

AUFSÄTZE

„A more perfect Union“: Zu möglichen Demokratiereformen in den Vereinigten Staaten

Florian Gawehns

Beobachter im In- und Ausland sorgen sich seit Längerem um die politische Entwicklung in den USA. War es zunächst die sich verschärfende sozioökonomische Ungleichheit und die mangelhafte politische Problemlösungsfähigkeit, die im Ausland Sorgen hervorrief, so mehren sich spätestens seit der Ära *Obama* Stimmen, die auch auf die Brüchigkeit der amerikanischen Demokratie insgesamt hinweisen.¹ Im Demokratieindex der britischen „Economist Intelligence Unit“ wurden die Vereinigten Staaten im Jahr 2016 angesichts des breiten Vertrauensverlusts in demokratische Institutionen von einer „full democracy“ zu einer „flawed democracy“ herabgestuft.² Das Peace Research Institute in Oslo beklagte jüngst politische Gewalt, Angriffe auf die Pressefreiheit, Einschränkung der freien Stimmabgabe und eine unter Druck stehende Gewaltenteilung.³ Die Erosion demokratischer Normen erreichte einen neuen Höhepunkt mit der Delegitimierung des Wahlsiegs von *Joe Biden* durch Amtsinhaber *Donald Trump* und der Erstürmung des Kapitols in Washington D.C. am 6. Januar 2021 durch einen gewaltbereiten Mob von *Trump*-Unterstützern. Obwohl teils beträchtliche demokratische Defizite – beispielsweise Einschränkungen des Wahlrechts von Afroamerikanern im Süden der USA – nicht neu sind⁴, nimmt die gegenwärtige Infragestellung des demokratischen Konsenses ein lange nicht gekanntes Ausmaß an.⁵

Für die asymmetrische Polarisierung des politischen Systems⁶, lange vor allem als ideolo-

- 1 Vgl. beispielsweise *Andrew Hacker / Paul Pierson*, *Off Center: The Republican Revolution & the Erosion of American Democracy*, New Haven 2005; *Steven Levitsky / Daniel Ziblatt*, *How Democracies Die*, New York 2018.
- 2 Vgl. *Dinorah Azpuru / Michael Hall*, *Yes, Our ‘Flawed’ Democracy Just Got Downgraded. Here’s Why*, in: *The Washington Post* online (Monkey Cage) vom 23. Februar 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/02/23/yes-our-flawed-democracy-just-got-downgraded-heres-why/> (Abruf am 15. Januar 2021).
- 3 Vgl. *Tore Wig*, *The United States Must Be Viewed as a Flawed Democracy at Significant Risk of Transitioning into Dictatorship*, in: *PRIO.org* vom 12. Januar 2021, <https://blogs.prio.org/2021/01/the-united-states-must-be-viewed-as-a-flawed-democracy-at-significant-risk-of-transitioning-into-dictatorship/> (Abruf am 15. Januar 2021).
- 4 Vgl. *Paul Musgrave*, *Political Scientists Turned a Blind Eye to America’s Democratic Failures*, in: *Foreign Policy* vom 18. Januar 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/18/political-scientists-turned-a-blind-eye-to-americas-democratic-failures/> (Abruf am 18. Januar 2021).
- 5 Zur politischen Gewalt in den Vereinigten Staaten im 19. Jahrhundert vgl. *Joanne Freeman*, *The Field of Blood: Violence in Congress and the Road to Civil War*, New York 2018.
- 6 Die Polarisierung im US-Kongress ist asymmetrisch, da in der Politikwissenschaft weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass sich die Republikanische Partei stärker von der „politischen Mitte“ entfernt hat. Während die Polarisierung der politischen Elite in kulturellen Fragen (z.B. zur nationalen Identität) in den USA den stärksten Anstieg unter allen westlichen Demokratien aufweist, ist die Polarisierung der Wählerschaft insgesamt laut neusten Daten nicht außergewöhnlich

gisch-parteilicher Interessengegensatz begriffen, wird zunehmend eine sich weiter radikalisierende Republikanische Partei verantwortlich gemacht.⁷ Während die bürgerkriegsartigen Zustände am Kapitol von der überwältigenden Mehrheit der Amerikaner abgelehnt werden und die Demokratie als Idee weiterhin breite gesellschaftliche Unterstützung genießt, ist gut die Hälfte aller Republikanischen Anhänger einverstanden mit dem Verhalten *Trumps* in den Tagen um den 6. Januar 2021.⁸ Der Anteil der US-Bürger, die meinen, dass politische Gewalt „zumindes ein bisschen gerechtfertigt“ sei, hat sich in den vergangenen drei Jahren von zehn auf zwanzig Prozent verdoppelt.⁹ Nur 16 Prozent der US-Amerikaner glauben, dass ihre Demokratie gut oder sehr gut funktioniert.¹⁰ Vor diesem Hintergrund mehren sich Stimmen, die umfassende Reformen im politischen System anmahnen.¹¹ In einem offenen Brief riefen im Januar mehr als 70 Politikwissenschaftler den Kongress dazu auf, einem breit angelegten „Demokratieprogramm“ höchste Priorität einzuräumen.¹² Sind derartige Reformen angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse in Washington zum Scheitern verurteilt? Im Folgenden werden die gegenwärtig diskutierten Optionen vorgestellt und deren Chancen auf eine Realisierung eingeschätzt. Die hier diskutierten Reformvorschläge betreffen vor allem die institutionelle Architektur des amerikanischen Regierungssystems. Da die Erfolgsaussichten dieser Reformen unter anderem an der Geschäftsordnung des Senats hängen, werden zunächst mögliche Schritte in diesem Bereich diskutiert.

im internationalen Vergleich. Das dabei genutzte Maß der „affective polarization“ bezieht sich nicht auf eine Polarisierung anhand inhaltlicher Positionen (z.B. Meinungen zum Waffenbesitz), sondern auf emotionale Reaktionen gegenüber Anhängern anderer Parteien. Akzeptiert man politische Gegner als legitime Kontrahenten, oder steht man ihnen zunehmend feindselig gegenüber und sieht sie als „böartig“ an? Vgl. *Noam Gidron / James Adams / Will Horne*, *American Affective Polarization in Comparative Perspective*, Cambridge 2020.

- 7 Zur Republikanischen Partei vgl. den Beitrag von *Philipp Adorf* in diesem Heft der ZParl. Vgl. außerdem zur jüngeren Entwicklung der Partei *E. J. Dionne*, *Why the Right Went Wrong: Conservatism from Goldwater to the Tea Party and Beyond*, New York 2016; *Julian Zelizer*, *Burning Down the House: Newt Gingrich, the Fall of a Speaker, and the Rise of the New Republican Party*, New York 2020; *Tim Alberta*, *American Carnage: On the Front Lines of the Republican Civil War and the Rise of President Trump*, New York 2019.
- 8 Vgl. *Greg Sargent*, *Trump's GOP Has an Ugly Authoritarian Core. A New Poll Exposes It*, in: *The Washington Post* online vom 15. Januar 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/15/new-poll-trump-gop-approval-authoritarian/> (Abruf am 15. Januar 2021).
- 9 Vgl. *Sabrina Tavernise*, *Why Rage Over The 2020 Election Could Last Well Beyond Trump*, in: *The New York Times* online vom 18. Januar 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/18/us/supporters-of-donald-trump.html> (Abruf am 18. Januar 2021).
- 10 Vgl. *Steven Sloan / Thomas Beaumont*, *AP-Norc Poll: Few in US Say Democracy is Working Very Well*, in: *AP News* online vom 8. Februar 2021, <https://apnews.com/article/ap-norc-poll-us-democracy-403434c2e728e42a955c72a652a59318> (Abruf am 8. Februar 2021).
- 11 Vgl. *Matthew Yglesias*, *America needs a democratic revolution*, in: *Vox.com* vom 17. September 2020, <https://www.vox.com/21429181/democracy-reform-senate-gerrymandering> (Abruf am 17. Februar 2021).
- 12 *Statement on the Principles of Democracy*, in: *New America*. <https://www.newamerica.org/political-reform/statement-principles-democracy/> (Abruf am 19. Januar 2021).

1. Arbeitsfähigkeit des Kongresses

Obwohl beide US-Parteien mehr ideologische Geschlossenheit als in früheren Zeiten aufweisen, sind sie nicht erfolgreicher darin, ihre politischen Vorstellungen unilateral – d.h. ohne Kompromisse mit dem politischen Gegner – umzusetzen. Etliche Vetopunkte zwischen Senat, Repräsentantenhaus, Weißem Haus und Supreme Court erfordern Kompromissbereitschaft aller beteiligten Akteure.¹³ Angesichts der rhetorischen Aufrüstung im parteipolitischen Wettbewerb und des Schwindens moderater Kräfte in beiden Parteien ist es im US-Kongress zunehmend schwerer, große politische Vorhaben mit den Stimmen beider Parteien durchzusetzen. Diese Diagnose geht über das bisher bekannte „normale“ Maß an gesetzgeberischer Blockade im amerikanischen Regierungssystem („gridlock“) hinaus.¹⁴

Angesichts der gegenwärtigen politischen Geografie der Vereinigten Staaten sind knappe Mehrheitsverhältnisse auch mittelfristig zu erwarten. Für die Demokratische Partei stellt insbesondere die Überrepräsentation dünn besiedelter, eher konservativer Bundesstaaten im Senat eine Herausforderung dar.¹⁵ Viele Demokraten sehen eine Reform des traditionell eher konsensorientierten Senats deshalb als dringend notwendig an, um gesetzgeberisch produktiv tätig werden zu können. Einerseits geht es darum, einen deutlichen Wandel in der Sozial- und Wirtschaftspolitik durchzusetzen und andererseits darum, wichtige Demokratiereformen nicht durch Republikanischen Widerstand im Keim ersticken zu lassen.¹⁶ Als besonders reformbedürftig gilt das (faktische) Erfordernis einer Drei-Fünftel-Mehrheit für einfache Gesetze (60 von 100 Senatoren). Obwohl Gesetze mit einfacher Mehrheit beschlossen werden können, ist zur Beendigung der Debatte die Zustimmung von 60 Senatoren nötig, was einer Minderheit von 41 Senatoren ein de facto Vetorecht im Gesetzgebungsprozess einräumt. Gemeinhin als „Filibuster“ bezeichnet, wurde die Anwendung dieser in der Geschäftsordnung des Senats verbürgten Hürde in den vergangenen 20 Jahren von der Ausnahme zur Regel. Insbesondere die von *Mitch McConnell* geführte Republikanische Fraktion setzte den Filibuster als vorrangiges parlamentarisches Blockadeinstrument ein. Verschiedene Reformvorschläge laufen deshalb auf Abschaffung oder Reform des Filibuster hinaus.¹⁷

Obwohl eine Änderung des schriftlichen Regelwerks eine qualifizierte Mehrheit erfordert, ist es im Senat möglich, die Geschäftsordnung auch über einen Umweg durch einfache Mehrheiten zu ändern. 50 Demokraten können mithilfe der Vizepräsidentin, die laut Verfassung auch Vorsitzende des Senats ist, neues Gewohnheitsrecht etablieren und so die

13 Vgl. *Frances E. Lee*, How Party Polarization Affects Governance, in: Annual Review of Political Science, 18. Jg. (2015), S. 261 – 282.

14 Vgl. *Sarah Binder*, The Dysfunctional Congress, in: Annual Review of Political Science, 18. Jg. (2015), S. 85 – 101.

15 Vgl. *Nate Silver*, The Senate's Rural Skew Makes It Very Hard For Democrats To Win The Supreme Court, in: FiveThirtyEight vom 20. September 2020, <https://fivethirtyeight.com/features/the-senates-rural-skew-makes-it-very-hard-for-democrats-to-win-the-supreme-court/> (Abruf am 18. Januar 2021).

16 Vgl. *Osita Nwanevu*, Murder the Filibuster and Never Look Back, in: The New Republic vom 19. Januar 2021, <https://newrepublic.com/article/160946/biden-democrats-filibuster-nuclear-option> (Abruf am 19. Januar 2021).

17 Vgl. *Florian Gawehns*, Goodbye Filibuster? Institutioneller Wandel im polarisierten US-Senat, in: ZParl, 50. Jg. (2019), H. 4, S. 751 – 772.

formellen Regelungen umgehen.¹⁸ So wurde der Filibuster bereits 2017 für die Bestätigung von Richtern zum Obersten Gerichtshof abgeschafft und 2013 für alle anderen Nominierungen des Präsidenten. Befürworter einer Reform sehen die Abschaffung der 60-Stimmen-Hürde als Rückkehr zur ursprünglichen Arbeitsweise des Senats mittels einfacher Mehrheiten.¹⁹ Insbesondere aus Sicht des progressiven Flügels der Demokraten erscheint eine Reform angesichts des zu erwartenden Widerstands der Republikaner gegen *Joe Bidens* ambitionierte Agenda als zwingend erforderlich.²⁰ Eine Abschaffung des Filibusters würde die Verabschiedung parteipolitisch umstrittener Vorhaben, z.B. zum Klimaschutz, deutlich erleichtern. Für liberale Senatoren ist sie ein seit langem verfolgtes Ziel. Sie erinnern an die jahrzehntelange Nutzung des Filibusters durch Südstaaten-Rassisten, um die Verabschiedung von Bürgerrechtsgesetzen zu blockieren.²¹ Andere Stimmen mahnen zur Vorsicht, denn auch der politische Gegner könne auf diese Weise unter anderen Mehrheitsverhältnissen parteipolitisch umstrittene Vorhaben ohne breite Unterstützung realisieren.²² Die Demokraten müssten dann, wenn die Republikaner das nächste Mal den Kongress und das Weiße Haus kontrollieren, der Umsetzung einer konservativen Agenda weitgehend tatenlos zusehen. Da das Programm der Republikanischen Partei zuletzt aber deutlich begrenzter als das der Demokraten war und sich vor allem auf Deregulierung, niedrige Steuern und die Ernennung von Bundesrichtern konzentrierte, sehen viele Demokraten darin keine große Gefahr. Gegner einer Reform der Geschäftsordnung betonen außerdem, dass das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten politische Kompromisse mit breiter Unterstützung im eher konsensorientierten Senat nötig macht. Befürworter einer Abschaffung des Filibusters halten dem entgegen, dass die 60-Stimmen-Hürde angesichts der derzeit offenkundigen Gegensätze zwischen Republikanern und Demokraten nicht Kompromiss, sondern nur Blockade fördere.²³ Wenn sich beide Parteien nicht einmal in der Problemdefinition einig sind, wie sollen dann überparteiliche Lösungen für die zentralen politischen Herausforde-

- 18 Zur „reform by ruling“, informell als „nuclear option“ titulierte, siehe *Molly Reynolds*, What is the Senate filibuster, and what would it take to eliminate it?, in: Brookings.com vom 9. September 2020, <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/what-is-the-senate-filibuster-and-what-would-it-take-to-eliminate-it/> (Abruf am 21. Januar 2021).
- 19 Vgl. *Adam Jentleson*, Joe Biden May Have Only Two Years to Get Things Done, in: The New York Times online vom 20. Januar 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/20/opinion/democrats-filibuster-congress-mcconnell.html?searchResultPosition=2> (Abruf am 22. Januar 2021).
- 20 Vgl. *E.J. Dionne*, Opinion: Democrats Are Faced With a Choice. Protect the Filibuster or Protect Democracy, in: The Washington Post online vom 31. Januar 2021, https://www.washingtonpost.com/opinions/the-democrats-choice-protect-the-filibuster-or-protect-democracy/2021/01/29/0e78ba24-6278-11eb-afbe-9a11a127d146_story.html (Abruf am 1. Februar 2021).
- 21 Vgl. *Sarah Binder*, Mitch McConnell is Wrong. Here's the Filibuster's 'Racial History', in: The Washington Post online vom 24. März 2021, <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/03/24/mitch-mcconnell-is-wrong-heres-filibusters-racial-history/> (Abruf am 24. März 2021).
- 22 Vgl. *Ruth Marcus*, Opinion: Kill the Filibuster – and Reap What you Sow, in: The Washington Post online vom 19. März 2021, https://www.washingtonpost.com/opinions/imagine-2025-with-a-republican-government-and-no-filibuster-welcome-to-the-apocalypse/2021/03/19/ea60e41a-88d1-11eb-8a8b-5cf82c3dffe4_story.html (Abruf am 19. März 2021).
- 23 So z.B. der ehemalige Senator *Russ Feingold* aus Wisconsin, vgl. *Russ Feingold*, The Filibuster Isn't the Key to Bipartisanship. I Know This Firsthand, in: Politico.com vom 24. März 2021, <https://www.politico.com/news/magazine/2021/03/24/feingold-filibuster-bipartisanship-senate-477599> (Abruf am 24. März 2021).

rungen der USA erarbeitet werden? Stimmen, die an die überparteiliche Zusammenarbeit früherer Zeiten erinnern, wird schnell Naivität gegenüber den heutigen politischen Realitäten vorgeworfen.

Ob alle 50 Senatoren der Demokraten einer Abschaffung der 60-Stimmen-Hürde zustimmen würden, ist derzeit fraglich. Insbesondere moderate Mitglieder sehen parteipolitisch motivierten Reformen eher widerwillig entgegen.²⁴ Wie stark der Druck für solche Veränderungen sein wird, hängt auch davon ab, inwieweit die Republikaner bereit sind, mit Präsident *Biden* zu kooperieren.²⁵ Setzen sie auf totale Blockade, steigt der Druck für Alleingänge der Demokraten. Zwar können Teile von *Joe Bidens* Agenda, insbesondere in der Haushalts- und Steuerpolitik, derzeit auch ohne eine Reform durch ein Verfahren namens „budget reconciliation“ mit einfachen Mehrheiten verabschiedet werden.²⁶ Allerdings ist diese Verfahrensweise mit so vielen prozeduralen Fallstricken gespickt, dass häufig maßgebliche Teile von Gesetzesvorhaben gestrichen werden müssen.

Zwischen einer totalen Abschaffung des Filibusters und dem Status quo werden weitere Optionen diskutiert, die einer Schwächung, aber keiner Abschaffung gleichkommen.²⁷ So sollen moderate Demokraten von einer Reform überzeugt werden. Denkbar ist z.B. eine Art „Beweislastumkehr“, bei der eine Minderheit von 40 Senatoren notwendig ist, um die Debatte zu einem Gesetz fortzusetzen, andernfalls käme es zu einer endgültigen Abstimmung mittels einfacher Mehrheit. Ebenso möglich ist eine weitere Herabsetzung der qualifizierten Mehrheit auf 55 statt 60, um eine Debatte zu beenden.²⁸ Auch Ausnahmen zu bestimmten Materien, beispielsweise zum Wahlrecht, sind denkbar. Eine totale Abschaffung erscheint derzeit angesichts des Widerstands einiger Demokratischer Senatoren als wenig aussichtsreich. Wahrscheinlicher ist, dass die Demokraten den erwarteten Republikanischen Widerstand gegen *Bidens* Agenda nutzen werden, um zumindest eine Schwächung der qualifizierten Mehrheit durchzusetzen. Langfristig werden sich Mehrheiten nicht mit der Einschränkung ihres politischen Handlungsspielraums abfinden.

Neben einer reformbedürftigen Geschäftsordnung beklagen Experten seit Längerem die abnehmenden institutionellen Kapazitäten des Kongresses. Obwohl sich sowohl Senat als auch Repräsentantenhaus gemessen an anderen Demokratien weiterhin großer finanzieller

24 Der Demokratische Senator *Joe Manchin* aus West Virginia, einem Bundesstaat, in dem rund 69 Prozent der Wähler für *Donald Trump* stimmten, betont, dass es mit ihm keine Abschaffung des Filibusters geben werde. Vgl. *Niels Lesniewski*, Joe Manchin Kills Dreams of Expanding Supreme Court, Eliminating the Filibuster, in: RollCall.com vom 9. November 2020, <https://www.rollcall.com/2020/11/09/joe-manchin-kills-dreams-of-expanding-supreme-court-eliminating-the-filibuster/> (Abruf am 22. Januar 2021).

25 Vgl. *Perry Bacon Jr.*, Does Biden Really Think Republicans Will Work With Him? And Could He Be Right?, in: FiveThirtyEight vom 19. Januar 2021, <https://fivethirtyeight.com/features/does-biden-really-think-republicans-will-work-with-him-and-could-he-be-right/> (Abruf am 19. Januar 2021).

26 Vgl. *Molly Reynolds*, Exceptions to the Rule: The Politics of Filibuster Limitations in the U.S. Senate, Washington 2017.

27 Vgl. *Michael Ettlinger*, 5 Ideas to Reform the Filibuster that Joe Manchin Might Actually Support, in: Vox.com vom 19. Januar 2021, <https://www.vox.com/22238630/filibuster-reform-senate-manchin-ideas> (Abruf am 22. Januar 2021).

28 Vgl. *Norman Ornstein*, Democrats Can't Kill the Filibuster. But they Can Gut It, in: The Washington Post online vom 8. März 2021, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/03/02/manchin-filibuster-never-sinema/> (Abruf am 8. März 2021).

und personeller Ressourcen erfreuen, ist spätestens seit der „Republican Revolution“²⁹ im Jahre 1994 ein stetes „outsourcing“ parlamentarischer Aufgaben an Think Tanks und Lobbygruppen zu beobachten.³⁰ Umfragen unter Mitarbeitern von Abgeordneten belegen, dass es insbesondere an hausinterner Expertise mangelt, die technologische Infrastruktur mangelhaft ist und dass kaum Zeit bleibt, Gesetzentwürfe ausreichend zu prüfen.³¹ Die Demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus setzte deshalb während der 116. Legislaturperiode (2019 bis 2021) das House Select Committee on the Modernization of Congress ein, um Vorschläge für parlamentarische Reformen zu erarbeiten. Dem Ausschuss gehörten sechs Demokraten und sechs Republikaner an. Tatsächlich gelang es den Abgeordneten, in einem weitgehend kollegialen und überparteilichen Verfahren 97 Vorschläge zur Modernisierung der Arbeitsabläufe im Repräsentantenhaus zu unterbreiten. Einige dieser Empfehlungen – beispielsweise die bessere elektronische Verarbeitung parlamentarischer Drucksachen und die Einrichtung eines Office of Diversity and Inclusion – wurden bereits vom Repräsentantenhaus angenommen. Die Arbeit des Ausschusses wurde für den 117. Kongress (2021 bis 2023) verlängert.³² Kleinteilige Verbesserungen der parlamentarischen Infrastruktur mit parteiübergreifender Unterstützung sind deshalb auch zukünftig zu erwarten.

2. Ein neuer „Voting Rights Act“?

Vor der Wahl 2020 vertrauten rund zwei Drittel der Anhänger beider Parteien dem Wahlsystem der Vereinigten Staaten, nach der Wahl fiel das Vertrauen Republikanischer Wähler auf ein Drittel.³³ Republikanisch-dominierte Bundesstaaten versuchen, insbesondere seit der von *Donald Trump* verbreiteten Verschwörungstheorie einer angeblich „gestohlenen Wahl“, die Stimmabgabe zukünftig deutlich restriktiver auszugestalten. Unter dem Vorwand, Wahlmanipulation verhindern zu wollen („election integrity“), würden die bislang diskutierten Einschränkungen vor allem traditionell den Demokraten nahestehende Wählergruppen betreffen.³⁴ Belege, dass die bisherige Wahldurchführung nicht sicher gewesen

29 1994 eroberte die Republikanische Partei erstmals seit vier Jahrzehnten die Mehrheit im Repräsentantenhaus. Zu den ersten Amtshandlungen von Speaker *Newt Gingrich* gehörte eine Reduzierung der Mitarbeiterzahl, insbesondere in den Ausschüssen und der Verwaltung.

30 Vgl. dazu grundlegend *Timothy M. Lapira / Lee Drutman / Kevin R. Kosar* (Hrsg.), *Congress Overwhelmed – The Decline in Congressional Capacity and Prospects for Reform*, Chicago 2020.

31 Vgl. *Jeff Stein*, A Staff Survey Shows Just How Broken Congress Is, in: *Vox.com* vom 8. August 2017, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/8/8/16112362/congress-survey-broken-yikes> (Abruf am 19. März 2021).

32 Vgl. Select Committee on the Modernization of Congress, House Extends Select Committee On The Modernization Of Congress & Adopts Committee Recommendations, <https://modernize-congress.house.gov/news/press-releases/house-extends-select-committee-on-the-modernization-of-congress-adopts-committee-recommendations> (Abruf am 19. März 2021).

33 Das Vertrauen der Demokraten stieg im Gegenzug auf 80 Prozent, vgl. *Nick Laughlin / Peyton Shelburne*, How Voters' Trust in Elections Shifted in Response to Biden's Victory, in: *Morning-Consult* vom 27. Januar 2021, <https://morningconsult.com/form/tracking-voter-trust-in-elections/> (Abruf am 27. Januar 2021).

34 Vgl. *Nolan McCaskill*, After Trump's Loss and False Fraud Claims, GOP Eyes Voter Restrictions Across Nation, in: *Politico.com* vom 15. März 2021 <https://www.politico.com/news/2021/03/15/voting-restrictions-states-475732> (Abruf am 15. März 2021).

sei, gibt es nicht.³⁵ Für viele Demokraten ist deshalb klar, dass die Bundesregierung faire und freie Wahlen im gesamten Bundesgebiet sicherstellen muss. Die in den vergangenen Jahren deutlich gewordenen autoritären Tendenzen der Republikanischen Partei verleihen dieser Sichtweise Nachdruck. Allein im Januar 2021 wurden in 28 Staaten mehr als 100 Gesetzentwürfe eingebracht, die die Stimmabgabe restriktiver ausgestalten sollen. Dazu gehört beispielsweise eine Erschwerung der Briefwahl (die von *Donald Trump* heftig kritisiert wurde), zusätzliche Hürden zur Registrierung neuer Wähler, die Schließung von Wahllokalen in Stadtvierteln mit vielen Wählern der Demokraten sowie die Ausweisungspflicht. Die in anderen Demokratien selbstverständliche Ausweisungspflicht ist angesichts des nicht vorhandenen staatlichen Meldewesens in den USA problematisch. Insbesondere Angehörige ethnischer Minderheiten haben oft keinen Führerschein um sich auszuweisen. Im Gegenzug lagen im Januar 2021 aber auch in 35 Staaten mehr als 400 Gesetzentwürfe vor, die den Wahlzugang erleichtern sollen, beispielsweise über eine einfachere Anforderung von Briefwahlunterlagen oder durch längere Fristen zur Stimmabgabe.³⁶

Artikel I Abschnitt 4 der US-Verfassung überträgt das Recht der Wahldurchführung auf die Bundesstaaten.³⁷ Der Kongress hat aber die Möglichkeit, die nationale Gesetzgebung zu Wahlen des Bundes mitzugestalten. Darüber hinaus kann der Bund durch Einzelgesetze die Implementation diverser Zusatzartikel der Verfassung zum Wahlrecht durchsetzen. Seit dem „Voting Rights Act“ von 1965, der die Beteiligung von Afroamerikanern an Wahlen per Bundesrecht durchsetzte, ist der Bund eher zurückhaltend gegenüber den Einzelstaaten aufgetreten, wenn es um weitere Aspekte der Wahldurchführung ging. Insbesondere seit den Republikanischen Erfolgen beim Wahlkreisumschnitt zum eigenen politischen Vorteil, in den USA unter dem Schlagwort „gerrymandering“ bekannt, hat sich die politische Debatte um mögliche Schritte zu dessen Eindämmung intensiviert.³⁸ Obwohl sich beide Parteien in der Vergangenheit der Praxis bedient haben, nutzt sie derzeit vor allem den Republikanern.

Die Frage, wie ein „fairer“ Wahlkreisumschnitt in der Praxis auszusehen hat, ist allerdings umstritten. Notwendigerweise kommt es dabei in Mehrheitswahlsystemen zur Abwägung diverser Zielkonflikte. So sollen z.B. geographische Kompaktheit, demographisches Gewicht, parteipolitischer Ausgleich und administrative Grenzen berücksichtigt werden. Sollten afroamerikanische Wähler aufgeteilt werden, um in möglichst vielen Wahlkreisen mitentscheiden zu können, oder sollte es sogenannte „majority-minority“ Wahlkreise geben, in denen Afroamerikaner die Mehrheit stellen, um so ihre Repräsentation im Kon-

35 Vgl. Brennan Center for Justice, Refuting the Myth of Voter Fraud Yet Again, 6. Januar 2021, <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/refuting-myth-voter-fraud-yet-again> (Abruf am 22. März 2021).

36 Vgl. dies., Voting Laws Roundup 2021, 26. Januar 2021, <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/voting-laws-roundup-2021> (Abruf am 27. Januar 2021).

37 Wörtlich: „The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of choosing Senators.“

38 Zum gerrymandering grundlegend vgl. *Anthony J. McCann / Charles Anthony Smith / Michael Latner / Alex Keena*, *Gerrymandering in America*, New York 2016. Siehe auch *Philipp Adorf*, Wenn politische Akteure die eigene Wählerschaft bestimmen – Die Ziehung der Wahlkreisgrenzen nach den jüngsten Urteilen des US-Supreme Court, in: *ZParl*, 50. Jg. (2019), H. 4, S. 852 – 869.

gress sicherzustellen? Sollten geographisch-kulturelle „Interessengemeinschaften“ eine Einheit bilden, oder ist dem parteipolitischen Wettbewerb höheres Gewicht einzuräumen?

Nur acht Bundesstaaten haben derzeit unabhängige Kommissionen zum Wahlkreiszuschnitt eingesetzt: Arizona, Kalifornien, Montana, Colorado, Hawaii, Idaho, Michigan, Washington. Bei ihrem Erdrutschsieg in den Zwischenwahlen 2010 eroberten die Republikaner nicht nur das Repräsentantenhaus in Washington, sondern auch 20 Kammern in den Einzelstaaten. Die Voraussetzungen für „gerrymandering“ zum eigenen Vorteil waren deshalb bestens. Seit 2016 wurden extreme Beispiele eines unfairen Wahlkreiszuschnitts in North Carolina, Florida, Virginia und Pennsylvania von Gerichten gekippt. Alle waren von Republikanern „maßgeschneidert“ worden. Aktuellste Berechnungen gehen davon aus, dass die Demokraten ohne richterliche Intervention in diesen Fällen 2020 ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus verloren hätten.³⁹ Unter Demokraten wird deshalb nicht nur ein bundesweites Verbot von „gerrymandering“, sondern auch weitere Schritte zur Erleichterung der Stimmabgabe angestrebt. Dazu gehören mögliche Gegenmaßnahmen gegen Einschränkungen der Briefwahl, die derzeit in mehreren Bundesstaaten diskutiert werden. Auch sogenannte „voter ID laws“, die Ausweisdokumente bei der Stimmabgabe vorschreiben, werden von Bürgerrechtsgruppen aus den oben genannten Gründen heftig kritisiert.⁴⁰

Große Teile dieser Reformen sind bereits im Gesetzentwurf des sogenannten „For The People Act“ enthalten, der 2020 von den Demokraten im Repräsentantenhaus verabschiedet, aber vom Republikanischen Senat nicht behandelt worden ist. Der Entwurf wurde 2021 erneut eingebracht. Ob das Paket an Reformen einen 50/50 Senat passieren kann, ist derzeit zweifelhaft. Viele Demokraten sehen im „For The People Act“ ein Vehikel, den Filibuster endgültig abzuschaffen, nicht zuletzt da die Qualität der Vereinigten Staaten als Demokratie auf dem Spiel stehe. Der Demokratische Senator *Raphael Warnock* aus Georgia verdeutlichte die Prioritäten vieler Demokraten im Senat: „The filibuster is a Senate rule. Voting rights go to the foundation of who we say we are as American people.“⁴¹

Wahrscheinlicher ist, dass Teile der hier diskutierten Vorhaben in Einzelschritten und mit Unterstützung moderater Republikaner verabschiedet werden können. Die Demokraten verweisen darauf, dass die im „For The People Act“ enthaltenen Regelungen, unter anderem ein bundesweites Verbot von „gerrymandering“, automatische Wählerregistrierung und weitreichende Reformen der Parteienfinanzierung, über Parteigrenzen hinweg bei Wählern populär sind.⁴² Kritische Stimmen verweisen aber darauf, dass der Entwurf eher einer linksliberalen Wunschliste gleiche und in der derzeitigen Form ungewiss sei, ob alle 50 Demokraten im Senat den Entwurf mittragen werden. Teile des Entwurfs sind mögli-

39 Vgl. *J. Miles Coleman*, How Mid-Decade Redistrictings Saved the Democratic House Majority, in: University of Virginia Center for Politics vom 18. März 2021, <https://centerforpolitics.org/crystalball/articles/how-mid-decade-redistrictings-saved-the-democratic-house-majority/> (Abruf am 18. März 2021).

40 Vgl. American Civil Liberties Union, Oppose Voter ID Legislation – Fact Sheet, <https://www.aclu.org/other/oppose-voter-id-legislation-fact-sheet> (Abruf am 24. März 2021).

41 Zitiert in *Burgess Everett*, Voting Rights Clash Hurtles Senate Toward Nuclear Breakdown, in: Politico.com vom 23. März 2021, <https://www.politico.com/news/2021/03/23/voting-rights-senate-477681> (Abruf am 24. März 2021).

42 Vgl. Data for Progress, 67% Of Americans Support H.R.1 For The People Act, <https://www.dataforprogress.org/blog/2021/1/22/majority-support-hr1-democracy-reforms> (Abruf am 22. Januar 2021).

cherweise verfassungswidrig, da sie an verschiedenen Stellen zu sehr in die Hoheit der Bundesstaaten eingreifen (z.B. beim Wahlrecht für ehemalige Straftäter). Eine abgespeckte Variante könnte sich darauf konzentrieren, Teile des 1965er „Voting Rights Act“ wiederherzustellen, die 2013 vom Obersten Gerichtshof in *Shelby County v. Holder* für verfassungswidrig erklärt wurden.⁴³ Für die Demokratische Parteiführung wird entscheidend sein, welcher Entwurf die Unterstützung aller Demokraten im Senat hat. In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, ob der Filibuster dem Entwurf weichen muss, oder ob Republikanische Unterstützung für eine kleinteiligere Reform gewonnen werden kann. Im Zuge der oben diskutierten Filibuster-Reform wird unter anderem vorgeschlagen, Wahlgesetze vom 60-Stimmen-Erfordernis auszunehmen. Auch hier ist bisher unklar, ob alle 50 Demokraten einem solchen Vorhaben zustimmen würden. Wie auch immer die Lösung des gordischen Knotens aussehen wird: Der Druck auf die Demokraten, sich Einschränkungen der freien Stimmabgabe entgegenzustellen, wird angesichts neuer restriktiver Wahlgesetze weiter steigen.⁴⁴

3. Wahlsystem

Das Electoral College ruft außerhalb der Vereinigten Staaten ob seiner Einzigartigkeit oft Erstaunen hervor. Das Wahlmännnergremium verdankt seine Existenz einer ausgedehnten Kompromissuche während der verfassungsgebenden Versammlung in Philadelphia 1787. Eine direkte Wahl des Präsidenten galt bei vielen Delegierten als logistisch problematisch und normativ heikel. Eine Wahl durch den Kongress oder die Parlamente der Bundesstaaten fand ebenso keine Mehrheit. Die föderalen Konfliktlinien verliefen nicht nur zwischen kleinen und großen Bundesstaaten, sondern abermals zwischen Nord und Süd. Der Kompromissvorschlag eines gänzlich neuen Gremiums, in dem Sklaven zwar nicht wählen, aber zur Bestimmung der Anzahl der Wahlmänner als drei Fünftel einer Person zählen würden, fand die Unterstützung der Sklavenhalterstaaten des Südens und einer Mehrheit der Delegierten insgesamt.⁴⁵ Zahlreiche Delegierte waren der Meinung, dass ein solches Gremium in der Praxis selten eine absolute Mehrheit für einen Kandidaten finden würde und Wahlen deshalb oft vom Kongress entschieden werden müssten. Derartige Fälle ereigneten sich allerdings nur 1801, 1825 und 1837.

Als Nachteile des Systems werden vor allem die Disparitäten zwischen Wählerstimmen und Wahlmännerstimmen einerseits sowie der politische Fokus auf wenige „swing states“ andererseits angeführt. Von ersterem haben in den vergangenen Wahlen vor allem die

43 Vgl. *Richard L. Hasen*, H.R. 1 Can't Pass the Senate. But Here Are Some Voting Reforms That Could, in: *The Washington Post* online vom 16. März 2021, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/03/16/hr-1-voting-reforms/> (Abruf am 22. März 2021).

44 Zuletzt verabschiedeten Republikaner in Georgia, ein Staat der knapp für *Joe Biden* stimmte, ein neues Wahlgesetz. *Ben Nadler* / *Jeff Amy*, Georgia Gov. Kemp Signs GOP Election Bill Amid An Outcry, in: *Associated Press* vom 26. März 2021, <https://apnews.com/article/donald-trump-legislature-bills-state-elections-voting-rights-b2b014cc81894a50fc513168a5f1d0b8> (Abruf am 29. März 2021).

45 Vgl. *Richard Beeman*, *Plain Honest Men: The Making of the American Constitution*, New York 2009, S. 302 ff.

Republikaner profitiert. Deren Präsidentschaftskandidaten konnten die landesweite (relative oder absolute) Mehrheit der Stimmen in den vergangenen 30 Jahren nur im Jahr 2004 erringen. Weder *George W. Bush* 2000 noch *Donald Trump* 2016 genossen die Unterstützung einer Mehrheit der Wählerschaft. *Joe Biden* hat trotz eines beträchtlichen Vorsprungs von sieben Millionen Stimmen landesweit nur knapp gegen *Donald Trump* in den drei entscheidenden Bundesstaaten Wisconsin, Arizona und Georgia gewonnen.⁴⁶ Die legitimatorische Problematik ist offenkundig. Eine Mehrheit der Amerikaner befürwortet derzeit eine Beseitigung des Electoral College, allerdings nur 37 Prozent der Republikaner.⁴⁷ Eine Abschaffung per Verfassungsänderung ist angesichts der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses illusorisch.

Es gibt allerdings Pläne, das Gremium in der Praxis bedeutungslos zu machen. Die bisher aussichtsreichste dieser Optionen ist das „National Popular Vote Interstate Compact (NPVIC)“. Die diesem Abkommen beitretenden Bundesstaaten verpflichten sich, ihre Wahlmännerstimmen an den landesweiten Sieger mit den meisten Wählerstimmen zu vergeben („popular vote“), nicht an den Sieger des jeweiligen Bundesstaates. Bisher sind 15 Staaten dem Abkommen beigetreten, allesamt von der Demokratischen Partei dominiert. Es tritt erst in Kraft, wenn die beteiligten Bundesstaaten die zum Sieg nötigen 270 Wahlmännerstimmen auf sich vereinen können. Derzeit sind es 196 Stimmen. Da die Demokraten in keinem der restlichen 35 Bundesstaaten die totale Kontrolle über Exekutive und Legislative haben, ist deren Beitritt derzeit wenig aussichtsreich. Aus Sicht der Republikanischen Partei käme eine landesweite direkte Präsidentschaftswahl einem strategischen Nachteil gegenüber den Demokraten gleich. Eine derartige Sichtweise übersieht allerdings wie fluide die Wählerschaft amerikanischer Parteien trotz Polarisierung ist: Noch 2012 rechneten Statistiker der Demokratischen Partei einen Vorteil im Electoral College zu.⁴⁸ Insbesondere *Donald Trumps* Stärke mit weißen Wählern im Mittleren Westen hat diesen Vorteil ins Gegenteil verkehrt.

Seit geraumer Zeit wird auch das Zweiparteiensystem kritisch hinterfragt.⁴⁹ Bezog sich Parteienkritik in früheren Zeiten vor allem auf die politische Blockade in Washington, so werden derzeit vor allem die autoritären Tendenzen der Republikanischen Partei diskutiert. Die seit Längerem bekannte Kulturkampfrhetorik Republikanischer Politiker⁵⁰ gipfelt zunehmend in der Befürwortung antidemokratischer Methoden der politischen Auseinan-

46 *Bidens* Abstand in den drei wahlentscheidenden Staaten betrug zusammen weniger als 50.000 Stimmen. Vgl. dazu die Wahlanalyse von *Bernhard Kornelius* in diesem Heft der ZParl.

47 Vgl. *Bradley Jones*, Majority of Americans Continue to Favor Moving Away From Electoral College, in: PewResearch.org vom 27. Januar 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/01/27/majority-of-americans-continue-to-favor-moving-away-from-electoral-college/> (Abruf am 27. Januar 2021).

48 Vgl. *Nate Silver*, As Nation and Parties Change, Republicans Are at an Electoral College Disadvantage, in: FiveThirtyEight vom 8. November 2012, <https://fivethirtyeight.com/features/as-nation-and-parties-change-republicans-are-at-an-electoral-college-disadvantage/> (Abruf am 14. März 2021).

49 Vgl. *Christopher Ingraham*, How to Fix Democracy: Move Beyond the Two-Party System, Experts Say, in: The Washington Post online vom 1. März 2021, <https://www.washingtonpost.com/business/2021/03/01/break-up-two-party-system/> (Abruf am 1. März 2021).

50 Vgl. *Thomas Frank*, What's the Matter with Kansas? How Conservatives Won the Heart of America, New York 2004.

dersetzung.⁵¹ Die Delegitimierung des politischen Gegners, die Verabschiedung restriktiver Wahlgesetze in Republikanischen Bundesstaaten sowie die zunehmende Wirkkraft von Verschwörungstheorien bis in den Mainstream der Partei hinein lassen nach Ansicht vieler Kommentatoren Zweifel an der Demokratietreue großer Teile der „Grand Old Party“ aufkommen.⁵² Der Wandel der Republikanischen Partei von einer demokratisch gefestigten Mitte-Rechts-Kraft zur rechtspopulistischen Protestbewegung mit zunehmend ethno-nationalistischen Tendenzen hat sich unter Präsident *Trump* nochmals verschärft.⁵³ 57 Prozent ihrer Anhänger betrachten Demokraten eher als „Feinde“ statt als politische Gegner.⁵⁴ Die Logik des Zweiparteiensystem macht eine Spaltung der GOP und das Aufkommen einer dritten Kraft aber unwahrscheinlich: Zu groß ist die Furcht, den Demokraten damit dauerhaft zum Sieg zu verhelfen.⁵⁵ Ähnlich wie für die Tea Party-Bewegung in der Ära *Obama* sind die Anreize für *Trumps* Befürworter und Gegner beträchtlich, innerhalb des Zweiparteiensystems zu agieren statt eine dritte Kraft zu gründen.⁵⁶

Umfragedaten suggerieren indessen, dass sich gut die Hälfte der Republikaner als „*Trump*-Republican“ sieht. Diese Anhänger sind deutlich weniger offen gegenüber Kompromissen mit Demokraten als der Rest der Partei, wie Ergebnisse von *Dante Chinni* zeigen.⁵⁷ Angesichts dieser Dynamik gewinnt die Idee eines Mehrparteiensystems zunehmend Fürsprecher.⁵⁸ Damit soll die Nullsummenlogik des Zweiparteiensystems aufgebrochen und *Trump*-kritischen Konservativen ermöglicht werden, außerhalb der Republikanischen Partei

51 Autoritäre Einstellungsmuster sind seit langem präsenter unter Republikanischen Parteianhängern als unter Demokraten. Vgl. *Anne M. Cizmar / Geoffrey C. Layman / John McTague / Shanna Pearson-Merkowitz / Michael Spivey*, Authoritarianism and American Political Behavior from 1952 to 2008, in: *Political Research Quarterly*, 67. Jg. (2014), H. 1, S. 71 – 83.

52 Zu diesen politischen Trends vgl. *Maggie Koerth / Amelia Thomson-DeVeaux*, Our Radicalized Republic – Can President Biden, Or Anyone Else, Overcome Years of Rising Partisan Hatred?, in: *FiveThirtyEight* vom 25. Januar 2021, <https://fivethirtyeight.com/features/our-radicalized-republic/#part1> (Abruf am 25. Januar 2021).

53 Das internationale Konsortium „Varieties of Democracy“ (V-Dem) mit Sitz an der Universität Göteborg sieht die Republikanische Partei im globalen Vergleich mittlerweile auf Augenhöhe mit europäischen Rechtspopulisten. Vgl. dazu *Julian Borger*, Republicans Closely Resemble Autocratic Parties in Hungary and Turkey – Study, in: *The Guardian* online vom 26. Oktober 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/oct/26/republican-party-autocratic-hungary-turkey-study-trump> (Abruf am 15. Januar 2021).

54 Bei den Demokraten trifft das umgekehrt auf gut 40 Prozent zu. Vgl. *Anthony Salvanto / Jennifer De Pinto / Fred Backus / Kabir Khanna*, Majority Favor Conviction as Impeachment Trial Begins, But Many Republicans Urge Loyalty to Trump, in: *CBS News* online vom 9. Februar 2021, <https://www.cbsnews.com/news/impeachment-trial-trump-conviction-opinion-poll/> (Abruf am 17. Februar 2021).

55 Vgl. *Seth Masker*, Op-Ed: The Trump Approach to Politics May Have Captured the GOP Permanently, in: *Los Angeles Times* online vom 24. Januar 2021, <https://www.latimes.com/opinion/story/2021-01-24/republican-party-split-donald-trump> (Abruf am 25. Januar 2021).

56 Vgl. *Hans Noel*, Republicans Can Agree to Disagree Over Democracy, in: *The Atlantic* online vom 25. Januar 2021, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/01/even-now-republicans-will-stick-together/617803> (Abruf am 26. Januar 2021).

57 Vgl. *Dante Chinni*, How Many Political Parties in the U.S.? Numbers Suggest Four, Not Two, in: *NBC News* vom 24. Januar 2021, <https://www.nbcnews.com/politics/meet-the-press/what-if-america-s-four-political-parties-n1255450> (Abruf am 26. Januar 2021).

58 Vgl. beispielsweise *Lee Drutman*, *Breaking the Two-Party Doom Loop: The Case for Multiparty Democracy in America*, New York 2020.

zu agieren. Unter den Bedingungen der relativen Mehrheitswahl und des Electoral College sind derartige Bestrebungen bisher wenig erfolgversprechend.⁵⁹ Ein Wechsel zu einem proportionaleren Wahlsystem für den US-Kongress wird deshalb als Ausweg erwogen. Befürworter einer solchen Reform verweisen auf empirische Befunde, wonach Mehrheitswahlsysteme bestehende gesellschaftliche Konfliktlinien verschärfen und demokratische Erosion begünstigen können.⁶⁰ Empirisch ist nachweisbar, dass mehrheitsdemokratische Systeme das Vertrauen der Wahlverlierer in demokratische Institutionen stärker untergraben als vergleichbare eher konsensorientierte Systeme.⁶¹ Derartige Forschungsergebnisse werden durch Befunde, dass Konsensdemokratien ihren mehrheitsdemokratischen Konkurrenten generell in ihren Leistungen überlegen seien, untermauert.⁶²

Die Erfolgsaussichten dieser Bestrebungen sind auf subnationaler Ebene am größten. Verfassungsrechtlich fällt die Hoheit über Wahlen in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Einzelstaaten. Während die Verfassung dem Kongress Hoheit über die Wahl seiner Mitglieder erteilt, sind es in der Verfassungspraxis vor allem die Bundesstaaten, die über deren Durchführung entscheiden. In der Vergangenheit hat der Bund seine Kompetenzen dazu genutzt, einheitliche Standards bei Kongresswahlen sicherzustellen. So geht die bundesweite Anwendung der relativen Mehrheitswahl auf Gesetzgebung im 19. Jahrhundert zurück. Diese Hoheit wurde insbesondere im 20. Jahrhundert nur noch selten in Anspruch genommen. Eine bundesweite Lösung widerspricht dem „states' rights“-Impetus der Republikanischen Partei, die in einer solchen Lösung nicht nur Nachteile für sich selbst sieht, sondern Wahlgesetze auf Bundesebene aus weltanschaulichen Gründen ablehnt.

Im Kongress wurde bereits ein Gesetzentwurf von mehreren Demokraten eingebracht („Fair Representation Act“), der die Einführung von Mehrpersonenwahlkreisen mit Präferenzwahl vorsieht⁶³, um die Umrechnung von Stimmen in Sitze proportionaler zu gestalten. Eine solch umfassende Reform ist allerdings bisher nicht mehrheitsfähig. Keine der beiden großen Parteien ist daran interessiert, Drittparteien zu stärken. Im US-amerikanischen Föderalismus werden deshalb die oft als „laboratories of democracy“ gepriesenen Bundesstaaten vorangehen müssen. Der Bundesstaat Maine setzt „ranked choice voting“ bereits ein, allerdings ohne Mehrpersonenwahlkreise. Ein Mehrparteiensystem wird so zwar nicht begünstigt, es wird damit aber der sogenannte „spoiler“-Effekt vermieden, in dem

59 Vgl. *Geoffrey Skelley*, *Why A Trump-Led Third Party Is Unlikely*, in: *FiveThirtyEight* vom 11. Februar 2021, <https://fivethirtyeight.com/features/why-a-trump-led-third-party-is-unlikely/> (Abruf am 11. Februar 2021).

60 Vgl. *David Lublin* / *Shaun Bowler*, *Electoral Systems and Ethnic Minority Representation*, in: *Erik S. Herron* / *Robert J. Pekkanen* / *Matthew S. Shugart* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, New York 2018, S. 159 – 174, S. 168.

61 Vgl. *Christopher J. Anderson* / *Christine A. Guillory*, *Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems*, in: *American Political Science Review*, 91. Jg. (1997), H. 1, S. 66 – 81.

62 „Indeed, the results could hardly be clearer: consensus democracy – on the executives-parties dimension – makes a big and highly favorable difference with regard to almost all of the indicators of democratic quality and with regard to all of the kinder and gentler qualities.“ *Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 2012, S. 287 ff.

63 Außerhalb der USA ist die Methode als „single transferable vote“ bekannt, in den USA wird sie meist als „ranked choice voting in multimember districts“ bezeichnet.

eine Stimme für eine kleinere Partei faktisch einer der beiden großen Parteien zum Sieg verhilft. So gewann 2018 der Demokrat *Jared Golden* in Maine seinen Wahlkreis mittels „ranked-choice voting“, obwohl sein Republikanischer Kontrahent mehr Erstpräferenzen erhielt. Möglich wurde dies, weil die meisten Wähler der Drittparteien (z.B. Green Party) den Demokraten ihre Zweit- und Drittpräferenzen gaben. Sie wurden damit nicht zum „spoiler“, zum Spielverderber.

Bisher ist Maine der einzige Bundesstaat, der ein alternatives Wahlsystem für Kongresswahlen anwendet. In Alaska war ein Referendum zur Einführung dieses Wahlsystems im November 2020 erfolgreich, während ein ähnliches Vorhaben in Massachusetts scheiterte. Alaska, Hawaii, Kansas und Wyoming setzen dieses Verfahren in den Demokratischen Vorwahlen zur Präsidentschaft ein.⁶⁴ Die Hürden, einen solchen Wahlsystemwechsel bundesweit durchzusetzen, erscheinen derzeit zu groß. Wahrscheinlicher ist, dass alternative Wahlsysteme auf bundesstaatlicher Ebene ausprobiert werden, um langfristig landesweite Mehrheiten für einen Wechsel zu mobilisieren.

4. Aufnahme neuer Bundesstaaten

Die Disparitäten im Stimmgewicht bei Wahlen zum US-Senat gehören zu den größten Ungleichgewichten demokratischer Repräsentation in westlichen Demokratien.⁶⁵ Für den Senat als Kammer föderaler Repräsentation sieht das Prinzip von „equal representation“ vor, dass jeder Bundesstaat mit zwei Senatoren vertreten ist. Dies hat zur Folge, dass bei Senatswahlen ein Wähler in Wyoming (582.000 Einwohner) im Vergleich zu einem Wähler in Kalifornien (39 Millionen Einwohner) das siebenundsechzigfache Stimmgewicht hat. Im Zensus 1790 war das Verhältnis zwischen dem bevölkerungsreichsten und dem bevölkerungsärmsten Bundesstaat zwölf (Virginia) zu eins (Delaware). Hinzu kommt, dass insbesondere Afroamerikaner und Latinos in wenigen bevölkerungsreichen Bundesstaaten konzentriert sind, was ihr Stimmgewicht gegenüber weißen Amerikanern, die einen höheren Bevölkerungsanteil in kleineren Bundesstaaten ausmachen, reduziert.⁶⁶

Das Repräsentationsprinzip des Senats wurde lange akzeptiert, da die meisten Gesetze von breiten, parteiübergreifenden Mehrheiten getragen wurden. In Zeiten parteipolitischer Polarisierung und knapper Mehrheiten gerät die Zweite Kammer der Vereinigten Staaten allerdings in legitimatorisch prekäres Fahrwasser. Eine Minderheit der Wählerschaft kann politisch umstrittenen Vorhaben zur Durchsetzung verhelfen oder sie blockieren. Verschärfend kommt die gegenwärtige politische Geografie hinzu: Die Demokratische Partei ist in weiten Landesteilen jenseits der Küste nicht wettbewerbsfähig. Zu Beginn von Präsident *Obamas* Amtszeit 2008/2009 stellten die Demokraten Senatoren aus den traditionell eher

64 Vgl. *Anna Purna Kambhampaty*, New York City Voters Just Adopted Ranked-Choice Voting in Elections. Here's How It Works, in: Time.com vom 6. November 2019, <https://time.com/5718941/ranked-choice-voting/> (Abruf am 18. März 2021).

65 Vgl. *Alfred Stepan / Juan J. Linz*, Comparative Perspectives on Inequality and the Quality of Democracy in the United States, in: *Perspectives on Politics*, 9. Jg. (2011), H. 4, S. 841 – 856.

66 Vgl. *David Leonhardt*, The Senate: Affirmative Action for White People, in: *The New York Times* online vom 14. Oktober 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/14/opinion/dc-puerto-rico-statehood-senate.html> (Abruf am 17. Februar 2021).

konservativ geprägten Bundesstaaten Louisiana, Arkansas, Missouri, Iowa, North Dakota, South Dakota und Nebraska. Jeder dieser Sitze ist heute fest in Republikanischer Hand. Angesichts der Abnahme des Stimmensplittings auf Bundesebene wird es zunehmend schwerer für beide Parteien, Wahlen in Staaten zu gewinnen, die bei Präsidentschaftswahlen dem politischen Gegner zuneigen. 2016 wurde jedes Senatsrennen von der Partei gewonnen, deren Präsidentschaftskandidat im jeweiligen Bundesstaat siegreich war.⁶⁷ Die derzeitige 50 zu 50 „Mehrheit“ im Senat verdanken die Demokraten knappen Siegen in zuvor eher republikanischen Staaten wie Arizona und Georgia. Hier offenbart sich die demokratietheoretische Problematik: Landesweite Siege der Demokraten führen nicht zwingend zu Kongressmehrheiten. Die Konzentration Demokratischer Wähler in Städten ist ein strukturelles Problem.⁶⁸ Seit den 1990er Jahren repräsentieren die Republikaner im Senat nur noch eine Minderheit der Wählerschaft, haben aber dennoch in der Hälfte dieses Zeitraums die Mehrheit der Senatoren gestellt.⁶⁹ Angesichts der gegenwärtigen Bevölkerungsprognosen wird eine Verschärfung dieser Problematik befürchtet. Die hier skizzierte Problematik macht deutlich, dass es dabei neben dem erkennbaren parteipolitischen Motiv der Demokraten auch um die grundlegende institutionelle Architektur des Regierungssystems geht, die konservative Wähler strukturell bevorzugen.

Während nahezu jede Bestimmung der US-Verfassung per Verfassungsänderung modifiziert werden kann, ist die gleiche Anzahl an Senatoren pro Bundesstaat in einer Art Ewigkeitsklausel festgeschrieben: „No state, without its consent, shall be deprived of its equal suffrage in the Senate.“⁷⁰ Das ungleiche Stimmgewicht zwischen den Bundesstaaten ist damit faktisch garantiert. Aus Sicht progressiver Reformer ist deshalb die Aufnahme neuer Bundesstaaten in die Union ein attraktives Instrument, um den Vorteil ländlich geprägter Staaten zumindest leicht abzumildern. Normativ wird dabei die bisher fehlende Repräsentation der Einwohner von Washington D.C. mit 705.000 Einwohnern (mehr als die Bundesstaaten Wyoming und Vermont) und Puerto Ricos mit 3,1 Millionen Einwohnern im US-Kongress geltend gemacht. Puerto Rico als nicht inkorporiertes Außengebiet der Vereinigten Staaten und Washington D.C. als Bundesdistrikt entsenden bisher je einen nicht stimmberechtigten Delegierten ins Repräsentantenhaus. Washington D.C. fordert deshalb seit langem sogar auf Kfz-Kennzeichen: „No taxation without representation!“ Im Falle Washingtons kommt hinzu, dass die Hälfte der Einwohner Afroamerikaner sind; ein Umstand, der der liberalen Kritik am Senat als institutionellem Bollwerk überwiegend weißer Bundesstaaten Gewicht verleiht.⁷¹

67 2020 wiederholte sich diese Dynamik landesweit mit der Ausnahme der Republikanerin *Susan Collins*, die ihren Sitz in Maine verteidigte, obwohl *Joe Biden* den Bundesstaat mit 53 zu 44 Prozent gewann. *Collins* ist die letzte verbliebene Republikanerin aus Neu-England im Kongress.

68 Vgl. dazu *Jonathan A. Rodden*, *Why Cities Lose – The Deep Roots of the Urban-Rural Political Divide*, New York 2019.

69 Zu den entsprechenden Berechnungen vgl. *Stephen Wolf*, *How Minority Rule Plagues Senate: Republicans Last Won More Support Than Democrats Two Decades Ago*, in: *DailyKos.com* vom 23. Februar 2021, <https://www.dailykos.com/stories/2021/2/23/2013769/-How-minority-rule-plagues-Senate-Republicans-last-won-more-support-than-Democrats-two-decades-ago> (Abruf am 23. Februar 2021).

70 Artikel 5 der US-Verfassung.

71 Für grundsätzliche Kritik am Repräsentationsprinzip des Senats vgl. *Data for Progress*, *The Senate Is An Irredeemable Institution*, 17. Dezember 2019, <https://www.filesforprogress.org/memos/the-senate-is-an-irredeemable-institution.pdf> (Abruf am 27. Januar 2021).

2016 sprachen sich 86 Prozent der Wähler im Bundesdistrikt dafür aus, einen Antrag zur Aufnahme als 51. Bundesstaat zu stellen. Das Repräsentantenhaus hat bereits im Sommer 2020 einen entsprechenden Gesetzentwurf verabschiedet.⁷² Präsident *Biden* sagte im März 2021 ebenfalls seine Unterstützung zu. Der demokratische Senator *Tom Carper* hat Ende Januar 2021 eine entsprechende Resolution im Senat eingebracht, wenn auch zunächst ohne Aussicht auf rasche Verabschiedung.⁷³ In den vergangenen Jahren gab es zum Thema „D.C. statehood“ diverse Anhörungen im Kongress, zuletzt im März 2021 im Repräsentantenhaus. Republikanische Politiker sind strikt gegen eine Aufnahme, nicht zuletzt da Washington mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zwei Demokraten in den Senat entsenden würde.⁷⁴ Solange der Filibuster im Senat eine qualifizierte Mehrheit nötig macht, ist eine Aufnahme Washington D.C.s aussichtslos.

Im Falle Puerto Ricos ist die Sachlage komplizierter. Obwohl in einem Referendum 2020 eine knappe Mehrheit der abstimmenden Einwohner für einen Antrag auf Aufnahme als Bundesstaat stimmte, gibt es auch beträchtliche Unterstützung für Unabhängigkeit von den USA. Auch die Frage einer möglichen Schuldenübernahme spielt dabei eine Rolle. Führende Demokraten betonen bisher vor allem das Selbstbestimmungsrecht der Einwohner Puerto Ricos. Unter Republikanern ist die Ablehnung keineswegs so groß wie im Falle Washingtons; Puerto-Ricaner werden im Republikanisch regierten Florida als Wählergruppe umworben.⁷⁵ Die Argumentation der Republikanischen Parteiführung, dass die Aufnahme neuer Staaten ein radikales, rein parteipolitisch motiviertes Vorhaben sei, lässt die Tatsache außer Acht, dass es die Republikanische Partei war, die im 19. Jahrhundert Bundesstaaten aufgenommen und Territorien aufgespalten hat, um ihr Gewicht im Senat zu stärken.⁷⁶

5. Eine Ära der Reform oder „business as usual“?

Die US-amerikanische Demokratie steht am Scheideweg. Historische Beispiele institutioneller Reformen verdeutlichen, dass derartige Vorhaben ohne parteiübergreifenden Konsens schwer möglich sind. Mangelnde Republikanische Unterstützung lässt einige der hier skizzierten Vorhaben eher als Verhandlungsmasse denn als durchsetzbare politische Projekte erscheinen. Auch Reformen gegen präsidentiellen Machtmissbrauch hängen derzeit davon

72 Die US-Verfassung schreibt zwar einen Bundesdistrikt vor, aber nicht dessen Größe. Der Gesetzentwurf würde deshalb einen Großteil der Stadt zum neuen Bundesstaat machen, während ein deutlich kleinerer Bundesdistrikt das Regierungsviertel umfassen würde.

73 Vgl. *Edward-Isaac Dove*, The Window For D.C. Statehood Won't Be Open Forever, in: The Atlantic online vom 19. Februar 2021, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2021/02/will-dc-become-state-year/618065/> (Abruf am 19. März 2021).

74 *Joe Biden* gewann Washington D.C. mit 92 Prozent der Stimmen.

75 Vgl. *Gary Fineout*, Democrats Fracture over Puerto Rico Statehood, in: Politico.com vom 5. März 2021, <https://www.politico.com/states/florida/story/2021/03/05/democrats-fracture-over-puerto-rico-statehood-1367099> (Abruf am 19. März 2021).

76 Ein Beispiel dafür ist das Dakota Territorium, das als North und South Dakota in die Union aufgenommen wurde. Vgl. *Heather Cox Richardson*, When Adding New States Helped the Republicans, in: The Atlantic online vom 19. September 2019, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/09/when-adding-new-states-helped-republicans/598243/> (Abruf am 22. März 2021).

ab, ob die qualifizierte Mehrheitsregel im Senat Bestand hat. Der von den Demokraten in den Kongress eingebrachte „Protecting Our Democracy Act“ schafft unter anderem den Schutz des Präsidenten vor strafrechtlicher Verfolgung ab, stellt finanzielle Verbindungen von Präsidenten ins Ausland unter Strafe, stärkt das Haushaltsrecht des Kongresses, erleichtert die Durchsetzung von Vorladungen vor Ausschüsse des Kongresses und erhöht den Whistleblowerschutz in Bundesbehörden.⁷⁷ Bislang fehlt dem Entwurf – wie anderen Reformvorhaben auch – Republikanische Unterstützung.

Für *Robert Dahl* gehörte Demokratietreue zur amerikanischen Bürgerpflicht: „To reject the democratic creed is in effect to refuse to be an American.“⁷⁸ Derzeit dreht sich die parteipolitische Auseinandersetzung auch um die Demokratie als solche, mit großen Teilen der Republikanischen Partei als Gegner jeglicher Reformbestrebungen.⁷⁹ Als ungünstig erweist sich der Umstand, dass seitens der Demokraten institutionelle Reformen nicht nur mit der Stärkung der amerikanischen Demokratie per se, sondern auch als Mittel zur Umsetzung der eigenen Agenda gerechtfertigt werden. Republikanischer Widerstand ist deshalb kaum überraschend. Solange die Reformdebatte dem inhaltlichen parteipolitischen Wettbewerb nicht entzogen wird, ist eine Änderung dieser Ausgangslage nicht zu erwarten. Angesichts der oben skizzierten autoritären Tendenzen der Republikanischen Partei und der weitverbreiteten Annahme, dass „mehr Demokratie“ auch stets den Demokraten hilft, scheinen Reformen nur mit größeren Mehrheiten der Demokratischen Partei möglich.

Institutionelle Neuerungen sind zwar kein Allheilmittel gegen einen weitverbreiteten Vertrauensverlust in demokratische Prozesse, insbesondere unter der Republikanischen Anhängerschaft.⁸⁰ Ob sich die Vereinigten Staaten eine nochmalige Verschärfung des Nullsummenspiels im Zweiparteiensystem leisten können, ist aber fraglich. Um Reformen ohne Beteiligung der Republikaner durchzusetzen, ist eine Abschaffung des Filibusters – oder zumindest dessen Reform – unabdingbar. Als wahrscheinlichstes Szenario erscheint, dass die Demokraten ihr umfangreiches Reformpaket nutzen werden, um den politischen Druck für eine Reform der Geschäftsordnung des Senats zu erhöhen. So kann der Boden für eine Kompromissuche bereitet werden. Moderate Demokraten sehen sich im Falle anhaltenden Republikanischen Widerstands vor die Wahl zwischen gesetzgeberischer Blockade und einer Änderung der Geschäftsordnung gestellt. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass parteipolitische Mehrheiten ihren Handlungsspielraum nutzen wollen. Aus Sicht der Republikanischen Partei ist eine Strategie rational, die nicht auf völlige Blockade

77 Vgl. House Committee on Oversight and Reform, House Democrats Introduce Landmark Reforms Package, the Protecting, Our Democracy Act, <https://oversight.house.gov/news/press-releases/house-democrats-introduce-landmark-reforms-package-the-protecting-our-democracy> (Abruf am 4. Februar 2021).

78 *Robert Dahl*, *Who Governs?*, New Haven 1961, S. 317.

79 Vgl. dazu *Chris Hayes*, *The Republican Party Is Radicalizing Against Democracy*, in: *The Atlantic* online vom 8. Februar 2021, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/02/republican-party-radicalizing-against-democracy/617959/> (Abruf am 8. Februar 2021).

80 Die allgemeine Unzufriedenheit über den Zustand der eigenen Demokratie ist in den USA zwar höher als in Ländern wie Deutschland, den Niederlanden oder Polen, aber etwas geringer als in Italien, Spanien oder Großbritannien. In diesen drei Ländern waren 2019 gut zwei Drittel der Befragten unzufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie. Vgl. *Aidan Connaughton* | *Nicholas Kent* | *Shannon Schumacher*, *How People Around the World See Democracy in 8 Charts*, in: *Pewresearch.org* vom 27. Februar 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/27/how-people-around-the-world-see-democracy-in-8-charts/> (Abruf am 23. März 2021).

setzt, da eine Totalverweigerung den öffentlichen Druck zur Abschaffung des Filibusters nur vergrößern würde. Präsident *Biden*, der mit 36 Jahren Erfahrung im Senat getrost als „Institutionalist“ bezeichnet werden kann, hat sich offen für eine Reform des Filibusters gezeigt.⁸¹

Doch selbst nach einer Reform des Senats werden nicht alle der hier diskutierten Vorschläge durchsetzbar sein. Dafür sind die Mehrheitsverhältnisse zu knapp. Neben Neuerungen inkrementeller Natur, die die Arbeitsfähigkeit des Kongresses und diverser Bundesbehörden verbessern, sind derzeit vor allem Reformen auf bundesstaatlicher Ebene aussichtsreich. Wie die Beispiele der Einführung unabhängiger Kommissionen zum Wahlkreiszuschnitt und der Wechsel hin zu alternativen Wahlsystemen zeigen, werden Reformen auf diesem Wege aber eher zaghafte verlaufen. Falls es den Demokraten gelingt, Washington D.C. als Bundesstaat aufzunehmen, oder aber ein umfangreiches Wahlrechtspaket zu verabschieden, sind die Erwartungen an einen Kongress mit solch knappen Mehrheitsverhältnissen bereits übertroffen. *Joe Bidens* Präsidentschaft beginnt mit Debatten um eine institutionelle Erneuerung, wie sie im politischen System der Vereinigten Staaten seit der „Progressive Era“ zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht mehr gesehen wurden.

81 Vgl. *Sahil Kapur*, Biden Says Senate Filibuster Is Being ‘Abused’ and Must Be Changed, in: NBC News vom 25. März 2021, <https://www.nbcnews.com/politics/congress/joe-biden-says-senate-filibuster-being-abused-must-be-changed-n1262079> (Abruf am 25. März 2021).