
Tammany Hall, die Macht über die Wahlen und die Wende zur realistischen Demokratietheorie

Marcus Llanque

Tammany Hall ist der Name einer der demokratischen Partei in New York nahe stehenden Wahlorganisation, die vor allem in der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts tätig war. Sie ist das vielleicht berühmteste Beispiel für planmäßige Wahlmanipulationen in einer Demokratie. Die von Tammany praktizierten Techniken des Wahlbetrugs, der Korruption und der Plünderung öffentlicher Mittel wird häufig als eine Form politischer Kriminalität dargestellt, zeitgenössische Beobachter verglichen Tammany mit der sizilianischen Mafia. Die illegalen Praktiken von Tammany stehen außer Frage. Genauso steht aber außer Frage, dass Tammany nur das vielleicht bekannteste Beispiel der *political machine* war, der ideologiefreien Machtorganisation, die ihre Macht auf dem demokratischen Stimmzettel gründete und die in vielen amerikanischen Städten verankert war.

Gegen die *political machine* wurde schon zeitgenössisch gekämpft. Hierbei änderte sich die Problemanalyse bis zum Ersten Weltkrieg. Es wurde immer mehr hervorgehoben, dass die Bekämpfung des kriminellen Aspekts nur die Oberfläche des Problems berührte, dessen wahre Wurzeln in der Wandlung der Demokratie zur Massendemokratie liegen. Nirgendwo zeigten sich die Tendenzen zur Massendemokratie so deutlich wie in den Großstädten und keine von ihnen war im gleichen Ausmaß Schauplatz dieser Tendenzen wie New York City.

New York war Mikrokosmos der in der modernen Gesellschaft vorhandenen sozialen Kräfte, die wie nirgendwo sonst so unvermindert auf die Politik durchschlug. Der Anteil der frisch zugewanderten Bevölkerung schwankte von 1870 bis 1910 um die 40%.¹ Der stete Zuzug neuer Einwanderer verursachte eine Binnen-

1 Der Anteil der nicht in Amerika geborenen Bevölkerung an der Stadtbevölkerung von New York betrug 1870: 44%; 1890: 42%; 1900: 37%. Die kurzfristige Minderung des Migrantenanteils hatte mit der Erweiterung New Yorks um Brooklyn zu tun; Schon 1910 erreichte der Anteil bereits 50,4%: (Bryce 1995, S. 1024).

wanderung innerhalb der innerstädtischen Bevölkerung, die in etwa vom Süden der Stadt zum Norden verlief. So war die Lower Eastside zunächst der angestammte Ort der deutschen Einwanderer, die vor dem Zustrom jüdischer Neumigranten an die Upper Westside auswichen. Keine Stadt wies eine vergleichbare Dynamik auf, hier waren Lebens- und Arbeitswelt auf das engste miteinander verknüpft. Um 1900 war New York auch eine der wichtigsten Produktionsstätten des Landes. Die Arbeitsnachfrage wurde durch den gewaltigen Zustrom an Einwanderern gespeist. Diese Dynamik machte die Verwaltung der Stadt äußerst schwierig. Zwar unterlag die Stadtverwaltung der demokratischen Kontrolle, gewährleistet durch zahllose Wahlen. Diese demokratische Grundstruktur war jedoch der Punkt im politischen System, an welchem Tammany Hall seine Macht über die Stadt verankerte, indem es die Wahlen zu beherrschen verstand.

Im Folgenden soll zunächst die Technik der Wahlbeherrschung, die Tammany ausübte, gezeigt werden, um dann im Spiegel der zeitgenössischen demokratietheoretischen Kritik nachzuzeichnen, wie Tammany immer mehr zu einem Symbol problematischer Modernisierung wurde. Die Rezeption Tammanys trug zu einer realistischen Wende der Demokratietheorie erheblich bei.

1 Tammany und die kriminellen Techniken der Wahlmanipulation

Tammany Halls Geschichte geht bis in das 18. Jahrhundert zurück. Sie war der New Yorker Ableger einer ganzen Welle von „Tammany Societies“, benannt nach einem legendären Indianerhäuptling im Gebiet von Delaware, die Ende des 18. Jahrhunderts an der gesamten Ostküste von North Carolina bis New York entstanden (Smith-Rosenberg 2010, S. 194). Diese Vereinigungen waren der Ort für verschiedenste soziale Aktivitäten, von rituellen Fraternisierungen bis hin zum kulturellen und sozialen Mäzenatentum.

Tammany Hall wandte sich bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Politik zu, und zwar unter dem wesentlichen Einfluss von Aaron Burr. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde Tammany zur New Yorker Variante der *political machine*, also dem vor allem im kommunalen Bereich wirksamen politischen Machtsystem, das durch Patronage und Klientelismus am Laufen gehalten wurde. Erst mit den großen Einwanderungswellen, beginnend mit jener der Iren in den 1840er Jahren, änderte sich der Zuschnitt von Tammany Hall erheblich: aus der mehr oder weniger respektablem Bürgerassoziation wurde eine Organisation zur Stimmenrekrutierung und Mobilisierung von Wahlverhalten, welche sich die wachsende Zahl an Migranten

zunutze machte. Tammany Hall operierte in einem streng hierarchischen Modus. An oberster Stelle war der *Grand Sachem*, meist *boss* genannt (hierbei auf den holländischen Ausdruck *baas* zurück greifend, dem Kapitän eines Handelsschiffes). Die weitere Organisationsstruktur orientierte sich relativ nahe an den Wahldistrikten. Unter dem *boss* standen die *district leaders* (nach einem indianischen Ausdruck auch *Sachem* genannt), die wiederum über *ward bosses* kommandierten, welche *precinct captains* unter sich hatten.

Die Machtstellung Tammanys beruhte zunächst auf der virtuoson Beherrschung aller Techniken der Wahlmanipulation. Von der Aufstellung der Kandidaten bis zur Zusammenstellung der Wähler, von der Kontrolle des Wahlzettels bis zur Auszählung des Stimmergebnisses zeigte sich Tammany als ausgesprochen einfallsreich, diese Machtposition auch gegen Reformbestrebungen sicherzustellen.

Das Ausmaß der betrügerischen Wahlmanipulation und die Anzahl der gefälschten Wahlzettel ist umstritten (Debatte bei Anderson 2000, S. 28). Im Jahr 1910 geht man für New York (aber auch für Chicago oder Pittsburgh) davon aus, dass bis zur Hälfte der abgegebenen Stimmen gefälscht waren, andere sehen verlässliche Zahlen eher bei 21 % der abgegebenen Stimmen, was immer noch auf eine massive Manipulation hinweist.

Zu den bekanntesten Techniken gehörte die wiederholte Stimmabgabe mit Hilfe so genannter *repeaters* (Reitano 2006, S. 85), die einen halben Dollar Lohn für jede abgegebene Stimme erhielten, oft einen Dollar, gelegentlich auch zwei Dollar. Immer wieder wurden in einzelnen Bezirken mehr Stimmen abgegeben als Wähler registriert waren. Mangels Personalausweises konnte jeder behaupten, eine bestimmte Person zu sein, er musste nur wissen, wer in welchem Wahlbezirk als wahlberechtigt registriert war. Diese *repeaters* wurden am Wahltag von Tammany Hall-Angestellten zu Dutzenden zu verschiedenen Wahlbezirken gebracht, wo sie unter wechselnden Namen ihre Stimme abgaben. 1870 waren in einem Ward, dem kleinsten Wahlbezirk, 1100 Negro Americans registriert, wie sie damals genannt wurden. Diese mussten am Wahltag feststellen, dass 500 ihrer Namen bereits von weißen *repeaters* benutzt worden waren. Einige der tatsächlich Wahlberechtigten wurden dann sogar als angebliche *repeaters* verhaftet, denn es hatte bereits jemand mit ihrem Namen die Stimme abgegeben (Myers 1917, S. 220).

Der schlichte *repeater* war derjenige, der in einem Bezirk mehrfach zur Wahl ging. Hilfreich war es dabei, wenn man am Morgen des Wahltages noch einen Vollbart trug. Wie Big Tim Sullivan, ein bekanntes Tammany-Mitglied erklärte, war ein *repeater* mit einem Bart gut für vier Stimmen: Er gab die Stimme zunächst mit Vollbart ab, dann nach Entfernung des Kinnbarts, erneut nach Rasur des Backenbarts und schließlich zum vierten Mal nach Entfernung des Schnurrbarts

(Campbell 2005, S. 86). Zu den Spitzenleistungen von *repeatern* gehört es, an einem Tag 125 Mal seine Stimme abgegeben zu haben (1904 in Denver: Harris 1929, S. 12).

Zum Typus der *repeaters* gehörten die *colonizers*, Personen aus den umliegenden Bezirken und Städten, die in Gruppen dort zur Wahl gebracht wurden, wo sich ihr Einsatz lohnte, beispielsweise in Bezirken mit erwartbar knappem Wahlausgang (Campbell 2005, S. 19). *Colonizer* wurden aber vor allem für die Registrierung der Wählerlisten benutzt, und zwar zum Zwecke des *padding* (des „Stopfens“) der Wählerlisten. Im Zeitalter des Automobils war es möglich, am Tag der Registrierung in den Wählerlisten ganze Gruppen an *colonizers* oder *paddlers* von Registrationsbüro zu Registrationsbüro bringen, wo sie sich mit vorab festgelegten Namen in den Wählerlisten eintragen ließen, so dass es am Wahltag den *repeaters* möglich war, in verschiedenen Wahlbezirken ihre Stimme abzugeben oder in einem Wahlbezirk mehrfach unter Angabe unterschiedlicher Namen (Harris 1929, S. 11ff.).

War die Wahl erfolgt, ermöglichte der Vorgang der Stimmauszählung weitere Manipulationen. In einer der frühesten Darstellungen der Praktiken von Tammany Hall, Rufus E. Shapleys „Solid for Mulhooly“ von 1881, wird ein erkennbar zu Tammany gehörender Protagonist mit den Worten zitiert: „One election official well in hand is worth a score of voters on half shell“ (zitiert bei Colburn und Pozetta 1976, S. 446). Der berüchtigste aller Tammany Hall Bosse, William M. Tweed, äusserte einmal: „The ballots didn't make the vote, the counters did“ (Campbell 2005, S. 20). Eine berühmte Karikatur von Boss Tweed aus der Feder von Thomas Nash zeigt Tweed an einer Wahlbox lehrend, auf welcher die Zeilen stehen: „In counting there is strength“.

Tammany Hall schreckte auch nicht vor physischer Gewalt zurück. Zu den harmloseren Methoden gehörte der Diebstahl von Stimmboxen durch *sluggers*, wenn der Eindruck entstand, dass der Bezirk an den politischen Gegner gehen konnte. In Wahlbezirken mit zu erwartenden knappen Wahlausgang wurden *gangs* eingesetzt, die oppositionelle Wähler am Wahlgang hinderten (Reitano 2006, S. 85). Tammany Hall verstand es, Teile der ohnehin aktiven Kriminalbanden, die als *Gangs of New York* bekannt waren, für ihre Zwecke einzubinden. Solche Banden, darunter die *Dead Rabbits*, die *Whyos*, die *Plug Uglies* oder die *Five Pointers*, kämpften untereinander um den Einfluss ganzer Bezirke Manhattans. Aus den *Five Pointers*, deren Größe zu einem bestimmten Zeitpunkt auf 1500 Mitglieder geschätzt wurde (Ashbury 1928, S. 252f.), gingen spätere Berühmtheiten wie Al Capone oder Lucky Luciano hervor (Abadinsky 1981, S. 92ff.). Die Mitglieder der Banden wurden von Tammany Hall vor allem vor dem Ersten Weltkrieg bezahlt für ihre gewaltsame Einschüchterung der Wahlgegner der Demokratischen Partei. Damit diese Banden auch zwischen den Wahltagen loyal blieben, wurden sie als Rausschmeißer oder als Fahrer beschäftigt. Die spätere Prohibition machte viele dieser Gangs so reich,

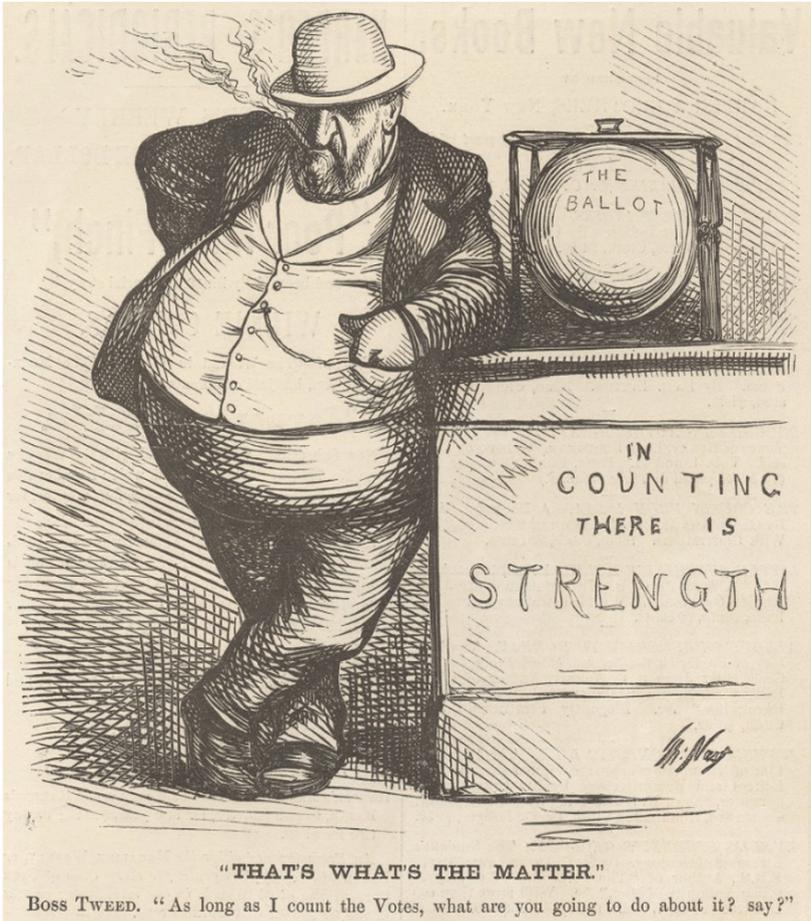


Abb. 1 Auf das Auszählen kommt es an: New York, Harper's Weekly, 7.10.1871.²

dass sie dann ihrerseits einen erheblichen Einfluss auf Tammany Hall entwickelten. So wurde geschätzt, dass sie nach 1920 etwa die Hälfte der Tammany Hall clubs kontrollierten (Connable und Silberfarb 1967, S. 309).

2 Princeton University Library, <http://pucl.princeton.edu/objects/kp78gg52c>. Zugegriffen: 2. Juli 2015.

Der Wahlvorgang selbst konnte leicht manipuliert werden. Vor Einführung des *Australian ballot*, das auch mit einem einheitlichen, amtlichen Stimmzettel für eine geheime Wahl sorgen sollte, händigten die Parteien den potentiellen Wählern ihre Wahlzettel aus. Diese alten Wahlzettel trugen die Symbole der Parteien, so dass auch Illiterate sie verstehen konnten. Ferner konnte man erkennen, wer für wen abstimmte, so dass der Erfolg des Wahlkaufs kontrolliert werden konnte. In New York wurde das *Australian ballot* erst 1895 und damit verhältnismäßig spät eingeführt (Buchstein 2000, S. 489). Die *political machines* reagierten hierauf mit dem *floating ballot* (Reichley 1992, S. 168), bei dem ein bereits ausgefüllter Wahlzettel dem Wähler mitgegeben wurde, der das versprochene Geld für die gekaufte Stimme aber nur bekam, wenn er den im Wahllokal erhaltenen Stimmzettel unausgefüllt herausbrachte und abgab.

Tammany Hall kaufte nicht nur Wählerstimmen und bestach Wahlbeamte, Tammany schuf Wähler, und zwar aus den Reihen der Einwanderer. Vor der Regulierung der Einwanderung durch die Schleusung der Massen durch Ellis Island empfingen Mitglieder von Tammany Hall die Einwanderer bereits an den Pieren von Manhattan und boten ihre Hilfe an. Sie verschafften ihnen Wohnungen und Arbeit und sicherten sich so auf der Grundlage der Hobbes'schen Formel *oboe-dentia pro protectione* eine Klientel. Kurz vor den Wahlen kam es immer wieder zu einer wunderbaren Wählervermehrung durch die massive Einbürgerung von Zuwanderern. So wurden alleine in der einen Woche vor den Wahlen des Jahres 1865 mehrere Tausend neue Einbürgerungen vorgenommen, und zwar von Tammany nahestehenden Richtern. Es wird von Friedensrichtern berichtet, die im Minutentakt Einbürgerungen vornahmen, manche sollen einen Spitzenwert von drei Einbürgerungen in der Minute erreicht haben (Conlin 2014, S. 494). 800 Einbürgerungen pro Tag galten als nicht ungewöhnlich (Campbell 2005, S.19). Alleine im Oktober 1868 wurden über 65.000 Personen in New Yorker Gerichtsgebäuden eingebürgert (Campbell 2005, S. 62). Diese Praktiken steigerten die Zahl der eingetragenen Wähler mitunter um 30 % (Reichley 1992, S. 116f.). Tammany zahlte für die Neubürger auch die fälligen Gebühren der Prozedur.

Der bei diesen Wahlmanipulationen betriebene Aufwand war in den Städten besonders hoch, denn nirgendwo gab es so viele Wahlen wie auf der urbanen Ebene. Neben den Bürgermeistern wurden Kommunalverbände, Bezirksvertretungen, Wasserwirtschaftskommissionen, Aufsichtsverbände, Baukommissionen sowie Polizeichefs und mitunter selbst Richter gewählt. Die Einträglichkeit des Aufwandes hing mit dem *spoils system* zusammen, wonach die Wahlsieger über die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Arbeitsplätze verfügten. Die Zahl der aus dem städtischen Haushalt Beschäftigten auf dem Höhepunkt der Vormacht Tammanys wird auf 40.000 geschätzt (Riordon 1994, S. 7). Der Haushalt New

Yorks betrug um 1900 etwa 100 Millionen Dollar, zuzüglich besonderer Haushalte wie des *Department of Building* mit weiteren 100 Millionen oder dem *Dock Board* mit 10 Millionen Dollar, die jährlich zur Verfügung standen (Steffens 1903, nach Riordon 1994, S. 130). Mit den Ämtern waren wiederum Postenvergaben in der Verwaltung verbunden, vom Straßenfeger bis zum Polizisten. Auf dem Höhepunkt von Tammany Hall bestimmte die Organisation die Vergabe von 12.000 Positionen (Reitano 2006, S. 86). Die Besetzung von bis zu 85 % Stellen der Polizei wurde von Tammany wenigstens zeitweise kontrolliert; bereits die Frage der Beförderung von Polizisten erfolgte nur nach Rücksprache mit den zuständigen Mitgliedern von Tammany (Lankevich 2002, S. 129).

2 Tammany und die politischen Techniken der Wahlbeherrschung

Die kriminellen Aktivitäten Tammanys blieben nicht unentdeckt und wurden auch verfolgt. Am spektakulärsten war die 1872 erfolgende Verhaftung und Verurteilung von Tammany boss Tweed. Mit dem Ende von Tweed schien der Niedergang Tammany eingeleitet. War Tammany nichts weiter als eine kriminelle Bande, dann war die strafrechtliche Verfolgung das geeignete Mittel zu ihrer Bekämpfung. Ferner versuchte man mit Wahlreformen die Wählerbasis von Tammany zu verkleinern.

Tweeds Nachfolger John Kelly gelangen aber bereits 1874, nur zwei Jahre nach Tweeds Verurteilung, spektakuläre Wahlsiege. Daher wurde die Tilden-Kommission eingesetzt, um dauerhaftere Lösungswege zu erkunden, um Phänomene wie Tammany aus der Welt zu schaffen (zur Reformdebatte in New York vgl. Buchstein 2000, S. 489ff.). Die Kommission legte 1876 ihre Vorschläge „To Devise a Plan for the Better Government for the Cities of the State of New York“ (Quigley 2004, S. 138ff.) vor. Aus der Sicht der Tilden-Kommission war die demokratische Wahl insbesondere in den Großstädten außerstande, geeignete Amtsinhaber auszuwählen (Quigley 2004, S. 146). Die Reformvorschläge wollten daher das Stimmrecht an bestimmte Steuerleistungen knüpfen. Die geforderte Hürde, das Wahlrecht auf Besitzer von \$500 oder Steuerzahler in der Jahreshöhe von \$250 zu beschränken, hätte allerdings auch Lehrer und Pfarrer ausgeschlossen.

Konnte man die Organisation selbst nicht erfolgreich bekämpfen, so wollte man ihre demokratische Wählerbasis verkleinern. Unter der Annahme, dass Tammany seine Wahlstimmen vor allem von den ungebildeten Immigranten erhielt, wirkte die Einführung des *Australian ballot* als eine Art *literacy test* (Kornbluh 2000, S. 126). Das Bestreben der *native Americans* nach dem Ausschluss von Immigranten war

in mancher Hinsicht vergleichbar mit den Strategien der Südstaaten, das Wahlrecht der schwarzen Bevölkerung einzuschränken. Auch andere Reformen im Norden wie die Pflicht zur Wahlregistrierung, die Einführung einer Wahlgebühr (*poll tax*) und der Nachweis der Fähigkeit zu Lesen und Schreiben zielten darauf ab, die Immigranten von der Wahl auszuschließen (Reichley 1992, S. 172).

Die Verachtung der Migranten seitens des angestammten Bürgertums vertiefte jedoch die Loyalität des typischen Tammany-Wählers. Aus der Sicht eines Zeitgenossen im Jahr 1894 war Tammany ein Bollwerk gegen das Stadtpatriziat, dem man anti-demokratische Tendenzen vorwarf. Tammany galt hier als „a concrete protest against monarchy and monarchical arrangements of society“. Die „gute Gesellschaft“ New Yorks stemmte sich mit ihrer „Anglomania“ kulturell gegen die Bildungsferne der armen Einwandererschichten, so die Beobachtung von M.C. Merwin im „Atlantic Monthly“ vom Februar 1894 (zitiert bei Bryce S. 1044).

Tammany wurde nicht erfolgreich von seiner Klientel getrennt, auch deswegen, weil es Tammany gelang, weit über die Einwanderer hinaus die Loyalität seiner Wähler sicherzustellen. Tammany hatte sich nach Tweeds Abgang nämlich neu erfunden und ersetzte sukzessive die kriminelle Wahlmanipulation durch eine Strategie politischer und wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistung für die Wähler (Kornbluh 2000, S. 50ff.). Auch wenn Tammany weiterhin mit illegalen Mitteln dem Wahlausgang nachhalf, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen, so war es nun die vielleicht modernste aller methodisch vorgehenden Wahlorganisationen, die die rasche Wiedergewinnung und Erhaltung der Macht sicherstellte.

John Kelly folgte Tweed in der Rolle des *Grand Sachem* nach. Seine Leistung wurde darin beschrieben, aus der Horde, die er vorfand, eine politische Armee geschmiedet zu haben: er „found Tammany a horde and left a political army“ (nach Reichley 1992, S. 117). Kelly errichtete zwischen 1871 und 1886 eine Organisation mit einer sehr großen Anzahl an Parteisoldaten. Man schätzt das Personal der machine in New York auf einen Parteiarbeiter je 15 Wähler (Kornbluh 2000, S. 49 und die dortigen Hinweise).

Die erfolgreiche Gewinnung und Sicherstellung der Loyalität der Wähler setzte zunächst einmal die Kenntnis voraus, um welche Wähler es sich überhaupt handelte: Wie setzte sich die Wählerschaft in den einzelnen Wahlbezirken zusammen, was waren ihre Bedürfnisse und Wünsche? Der Aufbau von Tammany folgte der Wahlbezirksstruktur, wo sich Vertreter Tammany tagtäglich aufhielten und für jedermann Ansprechpartner waren.

Einer der bekanntesten *district leaders* von Tammany, George Washington Plunkitt, behauptete von sich, er würde im 15. Distrikt jede lebende Seele bis zum neugeborenen Baby persönlich kennen (Riordan 1994, S. 62). Die Akribie der Kenntnisse dieser *ward boss* bezüglich der Zusammensetzung der Wählerschaft

zeigt sich an der Fähigkeit zur Wahlvorhersage. John T. Oakley, *district leader* des 14th district, musste am Wahltag einräumen, dass das Resultat in seinem Bezirk (2.614 Stimmen für George McClellan, den Kandidaten von Tammany) um genau 26 Stimmen geringer ausfiel als er zuvor vorausgesagt hatte (nach einem Bericht der New York Times vom 3. November 1903, zitiert bei Golway 2014, S. 191).

Wenig bekannt ist der Umstand, dass auch Frauen *ward boss* sein konnten, und zwar lange bevor Frauen das Wahlrecht besaßen. So wird von Barbara Porges berichtet, die 30 Jahre lang *district leader* des 2. assembly district der Lower Eastside war. Ihr Motto lautete einer Selbstaussage zufolge: „I can't make a speech, but I get to the individual, and I get the vote“ (zitiert bei Golway 2014, S. 191).

Politik galt als ein Geschäft, wie Richard Croker sagte, der Nachfolger Kellys an der Spitze von Tammany in den Jahren 1886-1902: „politics is business“ (Reitano 2006, S. 84). Man lebte von der Politik und widmete sich ihr deswegen professionell. Plunkitt nannte als Motiv seines täglichen Einsatzes für die Wähler seines Bezirks keineswegs „philantropy“, sondern den Umstand, dass es sich um „mighty good politics“ handelte: der Einsatz zahlte sich aus (Riordan 1994, S. 64).

Die Geschäftlichkeit des politischen Agierens gehorchte einer sachlichen Rationalität, sie diktierte die Handlungen und Strategien ohne Sentimentalität und ohne normative Hemmung. In diesem Geschäft betrachtete Tammany ihre Klientel als potentielle Wähler und versuchte nicht nur, ihr Wahlverhalten unmittelbar und mit kriminellen Methoden zu beeinflussen, sondern beobachtete den Wählermarkt und organisierte Loyalität durch verschiedenste Dienstleistungen. Die Aufgabe der Parteiorganisation war es, durch ständige Bearbeitung der Wählerschaft den dauerhaften Erfolg an der Wahlurne sicherzustellen.

Solche Dienstleistungen reichten von der Reduzierung von Steuern, Gebühren, Strafen, der Stellung von Bürgschaften und die Ermöglichung der Einbürgerung bis zur Arbeitsplatzvermittlung. Die direkte Bestechung wurde um so weniger erforderlich als durch die Dienstleistungen, die den Wählern erbracht wurden, Bindungen zur Partei aufgebaut wurden, was sich in langfristiger Wahltreue auszahlte.

Boss Tweed war für seine Freigebigkeit bekannt gewesen, wenn die arme Wahlbevölkerung in Not war. Im harten Winter von 1870 verschenkte er Kohle für die Armen im Wert von 50.000 Dollars. Die Speisung der Wähler an Nationalfeiertagen wie dem Unabhängigkeitstag war berühmt (Conlin 2014, S. 496) und erinnerte an römische Herrschaftspraktiken. Aber diese ereignishaften massiven und indirekten Bestechungen der Wählerschaft im Allgemeinen wurden immer mehr ersetzt durch die Dienstleistungen für einzelne Wähler in jedem Wahlbezirk. Die Parteiorganisation bot eine Art Parallelverwaltung, an welche sich Bürger wenden konnten, wenn sie im Gestrüpp der Ämter und Verwaltungsbehörden nicht ihre Anliegen durchsetzen konnten. Auf die Frage von Lincoln Steffens, warum es des

bosses bedarf, wenn es doch gewählte Bürgermeister und Stadträte gebe, erwiderte Croker, deren Vielzahl sei es gerade, welche die Legitimation des *boss* begründe: „It's because there's a mayor and a council and judges – a hundred other men to deal with.“ Hier bot Tammany für den Ratsuchenden eine Anlaufstelle, jedes Problem fand hier einen Ansprechpartner (Reichley 1992, S. 175). Croker verteidigte ganz offen den Klientelismus von Tammany: es war die geradezu patriotische Aufgabe, aus dem „raw material“ des Immigranten, der die Sprache nicht spricht und die Gesetze nicht kennt, „Bürger“ zu machen. „There is no such organization for taking hold of the untrained, friendless man and converting him into a citizen“ (zitiert bei Reichley 1992, S. 175).

Mit Croker öffnete sich Tammany ferner den Gewerkschaften und initiierte oder unterstützte legislative Verbesserungen der Arbeits- und Wohnwelt ihrer Klientel, was selbstverständlich nie uneigennützig motiviert war. Unter Crokers Nachfolger, Charles F. Murphy, wurde das Interesse an der Landesgesetzgebung immer ausgeprägter. Mit Alfred E. Smith wurde 1918 ein Politiker Gouverneur des Staates New York, der selbst den Reihen Tammanys entstammte und für sein Gesetzgebungsprogramm auf die Unterstützung Murphys rechnen durfte. So wurden u. a. Wohlfahrtsinstitutionen geschaffen oder direkte finanzielle Hilfen gewährt, etwa für die Erziehung. Das alles wiederum vertiefte die Unterstützung der Wähler für Tammany vor Ort.

So kontrastierte das offenkundige Ausmaß der Wahlmanipulationen verbunden mit der flächendeckenden Manipulation mit dem Umstand, dass sich Tammany trotz aller Verfolgung und aller Reformen an der Macht halten konnte. Damit wurde Tammany zu einem Rätsel der zeitgenössischen Politischen Theorie und Demokratietheorie. Nicht zuletzt die Herausforderung, das Phänomen der *political machine* im Allgemeinen und Tammany Hally im Besonderen erklären zu müssen, führte zur realistischen Wende in der Theorie. Das zeigt sich mit Blick auf die Entwicklung der zeitgenössischen Analyse von Tammany Hall im In- und Ausland.

3 Tammany, die moderne Demokratie und die demokratietheoretische Kritik

Die erste Beschäftigung mit Tammany Hall hätte man bei Alexis des Tocqueville erwarten dürfen. Obschon das ursprüngliche Tammany zu den älteren Beispielen dafür gehörte, was Tocqueville in den 1830er Jahren allgemein als spezifisch amerikanische Praxis der Kunst des Assozierens beschrieb, erwähnte er Tammany nicht. Dabei machte er sogar die persönliche Bekanntschaft mit dieser Vereinigung,

als er eine ihrer jährlichen Versammlungen besuchte (Damrosch 2010, S. 58). Ihm entging die sich bereits abzeichnende Entwicklung Tammanys von der Bürgerassoziation zur *political machine* (Kaledin 2011, S. 318f.; Damrosch 2010, S. 34). So war beispielsweise der 1827 gewählte Mayor von New York, Walter Bowne, 1820 und 1831 *Grand Sachem* von Tammany Hall gewesen, wie der offizielle Titel des boss lautete. Seine Wiederwahl im Jahre 1830 erfolgte unter mysteriösen Bedingungen, die mutmaßlich den Stimmenkauf des Wahlmännergremiums einschlossen. Diese Zusammenhänge zwischen Vereinigungskultur und politischer Machtorganisation ließ Tocqueville unerwähnt, wie er auch die soziale Lage der Immigranten in New York, die bereits damals bitterlich war, nicht thematisierte. Die großen Städte interessierten ihn offenkundig ebensowenig wie deren Verwaltung.

Ein Mitglied der bereits erwähnten Tilden-Kommission und einer der zähesten politischen Feinde Tammanys war Edwin Lawrence Godkin. Er war Editor der „New York Evening Post“ und Begründer der „Nation“ in den 1880er und 1890er Jahren. Seine Publikation eines langen Anklage-Artikel gegen Tammany Hall provozierte Klagen wegen übler Nachrede, die er alle erfolgreich hinter sich brachte (Fettmann 2008). Die betroffene Zeitung, „The Nation“, war eine Gründung Alexander Hamiltons gewesen und blieb auch in der Hand Godkins ein Instrument republikanischer Kritik demokratischer Praktiken. In seiner Analyse war Tammany nur ein Phänomen dafür, dass die Demokratie den Veränderungen der modernen Gesellschaft nicht gewachsen war. In seinem Buch „Unforeseen tendencies of democracy“ von 1898 schnitt er ein Thema an, das dann die weitere Rezeption der zeitgenössischen amerikanischen Wahlpraktiken bestimmte, von Moisei Ostrogorski bis zu Max Weber: die Nichtanwendbarkeit der klassischen Demokratietheorie auf die moderne Demokratie, die als Massendemokratie beschrieben wurde. Auf das Theorem der Massendemokratie als hintergründigem Deutungsmuster der damaligen demokratietheoretischen Debatte ist verschiedentlich hingewiesen worden (Llanque 2000a, 2000b; Bellamy 2003).

Godkin hob hervor, dass die Demokratie nicht mehr die gleiche war, die noch Tocqueville erforscht hatte (Godkin 1898, S. 132). Aus Godkins Sicht hatte Tocqueville nicht sehen können, dass die Urbanisierung zu einer völligen Veränderung der Bevölkerungsstruktur führte und ihre Fähigkeit zur verantwortlichen Selbstregierung nicht mehr gegeben war. Am Beispiel der Großstadtregerung im Allgemeinen und Tammany Halls im Besonderen versuchte Godkin zu demonstrieren, dass die Treue („allegiance“) und Loyalität der Bürger nicht mehr dem Gemeinwohl, ob Nation oder Stadt und ihren Interessen im Ganzen gehörten, sondern den Parteien (Godkin 1898, S. 64ff.; S. 152). Das habe die Funktion von Wahlen komplett verändert. Statt den Allgemeinwillen zu konstituieren oder geeignet erscheinenden Personen das Vertrauen auszusprechen und ihnen Macht auf Zeit zu verleihen, dienen die Wah-

len nur noch Misstrauens- und Vertrauenskundgebungen für Parteien (Godkin 1898, S. 190), die im Vorfeld des Nominierungsprozederes die zur Wahl stehenden Personen festlegen.

Diese Entwicklungen haben aber nicht nur mit den mangelnden Voraussetzungen der durch das allgemeine Wahlrecht zur Wahl berechtigten einfachen Bevölkerung zu tun, insbesondere den Zuwanderern, sondern auch mit den veränderten Rahmenbedingungen der modernen Demokratie. Die Urbanisierung bedeutet nicht einfach nur, dass nun viel mehr Bürger enger beieinander wohnen, es verändert die sozialen Bedingungen ihres politischen Zusammenlebens. Die Verdichtung der Lebensverhältnisse hat die Probleme der Gesellschaftspolitik so viel mehr komplexer gemacht, dass der Aufwand, sie zu durchschauen und ein entsprechendes sachliches Urteil zu fällen, deutlich größer geworden ist (Godkin 1898, S. 37). Das betrifft aber nicht nur die „große Politik“ auf nationaler Ebene. Dort, wo man sonst angesichts der unmittelbaren Lebenserfahrung der Menschen und ihrer Nahverhältnisse zu den Mitbürgern hätte erwartet können, dass die politischen Probleme leichter erfassbar sind als auf nationaler Ebene, zeigt sich die Undurchschaubarkeit der modernen Lebensverhältnisse: die weitaus größere Verknüpfung aller Lebensbereiche, die schwer einschätzbaren Folgen auch kleinster Reformen offenbaren, wie sehr die moderne Gesellschaft weniger aufgrund ihrer Größe ein grundsätzliches Problem für demokratisches Regieren aufwirft, als vielmehr durch die Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse.

Die *political machine* ist aus Godkins Sicht daher nicht einfach nur eine Form organisierter Kriminalität und damit eine Ausnahmerecheinung; sie ist das Ergebnis grassierender politischer Apathie, die mit der Überforderung des Bürgers angesichts der Komplexität moderner Politik zusammenhängt. Die *machine* füllt damit ein von den Bürgern selbst eröffnetes Vakuum aus, verstärkt damit aber wiederum die Apathie, insgesamt ein gefährlicher Zirkel (Godkin 1898, S. 75). Die *machine* nimmt den Bürgern die Regierung ab und ermöglicht eine funktionierende Verwaltung. In der Öffentlichkeit werden nicht mehr die inhaltlichen Fragen erörtert und öffentliche Überzeugungsarbeit für bestimmte Strategien der Problembewältigung geleistet. Hier hilft dann auch die amerikanische Idee des Wettbewerbs nicht, in welcher eine schlecht regierende Partei durch eine andere abgelöst wird, wenn doch beide großen Parteien machines ausbilden.

Die Nichtregierbarkeit der großen Städte demonstriert für Godkin also das Versagen der Demokratietheorie, das Versagen des Mehrheitsprinzips und des Prinzips der Selbstregierung (Godkin 1898, S. 179ff.). Alle moderierenden Faktoren der Gewohnheiten und Traditionen, was aus heutiger Sicht also politische Kultur heißen würde, sind mit der Mehrheitsregel ausgehebelt. Was bleibt ist der Utilitarismus als Leitstrategie (Godkin 1898, S. 213) und das Geld als Umrechnungsformel

erweist sich als egalitärste aller Maßstäbe (Godkin 1898, S. 222), weshalb sich die Politik nun auf die Frage der Distribution von Gütern beschränkt (Godkin 1898, S. 225). Diesen Maßstab versteht auch der einfachste Bürger und er kann auch seinen unmittelbaren Eigennutzen am besten abschätzen. Was aber verloren geht sind alle politischen Ideen. Godkin kommt daher zu dem Schluss, dass die größte aller Schwierigkeiten der modernen Demokratie die Vermittlung von Ideen sei (Godkin 1898, S. 265), was wiederum gleichsam umgekehrt proportional den Erfolg der auf unmittelbare Funktionalität eingestellten *machine* sicherstellt.

Godkins Gegenstrategie beruhte auf der Stärkung von Experten, die von demokratischen Wahlen unabhängig sind, damit also auf der Abwertung der Bedeutung demokratischer Wahlen. Ferner werde unter den Bedingungen der Massendemokratie immer deutlicher, dass es weniger der Wahlakt ist als vielmehr die öffentliche Meinung und ihre Beeinflussung, welche über demokratisches Regieren entscheidet. Gerade hier wollte Godkin den politischen Lernerfolg, den jede politische Partizipation in demokratischen Selbstregierungsregimen vermittelt, keineswegs in Abrede stellen; er sah gerade hierin das weiterhin bestehende Vorbild der antiken Demokratie auch für die Moderne. Doch wenn sich die politische Partizipation in einem Wahlakt erschöpft, der letztlich nur die Loyalität zu einer Partei zum Ausdruck bringt, dann verliert der demokratische Wahlakt seine Legitimität und die von Wahlen unabhängige Ernennung geeigneter Personen zur Ausübung von Ämtern sollte angestrebt werden: der *civil service*, lebenszeitlich bestellte Beamte, die aufgrund einer sachlichen Auslese und nicht durch Wahlen ernannt werden. Damit wäre die Verwaltung wieder der unmittelbaren demokratischen Kontrolle entzogen.

Mit seinen Überlegungen griff Godkin einige Aspekte auf, die in der Reformbewegung des „progressivism“ besonders prominent waren. Diese insbesondere von Intellektuellen und Akademikern, aber auch von Journalisten und Politikern gestützte Richtung erstrebte eine aktivere Rolle des Staates zur Verbesserung der gesellschaftlichen Bedingungen. Die meisten dieser Reformer beschäftigten sich konsequenterweise mit dem problem der *political machines*. Es ist daher erstaunlich, wie wenig sich die Gesamtdarstellungen zum *progressivism* dieser Seite ihrer Tätigkeit widmete. Die gegenwärtige parteiensoziologische Forschung hat diesen Mangel kompensieren müssen (vgl. insbesondere Rosenblum 2008, S. 165ff.). Zu den bekanntesten Autoren dieser Gruppe gehörte Lincoln Steffens, der mit seinen Artikeln zur Aufklärung von Korruption bekannt wurde. Die zunächst in McClures Magazine veröffentlichten Texte bündelte er 1904 in dem Buch „The Shame of the Cities“. Die Aufdeckung haarsträubender Fälle von Korruption sollte die Öffentlichkeit aufwiegeln und eine Reformbewegung gegen die Verstrickungen von Politik und Wirtschaft initiieren. Wie so viele Anläufe an Reformen versickerte auch diese

Anstrengung. Erfolgversprechender war Theodore Roosevelts „Progressive Party“, die er gegründet hatte, um am Präsidentschaftswahlkampf von 1912 teil nehmen zu können. Da ihm die Republikanische Partei die Nominierung versagt hatte, gründete er seine eigene Partei, und zwar auf der Grundlage des *progressivism*. Aber trotz eines erfolgreichen Wahlkampfes und mit einem besseren Ergebnis als der Kandidat der Republikaner unterlag er Woodrow Wilson von den Demokraten. Die Progressive Party verlor sofort an Bedeutung.

Im Unterschied zu Godkin, der auf Eliten setzte, wollte Roosevelt von Machtgebilden wie Tammany lernen. In seiner Autobiographie von 1913 betonte er, dass nicht jedes Streben nach Reform bereits *eo ipso* gemeinnützig sei wie umgekehrt auch nicht jede Tätigkeit der *political machine* als eigennützig denunziert werden könne (Roosevelt 1913, S. 155). Er verfocht vielmehr den Ansatz eines „*applied idealism*“ (Roosevelt 1913, ch. 5): demnach sollte sich der Idealismus nicht einfach nur auf Ideale und Prinzipien stützen, denn auch wenn man sie intellektuell für richtig erachten mochte, so waren maßgeblicher die tatsächlichen Folgen solcher von Prinzipien motivierten Reformen für die Bevölkerung.

Roosevelt hatte früh einen Essay über Technik und Wirken von Tammany veröffentlicht („*Machine Politics in New York City*“, 1886). Ferner war Roosevelt als Police Commissioner von New York in einen unmittelbaren Konflikt mit Tammany Hall geraten als er die Examensleistungen als Einstellungsvoraussetzung von Polizisten durchsetzte und damit eine der wesentlichen Machtbasen von Tammany angriff; in seiner Autobiographie schilderte Roosevelt seine persönlichen Konfrontation mit Tammany, unter anderem mit dem damaligen *boss* Croker (Roosevelt 1913, S. 194f.). Aber Roosevelt opponierte Tammany nicht wegen seiner Zugehörigkeit zu einer konkurrierenden Partei. Er hatte auch die nicht weniger verwerfliche Praxis der republikanischen *machine* in Baltimore studiert und in einem ausführlichen Bericht von 1891 angeprangert (Morris 1979, S. 443ff.).

Roosevelt versuchte die Arbeitsweise von Tammany zu begreifen, um hieraus Schlüsse für andere politische Parteien zu ziehen. In seinen Augen besaß die *machine* einen wesentlichen Vorteil gegenüber einer nur auf der Elite gestützten Politik: sie hatten einen unmittelbaren Kontakt zu der armen und ungebildeten Bevölkerung, deren Interessen viele *boss*e sehr konkret unterstützten, mit lauterer oder mit unlauteren Mitteln. Es seien daher besonders soziale Umstände, die die Existenz eines *boss* nicht nur erklärten, sondern in vielen Fällen geradezu notwendig machten. Reformen konnten laut Roosevelt die Macht der *political machine* erst brechen, wenn sie sich ebenso wie diese um die Interessen der armen Bevölkerung kümmerten. Wäre es nur die Verschlagenheit, welche den *boss* an der Macht hielte, könnte Roosevelt zufolge die *machine* nicht dauerhaft bestehen. Es kam die Unterstützung seitens der breiten Bevölkerung hinzu, die durch solche

Organisationen mobilisiert wurde. Daher war Roosevelt nicht bereit, jede Form politischer Organisation für gefährlich zu erklären (Roosevelt 1913, S. 152): „Such words as ‘boss’ and ‘machine’ now imply evil, but both the implication the words carry and the definition of the word themselves are somewhat vague. A leader is necessary, but his opponents always call him a boss. An organization is necessary; but the men in opposition always call it a machine.“

Viele Anhänger des Progressivismus distanzieren sich von den älteren Reformbestrebungen und beklagten, diese würden nicht an die Wurzeln der Probleme gehen, sondern sich mit Fragen der Kurierung von Oberflächenmängeln begnügen. Herbert Croly thematisierte in seinem Buch „Progressive Democracy“ vor allem zwei Aspekte (Croly 1914, S. 8f.): die Reform zur Einführung und Verbreiterung eines *civil service* im Kampf gegen das demokratische *spoils system* sowie die Reform der Munizipalregierungen in den großen Städten. In Bezug auf letzteres gestand Croly der älteren Reformbewegung (den „Mugwumps“) zu, dass es ihr immer wieder gelang, den einen oder anderen *boss* bloß zu stellen, aber das reichte nicht, um das System selbst zu bekämpfen. Hierzu sah Croly nur ein wirksames Mittel: die Reformer mussten ihrerseits in den Parteikampf eingreifen, eine Tätigkeit, von der Croly wusste, dass viele „excellent citizens“ sie für widerwärtig erachteten. Seiner Analyse zufolge lehnten die älteren Reformer ab, was parteipolitisch nötig war: Allianzen zu bilden mit den Gewerkschaften und mit Populisten, welche imstande waren große Wählermassen zu mobilisieren.

Es war Crolys Auffassung, dass die *machine* für große Teile der Bevölkerung ein Gegengewicht zu den elitären Machtstrukturen darstellte, die er in der formal individualistischen Rechtsordnung sowie der autokratischen Wirtschaftsordnung am Wirken sah. So wie die sozialen Eliten sich der Mittel des Rechts und der ökonomischen Macht bedienten, um ihre Interessen durchzusetzen, so mussten die sozial und ökonomisch machtlosen Menschen sich auf Gebilde wie Tammany als Protektoren ihrer Interessen stützen. Sie gaben gerade den lokalen Demokratien die Mittel an die Hand, gab sich der Vorherrschaft der Anwälte und ihrer Umdefinition der Demokratie zu einer Rechtsordnung zu widersetzen, indem der *boss* an der Spitze einer Art „extra-official democracy“ (Croly 1914, S. 254) ihre Interessen unterstützte gegen die Macht der „official democracy“, welche die Rechtsordnung zum Schutz partikularer Interessen auszunutzen verstand.

Ein Jahr zuvor hatte Walter Lippmann den Realismus in der Politikwissenschaft eingeleitet mit seinem Buch „A Preface to Politics“ aus dem Jahr 1913. Lippmann war zuvor u. a. für Lincoln Steffens tätig gewesen und hatte wissenschaftliche Recherchen für dessen Analysen zur Korruption in Wirtschaft und Politik vorgenommen. In seiner Studie von 1913 bekannte er sich zu Steffens, interpretierte aber dessen Ansatz um und behauptete, auch Steffens sei es nicht um die „evils“ von big

business gegangen, sondern um dessen „anatomy“ (Lippmann 1913, S. 18). Diese Überlegung übertrug Lippmann auf Tammany Hall. Auch hier interessierte ihn weniger die Korruption und Wahlmanipulation aus einer ethischen oder rechtlichen Bewertung heraus, sondern vielmehr Tammany als Probe der „wirklichen“ Politik, ihrer tatsächlichen Hintergründe und Abläufe. So gesehen ist Tammany „not a freak, a strange and monstrous excrescence.“ Es ist vielmehr eine Struktur, die sich in allen sozialen Gruppen findet, die regiert werden, von der Wirtschaft bis zu den Gewerkschaften. „It is an accretion of power around a center of influence, cemented by patronage, graft, favors, friendship, loyalties, habits“ (Lippmann 1913, S. 18).

Erst muss man diese Strukturen unvoreingenommen studieren, bevor man sich der Frage der Strategien widmet, wie bestimmte Phänomene erfolgreich bekämpft werden können. Lippmann zufolge ist Tammany nur dauerhaft zu besiegen, wenn es gelänge, die Regierung der Stadt so menschlich und bürgernah zu praktizieren wie Tammany selbst (bei Reichley 1992, S. 176).

Die nichtamerikanischen zeitgenössischen Kritiker Tammanys wie James Bryce, Moisei Ostrogorski oder Max Weber kehrten zu Tocquevilles Ausgangsinteresse an den USA zurück: anhand der amerikanischen Praxis in die Zukunft der Demokratie blicken zu können. Dazu gehörte die Neueinschätzung der Bedeutung politischer Parteien für die moderne Politik. Während aber James Bryce die Eigenheiten der USA thematisierte und sie mit spezifischen Begleitumständen Amerikas erklärte, die er nicht ohne weiteres auch für Europa gegeben sah, operierten Moisei Ostrogorski wie Max Weber von vorneherein vergleichend, und zwar in transatlantischer Perspektive.

Der Brite James Bryce beschrieb in seiner umfangreichen Studie zur amerikanischen Demokratie, „American Commonwealth“ von 1888 (1893-1895 komplett überarbeitet) auch die lokale Ebene und dort besonders die Praktiken der *political machine* (Bryce 1995, S. 754ff.). Bryce widmete insbesondere Tammany Hall eine ausführliche Analyse (Bryce 1995, S. 1023ff.). Allgemein habe die moderne Entwicklung Probleme der Demokratietheorie offenbart, die Tocqueville nicht vorhersah (Bryce 1995, S. 1085): die Macht der Organisation in einer Massenbevölkerung („multitude“), die Möglichkeiten der Ausnutzung öffentlicher Verwaltungsstrukturen für private Interessen, die Einstellung des Bürgertums („average respectable citizen“) sich lieber einer schlechten Regierung zu unterwerfen als die Mühe auf sich zu nehmen, sie zu bekämpfen. Die Ursachen der lokalen Wahlexzesse sah Bryce in dem mangelnden Widerstand, der Tammany und ähnlichen Organisationen geleistet wurde. Dennoch war Bryce überzeugt, dass es den „besseren Schichten“ gelingen konnte, durch die Vereinigung ihrer Kräfte Tammany zu besiegen. In seinen Augen war es also nur eine Frage der Motivation. Bryce Darstellung konzentrierte sich auf Institutionen und Praktiken, wofür er zeitgenössisch gepriesen

wurde, u. a. vom späteren Präsidenten Woodrow Wilson in dessen Rezension aus dem Jahr 1889. Doch Wilson kritisierte Bryce an einem Punkt: er habe zurecht darauf aufmerksam gemacht, dass die amerikanische Demokratie Tocquevilles nicht mehr die der Gegenwart sei, aber er habe Tocquevilles Methode, sich mit Fragen der politischen Kultur zu beschäftigen, ohne Not vernachlässigt. Die Institutionen selbst seien nicht so sehr von denen Großbritanniens unterschieden, insistierte Wilson; um dennoch die offenkundigen Differenzen erklären zu können, müsse man auf die sozialen Bedingungen und die mit ihnen korrespondierenden Denkweisen verweisen (Wilson 1889, S. 164).

Wenige Jahre später rezensierte Bryce eine Reihe von Neuerscheinungen zur Praxis und Theorie der Demokratie (Bryce 1905; hierzu Pombeni 1994). Die in seinem „American Commonwealth“ angedeuteten Probleme der Demokratie waren demnach eher größer geworden. Eines der dort vorgestellten Bücher war Moisei Ostrogorskis Buch „Democracy and the Organization of Political Parties“ von 1902.

Mit Ostrogorskis Buch kann der Beginn der modernen Parteiensoziologie angesetzt werden (zu Ostrogorski Beitrag zur zeitgenössischen Debatte vgl. Quagliariello 1996). Seine empirischen Studien vergleichen die britische und die amerikanische Entwicklung des Parteiwesens, Tammany Hall galt ihm als Paradigma der modernen Parteientwicklung. Die lokalen bzw. großstädtischen Besonderheiten der *political machine* waren Ostrogorski bewusst, aber er sah darin immer stärker das Vordringen eines Typs politischer Organisation, der auch auf die nationale Ebene übergriff. Wie Bryce sah Ostrogorski in Tammany zunächst ein kriminelles Phänomen, nur dass die Kriminalität sich funktionaler Prinzipien der Organisation kollektiven Handelns bediente. Daher charakterisierte er Tammany bündig dahingehend, das Organisationsprinzip sei der „Mafia“ und „Camorra“ entnommen, nur dass an Stelle des Dolches und der Schusswaffe die „scientific method“ getreten sei (Ostrogorski 1964, S. 190). Der Politiker ist kein Wissenschaftler mittels universitärer Ausbildung und durch die Lektüre von Aristoteles' „Politik“, sondern durch das Studium politischer Arbeit vor Ort. Er sichert sich durch persönliche Beziehungen im Wahlbezirk ein Dutzend Stimmen und kann mit diesem „political capital“ seine Karriere beginnen (Ostrogorski 1964, S. 178ff.).

Als Max Weber 1919 in „Politik als Beruf“ auf Tammany Hall zu sprechen kam, erwähnte er nicht einmal mehr die Korruption und Wahlmanipulationen. Stattdessen wählte er Tammany als empirisches wie paradigmatisches Beispiel dafür, wie moderne Politik unter den Bedingungen der Massendemokratie ablief. Weber hatte die USA 1904 besucht und hielt sich am Tag der Präsidentschaftswahl, dem 8.11.1904 in New York auf. Zufälligerweise war an diesem Tag auch James Bryce in der Stadt (Scaff 2011, S. 163). Bryce war eine der wesentlichen Bezugsquellen für

Webers Kenntnisse über Tammany aus der Literatur, aber er wich deutlich von Bryce' Einschätzung ab.

Der amerikanische *boss*, politische „Interessentenklubs“ wie Tammany Hall und ihre *machine* waren für Weber die sichtbarsten Kennzeichen des Wandels der Politik, welcher darin bestand, dass der „idyllische Zustand“ der Herrschaft von Honoratioren mittlerweile von „modernen Formen der Parteiorganisation“ abgelöst worden sind, die „Kinder der Demokratie“ sind. Der *boss* ist in Webers Analyse nichts anderes als der „hauptberufliche Politiker“ außerhalb der Parlamente (Weber 1992, S. 202f.). Hierin sieht Weber auch den Einzug der plebiszitären Demokratie in Hinblick auf die Auslese der Führer. Zum politischen Führer sind diejenigen geeignet, welchen die „Maschine“ folgt (Weber 1992, S. 205). Die moderne politische Partei ist demnach eine sich unabhängig vom Parlament definierende politische Organisation, die zunächst und zumeist Machtgebilde ist. Man kann diese Macht beklagen, man kann sie bekämpfen, aber als Faktor der Wirklichkeit kann man sie auf keinen Fall ignorieren.

4 Schluss

Die Rezeption von Tammany in der zeitgenössischen Demokratietheorie reichte von Tocquevilles Schweigen bis zu der Skandalisierung bei Ostrogorski und Bryce, von den elitären Reformbestrebungen wie bei Godkin bis zu den jüngeren *progressivists*, die zu politischen und demokratietheoretischen Realisten wurden.

Tammanys Macht beruhte auf der Perfektionierung einer in ganz Amerika vor allem auf lokaler Ebene praktizierten Professionalisierung politischer Aktivität, der „*machine*“. Hierzu gehörte ein Verständnis der Politik als geschäftsmäßig aufgezo-gene Dienstleistung im Unterschied zur ideologischen Programmatik von Parteien und ein entsprechend pragmatischer Ansatz zur Handhabung demokratischer Wahlen im Wettbewerb mit anderen Anbietern. Die kriminellen Aktionen sind nur die spektakuläre und auch immer wieder skandalisierte Seite eines Wandels der Politik unter radikal demokratisierten Verhältnissen wie sie gerade New York City bot. Jüngere Progressivisten wie Lippmann und Croly akzeptierten Gebilde wie Tammany Hall nüchtern als politische Organisation für einen Großteil der Bevölkerung. Wollte man Tammany bekämpfen, musste man die Bevölkerung verändern, sie bilden und ihr sozial und ökonomisch unter die Arme greifen.

Die Macht Tammany Halls demonstriert einerseits, wie verwundbar demokratische Politik sein kann, wenn die Wahlpraxis nicht vor gezielten Manipulationen geschützt wird, und zugleich symbolisiert Tammany Hall den Wandel der Demo-

kratie unter den Bedingungen der Moderne. Gebilde wie Tammany zwangen die Politische Theorie und Demokratietheorie zum Realismus. Man konnte sich nicht mehr mit Fragen der normativen Legitimität von Politik aufhalten und dann den Abstand von Wunschbild und praktizierter Wirklichkeit beklagen. Die Wirklichkeit demokratischer Praxis in ihre Theorie mit einzubeziehen bedeutete für Autoren wie Lippmann, Croly oder Weber nicht, den Gedanken der Demokratie aufzugeben, sondern ihn an die moderne Gesellschaft anzupassen.

Literatur

- Abadinsky, Howard. 1981. *Organized Crime*. Boston: Allyn & Bacon.
- Anderson, Margaret Lavinia. 2000. *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press.
- Ashbury, Herbert. 1928. *The Gangs of New York*. New York: Garden City.
- Bellamy, Richard. 2003. The advent of the masses and the making of the modern theory of democracy. In *The Cambridge History of 20th Century Political Thought*, hrsg. Terence Ball und Richard Bellamy, 70–103. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bryce, James. 1995. *The American Commonwealth*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Bryce, James. 1905. The study of popular government. *Quarterly Review* 103: 70–91, 387–410.
- Buchstein, Hubertus. 2000. Öffentliche und geheime Stimmabgabe. *Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie*. Baden-Baden: Nomos.
- Campbell, Tracy. 2005. *Deliver the Vote. A History of Election Fraud, an American Political Tradition 1742-2004*. New York: Carroll & Graf.
- Colburn, David R. und George E. Pozetta. 1976. Bosses and Machines. Changing Interpretation in American History. *The History Teacher* 9: 445–463.
- Conlin, Joseph R. 2014. *The American Past. A Survey of American History*. Boston: Wadsworth.
- Connable, Alfred und Edward Silberfarb. 1967. *Tigers of Tammany. Five men who ran New York*. New York: Holt.
- Croly, Herbert. 1914. *Progressive Democracy*. New York: Macmillan.
- Damrosch, Leo. 2010. *Tocqueville's Discovery of America*. New York: Farrar.
- Fettmann, Eric. 2008. E.L. Godkin. In *Encyclopedia of American Journalism*, hrsg. Stephen Vaughan, 200. New York: Routledge.
- Godkin, Edwin Lawrence. 1898. *Unforeseen tendencies of modern Democracy*. Westminster: Constable.
- Golway, Terry. 2014. *Machine Made. Tammany and the Creation of Modern American Politics*. New York: Norton.
- Harris, Joseph P. 1929. *Registration of Voter in the U.S.* Washington: The Brookings Institution.
- Kaledin, Arthur. 2011. *Tocqueville and His America. A Darker Horizon*. New Haven: Yale.
- Kornbluh, Mark Lawrence. 2000. *Why America stopped Voting. The Decline of Participatory Democracy and the Emergence of Modern American Politics*. New York und London: New York University Press.

- Lankevich, George J. 2002. *New York City. A Short History*. New York: New York University Press.
- Lippmann, Walter. 1913. *A Preface to Politics*, New York und London: Mitchell Kennerley.
- Llanque, Marcus. 2000a. *Demokratisches Denken im Krieg. Die deutsche Debatte im Ersten Weltkrieg*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Llanque, Marcus. 2000b. Massendemokratie zwischen Kaiserreich und westlicher Demokratie. In *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, hrsg. Christoph Gusy, 38–70. Baden-Baden: Nomos.
- Morris, Edmund. 1979. *The Rise of Theodore Roosevelt*. New York: Coward.
- Myers, Gustavus. 1917. *The History of Tammany Hall*. New York: Boni & Liveright.
- Ostrogorski, Moisei. 1964 [1902]. *Democracy and the Organization of Political Parties*, hrsg. Seymour Martin Lipset. Garden City/N.Y.: Anchor Books.
- Pombeni, Paolo. 1994. Starting in Reason, Ending in Passion. Bryce, Lowell, Ostrogorski and the Problem of Democracy. *The Historical Journal* 37: 319–341.
- Quagliariello, Gaetano. 1996. *Politics without Parties: Moisei Ostrogorski and the Debate on Political Parties on the Eve of the Twentieth Century*. Aldershot: Avebury.
- Quigley, David. 2004. *Second Founding. New York City, Reconstruction, and the Making of American Democracy*. New York: Hill & Wang.
- Reichley, A. James. 1992. *The Life of the Parties. A History of American Political Parties*. New York: Free Press.
- Reitano, Joanne. 2006. *The Restless City. A Short History of New York from Colonial Times to the Present*, New York und London: Routledge.
- Riordon, William L. 1994. *Plunkitt of Tammany Hall*, ed. with an introd. by Terrence J. McDonald. Boston und New York: Bedford.
- Roosevelt, Theodore. 1903 [1886]. Machine Politics in New York City. In *American ideals and other Essays, Social and Political*, 112–46. Philadelphia.
- Roosevelt, Theodore. 1914 [1913]. *Autobiography*. New York: Macmillan.
- Rosenblum, Nancy L. 2008. *On the Side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press.
- Scaff, Lawrence. 2011. *Max Weber in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Shapley, Rufus E. 1881. *Solid for Mulhooly: A Sketch of Municipal Politics and the leaders of the Ring and the Boss*. New York: G.W. Carleton & Co.
- Smith-Rosenberg, Carroll. 2010. *Violent Empire. The Birth of an American National Identity*. Chapel Hill: University North Carolina Press.
- Steffens, Lincoln. 1994 [1903]. New York. Good government in danger. *Riordon*: 123–134.
- Steffens, Lincoln. 1904. *The Shame of Cities*. New York: McClure.
- Weber, Max. 1992. Wissenschaft als Beruf / Politik als Beruf. In *Max-Weber-Gesamtausgabe*, Bd. I / 17, hrsg. Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter, 1–25 / 35–88. Tübingen: Mohr.
- Wilson, Woodrow. 1889. Bryce's American Commonwealth. *Political Science Quarterly* 4: 153–169.