ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Braml, Josef M.

Research Report

From softball to hardball? Die Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA

SWP-Aktuell, No. 14/2002

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Braml, Josef M. (2002) : From softball to hardball? Die Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA, SWP-Aktuell, No. 14/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254371

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

From Softball to Hardball?

Die Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA

Josef Braml

Das von US-Präsident Bush am 27. März 2002 unterzeichnete Gesetz zur Reform der Wahlkampffinanzierung stellt die grundlegendste Neuordnung der politischen Spielregeln in den USA seit den 70er Jahren dar. Wie schon drei Jahrzehnte zuvor in der Post-Watergate-Ära ist auch diese Reform auf eine politische Affäre – den Enron-Skandal – zurückzuführen. Noch ist der Erfolg jedoch nicht gesichert. Die Reformgegner haben bereits juristische Schritte angekündigt, die wohl das Verfassungsrecht der freien Meinungsäußerung in das Zentrum der Auseinandersetzung rücken werden. Ebenso wie die Republikaner im Kongreß hätte Bush einen beträchtlichen Startvorteil, wenn das Gesetz nach den Kongreßwahlen im November in Kraft tritt. Mit der Reform dürften (auch religiös motivierte) Partikularinteressen ein noch größeres Gewicht in der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bekommen.

Die Verfechter der Campaign Finance Reform können auf eine langwierige Auseinandersetzung zurückblicken. In der letzten Dekade sind viele umfassende Reformbemühungen gescheitert, und auch in dieser Legislaturperiode sah es so aus, als sei ihnen trotz zähem Ringen kein Erfolg beschieden. Dann aber setzte der Skandal um die betrügerischen Bilanzierungspraktiken und die politischen Verbindungen des texanischen Energiehandelsunternehmens Enron eine Dynamik in Gang, die den entscheidenden Anstoß gab.

Enron als Katalysator der Reform

Der Enron-Skandal war sicher nicht der einzige entscheidungsrelevante Faktor, aber doch ein wichtiger Impuls, der einige der bisherigen Verweigerungstaktiken der Reformgegner neutralisierte. Viele Politiker beider Couleur haben mittlerweile nicht nur die von Enron erhaltenen Spenden zurückgezahlt oder wohltätigen Zwecken zugeführt, sie haben auch ihr »politisches Kapital« zurückgezogen, das sie zuvor gegen die Reform eingesetzt hatten. Die Tatsache, daß es nur wenige Politiker gab, die nicht von den Wahlkampfhilfen des Energiekonzerns profitiert hatten, brachte den Fall Enron, einen der größten Wirtschaftsskandale der USA, auch in die Nähe eines politischen Skandals.

Nach den Angaben der Federal Election Commission (FEC) hat Enron allein für den 2000er Wahlzyklus 2,4 Mio. US-Dollar mobi-

lisiert – 28% der Zuwendungen gingen an Politiker oder die Partei der Demokraten, 72% an die Republikaner. Der Skandal bewog den einen oder anderen Politiker in Abgeordnetenhaus und Senat dazu, auf bislang erfolgreich exerzierte Blockademanöver zu verzichten oder sich gar den Reformern anzuschließen.

Präsident Bush, der sich noch im Wahlkampf gegen die Reform ausgesprochen hatte, hielt sich nun mit einer Vetodrohung zurück. Er hatte damit den Akteuren im Kongreß unter anderem signalisiert, daß nicht er, sondern sie die Verantwortung dafür übernehmen müßten, wenn ein Gesetz zu Fall käme, das in der öffentlichen Meinung mittlerweile als notwendig angesehen wurde, um das »enronifizierte« politische System zu säubern. Ein Veto wäre auch politisch heikel gewesen, da Bush damit seine persönliche Befangenheit unter Beweis gestellt hätte. Schließlich war der ehemalige Vorstandsvorsitzende von Enron, Kenneth Lay, nicht nur ein enger Freund des Präsidenten, er und sein Energiekonzern hatten sich auch als wichtige Sponsoren der politischen Karriere von Bush erwiesen. Der amtierende Präsident könnte auch noch ins Kalkül gezogen haben, daß sein Rivale John McCain, einer der führenden Verfechter der Campaign Finance Reform, der Bush im Vorwahlkampf mit diesem Thema ernsthaft herausgefordert hatte, es auch weiterhin besetzen und bei einem künftigen Schlagabtausch instrumentalisieren würde. Abgesehen davon könnte für Präsident Bush auch eine Rolle gespielt haben, daß die neuen Spielregeln der Wahlkampffinanzierung seine Stärken beim Fundraising voll zur Geltung bringen dürften.

Mit der Unterzeichnung der Reformgesetzgebung ist aber noch nicht das letzte Wort gesprochen. Die Reformgegner unter Führung von Senator Mitch McConnell (R-Ky) haben bereits mit Kenneth Starr (einem der Protagonisten des Clinton-Impeachement in der Lewinsky-Affäre) und Floyd Abrams (der in der juristischen Auseinandersetzung um die Pentagon Papers die Nixon-Administration aufs Korn genommen hatte) den Sachverstand prominenter Juristen gebündelt, um das Gesetz notfalls vor dem Supreme Court zu stoppen. Der sich abzeichnende Rechtsweg könnte die Zurückhaltung der Reformgegner im Kongreß erklären. Statt sich der Gefahr auszusetzen, für die Vereitelung einer als notwendig erachteten Reformgesetzgebung politisch zur Rechenschaft gezogen zu werden, scheint es ihnen opportuner, die Verantwortung an das oberste Gericht weiterzugeben und die politische Auseinandersetzung mit juristischen Mitteln zu führen.

Die wichtigsten Veränderungen

Das Gesetz wird, wenn es alle Hürden genommen hat, neben kleineren Punkten folgende Kernelemente der Wahlkampffinanzierung neu regeln: (1) »weiches Geld« (*soft money*), (2) »hartes Geld« (*hard money*), (3) Themen-/Anzeigenkampagnen (*issue ads*) und (4) die sogenannte *millionaires provision* (siehe auch die Erläuterung wichtiger Termini in Abb. 1).

(1) »**Weiches Geld**« (*soft money*): Im 2000er Wahlzyklus konnten die Parteien knapp eine halbe Milliarde US-Dollar an sogenanntem weichem Geld (*soft money*) über Großspenden von vermögenden Privatleuten, Unternehmen, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen entgegennehmen. Mit der Novelle wird es Parteien auf nationaler Ebene künftig untersagt sein, solche Mittel zu akquirieren oder auszugeben. Parteiorganisationen auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene bleibt es aber weiterhin erlaubt, Einzelspenden in Höhe von maximal 10 000 US-Dollar pro Jahr anzunehmen, die auch für nationale Wahlen ausgegeben werden können – jedoch nur um die Wahlregistrierung und -beteiligung zu erhöhen.

(2) »**Hartes Geld**« (*hard money*): Gleichzeitig werden die Obergrenzen für sogenanntes hartes Geld (*hard money*) angehoben. Einzelpersonen können bei jeder Wahl anstelle der bisherigen 1000 nunmehr bis zu 2000

Abbildung 1
Schlüsselbegriffe der Campaign Finance Reform

»**Weiches Geld**« (*soft money*) unterlag bislang keiner rechtlichen Regulierung, das heißt, es konnte in unbegrenzter Höhe vornehmlich an die nationalen Parteien gespendet werden. Diese Mittel waren ursprünglich dafür gedacht, die Organisation der Parteien zu stärken, wurden jedoch zunehmend für sogenannte **Themen-/Anzeigenkampagnen** (*issue ads*) verwendet. Diese indirekte Wahlkampfunterstützung entwickelte sich mehr und mehr zu einer direkten Form der Einflußnahme.

Bei »hartem Geld« (*hard money*) handelt es sich um kleinere, rechtlich regulierte Spenden. Einzelpersonen dürfen sie im Rahmen von Obergrenzen direkt einzelnen Kandidaten für deren Wahlkampf zuwenden. Der Nutzung von Geldern aus dem Privatvermögen der Kandidaten sind keine Grenzen gesetzt.

Themen-/Anzeigenkampagnen (*issue ads*), nunmehr als *electioneering communications* bezeichnet, werden vornehmlich von Interessengruppen, aber auch von den Parteien in Rundfunk und Fernsehen geschaltet, um ihre Position zu bestimmten Themen bzw. das Abstimmungsverhalten eines Abgeordneten publik zu machen. Wenn es dabei auch nicht erlaubt ist, die vom Supreme Court inkriminierten magischen Wörter (»vote for«, »reelect«, »defeat« etc.) zu verwenden, ist der englische Wortschatz doch groß genug, um das Gemeinte in geeigneter Form zu umschreiben. Die Grenzen zwischen *issue ads* und *express advocacy* im Sinne von direkter Einflußnahme im Wahlkampf sind denn auch fließend.

Political Action Committees, kurz **PACs** genannt, werden organisiert, um den Wahlsieg von Kandidaten zu fördern oder zu vereiteln. Die Hebelwirkung ihrer Aktivitäten ist im Vergleich zu jenen von Einzelpersonen vervielfacht, denn sie können pro Wahl bis zu 5000 US-Dollar an Einzelkandidaten bzw. jährlich bis zu 15 000 US-Dollar an nationale und bis zu 5000 US-Dollar an Parteien auf der einzelstaatlichen/lokalen Ebene spenden. Gleichzeitig dürfen PACs auch höhere Zuwendungen annehmen – im Kalenderjahr bis zu 5000 US-Dollar von Einzelpersonen oder von anderen PACs. In erster Linie repräsentieren diese Organisationen die Interessen der Wirtschaft oder der Gewerkschaften; aber auch auf bestimmte Themen fixierte PACs artikulieren zunehmend ihre Interessen in der politischen Arena (u.a. über *issue ads*).

US-Dollar direkt einem Kandidaten zuwenden. Die maximale Gesamtsumme, die eine Einzelperson innerhalb eines zweijährigen Wahlkampfzyklus auf nationaler Ebene an Kandidaten, politische Parteien und sogenannte Political Action Committees (PACs) geben darf, wurde von 50 000 auf 95 000 US-Dollar erhöht.

(3) **Themen-/Anzeigenkampagnen:** Nach Schätzungen des Annenberg Public Policy Center erlebten die Aufwendungen für die sogenannten *issue ads* während der letzten drei Wahlen einen rasanten Anstieg (1996: 135 Mio. US-Dollar; 1998: 275–340 Mio. US-Dollar, 2000: 509 Mio. US-Dollar). Mit der Neuregelung sind die nunmehr als *electioneering communications* bezeichneten Anzeigenkampagnen im Vorfeld von 60 Tagen bei allgemeinen Wahlen bzw. 30 Tage vor dem Vorwahltermin untersagt – es sei denn, sie sind mit reguliertem »hartem Geld« oder von PACs finanziert.

(4) **Millionaires provision**: Der Einfluß von vermögenden Einzelpersonen wird künftig durch die Schließung des »Weichgeldkanals« begrenzt. Darüber hinaus wird er auch bei ihrer Eigenkandidatur relativiert, indem ihren Herausforderern im Wahlkampf höhere Zuwendungsobergrenzen zugebilligt werden. Nach Angaben des Center for Responsive Politics gaben im 1999–2000er Wahlzyklus 19 Kandidaten für die Kongreßwahlen mehr als eine Million US-Dollar ihres Privatvermögens aus.

Senator Jon Corzine (D-NJ) hält den Rekord mit 60,2 Mio. US-Dollar. Bei Präsidentschaftswahlen sorgte vor allem Steve Forbes mit 38,7 Mio. US-Dollar für Aufsehen.

Neue Dynamik im politischen Kräftespiel in den USA

Rolle der Parteien. »From Softball to Hardball« – auf diese Formel könnte der Wandel im politischen Spiel um Geld und Macht in den USA gebracht werden. Mit der massiven Einschränkung des »weichen Geldes« als wichtiger Einnahmequelle (siehe Abb. 2) wird auch das Machtpotential der im amerikanischen System der *checks and balances* ohnehin schwachen nationalen Parteiapparate noch weiter reduziert. Die Parteien können diese Entwicklung nur beeinflussen, wenn es ihnen gelingt, sich an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Sie sind jetzt aufgerufen, Organisationsstrukturen zu schaffen, die geeignet sind, »hartes Geld« aus den *grass-roots* zu ziehen. Die Anhebung des maximalen Zuwendungsbetrags von 1000 auf 2000 US-Dollar hat den Anreiz dafür sicherlich erhöht.

Beide Parteien sind derzeit eifrig damit beschäftigt, bis zum Inkrafttreten des Gesetzes noch Rekordsummen an »weichem Geld« einzuwerben. Sie nutzen diese Mittel auch dafür, ihre Parteizentralen personell und technisch auf die kommende »Hardball«-Saison vorzubereiten. Künftig müssen sie den Ausfall des »Weichgeldes«, das in Großbeträgen gereicht wurde, durch die Sammlung vieler kleinerer »Hartwährungszahlungsmittel« ersetzen. Terry McAuliffe, der Parteistratege der Demokraten, der gerade zum Beispiel 7 Mio. US-Dollar *soft money* von Haim Saban, dem Geschäftsführer der Saban Capital Group eingeworben hat, muß seine Mannschaft jetzt schnell auf einen neuen, wohl härteren Wettbewerb einstellen. Denn in puncto Sammeln von vielen kleinen Einzelspenden hat nicht nur George W. Bush mit seinen zahlreichen »Pionieren«, sondern auch die Republikanische Partei einen deutlichen Vorsprung.

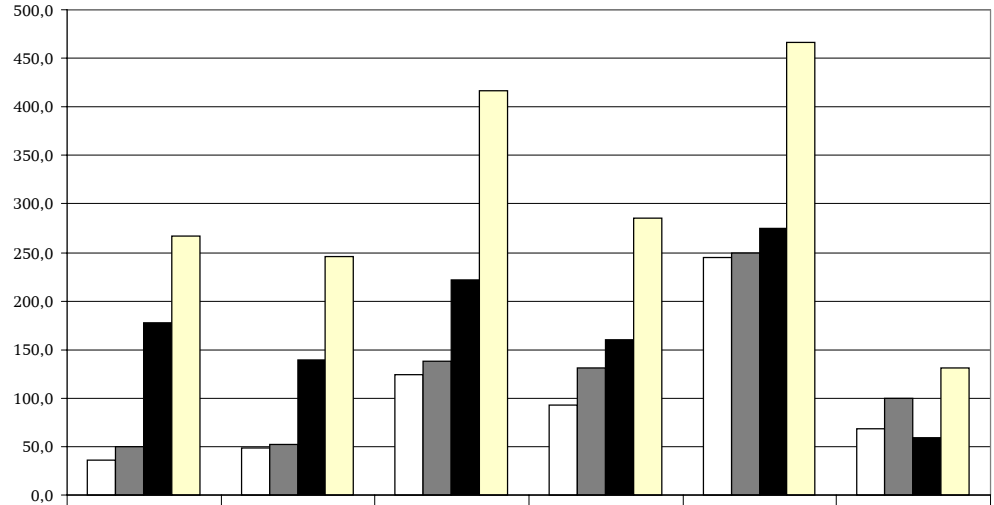
Im Präsidentschaftswahlkampf waren diese »Pioniere« – Einzelpersonen, die mindestens 100 000 US-Dollar Wahlkampfgeld über Einzelspenden sammelten – so erfolgreich, daß es George W. Bush bei den Primaries möglich war, auf die öffentliche Wahlkampffinanzierung (*matching funds*) zu verzichten. Das hatte für ihn den Vorteil, daß er nicht auf bestimmte Obergrenzen bei der Ausgabe seines Geldes im Vorwahlkampf festgelegt war. Insgesamt gelang es der Bush-Kampagne, den 2000er Wahlkampfkoffer mit über 191 Mio. US-Dollar (davon 101 Mio. US-Dollar Einzelspenden) zu füllen. Das ist eine selbst für amerikanische Verhältnisse beeindruckende Summe, vor allem wenn man bedenkt, daß im späteren Hauptwahlkampf sowohl Bush als auch Gore staatliche *matching funds* akzeptiert und deshalb nach den Vorwahlen ihr Fundraising eingestellt hatten. Im Vergleich dazu war die Gore-Kampagne mit knapp 133 Mio. US-Dollar (davon 46 Mio. US-Dollar Einzelspenden) relativ spärlich gerüstet.

Durch den Startvorteil, den Bush als amtierender Präsident hat, und durch die Verdoppelung der maximalen Stückelung des »harten Geldes« könnte sich seine strategische und organisatorische Überlegenheit im nächsten Präsidentschaftswahlkampf noch um ein Mehrfaches erhöhen.

Auch bei den Kongreßwahlen wird es spannend sein, die Jagd der Parteien nach Einzelspenden zu beobachten. Wie Abbildung 2 zeigt, haben auch hier die Republikaner die besseren Karten in der Hand, da sie nicht nur historisch, sondern auch aktuell einen höheren Anteil an *hard money*-Beständen besitzen. Da das Gesetz erst nach den Kongreßwahlen vom 5. November in Kraft tritt, bleibt den Demokraten noch Zeit bis zur darauffolgenden Wahl, um den Vorsprung der Republikaner bei den »harten Dollars« wettzumachen.

Der Wettstreit der Parteien um Wahlkampfmittel wird sich voraussichtlich verstärkt auf die Ebene der Einzelstaaten verlagern, auf der Parteiorganisationen noch begrenzt (Einzelspenden in Höhe von maximal 10 000 US-Dollar pro Jahr) *soft*

Abbildung 2
»Hartes« und »weiches« Wahlkampfgeld der US-amerikanischen Parteien (in Mio. US-Dollar), 1991–2002



	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002
soft money D	36,3	49,1	123,9	92,8	245,2	68,6
soft money R	49,8	52,5	138,2	131,6	249,9	100,1
hard money D	177,7	139,1	221,6	160,0	275,2	59,6
hard money R	267,3	245,6	416,5	285,0	465,8	131,0

Quelle: *Federal Election Commission, Center for Responsive Politics*; Daten für 2001–2002 nur bis zum 31.12.2001.

money annehmen dürfen. Diese Gelder können auch für nationale Wahlen ausgegeben werden, um die Wahlregistrierung und -beteiligung zu erhöhen. Nicht zuletzt wird die subnationale Spielebene immer interessanter: Erstens unterliegen Zuwendungen an Parteien für Wahlkämpfe auf der Ebene der Einzelstaaten in der Regel keinerlei Beschränkungen und müssen in vielen Staaten auch nicht transparent gemacht werden. Zweitens wurden zunehmend Bundeskompetenzen (z.B. Sozialpolitik) auf die Bundesstaaten verlagert (*devolution*). Drittens können Mehrheiten auf der Ebene der Einzelstaaten ausschlaggebend für die Ergebnisse nationaler Wettbewerbe sein, da auf der einzelstaatlichen Ebene über den Zuschnitt der Wahlbezirke entschieden wird (Stichwort *gerrymandering*). Die neuen Spielregeln stimulieren die Parteistrategen zusätzlich, den Einsatz und die Regeln auf der Ebene der Einzelstaaten auszureizen.

Permanenter Wahlkampf der politischen Einzelunternehmer. Eng verbunden mit der Frage, ob es den Parteien gelingt, sich auf die neuen Spielregeln einzustellen, ist die Frage nach dem Handlungspotential der Einzelspieler. Jeder Abgeordnete ist schon jetzt erheblich durch die permanente Kampagne belastet – das ständige Erfordernis, Wahlkampfgelder eintreiben zu müssen. Wäre die Partei nicht mehr in der Lage, finanzielle Rückendeckung anzubieten, dürften sich die Anstrengungen der Einzelunternehmer im Kongreß noch verstärken. Die angehobene Obergrenze von 2000 US-Dollar pro Einzelspende dürfte eine Motivation sein, noch mehr Arbeitszeit und Energie in den *money chase* zu investieren – häufig auf Kosten der inhaltlichen Arbeit in der Gesetzgebung.

Political Action Committee (PAC) als wichtiges machtpolitisches Instrument für einen *leader of the pack***.** Erfolgreichen Abgeordneten wäre es über sogenannte *leadership PACs* (vgl. Abb. 3) leichter, in eine Spielführerrolle aufzurücken oder diese zu behaupten – indem sie die Wahlkampfkoffer ihrer Mitstreiter mit dem Geld der ihnen assoziierten PACs füllen und sich damit auch deren Gefolgschaft sichern.

Abbildung 3
Beiträge der Top-11-Leadership-PACs an nationale Kandidaten im Wahlzyklus 1999–2000

	PAC	*Assoziiert mit*	*Führungsrolle*	*in $*
1	Americans for a Republican Majority	Rep. Tom DeLay (R-Texas)	House Majority Whip	852 391
2	PAC for the Future	Rep. Nancy Pelosi (D-Calif)	House Minority Whip	792 800
3	Keep Our Majority PAC	Rep. Dennis Hastert (R-Ill)	House Speaker	762 505
4	Majority Leader's Fund	Rep. Dick Armey (R-Texas)	House Majority Leader	751 096
5	AmeriPAC: The Fund for a Greater America	Rep. Steny Hoyer (D-Md)		643 500
6	Freedom Project	Rep. John Boehner (D-Ohio)		542 432
7	American Success PAC	Rep. David Dreier (R-Calif)		519 049
8	Effective Government Cmte	Rep. Richard Gephardt (D-Mo)	House Minority Leader	485 500
9	Republican Majority Fund	Sen. Don Nickles (R-Okla)	Senate Assist. Minority Leader	477 087
10	DASHPAC	Sen. Tom Daschle (D-SD)	Senate Majority Leader	430 100
11	New Republican Majority Fund	Sen. Trent Lott (R-Miss)	Senate Minority Leader	413 961

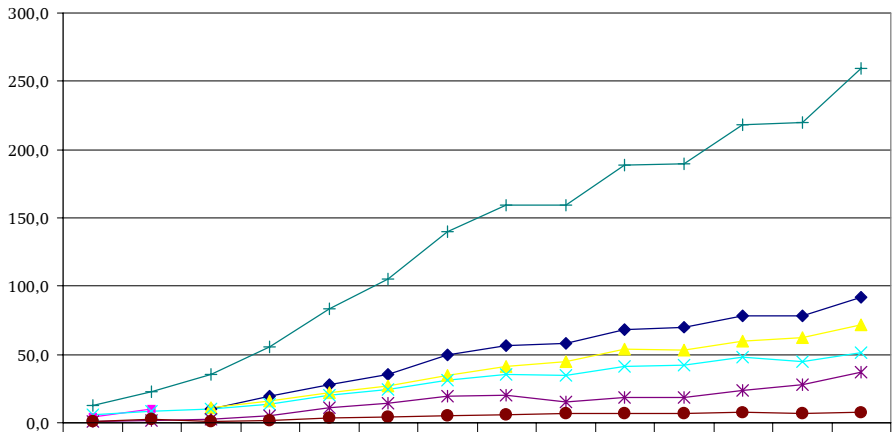
Quelle: *Federal Election Commission*, 1.2.2002.

Es kommt nicht von ungefähr, daß Abgeordnete, die ihren Kollegen die größten Beträge als Wahlkampfhilfe bereitstellen (siehe Abb. 3), auch die jeweilige Mannschaft in der legislativen Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner anführen oder diese Führerschaft anstreben.
PAC-Power. Zudem kann die finanzielle Schwäche politischer Parteien das Machtpotential von Interessengruppen vergrößern. Vor allem können Akteure und Organisationen, die sich auf das Sammeln von Einzelspenden spezialisieren (*bundler*), noch größeren Einfluß gewinnen. Auch in dieser Hinsicht erweisen sich PACs als effektive organisatorische Mittel, da sie im Vergleich zu Einzelpersonen ein Mehrfaches an Geld sammeln und ausgeben können.

Wie Abbildung 4 zeigt, wurde das rapide Anwachsen der Zuwendungen von PACs erst mit dem Einsetzen der »Weichgeldphase« in den 80er Jahren ein wenig gebremst. Es könnte jedoch wieder entsprechend stark ansteigen, wenn die Finanzierungsquelle über den *soft money channel* durch die Gesetzesänderung versiegt.

Neben den Zuwendungen an die Kandidaten, die im Wahlzyklus 1999–2000 eine Höhe von 259,8 Mio. US-Dollar erreichten, finanzieren PACs auch zum Beispiel Anzeigenkampagnen, so daß sich im gleichen Zeitraum ihre Ausgaben auf 579,4 Mio. US-Dollar summierten. Die Tatsache, daß es PACs vorbehalten bleibt, die sogenannten *issue ads* bzw. *electioneering communciations* noch 60 Tage vor allgemeinen Wahlen bzw. 30 Tage vor dem Vorwahltermin zu schalten, wird ihre bisher schon gewichtige Rolle noch wesentlich aufwerten.
Unbeabsichtigte Konsequenzen. Mit der Neuregulierung der Wahlkampffinanzierung entsteht ein immenser Druck auf die politischen Akteure. Wie schon in der Vergangenheit wird auch das kommende Wettrennen unter neuen Vorzeichen wieder Strategen auf den Plan rufen, die innovative Mittel und Wege der Wahlkampffinanzierung erschließen und damit unbeabsichtigte Konsequenzen der Neuregelung zutage fördern werden. Einige Beobachter rechnen damit, daß angesichts der Einschränkung der massenmedialen Wahlkampfwerbung über Radio und TV zunehmend »individuelle Massenkommunikation« den Ausschlag geben wird. Die technische Aufrüstung der beiden Parteien kann als Indikator dafür gelten, daß neben den traditionellen Massenbriefsendungen (*direct mail*) verstärkt auch das Internet als Schauplatz im sogenannten *ground war* dienen wird, um zielgruppenspezifisch Informationen zu versenden, aber auch um finanzielle Ressourcen anzuzapfen.
Spielkultur. Insgesamt kann die Änderung der Regeln zur Wahlkampffinanzierung eine härtere Gangart im Kampf um Mandate bewirken. Da es in der Regel für Akteure mit einer ausgeprägten ideologi-

Abbildung 4
PAC-Zuwendungen an nationale Kandidaten, 1974–2000 (in Mio. US-Dollar)



	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Corporate			9,8	19,2	27,5	35,5	49,6	56,1	58,1	68,4	69,6	78,2	78,0	91,5
Business-related	4,4	10,0												
Trade/Membership/Health			11,3	15,9	21,9	26,7	34,6	41,2	44,8	53,9	52,9	60,2	62,3	71,8
Labor	6,3	8,2	10,3	13,2	20,3	24,8	31,0	35,5	34,7	41,4	41,9	48,0	44,6	51,6
Nonconnected	0,7	1,5	2,8	4,9	10,7	14,5	19,4	20,3	15,1	18,3	18,2	24,0	28,2	37,3
Other	1,0	2,8	1,0	2,0	3,2	3,8	5,3	6,0	6,4	7,0	7,0	7,5	6,8	7,6
Total	12,4	22,5	35,2	55,2	83,6	105,3	139,9	159,1	159,1	189,0	189,6	217,9	219,9	259,8

Quelle: Pressemitteilungen der *Federal Election Commission* und *Congressional Research Service* (CRS) Report 95–1145 GOV.

schen Position leichter ist als für ihre politisch moderateren Kollegen, viele kleine Einzelspenden zu mobilisieren, könnte mit dem Erfolg der Links- und Rechtsaußen der Aktionsraum für die im politischen Mittelfeld agierenden Abgeordneten merklich eingeengt werden.

Wirkungen auf die Außenpolitik

Die Neuregelung der Wahlkampffinanzierung wird sich sowohl auf das Zusammenspiel der politischen Akteure als auch auf die Politikresultate auswirken. Denn die Änderungen der Spielregeln können grundlegende Neupositionierungen bei der Auf- und Einstellung der in der internationalen Arena agierenden Politiker der USA zur Folge haben. Außerdem können grundlegende Verschiebungen im Machtgefüge eine Schwächung der Rolle der politischen Parteien sowie ein stärkeres Einflußpotential bestimmter Interessengruppen nach sich ziehen – vor allem solcher mit hohen Mitgliederzahlen und ideologischer/religiöser Motivation oder Themenidentifikation.

In dem Maße, wie mitgliederstarke, gut organisierte und ohnehin schon sehr einflußreiche kirchlich und religiös motivierte Einrichtungen durch das effektive »Bündeln« von Wahlkampfzuwendungen eine entsprechend stärkere Stimme im Chor der politischen Debatte bekommen, werden sie auch inhaltlich den Ton angeben. Die sogenannten *issue ads*, die von religiös motivierten PACs geschaltet werden, sind ein weiteres wichtiges Sprachrohr. Die Christian Coalition zum Beispiel ist seit jeher darum bemüht, ihre Anhängerschaft mit sogenannten *voter guides* auf das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter aufmerksam zu machen. Dieser externe Einfluß ist hoch einzuschätzen, denn US-Abgeordnete sind als politische Einzelunternehmer keiner Parteidisziplin unterworfen und können sich auch nicht hinter ihr verstecken. Der einzelne Abgeordnete läuft ständig Gefahr, im Rahmen einflußreicher Kampagnen an den Pranger gestellt und

gegebenenfalls beim Kandidieren um eine Wiederwahl persönlich zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Betrachtet man das relative Gewicht von PACs, die ihre Aktivitäten auf bestimmte Themenfelder fokussieren (siehe Abb. 5), wird ein merkliches Übergewicht der pro-Israel orientierten PACs deutlich. Die finanziellen Leistungen dieser Organisationen haben einen fast viermal so großen Umfang wie jene des außen- und sicherheitspolitischen Sammelbeckens von PACs, in dem zum Beispiel die Themen der Kriegsveteranen, Friedensbewegung, Indien, Kuba, Libanon sowie die arabisch-amerikanischen Beziehungen repräsentiert sind.

Zudem ist augenfällig, daß in dieser Kategorie der themenspezifischen PACs die beiden Parteien unterschiedliche Affinitäten genießen (siehe Abb. 5) – mit Ausnahme der Pro-Israel-PACs, die ein relativ ausgewogenes Zuwendungsverhalten an den Tag legen: 59% der Mittel gingen an die Demokraten und 41% an die Republikaner.

Ausblick

Die Gegner der Reform haben bereits juristische Schritte angekündigt. Wie schon im früheren höchstrichterlichen Urteil Buckley versus Valeo im Jahre 1976 wird in der künftigen Auseinandersetzung wohl erneut das Argument der Meinungsfreiheit eine zentrale Rolle spielen. Entsprechend werden die Reformgegner argumentieren, daß die Einschränkung der Themen-/Anzeigenkampagnen das Verfassungsrecht der freien Meinungsäußerung beschneide. Die Verteidiger der Reform werden dagegenhalten, daß Geld nicht identisch mit freier Meinungsäußerung sei.

Nicht nur bei der Interpretation von Literatur, sondern auch bei juristischen Auslegungen ist man gut beraten, genau auf die Semantik der Begriffe zu achten. Es bleibt also die (rhetorische) Frage, ob sich in einer Kultur, in deren Sprachgebrauch Geld und Meinung gleichgesetzt wird, diese Konnotation auch juristisch durchsetzen wird (»money talks«, »for my money«, »talk is cheap« oder »to put the money where one's mouth is«). Soviel steht jetzt schon fest: Die Richter des Supreme Court haben das letzte Wort – das dann wiederum von der Federal Election Commission in konkrete Regelungen übersetzt wird.

Das oberste Gericht stellt demnach eine Vetomöglichkeit dar – um gegebenenfalls einzelne Komponenten des Gesetzes zu streichen. Falls es nur die Einschränkung der Themen-/Anzeigenkampagnen für verfassungswidrig erklärt, hätte diese Reform noch gravierendere Veränderungen im politischen Kräftefeld zur Folge. Denn einerseits wird die relative Machtposition der ohnehin schwachen politischen Parteien durch die Einschränkung der »weichen Dollars« weiter geschwächt. Andererseits wären den Partikularinteressen durch die unbegrenzte Möglichkeit der Themen-/Anzeigenkampagnen Tür und Tor geöffnet, noch größeren Einfluß auf innen- wie außenpolitische Entscheidungsträger auszuüben.

Abbildung 5
PACs mit einem bestimmten Themenfokus/Zuwendungen an nationale Kandidaten, 1999–2000

Politikfeld	*Anzahl der PACs*	*Gesamtzuwendungen in US-Dollar*	*An Demokraten*		*An Republikaner*	
			in US-Dollar	*in %*	*in US-Dollar*	*in %*
Außen- und Sicherheitspolitik	12	489 344	348 155	71%	138 189	28%
Pro-Israel	35	1 902 904	1 125 715	59%	776 189	41%
Menschenrechte	45	2 058 725	1 734 687	84%	319 191	16%
Umwelt	11	549 838	511 396	93%	38 298	7%
Abtreibung (Pro-Life)	29	481 789	30 982	6%	433 465	90%
Abtreibung (Pro-Choice)	10	1 160 966	871 820	75%	289 146	25%

Quelle: *Federal Election Commission*, 1.2.2002.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org