

# Institutionen und Akteure

*Christoph M. Haas*

## Politik in den USA in der Ära der Polarisierung

Der Immobilienmogul Donald Trump wurde am 8. November 2016 zum Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt. Mit seiner Wahl verbanden viele – zumindest auf der einen Seite des politischen Spektrums in den USA selbst sowie ein großer Teil der internationalen Öffentlichkeit – die schlimmsten Befürchtungen: den Rückbau bzw. die Abschaffung der von Barack Obama eingeführten Gesundheitsreform, Kürzungen auch anderer sozialstaatlicher Leistungen, die radikale Ausweisung von Einwanderern ohne Aufenthaltsgenehmigung, den Bau einer Mauer an der Grenze zu Mexiko, Erschwerung der Einreisebedingungen in die USA, Beschneidung des freien Warenverkehrs mittels massiver protektionistischer Maßnahmen und in deren Folge entstehende Handelskriege, Einschränkungen bei internationalen sicherheitspolitischen Verpflichtungen der USA, den Rückzug aus dem internationalen Klimaschutzabkommen und vieles andere mehr, was Trump in seinen Wahlkampfreden und unzähligen Mitteilungen auf Twitter für seine Präsidentschaft angekündigt hatte. In rund einem Jahr seit seiner Amtseinführung am 20. Januar 2017 wurde das wenigste davon umgesetzt. Das liegt einerseits an der chaotisch anmutenden Regierungsorganisation und des zutage getretenen Unwillens, sich den politischen Gegebenheiten anzupassen, andererseits jedoch auch an den Grenzen, die das politische System dem Präsidenten ohnehin setzt. So schob etwa die Gerichtsbarkeit von Trump erlassenen Dekreten zum Einreiseverbot aus diversen muslimisch geprägten Staaten wiederholt einen Riegel vor, demonstrierte damit ihre Unabhängigkeit und zwang die Administra-

tion zu Modifikationen. Und obwohl Trumps Republikanische Partei in beiden Kammern des Kongresses mit Mehrheiten ausgestattet ist, scheiterten viele der vom Präsidenten unterstützten Gesetzesvorlagen, wie zum Beispiel Änderungen an der Gesundheitsreform bzw. deren komplette Auflösung, an der fehlenden Zustimmung im Repräsentantenhaus und/oder im Senat. Wenngleich der Demokrat Barack Obama in seinen ersten beiden Amtsjahren mit ebenfalls parteipolitischen Mehrheiten im Kongress wichtige legislative Vorhaben, wie etwa die Konjunkturprogramme im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise oder seine Gesundheitsreform, umsetzen konnte, war auch Obama trotz der teils euphorischen Hoffnungen, die nach seinem Wahlerfolg in seine Präsidentschaft gesetzt wurden, durch das »Systemkorsett« (Haas/Jäger 2012) in seinen Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Nachdem die Republikaner im Jahr 2010 die Mehrheit im Repräsentantenhaus und 2014 auch die im Senat erobert hatten, klagte Obama des Öfteren über Schwierigkeiten, mit dem Kongress eine Einigung zu erzielen, und über den Unwillen der Republikaner zur Zusammenarbeit, die er auf die parteipolitische Polarisierung und eine durch sie induzierte Obstruktionspolitik zurückführte. Wie alle anderen Präsidenten vor ihnen machten Trump und Obama die Erfahrung, dass Gesetzgebung und politische Führung im Regierungssystem der USA kein leichtes Unterfangen sind. Das System ausgefeilter *checks and balances* war von den Gründervätern der Verfassung so gewollt, und dies durchaus im Bewusstsein, dass hierdurch Blockaden und Stillstand drohten. Die Sicherungsvorkehrungen im System stellen umgekehrt jedoch auch einen Schutz vor den politischen Vorhaben seitens Demagogen und Populisten bzw. ganz schlicht vor dem simplen Mehrheitswillen dar.

Auf den folgenden Seiten werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen und deren wesentliche ideengeschichtlichen Wurzeln dargelegt, auf denen die Institutionen aufbauen und die Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure beruhen. Die Ausführungen zum Wahlsystem, zu den Wahlen 2016 und zur Entwicklung der politischen Parteien tragen zum besseren Verständnis der Funktionslogik des amerikanischen Regierungssystems bei und verschaffen einen Einblick in den Rahmen einer Politik, die unter den Bedingungen einer parteipolitischen Polarisierung stattfindet. Wenngleich ihre Ursachen weiter zurückreichen, so

wird der Beginn dieser Ära der parteipolitischen Polarisierung auf die Zeit der Präsidentschaft Bill Clintons datiert. Die Homogenisierung der Parteien mit der Folge, dass sie sich mehr und mehr als monolithische Blöcke gegenüberstehen und sich Kompromissfindung immer schwieriger gestaltet, setzte sich unter den Administrationen George W. Bushs und Barack Obamas nicht nur weiter fort, sondern verschärfte sich vielmehr, so dass die Politikwissenschaftler Thomas E. Mann und Norman J. Ornstein (2013) von einer *Era of Dysfunctional Governance* sprechen. Damit ist gemeint, dass die am Regieren beteiligten Akteure nicht in der Art und Weise agieren bzw. »funktionieren«, wie es die von den Verfassungsvätern bewusst geschaffenen systemischen Bedingungen der *checks and balances* erfordern: nämlich auf der Basis von grundsätzlicher Verhandlungsbereitschaft zu tragfähigen Kompromissen zu kommen. Nichts spricht dafür, dass das bereits zu Zeiten Obamas diagnostizierte dysfunktionale Regieren unter der Präsidentschaft Donald Trumps zu Ende gehen könnte – im Gegenteil, vieles deutet darauf hin, dass er mit seinem in Teilen gezeigten erratischen und eklektischen Verhalten diese Dysfunktionalität erst recht noch verstärkt.

## Verfassungsrechtliche Grundlagen und Prinzipien

Im Jahre 1787 fanden sich in Philadelphia 55 Delegierte aus den Einzelstaaten der USA zu einem Verfassungskonvent ein. Sie hatten die Weisung, Vorschläge zur Reform der *Articles of Confederation* zu erarbeiten, der damals gültigen Verfassung der durch sie geschaffenen Vereinigten Staaten von Amerika. Die Konföderationsartikel waren im Zuge der im Jahr 1776 erfolgten Unabhängigkeitserklärung vom Kontinentalkongress, der parlamentarischen Versammlung der 13 nunmehr ehemaligen Kolonien Großbritanniens, entworfen und im Jahr 1781 mit der Zustimmung Marylands als letztem der 13 Einzelstaaten

abschließend ratifiziert worden. In der Praxis zeigte das mit den *Articles of Confederation* geschaffene Gefüge der Union jedoch Schwächen. Zwar war mit ihnen, wie der Name schon andeutet, ein Staatenbund ins Leben gerufen worden, in dessen Rahmen gemeinsame Angelegenheiten wie etwa der Handel zwischen den Einzelstaaten und die militärische Sicherung nach außen geregelt werden sollten. Jedoch wurde sein zentrales Organ nicht mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet, um diese Aufgaben zufriedenstellend zu erfüllen. So hatte der Konföderationskongress etwa nicht das Recht, eigene Bundessteuern zu erheben, sondern war auf die finanziellen Zuwendungen der Einzelstaaten angewiesen. Es gab keine einheitliche Währungspolitik, die Einzelstaaten erhoben teilweise Zölle untereinander und betrieben eine eigene Außenhandelspolitik, was allesamt den Warenverkehr und die wirtschaftliche Entwicklung behinderte. Überdies gab es keine Einigkeit darüber, wie und von wem die im Unabhängigkeitskrieg angehäuften Schulden zu begleichen seien. Zudem galt das Einstimmigkeitsprinzip. Es bedurfte demnach für bindende Entscheidungen der Zustimmung aller Einzelstaaten, die allzu oft nicht vorlag. Und selbst wenn Bestimmungen erlassen wurden, bestand das Problem, dass der Bund keine Durchsetzungs- oder gar Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Einzelstaaten besaß.

## Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Es hatte bereits vor 1787 Versuche gegeben, die *Articles of Confederation* zu modifizieren, jedoch waren sie mangels Einigkeit oder fehlender Beschlussfähigkeit gescheitert. Nunmehr waren aber der Leidensdruck und die Einsicht, Veränderungen herbeizuführen, so groß geworden, dass es eine große Bereitschaft und den Willen gab, die Defizite der bestehenden Verfassung zu beseitigen. Und so bestand der Auftrag an die Versammlung in Philadelphia darin, die *Articles of Confederation* zu reformieren. Doch der erste Beschluss, den der Verfassungskonvent

fasste, war, seinen eigentlichen Zweck schlichtweg zu ignorieren und stattdessen eine komplett neue Verfassung zu schreiben. Das nach rund 4-monatiger Beratungszeit am 17. September 1787 von den Delegierten unterzeichnete Dokument war ab 1788 nach der gemäß Artikel VII notwendigen Ratifizierung durch neun der 13 Einzelstaaten (die anderen folgten, als letzter der 13 ratifizierte Rhode Island 1790) die neue Verfassung der Vereinigten Staaten, unter deren Regelwerk mit der ersten Sitzung des neuen Kongresses ab dem 4. März 1789 das Regierungssystem im Wesentlichen bis heute operiert. Denn die Verfassung wurde in ihrer Geschichte selten geändert bzw. erweitert. Dafür gibt es mehrere Gründe. Der sicherlich wichtigste Grund ist, dass mit ihr ein institutionelles und ideelles Arrangement gefunden wurde, welches über nunmehr weit mehr als zwei Jahrhunderte den politischen Erfordernissen gerecht wurde. Die Akzeptanz oder vielleicht sogar die Verehrung der Verfassung seitens der Gesellschaft ist sehr hoch – nicht umsonst spricht man in den USA von einem starken Verfassungspatriotismus. Des Weiteren ist die Verfassung mit rund 4500 Wörtern recht kurz gehalten (im Vergleich: das deutsche Grundgesetz umfasst über 20 000 Wörter) und erlaubt einen großen Interpretationsspielraum seitens der obersten Bundesgerichte und des Obersten Gerichtshofs, dem *Supreme Court*. Und nicht zuletzt bedarf es für eine Verfassungsänderung der Überwindung hoher Hürden.

Verfassungsänderungen beziehungsweise -ergänzungen erfolgen über Zusatzartikel, die an das Ursprungsdokument angehängt werden. Es gibt gemäß Artikel V der US-Verfassung zwei mögliche Wege, sie zu verändern. Der erste besteht darin, dass der Kongress mit Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern eine Verfassungsergänzung vorschlägt. Die zweite, allerdings noch nie angewandte Variante besteht darin, auf Ansuchen von zwei Dritteln der gesetzgebenden Körperschaften der Einzelstaaten einen Verfassungskonvent zur Ausarbeitung von Abänderungsvorschlägen einzuberufen. In beiden Fällen muss der Änderungsvorschlag von drei Vierteln der Einzelstaaten ratifiziert werden, wobei der US-Kongress die Ratifikationsform – entweder durch die einzelstaatlichen Parlamente oder durch eigens einberufene einzelstaatliche Ratifikationskonvente – sowie den dafür vorgesehenen Zeitrahmen – in der Regel sieben Jahre – festlegt. Wenn die Ratifikation

durch drei Viertel der Einzelstaaten erfolgt ist, liegt eine rechtskräftige Verfassungsergänzung, ein *Amendment* vor. Ein Zusatzartikel kann eine Neuerung bringen – wie etwa *Amendment XIX* (1920), welches das Frauenwahlrecht bundesweit verankerte –, einen bestehenden Artikel modifizieren (*Amendment XII* von 1804 veränderte den vorher in Artikel II, Abschnitt 1 geregelten Modus der Wahl des Präsidenten) oder einen bestehenden Artikel abschaffen. Letzteres etwa findet sich in den *Amendments* selbst. So führte *Amendment XVIII* (1919) die Prohibition ein und *Amendment XXI* (1933) hob dieses *Amendment* wieder auf. Der bestehende Textkorpus der Verfassung wird stets weitergeführt, selbst wenn eine Passage aufgrund eines hinzugefügten Artikels keine Rechtskraft mehr besitzt – anders als etwa beim deutschen Grundgesetz, denn hier werden bei Änderungen Textpassagen gestrichen bzw. ersetzt. Bei der Lektüre der US-Verfassung erschließt sich somit die ganze Geschichte ihrer Änderungen. Das bedeutet jedoch auch, dass ihre Lektüre nicht nur die sieben Ursprungsartikel umfassen darf, sondern sie in Gänze gelesen werden muss, sonst versäumte man etwa die oben erwähnte Modifikation des Wahlmodus zur Präsidentschaft.

Mit der letzten Ergänzung von 1992 gibt es insgesamt 27 *Amendments*. Bei genauerer Betrachtung sind es allerdings nur 17, denn die ersten zehn *Amendments* umfassen die sogenannte *Bill of Rights*. Die Erweiterung der Verfassung um einen Katalog an Grundrechten war wiederum eine Kernbedingung dafür, dass die Einzelstaaten diese Verfassung nach dem Konvent von Philadelphia ratifizierten. Und so legte der erste Kongress zur Erfüllung dieser Bedingung bereits Ende 1789 den Einzelstaaten die *Bill of Rights* zur Ratifikation vor, was wiederum bis Ende 1791 geschah. Angesichts ihrer Entstehungsgeschichte lassen sich somit die ersten zehn *Amendments* trotz ihrer Bezeichnung als Zusatzartikel der Ursprungsverfassung zuschlagen. Während die Kritiker des Verfassungsentwurfs von Philadelphia in dieser Hinsicht Erfolg hatten, verhallte ihr Widerspruch gegen die Verfassung als Ganzes oder gegen deren Bestandteile. Von Seiten der Verfassungsgegner wurde insbesondere befürchtet, dass eine Bundesgewalt geschaffen würde, die die Kompetenzen der Einzelstaaten untergrabe und letztlich zur Usurpation sämtlicher Machtbefugnisse seitens des Bundes führe. In Sorge, dass die Kritik an der Verfassung ihre Ratifikation im Staat

New York verhindern und das gesamte Verfassungsprojekt scheitern lassen würde – New York galt neben Virginia, Pennsylvania und Massachusetts als unverzichtbar für die neue Union –, schrieben Alexander Hamilton, James Madison und John Jay von Ende 1787 bis Mai 1788 unter dem Pseudonym *Publius* eine Serie von 85 Artikeln in New Yorker Zeitungen. Diese *Federalist Papers* sollten nicht nur als der erste und bis heute wichtigste Verfassungskommentar in die Geschichte eingehen, sondern auch als eines der bedeutsamsten Werke der politischen Philosophie. Aus der in ihnen vorgetragenen Argumentation für den Entwurf von Philadelphia lassen sich die der Verfassung und damit dem politischen System der USA zugrundeliegenden Prinzipien ableiten und erläutern.

## Zwischen Zentral- und Gliedstaat: der Föderalismus

*E pluribus unum* – aus Vielen, Einer: Wer einen Eindollarschein einmal genauer betrachtet hat, kennt diese Losung. Oder sie ist geläufig, weil sie zuweilen benutzt wird, um das Einwanderungsland USA als einen Tiegel zu beschreiben, in dem viele Völker und Ethnien zu einer, der amerikanischen Gesellschaft zusammenschmelzen. Jedoch rührt die Verwendung dieses lateinischen Diktums ursprünglich aus der Beschreibung der Vereinigung von Einzelstaaten zu einer Nation her. So findet sich *e pluribus unum* bereits seit 1782, also schon unter der Verfassung der *Articles of Confederation*, auf dem Großen Siegel der USA, auf dem ein Weißkopfseeadler eine mit diesen Worten bedruckte Schriftrolle im Schnabel hält. Und es bestand kein Zweifel daran, dass auch die neue Verfassung dieses Grundprinzip nicht antasten würde. Aus dem losen Staatenbund sollte nunmehr aber ein fester Bundesstaat mit einem handlungsfähigen Regierungsapparat auf Bundesebene werden. Der Bund sollte eigene, souveräne Entscheidungsbefugnisse bekommen, die nicht von der Zustimmung der Einzelstaaten abhingen. Somit wurde einem Staatsorganisationsprinzip Geltung verschafft, wonach Kompetenzen zwischen Bund und Einzelstaaten aufgeteilt werden. Und so findet sich in Artikel I, Abschnitt 8 der US-Verfassung eine Aufzählung derjenigen Materien, die der Kongress, mithin die

Bundesebene, gesetzgeberisch zu regeln berechtigt ist. Darunter fallen die Rechte Steuern, Zölle und Abgaben zu erheben, Kredite aufzunehmen, den Handel mit anderen Nationen sowie zwischen den Einzelstaaten zu regulieren, Münzen zu prägen und den Wert des Geldes zu bestimmen, die Jurisdiktion über das Gebiet auszuüben, in dem die Bundesregierung ihren Sitz hat, und zudem das Recht, all jene Gesetze zu erlassen, die notwendig und angemessen sind, um die genannten Befugnisse und alle anderen Kompetenzen, die dem Bund, einem seiner Organe oder einem seiner Amtsträger durch die Verfassung übertragen wurden, ausführen zu können.

Dieser als *necessary and proper*, als *elastic* oder auch *sweeping clause* bezeichnete Absatz war einer der von Seiten der Verfassungsgegner am heftigsten kritisierte Teil. Man befürchtete, dass in dieser Klausel ein Einfallstor zur übermäßigen Machtusurpation durch den Bund bestünde. *Publius* verteidigte den Verfassungsabschnitt jedoch mit dem Hinweis, dass der Bund Gesetze erlassen können müsse, die zur Ausführung der ihm ausdrücklich übertragenen Kompetenzen dienten. Wer etwa die Kompetenz habe, Steuern zu erheben, müsse auch die für den Vollzug dieser Kompetenz notwendigen Gesetze erlassen können. An anderer Stelle argumentiert *Publius*, dass ohne diese Klausel eine ständige Diskussion darüber bestünde, welche impliziten Rechte die einzelnen übertragenen Kompetenzen beinhalteten. Und nicht zuletzt verweist *Publius* darauf, dass, selbst wenn dem so wäre und sich der Kongress übermäßige Kompetenzen aneignet, letztlich »die Abhilfe vom Volk kommen könne, das durch die Wahl zuverlässigerer Abgeordneter die Gesetze der Usurpatoren annullieren kann.« (*Federalist Papers*, Artikel 44). Wenn nicht durch diese Argumentation besänftigt, so wurde die zeitgenössische Kritik zu einem Großteil wiederum durch die *Bill of Rights* entschärft, denn in *Amendment X* wird festgelegt, dass die Machtbefugnisse, die weder dem Bund zugesprochen noch den Einzelstaaten durch die Verfassung dezidiert entzogen wurden, den Einzelstaaten oder dem Volk vorbehalten bleiben. Die weitere Geschichte der USA sollte jedoch zeigen, dass die Kritiker durchaus damit Recht behalten sollten, dass der Bund im Laufe der Zeit unter Rückgriff auf die *necessary and proper clause* immer mehr Zuständigkeiten an sich ziehen würde und das Vorgehen überdies durch den Obersten

Gerichtshof in der überwiegenden Zahl der Fälle – wegweisend bereits 1819 im Urteil zu *McCulloch v. Maryland* – als verfassungskonform bestätigt wurde.

## Pluralismus

Wenngleich nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt, ist der Pluralismus ein weiteres Grundprinzip. Denn genau wie der Föderalismus durch die Aufteilung von Souveränität zwischen Gebietskörperschaften als vertikale Gewaltenteilung ein Prinzip zur Machtbeschränkung ist, sahen die Verfassungsväter auch im Pluralismus ein Instrument zur Begrenzung von Macht: Ein Gemeinwesen soll so organisiert sein, dass aus einer möglichst großen Vielfalt der Meinungen und Interessen gleichsam ein Zwang zu deren Ausgleich und somit ein System gegenseitiger Kontrolle entsteht.

In Artikel 10 der *Federalist Papers* erläutert *Publius* das aus seiner Sicht Grundproblem von Gesellschaften: die Bildung von *factions*. Unter einer *faction* versteht er

»eine Gruppe von Bürgern – das kann eine Mehrheit oder eine Minderheit der Gesamtheit sein – die durch den gemeinsamen Impuls einer Leidenschaft oder eines Interesses vereint und zum Handeln motiviert ist, welcher im Widerspruch zu den Rechten anderer Bürger oder dem permanenten und gemeinsamen Interesse der Gemeinschaft steht.« (*Federalist Papers*, Artikel 10, 54)

Laut *Publius* gibt es zwei Methoden, die Auswirkungen von *factions* abzustellen. Die erste wäre, ihre Ursachen zu beseitigen. Dies könnte entweder durch die Zerstörung der Freiheit geschehen, was jedoch Unsinn sei, denn man vernichte Luft nicht, nur weil sie auch dem Feuer zerstörerische Kraft verleihe. Oder man versähe alle Bürger mit den gleichen Meinungen, Leidenschaften und Interessen, was aber nicht möglich sei. Denn solange menschliche Vernunft fehlbar und der Mensch frei sei, sie zu benutzen, gebe es unterschiedliche Meinungen. Da demnach die Methode der Ursachenbeseitigung von *factions*, nicht in Frage komme, müsse zur zweiten Methode gegriffen werden, die darin bestehe, die Konsequenzen von *factions* zu beherrschen. Dazu müsse entweder die Entstehung gleicher Leidenschaften bzw. Interessen in-

nerhalb der Mehrheit zum selben Zeitpunkt verhindert werden oder man erschwerte der Mehrheit durch ihre schiere Anzahl und durch die geographischen Umstände die Koordination. Nun sei es zwar kaum möglich, die zeitgleiche Entstehung gemeinsamer Interessen zu verhindern, allerdings sei das ein Grund, direkte Demokratie, also den bloßen Mehrheitsentscheid, abzulehnen. *Publius* spricht sich somit für die Delegation von Herrschaft, mithin für eine repräsentative Demokratie, aus und sieht für ein Gemeinwesen ein großes Territorium mit einer großen Anzahl von Bürgern als vorteilhaft an. Denn durch die Übertragung von Herrschaftsaufgaben an Repräsentanten würden Interessen gefiltert und eine große Zahl von Bürgern resultiere in zahlreichen konkurrierenden Leidenschaften und Interessen, die sich wiederum gegenseitig kontrollierten. Das gleiche gelte für die Ausweitung eines Gemeinwesens auf ein großes Territorium, zumal allein schon verschiedene geographische und klimatische Gegebenheiten unterschiedliche Interessen bedeuteten.

## Republik

Eine Demokratie, verstanden als direkte Demokratie, lehnt *Publius* ab. Sein präferiertes und mit dem Verfassungsentwurf vorgelegtes Modell ist eine Republik, unter der *Publius* eine repräsentative Demokratie versteht, in der sämtliche, an die Staatsorgane übertragene Macht vom Volke direkt oder indirekt abgeleitet wird. *Publius* benutzt hierfür den Begriff des *popular government*. Was hierunter zu verstehen ist, brachte Abraham Lincoln ein dreiviertel Jahrhundert später inmitten des Bürgerkriegs in seiner *Gettysburg Address* anschaulich auf den Punkt, wenn er von den USA als einer Nation mit einem »government of the people, by the people, for the people« spricht. Republik bedeutete für die Gründungsväter auch die Abwesenheit von monarchischen und aristokratischen Elementen, was in Artikel I, Abschnitt 9 der US-Verfassung unterstrichen wird, wo es heißt, dass »Adelstitel [...] durch die Vereinigten Staaten nicht verliehen werden [dürfen].«

Letzteres teilten selbstverständlich auch die Verfassungsgegner, die *Anti-Federalists*, die so bezeichnet wurden, weil sie sich selbst in zahlreichen Zeitungsartikeln kritisch gegenüber den *Federalists* äußerten.