



Wahlkampffinanzierung in den USA

Der Präsidentschaftswahlkampf 2008

Clyde Wilcox¹

- Amerikanische Präsidentschaftswahlen sind im internationalen Vergleich sehr teuer. Die drei Hauptgründe sind: die lange Dauer der Wahlkämpfe, der Mangel an Parteidisziplin und der dezentrale Ablauf amerikanischer Wahlkampagnen.
- Während der Vorwahlen sammeln die Kandidaten Geld und geben es aus, um von den Anhängern der eigenen Partei möglichst viele Stimmen zu erhalten. Da die Parteien sich neutral verhalten, müssen die Kandidaten ihre Wahlkampfgelder selbst beschaffen. Die Vorwahlen werden vorwiegend aus Spenden von Einzelpersonen finanziert.
- Während des Präsidentschaftswahlkampfes konkurrieren die Kandidaten der beiden Parteien um Wahlkampfspenden. Obwohl sie dann von ihren Parteien unterstützt werden, streben die Kandidaten so weit wie möglich ihre Unabhängigkeit vom jeweiligen Parteiapparat an, um eigene Ideen und Themen in den Wahlkampf einzubringen. Verschiedene Interessengruppen unterstützen die Kandidaten beim Sammeln der Spenden.

Schon jetzt – im Herbst 2007 – ist klar, dass die Präsidentschaftswahlen im nächsten Jahr die teuersten in der amerikanischen Geschichte sein werden. Hillary Clinton hat im Laufe der ersten sechs Monate im Jahr 2007 etwa 50 Millionen Dollar an Spenden für ihren Vorwahlkampf gesammelt – also

mehr als doppelt so viel wie ihr Mann bei seinem erfolgreichen Wahlkampf im Jahr 1992. Dabei ist zu bedenken, dass die intensivste Phase des Spendensammelns noch aussteht. Mit diesem beachtlichen Betrag steht Clinton an zweiter Stelle - hinter Barack Obama - in der Jagd ums Geld. Ba-

rack Obama hat in den ersten sechs Monaten dieses Jahres \$350000 pro Tag an Spendengeldern erhalten.

Amerikanische Präsidentschaftswahlen sind im internationalen Vergleich enorm teuer. Das hat mehrere Gründe. Erstens dauert der Wahlkampf bis zur Nominierung als Präsidentschaftskandidat für die eigene Partei etwa ein bis zwei Jahre. Schon im Januar 2007 hatten die Kandidaten mit dem Sammeln von Spenden begonnen, bereisten das Land, hielten Reden und bauten ihren Wahlkampfapparat auf, obwohl bis zur ersten Stimmabgabe bei den Vorwahlen noch ein ganzes Jahr vergehen würde. Zweitens müssen die Kandidaten wegen der mangelnden Parteidisziplin amerikanischer Parteien selbst Themen vermitteln. Es reicht nicht aus zu sagen, man sei Demokrat oder Republikaner, sondern ein Kandidat muss auch seine Position in Bezug auf bestimmte politische Themenbereiche darlegen und außerdem seine Führungsqualitäten unter Beweis stellen. In der Regel versuchen amerikanische Wahlkampfberater die Kandidaten davon zu überzeugen, mehr Geld für Meinungsumfragen, Werbung und andere Aktivitäten auszugeben, ohne vorhersagen zu können, ob diese Maßnahmen hilfreich sein werden oder nicht. Drittens können die Kandidaten nicht einfach einen landesweiten Wahlkampf führen, sondern müssen in einer Reihe bestimmter Bundesstaaten intensiv um Wählerstimmen werben, denn die amerikanischen Wahlkämpfe werden sehr dezentral ausgetragen, was insbesondere für die Vorwahlen und das Wahlmännergremium zutrifft. Schließlich muss noch erwähnt werden, dass der Oberste Gerichtshof gegen alle gesetzlichen Maßnahmen zur Begrenzung von Wahlkampfausgaben gestimmt hat, mit der Begründung, dass dies eine Verletzung des Rechts auf Redefreiheit darstellen würde. Es besteht also keine gesetzliche Begrenzung für die Wahlkampfausgaben eines Kandidaten.

Amerikanische Präsidentschaftskandidaten müssen zwei voneinander getrennte Wahl-

kämpfe führen – den ersten innerhalb der eigenen Partei, den zweiten gegen den Präsidentschaftskandidaten der anderen Partei. In der ersten Phase konkurrieren Kandidaten derselben Partei in einer Reihe von Vorwahlen und Wahlversammlungen in den einzelnen Bundesstaaten gegeneinander. Dabei versuchen sie genügend Delegiertenstimmen zu erhalten, um die Nominierung auf dem Parteitag, der im Sommer des Wahljahres stattfindet, zu sichern. Wurde ein/e Kandidat/in, von der jeweiligen Partei als Präsidentschaftskandidat/in nominiert, ist er/sie berechtigt, alle unbenutzten Geldmittel aus den Vorwahlen für den Präsidentschaftswahlkampf zu verwenden. Oft geben die Kandidaten alle Spendengelder schon für die Vorwahlen aus, um ihre Nominierung zu sichern. Bei den allgemeinen Wahlen müssen die Kandidaten der beiden großen Parteien auch manchmal gegen Kandidaten kleiner Parteien konkurrieren, die in manchen - aber nicht allen - Bundesstaaten als Gegenkandidaten antreten.

Die Gesetze, die die Finanzierung von Präsidentschaftswahlen regeln, sind außerordentlich komplex. Das ursprüngliche Gesetz – der *Federal Election Campaign Act* (FECA) – aus dem Jahr 1974 ist durch eine Reihe von Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs und durch den *Bipartisan Campaign Act* von 2002 modifiziert worden. Die Steuergesetze legen fest, inwiefern sich Interessengruppen in einem Wahlkampf finanziell engagieren dürfen. Professionelle Wahlkampfmanager gehen bis an die Grenzen der Legalität und fechten die Gesetzgebung bisweilen sogar vor Gericht an.

Wahlkampagnen für die Vorwahlen

In den Vorwahlen sammeln die Kandidaten Spendengelder und nutzen diese, um die Stimmen ihrer Parteianhänger zu gewinnen. Oft unterscheiden sich die politischen Positionen der Kandidaten kaum voneinander, sodass im Wahlkampf erhebliche Geldmittel ausgegeben werden für:

1. Meinungsumfragen, mit dem Ziel, einen Erfolg versprechenden politischen Kurs zu finden;
2. Medienwerbung, um die Gunst der Wähler zu gewinnen;
3. Kontaktaufnahme mit Wählern, um diese von der Wichtigkeit ihrer Stimmabgabe zu überzeugen;
4. Reisen in diejenigen Bundesstaaten, in denen die ersten Vorwahlen stattfinden, z.B. Iowa und New Hampshire.

Da in diesen Bundesstaaten die ersten Vorwahlen und Wahlversammlungen stattfinden, ist es für einen Kandidaten außerordentlich wichtig, in mindestens einem dieser Staaten als Sieger hervorzugehen, um sich die Nominierung zu sichern. 2007 haben viele Bundesstaaten versucht, das Datum der Vorwahlen in ihrem Land vorzuverlegen, um auf diese Weise ihre Bedeutung für die Vorwahlen zu erhöhen, was wiederum die Kandidaten zwingt, ihnen mehr Beachtung zu schenken.

Ursprung der Geldmittel

Während der Vorwahlen verhalten sich die politischen Parteien in der Regel neutral. Das bedeutet, dass die Kandidaten selbst ihre Wahlkampfgelder beschaffen und die Unterstützung von verschiedenen Parteiflügeln und Interessengruppen gewinnen müssen. Die meisten Spendenbeiträge für die Vorwahlen kommen von Einzelpersonen und sind laut Gesetz auf \$2300 pro Kandidat begrenzt. Dieser Betrag wird entsprechend der Inflationsrate angepasst.

Die Begrenzung gilt nicht für den Kandidaten selbst oder dessen Ehepartner. Die Geldbeträge, die wohlhabende Kandidaten aus ihrem eigenen Vermögen für ihren Wahlkampf aufbringen dürfen, sind somit unbegrenzt. Im Jahr 2004 ließ John Kerry seinem eigenen Wahlkampf sowohl vor den Wahlversammlungen in Iowa als auch in der späteren Phase der Vorwahlen große Geldsummen. Diese Anleihen wurden nach seiner Niederlage bei den allgemeinen Wahlen

als Spendengelder deklariert. Für den Wahlkampf im Jahr 2008 ist es durchaus möglich, dass wohlhabende Kandidaten wie Mitt Romney ihr Privatvermögen anzapfen werden. Michael Bloomberg, Bürgermeister von New York, hat ebenfalls angekündigt, er erwäge, sich um die Präsidentschaft zu bewerben und dass er möglicherweise große Geldsummen aus seinem Privatvermögen zur Finanzierung seines Wahlkampfes abzweigen werde.

Bei vergangenen Präsidentschaftswahlen standen den Kandidaten zwei Wege der Spendensammlung offen. Erstens konnten sie im Rahmen ihrer Wahlkampagne Veranstaltungen (Abendessen, etc.) sponsern, deren Eintrittsgelder beachtlichen Spendenbeiträgen entsprachen – oftmals dem vom Gesetz festgelegten Höchstbetrag. Fast $\frac{3}{4}$ aller in der ersten Jahreshälfte 2007 erhobenen Spenden beliefen sich auf \$1000 oder mehr.

Im Allgemeinen rekrutiert eine Wahlkampagne eine Gruppe von Spendensammlern und entwickelt eine Pyramide von Spendenwerbern, die jeweils andere Personen um Spenden bitten und diese gleichzeitig auffordern, weitere Personen sowohl als Spender als auch Spendenwerber zu rekrutieren. Den erfolgreichsten Spendensammlern eines Wahlkampfes werden oft Titel verliehen. Im Jahr 2000 nannte George W. Bush seine Topsammler *Pioneers*, bei den Wahlen 2008 hießen sie *Ranger*. Unternehmen dürfen zwar nicht mit Geldmitteln aus der Unternehmenskasse spenden, die Mitglieder der Unternehmensleitung dürfen jedoch mit ihren Familien an den o.g. Veranstaltungen teilnehmen und dadurch einen ganzen Tisch sponsern. Bei Spitzenveranstaltungen dieser Art können mehrere Millionen Dollar an Spendeneinnahmen erzielt werden. Im Allgemeinen bitten die Kandidaten persönlich um Spendenbeiträge.

Kandidaten können aber auch kleinere Beträge von weniger wohlhabenden Bürgern sammeln. Dies geschieht in der Regel durch

indirekte Spendenaufrufe: per Post versandte Bittbriefe, Telefonmarketing oder über das Internet. Es bedarf einer großen Anzahl dieser kleineren Spendenbeiträge, damit sie tatsächlich ins Gewicht fallen. Dabei können sich Wahlkampagnen schon existierende Listen von Interessengruppen und Spendenaktionen früherer Wahlkämpfen zunutze machen. Das Internet hat auch die Bedeutung kleinerer Spendenbeträge verändert, denn im Gegensatz zu den kostspieligen Spendenaufrufen per Post und Telefonmarketing sind die Kosten für Spendengesuche per E-Mail recht gering.

Kandidaten können auch staatliche Wahlhilfe annehmen. Dabei entspricht der Zuschuss dem Betrag der jeweiligen individuellen Spende, ist aber auf \$250 pro Spende begrenzt. Das macht sich besonders bei kleinen Spenden bezahlt, da deren Wert praktisch verdoppelt wird. Die Kandidaten, die öffentliche Gelder annehmen, sind jedoch gezwungen, für die Dauer des Wahlkampfes sowohl die gesetzlichen Ausgabenbegrenzungen der einzelnen Bundesstaaten als auch die festgesetzte Begrenzung der Wahlkampfausgaben insgesamt einzuhalten. George W. Bush war im Jahr 2000 der erste bedeutende Präsidentschaftskandidat, der die staatliche Zahlungsanpassung von Spendengeldern ablehnte. Dadurch war er in der Lage, wesentlich mehr Spendengelder zu sammeln als seine Rivalen. Bei den Wahlen im Jahr 2004 lehnten sowohl Howard Dean als auch John Kerry die staatlichen Zuschüsse ab. Das gleiche gilt für die Wahlkampagnen der Spitzenkandidaten beider Parteien für die Wahlen im nächsten Jahr.

Die Spenden von Interessenverbänden erfolgen über politische Aktionskomitees (*Political Action Committees* - PAC). PACs sind für die Wahlkämpfe von Kandidaten für den Kongress von großer Bedeutung. Für die Vorwahlkämpfe, bei denen es in beiden Parteien um die Nominierung des Präsidentschaftskandidaten geht, spielen sie keine große Rolle, weil sich die einzelnen Verbän-

de noch nicht auf einen bestimmten Kandidaten einer Partei festlegen wollen. Sie ziehen es vor, die Kandidatennominierung für die allgemeinen Wahlen abzuwarten.

Schlupflöcher

Für die Wahlkämpfe vor den Vorwahlen gibt es mehrere Schlupflöcher was das Spendenlimit anbelangt. Im Jahr 2007 spielen dabei die politischen Aktionskomitees (PAC) auf bundesstaatlicher Ebene, die von Kandidaten gesponsert werden, eine überragende Rolle. In vielen Bundesstaaten gibt es keine obere Grenze für Spenden von Privatpersonen oder Interessenverbänden an PACs. Bundestaatlich organisierte PACs dürfen zwar nicht durch direkte finanzielle Unterstützung eines Präsidentschaftskandidaten in den Wahlkampf eingreifen, aber sie dürfen z.B. die Gehälter von Wahlkampfberatern bezahlen und auf andere Weise den Wahlkampf unterstützen.

Kandidaten ist es auch gestattet, gemeinnützige Stiftungen zu gründen und Vereine und andere Organisationen aufzubauen, die ihren Wahlkampf auf unterschiedliche Art und Weise unterstützen. Solche einfallreichen Mittel und Wege der Wahlkampffinanzierung sind besonders in der frühen Phase des Wahlkampfes wichtig, wenn der Bekanntheitsgrad der Kandidaten landesweit noch gering ist. Sie sorgen dafür, dass große Spenden von Anhängern in den Wahlkampf fließen.

Die Präsidentschaftswahl

Auch für den Präsidentschaftswahlkampf haben Kandidaten Anspruch auf öffentliche Mittel, durch deren Inanspruchnahme sie sich allerdings verpflichten, die obere Grenze für Wahlkampfausgaben einzuhalten. Für 2008 ist die Höhe des Zuschusses bisher noch nicht festgelegt worden. 2004 erhielten Bush und Kerry je fast 75 Millionen Dollar für ihren Präsidentschaftswahlkampf. Kleine

Parteien haben Anspruch auf eine Teilfinanzierung ihres Wahlkampfes, wenn sie bei der letzten Präsidentschaftswahl mindestens 5% der Wählerstimmen erringen konnten. 2008 haben nur die beiden großen Parteien Anspruch auf öffentliche Mittel.

Präsidentschaftskandidaten können auf die öffentlichen Zuschüsse verzichten und ihren Wahlkampf ausschließlich über eigene Spendensammlungen finanzieren. In diesem Fall sind sie nicht verpflichtet, ein Ausgabenlimit einzuhalten. 2004 erwogen sowohl Bushs als auch Kerrys Wahlkampforganisationen, auf die Zuschüsse für die Präsidentschaftswahl zu verzichten, aber bisher hat das noch kein Kandidat der beiden großen Parteien getan. Falls ein Kandidat tatsächlich auf den Zuschuss verzichten sollte, wäre es ihm gestattet, Spendenbeträge bis zu \$2300 von Privatpersonen und bis zu \$5000 von PACs anzunehmen.

Politische Parteien dürfen die Wahlkampagnen von Präsidentschaftskandidaten finanziell unterstützen, aber noch wichtiger ist die Tatsache, dass sie unbegrenzte Summen ausgeben dürfen, um ihrem Kandidaten den Wahlsieg zu sichern. Die Parteien produzieren und strahlen Wahlkampfwerbung im Fernsehen und im Rundfunk aus, sie nehmen Kontakt mit Wählern per Telefon und per Post auf, und sie engagieren Wahlkampfshelfer, die in bestimmten Einsatzgebieten Aktionen zur Wählermobilisierung organisieren. Es kommt jedoch häufig zu Koordinierungsproblemen zwischen den Partei- und Kandidatenkampagnen, da die Kandidaten die Inhalte ihrer politischen Plattform selbst bestimmen wollen.

Interessenverbände können die Präsidentschaftswahlen auf unterschiedliche Art und Weise unterstützen; die Art ihrer Mithilfe ist jedoch von ihrem Status unter der Einkommensteuergesetzgebung abhängig. Gemeinnützige Wohlfahrtsorganisationen können sich an Aktivitäten zur Wählerinformation hinsichtlich bestimmter politischer Themen beteiligen und Wählern vermitteln, wie wichtig ihre Stimmabgabe ist. Sie sind

jedoch verpflichtet, unparteiisch zu bleiben und dürfen keine Wahlpropaganda für einen bestimmten Kandidaten betreiben. Organisationen wie die *League of Women Voters* organisieren öffentliche Debatten zwischen den Kandidaten und verschicken Informationsmaterial an Wähler. Andere Gruppen – z.B. *Rock the Vote* – versuchen, junge Wähler zur Wahlbeteiligung zu motivieren. Kirchen dürfen ihre Gemeindemitglieder über politische Themen informieren. In den letzten Jahren ist es jedoch vorgekommen, dass die Wahlkampfaktivitäten von Gruppen, die als gemeinnützige Einrichtungen registriert waren, ihre Parteinahme für einen der Kandidaten vermuten ließen. Der *Internal Revenue Service* (US-Steuerbehörde) stellt Recherchen über den Status der Steuerbefreiung von Verbänden an.

Andere Gruppen wiederum können sich zwar für bestimmte politische Themen engagieren oder für einen der Kandidaten Partei nehmen, dürfen aber keine Wahlwerbung betreiben. In den letzten Jahren haben so genannte *527-Committees* (benannt nach dem Steuerparagrafen, an dessen Bestimmungen sie sich halten müssen) Werbung ausgestrahlt, die angeblich lediglich Informationscharakter hatte, die aber offensichtlich die Wähler beeinflussen sollte. So lancierten z.B. die "Swift Boat Veterans for Truth" Werbespots, in denen John Kerry bezichtigt wurde, Lügen über seinen Einsatz im Vietnamkrieg verbreitet zu haben. Da sich die Werbespots nicht ausdrücklich für oder gegen die Wahl eines Kandidaten aussprachen, galten sie laut Gesetz nicht als Wahlkampfwerbung. Die Gruppe "Move-On.Org" strahlte zwar auch Fernsehwerbung aus, fiel aber besonders wegen ihrer innovativen Internetwerbung auf, die von Gruppenmitgliedern oder der Gruppe nahe stehenden Personen meist ohne professionelle Hilfe erstellt wurde.

2002 versuchte der Kongress diese Art von Werbung auf die Zeit vor dem offiziellen Wahlkampfstart zu beschränken und die Finanzierung von Werbung aus Unterneh-

mensgewinnen und Gewerkschaftsbeiträgen zu verbieten. Die erst vor kurzem getroffene Entscheidung des Obersten Gerichtshofs macht keine präzisen Angaben hinsichtlich der Begrenzung dieser Art von Werbung, was zweifellos eine Reihe von Gruppen dazu ermutigen wird, sich intensiv im Wahlkampf im Jahr 2008 zu engagieren.

Da die *527-Committees* offiziell keine Wahlkampfwerbung betreiben, sind sie nicht gezwungen, die Herkunft ihrer Geldmittel oder ihre Ausgaben der *Federal Election Commission* (US-Wahlkommission), die die Wahlkampffinanzierung überwacht, zu offenbaren. Die Komitees müssen zwar dem *Internal Revenue Service* (IRS) Bericht erstatten, allerdings erst nach dem Wahlkampf, und es ist schwierig, Einblick in diese Berichte zu erhalten. Die *527-Committees* schränken also die Transparenz des Systems der Wahlkampffinanzierung erheblich ein.

Im Jahr 2004 wurden spezielle *527-Committees* zur Unterstützung von John Kerry gegründet. Bei den Republikanern wurden die Kontaktaufnahme zu Wahlberechtigten und die Wählermobilisierung parteiintern von Parteifunktionären übernommen. Zur Unterstützung der Demokraten hingegen gründete eine Koalition von Arbeitnehmer-, Umweltschutz-, Frauenrechts- und Bürgerrechtsgruppen *527-Committees*. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich diese Spaltung in interne und externe Unterstützung auch 2008 wiederholen wird, da die Republikanische Partei parteiinterne Kapazitäten zur Wählermobilisierung besitzt. In den 1990er Jahren standen den Republikanern mehr Geldmittel zur Verfügung als den Demokraten, und sie nutzten diese Gelder, um einen weit verzweigten, parteiinternen Mechanismus zu entwickeln, der es ihnen ermöglicht, potentielle Wähler innerhalb von 72 Stunden vor einem Wahltermin zu identifizieren und mit ihnen Kontakt aufzunehmen. Die Demokraten haben sich weniger um die Entwicklung derartiger Mechanismen bemüht, da sie für solche

Aufgaben traditionell von Gewerkschaften und andere Gruppen unterstützt werden.

Es wird also bei den Präsidentschaftswahlen drei sehr unterschiedliche Arten von Wahlkampagnen geben, die von unterschiedlichen Personengruppen durchgeführt werden und unterschiedlichen Regeln unterliegen:

1. Kandidaten werden Meinungsumfragen, Werbung, Reisen und andere Ausgaben finanzieren – möglicherweise mit Hilfe von öffentlichen Zuschüssen.
2. Politischen Parteien werden einen Parallelwahlkampf mit besonderem Schwerpunkt auf Wählerkontakte und Wählermobilisierung führen.
3. Interessengruppen werden eine dritte Art von Wahlkampf organisieren – allerdings einen, der nur teilweise koordiniert und in vielerlei Hinsicht unvorhersehbar sein wird.

Washington, DC – 23. März 2007

Übersetzung: Niels T. Clegg

Die hier dargestellte Position des Autors spiegelt nicht zwangsläufig die Position der FES oder der Organisation wider, für die der Autor arbeitet.

¹ Clyde Wilcox ist Professor of Government an der Georgetown Universität in Washington, DC.