

# The Party Is Over: Zum Zustand der Parteien und des politischen Systems in den USA\*

Josef Braml

Politik wird in den USA nicht – wie in parlamentarischen Regierungssystemen üblich – von den Parteien formuliert und gesteuert, sondern über „Themennetzwerke“<sup>1</sup> oder „Tendenzkoalitionen“<sup>2</sup> ausgehandelt, in denen gleichgesinnte Politiker, Wahlkampfmanager, Lobbyisten, Experten, Verwaltungseliten und Journalisten gemeinsam versuchen, ihre Ideen und Interessen durchzusetzen. Strukturelle Veränderungen, insbesondere Entscheidungen des Supreme Court zur Wahlkampffinanzierung, haben Parteien seit 2010 noch mehr geschwächt und anderen politischen Akteuren erweiterte Möglichkeiten geboten. Ähnlich wie Interessengruppen perfektionieren nunmehr Political Action Committees (PACs) und interessengeleitete (advokatische) Think Tanks<sup>3</sup> auch Lobbying und Graswurzelstrategien. Ihre klare politische Positionierung für weniger (Sozial-)Staat und Deregulierung beschert ihnen bessere Karten beim „Fundraising“, dem Eintreiben von Spenden, denn die an Laissez-faire-Politik interessierten Geldgeber nehmen an, dass Think Tanks nicht nur direkt, sondern vor allem auch über die Medien indirekt Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können. Die ebenso kommerzialisierten und politisierten Medien tragen ihrerseits zur Polarisierung bei, die mittlerweile das politische System lähmt und seine Legitimation untergräbt. So wird, anders als viele Beobachter nach dem Präsidentschaftswahlsieg *Donald Trumps*<sup>4</sup> und der Republikanischen „Partei“ bei den Kongresswahlen<sup>5</sup> behauptet haben, der vermeintlich mächtigste Mann der Welt nicht „durchregieren“ und durch schnelle Erfolge die Wertschätzung der amerikanischen Demokratie verbessern können.

## 1. Checks and Balances

Der zentrale Unterschied zwischen dem US-amerikanischen (präsidentiellen) System und parlamentarischen Regierungssystemen wie dem der Bundesrepublik Deutschland liegt in der unterschiedlichen Beziehung zwischen der Legislative und der Exekutive begründet.<sup>6</sup>

- \* Dieser Beitrag basiert in grundlegenden Teilen auf einer umfangreicheren Einführung des Autors: Josef Braml, Politisches System der USA, Bonn 2013.
- 1 *Hugh Hecko*, Issue Networks and the Executive Establishment, in: *Samuel Beer / Anthony King* (Hrsg.), The New American Political System, Washington DC 1978, S. 87 – 124.
- 2 *Winand Gellner*, Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit: Think Tanks in den USA und in Deutschland, Opladen 1995, S. 26 – 27; vgl. auch *Paul Sabatier*, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristic, in: *Adrienne Héritier* (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Wiesbaden 1993, S. 116 – 148.
- 3 Zur Typologie von Think Tanks vgl. ebenda; *R. Kent Weaver*, The Changing World of Think Tanks, in: Political Science and Politics, 22. Jg. (1989), H. 3, S. 563 – 579.
- 4 Zur Präsidentschaftswahl sowie den Vorwahlen bei Republikanern und Demokraten vgl. die beiden Analysen von *Bernhard Kornelius* und *Torben Lütjen* in diesem Heft der ZParl.
- 5 Vgl. zum US-Kongress nach den Wahlen den Beitrag von *Michael Kolkmann* in diesem Heft der ZParl.
- 6 Vgl. *Emil Hübner / Heinrich Oberreuter*, Parlament und Regierung. Ein Vergleich dreier Regierungssysteme, München 1977; *Winfried Steffani*, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979; ders., Regierungsmehrheit und

Anders als der US-Präsident, der durch einen Wahlakt eigene Legitimation durch die Wähler beanspruchen kann, wird zum Beispiel die deutsche Kanzlerin vom Parlament mit Mehrheit gewählt. Auch in der politischen Auseinandersetzung muss der Kopf der deutschen Exekutive darauf vertrauen können, dass seine politischen Initiativen von seiner Fraktion beziehungsweise Koalition im Bundestag mitgetragen werden. Diese „Gewaltenverschränkung“ charakterisiert parlamentarische Regierungssysteme, zumal die Stabilität sowohl der Regierung als auch jene der Parlamentsmehrheit von einer engen und vertraulichen Kommunikationsbeziehung zwischen beiden abhängt.<sup>7</sup>

Im politischen System der USA sind Legislative und Exekutive nicht nur durch verschiedene Wahlakte stärker voneinander „getrennt“. Das System der Checks and Balances ist darüber hinaus gekennzeichnet durch konkurrierende, sich gegenseitig kontrollierende politische Gewalten.<sup>8</sup> Der US-Kongress übernimmt nicht automatisch die politische Agenda des Präsidenten, selbst wenn im Fall des so genannten „unified government“ das Weiße Haus und Capitol Hill von derselben Partei „regiert“ werden, und insbesondere dann nicht, wenn bei einem „divided government“ Präsidentenamt und Kongress von unterschiedlichen Parteien „kontrolliert“ werden.<sup>9</sup>

Während im US-System die Legislative als Ganzes mit der Exekutive um Machtbefugnisse konkurriert<sup>10</sup>, ist „Opposition“ im parlamentarischen System auf die Minderheit im Parlament beschränkt, die nicht die Regierung trägt. Insbesondere für die Regierungsparteien sind Partei- beziehungsweise Fraktionsdisziplin grundlegend erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der eigenen Regierung, ja des parlamentarischen Regierungssystems zu gewährleisten. Da Exekutive und Parlamentsmehrheit in einer politischen Schicksalsgemeinschaft verbunden sind, haben einzelne Abgeordnete ein Eigeninteresse, bei wichtigen Abstimmungen nicht von der Parteilinie abzuweichen und sich der Fraktionsdisziplin zu fügen. Wahlverfahren, Parteienfinanzierung, Kandidatenrekrutierung und die

Opposition, in: *ders. / Jens-Peter Gabriel (Hrsg.)*, Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 11 – 35.

- 7 „The confidence rule is the central element upon which the logic of the parliamentary system rests.“ *R. Kent Weaver*, Are Parliamentary Systems Better?, in: *Brookings Review*, 3. Jg. (1985), H. 4, S. 16 – 25, S. 17.
- 8 *Richard E. Neustadt* beschreibt das US-amerikanische System treffend als „government of separated institutions sharing powers“. *Charles O. Jones* präzisierte *Neustadts* Idiom folgendermaßen: „separated institutions sharing and competing for powers“. *Richard Neustadt*, Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, New York / Toronto 1990, S. 29; *Charles O. Jones*, The Presidency in a Separated System, Washington DC 2005, S. 24.
- 9 Vgl. *James L. Sundquist*, Needed. A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States, in: *Political Science Quarterly*, 103. Jg. (1988), H. 4, S. 613 – 635. Auch *Weaver* und *Rockman* differenzieren zwischen diesen beiden „Regimetypen“: *R. Kent Weaver / Bert A. Rockman*, Assessing the Effects of Institutions, in: *dies. (Hrsg.)*, Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington DC 1993, S. 1 – 41.
- 10 Vgl. *Patrick Horst*, Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1995, S. 85 f. *Kurt L. Shell* beschreibt die „antagonistische Partnerschaft“ zwischen Kongress und Präsident treffend als den „Kern des amerikanischen politischen Systems, der es von parlamentarischen europäischen [Systemen] unterscheidet“. *Ders.*, Kongress und Präsident, in: *Willi Paul Adams / Peter Lösche (Hrsg.)*, Länderbericht USA, Bonn 1998, S. 207 – 248, S. 207.

hohe Arbeitsteilung im Parlament geben weitere Anreize für parteidiszipliniertes Verhalten.<sup>11</sup>

Dagegen ist in den USA die politische Zukunft einzelner Abgeordneter und Senatoren weitgehend unabhängig von der des Präsidenten; ihre (Wieder-)Wahlchancen sind vorrangig im eigenen Wahlkreis beziehungsweise Einzelstaat zu suchen. Aufgrund des Wahlsystems und der Politikfinanzierung sind „politische Einzelunternehmer“ (political entrepreneurs) in den USA primär selbst für ihre Wiederwahl verantwortlich. Ihr individuelles Abstimmungsverhalten im Kongress wird von den Interessengruppen und Wählern im Wahlkreis genauestens beobachtet, weil sie nicht an die Vorgaben ihrer Partei gebunden sind.

## 2. Schwache Parteien

Im politischen System der USA ist Partei- oder Fraktionsdisziplin nicht erforderlich. Anders als die in parlamentarischen Regierungssystemen in elementaren Bereichen umfassend funktionierenden Parteien sind US-Parteien aufgrund ihrer von den Verfassungsvätern institutionell angelegten Schwäche nicht in der Lage, gesellschaftliche Interessensgegensätze auszutarieren und die Gesetzgebung zu gestalten. Selbst ihre Kernkompetenz bei den Wahlen ist im Laufe der Geschichte beschnitten worden.

Im – ebenfalls miteinander um Einfluss konkurrierenden – Senat und Abgeordnetenhaus wird Politik nicht durch Parteien gesteuert, denn diese verfügen in der legislativen Auseinandersetzung nicht über die Ressourcen und Sanktionsmechanismen, mit denen sich der Gesetzgebungsprozess gestalten lässt.<sup>12</sup> Die Legislative ist eine Ansammlung politischer Einzelunternehmer, die nur sich selbst, Gott und ihren Wahlkreisen beziehungsweise den Bundesstaaten Rechenschaft schulden. Die Abgeordneten und Senatoren müssen ihr Abstimmungsverhalten persönlich verantworten und können dieser Rechenschaftspflicht nicht ausweichen, indem sie sich auf eine Partei- oder Fraktionsdisziplin berufen. Diese Freiheit birgt auch Gefahren. Sie kann sie über die Maßen abhängig machen von den Bedürfnissen ihrer Wähler und offen für den Einfluss von Think Tanks und Interessengruppen, die ihren Sonderinteressen unter anderem auch mit Wahlkampfspenden Nachdruck verleihen können.

Während in Deutschland der Wahlkampf fast ausschließlich über Parteien finanziert wird und die Kandidaten für höhere Ämter nach wie vor die „Ochsentour“ durchlaufen müssen – indem sie im Wahlkampf oder in diversen Vorstufen auf Gemeindeebene, im Land oder Bund der Partei dienen, um im Wahlkreis nominiert zu werden und einen begehrten Platz auf der Parteiliste zu erringen – sind in den USA Quereinsteiger ohne „Stallgeruch“ gang und gäbe. Bereits mit der Einführung der Vorwahlen, der Primaries, wurde durch das Progressive Movement US-Parteien die Allmacht bei der Kandidatenaufstellung entzogen.

Es ist eine Ironie der US-amerikanischen Geschichte, dass ausgerechnet jene progressiven Reformer der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, die die Politik „von Korruption säubern“ wollten und unter anderem durch die Einführung der Vorwahlen die Dominanz

11 Vgl. Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main 1993; Suzanne S. Schütttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1997: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998; *dies.*, Parliamentary Parties in the German Bundestag, Washington DC 2001.

12 „Nor should one expect political parties in a separated system to exercise power they do not or cannot possess“, so Charles O. Jones, a.a.O. (Fn. 8), S. 18.

der „Parteibosse“ und „Parteimaschinen“ beendeten<sup>13</sup>, den Interessengruppen Tür und Tor öffneten. *Sydney Blumenthal*, der ehemalige Berater *Bill Clintons* im Weißen Haus, meint, dass die Beschneidung der Rolle der Parteien das Regierungshandeln letztlich anfälliger gemacht habe für Wirtschaftslobbys und ideologische Einflüsse.<sup>14</sup> Haben früher die „Parteibosse“ in rauchgeschwängerten Hinterzimmern die Entscheidungen getroffen, so werden die Parteien bei der Kandidatenauswahl und der Wahlkampffinanzierung mittlerweile von Interessengruppen und deren Wahlkampfkomitees (PACs) überboten.

### 3. Starke Interessengruppen

Anders als in den korporatistischen Strukturen Westeuropas sind Interessengruppen in den USA dezentral strukturiert, ja „anarchisch aufgesplittet“, so *Peter Lösche*.<sup>15</sup> Dementsprechend viele gibt es; ihre Zahl wurde von *Martin Sebaldt* auf über 200.000 geschätzt.<sup>16</sup> Seit den 1960er und 1970er Jahren hat die Einflussnahme von Interessengruppen und Wirtschaftsvertretern auf das politische System der USA deutlich zugenommen. Spätestens seit Mitte der 1970er Jahre haben sich Wirtschaftsunternehmen professionell gerüstet, um auf den politischen Entscheidungsprozess einzuwirken: „Sie haben eine Vielzahl von Lobbyisten und Anwälten beschäftigt, Büros in Washington eröffnet, PACs gegründet und finanziert, die Mitarbeiterstäbe ihrer Government-Relations-Büros vergrößert, ausgefeilte Strategien entworfen, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen, und gelernt, wie man Basisbewegungen organisiert“<sup>17</sup>, erläutert *David Vogel* ihr umfassendes Wirken.

Viele Interessengruppen und Verbände haben PACs etabliert, um direkt in die Wahlkämpfe einzugreifen. Diese Komitees werden nicht nur von Unternehmen oder Wirtschaftsverbänden genutzt, sondern auch von religiösen oder ethnischen Interessengruppen in Stellung gebracht, um mit Anzeigenkampagnen (issue ads) die Wähler über die Kandidaten zu „informieren“. Betrachtet man das Wirken der PACs in ihrer Gesamtheit, „so übernehmen sie Aufgaben, die in westeuropäischen parlamentarischen Regierungssystemen von Parteien wahrgenommen werden: Sie sammeln und verteilen Wahlkampfspenden, sie bilden Wahlkampfmanager und Wahlhelfer aus; sie stellen den Kandidaten Dienstleistungen aller Art zur Verfügung (von Meinungsumfragen bis zur Produktion von Fernseh-Werbespots)“<sup>18</sup>.

Insbesondere sind seit Mitte der 1970er Jahre bis zur Jahrtausendwende sowohl die Anzahl als auch die Zuwendungen von PACs enorm angestiegen. Selbst die inflationsbereinigten Zahlen verdeutlichen, wie massiv die Zahlungen an Kandidaten für Wahlkämpfe auf nationaler Ebene gewachsen sind: von zwölf (1974) auf knapp 70 Millionen Dollar (1998)

13 Vgl. *Donald T. Critchlow*, The Brookings Institution, 1916 – 1952: Expertise and the Public Interest in a Democratic Society, DeKalb 1985, S. 17.

14 Vgl. *Sydney Blumenthal*, The Rise of the Counter-Establishment: From Conservative Ideology to Political Power, New York 1986, S. 11.

15 *Peter Lösche*, Verbände, Gewerkschaften und das System der Arbeitsbeziehungen, in: *ders.* (Hrsg.), Länderbericht USA, Bonn 2008, S. 274 – 314, S. 274.

16 Vgl. *Martin Sebaldt*, Transformation der Verbändedemokratie: Die Modernisierung des Systems organisierter Interessen in den USA, Wiesbaden 2001, S. 14, S. 20.

17 *David Vogel*, Kindred Strangers: The Uneasy Relationship between Politics and Business in America, Princeton 1996, S. 5 f. (eigene Übersetzung); vgl. auch *ders.*, Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America, New York 1989.

18 *Peter Lösche*, a.a.O. (Fn. 15), S. 296.

– das entspricht einer Erhöhung der „Kaufkraft“ US-amerikanischer PACs um knapp 500 Prozent<sup>19</sup>, die innerhalb dieses Vierteljahrhunderts in das politische System der USA eingeflossen ist. Insbesondere wurden wirtschafts- und industrienahen Organisationen in Stellung gebracht.

Das politische System der USA bietet diesen politischen Entrepreneuren ein optimales Betätigungsfeld: Sie sind in ihrem Manövrierraum weniger durch die potenzielle Machtrolle politischer Parteien – der traditionellen Türsteher (gatekeeper) – eingeschränkt und haben leichteren Zugang zu einer größeren Zahl mitentscheidender Akteure. Neben der persönlichen Ansprache von Entscheidungsträgern in Exekutive, Legislative und Judikative in Washington bearbeiten Interessenvertreter insbesondere die 435 Abgeordneten und 100 Senatoren über ihre Wahlkreise beziehungsweise Einzelstaaten. Sie zielen mit ihrem Grasswurzel-Lobbying direkt auf die Basis, die Wähleranbindung. Ein besonders wirksames Mittel für Interessengruppen, um Einfluss auf die Abgeordneten zu nehmen, sind „Wählerprüfsteine“ (scorecards oder voter guides), also Anfragen an die Abgeordneten und deren Antworten, die zur Unterrichtung der Wähler veröffentlicht werden. Interessengruppen der Christlichen Rechten machen zum Beispiel kritische Abstimmungen publik, damit Abgeordnete und Senatoren wissen, dass ihre Bevölkerung im Wahlkreis genau erfahren wird, wie sie votiert haben.<sup>20</sup>

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

#### 4. Politunternehmer im permanenten Wahlkampf

Nach der Wahl ist vor der Wahl. Im so genannten permanenten Wahlkampf müssen 435 Abgeordnete und ein Drittel der 100 Senatoren für jeden Wahlzyklus schier unvorstellbare Geldsummen eintreiben, um ihre Wiederwahl zu sichern. Ebenso sind die Bewerber um die Präsidentschaft immer wieder angehalten, neue Rekorde bei der Einwerbung von Spenden zu brechen. Damit sind Politiker in den USA immer offener für die „Kommunikation“ der Interessengruppen.

„Money talks“, das trifft oft im wahrsten Sinne des Wortes zu. Nach Auslegung des Obersten Gerichts der USA würde mit einer Begrenzung von Wahlkampfspenden das Grundrecht auf Redefreiheit beschnitten. Als der Supreme Court 1976 im Fall Buckley v. Valeo die gesetzliche Regelung der Politikfinanzierung (die Wahlkampfspenden und die

19 Vgl. Josef Braml, Think Tanks versus „Denkfabriken“? U.S. and German Policy Research Institutes' Coping with and Influencing Their Environments. Strategien, Management und Organisation politikorientierter Forschungsinstitute (deutsche Zusammenfassung), Baden-Baden 2004, S. 129 – 139.

20 Ausführlicher ders., Das Themennetzwerk der Christlichen Rechten als politischer Machtfaktor in den USA, in: Winand Gellner / Gerd Strohmeier (Hrsg.), Politische Strukturen und Prozesse im Wandel, Baden-Baden 2005, S. 81 – 95.

Ausgaben der Kandidaten begrenzt hätte) wegen Einschränkung der persönlichen Meinungsfreiheit für verfassungswidrig erklärte, wurde die rechtliche und institutionelle Position von Partikularinteressen entscheidend aufgewertet. Die spezifische US-amerikanische Interpretation der Redefreiheit (freedom of speech) bedeutet zum einen, dass in der politischen Auseinandersetzung einigen Interessen mehr Gehör verschafft wird als anderen. Es wird zum anderen auch zunehmend schwierig, in dem immer größer werdenden Chor von PACs, Super PACs<sup>21</sup>, Wirtschaftsvertretern, Interessengruppen und betuchten Privatleuten die Stimme der politischen Parteien herauszuhören.

Seitdem der Supreme Court am 21. Januar 2010 im Fall *Citizens United v. Federal Election Commission* den ersten Verfassungszusatz der Meinungsfreiheit hochhielt, sind alle Dämme gebrochen. Der Bipartisan Campaign Reform Act, der infolge des Skandals um die Bilanzfälschungen und politischen Verbindungen des texanischen Energiehandelsunternehmens Enron im März 2002 verabschiedet worden war, wurde in seinen wesentlichen Bestimmungen wieder aufgeweicht. Die gesetzliche Regulierung, die angeblich unabhängige, mit den Kandidaten nicht koordinierte Ausgaben (independent expenditures) sowie Themen- und Anzeigenkampagnen (electioneering communications) von Unternehmen, Gewerkschaften und auch gemeinnützigen Organisationen einschränkte, wurde für verfassungswidrig erklärt.

Im März 2010 verdeutlichte der U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit im Fall *SpeechNow.org v. Federal Election Commission*, dass PACs nunmehr unbegrenzt Spenden von natürlichen und juristischen Personen annehmen dürfen, wenn sie diese nicht an Kandidaten oder Parteien weitergeben oder ihre Kampagne mit diesen koordinieren. Jetzt können diese Organisationen, die als Super PACs bezeichnet werden, ihrem Redefluss freien Lauf lassen. Das Center for Responsive Politics schätzt die Ausgaben der „außerparteilichen Organisationen“ (non-party outside groups), der „dunklen Quellen“ (dark money) im Wahlkampf 2016 auf über 1,4 Milliarden Dollar.<sup>22</sup> Allerdings dürfen diese externen Organisationen ihre Aktivitäten nicht mit den Kandidaten koordinieren, wenn sie etwa in Schlammenschlachten deren Gegner mit Negativ-Anzeigenkampagnen (negative ads) überziehen. Doch wer will das bei der Vielzahl interessierter Akteure kontrollieren, die im Wahlkampf für ihre Interessen werben, so genannte electioneering communication betreiben?

Selbst die nachprüfbareren Zuwendungen – sowohl für die Präsidentschaftswahlkämpfe als auch für die Kongresswahlen – haben mittlerweile astronomische Höhen erreicht. Bereits *Barack Obama* hatte 2012 wiederholt alle Rekorde gebrochen. Der Amtsinhaber, der ebenso wie sein Herausforderer *Mitt Romney* im Hauptwahlkampf auf staatliche Gelder (matching funds) verzichtete, musste sich nicht an Obergrenzen halten, die ihm sonst gesetzt gewesen wären.<sup>23</sup> *Obama* konnte somit im Vor- und Hauptwahlkampf mit insgesamt etwa 700 Mil-

21 Mit dem Urteil des Supreme Court im Jahr 2010 im Fall *Citizens United vs. Federal Election Commission* (und der darauf folgenden Konkretisierung im Fall *SpeechNow.org vs. Federal Election Commission*) wurden Super PACs als neue Form, namentlich als „unabhängige“ Wahlkampfkomitees ins Leben gerufen. Anders als PACs dürfen Super PACs zwar unbegrenzt Geldspenden von Unternehmen, Gewerkschaften, Vereinigungen und Privatpersonen einsammeln und ausgeben. Jedoch dürfen sie ihre Mittel nicht den Kandidaten zur Verfügung stellen und ihre Wahlkampfaktivitäten auch nicht mit ihnen koordinieren.

22 Vgl. Center for Responsive Politics, *Outside Spending*, [https://www.opensecrets.org/outsidespending/fes\\_summ.php](https://www.opensecrets.org/outsidespending/fes_summ.php) (Abruf am 4. Mai 2017).

23 Obergrenzen für Kandidaten sind in den USA nur dann mit dem Recht auf Meinungsfreiheit vereinbar, wenn sie aufgrund von Anreizen wie staatlichen Matching Funds freiwillig akzeptiert, sprich erkauft werden.

lionen Dollar wuchern.<sup>24</sup> Rechnet man noch die Ausgaben von externen Gruppierungen hinzu, wurden in dieser Wahlperiode allein für den Präsidentschaftswahlkampf über zwei Milliarden Dollar ausgegeben. Die um einiges spektakulärere Schlammschlacht 2016 zwischen *Hillary Clinton* und *Donald Trump* war mit knapp einer Milliarde Dollar vergleichsweise günstig. Das lag daran, dass Geschäftsmann *Trump* effizienter vorging: Er hat mit weniger Geld, mit etwas über 300 Millionen Dollar, mehr erreicht als *Clinton*, die knapp 700 Millionen Dollar Spendengelder einsetzte.<sup>25</sup> *Trump* ist es denn auch gelungen, das Finanzgebaren des Ehepaars *Bill* und *Hillary Clinton* zu skandalisieren und vor allem deren Abhängigkeit von der „Wall Street“ im Wahlkampf auszuschlagen. War er doch als überwiegend selbstfinanzierter Milliardär, wie er versicherte, niemandem Rechenschaft schuldig und deshalb in den Augen der Wähler frei von jener Korruption, die er *Hillary Clinton* vorwarf.<sup>26</sup>

Kandidaten, die bei den Kongresswahlen 2016 einen Sitz im Senat gewannen, setzten durchschnittlich zehn Millionen Dollar an Wahlkampfspenden ein. Die Wahlkämpfe für weniger prestigeträchtige und einflussreiche Sitze im Abgeordnetenhaus erforderten entsprechend niedrigeren Einsatz: Siegreiche Kandidaten investierten im Schnitt „nur“ 1,5 Millionen Dollar.<sup>27</sup> Geld allein bietet zwar keine Sicherheit dafür, einen Sitz im Kongress zu gewinnen, doch es erhöht die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs. Aus 94 Prozent der Rennen im Abgeordnetenhaus gingen diejenigen als Sieger hervor, die das meiste Geld ausgeben konnten. Im Senat liegt die Erfolgsquote der „top spender“ bei 82 Prozent.<sup>28</sup>

Es gibt noch andere Machtwährungen. Wer wie *Donald Trump* über ein vielen Beobachtern nicht sichtbares politisches Netzwerk christlich rechter Basisorganisationen verfügt, kann über eine Vielzahl Gleichgesinnter, die von Haus zu Haus gehen, potentielle Wähler direkt ansprechen und ist nicht auf die diffuse und teure Massenkommunikation der Fernsehsender angewiesen – wie es *Hillary Clinton* war. Bereits in den 1970er Jahren verständigten sich die Pioniere der Christlichen Rechten mit Gleichgesinnten unmittelbar über so genannte Direct-Mail-Kanäle. Zielgruppenspezifische Kommunikationsformen mit geringen Streuverlusten wie Briefappelle, die mittlerweile durch E-Mail-Kommunikation und soziale Netzwerke wie Facebook, Instagram, Twitter, Pinterest, LinkedIn oder Snapchat ersetzt wurden, sind besonders gut geeignet, kostengünstig den harten Kern der Stammwähler, die „Basis“, zu mobilisieren und Wahlkampfgeld zu akquirieren.

*Karl Rove*, der „Architekt“ der beiden Wahlsiege von *George W. Bush*, war besonders effektiv darin, die religiös-rechte Basis an Kleinspendern zu erweitern und mithilfe des Internets zu mobilisieren. Als großer Vorteil erweist sich dabei, dass bei der persönlichen Ansprache der religiösen Kernklientel über die neuen Medien moderate Wähler nicht verprellt oder weitere politische Gegner aktiviert werden, was bei diffus gestreuten Fernsehkampag-

24 Vgl. *Patrick Horst*, Die US-Präsidentswahl vom 6. November 2012: Obamas Wiederwahl dank verbesserter Zukunftserwartungen, Hurrikan Sandy und einer effektiven Kampagne, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 38 – 58, S. 42.

25 Vgl. Center for Responsive Politics, 2016 Presidential Race, <https://www.opensecrets.org/pres16/> (Abruf am 4. Mai 2017).

26 Vgl. die Analyse der Präsidentschaftswahl von *Bernhard Kornelius* in diesem Heft der ZParl.

27 Vgl. Center for Responsive Politics, Election Overview, <https://www.opensecrets.org/overview/index.php?cycle=2016&display=A&type=R/> (Abruf am 4. Mai 2017).

28 Vgl. *Russ Choma*, Money Won on Tuesday, But Rules of the Game Changed, 5. November 2014, <https://www.opensecrets.org/news/2014/11/money-won-on-tuesday-but-rules-of-the-game-changed/> (Abruf am 10. Mai 2017).

nen häufig der Fall ist. *Ralph Reed*, ein führender Kopf der Christlichen Rechten und ehemals im Team von *Bushs* Wahlkampfberatern, erklärte die Neuausrichtung der Wahlkampfstrategie vom „Luft“ hin zum „Bodenkrieg“, sprich der Abwendung von der Fernsehwerbung (von den „air waves“) hin zur Mobilisierung der politischen Graswurzeln (grassroots): „Das ist meines Wissens das erste Mal, dass ein amtierender Präsident derartige Anstrengungen unternimmt, eine regelrechte Basiskampagne zu organisieren, die sich auf Wahlbezirke und Wohngegenden konzentriert, anstelle bisheriger Strategien, die ausschließlich auf Fernsehbilder und die Medien setzten.“<sup>29</sup>

Die Wahlkämpfer von *Barack Obama* perfektionierten diese Strategie. In den Präsidentschaftswahlkämpfen 2008 und 2012 gelang es ihnen zudem, jeweils sowohl im Vor- als auch später im Hauptwahlkampf gegen *John McCain* beziehungsweise *Mitt Romney* ein Drittel ihrer Wahlkampfgelder in kleineren Beträgen von bis zu 200 Dollar einzuwerben.<sup>30</sup> *Obamas* Wahl und Wiederwahlerfolg haben wiederum seinen politischen Gegnern geholfen, ihre Basis zu mobilisieren. Mittlerweile hat sich zur Christlichen Rechten auch das so genannte Tea Party Movement gesellt. Die Übergänge beider Gruppierungen sind fließend. Während Christlich Rechte sich vor allem gegen Abtreibung und Homohe einsetzen, sind die Tea-Party-Aktivisten davon beseelt, den Staat so klein wie möglich zu machen, damit man ihn „wie ein Baby im Bade ertränken“ könne, so eine häufig zitierte Witzelei von *Grover Norquist*, dem Chef der Lobby-Vereinigung Americans for Tax Reform und Strategen der libertären Bewegung.

Um Reibungsverluste zu vermeiden, haben die Republikaner das moralische Netzwerk der Christlichen Rechten mit dem wirtschaftspolitischen verknüpft. Der Lobbyist *Norquist* organisiert in seinem zentral gelegenen Büro in Washington ein wöchentliches Wednesday Meeting mit mittlerweile 100 bis 150 Amtsträgern der Legislative und Exekutive sowie Vertretern von Interessengruppen und Basisorganisationen, bei dem vorwiegend über fiskal- und innenpolitische Themen diskutiert wird. *Norquist* hat die große Mehrheit der Republikaner im Abgeordnetenhaus und Senat dazu gebracht, einen öffentlichen Eid (pledge) zu leisten, dass sie künftig keiner Steuererhöhung mehr zustimmen werden. In der 112. Legislaturperiode gab es im Abgeordnetenhaus nur noch sechs Republikaner, die dieses Bekenntnis nicht unterschrieben hatten. Im Senat waren es noch sieben „Abtrünnige“ vom wahren libertären Glauben, die sich dem Ansinnen *Norquists* verwehrten und ihren politischen Bewegungsraum bewahrten, der nötig ist, um Kompromisse in der Gesetzgebung zu finden.

Mit dem Erfolg bei den Zwischenwahlen vom November 2014, bei denen die Republikaner eine historische Mehrheit im Abgeordnetenhaus gewannen und seither auch die Mehrheit der Senatoren stellen, sehen sich indes die Befürworter der Totalopposition gegen Präsident *Obama* in ihrer politischen Blockadestrategie bestätigt. Die Mehrheitsführer der Republikaner im Kongress, *John Boehner* im Abgeordnetenhaus sowie *Mitch McConnell* im Senat, hatten deshalb bei ihrem Bestreben, Präsident *Obama* weiter zu blockieren, einfaches

29 Zitiert in *Richard Stevenson / Adam Nagourney*, Bush '04 Readyng for One Democrat, Not 10, in: The New York Times online vom 29. September 2003, <http://www.nytimes.com/2003/09/29/us/bush-04-readying-for-one-democrat-not-10.html> (Abruf am 10. Mai 2017).

30 Vgl. *Michael J. Malbin*, All CFI Funding Statistics Revised and Updated for the 2008 Presidential Primary and General Election Candidates, Campaign Finance Institute, Washington DC, 8. Januar 2010; Communications, Blue Team Aided by Small Donors, Big Bundlers; Huge Outside Spending Still Comes Up Short, 7. November 2012, <https://www.opensecrets.org/news/2012/11/post-election/> (Abruf am 10. Mai 2017).

Spiel.<sup>31</sup> Umso größer waren ihre Schwierigkeiten, ihre Kollegen auf Parteilinie zu bringen, wenn es vor allem in Haushaltsfragen darum ging, Kompromisse mit dem Weißen Haus auszuhandeln. Der vermeintliche Mehrheitsführer *Boehner* war von der Blockadehaltung des harten, libertären Kerns seiner republikanischen Parteigänger so frustriert, dass er im Herbst 2015 sein Amt niederlegte. Bei der Kür des Nachfolgers *Paul Ryan* redeten dann auch staatskritische Interessengruppen und deren Wahlkampfkomitees ein mächtiges Wort mit.<sup>32</sup>

Das Wirken von Politunternehmern wie *Norquist* und von Milliardären wie den Brüdern *Charles* und *David Koch*, die neben libertären Think Tanks wie Cato auch die Tea Party finanziell unterstützen, verdeutlicht, dass der politische Prozess in den USA nicht von Parteien dominiert wird und sich auch nicht von der Basis her wildwüchsig formiert, wie es die politikromantische Bezeichnung „Graswurzelbewegung“ im Zusammenhang mit der Tea Party suggeriert, sondern schon von langer Hand von Netzwerkern gesteuert wird: „Betrachtet man die Gesamtheit der Organisationen auf der Neuen Rechten, so übernehmen diese Aufgaben, die in westeuropäischen parlamentarischen Regierungssystemen überwiegend oder ausschließlich von Parteien wahrgenommen werden“, brachte es *Peter Lösche* schon Anfang der 1980er Jahre auf den Punkt. „In ihnen sind häufig junge, hochintelligente, eiskalte Politmanager tätig, die nicht nur wissen, wie man organisiert, mobilisiert, manipuliert und Wahlkämpfe führt, sondern dabei die neuen Technologien einsetzen.“<sup>33</sup>

Der technische Fortschritt und die weitere Öffnung der Geldschleusen durch die Urteile des Supreme Court ermöglichen es, dass diese Politunternehmer sich noch mehr professionalisierten und die Parteien noch stärker marginalisierten. Die *Koch*-Brüder gaben im Vorfeld der Wahlen 2016 eine knappe Milliarde Dollar aus, um ein von ihnen organisiertes Netzwerk von weiteren vermögenden Geldgebern zu festigen, das ein „Heer“ freiwilliger Wahlkampfshelper finanzierte und ausbildete.<sup>34</sup> Americans for Prosperity (AFP) wurde 2004 gegründet und verfügte im Wahlkampf 2016 über 750 bezahlte Mitarbeiter in 35 Einzellaaten. AFP galt als eine der einflussreichsten Organisationen im Wahlkampf. Ihre „Soldaten“ gingen im „Bodenkrieg“ von Haus zu Haus, sie betrieben so genanntes canvassing. Die „Freiwilligenarmee“ sollte nicht nur potenzielle Wähler für die zu lösenden Probleme sensibilisieren, sondern durch gezielte Fragen zu deren Lebensverhältnissen und politischen Einstellungen auch Informationen sammeln – wertvolle Daten, die über eine App namens i360 erfasst und in der Zentrale professionell verarbeitet wurden. Die aus der Feldforschung gewonnenen Daten wurden mit den Angaben der Wählerregistrierung und dem aus den sozialen Netzwerken gewonnenen Analysen zum persönlichen Konsum- und Medienverhalten komplettiert und ausgewertet. Bis zur Wahl konnten mit dieser 250 Millionen

31 Zur Bilanz der Präsidentschaft Barack Obamas vgl. den Beitrag von *Patrick Horst* in diesem Heft der ZParl.

32 Vgl. zum Beispiel *Mike DeBonis*, Heritage Action Makes Its Demands to GOP Leadership Hopefuls, in: The Washington Post online vom 30. September 2015, [https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/09/30/heritage-action-makes-its-demands-for-gop-leadership-hopefuls/?utm\\_term=.a9bdc037a0fa](https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/09/30/heritage-action-makes-its-demands-for-gop-leadership-hopefuls/?utm_term=.a9bdc037a0fa) (Abruf am 10. Mai 2017).

33 *Peter Lösche*, Thesen zum amerikanischen Konservatismus, in: APUZ, 32. Jg. (1982), H. 49, S. 37 – 45, S. 41.

34 Vgl. *Matea Gold*, Billionaire Koch Brothers' Network Takes Cue from Obama's Playbook, in: The Washington Post online vom 29. Juli 2015, [https://www.washingtonpost.com/politics/inside-the-koch-networks-plan-to-create-a-permanent-ground-force/2015/07/29/712eb650-35ec-11e5-b673-1df005a0fb28\\_story.html?utm\\_term=.80929560b002](https://www.washingtonpost.com/politics/inside-the-koch-networks-plan-to-create-a-permanent-ground-force/2015/07/29/712eb650-35ec-11e5-b673-1df005a0fb28_story.html?utm_term=.80929560b002) (Abruf am 10. Mai 2017).

potenzielle Wähler umfassenden Datenbank dann eine Reihe von „Experimenten“ gemacht werden, um zu testen, wie unterschiedliche Herangehensweisen, etwa Hausbesuche, Anrufe oder Fernsehanzeigen, wirken. Diese Erkenntnisse konnten in der heißen Wahlkampfphase umso effektiver genutzt werden, um die Wähler zu mobilisieren. Bereits aus den beiden vergangenen verlorenen „Schlachten“ gegen *Obama* habe man gelernt, dass es nicht genüge, das Feld nur kurz vor der Wahl mit „Fallschirmspringern“ aufzumischen, so ein Verantwortlicher der Kampagne. Vielmehr müsse man viele Jahre, ja mehrere Wahlperioden investieren, um langfristig erfolgreich zu sein und den „Krieg“ zu gewinnen.<sup>35</sup>

Die Aktivitäten des von den *Koch*-Brüdern unterstützten Netzwerkes sind der Partei der Republikaner ein Dorn im Auge. Bereits im Juni 2015 platzte *Katie Walsh* der Kragen: „Es ist gefährlich und falsch, einer Gruppe sehr starker, gut finanziert Einzelpersonen, die niemandem Rechenschaft schulden, so viel Kontrolle darüber zu geben, wer, wann, warum und wie Zugang zu den Daten hat“, klagte die Vorsitzende des Republican National Committee (RNC), des nationalen Organisationsremiums der Republikanischen Partei der USA, das eigentlich für die Koordinierung des Wahlkampfes verantwortlich sein sollte.<sup>36</sup>

Auch bei der Aufstellung der Kandidaten hatte die Partei mächtige Konkurrenz. Die *Koch*-Brüder luden die aussichtsreichen Kandidaten regelmäßig zu Veranstaltungen in Luxusresorts ein, bei denen zahlreiche andere potente Financiers zugegen waren, um sie auf Herz und Nieren zu prüfen. „Amerikas Reiche suchen den nächsten Präsidenten“, hätte man diesen Wettbewerb betiteln können.

Doch schließlich stahl Profi-Entertainer *Donald Trump* allen die Show. Auch er war der Partei der Republikaner ein Dorn im Auge, wetterte er doch gegen das Establishment, also auch gegen die Parteieliten. Ihm gelang es aber, die Infrastruktur der Graswurzelorganisationen der Christlich Rechten für sich zu gewinnen. Konservative Themennetzwerker haben die politische Auseinandersetzung seit jeher geprägt: Die Organisationen der Christlichen Rechten haben vor allem die Kerngruppe der Evangelikalen zum politischen Engagement bewegt und damit das politische System polarisiert.<sup>37</sup> Ohne Segen der Christlichen Rechten und eine dafür nötige Positionierung am rechten Rand sind Republikanische Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen zum Scheitern verurteilt.

Für die Strategen einer umfassenden Republikanischen Wählerkoalition war und bleibt es eine besondere Herausforderung, die Christliche Rechte und Libertäre (die Tea Party) zu integrieren, ohne dabei andere gemäßigtere Wähler zu verlieren, denn es gilt, ein breites Spektrum von Republikanern – vom wirtschafts- und wertelibertären bis hin zum werkconservativen, christlich rechten Pol – unter einem Dach zu halten. Strategen der Christlichen Rechten und Tea-Party-Aktivisten konzentrieren sich deshalb auf einigende Themen.

Bei manchen so genannten Spalt-Themen (wedge issues) sind die verschiedenen Erwartungen jedoch nur schwer in Übereinstimmung zu bringen. So wartet eine heikle Gratwanderung auf jeden Republikanischen Präsidentschaftskandidaten, der seine Partei in den Wahlkampf führen möchte. Er muss die Christliche Rechte, die sich für staatliche Eingriffe in Privatangelegenheiten, etwa Ehe und Familienplanung, stark macht, mit libertären Parteifreunden unter einen Hut bringen, die wenig von so genannten moralischen Themen

35 Vgl. ebenda.

36 *Katie Walsh*, zitiert ebenda.

37 Vgl. *Josef Braml*, Amerika, Gott und die Welt: George W. Bushs Außenpolitik auf christlich-rechter Basis, Berlin 2005.

(moral issues) halten und einfach nur unbehelligt von staatlichen Regulierungen ihren Geschäften nachgehen wollen.<sup>38</sup>

Anders als in der Sexualmoral stimmen die Vorstellungen der rechten Christen bei wirtschaftspolitischen Themen durchaus mit dem Denken libertärer Republikaner überein. Sie sind sich einig in der Zielsetzung, den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zu reduzieren. Wirtschaftslibertär überzeugte Republikaner glauben an die unsichtbare Hand des Marktes. Für viele überzeugte Evangelikale sind persönliche Verfehlungen und unmoralisches Handeln die Ursache für wirtschaftliches Versagen. Die Idee staatlicher Sozialleistung und Wohlfahrt hat in diesem Denken keinen Platz.

„Defunding the government“, lautet ihr Slogan, und das bedeutet, dem Staat keine Mittel zur Verfügung zu stellen, es sei denn, die Finanzierung betrifft militärische oder sicherheitspolitische Belange. „Weniger Sozialstaat“ und „weniger Steuern“ sind Glaubenssätze konservativen Wirtschaftsdenkens in den Vereinigten Staaten. Wirtschaftssubjekte gelten als Individuen in freier Verantwortung. Staatliche Interventionen durch Wirtschafts- oder gar Sozialpolitik sind demzufolge überflüssig, ja kontraproduktiv. Dieses staatskritische Gedankengut wurde gemäß dem Slogan „Ideen haben Konsequenzen“ über Think Tanks, die in den USA die Funktionen der schwachen Parteien übernommen haben<sup>39</sup> und von der Wirtschaft und Finanzindustrie üppig finanziert werden, in praktische Politik übersetzt.

## 5. Think Tanks als Ideen- und Personalagenturen

Das ohne Partei- und Fraktionsdisziplin funktionierende System der Checks and Balances eröffnet neben Interessengruppen auch anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen wie politikorientierten Forschungsinstituten (Think Tanks) vielfältige Einwirkungsmöglichkeiten, insbesondere aufgrund seiner Durchlässigkeit: Es bedingt eine hohe Rotation und erleichtert Karrierewechsel. In diesem Drehtürsystem (revolving doors), des fortwährenden Hinein und Hinaus, werden Personen und mit ihnen auch Ideen und Interessen zwischen staatlichen Behörden, Abgeordnetenbüros, Unternehmen, Think Tanks, Anwaltskanzleien und Interessengruppen ständig ausgetauscht. In keinem anderen Land als den USA wird ein derart breiter und offener politischer Diskurs gepflegt, an dem sich auch Think Tanks maßgeblich beteiligen und in dem sie ihre verschiedenen Kommunikationsrollen ausüben können.

Während in einem parlamentarischen Regierungssystem wie der Bundesrepublik Deutschland die politischen Parteien bei der Personal- und Elitenrekrutierung des politischen Spitzersonals von zentraler Bedeutung sind und ohnehin ein großer Berufsbeamtenapparat von politischen Veränderungen unberührt bleibt, übernehmen in den USA Think Tanks die Rolle des Personaltransfers und damit auch der Ideengebung. Anders als in Deutschland (wo es nur eine Handvoll Fachleute gibt, die jemals die Seiten gewechselt haben) kommentieren US-amerikanische Experten nicht nur am Rand, sondern erhalten hin und wieder die Chance, sich selbst im Zentrum der Macht am politischen Spiel zu beteiligen. Indem sie eine politische Aufgabe übernehmen, können sie auch ihre vorher im Think

38 Auf der anderen Seite des politischen Spektrums finden die Grabenkämpfe zwischen gewerkschaftsnahen Demokraten, so genannten Old Liberals, die mehr staatliche Interventionen in Form von Wirtschafts- und Sozialpolitik fordern, und progressiven Demokraten statt, jenen „blue dogs“ Clintonischer Prägung, die freie Märkte, Deregulierung und Freihandel befürworten.

39 Vgl. Winand Gellner, a.a.O. (Fn. 2), S. 254.

Tank erdachten Ideen in die Tat umzusetzen versuchen. So hat auch *Donald Trump* eine Reihe von Think-Tank-Mitarbeitern damit betraut, tausende Experten, häufig ihre Kollegen, für seine Regierungsmannschaft zu identifizieren.

Dieser ständige Austausch von Personal und Ideen hat Vor- und Nachteile. So sind US-amerikanische Sozialwissenschaftler, die häufig auch direkt von Elite-Universitäten rekrutiert werden, darin geübt, praxisorientiert ein komplexes Problem zu analysieren und Lösungsansätze vorzuschlagen. Davon profitieren gleichermaßen Politik und Wissenschaft, insbesondere Universitäten, die die nächste Generation pragmatischer Experten ausbilden. Jedoch muss man auch sehen, dass mittlerweile „Ideen“ ganz unterschiedlicher Natur auf dem „Marktplatz“ gehandelt werden: solche, die auf empirisch überprüfbaren Aussagen fußen, und andere, die ideologischer beziehungsweise religiöser Natur und daher nicht falsifizierbar sind. In der Beratungslandschaft wuchern, dank üppiger finanzieller Zuwendungen der Privatwirtschaft, mittlerweile ideologische Think Tanks, die im „Krieg der Ideen“ ihre Interessen vertreten. Das prominenteste Beispiel, die Heritage Foundation, die nur in militärischen und sicherheitspolitischen Belangen einen möglichst starken Staat fordert, ihn ansonsten aber eher abschaffen möchte, beabsichtigte in den 1990er Jahren gar, als Avantgarde der „Konservativen Revolution“ in die Weltgeschichte einzugehen. Auch wenn die konservative Bewegung merklich an Boden und Einfluss gewonnen hat, bleibt doch festzuhalten, dass die zunehmende Politisierung nicht allein von der politischen Rechten ausgeht.

Advokatische Think Tanks wie die Heritage Foundation perfektionieren ähnlich wie Interessengruppen unter anderem auch Lobbying- und Graswurzelstrategien. Think Tanks – die in der US-amerikanischen Steuergesetzgebung als so genannte 501(c)(3)-Organisationen firmieren – dürfen zwar kein Lobbying betreiben (das einen „substanzuellen Anteil“ ihrer Aktivitäten ausmacht), um nicht ihren steuerlich vorteilhaften Status zu verlieren. Doch mittlerweile gibt es zahlreiche „zivilgesellschaftliche Vereinigungen oder Organisationen, die nicht nach Gewinn, sondern ausschließlich nach Förderung sozialer Wohlfahrt streben“. Das sind Organisationen, die unter Paragraph 501(c)(4) der US-amerikanischen Steuergesetzgebung subsumiert werden – und deren Lobbying keine steuerlichen Konsequenzen nach sich zieht. Während der Gründer und langjährige Leiter der Heritage Foundation, *Edwin Feulner*, zögerte, der Graswurzel-Lobbying-Strategie anderer konservativer Think Tanks wie dem Competitive Enterprise Institute zu folgen, brachte sein Nachfolger, der ehemalige Republikanische Senator *Jim DeMint*, Heritage Action in Stellung, um mit Nachdruck libertär-konservative Politik voranzutreiben.<sup>40</sup>

Die Vertreter zentralistisch orientierter, das heißt politisch/ideologisch nicht identifizierbarer akademischer Think Tanks sehen sich zunehmend mit ideologischen Instituten konfrontiert, die im „Krieg der Ideen“ ihre Interessen vertreten. Unter dem bezeichnenden Titel „Academics to Ideologues“ beschrieb *James McGann* 1992 in seiner „Brief History of the Public Policy Research Industry“<sup>41</sup> in den USA die Entwicklung vom akademischen Think

40 *Jim DeMint* wird bald durch einen neuen Leiter ersetzt werden. Laut *Tom Hamburger / Matea Gold*, Heritage Foundation Board Ousts President Jim DeMint, in: The Washington Post online vom 2. Mai 2017, [https://www.washingtonpost.com/politics/heritage-foundation-board-ousts-president-jim-demint/2017/05/02/b53a706a-2f63-11e7-9534-00e4656c22aa\\_story.html?utm\\_term=.179fc9606956](https://www.washingtonpost.com/politics/heritage-foundation-board-ousts-president-jim-demint/2017/05/02/b53a706a-2f63-11e7-9534-00e4656c22aa_story.html?utm_term=.179fc9606956) (Abruf vom 10. Mai 2017).

41 Vgl. *James G. McGann*, Academics to Ideologues: A Brief History of the Public Policy Research Industry, in: Political Science and Politics, 25. Jg. (1992), H. 4, S. 733 – 740.

Tank der Gründerzeit hin zum Modell des advokatischen Think Tank, das heute weit verbreitet ist. Die Prototypen advokatischer Organisationen drängten allerdings schon nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges auf den „Marktplatz der Ideen“; sie gingen jedoch erst später, seit den 1970er und 1980er Jahren, zur Massenproduktion über: Ihre Zahl und ihre Beiträge haben sich vervielfacht. Seitdem ist in den USA die Anzahl der Think Tanks generell und vor allem die der advokatischen Institute überproportional angewachsen.<sup>42</sup>

Mit dem härteren Wettbewerb haben sich ihre Eigenschaften und Arbeitsweisen grundlegend verändert, was sich in einer Politisierung der Beratung US-amerikanischer Politik widerspiegelt: „In den ersten Jahrzehnten bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts wurden Think Tanks allgemein als objektive und sehr glaubwürdige Produzenten von Expertisen für politische Akteure angesehen. In der heutigen, viel dichter besiedelten Think-Tank-Landschaft werden sie zunehmend zu streitsüchtigen Advokaten in balkanisierten Debatten über politische Richtungentscheidungen oder werden zumindest so wahrgenommen.“<sup>43</sup>

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

## 6. Medien als vierte Gewalt?

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

Mittlerweile wird ihr Einfluss differenzierter gesehen: Zum einen bemühen sich die Medien selbst, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen – oder werden von anderen in diesem Sinne bemüht. Zum anderen können sie aber auch mitentscheiden, worüber entschieden wird: indem sie ein Thema problematisieren oder ein zu lösendes Problem auf die politische Tagesordnung bringen. Neben dieser Agenda-Setting-Funktion, wie sie 1972 die US-Forscher *Maxwell E. McCombs* und *Donald L. Shaw* beschrieben<sup>44</sup>, können sie auch noch den Rahmen des Vorstellbaren abstecken, Agenda-Framing betreiben: sprich mit Begriffen oder Metaphern das Problem und dessen Lösung begreifbar machen und dabei Einfluss nehmen oder manipulieren.

In seiner analytischen Betrachtung der menschlichen Kommunikation unterschied der Journalist *Walter Lippmann* bereits 1922 zwischen der „Außenwelt“ und den „Bildern in unseren Köpfen“<sup>45</sup>. Die Realität ist laut *Lippmann* zu groß, zu komplex und zu vergänglich,

42 Vgl. *Andrew Rich / R. Kent Weaver*, Advocates and Analysts: Think Tanks and the Politicization of Expertise, in: *Allan J. Cigler / Burdett A. Loomis* (Hrsg.), Interest Group Politics, Washington DC 1998, S. 235 – 254.

43 Ebenda, S. 250 (eigene Übersetzung).

44 Vgl. *Maxwell E. McCombs / Donald L. Shaw*, The Agenda-Setting Function of Mass Media, in: The Public Opinion Quarterly, 36. Jg. (1972), H. 1, S. 176 – 187.

45 Vgl. *Walter Lippmann*, The World Outside and the Pictures in Our Heads (1922), neu abgedruckt in: *Wilbur Schramm* (Hrsg.), Mass Communications, Urbana / Chicago / London 1961, S. 468 – 486.

als dass sie von uns direkt wahrgenommen werden könnte. Da wir jedoch in ihr handeln müssen, behelfen wir uns damit, sie durch ein einfacheres Modell zu rekonstruieren, damit sie uns vertraut und umgänglicher wird. Diese Modelle, also (Sprach-)Bilder liefern uns die Medien und die Medienmacher.

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

Ganz im Sinne der Gründerväter sind US-Politiker verpflichtet, ihren Bürgern jederzeit Rede und Antwort zu stehen. In der heutigen Mediendemokratie sind sie aber weit mehr gezwungen, sich an den täglich von Demoskopen ermittelten und oft widersprüchlichen Befindlichkeiten ihrer Wähler zu orientieren. Die öffentliche Meinung und die veröffentlichte Meinung, also die Meinungsmacher in den Medien, gewinnen dadurch immer mehr Einfluss auf die Politik.

Im permanenten Wahlkampf spielen Medien eine bedeutende Rolle. Politiker versuchen ständig durch Pressemitteilungen und indem sie „Ereignisse“ inszenieren, in die Nachrichten zu kommen. *Trumps* viel einfachere Methode war, die Grenzen des menschlichen Anstands ein ums andere Mal zu überschreiten. Das kostet wenig und erhöht den Bekanntheitsgrad. Umso schwieriger und teurer wurde es für die anderen Kandidaten, im Wahlkampf sichtbar zu bleiben. Die Werbespots in Radio und Fernsehen verschlingen das meiste der für den Normalbürger unvorstellbaren Summen an Wahlkampfgeldern, die die Kandidaten – auch unter Vernachlässigung ihrer Regierungsarbeit – ständig einwerben müssen.

Die Medien, die von diesem Geldsegen ganz gut leben, sind verständlicherweise die verlässlichsten Anwälte der Redefreiheit und politisieren gegen jegliche Beschränkung von Wahlkampfspenden. Nach wiederholten Auslegungen des Obersten Gerichts der USA würde mit deren Begrenzung der erste Verfassungszusatz, das Grundrecht auf Redefreiheit, besechnitten. Indem Interessengruppen und deren PACs den Kandidaten direkt Geld geben oder als so genannte unabhängige externe Organisationen die Qualitäten des einen preisen oder die Unfähigkeit des anderen anprangern, üben sie ihr verfassungsmäßiges Recht auf Redefreiheit aus. Sie sorgen dafür, dass in der politischen Auseinandersetzung einigen Interessen mehr Gehör verschafft wird als anderen. So werden mit Wahlkampfgeldern teure Werbespots finanziert und über eine Vielzahl privater Fernsehsender verbreitet.

Seit den 1960er Jahren hat das Fernsehen die Zeitungen in punkto Glaubwürdigkeit abgelöst. Laut *Ursula Münch*<sup>46</sup> bezogen 2010 knapp 60 Prozent der Amerikaner ihre Informationen aus dem Fernsehen; nur noch ein Drittel informierte sich über die Tageszeitungen, genauso viele nutzen Radio und Internet. In Anbetracht des Kommunikationsverhaltens von Jugendlichen, die auch ihre politisch relevanten Informationen immer häufiger im Internet und dabei vor allem über soziale Netzwerke beziehen, müssen die etablierten Me-

46 Vgl. *Emil Hübner / Ursula Münch*, Das politische System der USA: Eine Einführung, München 2013, S. 107.

dien, insbesondere das Fernsehen und die Tageszeitungen, befürchten, künftig nur noch die Altersgruppe der Rentner zu bedienen.

Da die in hart umkämpften Einzelstaaten lebenden Zuschauer in Wahlkampfzeiten mit politischer Werbung überhäuft werden und nicht mehr zuhören und zusehen, ist auch die persönliche Ansprache der Wähler wieder „modern“ geworden: zum einen durch freiwillige Wahlkampfhelfer, die von Haus zu Haus gehen; zum anderen durch „direct mail“, früher über Datenbanken generierte und per Post versendete „persönliche Massenbriefe“, die nunmehr in Form von E-Mail-Kampagnen und sozialen Netzwerken wie Twitter oder Facebook an die Adressaten gebracht werden. Mit den neuen zielgruppenspezifisch einsetzbaren Medien und Kampagnen über das Internet können sich Politiker immer mehr von den klassischen Massenmedien emanzipieren und so ihre Wahlkampfhelfer, Financiers und potenziellen Wähler direkt und permanent ansprechen. *Donald Trump* beherrscht wie wenige andere Politiker die Kunst der Kurz-, „Nachrichten“, die permanente emotionale Ansprache seiner Fangemeinde. Zwar wenden Vertreter etablierter Medien gern ein, dass mit der Beliebigkeit der Angebote im Internet die Qualität verloren gehe. Doch die Qualitätsberichterstattung wurde aufgrund der Kommerzialisierung und Konzentration der Medienwelt ohnehin schon längst ausgedünnt.

Der US-amerikanische Medienmarkt wird von sieben Imperien dominiert: Comcast, Google, Disney, *Rupert Murdoch*s News Corporation/FOX, DirecTV, Time Warner und Viacom/CBS. Die Lockerung gesetzlicher Regulierungen, etwa 1996 mit dem Telecommunications Act, hat es den Megakonzernen erleichtert, auch ihre vertikalen Integrationsstrategien durchzusetzen, das heißt, Produktion und Verteilung von Medieninhalten unter ein Firmendach zu bekommen.<sup>47</sup> Der politisch interessierte Fernsehzuschauer hat die Wahl zwischen wenigen kommerziellen Stationen: der ABC (American Broadcasting Company), dem CBS (Columbia Broadcasting System) und der NBC (National Broadcasting Company), dem vom Medienmogul *Ted Turner* geschaffenen Nachrichtensender CNN (Cable News Network) sowie dem vom australischen Geschäftsmann *Rupert Murdoch* finanzierten Fox TV. Staatlich geförderte Qualitätssender wie PBS (Public Broadcasting System), C-SPAN (Cable-Satellite Public Affairs Network) oder NPR (National Public Radio) sind aufgrund finanzieller Nöte in ihrer Existenz bedroht.

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

Kommerzialisierung und Konzentration haben ihren Preis für die Konsumenten: weniger Auswahl und noch weniger Qualität. Nach Einschätzung von *Emil Hübner* und *Ursula Münch* ist in den USA Qualitätsjournalismus zur Ausnahme geworden; der Großteil des Landes gleiche einer „Informationswüste“, in der es keine Vielfalt, sondern „nur die Vervielfältigung weitgehend gleicher, häufig sehr seichter Inhalte“ gebe.<sup>48</sup>

47 Vgl. ebenda.

48 Ebenda, S. 102.

Die Medienlandschaft in den USA hat sich in den vergangenen Jahren merklich politisiert. Weit entfernt vom Ideal unabhängiger Berichterstattung gerieren sich viele US-Journalisten als Matadore im politischen Kampf. Viele sind Teil von Koalitionen, die bestimmte Themen oder politische Tendenzen befördern (issue networks; advocacy coalitions). Eine Journalistin einer (noch) seriösen Tageszeitung, der *New York Times*, stellte die Machtfrage: „Wenn die Führer der Republikanischen Partei nicht die politische Agenda bestimmen, wer dann?“ Jackie Calmes’ Feldrecherche bei den Republikanern ergab folgendes Ergebnis: „Wie viele von ihnen eingestehen, sind es konservative Medienvertreter – nicht nur Talk-Show-Berühmtheiten wie *Rush Limbaugh, Sean Hannity, Mark Levin* und *Laura Ingraham*, sondern auch weniger bekannte Sprecher wie *Steve Deace* und ein sich ausbreitendes Netz von „Nachrichten“-Websites und sozialen Medien –, die finanzielle und ideologische Allianzen mit äußerst rechten Anti-Regierungs- und Establishment-Gruppen wie *Heritage Action, Americans for Prosperity, Club for Growth* und *Freedom Works* eingehen.“<sup>49</sup>

Die von Calmes genannten ideologischen Organisationen sind mittlerweile von extrem konservativen, mitunter rechtsradikalen Medienplattformen wie dem Breitbart News Network übertrumpft worden. Donald Trump holte sich dessen Geschäftsführer Stephen Bannon in der entscheidenden Phase in sein Wahlkampfteam und wird auch als Präsident – mit Bannon als Strategieberater an seiner Seite – über eines der wichtigsten Sprachrohre der Alt-Right (Alternative Right)-Bewegung verfügen, um das Partiestablishment der Republikaner weiterhin aus den Angeln zu heben.

## 7. Trumps „Bewegung“ – eine Kampfansage an die etablierten Parteien

Wer hoffte, dass sich Trump als Präsident<sup>50</sup> staatsmännischer und weniger populistisch geben würde, wurde gleich bei seiner Amtsantrittsrede am 20. Januar 2017 eines Besseren belehrt: Er ließ keinen Zweifel daran, dass an diesem historischen Tag kein normaler Machtwechsel vonstattenging. Dies sei kein Übergang von einer Regierung zur nächsten, auch kein Wechsel von einer Partei zur anderen. Vielmehr, so Trump kämpferisch, sei er dafür gewählt worden, die Macht dem Volke zurückzugeben. An seine „Bewegung“ gerichtet, verurteilte Trump die um ihn versammelten Amts- und Würdenträger der Nation als selbstbezogene Klasse, die es sich auf Kosten der Bürger gut gehen lasse.<sup>51</sup>

Damit entsprach er dem Gefühl seiner Anhänger, die ihm zur Macht verholfen haben. Die meisten Amerikaner hegen heute eine tiefe Abneigung gegen die etablierte Politik, gegen das „business as usual“. Das für sie wichtigste Thema im Vorfeld der Wahlen war daher die Überzeugung, dass eine Handvoll ihrer Landsleute zu viel Einfluss auf die Politik habe und dass dieses politische System korrumpt sei.<sup>52</sup> Bezeichnenderweise konnte der Milli-

49 Jackie Calmes, They Don’t Give a Damn about Governing. Conservative Media’s Influence on the Republican Party, Discussion Paper, Harvard Kennedy School, Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy, Juli 2015, S. 5 f., <http://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2015/07/Conservative-Media-Influence-Jackie-Calmes-July-2015.pdf> (Abruf am 4. Mai 2017).

50 Zu einer frühen Bewertung der Trump-Präsidentschaft vgl. den Beitrag von Florian Böller und Markus B. Siewert in diesem Heft der ZParl.

51 Vgl. Donald J. Trump, The Inaugural Address, Remarks of President Donald Trump, in: Whitehouse.gov vom 20. Januar 2017, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address> (Abruf am 4. Mai 2017).

52 Die Umfrage von Wall Street Journal und NBC News wurde zitiert in Patrick O’Connor, GOP 2016 Hopefuls Carly Fiorina, Ben Carson, Mike Huckabee Gain Ground in WSJ/NBC News

ardär *Trump* in dieser Gemengelage das Zutrauen seiner Wähler mit der Aussage gewinnen, ihn könne keiner kaufen, weil er bereits viel Geld habe. Er selbst habe, so *Trump* freimütig, als Geschäftsmann Politikern Geld gegeben und immer erreicht, was er wollte – zum Beispiel, dass das Ehepaar *Hillary* und *Bill Clinton* seiner Hochzeit mit der dritten Frau, der gebürtigen Slowenin *Melanija Knavs* und heutigen „First Lady“ *Melania Trump*, beiwohnte. Mit diesem Argument konnte er auch den Favoriten der Republikanischen Partei, *Jeb Bush*, ausschalten, der bereits vor der Bekanntgabe seiner Kandidatur über 100 Millionen Dollar an Wahlkampfspenden gehortet hatte und deswegen als sichere politische Bank galt. Parallel brachte der selbsterklärte Sozialist *Bernie Sanders* in den Vorwahlen der Demokraten *Hillary Clinton* in die Bredouille. *Clintons* größte Angriffsfläche, die auch *Trump* später im Hauptwahlkampf weidlich ausnutzte, bestand in der massiven Unterstützung ihres Wahlkampfes und der Bereicherung ihres Privatvermögens durch die Finanzindustrie, deren ungezügeltes Handeln wesentlich zur Finanzkrise 2007/2008 beigetragen hatte.

Betrachtet man den Integritätsgrad von Wahlen<sup>53</sup>, dann sind die USA mit dem 52. Rang unter 153 Ländern nicht gerade unter den Musterschülern zu finden.<sup>54</sup> Selbst Kroatien, Griechenland, Argentinien, die Mongolei oder Südafrika liegen mittlerweile vor der ehemaligen Vorbilddemokratie. Bemängelt wird in erster Linie, dass Interessengruppen und vermögende Einzelpersonen massiv Einfluss auf die Wahlen nehmen, dass Wahlbezirke politisch-motiviert zugeschnitten und Afroamerikaner und Latinos bei der Wahlregistrierung diskriminiert werden sowie die niedrige Wahlbeteiligung. Dass sich bei US-Wahlen dennoch vielerorts Wählerschlangen bilden, ist auf die unzureichende technische Ausstattung zurückzuführen – wie in Ländern der „Dritten Welt“. Das alles passt nicht in das Selbstbild einer High-Tech-Nation.<sup>55</sup>

Auch *Donald Trump* ist mehr Schein als Sein. Er hat in diversen Reality-TV-Shows sein Handwerk gelernt und eine Kunstfigur, eine Medienfigur, von sich erschaffen. Jeder Amerikaner kennt *Trumps* Reality-TV-Show „The Apprentice“, in der er mit dem Satz „You are fired!“ unfähige Arbeitnehmer entließ. *Trump* pflegt, trotz vieler Misserfolge, das Medien-Image eines mächtigen Geschäftsmannes, der Amerika wieder auf die Erfolgsspur bringen kann. Damit war sein Wahlsieg in der amerikanischen Mediendemokratie vorprogrammiert. Amerika und die westliche Welt werden die Geister nicht mehr los, die der Zauberlehrling *Trump* rief.

Poll, in: The Wall Street Journal online vom 21. Juni 2015, <https://www.wsj.com/articles/gop-2016-hopefuls-carly-fiorina-ben-carson-mike-huckabee-gain-ground-in-wsj-nbc-news-poll-1434891601> (Abruf am 10. Mai 2017).

53 In ihrer Bewertung der „Integrität von Wahlen“ legen *Pippa Norris* u.a. ihr Augenmerk auf Missbrauchspraktiken bei Wahlen: „electoral malpractice, whether from unfair laws, gerrymandered boundaries, restrictions on the free press, maladministration, election-related violence, ballot box fraud, or the abuse of money in politics“. Siehe *Pippa Norris / Max Grömping*, Populist Threats to Electoral Integrity: The Year in Elections, 2016–2017, The Electoral Integrity Project, University of Sydney (Australien), Mai 2017, S. 4 (Introduction), <https://www.dropbox.com/s/f27vo5lx3ydbbh/THE%20YEAR%20IN%20ELECTIONS%202020%20.pdf?dl=0> (Abruf am 6. Juni 2017).

54 Zum Vergleich: Deutschland belegt Rang 7. Vgl. dazu die Berechnungen der Demokratie- und Wahlforscher der Harvard-Universität: *Pippa Norris / Alessandro Nai / Alexandra Kennett / Max Grömping*, The Electoral Integrity Project, September 2016, <https://sites.google.com/site/electoralintegrityproject4/home> (Abruf am 4. Mai 2017).

55 So *Wolfgang Merkel*, Trump und die Demokratie, in: IPG-Journal vom 10. November 2016, <http://www.ipg-journal.de/regionen/nordamerika/artikel/detail/trump-und-die-demokratie-1694/> (Abruf am 4. Mai 2017).