



# Politisches System der USA



## [Zu diesem Heft](#)

### [Amerikanische Präsidentialdemokratie](#)

Neue Institutionen  
Parlamentarisches System  
Strukturprinzipien der Präsidentialdemokratie

### [Institutionen im politischen System](#)

Präsidentenamt  
Kongreß  
Organisations- und Steuerungsprinzipien  
Rechtssystem  
Bundesstaatliche Organisation

### [Träger der politischen Willensbildung](#)

Politische Parteien  
Interessenverbände  
Verbandseinflüsse  
Öffentlichkeit und öffentliche Meinung

Schlußbemerkung

[Thema im Unterricht](#)

Thema im Lehrplan  
Unterrichtseinheiten

[Glossar](#)

[Literaturhinweise](#)

[Unterrichtsmaterialien](#)

## Zu diesem Heft:

Die Nachkriegsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland ist ohne die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten von Amerika nicht denkbar. Die USA waren und sind neben Frankreich der engste Partner des demokratischen Deutschland. Es vergeht kaum ein Tag, an dem nicht die großen Zeitungen und Nachrichtensendungen über die USA und ihre Politik berichten. Allerdings drehen sich diese Berichte primär um die Außen- und Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten; dabei stehen Präsident, Außen- und auch Verteidigungsminister im Mittelpunkt der Betrachtung.

Wie und wo die amerikanische Politik formuliert und durchgesetzt wird, erfahren die deutschen Medienkonsumenten selten. Ähnliche Begrifflichkeiten - Präsident, Minister oder Parlament - wiegen politisch Interessierte in der trügerischen Gewißheit, das amerikanische System zu kennen. Erst Ereignisse wie die Auseinandersetzungen zwischen Präsident Clinton und dem Kongreß seit 1994, die in Deutschland so nicht denkbar wären, machen deutlich, wie verschieden dieses politische System von dem deutschen ist.

Aber auch in den USA hat die scheinbar so klare politische Ordnung immer wieder zu Verständnisschwierigkeiten geführt. So notierte der langjährige Reporter der New York Times Hedrick Smith: "Als [ich] in die Hauptstadt kam, meinte ich zu wissen, wie Washington funktioniert. Ich kannte all die Standardlehrsätze aus den Schulbüchern:Präsident und Kabinett stellen die Regierung, der Kongreß hat die Kriegs- und Budgetvollmacht; der Außenminister ist für die Außenpolitik zuständig; die Machtpositionen im Kongreß sind nach der Dauer der Zugehörigkeit verteilt; [...] Diese Gemeinplätze haben längst ihre Gültigkeit verloren." Er berichtet sodann von Spitzenpolitikern, Wirtschaftsvertretern und Journalisten, die letztendlich ihre "Unkenntnis der Regeln des Washingtoner Machtpokers" scheitern ließ.

Präsident John. F. Kennedy hat einmal formuliert: "Unser Präsident ... gilt zurecht als ein Mann mit außerordentlicher Machtbefugnis. Gleichzeitig sind jedoch seiner Macht außergewöhnlich enge Grenzen gesetzt". Eine genauere Untersuchung der formalen Regelungen und der informellen Abläufe amerikanischer Politik zeigt eine Mischung von Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung von Zwang zur Zusammenarbeit und gegenseitiger Machtkontrolle, von Hemmnissen und Balancen zwischen Präsident und Kongreß ebenso wie zwischen Zentrale und Einzelstaaten, die nur schwer zu durchschauen ist. Das vorliegende Heft unternimmt den Versuch, dieses Mischsystem in seinen Ursprüngen darzustellen und in seiner heutigen Funktionsweise anhand von Beispielen zu erklären.

Jürgen Faulenbach



# Amerikanische Präsidentialdemokratie

Hartmut Wasser



Die Vereinigten Staaten von Amerika sind der wichtigste Verbündete der Bundesrepublik Deutschland. Dennoch tun sich viele Deutsche, aber auch andere Kontinentaleuropäer, immer noch schwer, das politische System der USA, seine Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, seine Stärken und seine Schwächen zu verstehen. Gerade diese Kenntnisse sind aber von besonderer Bedeutung, um das (außen-)politische Verhalten der einzig verbliebenen Weltmacht richtig einschätzen und prognostizieren zu können.

Die wichtigste Ursache des Verkennens politischer Realitäten der USA liegt vermutlich darin, daß sich Deutsche und andere Kontinentaleuropäer immer wieder von vordergründigen Identitäten und formalen Parallelen der Herrschaftssysteme diesseits und jenseits des Atlantiks täuschen lassen. Sie diagnostizieren Varianten desselben Herrschaftsmodus, wo tatsächlich Struktur- und Funktionsunterschiede der politischen Institutionenordnungen vorhanden sind.

## Neue Institutionen

Dieser Irrtum läßt sich auch aus der Ambivalenz erklären mit der die amerikanischen Verfassungsväter die Schaffung ihrer Republik ins Werk setzten. Sie gingen auf der einen Seite von allseits bekannten Ideen und Einrichtungen des abendländisch-europäischen Kulturkreises aus. So nutzten sie sowohl ihre genauen Kenntnisse der politischen Philosophie seit den Tagen der Antike oder der politischen Aufklärungsliteratur des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts in Europa sowie ihr Wissen über die Strukturen und Funktionsweisen des britischen Regierungssystems, die auf vielfältige Art und Weise die politischen Ordnungsverhältnisse in den amerikanischen Kolonien geprägt hatten. Sie operierten mit politischen Begriffen, die aus dem Fundus der Tradition stammten und die sie teilweise auch in die "Neue Welt" übernahmen. Sie nutzten andererseits all diese Kenntnisse, Vorgaben und Begrifflichkeiten nicht

zur Imitation europäischer Modelle, sondern zur Schaffung ganz neuer, durchaus revolutionärer Institutionen. An dieser Stelle sei bloß auf den Föderalismus als amerikanische Erfindung im Bereich des Staatsrechts erinnert.

Mehr noch: Selbst wo die Verfassungsväter Ideen und Einrichtungen aus Europa übernahmen (etwa den Gedanken der Repräsentation), gewannen diese in einer völlig neuartigen Umwelt spezifisch amerikanische Charakteristika, die mit europäischen Modellen kaum noch zu vergleichen waren. Der Franzose Alexis de Tocqueville hat in seinem Buch "Über die Demokratie in Amerika" (1835) an vielfältigen Beispielen den Nachweis geführt, wie die eigentümliche "Ausgangslage" der "Neuen Welt", wie ihre Glaubensbekenntnisse das Überkommene selbst dort veränderten, wo man es zu bewahren suchte, wie etwa allein schon das "Dogma der Volkssouveränität" und das Gleichheitsprinzip überkommene Herrschaftseinrichtungen grundlegend veränderten. Der US-Historiker Frederick Jackson Turner meinte ähnliches, als er um die Jahrhundertwende die offene Grenze, das Erlebnis der Weite des Westens und die Erfahrung der Ungewißheit für die gesamte politisch-soziale Entwicklung der USA verantwortlich machte: "Vom Beginn der Besiedlung Amerikas an hat die Region der Grenze ständig ihren Einfluß auf die amerikanische Demokratie ausgeübt [...] Die amerikanische Demokratie ist im Grunde das Ergebnis der Erfahrungen des amerikanischen Volkes in der Auseinandersetzung mit dem Westen. Die westliche Demokratie fördert während der ganzen früheren Zeit die Entstehung einer Gesellschaft, deren wichtigster Zug die Freiheit des Individuums zum Aufstieg im Rahmen sozialer Mobilität und deren Ziel die Freiheit und das Wohlergehen der Massen war. Diese Vorstellungen haben die gesamte amerikanische Demokratie mit Lebenskraft erfüllt und sie in scharfen Gegensatz zu den Demokratien der Geschichte gebracht und zu den modernen Bemühungen in Europa, ein künstliches demokratisches Ordnungssystem mit Hilfe von Gesetzen zu errichten."

Die Europäer und speziell die Deutschen haben Eigentümlichkeiten des amerikanischen Herrschaftssystems oft genug mißverstanden, weil sie ihm, von vordergründigen Parallelen der Regierungsweisen diessseits und jenseits des Atlantiks getäuscht, mit Vorstellungen und Begriffen begegneten, die ihren eigenen Verfassungsordnungen entstammten. Dabei unterscheiden sich die Strukturprinzipien der parlamentarischen Regierungssysteme europäisch-deutscher Prägung erheblich von denen der amerikanischen Präsidentialdemokratie. Ein knapper Vergleich der zentralen Wesenselemente beider Ordnungsmodelle soll zunächst solche Unterschiede aufweisen.

## Parlamentarisches System

Bei der Definition des parlamentarischen Regierungssystems kommt es nicht in erster Linie darauf an, daß in dieser Herrschaftsordnung ein Parlament existiert, das verfassungsmäßig festgelegte Befugnisse bei der politischen Willensbildung hat. Begnügten wir uns damit, würden wir Verschiedenes zu einer künstlichen Einheit zusammenfügen - die Präsidentialdemokratie der USA ebenso wie das Direktorialsystem der Schweiz oder die parlamentarischen Regierungsformen der westeuropäischen Staaten.

Abgesehen davon, daß in diesen politischen Systemen Parlamente an den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben, trennt sie vieles: im Rahmen der *polity*, der Institutionen, Strukturen und konstitutiven Normen ebenso wie im Bereich der *politics*, wie die Angelsachsen die politischen Prozesse umschreiben. Diese Unterschiede schlagen sich notwendigerweise auch in der

Sphäre der *policy*, bei der Planung und Durchführung konkreter politischer Gestaltungsaufgaben, nieder. So ist beispielsweise gerade die enge funktionelle wie personelle Verflechtung von Exekutive und Legislative das zentrale Merkmal parlamentarischer Herrschaftsordnung. Das Parlament - zutreffender: die parlamentarische Mehrheit - bringt die Regierung hervor, trägt oder stürzt sie auch. Andererseits kann die Regierung unter verfassungsmäßig festgelegten Bedingungen das Parlament auflösen, aus eigenem Recht oder im Zusammenwirken mit dem Staatsoberhaupt. Längst wirken die beiden Körperschaften bei der Bewältigung aller legislativen und exekutiven Aufgaben so eng zusammen, daß das klassische, von dem Franzosen Charles de Montesquieu entwickelte "Gewaltenteilungs"-Modell die Beziehungsmuster heutiger Regierungen und Parlamente im Rahmen parlamentarischer Herrschaftssysteme nicht mehr angemessen beschreibt.

Zur funktionellen Verflechtung treten personelle Verbindungen. Im allgemeinen bildet die Führungsgruppe der Mehrheitspartei bzw. der jeweiligen Koalitionspartner die Regierungsmannschaft, also das Kabinett. Umgekehrt besitzen die Regierungsmitglieder Sitz und Stimme im Parlament. Abgeordnetenmandat und Regierungsamt lassen sich miteinander vereinbaren; mehr noch: Das Funktionieren des Systems erfordert eine solche Vereinbarkeit. Wo die Regierung von der Kooperationsbereitschaft der Parlamentsmehrheit abhängt, wo umgekehrt das Parlament bei der Erfüllung seiner Gesetzgebungsfunktion der ständigen Hilfestellung durch die Regierung und die Bürokratie bedarf, wird die Verlässlichkeit bei der Zusammenarbeit vorrangig durch personelle Verzahnungen gesichert. Diese spezifische parlamentarische Form politischer Herrschaft hat sich in einem langen Entwicklungsprozeß zuerst in Großbritannien herausgebildet, um dann im 19./20. Jahrhundert auf Kontinentaleuropa überzugreifen. Die von Montesquieu für freiheitlich-moderne meinentwegen geforderte Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative ist dabei zwar niemals ganz beseitigt worden (auch heute noch übt in der Bundesrepublik Deutschland auch die jeweilige Parlamentsmehrheit von Fall zu Fall eine Kontrolle der von ihr gestellten Regierung aus), hat sich aber doch überwiegend in das Parlament selbst verlagert, in das Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition. Die Aufgabe der letzteren ist es, sowohl programmatische und personelle Alternativen zur Politik der Regierung zu entwickeln als auch die Regierung zu kritisieren und zu kontrollieren.

Als zusätzliches Wesensmerkmal parlamentarischer Regierungssysteme sei schließlich noch der Umstand erwähnt, daß sich die ursprüngliche Einheit der Regierungsgewalt im Verlauf der historischen Entwicklung in den "wirkungsmächtigen" und "würdevollen" Teil aufspaltete, wie es der scharfsinnige Analytiker des Parlamentarismus, der Engländer Walter Bagehot, in seiner 1867 veröffentlichten Studie zur britischen Verfassung beschrieben hat. Seit geraumer Zeit schon meinen wir die politische Richtlinien setzende und aktiv gestaltende Regierung, wenn wir von der Exekutive sprechen. Dagegen ist der Monarch oder Präsident (auch in der Bundesrepublik Deutschland) das wesentlich auf Repräsentationsaufgaben beschränkte Staatsoberhaupt. Diesem stehen allenfalls in Zeiten verfassungspolitischer Krisen noch direkte Eingriffsmöglichkeiten in den Herrschaftsprozess zu (bei Rücktritt einer Regierung, Unfähigkeit des Parlaments, eine Nachfolgerin zu bestellen, bei unklaren Machtverhältnissen nach Neuwahlen).

## **Strukturprinzipien der Präsidialdemokratie**

Die amerikanische Herrschaftsordnung unterscheidet sich nach Meinung vieler Betrachter auf den ersten

Blick vom zuvor skizzierten Modell durch die strikte Verwirklichung des klassischen Gewaltenteilungsprinzips von Exekutive und Legislative. Die politischen Theorien eines John Locke und Charles de Montesquieu scheinen auf dem Boden der Neuen Welt stärker beherzigt worden zu sein als in Europa, oder, wie dies der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel einmal ausgedrückt hat, die Amerikaner haben die "wesentlichen Merkmale der englischen Verfassung, wie sie aus der ‚Glorreichen Revolution von 1688/89‘ hervorgegangen waren, reiner erhalten."

Bei genauerem Hinsehen hält diese Behauptung nur bedingt stand, allein schon wegen Stellung und Rolle des US-Vizepräsidenten. Als Stellvertreter (bei Amtsunfähigkeit) und potentieller Nachfolger des Präsidenten ist er Teil der Exekutive; als Präsident des Senats, der dessen Sitzungen leiten und bei Stimmgleichheit den Ausschlag zugunsten einer Entscheidung geben kann, gehört er auch zur Legislative. Von strikter Gewaltentrennung läßt sich im Falle des Vizepräsidenten gewiß nicht reden.

Der amerikanische Politikwissenschaftler Richard Neustadt hat einleuchtend dargelegt, daß es den Vätern der US-Verfassung eher um "eine Institutionentrennung mit wechselseitig teilnehmender Gewaltausübung" gegangen sei. Das politische System der USA beruhe also nicht so sehr auf der Gewaltentrennung im klassischen Sinn, als vielmehr auf der Trennung der Staats- und Verfassungsorgane, also der politischen Institutionen. Das bedeutet, daß der Präsident einerseits, Repräsentantenhaus und Senat andererseits, zwar unabhängig voneinander amtieren, aber an den Grundfunktionen der Staatsgewalt, der Gesetzgebung und Verwaltung, wechselseitig teilhaben und gemeinsam an deren Erfüllung mitwirken.

Sichtbarsten Ausdruck findet die Institutionentrennung zum einen in der Stellung des Präsidenten gegenüber beiden Häusern des Kongresses. Sie gründet sich auf die Volkswahl, auf den Umstand also, daß unter allen Wahlbeamten Amerikas allein der Chef des Weißen Hauses sein Herrschaftsrecht aus der Wahl durch die gesamte Bürgerschaft ableiten kann, und darauf, daß die Verfassung dem Präsidenten eine Amtsperiode von vier Jahren zuweist, die auch von oppositionellen Mehrheiten im Kongreß nicht beschnitten werden kann. Sie tritt zum anderen in der gleichfalls verfassungsmäßig festgelegten Legislaturperiode der beiden parlamentarischen Häuser in Erscheinung, die vom Präsidenten auch dann nicht verkürzt werden kann, wenn der Kongreß schiere Obstruktionspolitik betreiben, das heißt, die Arbeit der Exekutive in jeder Hinsicht blockieren würde.

Die Verfassung der USA verbietet nicht allein parlamentarischen Regierungssturz oder exekutive Parlamentsauflösung; sie gebietet auch strikte Unvereinbarkeit von (Regierungs-)Amt und (Parlaments-)Mandat: "Kein Senator oder Abgeordneter darf während der Zeit, für die er gewählt wurde, in irgendeine Beamtenstellung im Dienste der Vereinigten Staaten berufen werden. ... Und niemand, der ein Amt im Dienste der Vereinigten Staaten bekleidet, darf während seiner Amtsdauer Mitglied eines der beiden Häuser sein." (US-Verfassung, Artikel I, Abschnitt 6, Absatz 2).

Freilich haben die amerikanischen Verfassungsväter wie John Adams, James Madison oder Alexander Hamilton, die Gefahren erkannt, die einer strikten Anwendung der Gewaltentrennungslehre innewohnen. So kann die exklusive Betrauung jeweils eines Staatsorgans mit bestimmten Aufgaben die Ausübung unkontrollierter Herrschaft fördern, die radikale Isolierung der Gewalten voneinander die Lähmung des politischen Willensbildungs- und Herrschaftsprozesses begünstigen. Die Montesquieusche Lehre ist

deshalb von den Gründervätern so interpretiert und in Verfassungsvorschriften umgewandelt worden, daß bislang Blockierungen des politischen Prozesses bzw. überzogene Machtansprüche einer Gewalt zwar immer wieder auftauchten, aber stets wieder eingedämmt werden konnten.

James Madison bemerkte dazu: "Wenn Montesquieu sagt, es kann keine Freiheit geben, wo gesetzgebende und vollziehende Gewalt in ein und derselben Person oder in ein und derselben Körperschaft vereinigt sind, oder, wo die richterliche Gewalt nicht von der gesetzgebenden und von der vollziehenden Gewalt getrennt ist, so meint er damit keineswegs, daß die drei Zweige der Regierung untereinander auf ihre spezifische Tätigkeit nicht ein gewisses Maß von Einfluß ausüben oder einander nicht wechselseitig kontrollieren sollten." (Federalist, Artikel 47).

Die amerikanischen Verfassungsväter haben ihre politische Vision einer Gewaltentrennung, die sie als Institutionentrennung mit wechselseitiger Teilhabe an den Grundfunktionen der Staatsgewalt definierten, in den *Federalist Papers* ausführlich dargestellt. Gemeint sind damit jene fünfundachtzig anonym veröffentlichten Essays in New Yorker Zeitungen, die vom Oktober 1787 bis zum Mai 1788 den Entwurf der Bundesverfassung kommentierten und seine Ratifizierung einforderten. Sie sind im Herbst 1788 auch in Buchform erschienen. Viel ist dort zu lesen über die Notwendigkeit, Gewaltentrennung durch das Prinzip der Gewaltenverschränkung ergänzen zu müssen, um das Zusammenwirken der Gewalten bzw. der politischen Institutionen zu fördern und gegenseitige Machtkontrolle gewährleisten zu können. Die Theorie der *checks and balances*, der wechselseitigen Hemmnisse und Balancen, der gegenseitigen Unabhängigkeiten und Zwänge zur Kooperation hat sich dann in einschlägigen Verfassungsbestimmungen verwirklicht. Sie billigen etwa dem Präsidenten gewisse Eingriffsmöglichkeiten in den Gesetzgebungsprozeß und dem Kongreß bestimmte Befugnisse im Bereich der Gesetzesanwendung zu.

So ist der Präsident befugt, vom Kongreß verabschiedeten Gesetzen Geltungskraft zu verleihen oder sie durch Verweigerung seiner Unterschrift zumindest vorübergehend zu blockieren (suspensives Vetorecht). Der Senat wiederum wirkt an der Führung der auswärtigen Politik durch die Bestätigung (Ratifizierung) völkerrechtlicher Verträge und an der präsidentiellen Befugnis der Beamtenbestellung durch Bestätigung von Personalentscheidungen der Regierung mit. Schließlich besitzt der Kongreß die Waffe des *impeachment*: Er kann unter gewissen Voraussetzungen durch ein spezielles Disziplinarverfahren Angehörige der Exekutive einschließlich des Präsidenten oder der rechtsprechenden Gewalt ihrer Ämter entheben, eine verfassungsrechtliche Möglichkeit, die in der Praxis allerdings selten eine Rolle spielte. In unserem Jahrhundert wurde diese Waffe nur gegen Präsident Richard Nixon eingesetzt; mit seinem Rücktritt im Jahre 1974 ist er der Durchführung des *impeachment*-Verfahrens allerdings zugekommen.

Daß sich jenseits verfassungsrechtlich fixierter Zwänge des Zusammenwirkens im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zusätzliche Möglichkeiten wechselseitiger Einflußnahmen zwischen den getrennten Gewalten herausbildeten, sei an dieser Stelle angemerkt. So kann ein über politische Autorität gebietender Präsident, der de facto als Führer seiner Partei gilt, etwa auf deren parlamentarische Aktivitäten in dem Sinne Einfluß nehmen, daß er sie zu jenem Grad von Geschlossenheit anhält, die für die Beförderung seiner politischen Ziele auf dem Wege der Gesetzgebung unabdingbar ist. Oder er kann über Parteifreunde im Kongreß die Gesetzesinitiative im Kongreß ergreifen, indem er sie dazu anhält, einen von ihm (bzw. seinen Mitarbeitern) formulierten Entwurf unter ihrer eigenen Verantwortung im



Parlament einzubringen. Umgekehrt hat sich der Kongreß durch seine Budgetkompetenz schon lange in den gesamten Tätigkeitsbereich der Exekutive eingeschaltet, soweit dieser eben die Bereitstellung von Geldmitteln beinhaltet. Als Bspiel aus jüngster Vergangenheit mag die Beteiligung der USA an der NATO-Friedenstruppe in Bosnien dienen; der Kongreß hat unter Hinweis auf die Kosten dieser Aktion unter anderem eine zeitliche Befristung des US-Engagements auf ein Jahr durchgesetzt. Ein weiterer Strukturunterschied zwischen den politischen Ordnungen auf beiden Seiten des Atlantiks darf nicht vergessen werden. Im Gegensatz zu parlamentarischen Regierungssystemen hat die amerikanische Präsidentschaft auch an der Einheit der Exekutive festgehalten. Der Präsident verkörpert in seiner Person das Amt des Regierungschefs wie des Staatsoberhauptes. Er soll einer Vielzahl von Funktionen gerecht werden, die ihn verfassungsrechtlich als "mächtigsten Mann der Welt" ausweisen. Fassen wir das Gesagte zusammen. Die amerikanische Präsidentschaft unterscheidet sich in vielfältiger Hinsicht von der in Deutschland vertrauten parlamentarischen Regierungsweise. Sie setzt auf Institutionentrennung, also auf die Unvereinbarkeit von (Regierungs-)Amt und parlamentarischen Mandat, wo hingegen im parlamentarischen Herrschaftssystem die Institutionen personell und funktional miteinander verzahnt sind, Mitglieder der Regierung normalerweise auch ein Mandat innehaben und Regierung wie Parlament wechselseitig unter bestimmten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen ihren Sturz bewerkstelligen bzw. eine Auflösungsorder erwirken können. Das amerikanische System setzt dagegen auf Koordination der getrennt organisierten Institutionen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Solche "formalen" Gegensätzlichkeiten zeitigen politische Konsequenzen: Die Vereinigten Staaten kennen im allgemeinen weder Regierungskrisen im europäischen Sinne noch den bei uns häufig beklagten Prozeß der Entmachtung des Parlaments durch den Exekutivapparat, weisen also insgesamt ein hohes Maß an politischer Stabilität auf.

Die Unabhängigkeit der Institutionen und der verfassungsmäßig gewollte Zwang zum Zusammenwirken dort, wo politische Entscheidungen zu treffen sind, haben auch stets Schutz vor anhaltendem Machtmißbrauch durch eine der politischen Gewalten geboten. Auch der Versuch von Präsident Richard Nixons, seine Macht auf Kosten des Parlaments zu erweitern, ist in dem Augenblick gescheitert, als sich der Kongreß auf seine Machtmittel besann und zu entschlossener Gegenwehr aufraffte. Andererseits können sich die "antagonistischen Partner" im Weißen Haus und Kapitol wechselseitig soviel Schwierigkeiten bereiten, daß darunter die Reaktionsfähigkeit des politischen Systems leidet.

Der dauernde Zwang zu Koordination und Kompromiß erzeugt Reibungsverluste und gefährdet nicht selten Klarheit und Kontinuität amerikanischer Politik. Die verfassungsrechtlich gewollte "Langsamkeit" der Politikprozesse in den USA ist in den vergangenen Jahrzehnten häufig durch das Phänomen des *divided government* verstärkt worden. Der Umstand, daß der Präsident und die Kongreßmehrheit nicht derselben Partei angehören, hat zusätzlich Sand in das Getriebe der Entscheidungsprozesse gestreut. Wie im folgenden gezeigt werden soll, hängt die Leistungsfähigkeit des politischen Systems der USA weitgehend von Amtskompetenz und Führungsbefähigung des jeweiligen Präsidenten ab, der eine Fülle von Funktionen wahrzunehmen hat und dabei mehr auf seine Überzeugungskraft denn auf formale Befehls-/Gehorsamsmechanismen verwiesen bleibt.

# Institutionen im politischen System

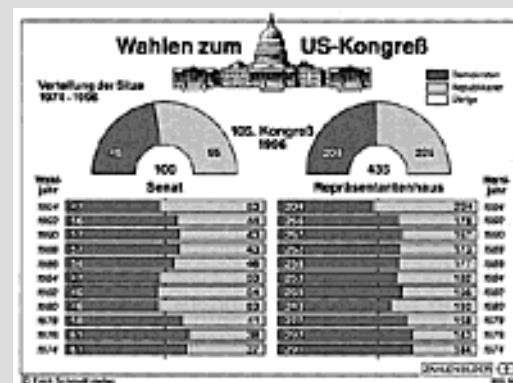
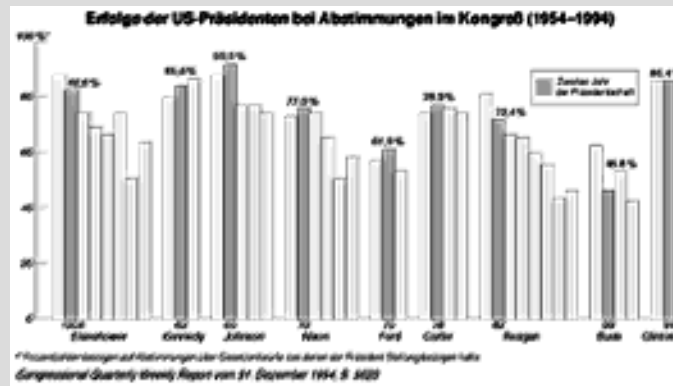
Hartmut Wasser



**US-Präsidenten im 20. Jahrhundert**

Theodore Roosevelt (1858-1919)	R	1901-1909
William Howard Taft (1857-1930)	R	1909-1913
Woodrow Wilson (1856-1924)	D	1913-1921
Warren G. Harding (1865-1923)	R	1921-1923 †
Calvin Coolidge (1871-1933)	R	1923-1929
Herbert Hoover (1874-1964)	R	1929-1933
Franklin Delano Roosevelt (1882-1945)	D	1933-1945 †
Harry S. Truman (1884-1972)	D	1945-1953
Dwight D. Eisenhower (1890-1969)	R	1953-1961
John F. Kennedy (1917-63)	D	1961-1963 †
Lyndon B. Johnson (1908-73)	D	1963-1969
Richard M. Nixon (geb. 1913-94)	R	1969-1974 Z
Gerald R. Ford (geb. 1913)	R	1974-1977
Jimmy Carter (geb. 1924)	D	1977-1981
Ronald Reagan (geb. 1918)	R	1981-1989
George Bush (geb. 1925)	R	1989-1993
Bill Clinton (geb. 1941)	D	1993-

† während der Amtszeit verstorben  
Z zurückgetreten





Land	Bevölkerung (in Mio.)	Bevölkerung (in Mio.)	Bevölkerung (in Mio.)	Bevölkerung (in Mio.)
Alaska	240.7	203.3	211.2	246.0
Arizona	240.7	203.3	211.2	246.0
Arkansas	240.7	203.3	211.2	246.0
California	240.7	203.3	211.2	246.0
Colorado	240.7	203.3	211.2	246.0
Connecticut	240.7	203.3	211.2	246.0
Delaware	240.7	203.3	211.2	246.0
Florida	240.7	203.3	211.2	246.0
Georgia	240.7	203.3	211.2	246.0
Hawaii	240.7	203.3	211.2	246.0
Idaho	240.7	203.3	211.2	246.0
Illinois	240.7	203.3	211.2	246.0
Indiana	240.7	203.3	211.2	246.0
Iowa	240.7	203.3	211.2	246.0
Kansas	240.7	203.3	211.2	246.0
Kentucky	240.7	203.3	211.2	246.0
Louisiana	240.7	203.3	211.2	246.0
Maine	240.7	203.3	211.2	246.0
Maryland	240.7	203.3	211.2	246.0
Massachusetts	240.7	203.3	211.2	246.0
Michigan	240.7	203.3	211.2	246.0
Minnesota	240.7	203.3	211.2	246.0
Missouri	240.7	203.3	211.2	246.0
Montana	240.7	203.3	211.2	246.0
Nebraska	240.7	203.3	211.2	246.0
Nevada	240.7	203.3	211.2	246.0
New Hampshire	240.7	203.3	211.2	246.0
New Jersey	240.7	203.3	211.2	246.0
New Mexico	240.7	203.3	211.2	246.0
New York	240.7	203.3	211.2	246.0
North Carolina	240.7	203.3	211.2	246.0
North Dakota	240.7	203.3	211.2	246.0
Ohio	240.7	203.3	211.2	246.0
Oklahoma	240.7	203.3	211.2	246.0
Oregon	240.7	203.3	211.2	246.0
Pennsylvania	240.7	203.3	211.2	246.0
Rhode Island	240.7	203.3	211.2	246.0
South Carolina	240.7	203.3	211.2	246.0
South Dakota	240.7	203.3	211.2	246.0
Tennessee	240.7	203.3	211.2	246.0
Texas	240.7	203.3	211.2	246.0
Utah	240.7	203.3	211.2	246.0
Vermont	240.7	203.3	211.2	246.0
Virginia	240.7	203.3	211.2	246.0
Washington	240.7	203.3	211.2	246.0
West Virginia	240.7	203.3	211.2	246.0
Wisconsin	240.7	203.3	211.2	246.0
Wyoming	240.7	203.3	211.2	246.0

Der Verfassung, der Flagge und der Präsidentschaft hat stets die Verehrung der Amerikaner gegolten, die in diesen drei Elementen wichtige Integrationsfaktoren ihrer so heterogenen Gesellschaft erblick(t)en. Vietnam und Watergate, die äußere und innere Verstrickung des Landes in machiavellistische Machtpraktiken während der sechziger und siebziger Jahre, rief bei vielen Amerikanern heftige Kritik hervor. Diese richtete sich jedoch mehr gegen die jeweiligen Inhaber der höchsten Ämter als gegen die Institutionen selbst. Das Vertrauen in die Integrität der Präsidenten Lyndon Johnson und Richard Nixon oder die Amtskompetenz Jimmy Carters wie Ronald Reagans sank, ohne daß das Weiße Haus als überkommene Herrschaftseinrichtung öffentlicher Mißachtung ausgesetzt worden wäre.

Amerikaner verweisen gerne auf Traditionen und Kontinuitäten in ihrer verfassungspolitischen Entwicklung. Was die Präsidentschaft anbelangt, so läßt sich die Kraft der Überlieferung am Text der US-Verfassung dokumentieren, der sich hinsichtlich der Aufgaben und Beschränkungen der Exekutive wie ihres Bestellungsverfahrens seit zweihundert Jahren nicht oder nur unwesentlich verändert hat. Dennoch würden George Washington, John Adams oder Thomas Jefferson das Amt, das sie in der Frühzeit der Republik mit politischem Leben erfüllt haben, heute kaum noch erkennen: Ungeschriebenes Verfassungsrecht, die Macht der Gewohnheit, Urteilsprüche der Obersten Richter, gesetzliche Vorschriften und die Dynamik der Geschichte haben den Wandel des Amtes bewirkt und sanktioniert.

## Präsidentenamt

Wesentliche Unterschiede fallen schon bei Auslese und Wahl der Kandidaten für das höchste Amt ins

Auge, wenn man die Prozeduren am Ausgang des 18. Jahrhunderts mit heutigen Gepflogenheiten vergleicht. Geblieben ist nur die Beschränkung der Amtsperiode auf vier Jahre und der von George Washington ins Leben gerufene Leitsatz, kein Bürger des Landes solle länger als höchstens acht Jahre an der Spitze des Staates stehen. Im XXII. Verfassungszusatz (*Amendment*) von 1951 wurde der Grundsatz der Einmaligkeit der Wiederwahl definitiv festgeschrieben, nachdem Franklin Delano Roosevelt wegen des Zweiten Weltkrieges insgesamt drei Amtszeiten im Weißen Haus verbracht (und damit zum erstenmal das "ungeschriebene Verfassungsrecht" durchlöchert) hatte.

Der Präsident wird durch Wahlmänner (*electors*) gewählt. In jedem Staat werden so viele Wahlmänner gewählt, wie der Staat Vertreter in den Kongreß entsendet, mindestens also drei (zwei Senatoren und mindestens einen Repräsentanten). Zusammen sind es 538 Wahlmänner, 100 (für die Senatoren), 435 (für die Mitglieder des Repräsentantenhauses) und drei Wahlmänner für den *District of Columbia*, die Hauptstadt Washington, die nicht im Kongreß vertreten ist, sondern als bundeseigener Bezirk der Jurisdiktion des Kongresses unterworfen ist.

Sämtliche Wahlmännerstimmen eines Staates werden für den Präsidentschaftskandidaten abgegeben, der die Mehrheit der Stimmen in diesem Staat erhalten hat. Für jeden Kandidaten ist es wichtig, diejenigen Staaten zu "erobern", die viele Abgeordnete in das Repräsentantenhaus entsenden und damit viele Wahlmänner stellen, so Kalifornien mit 54, Texas mit 32, New York mit 33 oder Illinois mit 22. Die Zahlen ändern sich alle zehn Jahre, wenn durch eine nationale Bevölkerungserhebung Veränderungen in der Einwohnerzahl der Einzelstaaten festgestellt worden sind.

Die Verfassungsväter begründeten im *Federalist* den politischen Hintergrund der komplizierten Prozedur: Die Wahl des obersten Beamten direkt dem Volk zu überlassen, sei ebenso sinnvoll, als wenn man einen Blinden mit der Auswahl von Farben beauftrage. Ganz sicher aber sei das Volk in der Lage, erfahrene und umsichtige Männer im überschaubaren Bereich der Einzelstaaten mit dem Auftrag auszustatten, in freier Gewissensentscheidung das Oberhaupt des Staates auszuwählen.

Die fortschreitende Demokratisierung des politischen Prozesses in den USA hat im Verbund mit dem sich organisierenden Parteiwesen den Charakter der Präsidentschaftswahl entscheidend verändert: Heute präsentieren Parteien in den Einzelstaaten Wahlmännerlisten. Die Wahlmänner tragen ein Parteietikett, werden als Republikaner oder Demokraten vom Volk gewählt und sind faktisch verpflichtet, den vom Nationalkonvent gekürten Präsidentschaftskandidaten ihrer Partei zu bestätigen. Einige Einzelstaaten haben diese Regel inzwischen auch im Verfassungsrecht festgeschrieben, um jede Abweichung von dieser ungeschriebenen Verpflichtung zu verhindern.

Auch der Ausleseprozeß der Kandidaten für das Weiße Haus hat sich gewandelt. Ursprünglich wurden die Präsidentschaftskandidaten von den Kongreßfraktionen nominiert. Später ging dieses Recht auf die Delegiertenkonferenzen (*conventions*) der Parteiorganisationen über. Es erwies sich jedoch, daß sowohl die Auswahl der Delegierten für die *conventions* wie auch die der Kandidaten für das Präsidentenamt von kleinen Gruppen einflußreicher Parteibosse manipuliert und oft hinter verschlossenen Türen vorgenommen wurde. Verschiedene Einzelstaaten führten um die Jahrhundertwende Vorwahlen (*primaries*) ein, um das Wahlverfahren zu demokratisieren. In den 90er Jahren bedient sich die Mehrheit der amerikanischen Bundesstaaten (durchschnittlich etwa 38 von ihnen) dieses Verfahrens. Es gibt

verschiedene Arten von Vorwahlen:

- Geschlossene Vorwahlen (closed primaries) - an denen nur jene Wählerinnen und Wähler mitwirken dürfen, die sich offiziell als Mitglieder einer Partei haben registrieren lassen.
- Offene Vorwahlen, an denen sich alle Wahlberechtigten beteiligen können.

Parallel zu den Vorwahlen finden in einer Reihe von Staaten sogenannte Präferenzwahlen (presidential primaries) statt, die den Wählern die Möglichkeit geben, die Auswahl der Präsidentschaftskandidaten ihrer Partei direkt zu beeinflussen, gegebenenfalls sogar neue Bewerber ins Spiel zu bringen. Die Konsequenzen der Vorwahlen unterscheiden sich in den einzelnen Staaten. In manchen sind die gewählten Parteitagsdelegierten verpflichtet, dem Sieger der presidential primary ihres Staates auf dem Nationalkonvent für einen oder mehrere Wahlgänge ihre Stimme zu geben. In anderen ist die Vorwahl nicht mehr als eine Art Meinungsumfrage ohne Wahlbindung für die Delegierten.

Ursprünglich sollten die Vorwahlen die endgültige Nominierung der Präsidentschaftskandidaten nicht vorbestimmen, vielmehr als eine Art Stimmungsbarometer fungieren, das anzuzeigen hatte, welcher Kandidat die besten Chancen besäße, zum Präsidenten der USA gewählt zu werden. Die eigentliche Entscheidung fällt nach wie vor auf den demokratischen und republikanischen Parteikonventen. Dieses Prinzip ist freilich in den letzten Jahrzehnten immer wieder durchbrochen worden. In dem Maße, wie sich die Zahl der Vorwahlstaaten vergrößerte, das Bürgerinteresse an den *primaries* zunahm und die modernen Massenmedien jede Vorwahl zum nationalen Spektakel ausweiteten, ist ein Kandidatensog entstanden, dem sich die Nationalkonvente nicht mehr entziehen konnten. Ehe die Parteitage im Sommer eines Präsidentschaftswahljahres zusammentreten, haben sich eindeutige "Spitzenreiter" im nationalen Bewußtsein etabliert, sind nicht selten sogar werbewirksame "Außenseiter" (Jimmy Carter 1976) von den Medien ins Rampenlicht der Öffentlichkeit gerückt und damit Fakten gesetzt worden, die von den Nationalkonventen "geschluckt" werden müssen, wenn sie die Siegchancen ihrer jeweiligen Partei nicht drastisch beschneiden wollen.

Wenn sich im Lauf der Zeit die indirekte Wahl des Präsidenten zur faktischen Volkswahl fortentwickelte, so hat dieser Prozeß doch entgegen den Befürchtungen der Verfassungsväter keine Demagogen ins höchste Amt der USA befördert. Die politische Tradition des Landes, die Vielfalt der regionalen Gliederungen und ethnischen Gruppierungen haben ebenso wie der weltanschauliche und soziale Pluralismus in den USA eher den vermittelnden, ausgleichenden, freilich auch oft genug den mittelmäßigen Kandidaten begünstigt.

Neben der von der "elektronischen Demokratie" unserer Zeit geforderten "Telegenität" muß ein Bewerber um die Präsidentschaft ein gerütteltes Maß an Standfestigkeit mitbringen, um das lange Hürdenrennen zum Weißen Haus bestehen zu können. Und obwohl seit den frühen siebziger Jahren die staatliche Finanzierung bei Präsidentschaftswahlen eingeführt worden ist, verlangt die Wahlkampagne doch noch immer beträchtliche Eigenmittel des Bewerbers, die er entweder aus eigenem Vermögen oder über Spenden bezieht.

**Auszüge aus den Federalist Papers 1787/88**

Die "Federalist Papers", eine 1787/88 in verschiedenen New Yorker Zeitungen erschienene Sammlung von Aufsätzen, von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay unter dem gemeinsamen Pseudonym "Publius" verfaßt, interpretierten und verteidigten die neue Verfassung des Konvents von Philadelphia, um ihre Ratifikation durch den Staat New York zu sichern. Diese Aufsätze erschienen schon Ende 1788 gesammelt in zwei Bänden: Gültiger Ausdruck der "politischen Kultur" des Landes und klassisches Werk der politisch-philosophischen Literatur.

## **Der Gedanke der Repräsentation**

Die Behauptung, daß sich die republikanische Regierungsform auf ein verhältnismäßig kleines Gebiet beschränken müsse, wurde bereits in den vorhergehenden Artikeln untersucht und als unbegründet zurückgewiesen. Ich bemerke hier bloß, daß dieser Irrtum seine Entstehung und Verbreitung hauptsächlich der Verwechslung einer Republik mit einer Demokratie zu verdanken scheint, wobei die Argumente, die für die letztere Staatsform zutreffen, auf die erstere angewendet wurden. Auf den Unterschied zwischen den beiden Staatsformen wurde ebenfalls bereits bei einer früheren Gelegenheit hingewiesen. Er besteht darin, daß in einer Demokratie das Volk selbst zusammentritt und in eigener Person die Regierung ausübt, während in einer Republik die Vertreter des Volkes zusammentreten und an seiner Stelle die Regierung ausüben. [...]

Ein solcher Irrtum mag um so weniger durchschaut worden sein, als die meisten Volksregierungen der Antike dem demokratischen Typus angehörten, und sich selbst im modernen Europa, dem wir das wichtige Prinzip der Volksvertretung verdanken, kein Beispiel einer echten uneingeschränkten Volksregierung findet, die gleichzeitig uneingeschränkt auf jenem Prinzip beruhen würde. Wenn Europa das Verdienst für sich in Anspruch nehmen kann, diesen wichtigen Mechanismus der Regierung erfunden zu haben, mit dessen Hilfe der Wille einer noch so großen politischen Körperschaft auf jedes Ziel gerichtet werden kann, welches das allgemeine Wohl erfordert, so gebührt Amerika das Verdienst, die Grundlage für die Einrichtung echter und ausgedehnter Republiken entdeckt zu haben [...]

*Artikel 14 (James Madison)*

## **Checks and Balances.**

Zu den Haupteinwänden, welche die achtenswerten Gegner der Verfassung vorbringen, gehört die ihr angelastete Verletzung jenes politischen Grundsatzes, der besagt, daß die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt deutlich voneinander getrennt sein müssen. Es wird behauptet, daß diese für die Freiheit wesentliche Vorsichtsmaßregel beim Aufbau der Zentralregierung nicht berücksichtigt worden sei. Die verschiedenen Machtbefugnisse seien in einer Weise verteilt und miteinander vermischt, die nicht nur jede Symmetrie und Schönheit der Form zerstöre, sondern auch die Gefahr heraufbeschwöre, daß wichtige Teile des Gebäudes unter dem Übergewicht anderer Teile zusammenbrechen können. [...]

Die Vereinigung aller Gewalten, der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen, in den gleichen Händen, mögen es die Hände eines einzelnen oder einiger weniger oder vieler sein, und mag ihnen die Macht im Erbgang, durch Selbsternennung oder durch Wahl zugefallen sein, kann mit vollem Recht als das Musterbild der Tyrannei bezeichnet werden. Könnte der vorgeschlagenen Verfassung der berechnete Vorwurf gemacht werden, daß sie eine solche Vereinigung der Gewalten oder auch nur eine Vereinigung der Machtbefugnisse, die zu einer solchen Vereinigung führen könnte, begünstige, so wäre kein weiteres Argument nötig, um ihre allgemeine Ablehnung zu rechtfertigen. Meiner Überzeugung nach wird es jedoch jedermann sehr bald klar werden, daß dieser Vorwurf nicht aufrecht erhalten werden kann und daß der Grundsatz, auf den er sich bezieht, völlig mißverstanden und falsch ausgelegt wurde.

*Artikel 47 (James Madison).*

## **Gegen Machtmißbrauch**

Aber die wichtigste Sicherung gegen die allmähliche Konzentration der verschiedenen Gewalten in einem Zweig besteht darin, dafür zu sorgen, daß die Männer, welche die einzelnen Zweige verwalten, die notwendigen Mittel besitzen und ein persönliches Interesse daran haben, sich den Übergriffen der anderen Zweige zu widersetzen. In diesem wie in allen anderen Fällen müssen die Maßnahmen zur Verteidigung der voraussichtlichen Stärke des Angriffs entsprechen. Ehrgeiz muß durch Ehrgeiz unschädlich gemacht werden. Das persönliche Interesse muß mit den verfassungsmäßigen Rechten des Amtes Hand in Hand gehen. [...] Entwirft man [...] den Plan einer Regierung, die von Menschen über Menschen ausgeübt werden soll, so liegt die große Schwierigkeit darin, daß man zuerst die Regierung instand setzen muß, die Regierten zu überwachen und im Zaum zu halten und dann die Regierung zwingen muß, sich selbst zu überwachen und im Zaum zu halten. Die Abhängigkeit vom Volk ist zweifellos das beste Mittel, um die Regierung im Zaum zu halten.

*Artikel 15 (James Madison).*

*Auszüge aus Felix Ermacora (Hg.), Der Föderalist, Wien 1958, S. 93 ff.*

## **Kompetenzen und Funktionen**

Wer die amerikanische Präsidentschaft als "schwersten Job der Welt" bezeichnet, begründet dies im allgemeinen mit der Vielfalt ihrer Aufgaben: Der Präsident der Vereinigten Staaten ist Staatsoberhaupt und Regierungschef in einem, oberster Verwaltungschef der gesamten Bundesbürokratie, Oberbefehlshaber der Streitkräfte und höchster Diplomat der USA, dazu gemäß dem oben erwähnten Verfassungsprinzip der *checks and balances* Anreger bzw. Widerpart im Gesetzgebungsprozeß. Er ist also gehalten, beständig die Zusammenarbeit mit dem Kongreß zu suchen, um diesen zu legislativen Entscheidungen zu veranlassen, die dem politischen Programm des Weißen Hauses entsprechen. Und überdies gilt er als Chef seiner Partei, auch dann, wenn ein anderes Parteimitglied die Rolle des formellen Parteivorsitzenden innehat.

Als Staatsoberhaupt verkörpert er die Nation und vertritt die USA gegenüber auswärtigen Mächten. Allein schon diese Aufgabe ist bloß mit hohem Zeit- und Kräfteaufwand zu bewältigen, richtet doch die Gesellschaft erhebliche Repräsentationsanforderungen an den "Ersatzmonarchen", wollen seine Landsleute ihm doch nahe sein und ihn als "Ersten unter Gleichen" in ihrer Mitte wissen. Der Präsident soll sich einem ausgeprägten "Hofzeremoniell" unterwerfen, gleichzeitig aber seine demokratische Gesinnung durch intensive Kommunikation mit den Bürgern des Landes bekunden.

Als Regierungschef erfüllt er die einem Premierminister (Bundeskanzler) vergleichbaren Aufgaben und Funktionen: Er bestimmt die Richtlinien der Politik und muß beständig politische Entscheidungen treffen, die den Innen- und Außenbereich der USA angehen. Ihm steht kein "Kabinett" im europäischen Sinne mit "Ministern" zur Seite, die ihre Ressorts eigenverantwortlich leiten, sondern eher ein beratender Ausschuß mit "Sekretären", die er nach eigenem Belieben ernennen, entlassen oder austauschen kann, sieht man vom verfassungsmäßigen Mitwirkungsrecht des Senats bei der Bestellung von *secretaries* ab, der aber nur ausnahmsweise personalpolitische Absichten des Präsidenten vereitelt.

Als oberstem Verwaltungschef untersteht dem Präsidenten ein gigantischer Apparat von Ämtern, Behörden und Kommissionen. Er hat die gewissenhafte Anwendung der Gesetze durch die Bürokratie zu kontrollieren und zu verantworten. Noch immer besetzt er viele Spitzenpositionen des öffentlichen Dienstes in Washington mit Vertrauensleuten, betreibt also Ämterpatronage großen Stils, auch wenn inzwischen in die Mehrzahl der Verwaltungsstellen Bewerber nach beamtenrechtsähnlichen Richtlinien

berufen werden. Für europäische Verhältnisse ist die Besetzung der politischen Leitungsebene bei Ministerien und Behörden durch den frisch gewählten Präsidenten ungewöhnlich breit. Die Zahl der präsidentialen Berufungen ist von 71 (1933) auf 527 (1984) angestiegen, Botschafter und Staatsanwälte nicht eingerechnet; dazu kommen weitere 2500 sogenannte "Vertrauenspositionen" im Bereich der Exekutive, die von Behördenchefs und Präsidentenstab besetzt werden. Die politische Durchsetzung der Bürokratie hat also im Verlauf der letzten Jahrzehnte auf Kosten des Karrierebeamtentums beträchtlich zugenommen.

Welche Last auf dem Präsidenten als Oberbefehlshaber der bewaffneten Streitkräfte ruht, mag allein der Hinweis auf seine ausschließliche Verfügungsgewalt über das atomare Waffenpotential der Vereinigten Staaten verdeutlichen. Als "höchster Diplomat" soll er mit seinem Apparat die Rolle des eigentlichen außenpolitischen Entscheidungsträgers wahrnehmen.

Im Bereich der Legislative ist er gehalten, in regelmäßigem Abstand vor dem Kongreß über die Lage der Nation zu berichten und dabei beiden Häusern seine politischen Zielvorstellungen bzw. seine Gesetzgebungswünsche persönlich vorzutragen (*state of union message*). Vom Kongreß beschlossenen Gesetzen muß er durch seine Unterschrift Rechtskraft verleihen oder - wenn er sie mißbilligt - zu neuerlicher Beschlußfassung an die Legislative rückverweisen (*veto competence*).

### **Herrschaftsinstrumente**

Wie kann der Präsident die Vielzahl der Funktionen, wie die steigenden gesellschaftlichen Erwartungen erfüllen, die an das Weiße Haus gestellt werden? Im Kampf um die Durchsetzung seiner Politik kann er auf die einzigartige Qualität seiner Legitimation verweisen, die ihm aus der Wahl durch das Gesamtvolk der USA erwächst; sie hilft ihm gelegentlich bei Auseinandersetzungen mit einem widerborstigen Kongreß oder allzu aufdringlichen Lobbyisten. Er darf sich ebenso auf den festverwurzelten Verfassungsrespekt verlassen, der auch gegnerische Mehrheiten im Parlament präsidentielle Kompetenzen respektieren heißt. Enge Kontaktpflege mit der Öffentlichkeit kann Prestige und Einfluß des Amtes erhöhen. Überzeugungs- und Tatkraft des Präsidenten sowie weiser Gebrauch der anvertrauten Macht vergrößern seine Herrschaftschancen. Letztlich entscheidet über Erfolg und Mißerfolg des Präsidenten sein Geschick im Umgang mit dem Kongreß, sein fester Zugriff auf die eigene Partei und sein Talent, ebenso geeignete wie loyale Mitarbeiter zu finden und die Vielzahl der um das Weiße Haus zentrierten Ämter, Behörden und Kommissionen zu koordinieren, zu überwachen und der Förderung seiner Zielsetzungen zu verpflichten.

Im Jahre 1939 bot der Kongreß dem Präsidenten durch den Reorganization Act die Möglichkeit, sich einen eigenen Apparat, das *Executive Office of the President* (EOP), zu schaffen, eine Organisation, die bald darauf weit über die vorhandenen Ministerien und die engeren Mitarbeiter des Weißen Hauses hinausreichte und zur Ansammlung ganz unterschiedlicher Beratungs-, Kontroll-, Regulierungs- und Verwaltungsbehörden unter einem Dach führte. Im Rahmen dieses Apparates hat sich mit dem *White House Office*, der eigentlichen Präsidentskanzlei, eine Superkoordinierungs- und Überwachungszentrale für den gesamten Regierungsapparat herausgebildet, die in den letzten Jahrzehnten zielstrebig ausgebaut worden ist und heute mehr als 500 Mitarbeiter zählt.



Die Fülle der kritischen Auseinandersetzungen mit dem Präsidentenamt in seiner heutigen Form läßt sich im wesentlichen auf die Formel bringen, es seien im Weißen Haus zuviel politische Aufgaben konzentriert und ihre angemessene Ausübung überfordere die Kräfte eines Einzelnen.

### **Probleme der Präsidentschaft**

Wenn die Verfassungsväter dem Präsidenten die beschriebene Vielzahl der Funktionen überwiesen, so gingen sie von einer Republik aus, die außenpolitisch kaum aktiv werden und auch im Inneren bloß über begrenzte Befugnisse verfügen sollte. Sie glaubten jedenfalls, es werde auf lange Sicht noch der Kongreß die erste Geige im Machtkonzert der Gewalten spielen. Was sie nicht vorhersehen konnten, war der in allen westlichen Demokratien seit Ende des letzten Jahrhunderts - in den USA erst in den frühen dreißiger Jahren unseres Jahrhunderts - beginnende Wandel vom liberalen Nachtwächterstaat zum modernen Leistungs- und Daseinsvorsorgestaat. Dieser Wandel der Staatsfunktionen brachte eine Vermehrung der Staatsaufgaben solchen Ausmaßes mit sich, daß sie nur noch von Großbürokratien bewältigt werden konnten.

Weiterhin setzte in diesem Jahrhundert eine bis dahin unbekannte Internationalisierung der Politik ein und die internationale Zusammenarbeit gewann erheblich an Bedeutung. Dieser Prozeß hat die Machtposition der verhandlungsführenden Exekutive gegenüber dem Parlament gestärkt (ganz zu schweigen von ähnlich gerichteten Auswirkungen der zwei Weltkriege). Wenn heute politische Entscheidungen nur noch unter Einsatz hochentwickelter Planungsinstrumente getroffen werden können, bewirkt dies einmal mehr die Machtverlagerung zur Exekutive, die über den effektiveren Apparat zur Vorbereitung solcher Entscheidungen verfügt. Nicht zufällig hat der amerikanische Historiker Arthur Schlesinger Jr. von einer "imperialen Präsidentschaft" gesprochen, als er die Administrationen der sechziger Jahre analysierte. Damals verbanden sich objektiv begründete Machterweiterungen des Weißen Hauses mit persönlichen Herrschaftsansprüchen und Machtanmaßungen Lyndon B. Johnsons und Richard Nixons zu einer präsidentiellen Machtfülle, die seher vom Kongreß oder dem Obersten Bundesgericht an den Rändern wieder zurückgeschnitten worden ist. Dies warf die bis heute aktuelle Frage auf, ob die präsidentielle Machtfülle das von den Verfassungsvätern fein gesponnene Netz der Gewaltenbalance auf Dauer beschädigt.

Zweifel zielen auch in eine andere Richtung. Im Zeichen des modernen Daseinsvorsorgestaates und unter den Bedingungen aktiver Weltpolitik muß die Kraft eines Einzelnen, Gegenstände zu ordnen, Aufgaben zu überblicken und zu bewältigen, Methoden abzuwägen und Ziele zu setzen, hinter der Komplexität des Politischen zurückbleiben. Dabei gerät auch die Vielzahl der Hilfsinstrumente, der Stäbe, Ämter, Behörden und Kommissionen zur zwar unentbehrlichen, gleichwohl nicht mehr zu bewältigenden Bürde. Die Sorge wächst, der Präsident könnte die Fäden der Politik nicht mehr zusammenhalten, die Elemente des Exekutiv-Apparates würden sich in unheilvoller Weise verselbständigen: Seit den sechziger Jahren haben die europäischen Verbündeten der USA immer wieder über die außenpolitische "Sprunghaftigkeit" einzelner Administrationen geklagt, die zuweilen aus dem ungeordneten Neben- oder gar Gegeneinander der mit internationalen Fragen befaßten Agenturen der Exekutive - Außenministerium, Pentagon, weitere Ministerien, Geheimdienste, unabhängige Regierungsbehörden, persönliche Berater des Präsidenten und andere mehr - erwächst.

Daß die amerikanische Verfassung darauf abzielt, nirgendwo im politischen System unkontrollierbare und auf Kosten anderer Gewalten expandierende Institutionen oder Apparate entstehen zu lassen, daß sie Ausübung und Gebrauch politischer Macht nach Kräften zu erschweren sucht, haben auch Präsidenten immer wieder erfahren. Der amerikanische Politikwissenschaftler Richard Neustadt hat in einem Buch über "Die Macht des amerikanischen Präsidenten" darauf hingewiesen, der Herr des Weißen Hauses verfüge über relativ wenig institutionelle Druckmittel, wenig eindeutige Machtbefugnisse, um seine Ziele im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der USA durchzusetzen. "Indirekte Macht" stehe ihm vor allem zu Gebote, falls er die Kunst der Überredung, der Überzeugung, des eindrücklichen Appellierens an die Öffentlichkeit beherrsche - die ihm gegebenenfalls gegen einen widerspenstigen Kongreß durch Außendruck auf die Parlamentarier zu Hilfe kommen müsse. In den letzten Jahrzehnten hat eine Skandalserie - vom "tergate-Debakel" der Nixon-Administration über die "Iran-Contra-Affäre" der Reagan- und Bush-Regierungen bis hin zur "Whitewater-Verwicklung" von Bill und Hillary Clinton - im Verein mit dem verhängnisvollen Vietnam-Engagement das Ansehen des Amtes beschädigt und die Verehrung, welche die Amerikaner traditionell dem Weißen Haus entgegenbrachten, gemindert. Die Folge ist, daß sich die oben erwähnten Chancen "indirekter Machtausübung" drastisch verringert haben.

Andererseits richtet dieselbe, zumindest partiell desillusionierte Gesellschaft immer wieder unvernünftig überzogene Erwartungen an den jeweiligen Präsidenten, denen er angesichts beschränkter Machtressourcen nicht entsprechen kann. Überschwengliche Hochstimmung am Beginn einer neuen Regierung und rasch einsetzender Katzenjammer über nicht eingelöste Hoffnungen liegen eng beieinander, umso mehr, als die Massenmedien solche Erwartungen oder Stimmungen noch verstärken.

In diesem Zusammenhang spielt das Fernsehen eine kaum zu überschätzende Rolle. Nicht selten baut es die Person des Präsidenten wie einen Hollywood-Helden auf, um ihn später mit der gleichen Überzogenheit als "Versager" zu brandmarken.

Es sind also vielfach unrealistische Erwartungen an die Problemlösungskapazität des Weißen Hauses im Verein mit dem Ansehensverlust der Administrationen, die den multifunktionalen "job" des Präsidenten zu einer noch schwerer zu tragenden Bürde haben werden lassen. Demoskopische Daten und die Wahlstatistik belegen die wachsende Entfremdung zwischen der Gesellschaft und den politischen Institutionen des Landes, in diesem Falle der Präsidentschaft. Ob man "Washington" zutrauen könne, normalerweise "das Richtige zu tun", wollen Meinungsumfragen immer wieder von den amerikanischen Bürgern wissen. 1953 bejahten noch 73 Prozent die gestellte Frage, 1994 bloß noch 24 Prozent. Noch zu Beginn der sechziger Jahre beteiligten sich rund zwei Drittel der im Wahlalter befindlichen Bürger an Präsidentschaftswahlen; heute hat sich die Wahlbeteiligung bei bestenfalls 50 Prozent eingependelt (obwohl die in Amerika erforderlichen Registrierungsprozeduren - man bekommt nicht wie bei uns automatisch den Wahlschein mit der Post - zwischen vereinfacht worden sind).

Immer mehr Wähler haben zudem in den vergangenen Jahrzehnten *ticket splitting* betrieben, also Kandidaten verschiedener Parteien für das Weiße Haus einerseits und den Kongreß andererseits gewählt. Während 1948 noch 62 Prozent der Wähler auf den verschiedenen Politikebenen (Bund, Länder, Kommunen) ausschließlich für Kandidaten "ihrer" Partei votierten und 38 Prozent ihre Stimmen auf Bewerber beider Parteien verteilten, hatte sich dieses Verhältnis schon 1980 nahezu umgekehrt. Herausgekommen ist dabei auf nationaler Ebene das sogenannte *divided government*: Die republikanischen Präsidenten Ronald Reagan und George Bush hatten es mit einem demokratisch

beherrschten Kongreß zu tun, der Demokrat Bill Clinton muß sich mit einem republikanisch kontrollierten Parlament herumschlagen. *Divided government* hat das Regieren zusätzlich erschwert. In jüngster Zeit ist dies vor allem an den lähmenden Auseinandersetzungen um eine Gesundheits- und Haushaltsreform in Washington sichtbar geworden.

Bleibt noch die wachsende Anzahl der Stimmen zu nennen, die das Ausleseverfahren der Präsidentschaftskandidaten grundsätzlich kritisieren. Fest steht, daß die gesetzlichen Regelungen der Wahlkampffinanzierung, der Zerfall der traditionellen Parteiorganisationen und die wachsende Zahl der "Vorwahl"-Staaten die Kandidaten für das Weiße Haus zu einem immer langwierigeren und mehr Kräfte verschleißenden Kampf um die Wählergunst zwingen. Sie erfordern physische Leistungen, die wenig über die künftige Amtseignung aussagen. Überdies besteht die Gefahr, daß das Medienzeitalter Außenseiter ins Weiße Haus befördert, deren intellektuelle Gaben und Führungskraft für den "schwersten Job der Welt" nicht ausreichen.

## Kongreß

Der Kongreß ist die gesetzgebende Gewalt (*legislative power*) im politischen System der Vereinigten Staaten. Er besteht aus zwei Kammern, dem Senat und dem Repräsentantenhaus. Jeder der 50 Einzelstaaten entsendet ungeachtet der Einwohnerzahl zwei Vertreter in den Senat, die von der stimmberechtigten Bevölkerung dieser Staaten gewählt werden. Um die Kontinuität der Arbeit in diesem wichtigen Verfassungsorgan zu gewährleisten, wird nicht der Senat in seiner Gesamtheit in regelmäßigen Abständen neu gewählt, sondern müssen sich alle zwei Jahre je ein Drittel der Senatoren einer Wiederwahl stellen (bzw. nach Ablauf ihres Mandats ausscheiden).

Das Repräsentantenhaus hat 435 Abgeordnete, die für zwei Jahre gewählt werden. Die Einzelstaaten entsenden etwa so viele Mitglieder, wie es ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entspricht. Bei der Wahl von 1994 entfiel auf etwa 570000 Einwohner ein Abgeordneter. Jeder Staat wird jedoch von mindestens einem Abgeordneten vertreten, auch Alaska mit ca. 550000 Einwohnern.

Der verfassungsgebende Konvent von Philadelphia und die einschlägigen Kommentare der *Federalists* ließen am Ausgang des 18. Jahrhunderts keine Zweifel aufkommen, daß im gewaltenteiligen Orchester des amerikanischen Herrschaftssystems der Kongreß den Part der ersten Geige spielen sollte.

### Zwei Kammern

Im Repräsentantenhaus verkörpert sich die Idee demokratischer Volkssouveränität: Vom Volk direkt gewählt, durch Kürze der Amtsdauer (zweijährige Legislaturperiode) zu ständigem Kontakt mit der Wählerschaft angehalten, gibt es der jeweiligen öffentlichen Meinung des Landes Ausdruck.

Der Senat soll auch die Interessen der Einzelstaaten in die Entscheidungsprozesse der Bundespolitik einbringen, wobei die kleineren Staaten 1787/88 erfolgreich darauf bestanden, daß jeder Staat die gleiche Anzahl von Senatoren entsendet. Laut US-Verfassung besteht deshalb die erste Kammer "aus je zwei Senatoren jedes Einzelstaates, die von dessen gesetzgebender Körperschaft auf sechs Jahre gewählt werden" (Artikel I, Abschnitt 3). Die indirekte Wahl, die längere Amtsdauer der Senatoren und die

Überschaubarkeit der parlamentarischen Körperschaft sollten den Einzug kompetenter Volksvertreter in den Senat gewährleisten, politische Sachkenntnis befördern, langfristige Planung ermöglichen, die Perspektiven politischen Nachdenkens weiten, kurzum ein Gegengewicht schaffen zum Repräsentantenhaus mit seiner unmittelbaren Bindung an das Volk.

Freilich hat auch hier die Dynamik der Demokratie den Verfassungsvätern einen Strich durch die Rechnung gemacht: 1913 trat der Zusatzartikel XVII in Kraft, nachdem die stimmberechtigte Bevölkerung jedes Einzelstaates die Senatoren wählt. Daneben hat die wachsende Zahl der Mitgliedsstaaten der Union den Kreis der Senatoren bis auf jene hundert ausgeweitet, die heute die 50 Bundesstaaten der USA repräsentieren.

## **Parlamentsmacht**

Die Macht der Legislative dokumentierte sich in ihrer Kompetenzfülle, voran dem finanziellen Bewilligungsrecht, neben der Gesetzgebungsbefugnis wichtigster Garant dauerhafter Parlamentsmacht. Während in Europa die Entscheidung über den Haushalt - Einkünfte und Ausgaben des Staates - von den Parlamenten fast völlig auf die jeweiligen Regierungen übergegangen ist, hat der US-Kongreß erfolgreich seine *power of purse* verteidigt; 1974 schuf er sich mit dem *Congressional Budget Office* ein Hilfsinstrument, das den Kongreßmitgliedern und Ausschüssen bei der Arbeit an der Erstellung des Haushalts behilflich sein soll.

Selbst im Bereich der Außen- und Personalpolitik - aus europäischer Sicht unbestritten in der Kompetenz der Regierung - sollte der Kongreß teils entscheiden, teils durch Mitwirkungsbefugnisse mindestens kontrollieren. Wo sich den Verfassungsvätern die Spannweite der Außenpolitik zu auswärtigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen verengte, betrauten sie folgerichtig den Kongreß mit dem Recht, "den Handel mit fremden Ländern ... zu regulieren" (Artikel I, Abschnitt 8 US-Verfassung). Im übrigen bedurften und bedürfen bis zum heutigen Tage alle von der Regierung ausgehandelten internationalen Verträge der Ratifizierung durch eine Zweidrittelmehrheit des Senats. Schließlich vermochte auch parlamentarischer Einfluß, "Armeen aufzustellen und zu unterhalten", "Reglements für Führung und Dienst der Land- und Seestreitkräfte zu erlassen", Einwanderungs- und Naturalisationsvorschriften zu fixieren, Zölle zu erheben, "Krieg zu erklären" und anderes mehr den Einfluß des Kongresses in der Außenpolitik zu verankern.

Die Absichten der Gründerväter zielten vorrangig nicht auf die Handlungsfähigkeit der Exekutive, sondern auf Verhinderung von Machtmißbrauch. Auch in der heiklen Sphäre des Ämter- und Personalwesens sollte der Präsident allein "auf Anraten und mit Zustimmung" des Senats handeln können. Durch die verfassungsmäßige Verpflichtung, daß alle Personalstellen im Bundesdienst, sowohl für den Bereich der Innen- wie der Außenpolitik, nur mit Zustimmung des Senats besetzt werden dürfen, besitzt die Legislative eine breitgefächerte Kontrolle über das exekutive Personal. Allerdings hat sie mit Blick auf eine effiziente Verwaltung ihre Kompetenz freiwilliger Beschränkung unterworfen und seit der Jahrhundertwende untergeordnete Bürokraten durch Eignungstests auswählen lassen, so daß die diesbezüglichen Ämterbesetzungen von der Zustimmungsnötigkeit entbunden wurden.

Sollten trotz aller verfassungsrechtlicher Vorkehrungen die gegen den Übermut der Regierenden

gezogenen Dämme einmal brechen, so stand und steht dem Kongreß noch immer die Waffe der Amtsanklage, das sogenannte *impeachment*, zu Gebote, wobei die Verfassung neben Präsident und Vizepräsident "all civil officers" der Vereinigten Staaten benennt, gegen die ein *impeachment*-Verfahren eingeleitet werden kann. Die meisten Verfahren wurden bislang gegen Bundesrichter eingeleitet, ein halbes Dutzend von ihnen wurde vom Kongreß des Amtes enthoben und für zukünftige Positionen disqualifiziert.

1868 leitete der Kongreß gegen den damaligen Präsidenten Andrew Johnson, einen Südstaatler, aus politischen Motiven ein Amtsenthebungsverfahren ein, das aber knapp scheiterte (die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Senat wurde um eine Stimme verfehlt). Im allgemeinen reichte häufig schon die bloße Androhung einer Amtsklage, um einen Amtsinhaber zum Rücktritt zu bewegen. Im Falle Richard Nixons, der des Machtmißbrauchs und anderer verfassungsrechtlicher Verfehlungen bezichtigt wurde, bedurfte es aber schon der Einleitung der Prozedur, ehe er 1974 "freiwillig" das Weiße Haus verließ. Daß von der *impeachment*-Waffe selten Gebrauch gemacht wurde, hing und hängt auch damit zusammen, daß die Tätigkeit der Exekutive strikter Kontrolle durch parlamentarische Untersuchungsausschüsse unterworfen blieb, und überdies die "vierte Gewalt" in Gestalt der Massenmedien ein so rigides Wächteramt gegenüber den politischen Machträgern ausübt, daß Verfehlungen im allgemeinen auch auf dieser Ebene aufgedeckt werden.

Solche Machtfülle des Kongresses barg freilich die Gefahr der Tyrannei der Legislative in sich. Auch hier mußten Riegel vorgeschoben werden. So weist die Verfassung dem Präsidenten ein aufschiebendes Vetorecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Kongresses zu, das nur durch Zweidrittelmehrheiten in beiden Parlamentskammern überstimmt werden kann. Daß die notwendigen Stimmen schwer aufzubringen sind, belegt die Statistik: Von den insgesamt 1066 Vetos, die Roosevelt, Truman und Eisenhower zwischen 1933 und 1961 aussprachen, wurden bloß 23 (etwa 2,2 Prozent) überstimmt. Bei den Präsidenten Nixon, Ford, Carter, Reagan und Bush sind erheblich mehr ihrer Vetos am Kongreß gescheitert, was unter anderem mit dem oben erwähnten Phänomen des *divided government* zu erklären ist. Früh schon haben auch die Gerichte, an ihrer Spitze der *Supreme Court*, den verfassungsrechtlich unscharfen Anspruch durchgesetzt, parlamentarische Entscheidungen ihrer Normenkontrolle zu unterwerfen, gegebenenfalls also gesetzgeberische Entscheidungen ganz oder teilweise der Verfassungswidrigkeit zu zeihen.

Die vertikale Gewaltenteilung hat Parlaments- oder Präsidentenmacht stets eingedämmt: Im föderalistischen System der USA wachten Einzelstaaten und Kommunen stets nachdrücklich über die Einhaltung der ihnen zustehenden Rechte. Und nicht zuletzt bauten die Verfassungsväter eine sogenannte Intraorgan-Kontrolle in das Parlament ein. Seine Zweiteilung und der daraus entspringende Zwang zum Zusammenwirken beider Kammern beim Geschäft der Gesetzgebung haben Extremismus in jeder Form erschwert und die Kunst des Kompromisses gedeihen lassen, die als heilsames Mittel gegen einseitige Machtanmaßung wirkt.

## Befugnisse

Auch wenn manche Amerikaner einen Machtverlust des Kongresses in unserem Jahrhundert beklagen, gilt die amerikanische Legislative immer noch als "mächtigstes Parlament der Welt", als "Arbeitsparlament" schlechthin, das möglichst autonom seine Gesetzgebungsfunktion ausfüllen und im

Sinne begrenzter Herrschaft die Exekutive überwachen will.

Die Gesetzgebungsbefugnis liege beim Kongreß, erklärt die US-Verfassung. Dies bedeutet zunächst, daß die zwei Kammern den Ausgangspunkt aller formellen Gesetzgebungsarbeiten bilden, formulierte Gesetzesinitiativen nur vom Kongreß, von jedem Abgeordneten oder Senator, ausgehen können. Freilich unterbreitet der Präsident bei seiner jährlichen Botschaft zur Lage der Nation vor dem Kongreß gesetzgeberische Anregungen; doch bleibt er im wesentlichen auf informelle Kanäle vom Weißen Haus zum Kapitol, dem Sitz des Kongresses, angewiesen, wenn er Richtung und Inhalt der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit bestimmen will. Präsidenten pflegen Kontakte zu einflußreichen Parlamentariern beider Parteien, laden sie zu Gesprächen in ihren Amtssitz ein, versprechen (finanzielle) Unterstützung für anstehende Wahlkampagnen, deuten vielleicht auch einmal den möglichen Entzug von Vergünstigungen an und suchen auf vielfältige Weise ihre politischen Zielsetzungen im Kongreß durchzusetzen.

Das Budgetrecht des Parlaments ist bis zum heutigen Tag ein wichtiges Instrument zur Einwirkung auf die Exekutive geblieben. Obwohl der Kongreß gemeinhin dem Haushaltsentwurf des Budgetbüros des Präsidenten folgt, verfügt er doch über autonome Freiheiten im Bereich der Haushaltsgestaltung, wie sie etwa im politischen System der Bundesrepublik unbekannt sind: Er kann Ausgaben für einen beliebig abgesteckten Zeitraum genehmigen, in Bewilligungsgesetze Verfügungen jedweden Inhalts aufnehmen, ja sogar durch Nicht-Bewilligung gesetzlich festgelegter Ausgaben eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes herbeiführen. Seit 1974 verfügt der Kongreß über ein parlamentseigenes Haushaltsbüro (*Congressional Budget Office*), in dem mehrere hundert Haushaltsexperten den Abgeordneten und Senatoren zurarbeiten und damit deren Chancen erweitern, sich im Dschungel heutiger Budgetentwürfe zurechtzufinden, wirksame Kontrolle auszuüben oder alternative Konzeptionen in einzelnen Politikfeldern zu verwirklichen.

Die Budgethoheit offenbart die Doppelfunktion des Kongresses, sowohl an der politischen Gestaltung der Republik mitzuwirken als auch die exekutive Gewalt parlamentarischer Kontrolle zu unterwerfen. In der amerikanischen Präsidialdemokratie mit ihrer strikten Trennung von Exekutiv- und Legislativorganen ist der traditionellen Kontrollfunktion des Parlaments viel größeres Gewicht zugewachsen als in den parlamentarischen Regierungssystemen Europas, wobei freilich auch der Kongreß unter dem Wuchern der Bürokratie, der Vielschichtigkeit der Politik und mancherlei Informationsdefiziten leidet. Immerhin ist es auch in den vergangenen Jahren parlamentarischen Untersuchungsausschüssen immer wieder gelungen, Skandale, Affären oder Kompetenzüberschreitungen im exekutiven Apparat offenzulegen und zu ahnden.

### **Wandlungen der Rolle des Präsidenten**

Früher klagten manche über die sogenannte "imperiale Präsidentschaft", doch inzwischen ist der Pendelausschlag zu weit in die entgegengesetzte Richtung gegangen. Wir haben keine imperiale, sondern eine gefährdete Präsidentschaft. Unter den jetzigen Gegebenheiten, zu denen auch einige irregeleitete »Reformen« zählen, kann der Präsident nicht effektiv arbeiten. Dies ist eine sehr ernste Entwicklung, die unserem nationalen Interesse zuwiderläuft.

Seit dem Jahr 1949, als ich erstmals nach Washington ging, hat sich viel geändert; die stärksten Umgestaltungen gab es im Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg erreichte die

Präsidentschaft einen Höhepunkt; der Kongreß verhielt sich sehr kooperativ, insbesondere in der Außenpolitik. Heutzutage hat der Präsident beim Kongreß längst nicht mehr den Einfluß, den er vor dreißig Jahren hatte, nicht einmal in Angelegenheiten, welche die nationale Sicherheit betreffen. Das Teamwork, das in den fünfziger Jahren vorhanden war, gibt es nicht mehr, selbst wenn der Präsident und die Kongreßmehrheit derselben Partei angehören.

Diese Veränderung ist hauptsächlich auf die Führungsschwäche im Kongreß zurückzuführen. Die Parteiführer sind nicht imstande, ihre Mannschaft auf die Verfolgung wichtiger Ziele einzuschwören. [...] Die Fähigkeit des Kongresses, selbst unter schwierigen Umständen, bei denen das nationale Interesse auf dem Spiel steht, seinen Aufgaben nachzukommen, hat darunter sehr gelitten [...].

Die zweite Hauptschwäche der Präsidentschaft beruht auf der Unfähigkeit des Weißen Hauses, die ausgedehnte Bundesbürokratie unter seine Kontrolle zu bekommen. Für einen Präsidenten ist äußerst frustrierend, wenn er einem Kabinettsmitglied eine Anweisung erteilt und feststellen muß, daß diese in der Praxis ganz anders gehandhabt wird. Mir ist dies widerfahren, und ich bin sicher, daß es auch bei allen anderen Präsidenten geschehen ist.

In einzelnen Bundesstaaten und in verschiedenen Gegenden gibt es Leute in bürokratischen Vormachtstellungen, die die Dinge auf ihre Weise regeln wollen. Sie entwickeln dabei großes Geschick. Seit Jahren haben sie die Anordnungen demokratischer wie auch republikanischer Präsidenten ignoriert. Und im Westflügel des Weißen Hauses sitzt ein Präsident und fragt sich: "Wie konnte das passieren"?

Es wäre gut, wenn ein Präsident jemanden entlassen könnte, der gegen Anordnungen und Richtlinien verstoßen hat. Er müßte sagen können: »Herr Minister, dieser Mann hat Ihre Anweisung und die Anweisung des Präsidenten mißachtet. Er ist sofort aus seinem Amt zu entfernen [...]«

Präsident zu sein, ist alles andere als einfach. Trotz der schweren Belastungen kann aber nicht behauptet werden, eine einzelne Person sei gar nicht imstande, die Aufgaben zu bewältigen. Das Gerede, daß man eigentlich zwei Präsidenten brauche, habe ich gründlich satt. Mir leuchtet das nicht ein. Es stimmt schon: Die Aufgabe erfordert einen Zeitaufwand von zwölf bis vierzehn Stunden pro Tag. Aber was ist schon dabei? Der Präsident der Vereinigten Staaten muß bereit sein, soviel Zeit aufzubringen. Wer meint, er könne dort morgens um neun an die Stempeluhr gehen und um fünf Uhr Feierabend machen, hat sich geirrt. Wir wählen keine Präsidenten, die ein derartiges Leben führen wollen.

Natürlich gibt es viel Zeitverschwendung. Am schlimmsten sind die zahllosen zeremoniellen Aufgaben und Repräsentationspflichten, die routinemäßig wahrgenommen werden müssen. Sie nehmen fünfzehn bis zwanzig Prozent der Arbeitszeit eines Präsidenten in Anspruch, in Wahljahren sogar noch mehr. Ich glaube aber, daß sie einfach erledigt werden müssen. Geschähe dies nicht, dann bekäme die Öffentlichkeit eine falsche Vorstellung vom Präsidenten: daß er sich im Westflügel des Weißen Haus versteckt und mit dem Volk nicht in Berührung kommen will. Betrachtet man die Sache jedoch unter "Kosten-Nutzen"-Gesichtspunkten, dann sollte sich der Präsident in der ihm zur Verfügung stehenden Zeit ganz den Angelegenheiten widmen, die im Oval Office zur Behandlung anstehen.

*Stellungnahme von Ex-Präsident Gerald Ford (übersetzt von Rüdiger Hipp), in: TIME MAGAZINE vom 10. November 1980, S. 30/31.*

## **Organisations- und Steuerungsprinzipien**

Als "Arbeitsparlament", das seine Aufgaben autonom bewältigt und über wesentliche Machtbefugnisse verfügt, bedarf der Kongreß umfangreicher wissenschaftlicher Hilfsdienste und arbeitstechnischer Apparate sowie eines hohen Maßes an Spezialisierung. Dies gilt für beide Häuser, für die Vielzahl der Ausschüsse und Unterausschüsse und die einzelnen Abgeordneten und Senatoren. Mit der

Kongreßbibliothek (*Library of Congress*) steht dem Parlament die weltbeste Bibliothek zur Verfügung. Der *Congressional Research Service* (CRS) als parlamentarischer Hilfsdienst verfügt über einen spezialisierten Stab von mehr als 800 Mitarbeitern. Er hilft dem Kongreß durch technisch-juristische Unterstützung beim Entwurf und der Abfassung von Gesetzen, beantwortet Anfragen aus dem Parlament (ca. 2000 pro Tag) und vermittelt Daten, Informationen und Statistiken.

Daneben sind umfangreiche Mitarbeiterstäbe am Werk, um Wirksamkeit und Autonomie der Kongreßarbeit zu gewährleisten. 1990 hat die Legislative insgesamt mehr als 30000 Mitarbeiter beschäftigt. Die für Ausschüsse und Unterausschüsse tätigen Stäbe sind per Gesetz wiederholt vergrößert worden. Jeder Abgeordnete und jeder Senator arbeitet mit einem für deutsche Verhältnisse unvorstellbar großen Kreis von Helfern und wissenschaftlichen Angestellten. Senatoren großer Einzelstaaten beschäftigen zuweilen über hundert Mitarbeiter in ihrem Stab.

Ohne Arbeitsteilung und Spezialisierung bliebe der Kongreß ein kraftloser Riese. Deshalb organisiert und aktiviert er sich in einer Vielzahl von Ausschüssen (Ständigen Ausschüssen bzw. Unterausschüssen oder Ad-hoc-Komitees). Sie leisten die eigentliche Arbeit; sie wirken machtbegrenzend, weil sie bei der parlamentarischen Beschlußfassung zusammenwirken müssen (und oft sehr gegensätzliche Auffassungen schon deshalb verfechten, weil strikte Fraktionsdisziplin unbekannt ist). Schließlich dienen sie der Vorbereitung politischer Karrieren, erwerben sich doch Kongreßmitglieder Problemkenntnis, Spezialwissen, politische Taktik im Rahmen der Ausschußarbeit. Gelegentlich können Politiker über parlamentarische Untersuchungstätigkeiten sogar nationales Ansehen erlangen, wie das Beispiel der Brüder John F. und Robert Kennedy in den fünfziger Jahren zeigt, als sie in einem Untersuchungsausschuß kriminelle Machenschaften einzelner Gewerkschaftsmitglieder enthüllten.

### **Ein stabiles, aber kompliziertes Regierungssystem**

Die Verfassungsurkunde der USA enthält an keiner Stelle das Wort "demokratisch", eine Unterlassung, die nicht zuletzt aus der von der Gegenwart verschiedenen Terminologie des ausgehenden 18. Jahrhunderts zu verstehen ist. Zur Zeit der Schaffung der Verfassung der USA verstand man unter dem Wort "demokratisch" lediglich eine unmittelbare Demokratie, wie sie in antiken Stadtstaaten bestanden hatte und in einzelnen Schweizer Kantonen existierte. Eine auf dem Repräsentativsystem aufgebaute, das Prinzip der Volkssouveränität zum Mindesten theoretisch respektierende Verfassungsform nannte man "Republik". Nur unter Berücksichtigung dieses Sprachgebrauchs ist es voll verständlich, warum bei der Beratung und Ratifizierung der Verfassung mit solchem Nachdruck darauf hingewiesen wurde, daß die USA zwar ein republikanisches, aber kein demokratisches Staatswesen darstellen sollten. [...]

### **Schutz der Minderheiten**

Die amerikanische Verfassung ist das Werk von Männern mit einer umfassenden historischen und philosophischen Bildung. Der in Deutschland nur wenig bekannte "Federalist" gehört zu den klassischen Werken der Weltliteratur der Politik. Unter der Alleinherrschaft eines von einer demokratischen Mehrheit gewählten Parlaments und einer von einem demokratischen Parlament abhängigen Regierung hielten die Väter der Verfassung die Rechte der Minderheiten für ständig bedroht und daher nicht nur die religiösen Freiheitsrechte der religiösen Sekten, sondern auch die Eigentumsrechte der (eine dünne Oberschicht bildenden) ökonomischen Elite für gefährdet.

Nicht die Herrschaft der Mehrheit, sondern der Schutz der Minderheiten war das primäre Anliegen der ursprünglichen Verfassung der USA. Der Rousseau'sche Gedanke eines a priori gültigen Gemeinwohls ist ihr ebenso fern wie die Vorstellung, daß die Herrschaft des Gemeinwillens die Unterdrückung der Privatinteressen erforderlich mache. Die



Verfassung von 1787 geht vielmehr von der Annahme aus, daß dem Gemeinwohl dann am besten gedient sei, wenn allen Sonderinteressen der gleiche Schutz und die gleiche Chance gewährt und gleichzeitig ausreichend Vorsorge getroffen werde, daß kein Einzelinteresse einen dominierenden Einfluß auszuüben in der Lage sei. Die Ablehnung der "direkten" Demokratie und die Bejahung der repräsentativen "Republik" wird mit der Erwägung gerechtfertigt, daß mittels einer Repräsentativverfassung nicht nur der Schutz, sondern auch der Ausdruck der Minderheitsinteressen ermöglicht werde.

Nach der Konzeption der amerikanischen Verfassung kann das Gemeinwohl nur durch das freie Zusammenspiel der Einzelinteressen erreicht werden. Hierzu sind Spielregeln erforderlich, die - zum Mindesten in der ersten Periode der amerikanischen Verfassungsgeschichte - sehr viel stärker durch rechtsstaatliche und pluralistische als durch demokratische Gedankengänge bestimmt waren.

Das demokratische Element im Prozeß der politischen Willensbildung der USA wird durch die Tatsache gekennzeichnet, daß im Gegensatz zu Kontinentaleuropa

1) die demokratischen Kräfte sich nicht gegen monarchische, aristokratische, bürokratische und militärische Kräfte durchzusetzen, sondern ausschließlich mit der Opposition einer sich in ihren Eigentumsrechten bedroht fühlenden wirtschaftlichen Elite zu rechnen hatten;

2) der endgültige Sieg der demokratischen Kräfte nicht durch theoretisch abgeleitete Vorstellungen eines "Gesamtwillens" beeinflusst war, der die Geltendmachung von Partikularinteressen ausschließt, sondern als eine Erscheinungsform der Wahrnehmung der individuellen Interessen der sozial nicht differenzierten Siedler des neuerschlossenen Grenzraums ("frontier") in Erscheinung trat.

Die schrittweise Demokratisierung des amerikanischen Regierungssystems hat dessen rechtsstaatlichen und pluralistischen Charakter nicht beeinträchtigt. Ebenso wenig wie die Doktrinen Rousseaus den ursprünglichen Verfassungstext, haben die Theorien der Französischen Revolution die Fortentwicklung der Verfassungsordnung maßgeblich bestimmt.

### **Pluralistische Demokratie**

Letzten Endes hängt die Bedeutung, die den im amerikanischen Regierungsprozeß in Erscheinung tretenden Faktoren zuerkannt wird, von den Grundvorstellungen über Wesen und Ziel der Demokratie ab, in deren prinzipieller Bejahung sich alle einig sind. Nur daß sich hinter dem Bekenntnis zur Demokratie grundverschiedene politische Haltungen zu verbergen vermögen: Eine plebiszitäre Vorstellung der Demokratie, die von der These ausgeht, daß jede staatliche Hoheitstätigkeit eine Emanation (Ausfluß) eines einheitlichen nationalen "Gemeinwillens" darstellen und von ihm getragen werden sollte, und eine pluralistische Vorstellung der Demokratie, die von der Vorstellung ausgeht, daß jede staatliche Hoheitstätigkeit die Resultate aus dem Kräftespiel der verschiedenen Gruppenwillen darstellen und von diesen gebilligt werden sollte.

Seit den Tagen, in denen die "Federalist Papers" verfaßt wurden, haben in den USA diese beiden Anschauungen der Demokratie miteinander um die Vorherrschaft gerungen. Zuweilen hat dieses Ringen zu einer Art Arbeitsteilung geführt und bewirkt, daß die Ideologie der Demokratie auf der plebiszitären und die Soziologie der Demokratie auf der pluralistischen Grundvorstellung vom Wesen der Demokratie aufgebaut war.

### **Gemeinwohl und Gruppeninteressen**

Es wäre allzu einfach, den Drang und den Glauben nach einem einheitlichen "Gemeinwillen" lediglich als "falsches Bewußtsein" abzutun; und es wäre allzu bequem, die Existenz und die Betätigung der Gruppenwillen lediglich als soziale Verfallserscheinungen abzulehnen. Besteht doch die Gefahr, daß ohne den Glauben an das Vorhandensein eines Gemeinwillens das Gemeinwohl gefährdet, wenn nicht gar beeinträchtigt wird, weil sich sonst herausstellen mag, daß ein Gruppenkompromiß entweder unmöglich oder lediglich unter einseitiger Berücksichtigung der Interessen der stärksten

dieser Gruppen zu erreichen ist. Wie denn andererseits die Gefahr besteht, daß ohne die Gewährung eines freien Betätigungsrechts die Minoritätsgruppen sich vernachlässigt, wenn nicht gar vergewaltigt fühlten, und der amerikanischen Nation niemals hätten eingegliedert werden können bzw. ihr wieder entfremdet worden wären. [...]

Bis in die Gegenwart hinein leben die Vereinigten Staaten von Amerika nach dem Gesetz, nach dem sie angetreten sind: der Bereitschaft, den Mitgliedern der verschiedenen Gruppen, aus denen die heterogene amerikanische Nation zusammengesetzt ist, eine freie Entfaltungsmöglichkeit und den Gruppen selber ein freies Betätigungsrecht zu gewähren.

Das naturrechtlich legitimierte amerikanische Verfassungsrecht garantiert nicht nur die Existenz dieser Gruppen, sondern legt auch die Spielregeln fest, nach denen sie im Gesamtgefüge der nationalen Einheit zu operieren berufen sind und normiert zugleich die Beschränkungen, die einer jeden dieser Gruppen und der Gesamtheit auferlegt sind. Beides ist zur Pflege des Gemeinwohls einer Nation unerlässlich, die sich gerade deshalb als politische Einheit fühlt, weil die autonome Entwicklung der Partikulargruppen gewährleistet ist, aus der sie sich zusammensetzt. Der stärkste Integrationsfaktor der Vereinigten Staaten von Amerika ist die Anerkennung des pluralistischen Charakters der amerikanischen Nation. [...]

*Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, Westdeutscher Verlag, Köln/Opladen 1960, S. 39 ff. und S. 343 ff.*

### **Mächtige Ausschußvorsitzende**

Das Gewicht der Ausschüsse im Entscheidungsgefüge des Kongresses verbürgt ihren Vorsitzenden Einfluß und Prestige. Gemeinsam mit den Führungsspitzen der jeweiligen Mehrheits- und Minderheitsparteien in beiden Kammern und dem Sprecher des Repräsentantenhauses bestimmen sie die parlamentarischen Entscheidungsprozesse. Sie üben eine weitgehende Kontrolle über die Einberufung, Tagesordnung und Zeitplanung ihres Ausschusses aus, können also in begrenztem Rahmen den Gang eines Gesetzesentwurfs durch die Kongreßmaschinerie verlangsamen, blockieren oder beschleunigen.

Überdies bestimmen sie über die Stärke des Mitarbeiterstabes und beeinflussen auch deren Auswahl. Bis zur Mitte der siebziger Jahre verfügten die Führungszirkel in der Fraktion über die Verteilung der Ausschußsitze. Die Ausschußvorsitzenden wurden nach dem sogenannten Anciennitätsprinzip bestellt, nach ihrem "Dienstalter" sozusagen. Ämterhäufung war an der Tagesordnung, was im Hinblick auf Privilegien und Einflußmöglichkeiten der Parlamentarier zu einer Art Zwei-Klassen-Gesellschaft führte.

Immer wieder haben deshalb in der Geschichte des Kongresses Parlamentsneulinge den Aufstand gegen die Herrschaft der Alten und Etablierten geprobt, zuletzt 1974/75, als nach dem unrühmlichen Scheitern Richard Nixons jüngere, reformorientierte Kandidaten der Demokratischen Partei in den Kongreß gewählt wurden, die erstarrte Strukturen teilweise aufbrachen. So wird die Besetzung der Ausschußpositionen bei dieser Partei seither nicht mehr ausschließlich durch Protektion und Kuhhandel vorgenommen, sondern durch einen Lenkungsausschuß der Demokraten, der verstärkter Fraktionskontrolle unterworfen ist. Ebenso galt seit dieser Parlamentsreform:

- Mehrfachvorsitze sind abgeschafft;
- die Zahl der Unterausschüsse wurde vergrößert und damit der Aufstieg der "Junioren" in einflußreiche Machtpositionen begünstigt;
- der Senat hat den Anteil der Minderheitspartei an Ausschuß-Posten gerechter ausgewogen.

Als 1994 die Republikaner zum ersten Mal seit Jahrzehnten zur Mehrheitspartei auch wieder im

Repräsentantenhaus wurden, hat auch ihr zum Sprecher (*speaker*) bestellte Newt Gingrich strukturelle Veränderungen im Hause angekündigt und teilweise verwirklicht. Die Zahl der Ausschüsse, Unterausschüsse und der Beschäftigten in den Stäben wurde reduziert, das Anciennitätsprinzip weiter durchlöchert, die Amtszeit von Ausschußvorsitzenden auf sechs Jahre begrenzt und der Einfluß des *speakers* auf deren Auswahl vergrößert. Dennoch bleibt es für Europäer schwer verständlich, wie das hochgradig fragmentierte und ausdifferenzierte politische System, Kongreß genannt, überhaupt funktionieren, das heißt vor allem gesetzgeberische und haushaltspolitische Entscheidungen treffen kann. Nicht allein der Zwang zum Zusammenwirken von Exekutive und Legislative produziert Reibungsverluste; auch die Formierung parlamentarischer Mehrheiten erfordert erhebliche Energien angesichts der Aufsplitterung des Kongresses in eine Vielzahl oft miteinander rivalisierender Ausschüsse, Unterausschüsse und informeller Organisationen sowohl innerfraktioneller als auch überfraktioneller Art. Man denke etwa an den gewichtigen *Congressional Black Caucus*, der die afroamerikanischen Mitglieder beider Parteien des Repräsentantenhauses umfaßt. Mehrheitsbildung erweist sich auch deshalb so schwierig, weil die Regionalisierung der Parteiorganisationen jeden weiterreichenden nationalen Zusammenhalt der Demokraten oder Republikaner ausschließt und die Strukturen des amerikanischen Präsidialsystems eine anhaltend wirksame Fraktionsdisziplin zumindest erschweren.

Nichtkontroverse Initiativen durchlaufen im allgemeinen rasch die verschiedenen Ebenen der Gesetzgebungsprozedur. In strittigen Angelegenheiten sucht man den Kompromiß mit Minderheiten. Hier gilt die Methode des Aushandelns (*bargaining*), wird augenblickliches Nachgeben mit künftiger Hilfeleistung verrechnet, vor allem im Senat, wo ein ausgeprägter Korpsgeist vorherrscht. Die hundert Senatsmitglieder, für sechs Jahre gewählt und häufig über Jahrzehnte hinweg Kollegen und Kolleginnen, kennen einander gut, nehmen auf Rechte und Interessen einzelner Rücksicht und kooperieren über Parteigrenzen hinweg ohne große Schwierigkeiten. Dies kann man vor allem dann beobachten, wenn beide Senatorenposten eines Einzelstaates mit jeweils einer demokratischen und einer republikanischen Persönlichkeit besetzt sind und beide dennoch gemeinsam für eine Sache eintreten. Im größeren Repräsentantenhaus mit seiner kurzen Legislaturperiode bedarf es dagegen strikter, vom *speaker* ausgelegter Verfahrensregeln und eines Lenkungsausschusses, der über die Weiterleitung von Ausschuß-Vorlagen an das Plenum, über die Debattenlänge oder die Zulässigkeit von Veränderungsanträgen entscheidet, der gewissermaßen als Filter am Eingang zum Parlamentsplenum wirkt.

Nicht vergessen werden dürfen die Vermittlungsausschüsse, die sich von Fall zu Fall bilden, um parlamentarische Initiativen beider Häuser des Kongresses miteinander in Einklang zu bringen. Die Unabhängigkeit der Kongreßmitglieder wirkt auch in diesen nur vorübergehend gebildeten Gremien und führt dazu, daß nicht selten die anzulegenden Gesetzentwürfe wesentliche Änderungen erfahren.

Auch im Kongreß bewahrheitet sich das Grundgesetz allen politischen Lebens in den USA: Wichtiger als reibungslose Wirksamkeit der Herrschaftsausübung ist die Sicherung des Gemeinwesens vor unkontrollierter Machtballung. Die Dezentralisierung und Vielschichtigkeit der parlamentarischen Entscheidungsprozesse produziert mancherlei Leerlauf und bietet "Lobbyisten" vielerlei Einwirkungsmöglichkeiten. Sie hat aber gerade deshalb Verselbständigungstendenzen des Parlaments gegenüber der Gesellschaft bislang verhindert, die im europäischen Parlamentarismus oft beklagt werden.

### **Abgeordnete zwischen Kongreß, Wahlkreis und Lobby**

Abgeordnete wollen in der Regel wiedergewählt werden. Im politischen System der USA, wo Parlamentssitze durch relative Mehrheitswahl erworben werden, Parteilisten unbekannt sind und der Einfluß von Partei oder Fraktion auf die Kongreßmitglieder vergleichsweise gering erscheint, entscheiden die Wähler vorrangig über die politische Karriere von Abgeordneten. Ihnen gilt folgerichtig das Hauptaugenmerk bei parlamentarischen Entscheidungen.

Das Kongreßmitglied macht gewöhnlich keinen Hehl daraus, daß es sich etwa in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen als Vertreter von Sonderinteressen der für seine Wiederwahl maßgeblichen Gruppen im heimischen Wahlkreis fühlt. Es identifiziert sich weitgehend mit seiner politischen Heimat, was teilweise wenigstens den "Provinzialismus" und das Desinteresse vieler Abgeordneter etwa an Fragen der Weltpolitik erklären mag.

Gleichzeitig leihen Kongreßmitglieder ihr Ohr auch einflußreichen Lobbyisten in Washington, die ihrer Wiederwahl förderlich sein könnten. Die Kosten heutiger Wahlkampagnen erreichen solche Höhen, daß der einzelne sie nur mit Hilfe finanzstarker Gruppen aufbringen kann. Immerhin sind in den neunziger Jahren für die Durchführung einer Senatskampagne durchschnittliche Ausgaben in Höhe von 2,5 bis 3 Millionen Dollar zu veranschlagen. Bewerber für ein Mandat im Repräsentantenhaus müssen durchschnittlich mindestens 800000 Dollar aufbringen. Gleichzeitig können Verbände auch Wählermassen zugunsten oder gegen einzelne Kandidaten mobilisieren. Unbestrittenermaßen wirken in Washington riesige Scharen von Interessenvertretern mit dem Ziel, die staatlichen Institutionen, speziell den Kongreß, im Sinn ihrer Ziele zu beeinflussen.

Wie viele Einzelstudien nachweisen, hängt das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten und Senatoren auch von Empfehlungen der Fraktionsführungen ab. Ob sie dabei aus Parteiloyalität handeln oder es mit den Mächtigen in Kongreß und Exekutive nicht verderben wollen, ist im Einzelfall schwer festzustellen. In jedem Falle aber erwächst Abgeordneten und Senatoren der USA ein individueller Handlungsspielraum aus dem Umstand, daß sie sich ganz verschiedenen Bezugsgruppen verpflichtet wissen, deren oft sehr gegensätzliche Interessen sie bei ihren Entscheidungen ausbalancieren müssen. Dies ist oft nicht leicht, da sich die Abgeordneten nicht einfach durch den Verweis auf geforderte Fraktionsdisziplin ungebührlichem Druck von außen entziehen können, wie dies die Besonderheiten parlamentarischer Regierungssysteme in Europa ermöglichen.

### **Kongreß und Präsident: Gegensätzliche Partner**

Amerikanische Politik ist stets von der Rivalität zwischen Kapitol (Kongreß) und Weißem Haus (Präsident) geprägt worden, einer Rivalität, die nicht zuletzt in der teilweise unscharfen verfassungsrechtlichen Zuweisung oder Abgrenzung von Kompetenzen angelegt war. Sie laden Regierung und Parlament geradezu ein, um die Führung der Politik (ganz besonders der Außenpolitik) zu kämpfen. Der Politikwissenschaftler und spätere Präsident Woodrow Wilson hat den Gang der amerikanischen Geschichte durch zyklische Wechsel zwischen der Vorherrschaft einmal des Kapitols, dann wieder des Weißen Hauses bestimmt gesehen.

Schon in den Gründerjahren entzündeten sich Konflikte zwischen den Gewalten bei der Umsetzung

außenpolitischer Verfassungsnormen in die alltägliche Regierungspraxis. Sie haben sich bis in die Gegenwart im Kompetenzstreit um Rechte im Bereich der Kriegführung (*war power*) und Befugnisse hinsichtlich des Eingehens internationaler Vertragsverpflichtungen (*treaty power*) fortgesetzt, was die erbitterten Auseinandersetzungen zwischen Exekutive und Legislative im Umfeld des Vietnam-Krieges in den sechziger und siebziger Jahren belegen.

Die Bedeutung der Verfassungsbestimmungen war immer strittig, die dem Kongreß die Rechte, über Krieg und Frieden zu entscheiden oder Streitkräfte aufzustellen und zu unterhalten, zusprechen, den Präsidenten hingegen zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte machen. Im allgemeinen hat die Legislative militärische Aktionen der Exekutive stillschweigend gebilligt, solange sie erfolgreich waren. 1973 aber hat der Kongreß versucht, durch die *War Powers Resolution* seine verfassungsmäßige Rolle in der Frage von Krieg und Frieden wiederherzustellen; sie wurde trotz eines von Präsident Nixon eingelegten Vetos verabschiedet. Dieses Gesetz verpflichtet den Präsidenten zur frühzeitigen Konsultation des Parlaments, das binnen sechzig Tagen die Einstellung nicht autorisierter Kampfhandlungen erzwingen kann. Seit Nixon haben alle Präsidenten die Bestimmungen des "Kriegsermächtigungsgesetzes" als verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff in ihre exekutiven Vorrechte abgelehnt. Auch George Bush umging 1990/91 anlässlich des Zweiten Golfkrieges zumindest einzelne Bestimmungen des Gesetzes, wobei er aber zugleich seine militärischen Anordnungen mit ausdrücklichem Bezug auf die *War Powers Resolution* traf.

Was die *treaty power* anbelangt, das verfassungsrechtlich verbrieftete Zustimmungsrecht des Senats zu internationalen Verträgen, so hat die Exekutive im 20. Jahrhundert immer wieder versucht, den Senat dadurch zu unterlaufen, daß sie statt Verträgen (*treaties*) Regierungsabkommen (*executive agreements*) geschlossen hat, die keiner Senatsmitwirkung bedürfen. Selbst so folgenreichtige Abkommen wie die von Jalta und Potsdam im Jahre 1945 sind dem Senat nicht zur Abstimmung vorgelegt worden. Auch in den folgenden Jahrzehnten haben die Regierungen der USA zahlreiche militärische Geheimabkommen mit anderen Staaten getroffen, von denen der Kongreß zuweilen nichts gewußt hat.

Allen Bemühungen des Kongresses zum Trotz hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg die außenpolitische Macht des Präsidenten in dem Maße verstärkt, wie generell das wachsende weltpolitische Engagement der Supermacht USA, speziell die Auseinandersetzung mit dem Weltkommunismus, die Notwendigkeit straffer Führung und raschen Handelns begründet haben.

Doch haben sich auch im innenpolitischen Bereich die Machtgewichte stetig zugunsten der Regierung verschoben. Das Präsidentenamt entwickelte sich in unserem Jahrhundert zur wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Schaltzentrale, die jene wirtschaftlichen Stabilisierungs- und sozialen Ausgleichsfunktionen verbürgte, ohne die der moderne Kapitalismus zum Scheitern verurteilt wäre. In den Präsidentschaften der sechziger und siebziger Jahre fand jener Prozeß einen Höhepunkt, den Thomas Jefferson einst für eine ferne Zukunft als "Tyrannei der Exekutive" umschrieben hat. Vor allem Richard Nixon hat die von den Verfassungsvätern gewollte Machtbalance zwischen den Gewalten vorübergehend zum Einsturz gebracht.

Im Februar 1974 hat der damalige demokratische Fraktionsführer im Senat, Mike Mansfield, die Anklagen des Kongresses gegen die Amtsführung Nixons zusammengefaßt. Er sprach von anhaltender

Diskriminierung des Parlaments, eigenmächtiger Sperrung bereits bewilligter Gelder durch den Präsidenten, unzumutbaren Beschneidungen des Informationsflusses vom Weißen Haus zum Kapitol. Er bemängelte die verfassungswidrige Umgehung der Befugnisse des Kongresses im Bereich internationaler Verträge (*treaty power*). Internationale Verpflichtungen von Vertragsrang würden als bloße Regierungsabkommen ohne parlamentarische Ratifikationspflicht geschlossen. Er nannte zudem hysterische Angriffe des Weißen Hauses auf die nationale Öffentlichkeit, Kongreß, Presse und Gesellschaft und auf kriminelle Einbrüche in die individuelle Privatsphäre.

Seit Nixons Sturz hat sich das eherne Gesetz der amerikanischen Verfassungsgeschichte aufs neue bestätigt: Zeiten präsidentieller Vorherrschaft wechseln mit Perioden größeren Parlamentseinflusses. Die Präsidenten Ford und Carter bekamen den Zorn des aufgebrachten Kongresses zu spüren, der nun seine Kompetenzen im Bereich der Erklärung von Kriegen (*war power*) gesetzlich definierte, außenpolitische Initiativen des Weißen Hauses unterließ (etwa den SALT-II-Vertrag nicht ratifizierte), die Geheimdienste verschärfter Kontrolle unterwarf, Haushaltsanforderungen der Exekutive abschlägig beschied, kurzum alles tat, um kontinuierliches Regieren zu erschweren.

Ein kurzes "Zwischenhoch" in den angespannten Beziehungen der "antagonistischen Partner", das sich in der ersten Amtsperiode Ronald Reagans (1981-1984) etablierte, verblüffte die Betrachter der Washingtoner Szene als kaum erwartetes Ausbrechen aus dem Gewohnten. Die imposanten Erfolge des Kaliforniers im Weißen Haus bei der Verabschiedung seiner Haushalts- und Steuerpolitik erinnerten manche Kenner der Zeitgeschichte an den glänzenden Start der Roosevelt-Administration in den Jahren 1933/34. Mit steigendem Erfolg wußte der "große Kommunikator" Reagan das Mittel wirksamer Überzeugungsarbeit in Öffentlichkeit und Parlament einzusetzen, um eine konservative Abstimmungscoalition für seine Initiativen zu gewinnen. Spätestens während seiner zweiten Amtszeit mußte aber auch Ronald Reagan jener Gesetzlichkeit Tribut zollen, die seit Richard Nixons Tagen die Beziehungen zwischen den Gewalten bestimmt: Die opponierenden Kräfte im Kongreß sind und bleiben stark und lassen gesetzgeberische Dauererfolge einer Administration nicht mehr zu.

Die Iran-Contra-Affäre, in deren Umkreis zweitrangige Präsidentenberater im Stab des Nationalen Sicherheitsrates 1986/87 ihre eigene gesetzwidrige Außenpolitik betrieben, hat einmal mehr das Mißtrauen des Kongresses gegenüber der Exekutive verstärkt. Damals wurden unrechtmäßig Waffen an das USA-feindliche Regime in Teheran verkauft und der Erlös an die antisandinistischen Contra-Rebellen in Nicaragua weitergeleitet. Diese Affäre belastete auch noch das Verhältnis des Reagan-Nachfolgers George Bush zum Kongreß.

Welche Reibungsverluste für ein wirksames Regieren aus dem Gegeneinander von Exekutive und Legislative entstehen können, ist den Amerikanern erneut mit drastischer Deutlichkeit zur Jahreswende 1995/96 vor Augen geführt worden, als sich die beiden Gewalten nicht auf einen gemeinsamen Haushalt für 1996 verständigen konnten und damit die USA an die Grenze der Zahlungsunfähigkeit brachten.

Im Widerspruch zum institutionell eingegengten Handlungsspielraum des Präsidenten stehen der Anspruch an den Präsidenten nach plebiszitärer Führung und die Erwartungen an das Amt. Die Schere zwischen Leistungsanforderungen und Leistungskapazität hat sich weit geöffnet. Auf der einen Seite erwecken ein TV-orientiertes Rekrutierungs- und Wahlsystem und der ständige direkte Appell des

Präsidenten an die Öffentlichkeit den Eindruck, daß das Weiße Haus den politischen Entscheidungsprozeß beherrsche und die Bundesverwaltung kontrolliere. Auf der anderen Seite steht eine Realität des verbissenen, oft nur Stillstand bewirkenden Aushandelns (*bargaining*) mit dem Kongreß und ein grundsätzliches Unvermögen des Präsidenten, den administrativen Leitungs- und politischen Führungsanforderungen des Amtes zu genügen.

Es liegt in der Logik dieses Widerspruchs von Erwartung und Realität, daß die als unzureichend empfundenen Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses zuallererst dem Präsidenten angelastet werden. Allein ein brillanter Kommunikator wie Ronald Reagan mag zeitweise der Kritik entgehen. Grundsätzlich jedoch wird man von einem strukturell bedingten Leistungsdefizit des Präsidenten als Regierungschef sprechen müssen. Abhilfe ist nicht in Sicht. Zahlreiche Debatten und Vorschläge zur Verfassungsreform erkennen zwar das Problem, haben aber angesichts der Interessenlage der betroffenen Politiker und Institutionen kaum Aussicht auf Verwirklichung. Man wird allerdings bezweifeln müssen, daß die Wurzeln des Problems allein verfassungsrechtlicher Natur seien. Vielmehr scheinen alle westlichen Demokratien unabhängig von ihren spezifischen Verfassungen unter ähnlichen Regierbarkeitsdefiziten zu leiden. Die Gründe sind in erster Linie in der politischen Kultur der Gegenwart zu suchen, in der gleichzeitigen Überfordern und Personalisierung der Politik.

## Rechtssystem

Der amerikanische Föderalismus hat in Verbindung mit angelsächsischen Traditionen ein Rechtswesen geschaffen, das für Ausländer schwer zugänglich ist. Es haben sich zwei vertikale Gerichtssysteme durchgesetzt - die Bundesjudikative als dreistufige Pyramide mit Distriktgerichten, Appellationsinstanzen und dem Obersten Gerichtshof (*Supreme Court*) einerseits, das gleichfalls mehrstufige Gerichtswesen der Einzelstaaten andererseits. Der Föderalismus ist auch insofern durchgeschlagen, als der Zivil- und Strafrechtsbereich, von verfassungsmäßig festgelegten Ausnahmen abgesehen, der Souveränität der Einzelstaaten unterliegt. Dies führt zu jener bunten Mannigfaltigkeit der Rechtsauffassungen, die durch das angelsächsische ungeschriebene Gewohnheitsrecht (*common law*) noch begünstigt wird, das keine an der Systematik des römischen Rechts orientierten Gesetzes- und Rechtskodifikationen kennt, sondern aus früheren Gerichtsentscheidungen (Präzedenzfällen) aktuelles Recht herleitet.

In unserem Zusammenhang interessiert allein die Dritte Gewalt als politische Institution, weshalb wir uns nun der Position des Obersten Gerichtshofes (*Supreme Court*) im Rahmen des amerikanischen Herrschaftssystems zuwenden.

### Oberster Gerichtshof

In der Amtszeit des vierten Obersten Richters John Marshall gewann der *Supreme Court* zu Beginn des 19. Jahrhunderts jene starke Machtposition, die europäische Betrachter der USA stets aufs neue bewunderten. Indem Marshall das richterliche Prüfungsrecht (*judicial review*) der Verfassungsmäßigkeit von Bundes- und Staatengesetzen durchsetzte, schuf er nicht bloß eine im Spiel der *checks and balances* vollwertige Dritte Gewalt, sondern wirkte auch an der Festigung der Union durch die Verklammerung von Einzelstaaten und dem Bund per Gerichtsentscheid mit.

Der Präsident der USA nominiert und ernennt "auf Anraten und mit Zustimmung des Senats ... die Richter des Obersten Bundesgerichts" (Artikel II, Abschnitt 2, US-Verfassung); die Richterbestellung ist also zwischen Exekutive und Legislative aufgeteilt. Um diese Richter vor politischem Druck zu schützen, bestimmen sie faktisch selbst über die Dauer ihrer Amtszeit, "solange ihre Amtsführung einwandfrei ist". Ihre Zahl ist gesetzlich vorgeschrieben; 1869 ist sie auf neun festgelegt worden. Entscheidungen trifft das Gericht einstimmig oder mehrheitlich. Im letzteren Fall wird die Rechtsauffassung der Mehrheit ebenso veröffentlicht wie die abweichende (*dissenting opinion*) der Minderheit.

Der Oberste Gerichtshof hat in seiner zweihundertjährigen Geschichte verschiedenartige Rechtsziele verfolgt:

- Bis zum Bürgerkrieg kämpfte er vorrangig für die Stärkung der Union gegen die Sonderinteressen der Einzelstaaten.
- Von 1865 bis in die dreißiger Jahre unseres Jahrhunderts verfocht er die Interessen privatwirtschaftlicher Kräfte gegen jede Art staatlicher Reglementierung im wirtschaftlich-sozialen Bereich.
- Seit 1937 verschrieb er sich dem *New Deal* Roosevelts, unterstützte also sozialstaatliche Aktivitäten.
- Nach 1945 setzte er Schritt für Schritt die Rassentrennung außer Kraft (im Bildungswesen etwa) und erzwang die Abschaffung allzu skandalöser Fälle von Rassendiskriminierung (beispielsweise im Bereich der politischen Willensbildung).
- In der jüngeren Vergangenheit hat sich der *Supreme Court* vor allem dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Durchsetzung des Gleichheitsprinzips gewidmet. Parallel mit der Tendenz der Liberalisierung (Schutz von Dissidenten, Abtreibung als Grundrecht der Frau) schränkte er zunehmend die Befugnisse der Polizei, sowohl auf Bundes- wie auf Einzelstaatsebene, bei der Verfolgung und Überführung Verdächtiger ein. Die liberale Güterabwägung zwischen dem Recht des Individuums und dem Schutz des Gemeinwesens führte in den siebziger und achtziger Jahren zu Spannungen zwischen einer auf *law-and-order*-Parolen einschwenkenden Öffentlichkeit und der Richtermehrheit beim Obersten Gerichtshof.

Der *Supreme Court* bediente sich bei der Verfolgung seiner Rechtsziele verschiedener Mittel, wirkte vor allem durch ständige Auslegung der Verfassung und Gesetze, machte aber zuweilen auch vom politisch umstrittenen Instrument des richterlichen Prüfungsrechts Gebrauch.

## **Prüfungsrecht**

Daß der Oberste Gerichtshof seit Gründung der USA immer wieder Einzelstaatsgesetzen Rechtskraft absprach, weil sie mit der US-Verfassung kollidierten, hat ihm zwar zuweilen Kritik eingebracht, aber keine weiterreichenden rechtlich-politischen Kontroversen ausgelöst. Denn diese richterliche Praxis konnte sich auf Artikel VI der Verfassung stützen, wonach "diese Verfassung, die in ihrem Verfolg zu erlassenden Gesetze sowie alle im Namen der Vereinigten Staaten abgeschlossenen oder künftig abzuschließenden Verträge das höchste Recht des Landes" bilden, welches "die Richter in jedem Einzelstaat ungeachtet entgegenstehender Bestimmungen in der Verfassung oder den Gesetzen eines Einzelstaates" bindet.



Schwierig aber gestaltete sich die Durchsetzung des Anspruchs, auch den Gesetzgeber in Washington dem richterlichen Prüfungsrecht zu unterwerfen; denn er rückte die Judikative gleichberechtigt neben die beiden anderen Gewalten und ging damit über traditionelle Gewaltenteilungsvorstellungen erheblich hinaus. Daß eine kleine Gruppe unabhängiger nicht vom Volk gewählter Männer gegebenenfalls den Willen des Kongresses blockieren könnte, stimmte gerade überzeugte Demokraten bedenklich, und solche Bedenken nahmen stets dann zu, wenn die Normenkontrolle des Obersten Gerichtshofs zu unbequemen Entscheidungen führte.

### **Richterliche Vorherrschaft?**

Manche Sozialwissenschaftler haben zuweilen gar von einer richterlichen Vorherrschaft im amerikanischen Herrschaftsprozess gesprochen. Bei näherer Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung der USA erscheint jedoch der Begriff "Judizokratie" übertrieben, hat sich der *Supreme Court* doch lediglich zwischen 1890-1937 auf politischem Parkett bewegt, als er ca. 35 Gesetze oder Präsidentialakte sozial- und wirtschaftspolitischen Inhalts zurückwies und vor allem in den ersten Jahren des Rooseveltischen *New Deal* sozialreformerische Initiativen des Staates zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise blockierte. Ansonsten aber hat sich das Oberste Bundesgericht politischen Auseinandersetzungen entzogen und sich lieber für unzuständig erklärt als in öffentliche Konflikte eingemischt. Denn die Richter haben zumeist recht nüchtern die Gefahren eingeschätzt, die jeder Dauerkonflikt zwischen der Judikative und den anderen Staatsgewalten, zwischen Richterentscheid und öffentlicher Meinung für ihr Ansehen und Gewicht heraufbeschwören kann.

Verfassungsrechtliche wie gesetzliche Vorschriften stecken den Rahmen der Rechtsprechung ab, engen sie damit aber auch ein. Daneben hat sich ungeschriebenes Verfahrensrecht herausgebildet, welches das Gericht veranlaßt, verfassungsrechtliche Fragen (die immer auch verfassungspolitische Konflikte in sich bergen) nur anzurühren, wo dies die Rechtsklärung in einem konkreten Streitfall unbedingt erfordert, jede Gesetzesnorm nach Möglichkeit so auszulegen, daß sie sich in den Rahmen der Verfassung zwängen läßt, kurzum, den Willen des Kongresses oder der Staatenparlamente so weit als irgend möglich zu respektieren.

Das Oberste Gericht kann sich weigern, dort Recht zu sprechen, wo es die Verantwortung für die Folgen seiner Entscheidung nicht übernehmen kann. Es erklärt dann solche Fälle zu "politischen Fragen". Als "politische Fragen" werden vor allem Rechtsstreitigkeiten mit möglichen internationalen Auswirkungen betrachtet, etwa Konflikte im Bereich der auswärtigen Beziehungen (über die Geltung bzw. Einhaltung von Verträgen, Grenzstreitigkeiten, Anerkennung von Staaten, Einreiseverweigerungen für Ausländer oder deren Ausweisung).

### **Einfluß auf den Gerichtshof**

Weil die Dritte Gewalt trotz aller Selbstbeschränkung als Mit- und Gegenspieler im staatlichen Herrschaftsprozess wirkt, ist sie notwendigerweise politischem Druck der Exekutive und Legislative ausgesetzt. Schon das Verfassungsrecht stellt mancherlei Hebel zur Verfügung, um allzu unbequeme Richtermacht demonstrativ zu beschränken: So liegt die Organisationsgewalt und Kompetenzenregelung für die Bundesgerichtsbarkeit ebenso beim Kongreß wie das (finanzielle) Bewilligungsrecht. Wo es um

die Neubesetzung von Richterstellen geht, kommt es nicht selten zu Machtproben zwischen den Gewalten. Zwar steht das Nominierungsrecht dem Präsidenten zu; aber der Senat muß den Kandidatenvorschlag bestätigen. Hierbei ist es üblich, daß der Präsident Kandidaten vorschlägt, die mit seinen eigenen politischen Positionen und Wertvorstellungen übereinstimmen oder diesen zumindest nahestehen. Da die meisten Bundesrichter auf Lebenszeit ernannt werden, reicht der Einfluß der präsidentiellen Richterernennungen auf das Gerichtssystem deBundes in der Regel über die Amtsdauer des einzelnen Präsidenten hinaus. Insbesondere ist dies bei denen der Fall, die - wie etwa Franklin Delano Roosevelt oder Ronald Reagan - während ihrer Amtszeit eine relativ hohe Zahl von Bundesrichtern ernennen konnten.

Seit der Präsidentschaft Ronald Reagans erschweren politisch-ideologische Gegensätze zwischen Weißem Haus und der jeweiligen Senatsmehrheit den Nominierungsprozeß. Die richtungspolitischen Differenzen sind so weit angewachsen, daß darüber die verfassungsrechtlich gebotene Kooperation ins Wanken geriet. Lobbyistischer Druck von interessierten Verbänden auf den Senat erschwert dabei die Einigung häufig zusätzlich.

Der Fall des konservativen Juristen Robert Bork mag das Gesagte illustrieren. Präsident Reagan insistierte hartnäckig auf seine Ernennung zum Verfassungsrichter. Dies war Teil seiner Strategie, die liberale Mehrheit im *Supreme Court* in eine konservative umzuwandeln, um für die nähere Zukunft größere Übereinstimmung zwischen den politisch-moralischen Überzeugungen der Anhänger seiner Politik in Bezug auf Abtreibung, Schulgebet oder Flaggenschändung und der verfassungsgerichtlichen Jurisdiktion herzustellen. Aus ideologischer Opposition zum Präsidenten weigerte sich die Senatsmehrheit ebenso dezidiert, diesem Ansinnen zu entsprechen. Schließlich mußte der Präsident einen anderen Kandidaten präsentieren.

Wo gesetzliche Möglichkeiten nicht ausreichen, vermeintliche oder wirkliche "Judiziokratie" drohen, mag auch das ungenierte Aufwiegeln der öffentlichen Meinung als Druckmittel gegen das Oberste Gericht dienen.

Alles in allem hat aber die zweihundertjährige Rechtsprechung dem Obersten Gericht soviel Autorität eingetragen, daß es längst zum respektierten Partner im Geflecht der *checks and balances*, der politischen Willensbildung und Machtausübung geworden ist. Demoskopische Erhebungen haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer wieder belegt, daß das Ansehen der Institution *Supreme Court* in der Bevölkerung viel größer ist als dasjenige der Präsidentschaft, vom Kongreß ganz zu schweigen.

## Bundesstaatliche Organisation

Name und Flagge der USA veranschaulichen den bundesstaatlichen Charakter des amerikanischen Gemeinwesens. Der Begriff "Bundesstaat" beschreibt ein politisches System, in dem Gesamtstaat und Gliedstaaten einander in der Weise zugeordnet sind, daß sie zum einen als eigenständige Entscheidungszentren wirken, zum andern sich wechselseitig beeinflussen, um das "Gesamtinteresse" eines Volkes zu befördern. In der Praxis ist diese Zuordnung vielfältig zu verwirklichen, kann das Schwergewicht der Macht stärker beim Bund oder den Ländern angesiedelt sein. So beanspruchen die fünfzig Einzelstaaten der USA ein höheres Maß an Eigenständigkeit, eine umfassendere Kompetenzfülle

als die deutschen Länder unter dem Bonner Grundgesetz, weshalb die Übertragung des Begriffs "Land" auf amerikanische Verhältnisse nur mit einigem Vorbehalt möglich ist.

Problematisch bleibt auch die Anwendung des "Föderalismus"-Begriffs auf das politische System der USA, obwohl die amerikanischen Verfassungsväter sich selbst als *Federalists*, die neu geschaffene Herrschaftsordnung als *federal system* und die Zentralgewalt in Washington als *federal government* bezeichneten. Denn wo das verfassungsrechtliche Denken der Deutschen mit "Föderalismus" Autonomiebestrebungen der Länder verbindet, meinen Amerikaner Zentralisierungstendenzen, wenn von *federalism* die Rede ist. Wo im deutschen Sprachgebrauch der Begriff Föderalismus ein universales Gestaltungsprinzip meint, den Zusammenschluß im gesellschaftlichen, staatlichen oder internationalen Raum mit sehr verschiedenen Ordnungsstrukturen, erscheinen im amerikanischen Sprachbereich die Begriffe "Bundesstaat" und "Föderalismus" fast identisch.

## Einzelstaaten

Fünfzig Staaten und der das Gebiet der Bundeshauptstadt Washington umgreifende *District of Columbia* bilden derzeit die USA: Altherwürdige Gründungsmitglieder der Union, Gebiete im Westen, die im Laufe des 19. Jahrhunderts als Staaten in die Union aufgenommen wurden und Nachzügler wie Alaska und Hawaii (erst seit 1959 vollwertige Unionsmitglieder). Fünfzig Verfassungen kanalisieren den Herrschaftsprozess in diesen Staaten, darunter die freilich vielfach ergänzte von Massachusetts aus dem Jahre 1780. Sie bekennen sich allesamt zu den "amerikanischen" Grundüberzeugungen des *limited government*, der Volkssouveränität und individueller Bürger- bzw. Menschenrechte, was aber die bunte Vielfalt der jeweiligen Institutionenordnungen und Rechtsgestaltungen nicht ausschließt.

An der Spitze der Einzelstaatsregierungen stehen *Governors*, vom Staatsvolk je nach Verfassung auf zwei bis vier Jahre direkt gewählt. Ihre Befugnisse entsprechen in kleinerem Maßstab denjenigen des US-Präsidenten. Sie vollziehen die Gesetze, stehen der Staatsverwaltung vor und sind Oberbefehlshaber der Nationalgarde. Sie ernennen die Beamten des Landes, verfügen über ein aufschiebendes Vetorecht gegen Gesetze ihrer Parlamente und vertreten beim Bund die Interessen ihres jeweiligen Staates gegenüber den Forderungen der anderen Unionsmitglieder.

Der prestigeträchtige Titel *Governor* darf aber nicht über verfassungsrechtliche und politische Schranken hinwegtäuschen, die den Spielraum des Regierungschefs eines amerikanischen Bundesstaates im Vergleich zu dem der westdeutschen Ministerpräsidenten stärker einengen. In der Mehrzahl der Staaten werden die "Kabinettsmitglieder" und Spitzenbeamten ebenso wie der Gouverneur selbst unmittelbar vom Volk gewählt, wie überhaupt plebiszitäre (direktdemokratische) Elemente in der politischen Willensbildung auf Länderebene häufig in Erscheinung treten. Im allgemeinen kann der Gouverneur keine Richtlinienkompetenz geltend machen, sondern muß die Regierungsgewalt mit seinem Stellvertreter und den Leitern der Ministerien teilen. Da die Parteien auf einzelstaatlicher (und lokaler) Ebene viel straffer organisiert sind als auf der nationalen, können sie dort ein weitreichendes Mitspracherecht bei der Besetzung von Beamtenpositionen erzwingen, also den Einfluß der Gouverneure im personalpolitischen Bereich beschneiden.

Vom Sonderfall Nebraska abgesehen, sind die Legislativen der Staaten durchweg als

Zweikammersysteme organisiert, mit Repräsentantenhaus und Senat. Verfassungsvorschriften beschränken die Dauer der Sitzungsperioden in drastischer Weise. Das Mandat der Abgeordneten ist in der Regel auf zwei Jahre beschränkt. Bei der Amtsdauer der Senatoren liegt die Grenze in zwölf Staaten bei zwei und in den restlichen 38 Staaten bei vier Jahren. Bis in die sechziger Jahre hinein traten die *state legislatures* nur alle zwei Jahre zusammen, waren Abgeordnete und Senatoren, gleichermaßen vom Volkssouverän gewählt, in der Regel keine Berufspolitiker. Die Möglichkeiten der Staatenparlamente, eine kontinuierliche Politik zu betreiben und größeren Einfluß auf die staatlichen Entscheidungsprozesse auszuüben, waren entsprechend beschränkt.

Ende der sechziger Jahre sind im Gefolge von Demokratisierungsbestrebungen Parlamentsreformen auf Einzelstaatsebene durchgeführt worden, die das Gewicht der Legislative stärkten. Sie leiden aber bis zum heutigen Tag an derselben Fragmentierung - der Aufsplitterung in eine Vielzahl mehr oder minder autonomer Gruppierungen und arbeitsteiliger Organisationsformen -, die wir schon bei der Betrachtung des Bundeskongresses kennengelernt haben.

### **Wiedererstarben der Einzelstaaten im politischen System**

Zu den grundlegenden Neuerungen der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika gehört zuallererst die "Erfindung" des Bundesstaates in moderner Form. Der Kompromiß von Philadelphia schuf eine neue Form politischer Organisation, die "genau genommen weder eine nationale noch eine staatenbündische Verfassung, sondern eine Verbindung beider" ist. [...] Die Machtverteilung der Constitution of the United States of America - und das ist das verfassungspolitisch Neue - unterstellt den Bürger einer doppelten Souveränität, der des Einzelstaates und der des Bundes. Getragen und eingebettet in eine ausgeprägte gesellschaftliche Dimension des Föderalismus und Lokalismus, die im Laufe der weiteren Entwicklung durch die flächenmäßige Ausdehnung und den hohen Grad an gesellschaftlicher Segmentierung und politischer Fragmentierung verstärkt wurde. Bis heute ist die politische Kultur der USA geprägt durch regionale und einzelstaatliche Besonderheiten, die trotz aller vereinheitlichenden Tendenzen das amerikanische kulturelle, wirtschaftliche und politische Mosaik ausmachen.

Der institutionelle Kern der Beziehungen zwischen Staaten und Bund liegt in der Bestellung der nationalen Legislative und der nationalen Exekutive. Jeder Staat hat mit je zwei direkt von der stimmberechtigten Bevölkerung gewählten Senatoren - die bis zur Verfassungsänderung von 1913 durch die Legislativen der Staaten gewählt wurden - Anteil an der nationalen Gesetzgebung und über Artikel II, Abschnitt 2 der Verfassung auch an der nationalen Exekutive. Im Repräsentantenhaus ist die Zahl der Abgeordneten vom Bevölkerungsanteil des jeweiligen Staates abhängig. Das gleiche Strukturprinzip gilt für die Wahl der Spitze der nationalen Exekutive: Bei der Präsidentenwahl stellt jeder Staat soviel Elektorenstimmen wie er Repräsentanten und Senatoren im Kongreß hat. Und schließlich bestimmt die Verfassung, daß mit den Voten von zwei Drittel der gesetzgebenden Körperschaften der Staaten diese einen nationalen Verfassungskonvent einberufen können, dessen Ergebnisse entweder von den gesetzgebenden Körperschaften oder von Konventen in drei Viertel der Einzelstaaten ratifiziert werden müssen.

Der Wortlaut der Verfassung weist ferner dem Kongreß im wesentlichen Kompetenzen zur Regelung der inneren und äußeren Wirtschafts- und Handelsbeziehungen als Voraussetzungen für einen einheitlichen Wirtschaftsraum und die finanzielle und organisatorische Sicherstellung der Landesverteidigung sowie der Sorge für das "allgemeine Wohl der Vereinigten Staaten" zu. Andererseits gewährt die funktional orientierte Aufgabenteilung der amerikanischen Verfassung den Staaten ein umfangreiches Recht zur Regelung ihrer inneren Angelegenheiten (police power), [...]

Die beiden wichtigsten Veränderungen in der Entwicklung des föderativen Systems der USA waren zweifellos die endgültige Bestätigung der Union im Bürgerkrieg und die Umwandlung des dualen Föderalismus in einen kooperativen während und im Gefolge des New Deal.

Während der Sieg der Nordstaaten über die Confederate States of America 1865 endgültig alle Verfassungsinterpretationen obsolet machte, die von einer fortbestehenden Souveränität der Staaten ausgingen, leitete die Ausweitung der Bundeskompetenzen im New Deal der dreißiger Jahre eine Verfassungsrevolution ein, die bis heute fortwirkt. Eine extensive Interpretation durch den Supreme Court (das Oberste Gericht) unterstellte weite Bereiche der einzelstaatlichen "police power" der nationalen Regulierung. Der Aktivismus des Bundes setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich fort, wobei die veränderte weltpolitische Stellung der USA als Vormacht des Westens in den späten vierziger und fünfziger Jahren ebenso seine Rolle spielte wie das sich verändernde sozialpolitische Klima in den sechziger und siebziger Jahren. Weiterhin vervielfachten sich unter den Präsidenten J. F. Kennedy (1961-1963) und L. B. Johnson (1963-1968) die interventionsstaatlichen Aktivitäten, getragen von der Überzeugung, daß grundlegende Reformen zugunsten rassistischer Minderheiten und sozialer Randgruppen nur durch eine handlungsbereite und starke Bundesgewalt gewährleistet werden könnten. Ergänzt wurde diese Politik durch die grundlegenden Entscheidungen des Supreme Court zur Durchsetzung der Bürgerrechte gemäß dem 14. Zusatzartikel im Urteil *Brown v. Board of Education of Topeka* (1955) und der Realisierung des Prinzips "one person, one vote" im Urteil *Baker v. Carr* (1962).

Als Folge wurden die Beziehungen zwischen Bund und Einzelstaaten auf eine neue, kooperative Basis gestellt, die zunehmend auch von dem Einsatz zentraler Förderungsmittel (grants-in-aid) zur Politikgestaltung in Bereichen geprägt wurde, wie Bildungswesen oder Sozialpolitik, die zum Bestand der police power der Staaten gehörten.

Gegen Ende der siebziger Jahre jedoch wurde deutlich, daß die modernisierende Funktion des Bundes, insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung von Bürgerrechten, auch ihre problematischen Seiten hatte. Durch die Bundeszuschüsse zur Programmfinanzierung und die immer häufiger damit verknüpften regulativen Auflagen des Bundes entstand ein kooperatives Verflechtungssystem zwischen Washington und den Staaten, das den Handlungsspielraum der Staaten immer stärker einschränkte. Auf ihrem Höhepunkt 1978 umfaßten die 492 Bundesprogramme Leistungen, die 3,6 Prozent des Bruttosozialprodukts bzw. 26,5 Prozent aller Ausgaben der Staaten und Kommunen entsprachen. Gegen Ende der siebziger Jahre wurde der kooperative Föderalismus als überverflochten, ineffizient und finanziell untragbar kritisiert. Die 1978 von Kalifornien ausgehende Steuerzahler-Revolution, die sich des einzelstaatlichen Referendums zur Begrenzung der Belastung des Steuerzahlers bediente, war deutlichster Ausdruck der Vertrauens- und Kompetenzkrise, in die das System geraten war. Sie bildete den Hintergrund des von Präsident R. Reagan propagierten New Federalism, der auf Deregulierung und Dezentralisierung setzte. Die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Einzelstaaten und die Rückkehr zu einem stärker dual geprägten Föderalismus allerdings hatte die nicht intendierte Folge eines "Paradoxon der Devolution", das sich stichwortartig mit dem "Wiederaufstieg der Staaten" als selbstverantwortliche politische Akteure und der Wendung zu einem wettbewerbsorientierten Föderalismus beschreiben läßt.

In den achtziger Jahren haben die Einzelstaaten die Reformen ihrer institutionellen Struktur und politischen Kapazitäten, die bereits in den siebziger Jahren angelaufen waren, abgeschlossen und diese Voraussetzungen dazu benützt, die ihnen zugewiesenen Herausforderungen anzunehmen und zu bewältigen. In der Repräsentativität des politischen Prozesses, den staatsorganisatorischen Reformen, der Entwicklung einzelstaatlicher wirtschaftlicher Ressourcen, der Initiative in Politikbereichen wie Umweltschutz (Kalifornien verlangt, daß im Jahre 2003 zehn Prozent der verkauften Autos emissionsfrei sein müssen) oder Erziehung (drastischer Reformschub unter Gouverneur B. Clinton in Arkansas) sind die Staaten durchaus wieder zu ihrer "Laboratoriumsfunktion" zurückgekehrt, die einige von ihnen schon einmal im Vorfeld des New Deal innehatten.

In manchen Bereichen liegen ihre Standards weit über den nationalen, so zum Beispiel den Grundrechtsgarantien im Verfassungsrecht einiger Staaten oder den vielfältigen wirtschaftspolitischen Anstrengungen, die unter dem Stichwort der Wendung zum "unternehmerischen Staat" zusammengefaßt werden.

*Franz Greß, Wiedererstarben der Einzelstaaten, in: Das Parlament vom 10. September 1993.*

## **Entwicklung des Föderalismus**

Die amerikanischen Verfassungsväter dürfen als Erfinder bundesstaatlicher Ordnung gelten. Schon im Unabhängigkeitskrieg war die Bereitschaft der Einzelstaaten gering, der Union die notwendigen Mittel und Kompetenzen zu überlassen, um notwendige politische Entscheidungen fällen zu können. Sie schwand nach dem Friedensschluß vollends dahin. Gerade deswegen schied auch jede unitarisch-zentralistische Lösung aus, dachte doch keine der 13 ehemaligen Kolonien im Ernst daran, die jüngst erkämpfte Souveränität wieder preiszugeben. Zudem hätten die fehlenden Nachrichten- und Verkehrsverbindungen im ausgehenden 18. Jahrhundert oder die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturunterschiede zwischen den Staaten des Südens und Nordens jeder radikalen Vereinheitlichung große Schwierigkeiten bereitet.

In kontroversen Diskussionen und hart umkämpften Kompromissen entstand auf dem Verfassungskonvent in Philadelphia ein neuer zukunftsweisender Föderalismus, den die Verfassung so umriß:

- Die Einzelstaaten sollten sich wenigstens partiell zur "vollkommeneren Union" (*more perfect union*) integrieren, das heißt, der Zentralgewalt eine Anzahl genau festgelegter Aufgaben und Kompetenzen zuerkennen;
- alle übrigen Befugnisse und Funktionen würden pauschal bei den Ländern verbleiben;
- die unmittelbare Ausübung staatlicher Gewalt auf beiden Ebenen sollte durch voneinander unabhängige, jeweils in sich durchorganisierte exekutive, legislative und judikative Instanzen gesichert werden;
- der Vorrang der Bundes- vor der Einzelstaatshoheit war innerhalb der definierten Zuständigkeiten - Verteidigung, Regelung des Binnen- und Außenhandels - zu gewährleisten.

Die *Federalist Papers* lieferten die ideologische Begründung für das neue politische System. Nicht bloß sollte es den Erhalt der frisch errungenen nationalen Einheit nach innen und außen sichern; vielmehr würde der Föderalismus eine wichtige Rolle bei dem Bemühen spielen, das Prinzip der *checks and balances* zu verwirklichen. Eine Verfassung, so James Madison, welche die Ausübung öffentlicher Gewalt zwischen Bund und Einzelstaaten teile, bann die Gefahr staatlicher Allmacht, sichere die Vielgestaltigkeit des politischen und gesellschaftlichen Lebens in den USA.

Daß im Grundsatz der "zweifachen Souveränität" freilich auch Konflikte zwischen Bund und Staaten vorprogrammiert waren, hat die Geschichte des 19. Jahrhunderts drastisch verdeutlicht: Die Südstaaten rechtfertigten ihre Sezession mit dem Hinweis, die Union habe die Souveränität der Einzelstaaten keinesfalls beseitigt und eben jetzt, im Jahre 1860/61, demonstrierten die "Konföderierten" ihre Unabhängigkeit im Akte der Trennung vom bisherigen Staatsverband. Mit dem Sieg des Nordens wurde künftigen Sezessionsbestrebungen ein Riegel vorgeschoben. Seither gilt der durch eine Entscheidung des Obersten Bundesgerichts aus dem Jahre 1869 ausdrücklich bestätigte Grundsatz, daß kein Einzelstaat das Recht hat, aus der Union auszutreten.

Der "dualistische" Föderalismus von einst hat sich längst zum "kooperativen" gewandelt, der auf Koordination und Zusammenarbeit statt auf strikte Trennung und Rivalität setzt. Schwächen der Leistungsfähigkeit von Einzelstaaten und Gemeinden im Zeitalter des Sozialstaates haben diese Entwicklung stärker befördert als das Machtstreben des Bundesstaates (*federal government*) in

Washington. Ohne finanzielle Bundeszuschüsse - sogenannte *grants in aid* - können heute die Einzelstaaten und Kommunen weder das ihrer Souveränität unterstehende Wohlfahrts- und Gesundheitswesen, noch das breite Feld von Erziehung und Ausbildung sinnvoll bewältigen. Damit aber haben Rahmenvorschriften des Bundes zur Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Gesetzgebung, Aufsichtsrechte der Bundesbehörden über die Verwendung der Subventionen, Amts-, Personal-, Sach- und Informationshilfen zwischen Verwaltungsorganen der verschiedenen Ebenen Eingang in die verfassungspolitische Wirklichkeit der USA gefunden.

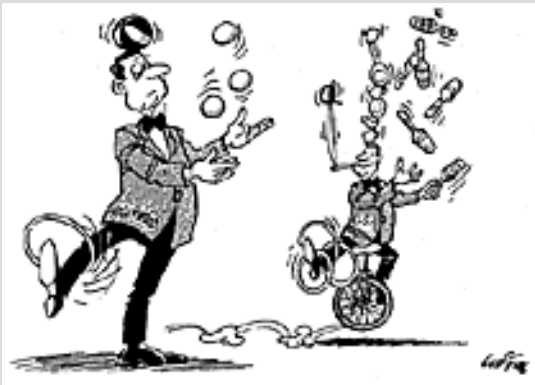
Zwar hat die Reagan-Administration in den achtziger Jahren im Zeichen des *new federalism* das ideologische Ziel verfolgt, die Abhängigkeit der Einzelstaaten von Washington zu verringern. Der Versuch, Bundesaufgaben in größerem Umfang auf die Staaten und Kommunen zurückzuverlagern, scheiterte aber am Widerstand der Gouverneure und des Kongresses, nicht zuletzt deshalb, weil die Frage des Mitteltransfers in der Schwebe blieb. So erreichte der *new federalism* eher das Gegenteil dessen, was er anstrebte: Indem Bundeszuschüsse an die Staaten und Kommunen für Sozial-, Gesundheits- und Infrastrukturprogramme beträchtlich gekürzt wurden, verringerte sich die Leistungsfähigkeit des Föderalismus, auch wenn das Dickicht des nationalen Interventionsinstrumentariums an den Rändern zurückgeschnitten wurde.

Seit die Republikaner in den Zwischenwahlen von 1994 wieder die Kontrolle über den Kongreß erlangt haben, setzen sie die Reagan-Politik der Übertragung von Bundeszuständigkeiten (vor allem im Wohlfahrts- und Gesundheitsbereich) auf die Einzelstaaten fort. Mit dem Hinweis, man müsse das Washingtoner *big government* reduzieren und Sozialprogramme näher bei den Adressaten ansiedeln, wollen sie den Einzelstaaten umfangreiche Garantien einräumen, die ihnen bei der Durchführung neu übertragener Aufgaben einen relativ großen Verwendungsspielraum zubilligen. Ob diese Neuauflage des *new federalism* erfolgreicher sein wird als das Original, bleibt abzuwarten.

Nach wie vor spielen jedenfalls die Einzelstaaten eine gewichtige Rolle im politischen Prozeß Amerikas. Die genannten Deregulierungen haben ihren Entscheidungsspielraum erweitert; sie haben sich darüber hinaus durch Steuererhöhungen neue Mittel verschafft, um eigenständige Politik betreiben zu können. Antiquierte Verfassungen sind in vielen Staaten ergänzt oder ersetzt worden, um die Institutionen und politischen Verfahrensweisen zu modernisieren und zu verbessern. Ihre Autonomie und politische Individualität gelten als feste Bestandteile der politischen Kultur des Landes. Und wo das vertikale Gewaltenteilungsprinzip, die strikte Trennung also der Kompetenzen des Bundesstaates und der Einzelstaaten, im Zeichen der Kooperation an Bedeutung verliert, gewinnt die Mitwirkung am Entscheidungsprozeß der Bundesgewalt durch die Einzelstaaten zusätzliches Gewicht. Ihr kommt die oben beschriebene Art der Willensbildung im US-Kongreß ebenso entgegen wie die spezifische Zuordnung von Exekutive und Legislative oder die nun zu behandelnde dezentralisierte Struktur des amerikanischen Parteiwesens.

## Träger der politischen Willensbildung

Hartmut Wasser



Verfassungen schaffen Institutionen, weisen ihnen Funktionen zu, statten sie mit Befugnissen aus und regeln ihr Mit- und Gegeneinander bei der Formung des staatlichen Willens. Demokratische Verfassungen verankern die politischen Einrichtungen in der Staatsbürgerschaft, verweisen sie mit ihren Legitimationsbedürfnissen an den Volkssouverän und siedeln Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in jenem Raum an, in dem sich Staat und Gesellschaft wechselseitig durchdringen und aufeinander einwirken. Aber Verfassungen schweigen sich im allgemeinen darüber aus, wie gesellschaftliche Mitwirkung am öffentlichen Herrschaftsprozess zu verwirklichen sei, wie das politische Institutionengefüge mit Leben erfüllt und zum Funktionieren gebracht werden könne.

### Politische Parteien

So haben sich in den USA wie anderswo gesellschaftliche Organisationen autonom herausgebildet - politische Parteien vor allem, Interessenverbände und die Medien -, welche die "lebende Verfassung" geprägt und die Massengesellschaft im modernen Großflächenstaat erst handlungsfähig gemacht haben. Von ihnen muß deshalb die Rede sein, wenn das politische System eines Landes betrachtet wird.

Wie manche Eigentümlichkeiten im politischen oder Rechtsbereich der USA haben auch Besonderheiten des amerikanischen Parteiwesens Europäer stets aufs neue verblüfft: Die großen nationalen Parteien der Demokraten und Republikaner präsentieren sich heute als Patronageparteien ebenso wie als locker organisierte Verflechtungen wirtschaftlicher, sozialer und ethnischer Interessenverbände sowie als Wahlkartelle untereinander grundverschiedener lokaler und regionaler Parteiinstanzen mit mancherlei personalpolitischen und wenigen programmatischen Gemeinsamkeiten. Diese Besonderheiten dürfen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Geschichte des modernen Parteiwesens insgesamt in der Frühphase der amerikanischen Republik ihren Ausgang genommen hat.



Man könnte es als Ironie der Geschichte bezeichnen, daß ausgerechnet in den USA die Geburtsstunde der modernen Partei(en) schlug. Denn die Schöpfer der amerikanischen Verfassung wollten von Parteien aus Furcht vor Spaltungstendenzen im neu gegründeten Gemeinwesen nichts wissen. George Washington, erster Präsident des Landes, warnte noch 1796 in seiner Abschiedsbotschaft an die amerikanische Nation vor den Gefahren durch Parteiungen und Fraktionen. Aber auch die Gründungsväter konnten jenes "eherne Gesetz der Geschichte" nicht außer Kraft setzen, welches besagt, daß überall dort, wo sich im Gefolge der amerikanischen und französischen Revolution Großflächenstaaten und Massengesellschaften demokratisierten, politische Parteien eine wichtige Rolle zu spielen begannen. Dies galt in besonderem Maße dort, wo *checks and balances* den Herrschaftsprozess strukturierten. Brauchte doch das komplizierte Räderwerk der Regierungsmaschinerie "Transmissionsriemen", um die geforderten politischen Leistungen zu erbringen.

### Geschichtliche Entwicklung des Parteiensystems

Ähnlich wie in parlamentarischen Regierungssystemen gingen auch in Amerika die einzelnen Parteien und das Parteiensystem insgesamt aus Gruppierungen im Parlament, also im Kongreß, hervor. Im ersten Jahrzehnt der Republik standen sich die *Federalists* um Alexander Hamilton, gestützt von George Washington und John Adams, und die *Jeffersonian-Republicans* um Thomas Jefferson gegenüber, die häufig auch als *Democratic-Republicans* bezeichnet wurden und als Vorläufer der heutigen Demokraten angesehen werden. Während die *Federalists* Handels- und Landbesitzerinteressen des Nordens repräsentierten und für eine Stärkung der Bundesgewalt sowie außenpolitisch für die Aufrechterhaltung besonderer Verbindungen zu Großbritannien eintraten, vertraten die *Jeffersonian-Republicans* eher die Bauern und Plantagenbesitzer im Süden. Sie betonten die Rechte der Einzelstaaten und plädierten außenpolitisch eher für eine Anlehnung an Frankreich. Organisatorisch stellten diese frühen Parteien nicht viel mehr als eine lockere Förderation lokaler Honoratiorenvereine dar.

Relativ gut organisierte, breitere Wählerschichten integrierende Parteien entwickelten sich nach der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert, als [...] die Jefferson-Republikaner, die sich bald als Demokraten bezeichneten, zur Mehrheitspartei wurden. Sie betonten politische Gleichheit und wandten sich - ihre Opponenten, die *Federalists* bzw. *Whigs* damit angreifend - gegen "aristokratische" Privilegien. Sie appellierten an den "kleinen Mann" im Volk und setzten wichtige Reformen des politischen Willensbildungsprozesses wie die Demokratisierung der Verfahren zur Nominierung und Wahl des Präsidenten durch. [...]

Mit dem Konflikt um die Sklaverei und dem Bürgerkrieg zwischen Nord- und Südstaaten (1861-1865) strukturierte sich das amerikanische Parteiensystem erneut um. Die Demokraten wurden zur Minderheits-, die 1854 gegründeten Republikaner unter Abraham Lincoln zur Mehrheitspartei. Mit der sich nach dem Bürgerkrieg durchsetzenden Industrialisierung entwickelten sich die Republikaner zur Partei der Unternehmer und Bankiers, der Industriearbeiter und der Großstädter, aber auch der Farmer im Norden und Westen. Demgegenüber repräsentierte die Demokratische Partei im wesentlichen die Interessen der armen Weißen und der Großgrundbesitzer im Süden. Die Schwarzen unterstützten zumeist die Republikaner, die in den 1860er Jahren im Kongreß die Abschaffung der Sklaverei und das Verbot einer Beeinträchtigung von Wahlrechten aufgrund von Rasse, Hautfarbe oder früherer Zwangsdienstbarkeit durchgesetzt hatten. Dieses verfassungsrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot wurde jedoch in mehreren Bundesstaaten durch die Festsetzung von bestimmten Wahlrechtsvoraussetzungen (zum Beispiel Nachweis der Lese- und Schreibfähigkeit) umgangen, die von den Schwarzen zumeist nicht erfüllt werden konnten, [...]

Die Demokratische Wählerkoalition blieb aber nicht auf die Südstaaten beschränkt, sondern umfaßte auch einige Großstädte im Nordosten, Radikaldemokraten im Westen und von Industrialisierung und Finanzkapital sich bedroht fühlende Farmer im Mittleren Westen, [...] Die Republikaner beherrschten jedoch zwischen 1861 und 1931 nicht nur die Parlamente der Einzelstaaten und den Kongreß, sondern stellten auch 14 von 18 Präsidenten. Der Erfolg Demokratischer

Präsidentschaftskandidaten wurden 1884, 1892, 1912 und 1916 nur dadurch möglich, daß die Republikaner zerstritten waren. Dies war zugleich jene Phase der amerikanischen Parteiengeschichte, in der sich in vielen Großstädten sogenannte Parteimaschinen (*party machines*) herausbildeten, die die für eine erfolgreiche Bewerbung um ein öffentliches Amt erforderliche Stimmenmehrheit mit zum Teil korrupten Praktiken zu beschaffen vermochten, [...] Die bürgerlichen Reformer hatten aber eine Reihe von Neuerungen durchzusetzen vermocht (zum Beispiel die Einführung von Vorwahlen), die dazu beitrugen, daß die Verbindung zwischen Partei und Wählern geschwächt wurde. [...]

Unter den Bedingungen der Weltwirtschaftskrise, die mit dem New Yorker Börsenkrach 1929 begann, ist es dann zur bisher letzten markanten Umstrukturierung des amerikanischen Parteiensystems gekommen. Die Demokraten wurden 1932 zur Mehrheitspartei. Die 1936 endgültig etablierte *New Deal*-Koalition umfaßte sowohl die auf den Eingriff des Zentralstaates zur Verbesserung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation angewiesenen Wählergruppen, nämlich die Industriearbeiter des Nordostens und Mittleren Westens, häufig katholische Einwanderer aus Süd- und Osteuropa, die in jenen Jahren in die Industriegewerkschaften strömten, Schwarze und Juden, als auch jene traditionell demokratisch wählenden Schichten in den Südstaaten.

Die *New Deal*-Koalition ist heute bei Präsidentenwahlen nicht mehr mehrheitsfähig. Viele städtische Industriearbeiter und mit ihnen einige Einwanderergruppen wie Italiener und Polen sowie Teile der Katholiken und Juden sind in den fünfziger und sechziger Jahren sozial und wirtschaftlich aufgestiegen und daher auf die Hilfe des Sozialstaates nicht mehr unmittelbar angewiesen. Sie gehören heute zu den Wechselwählern bzw. zu den Anhängern der Republikaner.

*Peter Lösche, Die politischen Parteien, in: W. Jäger/W. Welz (Hg.), Regierungssystem der USA, München 1995, S. 270/271.*

## Gründung und Entwicklung

Schon um das Jahr 1800 herum ließen sich in den USA moderne Parteien wenigstens umrißhaft erkennen: Auf Dauer angelegte Organisationen, die gesamtpolitische Positionen vertreten, sich einen zuverlässigen Wählerstamm schaffen, Kommunikationskanäle und anerkannte Führungsgremien auf nationaler, einzelstaatlicher und kommunaler Ebene hervorbringen und Öffentlichkeitsarbeit über parteiorientierte Medien betreiben. Schon früh im 19. Jahrhundert nahm das US-Parteiwesen seine eigentümlichen Züge an, formten sich Patronageparteien und entstand ein Zweiparteiensystem, das sich bis heute erhalten hat.

Die amerikanischen Parteien kümmerten sich von Anfang an vor allem um die Vergabe und Besetzung politischer Ämter auf allen Ebenen des Staates und entwickelten dabei einen unbekümmert zupackenden Machtdrang und ganz praktische Verhaltensweisen. Für konfessionelle Weltanschauungsparteien nach europäischem Muster war ebensowenig wie für ideologisch-doktrinäre Gruppierungen Raum in einem Gemeinwesen, das zwischen Kirche und Staat strikt trennte und dem der politische und wirtschaftliche Liberalismus als selbstverständlich-naturgewolltes Prinzip des öffentlichen Lebens galt. Ebensowenig konnten sich auf die Dauer Klassenparteien in einem gesellschaftlichen Umfeld behaupten, das ständische Strukturen überwunden hatte, die Chance der Startgleichheit für jedermann postulierte und durch die "offene Grenze" im Westen Ausweichmöglichkeiten für den bot, der mit seinen Lebensbedingungen haderte.

Die Patronagepartei setzte sich unter der Präsidentschaft Andrew Jacksons (1829-1837) vollends durch. Der "Mann aus dem Volk" wollte mit dem Dogma der Volksherrschaft auch dadurch Ernst machen, daß die Bürger möglichst viele Beamte auf einzelstaatlicher und kommunaler Ebene in freier Wahl direkt

bestellen sollten - Ortsheriffs, lokale Feuerwehrchefs ebenso wie Staatsanwälte, Richter, Schulverwaltungsbeamte oder politische Funktionsträger auf regionaler und einzelstaatlicher Ebene. Solche Wahlen bedurften der Organisation, die von Parteien übernommen wurde. Alle übrigen Amtsträger sollten aber vom Präsidenten der USA, den Gouverneuren und Bürgermeistern unter parteipolitischen Gesichtspunkten berufen werden.

Die Demokratisierungsideologie Jacksons legte die Richtung fest, in der die Parteien künftig marschierten. Sie verstanden sich jetzt als Bewegungen zur Versorgung aktiver Parteimitglieder mit öffentlichen Ämtern und staatlichen Aufträgen. Ihre innere Organisation entfernte sich dabei weit vom Pfad demokratischer Tugend.

Professionelle "Unternehmer" "betrieben" mit einem sorgfältig ausgelesenen Funktionärskörper die Partei. Dieser gut funktionierende Apparat entschied über die Verteilung der Ämter und Aufträge, ließ sich dafür auch in Form von "Maklergebühren" oder sonstigen Leistungen bezahlen, manipulierte die Parteitage (*conventions*) und brachte bei Wahlen das notwendige "Stimmvieh", wie es damals genannt wurde, zu den Urnen. Damit waren die Unterschichten, insbesondere Neueinwanderer gemeint, denen man aus parteitaktischen Gründen soziale Fürsorge angedeihen ließ.

Erst um die Wende zum 20. Jahrhundert ist die traditionelle Patronagepartei verschwunden. Damals traten Reformgesetze in Kraft, welche (wenn auch mit wechselndem Erfolg) die Demokratisierung parteiinterner Personalentscheidungen erzwangen, die Offenlegung der Parteifinzen geboten und im *Civil Service* ein berufsbeamtenähnliches Bürokratenkorps schufen, das dem parteipolitischen Zugriff weitgehend entzogen blieb. Der Wandel des "Nachtwächterstaates" zur modernen Wohlfahrts- und Daseinsvorsorgeanstalt im Zeichen des *New Deal* veranlaßte die Parteien, sich im sozial- und wirtschaftspolitischen Bereich stärker als zuvor zu profilieren und Gruppeninteressen zu vertreten, wo die alte Patronagepartei vor allem individuelle Interessenförderung betrieben hatte.

So wie früher haben auch die heutigen Parteien ihren organisatorischen Schwerpunkt noch immer auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene, also dort, wo nach wie vor die meisten öffentlichen (Amts- oder Mandats-)Positionen durch Wahlen vergeben werden. Aber sie verkörpern stärker als zuvor Verflechtungen unterschiedlicher sozialer Gruppen und unterscheiden sich dadurch voneinander. Seit den dreißiger Jahren gilt (wenngleich mit abnehmender Tendenz), daß die gewerkschaftlich organisierten Industriearbeiter des Nordostens und Mittleren Westens, daß Schwarze, Juden (und manche anderen ethnischen Minderheiten) mit den Demokraten verbunden sind, die Interessen von größeren und mittleren Unternehmen und Banken, die Bewohner der Vorstädte (*suburbs*) und viele Landwirte sich den Republikanern zugesellt haben. Eben dieser Koalitionscharakter der amerikanischen Parteien zwingt sie weiterhin zu Pragmatismus und Kompromißbereitschaft, läßt sie freilich auch weiterhin unfähig erscheinen, sich kontinuierlich in den Dienst einer einheitlichen Regierungspolitik zu stellen.

### **Merkmale des Parteiensystems**

Neben dem eigentümlichen Charakter der amerikanischen Partei als ideologiefreier Patronagepartei, später als gleichermaßen pragmatischer Rahmenorganisation für Koalitionen unterschiedlicher Interessen, hat das spezifische Parteiensystem die Kontinentaleuropäer verblüfft, weil sie in ihm nicht

selten eine erstrebenswerte Alternative zur heimischen Parteienvielfalt sahen. Von Anfang an entwickelte sich nämlich in der "Neuen Welt" ein Zweiparteiensystem: Wo Herrschaftspositionen, Ämter und Pfründe durch Mehrheitsentscheid in Einzelpersonenwahlkreisen besetzt wurden, boten sich Splitterparteien keine Chancen. Die Kombination zweier Faktoren - Herrschaftsbestellungsfunktion und relatives Mehrheitswahlrecht - führte also zur Konzentration des amerikanischen Parteiwesens. Die zweihundertjährige Geschichte der USA weist aus, daß sich stets über längere Zeiträume hinweg jeweils zwei große Parteien gegenüberstanden. Eine von ihnen gewann im allgemeinen die Kongreßwahlen während mehrerer Legislaturperioden, während die andere mindestens vorübergehend das Präsidentenamt zu besetzen vermochte. Beide Gruppierungen konnten sich auf bestimmte Stammregionen und Wählerschichten verlassen, artikulierten relativ unterschiedliche politische Positionen, ohne sich doch programmatisch allzuweit voneinander zu entfernen.

Ein *realignment*, ein drastischer Wandel im etablierten Partegefüge, stellte sich dann ein, wenn neue Streitfragen in der Gesellschaft aufbrachen, welche die traditionellen Parteigrenzen sprengten. Dies galt etwa für die Spaltung zwischen Nord und Süd im Zeichen der Sklavenfrage und des Sezessionskrieges. Hatten bis in die 1850er Jahre hinein die Demokraten die Politik im Lande dominiert, so gerieten sie bei Bürgerkriegsende als "Partei des Südens" in eine Minderheitsposition. So konnten sie zwischen 1868 und 1928 nur vier Präsidentenwahlen gewinnen, während die Republikaner zwölfmal als Sieger hervorgingen.

Ende der 1920er Jahre sorgte dann die wirtschaftliche Depression für ein neues *realignment*. Die Republikaner suchten zunächst die Krise zu bagatellisieren und vermieden es, das heiße Eisen anzufassen, weil sie nicht wußten, welche Auswirkungen eine neue Politik auf die vertraute Wählerbasis habe. Der demokratische Präsidentschaftskandidat Franklin Delano Roosevelt plädierte für eine aktivere Rolle des Staates in der Wirtschaft, verkündete ein Arbeitsbeschaffungsprogramm und eine neue Sozialpolitik und zog damit Gruppen - Industriearbeiter, kleine Gewerbetreibende, Schwarze, Katholiken, ethnische Minderheiten - auf die Seite der Demokraten, die zuvor zum Wählerpotential der Republikaner gehört hatten. Zusammen mit den traditionell demokratisch wählenden Südstaaten bescherte diese *New-Deal*-Koalition den Demokraten eine mehrheitsfähige Machtbasis, die jahrzehntelang existierte und erst in den siebziger und achtziger Jahren massiv erschüttert wurde. Gelegentlich haben auch dritte Parteien die eingespielten Machtrelationen zwischen den beiden Großen ins Wanken gebracht, indem sie heiße Eisen aufgriffen und Teile der demokratischen oder republikanischen Stammwählerschaften für sich mobilisieren konnten. Die etablierten Parteien mußten reagieren, alternative Problemlösungsmodelle entwickeln, mit polarisierten Positionen auf die neue Herausforderung antworten, was die Wählergruppen in Bewegung und Machtverschiebungen in Gang setzte.

### **Dritte Parteien**

Neben den beiden Traditionsparteien tauchten immer wieder dritte Parteien auf; in einzelnen Staaten sogar zuweilen mit solchem Erfolg, daß sich darüber echte Mehrparteiensysteme entwickelten. Unter dem Etikett "dritte Partei" versammelten sich in der amerikanischen Geschichte ganz unterschiedliche Gruppierungen:

- Parteien, die ihre Aktivität auf einen Bundesstaat beschränkten und wie die *Farmer-Labor-Party* in Minnesota oder die *Progressive Party* in Wisconsin vorübergehend eine der beiden großen Parteien auf den dritten Platz verdrängen konnten;
- *single-issue*-Bewegungen, Organisationen mit begrenzten politischen Zielsetzungen, etwa die 1872 gegründete Prohibitionspartei, die einen erbitterten Feldzug gegen den Alkoholismus führte, oder Dissidentenflügel ("Abweichler") der großen Parteien, zum Beispiel die 1948 gegründete *States-Rights*-Partei des Südens, der die Rassenintegrationspolitik der Demokraten nicht paßte;
- echte dritte Parteien, die sich auf Bundesebene an die Stelle einer der etablierten Gruppierungen setzen wollten. Zu letzteren zählte etwa die *People's Party*, die bis in den Ersten Weltkrieg hinein mit agrarreformerischen und sozialistischen Visionen genug Stimmen bei "kleinen Leuten" mobilisierte, um die Demokratische Partei zur Übernahme populärer Forderungen in das eigene Parteiprogramm zu zwingen; oder "ideologische" Gruppen mit revolutionären Zielen von links und rechts, radikale Sozialisten, Kommunisten und fanatische Nationalisten, die sich aber auf Dauer ebensowenig durchsetzen konnten wie systemkonforme dritte Parteien.

Aufs Ganze gesehen geriet das Zweiparteiensystem kaum je ernsthaft in Bedrängnis. Demokraten und Republikaner pflegten Themen und Programme von Drittparteien in dem Augenblick "aufzusaugen", wo diese Gruppierungen eine gewisse Durchschlagkraft zu gewinnen schienen. Selbst deren Personal wurde im allgemeinen integriert. Gerade weil das Zweiparteiensystem der USA stets flexibel, dezentral und kompromißfähig gewesen ist, konnte es solche "Aufsaugfunktionen" erfüllen; es verlieh damit dem Regierungssystem ein hohes Maß an Stabilität und ermöglichte in *realignment*-Phasen auch politischen Wandel oder erfüllte im damit verbundenen Austausch des Führungspersonals das Verfassungsgebot der Machtbalance und Herrschaftskontrolle.

## Organisationsprinzipien

Auch hinsichtlich ihrer inneren Ordnung nehmen die US-Parteien eine Sonderstellung ein. Jegliche organisierte Mitgliedschaft ist ihnen ebenso fremd wie die straffe Formalisierung des Willensbildungsprozesses zwischen der Parteiführungsspitze und den unteren Gliederungen. Was meint überhaupt der Begriff der Parteimitgliedschaft?

"Herr A. mag sich für einen Demokraten halten und auch als solcher gelten; Herr B. für einen Republikaner und Herr C. für einen Sozialisten, und häufig wird darunter verstanden, daß sie ‚Mitglieder‘ der betreffenden Partei seien. Für die meisten Leute ist Mitgliedschaft in einer Partei jedoch ein reichlich vager und schwer definierbarer Begriff. Wenn eine Person irgendeiner anderen Organisation angehört - einer Kirche, einer Loge oder einer Berufsorganisation -, dann geht man davon aus, daß sie ihr durch irgendeinen positiven Akt beigetreten ist, daß sie Beiträge zahlt oder sonstige Zuwendungen macht, möglicherweise in einem Ausschuß tätig ist, ein Amt bekleidet oder anderweitig am inneren Verbandsleben aktiven Anteil nimmt. Bei den großen politischen Parteien kann nichts derartiges mit Sicherheit angenommen werden. Es bestehen keine Verfahrensregeln oder Zeremonien für den Beitritt. Es gibt in der Regel keine Mitgliedschaft. Die Partei erhält keine schriftliche Verpflichtung, die ein Bekenntnis zu dem Parteiprogramm enthält, sie erhebt keine Beiträge (obgleich gelegentlich Anstrengungen gemacht worden sind, ein System regelmäßiger Beitragszahlungen einzuführen), sie hat keine Statuten, die sie durchzusetzen in der Lage ist und keine Mittel, ein Mitglied zu maßregeln, außer, daß es die Partei ablehnt, es zu unterstützen, wenn es sich um ein öffentliches Amt bewirbt. Man ist ein

Demokrat oder ein Republikaner, wenn man dies von sich behauptet, jedenfalls, wenn man ständig der einen oder anderen Partei bei den Wahlen seine Unterstützung gibt. Und das ist alles, was hierüber zu sagen ist. Außerdem kann man seine Meinung und seine Parteitreue so oft ändern, wie es einem paßt. Es bleibt jedermann überlassen, sich den Kopf darüber zu zerbrechen, wie viele Mitglieder eine Partei besitzt, und dies gilt auch dann, wenn es zuverlässigere Kriterien darüber gäbe, wer als Parteimitglied angesehen werden kann und auf wen dies nicht zutrifft."(*Ogg/Ray.*)

In der Vergangenheit wirkte dennoch das Merkmal ausgeprägter Parteitreue von Individuen und Gruppen als wichtiger Faktor der Berechenbarkeit und Stabilität des politischen Systems. Gesellschaftliche Schichten entwickelten nach Herkunft, Bildung und Beruf, ethnischer und religiöser Zugehörigkeit, nach Wohnsitz und Region eindeutige Sympathien für eine der beiden großen Parteien, die sich in der Kalkulierbarkeit ihres Wahlverhaltens niederschlugen. War man im Vorstadt-Bereich, in Vermont, Pennsylvania oder Kansas überwiegend republikanisch gesonnen, lebten in den Zentren der Großstädte, in South Carolina, Alabama oder Georgia "geborene" Demokraten. Wählte die Oberschicht traditionell republikanisch, identifizierten sich Geschäftsleute mit der Republikanischen Partei, der *Grand Old Party* (GOP), stimmten die unteren Schichten eher für die Demokraten, bekannten sich die Industriearbeiter zum Esel, dem politischen Wappentier der Demokraten. Schrieb die WASP-Herkunft, die Zugehörigkeit zur weißen, angelsächsisch-protestantischen Schicht, die republikanische Stimmabgabe (das republikanische Wappentier ist der Elefant) fest, fühlten sich traditionellerweise die katholischen Slawen, Italiener, Iren, auch die Juden, zur Demokratischen Partei hingezogen. Bessere Erziehung und höheres Alter schufen republikanische, durchschnittliche Schulbildung und Jugend demokratische Präferenzen.

Die politische Gegenwart hingegen wird durch den Abbau traditioneller Parteibindungen geprägt, durch die zunehmende Unbeständigkeit im Beziehungsgeflecht zwischen Parteien, Gruppen und Individuen, durch eine Zunahme der Wechselwähler (*floating vote*) und der *independents*, der sich zu keiner der beiden Parteien bekennenden Bürger, ohne daß die Sozialwissenschaften derzeit schon die Ursachen solchen Wandels eindeutig feststellen oder seine politischen Auswirkungen widerspruchsfrei bestimmen könnten.

Die Eigentümlichkeiten der amerikanischen Parteien setzen sich im organisatorischen Aufbau fort. Die einzelnen Ebenen von der lokalen Basis über die Bezirksebene (*county*) zur Staatenorganisation, die ihrerseits in die nationale Repräsentation einmündet, aktivieren sich in autonomen Komitees, die von den Parteimitgliedern durch Delegation über parteiinterne oder staatlich regulierte Vorwahlen beschickt werden. Von oben nach unten verlaufende Befehlsstränge sind unbekannt. Da die Parteien primär als Wahlkampfvereine wirken, die öffentliche Ämter für ihre Kandidaten erobern wollen (weshalb auch die Organisation der Parteien seit den 1870er Jahren der räumlichen Einteilung der Wahlgebiete in Wahlbezirke [*voting districts*] angepaßt ist), ist sogar das Gewicht der Ortsverbände und *county committees* besonders groß, weil heute die meisten Wahlämter auf kommunaler und *county*-Ebene zu besetzen sind. Auf einzelstaatlicher Ebene koordiniert die Partei vor allem das Geschäft der Kongreßwahlen, versucht die Vielzahl der Komitees zur Kommunikation anzuhalten, entwirft die politische Gesamtkonzeption der Partei im Lande und treibt Geld zur Finanzierung der verschiedenen Tätigkeiten auf.

Auf nationaler Ebene haben die amerikanischen Parteien drei Kristallisationskerne entwickelt: den

Parteivorsitzenden (*national chairman*), den Parteivorstand *national committee*) und den Parteitag (*national convention*). Sie bilden aber keinesfalls die Spitze einer Hierarchie nach europäisch-deutschem Muster, die nach "unten" Weisungen erteilen könnte. Der Parteivorsitzende, in der Regel vom jeweiligen Präsidentschaftskandidaten der Partei im Einvernehmen mit dem Parteivorstand ernannt, soll die Parteiarbeit auf Bundesebene koordinieren, Medienpflege betreiben, Kontakte zu den Einzelstaatsorganisationen halten und Wahlen auf nationaler Ebene vorbereiten. Er wird dabei von dem selten tagenden Parteivorstand unterstützt, der Delegierte aller fünfzig Einzelstaaten umfaßt und ein äußerst heterogenes Gebilde darstellt.

Der Parteitag (*national convention*) hat wichtige Funktionen zu erfüllen. Er nominiert den Parteikandidaten für die Ämter des Präsidenten und Vizepräsidenten und verabschiedet sowohl das Parteiprogramm (*party platform*) als auch die Parteistatuten. Die Parteitage beider Parteien treten alle vier Jahre zusammen und setzen sich aus einzelstaatlichen Delegierten zusammen. Deren Zahl errechnet sich nach einem komplizierten Verteilerschlüssel: 1992 setzte sich der Demokratische Bundeskonvent aus 4282 Delegierten (und 1170 Ersatzdelegierten, den sogenannten *alternatives*), derjenige der Republikaner aus 2206 Delegierten und ebensovielen *alternatives* zusammen.

Der Föderalismus ist also auch im Bereich des Parteiwesens stark entwickelt. Lediglich im Präsidentschaftswahljahr treten die Parteien als überregionale Kraft in Erscheinung, sieht man von der Dauerrepräsentanz der Kongreßfraktion von Demokraten und Republikanern in Washington ab.

Gesetze der Einzelstaaten regeln im wesentlichen auch den rechtlichen Rahmen des Parteiwesens, ein Minimum innerparteilicher Demokratie, die Verfahren der Kandidatennominierung für Parteiämter und gemeinsam mit Bundesvorschriften wenigstens ansatzweise den schwierigen Bereich der Parteienfinanzierung. Diese beruht fast ausschließlich auf freiwilligen Spenden, wenn man von staatlichen Zuschüssen bei Präsidentschaftswahlen einmal absieht.

### **Rolle der Parteien im politischen System der Vereinigten Staaten**

Die Parteien [...] waren Opfer von Veränderungen in der politischen Landschaft: In der neueren Parteiengeschichte büßten sie immer mehr von den Funktionen ein, die zuvor zu ihren Aufgaben gehört hatten.

Die Entstehung eines weitgehend auf Leistung beruhenden Beamtentums entzog der Ämterpatronage den Boden. Durch die (bis vor kurzem festzustellende) Abnahme der Masseneinwanderung verlor der städtische Parteiapparat seine historische Klientel. Die Arbeit der Parteien wurde von Sozialarbeitern und vom Wohlfahrtsstaat übernommen; sie kümmerten sich um die Armen und Hilfsbedürftigen. Eine diversifizierte Gesellschaft eröffnete neue Aufstiegsmöglichkeiten. [...] Und die Parteien versäumten es in der jüngeren Vergangenheit oftmals, sich der Anliegen breiter Kreise anzunehmen. Eine Vielzahl bedeutsamer Bewegungen ist deshalb außerhalb der Parteien entstanden. Die Bürgerrechtsbewegung, die Frauenemanzipationsbewegung, die Umweltschutzbewegung, die Antikernkraftbewegung und die "Moral Majority"\* entwickelten sich allesamt aus den "Graswurzeln" und wurden zu wichtigen Faktoren der amerikanischen Politik. [...]

Die Parteien traf ein weiterer Schlag, als die Reformen mit dem Ziel, die Rolle des Geldes bei Wahlen zu kontrollieren, dazu führten, daß sie die Verfügungsmacht über die Wahlkampffinanzierung zumindest teilweise einbüßten. Das Bundeswahlgesetz von 1974 ermöglichte finanzielle Zuschüsse zum Präsidentschaftswahlkampf aus öffentlichen Mitteln. Das Gesetz führte Obergrenzen für die Spenden an Kandidaten ein und räumte dabei parteilosen "politischen Aktionskomitees" (PACs) mehr Möglichkeiten ein als Einzelpersonen. [...]

Das alte Parteiensystem hatte drei Stützpfiler: Auf der einen Seite stand der Politiker, auf der anderen der Wähler, und zwischen ihnen befand sich die Partei. Die Partei hatte die unverzichtbare Aufgabe, zwischen dem Politiker und dem Wähler zu vermitteln, eine gegenseitige Verständigung herzustellen und das im politischen Prozeß erforderliche Bindeglied zu sein. Die elektronische Revolution hat diese Mittlerrolle weitgehend eliminiert. Sie hat damit die traditionelle Parteistruktur untergraben.

Das Fernsehen bringt den Politiker direkt zum Wähler, und dieser beurteilt Kandidaten weit stärker unter dem vom Fernsehen vermittelten Eindruck als nach dem, was die Partei ihm mitteilt. Computergestützte Meinungsumfragen bringen den Wähler direkt zum Politiker, und dieser beurteilt die Wählerschaft weit stärker nach den Ergebnissen der Umfragen als nach dem, was die Partei ihm mitteilt. Die Hauptfunktion der Parteien, die von A. Lawrence Lowell treffend als "ein Maklergeschäft" beschrieben wurde, ist im Elektronikzeitalter verschwunden.

Die Parteien haben die Kontrolle über die Informations- und Kommunikationsverbindungen verloren. Die Parteien sind als Einrichtungen zur Mobilisierung der Massen nicht mehr vonnöten, auch nicht als Informations- und Kommunikationsknotenpunkte; sie werden als Makler, als Wohlfahrtseinrichtungen oder als Helfer bei der kulturellen Integration nicht mehr gebraucht, nicht einmal als Wahlkampfmanager. Die Parteien sind nicht mehr die Brutstätte der Politik. Sie stellen nicht mehr das Verbindungsglied zwischen der Regierung und dem Volk dar. Sie geben den Arbeitslosen keine Jobs mehr und den Armen keine Suppe, Sie scheinen nutzlos zu sein.

Die Alternative zum Parteiensystem wäre jedoch ein langsamer, qualvoller, turbulenter Niedergang in eine Ära der "Politik ohne Parteien". [...] Eine Politik dieser Art zeigt sich schon jetzt im nicht-parteilichen Wahlverhalten, im "ticket splitting", also der Stimmenverteilung auf verschiedene Parteien, im Nichtwählen, in der Kandidatur parteiloser Bewerber und im professionellen Wahlkampfmanagement; sie zeigt sich darin, daß das Fernsehen die Organisation ersetzt, und daß auf Einzelpersonen ausgerichtete Bewegungen Auftrieb haben. All dies verdeutlicht, daß die Wähler einen sich immer weiter ausweitenden Krieg gegen die Parteien führen.

*Arthur M. Schlesinger, Jr., The Cycles of American History, Boston 1986, S. 266 ff.*

Die Parteien sind heutzutage stärker, aber nicht nur, weil sie professioneller geführt werden und über mehr Geld verfügen. Es liegt auch daran, daß sie besser als früher in der Lage sind, auf das Ergebnis von Wahlen und das Verhalten der Regierung Einfluß zu nehmen - und zwar mehr als jeder andere Akteur im politischen Geschehen. Das Gesetz über die Wahlkampffinanzierung hatte das Ziel, die Einflußnahme von Interessengruppen in Grenzen zu halten, und den Parteien gelingt es jetzt in der Tat besser, sich ihnen gegenüber zu behaupten. Das Gesetz hat die Kandidaten dazu gebracht, sich stärker auf die Parteien zu stützen; die Parteien wiederum haben die Rolle des Wahlkampfhelfers übernommen und dadurch ein immer stärkeres Mitspracherecht bei der Auswahl der Bewerber erhalten.

Der Entstehung starker, professionell geführter Parteien gingen fünf Jahrzehnte der Parteireformen voraus, welche ihre Organisationsstruktur dermaßen schwächten, daß sie in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts anfangs kaum noch lebensfähig war. [...]

Ob es den Parteien gelingen wird, die nachfolgenden Generationen an sich zu binden, hängt davon ab, was sie diesen zu bieten haben. Das wird in Zukunft die entscheidende Frage sein. Loyalität muß verdient werden, und dabei wird es darauf ankommen, was für Kandidaten die Parteien anbieten können und wofür diese eintreten. Wie stark eine Partei ist, zeigt sich vor allem darin, welchen Einfluß sie auf die Nominierungen hat, inwieweit es ihr im Wettbewerb mit anderen Gruppierungen gelingt, Unterstützung zu finden, und in welchem Ausmaß sie auf die politischen Institutionen Einfluß ausüben kann. Sind diese Voraussetzungen überzeugend erfüllt worden, dann werden die Wähler der Partei ihre Unterstützung zukommen lassen; im voraus wird dies jedoch nicht geschehen. [...]

Das soll nur heißen, daß der Weg vorgezeichnet ist, aber nicht, daß er einfach zu gehen sein wird. Es ist nicht gesagt, daß



es starken, professionell geführten Organisationen in Washington gelingen wird, den alten Glauben an uns selbst und an unsere Institutionen wiederherzustellen. Diese Organisationen werden jedoch imstande sein, neue Strukturen aufzubauen; sie werden die Bürger direkt ansprechen und wieder dazu bringen, sich für das politische System zu engagieren. [...]

1971 schrieb David Broder das Buch *The Party's Over*. In den darauffolgenden Jahren veröffentlichten Journalisten und Politikwissenschaftler weitere Bücher über das Parteiensterben. 1984 erschien von Martin P. Wattenberg ein Buch mit dem Titel *The Decline of American Political Parties: 1952-1980*, das vermutlich die letzte Veröffentlichung dieser Art darstellte. Noch im selben Jahr erschien von dem Politikwissenschaftler David E. Price, der später für die Demokratische Partei gearbeitet hat, ein Buch mit dem Titel *Bringing Back the Parties*. Unter den Politikwissenschaftlern, die sich mit den Parteien befassen, bildet sich möglicherweise ein neuer Konsens heraus. [...] Eines scheint sicher zu sein: Parteien wird es weiterhin geben.

*Xandra Kayden/Eddie Mahe, The Party Goes On, The Persistence of the Two-Party System in the United States (übersetzt von Rüdiger Hipp), New York 1985, S. 183 ff.*

\* (Politisch-religiöse Bewegung, die dezidiert konservativ-christliche Standpunkte vertritt. Ihre Anhänger treten etwa gegen liberale Abtreibungsgesetze und die Verbesserung der Rechte Homosexueller ein.)

## **Zukunft der Parteiendemokratie**

Seit Jahren wird im Lager der amerikanischen Sozialwissenschaften eine überaus differenzierte Debatte zum Thema "Zerfall oder (Re-)Konsolidierung des US-Parteiwesens" geführt. Kritiker der Parteiszenerie beklagen den Mangel an parteilicher Disziplin und Zusammenhalt (etwa im Miteinander von Präsident und Kongreßmehrheit, das auch bei gleicher Parteizugehörigkeit häufiger ein "Gegeneinander" zu sein scheint). Sie monieren das Fehlen klarer Alternativen in Programmatik und Politik der rivalisierenden Traditionsparteien und verweisen insgesamt auf wachsende Ineffizienz und Legitimitätsdefizite im politischen System der USA.

So hat schon in den sechziger Jahren der renommierte Politikwissenschaftler James D. Burns den Zustand der amerikanischen Parteiendemokratie in düsteren Farben gemalt und viel diskutierte Reformvorschläge unterbreitet. Diese zielen auf die Etablierung einheitlicher politischer Führungen, die Berechenbarkeit politischer Entscheidungen, die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative und die Transparenz der politischen Willensbildungsprozesse ab, ohne die der Öffentlichkeit keine ausreichenden Kontrollchancen gegenüber den Regierenden zur Verfügung stünden. Amerika brauche zwei nationale Präsidentschaftsparteien, die künftig auf allen Politikebenen den Wettbewerb um Wählerstimmen mit Hilfe einer einheitlichen Programmatik bestreiten, im Kongreß den Trend zur entscheidungshemmenden Flügelbildung überwinden und damit auch dem Weißen Haus gegenüber verlässliche Kooperationsmuster stiften sollten. Zu diesem Zwecke müßten die Parteiorganisationen hierarchisch gestrafft und auf den Sockel einer formalisierten Bismitgliedschaft gestellt werden. Zudem müßten parlamentarische Reformen zugunsten einer straffen Fraktionsdisziplin durchgeführt werden. Die nationalen Wahlen sollten einer Bundesreglementierung unterworfen werden, wobei neben dem Wahlmännerkollegium auch das Verbot der mehrfachen Wiederwahl des Präsidenten abzuschaffen sei.

In den achtziger Jahren haben sich die Auseinandersetzungen um das Parteiwesen intensiviert. Es versage, so die Kritiker, vor der Aufgabe, rechtzeitig Lösungen für neue Probleme im Bereich der Innen- und Außenpolitik anzubieten und sie durch wirksame Handhabung der Herrschaftsinstrumente in

politische Entscheidungen umzusetzen. Die Parteien befänden sich in Auflösung, wodurch das Funktionieren des politischen Systems gefährdet würde. Verschiedene Reformvorschläge wurden propagiert, aber nicht weiter verfolgt. Der Grund dafür war und ist offenkundig: In einem Land, dessen politische Kultur von einem ausgeprägten Bewußtsein für Traditionen geprägt ist, sind weitreichende Reformen sehr schwer zu verwirklichen, um so weniger, wenn sie etablierte Machtpositionen in Frage stellen.

Freilich werden auch gegenteilige Positionen vertreten, die eine Rekonsolidierung und Revitalisierung des amerikanischen Parteiwesens ausmachen wollen. Solche Stimmen verweisen auf wachsende programmatische Unterschiede zwischen Demokraten und Republikanern, die von einigen Autoren gar als "ideologische Polarisierung" bezeichnet werden. Letztere hätten im Zeichen der Reagan-, Bush- und Clinton-Administrationen auch zu einem einheitlicheren Abstimmungsverhalten der Kongreßfraktionen geführt, was die Wählerorientierung erleichtert. Vor allem lasse sich aber auf allen Politikebenen ein Prozeß der Konsolidierung der Parteien beobachten, dem es um eine wirksame Organisation des Parteiapparates gehe. So haben sich in der Tat die Qualität und Intensität der politischen Partizipation an der Basis der Parteien im Gefolge der Bürgerrechts-, Studenten- und Anti-Vietnam-Bewegung der sechziger und siebziger Jahre verändert. Junge Politikaktivisten, weniger an Patronage als an programmatischen Fragen interessiert, haben die alten Parteifunktionäre und deren Pragmatismus an die Seite gedrängt. Sie haben damit aber auch das Profil der Partei(en) vor Ort geschärft und die Partei als eigenständige Größe in Kommune, Kreis, Land und Bund erfahrbar gemacht.

So existieren heute in allen fünfzig Einzelstaaten Republikanische Organisationen, die mit der aus früherem Dornröschenschlaf erwachten Parteizentrale in Washington, dem *Republican National Committee (RNC)* wenigstens ansatzweise zusammenarbeiten. Die drei nationalen Parteikomitees der Republikaner - neben dem RNC gibt es in beiden Häusern des Kongresses parallele Institutionen, die die parlamentarischen Wahlkämpfe zu organisieren, mindestens zu beeinflussen suchen -, haben in den letzten Jahren hohe Spendensummen für Wahlkampfzwecke eingetrieben. Darüber hinaus haben sie sich zunehmend um die Kandidatenauslese und -schulung für öffentliche Ämter bemüht und durch nationale Werbekampagnen ihre Präsenz deutlich zu machen versucht.

Auch bei den Demokraten sind ähnliche Ansätze zu beobachten, ohne daß die Partei organisatorisch augenblicklich mit dem Republikanischen Rivalen konkurrieren könnte. Freilich sind die erwähnten Rekonsolidierungstendenzen im Parteiwesen insgesamt noch keine ausreichende Therapie für die tiefreichenden Krisenphänomene. So sind die *national committees* der Demokraten und Republikaner - und gleiches gilt für die parallelen Koordinierungsinstitutionen in beiden Häusern des Kongresses - letztlich bis heute nur effiziente Dienstleistungsunternehmen für Wahlkämpfe und Wahlwerbung geblieben. Sie sind nicht zu politikformulierenden und interessenvermittelnden Organisationen fortentwickelt worden, die etwa die Beobachtung oder gar die Umsetzung der Wahlprogramme der Parteien in der Politik der Einzelstaaten oder des Bundes erzwingen könnten.

Aus europäischer Perspektive bleiben auch die revitalisierten nationalen Parteien vergleichsweise fragmentierte Gebilde. In Anbetracht der zunehmenden Personalisierung und Individualisierung der amerikanischen Wahlkämpfe erscheinen gelegentlich geäußerte Erwartungen unrealistisch, daß aus den lokal, regional und nach Gruppen aufgesplitterten Parteien ein straff organisiertes und nationale Prioritäten setzendes Parteiwesen hervorgehen wird.

## Interessenverbände

Von Anbeginn der Republik haben sich in den USA gesellschaftliche Vereinigungen verschiedenster Prägung in der Öffentlichkeit zu Wort gemeldet und ihre Ziele im politischen Willensbildungs- und Herrschaftsprozess verfolgt. Wo man in Deutschland den Staat als eine der Gesellschaft übergeordnete Institution und vor Einzelinteressen tunlichst abzuschirmende Gemeinwohlsphäre begriff, wo man von einer "homogenen" Volksgemeinschaft träumte, haben die Amerikaner stets den pluralistischen Charakter des öffentlichen Lebens verteidigt und den Staat eher als Dienstleistungsorgan der Gesellschaft verstanden..

Erst seit unserem Jahrhundert prägen aber Interessenverbände als moderne, auf Dauer angelegte, durchrationalisierte und ständig Einfluß ausübende Organisationen den Charakter der amerikanischen Politik. Seit dem Ersten Weltkrieg und den Tagen des *New Deal* sind auch in Amerika regulierende Staatseingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft zur alltäglichen Erscheinung geworden. Wo aber der Staat durch Aufträge, Subventionen, durch Konjunktur- und Steuermaßnahmen, durch unzählige gesetzliche und Verwaltungsvorschriften auf die Wirtschaft einwirkt, wo er soziale Leistungen verteilt, müssen gesellschaftliche Gruppen stetig und rationell politische Entscheidungsprozesse beeinflussen, um Maßnahmen herbeizuführen, die sie begünstigen, und um sich ihren Anteil an staatlichen Leistungen zu sichern.

Um angesichts der Vielfalt der Gruppierungen nicht den Überblick zu verlieren, klassifizieren Sozialwissenschaftler spezifische Verbandstypen. Zu den traditionellen Gruppen mit primär ökonomischer Orientierung gehören:

- die Wirtschafts- bzw. die Unternehmensverbände,
- die Gewerkschaften,
- die Agrarorganisationen und
- die Standes- und Berufsverbände.

Hinzu kommen Organisationen zumeist jüngeren Ursprungs, die überwiegend allgemeine oder öffentliche Interessen vertreten. Bei diesen Gruppen wird unterschieden zwischen:

- *public interest groups* (etwa dem Umweltschutzverband *Sierra Club*),
- *single interest groups* (zum Beispiel der *National Rifle Association*, die für das Recht der Bürger eintritt, Waffen besitzen zu dürfen),
- ideellen Gruppen (etwa der *moral majority*) und
- den Interessenvertretungen der öffentlichen Gebietskörperschaften (zum Beispiel der *U.S. Conference of Mayors*).

Als zahlenmäßig größte *pressure group* (wörtlich: Druckgruppe) treten heute mit ca. 19 Millionen Mitgliedern die Gewerkschaften in Erscheinung, die sich überwiegend als pragmatische Organisationen zur Beförderung materieller Arbeitnehmerinteressen verstehen. Die Gewerkschaften in den USA leiden allerdings an wachsendem Mitgliederschwund. Hinzu kommt, daß in den wirtschaftlich expandierenden

Regionen der USA, dem Süden und Südwesten, Gewerkschaften angesichts der dort ausgeprägten Dominanz einer gewerkschaftsfeindlichen Ideologie nur sporadisch Fuß fassen konnten.

Wie die Gewerkschaften weisen auch die Arbeitgeberverbände dezentral-fragmentierte Strukturen auf und artikulieren sich in Washington über mehrere Spitzenorganisationen, Wirtschaftsclubs, oder, so vor allem die Großunternehmen, durch eigene Büros und Anwaltskanzleien. Sie, die jahrzehntelang jede gewerkschaftsfreundliche Politik mit der Parole vom "schleichenden Sozialismus" erbittert bekämpft haben, stellen heute jedenfalls keinen monolithischen Block mehr dar, der die Wirtschaftspolitik der USA mit eindeutigen Zielvorgaben beeinflussen könnte.

Im Chor der Interessengruppen ist die Landwirtschaft vielstimmig vernehmbar, verhindert doch die geographisch-klimatische Zonenvielfalt (und die daraus erwachsenden agrarischen Interessenunterschiede) eine einheitliche "Grüne Front". Freilich ist mit dem Rückgang der in der Landwirtschaft Beschäftigten von ursprünglich 85 auf heute weniger als zehn Prozent der Gesamtbevölkerung der Einfluß der agrarischen Lobby auf die Bundespolitik geringer geworden. Neben den Großverbänden behaupten sich im pluralistischen Konzert bis heute Organisationen, die kleinere Berufsgruppen wirkungsvoll vertreten: Ärzte- und Anwaltsverbände etwa, die Einfluß auf die Gesundheits- und Rechtspolitik des Landes nehmen und die Personalpolitik "ihrer" Ministerien mitbestimmen.

Neben den etablierten *pressure groups* gibt es eine große Anzahl von Organisationen jüngeren Ursprungs. Sie wollen gesamtgesellschaftlichen Problemen und öffentlichen Mißständen zu Leibe rücken und agieren unter einprägsamen Etikettierungen wie *Common Cause* (Gemeinsame Sache) oder *Christian Voice* (Christliche Stimme, die den "unamerikanischen" Wertewandel in den USA bekämpfen will).

Als jüngere Variante des traditionellen Lobbyismus muß noch auf die *political action committees* (PACs) verwiesen werden. In den dreißiger Jahren als politische Speerspitze der Gewerkschaften entstanden, hat sich ihre Zahl mit der Reform der Wahlfinanzierung in den sechziger Jahren vervielfacht. Diese Reform verbot nämlich direkte Zahlungen von Wahlkampfgeldern an Kandidaten durch Aktiengesellschaften und Gewerkschaften. Wirtschaftsverbände und einzelne Unternehmen gründeten PACs, über die sie, quasi indirekt, Kandidaten ihrer Wahl bis zu 5000 Dollar pro Vor- und Hauptwahl zukommen lassen können. Im wesentlichen haben diese PACs Aufgaben übernommen, wie sie im parlamentarischen System etwa der Bundesrepublik Parteien ausüben: Sie sammeln und verteilen Wahlspenden, führen Meinungsumfragen für die von ihnen Unterstützten durch, entwerfen Wahlkampfstrategien oder bilden Wahlkampfmanager aus. Die Tätigkeit der PACs geht zumeist den Lobbybemühungen der Interessengruppen voraus, öffnet den mit ihnen verbundenen *pressure groups* die Türen zu einflußreichen Abgeordneten, Senatoren, Kongreßausschüssen oder Fraktionszirkeln in Washington.

### **Aktivitäten der Interessengruppen**

Die Rolle der Interessenverbände im Gesetzgebungsprozeß und die herrschende Rechtsordnung zur Regelung der Verbändetätigkeit sind heute nur geringfügig anders als noch vor 30 Jahren. Mit den erwähnten institutionellen Reformen der siebziger Jahre - Dezentralisierung, Demokratisierung und Öffnung des Kongresses - ist jedoch die dann gelegte fundamentale quantitative Änderung - Zahl der Verbände, Umfang ihrer Forderungen sowie Intensität ihrer Aktivitäten -

einhergegangen. [...]

Zunächst einmal haben wir es heute ganz eindeutig mit einer viel höheren Ungewißheit im politischen Entscheidungsprozeß als noch vor 20 Jahren zu tun. Bedingt durch mehr Interessenverbände, einen offeneren Kongreß und die enorme Aufmerksamkeit, die seitens der Medien den internen Debatten politischer Institutionen geschenkt wird, verschieben sich Bündnisse stets in einer unvorhersehbaren Weise, wobei politische Schlüsselfiguren plötzlich an den ungewöhnlichsten Stellen auftauchen. [...]

Die raschen Veränderungen bedeuten freilich, daß die meisten politischen Akteure - im Gegensatz zu früheren Jahren - weniger Möglichkeiten haben, die Tagesordnung der politischen Gremien zu kontrollieren, das heißt: es ist nicht gewiß, welche Themen bis zum Ende des Verfahrens durchdiskutiert werden und welche gar nicht erst zur Sprache kommen. Die neue Offenheit des Kongresses ist neben dem freedom of information act sowie anderen Gesetzen und Verordnungen, ferner der beträchtlichen Zunahme journalistischer Tätigkeit in Washington und einer neuartigen Aggressivität der Berichterstattung [...] ein Grund für die zweifellos gestiegene Unzufriedenheit der Bürger mit dem politischen Prozeß im allgemeinen; kommt hinzu, daß die Verwirrung über eine derartig fließende und offene Politik des Kongresses - die Unberechenbarkeit politischer Entscheidungen, die Umkehr auf einmal eingeschlagenen Wegen, die Enthüllung des traditionellen log rolling (dem zeitweisen überparteilichen Bündnis von Kongreßabgeordneten zur Durchsetzung gemeinsamer Gruppeninteressen), das Schließen von Kompromissen, das Betreiben reinsten Kuhhandels und Verbindungen finanzieller Art, die sich zwischen Gesetzgebern und Interessenverbänden insbesondere im Bereich der Wahlkampffinanzierung auf tun - der Identifikation des Bürgers mit seinem System nicht unbedingt zuträglich ist. [...]

Im Sinne der amerikanischen Gründerväter ist mehr Offenheit des politischen Systems sowie verstärktes Engagement von Interessengruppen begrüßenswert. Mehr Verbände und größere Verbändeaktivitäten können zwar [...] letztlich zum "Stillstand" des politischen Prozesses führen, andererseits sind sie, im Sinne Madisons, das beste Mittel, Schaden innerhalb und zwischen politischen Gruppierungen zu begrenzen. Jedenfalls haben die zahlreichen Political Action Committees (PACs) sowie die rege Tätigkeit der Interessenverbände nicht dazu geführt, daß von einer "Herrschaft der Unternehmensverbände" gesprochen werden kann; vielmehr ruft ein ernst zu nehmender Wirtschaftsverband geradezu automatisch ein oder mehrere Gegenvereinigungen auf den Plan. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Im "alten" Washington, um in der Terminologie zu bleiben, wurde der Kommunikationsmarkt von der Telefongesellschaft AT&T geradezu monopolistisch beherrscht; im "neuen" Washington hat sich das Bild geändert und zumindest zu einem Oligopol entwickelt, in welchem Gesellschaften wie ITT, GTE, MCI und einige andere ein Gegengewicht zu der ehemals allmächtigen AT&T darstellen. [...]

Jedoch verlief die Interessenverbandsexpansion nicht für alle Bereiche einheitlich. Betrachtet man den rein quantitativen Aspekt des Mitgliederzuwachses, so wird man feststellen, daß Kapitalgesellschaften, Wirtschafts- und Handelsverbände den größten Zuwachs verzeichneten. Dagegen existieren nach Angaben des Senators Bob Dole nur wenige PACs oder organisierte Gruppen, die sich der Bedürfnisse jener Armen und Benachteiligten annehmen, die auf Fürsorge angewiesen sind. Nicht nur, daß sich die übermächtigen wirtschaftlichen Interessen gegenseitig im Zaum halten, umfaßt gerade ein derart dezentralisierter Kongreß unausweichlich immer auch einige einflußreiche Abgeordnete, die die Belange der Benachteiligten unterstützen und zumindest in der Lage sind, weitere Verschlechterungen ihrer Situation zu verhindern. Anders formuliert: Ungeachtet der offensichtlichen und beträchtlichen Kosten dieser Entwicklung könnte man argumentieren, daß in dem neuen, offeneren politischen System ein Schritt in die Richtung gemacht wurde, die bundesstaatlichen Institutionen in eine "Schmiede der Demokratie" zu verwandeln, wie dies von den Gründungsvätern gewünscht war. Diese hatten gehofft, daß die Vielfalt der spezifisch engen Einzelinteressen jeweils zu so etwas wie einem nationalen Gesamtinteresse zusammenschmieden sei. Es dauert länger [...] und es bereitet viele Frustrationen - es funktioniert aber nicht nur schlecht.

*Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Opladen 1988, S. 294 ff.*

## Verbandseinflüsse

Wo sich Herrschaft demokratisch legitimiert, spielt die Öffentlichkeit eine wichtige Rolle bei politischen Entscheidungen. Folgerichtig versuchen *pressure groups* die öffentliche Meinung im Sinne ihrer jeweiligen Interessen zu beeinflussen. Publikumsorientierte Propaganda gilt als Ausfluß des Rechts auf Meinungs- und Redefreiheit und somit als bloße Selbstverständlichkeit. Sie wird nach bisheriger Erkenntnis in dem Maße Wirkung hervorrufen, wie sie ihre Forderungen in überkommene Werthaltungen und Ideologien einbetten kann. So versuchte die Amerikanische Ärztevereinigung (*American Medical Association*) die Gesellschaft gegen staatliche Eingriffe in das Gesundheitswesen mit dem Gespenst des "Sozialismus" zu mobilisieren, verbinden Gewerkschaften wie Bauernverbände ihre öffentlichen Forderungen mit Begriffen, die in der Bevölkerung "positiv besetzt" sind.

## Parteien

Wer politische Entscheidungen herbeiführen oder verhindern will, wird auch Einfluß auf die Parteien zu gewinnen suchen. Beziehungsmuster zwischen Parteien und Interessengruppen können beträchtlich variieren. Im Unterschied etwa zur Situation in Deutschland dominiert in den USA das überparteiliche Muster. Denn es fehlen jenseits des Atlantiks scharf konturierte ideologische Gegensätze, was sich in der pragmatischen Haltung der Parteien ebenso wie im relativ undogmatischen Gebaren des amerikanischen Gewerkschafts- und Unternehmensmanagements niederschlägt. Zudem läßt der ausgeprägte Föderalismus sehr flexible Beziehungen zwischen *pressure groups* und Parteien zu: Wenngleich Gewerkschaften im allgemeinen eher mit den Demokraten, Wirtschaftsverbände lieber mit den Republikanern paktieren, kommt es doch immer wieder zu "abweichenden" Kooperationsformen, suchen die Verbände nach Möglichkeit Kontakte zu beiden großen Parteien.

Wer sich Parteien und künftige Abgeordnete verpflichten will, nutzt ihre schwachen Stellen: das Geld und die Sorge um den Erhalt oder den Neugewinn des Wahlkreises. In den USA leben die Parteien fast ausschließlich von Spenden, wobei die Republikaner diesbezüglich als "Partei der Reichen" gelten, weil sie im allgemeinen einen erheblich größeren Strom an Zuwendungen von einzelnen und Gruppen auf ihre Mühlen leiten können. So haben im Jahrzehnt von 1978 bis 1988 die Republikaner die Höhe der auf ihr Konto fließenden Spenden von 85 Millionen Dollar auf 263 Millionen Dollar steigern können. Bei den Demokraten stieg das Spendenaufkommen im gleichen Zeitraum von 26 auf 128 Millionen Dollar. Es gibt aber auch andere Möglichkeiten, wie man das Ohr von Parteien und Kandidaten für verbandspolitische Anliegen gewinnen kann: durch Mobilisierung des eigenen Mitgliederpotentials am Wahltag etwa oder durch technische Hilfestellung bei der Organisation des Wahlkampfes, die von der Überstellung "freiwilliger" Helfer bis zum stenlosen Druck von Broschüren reichen kann. Insgesamt neigt aber die moderne Wahlforschung dazu, den Verbandseinfluß auf Wahlen nicht allzu hoch zu veranschlagen und verweist angesichts des heterogenen Charakters der US-Parteien auch auf Grenzen beim Versuch, Demokraten oder Republikaner für Verbandszwecke einzuspannen. Nicht zuletzt deshalb setzen die *pressure groups* die Hebel der Einflußnahme vor allem dort an, wo die politischen Entscheidungen fallen, bei der dreigeteilten Staatsgewalt nämlich.

## Wahlkampfkosten

Offiziell verfügen die beiden Kandidaten, Präsident Bill Clinton und der ehemalige Senator Bob Dole, über den gleichen Betrag, der durch das Wahlfinanzierungsgesetz von 1974 festgelegt ist und in diesem Jahr 74 Millionen Dollar beträgt. Zu dieser Summe aus Steuergeldern kommen noch 12,4 Millionen Dollar für jeden, um die Kosten für die "Conventions", die Nominierungsparteitage, auszugleichen. Doch diese Wahlfinanzierung aus Steuermitteln, mit der der Einfluß der Unternehmen auf die Politik zurückgedrängt werden soll, macht nur den geringeren Teil der Wahlkampfmittel aus. In die Kassen der Parteien fließen seit Monaten Ströme von "weichem Geld" (soft money). Nach Schätzungen der "New York Times" werden die Demokraten und die Republikaner jeweils bis zu 150 Millionen Dollar dieses "weichen Geldes" zur Verfügung haben. Diese Summe setzt sich aus Spenden von Firmen zusammen, die sich eine Lücke im Wahlgesetz zunutze machen: Spenden an Präsidentschaftskandidaten sind zwar für Privatpersonen auf 1000 Dollar und für Unternehmen auf 5000 Dollar beschränkt. Erlaubt aber sind unbegrenzte Spenden an die Parteien. [...]

Zu den größten Gebern gehören Branchen, die stark von staatlichen Aufträgen abhängig sind. So sollen Telekommunikationsunternehmen bisher 4,6 Millionen gleichmäßig auf beide Parteien verteilt haben. Auch die Tabakindustrie ist mit 4,6 Millionen dabei, wovon allerdings 3,9 Millionen nach Angaben der "New York Times" an die Republikaner und nur 714000 Dollar an die Demokraten gingen. Die haben dagegen eher bei Anwaltsverbänden und der Unterhaltungsindustrie - vor allem in Hollywood - einen Stein im Brett. Nach Angaben der Bürgervereinigung "Common Cause" spendete zum Beispiel Walt Disney 532000 Dollar in die "Kriegskasse" der Demokraten. Zu den öffentlichen Mitteln und dem "weichen Geld" kommen noch die Spenden, die in den vom Gesetz vorgeschriebenen Grenzen liegen. Nach den Parteitagungen im August haben Demokraten wie Republikaner massenhaft Bettelbriefe losgeschickt. Den Rücklauf schätzen Experten auf eine zwei- bis dreistellige Millionensumme. [...] Das Wahlgesetz hindert nämlich niemanden daran, von sich aus Werbung für die Politik des ihm genehmen Bewerbers zu machen. So hat der Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO 35 Millionen Dollar für eine Kampagne bereitgestellt, mit der Clintons Politik unterstützt werden soll. [...] Rechnet man alle bereits überwiesenen und die noch zu erwartenden Summen zusammen, dann kann der Präsidentschaftswahlkampf leicht 600 bis 700 Millionen Dollar kosten - also rund eine Milliarde Mark.

*Martin Winter, "Massenhaft ,weiches Geld' für US-Parteien", in: Stuttgarter Zeitung vom 11. September 1996.*

## Legislative

Um die Jahrhundertwende konzentrierten sich *pressure groups* in erster Linie auf den Kongreß, der damals unbestrittenmaßen das Zentrum der politischen Macht verkörperte. Mit allen Mitteln der Bestechung, Erpressung, Drohung und Verlockung versuchten Verbände den Willensbildungsprozeß der Legislativen auf bundes-, einzelstaatlicher und lokaler Ebene bei der Vergabe von riesigen Ländereien an Eisenbahngesellschaften, bei der Festsetzung von Schutzzöllen und Bergwerksrechten, der Gewährung von Staatsdarlehen oder der gesetzlichen Regelung des Korporations(un)wesens in die gewünschte Richtung zu lenken. Nicht zufällig sind Begriffe wie Lobby, Lobbyismus und Lobbyist auf dem *parlamentarischen* Feld der Verbandsaktivitäten entstanden, weil die Wandelhalle (Lobby) der Parlamente einen wichtigen Schauplatz für Kontakte und Kommunikation zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern darstellte.

Seit jener Zeit hat sich in den USA (wie in Europa) das Gewicht der Macht stärker zur Exekutive und Bürokratie hin verlagert, weshalb die *pressure groups* heute ihre Aufmerksamkeit nicht mehr so ungeteilt den Parlamenten zukommen lassen. Auch haben sich die Methoden der Einflußnahme verfeinert, weil moderne Parlamente auf den Holzknüppel und plumpe Bestechung ablehnend reagieren. Nach wie vor bildet aber der US-Kongreß einen so ernstzunehmenden Umschlagplatz von Entscheidungen, daß die amerikanischen Interessenorganisationen auch weiterhin auf vielerlei Weise dort ihren Willen äußern und Einfluß zu nehmen versuchen.

Wer in den USA die parlamentarische Arbeit beeinflussen will, muß angesichts der schwach entwickelten Parteidisziplin zunächst einmal Kontakte zu Abgeordneten knüpfen, nach Möglichkeit zu Mitgliedern beider Fraktionen. Dabei eröffnen die Bereitstellung von Informationen, Sachverstand und erwünschten Dienstleistungen viel günstigere Erfolgchancen als rüde Druckversuche oder Bestechungsmanöver. Im allgemeinen leihen auch bloß solche Abgeordnete ihr Ohr für ein spezifisches Anliegen, die ohnehin mit dem dahinterstehenden Verbandsinteresse sympathisieren. Kontakte zu Abgeordneten werden durch *grass roots lobbying* auf der Wahlkreisebene etabliert; man konfrontiert sie dort mit den eigenen Verbandsforderungen oder bringt sie ihnen über (zumeist vorgefertigte) Briefe von Einzelpersonen des Wahlkreises nahe. Zum anderen sucht man den direkten Draht zu den Entscheidungsträgern in Washington. Zu diesem Zweck unterhalten mehr als 7000 *pressure groups* eigene Büros oder Agenturen in der amerikanischen Hauptstadt.

Neben einzelnen Abgeordneten müssen viele Ausschüsse des Kongresses "bearbeitet" werden, in denen die gesetzgeberische Arbeit geleistet wird. Anders als in der Bundesrepublik ist den *pressure groups* der unmittelbare Zugriff auf die Machtpositionen der Komitees verwehrt, erschwert doch das amerikanische Mehrheitswahlrecht Wahlkreiskandidaturen bloßer Verbandsexperten und blockiert das Senioritätsprinzip Versuche, die Bestellung von Ausschußvorsitzenden nach verbandspolitischen Interessen zu manipulieren.

Lobbyisten müssen also Vorsitzende und einflußreiche Mitglieder von Ausschüssen von außen her für ihre Sache gewinnen, was schon insofern kluges Manövrieren erfordert, als an der Formulierung eines Gesetzentwurfes mehrere, oft unterschiedlich orientierte Ausschüsse in beiden Häusern des Kongresses mitwirken. Dabei ist es leichter, bestimmte Vorhaben zu verhindern als Initiativen durchzusetzen: Die Macht der Verbände reicht selten aus, ihre eigenen Interessen unverfälscht durchzusetzen. Wohl aber können sie im allgemeinen Forderungen von Konkurrenten neutralisieren. Das ausgeklügelte System der *checks and balances* erleichtert die Verteidigung der bestehenden Zustände und erschwert die Verwirklichung einer reformerischen Politik oder die Durchsetzung einseitiger Interessen.

## **Regierung und Verwaltung**

Mit der Expansion des amerikanischen Interventionsstaates ist die Exekutive für die Interessengruppen zur wichtigsten Anlaufstelle neben dem Kongreß geworden. Dies hat zum einen damit zu tun, daß ein großer Teil der Gesetzentwürfe von der Exekutivbürokratie ausgearbeitet wird. Da in dieser ersten Phase des Gesetzgebungsprozesses häufig weichenstellende Entscheidungen getroffen werden, sind die Verbände daran interessiert, sich frühzeitig über die Einzelheiten der geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen zu informieren und gegebenenfalls ihre Interessen gegenüber der Verwaltung zu erläutern. Zum anderen gehört die Bürokratie in den USA (wie anderswo) deshalb zu den Hauptadressaten des Verbandseinflusses, weil sie beim Gesetzesvollzug über weitreichende Beurteilungs- und Ermessensspielräume verfügt.

Stärker als im Kongreß operieren die Interessenverbände im exekutiven Bereich durch "eingebaute" Lobbyisten, durch Minister, Unterstaatssekretäre oder Abteilungsleiter, die sich mit ihren Anliegen identifizieren. Der Gewerkschaftsverband *AFL/CIO* (*American Federation of Labor/Congress of Industrial Organisations*) betrachtet das Arbeitsministerium (*Department of Labor*) ebenso als "Haus"-



Ministerium wie die Wirtschaftsverbände das Wirtschafts- und Handelsministerium (*Department of Commerce*) oder die Organisationen der "Grünen Front" das Landwirtschaftsministerium (*Department of Agriculture*). Solche Ministerien sind mindestens teilweise unter dem Druck interessierter Verbände eingerichtet worden. Auch ihr Personal, mindestens in den Spitzenpositionen, wird in der Regel durch Absprachen zwischen dem Präsidenten und "anspruchsberechtigten" Organisationen unter duldender Zustimmung des Kongresses ausgelesen. Dabei nimmt man in Kauf, daß ein Minister gelegentlich in Loyalitätskonflikte gestürzt wird, wenn das Verbandsinteresse mit Zielen des Regierungschefs kollidiert. Im Zweifelsfall wird sich der Präsident ohne viel Federlesens eines Kabinettsmitglieds entledigen, das die Gewichte der Loyalität falsch tariert.

Neben den Ministerien stellt die Behördenvielfalt der USA den bevorzugten Aktionsraum von *pressure groups* dar: die Ämter, Agenturen und "unabhängigen Regulierungskommissionen", die als Kontroll- und Schiedsbehörden in wichtigen Wirtschaftsbereichen (Energie-, Verkehrs-, Handelssektor usw.) wirken sollen, im allgemeinen aber auch Schutzfunktionen für einschlägige Interessen ausüben. Freilich muß man dabei berücksichtigen, daß ohne die Mitarbeit der organisierten Interessen, ohne ihren Sachverstand und ihr Informationspotential heute der Regierungsapparat nicht mehr angemessen funktionieren kann. In einem strikt gewaltenteiligen Herrschaftssystem rücken *pressure groups* oft genug zu Verbündeten der Exekutive auf, die ihre Ziele öfter gegen als mit einem auf Selbständigkeit bedachten Kongreß verwirklichen muß.

Wie wenig anstößig der Lobbyismus generell den Amerikanern erscheint, belegen auch Karrieremuster, die von deutschen Gepflogenheiten abweichen: Das Überwechseln von Wirtschaftsmanagern und Verbandsfunktionären in Verwaltungspositionen, der Elitenaustausch zwischen Wirtschaft und Bürokratie, Kultur und Politik ist an der Tagesordnung. Wo der Kastengeist und das "Ochsentour"-Denken eines gewachsenen Berufsbeamtentums fehlen, ist unkonventioneller Umgang zwischen Regierenden und Lobbyisten eine Selbstverständlichkeit.

Daß der organisierte Pluralismus auf mancherlei Wegen auch die richterliche Gewalt für Einzelinteressen einzunehmen versucht, sei wenigstens angemerkt. Allerlei Möglichkeiten tun sich bei Auslese und Bestellung des Richterpersonals auf, die vor allem von der *American Bar Association*, der Anwaltsvertretung, genutzt werden. Daneben spielt gezielte Öffentlichkeitsarbeit zur indirekten Beeinflussung richterlicher Urteilsfindung (Massenpetitionen, Demonstrationen usw.) eine gewisse Rolle. Ob Verbandseinfluß auf die Judikative legitim sei, ist allerdings unter Amerikanern umstritten, wie es überhaupt trotz aller prinzipiellen Bejahung des Pluralismus auch mancherlei Vorbehalte gegen konkrete Erscheinungsformen der *pressure groups* gibt.

### **Rechtliche Einordnung**

Die Amerikaner haben in diesem Jahrhundert in Bund und Einzelstaaten immer wieder versucht, die Beziehung der Verbände zu den politischen Institutionen zu regeln und den Lobbyismus durch gesetzliche Vorschriften offenzulegen, um auf diese Weise jenen Gefahren für den Staat zu begegnen, die aus dem schrankenlosen Treiben der *pressure groups* entstehen können.

Die Institutionalisierung der Verbände, das heißt ihre formelle Einbindung in politische

Entscheidungsprozesse, vollzieht sich hauptsächlich durch Anhörungen (*hearings*) in Parlamentsausschüssen, die nach einer geschäftsordnungsmäßigen Verfahrensregel durchgeführt werden. Durch Anhörung aller an einem Gesetz interessierten Organisationen soll der Verbändeeinfluß kanalisiert und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit des politischen Systems durch Schaffung gesellschafts- bzw. praxisnaher Gesetze erhöht werden.

Langjährige Versuche zur Offenlegung des Verbandseinflusses gipfelten 1946 im *Federal Regulation of Lobbying Act* (Lobbyistengesetz). Es will nicht bloß die Lobbyisten im Umkreis des Kongresses erfassen, sondern auch ihre Geld- und Auftraggeber kenntlich machen. Wer die Legislative über direkte Kontakte mit Abgeordneten und Senatoren beeinflussen will, muß sich registrieren lassen, über Auftraggeber wie Finanzmittel Buch führen und dem Kongreß alle drei Monate in eidesstattlicher Form Bericht erstatten, der auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

Freilich erreichen solche Regelungen die gesteckten Ziele nur unvollkommen. Eindringliche Analysen der Anhörungen haben gezeigt, daß sie weder die Intensität des informellen Lobbyismus, also die Dichte der persönlich-vertraulichen Kontakte zwischen Interessenvertretern und Politikern, wesentlich verringern, noch gar die Meinungsbildung im Kongreß entscheidend gestalten. Dies schon deshalb nicht, weil die Kapazität der Informationsverarbeitung bei den Abgeordneten selten ausreicht, um sich im Labyrinth der vielfältigen und widersprüchlichen Stellungnahmen von (unterschiedlichen) Verbandsexperten zu einem Gesetzentwurf zurechtzufinden. Was die gewünschte Transparenz anbelangt, so weisen die einschlägigen Gesetze viele Schlupflöcher auf. Es fehlt etwa an einer speziellen Behörde, welche die Einhaltung der Rechtsnormen kontrollieren könnte (der Apparat des Justizministeriums reicht für aufwendige Ermittlungen gegen Lobbyisten nicht aus). Findigen Verbandsvertretern eröffnen sich genügend Möglichkeiten, um "indirt" die parlamentarische Willensbildung zu beeinflussen und so die Registrier- und Auskunftspflicht zu unterlaufen.

Ende 1989 hat der Kongreß erneut versucht, Interessengruppen einer stärkeren Kontrolle zu unterwerfen. Zum einen wurde Firmen, die Bundeszuschüsse oder Regierungsaufträge erhalten, gesetzlich untersagt, staatliche Gelder zu verwenden, um Lobbyisten zum Zwecke des fortdauernden Erhalts dieser Subventionen bzw. Kontrakte zu besolden. Zum anderen hat der Kongreß mit der Verabschiedung des *Ethics Reform Act* für Politiker einen verschärften Katalog von Verhaltensregeln verabschiedet. Sie dürfen beispielsweise nach Ablauf ihrer Amtszeit ein Jahr lang keiner Lobbyistentätigkeit im Bereich der Legislative nachgehen; ein beliebter Mißbrauch des Amtseinflusses, die allzu rasche Verquickung von Politik und Partikularinteresse, ist damit zumindest eingeschränkt worden.

### **Legitimationsprobleme**

Daß in den USA aber auch grundsätzliche Kontroversen um die Vereinbarkeit des Verbandswesens mit demokratischen Prinzipien ausgefochten werden, sei wenigstens angemerkt. Ob sich alle in einer Gesellschaft existierenden Interessen angemessen organisieren und repräsentieren lassen, ob also alle sozialen Gruppen von der staatlichen Umverteilung des Bruttosozialprodukts profitieren, ist ebenso umstritten wie die Frage, inwieweit die amerikanische Herrschaftsordnung als eine pluralistische verstanden werden kann. Eine "kritische" sozialwissenschaftliche Richtung im Gefolge des Soziologen C. Wright Mills leugnet generell die Stichhaltigkeit dieser Annahme:

"In der amerikanischen Gesellschaft sind Wirtschaft, Politik und Militär die eigentlichen Machtzentren. Andere Institutionen liegen heute mehr oder weniger abseits der modernen Entwicklung und müssen sich von Fall zu Fall diesen drei großen Machtzentren unterordnen. Man kann die führenden Personenkreise auch als Angehörige einer obersten Gesellschaftsschicht auffassen, deren Mitglieder sich untereinander kennen, sich häufig gesellschaftlich und geschäftlich begegnen und deshalb bei ihren Entscheidungen aufeinander Rücksicht nehmen. Dieser Auffassung entsprechend fühlt sich die Elite als der innere Kern der oberen Gesellschaftsklasse und wird auch von anderen so angesehen. Die Elite bildet ein mehr oder weniger festgefügted soziales und psychologisches Ganzes; ihre Mitglieder sind selbstbewußte Angehörige einer sozialen Klasse, in die man entweder aufgenommen wird oder nicht." (C. Wright Mills)

Ist nicht die Mills'sche "Machtelite" gleichbedeutend mit dem "militärisch-industriellen Komplex" fragen andere, also mit jener Interessenverflechtung von Militärs, Rüstungsindustrie, Politikern, Bürokraten und Forschungseinrichtungen, die in Washington stets präsent ist und wesentlichen Einfluß auf zentrale Entscheidungen des politischen Systems ausübt? Empirische Untersuchungen haben Einfluß und Gewicht dieses "Komplexes" durchaus bestätigt, gleichzeitig aber keine ausreichenden Beweise für die behauptete Einseitigkeit der Machtprozesse oder gar für die Einheitlichkeit der Interessen des "Komplexes" gefunden (die seine Durchschlagskraft massiv erhöhen würde). Viele Entscheidungen des politischen Systems in den vergangenen zwei Jahrzehnten - etwa im Bereich der Umwelt- und Verbraucherschutzgesetzgebung oder im Kartell- und Wettbewerbsrecht - verweisen auf die Existenz eines mehr oder minder weit reichenden autonomen Handlungsspielraumes für die staatlichen Institutionen. Aufkommen wie Wirksamkeit von *public interest groups* haben deutlich gemacht, daß heute in den USA auch allgemeine Interessen der Gesellschaft organisierbar sind und politische Erfolge erzielen können, wenn ihre Repräsentanten den Politikern glaubhaft die Gefahr des Verlustes von Wählerstimmen vor Augen führen können. Einiges spricht also für die These, daß die USA noch immer das Land des organisierten Pluralismus seien.

## Öffentlichkeit und öffentliche Meinung

Ein kurzer Blick muß abschließend noch auf das Phänomen der "Öffentlichkeit" fallen, gilt es doch als wesensnotwendiges Element demokratischer Herrschaftsordnung und wächst sein Gewicht unter den technischen Gegebenheiten der Gegenwart.

Schon die Gründerväter stifteten den engen Zusammenhang von Volkssouveränität, Demokratie und öffentlicher Meinung. Der freie Mensch sei von Natur aus zur Informationsaufnahme und -verarbeitung, damit aber auch zum Gesetzgeber und Herrscher, befähigt. Öffentliche Meinung entstehe als rational-spontane Kraft, wenn bloß die Freiheitlichkeit der Lebensumstände gewährleistet sei, genauer: die Freiheit der Meinung, Rede und Presse. Auch wenn im geschichtlichen Entwicklungsprozeß der USA mancherlei Zweifel an solchem Optimismus laut wurden und die Existenzbedingungen einer modernen Massengesellschaft solche Zweifel nähren, bekennen sich die Amerikaner entschlossener als vergleichbare Gesellschaften zum Gebot der Öffentlichkeit (*publicity*). Sie breiten mit Hilfe einer hochentwickelten Technik der Berichterstattung mehr Gegenstände der politischen Willensbildung schon im Entstehungsstadium vor der Öffentlichkeit aus, als dies vergleichbare europäische Gesellschaften tun.

Gerade auch die Regierenden erweisen der vielgestaltigen öffentlichen Meinung des Landes gebührenden

Respekt. Alle Ministerien und Ämter unterhalten einen aufwendigen Apparat für Öffentlichkeitsarbeit, selbst der geheimnisumwitterte CIA gewährt mehr Einblicke in seine Funktionsabläufe als vergleichbare Geheimdienstorganisationen. Freilich sind in den vergangenen Jahrzehnten auch in Amerika Spannungen aufgebrochen zwischen dem Anspruch des Volkssouveräns auf umfassende Unterrichtung und den wachsenden Geheimhaltungsbedürfnissen der Exekutive, die immer ausgedehntere politisch-diplomatische und militärische Probleme öffentlich vorenthalten will und diesen Umstand durch großzügige Ausbreitung weniger wichtigen Tatsachenmaterials und ungewöhnlicher Transparenz im Nebensächlichen zu verschleiern sucht. So fällt heute den Massenmedien, vorab der Presse, verstärkt die Aufgabe zu, als Kontrolleurin der staatlichen Gewalten zu wirken und intensiv die Schaffung einer angemessen informierten Öffentlichkeit a Voraussetzung für demokratische Herrschaft zu betreiben.

## Presse

Der Engländer Edmund Burke hat schon vor 200 Jahren die Presse als "vierte Gewalt" im Staate, als Hüterin und Garantin bürgerlicher Freiheit definiert. Im Jahr 1973 hat der Sturz Richard Nixons einmal mehr die Macht einer Presse bezeugt, die selbst unter Druck ihr öffentliches Wächteramt ernst nimmt. Die Enthüllungen der *Washington Post* im Watergate-Skandal trugen zum Scheitern Nixonscher Bemühungen bei, eine übermächtige Präsidentschaft unter Umgehung wesentlicher Verfassungsgebote zu begründen.

Aufs ganze gesehen war freilich das Verhältnis der "vierten Gewalt" zu den drei anderen früher eher harmonisch, herrschte in der überwiegenden Zahl der Zeitungen und Zeitschriften eine pragmatische, ja sogar unpolitische Haltung vor. Die US-Presse wollte von Fakten und Geschehnissen berichten, eher Informationsvermittlung als Meinungsbildung betreiben, was enge Zusammenarbeit mit den politischen Institutionen gebot, die über Informationen verfügten. Dabei lauerte immer die Gefahr, daß man die Unabhängigkeit der Urteilskraft einbüßte oder allzu dürftige Perspektiven und Maßstäbe für Bewertungen der Fakten bereitstellte.

Erst seit den sechziger Jahren hat sich das Bild gewandelt. Die wachsende Pressekonzentration verringerte journalistische Konkurrenzverhältnisse und damit die Notwendigkeit taktisch bedingter Rücksichtnahme auf die staatlichen Informanten. Der Journalistenstand gewann seit der Präsidentschaft des Intellektuellen John F. Kennedy an Selbstbewußtsein und Verantwortungsgefühl. Das Aufbrechen von Protestbewegungen und Subkulturen in der Öffentlichkeit schwappte auch in die Medien über, ließ zumindest Teile der Presse zum Forum oppositionellen Denkens werden. Die daraus resultierenden Attacken der Präsidenten Johnson und Nixon auf die "politisierte" Presse wirkten in dieselbe Richtung. Die kämpferische Haltung mancher Zeitungen versteifte sich. Sie rebellierten gegen staatliche Sicherheitsvorkehrungen, veröffentlichten Geheimdokumente und gingen auf wachsende Distanz zu allen Herrschaftsträgern, kurzum, sie suchten nun die Rolle einer demokratischen "vierten Gewalt" auszufüllen.

Freilich vollzieht sich eine beständige politische Meinungsbildung im Sinne der Erziehung zu rationaler Urteilsfähigkeit bloß durch eine Handvoll der ca. 20000 verschiedenen Blätter, von denen knapp 1800 täglich erscheinen. Dabei sind selbst international renommierte Zeitungen im allgemeinen auf einen regionalen Leserkreis beschränkt: Die *New York Times* etwa oder die *Washington Post* auf die Ostküste,

die *Los Angeles Times* auf die Westküste, was mit der Größe des Landes und dem relativen Vorrang des lokalen oder regionalen vor dem nationalen Interesse des Publikums zu erklären ist. Als etabliertes Organ mit nationaler Verbreitung findet sich allein die führende Wirtschaftszeitung der USA, das *Wall Street Journal*. Seit Beginn der achtziger Jahre versucht der Gannett-Konzern, unter Einsatz modernster Kommunikationstechniken das Blatt *USA Today* im ganzen Lande zu vertreiben. Erwähnt werden müssen noch einige Wochenzeitschriften mit nationaler Verbreitung, Nachrichtenmagazine wie *Time*, *Newsweek* oder *U.S. News & World Report*. In diesen Magazinen verbindet sich gründliche Informationsvermittlung mit meinungsbildender Wertung, formiert sich also eine politisch ernstzunehmende Öffentlichkeit.

Sorgen bereitet derzeit eine besondere Form der Pressekonzentration, die nicht im Dahinsiechen kleinerer und mittlerer Zeitungsverlage wurzelt, sondern gerade in deren außergewöhnlicher Gewinnträchtigkeit. Sie werden deshalb wie eine Ware behandelt und von "Zeitungsketten"-Unternehmen aufgekauft. Heute sind zwei Drittel der Tageszeitungen einer solchen Kette (etwa der *Gannett-Company*) angeschlossen, werden fast 40 Prozent der täglichen Auflage von 61 Millionen Tageszeitungen durch die zwölf größten Presseimperien kontrolliert. In vielen Städten gehören die zwei oder drei noch existierenden Lokalzeitungen zum selben Konzern und führen bloße Scheingefechte gegeneinander, ist also Meinungsvielfalt mindestens im Pressesektor nicht mehr allerorten gewährleistet. Profitstreben sorgt für Konzentrationsprozesse, die politisch jederzeit aktualisierbare Machtbasen schaffen und ebenso wie die unaufhaltsame Ausdehnung der audiovisuellen Massenmedien die Zukunft der Presse bedrohen.

### Politik im Zeichen des Fernsehens

1. [...] Das Fernsehen beschränkte sich bei der Darstellung der Parteien immer mehr darauf, entweder einzelne Führungsfiguren in Erscheinung treten zu lassen oder die begeisterten Teilnehmer von Parteikundgebungen und die anonymen Heerscharen von Konventsteilnehmern zu zeigen.

Diese Tendenz verstärkte sich, weil die Fernsehproduzenten Grund zu der Annahme hatten, die Zuschauer wollten eine politische Berichterstattung, die so transparent war wie die Reportage von einem Pferderennen; die Bevölkerung schien die in den Präsidentschaftsvorwahlen gegebene breite und öffentlich zugute tretende Mitbestimmungsmöglichkeit zu begrüßen. [...]

Durch die nach 1968 erfolgten Parteireformen waren es überdies nicht mehr ein paar Dutzend Parteifunktionäre, die die Präsidentschaftskandidaten bestimmten, sondern vielmehr jene Tausende von Aktivisten, die in den Parteiversammlungen ihre Stimme abgaben sowie die Millionen von Wählern, die an den Vorwahlen teilnahmen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, bezog die neue "Auswählerschaft" ihre Informationen über die Bewerber aus den Massenmedien, insbesondere aus dem Fernsehen. Der "Rennbahn-Journalismus" führte dazu, daß sich die Berichterstatter auf Bewerber konzentrierten, die Aussicht auf Erfolg hatten, und daß das Fernsehen nach jeder Vorwahl die Sieger und Verlierer herausstellte (nämlich die Kandidaten, die besser oder schlechter als erwartet abgeschnitten hatten). Indem sie entschieden, über welche Bewerber berichtet wurde und über welche nicht, und indem sie den von ihnen gekürten Siegern Auftrieb gaben, übernahmen die Fernsehredakteure praktisch die Kandidatenauswahl, die früher die Parteifunktionäre vorgenommen hatten. Die Fernsehanstalten spielten auf diese Weise eine wichtige Rolle bei der Auswahl der Präsidentschaftskandidaten (und damit auch der Präsidenten).

2. Dadurch, daß das Fernsehen Einzelpersonen und nicht Parteien in den Vordergrund stellte, nahm das "ticket splitting", also die Stimmverteilung auf verschiedene Wahlvorschläge, zu. Im Politikunterricht hatten die Lehrer zwar seit Generationen betont, man solle für ein bestimmtes Amt den geeignetsten Bewerber aussuchen, ohne auf dessen Parteizugehörigkeit zu achten, doch erst seit dem Beginn des Fernsehzeitalters hat eine Verteilung der Stimmen auf

verschiedene Wahlvorschläge in größerem Umfang stattgefunden. [...]

3. Durch das Fernsehen nahm die Machtfragmentierung im Kongreß zu. Wie Norman J. Ornstein ausgeführt hat, war der Kongreß in den fünfziger Jahren ein System für sich, bei dem die Mitglieder beider Kammern ihre Belohnungen und Bestrafungen von ihren Wählern und von ihren Parteiführern erhielten. [...] Der Erfolg eines Kongreßabgeordneten beruhte darauf, daß er wichtigen Komitees angehörte und bedeutende Posten erhielt; ehrgeizige junge Abgeordnete konnten dieses Ziel nur erreichen, wenn sie ihre Verlässlichkeit und Einsicht dadurch unter Beweis stellten, daß sie den Wünschen der Parteiführer im Kongreß nachkamen. Im Fernsehzeitalter änderte sich vieles. Die Fernsehredakteure stellten fest, daß Rebellen, die sich gegen das Kongreß-Establishment auflehnten, viel telegener waren als Parteiführer, die hinter verschlossenen Türen Absprachen trafen. Deshalb erhielten die Abweichler viel Aufmerksamkeit. Wie Ornstein ausführte, schlugen viele Abgeordnete im Fernsehzeitalter andere Wege ein, um auf der Karriereleiter voranzukommen:

Als die Medienberichterstattung ausgedehnt wurde, erhielten immer mehr Kongreßabgeordnete die Gelegenheit zu einem Fernsehauftritt, und dabei handelte es sich meist um Hinterbänkler. [...] Dieser Trend zur persönlichen Publicity bot dem Abgeordneten eine Reihe von Vorteilen, [...] Er mußte nicht mehr die internen Spielregeln beachten, um Belohnungen zu bekommen und Nachteile zu vermeiden. Er konnte "an die Öffentlichkeit gehen" und das ganze Land auf sich aufmerksam machen. [...]

Um ein gestecktes Ziel zu erreichen, mußten mehr Abgeordnete als je zuvor einzeln bearbeitet werden, und es war schwieriger denn je, im Kongreß Koalitionen zu bilden und aufrechtzuerhalten.

4. Das Fernsehen förderte eine politische Kultur, die den Ausgleichs- und Kompromißbemühungen der Spitzenpolitiker mit immer stärkerer Ablehnung begegnet. Die Fernsehberichterstatter hielten es für ihre oberste Pflicht, dem Recht des Publikums auf Information Genüge zu tun. Folglich betrachteten sie jeden Versuch eines Politikers, öffentliche Angelegenheiten hinter verschlossenen Türen zu behandeln, als einen Verstoß gegen dieses Recht und argwöhnten zudem, daß es dabei um etwas Verwerfliches oder Strafbares gehe. Im übrigen galten bei den Fernsehanstalten diejenigen Politiker als vorbildlich, die sich von der Meinung ihrer Kollegen und ihrer Parteiführer nicht beeindrucken lassen und unverrückbar ihren eigenen Überzeugungen treu blieben.

*Austin Ranney, Broadcasting, Narrowcasting, and Politics, in: Anthony King (Hg.), The New American Political System (übersetzt von Rüdiger Hipp), Lanham, Maryland, 1990, S. 187 ff.*

## **Funk und Fernsehen**

Die Statistik weist aus, daß die Amerikaner ein Volk von Rundfunkhörern, mehr noch ein Fernsehvolk sind. Die Zahl der Fernseh- und Rundfunkgeräte in US-Haushalten schlägt alle Rekorde. Fast die Hälfte aller Radio- und Fernsehstationen der Welt senden in den USA. Von den über 10000 Radiostationen arbeiten beinahe 90 Prozent auf kommerzieller Grundlage; ein Zehntel fungiert als nichtkommerzielles *public radio* oder *community radio*. Während die *public radios* von Universitäten, Kommunen oder anderen um kulturell ausgerichtete Programme bemühte Organisationen getragen werden, stehen hinter den *Community-Radio*-Sendern meist örtliche Initiativen. Beide leben von Spenden, Mitgliedsbeiträgen und staatlichen Zuschüssen. Im Bereich des Fernsehens stehen etwa 1400 lokale Stationen, überwiegend kommerziell betrieben, neben etwa 340 *Public-Television*-Stationen, die in dem *Network Public Broadcasting System (PBS)* zusammengeschlossen sind.

Die zahlenmäßige Vielfalt im Bereich der elektronischen Medien erklärt sich in erster Linie aus der eigentümlichen Struktur des amerikanischen Funk- und Fernsehwesens, aus seiner privatwirtschaftlich-kommerziellen Verfaßtheit. Schon die Entwicklung des Rundfunks in den dreißiger Jahren stand ganz im

Zeichen traditioneller Vorstellungen von Marktwirtschaft und Privateigentum: Frei sollte er sein und unabhängig von staatlichen Instanzen, gratis senden sollte er für die Hörer und sich aus Werbeeinnahmen finanzieren. Was dem Rundfunk recht war, ist dem Fernsehen seit den vierziger Jahren billig. Staatliche Eingriffe wurden nur insoweit hingenommen, als es um Lizenzerteilung oder Frequenzverteilung ging, was angesichts technischer Sachzwänge notwendig war. Wenn sich politische Einwirkungen auf die Programmgestaltung abzeichneten, organisierte sich sofort heftiger Widerstand.

Die Einnahmen der Rundfunk- und Fernsehgesellschaften speisen sich überwiegend aus dem Vermieten von Sendezeit an Anzeigenkunden, aus Werbe-Einblendungen in das laufende Programm. Gewaltige Summen werden dabei umgesetzt, das Betreiben einer TV-Station gilt als lukrative Angelegenheit. Das Programm freilich leidet unter dem Gesetz, daß die Werbeminute um so teurer ausfällt, je höher die Einschaltquote ist. Die Suche nach dem geschmacklichen Generalnenner der größten Zahl ist selten qualitätsfördernd. Gesellschaftlich Kontroverses, politisch Brisantes muß im Zweifel banaler Unterhaltung, muß soap operas, Krimis oder Serienwestern weichen. Das von Gemeinden, politischen und kulturellen Verbänden, von Universitäten und ähnlichen Einrichtungen getragene *Public Broadcasting System*, ein öffentliches Bildungsfernsehen sozusagen, will der programmatischen Nivellierung entgegenwirken. Obzwar durch Bundeszuschüsse unterstützt, ist es derzeit schon wegen seiner begrenzten finanziellen Möglichkeiten keine ernsthafte Konkurrenz für die kommerziellen Rivalen. Der Anteil der öffentlichen Sender am Fernsehkonsum der Nation beträgt gerade einmal drei Prozent. Überdies lassen manche staatlichen Einflußmöglichkeiten, etwa im personellen Bereich, das öffentliche Fernsehen in den Augen vieler Amerikaner verdächtig erscheinen.

Die Vielzahl der regionalen und lokalen Rundfunk- und Fernsehgesellschaften in den USA darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Großteil der Programmgestaltung in den Händen nationaler *networks* und Medienriesen liegt, die auf vertraglicher Basis Sendungen an kleinere Unternehmen verkaufen: NBC (*National Broadcasting Company*), CBS (*Columbia Broadcasting System*) und ABC (*American Broadcasting Company*) sind in allen Regionen der USA präsent und wetteifern miteinander um möglichst viele Klienten. Sie sind ihrerseits wieder Bestandteile größerer Konzerne und als solche im letzten Jahrzehnt zwischen verschiedenen Eignern hin- und hergeschoben worden.

Neue Möglichkeiten eröffneten sich durch das Kabelfernsehen. In den verkabelten Gebieten, vor allem vielen Großstädten, können Dutzende Programme empfangen werden, darunter nicht zuletzt Kultur- und Minderheitenprogramme.

Welche Funktionen üben Funk und Fernsehen in der amerikanischen Gesellschaft aus? Eine moderne Industriegesellschaft von ca. 250 Millionen Menschen, verstreut über einen riesigen Kontinent, bedarf intensiver Kommunikation, um ihre Anstrengungen koordinieren, ihre Leistungsfähigkeit sichern zu können. Radio und Fernsehen erfüllen die Aufgabe der Kommunikation und wirken durch ihre Programme als Integrationsfaktoren einer ansonsten vielfach auseinanderstrebenden Nation. Von einer Küste zur anderen informieren sie mit oft genug verblüffender Aktualität über wichtige innenpolitische Vorgänge oder ausländische Ereignisse. Sie erleichtern damit die Verständigung der Amerikaner untereinander und tragen zum Aufbau der demokratienotwendigen öffentlichen Meinung bei.

### **Glaubwürdigkeitskrise der Journalisten?**

Amerikas Journalisten müssen sich derzeit heftige Schelte gefallen lassen. "Geht der journalistische Zynismus zu weit?" fragte jüngst die New York Times, und Politikwissenschaftler fragen, ob die Journalisten schuld sind, daß die Amerikaner kein Vertrauen mehr in Regierung und Legislative haben? [...] Die Rolle der Journalisten als Wächter von Sitte und Moral ist ins Zwielicht geraten. In seinem Buch "Breaking the news - Wie die Medien Amerikas Demokratie unterwandern" analysiert der Journalist und Medienkritiker James Fallows "warum die Amerikaner die Medien hassen". Seine Analyse: Politreporter und TV-Anchormen betrachten Politik nur unter dem Blickwinkel von Machtgewinn und Machterhalt und vernachlässigen die Inhalte. Befragten Journalisten Politiker, gehe es nur um das "wie", klagt Fallows, nach dem Muster: Welche Taktiken bevorzugen Politiker im Wahlkampf? Wie stehen sie im Vergleich untereinander da?

Sehe man sich die Fragen von Bürgern an, die Politiker in Hearings zur Rede stellen, gehe es fast ausschließlich um das "was". In der Art: Was gedenken Sie gegen das Haushaltsloch zu tun? Welche Auswirkungen haben die Kürzungen der Sozialleistungen? Die Journalisten, moniert Fallows, wollten Politikern nur nachweisen, daß sie machtgeil und opportunistisch seien. "Das subtile, aber sichere Ergebnis davon ist ein täglicher Strom von Nachrichten, die uns glauben machen, daß der eigentliche Sinn des öffentlichen Lebens nicht darin liegt, gemeinsam die Probleme in unserer Gesellschaft anzugehen." [...]

Doch das ist nicht alles. Habe früher zum Beispiel jeder Reporter von John F. Kennedys "unstillbaren Appetit auf Frauen" gewußt und trotzdem nicht darüber geschrieben, so sei heute "nichts zu peinlich, um darüber zu berichten, wenn es Aufschluß über den Charakter eines Politikers geben könnte". Fallows beschuldigt die Reporter im Weißen Haus der Ignoranz und Eitelkeit, wenn er schildert, wie sie untätig herumsitzen, weil man ihnen [...] keine Sendezeit gibt. "Warum geht ihr nicht raus und macht eure Arbeit", wollte er ihnen zurufen, "zum Beispiel über Dinge, für die ihr sonst nie Zeit habt." Viele stimmen den Bedenken Fallows zu. [...]

So hat eine Umfrage [...] im vergangenen Jahr ergeben, daß die meisten Amerikaner finden, die Presseberichte zu zynisch und abgehoben über Politik.

Doch die Zyniker radikal zur Ordnung zu rufen, käme im Land der fast grenzenlosen Meinungs- und Redefreiheit einer Zensur gleich. So bleibt nur die vorsichtige Mahnung nach "mehr Balance".

*Gerti Schön, Glaubwürdigkeitskrise der Journalisten?, in: Frankfurter Rundschau vom 9. März 1996.*

## **Bedeutung der Massenmedien**

Unter amerikanischen Sozialwissenschaftlern ist die Bedeutung der Massenmedien im Rahmen der politischen Meinungsbildung immer noch umstritten. Sicher lassen sich Beispiele dafür finden, daß das Fernsehen die öffentliche Meinung des Landes gelegentlich beeinflusst, ja verändert hat. Der knappe Sieg des Demokraten Kennedy über den republikanischen Favoriten Nixon im Jahre 1960 ist von Wahlanalysikern der werbewirksameren Selbstdarstellung Kennedys zugeschrieben worden, ebenso Carters Erfolg über Ford im Jahre 1976, der nicht zuletzt in der überaus sorgfältigen Vorbereitung des Südstaatlers auf die TV-Duelle mit dem Amtsinhaber wurzelte. Und daß Ronald Reagan das Medium zur Beförderung seiner Wahlchancen - gegenüber Jimmy Carter (1980) und Walter F. Mondale (1984) - trefflich zu nutzen verstand, verwundert bei einem Ex-Schauspieler nicht. Bill Clinton und Bob Dole sind im Präsidentschaftswahljahr 1996 von der wahlstrategischen Bedeutung ihres zweifachen Fernsehduells überzeugt gewesen: wie anders wäre es zu erkennen, daß sich die Rivalen um das Weiße Haus vor ihrem rednerischen Schlagabtausch tagelang aus der Öffentlichkeit verabschiedeten und mit "Sparringpartnern" an abgelegenen Orten der USA ihre Auftritte einstudierten? Daß dabei der Herausforderer Dole den Wettkampf nicht zur Verkürzung des Clintonschen Vorsprungs in den



nationalen Meinungsumfragen nutzen konnte, war weniger auf argumentative Defizite als dem mediengerechteren Auftreten des vergleichsweise jugendlichen Amtsinhabers zuzuschreiben.

Unzweifelhaft hat das Fernsehen den Wahlkampfstil der politischen Parteien in den letzten zwanzig Jahren verändert, das Wesen der Präsidentschaft beeinflußt und dem Weißen Haus ungeahnte Möglichkeiten oder Versuchungen charismatischer Herrschaft eröffnet.

Wer sich heute um ein Amt bewirbt, kommt ohne das Werbemedium Fernsehen nicht mehr aus. Er verläßt sich auf Ratschläge professioneller Werbemanager und operiert mit dem Einsatz bezahlter Werbespots. In ihnen verweist er in aller Kürze (meist 30 Sekunden) auf seine politischen Ziele in einer Art, in der ansonsten für alltägliche Konsumprodukte geworben wird.

In den letzten Jahren sind auch solche Werbespots in Mode gekommen, die den politischen Rivalen verunglimpfen, was zur Verwilderung der Wahlkampfsitten beigetragen hat. Nicht nur die einzelnen Kandidaten betreiben solche Werbekampagnen, sondern auch die sie unterstützenden PACs. Neben der unvermeidlich erscheinenden Entpolitisierung der Wahlkampagnen, die aus den geschilderten Werbemethoden entspringt, bieten auch die damit verbundenen hohen Kosten Anlaß zur Sorge, können sie doch das demokratische Gebot der Chancengleichheit gefährden. Ob aber der Einfluß des Fernsehens so weit reicht, um im Normalfall den Ausgang von Wahlen entscheiden zu können, wird neuerdings wieder heftig bezweifelt. Ob Thomas Jefferson nicht doch recht hatte, als er der Urteilkraft des Wählers, der Rationalität und Unabhängigkeit der amerikanischen Gesellschaft Respekt zollte? Zu unterschiedlich wirken die aktuellen Befunde der Sozialwissenschaftler, als daß sie einseitigen Optimismus oder Pessimismus gestatteten. Sie spiegeln damit bloß die Vielschichtigkeit des Phänomens Öffentlichkeit oder öffentliche Meinung im Zeitalter moderner Massenmedien wider.

### **Wer herrscht: Kongreß oder Präsident?**

[...] Der zugespitzte Gegensatz "Herrschaft des Kongresses oder des Präsidenten" trifft weder die Regelungen der amerikanischen Verfassung, erst recht nicht die Verfassungswirklichkeit. Denn wir haben es in den Vereinigten Staaten mit einem präsidentiellen Regierungssystem zu tun, nicht mit einem parlamentarischen wie bei uns in der Bundesrepublik Deutschland oder in Großbritannien. Während im parlamentarischen Regierungssystem der Chef der Exekutive aus dem Parlament mit der Mehrheit der Stimmen gewählt wird (und auch abgewählt werden kann) und so Parlamentsmehrheit und Exekutive, verbunden durch die Klammer der Partei- und Fraktionsdisziplin, eine politische Aktionseinheit, nämlich die Regierungsmehrheit bilden, ist die Situation in den USA eine völlig andere. Hier werden Präsident und Parlament gleichermaßen vom Volk gewählt, können sich beide auf den Souverän, das Volk, berufen - und der Chef der Exekutive geht eben nicht aus der Mehrheit der Legislative hervor, er kann von dieser auch nicht abgewählt werden. Der Präsident kann sich mithin nicht auf eine Mehrheit im Kongreß stützen, er muß Mehrheiten vielmehr jeweils ad hoc suchen, es bleibt ihm nichts anderes übrig, als Koalitionen zu bilden. Und Parteien und Fraktionen sind - im Vergleich zur Bundesrepublik und zu Großbritannien - recht bedeutungslos, sie entfalten keine große politische Bindungskraft. [...]

Die Frage nach Herrschaft des Kongresses oder nach der des Präsidenten erweist sich jedoch für viele Politikbereiche als Scheinproblem. Denn in der Realität laufen Entscheidungsprozesse nicht nur darauf hinaus, daß Legislative und Exekutive sich verständigen und einen Kompromiß schließen müssen. Dies ist eine viel zu einfache und zugleich abstrakte Vorstellung, als wären nämlich nur zwei Verfassungsorgane beteiligt. Vielmehr ist angesichts der - im Vergleich zu parlamentarischen Regierungssystemen - extrem fragmentierten Struktur amerikanischer Politik eine Verständigung zwischen einer viel größeren Zahl von Akteuren zu suchen, die alle über ein gewisses Maß an politischer Handlungs- und Entscheidungsautonomie verfügen und die nicht einfach den beiden Gewalten Exekutive oder Legislative zugeordnet

werden können. Amerikanische Politik ist immer Koalitionspolitik, sie läuft auf Koalitionsbildung zwischen einer Vielzahl von Beteiligten hinaus, ohne daß Instrumente wie Fraktionszwang, Partei- und Kabinettsdisziplin, Vertrauensfrage oder Drohung mit Parlamentsauflösung zur Verfügung ständen. Der Aggregatzustand amerikanischer Politik könnte als instabil und flüchtig charakterisiert werden. Permanent findet zwischen einer großen Zahl von Akteuren gegenseitiges Überzeugen, Werben, Lobbying, Reden, Verhandeln, Kuhhandeln, Kompromisse schließen [...] statt. [...]

Auf seiten des Kongresses gehören zu den Akteuren unter anderem 100 Senatoren und 435 Abgeordnete, jeweils ausgestattet mit einem - für deutsche parlamentarische Verhältnisse - großen Stab professioneller Mitarbeiter, etwa 400 Ausschüsse und Unterausschüsse in beiden Häusern, denen jeweils ein Mitglied vorsitzt und die ebenfalls von Profis unterstützt werden; etwa 100 mehr oder minder fest institutionalisierte "Caucuses", Interessenzusammenschlüsse von Abgeordneten (wie der "Black Caucus" oder "Women's Caucus"); schließlich die "party leadership", die vom "Democratic Caucus" bzw. der "Republican Conference" gewählten Parteipräsidenten. Innerhalb der Exekutive verläuft ein tiefer Graben zwischen einerseits dem Präsidentenamt und den dem Präsidenten zur Hand gehenden Ämtern im Weißen Haus und in der Exekutive Office ("presidential government") und andererseits den auf Dauer errichteten Hunderten von Behörden und Ämtern, den Departments, Agencies und unabhängigen Regulierungskommissionen ("permanent government"). Auf die Behörden im permanent government hat der Präsident nur schwer einen Zugriff, sie sind relativ autonom und treten - wie der Präsident selbst - im Koalitionsbildungsprozeß als Akteure und potentielle Koalitionspartner auf.

So verwirrend-unübersichtlich diese Situation aus der deutschen Perspektive eines parlamentarischen Regierungssystems auch erscheinen mag, so stellt sich gleichsam hinter den Kulissen und von vielen kaum bemerkt doch ein Moment der Stabilität und Institutionalisierung ein. In den verschiedenen Politikfeldern kooperieren nämlich die für diesen Bereich zuständigen Ausschüsse und Unterausschüsse des Kongresses, die Behörden der Exekutive und die entsprechenden Interessengruppen. Eine Art "eisernes Dreieck" entsteht bzw. ein Netzwerk von spezialisierten Politikexperten. [...] Nicht der Gegensatz von Präsident und Kongreß ist hier also entscheidend. Vielmehr können ad hoc oder auf mittlere Dauer entstandene Koalitionen sich gegen den Präsidenten richten - selbst wenn ihnen, was die Regel ist, Behörden des "permanent government" angehören. Zugespitzt formuliert: In einem solchen Fall steht ein Teilbereich der Exekutive in Opposition zum Präsidenten. Dies alles ist aber nur Ausdruck der extremen Fragmentierung im politischen System der USA, eines Systems von "checks and balances".

*Peter Lösche, Wer herrscht: Kongreß oder Präsident?, in: Das Parlament vom 10. September 1993.*

## Schlußbemerkung

Die politisch-soziale Ordnung der Vereinigten Staaten von Amerika ist in den letzten Jahrzehnten von mancherlei Krisen erschüttert worden. Das Vietnam-Debakel der sechziger und siebziger Jahre ist von vielen Amerikanern, die bis zu diesem Zeitpunkt von der Einzigartigkeit ihrer idealistischen Zielvorstellungen verpflichteten Nation überzeugt waren, als "Sündenfall" empfunden worden. Die kaum kaschierte Niederlage der USA im Vietnam-Krieg, die Demütigung durch die iranischen Mullahs in der Geiselnahmeraffäre von 1980, Ärger mit eigensinnigen Diktatoren in Zentral- und Lateinamerika, Schwierigkeiten im Umgang mit den eigenen Verbündeten oder der hastige Rückzug der amerikanischen Soldaten aus Somalia im März 1994 und manches andere mehr haben die Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten auch einer atomaren Supermacht aufgewiesen. Und jene Revolutionierung der Weltordnung durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des Kalten Krieges konfrontiert die einzig verbliebene Weltmacht in einer zusehends multipolaren, unübersichtlichen Welt mit einer Fülle von Problemen, die den Triumph des Sieges im Kalten Krieg rasch haben vergessen lassen. Derzeit ringt die amerikanische Außenpolitik um neue Orientierungen angesichts der wachsenden "Weltunordnung", während in der Gesellschaft die Sehnsucht nach der "guten alten Zeit des Isolationismus" zunimmt.

Auch in der Innenpolitik gab es in den letzten Jahrzehnten Probleme. Die Präsidentschaften Lyndon B. Johnsons und Richard Nixons setzten vorübergehend überkommene Gewaltenteilungs- und Herrschaftsbeschränkungsmechanismen zwischen Exekutive, Legislative und Judikative außer Kraft und ließen die amerikanische Gesellschaft vor der "Hybris der Macht" erschauern, die seit Gründung der Republik als "Kapitalsünde" schlechthin galt.

Im Watergate-Skandal zerbrachen nicht nur Präsident Nixons Herrschaftsansprüche. Dieser Skandal führte zusammen mit nachfolgenden "Affären" des Weißen Hauses zu einem bis heute anhaltenden Ansehensverlust der politischen Institutionen des Landes. Demoskopische Erhebungen belegen eindeutig den Rückgang des Vertrauens der Amerikaner in Leistungsfähigkeit und Integrität vor allem der Exekutive aber auch der Legislative bzw. der zuständigen Politiker. In der Gesellschaft, in der bis zur Mitte der sechziger Jahre das politische System höchste Reputationswerte erzielte, grassiert seither politische Apathie, artikuliert sich in der wert- und strukturkonservativen Republik bisweilen sogar "prinzipielle" Systemkritik. Nach Jahren steigender Haushaltsdefizite und den Mittelstand bedrohender Steuerlasten ist allmählich auch der Sozialstaatskonsens ins Wanken geraten, der sich seit Roosevelts *New Deal* der dreißiger Jahre herauskristallisiert und verfestigt hatte.

Im anhaltenden "Grabenkrieg" der Jahre 1995/96 zwischen der demokratischen Administration Bill Clintons und dem von den Republikanern beherrschten Kongreß um die Budgetsanierung und die Reorganisation des gesamten Sozialversicherungswesens offenbart sich eine ideologische Polarisierung im Hinblick auf zukünftige Gesellschaftsstrukturen, deren Schärfe viele Amerikaner verschreckt. Auch die parlamentarische Willfährigkeit gegenüber dem organisierten Lobbyismus hat das Ansehen des politischen Systems beschädigt und das Anspruchsdenken in der Gesellschaft verstärkt. Die auf Partikularismus und Separatismus zielenden Forderungen verschiedenster Art - von ethnischen Minderheiten wie von religiösen, sozialen, biologischen oder generationenspezifischen Gruppen vorgebracht - beeinflussen das Selbstverständnis der "einen", der "unteilbaren" Nation. Die "Revolution steigender Ansprüche" (Daniel Bell) mit ihrer Losung "Jedem das Gleiche" hat den traditionellen protestantisch-angelsächsischen Wertekodex des Landes mit seer Betonung von individueller Leistung und persönlicher Solidarität ins Wanken gebracht. Die aktuellen Kampagnen zugunsten einer Rückkehr zu den Grundwerten der Nation sind als Reaktion auf Krisenphänomene einer multikulturellen und multiethnischen Gesellschaft zu werten, deren Erfolgchancen schwer auszumachen sind. Die ökonomischen und sozialen Problem vieler amerikanischer Großstädte sowie alarmierende Verbrechensstatistiken verschärfen das Krisenbewußtsein vieler Amerikanerinnen und Amerikaner.

Freilich haben sich düstere Vorhersagen vom angeblich unaufhaltsamen Niedergang der USA, vom Zerfall der politischen und moralischen Kräfte des Landes wie sie vor allem in den siebziger Jahren - in Deutschland und Europa aber auch in Amerika - beschworen wurden, bis zum heutigen Tage nicht bestätigt. Außenpolitisch sind die USA nach wie vor die einzige Macht, die allein, zuweilen auch im Einvernehmen mit ihren Verbündeten, Kriege beenden und Konflikte entschärfen kann. Erfolge im Nahen Osten oder vor allem auf dem Balkan stehen als Beispiele auch für andere Regionen. Ohne amerikanischen Druck kommt das Geschäft der atomaren und konventionellen Abrüstung ebensowenig voran wie die Bemühungen der führenden Wirtschaftsnation um einen globalen Abbau protektionistischer Wirtschafts- und Handelspraktiken.

Die Renaissance unzähliger Bürger-Komitees, *Single-issue*-Gruppierungen und parteipolitischer Aktivitäten auf lokaler, Distrikts- oder Einzelstaatsebene dokumentiert den wiederbelebten Willen zur Partizipation und zur Übernahme von Eigenverantwortung, relativiert die Bedeutung der äußerst niedrigen Wahlbeteiligung und kündigt von der ungebrochenen Lebenskraft der transatlantischen Demokratie. Inmitten eines wuchernden Gruppenegoismus gedeihen Bewegungen, die gegen Umweltschäden, Bildungsmängel, Drogensucht oder Werteverfall kämpfen und sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen. Gewiß ist die Liste der amerikanischen Probleme lang; wer nicht um die erstaunliche Reaktions- und Anpassungsfähigkeit weiß, welche die Menschen in den USA in schwierigen Situationen ihrer Geschichte immer wieder aufs neue bewiesen haben, mag düstere Zukunftsszenarien entwerfen. Doch ein Doppelpfeiler wankt nicht: der Glaube an die unerschöpfliche Fähigkeit zur Erneuerung und die Treue zu einem demokratischen System, das bislang allen Stürmen widerstanden hat. Tocquevilles vor über 150 Jahren tierte Feststellung hat bisher ihre Gültigkeit behalten: "Das große Privileg der Amerikaner besteht nicht darin, daß sie weiser sind als andere Nationen, sondern daß sie fähig sind, Fehler, die sie begehen mögen, wiedergutzumachen".



## Thema im Unterricht

Bernhard Heckel

Die Kenntnis des politischen Systems unseres wichtigsten Partners ist die Voraussetzung einer soliden politischen Bildung und sachgerechter Beurteilung sowohl der gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Ereignisse innerhalb der USA als auch der außenpolitischen Entscheidungen, die die größte Wirtschafts-, Finanz- und Militärmacht mit ihren weltweiten Interessen und Engagements trifft. Hinzu kommt, daß die USA durch das zweimalige weltgeschichtliche Eingreifen gegen den deutschen Staat in der Weimarer Republik und dann zunächst wenigstens im westlichen Teil Deutschlands freiheitlich demokratischen Lebensformen zum Durchbruch verholfen haben.

Bezeichnenderweise war es das Amerika Präsident Bushs, das ohne Vorbehalte die deutsche Wiedervereinigung unterstützte, als sich die Chance dazu bot, und ihr den Weg ebnen half. Es liegt nahe, die politischen Systeme der USA und der Bundesrepublik Deutschland mit ihren zumindest strukturähnlichen Gesellschaften bei ihren Versuchen zu vergleichen, Lösungen für die gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Krisenerscheinungen zu finden.

Die Kenntnis der Unterschiedlichkeit der Verfassungen und politischen Institutionen hier und dort ist nicht allein Grundlage für die sachgerechte Beurteilung innenpolitischer Vorgänge und für die Berechnung außenpolitischen Verhaltens der USA; sie soll zugleich als eine Art Folie dienen, vor der sich die deutschen Strukturen politischer Willensbildung und demokratischen Zusammenlebens vorteilhaft oder nachteilig abheben. Insofern kann die kritische Reflexion über das unterschiedliche politische System einer strukturähnlichen Gesellschaft zugleich einen Beitrag dazu liefern, die Besonderheiten des eigenen Systems besser zu erkennen, dessen spezifische politische Verhaltensanforderungen vor dem Hintergrund des anderen Systems zu verstehen und auch zu relativieren. (Man denke etwa daran, wie oft aus Mangel an Verständnis für die funktionalen Voraussetzungen des jeweiligen Systems die selbstverständlich geübte Fraktionsdisziplin zum "undemokratischen Fraktionszwang", das ebenso selbstverständliche *cross-voting* zur "Interessentenhaltung" abqualifiziert werden.)

Es wird oft übersehen, daß die von Jean-Jacques Rousseau beeinflussten Demokratievorstellungen in Europa sich an einem verabsolutierten vermeintlichen Gemeinwohl der "einheitlichen und unteilbaren Nation" orientieren, die eine Berücksichtigung partikularer Interessen schwer erträgt, während die amerikanische Vorstellung in viel stärkerem Maße das *pursuit of happiness* der Einzelnen oder Gruppen in Rechnung stellt und als eine politische Voraussetzung für die Verwirklichung von Demokratie empfindet, als ein natürliches Element derselben. Deshalb qualifiziert sie Kompromißbereitschaft nicht etwa von vornherein als "faul" oder als "politischen Kuhhandel" ab.

Solche Urteile erklären sich leicht aus der Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems, wo

Stabilität und Effizienz einer Regierung unter anderem auf Fraktionsdisziplin und parteiprogrammatischer Prinzipientreue beruhen. Tugenden, die im amerikanischen System eher von untergeordneter Bedeutung sind und einer Mehrheitsbildung häufig im Weg stehen.

Im Gegenteil, am amerikanischen System kann beispielhaft Kompromißfähigkeit und pluralistischer Interessenausgleich als politische Tugend gezeigt werden, eine politische Kultur pragmatischen Vorgehens, ohne die im System der *checks and balances* die unabhängigen staatlichen Gewalten sich gegenseitig lahmlegten. Daß dies auch unter schwersten Belastungen wie Bürgerkrieg oder Großer Depression nicht geschah, zeigt die Integrationskraft der amerikanischen Demokratie.

Durch diese vergleichende Beurteilung soll der Blick geschärft werden für den beiden Systemen zugrunde liegenden demokratischen Gehalt unterschiedlich zustandegekommener Politik. Ein solcher Systemvergleich könnte in der Erörterung enden, welches der beiden Systeme ein realistischeres Menschenbild zugrundelegt und die gesellschaftlichen Voraussetzungen moderner Demokratien angemessener in Rechnung stellt.

Deshalb sollte eine dreifache Absicht die methodisch-didaktischen Überlegungen für den Unterricht bestimmen:

- Die Kenntnis der Institutionen und Einsicht in die Funktionsabläufe des amerikanischen politischen Systems.
- Ein Vergleich mit den Institutionen und Funktionsabläufen des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten sowie die Untersuchung der jeweiligen politischen und historischen Voraussetzungen.
- Beurteilung der Systeme nicht allein nach vordergründig funktional bedingten Verhaltensmustern, sondern auch nach Kriterien der Verwirklichung von Demokratie.

## Thema im Lehrplan

Was die Verankerung des Themas im Lehrplan der Schulen anbelangt, so ist die Situation einigermaßen unübersichtlich. Dies rührt nicht einmal so sehr vom Bildungsföderalismus mit seinen oft stark divergierenden Lehrplänen her, sondern liegt vor allem darin begründet, daß der Politikunterricht differenzierende Themen überhaupt erst in der Sekundarstufe II aufnehmen kann, während aus Gründen der altersgemäßen Auswahl der Unterricht auf der Sekundarstufe I über für die Schüler überschaubare Bereiche und eine eher schematisierende Institutionenlehre nicht weit hinausgehen kann.

Verfassungsvergleiche, die das sozio-ökonomische und sozio-kulturelle System mit einbeziehen und Funktionsabläufe und Legitimationsprobleme demokratie-theoretisch reflektieren, sind erst in den sozialwissenschaftlichen Leistungskursen der Sekundarstufe II möglich. Dort sind sie auch in den Lehrplänen mit ausreichender Unterrichtszeit verankert - so zum Beispiel in Sachsen oder in Baden-Württemberg.

Dieser Unterricht erreicht jedoch nur einen verschwindend kleinen Teil der Schülerinnen und Schüler, er geht an allen, die andere Leistungsfächer gewählt haben, vorbei. In den Grundkursen für Geschichte, Politik, Erdkunde und Englisch ist zwar Amerika in vielfältiger Weise aufgegriffen, das politische System

wird aber, wenn überhaupt, meist mit viel zu wenig Unterrichtszeit bedacht -, oft stehen kaum zwei Stunden dafür zur Verfügung. Wenn überhaupt ausdrücklich genannt, ist das amerikanische Regierungssystem im Sozialkundeunterricht in viel zu kurzer Zeit zu behandeln, so daß nicht viel mehr als eine oberflächliche Institutionenkunde möglich ist. Leider scheinen auch die Lehrpläne der neuen Bundesländer sich des Themas nur sehr stiefmütterlich anzunehmen (bei allem Verständnis für den Vorrang der auf die Umbrüche im Osten gerichteten Themen), obwohl ja gerade dort ein Defizit an amerikakundlichem Wissen zu vermuten wäre. Dennoch erlauben hinreichend elastisch gefaßte Themenbereiche in beiden Sekundarstufen eine Vertiefung amerikanischer Themen, eventuell auch fächerübergreifend oder fächerverbindend, zum Beispiel im Englischunterricht. Hierzu hat Werner Kremp überaus interessante Anregungen gegeben (in: Lehren und Lernen, Heft 10, Okt. 1988). Auch sind die Geschichtskennntnisse aus den Klassenstufen 9, 10 und 11 für das Thema nutzbar zu machen. Doch gerade da muß man sich vergegenwärtigen, daß im Rahmen eines vor allem auf Deutschland und Europa zentrierten Geschichtsunterrichts bei der Behandlung des Eingreifens der USA in die Weltpolitik und ihres europäischen Engagements die Einfallstore für genau jene verzerrenden antiamerikanischen Stereotype aufgetan werden, die mit den Begriffen "Imperialismus", "heuchlerischer Idealismus", "Umerziehung" hinreichend angedeutet sind.

Eine genaue Kenntnis vom Zustandekommen der außenpolitischen Entscheidungen der USA, etwa des Kriegseintritts 1917, seine ideellen und ökonomischen Hintergründe ist im Unterricht eher vorausgesetzt als jemals wirklich behandelt. Schülern mit einem häufig idealisierenden Bild der Demokratie will es oft nicht in den Kopf, daß ideelldemokratisch geprägte Entscheidungen (to make the world safe for democracy oder Marshall-Plan) nicht rein altruistisch zu verstehen sind, sondern ebenfalls interessenorientiert sind, ja sein müssen. Aus solchen Mißverständnissen resultieren oft die emotional gefärbten Ressentiments oder auch umgekehrt unkritische Amerikabegeisterung.

Lehrer und Lehrerinnen müssen diese Situation an den Schulen in Rechnung stellen und deshalb eine langfristige Strategie entwickeln. Ziel sollte dabei sein, anhand der auf verschiedenen Klassenstufen zu behandelnden amerikakundlichen Themen den Schülern eine Vorstellung vom politischen System zu vermitteln, die den oben genannten Punkten nahekommt.

Die Motivation der Schüler und Schülerinnen sollte bei diesem Thema keine Schwierigkeiten bereiten. Eine Vielzahl von in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Themen können als Einstieg verwendet werden; es kommt allerdings darauf an, das Interesse an solchen aktuellen Themen auf die Frage umzulenken, auf welche Weise diese politischen Entscheidungen getroffen werden und ob und wie sie demokratisch legitimiert werden.

## **Unterrichtseinheiten**

Die nachfolgenden Vorschläge für die Unterrichtsplanung sind bewußt nicht für S I und S II aufgeschlüsselt. Im allgemeinen wird der Unterricht an S 1 nicht weit über die Institutionenkunde hinaus zur vergleichenden Beurteilung vordringen und nur selten zu demokratie-theoretischen Fragestellungen. Insofern sollten die Vorschläge für die Unterrichtseinheiten 1-4 auch für die S I verwendbar sein. Der Lehrer oder die Lehrerin muß selbst beurteilen, welche Vorkenntnisse man bei den Schülern zur Bewältigung der jeweils angegebenen Schritte voraussetzen kann. Welche Schritte intensiv behandelt,

welche wiederholend übersprungen werden können, auf welchem Niveau der Arbeitsunterricht oder die problematisierende Diskussion einsetzen kann, hängt vom Kenntnisstand und von der Leistungsfähigkeit der Klasse ab. Für die Unterrichtseinheit 5 zeigt sich jedoch die beschränkte Tauglichkeit der von den Institutionen ausgehenden Analyse, sofern nicht (zum Beispiel aus dem Englischunterricht) Kenntnisse des sozio-kulturellen Umfelds (Puritanismus, Pragmatismus, Missionsgedanke, Pioniergeist) mit in die Diskussion einbezogen werden können.

## **Unterrichtseinheit 1:**

### *Die Originalität der amerikanischen Verfassung von 1787*

Üblicherweise begegnen die Schüler diesem Thema erstmals in der Mittelstufe bzw. Sekundarstufe I - es käme darauf an, sie von vornherein an eine vergleichende Betrachtungsweise heranzuführen.

*Einstieg:* Zum Beispiel Unabhängigkeitserklärung (Passage: ... eine neue eigene Regierung einzusetzen und diese in der Weise zu organisieren ...) Wie geben sich neue Staaten eine Verfassung? Indien - Bundesrepublik 1949? Die USA 1787: Orientierung am traditionell britischen Verfassungsdenken und damaligen englischen Modell in Umdeutung und Umgestaltung der Institutionen:

- Krone - Präsidentenamt
- Oberhaus - Senat
- Unterhaus - Repräsentantenhaus

Parallelen und Anklänge an englischen Verfassungszustand hinsichtlich der Befugnisse, Ämter und Häuser, ihrem Rang und Ansehen.

*1. Schritt:* Darstellung der Grundzüge und Einrichtungen der amerikanischen Verfassung - Erarbeitung oder Erläuterung eines Schaubilds - ein ebensolches der damaligen englischen Verfassung verdeutlicht die Orientierung an diesem konstitutionellen Modell.

*2. Schritt:* Übertragung des Prinzips der Gewaltenteilung von einer feudal-ständischen Privilegiengesellschaft auf eine egalitär-demokratische Leistungsgesellschaft. Auflösung des theoretischen Widerspruchs "Gewaltenteilung - Volkssouveränität". (Alle Gewalt geht vom Volke aus!), indem die Gewalten so organisiert werden, daß jede vom Volk in ihre jeweiligen Rechte eingesetzt wird, so daß sie die anderen Gewalten kontrolliert und beschränkt.

*3. Schritt:* Das Prinzip der Repräsentation für den neuen Staat kontinentalen Zuschnitts (Textarbeit: Federalist Papers - evtl. zusammen mit E. Burke; zugänglich in H. Wasser: Demokratie als Prinzip staatlich-politischer Herrschaftsordnung, Klett Verlag, Stuttgart 1976).

*4. Schritt:* Pragmatik des "großen Kompromisses" der 13 Gründerstaaten in den Verfassungsberatungen. (Ausklammerung der Sklavenfrage - Einigung auf unterschiedliche Repräsentationsprinzipien für Senat und Repräsentantenhaus, Wahlmodus für das Amt des Präsidenten)



Diese vier Schritte sollen

- zeigen, daß die Institutionen der USA nicht aus der Luft gegriffen, sondern alterprobtene Einrichtungen britischer Tradition sind;
- die revolutionäre Umgestaltung erprobter Einrichtungen für die Neue - demokratische - Welt verdeutlichen;
- den konservativen Grundzug der amerikanischen Revolution gegen alle plebiszitär-demokratischen Forderungen Rousseauscher Prägung herausarbeiten;
- den unter den Bedingungen der Neuen Welt besonders ausgeprägten Sinn für die Notwendigkeit von Anpassung an andere Gegebenheiten und Kompromißbereitschaft aufzeigen - auch um den Preis der Verschleppung von Problemen (Sklavenfrage).

Insgesamt soll der Vorschlag, von der englischen Verfassung auszugehen, zweierlei leisten: Zum einen den Durchbruch der Amerikaner zu einem neuen demokratischen Verfassungsdenken erläutern; zum anderen den Schülerinnen und Schülern von vornherein verdeutlichen, daß das präsidentiale System der USA und das parlamentarische System in England zwar unterschiedliche, aber doch gleichwertige Ausprägungen der modernen Demokratie sind.

## **Unterrichtseinheit 2:**

*Das präsidentiale Regierungssystem der USA im Vergleich zur parlamentarischen Regierungsweise*

(Diese Unterrichtseinheit bildet den Schwerpunkt des Themas. Sie setzt Kenntnisse des Grundgesetzes voraus, eignet sich jedoch auch für die S I.)

*Einstieg:* Historischer Vergleich: Wilsons Versailler Friedensordnung wird 1919 vom Senat abgelehnt - kein Regierungswechsel. Ostverträge Brandts stoßen auf Widerspruch im Parlament - Mißtrauensvotum. Oder: aktuelle Meldungen über Schwierigkeiten des Präsidenten, Mehrheiten im Kongreß für Gesetzesvorhaben, Haushalte usw. zu bekommen (zum Beispiel Clintons Sozialpolitik).

*1. Schritt:* Die Beispiele sollen die unterschiedliche Verklammerung der exekutiven und legislativen Gewalten verdeutlichen. In einem Schaubild sind die Unterschiede festzuhalten: strikte Trennung der Gewalten, Inkompatibilität von Amt und Mandat - Integration von Exekutive und Legislative, personelle Verklammerung.

*2. Schritt:* (Schülerreferate, Gruppenarbeit) a) Aufbau der Exekutive in den USA, Bestellungsverfahren, Machtfülle des Präsidenten, Mitarbeiter und Berater. b) Aufbau der Exekutive in der Bundesrepublik Deutschland, Bundespräsident - Bundeskanzler. Unterschiedliche Bedeutung der Begriffe Präsident, Regierung, Kabinett, Minister bzw. Staatssekretär. c) Lehrervortrag/Arbeitsunterricht: Herausbildung des *dignified* und *efficient part* der Exekutive in England. Neue Anforderungen an die Exekutive durch Entwicklungen des 19./20. Jahrhunderts; Demokratisierung. Vom Nachtwächter- zum Daseinsvorsorge- und Sozialstaat. d) Transfer: Folgen dieser Entwicklung für das Amt des Präsidenten. e) Vergleich von a) und b) unter den Gesichtspunkten der Effizienz und der Machtkontrolle. f) Problematisierung: Erörterung der Auswahlkriterien für das Amt des Präsidenten. Wie groß ist die Chance der Amtseignung aufgrund

des Wahlverfahrens?

3. *Schritt*: Analoge Behandlung der Legislative zu Schritt 2a-f: beide Häuser des Kongresses - Bundestag/Bundesrat im Systemvergleich. (Es empfiehlt sich, in diesem Zusammenhang die komplizierten legislativen Befugnisse des Bundesrates auf eine generalisierende Formel zu bringen.)

4. *Schritt*: Arbeitsunterricht: Rückgriff auf Schaubild aus dem ersten Schritt. Welche Folgen ergeben sich aus Gewaltentrennung bzw. Gewaltenintegration für Regierungsbildung, Regierungssturz, Regierungsstützung, Regierungskontrolle? (Chancen und Voraussetzungen der Verwirklichung einer politischen Konzeption für Präsident/Kanzler. Chancen der Einflußnahme auf Politik für Kräfte des Pluralismus. Verhinderung von Machtmißbrauch oder unpopulärer Politik zwischen den Wahlen. Was ist Opposition in den USA? - Hearings und Untersuchungsausschüsse). Die Lehrer sollten ein ganzes Arsenal an Beispielen zur Verfügung haben, um das andersartige Funktionieren des Präsidentsystems anschaulich belegen zu können.

5. *Schritt*: Gruppenarbeit, evtl. Rollenspiel: Hineindenken in die Rollen eines Senators/Repräsentanten - MdB oder Bundesratsmitglieds. Welche Verhaltensanforderungen (aus dem funktionalen Zusammenhang) und Verhaltensweisen (aus Wahlverfahren abzuleitende Interessen) ergeben sich im jeweiligen System? Pragmatismus/Anpassung an Wahlkreisinteressen/*Cross-Voting*/Kompromißbereitschaft/*Courtesy* in den USA. Ideologische Profilierung, Programmatische Konsequenz/Fraktionsdisziplin/Konfrontation für die Regierungs- und die Oppositionspartei. Hier wird eine Erörterung der Rolle der Parteien/Fraktionen nicht zu umgehen sein. Vorarbeit für die fünfte Unterrichtseinheit.

6. *Schritt*: Abschlußdiskussion. Kann das präsidentiale System die Probleme der USA von heute politisch bewältigen? Welche Schwächen hat es, welche Stärken? Alternativen? Die Schüler sollen dabei ihre Beurteilungskriterien selbst benennen.

### **Unterrichtseinheit 3:**

#### *Der Oberste Gerichtshof als unabhängige politische Gewalt*

(Diese Unterrichtseinheit soll vor allem informativen, erst im letzten Teil problematisierenden (S II) Charakter tragen. Der institutionelle Vergleich des Obersten Gerichtshofes mit dem Bundesverfassungsgericht kann in den Hintergrund treten, da dieses ganz nach dem amerikanischen Modell ausgerichtet ist. Jedoch ist die Unterschiedlichkeit des politischen Verhaltens des Obersten Gerichts und des Bundesverfassungsgerichts kennzeichnend für die andersartige politische Kultur in den USA und hierzulande.)

*Einstieg*: Wieviele Verfassungen galten in Deutschland zwischen 1787 und heute? Frage nach Grund für Flexibilität der US-Verfassung.

1. *Schritt*: Information durch Lehrer oder Schülerreferat: Politische Befugnisse des Obersten Gerichtshofs im System der *checks and balances*.

2. *Schritt*: Die Entwicklung der *judicial review* - des Normenkontrollverfahrens. Textarbeit: Der Fall *Marbury vs. Madison* (abgedruckt in E. Angermann, *Der Aufstieg der Vereinigten Staaten von Amerika. Innen- und außenpolitische Entwicklung 1607-1917*, Klett Verlag, Stuttgart 1981, S. 14 f.).

3. *Schritt*: Die Entwicklung der *Implied-powers*-Theorie. Textarbeit: *McCulloch vs. Maryland* (a. a. O., S. 15 ff.).

4. *Schritt*: Problematisierung: Steht das Verfassungsgericht über der Verfassung - Möglichkeiten und Grenzen der Verfassungsinterpretation. Die Schüler und Schülerinnen sollen selbst einen Katalog von Kriterien erarbeiten. Danach Veranschaulichung durch Beispiele aus der amerikanischen Geschichte: Streit um den *New Deal* - politische Zurückhaltung heute (*Political-question*-Doktrin) - Vgl. dazu: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Rolle der Bundeswehr.

5. *Schritt*: Transfer/Abschlußdiskussion: Ergeben sich Rückwirkungen aus der parlamentarischen bzw. präsidialen Verfassungskonstruktion für die richterliche Gewalt? Versuchung, Verfassungsgerichtsbarkeit in politische Auseinandersetzung hineinzuziehen in den USA/in der Bundesrepublik Deutschland, Behutsamkeit im Umgang mit der Verfassung in den USA.

#### **Unterrichtseinheit 4:**

*Der Föderalismus als konstitutives Element der amerikanischen Demokratie*

*Einstieg S I*: Flaggensymbolik: vgl. US-Flagge im Gegensatz zum Union-Jack.

*Einstieg S II*: Eingangsfrage: Welches Strukturprinzip, Zentralismus oder Föderalismus, ist dem Begriff der Demokratie eher wesensverwandt? Das Spannungsverhältnis von Volkssouveränität und Föderalismus (als einer Form vertikaler Gewaltenteilung - analog zur Unterrichtseinheit 1, 2. Schritt).

1. *Schritt*: Föderalismus als Wachstumsgesetz der Vereinigten Staaten. Textarbeit: *Nordwestordonnanz von 1787* (in den relevanten Abschnitten abgedruckt in: *Geschichte in Quellen. Amerikanische und Französische Revolution*, Bayer. Schulbuchverlag, München 1981). Folgende Prinzipien sind zu erarbeiten: Politische Gleichberechtigung neuer Staaten der Union (vgl. dazu das Reichsland Elsaß-Lothringen 1871-1918). Sicherung der konstitutionellen Rechte aller Bürger der neuen Staaten. Sicherung der politischen Mitwirkungsrechte und -pflichten im Einzelstaat und in der Union im Sinne der britischen Verfassungstradition "No taxation without representation". *Grassroots*-Demokratie und Selbstverwaltung.

2. *Schritt*: Arbeitsunterricht: Die föderalistischen Elemente in der Bundesverfassung - historische Beispiele für "dualistischen Föderalismus" (vgl. dazu Unterrichtseinheit 3 - *Implied-powers-Theorie*).

3. *Schritt*: Auswertung von statistischem Material: Was ist kooperativer Föderalismus und wodurch ist er verursacht? Statistiken zur Ausgabenentwicklung von Bund, Einzelstaaten und Kommunen, Höhe der Bundeszuschüsse, nach Sachbereichen gegliedert (abgedruckt in H. Wasser, *Die USA - der unbekannte Partner*, Schöningh Verlag, Paderborn 1983, S. 159 ff.).

4. *Schritt*: Eine abschließende Betrachtung könnte zwei gegenläufige Tendenzen konstatieren: Einerseits rufen die komplexen Probleme unserer Industriegesellschaft nach bundesstaatlichen Regelungen und drohen die autonomen föderalistischen Einrichtungen auszuhöhlen, andererseits kommen gerade aus den überschaubaren Bereichen der Kommunen und Einzelstaaten Ansätze zu einem geänderten, eher plebiszitär als repräsentativ geprägten Demokratieverständnis, die diese Einrichtungen demokratisch aufwerten.

## **Unterrichtseinheit 5:**

### *Die Träger der politischen Willensbildung*

(Diese Unterrichtseinheit ist umfassend nur auf S II zu behandeln. Sie setzt die Behandlung der Träger der politischen Willensbildung, ihrer Struktur und Funktionen voraus. Die Besinnung auf diese Kenntnisse könnte als Einstieg verwendet werden, sofern nicht handgreifliche Beispiele der Einflußnahme pluralistischer Kräfte auf politische Entscheidungen der USA aktuell vorliegen, anhand derer sich die Verklammerung gesellschaftlicher Interessen und staatlicher Politik zeigen läßt. Zweckmäßigerweise wird man mit einem Parteienvergleich beginnen und danach Verbände und öffentliche Meinung behandeln.)

1. *Schritt*: Beschreibung der amerikanischen Maschinen- und Plattformpartei. Textarbeit: Gegenüberstellung deutscher Grundsatzprogramme von CDU/SPD/FDP und Aussagen der Demokraten und Republikaner bei der Präsidentenwahl. Wählerbindung an die Parteien. Wählerverhalten. (Texte und Material dazu bei H. Wasser, a. a. O., S. 166 ff.)

2. *Schritt*: Arbeitsunterricht: Gegenüberstellung der unterschiedlichen Aufgaben deutscher und amerikanischer Parteien. 1. Unterschiedliche Funktionen aus dem parlamentarischen bzw. präsidentialen System für die Fraktionen. 2. Unterschiedliche Aufgaben aus jeweiligen Wahlsystemen. Kandidatenaufstellung. Tradition des *spoils system* und Konsequenzen für US-Parteien. 3. Tradition des Pragmatismus - Ablehnung doktrinärer Festlegung in der Geschichte des amerikanischen Parteiwesens (Texte in H. Wasser, a. a. O., S. 96 ff.). Gründe für die zentralistische Struktur der deutschen, für föderalistische, ja fragmentarisierte Struktur der amerikanischen Parteien sollen aus diesen drei Erörterungen gefunden werden.

3. *Schritt*: Problematisierung: Vorteile/Nachteile der amerikanischen Parteienstruktur für die demokratische Willensbildung - auf Unionsebene (bes. außenpolitische Entscheidungen), auf einzelstaatlicher und kommunaler Ebene.

4. *Schritt*: Verklammerung der Parteien mit dem Verbandspluralismus. Auswertung von statistischem Material (H. Wasser, a. a. O., S. 205 ff.). Herauszuarbeiten sind: Vergleichbarkeit der pluralistischen Struktur in den USA und der Bundesrepublik Deutschland; Umstrittenheit der These vom dominierenden Einfluß des militärisch-industriellen-Komplexes; andere Ansatzpunkte des Verbandseinflusses aufgrund der Unterschiedlichkeit der politischen Struktur; besonders sorgfältig: Chancen des Einflusses auf amerikanische Parteien). Gleichartigkeit der Problematik: Offenlegung von Parteispenden und Kontrolle

der Lobby. (Texte und Material dazu H. Wasser, a. a. O., S. 200 ff.) Diskussion: Ansatzpunkte für Einflußnahme der Wirtschaft in den USA - in der Bundesrepublik Deutschland; ihre Grenzen.

5. *Schritt*: Wirksamkeit der öffentlichen Meinung als Kontrollinstanz. Textarbeit: Tradition des Populismus in den USA (Wasser, a. a. O., S. 87 ff.). Erörterung der Problematik von Manipulierbarkeit (Medien in den USA) und Emotionalität der öffentlichen Meinung (schweigende Mehrheit/Forderungen nach Einsatz von Nuklearwaffen während der iranischen Geiselnahme bei öffentlichen Demonstrationen).

Abschlußdiskussion: Politische und moralische Kraft der öffentlichen Meinung als Gradmesser für Vitalität der amerikanischen Demokratie (*Watergate*-Affäre/ Bewegung gegen den Vietnam-Krieg/Bürgerrechtsbewegung).

