

DIE GESELLSCHAFTLICHEN URSPRÜNGE IMPERIALER AUSSENPOLITIK. HISTORISCHE SOZIOLOGIE DER VERFASSUNG DER VEREINIGTEN STAATEN

Von Elmar Rieger, Bamberg¹

I. Fragestellung

„The people of the United States have a vital interest in the cause of popular self-government. (...) They believe it to be for the healing of all nations, and that civilization must either advance or retrograde accordingly as its supremacy is extended or curtailed. Imbued with these sentiments, the people of the United States might not impossibly be wrought up to an active propaganda in favor of a cause so highly valued both for themselves and for mankind.”²

Für die Vereinigten Staaten von Amerika bedeuten die Terroranschläge vom 11. September 2001 eine scharfe Zäsur, die auch ein neues, von dramatisch verschärften Sicherheitsbedürfnissen bestimmtes Verhältnis zu ihrer internationalen Umwelt zu erzwingen scheint. Die Außenpolitik des Präsidenten George W. Bush zielte deshalb auch auf eine entscheidend umgeformte Ordnung der internationalen Beziehungen. Damit verband sich auch eine teilweise heftig formulierte Ablehnung der bisherigen Völkerrechtsordnung, die in den Augen der Bush-Regierung der amerikanischen Gesellschaft keinen Schutz mehr bot, sondern sich im Gegenteil selbst als Teil ihres Sicherheitsproblems entpuppte.³ Unter dem Druck der Verwundbarkeit der Lebensordnung der Vereinigten Staaten beanspruchte die Regierung ein allgemeines Recht auf Intervention und die Korrektur „anormalen“ Staatsordnungen. Die innenpolitischen Verhältnisse anderer Länder wurden als entscheidende Ursache ihres Sicherheitsproblems gesehen – und dementsprechend sah man in ihrer systematischen Veränderung in Richtung des US-amerikanischen Modells die Lösung des Problems.⁴ Diese präventive Sicherheits- und Völkerrechtspolitik brach aber nur scheinbar mit der bisherigen Ordnung. Sie fügt sich, trotz der einzigartigen Herausforderung, die mit dem Datum des 11. September 2001 markiert wird, in ein traditionelles Reaktions- und Verhaltensmuster der Außenpolitik der Vereinigten Staaten.⁵ Aller Wahrscheinlichkeit nach wird sie sich auch unter dem

¹ Erstes Arbeitsergebnis eines von der Thyssen Stiftung finanzierten Projektes: „Creating Conditions“: Verfassungsrecht, Sozialpolitik und "Democracy Promotion" in der Außenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika.

² Secretary *Olney's* Note Regarding the Venezuelan Boundary Dispute, July 20, 1895, zit. nach A. S. Link und W. M. Leary Jr., Hrsg., *The Diplomacy of World Power: The United States, 1889–1920*, London 1970 (53). Diese Note war an die Adresse Großbritanniens gerichtet und aktualisierte die Monroe-Doktrin aus dem Jahr 1823.

³ *John R. Bolton*, Botschafter der USA bei den Vereinten Nationen vom August 2005 bis Dezember 2006, faßte die Haltung der amerikanischen Regierung gegenüber dem Völkerrecht folgendermaßen zusammen: „[It] is a big mistake for us to grant any validity to international law even when it may seem in our short-term interest to do so—because, over the long term, the goal of those who think that international law really means anything are those who want to constrict the United States“ (zit. in Samantha Power, *Boltonism*, *The New Yorker*, 21. März 2005, S. 24).

⁴ *Charles Krauthammer* bezeichnet diese Außenpolitik als „democratic globalism“: „It seeks to vindicate the American idea by making the spread of democracy, the success of liberty, the ends and means of American foreign policy“ (*Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington 2004, S. 18). Zur Außenpolitik des „state building“ vgl. auch *Robert Cooper*, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York 2003, und *Francis Fukuyama*, *State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London 2004.

⁵ So vor allem *John Lewis Gaddis*, *Surprise, Security, and the American Experience*, Cambridge MA und London 2004.

seit Januar 2009 amtierenden Präsidenten Barack Obama nicht entscheidend verändern.⁶ Diese Außenpolitik ist von der Erfahrung bestimmt, dass das gesellschaftliche Selbstverständnis und die daraus folgenden politischen Maximen der USA immer wieder mit ganz anderen Entwürfen gesellschaftlicher und politischer Ordnung konfrontiert werden – und daß diese Begegnungen eine direkte Bedrohung der eigenen Gesellschaftsordnung bedeuten. Deshalb sahen es die Vereinigten Staaten stets als erstrangige Aufgabe ihrer Außenpolitik, die internationale Ordnung so zu formen, daß sie ihren eigenen Ordnungsverhältnissen adäquat ist. Die gesellschaftspolitischen Überzeugungen der Vereinigten Staaten sind deshalb der Schlüssel für ein wesentlich imperiales Verständnis ihrer Außen- und Völkerrechtspolitik, der von Anfang an eine ganz bestimmte Aufgabe gestellt wurde: „[The] defense of a world order shaped to suit American interests and principles.“⁷

Seit Präsident George W. Bush „democracy promotion“ im Gefolge der Anschläge vom 11. September 2001 zu einem Eckstein der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik machte,⁸ haben Kommentatoren und Fachhistoriker immer wieder hervorgehoben, daß es eine weit über Woodrow Wilsons „The world must be made safe for democracy“⁹ zurückreichende Traditionslinie des „Exports“ der grundlegenden Werte der Demokratie der Vereinigten Staaten gibt.¹⁰ Bereits der unmittelbare Amtsvorgänger von Präsident George W. Bush, William J. Clinton, hatte dem „Export“ der Demokratie eine zentrale Stellung in seiner Außenpolitik eingeräumt.¹¹ Offensichtlich ist eine Außenpolitik der „Demokratisierung“ nicht an das Programm einer Partei gebunden, sondern das wiederkehrende Signum einer letztlich imperialen Ordnung der Außenbeziehungen der Vereinigten Staaten.¹² „Demokratisierung“ als ein zentrales Element der US-amerikanischen Sicherheitspolitik wurde auch von den eher konservativen und wirtschaftsnahen Teilen der öffentlichen Meinung

⁶ Im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampfes 2008 gaben die Herausgeber von Foreign Affairs *Barack Obama* wie den anderen Kandidaten eine Gelegenheit, ihre außenpolitischen Ansichten zu präsentieren. *Obama* summierte einen Teil seiner Agenda als „Building Just, Secure, Democratic Societies“ und führte dazu aus: „Citizens everywhere should be able to choose their leaders in climates free of fear. America must commit to strengthening the pillars of a just society. We can help build accountable institutions that deliver services and opportunity; strong legislatures, independent judiciaries, honest police forces, free presses, vibrant civil societies. In countries wracked by poverty and conflict, citizens long to enjoy freedom from want. And since extremely poor societies and weak states provide optimal breeding grounds for disease, terrorism, and conflict, the United States has a direct national security interest in dramatically reducing global poverty and joining with our allies in sharing more of our riches to help those in need. We need to invest in building capable, democratic states that can establish healthy and educated communities, develop markets, and generate wealth“ (*Barack Obama*, *Renewing American Leadership*, Foreign Affairs 86, 5 (July/August 2008), S. 2 ff. (14).

⁷ *William Kristol* und *Robert Kagan*, *Towards a Neo-Reaganite Foreign Policy*, Foreign Affairs 75, 1996, S. 18 ff.

⁸ Die entscheidende Passage in der National Security Strategy of the United States vom September 2002 lautet: „[T]he United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world“ (S. 4). In der National Security Strategy of the United States vom März 2006 wurde noch stärker betont, daß sich die Außenpolitik der Vereinigten Staaten für die Regierungsform der Mitglieder der Staatengesellschaft interessiert und damit das völkerrechtliche Interventionsverbot (Art. 2 Abs. 7 UN Charta) und das Selbstbestimmungsrecht unterläuft: „It is the policy of the United States to seek and support democratic movements and institutions in every nation and culture, with the ultimate goal of ending tyranny in our world. In the world today, the fundamental character of regimes matters as much as the distribution of power among them. The goal of our statecraft is to help create a world of democratic, well-governed states that can meet the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. This is the best way to provide enduring security for the American people.“ Zum Interventionsverbot und Selbstbestimmungsrecht als Grundprinzipien des universellen Völkerrechts vgl. *Wolfgang Graf Vitzthum*, *Begriff, Geschichte und Quellen des Völkerrechts*, in: ders. Hrsg., *Völkerrecht*, Berlin und New York, 1 ff., der als „Legaldefinition“ des Selbstbestimmungsrechts die übereinstimmenden Art. 1 der beiden Menschenrechtspakte von 1966 anführt: „Kraft dieses Rechts entscheiden [die Völker] frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“ (S. 97).

⁹ President Wilsons War Message vom 2. April 1917, zit. nach Link und Leary (Fn. X), S. 145.

¹⁰ Für eine ähnliche Sicht vgl. *Otto Czempel*: „Die Bush-Doktrin hat die amerikanische Außenpolitik nicht abrupt umgesteuert, aber seit längerem erkennbare Tendenzen bis ins Extrem gesteigert“: Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45, 2004, S. 16 ff. (23). Für eine historische Aufarbeitung der „democracy promotion“ seit 1945 vgl. *Michael Cox*, *John G. Ikenberry* und *Takashi Inoguchi*, Hrsg. *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford 2000.

¹¹ *Douglas Brinkley*, *Strategies of Enlargement: Bill Clinton and U.S. Foreign Policy*, New Haven 1997. Der Ausgangspunkt seiner Untersuchung ist die von Präsident *Clinton* auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 27. September 1993 verwendete Formel eines „democratic enlargement“ als Leitlinie der Außenpolitik.

¹² Vgl. dazu v. a. *Tony Smith*, *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton NJ 1994.

ausdrücklich begrüßt.¹³ Und schließlich fand und findet diese Ausrichtung der Außenpolitik in einer hauptsächlich von US-amerikanischen Autoren geprägten Völkerrechtswissenschaft Unterstützung, nach der "Demokratie" ein universaler Wert und eine völkerrechtliche Grundnorm ist und damit in der Lage, eine interventionistische Außenpolitik mit dem Ziel eines „regime change“ zu rechtfertigen.¹⁴

Es ist ein allgemeines, bereits von Aristoteles notiertes Merkmal von Demokratien, mit ihrer Außenpolitik auch Demokratieförderung betreiben zu wollen, wobei sie, so Aristoteles, „allerdings nicht auf den Nutzen der Staaten schauen, sondern auf ihren eigenen“.¹⁵ Im internationalen Vergleich stehen allerdings die Vereinigten Staaten hervor, vor allem was die Werteladung und den Stellenwert dieser Politik betreffen. Diese Werteladung verweist auf ihre kaum zu überschätzende *gesellschaftliche*, also wesentlich *innenpolitische* Aufgabe. In der Außenpolitik der Vereinigten Staaten ist „democracy promotion“ ein zwar immer wieder herausgeforderter und manchmal auch scharf kritizierter, nichtsdestotrotz aber außerordentlich fester Bestandteil des diplomatischen Repertoires.¹⁶ Ein aufmerksamer Beobachter bemerkte bereits mit Blick auf die erste Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts hinter den Forderungen nach territorialer Expansion die Macht einer Idee: „[T]hat this republic, being charged with the mission of bearing the banner of freedom over the whole civilized world, could transform any country, inhabited by any kind of population, into something like itself simply by extending over it the magic charm of its political Institutions.“¹⁷ Tatsächlich lässt sich zeigen, dass auch der sogenannte „Isolationismus“ trotz des scheinbaren Verzichts auf den Export des Verfassungsmodells der Vereinigten Staaten eine ausgesprochen „internationalistische“ Dimension hat und deshalb als Begriff wenig geeignet ist, die Alternative zu einer interventionistischen Außenpolitik des „regime change“ und „state-building“ zu bezeichnen.¹⁸ Präsident George Washingtons Farewell Address vom 19. September 1796 wird zwar regelmäßig als Gründungsdokument eines spezifisch US-amerikanischen Isolationismus gesehen. Es gibt allerdings eine alternative Lesart, die auf ein vor dem Hintergrund der damaligen internationalen Verhältnisse grundsätzlich neues Element in der Außen- und Sicherheitspolitik aufmerksam macht: die Förderung eines freien Handels zwischen gleichberechtigten und „freien“ Nationen, der alle Gründe für Spannungen und politische Konflikte ausschalten würde.¹⁹ Bereits am Beginn des Lebens der neuen Republik stand der Versuch, ihre Außenpolitik im Unterschied zur europäischen Tradition unilateraler Machtpolitik bzw. strategischer Allianzen als eine multilaterale Handelsvertragspolitik zu gestalten.²⁰ Anstelle einer oft irrationalen, machiavellistischen Diplomatie

¹³ Vgl. dazu z. B. *Robert Bartley*, Herausgeber des Wall Street Journals: *The Case for Optimism. The West Should Believe in Itself*, in: *Foreign Affairs* 73, 1993, S. 15 ff.

¹⁴ Vgl. dazu den bahnbrechenden Aufsatz von *Thomas Franck*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 86, 1992, S. 46 ff., und die daran anschließende Diskussion, v. a. *Gregory H. Fox* und *Brad R. Roth*, Hrsg., *Democratic Governance and International Law*, Cambridge 2000.

¹⁵ *Aristoteles*, *Politik*, Stuttgart 1989, S. 227 [1296a32-35]. Vgl. dazu auch die Arbeitsergebnisse im Programmbereich „Demokratieförderung als Risikostrategie: Die Demokratisierungspolitik der Demokratien“ der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (<http://www.hsfk.de/>).

¹⁶ Vor allem die Untersuchungen der Geschichte der US-amerikanischen Außenpolitik, die noch unter dem Eindruck der Zwischenkriegszeit und des Zweiten Weltkriegs standen: *Hans Morgenthau*, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1948, ders., *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*, New York 1951, und *George F. Kennan*, *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago 1951 (1984 erw. Auflage). Diese Arbeiten tendierten dazu, den Einfluß von „Ideen“ wie die der „Demokratisierung“ bestenfalls noch als „misguided idealism“ anzuerkennen. Vgl. dazu *Michael J. Hogan* und *Thomas G. Paterson*, Introduction, in: dies., Hrsg., *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge 1991, S. 1 ff. Zitat S. 2).

¹⁷ *Carl Schurz*, *Manifest Destiny*, *Harper's New Monthly Magazine* 87 (1893), S. 737 ff. (737).

¹⁸ Vgl. dazu *Andrew Bacevichs* Kommentar zur State of the Union Address von Präsident *George W. Bush* vom 31. Januar 2006 in der *Los Angeles Times* vom 2. Februar, der den Titel trägt: „What isolationism? In his speech, the President presented a fiction to avoid a debate on tough policy questions“. *Bacevich* bezeichnete den Angriff des Präsidenten auf den „Isolationismus“ als ein Ablenkungsmanöver. „Isolationismus“ sei weder als Idee noch als Praxis der Außenpolitik formuliert worden, sondern eine Erfindung der Gegner einer interventionistischen Außenpolitik. *Bacevich* übersieht allerdings die Studie von *Eric Nordlinger*, *Isolationism Reconfigured. American Foreign Policy for a New Century*, Princeton 1994, der eine programmatische Neufassung des „Isolationismus“ versucht. Für die Verwendung des Begriffs „isolationism“ allein als rhetorische Waffe – und eben nicht als ausgearbeitete Theorie oder als Praxis der US-amerikanischen Außenpolitik vgl. *Walter McDougall*, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter With the World Since 1776*, New York 1997.

¹⁹ *Felix Gilbert*, *The „New Diplomacy“ of the Eighteenth Century*, *World Politics* 4 (1951), S. 1 ff.; ders., *To the Farewell Address: Ideas of Early American Foreign Policy*, Princeton NJ 1961, und *John Lamberton Harper*, *American Machiavelli. Alexander Hamilton and the Origins of U.S. Foreign Policy*, Cambridge 2004, v. a. S. 171 ff.

²⁰ *S. Bernard Bailyn*, *To Begin the World Anew. The Genius and the Ambiguities of the American Founders*, New York 2003, S. 60 ff., und *James H. Hutson*, *John Adams and the Diplomacy of the American Revolution*, Lexington KY 1980.

sollte die neutrale Rationalität von Marktbeziehungen die internationalen Beziehungen ordnen.²¹ Das bedeutet aber nichts anderes, als daß von Anfang an die äußere Sicherheit der Vereinigten Staaten nicht in ihrer "Isolierung", sondern in ihrer wirtschaftlichen Öffnung und dem Ausbau der Handelsbeziehungen als Alternative zu strategischen Allianzen und militärgestützter Machtpolitik gesucht wurde.²² Selbst für den radikalen Demokraten Thomas Paine stellt sich der Freihandel "als ein friedliches System [dar], welches dahin wirkt, das Menschengeschlecht einander vertraut zu machen, indem es sowohl Nationen wie Einzelne einander nützlich macht. (...) Wenn man dem Handel die allgemeine Ausdehnung verstattete, deren er fähig ist, so würde er dem System das Krieges austilgen und eine Revolution in dem unzivilisierten Zustand der Regierung[en] bewirken".²³ *Beiden* Strukturformen der Außenpolitik geht es also letztlich um eine *soziale* Sicherheit für die Gesellschaft der Vereinigten Staaten. Der entscheidende Unterschied liegt darin, daß Isolationismus und Interventionismus jeweils andere innen- und vor allem *sozialpolitische* Voraussetzungen benötigen, und daß diese Voraussetzungen aufgrund verfassungspolitischer Vorgaben unterschiedlich schwer zu erreichen sind.

In diesem Beitrag werden die aus der Forschung über Ursachen und Formen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen gewonnenen Gesichtspunkte für die Untersuchung der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik fruchtbar gemacht. Sein Ausgangspunkt ist die doppelte Beobachtung, daß mit einer imperialen Außenpolitik der "democracy promotion" auch versucht wird, soziale Sicherungs- und Wohlfahrtsziele zu erreichen, und daß sich die Vereinigten Staaten von Amerika als ein Wohlfahrtsstaat mit systematischen Defiziten präsentieren. Obwohl diese Außenpolitik als Teil der Antwort auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 zu einem Eckpfeiler der Sicherheitsarchitektur der Vereinigten Staaten gemacht wurde, ist sie alles andere als neu, sondern eine fester Bestandteil der US-amerikanischen Diplomatie, wie das obige Zitat aus der 1895 formulierten Note des damaligen Secretary of State Richard Olney an den Botschafter in London zeigt.

Welche Zwänge liegen hinter dieser alles andere als selbstverständliche Aufgabenstellung einer Außenpolitik? Der Versuch, die innenpolitische Legitimität der Vereinigten Staaten mit der nach US-amerikanisch definierten Legitimität der internationalen Ordnung – und damit auch der aller anderen Länder – gleichzusetzen, ist, so unsere Leitthese, die vielleicht einzig mögliche Politik bei einer Verfassungsstruktur, die als kaum veränderbar hingenommen werden muß und die insbesondere einer wirkungsvollen Sozialpolitik nur schwer überwindbare Hürden stellt. Die Verfassungsordnung, hier verstanden als das System der Rückwirkung der Gesellschaft auf sich selbst mit dem Ziel der Selbsterhaltung, bestimmt sehr weitgehend, welche der in einer bestimmten sozialen Struktur erzeugten und von ihr getragenen Konflikte sich in welcher Form und mit welcher Intensität in der Außenpolitik auswirken. Das durch die Verfassung geordnete Regierungssystem steuert die innen- wie die außenpolitischen Entscheidungsprobleme, indem bestimmte Themen nur schwer, andere dagegen leichter auf die Agenda gelangen, und wo dann fortwährend die gleichen Instrumente gewählt werden, obwohl sie, aufgrund der Eigenart der Herausforderung, oft nur eingeschränkt zielführend sind. Wir wollen deshalb hier vor allem dieser Frage nachgehen: Ist es ein Reflex sozialpolitischer Ohnmacht, der die Vereinigten Staaten immer wieder zu dem Versuch zwingt, mit den Mitteln imperialer Außenpolitik ein internationales System zu schaffen, das aus seiner inneren Logik heraus auf ihre Unterstützung angewiesen ist und das aus einer großen Zahl souveräner Staaten besteht, die gemeinsam mit den Vereinigten Staaten an der Erhaltung eines ganz bestimmten wirtschaftspolitischen Systems interessiert sind? Ist nicht die Produktion *wirtschaftlicher* Wohlfahrt und *sozialer* Sicherheit – und damit auch die Legitimierung

²¹ *George Washington* ging offensichtlich davon aus, dass auch im internationalen System das freie Spiel der Kräfte eine Ordnung eigener Art herbeiführen würde: „Harmony, liberal intercourse with all nations, are recommended by policy, humanity, and interest. But even our commercial policy should hold an equal and impartial hand; neither seeking nor granting exclusive favors or preferences; consulting the natural course of things; diffusing and diversifying by gentle means the streams of commerce, but forcing nothing; establishing (with powers so disposed, in order to give trade a stable course, to define the rights of our merchants, and to enable the government to support them) conventional rules of intercourse, the best that present circumstances and mutual opinion will permit (...)“ Es war Washingtons größter Wunsch, „[to] prevent our nation from running the course which has hitherto marked the destiny of nations“ (Farewell Address vom 19. September 1796, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/washing.htm> – zuletzt besucht am 8. August 2006).

²² *John Lewis Gaddis* geht allerdings auf diese Dimension der Farewell Address bzw. der Frühgeschichte der US-amerikanischen Diplomatie, wie sie vor allem von John Adams konzipiert wurde, nicht ein: S. Gaddis, *Surprise*, S. 13 und 24 (Fn. X). Für eine Rückkehr zu einem „rekonfigurierten“ Isolationismus in der Tradition von George Washington und John Quincy Adams – und gegen den Internationalismus der Präsidenten Ronald Reagan, George H. W. Bush und Bill Clinton – plädierte der Politikwissenschaftler *Nordlinger*, *Isolationism Reconfigured* (Fn. X).

²³ *Thomas Paine*, *Die Rechte des Menschen*, Frankfurt a. M. 1973, .S. 254.

der bestehenden Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft – das eigentliche Ziel dieser Konstruktion einer internationalen Ordnung nach dem Bild der Vereinigten Staaten?

In diesem Beitrag kann nicht dargestellt werden, wie sich in den verschiedenen Perioden der US-amerikanischen Geschichte die Regierung immer wieder die Instrumente zu verschaffen versucht, die sie zur Bewältigung von kritischen Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft, die das Gemeinwesen zu zerreißen drohen, benötigte. Statt dessen konzentrieren wir uns auf die ideellen und materiellen Interessen, die dem Verfassungsprojekt der Vereinigten Staaten ihren Stempel aufdrückten und damit die Weichen stellten für ihre Innen- wie ihre Außenpolitik. Dazu werden zwei Annahmen gemacht.

Erstens wird davon ausgegangen, daß zwischen den verschiedenen gesellschaftspolitischen Instrumenten des Regierens bis zu einem bestimmten Grad eine funktionale Äquivalenz besteht, sie also untereinander, was die Erfüllung bestimmter – und unabdingbarer – staatlicher Aufgaben betrifft, wechselseitig ersetzbar sind. Dabei wird es vor allem um die Austauschbarkeit von innen- und außenpolitischen Policies bei der Verfolgung wirtschaftlicher Wohlfahrts- und sozialer Sicherheitsziele gehen. Die "späte" und "unvollständige" Sozialpolitik der Vereinigten Staaten hat erkennbar entscheidende Defizite in der Produktion von Wohlfahrt und Sicherheit. Wir erwarten deshalb, daß die sozialen Aufgaben des US-amerikanischen Gemeinwesens, Beschäftigungs-, Einkommens- und Statussicherung, immer wieder einer Außenpolitik aufgeladen werden, die deshalb eine imperiale Tendenz erhält.

Diese Annahme einer funktionalen Äquivalenz führt uns weiter zu der These, daß die bis auf die Gründungsphase der Vereinigten Staaten zurückgehenden und sich wiederholenden Versuche, das internationale Umfeld der Vereinigten Staaten über die außenpolitische Förderung der "Demokratie" umzuformen, das Ziel haben, die „anonyme Sozialpolitik des Marktes“ zu einer starken und vor allem zu einer verlässlichen Quelle von Wohlfahrt für die Bürger der Vereinigten Staaten zu machen. Nach dieser These setzt sich die „continental policy“ der Westexpansion nach dem Krieg mit Spanien 1898 in einer „imperial policy“ fort und findet in Woodrow Wilsons Völkerbundpolitik und der Atlantik Charta von Franklin Delano Roosevelt und Winston Churchill ihre ersten Höhepunkte. Die Außenpolitik der „democracy promotion“ von Präsident George W. Bush fügt sich nicht nur in eine bestimmte Tradition, sondern hat auch in den außen- und völkerrechtspolitischen Konzepten insbesondere der Präsidenten Truman, Reagan und Clinton wichtige Vorläufer hat. Durch dieses immer wieder manifest werdende Strukturmerkmal imperialer Außenpolitik der Vereinigten Staaten wird, so unsere Vermutung, der Druck auf ein verstärktes wohlfahrtsstaatliches Engagement – und eine entsprechende Kompromittierung der liberalen Grundsätze der US-amerikanischen Wirtschaftsordnung – entscheidend vermindert. Das systematische Korrelat dieser Vermutung ist die Erwartung, daß institutionelle Fortschritte in der Versorgung der US-amerikanischen Bevölkerung mit sozialpolitischen Wohlfahrts- und Sicherheitsgütern einer multilateralen Außen- und Völkerrechtspolitik die Grundlage bietet. Eine Erweiterung der „instruments of government“ um sozial- und finanzpolitische Hilfsmittel entlastet die Regierung von der Aufgabe, über die aktive Gestaltung ihrer internationalen Umwelt die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft zu stabilisieren.²⁴

Zweitens wird davon ausgegangen, daß die Verfassungsordnung der Vereinigten Staaten die Weichen so stellt, daß es den politischen Akteuren immer wieder sehr viel leichter fällt, über die Außenpolitik die gesellschaftlich geforderten Wohlfahrts- und Sicherheitsziele zu erreichen und die sozialen Spannungen auszugleichen als über die Innen-, also hauptsächlich die Sozialpolitik. Durch die *Form* der Verfassung und die von ihr bereitgestellten „instruments of government“ wird jeder Regierung eine eigentümliche Weise des Handelns, des typischen Antwortens auf schwerwiegende Herausforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft nahegelegt.

Damit sind nicht die verfassungsrechtlichen Schranken selbst gemeint, sondern die Bindung jeder Regierung an die Form der Verfassung im Sinne der Grundsätze, die ihr zugrunde liegen. Aus der Eigenart der Staatsordnung ergibt sich auch eine bestimmte Art des außenpolitischen Handelns. Von dieser Annahme ausgehend möchten wir der These nachgehen: Eine Außenpolitik der Demokratieförderung und insbesondere des Exports des doch mit einigen Eigentümlichkeiten belasteten US-amerikanischen Modells der Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft erweitert nicht nur die Ressourcenbasis der Vereinigten Staaten, sondern sie hat über die *Rückwirkung* dieses

²⁴ Für John Gerard Ruggie ist das entscheidende Merkmal des Multilateralismus die Respektierung der „property rights of states“. Mit anderen Worten, Multilateralismus setzt die Bereitschaft voraus, die innere Ordnung anderer Staaten anderer Staaten auch dann anzuerkennen, wenn sie von der eigenen Ordnung abweicht. Dies wird dann der Fall sein, wenn die eigene Ordnung genügend gesichert erscheint: Multilateralismus: The Anatomy of an Institution, in: ders., Hrsg., Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form, New York 2003, S. 3 ff. Vgl. dazu auch David Rothkopf, Inside the Committee that Runs the World, Foreign Policy Nr. 147 (2005), S. 30 ff.

Exports bzw. der aktiven Gestaltung ihres internationalen Umfelds eine wichtige Funktion für die Garantie des liberalen Verfassungsmodells gegen ihre innenpolitischen, hauptsächlich „sozialdemokratischen“ Gegenentwürfe. Offensichtlich geht und ging es der Außen- und Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten nicht um „Demokratie“ in einem ganz allgemeinen Sinne, sondern, in den Worten von Joseph Schumpeter, um „gewisse Interessen und Ideale, denen die Demokratie erwartungsgemäß dienen soll“.²⁵ Es kommt also auf die spezifische Eigenart der "Demokratie als politische Methode" an, weil je nach der konkreten Ordnung dieser Methode es andere "Interessen und Ideale" sein werden, denen eine Demokratie gehorchen soll. Indem der formalen Seite von "Demokratie" sehr viel mehr Beachtung geschenkt wird als der inhaltlichen Seite, sinken die Chancen dafür, den gesellschaftlichen Status quo herausfordern zu können und werden die Antriebskräfte für umfassendere *wohlfahrtsstaatliche* Reformprojekte geschwächt.

II. Verfassungspolitische Weichenstellungen 1787

Für das Verständnis der amerikanischen Außenpolitik ist von entscheidender Bedeutung, daß das politische System der Vereinigten Staaten ausdrücklich *gegen* die der modernen Industriegesellschaft inhärenten Tendenz zur *sozialen* Mehrheitsdemokratie gestaltet wurde. Gerade in den bevölkerungsreicheren und am schnellsten wachsenden Staaten der Union sei nur eine Minderheit daran interessiert, für die Rechte der Besitzklassen einzutreten.²⁶ Diese Einsicht hat vor allem das politische Denken von James Madison geprägt und seinen bestimmenden Einfluß auf die Gestalt der neuen Unionsverfassung motiviert. In seinen Briefen, seinen Kommentaren zur ersten Unionsverfassung, den *Articles of Confederation*, der Begründung seines eigenen Verfassungsentwurfs und der Kritik alternativer Entwürfe, seinen Reden im Verfassungskonvent in Philadelphia und in seinen Beiträgen zu den *Federalist Papers*, mit denen er, Alexander Hamilton und John Jay für die Ratifizierung der neuen Verfassung durch den Staat New York warben, entwarf er eine anspruchsvolle verfassungspolitische Strategie auf der Grundlage einer realistischen Sicht der neuen sozialen und politischen Verhältnisse.²⁷

Madisons Untersuchung der politischen Verhältnisse nach dem Gewinn der Unabhängigkeit überzeugte ihn davon, daß die republikanische Praxis der Mehrheitsdemokratie in den ehemaligen Kolonien weder das Gemeinwohl noch die "Rechte des Eigentums" ausreichend schützen können. Wie er in einem Brief an Thomas Jefferson schrieb, liegt das Problem nicht darin, daß Eigentumsrechte durch Maßnahmen einer despotischen Regierung beeinträchtigt werden, die gegen den Willen ihrer Wähler handelt, sondern von Maßnahmen, die von Regierungen erlassen werden, die nichts anderes tun als den Willen der Mehrheit der Wähler zu vollstrecken.²⁸ Der Mehrheitsentscheid der repräsentativen Demokratie könne genauso tyrannisch sein wie die einsamen Entscheidungen eines Monarchen. Dem Volk die Souveränität zu geben und die öffentliche Gewalt vom Volk ausgehen zu lassen führe keineswegs zu dem gewünschten Ergebnis einer stabilen sozialen Ordnung, wo die Bürger ohne Furcht vor einer willkürlich handelnden Obrigkeit ihre eigenen Interessen verfolgen können.²⁹ Madison sah das Problem im Zusammenspiel der neuen demokratischen Spielregeln der Politik und gesellschaftlichen Verhältnissen, in denen konfligierende, nicht harmonisierende Interessen vorherrschen. Die sozialen Strukturen der in den neuen Republiken souverän gewordenen Völker seien zu heterogen. Man könne nicht davon ausgehen, daß Mehrheits- und Minderheitsinteressen letztlich identisch seien und deshalb der Wille der Mehrheit auch dem Gemeinwohl entspreche. Wie Madisons Einlassung auf dem

²⁵ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1942, S. 385.

²⁶ *James Madison*, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787 Reported by James Madison*, New York and London, 1987 [1787], S. 411.

²⁷ Zu den gesellschaftlichen und kulturellen Hintergründen der Verfassungskämpfe zwischen 1776 und 1787 vgl. *Gordon Wood*, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Chapel Hill, NC und London 1969 (Neuausgabe 1998).

²⁸ „Wherever the real power in a Government lies, there is the danger of oppression. In our Governments the real power lies in the majority of the Community, and the invasion of private rights is chiefly to be apprehended, not from acts of Government contrary to the sense of its constituents, but from acts in which the Government is the mere instrument of the major number of the constituents“. S. *James Madison*, Letter to Thomas Jefferson, New York, Oct. 17, 1788, in: ders., *Writings*, New York 1999, S. 418 ff. (421).

²⁹ „[I]n a popular Government, the political and physical power may be considered as vested in the same hands, that is in a majority of the people, and consequently the tyrannical will of the sovereign is not to be controlled by the dread of an appeal to any other force within the community.“ S. Madisons Brief an Jefferson, S. 421 (Fn. X).

Verfassungskonvent in Philadelphia im Jahr 1787 zeigt, war die Konstruktion der neuen Verfassung, die die *Articles of Confederation* ablösen sollte, auf eine Zukunft berechnet, in der nicht mehr die wirtschaftlich unabhängige Existenz freier Landbesitzer der Politik die Richtung weisen würde, sondern die Interessen einer großen Masse besitzloser Arbeiter. Die arbeitsteilige Struktur der zukünftigen Gesellschaft bedeute gegenstrebige Interessen und damit eine Konstellation, in der die sozialen Gruppen von ein und derselben gesetzlichen Maßnahme unterschiedlich betroffen sein werden. Was für die eine Gruppe eine Lösung ihres Problems bedeutet, ist für die andere selbst das Problem. Die gesellschaftliche Entwicklung würde zwangsläufig eine heterogenere soziale Struktur hervorbringen und zu Forderungen an den Staat nach mehr Gleichheit führen:

„We cannot however be regarded even at this time, as one homogenous mass, in which every thing that affects a part will affect in the same manner the whole. In framing a system which we wish to last for ages, we sh^d not lose sight of the changes which ages will produce. An increase of population will of necessity increase the proportion of those who will labour under all hardships of life, & secretly sigh for a more equal distribution of its blessings. These may in time outnumber those who are placed above the feelings of indigence. According to the equal laws of suffrage, the power will slide into the hands of the former. No agrarian attempts [d. h. Landreform] have yet been made in this Country, but symptoms, of a levelling spirit, as we have understood, have sufficiently appeared in certain quarters to give notice of the future danger. How is this danger to be guarded agst on republican principles?“³⁰

In eine freien Republik, wo das Volk herrscht, wird der Anspruch einer neuen Klasse besitzloser Arbeiter auf einen größeren Anteil am Volkseinkommen und die Forderung nach einer größeren wirtschaftlichen Sicherheit an einen Staat gestellt, über dessen Macht diese Klasse bereits allein aufgrund ihrer numerischen Mehrheit verfügen wird. Das ist eine Konsequenz der Volksherrschaft und der repräsentativen Demokratie. Wie kann unter den neuen gesellschaftlichen Umständen einer scharf konturierten sozialen Ungleichheit, deren Umriss sich bereits am Horizont abzeichneten, ein politisches System erhalten werden, das im Namen der Freiheit und im Rahmen der Mehrheitsdemokratie die Rechte des Eigentums garantieren will, ohne die Interessen der Besitzlosen zu verletzen? Madison ging nicht davon aus, daß eine politische Ordnung, die die Interessen der Besitzklassen privilegiert, auch eine Ordnung ist, die gleichzeitig den Interessen der großen Masse der Eigentumslosen dient: „Give all power to property; and the indigent will be oppressed. Give it to the latter and the effect may be transposed.“³¹ Der amerikanische Unabhängigkeitskrieg war keine soziale Revolution. Es verschwand die in den Kolonien etablierte englische Staatskirche, ca. 100 000 Tories verließen das Land und in den nördlichen Kolonien wurde die Sklaverei abgeschafft. Aber im großen und ganzen blieben die sozialen Strukturen erhalten.³² Anders als in Frankreich brauchten die Vereinigten Staaten nicht die Guillotine, um eine neue soziale Ordnung zu etablieren – die sozialen und vor allem die wirtschaftlichen Verhältnisse blieben von der politischen Revolution weitgehend unberührt. Der Feudalismus hatte auf amerikanischem Boden nicht Fuß fassen können und die Erfahrungen mit der Selbstverwaltung hatten dafür gesorgt, daß sich selbst die politische Revolution des Unabhängigkeitskrieges eher als eine Sache der internationalen Beziehungen und weniger als ein Umsturz der inneren Ordnung darstellte. Genau diese Lage wollte Madison erhalten.

Auf welche verfassungspolitische Instrumente, die noch mit den Grundsätzen einer Mehrheitsdemokratie vereinbar sind, kann zum Schutz der Eigentumsinteressen einer Minderheit zurückgegriffen werden? Madison hatte zwei Lösungen für dieses Problem – Lösungen mit einer jeweils anderen Logik, die sich aber gegenseitig verstärken und deren Wirken selbständig dafür Sorge trägt, daß der erwünschte Effekt eintritt. Madisons verfassungspolitische Lösungen erfüllen bis heute ihre Aufgabe – nicht ohne eine Reihe unbeabsichtigter Konsequenzen hervorzubringen.

Die erste Lösung besteht darin, die Interessenvielfalt einer komplexen, arbeitsteiligen Gesellschaft dafür zu nutzen, daß keine Mehrheit entsteht, die die Rechte von Minderheiten angreifen kann. Die am meisten gefährdete Minderheit war in den Augen von Madison und seinen Mitstreitern für eine neue Verfassung diejenige von Land- und Kapitalbesitzern. Die Neuverteilung des Landes war eine der am häufigsten gehörten Forderungen nach dem Unabhängigkeitskrieg, eine Forderung, die vor

³⁰ *James Madison, Vices of the Political System of the United States*, in: ders., *Writings*, New York, 1999 [1787], S. 69 ff. (94).

³¹ *James Madison, Observations on the „Draught of a Constitution for Virginia“*, in: ders., *Writings*, New York 1999 [1788], S. 409 ff. (411).

³² *Bradford Perkins, The Creation of a Republican Empire, 1776-1865*, Cambridge 1993, S. 52. S. dazu auch *Horst Dippel, Die Amerikanische Revolution 1763-1787*, Frankfurt a. M. 1985, und *Dick Howard, Die Grundlegung der amerikanischen Demokratie*, Frankfurt a. M. 2001.

allem von den ehemaligen Unionsoldaten geäußert wurde und deshalb auch einen starken Rückhalt in der öffentlichen Meinung fand. Schuldner und Pächter traten in der Hoffnung auf Inflation für eine Papierwährung ein, während eine Goldwährung eher den Interessen der Gläubiger und Besitzer entsprach. Wie kann unter den Bedingungen einer ungleichen Verteilung der materiellen Ressourcen eine Mehrheitsdemokratie die Interessen und Rechte von Minderheiten schützen: „Place three individuals in a situation wherein the interest of each depends on the voice of the others, and give to two of them an interest opposed to the right of the third? Will the latter be secure?“³³ Madisons Antwort auf diese rhetorische Frage ist folgerecht nein, aber seine Lösung für sein Problem einer „Tyrannei der Mehrheit“ war auf den ersten Blick alles andere als natürlich. Zu den politischen Dogmen seiner Zeit gehörte die Überzeugung, eine überschaubare Größe und größtmögliche soziale Homogenität zähle zu den unverzichtbaren Voraussetzungen einer freien Republik und einer demokratischen Verfassung. Madison kehrte dieses Argument um: Ein gesellschaftspolitisches *divide et impera* könne dafür Sorge tragen, daß Minderheiten nicht ausgebeutet oder unterdrückt werden. Voraussetzung dafür sei allerdings, daß der soziale Raum des politischen Systems so weit gefaßt wird, daß die Konkurrenz mehrheitsfähiger Interessen die Minderheitsinteressen der Besitzklassen schützt. Je größer die natürliche Interessenvielfalt einer großen Gesellschaft, desto sicherer seien in einer Republik, wo das Volk herrsche, die Minderheitsinteressen: „If an enlargement of the sphere is found to lessen the insecurity of private rights, it is not because the impulse of a common interest or passion is less predominant in this case with the majority; but because a common interest or passion is less apt to be felt and the requisite combinations less easy to be formed by a great than by a small number. The Society becomes broken into a greater variety of interests, of pursuits, of passions, which check each other, whilst those who may feel a common sentiment have less opportunity of communication and concert.“³⁴

Der zweite Lösungsansatz ist eine gewaltenteilende und gewaltenschränkende Konstruktion des politischen Systems. Eine solche Konstruktion kann die sozial-demokratischen Wirkungen der neuen Gesellschaft mit ihrer verschärften Ungleichheit neutralisieren. Auf der einen Seite wollte Madison einen handlungs- und durchsetzungsfähigen Bundesstaat, auf der anderen Seite wollte er aber verhindern, daß dessen Macht für eine Politik eingesetzt wird, die die Eigentumsordnung – und die ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen – verändern könnte. Das Problem besteht darin, daß ein Staat, der stark genug ist, die Eigentumsrechte zu schützen, auch in der Lage ist, in sie einzugreifen und sie zu mindern oder gar völlig zu vernichten. Für Madison kam es deshalb entscheidend darauf an, die Verfassung so zu konstruieren, daß eine konservative Politik, von der möglichst wenig Einfluß auf die Sozialstruktur und die Machtverteilung in der Gesellschaft ausgeht, das natürliche Ergebnis der Art und Weise ist, wie die sozialen Kräfte im politischen System aufgenommen werden. Er setzte der Verfassungsordnung das Ziel, die Gesellschaft gegenüber dem Staat zu isolieren. Die bundesstaatliche Politik durfte kein *soziales* Agens werden, keine eigenständige Kraft zur Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse sein. Diesem Zweck dienten die Teilung der Gewalten und die jeweils eigenständige, unterschiedlichen Verfahren unterworfenen *demokratische* Legitimierung der Exekutive und des Repräsentantenhauses, die vierjährige Präsidentschaft gegenüber dem zweijährigen Wahlzyklus der Repräsentanten, die Teilung der Legislative in zwei selbständig agierende Kammern und die Balancierung des demokratischen Repräsentantenhauses durch einen Senat, dessen Mitglieder (damals noch) von den einzelstaatlichen Parlamenten bestimmt wurden und die eine sechsjährigen Amtszeit hatten, ein Vetorecht des Präsidenten gegenüber den Vorlagen des Kongresses und schließlich die Einrichtung eines Obersten Gerichtshofs als Hüter der Verfassung.

Die einzelnen Elemente des politischen Systems sind also durchaus „demokratisch“ legitimiert, die Art und Weise allerdings, wie sie als gegenstrebige Kräfte zusammengespannt werden, soll freilich dafür sorgen, daß der Mehrheitswillen der Bevölkerung gerade nicht möglichst reibungslos in ein Regierungshandeln übersetzt wird, sondern daß bereits aufgrund unterschiedlich geregelter Amtszeiten und Wahlmodi der Senat, das Repräsentantenhaus und der Präsident regelmäßig jeweils andere Mehrheiten repräsentieren und sich auf ein anderes Mandat berufen können.

Wenn man also jene *condition sociale* in den Blick nimmt, von der Tocqueville meint, daß sie das politische Leben der Demokratie bestimmt, dann macht der Blick auf die Unionsverfassung der Vereinigten Staaten deutlich, daß in den Vereinigten Staaten gesellschaftliche Verhältnisse und soziale Lage nur eine *indirekte* und *verzerrte* Resonanz im politischen Raum finden. Was bedeutet das für die Politik – ihren Handlungsspielraum und ihre Legitimität, ihre Agenda? Offensichtlich wird jene "Macht der Gesellschaft", die in einem Repräsentativsystem letztendlich immer Richtung und Inhalte der Politik bestimmen wird, in den Vereinigten Staaten eine komplexe und oft

³³ Madison, *Vices* (Fn. X), S. 78.

³⁴ Madison, *Vices*, (Fn. X), S. 79

widersprüchliche Größe, die der Politik eine vergleichsweise selbständige Rolle überläßt, sie gleichzeitig aber mit einer bestimmten, nämlich konservativen Tendenz versieht.

Das heißt aber nicht, die gesellschaftlichen Tatsachen, also soziale Strukturen und Ordnungen, Schichtungs- und Ungleichheitsverhältnisse seien für das Verständnis der amerikanischen Politik wenig aussagenkräftige Tatsachen. Ganz im Gegenteil. Gerade aufgrund ihrer gesellschaftspolitischen Aufgabe konfrontiert jeder soziale Wandel das politische System der Vereinigten Staaten mit besonders großen Herausforderungen: wie kann es unter den Bedingungen verschärfter Ungleichheit, weit verbreiteten sozialem Abstieg und zunehmender Armut aufrechterhalten werden? Hätte Madison darauf vertraut, daß die angeblich uramerikanischen Werte eines „rugged individualism“, Fleiß und Eigenverantwortung, sich immer wieder Geltung verschaffen würden, dann hätte er kaum so große Mühe auf den Entwurf einer sehr komplexen politischen Ordnung verwandt. Genausowenig vertraute Madison auf die Vernunft der Bürger und auf öffentliche Diskussion, das Gemeinwohl einer vielschichtigen Gesellschaft zu erkennen und zur Richtschnur der Politik zu machen. Madison war Realist. Zwischen der Vernunft des einzelnen Bürgers und seinem Egoismus gebe es eine unauflösbare Verbindung.³⁵ Er ging deshalb davon aus, daß die neuen sozialen Verhältnisse zwangsläufig auch jenen „gleichmacherischen Geist“ hervorbringen werden, der mit seinen Vorstellungen von sozialer und politischer Ordnung nicht vereinbar ist.³⁶ Dem „gleichmacherischen Geist“, der sozial-demokratischen Gesinnung der neuen Klassen und Schichten, setzte er eine politische Konstruktion entgegen, die diesem Geist nur geringe Erfolgchancen geben.

III. The Inefficient Secret of the U.S. Constitution

Walter Bagehot hat in seiner Abhandlung "The English Constitution" mit der berühmten Formulierung des "hidden and efficient secret"³⁷ auf einen wichtigen und einen, in seinen Augen, entscheidenden Unterschied zwischen dem parlamentarischen Regierungssystem der englischen Verfassung und dem amerikanischen Präsidialsystem hingewiesen. Obwohl Montesquieu seine Gewaltenteilungslehre anhand des englischen Vorbilds entwickelt habe, sei inzwischen das Kennzeichen – und die Grundlage – des englischen Regierungssystems die fast völlige Verschmelzung legislativer und exekutiver Vollmachten. Diese grundlegende, aber kaum bemerkte verfassungspolitische Umgestaltung der „instruments of government“ sieht Bagehot als eine zwingende Reaktion auf die neuen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse einer Gesellschaft, die einem enormen Veränderungsdruck unterlegen habe. In der Struktur der Gesellschaft habe ein Wandel stattgefunden, der der Veränderung im Gemeinwesen genau entspreche.³⁸

Der Umfang und die Dynamik des sozialen Wandels hätten es unumgänglich gemacht, daß die Regierung zum „supreme regulator of everything“ geworden sei.³⁹ Die industrie- und marktwirtschaftliche Durchdringung des Gemeinwesens erzeuge aufgrund der gesellschaftsweiten Interdependenz immer wieder aufs Neue unvorgesehene, den inneren Zusammenhalt der Nation

³⁵ Vgl. dazu das von *Madison* verfaßte Federalist Paper 10, in: *Alexander Hamilton, James Madison und John Jay*, Die Federalist Papers, Darmstadt 1993 [1787/1788], S. 93 ff.

³⁶ *Madison* geht es jedoch nicht um die Bewahrung der Ungleichheit als solcher. Im Schutz der vielfältigen Eigentumsrechte begründenden menschlichen Fähigkeiten sieht er „das oberste Ziel der Regierung. Unmittelbare Folge des Schutzes der unterschiedlichen und ungleichen Befähigungen, Eigentum zu erwerben, ist die quantitative und qualitative Verschiedenheit des Eigentums selbst. Aus dem Einfluß dieser Unterschiede auf die Gefühle und Einstellungen der Eigentümer ergibt sich eine Spaltung der Gesellschaft in verschiedene Interessengruppen und Parteien.“ S. Federalist Paper 10, Fn. X (95). Die Spaltung der Gesellschaft in verschiedene Klassen ist für *Madison* unvermeidlich. Der Staat ist weder in der Lage, die soziale Ungleichheit zum Verschwinden zu bringen, noch hat er ein allgemein anerkanntes Maß für einen gerechten Ausgleich zwischen den Klassen. Stattdessen komme es darauf an, die gegenstrebigsten sozialen Interessen in das politische System aufzunehmen: „Diese vielfältigen und widersprüchlichen Interessen zu regulieren, ist die vordringliche Aufgabe moderner Gesetzgebung, die auch Parteigeist und Interessengegensätze in die nötigen und normalen Funktionen eines Regierungssystems einbeziehen muß“ (95). Wenn man nicht die Ursachen gesellschaftlicher Spaltung und Parteienbildungen beseitigen könne, dann müsse man sich damit begnügen, ihre Auswirkungen unter Kontrolle zu bringen. Das wichtigste Kontrollmittel ist für *Madison* eine Konstruktion des politischen Systems, die verhindert, daß sich Mehrheiten bilden, die Minderheiten ausbeuten.

³⁷ In der deutschen Ausgabe als „das verborgene Wesen und wirksame Geheimnis der englischen Verfassung“ wiedergegeben: *Walter Bagehot*, Die englische Verfassung, Neuwied und Berlin 1971, S. 57).

³⁸ *Bagehot*, Verfassung, Fn. X (80).

³⁹ So *Walter Bagehot* in seinen Historical Essays, New York 1966, S. 376.

zerreißende Entwicklungen, auf die eine Regierung sehr schnell und ausreichend wirksam reagieren müsse. Die erste und wichtigste Funktion der Gesetzgebung sei deshalb die umfassende „Verwaltung und Lenkung des Lebens der Nation“.⁴⁰ Entsprechend stark und handlungsfähig müsse die Exekutive sein. Trotz der Vorstellung einer „unveränderlichen“ Verfassung und dem offensichtlichen Fortbestand seiner zentralen (und sichtbaren) Einrichtungen habe es unter dem Druck des gesellschaftlichen Wandels einen stillen und kaum gewürdigten Verfassungswandel gegeben, der darauf hingearbeitet habe, der Regierung die Instrumente zu verschaffen, die eine wirkungsvolle Steuerung der Gesellschaft erlauben. Neben den „historischen, komplexen, erhabenen, theatralischen Teilen“ der Verfassung, vor allem die Krone und das Oberhaus, gäbe es einen für die Steuerung des Gemeinwesens inzwischen entscheidenden „einfachen, leistungsfähigen Teil, der, falls erforderlich und wenn gewünscht, schneller, einfacher und besser arbeiten kann als irgendein Regierungsinstrument, das bis jetzt erprobt worden ist“.⁴¹ Der englische Premier habe aufgrund eines stillen, aber durchgreifenden Verfassungswandels die politischen Mittel in die Hand bekommen, die Gesetze, die er zur Unterstützung seiner Politik brauche, auch tatsächlich zu erhalten und sie wirksam einzusetzen.⁴²

Diese durch die neuartigen gesellschaftlichen Umstände erzwungene Erfolgsgeschichte hat sich nach Bagehot in den Vereinigten Staaten trotz des gleichen Strukturwandels von Wirtschaft und Gesellschaft und der gleichen Anpassungszwänge nicht wiederholt – und sie schien dort auch nicht auf anderen Wegen eine ähnlich leistungsfähige Neuordnung der „instruments of government“ hervorzubringen. In der Verfassung der Vereinigten Staaten fehlten daher, so Bagehot, die „elastischen Elemente“.⁴³ Die hohen politischen Hürden machten einen dem gesellschaftlichen Problemdruck adäquaten Verfassungswandel so gut wie unmöglich.⁴⁴ Das durch diese Verfassung geschaffene politische System verhindere deshalb ein wirkungsvolles, den wirtschaftlichen und sozialen Problemen angemessenes Regieren der Gesellschaft: „Wenn die Personen, die die Arbeit

⁴⁰ Bagehot, Verfassung, Fn. X (139).

⁴¹ Bagehot, Verfassung, Fn. X (53).

⁴² Bagehot, Verfassung, Fn. X (280). Für die erstaunliche Umkehrung der institutionellen Machtverhältnisse bzw. das Ende der englischen Parlamentsherrschaft findet Bagehot markante Worte: „Das Kabinett ist ein Ausschuß, der die Körperschaft auflösen kann, die ihn ernannt hat: Ein Ausschuß mit einem aufschiebenden Veto – ein Ausschuß mit einem Appellationsrecht. Obwohl von diesem Parlament ernannt, kann das Kabinett, falls es das wünscht, an das nächste appellieren. (...) Der Hauptausschuß der Legislative [das Kabinett] hat die Vollmacht, den stärkeren Teil der gesetzgebenden Körperschaft [das Unterhaus] aufzulösen – den Teil, der in einer Krise die oberste Legislative darstellt. Deswegen wird im englischen System die exekutive Gewalt nicht von der Legislative absorbiert; es handelt sich um eine Fusion beider. Das Kabinett erläßt entweder Gesetze und regiert oder es kann auflösen. Es ist Geschöpf, aber es hat die Vollmacht, seine Schöpfer zu zerstören. Es ist eine Exekutive, welche die Legislative vernichten kann und desgleichen eine Exekutive, die von der Legislative ernannt worden ist. Das Kabinett wurde gemacht, aber es kann vernichten; sein Ursprung ist abgeleiteter Natur, doch seine Handlungsweise ist destruktiv.“ S. Bagehot, Verfassung, Fn. X (56).

⁴³ Was Bagehot in diesem Zusammenhang als eine systematische Kritik entfaltet, ist auch für spätere kritische Perioden der US-amerikanischen Außenpolitik aufschlußreich: „Man besitzt einen für einen bestimmten Zeitraum gewählten Kongreß, der sich vielleicht in bestimmten Zeitabständen erneuert, die nicht gekürzt oder verlängert werden können – man hat einen Präsidenten, der für eine feste Amtszeit gewählt und während dieser unabsetzbar ist: alle diese Einrichtungen bestehen für festgelegte Perioden. Es ist kein elastisches Element vorhanden, alles ist starr, festgelegt, zeitlich begrenzt. Was auch immer kommen mag, nichts läßt sich beschleunigen oder verlangsamen. Man hat die Regierung im voraus bestellt, und ob es einem paßt oder nicht, ob sie gut oder schlecht funktioniert, ob das gerade will oder nicht, laut Gesetz muß sie im Amte bleiben. In einem Land mit komplexen außenpolitischen Beziehungen würde meistens im ersten und kritischsten Jahr jedes Krieges der Friedenspremier regieren und im ersten und kritischsten Friedensjahr der Kriegspremier. In jedem Fall würde die Übergangsperiode von einem Mann bestimmt werden, der nicht für das gewählt worden ist, was er herbeigeführt hat, sondern für das, was er ändern sollte – nicht für die Politik, die er verwirklichen, sondern für die Politik, die er aufgeben sollte.“ S. Bagehot, Verfassung, Fn. X (67).

⁴⁴ S. dazu Bagehot: „Die 'Verfassung' kann von keiner Autorität innerhalb der Verfassung, sondern von externen Autoritäten geändert werden. Jede Änderung, ganz gleich, ob sie dringend oder geringfügig ist, muß von einer komplizierten Relation von Einzelstaaten oder Gesetzgebungskörperschaften sanktioniert werden. Als Folge hiervon lassen sich ganz offensichtliche Mißstände nicht schnell abstellen; die absurdesten Fiktionen müssen aufgestellt werden, um die eindeutig schädlichen Paragraphen zu umgehen; und seltsame Verfahrenstechniken und Unbeholfenheit kennzeichnet die Politik eines ausgesprochen praktischen Volkes.“ S. Bagehot, Verfassung, Fn. X (202). Bagehot zeigte sich, was das politische Problem der doppelten Integration des Landes betraf, die Wiedereingliederung der Südstaaten in den Bund und die Integration der ehemaligen Sklaven, als erstaunlich klarsichtig: „Die größte jemals einer Regierung auferlegte moralische Pflicht und das schrecklichste politische Problem, das jemals einer Regierung aufgegeben worden ist, liegen jetzt vor den Amerikanern. Doch es gibt keine Entscheidung und keine Möglichkeit zu einer Entscheidung. Der Präsident möchte einen Weg einschlagen und besitzt die Macht, jeden anderen zu verhindern; der Kongreß wünscht einen anderen Kurs und verfügt über die Macht, alle anderen zu blockieren. Die Zersplitterung der souveränen Gewalt in viele Teile läuft darauf hinaus, daß es keinen Souverän gibt“ (a. a. O. 203).

machen müssen, nicht zugleich auch die Gesetze machen, gibt es zwischen den beiden Gruppen Streit. Die Steuergesetzgeber werden mit der Regierung streiten, die das Steueraufkommen benötigt. Die Exekutive wird verstümmelt, wenn sie nicht die benötigten Gesetze erhält, und die Legislative wird verdorben, weil sie ohne Verantwortung handelt; die Exekutive wird ihrem Namen nicht mehr gerecht, weil sie ihre Entscheidungen nicht ausführen kann; die Legislative wird durch Freiheit demoralisiert; denn sie faßt Beschlüsse, deren Folgen andere (und nicht sie selbst) tragen.⁴⁵ Regierung und Verwaltung der Vereinigten Staaten würden gerade das nicht erhalten, was zu den Grundbedingungen eines zivilisierten Gemeinwesens zähle, nämlich die „ständige Unterstützung der Gesetzgebung“:⁴⁶ „Im zivilisierten Gemeinwesen besteht ein verbreitetes Bedürfnis nach einer reformierenden Gesetzgebung; nach einer Gesetzgebung, die die überkommenen Gesetze den Bedürfnissen einer sich täglich ändernden Welt anpassen soll. Es ist nicht länger notwendig, schlechte Gesetze beizubehalten, weil man irgendwelche Gesetze haben muß.“⁴⁷ Aufgrund der internationalen Interdependenz habe die ganze Welt die Konsequenzen dieses „einzigartigen Defekts“ des politischen Systems der Vereinigten Staaten, eben die „fatale Teilung der Gewalten“, zu tragen.⁴⁸

Zu den systematischen Defiziten, die später dann George F. Kennan im Zusammenhang mit der Struktur der US-amerikanischen Außenpolitik identifizieren wird, gehört deshalb nicht zufällig die Unfähigkeit, zu erkennen, wie sich innergesellschaftliche Konfliktlagen bzw. innenpolitische Auseinandersetzungen in Probleme der Außenpolitik bzw. der internationalen Beziehungen verwandeln können. Für Kennan waren die Art und Weise, wie die Vereinigten Staaten in den Ersten Weltkrieg eintraten, genauso wie die Aufladung des Versailler Friedens mit Wilsonschem Idealismus, grobe Fehler, die sich auf einen verhängnisvollen Primat der Innenpolitik zurückführen lassen. Sie hätten vermieden werden können, wenn sich Präsident und State Department früher für die tatsächlichen Verhältnisse in Europa interessiert und über eine rechtzeitige Aufrüstung der amerikanischen Diplomatie mehr Gehör verschafft hätten. Auf den Einwand, die öffentliche Meinung und vor allem die Art und Weise, wie das politische System der Vereinigten Staaten funktionieren, hätten es gar nicht zugelassen, die von Kennan skizzierte – und auf die zeitgenössische Diskussion gestützte – Alternative umzusetzen, antwortet Kennan in einer bezeichnenden, die Diagnose Bagehots bestätigende Art und Weise: „History does not forgive us our national mistakes because they are explicable in terms of our domestic politics. If you say that mistakes of the past were unavoidable because of our domestic predilections and habits of thought, you are saying that what stopped us from being more effective than we were was democracy, as practiced in this country. And, if that is true, let us recognize it and measure the full seriousness of it—and find something to do about it. A nation which excuses its own failures by the sacred untouchableness of its own habits can excuse itself into complete disaster. (...) [T]he margin in which it is given to us to commit blunders has been drastically narrowed in the last fifty years. If it was the workings of our democracy that were inadequate in the past, let us say so. Whoever thinks the future is going to be easier than the past is certainly mad.“⁴⁹

Damit eng verknüpft sei ein zweites Manko des amerikanischen Stils von Außenpolitik: „It assumes the ability of each people to solve its own internal political problems in a manner not provocative of its international environment.“⁵⁰ Kennan meint mit diesem doppelten Manko allein die Wahrnehmung und adäquate Beurteilung der Innen- und Außenpolitik anderer Länder durch die Einrichtungen der US-amerikanischen Außenpolitik – und eben nicht die Leistungsfähigkeit des politischen Systems der Vereinigten Staaten. Außer der „öffentlichen Meinung“ kennt Kennan keine anderen „inneren“ Einflußfaktoren auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Sein Vorwurf eines systematischen Nichtwissens fällt damit gewissermaßen auf ihn selbst zurück. Das gilt insbesondere für die Fähigkeit des US-amerikanischen Gemeinwesens, seine eigenen gesellschaftlichen Probleme so zu lösen, daß die Lösung nicht zu einem Problem für seine internationale Umwelt wird. Kennan fragt gerade nicht: Haben bestimmte Eigenarten der US-amerikanischen Außenpolitik ihre Wurzel darin, daß die Vereinigten Staaten aufgrund der liberalen Weichstellungen ihrer Verfassung nicht in der Lage sind, bestimmte innergesellschaftliche

⁴⁵ S. *Bagehot*, Verfassung, Fn. X (57).

⁴⁶ S. *Bagehot*, Verfassung, Fn. X (57).

⁴⁷ S. *Bagehot*, Verfassung, Fn. X (226)

⁴⁸ S. *Bagehot*, Verfassung, Fn. X, (221). Wenn *Bagehot* das Präsidentenamt als „das wichtigste Regierungsamt in der politischen Welt“ bezeichnet, ging er offensichtlich von der bevorstehenden Ablösung der britischen durch eine US-amerikanische Hegemonialstellung aus. S. *Bagehot*, Verfassung, Fn. X, (67). Dieser Hintergrund erklärt auch sein Interesse am Vergleich des US-amerikanischen Präsidialsystems mit dem parlamentarischen System des Vereinigten Königreichs.

⁴⁹ S. *George F. Kennan*, *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago 1951, S. 73.

⁵⁰ S. *Kennan*, *American Diplomacy*, Fn. X (99).

Problemlagen mit den Mitteln einer Innenpolitik zu bewältigen und ziehen sie deshalb die Instrumente einer imperialen Außenpolitik heran?

Einer der wenigen Autoren, die auf das Problem eingehen, ist Fareed Zakaria.⁵¹ Er hat den Unterschied zwischen „Demokratie“ und „Liberalismus“ zum Ausgangspunkt einer kritischen Analyse der Außenpolitik der Vereinigten Staaten gemacht. Zakaria wies darauf hin, der „constitutional liberalism“ der Vereinigten Staaten habe „nothing intrinsically to do with democracy and the two have not always gone together“.⁵² Dieser Einwand blieb allerdings weitgehend folgenlos bzw. beschränkte sich eher auf die europäische Diskussion der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik.⁵³ In den Vereinigten Staaten konzentrierte sich die weitere Debatte insbesondere auf das Problem, in welcher Art und Weise „Demokratie“ in bislang autokratisch regierten „unfreien“ Staaten gefördert werden kann.⁵⁴ Dieses Problem verschärfte sich noch mit dem Irak-Krieg und den für die Vereinigten Staaten eher ernüchternden Ergebnissen „freier Wahlen“ in den Gebieten der autonomen Verwaltung Palästinas.⁵⁵

Zakarias Beitrag in der Zeitschrift *Foreign Affairs* hat zwar eine breitere Diskussion über die „richtige“ Operationalisierung von „Demokratisierung“ als Leitlinie einer Außen- und Sicherheitspolitik ausgelöst.⁵⁶ Ein Blick auf diese weitgehend „technische“ Diskussion zeigt aber, daß weder gefragt wurde, warum sich in den Vereinigten Staaten offensichtlich eine besondere Auffassung von „Demokratie“ durchgesetzt hat, noch ob gerade diese Entscheidung für die „liberale Demokratie“ eine Ursache dafür sein könnte, daß dieses US-amerikanische Demokratiemodell zum Maßstab der Außenpolitik gemacht wird. Die Eigenart des US-amerikanischen Verständnisses von Demokratie zeigt sich nicht zuletzt in Fareed Zakarias Überzeugung, die europäischen Regierungen müßten ihre „soziale“ Demokratie in eine „liberale“ Demokratie überführen, wenn sie ihren Bevölkerungen unter den Bedingungen der Globalisierung weiterhin Wohlfahrt sichern wollen. Dazu müßten sie sich aber zuerst eine Voraussetzung verschaffen, über die sie bislang nicht verfügten: „Governments will have to make hard choices, resist the temptation to pander, and enact policies for the long run. The only possible way this can be achieved in a modern democracy is by insulating some decision-makers from the intense pressures of interest groups, lobbies, and political campaigns—that is to say, from the intense pressures of democracy.“⁵⁷

⁵¹ *Fareed Zakaria*, *The Rise of Illiberal Democracy*, *Foreign Affairs* 76 (1997), S. 22 ff., und ders., *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York und London 2003.

⁵² *S. Zakaria*, *Rise of Illiberal Democracy*, Fn. X (17). Die durch den Beitrag von *Zakaria* in *Foreign Affairs* (fn. X) ausgelöste Debatte über das Verhältnis von Demokratie und Liberalismus ist in einem von *Fareed Zakaria* und *Thomas Carothers* herausgegebenen Band dokumentiert: *Democracy: A Foreign Affairs Reader*, New York 1998.

⁵³ Vgl. z. B. die Kritik von *B. S. Chimni* einem indischen Juristen, die vor allem auf die begriffspolitische Verengung zielt: „Democracy is, in this view, all about free and fair elections, free trade, and an open market economy. In proceeding with this understanding, the volume displays an epistemological confidence that is belied by the contested nature of 'democracy'“. *S. Chimni*, Book Review [von Peter J. Schraeder, Hrsg., *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, Boulder, CO: Lynne Rienner, und Susan Marks, *The Riddle of all Constitutions: International Law, Democracy, and the Critique of Ideology*, Oxford 2003], *European Journal of International Law* 16 (2005), S. 1001 ff.

⁵⁴ *S. Peter J. Schraeder*, Hrsg. *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, Boulder CO 2002.

⁵⁵ *S. Stanley Hoffmann*, *Gulliver Unbound: The Imperial Temptation and the War in Iraq*, Lanham MD 2004.

⁵⁶ *S. Zakaria/Carothers* (Fn. X); *Hans-Joachim Spanger*, *Democracy Promotion Revisited – zur Historizität eines außen- und entwicklungspolitischen Paradigmas*, in: Mathias Albert, Bernhard Moltmann und Bruno Schoch, Hrsg., *Die Entgrenzung der Politik. Internationale Beziehungen und Friedensforschung*, Frankfurt a. M. 2004, S. 117 ff.; *Thomas Carothers*, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, Washington DC 2004; *Charles Krauthammer*, *Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington D.C. 2004; *Thomas S. Carothers* und *Marina S. Ottaway*, Hrsg. *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*, Washington D.C. 2005; *Omar G. Encarnación*, *The Follies of Democratic Imperialism*, *World Policy Journal* (2005), S. 47 ff.; Christopher Preble und Justin Logan, *Failed States and Flawed Logic: The Case against a Standing Nation-Building Office*, Washington D.C. 2006.

⁵⁷ *S. Zakaria*, *Future of Freedom*, Fn. X (242). Für die Kennzeichnung der Eigenart der US-amerikanischen Demokratie halten wir uns an das folgende Raster. Zunächst gilt die *ungeteilte* Souveränität des Volkes als das zentrale Merkmal der sozialen im Unterschied zur liberalen Demokratie mit ihren *checks and balances* geteilter und verschränkter Gewalten. Zu diesem „sozialen“ Demokratieverständnis als verfassungspolitische Alternative zum Gewaltenteilungsmodell der Unionsverfassung der Vereinigten Staaten vgl. insbesondere Gerhard Casper, *Separating Powers. Essays on the Founding Period*, Cambridge MA und London 1997, und ders., *An Essay in Separation of Powers: Some Early Versions and Practices*, *William and Mary Law Review* 30 (1989), S. 211 ff.; Richard D. Parker, „*Here, the People Rule*“. *A Constitutional Populist Manifesto*, Cambridge MA und London 1994. Außerdem sind für die liberale Demokratie die *Beschränkung* der Regierungsgewalt und ihre Bindung an das (Verfassungs)Recht wesentlich, während die soziale Demokratie als möglichst unbeschränkte Mehrheitsdemokratie auf eine *umfassende Steuerung der Gesellschaft durch den Staat* zielt. Die Freiheit der liberalen Demokratie wird als Recht auf Freiheit *von* Herrschaft, also *gegen* die Regierung verstanden, die Freiheit der sozialen Demokratie als ein Recht *auf* Regierung. Diese

Was hier anklingt ist die Vorstellung von „Demokratie“ als Gefahr für eine freiheitlich verfaßte Marktwirtschaft. Dieses Problem, also der Konflikt zwischen unterschiedlichen Vorstellungen über das Wesen der Demokratie, ist der Schlüssel für das Verständnis der gegenwärtigen Probleme der US-amerikanischen Außenpolitik – und damit auch für das Problem, das der Rest der Welt mit dieser Politik hat.⁵⁸

Das Regierungssystem der Vereinigten Staaten weicht vor allem in drei Punkten von allen anderen Demokratien ab:⁵⁹

1. Durch die Teilung und Verschränkung der Gewalten löst sich das "Volk" in einen abgestuften und gefilterten Entscheidungsprozeß mit sehr vielen Beteiligten in sorgsam gegeneinander abgegrenzten Arenen auf.
2. Die staatliche Gewalt ist begrenzt und eng umschrieben.
3. Die gegenmajoritären Elemente des Regierungssystems sind außerordentlich stark.

Gewaltenteilung, Gewaltenverschränkung und Gewaltenbegrenzung sind die herausragenden Merkmale der politischen Ordnung des US-amerikanischen Bundesstaats. Die Verfassungsordnung läßt sich eher als „regierte“, weniger als „regierende Demokratie“ beschreiben.⁶⁰ Das wichtigste Mittel dafür ist die Teilung der Legislative, die nach Madison deshalb notwendig ist, weil in „einer republikanischen Regierung die Legislative notwendig die Vorherrschaft [hat]“.⁶¹ Gleichzeitig stellt die Verfassungsordnung die Weichen in Richtung einer "Minimierung der Herrschaft",⁶² was sich vor allem in den Schwierigkeiten äußerte, die Staatsverwaltung in eine leistungsfähige Bürokratie umzuwandeln.⁶³ Und schließlich entwickelte sich der Oberste Gerichtshof zu einem sehr wirkungsvollen Instrument, die gewaltenbegrenzende Funktion der Verfassung gegen legislative und exekutive Machtausweitungen in Anschlag zu bringen.⁶⁴ Wie unten gezeigt wurde, ist die

Dimension verfassungspolitischer Auseinandersetzungen in den Vereinigten Staaten betonen v. a. *Howard*, Grundlegung der amerikanischen Demokratie (Fn. X), *Paul Kahn*, Reason and Will in the Origins of American Constitutionalism, Yale Law Journal 98 (1989), S. 449 ff.; ders., Legitimacy and History: Self-Government in American Constitutional History, New Haven CT (1992), und, als Gegenpol, *Richard Posner*, Law, Pragmatism, and Democracy, Cambridge MA und London 2003. Und schließlich ist für die liberale Demokratie die *Trennung von Staat und Gesellschaft* bzw. die Garantie einer staatsfreien Sphäre ein entscheidender Gesichtspunkt, während die soziale Demokratie eine Grenze zwischen Staat und Gesellschaft *nicht* anerkennt, weil sie einen Ausgleich zwischen den gesellschaftlichen Gruppen schaffen will. Dementsprechend ist der Gleichheits- und Freiheitsbegriff der liberalen Demokratie *formaler* und in der sozialen Demokratie *materieller* Natur. Für diesen Unterschied ist im angelsächsischen Raum die von *Isaiah Berlin* entwickelte Gegenüberstellung von „negativer“ und „positiver“ Freiheit einschlägig geworden: Freiheit. Vier Versuche, Frankfurt a. M. 1995. Für unsere idealtypische Gegenüberstellung von liberaler und sozialer Demokratie als Interpretationskategorien der US-amerikanischen Verfassungspolitik vgl. insbesondere die Einträge unter „Demokratie“ und „Liberalismus“ im Historischen Wörterbuch der Philosophie (hrsg. von Joachim Ritter) und in Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland (hrsg. von Otto Brunner u. a.). Zur historischen Semantik des US-amerikanischen Demokratiebegriffs vgl. *Gustav H. Blanke*, Amerikanischer Geist. Begriffs- und wortgeschichtliche Untersuchungen, Meisenheim am Glan 1956.

⁵⁸ Zu den auswärtigen Reaktionen auf die von Präsident George W. Bush verfolgte Außenpolitik vgl. *John Brady Kiesling*, Diplomacy Lessons: Realism for an Unloved Superpower, Washington D.C. 2006, und *Stephen M. Walt*, Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy, New York 2006.

⁵⁹ „[E]very other advanced democratic country has adopted a constitutional system very different from ours“: *Robert A. Dahl*, How Democratic is the American Constitution? New Haven CT und London 2002, S. 3. Die folgende Auflistung folgt allerdings nicht der Dahlschen Analyse der „undemokratischen“ Qualität der Verfassung der Vereinigten Staaten.

⁶⁰ *So Giovanni Sartori*, *Demokratiethorie*, Darmstadt 2006, S. 94 ff.

⁶¹ „Um dieser [Vorherrschaft] abzuwehren,“ so *James Madison* weiter, „ist die Legislative in verschiedene Zweige aufzuteilen und diese durch verschiedene Wahlmodi und verschiedene Regeln für ihre Tätigkeit so wenig miteinander verbunden zu sein, wie die Natur ihrer gemeinsamen Aufgaben und ihre gemeinsame Abhängigkeit von der Gesellschaft zulassen.“ S. Hamilton/Madison/Jay, *Federalist Papers*, Fn. X (320).

⁶² *S. Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1972, S. 169.

⁶³ *S. Stephen Skowronek*, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities*, Cambridge 1982. Zum liberalen Verfassungsverständnis eines „limited government“ s. die historisch-vergleichende Untersuchung von *Scott Gordon*, *Controlling the State. Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Cambridge MA und London 1999, und die Darstellung von *Robert D. Cooter*, *The Strategic Constitution*, Princeton NJ 2000, der auf das Instrumentarium von „law and economics“ zurückgreift.

⁶⁴ *S. Ralf Alleweldt*, Die Idee der gerichtlichen Überprüfung von Gesetzen in den *Federalist Papers*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 56 (1996), S. 205 ff. *Richard D. Parker* bezeichnet in seiner Schrift „Here, the People Rule“ (Fn. X) die Auffassung „that we must define constitutional democracy as *opposed* to populist democracy: that constitutional constraints on public power in a democracy are meant to contain or tame the exertion of popular political energy rather than to nurture, galvanize, and release it“, als *die* verfassungspolitische Orthodoxie der Vereinigten Staaten (Hervorhebung im Original). Für den

enorme Komplexität des Regierungssystems alles andere als ein verfassungspolitischer Unfall. Vielmehr ist sie bewusst geschaffen worden, um der innen- und v. a. der sozialpolitischen Gesetzgebungsarbeit des Kongresses Hürden zu setzen.

IV. Die Geburt einer imperialen Außenpolitik

Um ihre „freiheitliche“ Ordnung zu bewahren, waren die Vereinigten Staaten von Anfang darauf angewiesen, territorial zu expandieren, weil nur auf diesem Weg ihre Sozialstruktur der Eigenart ihrer politischen Ordnung kongruent bleiben konnte. Madison hat eine wachsende Gesellschaft und einen immer größer werdenden Raum wirtschaftlicher Verwertung zu erstrangigen verfassungspolitischen Faktoren gemacht. Die Erschließung immer neuer Quellen von Wohlfahrt, die im Rahmen einer Marktwirtschaft für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung fruchtbar gemacht werden können, verhindert die Zuspitzung von Verteilungskämpfen, die aller Wahrscheinlichkeit nach mit dem Sieg der Grundsätze einer sozialen Mehrheitsdemokratie enden würde.⁶⁵ Madison hatte diese nichtkonstitutionelle Grundlage der sozialen Ordnung der Vereinigten Staaten deutlich erkannt, genauso wie die ersten Präsidenten, die oft, wie zuerst im Fall von Jefferson und John Quincy Adams, gegen ihre politische Grundüberzeugung aus wesentlich sozialpolitischen Gründen – und mit dem Ziel der Stabilisierung der Regierungsform – die territoriale Expansion der „continental policy“ vorantrieben.⁶⁶

Es sei, so Madison im Federalist Paper No. 38, „nicht länger reine Spekulation oder bloße Hoffnung, daß das westliche Territorium eine Quelle ungeheuren Reichtums für die Vereinigten Staaten sein wird“.⁶⁷ Für Madison war aber nicht nur entscheidend, *dass* es diese Quelle von Wohlfahrt gibt, sondern sehr viel mehr, *wie* diese Quelle genutzt wird: indem neue Staaten mit einer ebenfalls "republikanischen" Regierungsform gebildet werden. „Der Kongress hat die Verwaltung dieses Bestands [an neuen Territorien] übernommen. Er hat auch schon begonnen, ihn produktiv zu machen. Der Kongress hat es aber unternommen, noch mehr zu tun: Er ist dazu übergegangen, neue Staaten zu bilden, vorläufige Regierungen einzusetzen, Beamte für sie zu ernennen und die Bedingungen vorzuschreiben, unter denen solche Staaten in die Konföderation aufgenommen werden können“.⁶⁸ Madison bezeichnet die neuen Territorien und die Art und Weise, wie mit ihnen politisch verfahren wird, also ihren wirtschaftlichen und *politischen* Mehrwert, als ein „System“, das „nötig [ist], um die Union vor den künftig zu erwartenden Befugnissen und Ressourcen einer Körperschaft zu schützen, die wie der bestehende Kongreß konstruiert ist.“ Dieses System sei „unverzichtbar, um die Union vor den Gefahren zu bewahren, die von dem gegenwärtigen Unvermögen dieser Versammlung [dem Kontinentalkongress – ER/SL] drohen.“⁶⁹ Madison ging also davon aus, dass der Bundesstaat, der mit der neuen Verfassung geschaffen werden soll, die

Obersten Gerichtshof als eine *illegitime* Beschränkung der „popular democracy“ vgl. *Mark Tushnet*, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton NJ 1999; *Jamin B. Raskin*, *Overruling Democracy. The Supreme Court vs. the American People*, New York 2003, und *Larry D. Kramer*, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, New York 2004.

⁶⁵ Was eine territoriale Expansion als politisches Programm betrifft, kann im Grunde bis auf die Unabhängigkeitserklärung zurückgegangen werden: „The Declaration's insistence that George III has denied frontier settlement and representation is especially significant. It indicates the signers envisioned an expanding polity in which the same rights enjoyed by the original settlers would be opened to new groups of people“. S. *William Pencak*, *The Declaration of Independence: Changing Interpretations and a New Hypothesis*, Pennsylvania History 57 (1990), S. 225 ff. (233).

⁶⁶ Zum „Louisiana Purchase“ Jeffersons s. *Robert Morss Lovett*, *Thomas Jefferson and the Louisiana Purchase. An Old South Lecture*, *The New England Magazine* 7, Nr. 5 (1890), S. 569 ff., und zu John Quincy Adams, der Spanien Florida abkaufte und Anrechte auf die pazifischen Gebiete Spaniens erwarb s. *William Earl Weeks*, *John Quincy Adams and American Global Empire*, Lexington KY 2002.

⁶⁷ S. Hamilton/Madison/Jay, *Federalist Papers*, Fn. X (242). Auch für *Thomas Jefferson* war deshalb eine freiheitlich-republikanische Verfassung mit einem demokratischen „allgemeinen“ Wahlrecht vereinbar, weil das frei zugängliche Land eine konservative Gegenkraft zum sozial-demokratischen Potential der Volkssouveränität schaffe: „It is too soon in our country to say that every man who cannot find employment but who can find uncultivated land, shall be at liberty to cultivate it, paying a moderate rent, but it is not too soon to provide by every possible means that as few as possible shall be without a little portion of land. The small landholders are the most precious part of a state“ (Brief an Rev. James Madison vom 28. Oktober 1785, in: *Thomas Jefferson*, *Writings*, New York 1984, S. 842).

⁶⁸ S. Hamilton/Madison/Jay, *Federalist Papers*, Fn. X (243).

⁶⁹ S. Hamilton/Madison/Jay, *Federalist Papers*, Fn. X (243).

sozialdemokratischen Neigungen des Kontinentalkongresses beendet und durch das „System“ aus territorialer *und* republikanischer Expansion eine Existenzgarantie erhält.

Der Widerspruch zwischen Liberalismus und Demokratie machte sich in den Vereinigten Staaten letztlich deshalb sehr viel später als in Europa bemerkbar, weil bis zum Ende des neunzehnten Jahrhunderts ein freier Zugang zu Land Grundlage einer Politik war, die Landbesitz als Ausweis politischer Selbständigkeit und wirtschaftlicher Sicherheit sehen konnte. Damit stellt sich aber die Frage, was geschieht, wenn dieses System mit dem Ende der territorialen Expansion zwangsläufig an die Grenzen auch seiner verfassungspolitischen Aufgabenstellung stößt.

Nach Frederick Jackson Turner war „freies Land“ im Westen eine zentrale *gesellschaftliche* Bedingung der liberalen Demokratie der Vereinigten Staaten, weil es als Sicherheitsventil für Unzufriedene wirkte: Abwanderung, nicht Widerspruch war die vorherrschende Reaktionsweise. Dieses Sicherheitsventil war allerdings seit 1890 verschlossen. Der in der Verfassung angelegte, aber nicht gelöste Grundkonflikt zwischen den demokratischen und den liberalen Elementen der US-amerikanischen Gesellschaft brach in verschärfter Form wieder auf.⁷⁰ Es war deshalb wohl nicht zufällig, wie schon Turner vermerkt, daß sich seit 1890 und nicht zuletzt auch aufgrund einer massiven *internationalen* Wirtschaftskrise der Druck auf eine Veränderung des Regierungssystems enorm erhöhte und die Gesetzgebung eine neue Agenda erhielt: „It is not surprising that socialism shows noteworthy gains as elections continue; that parties are forming on new lines; that the demand for primary elections, for popular choice of senators, initiative, referendum, and recall, is spreading, and that the regions once the center of pioneer democracy exhibit these tendencies in the most marked degree. They are efforts to find substitutes for that former safeguard of democracy, the disappearing free lands.“⁷¹ Wie den anderen entwickelten Volkswirtschaften dieser Zeit stellte sich auch den Vereinigten Staaten die Frage: Wie würde sie mit der sozialistischen Herausforderung mit ihren enormen und kaum absehbaren Konsequenzen für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft umgehen?

Bezeichnenderweise sah ein einflussreicher Kommentator in der Vorgabe der Verfassung, die Union garantiere jedem Staat eine republikanische Regierungsform (Art. 4 Abschnitt 4), ein entscheidendes Hindernis für das Vordringen des Sozialismus in den Vereinigten Staaten.⁷² Der Föderalismus nicht nur als (vertikale) arbeitsteilig-qualitative, sondern auch als eine einfach quantitative (horizontale) Gewaltenteilung durch das Nebeneinander gleichberechtigter – und vor allem von gleich geordneten bzw. gleich verfassten – Staaten, leistet demnach einen eigenen Betrag in der Begrenzung oder Verhinderung sozialistischer Politik, weil er eine verfassungspolitische Konformität von Union *und* Einzelstaaten erzwingt.⁷³ In einer der wenigen Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs zu der Garantieklausel wurde die Formel republikanische Regierungsform" folgendermaßen präzisiert: „A State in our Union of States is a political community of free citizens, occupying a territory of defined boundaries, and organized under a government sanctioned and *limited* by a written constitution, and established by the consent of the governed.“⁷⁴ Die durch die Verfassungsordnung des Bundesstaates beschränkte Regierung in den einzelnen Staaten der Union sei „one part of the system of rights and duties by which, in our country, is prevented the arbitrary deprivation of liberty to pursue a lawful calling,

⁷⁰ Frederick Jackson Turner sprach vom „contest of radical democracy and conservative interests (...), a continuing expression of deep-seated forces [rather] than fragmentary and sporadic curios for the historical museum“: *Social Forces in American History*, in: ders., *The Frontier in American History*, New York 1920, S. 328.

⁷¹ S. Turner, *Social Forces*, Fn. X (321). Turner war sich bewusst, dass seine These von der sozialen Sicherheitsfunktion der offenen Westgrenze für die Stabilität der demokratischen Institutionen der Vereinigten Staaten in einem direkten Zusammenhang mit der modernen Erfahrung der Ausbreitung sozialistischer Tendenzen und der damit verbundenen Krise des überkommenen Regierungssystems stand: „It is a familiar doctrine that each age studies its history anew and with interests determined by the spirit of the time. Each age finds it necessary to reconsider at least some portion of the past, from points of view furnished by new conditions which reveal the influence and significance of forces not adequately known by the historians of the previous generation. Unquestionably each investigator and writer is influenced by the times in which he lives and this fact exposes the historian to a bias, at the same time it affords him new instruments and new insight for dealing with his subject“. S. Turner, *Social Forces*, Fn. X (323).

⁷² S. Perry Belmont, *Democracy and Socialism*, *The North American Review* 164, Heft 485 (1897), S. 487 ff.

⁷³ „The new industrial problems now pushing to the front respecting individual liberty and property give importance to those divisions of political power.“ S. Belmont, *Democracy and Socialism*, Fn. X (487). Max Weber hat noch auf einen zweiten Mechanismus des US-amerikanischen Föderalismus aufmerksam gemacht, der auf selbständige Weise dafür sorgen kann, dass die staatliche Sozialpolitik einen höheren Stellenwert in der Auseinandersetzung mit der Arbeiterfrage gewinnt: die Konkurrenz von verfassungspolitisch gleich strukturierten Gemeinwesen um das „bewegliche“ Kapital, das ja die Grundlage wirtschaftlicher Wohlfahrt ist. S. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Fn. X (210).

⁷⁴ Zit. nach Belmont, *Democracy and Socialism*, Fn. X (488 – Hervorhebung im Original).

acquire property, enjoy and transmit it; a system by which is inhibited the despotic despoliation by a temporary majority of the property of the minority, the laying of taxes and pecuniary burdens on one portion of the community (...).⁷⁵

Mit der „Garantie einer republikanischen Regierungsform“ durch die Unionsverfassung wollte James Madison, auf den diese Vorschrift zurückgeht, verhindern, daß über den Weg der Aufnahme von Staaten in die Union, deren Verfassung anderen Grundsätzen – seien es „monarchische“ oder „demokratische“ – folgt, die liberale Grundordnung der Union unterminiert wird: „Unless the Union be organized efficiently on republican principles innovations of a much more objectionable form may be obtruded“, so James Madison in einem Brief an Edmund Randolph kurz vor dem Zusammentritt der Federal Convention.⁷⁶ Offensichtlich ging Madison davon aus, dass durch eine zunehmende Zahl von Unionsstaaten mit einer in den grundsätzlichen verfassungspolitischen Entscheidungen gleichen Ordnung die Sicherheit der bundesstaatlichen Ordnung erhöht werden kann.⁷⁷ Diese Strategie wurde von so unterschiedlichen Präsidenten wie John Quincy Adams (1824-1829) und James K. Polk (1845-1849) mit allem Nachdruck verfolgt.⁷⁸

Dass die soziale Ordnung und politische Verfassung der einzelnen Staaten einen entscheidenden Einfluss auf die Politik und die soziale Ordnung des Bundesstaats haben können, zeigten die Auseinandersetzungen über das Gleichgewicht von Staaten mit einer freien Arbeitsverfassung und mit einer Sklavenwirtschaft in der Union.⁷⁹ Um zu verhindern, dass die Sklavenfrage auf die Agenda der Bundespolitik kommt, musste bei der Aufnahme von neuen Staaten immer das Gleichgewicht erhalten bleiben. Das war nur möglich, wenn die Staaten auch einen sehr großen, vom Bundesstaat nicht begrenzbaren Spielraum in ihren wirtschafts- und sozialpolitischen Festlegungen besitzen.⁸⁰ Dieser Spielraum war allerdings nicht vereinbar mit einer verfassungspolitischen Strategie, die äußere und innere Sicherheit in einer Nation „combined under one compact (...), coextensive with the North American continent“ sucht.⁸¹

Die kontinentale Expansion der Union bestand nicht in der bloßen Hinzufügung neuer Staaten, sondern sie hat den Bundesstaat selbst, seine innere Ordnung und sein Regierungssystem, grundlegend verändert. So stellte bereits Frederick Jackson Turner fest: „The growth of nationalism and the evolution of American political institutions were dependent on the advance of the frontier. (...). Over internal improvements occurred great debates, in which grave constitutional questions were discussed. (...). Administratively the frontier called out some of the highest and most vitalizing activities of the general government.“⁸² Für Talcott Williams bestand die Eigenart der Erweiterung der Union durch die Aufnahme neuer Staaten – die „continental policy“ – in der umfassenden Überwachung ihres Territoriums durch den US Kongress, die solange dauerte, bis die Aufnahme in die Union vollzogen wurde. Ohne Erlaubnis des Kongresses waren zum Beispiel die Städte in den neuen Territorien nicht in der Lage, zur Finanzierung ihrer Infrastruktur Anleihen zu begeben.⁸³ Er

⁷⁵ S. *Belmont*, *Democracy and Socialism*, Fn. X (489).

⁷⁶ S. *James Madison*, *The Writings of James Madison*, Bd. II, New York 1900 (336). *Madison* plädierte in der Federal Convention für ein „constitutional negative“: ein Vetorecht des Kongresses gegenüber den Gesetzgebungsvorhaben einer Staatenlegislative. Dieses Vorhaben scheiterte. Art. 4 Abschnitt 4 der Bundesverfassung zusammen mit der Verfassungsgerichtsbarkeit des Obersten Gerichtshofs mussten deshalb an die Stelle des „constitutional veto“ treten. S. *Bailyn*, *To Begin the World Anew*, Fn. X (122). Für eine Diskussion der aktuellen politischen Bedeutung der Staatenverfassungen vis-à-vis der Unionsverfassung s. *G. Allan Tarr*, *Understanding State Constitutions*, Princeton NJ 2000.

⁷⁷ Die gleiche Logik ist auch im berühmten Federalist Paper No. 10 zu finden, wonach mit der zunehmenden Größe der Gesellschaft in der Union auch die Sicherheit der republikanischen Regierungsform zunehmen würde, weil mit der größeren Zahl von Interessengruppen auch die Chance steigt, dass sie sich gegenseitig behindern und blockieren. Am gleichen Ort macht *Madison* auch deutlich, dass sich dieser Schutzmechanismus vor allem gegen die typischen „sozial-demokratischen“ Forderungen seiner Zeit entfalten soll: „Forderungen wie die, die Papiergeld-Menge zu erhöhen, die Schulden abzuschaffen, das Eigentum gleich aufzuteilen oder andere falsche oder böswillige Vorhaben (...).“ S. *Jay/Hamilton/Madison*, *Federalist Papers*, Fn. X, (100).

⁷⁸ S. *Norman A. Graebner*, *Empire on the Pacific: A Study in American Continental Expansion*, New York 1955; *Thomas R. Hietala*, *Manifest Design: Anxious Aggrandizement in Late Jacksonian America*, Ithaca NY 1985, und *Anders Stephanson*, *Manifest Destiny: American Expansion and the Empire of Right*, New York 1995.

⁷⁹ S. *James M. McPherson*, *Battle Cry of Freedom. The Civil War Era*, New York 1988 (8).

⁸⁰ S. *Stephen A. Douglas*, *The Dividing Line between Federal and Local Authority. Popular Sovereignty in the Territories*, *Harper's New Monthly Magazine* 19, Nr. 112 (1895), S. 519 ff.

⁸¹ *John Quincy Adams* im Jahr 1811 in einem Brief an seine Frau, zit. nach Samuel Flagg Bemis, *John Quincy Adams and the Foundations of American Foreign Policy*, New York 1949 (182 – Hervorhebung nicht im Original).

⁸² S. *Frederick Jackson Turner*, *The Significance of the Frontier in American History*, in: ders., *The Frontier in American History*, New York 1920, S. 1 ff. (24, 25).

⁸³ S. *Talcott Williams*, *The Price of Order*, *Atlantic Monthly* 86, Nr. 514 (1900), S. 219 ff. (225).

kontrastiert dieses kongressionale Mikromanagement mit dem britischen System einer weitestmöglichen Selbstverwaltung der Kolonien, das er ein „verwaltungstechnisches Wunder“ nennt.

Die eigentlich politische Dimension der Erweiterung der Union war deshalb die *Rückwirkung* der sozialen und politischen Verfassung der neuen Einzelstaaten auf die Union selbst.⁸⁴ Ein helllichtiger Beobachter wie Carl Schurz konnte deshalb zu der Überzeugung kommen, die Südstaaten hätten sich deshalb für die Annexion Kubas und die Aufnahme von Texas in die Union eingesetzt, weil sie diese Gebiete zur Sicherung ihrer Identität als Sklavenhalterstaaten brauchten: „In order to strengthen themselves in Congress they needed more slave states.“⁸⁵ Und umgekehrt hätten sich die Nordstaaten mit ihrer freien Arbeitsverfassung durch die Aufnahme „freier“ Staaten gestärkt gesehen.⁸⁶ Was allerdings die gesellschaftsverwandelnde Kraft politischer Institutionen betrifft, hätte der Bürgerkrieg wieder den Realitätssinn gestärkt: “[T]he great crisis which brought the Union so near to destruction rudely staggered the jubilant Fourth-of-July optimism of former days and reminded the American people of the inherent inadequateness of mere political institutions to the solutions of all problems of human society.“⁸⁷

Es gab auch zeitgenössische Argumente, nach denen bereits die kontinentale Expansion der Vereinigten Staaten ein „imperiales Projekt“ war. William Alfred Pepper, ein Senator für Kansas im US-Kongress, benutzte in einem Aufsatz in der *North American Review* die Formel: „Imperialism America's Historic Policy“.⁸⁸ Für ihn bestand kein Unterschied zwischen der den Spaniern, Indianern und Mexikanern abgetrotzten Landnahme im Süden und Westen, und der Besetzung der Philippinen.⁸⁹ Dass diese Sicht ihre Berechtigung hat, zeigt die Interpretation, die Secretary of State Richard Olney in einer Note an den Botschafter in London der Monroe Doktrin gab. Diese Interpretation ist im Grunde nichts anderes als eine Verlängerung der „Garantie einer republikanischen Staatsform“ in den mittel- und südamerikanischen Raum hinein: „[The Monroe doctrine] has but a single purpose and object. It is that no European power or combination of European powers shall forcibly deprive an American state of the right and power of self-government and of shaping for itself its own political fortunes and destinies.“⁹⁰ Die Monroe Doktrin sei eine „distinctively American doctrine of great import to the safety and welfare of the United States.“⁹¹ Das praktische Ergebnis der Monroe Doktrin lief allerdings auf eine Scheinunabhängigkeit der mittel- und südamerikanischen Staaten hinaus: „To-day the United States is practically sovereign on this continent, and its fiat is law upon the subjects to which it confines its interposition.“⁹²

Das Problem, das die Monroe-Doktrin adressierte, war nicht der Kolonialismus als solcher, sondern die in Europa vorherrschende Regierungsform, die ihn trug und die über ihn verbreitet wurde: „The political system of the allied powers is essentially different in this respect from that of America. This difference proceeds from that which exists in their respective governments (...). We owe it, therefore, to candor and to the amicable relations existing between the United States and those powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety“⁹³ Diese Wahrnehmung der Verfassung anderer Länder als ein Problem für die Vereinigten Staaten gewann wieder an Gewicht

⁸⁴ „Wer kann vorhersagen, welche Wirkung eine in Massachusetts errichtete Despotie auf die Freiheit von New Hampshire oder Rhode Island, von Connecticut oder New York hätte?“ (Hamilton im *Federalist Paper* No. 21, in *Hamilton/Madison/Jay, Federalist Papers*, Fn. X, S. 152).

⁸⁵ S. *Carl Schurz*, *Manifest Destiny*, *Harper's New Monthly Magazine* 87, Nr. 521 (1893), S. 737 ff. (737).

⁸⁶ *Carl Schurz* benutzt diese verfassungspolitische Konkurrenz um zu zeigen, dass sich hinter der berühmten Formel der „manifest destiny“ je nach Periode (und Machtverhältnissen) sehr unterschiedliche Konstellationen "ideeller und materieller" Interessen verbergen.

⁸⁷ S. *Schurz*, *Manifest Destiny*, Fn. X, (737).

⁸⁸ S. *William Alfred Pepper*, *Imperialism America's Historic Policy*, *The North American Review* 171, Nr. 525 (1900), S. 246 ff.

⁸⁹ Für eine ähnliche Sicht – und Begründung territorialer Expansion über den Kontinent hinaus – s. *Frederic Bancroft*, *Seward's Ideas of Territorial Expansion*, *The North American Review* 167, Nr. 500 (1898), S. 79 ff.

⁹⁰ Secretary Olney's Note regarding the Venezuelan Boundary Dispute, July 20, 1895, zit. nach *Link/Leary* (1970: 50).

⁹¹ Secretary of State *Richard Olney* am 20. Juli 1895, zit. nach *Link/Leary*, *Diplomacy of World Power*, Fn. X (50).

⁹² Secretary of State *Richard Olney* am 20. Juli 1895, zit. nach *Link/Leary*, *Diplomacy of World Power*, Fn. X (54).

⁹³ Präsident *Monroe* am 2. Dezember 1823, hier zit. nach <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/monroe.htm> – zuletzt besucht am 18. Mai 2006).

und Einfluss, als die Erweiterung ihrer wirtschaftlichen Interessensphäre als Lösung der sozialpolitischen Probleme zur Debatte gestellt wurde.

August Thayer Mahan, der amerikanische Begründer der Geopolitik, bemerkte ebenfalls bereits 1890, das „continental system“ der Vereinigten Staaten sei als Quelle wirtschaftlicher Wohlfahrt erschöpft, was sich bereits in einer bezeichnenden Veränderung der öffentlichen Meinung bemerkbar mache: „The interesting and significant feature of this changing attitude is the turning of the eyes outward, instead of inward only, to seek the welfare of the country.“⁹⁴ Mahan verband diese Neuorientierung mit der Forderung nach einer Flottenrüstung, weil nur über eine militärische Sicherung die Außenwirtschaft ihre Wohlfahrtsfunktion erfüllen könne: „Within, the home market is secured; but outside, beyond the broad seas, there are the markets of the world, that can be entered and controlled only by a vigorous contest, to which the habit of trusting to protection by statute does not conduce“.⁹⁵ Mahans Schriften sind Teil und Ausdruck eines Umbruchs, der auch vor den traditionellen Grundsätzen der Außenpolitik nicht halt macht. Richard Olney, von 1895 bis 1897 Secretary of State unter Präsident Grover Cleveland bezeichnete 1898 die „Washington rule of isolation“ als den neuen Verhältnissen nicht mehr angemessen, weil ihre wichtigste Bedingung verschwunden sei: „[T]he achievements of modern science have annihilated the time and space that once separated the Old World from the New.“⁹⁶ Eine Großmacht, wie es die Vereinigten Staaten inzwischen geworden sei, könne sich nicht darauf beschränken, durch ihr Beispiel die Geschicke anderer Ländern zu beeinflussen, sondern müsse aktiv werden.⁹⁷ Das ergebe sich bereits aus dem Zwang der Orientierung an ausländischen Märkten: „The 'home market' fallacy disappears with the proved inadequacy of the home market. Nothing will satisfy us in the future but free access to foreign markets.“⁹⁸

Die Art und Weise, wie die Westexpansion gesteuert wurde und wie ihr insbesondere in Form des „Homestead Act“ sozialpolitische Aufgaben zugewiesen wurden, machen die „continental policy“ zu einem unmittelbaren Vorläufer der imperialistischen Außenpolitik, die nach dem Ende der Besiedlung mit dem Krieg gegen Spanien im Jahr 1898 Gestalt anzunehmen begann. Anders als die „continental policy“ stieß die neue, imperialistische Außenpolitik nicht nur auf heftige Kritik, sondern wurde auch mit der Alternative eines von den sozialen Bewegungen der Populisten und Progressiven getragenen innen- und sozialpolitischen Programms konfrontiert.⁹⁹ Diese verfassungspolitische Auseinandersetzung hatte die funktionale Äquivalenz von Sozialpolitik und expansiver Außenpolitik zum Mittelpunkt.

Die sogenannten „Dollar Diplomacy“ von Präsident Taft war in ihrem Kern eine „gold standard diplomacy“: Die inneramerikanische Währungspolitik des Goldstandards wurde über die staatliche Unterstützung der Kreditpolitik der privaten Banken im Ausland zu einem offiziellen Mittel, dem amerikanischen Handel und der amerikanischen Außenwirtschaft ein stabiles internationales Umfeld zu verschaffen.¹⁰⁰ Das politisch und soziologisch interessante Moment dieser Politik bestand darin, daß ja der Goldstandard in der Innenpolitik aufgrund seiner massiven sozialen Folgen – Arbeitslosigkeit und Deflation, also sinkende Löhne für die Arbeiter, niedrige Erzeugerpreise für die Landwirtschaft und gleichzeitig hohe Kreditzinsen – äußerst umstritten war und zum Hauptkonfliktpunkt zwischen der der Partei der Demokraten und der Republikaner aufstieg. In den Worten von William Jennings Bryan, dem prominentesten Politiker des Progressive Movement und späteren kurzzeitigen Außenminister (1913-1915) unter Woodrow Wilson:

„If they dare to come out in the open field and defend the gold standard as a good thing, we

⁹⁴ S. *Alfred Thayer Mahan*, *The United States Looking Outward*, *Atlantic Monthly* 66, Nr. 398 (1890), S. 816 ff. (817).

⁹⁵ S. *Mahan*, *The United States Looking Outward*, Fn. X (817).

⁹⁶ S. *Richard Olney*, *International Isolation of the United States*, *Atlantic Monthly* 81, Nr. 487 (1898), S. 577 ff. (581).

⁹⁷ "The mission of this country, if it has one, as I verily believe it has, is not merely to pose but to act": Olney, *International Isolation*, Fn. X (587).

⁹⁸ S. *Richard Olney*, *Growth of Our Foreign Policy*, *Atlantic Monthly* 85, Nr. 509 (1900), S. 289 ff. (299).

⁹⁹ Die im Gefolge der extrakontinentalen Expansion der Vereinigten Staaten 1898 gegründete Anti-Imperialist League rekrutierte ihre Mitglieder vorwiegend aus dem Lager der Sozialreformer (z. B. Jane Addams) und der so genannten "Progressiven" (z. B. William James, Mark Twain und Andrew Carnegie). Für einen kurzen Überblick und eine Sammlung ihrer wichtigsten Veröffentlichungen vgl. <http://www.swarthmore.edu/library/peace/CDGA.A-L/antiimperialistleague.htm> – zuletzt besucht am 14. August 2006.

¹⁰⁰ S. *Emily S. Rosenberg*, *Financial Missionaries to the World. The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930*, Cambridge MA und London 1999 (4 ff.).

shall fight them to the uttermost, having behind us the producing masses of the nation and the world. Having behind us the commercial interests and the laboring interests and all the toiling masses, we shall answer their demands for a gold standard by saying to them, you shall not press down upon the brow of labor this crown of thorns. You shall not crucify mankind upon a cross of gold."¹⁰¹

William Jennings Bryans „Cross of Gold“-Rede auf der Wahlkampfversammlung der Demokratischen Partei am 9. Juli 1896 in Chicago machte nicht nur deutlich, dass es sich bei der Währungsfrage um ein wesentlich sozialpolitisches Thema handelt, sondern auch um eine verfassungspolitische Weichenstellung:

„They tell us that this platform was made to catch votes. We reply to them that changing conditions make new issues; that the principles upon which rest Democracy are as everlasting as the hills; but that they must be applied to new conditions as they arise. Conditions have arisen and we are attempting to meet those conditions.“¹⁰²

Der „Export“ des Goldstandards war nicht nur eine Strategie zur Sicherung von Bank- und Exportinteressen, er stabilisierte auch den Goldstandard als Inbegriff einer innenpolitischen Machtkonstellation. Mindestens genauso stark wie das Interesse an der Schaffung eines für die US-amerikanische Wirtschaft günstigen internationalen Umfeldes war das Interesse an der Beeinflussung der innenpolitischen Verhältnisse, also die Stärkung der wirtschaftsliberalen Interessen gegenüber den „demokratischen“ Interessen der Populisten, Progressiven und Teilen der Partei der Demokraten. Es ist deshalb wohl kaum zufällig, dass ein Politiker wie Carl Schurz, der die Arbeiterfrage als ein *öffentliches*, also staatliches Engagement forderndes Problem sah und sich deshalb für neue Instrumente friedlicher Streitbeilegung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einsetzte, sich gleichzeitig gegen eine Strategie kolonialer Expansion aussprach.¹⁰³ Für diesen Politiker lag es auf der Hand, dass die koloniale Expansion wie vorher die „continental policy“ der Besiedlung des Westens dem Bundesstaat eine Auseinandersetzung mit der „sozialen Frage“ ersparen sollte, weil damit der prekäre Verfassungskompromiss zwischen Demokratie und Liberalismus aufgekündigt und mit großer Wahrscheinlichkeit die Weichen in Richtung von mehr Demokratie gestellt sein würden.

Seit dem Ende des Bürgerkriegs hatte die Schutzzollpolitik die Regulierung der Außenwirtschaft in einen engen Zusammenhang mit den sozialpolitischen Zielen der Einkommens- und Beschäftigungssicherung gebracht und damit die Außenpolitik insgesamt an die Entwicklung der sozialen Lage der US-amerikanischen Bevölkerung gebunden.¹⁰⁴ Unter Präsident William Howard Taft (1909-1913) wurden dann allerdings auch die Weichen für eine ganz andere Konstellation von Außen- und Innenpolitik gestellt, als mit der Einführung einer Bundeseinkommenssteuer die Zölle als das zentrale Finanzinstrument des Bundes abgelöst werden konnten. Die Bedeutung dieser Entscheidung kann kaum überschätzt werden, weil sie über die Möglichkeit einer Senkung der Zölle nicht nur der Handelspolitik, sondern auch der Außenpolitik insgesamt einen neuen Handlungsspielraum eröffneten. Der verfassungspolitische Stellenwert der Bundeseinkommenssteuer lässt sich daran ablesen, dass für ihre Einführung eine Verfassungsänderung notwendig war, die überraschend schnell im Jahr 1913 als 16. Verfassungszusatz bewerkstelligt wurde.¹⁰⁵ Der Zusammenhang dieser finanzpolitischen

¹⁰¹ Für den Text der Rede vgl. <http://historymatters.gmu.edu/d/5354/> – zuletzt besucht am 10. August 2006.

¹⁰² A. a. O.

¹⁰³ S. *Carl Schurz*, *Corporations, their Employees, and the Public*, *North American Review* 138, Nr. 327 (1884), S. 101 ff.

¹⁰⁴ Ein aufmerksamer US-amerikanischer Beobachter hatte bereits 1897 konstatiert, dass die Schutzzollpolitik der Vereinigten Staaten eine eigenständige Form „sozialistischer Tendenzen“, also eine Antwort auf die „labor question in this country“ sei: „Must it not be that, beginning with the colossal tariff schedules of 1864, the incessant advocacy of 'protection' has—by accustoming capitalists interested in manufactures and associated workingmen, to look upon the result of each Congressional and Presidential contest as the giving or withholding from them a governmental bounty—extended its influence over the whole field of labor, diminished the importance and necessity of individual enterprise, energy, sagacity, and promoted the Socialistic theories that now environ us?“ S. Belmont, *Democracy and Socialism*, Fn. X (493).

¹⁰⁵ Theodore Roosevelt wies das Argument, eine Erbschaftssteuer sei ein sozialistisches Experiment, das die Erfolgreichen und Tüchtigen bestrafe und Faulenzer belohne, ausdrücklich zurück: „But proposals for legislation such as this herein advocated are directly opposed to this class of socialistic theories. Our aim is to recognize what Lincoln pointed out: The fact that there are some respects in which men are obviously not equal; but also to insist that there should be an equality of self-respect and of mutual respect, an equality of

Entwicklung mit dem Demokratieproblem des amerikanischen Regierungssystems ist daran zu erkennen, dass im gleichen Jahr eine zweite Verfassungsänderung – das 17. Amendment – zum Abschluss gebracht werden konnte, nämlich die Direktwahl der Senatoren. Vorher wurden die Senatoren von der Legislative der einzelnen Staaten in den Senat entsandt. Diese Regelung wurde mit dem Argument bekämpft, dass sich der Senat zu einem korrupten „Millionärsclub“ entwickelt habe, der den wirtschaftlichen Interessen einer kleinen Elite diene.¹⁰⁶ Mit der Direktwahl wurde das demokratische Element im Regierungssystem enorm verstärkt.

Woodrow Wilson hatte an der Wende zum 20. Jahrhundert ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass das US-amerikanische Regierungssystem nicht mehr in der Lage sei, die soziale Frage zu bewältigen: „[O]ur institutions do not prevent, they do not seem even to moderate, contests between capital and labor; our laws of property are no more equitable (...) than those of undemocratic nations (...). [W]e have no monopoly either of happiness or of enlightened social order.“¹⁰⁷ Offensichtlich ist in dem Jahrzehnt vor der Wende zum 20. Jahrhundert der Madisonsche Mechanismus einer vor- und außerkonstitutionellen Sicherung des „limited government“ gegen wohlfahrtsstaatlichen Bestrebungen zusammengebrochen: „The alarming fact ist that nearly all the groups of malcontents that have hitherto existed separately are now united. We have before had a Greenback party, Socialist-Labor parties, Farmers' Alliances, the 'Wheel', Nationalists, and other detached groups of the dissatisfied or unbalanced, and their activity separately has generally been harmless. Now, practically, all these groups are united, and the consolidated organization includes also the unthinking mass of the Democratic Party.“¹⁰⁸ Das Problem, das diese große Koalition der Unzufriedenen einte und unter dem Dach der Partei der Demokraten zusammenführte, war genau das Problem, das James Madison ein Jahrhundert zuvor als die große Herausforderung in der Zukunft der Vereinigten Staaten skizzierte: „These malcontents are not as prosperous as they think they ought to be, and they think that there is some artificial barrier to their prosperity.“¹⁰⁹ Obwohl der Verfasser dieses Artikels meint, diese Herausforderung der politischen und sozialen Ordnung sei von den Verfassungsvätern nicht vorausgesehen worden, ist er helllichtig genug, zu erkennen, was zur Debatte steht: „[A] new test of our institutions is now to be made.“¹¹⁰ Genauso deutlich erkennt er, dass der Regierung der wirtschaftliche Spielraum abhanden gekommen ist, den ihr die Westexpansion und "freies Land" bereitstellte: „Now, when, in this very definite way, the ominous social side of politics presents itself, our political machinery lacks something of its earlier elasticity to deal with it.“¹¹¹

rights before the law, and at least an approximate equality in the conditions under which each man obtains the chance to show the stuff that is in him when compared to his fellows“ (Botschaft an den Kongress vom 7. Dezember 1907, hier zit. nach <http://www.tax.org/Museum/1901-1932.htm>, Hervorhebung nicht im Original – zuletzt besucht am 9.8.2006). Für Roosevelt war auch die Einführung einer Einkommenssteuer deshalb grundsätzlich legitim, weil die Art und Weise, wie die großen Vermögen zustande kamen – hauptsächlich über die Kartellierung der Wirtschaft, also die Ausschaltung von Wettbewerb – einen Schutz dieses Reichtums nicht rechtfertigen könne, genausowenig wie die Strategie, einen Teil dieses Reichtums über gemeinnützige Stiftungen und Spenden wieder der Gesellschaft zufließen zu lassen: „Of course no amount of charity in spending such fortunes in any way compensates for misconduct in making them. As a matter of personal conviction, and without pretending to discuss the details or formulate the system, I feel that we shall ultimately have to consider the adoption of some such scheme as that of a progressive tax on all fortunes, beyond a certain amount either given in life or devised or bequeathed upon death to any individual—a tax so framed as to put it out of the power of the owner of one of these enormous fortunes to hand on more than a certain amount to any one individual; the tax, of course, to be imposed by the National and not the State Government“ (aus einer Rede vom 14. April 1906, a. a. O.).

¹⁰⁶ In „The American Commonwealth“ (1888) schrieb *James Bryce*: „The Senate now contains many men of great wealth. Some, an increasing number, are senators because they are rich; a few are rich because they are senators“. *S. D. H. Chamberlain*, *Bryce's „American Commonwealth“*, *New Englander and Yale Review* 50, Nr. 231 (1889), S. 396 ff. (410). *Chamberlain* meint dazu, diese Beschreibung sei eine „correct observation of our 'Millionaires' Club“ (a. a. O.).

¹⁰⁷ *S. Woodrow Wilson*, *Democracy and Efficiency*, *Atlantic Monthly* 87, Nr. 521 (1901), S. 289 ff. (290).

¹⁰⁸ So ein anonymes Autor: *The Political Menace of the Discontented*, *Atlantic Monthly* 78, Nr. 468 (1896), S. 447 ff. (449).

¹⁰⁹ *S. Political Menace of the Discontented*, Fn. X (449).

¹¹⁰ *S. Political Menace of the Discontented*, Fn. X (451).

¹¹¹ *S. Political Menace of the Discontented*, Fn. X (451).

V. Schluß

Was sich also kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs in den Vereinigten Staaten abzuzeichnen begann, war eine Erweiterung ihrer „instruments of governments“, die ihre wohlfahrtsstaatlichen Kompetenzen enorm stärkten. Diese Entwicklung bereitete die Bühne für eine Auseinandersetzung zwischen der Sozialpolitik und einer imperialen Form von Außenpolitik, die bis heute nicht abgeschlossen ist. Diese Auseinandersetzung ist allerdings auch noch nicht ausreichend hinsichtlich ihrer Ursprünge und tragenden Motive gewürdigt worden. Das gilt insbesondere für die gesellschaftspolitische Logik einer Außenpolitik der „democracy promotion“. Dass diese Außenpolitik sich nicht als Rhetorik abtun lässt, sondern immer wieder auch tatsächlich das gewünschte Ergebnis liefern konnte, macht ein Bemerkung von Felix Somary deutlich: „Das Fehlen des Sozialismus wird oft von den Amerikanern als Ergebnis ihrer überlegenen Staatsklugheit angesehen, aber es ist in letzter Konsequenz der monopolistischen Position, die die Union heute in der Weltwirtschaft einnimmt.“¹¹² Die Stärke dieser letztlich verfassungsrechtlich begründeten Motivlage zeigte sich sicherlich nicht zuletzt am Vorgehen der Vereinigten Staaten im Irak. So beschreibt George Steinmetz die neue Verfassung des Irak als seine Extremversion der US-amerikanischen Verfassung: „The new socioeconomic constitution bequeathed to Iraq by the United States is a neoliberal utopia of hyperprivatization combined with a state that emphasizes policing and security while refraining from socioeconomic interventions, in minimalist ‘night watchman’ fashion.“¹¹³ Es geht bei diesem Export einer verfassungspolitischen Grundstruktur nicht allein um die freilich unübersehbaren materiellen, sondern auch um ideelle Interessen: „We should not read the exported model of societalization as a strictly economic one, even if it presents itself as such; instead, it entails an entire social and psychological ontology.“¹¹⁴

¹¹² Felix Somary, Wandlungen der Weltwirtschaft seit dem Krieg, Tübingen 1929 (52).

¹¹³ George Steinmetz, Return to Empire: The New U.S. Imperialism in Comparative Historical Perspective, Sociological Theory 23 (2005), S. 339 ff. (349).

¹¹⁴ Steinmetz, Return to Empire, Fn. X (357).