

6. Retter

6.1 The people's tribune

»Während der ersten 150 Jahre ihres Daseins hat die amerikanische Republik keine ›Bürokratie‹ gekannt. Amerikas ›Gründungsväter‹ haben über die Exekutive kaum ein Wort verloren, die Verfassung schweigt sich darüber praktisch aus, und die Debatten der Verfassungsgebenden Versammlung streifen das Thema bestenfalls.«¹

Bekanntlich wäre diese Leerstelle für Hegel das Zeichen einer zeitweiligen Rückständigkeit gewesen, deren Tage freilich absehbar gezählt sind. Auch Amerika würde sich der eklatanten Überlegenheit bürokratischer Verwaltungsstrukturen und -verfahren nicht endlos entziehen können oder wollen. Damit sollte er recht behalten.² Doch vorderhand hat es eher danach ausgehen, als ob das zarte Pflänzchen Bürokratie keine Überlebenschance hätte: dank Andrew Jackson, der 1829 zum Präsidenten gewählt worden ist – und dem heute nicht von ungefähr die Ehre zuteil wird, als Porträt Donald Trumps Amtszimmer zu schmücken.

Wer den Fan – Trump – als Muster dafür nimmt, wie das Idol Politik betrieben hat, erhält folgendes Bild: Der Präsident regiert nicht (systematisch), sondern *entscheidet* (autokratisch), und er verwaltet nicht (kontinuierlich), sondern *intervenierte* (punktuell). Auf diesen

1 So das Fazit James Q. Wilsons (siue.edu/~dhostet/classes/501/assign/wilson.htm).

2 Die ersten Annäherungsversuche kommen in Kapitel 9 zur Sprache.

Nenner haben sich, glaubt man Tocqueville, schon die Zeitzeugen des Machtwechsels faktisch geeinigt:

»Man hörte sagen, General Jackson habe Schlachten gewonnen, er sei ein tatkräftiger Mann, der, durch sein Wesen und aus Gewohnheit machthungrig und aus Neigung despotisch, zur Anwendung von Gewalt neigt.« (Tocqueville 1976: 455f.)

Tocqueville gibt auch eine scharfsichtige Erklärung dafür, wie und mit welchen Folgen der Despot sich in den Populisten verwandelt: Jackson ist »der Sklave der Mehrheit« und, »nachdem er sich derart erniedrigt hat, erhebt er sich wieder; er geht alsdann auf die Dinge los«, die den Massen gefallen und

»wirft alle Hindernisse vor sich nieder. Dank einer Unterstützung, die seinen Vorgängern fehlte, tritt er mit einer Leichtigkeit, die kein Präsident vor ihm besaß, alle seine persönlichen Feinde mit Füßen, wo er sie trifft; er nimmt die Verantwortung für Maßnahmen auf sich, die keiner vor ihm zu ergreifen gewagt hätte; es kommt sogar oft vor, dass er die Nationalvertretung mit einer fast beleidigenden Verachtung behandelt; er verweigert die Billigung der Gesetze des Kongresses und lässt die große Körperschaft häufig ohne jede Antwort. Die Macht des Generals Jackson wächst daher ständig.« (Tocqueville 1976: 456f.)

Also hat Trump eine passende Wahl getroffen. Was sich bei genauerem Hinsehen bestätigt.

Tocquevilles Kritik gilt Verhältnissen, die Jackson entweder heraufbeschworen oder mitverantwortet hat. Dieser Präsident kann für sich beanspruchen, der erste »Anführer« zu sein, den man seiner Politik wegen im Gedächtnis behält – und nicht darum, weil er, wie Washington, siegreiche Schlachten geschlagen oder, wie Jefferson, bedeutende Texte geschrieben hat (vgl. Formisano 2008: 65ff.). Jackson war zudem der einzige ernsthafte Volkstribun im Amt: *the people's tribune* (Feller 2013: 567), dem es, zugespitzt formuliert, darauf angekommen ist, die Leute vor Bürokraten zu bewahren und vor Bankern zu retten.

Ihren Höhepunkt haben die daraus resultierenden Querelen erreicht, als es um den Part der Zentralbank (»Second Bank of the United States«) gegangen ist. Diese Institution war ihres Namens und Auftrags zum Trotz eine privat betriebene Veranstaltung des frühen Geldadels. Tocqueville hat sie als unentbehrlich erachtet, für kommerzielle Alltagsgeschäfte sowieso, aber auch und nicht zuletzt ihres politischen Effekts wegen: Die Bank bilde »das große geldwirtschaftliche Band der Union« (Tocqueville 1976: 451). Derselben Ansicht war Washingtons Establishment, wiewohl seine Wortführer, ihres Zeichens erfahrene Staatsbeamte und altgediente Volksvertreter, dieses »Band« keinesfalls im Sinne eines nationalen Auftrags oder sozialen Ausgleichs verstanden wissen wollten.

Jackson dagegen hatte das Geldinstitut auf seiner Abschussliste; letztlich deshalb, weil es für ihn ein Instrument der Geschäftswelt war, um mit ihrer Unterstützung den einfachen Mann zu unterdrücken und auszubeuten. Nachdem beide, Senat wie Repräsentantenhaus, 1832 mit deutlichen Mehrheiten beschlossen hatten, die Banklizenz (vorzeitig) zu verlängern, hat er dieses Vorhaben durch sein Veto verhindert. Daraus sollte ein politisches Gemetzel entstehen, das als »Bankenkrieg« in die amerikanische Geschichte eingegangen ist. *Draining the bank* hätte das Motto lauten können.

Zum »sozialistischen« Projekt – Entmachtung der »opulent citizens« – ist ein »nationalistisches« gekommen. Ausländer haben erhebliche Anteile an der Bank gehalten, weshalb »das amerikanische Volk zu Schuldern gegenüber Ausländern« degradiert werde und Jahr für Jahr eine erkleckliche Menge Silbergelds über den Atlantik hinweg in »fremde Hände« gelange. Schließlich könne es sogar passieren, dass solche Anteilseigner Nationen angehören, gegen die man Kriege führt. Wenn es denn unbedingt eine privat geführte Zentralbank geben müsse, dann sprächen Vernunft und Gefühl unzweifelhaft dafür, sie von fremden Elementen freizuhalten: *Purely American* war Jacksons Parole.³

3 www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=67043.

Das Banken-Scharmützel manifestiert auch, dass sich dieser Volksheld nicht durch die Verfassung strangulieren lassen will. Legt sie ihm Fesseln an, nimmt Jackson für sich in Anspruch, den Text nach eigenem Gutdünken auslegen zu dürfen. Was dessen Wortlaut angehe, könnten, ja müssten sich »Kongress, Exekutive und der Supreme Court von ihrem je eigenen Verständnis leiten lassen.« Jeder Amtsträger, der einen Eid auf die Verfassung geleistet habe, schwöre dabei, »die Verfassung so, wie er sie verstanden hat«, zu schützen. Was darauf hinausläuft, dass ein Präsident alles exekutieren kann, was ihm richtig – weil gut fürs Volk – dünkt. Abgeordnete und Richter werden so auf die Zuschauerränge verbannt – ein Regiment der »ukases and decrees« (Henry Clay, 1832) hat für »checks and balances« keine Verwendung mehr.

Die Person ist alles, die Organisation nichts – diese Attitüde hat sich auch auf den unteren Rängen des Verwaltungsapparats ausgebreitet und dessen Unterbau in eine Ansammlung kleiner und kleinster Imperien verwandelt: »Administrative organization was fitted to the administrators and not the other way round.« (Crenson 1975: 72) Tocqueville hat den verheerenden Effekt dieser Bürofledderei beobachtet:

»Keiner kümmert sich um das, was vor ihm getan wurde. Man übernimmt kein festes Verfahren; man legt keine Sammlung an; man stellt keine Urkunden zusammen, selbst wo dies leicht geschehen könnte. Besitzt man sie zufällig, kümmert man sich nicht darum.«

Die amerikanische Gesellschaft »scheint von der Hand in den Mund zu leben« (Tocqueville 1976: 238).

Natürlich hätte ein diensteifriges und pflichtbewusstes Personal den Schaden minimieren können. Wenn davon keine Rede sein konnte, dann deshalb, weil Jackson nicht alleine die Organisation vernachlässigt, sondern auch dafür gesorgt hat, dass das Personal weder besonders motiviert noch kompetent genug war, um sich aus der Schlamperei im Amt herauszuarbeiten. »Verwaltung« konnte seiner Meinung nach jeder, gewissermaßen von Natur aus: »Die Pflichten aller Beamten«, verkündet er in seiner ersten Jahresbotschaft, »sind – oder könnten es jedenfalls sein – so einfach und eindeutig, dass jeder normal begabte Mensch sie erledigen kann. Mir drängt sich

der Verdacht auf, dass durch eine lange Amtszeit mehr verloren geht als durch ein Mehr an Erfahrung gewonnen wird.«⁴ Wem Jackson ein Amt gibt, dem gibt er auch Verstand – *the people's tribune*⁵ will Leute um sich herum sehen, keine Beamten. Doch auch ohne Trumps nepotistische Komponente ist man himmelweit entfernt von jener Idealgestalt, die Max Weber vor Augen hat und zur Voraussetzung eines funktionierenden Staats erklärt, nämlich den lebenszeitlich angestellten Laufbahn-Beamten mit »durch Prüfung ermittelte[n], durch Diplom beglaubigte[n] Fachqualifikation.« (Weber 1972: 127)

Die Probe aufs Exempel wurde damals nicht gemacht: »Durch die Ausdehnung«, hat Tocqueville erkannt, war Amerika »eine große Republik«; im Hinblick auf »die wenigen Angelegenheiten, mit denen sich ihre Regierung befasst«, glich sie aber einer kleinen, welche Laiendarsteller augenscheinlich verkrachten konnte (Tocqueville 1976: 184).

Dabei hat Jackson den Schlendrian nicht einfach laufen lassen, sondern, wie um das Maß vollzumachen, auch noch nachhaltig dafür gesorgt, dass sich keinerlei Beamtenethos würde entwickeln können. Seine ebenso ingeniöse wie folgenschwere Erfindung bestand darin, dem Land das Beutesystem (»spoils system«), also die planmäßige Ämterpatronage, aufzuoktroyieren.⁶ Dessen Logik ist simpel: Kann jeder jederzeit jedes Amt »versehen«, gibt es keinen Grund, permanente »Amtsverseher« einzustellen; dann wird Expertise zum Privileg, dessen Abschaffung nicht nur möglich, sondern sogar geboten erscheint, weil der demokratische Imperativ – »the majority is to govern« (Jackson) – gefahrlos auf den gesamten Verwaltungsapparat ausgedehnt werden kann. Nach dem Amtsantritt Jacksons »scheint sich die Idee der Amtszeitbegrenzung endgültig durchgesetzt zu haben: »Indianeragenten, Postamtsleiter, manche Sachbearbeiter, die Richter in Iowa – sie alle übten ihre Ämter nur vier Jahre lang aus.« (Fish 1905: 65)

4 www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29471

5 <https://millercenter.org/president/jackson/impact-and-legacy>

6 Was nicht heißen soll, dass vorher alles mit rechten Dingen zugegangen sei. Günstlingswirtschaft hat es von Anfang an gegeben, doch war sie sehr viel stärker dezentralisiert und von Zufällen geprägt.

Nach jeder Wahl sind also Neulinge in die Büros eingerückt. Jackson hat diese Rotation als personellen Blutaustausch gepriesen, der angeblich »gesund fürs System« war⁷ – und mit Sicherheit den unschätzbaren Vorzug besaß, dass periodisch neue Vasallen in die Verwaltungswelt gesetzt worden sind (damals rund tausend), deren Dienste auch außerhalb ihrer Bürostunden und anders als in Form von Aktenarbeit beansprucht werden konnten. Zum Beispiel hat man »von Amtsinhabern Spenden nach einem System eingezogen, das der progressiven Besteuerung nachgebildet schien. Als Maßstab dienten die Gehälter.« (Mashaw 2012: 176). Um die komplexe Organisation am Laufen zu halten, hat es freilich einen komplementären Parteiapparat gebraucht – Jacksons nächste Innovation, die sich früher oder später wie eine zweite Schicht über das offizielle Behördensystem legen sollte.⁸

Bei vielen Interpreten seines Regierungsstils, Trump eingeschlossen, ist der Eindruck hängen geblieben, Jackson sei ein »Disruptor« avant la lettre gewesen.⁹ Dabei geht unter, dass das Chaos, selbstredend unbeabsichtigt, auch ein Ordnungsfaktor war: deshalb, weil dem »öffentlichen Dienst« Vorschriften vorgesetzt und Verfahren eingezogen werden mussten, weil die bildungs-, disziplin- und erfahrungslose Laienschar sonst gar nicht gewusst hätte, wie sie überhaupt prozedieren soll. Dass Dienstzeiten eingehalten werden müssen, im Amt nur Akten gelesen werden dürfen, die Annahme von Geschenken dem Amtsgedanken widerspricht, Amtsgeschäfte auch Amtsgeheimnisse sind – diese und weitere Selbstverständlichkeiten waren für den gemeinen Amtsinhaber so wenig selbstverständlich, dass sie eigens angeordnet werden mussten (Cremson 1975: 72ff.). Insoweit ist eine listige Vernunft am Werk gewesen: Die »enemies of bureaucracy« waren zugleich »principal architects« (Wilson 1975: 82). Allerdings ist das Problem der Qualifikation so erst am Ende des Jahrhunderts in Angriff genommen worden.

7 www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29471

8 Vgl. 8.1.

9 Der Begriff selbst, von dem Harvard-Ökonomen Clayton M. Christensen geprägt, ist erst vor zwei Jahrzehnten in Umlauf gekommen.

Man kann in Jacksons Bürokratiereform auch das Kernstück einer populistischen Sozialpolitik sehen: das institutionelle Fundament der rhetorischen Eingemeindung des kleinen Mannes, wenn man so will. Ob dies schon alles war, was unter früher »Volksfürsorge« verbucht werden kann, ist umstritten. Manche wollen mehr entdeckt haben, etwa wichtige Schritte in Richtung auf einen Wohlfahrtsliberalismus, der sozial motivierte Korrekturen des Wirtschaftskreislaufes vorsieht (Schlesinger Jr. 1945). Dagegen steht die Ansicht, viel mehr als Symbolik sei nicht gewesen – doch diese habe immerhin spätere Reformen beflügelt (O'Connor 2004).

Wie auch immer: In keinem anderen Präsidenten steckt so viel Trump.

6.2 To win souls

Erinnert man sich des Anfangs – die puritanische Vorzeige-Siedlung »auf dem Hügel« – und fasst ins Auge, wie eng Politik und Religion, *civil and ecclesiastical*, von Beginn an miteinander verwoben waren, dann lässt das politische Klima der »Jacksonian Democracy« fürs religiöse Leben nichts Gutes erhoffen.

Tocquevilles erster Eindruck macht allerdings Hoffnung: »In ihren Gemeinden«, so lässt er sich zusammenfassen, »passen die Amerikaner auf sich selber auf: überwachen und reparieren ihre Straßen, sorgen für die Instandhaltung ihrer Kirchen und kommen nie auf den Gedanken, dass Regierungsbeamte ihnen die Arbeit abnehmen würden.«¹⁰ Was bedeutet, dass sich der Verbund von kirchlicher und staatlicher Autorität zwar gelockert oder jedenfalls dezentralisiert hat, das kommunale Gewebe aber nicht deshalb beschädigt worden ist, weil »Washington« keine Anstalten machen würde, den Gemeinden die politische Klein- und Kärrnerarbeit abzunehmen. Worauf diese nach Tocquevilles Eindruck auch keinesfalls erpicht waren: »Der Einwohner Neuenglands fühlt sich

¹⁰ Isaak Kramnicks Resümee in seinem Vorwort zur Penguin-Ausgabe von Tocquevilles »Democracy in America«.