
Das politische System der USA: ein Handbuch und mehr

Rezension von: Peter Filzmaier, Fritz Plasser, Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA, MANZ Verlag, Wien 1997, 398 Seiten, öS 580,-.

Die beiden Autoren, Politikwissenschaftler an der Universität Innsbruck, unternehmen in dem vorliegenden Band den ambitionierten Versuch, auf knappem Raum einen problemorientierten Überblick über zentrale Institutionen und Wettbewerbsfaktoren des politischen Systems der Vereinigten Staaten zu bieten.

Der Band besteht aus drei Teilen: Im ersten Teil (Kapitel 1 bis 6), der rund zwei Drittel des von den Autoren geschriebenen Textes umfaßt, werden die institutionellen und organisatorischen Strukturen (Verfassung, Legislative, Exekutive, Judikative, Parteien, Interessengruppen) des Regierungssystems der USA dargestellt, wobei die Analyse der politischen Architektur sowie der realen Machtverteilung im Vordergrund steht.

Der zweite Teil befaßt sich mit den Inhalten und vor allem mit der Form der Wahlkämpfe der Jahre 1988 bis 1996. Beschrieben und untersucht werden hier die Rolle der Massenmedien, die Strategien des Fernsehwahlkampfes und Innovationen im politischen Wettbewerb. Abschließend stellen die Autoren die Frage nach den politischen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Tele-Politik für die amerikanische Demokratie.

Der dritte Teil schließlich besteht aus fünf Anhängen. Darin werden die Verfassung, die Ergebnisse aller Präsidentschaftswahlen, das Resultat des

Wahlganges 1996 nach Bundesstaaten und schließlich die personelle Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes seit 1789 dokumentiert.

Die Abschnitte über die drei verfassungsmäßigen Gewalten beinhalten jeweils einen historischen Abriß ihrer Entstehung und Weiterentwicklung, eine Beschreibung der Institutionen, ihrer rechtlichen Grundlagen, Funktionen und Arbeitsweisen, eine Diskussion der realen Machtverhältnisse und der Relationen zu den jeweils anderen zwei Staatsgewalten. Darüber hinaus analysieren die Autoren jeweils die aktuellen politischen und rechtlichen Tendenzen.

Von besonderem Interesse sind naturgemäß jene Kapitel, welche sich mit Themen befassen, über die aus den Rechtsquellen, aus historischen Abhandlungen etc. wenig oder gar nichts zu erfahren ist, deren Behandlung also gewissermaßen einen 'Blick hinter die Kulissen' erfordert.

Zu diesen Kapiteln zählt im Abschnitt über die Legislative beispielsweise jenes, das die Arbeitsweise der Abgeordneten behandelt. Hier verweisen die Autoren darauf, daß sich die Abgeordneten und Senatoren ständig in einem Zwiespalt befinden, der sich daraus ergibt, daß sie auf lokaler bzw. einzelstaatlicher Ebene gewählt werden, aber als Teil der Bundesregierung nationale Interessen vertreten sollten. Wer sich wie die Repräsentanten bereits nach zwei Jahren der Wiederwahl stellen muß, hat daher wenig Interesse an unpopulären Entscheidungen zum längerfristigen Nutzen der Nation. Der Erfolg oder Mißerfolg von Abgeordneten wird vielmehr an jenen Erträgen gemessen, die sie zum persönlichen Nutzen ihrer Wähler dem jeweiligen Heimatbezirk in Form von staatlichen Ressourcen (*pork barrels*), Sonderregelungen etc. beschert haben. Deshalb verbringen Repräsentanten in der Regel rund vierzig Prozent ihrer Zeit im heimatlichen Wahlbezirk.

Das oben geschilderte Dilemma der Abgeordneten ist einer der wichtigsten Gründe, weshalb die Durchsetzung politischer Anliegen mit gesamtstaatlicher und längerfristiger Bedeutung in den USA besonders schwierig ist.

Die Wanderprediger des Neoliberalismus werden nicht müde, die Vorzüge des ökonomischen und des politischen Systems der Vereinigten Staaten anzupreisen. Daher ist anzunehmen, daß viele Leser aus dem Land der Sozialpartnerschaft dem Kapitel 6 'Interessengruppen' spezielle Aufmerksamkeit schenken. (Die geringe Länge dieses Kapitels hat wohl damit zu tun, daß relativ weniger Literatur zur Verfügung steht und eine intensive empirische Erforschung besonders zeitaufwendig und kostspielig ist.)

Das US-amerikanische System der Interessenvertretung ist als pluralistisch zu klassifizieren. Es zeichnet sich durch eine sehr große Zahl von Verbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft aus. Da die Interessengruppen nicht formell in den politischen Entscheidungsprozeß eingebunden sind, suchen sie die staatlichen Akteure mittels Lobbying zu beeinflussen.

Der Einfluß der Interessengruppen in den USA resultiert zu einem guten Teil aus der Schwäche der politischen Parteien. Dominieren die vermutlich über 200.000 Interessengruppen gegenüber dem (im Vergleich zu den europäischen Ländern) 'schwachen Staat'? Ein derartiger Eindruck sei irreführend, meinen die Autoren und verweisen auf die Zersplitterung in konkurrierende Verbände und die starke Dezentralisierung letzterer. Auf Bundesebene existieren nur wenige schlagkräftige Verbände, die meisten Interessengruppen agieren nur auf lokaler oder einzelstaatlicher Ebene.

Die Einflußnahme der Interessengruppen beschränkt sich nicht auf den legislativen Bereich, aber der Kongreß ist für Lobbyisten am leichtesten zu-

gänglich. (Von den ca. 40.000 aktiven Lobbyisten in Washington D.C. sind über 5.000 beim Kongreß registriert.) Die Kongreßabgeordneten sind für ihre Wiederwahl auf Geldmittel und für ihre Arbeit auf Sachinformationen von Interessengruppen angewiesen. Sie befinden sich „daher in einem zumindest latenten Abhängigkeitsverhältnis“. (S. 217)

Der Wahlkampf von Kongreßmitgliedern wird in erster Linie durch *Political Action Committees* (PACs) finanziert, die sich aus privaten Vereinigungen wie Unternehmensverbänden und Gewerkschaften zusammensetzen. PACs haben seit den siebziger Jahren an Bedeutung gewonnen, nachdem Wahlspenden von organisierten Wirtschaftsinteressen gesetzlich beschränkt wurden.

Auch die Auswahl der Mitglieder in den Ausschüssen und Unterausschüssen des Kongresses wird nicht zuletzt durch die Einflußnahme von Interessengruppen bestimmt.

Sehr wichtig ist die Servicefunktion der Interessengruppen gegenüber den Abgeordneten, d.h. erstere versorgen die Kongreßbüros mit Informationen und Analysen. Die Verlässlichkeit der Informationen gilt dabei als ungeschriebenes Gesetz.

Die Einflußnahme auf Kongreßabgeordnete bei der Abstimmung über einen Gesetzesentwurf stellt dann die letzte Stufe der Arbeit von Interessengruppen dar.

„Der Einfluß der Interessengruppen und der PACs auf Abgeordnete ist unbestritten, obwohl ein direkter Zusammenhang zwischen Spendenhöhe und dem Stimmverhalten der Kongreßmitglieder empirisch nicht eindeutig nachgewiesen werden kann.“ (S. 225). Die starke Position von bestimmten Interessengruppen in bestimmten Wahlbezirken ergibt sich aus der dortigen Wirtschaftsstruktur, der Zusammensetzung der Bevölkerung etc.

Da wichtige Vorentscheidungen über Gesetzesmaterien bereits bei der Planung und Vorformulierung fallen, sind Interessengruppen bemüht, auch Beamte der öffentlichen Verwaltung zu beeinflussen. Zudem sind die im Bereich des *administrative law* erlassenen Verwaltungsvorschriften als Detailregelungen, etwa bei den Ausführungsbestimmungen, von zumindest ebenso großer Bedeutung wie Gesetze. In der Praxis sind Interessengruppen oft sehr eng mit *executive agencies* verbunden - sowohl durch die Teilnahme ersterer an formellen Beratungsgremien als auch über unzählige informelle Kanäle.

Weiters ist hinsichtlich der Relationen zwischen Interessengruppen und Exekutive zu berücksichtigen, daß der Präsident zur Umsetzung seiner Zielvorstellungen sich keineswegs auf die Fraktionsdisziplin seiner Parteikollegen im Kongreß verlassen kann und daher die Unterstützung wichtiger Interessengruppen suchen muß. Lobbyisten bemühen sich daher um Kontakte mit hochrangigen Stabsmitarbeitern des White House Office.

De facto werden einige Bereiche der Politik, z.B. der Rüstungssektor, durch das enge Zusammenwirken von Unterausschüssen des Kongresses, unabhängigen Bundesbehörden und Interessengruppen, sog. *iron triangles*, gesteuert.

Lobbying ist in den USA zu einem eigenen Wirtschaftszweig geworden. In der Bundeshauptstadt gibt es Hunderte Beratungs- und Lobbying-Firmen, die von Interessengruppen engagiert werden können. Bei Strategien und Taktiken der Interessenvertretung kann zwischen direkten Methoden - beispielsweise der persönlichen Kontaktnahme

zu einem Abgeordneten - und indirekten unterschieden werden. Letztere gewinnen an Bedeutung: Interessensorganisationen suchen ihre Mitglieder zu mobilisieren, ihrerseits einen Abgeordneten via Brief, Fax oder E-Mail zu kontaktieren, betreiben Pressearbeit, initiieren TV-Werbekampagnen usw.

Unter normativen Gesichtspunkten stellt sich die Frage, ob Lobbyismus dieser Art mit demokratischen Prämissen vereinbar ist. Dies wäre dann der Fall, wenn alle Gruppen die Möglichkeit hätten, ihre Vorstellungen in den politischen Prozeß einzubringen, wenn Transparenz gewährleistet wäre, die Interessengruppen tatsächlich zugunsten ihrer Mitglieder handelten und die Ressourcen für politische Einflußnahme gerecht verteilt wären. In der Realität sind die gesellschaftlichen Gruppen in höchst unterschiedlichem Maße organisiert und die Ressourcen für politische Einflußnahme sehr ungleich verteilt. „Professionelles Lobbying-Know-how und Zugang zu Politikern und Massenmedien stehen im Regelfall nur privilegierten Gruppen zur Verfügung.“ (S. 224)

Der erste Teil des Buches erfüllt die Handbuch-Funktion in hohem Maße. Hier trägt die Vielzahl von übersichtlich gestalteten Tabellen, Übersichten und Abbildungen wesentlich zur Leserfreundlichkeit des Bandes bei. Die Lektüre des zweiten Teils ist insbesondere jenen zu empfehlen, die sich mit den Tendenzen zur Tele-Politik, die ja auch in den europäischen Ländern feststellbar sind, und deren politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen befassen.

Michael Mesch