



Vorwahlen in den Vereinigten Staaten

Die zwölf wichtigsten Fragen und Antworten

HEIKO HOLSTE
Oktober 2011

- n Vorwahlen stärken die demokratische Teilhabe: 34 Millionen Amerikaner waren an der Auswahl von Barack Obama als demokratischer Präsidentschaftskandidat beteiligt. Die meisten US-Bundesstaaten führen geschlossene Vorwahlen durch, bei denen sich die Wähler zu der jeweiligen Partei öffentlich bekennen müssen.
- n Vorwahlen sind eine Chance für Herausforderer, um Popularität zu gewinnen und die eigene Anhängerschaft zu mobilisieren. Bei Vorwahlen wirken sich politische Stimmungen der Parteibasis stärker auf die Kandidatenauswahl aus als bei einer Nominierung durch Delegierte.
- n Parteien können Einfluss auf die Kandidatenauswahl behalten, wenn der Zugang zu Kandidatur und Wahlberechtigung bei den Vorwahlen reglementiert ist. Vorwahlen sind kein Garant für mehr innerparteilichen Wettbewerb, wenn die (finanzielle) Chancengleichheit der Kandidaten nicht gesichert ist.

1. Sind Vorwahlen demokratischer?

Ja. Vorwahlen sorgen für mehr Transparenz, mehr Teilhabe und mehr Legitimation bei der Kandidatenauswahl. Mit der Einführung von Vorwahlen wollte man in den Vereinigten Staaten die Kandidatenaufstellung aus den Hinterzimmern der Parteiführer herausholen und zugleich sicherstellen, dass es in Hochburgen, in denen stets die Kandidaten ein und derselben Partei die Wahlen gewinnen, zumindest innerhalb der Partei Wettbewerb und personelle Alternativen zur Auswahl gibt. Bei Vorwahlen sind wesentlich mehr Parteianhänger beteiligt als bei einer Kandidatenaufstellung allein durch Parteitage. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2008 haben sich innerhalb der demokratischen Partei rund 34 Millionen Amerikaner an den Vorwahlen beteiligt und die Konkurrenz zwischen Barack Obama und Hillary Clinton entschieden. Problem der Präsidentschaftsvorwahl: Sie ist eine indirekte Wahl, weil formal nur Delegierte für den Parteitag gewählt werden; zudem finden diese Vorwahlen zeitlich gestaffelt statt. Die Wähler in den ersten Staaten haben größeren Einfluss; wenn die letzten Staaten ihre Vorwahl abhalten, ist das Rennen oft schon entschieden.

2. Fördern Vorwahlen den Wettbewerb?

Teils, teils. Vor ihrer ersten Wahl in das jeweilige Amt mussten sich fast alle Politiker im Vorwahlkampf an der Basis durchsetzen. Das gilt für alle Präsidenten und nahezu alle Gouverneure, auch 90 Prozent aller Senatoren und zwei Drittel aller Abgeordneten mussten sich einer Vorwahl mit mehreren Bewerbern stellen. Vor allem in »offenen« Wahlkreisen, in denen kein Amtsinhaber zur Wiederwahl antritt, gibt es in der Partei des bisherigen Abgeordneten fast immer Konkurrenz und eine Vorwahl. Allerdings gibt es nur wenig innerparteilichen Wettbewerb, wenn ein Amtsinhaber erneut nominiert werden möchte. Bei Präsidenten und den allermeisten Gouverneuren liegt dies daran, dass deren Amtszeit begrenzt und nur die einmalige Wiederwahl möglich ist. Aber auch 99 Prozent aller Kongressabgeordneten und Senatoren werden wieder aufgestellt. Die Gründe: Anders als in Deutschland sind alle Abgeordneten auch Wahlkreissieger; Mandatsträger haben beträchtliche Vorteile beim Spendensammeln zur Finanzierung ihres Vorwahlkampfes; schließlich sind Kongressabgeordnete oft die einzige Integrationsfigur eines Wahlkreises, der sich nicht mit Stadt- und Kreisgrenzen deckt, sondern aus

wahltaktischen Gründen aus vielen Teilbereichen zusammengestückelt ist. Alle zehn Jahre werden die Wahlkreise aufgrund der Ergebnisse einer Volkszählung neu eingeteilt, wobei die Parteien versuchen, durch die Bildung von Hochburgen möglichst viele sichere Wahlkreise für sich zu schaffen. Seit sich Massachusetts' Gouverneur Elbridge Gerry 1812 einen sicheren Wahlkreis in den Umrissen eines Salamanders zuschnitt, ist dieses »Gerrymandering« politische Tradition. Die bloße Möglichkeit eines innerparteilichen Gegenkandidaten bei der Vorwahl hat aber eine disziplinierende Wirkung, unter anderem hält sie alle Abgeordneten zu einer äußerst intensiven Wahlkreisarbeit an.

3. Kann bei einer Vorwahl jeder kandidieren?

Unterschiedlich. In manchen Bundesstaaten ist der Zugang zum Vorwahl-Stimmzettel kaum beschränkt, in Tennessee reichen schon 25 Unterstützungsunterschriften und in Hawaii beträgt die Kandidatengebühr nur 75 US-Dollar. Hier haben die Parteien keinerlei Einfluss darauf, wer sich um ihre Nominierung bewirbt. In anderen Staaten treffen Parteitage eine Vorauswahl. Dort kann bei der Vorwahl nur antreten, wer beim Parteitag ein bestimmtes Quorum von Delegiertenstimmen erzielt, es reicht von 15 Prozent in Connecticut bis zu 30 Prozent in Colorado. Wer ohne Parteitagvotum antreten möchte, muss Unterstützungsunterschriften sammeln. In New York etwa sind für eine Senatskandidatur 15 000 Unterschriften nötig. Wo dieses Quorum so hoch ist und die Parteiorganisation und -disziplin sehr ausgeprägt ist, werden Vorwahlen zur Ausnahme. 2010 führten im Staat New York die Republikaner nur in fünf, die Demokraten nur in einem der 29 Kongresswahlkreise Vorwahlen durch, obwohl auch dort mehrere Kandidaten erstmals antraten.

4. Dürfen auch Nichtparteimitglieder bei einer Vorwahl mitwählen?

Meistens nicht. 39 Staaten führen eine Form der geschlossenen Vorwahl durch, bei der sich die Wähler in der einen oder anderen Form öffentlich für eine bestimmte Partei entscheiden müssen. Wie stark diese Parteibindung sein muss, ist allerdings sehr unterschiedlich. Viele Staaten verlangen, dass sich ein Wähler vor dem Wahltag im staatlichen Wählerregister für eine Partei registrieren las-

sen muss. Die Fristen reichen von zwölf Monaten vor der Wahl (New York) bis zu einem Tag davor (Connecticut). Die meisten Staaten führen halb geschlossene Vorwahlen durch. Dabei können sich Wähler noch im Wahllokal für eine Partei registrieren lassen und es können auch Unabhängige teilnehmen, also solche Wähler, die für keine andere Partei registriert sind. Nur in neun Staaten findet eine offene Vorwahl statt. Dabei kann jeder Wähler im Schutz der Wahlkabine entscheiden, an welcher Vorwahl von welcher Partei er mitstimmen möchte.

5. Verlagern Vorwahlen nicht nur den Zeitpunkt der Einflussnahme von Parteiführern?

Nein. Zwar beteiligen sich lokale und nationale Parteiführungen an der Suche nach Kandidaten für den Kongress, aber das letzte Wort haben die Parteianhänger vor Ort. Wegen des Mehrheitswahlrechts können schon wenige Wahlkreise über die Mehrheit im Kongress entscheiden. Die Parteien haben daher schlagkräftige Organisationen aufgebaut, die nach Kandidaten suchen und die Nominierten im Hauptwahlkampf unterstützen, etwa das Democratic Congressional Campaign Committee (DCCC). Es ermuntert qualifizierte Bewerber zur Kandidatur, verhält sich aber bei mehreren aussichtsreichen Kandidaten im Vorwahlkampf in der Regel neutral. Dagegen beeinflussen parteinahe Interessengruppen wie Gewerkschaften oder Umweltverbände bereits die Kandidatenauswahl. Dazu haben sie sogenannte Political Action Committees (PACs) gegründet, die vor allem mit Geldspenden in den Vorwahlkampf eingreifen. Die Frauenorganisation EMILY's List etwa unterstützt nur jene demokratischen Bewerberinnen, die sich zum Recht auf Schwangerschaftsabbruch bekennen. Die Organisation finanzierte diese Kandidatinnen bei den Vor- und Hauptwahlen 2010 mit insgesamt 39 Millionen Dollar. Weil Geld ein entscheidender Faktor für den Vorwählerfolg ist, haben PACs beträchtlichen Einfluss; bei den Republikanern sind dies in jüngster Zeit vor allem die Organisationen der Tea-Party-Bewegung. Auch prominente Parteigrößen mischen sich regelmäßig in die Kandidatenauswahl ein. In Connecticut etwa haben sich mit Blick auf die Senatswahl 2012 schon vor Parteitag und möglicher Vorwahl alle demokratischen Kongressabgeordneten für einen von mehreren parteiinternen Bewerbern ausgesprochen. Gleichwohl gilt auch hier: Das letzte Wort hat die Basis.

6. Spielt das Geld bei Vorwahlen eine große Rolle?

Ja. Vorwahlkämpfe werden vom Staat überhaupt nicht und nur in minimalem Umfang von den Parteien finanziert. Die Kosten dafür müssen stattdessen von den Kandidaten selbst aufgebracht werden. Sie sind in den letzten Jahren rapide gestiegen, im Durchschnitt gab jeder Kongressabgeordnete 2008 für seinen gesamten Wahlkampf 1,35 Millionen Dollar aus. Weil es keine feste Parteiorganisation gibt, muss jeder Kandidat seine eigene Infrastruktur für den Wahlkampf aufbauen. Zudem ist die attraktive Rundfunkwerbung vor allem in Ballungsgebieten sehr teuer. Amtsinhaber haben bei Vorwahlen einen gewaltigen Wettbewerbsvorteil: Kongressabgeordnete bestreiten ihr Vorwahlbudget zu mehr als 90 Prozent durch Spenden und Zuwendungen von politischen Interessengruppen; Herausforderer sind dagegen zu mehr als 50 Prozent auf eigene Mittel angewiesen. Nur bei offenen Wahlkreisen können auch neue Vorwahlkandidaten mit Geld von Interessengruppen rechnen. Studien zeigen: Die Vorwahl in Kongresswahlkreisen gewinnt in rund 90 Prozent der Fälle der Bewerber mit dem größten Wahlkampfbudget. Dies ist ein wesentlicher Grund für den geringen Wettbewerb und die hohe Wiederwahlquote von Kongressabgeordneten. Im Interesse von mehr Konkurrenz und Chancengleichheit werden daher immer wieder Ausgabenbegrenzungen und eine öffentliche Finanzierung der Vorwahlkämpfe gefordert.

7. Werden in Vorwahlen andere Kandidaten nominiert?

Lange Zeit galt: Weil bei Vorwahlen nicht nur Funktionäre und Parteiaktivisten bestimmen, werden eher moderate und weniger ideologische Kandidaten nominiert. In jüngerer Zeit zeigt sich dagegen: Bei breiterer Beteiligung können politische Stimmungen schneller durchschlagen; taktische Erwägungen, die etwa Parteifunktionäre anstellen würden, werden leichter außer Acht gelassen. 2010 setzten sich bei republikanischen Vorwahlen mehrfach Kandidaten des radikalen Tea-Party-Flügels durch, die in der Hauptwahl nicht mehrheitsfähig waren; die Republikaner verfehlten deshalb die Mehrheit im Senat. Vorwahlen, die auf Parteianhänger beschränkt sind, gelten deshalb als ein Grund für die wachsende Polarisierung der US-Politik. Das gilt vor allem für das Repräsentantenhaus, wo – anders als beim Senat – das Gerrymandering und



die Bildung von sicheren Wahlkreisen dazu führen, dass der Wettbewerb zwischen den Parteien durch den innerparteilichen Wettbewerb um die Kandidatur in der dominanten Partei ersetzt wird. Dies verleitet die Bewerber zu politischen Extrempositionen, führt aber gleichwohl zum Mandatsgewinn. Politische Amateure gewinnen zwar rund die Hälfte aller Vorwahlen, aber je aussichtsreicher eine Kandidatur in einem Kongresswahlkreis ist, desto eher setzen sich politische Profis durch. Deren Erfolgsaussichten sind auch in der Hauptwahl wesentlich höher als die von Außenseitern. Der Anteil weiblicher Kandidaten bei Vor- und Hauptwahl ist dagegen annähernd gleich; Frauen haben daher keinen Nachteil durch Vorwahlen.

8. Können Vorwahlen durch Anhänger einer anderen Partei manipuliert werden?

Nur dann, wenn der Zugang zu Kandidatur und Wahlberechtigung nicht reguliert ist. In Wisconsin etwa haben sich in diesem Jahr mehrere Republikaner pro forma um demokratische Kandidaturen beworben, um eine Vorwahl zu erzwingen und den Hauptwahltermin zu verschieben. Das politische Kalkül dahinter war, durch einen zusätzlichen Wahlgang die demokratische Wählerschaft zu ermüden, die Beteiligung bei der Hauptwahl zu senken und für diese einen parteitaktisch günstigeren, späteren Zeitpunkt zu erreichen. 2010 gewann in South Carolina ein völlig unbekannter 33-jähriger Arbeitsloser die demokratische Senatsvorwahl. Bei der offenen Vorwahl wurden besonders viele Stimmen für demokratische Kandidaten abgegeben. Es bestand der Verdacht, dass sich Republikaner gezielt an der Vorwahl beteiligt hatten, um den Demokraten einen schwachen Kandidaten aufzuzwingen. Ein solches *cross-voting* ist aber in der Regel unattraktiv, weil bei einem Wahlgang häufig über die Kandidaten für mehrere Ämter gleichzeitig abgestimmt wird und ein Parteigänger dann bei anderen Personalentscheidungen seiner Partei nicht mitstimmen kann.

9. Nutzen die Wähler überhaupt die Vorwahlmöglichkeiten?

Das kommt darauf an. Die Höhe der Wahlbeteiligung hängt von vielen Faktoren ab: der Bedeutung des Amtes, der Konkurrenzsituation innerhalb einer Partei, deren Siegchancen und wer bei der Vorwahl überhaupt wahlberechtigt ist. Der Wahlbeteiligung kommt zugute, dass

bei Vorwahlen – wie bei der Hauptwahl – häufig über Kandidaten für mehrere Ämter gleichzeitig abgestimmt wird, vom Präsidenten über den Gouverneur bis zum lokalen Sheriff. Auch die Zulassung von Briefwahlen wirkt sich auf die Beteiligung positiv aus. Einige Bundesstaaten sind dazu übergegangen, Vorwahlen auf wichtige Ämter zu beschränken und andere Kandidaten, etwa für den Posten des Vizegouverneurs, durch Parteitage nominieren zu lassen. Am höchsten ist die Wahlbeteiligung bei den Präsidentschaftsvorwahlen. 2008 nahmen rund 54 Millionen der 206 Millionen Amerikaner, die bei der Hauptwahl wahlberechtigt waren, an den Vorwahlen teil. Im Vorfeld der Kongresswahlen 2010 beteiligten sich an umkämpften Vorwahlen um republikanische Senatskandidaturen etwa in Alaska (offene Vorwahl) 22,7 Prozent aller Wahlberechtigten und in Connecticut (geschlossene Vorwahl) rund 30 Prozent der registrierten Republikaner.

10. Schaden Vorwahlen der innerparteilichen Geschlossenheit und dem Wahlerfolg?

Nein. Auch wenn Kandidaten und Parteien den Vorwahlkampf oft als Belastung empfinden, lässt sich empirisch nicht belegen, dass sie deswegen schlechtere Chancen hätten als Kandidaten, die ohne Vorwahlkampf nominiert wurden. Neue Untersuchungen zeigen vielmehr: Zwar haben Amtsinhaber oder prominente Kandidaten bei Vorwahlen eher etwas zu verlieren, aber unbekannte oder unerfahrene Kandidaten können von einem Vorwahlkampf profitieren: Sie können Popularität gewinnen, Wahlkampf Erfahrung sammeln und eine eigene Anhängerschaft aufbauen und mobilisieren. Die letzte Präsidentschaftswahl bestätigt diese These. Obwohl die Demokraten den längsten und intensivsten Vorwahlkampf ihrer Geschichte führten, hat dies ihrem Wahlerfolg nicht geschadet, stattdessen konnte Barack Obama, der als Außenseiter gestartet war, den Vorwahlkampf nutzen, um sich zu profilieren und den Grundstein für seinen späteren Wahlerfolg zu legen. Wichtig ist allerdings: Zwischen Vor- und Hauptwahl muss ausreichend Zeit liegen, um die Anhängerschaft einer Partei wieder zu einen und hinter dem nominierten Kandidaten zu sammeln.

11. Haben Vorwahlen die politischen Parteien geschwächt?

Teils, teils. Durch Vorwahlen haben Parteifunktionäre Macht verloren, die den Parteianhängern zugewachsen ist. Das Vorwahlsystem hat zudem einen kandidatenzentrierten Wahlkampf gefördert. Zugleich haben Vorwahlen aber auch das Zwei-Parteien-System und für lange Zeit die regionale Hegemonie einer einzelnen Partei gestärkt: Vorwahlen boten ein Ventil, um politische Kontroversen innerhalb einer Partei auszutragen, statt die Konkurrenz zwischen mehreren Parteien zu entwickeln. Das Gewicht der Parteien bei der Kandidatenauswahl hängt heute vor allem davon ab, wie der Zugang zur Kandidatur und die Teilnahme an der Vorwahl geregelt sind. Eine Vorauswahl durch Parteitage sichert häufig Einfluss. Es vereinfacht den Zugang zum Stimmzettel und ist ein Signal an die Parteianhänger. Verliererklauseln, die sicherstellen, dass der Unterlegene der innerparteilichen Konkurrenz nicht als Unabhängiger antreten darf, garantieren in vielen Staaten die Geschlossenheit der Parteien. Die Beschränkung der Teilnahme auf registrierte Parteianhänger und lange Registrierungsfristen vor dem Wahltermin sorgen zudem für eine stärkere Parteibindung der Vorwähler und stellen sicher, dass die Wahlentscheidung die Meinung der Parteianhänger widerspiegelt. Die Macht der Parteien ist in jüngerer Zeit in vielen US-Staaten wieder gewachsen, weil sie Kandidaten wichtige Ressourcen für die Wahlkampfführung zur Verfügung stellen: Geld, Daten und Personal. Wenn dies, wie etwa in Wisconsin, nur Kandidaten bekommen, die die förmliche Unterstützung der Partei genießen, kann dies wahlentscheidend sein.

Mitgliedschaft mit Parteibuch und Beitragszahlung. Bei Politikfinanzierung, Programmformulierung und Wahlkampfplanung spielen Spender, Think Tanks und Kandidaten weiterhin eine enorme Rolle. Vorwahlen sind keine innere Angelegenheit der Parteien, sondern werden vom Staat normiert, organisiert und finanziert. In Deutschland wäre eine staatliche Registrierung von Parteipräferenzen vor dem historischen Hintergrund zweier Parteidiktaturen undenkbar, auch die Bereitschaft zur öffentlichen Parteinahme ist bei vielen Bürgern gering; eine Spendenkultur zu Politfinanzierung ist kaum entwickelt. Die Verhältniswahl mit Listen erlaubt in Deutschland auch Kandidaten ohne persönlichen Wahlerfolg den Mandatsgewinn und hat zu einer parteizentrierten Politik beigetragen. All dies ist bei einer Übertragung von Vorwahlen zu berücksichtigen. Zudem sind Fehlentwicklungen zu beachten, etwa der geringe innerparteiliche Wettbewerb aufgrund fehlender (finanzieller) Chancengleichheit von Amtsinhabern und Herausforderern.

12. Lassen sich die amerikanischen Erfahrungen auf Deutschland übertragen?

Nur eingeschränkt, weil große Unterschiede in Wahlrecht und Parteiensystem, Politikfinanzierung und politischer Kultur bestehen. In den USA haben das Mehrheitswahlrecht und das Präsidialsystem kandidatenzentrierte Wahlkämpfe hervorgebracht. Auch wenn der Graben zwischen den US-Parteien in jüngster Zeit tiefer geworden ist – sie haben traditionell keinen weltanschaulichen Hintergrund, unterscheiden sich programmatisch oft nur wenig und ein Wechsel der Parteipräferenz ist verbreitet. Der republikanische Präsidentschaftskandidat Rick Perry etwa begann seine politische Karriere als Abgeordneter der Demokraten in Texas. Die Parteien kennen keine



Über den Autor

Dr. Heiko Holste ist Gastwissenschaftler am BMW Center for German and European Studies der Georgetown University, Washington DC. Bis 2009 verantwortete er den Arbeitsbereich »Reden und Politische Kontakte« im Leitungsstab des Bundesjustizministeriums.

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Westeuropa/Nordamerika |
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Germany

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa/Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
Email: ID-INFO-WENA@fes.de
www.fes.de/international/wil | <http://www.fesdc.org>

Das FES-Büro in Washington, DC

Zentrales Ziel der Arbeit des Büros ist die Förderung des transatlantischen Dialogs im Sinne sozialdemokratischer Werte und Ideen. Mit unseren Programmen wollen wir deutsche und europäische Debatten mit US-amerikanischen und kanadischen verknüpfen. Darüber hinaus liegt es in unserem Interesse, Partner und Entscheidungsträger aus dritten Regionen in einen Dialog mit einzubinden, um Ideen und Lösungsansätze für gemeinsame Herausforderungen zu entwickeln. Zu diesen Regionen und Ländern gehören der Nahe und Mittlere Osten, Afghanistan, Russland und die Türkei

Ein weiteres wichtiges Element unserer Arbeit ist der Aufbau und die Pflege von transatlantischen Netzwerken zwischen politischen Entscheidungsträgern, Vertretern von Think Tanks, Universitäten, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die inhaltlichen Projektschwerpunkte des Büros liegen in den Bereichen Demokratieförderung und Konflikttransformation, Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, Minderheiten und Integration, Energie- und Klimapolitik sowie Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen.

Friedrich Ebert Foundation
1023 15th Street, NW | Suite 801
Washington, DC 20005
Tel.: +1-202-408-5444
Fax: +1-202-408-5537
Email: fesdc@fesdc.org | <http://www.fesdc.org>

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Sichtweisen entsprechen nicht zwangsläufig denen der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisation, für die der Autor tätig ist.