

Kucinkas, J. C. (2025). *The Loyalty Trap. Conflicting Loyalties of Civil Servants Under Increasing Autocracy*. Columbia University Press, 440 Seiten, 120,00 US-\$ (geb.), 30,00 US-\$ (kart.), 29,99 US-\$ (E-Book).

Edward C. Page

Abstract: In this work, Kucinkas offers a close-up perspective on the dismantling, the attempted dismantling, or the reshaping of the U.S. administrative state under the Trump administration. The empirical basis for the study consists of interviews with 77 officials—predominantly members of the Senior Executive Service—conducted during various phases of the first Trump term. She concludes that democratic backsliding can occur “more quickly and more seamlessly than most Americans would suppose”. Furthermore, she argues that the professional culture of the civil service, which in stable times was considered a safeguard of democracy, proves to be “shamefully inadequate” in preserving the democratic state under an autocratic leadership. The implications for the second term of Trumps presidency are not hard to see in this remarkable book.

Dieses bemerkenswerte Buch bietet einen Blick aus der ersten Reihe auf das, was global gesehen wahrscheinlich zu den wichtigsten politisch-administrativen Ereignissen dieses Jahrhunderts zählen wird. Je nachdem, was in Zukunft geschieht, handelt es sich dabei um die Demontage, den Versuch der Demontage oder die Umgestaltung des US-amerikanischen Verwaltungsstaats. Man kann vermuten, sich ausmalen und Reportagen darüber lesen, wie es sein muss, in einer Verwaltungsorganisation zu arbeiten, deren politische Führung unter der zweiten Trump-Präsidentschaft etablierte und weithin geteilte Vorstellungen von Zweck und Ausübung des öffentlichen Dienstes sowie von den Organisationszielen der jeweiligen Behörde offensiv und direkt angegriffen hat. Kucinkas Buch umreißt systematisch diesen Angriff, seine Wahrnehmung und seine Folgen für Politik und öffentliche Verwaltung. Ihre empirische Grundlage bilden Interviews mit 77 Beamtinnen und Beamten – überwiegend Angehörigen des Senior Executive Service – in verschiedenen Phasen der ersten Trump-Regierung. Das im Mai 2025 erschienene Buch kann die zweite Trump-Präsidentschaft nicht unmittelbar behandeln. Doch die Grundzüge dessen, was ich verkürzend als „Angriff“ bezeichne (Kucinkas selbst verwendet den Begriff nie), scheinen sich bereits in der ersten Amtszeit abzuzeichnen – und genau das macht das Buch so ansprechend.

Im Zentrum der Studie stehen die „konfligierenden Loyalitäten“¹, die dieser Angriff bei Beamtinnen und Beamten erzeugt: Ein Konflikt grob gesprochen zwischen den Werten von Loyalität und Gehorsam einerseits und von Professionalität andererseits – ausgelöst durch die Notwendigkeit, Anweisungen zu befolgen oder zumindest stillschweigend hinzunehmen, wenn die Professionalität von der politischen Führung direkt in Frage gestellt wird. Professionalität umfasst hier eine Reihe von Tugenden: Die Beachtung rechtsstaatlicher Verfahren, Legalität, Fairness, evidenzbasierte Entscheidungsfindung, die Vermeidung von Interessenkonflikten sowie eine grundlegende Anständigkeit bei der Formulierung und Umsetzung von

1 Alle direkten Zitate sind englisch im Original und vom Autor übersetzt.

Policies. Nach zwei einleitenden Kapiteln (Abschnitt I), die die Zielsetzung des Buches und die „Ruckbewegung in Richtung Autokratie“ skizzieren, entfalten zehn weitere Kapitel, gegliedert in drei weitere Teile, das Argument: Abschnitt II rekonstruiert die frühen Reaktionen der Beschäftigten auf den Angriff, die häufig darin bestanden, sich ein Urteil vorzubehalten („Es ist zu früh, um das zu beurteilen“). Abschnitt III untersucht das wachsende Misstrauen, Loyalitätskonflikte und deren Auswirkungen auf die Funktionsweise der Behörden, Abschnitt IV behandelt die „Widerständigkeit des öffentlichen Dienstes“, und Abschnitt V fasst die Implikationen für die US-amerikanische Demokratie zusammen.

Das Buch versucht nicht, eine bestimmte theoretische Perspektive anzuwenden, zu testen oder weiterzuentwickeln – und das macht es umso besser. Stattdessen greift es sehr wirkungsvoll auf ein Spektrum theoretischer Ansätze zurück, um die zentralen Aspekte zu beleuchten, zu analysieren und zu deuten. So wird etwa Ronald Burts Konzept der „structural holes“ (S. 17) genutzt, um Hindernisse für wirksame intraministerielle Beziehungen – zwischen leitenden Beamtinnen und Beamten und den mittleren und unteren Verwaltungsebenen – zu beschreiben; Hugh Heclos „spirit of public administration“ (S. 39) dient dazu, Professionalität im öffentlichen Dienst auszuleuchten; Dwight Waldos Darstellung der ethischen Verpflichtungen von Staatsbediensteten (S. 55) wird ebenso herangezogen wie Hannah Arendt zu Konformität mit autoritären Regeln (S. 147) und Albert O. Hirschman zu „Exit, Voice and Loyalty“ (S. 194), was einen Großteil der späteren Diskussion über die Reaktionsweisen der Beamtinnen und Beamten strukturiert.

Das Buch zitiert umfangreich aus dem reichhaltigen Interviewmaterial, auf dem die Analyse basiert und das einen sehr plastischen Eindruck davon vermittelt, wie die Befragten auf die Veränderungen in ihrer Umgebung reagieren. Abgesehen von anfänglichen Hoffnungen, dass es vielleicht doch nicht so schlimm kommen werde, werden die Äußerungen im Zeitverlauf pessimistischer und negativer im Ton. Dieser Pessimismus ist teilweise zu erwarten, weil das Untersuchungsinteresse auf konfligierende Loyalitäten gerichtet ist – und damit auf Personen, die die Erwartungen der Trump-Regierung als problematisch empfanden. Kucinkas weist ausdrücklich darauf hin ebenso wie auf das Fehlen echter Unterstützer oder Verfechter der Trump-Regierung in ihrer Stichprobe. Dennoch spricht vieles dafür, dass dieser Pessimismus in den mittleren und oberen Verwaltungsebenen weit verbreitet ist: Zum einen fiel es ihr nicht schwer, Befragte mit negativer Grundhaltung zu finden (wenn es auch schwieriger war, Personen zu finden, die bereit waren, offen darüber zu sprechen), zum anderen sind eine derart verbreitete niedrige Arbeitsmoral und ernsthafte Ausstiegsabsichten aus dem öffentlichen Dienst andernorts empirisch dokumentiert (z. B. „U.S. Diplomats Report Broken Morale and Abandoned Careers“, *New York Times*, 04.12.25). Das Buch dokumentiert die persönlichen Reaktionen auf die Trump-Regierung und analysiert ihre weiterreichenden Folgen: Wahrnehmungen interner Machtkämpfe und daraus resultierende Probleme für die politische Willensbildung, mangelnde Kommunikation innerhalb der Behörde sowie Wahrnehmungen von Inkompetenz und Gleichgültigkeit der politischen Leitung. „Neue Initiativen wurden entweder gar nicht erst gestartet oder ihr Fortschritt wurde durch die Angst der Beschäftigten vor Fehlern und Schuldzuweisungen behindert“ (S. 190). Einige Bedienstete „versuchten, loyal zu bleiben und die Präsidialverwaltung so gut es ging zu unterstützen und sich irgendwie durchzuwursteln; andere ... nutzten ein sich rasch schließendes Zeitfenster, um ihre Stimme zu erheben, und wieder andere entschieden sich für den Ausstieg“. Das Buch endet mit einer Warnung für die Demokratie. Der Niedergang der Demokratie könne „schneller und nahtloser erfolgen, als die meisten Amerikanerinnen und Amerikaner anneh-

men würden“, und die professionelle Kultur des öffentlichen Dienstes, die in stabilen Zeiten als Schutz der Demokratie galt, erweise sich als „beschämend unzureichend“, um den demokratischen Staat unter einer autokratischen politischen Führung zu bewahren (S. 328–329). Abschließend erörtert Kucinkas im Dezember 2024, kurz vor Drucklegung, die Implikationen ihrer Befunde für die gerade bevorstehende zweite Trump-Amtszeit. Das von ihr gezeichnete Bild ist düster für die Demokratie sowie für die Qualität von Politik und Verwaltung in den USA. Dieses Bild hat – soweit man das nach einem Jahr der zweiten Amtszeit sagen kann – genau ins Schwarze getroffen. Natürlich können wir Anfang 2026 nicht wissen, ob sich dies langfristig als großer Einschnitt, als Beginn eines Übergangs zu einem neuen „public service bargain“ oder als etwas ganz anderes erweisen wird.

Die Perspektive der Autorin – „als Soziologin eine Außenstehende in der politischen Welt“ (S. 324) – und die Konzentration auf „konfligierende Loyalitäten“ bedeuten weniger Fokus auf jene Aspekte, die Public Administration oder Policy-Forschung möglicherweise stärker betont hätten. Die Unzulänglichkeiten der neuen politischen Führung werden eher generisch beschrieben (etwa: „eine beträchtliche Zahl von Beamtinnen und Beamten führte Probleme bei der Policy-Implementation ... auf die Inkompetenz politischer Beamter zurück“ (S. 168)). Der Punkt hätte durch konkretere Praxisbeispiele solch negativer Effekte noch schärfer herausgearbeitet werden können. Kucinkas verheddert sich richtigerweise nicht zu sehr in der Frage, inwieweit Entwicklungen der Trump-Ära bloße Fortsetzungen dessen waren, was sich in der US-Bundesverwaltung schon vorher abzeichnete. Dieses Thema ist sekundär, zumal es sich mindestens um enorme Sprünge gegenüber vorherigen Entwicklungen handelt. Gleichwohl erscheint mir Paul Light's Diskussion des „thickening government“, die Kucinkas nicht zitiert, hilfreicher als Ronald Burts „holes“ für die Bewertung der Auswirkungen politischer Besetzungen von Spitzenposten auf die intraministeriellen Beziehungen in der Bundesverwaltung.

Dies sind Fragen des Geschmacks und keine Kritikpunkte. Trotz des unbestreitbar düsteren Inhalts gibt *The Loyalty Trap* als sozialwissenschaftliche Arbeit Anlass zur Freude. Sie erinnert an den enormen Wert einer soziologischen Perspektive, die in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in den letzten Jahrzehnten weniger sichtbar geworden ist. Diese Forschungsarbeit begann als Befragung von Demonstrierenden beim Washington DC Climate Change March 2017, und erste Ergebnisse wurden gemeinsam mit Yvonne Zylan im *American Journal of Sociology* veröffentlicht; Herausgeberinnen und Gutachter ermunterten Kucinkas, die Forschung weiterzuentwickeln. Ein seltenes Lob für oft gescholtene Gutachterinnen und Gutachter. Zudem zeigt das Buch, dass in den richtigen Händen in relativ kurzer Zeit herausragende Forschung entstehen kann, die aktuell, relevant, anregend und stringent ist.

Anschrift des Autors:

Prof. Edward C. Page, Sidney and Beatrice Webb Professor of Public Policy, Fellow of the British Academy, Department of Government, London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London, WC2A 2AE, UK, E-Mail: e.c.page@lse.ac.uk