



Patrick Horst, Philipp Adorf, Frank Decker (Hg.)

DIE USA - EINE SCHEITERNDE DEMOKRATIE?



campus

Die USA – eine scheiternde Demokratie?

Patrick Horst, Dr. phil., lehrt am Institut für Anglistik, Amerikanistik und Kelto-
logie der Universität Bonn.

Philipp Adorf, Dr. phil., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politi-
sche Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn.

Frank Decker ist Professor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie
der Universität Bonn.

Patrick Horst, Philipp Adorf, Frank Decker (Hg.)

Die USA – eine scheiternde Demokratie?

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-50959-4 Print
ISBN 978-3-593-43994-5 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2018 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Das Kapitol, der Sitz des Kongresses der Vereinigten Staaten von Amerika, in Washington D.C. © www.shutterstock.com (Bildnummer: 378513463)

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Vorwort.....9

Patrick Horst, Philipp Adorf und Frank Decker

I. Theoretische und konzeptionelle Vorüberlegungen

Ist Amerika noch reif für die Demokratie? Warum den
Vereinigten Staaten ein Rückfall in autoritäre Verhältnisse
bevorstehen könnte..... 17

Robert Mickey, Steven Levitsky und Lucan Ahmad Way

Eine liberale Demokratie in der Krise. Die US-Demokratie
im Spiegel der Indizes empirischer Demokratiemessung
und der Einstellungen ihrer Bürger..... 33

Patrick Horst

II. Probleme des Wahlprozesses

Das *Electoral College* – ein Anachronismus? 63

Frank Decker

Gerrymandering – Ursprung der parlamentarischen Polarisierung? 87

Philipp Adorf

Wählerausweisgesetze in den Einzelstaaten – Bekämpfung des Wahlbetrugs oder Wahlunterdrückung?	109
<i>Patrick Horst</i>	
Die Präsidentschaftsvorwahlen – ein populistischer Irrtum?	129
<i>Wayne Steger und Justin Vaughn</i>	
III. Probleme der liberalen Ordnung und der Regierbarkeit	
Präsident Trump, der Kongress und das System der <i>Checks and Balances</i>	151
<i>Söhnke Schreyer</i>	
Präsidentielle Strategien in der Handels- und Umweltpolitik – Welche Vollmachten hat Trump und wozu führt ihre Anwendung?	169
<i>Andreas Falke</i>	
Kampf um den <i>Supreme Court</i> – Rationalität und Legitimität der Richterernennung.....	187
<i>Marcus Höreth</i>	
Föderalismus als Gegengewicht? Perspektiven und Probleme der föderalen Ordnung in den USA.....	203
<i>Jared Sonnicksen</i>	
Ein Leben als Feind – Das Weiße Haus im Kampf gegen die Medien	221
<i>Jan Philipp Burgard</i>	
<i>The Heavenly Chorus Sings with a Strong Upper-class Accent</i> – Geld und Lobbyismus in der US-Politik	235
<i>Boris Vormann und Christian Lammert</i>	
Sicherheit und Überwachungsstaat – Bürokratische Politik, Geheimdienste und ihre Kontrolle durch den Kongress	253
<i>Bradley Podliska</i>	

Trump und das Ende des Multilateralismus – schon wieder?	271
<i>Lora Anne Viola</i>	

IV. Probleme des sozialen und kulturellen Zusammenhalts

»Entfesselter Kapitalismus« – Wie die Wirtschaftspolitik die amerikanische Gesellschaft verändert.....	291
<i>Christiane Lemke</i>	

Disparitäten und soziale Determinanten der Gesundheitsversorgung.....	307
<i>Betsy Leimbigler und Christian Lammert</i>	

<i>Stronger Together?</i> Feminismus, Frauenfeindlichkeit, Demokratie: Nachgedanken zum »Fall« der Hillary Clinton.....	325
<i>Sabine Sielke</i>	

Die Einwanderungspolitik der USA unter Trump – Was wird aus der amerikanischen Einwanderungsgesellschaft?.....	347
<i>Martin Thunert</i>	

<i>Race Relations</i> in den USA – Von der Hoffnung einer <i>Post-racial Society</i> zum »Whitelash«	367
<i>Philipp Adorf</i>	

V. Statt eines Fazits

Trump – der Anti-Europäer: Erste Bilanz der Trumpokratie	391
<i>Claus Leggenie</i>	

Autorinnen und Autoren	405
------------------------------	-----

Vorwort

Patrick Horst, Philipp Adorf und Frank Decker

Die Gefahr ist groß, sich bei der Analyse der Mängel und Fehlentwicklungen, von denen die amerikanische Demokratie in diesen Tagen geplagt wird, ganz von der *Larger-than-Life*-Persönlichkeit des Mannes im Weißen Haus gefangen nehmen zu lassen. Eines Mannes, der seine Businesskarriere als Immobilientycoon auf Lug und Betrug aufbaute, der seine Geschäftspartner, zu denen auch die Mafia und korrupte Politiker zählten, über die Jahrzehnte um Milliarden prellte (von den Steuerzahlern ganz zu schweigen), der sich seinen finanziellen Verpflichtungen mit allen Mitteln zu entziehen sucht und der seine Wandlung vom Bauunternehmer zum Reality-TV-Star vollzog, indem er sich der New Yorker Tabloidpresse mit einer Aufdringlichkeit und Schamlosigkeit an den Hals warf, die ihresgleichen suchte. Eines Mannes, der sich mit schönen Models und *Miss-America*-Kandidatinnen umgab, damit prahlte, sie sexuell genötigt zu haben (*»Grab Them by the Pussy«*), der sich neben seiner Ehe mit der heutigen First Lady zahlreichen Affären hingab, darunter die Pornodarstellerin Stephanie Clifford (*»Stormy Daniels«*), der er Schweigegeld bezahlte, damit sie seiner politischen Karriere nicht schadete (was er – natürlich – öffentlich leugnete), und der im Wahlkampf, allem Anschein nach, nicht davor zurück scheute, mit einer feindlich gesinnten ausländischen Macht gemeinsame Sache zu machen, um seine politische Kontrahentin zu beschädigen.

Mit den beiden letztgenannten Aktionen sind wir inmitten der *Impeachment*-Diskussion, welche die Präsidentschaft des Donald J. Trump vom ersten Tage an begleitete. Im Amt hat sich Trump vor aller Öffentlichkeit weiterer Fälle von Machtmissbrauch schuldig gemacht, die den Tatbestand der Justizbehinderung erfüllen, darunter die Entlassung des gegen ihn ermittelnden FBI-Direktors James Comey im Mai 2017, die Diskreditierung seines Justizministers Jeff Sessions und von dessen Stellvertreter Rod Rosenstein, der Sonderermittler Robert Mueller vorsteht, sowie die fragwürdige Anwendung des präsidentiellen Begnadigungsrechts, unter anderen mit dem Ziel,

die Mueller-Ermittlungen zu unterminieren.¹ Darüber hinaus sieht Trump die Hauptaufgabe des Justizministeriums darin, den Präsidenten und politische Verbündete gegen juristische Maßnahmen zu schützen.² Zusammen mit den Attacken auf die unabhängigen, regierungskritischen Medien (für Trump »*Fake News*«) als »Feinde des Volkes«, der fortgesetzten Selbstbereicherung (nicht nur des Präsidenten und seiner Familie, sondern auch herausgehobener Mitglieder der Regierung) im Amt und den systematischen Lügenkampagnen Orwellschen Ausmaßes ist offensichtlich, dass der 45. Präsident der USA das ihm anvertraute öffentliche Amt zu niederen Zwecken missbraucht. Selbst der Vorwurf des Hochverrats scheint mittlerweile nicht mehr zu weit hergeholt zu sein, nachdem Trump im Juli 2018 dem russischen Präsidenten in der Frage der Wahlmanipulationen mehr Glauben geschenkt hat als seinen eigenen Geheimdiensten. Unweigerlich drängte sich der Eindruck auf, dem sich auch zahlreiche Republikanische Parteifreunde des Präsidenten nicht verschließen konnten, Donald Trump sei Wladimir Putin noch einiges schuldig.

Es sind mittlerweile eine Reihe von Büchern zum *Impeachment* des Präsidenten erschienen – und ihr Befund ist nahezu eindeutig: Die Frage ist nicht mehr, ob Trump »Hochverrat, Bestechung oder andere schwere Verbrechen und Vergehen« (Artikel II Abschnitt 4 US-Verfassung) begangen hat – das lässt sich unabhängig davon, wie die Mueller-*Investigation* ausgehen wird, politisch wasserdicht belegen –, sondern ob nach den *Midterm Elections* 2018 die politischen Mehrheiten im Repräsentantenhaus vorhanden sein werden, um ihn anzuklagen, und im Senat, um ihn zu verurteilen. Aber selbst, wenn die amerikanische Bevölkerung den Demokraten (und den infrage kommenden Republikanern) die nötigen Mehrheiten aushändigen würde, gilt es immer noch abzuwägen, ob es politisch opportun ist, die amerikanische Demokratie einer weiteren Belastungsprobe und Verfassungskrise auszusetzen.³ Bei dem bereits vor Amtsantritt Trumps erreichten Grad des

1 So signalisierte Trump beispielsweise, die von Mueller angeklagten Paul Manafort und Michael Flynn könnten begnadigt werden. Berke/Bookbinder/Eisen 2018.

2 Trump bekundete diese Auffassung im September 2018, als er Justizminister Sessions für dessen Entscheidung, eine Untersuchung gegen zwei Republikanische Abgeordnete vor Gericht zu bringen, auf Twitter attackierte. Trump hielt seinem Justizminister vor, dieser Beschluss würde die Chancen der eigenen Partei bei den Zwischenwahlen schmälern.

3 Lichtman 2017, Sunstein 2017, Tribe/Matz 2018, Dershowitz 2018. Dershowitz, der allerdings auch schon im Rahmen des »*War on Terror*« den Einsatz von Folter für legitim erachtete und mithin abzulehnende moralische Maßstäbe hat, ist der einzige unter den fünf Experten, der die Voraussetzungen für ein *Impeachment* nicht gegeben sieht.

politischen Vertrauensverlusts wäre eine Entfernung des in Kenntnis seines schurkenhaften Charakters gewählten Präsidenten aus dem Amt eine Operation am offenen Herzen der amerikanischen Demokratie, deren Ausgang ungewiss wäre. Trump genießt trotz seiner ellenlangen Liste von Verfehlungen⁴ und seiner notorischen Lügen nach wie vor eine hohe Popularität unter Republikanischen Parteianhängern, die seiner Amtsführung auch im September 2018 noch zu ungefähr 85 Prozent zustimmten. Ein Blick auf die Beliebtheit der US-Präsidenten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zeigt, dass nach 500 Tagen im Weißen Haus einzig George W. Bush unter den eigenen Parteianhängern ein noch höheres Maß an Zustimmung vorweisen konnte (ein Höhenflug, der sich durch die Auswirkungen des 11. Septembers erklären lässt).⁵ Selbst in der amerikanischen Bevölkerung insgesamt unterstützten Trump im September 2018 noch ungefähr 40 Prozent. Das ist nur ein marginal niedrigerer Wert, als ihn Jimmy Carter, Ronald Reagan, Bill Clinton und Barack Obama im gleichen Stadium ihrer Präsidentschaft erreichten.

Wie auch immer die amerikanischen Wähler und der Kongress nach den Kongresswahlen in der Frage des *Impeachment* Trumps entscheiden werden – die Krise der amerikanischen Demokratie geht weit über Donald Trump hinaus und sie geht seiner Wahl zum Präsidenten um viele Jahre voraus. Die Gefahr, die Trump für die amerikanische Demokratie bedeutet, soll damit nicht kleingeredet werden; sie setzt die Frage, ob ein Abgleiten der Vereinigten Staaten in den Autoritarismus denkbar ist, auf die Tagesordnung.⁶ Auch dass einige Regierungsmitglieder auf das angenommene Unvermögen ihres Vorgesetzten damit reagieren, seine Vorgaben zu missachten oder gar in Eigenregie ausgearbeitete Lösungen umzusetzen, kann aus demokratischer Perspektive nicht als wünschenswert betrachtet werden.⁷ In diesem Sinne muss Trump als ein Brandbeschleuniger der Krise gesehen werden. Er ist aber nicht der Verursacher der Gefährdungen, sondern ihr Symptom. Es sind zum Teil lange zurückreichende Fehlentwicklungen in Politik, Kultur

4 Wer dem Sündenregister von Trump nachspüren will, ist für den Anfang ganz gut bedient mit Wolff 2018 und Johnston 2018.

5 Jonathan Swan, »Trump's 500-day coup of the GOP, conservatism«, in: Axios, 3. Juni 2018.

6 Levitsy/Ziblatt 2018, Sunstein 2018, Mickey/Levitsky/Way in diesem Band.

7 Diese Vorgehensweise wurde von einem Mitarbeiter des Weißen Hauses in einem anonymen Gastkommentar in der *New York Times* eingestanden. *New York Times*, *I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration*, 5. September 2018. Zahlreiche weitere Beispiele lassen sich in Woodward 2018 finden.

und Gesellschaft, die den Aufstieg des politischen Außenseiters Trump ermöglichten.⁸ Auch für den Fall, dass Trump aus dem Präsidentenamts entfernt würde, sollte sich niemand der Illusion hingeben, dass damit die schwere Vertrauenskrise der amerikanischen Demokratie auf einen Schlag behoben wäre. Dazu sind diese Fehlentwicklungen zu schwer und zu zahlreich – sie betreffen Probleme im Wahlprozess (Auswahl der Präsidentschaftsbewerber, *Electoral College*, *Gerrymandering*, Wahlunterdrückung in den Einzelstaaten) genauso wie in der liberalen Ordnung (*Imperial Presidency*, versagende *Checks and Balances*, Politisierung der Richterernennungen, Radikalisierung der Republikanischen Partei⁹, Probleme des föderalen Systems, mangelnde parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste, »*Fake News*«) oder Fragen der – manchmal vielleicht nur gefühlten – sozialen und kulturellen Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen (*Race, Gender, Class* – »*The Forgotten Men and Women*«).

Der vorliegende Band möchte sich diesen komplexeren und komplizierteren Ursachenforschungen der amerikanischen Demokratiekrise jenseits der Person Donald Trumps widmen – wohl wissend, dass einzelne politische Akteure und ganz sicher US-amerikanische Präsidenten einiges an Gutem und Schlechtem für ein Gemeinwesen (im Falle des US-Präsidenten sogar für die Welt) bewirken können, es aber dem wohlgeordneten und funktionierenden Ensemble politischer, gesellschaftlicher und kultureller Institutionen vorbehalten ist, politische Gemeinschaften vor dem Abdriften in den Autoritarismus zu bewahren. Noch so mächtige Einzelpersonen können dies nicht, sie werden nachgerade machtlos, wo sie von einem entschlossen handelnden, demokratisch legitimierten politischen Körper unter Kontrolle gehalten werden. In diesem Zusammenhang wird allerdings eine ältere, zwischenzeitlich vielerorts zu den Akten gelegte Erkenntnis aus der politischen Systemlehre möglicherweise wieder relevant: Systeme mit einer dualen demokratischen Legitimation, zu denen auch das US-amerikanische Präsidentsystem mit seinem plebiszitär legitimierten Staats- und Regierungschef zählt, erschweren es der ebenfalls demokratisch gewählten Legislative, einen Präsidenten mit autokratischen Gelüsten in Schach zu halten. Die politischen Parteien sind in präsidentiellen Regierungssystemen systembedingt nicht gut darauf vorbereitet, kohärent und diszipliniert zu agieren.¹⁰

8 Dionne/Ornstein/Mann 2017. Auch schon Mann/Ornstein 2006, 2012.

9 Dionne 2016.

10 Steffani 1979, Linz 1994, Samuels/Shugart 2010.

Die in diesem Band vereinigten Beiträge sind erstmals im Mai 2017 auf einer Konferenz an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn einer kleineren Fachöffentlichkeit präsentiert worden. Die Herausgeber und Tagungsorganisatoren danken allen Referenten und Referentinnen für ihre Vorträge sowie die reibungslose Fertigstellung, Überarbeitung und Aktualisierung der schriftlichen Fassungen für das Buch. Ausdrücklich danken möchten sie auch den nachträglich eingeworbenen Experten aus den USA und Deutschland, die bereitwillig einige thematische Lücken der Tagung auffüllten. Der Dank der Herausgeber geht ferner an ihre jeweiligen Heimatinstitutione, das Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie sowie das Institut für Anglistik, Amerikanistik und Keltologie der Universität Bonn, die das Symposium auch finanziell unterstützten und so den direkten Gedankenaustausch der Wissenschaftler ermöglichten. Patrick Horst möchte sich überdies ganz besonders bei den Studierenden seines Seminars »The United States – a failing democracy?« für ihre aktive Mitarbeit auf der Konferenz bedanken sowie bei Sabine Sielke, der Direktorin des Bonner Nordamerika-Studienprogramms und eine der Autorinnen dieses Sammelbands, für ihre Unterstützung der Tagungsidee. Für die Arbeit am Manuskript haben schließlich die studentischen Mitarbeiter Julian Brummer, Kristian Burghartz, Nikos Lennartz und Sebastian Rostek unverzichtbare und wertvolle Hilfe geleistet. Dafür sei ihnen von allen Herausgebern auch im Namen der Autorinnen und Autoren besonders herzlich gedankt.

Literatur

- Berke, Barry H./Bookbinder, Noah/Eisen, Norman L. (2018), *Presidential Obstruction of Justice: The Case of Donald J. Trump*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 22. August.
- Dershowitz, Alan (2018), *The Case Against Impeaching Trump*, New York.
- Dionne, E. J. (2016), *Why the Right Went Wrong: Conservatism – From Goldwater to the Tea Party and Beyond*, New York.
- Dionne Jr., E. J./Ornstein, Norman J./Mann, Thomas E. (2017), *One Nation After Trump: A Guide for the Perplexed, the Disillusioned, the Desperate, and the Not-Yet Deported*, New York.
- Johnston, David Cay (2018), *Trump im Amt*, Salzburg/München.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018), *How Democracies Die*, New York.
- Lichtman, Allan J. (2017), *The Case for Impeachment*, London/New York.

- Linz, Juan J. (1994), »Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?«, in: Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hg.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, S. 3–87.
- Mann, Thomas E./Ornstein, Norman J. (2006), *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford/New York.
- Mann, Thomas E./Ornstein, Norman J. (2012), *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*, New York.
- Samuels, David J./Shugart, Matthew S. (2010), *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge.
- Steffani, Winfried (1979), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen.
- Sunstein, Cass R. (2017), *Impeachment: A Citizen's Guide*, Cambridge/London.
- Sunstein, Cass R. (Hg.) (2018), *Can It Happen Here? Authoritarianism in America*, New York.
- Tribe, Laurence/Matz, Joshua (2018), *To End a Presidency: The Power of Impeachment*, New York.
- Wolff, Michael (2018), *Feuer und Zorn. Im Weißen Haus von Donald Trump*, Reinbek bei Hamburg.
- Woodward, Bob (2018), *Fear: Trump in the White House*, New York.

I. Theoretische und konzeptionelle Vorüberlegungen

Ist Amerika noch reif für die Demokratie? Warum den Vereinigten Staaten ein Rückfall in autoritäre Verhältnisse bevorstehen könnte

Robert Mickey, Steven Levitsky und Lucan Ahmad Way¹

Einleitung

Die Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten – eines Mannes, der Diktatoren Anerkennung zollt, während des Wahlkampfes Gewalt unter seinen Unterstützern ermutigte, seiner Gegnerin mit dem Gefängnis drohte und die Mainstream-Medien als »Feind« titulierte hat – hat die Befürchtung ausgelöst, die Vereinigten Staaten befänden sich auf dem Weg in Richtung Autokratie. Auch wenn die Prophezeiungen eines Absinkens in den Faschismus übertrieben sind, so könnte die Präsidentschaft Trumps die Vereinigten Staaten in eine milde Form des »kompetitiven Autoritarismus« führen – ein System, in dem die zentralen demokratischen Institutionen weiterhin existieren, die Regierung jedoch ihre Macht und den Staatsapparat zur Benachteiligung ihrer Gegner anwendet.

Die Herausforderungen, mit der sich die amerikanische Demokratie konfrontiert sieht, sind seit Jahrzehnten herangewachsen – lange bevor Donald Trump die politische Bühne betrat. Seit den 1980er Jahren haben politische Polarisierung und die Radikalisierung der Republikanischen Partei die institutionellen Fundamente geschwächt, die von jeher den Fortbestand der amerikanischen Demokratie gesichert haben – eine Entwicklung, die eine Trump-Präsidentschaft heute zu einer größeren Gefahr werden lässt, als dies in vorherigen Jahrzehnten der Fall gewesen wäre.

Paradoxerweise ist die Dynamik der Polarisierung, die heute den Fortbestand der Demokratie bedroht, eine Folge der verspäteten Demokratisierung

1 Wiederabdruck eines Beitrages, der zuerst im Mai/Juni 2017 in *Foreign Affairs* erschien. Die Herausgeber danken den Autoren und dem Verlag für die Erlaubnis, den Beitrag in diesem Band zu verwenden. Übertragung ins Deutsche von Philipp Adorf und Patrick Horst.

der Vereinigten Staaten. Erst in den frühen 1970er Jahren – nachdem die Bürgerrechtsbewegung und die Bundesregierung in der Lage waren, dem Autoritarismus der Südstaaten ein Ende zu bereiten – konnte das Land als wahrlich demokratisch bezeichnet werden. Doch dieser Vorgang vertiefte die Gräben im Kongress, führte zur Neuausrichtung der Wähler und Parteien entlang »rassistischer« Linien und trieb die Republikanische Partei weiter nach rechts. Die darauffolgende Polarisierung hat sowohl zu Trumps Aufstieg beigetragen als auch die Tauglichkeit der demokratischen Institutionen verringert, sich seinem autoritären Verhalten zu widersetzen.

Die Absicherungen der Demokratie werden möglicherweise nicht aus den Gegenden kommen, aus denen man sie erwarten würde. Das angebliche Bekenntnis der amerikanischen Gesellschaft zur Demokratie ist keine Garantie gegen einen Rückfall ins Autoritäre. Dies gilt gleichermaßen für die verfassungsrechtlichen *Checks and Balances*, die Bürokratie oder die freie Presse. Letzten Endes mag es die Fähigkeit der Trump-Regierung sein, die Unterstützung der Massen zu mobilisieren – begrenzt im Falle einer mageren Leistungsbilanz, aber weit größer bei einem Krieg oder terroristischen Anschlag –, die über das Schicksal der amerikanischen Demokratie entscheidet.

Wie ein Rückfall in die Autokratie aussieht

Ein Abgleiten in den Autoritarismus würde in den Vereinigten Staaten nicht die Form eines Staatsstreiches annehmen; es gäbe keine Verhängung des Kriegsrechts oder die Errichtung eines Einparteiensstaates. Stattdessen zeigt die Erfahrung der meisten heutigen Autokratien, dass der Abbau der Demokratie durch kaum beachtete, kleine Schritte vonstatten geht, die zumeist legal sind und oft vollkommen harmlos erscheinen. Zusammen genommen beeinflussen sie jedoch den politischen Wettbewerb zugunsten der Regierungspartei.

Die Leichtigkeit und das Ausmaß, mit denen Regierungen dies erreichen können, variieren. Sind demokratische Institutionen und der Rechtsstaat fest verankert sowie bürgerliche und Oppositionskräfte gefestigt – wie dies in den Vereinigten Staaten der Fall ist –, so gestaltet sich der Machtmissbrauch deutlich schwieriger und weniger folgenschwer als in Ländern wie Russland,

der Türkei oder Venezuela. Nichtsdestotrotz hat auch in den USA ein solcher Missbrauch in der jüngeren Vergangenheit stattgefunden, so dass erneute Fälle nicht auszuschließen sind.

Die erste Art des Machtmissbrauchs stellt die Politisierung staatlicher Institutionen und deren Einsatz gegen die Opposition dar. Moderne Staaten verfügen über eine Vielzahl von Körperschaften, die das Fehlverhalten von Inhabern öffentlicher Ämter oder Privatbürgern ermitteln und bestrafen können – Gerichte; Staatsanwälte; parlamentarische Kontrollausschüsse; Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienste, Steuerbehörden und Aufsichtsämter. Da diese Organe eigentlich als neutrale Schlichter gedacht sind, stellen sie für potenzielle Autokraten sowohl eine Herausforderung als auch eine Gelegenheit dar. In dem Maße, wie diese Untersuchungsbehörden ihre Unabhängigkeit bewahren, können sie Amts- und Machtmissbrauch offenlegen und ahnden. Werden sie jedoch durch loyale Anhänger der Regierung kontrolliert, können sie Amtsvergehen vertuschen und als potente Waffe gegen die Widersacher der Regierung dienen.

Für gewählte Autokraten besteht somit ein großer Anreiz, Beamte und andere unabhängige Amtsträger durch parteipolitische Verbündete zu ersetzen. Behörden und Institutionen, die nur schwerlich gesäubert werden können, wie die Justiz, werden oft auf andere Weise politisiert. Richter können beispielsweise bestochen, schikaniert oder durch Erpressungsversuche zum Einverständnis getrieben werden. Oder sie werden öffentlich als inkompetent, korrupt oder unpatriotisch denunziert. In besonders extremen Fällen wird man versuchen, sie des Amtes zu entheben.

Staatliche Behörden mit den eigenen Vertrauten zu füllen ist vergleichbar mit der Bestechung von Schiedsrichtern bei einer Sportveranstaltung: Nicht nur dass die Heimmannschaft Strafen vermeiden kann, sie kann auch ihren Gegner zusätzlichen Strafen aussetzen. Die Regierung ist hierbei einerseits in der Lage, sich vor Ermittlungen, Klagen und Strafanzeigen zu schützen. Auch kann sie sich sicher sein, dass verfassungswidriges Verhalten nicht gestoppt wird. Andererseits kann die Regierung das Recht selektiv anwenden und Rivalen in der Politik, der Geschäftswelt und den Medien ins Visier nehmen, während Verbündete (oder diejenigen, die sich nicht gegen das Regime aussprechen) in Ruhe gelassen werden. Wladimir Putin schaltete beispielsweise nach seiner Machtübernahme die meisten seiner politischen Gegner aus, indem er sie wegen Korruption strafrechtlich verfolgen ließ, während eine ähnliche Verhaltensweise unter seinen Verbündeten ignoriert wurde.

Gleichzeitig kann einer politisierten Polizei vertraut werden, gegen Demonstranten der Opposition mit Gewalt vorzugehen, während Schlägergruppen des eigenen Lagers ungestraft agieren können – eine Taktik, die in Venezuela effektiv umgesetzt worden ist. Politisierte Nachrichtendienste können ihrerseits genutzt werden, um politische Gegner auszuspionieren und Erpressungsmaterial auszugraben. Malaysias führender Oppositionspolitiker, Anwar Ibrahim, wurde auf diese Weise politisch kaltgestellt: Nach einer dubiosen polizeilichen Untersuchung verurteilte man ihn 1999 wegen Sodomie zu einer Haftstrafe. Selbstverständlich sind auch Bürokratien in demokratischen Staaten für eine Politisierung anfällig; diese ist jedoch meist begrenzt und wird in besonders ausgeprägten Fällen bestraft. In »kompetitiv autoritären« Regimen ist die Politisierung hingegen systematisch und folgerichtig.

Der zweite Weg, auf dem Autokraten versuchen können, den politischen Wettbewerb zu ihren Gunsten zu manipulieren, ist die Neutralisierung einiger Schlüsselakteure innerhalb der Zivilgesellschaft. Nur wenige zeitgenössische Autokratien verfolgen das Ziel, die Opposition gänzlich zu eliminieren. Vielmehr versuchen sie, Gruppierungen, die diese mobilisieren können, zu kooptieren, zum Schweigen zu bringen oder generell zu behindern: Medienkanäle, Wirtschaftsführer, Gewerkschaften, religiöse Verbände und so weiter.

Der einfachste Weg ist die Kooptation. Die meisten autoritären Regime bieten Vergünstigungen oder ganz unumwunden Bestechungsgelder an, um die Gunst wichtiger Vertreter der Medien, Wirtschaft oder Glaubensgemeinschaften zu erobern. Die freundlich gesinnte Presse erhält einen privilegierten Zugang zu führenden Politikern; bevorzugten Geschäftsleuten werden profitable Konzessionsrechte auf Bodenschätze oder Staatsaufträge zugeschanzt.

Sollten Akteure sich hierbei querstellen, machen Autokraten von den politisierten Behörden Gebrauch. Zeitungen, Fernsehkanäle und Webseiten, die Fehlverhalten der Regierung anprangern, müssen mit Verleumdungsklagen rechnen. Oder sie werden für die Publikation von Materialien, die vermeintlich Gewalt propagieren oder die nationale Sicherheit gefährden, strafrechtlich verfolgt. Kritische Geschäftsleute müssen damit rechnen, das Ziel von Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung oder anderer Verstöße zu werden, während Oppositionspolitiker sich mit Skandalen konfrontiert sehen, die Nachrichtendienste ausgehoben oder einfach erfunden haben.

Solch eine dauerhafte Gängelung kann die Opposition ernsthaft schwächen. Auf dem Papier mag die Presse zwar unabhängig bleiben, aber hinter den Kulissen zensiert sie sich wie in der Türkei und in Venezuela selbst. Geschäftsleute ziehen sich wie in Russland aus der Politik zurück, um eine Drangsalierung seitens der Steuer- oder Regulierungsbehörden zu vermeiden. Im Laufe der Zeit nimmt demzufolge die kritische Berichterstattung ab, während der politische Rückzug führender Unternehmen und Gewerkschaften es Oppositionsparteien erschwert, Spenden zu sammeln und sie entsprechend im politischen Wettkampf gegenüber dem Regierungslager benachteiligt sind.

Schließlich schreiben Autokraten oft die Regeln des politischen Wettbewerbs neu – durch eine Reform der Verfassung, des Wahlrechts oder anderer Institutionen –, um die Erfolgsaussichten ihrer Rivalen zu begrenzen.² Oft werden diese Schritte mit dem Argument begründet, man wolle die Korruption bekämpfen, den Wahlvorgang optimieren oder gar die Demokratie stärken – das wahre Ziel ist jedoch zwielichtiger. In Ecuador verabschiedete beispielsweise die Regierung von Präsident Rafael Correa 2012 eine Reform der Wahlkampffinanzierung, die Privatspenden stark begrenzte. Offiziell lautete das Ziel, dieses Vorgehen solle den korrumpierenden Einfluss des Geldes auf die Politik reduzieren. Tatsächlich half die Reform jedoch Correas eigener Partei, die sich dank ihres unregulierten Zugriffs auf die Ressourcen des Regierungsapparates einen enormen Vorteil verschaffte.

In Malaysia und Zimbabwe führte die Regierung das Ziel der Dezentralisierung an, um Reformen zu rechtfertigen, die das elektorale Gewicht spärlich bevölkerter Regionen auf Kosten der urbanen Zentren, in denen die Opposition beheimatet war, erhöhte. Institutionelle Reformen dieser Art sind besonders gefährlich, da sie den Anschein der Legitimität wahren. Trotzdem verzerren sie systematisch den Wahlausgang und erlauben es Amtsinhabern, die Vorteile zu verfestigen, die sie sich durch ihren ursprünglichen Machtmissbrauch gesichert haben.

2 Solche Manipulationen der politischen Spielregeln beschränken sich keinesfalls auf Autokratien. Siehe dazu die Beiträge von Frank Decker zum *Electoral College*, Philipp Adorf zum *Gerrymandering* und Wayne Steger/Justin Vaughn zu den Präsidentschaftsvorwahlen in diesem Band.

Eine junge Demokratie

Es mag verlockend sein anzunehmen, die jahrhundertalte amerikanische Demokratie sei immun gegen ihre Erosion. Diese Zuversicht ist jedoch deplatziert. Tatsächlich ist die liberale Demokratie – mit ihren Grundsätzen des allgemeinen Wahlrechts sowie des umfassenden Schutzes der Bürgerrechte und politischer Freiheiten – eine relativ junge Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Nach heutigen Standards wurden die USA erst in den 1970er Jahren zu einer uneingeschränkten Demokratie.

Nach dem Bürgerkrieg und dem Scheitern der Wiedereingliederung der Südstaaten (*Reconstruction*) schufen Demokratische Politiker ab den 1890er Jahren in den elf Staaten der ehemaligen Konföderation autoritäre Enklaven der Einparteienherrschaft. Dank des Handlungsspielraums, den die konservativen Demokraten der Region dem Obersten Gerichtshof, der Exekutive und ihrer nationalen Partei abringen konnten, waren sie in der Lage, den ehemaligen Sklaven und vielen ärmeren Weißen das Wahlrecht zu entziehen, Oppositionsparteien zu unterdrücken und eine öffentliche Sphäre zu errichten, die nach Rassen unterteilt und signifikant unfrei war. Ihr Ziel war es, billige Arbeitskräfte für die Landwirtschaft und die Vormacht der weißen Bevölkerung zu sichern – erreicht wurde dies durch staatlich protegierte Gewalt.

Für ein halbes Jahrhundert konnten die Südstaaten ihre Macht im Kongress und innerhalb der landesweiten Demokratischen Partei ausnutzen, um sich externen Reformen zu widersetzen. Im Jahre 1944 erklärte der Oberste Gerichtshof jedoch die auf weiße Wähler begrenzten Vorwahlen der Demokraten (*White Primaries*) für verfassungswidrig. Beginnend mit diesem Urteil erzwangen schwarze Aktivisten weitere Entscheidungen der Bundesgerichte, Gesetze des Kongresses und Reformen der Bundesparteien, um den Entzug des Wahlrechts, die Rassentrennung und staatliche Repressionen sukzessive zu demontieren. In den frühen 1970er Jahren war die Autokratie des weißen Südens schließlich bezwungen; heute dienen etwa 6.000 Schwarze in politischen Wahlämtern ihrer Wählerschaft in den Südstaaten.

Amerikanischer Autoritarismus ist jedoch kein Phänomen, das nur in den Südstaaten vorzufinden war. Seit ihrer Gründung wurden das *Federal Bureau of Investigations* (FBI), die *Central Intelligence Agency* (CIA) und die *National Security Agency* (NSA) immer wieder von Präsidenten eingesetzt, um das Personal des Weißen Hauses, Journalisten, politische Gegner und Aktivisten zu überwachen. Zwischen 1956 und 1971 führte das FBI mehr als 2.000

Einsätze durch, um afro-amerikanische Protestorganisationen, Kriegsgegner und andere als Bedrohung wahrgenommene Gruppierungen zu diskreditieren und zu zerstören. Im Präsidentschaftswahlkampf 1952 übergab das FBI Dwight Eisenhower sogar kompromittierende Informationen über seinen Demokratischen Gegner Adlai Stevenson. Ebenso setzte die Nixon-Regierung das US-Justizministerium und andere Regierungsbehörden im Kampf gegen ihre »Feinde« in der Demokratischen Partei und den Medien ein. Zusätzlich bedrohten parlamentarische Untersuchungen angeblicher Umsturzaktivitäten die Bürger- und Freiheitsrechte. Wie die Autokratie der Südstaaten fand der Amtsmissbrauch seitens der Geheimdienste und Strafvollzugsbehörden in den 1970er Jahren sein Ende – in diesem Fall dank der Reformen, die auf den Watergate-Skandal folgten.³

Die amerikanische Demokratie ist nach wie vor weit vom demokratischen Ideal entfernt. Ehemaligen Straftätern, die überproportional schwarz sind, bleibt oft das Wahlrecht verwehrt. Viele Bundesstaaten experimentieren mit einer Vielzahl neuer Wahlbeschränkungen. Die hohe Konzentration der Wahlkampfspenden unter den reichsten Amerikanern wirft außerdem die Frage auf, wie repräsentativ die amerikanische Demokratie tatsächlich ist.⁴ Trotzdem sind die Vereinigten Staaten seit nunmehr fast einem halben Jahrhundert guten Glaubens eine multiethnische Demokratie.

Doch just zu dem Zeitpunkt, als die USA ihr demokratisches Versprechen erfüllen, begannen die Fundamente dieses Systems zu bröckeln. Ironischerweise war es ausgerechnet der Prozess der Demokratisierung der Südstaaten, der die immense politische Polarisierung hervorrufen sollte, die nun den Fortbestand der amerikanischen Demokratie bedroht.

Die große Kluft

Eine steigende politische Polarisierung gilt der Forschung seit Langem als zentraler Faktor hinter dem demokratischen Niedergang eines Landes. Extreme Polarisierung führt dazu, dass Politiker und ihre Anhänger die gegnerische Seite als illegitim und in manchen Fällen gar als existentielle Bedrohung sehen. Demokratische Normen leiden darunter, wenn Politiker willens

³ Siehe dazu den Beitrag von Bradley Podliska in diesem Band.

⁴ Siehe den Beitrag von Boris Vormann und Christian Lammert in diesem Band.

sind, Regeln zu brechen, mit antidemokratischen Extremisten zu kooperieren und in bestimmten Situationen sogar zur Gewalt gegenüber politischen Kontrahenten aufrufen, um sie von Ämtern fern zu halten. Nur wenige Demokratien können unter solchen Bedingungen lange überleben.

Bis vor kurzem schienen die Vereinigten Staaten noch immun gegen Bedrohungen dieser Art zu sein. In der Tat halfen Traditionen der Zurückhaltung und Kooperation, das Land vor den tödlichen parteipolitischen Kämpfen zu bewahren, die in den 1930er Jahren die Demokratien in Deutschland und Spanien und 40 Jahre später in Chile zerstörten. In den Vereinigten Staaten waren es führende Demokraten, die sich Präsident Franklin Roosevelts Plänen, den Obersten Gerichtshof mit zusätzlichen wohlgesinnten Richtern zu besetzen, entgegenstellten. Auf der anderen Seite unterstützten Republikaner die Ermittlungen und das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Richard Nixon. Die Partei des Weißen Hauses wandte nie ihr gesamtes Arsenal an Machtinstrumenten gegen die andere Seite an. Tatsächlich ist die systematische Nichtausschöpfung ihrer Macht seitens der Präsidenten und Kongressmehrheiten historisch gesehen eine wesentliche Ursache für die demokratische Stabilität des Landes gewesen.

Mit der Verabschiedung des *Civil Rights Act* und des *Voting Rights Act* in den 1960er Jahren sollte eine grundlegende Neuausrichtung (*Realignment*) des amerikanischen Parteiensystems eingeläutet werden. Waren die Demokraten zuvor der Garant der weißen Vorherrschaft und die Republikaner die Partei des Sklavenbefreiers Lincoln, so erfolgte nun eine immer klarere Spaltung der Wählerschaft beider Parteien entlang »rassistischer« Linien. Schwarze aus den Südstaaten fühlten sich immer stärker der Demokratischen Partei zugehörig, während ihre weißen Nachbarn diese verließen und zu Republikanern wurden. Viele weiße Südstaatler stimmten aus ökonomischen Gründen für die Republikaner: Die Einkommen in der Region stiegen und erhöhten die Anziehungskraft der Republikanischen Wirtschaftspolitik. Doch genauso viele wählten die Republikaner für ihre konservativen Standpunkte in der Rassenfrage und ihrer strikten *Law-and-Order*-Politik.

Diese Neuausrichtung des nationalen Parteiensystems trug zur Veränderung der Zusammensetzung des Kongresses bei. In den folgenden Jahrzehnten transformierte sich der Süden von einer Einparteienherrschaft der Demokraten zu einer Republikanisch dominierten Region. Entsandte die Region in der Vergangenheit noch moderate Demokraten in den Kongress, so setzen sich heutzutage dort entweder linksliberale Schwarze und *Hispanics* oder – weit häufiger – erzkonservative weiße Republikaner durch. Sicherlich

können für die ideologische Polarisierung des Kongresses auch andere Ursachen genannt werden, doch ist die Demokratisierung des amerikanischen Südens einer der maßgeblichen Gründe. Das Ergebnis sind zwei ideologisch homogene – und disziplinierte – Parteien. Verschwunden sind sowohl parteiübergreifende Themenbereiche, die den Parteienkonflikt dämpfen, als auch moderate Mitglieder beider Fraktionen, denen eine elementare Rolle bei der Ausarbeitung legislativer Übereinkünfte zukam.

Der Triumph der Demokratie in den amerikanischen Südstaaten polarisierte nicht nur den Kongress entlang ideologischer Linien; auch die Wähler sortierten sich in das Demokratische und Republikanische Lager ein. In den späten 1960er Jahren begannen Kandidaten beider Parteien immer eindeutiger politische Standpunkte zu vertreten, zuerst in der Rassenfrage (beispielsweise hinsichtlich von Fördermaßnahmen zugunsten der schwarzen Minderheit, den sogenannten *Affirmative-Action-Programmen*) und später bei einer Vielzahl von anderen Sachverhalten. Wie der Politikwissenschaftler Michael Tesler argumentiert hat, führt der Einsatz von unterschwellig rassistischen Appellen dazu, dass Wähler staatliche Programme unter dem Aspekt evaluieren, welche Gruppe ihrer Ansicht nach von ihnen profitiert. Die Ansichten weißer Wähler über Minderheiten haben heutzutage einen deutlich größeren Einfluss auf ihre Standpunkte in vielen Fragen der Staatstätigkeit – selbst bei Themen wie der Gesundheits-, Renten- oder Steuerpolitik, die mit *Race* in keiner Verbindung zu stehen scheinen.

Den Fingerzeigen ihrer politischen Führung folgend, ordnen sich Wähler immer mehr der ideologisch »richtigen« Partei zu: Nur wenige Mitte-Links-Republikaner oder Demokraten rechts der Mitte werden heute noch in der amerikanischen Politik vorgefunden. Zudem unterstützen schwarze Amerikaner mehr denn je Demokratische Kandidaten, während ein wachsender Anteil weißer Wähler die Republikaner unterstützt. Obwohl nur ein geringer Anteil der amerikanischen Wählerschaft extreme ideologische Standpunkte einnimmt (im Gegensatz zu ihren Repräsentanten im Kongress), stellen sie ein größeres Ausmaß an Feindseligkeit gegenüber den Politikern und Wählern der gegnerischen Partei zur Schau – ein Merkmal, das die Politikwissenschaftler Alan Abramowitz und Steven Webster als »negative Parteilichkeit« bezeichnet haben. Die parteipolitische Polarisierung ist zudem durch die Schwächung der etablierten Medien – ein zentraler Bestandteil der demokratischen Rechenschaftspflicht (*Accountability*) – verstärkt worden. Bis in die 1990er Jahre erhielten Amerikaner ihre Nachrichten meist durch eine Handvoll von Fernsehkanälen, die ein hohes Maß an Vertrauen genossen.

Politiker waren ihrerseits auf die Medien angewiesen, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen. Sie konnten es sich kaum leisten, Medienvertreter zu verprellen. Doch in den letzten 20 Jahren hat sich auch die Polarisierung in den Medien zugespitzt. Der Aufstieg von *Fox News* stellte den Startschuss für eine Ära dar, in denen sich Nachrichtenkanäle einer klaren parteipolitischen Ausrichtung verschreiben. Das Internet hat es zudem Bürgern erleichtert, Nachrichten ausfindig zu machen, die ihre bestehenden Standpunkte untermauern.⁵ Außerdem hat es zum Untergang von lokalen und regionalen Zeitungen beigetragen.

Heutzutage konsumieren Demokraten und Republikaner Nachrichten aus völlig verschiedenen Quellen, während der Einflussverlust der traditionellen Medien sich rasant beschleunigt hat. Infolgedessen sind die Wähler empfänglicher für *Fake News* und vertrauen mehr denn je den Signalgebern der Parteien. Werden Ereignisse durch eine fragmentierte und polarisierte Medienwelt gefiltert, so nehmen die Amerikaner fast alle politischen Geschehnisse ausschließlich durch die eigene Parteibrille wahr. Beispielhaft dafür ist die Reaktion der Republikanischen Parteianhänger auf Donald Trumps positive Grundeinstellung gegenüber Wladimir Putin, die mit einer lange gültigen Republikanischen Position brach. Eine Umfrage zeigte, dass Putins Zustimmung unter Republikanern von zehn Prozent im Juli 2014 auf 37 Prozent im Dezember 2016 angestiegen war.

Die wachsende Kluft zwischen den reichsten Amerikanern und dem Rest des Landes hat die Polarisierung weiter verschärft.⁶ Die Einkommensungleichheit innerhalb der amerikanischen Gesellschaft befindet sich heute auf dem höchsten Niveau seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre. Das explosive Einkommenswachstum an der Spitze hat zu einer steigenden Unterstützung für eine konservative Wirtschafts- und Steuerpolitik unter wohlhabenden Wählern und Parteispendern geführt – und die Republikanischen Parlamentarier immer weiter nach rechts getrieben. Die seit drei Jahrzehnten stagnierenden Löhne der Arbeiterklasse haben außerdem – gerade auf Seiten ländlicher weißer Wähler – eine rechtspopulistische Reaktion mit rassistischen Untertönen ausgelöst. Ihre Wut richtet sich gegen linksliberale Ausgabenprogramme, die aus ihrer Sicht hauptsächlich urbanen Minderheiten zugutekommen.

5 Siehe den Beitrag von Jan Philipp Burgard in diesem Band.

6 Siehe den Beitrag von Christiane Lemke in diesem Band.

Die wachsenden politischen Differenzen über Identitätsfragen gehen über die binäre Schwarz-Weiß-Spaltung hinaus. Seit den 1970er Jahren haben steigende Einwanderungszahlen die Gruppen der *Hispanics* und Amerikaner asiatischer Abstammung (*Asian Americans*) anwachsen lassen. Deren vorwiegende Identifizierung als Demokraten hat die Unterschiede zwischen weißen und nicht-weißen Wählern bezüglich ihrer parteipolitischen Präferenzen weiter zementiert. Entwicklungen wie diese nähren Ängste über den Verlust der numerischen, kulturellen und politischen Vorherrschaft unter vielen weißen Amerikanern – genauso wie es unter weißen Südstaatlern vor der Demokratisierung der Region der Fall war.⁷ In vielerlei Hinsicht sind die politischen Ansichten und Dispute des Südens beim Thema *Race* nun auf nationaler Ebene vorzufinden.

Die Gefahren der Polarisierung

Die parteipolitische Polarisierung gefährdet die amerikanische Demokratie in vielerlei Hinsicht. Zuerst führt sie zu vollkommenem Stillstand in der Politik (*Gridlock*), insbesondere wenn Exekutive und Legislative von unterschiedlichen Parteien kontrolliert werden. Steigt der Grad der Polarisierung, verabschiedet der Kongress weniger und weniger Gesetze, und wichtige Themen bleiben ungelöst. Die Folge dieser Funktionsstörung ist ein enormer Vertrauensverlust innerhalb der Bevölkerung, auch hier entsprechend der Parteizugehörigkeit. Die Anhänger derjenigen Partei, die nicht den Präsidenten stellt, haben bemerkenswert wenig Vertrauen in die Regierung: In einer Umfrage der Politikwissenschaftler Marc Hetherington und Thomas Rudolph aus dem Jahre 2010 gab beispielsweise eine Mehrheit der befragten Republikaner an, »nie« der amerikanischen Bundesregierung zu trauen.

Ein politischer Stillstand im Regierungssystem ermutigt Präsidenten umgekehrt dazu, einen unilateralen Kurs zu verfolgen, der sich am Rande der Verfassungsmäßigkeit bewegt. Kontrollieren verschiedene Parteien das Weiße Haus und zumindest eine Kammer des Kongresses (*Divided Government*), werden frustrierte Präsidenten im Falle der Blockade ihrer legislativen Agenda versuchen, den Kongress zu umgehen. Sie bauen ihre Macht durch Exekutivdekrete (*Executive Orders*) und andere unilaterale Schritte aus, wäh-

7 Siehe den Beitrag von Philipp Adorf in diesem Band.

rend sie die Kontrolle über den bürokratischen Apparat der Bundesbehörden im Weißen Haus bündeln. Zur gleichen Zeit erschwert die politische Polarisierung dem Kongress die Ausübung seiner Aufsichtsfunktion gegenüber dem Weißen Haus, da seine Mitglieder immer seltener in der Lage sind, eine gemeinsame, parteiübergreifende Antwort auf Fälle der exzessiven Machtausübung seitens der Exekutive zu formulieren.

Kontrolliert eine Partei sowohl den Kongress als auch das Weiße Haus, haben die Parlamentarier nur einen geringen Anreiz, den Präsidenten einer strengen Aufsicht zu unterziehen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Republikanischen Kongressmitglieder Trump Einhalt gebieten, ist dank der Polarisierung des politischen Systems somit äußerst gering. Obwohl viele Parteieliten lieber einen berechenbareren Akteur im Weißen Haus sehen würden, bedeutet die weiterhin starke Unterstützung Trumps unter den Republikanischen Wählern, dass eine ernsthafte parteiinterne Opposition wahrscheinlich die Partei spalten und parteiinterne Herausforderer in den Vorwahlen ermutigen würde. Dies würde die ambitionierte konservative Agenda der Partei gefährden. Die Republikaner im Kongress werden somit aller Voraussicht nach nicht in die Fußstapfen ihrer Vorgänger treten, die sich Präsident Nixon entgegenstellten. Tatsächlich haben sich die Republikanischen Mitglieder des Kongresses bisher geweigert, die Interessenkonflikte der Trump-Regierung oder die Vorwürfe einer geheimen Absprache zwischen Trumps Kampagne und der russischen Regierung ernsthaft zu untersuchen.⁸

Noch gefährlicher ist das Ausmaß der Radikalisierung der Republikanischen Partei. Diese hat den Politikwissenschaftlern Thomas Mann und Norman Ornstein zufolge einen Punkt erreicht, wo sie »der Legitimität ihrer politischen Opposition ablehnend gegenübersteht.« In den letzten zwei Jahrzehnten haben viele gewählte Republikanische Amtsinhaber, Aktivisten und Medienvertreter angefangen, ihre Demokratischen Rivalen als eine existenzielle Bedrohung – der nationalen Sicherheit oder ihrer Lebensweise – zu behandeln und damit aufgehört, sie als legitim anzuerkennen. Trump selbst erlangte politische Bekanntheit, indem er die Staatsbürgerschaft Präsident Barack Obamas infrage stellte. Im Verlauf der Kampagne des Jahres 2016 bezeichnete er seine Gegnerin Hillary Clinton immer wieder als Verbrecherin, derweil führende Republikanische Persönlichkeiten während des Nominierungsparteitags »Sperrt-sie-ein«-Sprechchöre anstimmten.⁹

8 Siehe den Beitrag von Söhnke Schreyer in diesem Band.

9 Siehe den Beitrag von Sabine Sielke in diesem Band.

Parteien, die ihre Gegner als illegitim betrachten, greifen eher auf extreme Maßnahmen zurück, um sie zu schwächen. In der Tat hat sich die Republikanische Partei zunehmend von den etablierten Normen der Zurückhaltung und Kooperation – essentielle Säulen der politischen Stabilität des Landes – abgewandt. Stattdessen hat sie sich Taktiken zu eigen gemacht, die zwar legal sind, jedoch demokratische Traditionen verletzen und dazu führen, dass politische Konflikte auf eine immer aggressivere Art und Weise ausgetragen werden. Das von den Republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus eingeleitete Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Bill Clinton im Jahre 1998 stellte ein frühes Beispiel dar. Die Weigerung der Republikaner im Senat, dem von Präsident Obama nominierten Kandidaten für den Obersten Gerichtshof im Jahre 2016 auch nur eine Anhörung zu gestatten, markierte ein weiteres Beispiel.¹⁰

Auf einzelstaatlicher Ebene sind die Republikaner sogar noch weiter gegangen und haben Gesetze verabschiedet, die ihre Rivalen schwächen sollen. Das eklatanteste Beispiel ist im Einzelstaat North Carolina vorzufinden. Dort verabschiedete die Republikanische Legislative vor dem Amtsantritt des neugewählten Demokratischen Gouverneurs eine Reihe von Gesetzen, die dessen Kompetenzen tiefgreifend beschnitten. In mehr als einem Dutzend Einzelstaaten haben Republikaner Gesetze eingebracht, die bestimmte Arten von politischem Protest kriminalisieren. Noch verstörender sind legislative Vorstöße mit dem Ziel der Beschneidung des Wahlrechts. Der Öffentlichkeit werden diese Maßnahmen als notwendige Schritte gegen massiven Wahlbetrug verkauft – obwohl keinerlei Beweise diese Behauptung untermauern. Gerade in Einzelstaaten, in denen Republikaner kürzlich knappe Mehrheiten errungen haben, sind Gesetze dieser Art verabschiedet worden. Dies lässt den Schluss zu, dass der wahre Grund dieser Vorstöße darin besteht, die Wahlbeteiligung wahrscheinlicher Demokratischer Wähler – vor allem von ethnischen Minderheiten – zu reduzieren. Seinerseits hat Trump diesen Maßnahmen neues Leben eingehaucht. Nicht nur hat er fälschlicherweise behauptet, es habe während der Präsidentschaftswahl 2016 massiven Wahlbetrug gegeben und damit das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Wahlprozess unterminiert; sein Justizministerium scheint zudem bereit zu sein, Einzelstaaten vor Gericht zu verteidigen, die wegen ihrer Wahlrechtsrechtsbeschränkungen das Ziel mehrerer Klagen sind.¹¹

10 Näheres dazu bei Marcus Höreth in diesem Band.

11 Siehe den Beitrag von Patrick Horst zu den Wählerausweisungsgesetzen in diesem Band.

Donald Trump ist somit zu einem besonders gefahrenträchtigen Zeitpunkt für die amerikanische Demokratie in das Präsidentenamt aufgestiegen. Seine Partei, die beide Kammern des Kongresses und 33 Gouverneursposten kontrolliert, kämpft immer häufiger mit harten Bandagen und rücksichtslosem Foulspiel, um die Opposition zu schwächen. Als Präsident hat Trump seine Missachtung und Verletzung demokratischer Normen fortgeführt – mit Angriffen gegen Richter, die Medien und die Legitimität des Wahlvorgangs. Im Falle einer offenen Hinwendung zur Autokratie, wäre es aufgrund der Polarisierung von Politik und Gesellschaft unwahrscheinlicher denn je, dass sich im Kongress oder in der breiten Bevölkerung ein parteiübergreifender Widerstand gegen Trump formieren würde.

Das Schicksal der Demokratie

Was könnte der Erosion von Amerikas Demokratie ein Ende bereiten? Es gibt wenig Grund anzunehmen, dass das öffentlich vorgetragene Bekenntnis der amerikanischen Bevölkerung zur Demokratie ein ausreichender Schutzmechanismus wäre. Bis in die 1960er Jahre hinein tolerierten die meisten Amerikaner gravierende Einschränkungen der Demokratie in den Südstaaten. Auch sollte nicht erwartet werden, dass die Verfassung allein als Garant gegen Rückschritte fungieren könne. Wie die Verfassungsrechtler Tom Ginsburg und Aziz Huq argumentiert haben, verschafft die Mehrdeutigkeit der Verfassung der Exekutive beträchtliche Freiräume, um an verschiedenen Fronten ihre Macht zu missbrauchen – einschließlich der Fähigkeit, Regierungsbehörden mit loyalen Anhängern zu füllen und Staatsanwälte aus politischen Gründen einzustellen oder zu entlassen. Fehlen die informellen Normen der Zurückhaltung und Kooperation, so scheidet selbst die best-konzipierte Verfassung als Schutzschild der Demokratie.

Auch wird die Presse aller Voraussicht nach den Rückfall der Demokratie in den Autoritarismus nicht verhindern können. Die Mainstream-Medien werden weiterhin das Fehlverhalten der Trump-Regierung erforschen und anprangern. Aber im heutigen Medienumfeld werden selbst Enthüllungen des ärgsten Machtmissbrauchs wahrscheinlich nur von Demokraten begierig aufgesogen, während Trump-Anhänger sie als politisch motivierte Attacken zurückweisen.

Eine weitere Enttäuschung wird es für diejenigen geben, die ihre Hoffnung darauf setzen, dass die Bürokratie dieser Entwicklung entgegenwirkt. Den Vereinigten Staaten fehlt die Sorte eines mächtigen Berufsbeamten­tums, wie es in europäischen Demokratien anzutreffen. Da die Republikaner sowohl das Weiße Haus als auch den Kongress kontrollieren, ergeben sich nur geringe Anreize für Abgeordnete der *Grand Old Party* (GOP), die Vorgehensweise des Präsidenten gegenüber Bundesbehörden zu überwachen. Diejenigen, die diese Behörden mit Personal ausstatten, sind ihrerseits vielleicht zu eingeschüchtert, um sich einem Machtmissbrauch des Weißen Hauses zu widersetzen. Außerdem kontrolliert der Kongress den Haushalt der Behörden. Im Januar 2017 erneuerten die Republikaner im Repräsentantenhaus die obskure *Holman Rule* aus dem Jahr 1876, die es dem Kongress erlaubt, das Gehalt eines jeden Bürokraten auf einen Dollar zu reduzieren.

Das föderale Regierungssystem der Vereinigten Staaten¹² und ihre unabhängige Justiz sollten hingegen robustere Schutzwälle gegen den Rückbau demokratischer Rechte darstellen. Die extreme Dezentralisierung US-amerikanischer Wahlen führt zwar zu Urnengängen verschiedener Qualität, erschwert jedoch zugleich eine großflächig koordinierte Wahlmanipulation. Obwohl US-amerikanische Gerichte in der Vergangenheit mehrfach beim Schutz individueller Rechte versagt haben (beispielsweise bei der Internierung amerikanischer Bürger japanischer Abstammung während des Zweiten Weltkrieges), so hat die Judikative seit den 1960er Jahren generell die Bürgerrechte und Bürgerfreiheiten gestärkt. Trotzdem ist zu konstatieren, dass selbst US-Gerichte nicht gegen politische Einflussnahme und den Druck anderer Staatsorgane immun sind.

Letztlich könnte das Schicksal der amerikanischen Demokratie unter Trump von kontingenten Ereignissen abhängen. Die größte Bremse gegen einen Rückfall in den Autoritarismus ist gegenwärtig die Unpopularität des Präsidenten. Republikanische Politiker, denen Trumps Verhalten Sorgen bereitet, die sich aber gleichzeitig auch Gedanken um ihre eigene erfolgreiche Kandidatur machen, werden sich dem Präsidenten eher entgegenstellen, wenn dieser an Popularität unter Republikanischen Wählern einbüßt. Ein Rückgang der Beliebtheit könnte auch Bundesrichter dazu ermutigen, aggressiver gegen exekutive Machtanmaßungen vorzugehen. Somit können Faktoren, die Trumps Popularität unterminieren, wie eine wirtschaftliche Krise oder ein »Katrina-Moment« (eine Katastrophe, die große Beachtung

12 Siehe den Beitrag von Jared Sonnicksen in diesem Band.

findet und für die die Regierung verantwortlich gemacht wird) seine Macht begrenzen. Aber Ereignisse können auch den entgegengesetzten Effekt haben. Im Falle eines Krieges oder terroristischen Anschlags wird das Bekenntnis der Politik und der Öffentlichkeit zur Aufrechterhaltung bürgerlicher Freiheiten wahrscheinlich Einbußen erleiden. Trump hat schon in der Vergangenheit die unabhängige Justiz und die unabhängige Presse als Sicherheitsrisiken dargestellt. Dem Richter, der seinen ersten Einreisestopp (*Muslim Ban*) aufhob, warf Trump vor, das Land in Gefahr gebracht zu haben, und die Mainstream-Medien titulierte er als »Feinde«. Im Falle eines Anschlags, der ähnlich viele Opfer wie die Anschläge des 11. Septembers 2001 forderte, träfen Bestrebungen, hart gegen die Medien, abweichende Meinungen oder ethnische und religiöse Minderheiten vorzugehen, auf deutlich weniger Hindernisse.

Der Glaube vieler Amerikaner an den Exzeptionalismus ihres Landes ist durch die Präsidentschaft Donald Trumps infrage gestellt worden. Die amerikanische Demokratie ist nicht gegen einen Rückfall in den Autoritarismus immun. Tatsächlich sieht sie sich nunmehr mit einer Herausforderung konfrontiert, die über Trump weit hinausgeht: der Erhalt einer multiethnischen Demokratie, die vor einem halben Jahrhundert ins Leben gerufen wurde. Nur wenige Demokratien haben Transitionen überstanden, in denen eine historisch dominante ethnische Gruppe ihren demographischen Mehrheitsstatus verliert. Sollte der amerikanischen Demokratie dies gelingen, wäre sie in der Tat exzeptionell.

Abstract

Donald Trumps Wahl zum 45. Präsidenten stellt die US-amerikanische Demokratie vor eine Herausforderung, die sie in dieser Form vielleicht noch nie zu bewältigen hatte. Während amerikanische Verbündete vom Präsidenten attackiert werden, scheint er mit Autokraten engere Beziehungen eingehen zu wollen. Daheim sind Angriffe gegen politische Gegner, die Justiz und andere Staatsorgane zu einem alltäglichen Phänomen geworden. Aktiv arbeitet der Präsident daran, das Vertrauen in die demokratischen Pfeiler des Landes zu zerstören. Donald Trump stellt jedoch nur die Kulmination einer längerfristigen Entwicklung dar. Die steigende Polarisierung zwischen den Parteien hat die Konsensgrundlagen des Wettbewerbssystems untergraben. Eine tiefe Kluft entlang ethnischer Linien scheint immer weiter zu wachsen. Auch wenn die amerikanische Demokratie Donald Trumps Amtszeit größtenteils unbeschadet überstehen sollte, werden diese Herausforderungen ein elementarer Bestandteil der US-Politik bleiben.

Eine liberale Demokratie in der Krise. Die US-Demokratie im Spiegel der Indizes empirischer Demokratiemessung und der Einstellungen ihrer Bürger

Patrick Horst

»Delegative Demokratien bauen auf der Prämisse auf, dass wer immer die Präsidentschaftswahl gewinnt dadurch berechtigt ist, zu regieren, wie er oder sie es für angemessen hält – beschränkt nur durch die harten Fakten bestehender Machtverhältnisse und durch eine verfassungsrechtlich begrenzte Amtszeit. Der Präsident wird als Verkörperung der Nation angesehen, der ihre Interessen treuhänderisch verwaltet und festlegt. Die politischen Maßnahmen seiner Regierung müssen keine Ähnlichkeit mit seinen Wahlversprechen haben – ist der Präsident nicht ermächtigt worden, zu regieren, wie er (oder sie) es für am besten hält? Weil diese Vaterfigur sich um die ganze Nation kümmern soll, muss seine politische Basis eine Bewegung sein, die angeblich lebhaft die Überwindung der Zersplitterung und des Streits der Parteien. [...] In dieser Perspektive sind andere Institutionen – Gerichte und Parlamente zum Beispiel – Ärgernisse [...] Eine Rechenschaftspflicht gegenüber diesen Institutionen erscheint als läppische Behinderung der umfassenden Vollmachten, die an den Präsidenten delegiert worden sind.«¹

Einleitung

Als Guillermo O'Donnell vor knapp einem Vierteljahrhundert die Kategorie der »delegativen Demokratie« in den Vergleich politischer Systeme einführte, hatte er nicht die vermeintlich »älteste Demokratie« der Welt vor Augen. Die USA galten ihm vielmehr als Prototyp einer lange etablierten »repräsentativen Demokratie«. Diese war O'Donnell zufolge durch ein stabiles Ensemble politischer Institutionen – besonders im intermediären Bereich zwischen Gesellschaft und Staat – sowie eine hohe Leistungs- und Anpassungsfähigkeit gekennzeichnet. Damit stellte der Typus der repräsentativen

1 O'Donnell 1994: 59 f. (vom Verfasser übersetzt).

Demokratie geradezu den Antipoden zu den jungen, neu etablierten »delegativen Demokratien« der »dritten Welle«² der Demokratisierung dar, die Schwierigkeiten bei der politischen Institutionenbildung hatten und deshalb als (noch) »nicht konsolidiert« galten.

Diese neuen Demokratien waren vor allem in Lateinamerika, in Asien und in Osteuropa auf den Zusammenbruch autoritärer Militärdiktaturen oder kommunistischer Parteidiktaturen gefolgt und hatten schwere ökonomische und soziale Erblasten zu bewältigen. Trotz ihrer geringen Effizienz bei der Bewältigung dieser Probleme und ihrer exekutiven Hypertrophie schienen sie dennoch erstaunlich beständig und nicht von einem Rückfall in den Autoritarismus bedroht zu sein. Auch heute noch, vier Jahrzehnte nach dem Einsetzen dieser »dritten« Demokratisierungswelle, befinden sich viele der im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts neu entstandenen Demokratien im Stadium schwacher Konsolidierung – oder sind wieder dorthin zurückgefallen. Der Transformationsforschung gelten sie als »defekte Demokratien«.³ Ein deutsches Standardlehrbuch benennt je nach Art der Defekte vier Typen solcher Demokratien: exklusive, illiberale, Enklaven- und delegative Demokratie.⁴

Kurz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unterschrieben zwar beileibe nicht alle Transformationsforscher Fukuyamas Interpretation, dass die Geschichte mit dem Sieg der liberalen Demokratie über den Kommunismus an ihr Ende gekommen sei; dennoch herrschte zumeist – trotz mancher Krisenerscheinungen seit den späten 1970er Jahren – die Gewissheit, dass die lange existierenden Demokratien des Westens vor einer Erosion ihrer Demokratie gefeit seien. Ein Rückfall in den Autoritarismus und selbst in eine Form der defekten Demokratie sei nicht zu erwarten, weil sich demokratische Verhaltensmuster über lange Zeiträume stabilisiert hätten und auch durch günstige sozio-ökonomische und kulturelle Voraussetzungen untermauert würden. Wenn es denn zu Herausforderungen oder Krisen käme, so würden die politischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen einem solchen Test standhalten.⁵

Diese Gewissheit existiert heutzutage nicht mehr. Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001, der Opferung mancher Freiheits- und Bürgerrechte auf dem Altar der nationalen Sicherheit, einer auch durch

2 Huntington 1991.

3 Merkel 1999, Merkel et al 2003, Croissant 2010.

4 Merkel 2010: 37–38.

5 Lipsset 1994, Przeworski et al. 2000.

Staatsversagen heraufbeschworenen Finanz- und Wirtschaftskrise globalen Ausmaßes und dem Einzug (rechts-)populistischer Bewegungen in Parlamente und Regierungen sehen sich auch vormals stabile »westliche Demokratien« der Diskussion über eine Erosion ihrer Demokratie ausgesetzt – allen voran die westliche Führungsmacht USA. Mit der Wahl des offensichtlich autoritär eingestellten Donald Trump im November 2016 zum US-Präsidenten stellt sich die Frage umso drängender, wo die Hauptdefizite der amerikanischen Demokratie zu verorten sind und wie schwer sie wiegen. Anders formuliert: Handelt es sich noch um vorübergehende Defizite, wie zu jeder »real existierenden«⁶ bzw. »funktionierenden Demokratie«⁷ definitionsgemäß dazugehören oder haben sich die Mängel schon so verfestigt, dass von einer defekten Demokratie gesprochen werden muss?

Erste Anhaltspunkte für eine Beantwortung dieser Frage lassen sich in den empirischen Befunden einschlägiger Demokratieindizes finden. Dabei soll im Folgenden zuerst Wolfgang Merkels Konzept der »eingebetteten Demokratie«⁸, aus dem sich auch die vier Typen defekter Demokratie ableiten, vorgestellt werden. Anschließend wird anhand von ausgewählten Demokratieindizes gefragt, wie sich die messbare Demokratiequalität in den USA im letzten Jahrzehnt (2008-2018) entwickelt hat und in welchen Bereichen Mängel vorrangig auftreten, um eine annäherungsweise Zuordnung zu den Subtypen defekter Demokratie zu ermöglichen. In einem weiteren Schritt sollen dann die empirischen Befunde der Demokratiemessung mit den politischen Einstellungen der Amerikaner kontrastiert werden: Spiegeln sich die festgestellten Demokratiedefizite auch in einer erodierenden Wertschätzung der Demokratie und einer wachsenden Unterstützung für autoritäre Werte seitens der amerikanischen Bürger wider? Der Beitrag schließt mit einigen relativierenden Überlegungen, die es erlauben, die auf den ersten Blick negativen Befunde auch optimistischer zu interpretieren.

6 Schmitter 2017.

7 Lauth 2004.

8 Merkel 2004, 2010, 2015; Croissant 2010.

Das Konzept der eingebetteten Demokratie und die vier Subtypen defekter Demokratie

Wolfgang Merkel entwickelte sein Konzept der »eingebetteten Demokratie« in bewusster Abgrenzung von einem eher minimalistischen Demokratiekonzept, wie es einflussreich der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Dahl entworfen hatte. Dahl grenzte in seinem Konzept der »Polyarchie« die real existierenden Demokratien vom theoretischen Ideal einer Demokratie ab, das in der realen Welt nie erreicht werden kann. Dahls Polyarchie ist per Definition eine defizitäre Demokratie, die sich auf einen prozeduralen Kern beschränkt und alle weiteren substanziellen Anforderungen an die Demokratie ausklammert. Polyarchie beschreibt dabei ein politisches System, das den Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition zulässt und eine »andauernde Responsivität der Regierung gegenüber den Präferenzen ihrer Bürger, verstanden als politisch Gleiche« zeigt.⁹ Damit ein solches System unter den Bedingungen der modernen Massendemokratie existieren könne, bedürfe es einiger institutioneller Garantien: 1) Assoziationsfreiheit, 2) Meinungsfreiheit, 3) aktives und 4) passives Wahlrecht, 5) Recht der politischen Eliten, um die Zustimmung der Wähler zu ringen, 6) alternativer Zugang zu Informationen, 7) freie und faire Wahlen sowie 8) Institutionen, die sicherstellen, dass die Regierungspolitik den Wählerpräferenzen folgt.¹⁰

Für Wolfgang Merkel ist mit dieser schlanken Definition die prozedurale Kernbedeutung von Demokratie jedoch noch nicht vollständig beschrieben. Merkels Terminologie zufolge erfasst Dahl mit seiner Definition nur die vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und Herrschaftskontrolle. Dahl gehe zwar über Schumpeters elitäre Minimaltheorie einer elektoralen Demokratie hinaus (in Abbildung 1 die vier Kriterien des Wahlregimes), indem er auch die politischen Partizipationsrechte zur Demokratie zählt; er berücksichtige aber sowohl die Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates als auch die Dimension der Agendakontrolle in seiner Definition nicht. Diese beiden Dimensionen seien jedoch für eine Demokratie, die effektiv nur als »liberale rechtsstaatliche Demokratie«¹¹ denkbar sei,

⁹ Dahl 1971: 1–2.

¹⁰ Dahl 1971: 3. In nachfolgenden Publikationen hat Dahl diese institutionellen Garantien auf zunächst sieben (Dahl 1989: 221) und schließlich sechs reduziert (Dahl 1998: 85): 1) gewählte Repräsentanten, 2) freie, faire und häufige Wahlen, 3) Meinungsfreiheit, 4) alternativer Zugang zu Informationen, 5) Vereinigungsfreiheit, 6) inklusive Bürgerschaft.

¹¹ Merkel et al. 2003: 47.

unverzichtbar. Die eingebettete Demokratie müsse widersprüchliche Prinzipien wie Freiheit, Gleichheit und Kontrolle ausbalancieren, sie müsse die Idee der Volkssouveränität und des Mehrheitsprinzips mit der Idee des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates in Einklang bringen. Die eingebettete Demokratie könne nicht als ein »Regime aus einem Guss«, sondern nur als »ein Gefüge von Teilregimen« begriffen werden, die einerseits unabhängig voneinander sind, andererseits aber auch voneinander abhängen. Erst die »wechselseitige Einbettung« der Teilregime mache die Demokratie »funktions- und widerstandsfähig«. ¹²

Fünf solcher Teilregime machen Merkel zufolge eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie aus: 1) das Wahlregime, 2) politische Partizipationsrechte, 3) bürgerliche Freiheitsrechte, 4) horizontale Verantwortlichkeit und 5) effektive Regierungsgewalt. Sollte nur eines der fünf Teilregime beschädigt sein, so haben wir es mit einer defekten Demokratie zu tun, wobei die Beschädigung des jeweiligen Teilregimes die Spielart der defekten Demokratie anzeigt. Werden zum Beispiel bestimmte Gruppen der Gesellschaft aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Rasse, ihrer Religion oder aufgrund sonstiger Merkmale vom Wahlrecht ausgeschlossen, so handelt es sich um eine exklusive Demokratie. Auch die Manipulation von Wahlen oder die Einschränkung politischer Partizipationsrechte ist ein Kennzeichen exklusiver Demokratien. Die illiberale Demokratie beschränkt demgegenüber die bürgerlichen Grundrechte, verstanden als negative Schutzrechte gegenüber staatlichen und privaten Eingriffen, oder setzt sie außer Kraft. Rechtsstaatliche Prinzipien verletzt auch die delegative Demokratie, in der ein autoritär veranlagter Regierungschef unabhängige Kontrollinstanzen (Legislative, Judikative, die »vierte Gewalt« der Medien) zu umgehen und damit seiner horizontalen Verantwortlichkeit auszuweichen versucht. In Enklaven-Demokratien entziehen Vetomächte wie das Militär, mächtige Großgrundbesitzer oder multinationale Konzerne bestimmte politische Themen oder auch Teile des Staatsgebietes dem Zugriff des demokratisch gewählten Personals, eine effektive Regierungsgewalt ist nicht gesichert. Bei den defekten Demokratien handelt es sich um Idealtypen, in der Realität werden vor allem Mischtypen anzutreffen sein (Abbildung 1). ¹³

12 Ebenda: 48–49.

13 Croissant 2010: 98–99.

<p><i>Vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und -kontrolle</i></p> <p>A. Wahlregime</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) Aktives Wahlrecht (2) Passives Wahlrecht (3) Freie und faire Wahlen (4) Gewählte Mandatsträger <p>B. Politische Partizipationsrechte</p> <ul style="list-style-type: none"> (5) Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (6) Assoziationsfreiheit (7) Zivilgesellschaft 	<p><i>Defekte Spielart</i></p> <p>Exklusive Demokratie</p> <p>Exklusive Demokratie (Illiberale Demokratie)</p>
<p><i>Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates</i></p> <p>C. Bürgerliche Freiheitsrechte</p> <ul style="list-style-type: none"> (8) Individuelle Schutzrechte gegen staatliche und private Akteure (9) Gleichbehandlung vor dem Gesetz (10) Freier und gleicher Zugang zu den Gerichten <p>D. Horizontale Verantwortlichkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> (11) Gewaltenkontrolle (12) Horizontale Verantwortlichkeit 	<p>Illiberale Demokratie (Delegative Demokratie)</p> <p>Delegative Demokratie</p>
<p><i>Dimension der Agendakontrolle</i></p> <p>E. Effektive Regierungsgewalt</p> <ul style="list-style-type: none"> (13) Gewählte Mandatsträger mit realer Gestaltungsmacht (14) Keine »reservierten Domänen« (15) Keine Vetomächte gegen die Verfassung 	<p>Enklaven-Demokratie</p>

Abb. 1: Die eingebettete Demokratie und die vier Spielarten defekter Demokratie

(Quelle: Zusammengestellt nach Merkel 2010: 30-38 und Croissant 2010: 99)

Merkels Konzept ist wie dasjenige Dahls ein prozedurales Demokratiemodell; »maximalistische« oder »substanzielle« Kriterien wie den Abbau sozialer Ungleichheiten oder ein Mindestmaß an wohlfahrtstaatlicher Absicherung bezieht es nicht in seine Demokratiedefinition ein. Sehr wohl aber stellt die eingebettete Demokratie gewisse qualitative Anforderungen an die demokratischen Entscheidungsprozesse, die über das konkurrenzdemokratische Demokratiemodell hinausgehen: Die Bürger sollen sich nicht nur auf die regelmäßige Teilnahme an der Wahl beschränken, sondern sich auch an Interessengruppen, Volksbegehren, Bürgerinitiativen oder öffentlichen Foren

beteiligen. Die eingebettete Demokratie verlangt einen aktiven, politisch engagierten Bürger, der die öffentlichen Angelegenheiten zu seiner Sache macht. Vorstellungen pluralistischer Demokratie (Noberto Bobbio) sind mit diesem Konzept genauso vereinbar wie Konzepte »partizipativer« (Carol Pateman), »starker« (Benjamin Barber) oder »deliberativer« Demokratie (Jürgen Habermas, Claus Offe, James Fishkin).¹⁴

Die Schwierigkeit bei Merkels graduellem Konzept, das sich an einem Kontinuum demokratischer Qualität zwischen den Polen »idealer Demokratie« und »perfektes totalitäres System« orientiert¹⁵, besteht darin, die Übergänge zwischen den einzelnen Typen politischer Systeme zu bestimmen. Dieses Problem besteht schon bei der Bestimmung des Übergangs zwischen totalitären und autoritären Diktaturen, es besteht beim Übergang von autoritären Diktaturen zu defekten Demokratien, und es besteht vielleicht in einem besonderen Maße beim Übergang von defekten zu eingebetteten Demokratien. Wie lässt sich der Schwellenwert bestimmen, an dem eine defekte Demokratie zur eingebetteten wird bzw. umgekehrt: An welchem Punkt unterschreitet eine eingebettete Demokratie die Schwelle zur defekten Demokratie? Merkels Antwort: »(wenn) von einer gravierenden Störung der demokratischen Funktionslogik gesprochen werden kann«, bleibt unpräzise und interpretationsbedürftig.¹⁶ Etwas weiter hilft uns Hans-Joachim Lauth, der als Unterscheidungsmerkmal zwischen »funktionierenden« (so seine Terminologie) und defekten Demokratien eine Fähigkeit zur Selbstkorrektur ausgemacht hat, die erstere haben und letztere nicht.¹⁷ Allerdings ist auch dies ein qualitativer Indikator, der einschätzungsbedürftig ist.

Die empirischen Indikatoren der defizitären Demokratiequalität in den USA

An dieser Stelle soll nicht die – notwendige und sinnvolle – Diskussion über die Eignung empirischer Indizes zur Demokratiemessung im Allgemeinen¹⁸

14 Merkel 2015: 11–12.

15 Merkel 2010: 25.

16 Merkel 2015: 21.

17 Lauth 2004: 117.

18 Pickel/Pickel 2006, 2012.

und bestimmter Indizes im Besonderen¹⁹ geführt werden. Beim derzeitigen Stand der Forschung weisen alle Indizes konzeptionelle Schwächen auf, wenn auch verständlicherweise jede Autorengruppe ihren Index für den besten hält. Dem Problem, sich zwischen den mittlerweile in großer Zahl vorliegenden Indizes entscheiden zu müssen, wird hier pragmatisch begegnet, indem eine Auswahl von vier weltweit verbreiteten und leicht zugänglichen Indizes herangezogen wird. Dabei handelt es sich um die Indizes der *Intelligence Unit* des *Economist* (EIU), von *Freedom House*, der *Bertelsmann-Stiftung* und des *Varieties-of-Democracies*-Projekts. Alle vier Indizes – auch von *Freedom House*, das sich ursprünglich stark an Dahls Polyarchiekonzept orientierte – folgen mittlerweile einem Konzept liberaler Demokratie, das Merkels Konzept der eingebetteten Demokratie sehr nahekommt. Die Idee ist, dass durch die Heranziehung diverser Indizes ein vollständigeres und weniger fehleranfälliges Bild gewonnen werden kann als mit nur einem Index.

EIU: Vertrauensverlust in die Regierung und schwache politische Partizipation

Wenige Tage nach Donald Trumps Amtseinführung am 20. Januar 2017 stuft die *EIU* die Vereinigten Staaten von Amerika in ihrem Demokratieindex für das Jahr 2016 von einer voll entwickelten (»*full democracy*«) zu einer mangelbehafteten Demokratie (»*flawed democracy*«) herab. Mit der Wahl Trumps hatte die niedrigere Einstufung ursächlich nichts zu tun, wie die *EIU* betonte. Vielmehr sei der tiefe Vertrauensverlust der amerikanischen Bevölkerung in ihre Regierung, ihre gewählten Repräsentanten im Kongress und die politischen Parteien der Grund für die Degradierung gewesen. Bei diesem Vertrauensverlust handelte es sich um einen langanhaltenden Trend, der Trumps Wahl zum Präsidenten vorausging und den sich Trump nur zunutze machte. Sogar die Demokratie als Regierungsform genieße nicht mehr ungeteilte Zustimmung in Amerika – besonders nicht unter Jüngeren. Ein Viertel der *Millennials*-Generation in den USA sah im Jahre 2011 die Demokratie als eine »schlechte« oder »sehr schlechte« Art und Weise an, das Land zu regieren.²⁰

¹⁹ Bühlmann et al. 2012, Jäckle et al. 2012, Lauth/Kauff 2012.

²⁰ *EIU* 2017: 4–24.