe Staatsverschuldung

Auch die öffentliche Hand kann künftig noch weniger ausgeben. Denn die Gesamtverschuldung des amerikanischen Staates läuft schon seit Längerem aus dem Ruder. Sie hat sich seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/08 auf derzeit (2020) 21 Billionen Dollar vervierfacht (die Verschuldung der Einzelstaaten und Kommunen noch nicht mitgerechnet). Allein die auf den Finanzmärkten durch Staatsanleihen finanzierte Staatsverschuldung des Bundes („debt held by the public“) übertrifft heute (2020) mit 100,1 Prozent bereits die Wirtschaftsleistung des Landes (Bruttoinlandsprodukt, BIP). Im historischen Vergleich – etwa zum Durchschnitt (von etwa 40 Prozent) der vergangenen 50 Jahre – war sie bereits vor fünf Jahren mit drei Vierteln (74 Prozent) der Wirtschaftsleistung besorgniserregend, warnte die Kongressbehörde Congressional Budget Office (CBO).

Nach den nunmehr um die Auswirkungen der Trump-Ära und der Coronavirus-Pandemie aktualisierten Berechnungen der CBO wird voraussichtlich schon 2031 die im Zweiten Weltkrieg erreichte historische Höchstmarke von 106 Prozent des BIP übertroffen und danach in schnellem Tempo umso schwindelerregendere Höhen erreichen: 2051 würde eine weitere Verdoppelung allein der öffentlich, sprich über die Finanzmärkte finanzierten Schuldenlast auf 200 Prozent (!) eintreten, wenn Amerikas bisheriger haushaltspolitischer Schulden-Kurs weitergeführt und nicht durch Steuererhöhungen oder Einsparungen gebremst wird.

Die überparteiliche, den amerikanischen Kongress in Haushaltsfragen beratende Behörde CBO warnt schon seit Längerem, dass die Schuldenlast „substanzielle Risiken“ für das Land berge, ein Finanzkollaps drohe und nicht zuletzt auch die Handlungsfähigkeit des Staates lahmlegen könne. Seitdem die Coronavirus-Pandemie und deren Bekämpfung die Steuereinnahmen ebenso massiv kürzten wie sie auf der anderen Seite die Ausgaben drastisch erhöhten, ist der öffentlich über die Märkte finanzierte Schuldenberg weiter dramatisch angewachsen. In ihrem Bericht vom März 2021 warnt die Behörde bereits vor dem Schlimmsten: „Eine wachsende Schuldenlast könnte das Risiko einer Finanzkrise und einer höheren Inflation steigern und das Vertrauen in den US-Dollar untergraben, was die Finanzierung öffentlicher und privater Aktivitäten auf den internationalen Märkten kostspieliger macht.“

Obschon US-Präsident Biden ursprünglich ein Infrastrukturgesetz plante, dessen Staatsausgaben durch Steuern, also Staatseinnahmen, gegenfinanziert würden, wird das 1200 Milliarden Dollar schwere Paket, der Infrastructure Investment and Jobs Act, den Staatshaushalt weiter belasten. Nach Berechnungen der CBO wird damit die Gesamtverschuldung in der nächsten Dekade um 256 Milliarden Dollar in die Höhe getrieben.

Amerikas Verschuldung ist so lange kein größeres Problem, wie das Ausland bereit ist oder dazu genötigt werden kann, auf eigenen Konsum und Investitionen zu verzichten und das Risiko in Kauf zu nehmen, den USA weiterhin Kredite zu geben. Allen voran finanzieren laut Angaben des amerikanischen Finanzministeriums derzeit Japan und China mit 1,3 bzw. 1,1 Billionen Dollar – aber auch eine Reihe europäischer Länder – den amerikanischen Traum vom unbegrenzten Konsum sowie Rüsten auf Pump und erwerben amerikanische Staatsanleihen.

Amerikas mangelnde Sparquote und seine hohe Verschuldung werden auch dazu führen, dass die USA auf absehbare Zeit ein Handelsdefizit behalten. Solange die Vereinigten Staaten über ihre Verhältnisse leben, werden sie auf andere produktions- und exportstarke Länder angewiesen sein und diese weiterhin dazu nötigen, ihre aus den Exportgeschäften erwirtschafteten Währungsreserven den USA als Kredite zur Finanzierung ihrer Schulden zu geben.



### Protektionistische Handelspolitik und Lastenteilung

Europas Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft haben mittlerweile den Ernst der prekären Lage in den USA und deren Auswirkungen erkannt: Wegen ihrer durch die Pandemie verschärften wirtschaftlichen Notlage und enormen Verschuldung werden die USA unter der Regierung Joe Bidens umso mehr versuchen, aus der ökonomischen und insbesondere militärischen Abhängigkeit ihrer Verbündeten in Europa und Asien Kapital zu schlagen.

Die europäischen Verbündeten könnten sich auch vergegenwärtigen, dass Trump bestehende transatlantische Konflikte in der Sicherheits- und Handelspolitik „nur“ verschärft hat. Bereits in der Zeit der Obama/Biden-Regierung übten die USA Druck auf die europäischen Staaten aus, damit diese mehr Lasten übernehmen und, wie auf dem NATO-Gipfel in Wales 2014 vereinbart, künftig „zwei Prozent“ ihrer Wirtschaftsleistung für Rüstung ausgeben. Um dieses Ziel zu erfüllen, wird Deutschland auch weiterhin von der Biden/Harris-Regierung angehalten werden, amerikanische Rüstungsgüter zu kaufen, damit technologisch abhängig zu bleiben und nicht zuletzt auch das Handelsdefizit zu verringern.

Schon in der Amtszeit Obamas kritisierten die USA Deutschland und China wegen ihrer Exportstärke. Auf dem G20-Gipfel in Südkorea im November 2010 scheiterten sie mit ihrem Vorstoß, exportlastige Volkswirtschaften wie China und Deutschland unter Druck zu setzen und Begrenzungen der Leistungsbilanzüberschüsse (auf 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, BIP) festzulegen. Dies parierte die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel durch Diplomatie, den Schulterschluss mit Peking und den Hinweis, dass es das Finanzgebaren der USA war, das die globale Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/2008 ausgelöst hatte.

### Geo-ökonomische und -politische Rivalität mit China

Im zunehmenden Ringen mit der Volksrepublik China um technopolitische Einflussphären, bei dem es auch um die künftige wirtschaftliche und militärische Vorherrschaft geht, wird Washington voraussichtlich den Druck auf Drittländer wie Deutschland und deren Unternehmen erhöhen und sie vor die Wahl stellen, entweder Geschäfte mit China oder den USA preiszugeben. Eine in chinesische und amerikanische Standards und Systeme zweigeteilte Welt könnte die Folge sein.

Nach dem parteiübergreifenden Ansinnen Washingtons darf dem strategischen Rivalen China künftig auch nicht mehr durch wirtschaftlichen Austausch geholfen werden, ökonomisch und technologisch aufzusteigen. Vielmehr soll mit allen Mitteln verhindert werden, dass China die USA in den technologischen Schlüsselbereichen überholt. Chinas entsprechende Fähigkeiten und „Big Data“ lösen heute in Washington einen ähnlichen Schock aus wie seinerzeit der Start des ersten künstlichen Erdsatelliten Sputnik 1 im Herbst 1957 durch die Sowjetunion. Um Chinas ökonomische und militärische Modernisierung zu drosseln, forcieren die Vereinigten Staaten anstelle der bisherigen Politik der Einbindung und Integration eine Strategie der wirtschaftlichen „Entkoppelung“ (decoupling).

In dem ständig dominanter werdenden geo-ökonomischen Denken der Weltmächte sind wirtschaftliche Verflechtung und weltweite Arbeitsteilung nicht mehr notwendigerweise Garanten für Wohlstand und Frieden. Stattdessen werden sie zu Risiken, da Ungleichgewichte in der gegenseitigen Abhängigkeit ausgenutzt werden können. Wertschöpfungsketten und Handelsbeziehungen sind „weaponizeable“ (zu potenziellen zweiseitigen Waffen) geworden: Sie werden zum Objekt geostrategischer Ambitionen.



Steigende chinesisch-amerikanische Spannungen werden nicht nur spaltende Wirkung auf multilaterale Organisationen und regionale Handelsvereinbarungen, sondern auch erhebliche Auswirkungen auf „Dual-Options“-Länder wie Deutschland haben, die starke nationale Sicherheitsbeziehungen zu den USA unterhalten, aber ebenso umfangreiche wirtschaftliche Beziehungen mit den USA und China pflegen. Die Kosten dieser Doppel-Strategie werden in Zukunft steigen, wie dies bereits im Technologiesektor deutlich wird.

Der transatlantische Streit um die 5G-Technologie des chinesischen Anbieters Huawei ist nur die Spitze des Eisbergs grundlegender Rivalitäten im Bereich Geo-Technologie. „Big Data“ und die Fähigkeit, große Datenmengen mit künstlicher Intelligenz (KI) für wirtschaftliche Entwicklung sowie politische und militärische Macht nutzbar zu machen, sind die eigentlichen „Game Changer“. Denn sie werden den Ausschlag darüber geben, wer im künftigen wirtschaftlichen und militärischen Wettbewerb führen und dann auch die Spielregeln, die Welt(wirtschafts)ordnung, in seinem Interesse bestimmen wird.

Washington will – jetzt wieder im Verbund mit seinen Alliierten – in jedem Fall verhindern, dass ein möglicher Rivale den USA die See- oder Lufthoheit im eurasischen Raum – dem bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich interessantesten Gebiet dieser Erde – streitig macht und wirtschaftliche Aktivitäten der USA unterbindet oder ihnen den Zugang zu Ressourcen verwehrt. Obwohl dies selten offen ausgesprochen worden ist, haben die Militäroperationen und diplomatischen Aktivitäten der USA in den vergangenen Dekaden genau dieses zentrale Ziel verfolgt – so lautet die Analyse des Congressional Research Service, des überparteilichen wissenschaftlichen Dienstes des Kongresses.

Die USA und China manövrieren sich immer mehr in ein Sicherheitsdilemma: Das individuelle Streben der beiden Protagonisten nach mehr Sicherheit erzeugt am Ende mehr Unsicherheit auf beiden Seiten. Die schon seit Längerem gehegte Befürchtung amerikanischer Sicherheitsstrategen, China wolle in Ostasien eine exklusive Einflussphäre etablieren, wird durch Chinas zunehmenden Expansionsdrang genährt: seine ständig aggressiver werdenden Aktivitäten, eine Sicherheitszone zu errichten und die amerikanische Interventionsfähigkeit zu unterminieren.

Um die für Chinas Wirtschaft – und seine politische Stabilität – überlebenswichtigen indopazifischen Seewege abzusichern (90 Prozent der chinesischen Handelsgüter sowie 40 Prozent des nach China eingeführten Erdöls werden auf See befördert), baut Peking seine sogenannte blue-water navy auf. Das sind hochseetaugliche Marine-Einheiten, die über die Küstenverteidigung hinaus auch eine globale Machtentfaltung zur See ermöglichen sollen. Im Zuge dieser „aktiven Verteidigung“ soll zunächst der Raum innerhalb der „ersten Inselkette“ kontrolliert werden, der das durch Korea und Japan begrenzte Gelbe Meer, den westlichen Teil des Ostchinesischen Meeres mit Taiwan und das Südchinesische Meer umfasst. Der erweiterte Raum, die „zweite Inselkette“, erstreckt sich weiter östlich von den Kurilen über Japan und südostwärts über die Bonin-Inseln und die Marianen bis zu den Karolinen-Inseln.

Chinas raumgreifende Aktivitäten beunruhigen vor allem seine regionalen Nachbarn und drängen diese zur Zusammenarbeit in der indopazifischen Region – und nicht zuletzt auch mit der Schutzmacht USA. Chinas aggressiveres Auftreten in der Region hat bereits dazu geführt, dass der Quadrilaterale Sicherheitsdialog (QUAD) zwischen Australien, Indien, Japan und den USA reaktiviert wurde – ein bislang informeller Sicherheitsdialog, der eingerichtet wurde, um dem wachsenden chinesischen Einfluss im Indischen und Pazifischen Ozean entgegenzuwirken.



Während die USA schon seit längerem engere Sicherheitsbeziehungen mit Japan und Australien pflegen, war Indien bislang um gleich großen Abstand zu den beiden Großmächten USA und China bemüht, um seine Unabhängigkeit zu wahren und seine Beziehungen zu China nicht zu belasten. Doch die jüngsten Spannungen zwischen China und Indien haben die „größte Demokratie“ der Welt, Indien, bewogen, sich der „ältesten Demokratie“, den USA, wirtschaftlich und militärisch anzunähern. In ihrer Außenpolitik werden die USA weiterhin die Systemrivalität zwischen dem demokratischen „Westen“ und autokratischen Regimen wie China ins Feld führen – sollten dabei aber auch daran interessiert sein, dass die eigene Demokratie wieder mehr Vorbildcharakter gewinnt.

\*\*\*

**Anmerkungen:** Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und kann in einer umfassenderen (Print-) Version gegen eine Versandkostenpauschale über diesen Link direkt bei der Bundeszentrale für Politische Bildung bestellt werden: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/informationen-zur-politischen-bildung/345716/das-politische-system-der-usa>

## Über den Autor dieses Beitrags

---

Dr. Josef Braml ist USA-Experte und Generalsekretär der Deutschen Gruppe der Trilateralen Kommission – einer Plattform für den Dialog politischer und wirtschaftlicher Entscheider Amerikas, Europas und Asiens zur kooperativen Lösung geopolitischer, wirtschaftlicher und sozialer Probleme.

Dr. Braml ist Autor des Buches „[Trumps Amerika – Auf Kosten der Freiheit](#)“.<sup>1</sup> Aktuelle Analysen veröffentlicht er auch über seinen Blog „[usaexperte.com](#)“.<sup>2</sup>



---

<sup>1</sup> [https://www.luebbe.de/quadrige/buecher/politik-und-gesellschaft/trumps-amerika-auf-kosten-der-freiheit/id\\_6359392](https://www.luebbe.de/quadrige/buecher/politik-und-gesellschaft/trumps-amerika-auf-kosten-der-freiheit/id_6359392)

<sup>2</sup> <https://usaexperte.com/>