

Parteiinterne Vorwahlen in den USA:

Ein sinnvoller Weg zur Nominierung nationaler Spitzenkandidaten – auch in Deutschland?

Patrick Horst



Dr. Patrick Horst, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl Politikwissenschaft, Universität Passau. Arbeitsschwerpunkte: Vergleichende Demokratieforschung; politisches System der USA.

Zusammenfassung

Die Auswahl der Präsidentschaftsbewerber in den USA zieht immer wieder Kritik auf sich: Das Verfahren bringe ungeeignete Kandidaten hervor; es sei zu lang – oder zu kurz, je nachdem; die Kompression des Vorwahlkalenders zu Beginn („Frontloading“) bevoreile die falschen Staaten (Iowa und New Hampshire); das Geld und die Medien spielten eine Rolle über Gebühr. Trotz dieser kritikwürdigen Entwicklungen wurden jedoch bessere Alternativen bisher nicht gefunden. Eine eindeutige Stärke der präsidentiellen Primaries in den USA ist die für innerparteiliche Kandidatenwettbewerbe hohe Beteiligung von bis zu einem Drittel der Wählerschaft. In Deutschland könnten innerparteiliche Urwahlen der Spitzenkandidaten solch ein Beteiligungsniveau zwar nicht erreichen, durchaus aber Mobilisierungseffekte unter den Parteimitgliedern bewirken. Die Erfahrungen in den Ländern sprechen jedoch eher dagegen, dass deutsche Parteien in Zukunft vermehrt Urwahlen abhalten werden. Daran ändert auch die Urwahl der grünen Spitzenkandidaten zur Bundestagswahl 2013 nichts.

1. Einleitung

Von William M. Tweed, einem New Yorker Parteiboss des „Gilded Age“, sollen die Worte stammen: „Solange ich die Kandidaten nominiere, ist mir gleich, wer die Wähler sind.“ Der viel zitierte Satz verweist auf die herausragende machtpolitische Bedeutung der Kandidatenselektion: Wer den Prozess der Kandidatenauswahl innerhalb einer Partei kontrolliert, der hält die Fäden der Macht in den Händen. Die anschließende Wahl sanktioniert oftmals nur noch die Vorentscheidung der Auswahl. Nicht selten ist beim Kampf um Kandidaturen Korruption oder ihr Anschein im Spiel. Tweed wurde von seinen politischen Kontrahenten des Betrugs angeklagt und verurteilt; er starb 1878 in einem New Yorker Gefängnis.

In den USA führten die Praktiken korrupter Parteimaschinen und Industriemagnaten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu populistischen Revolten und politischen Reformen. Um die Wende zum 20. Jahrhundert machten sich Populisten und „Progressives“ daran, die Macht der korrupten Parteimaschinen zu brechen. Neben der Direktwahl der Senatoren, der Volksinitiative,

Parteimaschinen

Direktwahl

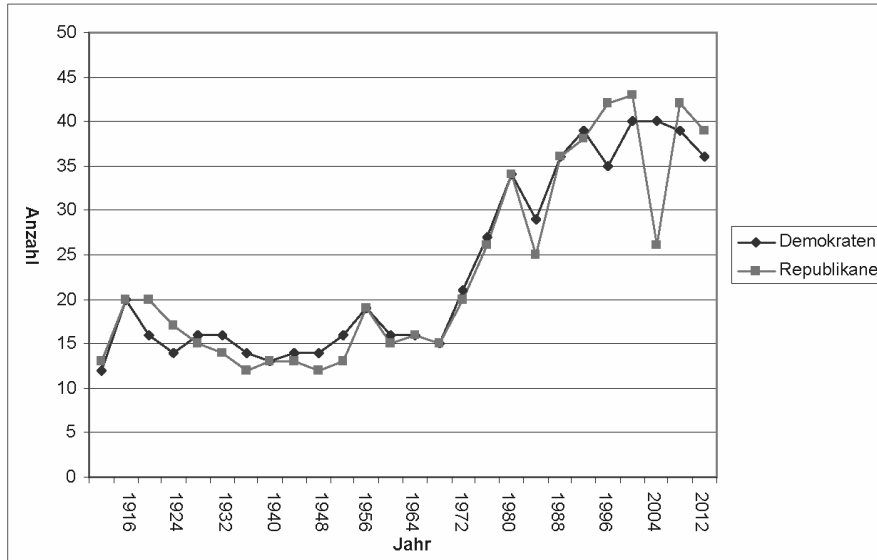
Primaries dem Referendum und dem Rückruf von Amtsträgern sollten vor allem die Vorwahlen („Primaries“) ein Instrument sein, um oligarchische Zirkel in den Parteien zu zerschlagen. Heutzutage werden in den USA Vorwahlen für nahezu alle politischen Ämter durchgeführt – vom Sheriff und Bürgermeister über die einzelstaatlichen Abgeordneten, Senatoren und Gouverneure bis hin zu den Mitgliedern des Kongresses und dem Präsidenten. Hier soll alleine die Vorwahl für das bedeutendste Amt auf nationaler Ebene zur Diskussion stehen: Ist die Art und Weise, wie die US-amerikanischen Parteien ihre Präsidentschaftsbewerber auswählen, sinnvoll? Wäre sie auch für Deutschland erstrebenswert?

2. Ursprung und Entwicklung der präsidentiellen Vorwahlen in den USA (1904 bis 2012)

Progressive Movement Waren die Primaries zur Auswahl der Präsidentschaftsbewerber eine Erfindung des „Progressive Movement“, so übernahmen die beiden großen Parteien das Instrument schnell und passten es ihren Bedürfnissen an: Zwischen 1904 und 1912 führten 15 US-Einzelstaaten per Gesetz Vorwahlen ein; 1912 hielten die Demokraten in zwölf, die Republikaner in 13 Einzelstaaten Vorwahlen ab. Vier Jahre später war der Höhepunkt der Bewegung für mehr Partizipation in den Parteien jedoch schon erreicht, zu diesem Zeitpunkt ermöglichten 26 Staaten Primaries: In jeweils 20 Staaten führten Demokraten und Republikaner Vorwahlen durch, mit deren Hilfe sie mehr als die Hälfte ihrer Delegierten zum nationalen Parteikonvent wählten (Schaubild 1). Allerdings waren diese Delegierten in der Regel nicht an einen speziellen Präsidentschaftskandidaten gebunden, konnten also auf dem Nominierungskonvent auch gegen die Präferenzen ihrer Wähler stimmen. In den restlichen Staaten hielten Demokraten und Republikaner wie bisher Mitgliederversammlungen („Caucuses“), Konvente oder Komiteesitzungen ab, um ihre Delegierten für den nationalen Parteikonvent auszuwählen. Die Präferenz dieser Delegierten für einen speziellen Bewerber war oftmals gar nicht oder nur den eingeweihten Parteiführern bekannt. In der Konsequenz blieb der Auswahlprozess wenig transparent. Gegen den Willen des nationalen und vor allem einzelstaatlichen Parteiestablishments waren Kandidaturen kaum durchzusetzen.

Caucuses
Konvente

Schaubild 1: Anzahl der Primaries in den Einzelstaaten, 1912 bis 2012



2004 wurden fünf Republikanische Vorwahlen gestrichen, weil nur George W. Bush als Kandidat im Rennen war. Quelle: Wayne 2012: 10; für 2012 vom Verfasser ergänzt.

Bis zum Ende der 1960er Jahre gab es somit zwar immer eine Reihe von Vorwahlen (im Durchschnitt etwa 15 pro Partei); sie waren für den Ausgang des innerparteilichen Wettbewerbs um die Präsidentschaftskandidatur jedoch nicht entscheidend. Eher im Gegenteil: Die Teilnahme an Primaries galt als selektiv anzuwendende Strategie für Außenseiter, die über keinen ausreichenden Rückhalt im Parteiestablishment verfügten. Die aussichtsreichen Bewerber versuchten dagegen, die einflussreichen Parteiführer in den Einzelstaaten und im Kongress für sich einzunehmen. Dabei konnte es sogar vorteilhaft sein, auf Vorwahlen zu verzichten, um die Parteibosse nicht zu verärgern. Verhandlungen hinter den Kulissen, die sich bis zum nationalen Parteikonvent im Spätsommer hinziehen konnten, entschieden kaum anders als im 19. Jahrhundert über den Ausgang des Wettbewerbs.

Auch John F. Kennedy kam 1960 nicht aufgrund seiner Vorwahlsiege zur Präsidentschaftskandidatur der Demokraten; er trat überhaupt nur bei sieben von 16 Primaries, die er alle gewann, offiziell an. Aber Kennedy konnte die Vorwahlen nutzen, um die Skepsis im Parteiestablishment bezüglich seiner Wählbarkeit zu überwinden. Nachdem der Katholik die Primary im protestantischen West Virginia gewonnen hatte, meinten die Führer der Demokraten das Wagnis, mit Kennedy anzutreten, eingehen zu können. Bei den Republikanern gewann in acht von 15 Wettbewerben zwischen 1912 und 1968 nicht der Sieger der Vorwahlen, sondern derjenige, der die Parteiführer und die von ihnen kontrollierten Delegierten hinter sich brachte. Bei den Demokraten trat dieser Fall im selben Zeitraum zwar nur fünfmal ein; allerdings gab es hier auch nur neun wirkliche Wettbewerbe. Sechsmal trat der amtierende Präsident unangefochten wieder an (Tabelle 1).

Kennedy 1960

Tabelle 1: Die Vorwahlsieger (= Sieger der meisten Primaries) und die nominierten Präsidentschaftsbewerber, 1912-1968

	Republikaner Vorwahlsieger	Nominierter Bewerber	Demokraten Vorwahlsieger	Nominierter Bewerber
1912	Teddy Roosevelt	<i>William H. Taft</i>	Woodrow Wilson	<u>Woodrow Wilson</u>
1916	Albert Cummins	Charles E. Hughes	<i>Woodrow Wilson</i>	<u>Woodrow Wilson</u>
1920	Hiram Johnson	<u>Warren G. Harding</u>	William McAdoo	James M. Cox
1924	VP Calvin Coolidge	<u>Calvin Coolidge</u>	William McAdoo	John W. Davis
1928	Herbert Hoover	<u>Herbert Hoover</u>	Alfred E. Smith	Alfred E. Smith
1932	Joseph France	<i>Herbert Hoover</i>	Franklin D. Roosevelt	<u>Franklin D. Roosevelt</u>
1936	William Borah	Alfred M. Landon	<i>Franklin D. Roosevelt</i>	<u>Franklin D. Roosevelt</u>
1940	Thomas Dewey	Wendell L. Wilkie	<i>Franklin D. Roosevelt</i>	<u>Franklin D. Roosevelt</u>
1944	Thomas Dewey	Thomas Dewey	<i>Franklin D. Roosevelt</i>	<u>Franklin D. Roosevelt</u>
1948	Harold Stassen	Thomas Dewey	<i>Harry S. Truman</i>	<u>Harry S. Truman</u>
1952	Robert Taft	<u>Dwight Eisenhower</u>	Estes Kefauver	Adlai E. Stevenson
1956	<i>Dwight Eisenhower</i>	<u>Dwight Eisenhower</u>	Estes Kefauver	Adlai E. Stevenson
1960	VP Richard Nixon	Richard Nixon	John F. Kennedy	<u>John F. Kennedy</u>
1964	Barry Goldwater	Barry Goldwater	<i>Lyndon B. Johnson</i>	<u>Lyndon B. Johnson</u>
1968	Richard Nixon	<u>Richard Nixon</u>	Eugene McCarthy	VP Hubert Humphrey

VP = Vizepräsident. **Fett gesetzte Namen:** Vorwahlsieger, die nicht als Präsidentschaftsbewerber nominiert wurden. *Kursiv gesetzte Namen:* Amtsinhaber. Unterstrichene Namen: Bewerber, die anschließend zum Präsidenten gewählt wurden. Quelle: Polsby 1983: 11.

Der eigentliche Siegeszug der Vorwahlen setzte erst nach dem traumatischen Präsidentschaftswahljahr 1968 ein, in dem Martin Luther King und Robert Kennedy, aussichtsreicher Präsidentschaftsbewerber der Demokraten, ermordet worden waren. Präsident Lyndon B. Johnson hatte seine Kandidatur nach dem Achtungserfolg des Vietnamkriegsgegners Eugene McCarthy in New Hampshire (2. Platz hinter Johnson) zurückgezogen; in den Vorwahlen kämpften die Außenseiter McCarthy und Kennedy um Delegierte. Der eigentliche Favorit beim Parteiestablishment der Demokraten und in den nationalen Meinungsumfragen war nach dem Rückzug Johnsons jedoch Vizepräsident Hubert Humphrey, der schließlich auf dem tumultartigen nationalen Parteikonvent der Demokraten in Chicago auch nominiert wurde, obwohl er in keiner Vorwahl angetreten war. Die Anhänger McCarthys und Kennedys waren nicht bereit, das Ergebnis zu akzeptieren und richteten ihre Kritik gegen das undemokratische Auswahlverfahren, in dessen Verlauf die Mehrheit der Delegierten auf wenig transparente Weise über Caucuses, einzelstaatliche Parteikonvente und Komiteesitzungen bestimmt worden war. Sie setzten die Einrichtung einer Parteikommission durch, die sich mit der Reform des Nominierungsprozesses befassen sollte.

Chicago 1968

Es ist hier nicht der Raum, die Geschichte dieser Reformkommission der Demokraten zu erzählen, der bis Mitte der 1980er Jahre nach jedem Präsidentschaftswahljahr eine weitere nachfolgte. Hier ist nur zu konstatieren, dass die

Reformen nach 1968 das Nominierungsverfahren für Präsidentschaftsbewerber beider Parteien revolutionierten: Die Anzahl der Primaries nahm bis zum Jahre 2000 fast kontinuierlich zu und stagniert seither auf hohem Niveau (Schaubild 1). Der Anteil der durch die Vorwahlen festgelegten Delegierten auf den nationalen Konventen machte bei den Demokraten zuletzt etwa zwei Drittel, bei den Republikanern mit Ausnahme von 2004 über 80 Prozent aus. Die Vorwahlen sind damit zur entscheidenden Auswahlinstanz für Präsidentschaftsbewerber geworden. Es ist heutzutage für einen Bewerber schlichtweg unmöglich, eine wichtige Vorwahl auszulassen. Auch die traditionellen Mitgliederversammlungen und einzelstaatlichen Parteikonvente, die in einer Minderheit von Staaten nach wie vor abgehalten werden, sind im Zuge der Reformen demokratisiert worden: Diese Delegierten sind ebenfalls an einen Präsidentschaftsbewerber gebunden, die Regeln ihrer Zuweisung sind transparent. Nichtsdestotrotz hat auch das demokratisierte Auswahlverfahren, wie es sich in den letzten vier Jahrzehnten seit 1972 herausgebildet hat, seine Probleme.

Reformen nach 1968

3. Die Kritik am demokratisierten Nominierungsprozess

Anfänglich richtete sich die Kritik vor allem gegen die Ausschaltung des Parteiestablishments. Die Einführung von Quoten für Schwarze, Frauen und junge Parteimitglieder bewirkte, dass zunehmend „Politamateure“ die nationalen Parteikonvente der Demokraten bevölkerten. Das Parteiestablishment wurde im Prozess der Delegiertenauswahl durch strenge Verfahrensvorschriften entmachtet: Die Wahl der Delegierten wurde dezentralisiert. Versammlungen mussten rechtzeitig und öffentlich angekündigt werden, zudem wurden sie für alle registrierten Wähler der Partei, manchmal auch für Unabhängige geöffnet. Die Delegierten mussten sich an öffentlich erklärte Kandidatenpräferenzen binden. Auf dem nationalen Parteikonvent wurde die Präsenz der Parteiführer verringert, indem die Kategorie der Delegierten kraft Amtes (Präsidenten, Kongressmitglieder, Gouverneure, einzelstaatliche Parteivorsitzende) abgeschafft wurde – ein Fehler, der später wieder revidiert wurde. Durch das faktisch imperative Mandat der Delegierten und das Verbot der einheitlichen Stimmabgabe einzelstaatlicher Delegationen auf dem nationalen Parteikonvent wurden Absprachen der Parteiführer erschwert. Die Konvente wurden zu Ratifizierungsorganen anderweitig getroffener Entscheidungen, zu perfekt choreographierten Krönungsmessen des vorab basisdemokratisch ermittelten Präsidentschaftsbewerbers einer Partei. Das von vielen beklagte Ergebnis waren Kandidaten wie George McGovern, Jimmy Carter, George W. Bush oder Barack Obama, die zwar Experten für den Wahlkampf in der eigenen Partei, aber vielleicht nicht die besten Kandidaten für den Hauptwahlkampf und das anschließende Regierungsgeschäft waren.

Quoten

imperatives Mandat

Die Vorwahlkämpfe von 1972 und 1976 zeigten auch die ungeheure Bedeutung der ersten Ereignisse in Iowa (Caucus) und New Hampshire (Primary). Wer hier erfolgreich abschnitt und den Schwung („Momentum“) in die folgenden Etappen des Wettbewerbs mitnehmen konnte, war als Kandidat nur noch schwer zu stoppen. Seit 1972 wurde mit Ausnahme John McCains im Jahre 2008 nie-

Momentum

mand mehr Präsidentschaftskandidat einer Partei, ohne nicht mindestens auf den ersten drei Plätzen in beiden Staaten gelandet zu sein. Mehr noch als die Vorentscheidung über den Sieger übernahmen Iowa und New Hampshire eine Filterfunktion für den weiteren Vorwahlkampf, indem sie die Spreu vom Weizen im Bewerberfeld trennten. Nach diesen beiden Ereignissen waren zumeist nur noch zwei oder drei aussichtreiche Bewerber im Rennen. Kritisch bewertet wird diese frühe Auslese deshalb, weil Iowa und New Hampshire als nicht sonderlich repräsentativ für die USA gelten: In beiden Kleinstaaten sind Weiße weit überproportional, Schwarze, Hispanics und Amerikaner asiatischer Abstammung dagegen stark unterdurchschnittlich vertreten. Auch wird Iowa als stark ländlich geprägter Staat des Mittleren Westens eine Vorliebe für Kandidaten mit ländlichem und religiösem Hintergrund nachgesagt.

Die restlichen 48 Einzelstaaten blickten zusehends voller Neid auf die Privilegien, die Iowa und New Hampshire im Vorwahlkampf genossen – zumal mit der besonderen Medienaufmerksamkeit für diese beiden Staaten nicht nur politische, sondern auch wirtschaftliche Vorteile verknüpft sind. Schon früh setzten Versuche einzelner Staaten ein, nicht selten auf Betreiben einzelner Präsidentschaftsbewerber, den beiden Staaten ihr Privileg streitig zu machen. 1980 überzeugte Jimmy Carter die drei Südstaaten Alabama, Florida und Georgia, ihre Primaries Anfang März kurz nach New Hampshire abzuhalten, um seine Chancen gegenüber Herausforderer Edward Kennedy zu erhöhen. Vier Jahre später folgten fünf weitere Staaten dem Beispiel der drei Südstaaten – der „Super Tuesday“ war geboren. 1988 wurde aus ihm ein „Southern Super Tuesday“, als sich 14 Südstaaten zu einer frühen regionalen Vorwahl zusammenfanden. So richtig beschleunigte sich der Trend zum „Frontloading“ des Vorwahlkalenders dann ab Mitte der 1990er Jahre: 1996 verlegten große Staaten wie New York und Kalifornien ihre Primaries in den März, im Jahre 2000 nahmen 17 Staaten am Super Tuesday Anfang März teil, acht Jahre später dann 24 Staaten. 2008 lag der Super Tuesday auf dem 5. Februar, so früh wie noch nie. Iowa legte seinen Caucus auf den 3. Januar, New Hampshire hielt die Vorwahl am 8. Januar ab.

Das Frontloading hat eine Reihe von kontraproduktiven Folgen für einen geordneten Auswahlprozess der Präsidentschaftsbewerber: Zunächst einmal wird der Wettbewerb immer schneller entschieden; seit den 1990er Jahren stehen die Kandidaten einer Partei in der Regel nach dem – immer früher stattfindenden – Super Tuesday fest (Tabelle 2). Der Wettbewerb der Demokraten 2008 zwischen Obama und Clinton war in dieser Hinsicht die Ausnahme von der Regel. Auch 2012 dauerte es immerhin bis zum 10. April, bis der letzte ernsthafte Konkurrent Mitt Romneys im Wettbewerb der Republikaner das Handtuch warf, weil die Parteien sich nach 2008 darauf einigen konnten, den Vorwahlkalender wieder zu entzerren. Die Republikaner sahen zudem ein, dass ihnen ein länger andauernder Wettbewerb gegenüber den Demokraten Vorteile verschaffen könnte, weshalb sie für die frühen Wettbewerbe „Winner-Take-All-Primaries“ verboten und den Einzelstaaten eine stärker proportionale Delegiertenzuweisung vorschrieben.

Paradoxerweise hat das Frontloading genau den Effekt, den die Einzelstaaten eigentlich verhindern wollten: Es stärkt die Bedeutung von Iowa und New

Hampshire nur noch mehr, weil alles auf den erfolgreichen Start ankommt. Auch erhöht es die Bedeutung des Geldes und der Medien: Nur wer sich nationale Bekanntheit erkämpft hat und über eine gut gefüllte Wahlkampfkasse verfügt, hat in dem zusammengepressten Kalender Siegchancen. Iowa und New Hampshire lassen sich zwar noch mit relativ wenig Mitteln und einem traditionellen Straßen- und Versammlungswahlkampf, der sogenannten „Retail Politics“, erfolgreich bestreiten. Wer jedoch bis hierhin wenig Wahlkampfspenden gesammelt hat, ist auf einen Erfolg in Iowa oder New Hampshire überlebensnotwendig angewiesen, um seiner Wahlkampfkasse eine neue Infusion an Spendengeldern, ohne die der Super Tuesday nicht erfolgreich absolviert werden kann, zuführen zu können. Die Kandidatur von John McCain 2008 wurde durch seinen Erfolg in New Hampshire wiederbelebt, diejenige von Rick Santorum 2012 erhielt durch seinen Sieg in Iowa Auftrieb. Auch ein finanziell exzellent ausgestatteter Kandidat wie Barack Obama konnte 2008 durch seinen Erfolg in Iowa den Spendenzulauf so beschleunigen, dass er die bis dahin favorisierte Hillary Clinton hinter sich ließ. Obama nahm allein im Januar 2008 knapp 40 Millionen Dollar an Spenden ein, Clinton „nur“ 20 Millionen (Schaubild 2).

Medien

Retail Politics

Wahlkampfspenden

Tabelle 2: Das Endspiel in den umkämpften Wettbewerben der Demokraten und Republikaner um die Präsidentschaftskandidatur, 1980 bis 2012

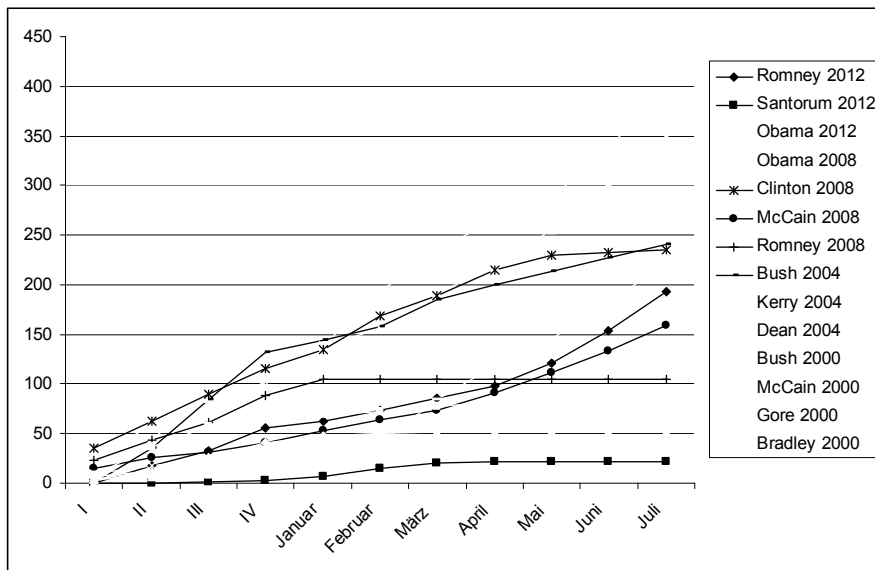
Wettbewerb: Sieger	Letzter ernsthafter Konkurrent	Ausscheiden am	Überschreiten der Mehrheitschwelle am
Demokraten 1980: Jimmy Carter	Edward Kennedy	–	7. Juni
Republikaner 1980: Ronald Reagan	George H.W. Bush	26. Mai	7. Juni
Demokraten 1984: Walter Mondale	Gary Hart	–	9. Juni
Demokraten 1988: Michael Dukakis	Al Gore	21. April	7. Juni
Republikaner 1988: George H.W. Bush	Robert Dole	29. März	28. April
Demokraten 1992: Bill Clinton	Paul Tsongas	19. März	4. Juni
Republikaner 1996: Robert Dole	Steve Forbes	14. März	20. März
Demokraten 2000: Al Gore	Bill Bradley	9. März	14. März
Republikaner 2000: George W. Bush	John McCain	9. März	14. März
Demokraten 2004: John F. Kerry	John Edwards	3. März	11. März
Demokraten 2008: Barack Obama	Hillary Clinton	7. Juni	3. Juni
Republikaner 2008: John McCain	Mitt Romney	7. Februar	4. März
Republikaner 2012: Mitt Romney	Rick Santorum	10. April	29. Mai

Quelle: Norrander 2009: 105, eigene Ergänzung für 2012.

Midterm Elections
 Invisible Primary
 Endorsements

Das Frontloading trägt seinen Teil dazu bei, dass der eigentliche Vorwahlkampf nicht erst in Iowa, sondern bereits unmittelbar nach den „Midterm Elections“ zwei Jahre vor der Präsidentschaftswahl beginnt. Hierfür hat sich der Begriff der „Invisible Primary“ eingebürgert, die in den vergangenen Jahren jedoch beileibe nicht mehr unsichtbar war. In diesem Zeitraum geht es für die Kandidaten um vier Dinge: Wahlkampfspenden, mediale Aufmerksamkeit, günstige Bewertungen in den Meinungsumfragen und Unterstützungszusagen („Endorsements“) prominenter Parteiführer. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Sieger der unsichtbaren Vorwahl am Ende des Vorwahljahres häufig auch von ihren Parteien nominiert wurden. Nur Jimmy Carter 1976, Michael Dukakis 1988, John F. Kerry 2004 und sowohl Barack Obama als auch John McCain im Jahre 2008 waren zu Beginn der Vorwahlsaison nicht die unangefochtenen „Frontrunner“ in allen vier Kategorien; auch sie aber waren zumindest auf den vorderen Plätzen der informellen Ranglisten anzutreffen.

Schaubild 2: Einnahmen der aussichtsreichen Präsidentschaftsbewerber in den ersten vier Quartalen der Vorwahljahre und den ersten sieben Monaten der Wahljahre 2000 bis 2012, kumulativ in Millionen Dollar



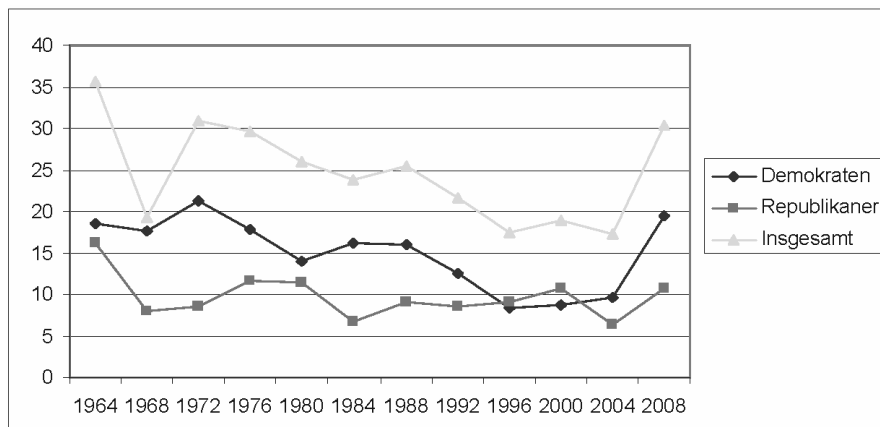
Quelle: Federal Election Commission, Presidential Campaign Finance Summaries, http://www.fec.gov/press/bkgnd/pres_cf/pres_cf_Even.shtml; http://www.fec.gov/press/bkgnd/pres_cf/pres_cf_Odd.shtml (Abruf am 6. Sept. 2012).

Für den Auswahlprozess hat dieser aufwendige Kandidatenwettlauf die unerwünschte Konsequenz, dass Bewerbungen aus einem Amt heraus kaum noch möglich sind. Immer häufiger sind es ehemalige Gouverneure oder ehemalige Senatoren, die sich dem jahrelangen, entbehrungsreichen Wahlkampf aussetzen. Auch den Wettlauf um immer horrende Summen an Spendengeldern will sich nicht jeder potentiell geeignete Kandidat antun. So nahm Obama in

der Vorwahlsaison 2008 390 Millionen Dollar an privaten Spenden ein. In diesem Jahr sammelte er bis Ende Juli fast 350 Millionen Dollar, Mitt Romney dagegen „nur“ 193 Millionen Dollar. Seit Präsident George W. Bush im Jahre 2000 erstmals die staatlichen Finanzausschüsse ausschlug, weil er die mit ihnen verbundenen Ausgabengrenzen nicht akzeptieren wollte, ist zudem das System der öffentlichen Finanzierung des Vorwahlkampfes zusammengebrochen. Bush sammelte 95 Millionen Dollar an privaten Spenden, während es sein Kontrahent Al Gore einschließlich der staatlichen Finanzausschüsse nur auf insgesamt 49 Millionen Dollar brachte (Schaubild 2). Wer es nötig hat, öffentliche Gelder in Anspruch zu nehmen, hat den Spendenwettbewerb verloren und wird das Odium des Verlierers nicht mehr los – eine Erfahrung, die 2008 zuletzt der Demokrat John Edwards machte.

öffentliche
Finanzierung

Schaubild 3: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei präsidentiellen Primaries der Demokraten, der Republikaner und beider Parteien insgesamt, 1964 – 2008 (in Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung)



* Die Prozentwerte der Demokraten und Republikaner addieren sich nicht zu dem Gesamtwert, weil nicht in allen Staaten beide Parteien Primaries abhielten. Für den Gesamtwert wurden nur die Staaten berücksichtigt, in denen beiden Parteien Primaries abhielten. Quelle: Gans 2008: 10.

Die frühe Entscheidung der Kandidatenwettbewerbe hat auch negative Folgen für die Beteiligungsraten in den Primaries und Caucuses, die noch abgehalten werden, wenn der Sieger (inoffiziell) bereits feststeht. Die Wahlbeteiligung hängt von vielen Faktoren ab: in Primaries ist sie höher als in Caucuses; in offenen Vorwahlen oder Mitgliederversammlungen höher als in halboffenen oder geschlossenen, an denen nur vorab registrierte Wähler einer Partei teilnehmen können; in Schicksalsjahren höher als in gewöhnlichen Jahren; in offenen Wettbewerben ohne Amtsinhaber höher als in solchen mit; und in Wahlkämpfen mit begeisterten, charismatischen Kandidaten höher als in denen mit langweiligen Bewerbern. Auch gibt es Staaten wie New Hampshire, Kalifornien, Oregon oder Ohio mit einer hohen Beteiligungskultur. Schließlich haben

Wahlbeteiligung

sich in der Vergangenheit fast immer mehr Wähler an den Primaries der Demokraten als an denen der Republikaner beteiligt – es sei denn es trat ein unangefochtener Amtsinhaber oder Vizepräsident bei den Demokraten an wie 1996 (Clinton), 2000 (Gore) oder in diesem Jahr Barack Obama. Jenseits all dieser Faktoren wird aber die Wahlbeteiligung entscheidend davon bestimmt, ob der Wettbewerb frühzeitig entschieden ist oder wie vor allem 1972 und 2008 bei den Demokraten beziehungsweise 1964 und 1976 bei den Republikanern bis zum Ende offen ist (Schaubild 3).

4. Weitergehende Reformvorschläge in den USA

Die Mängel des bestehenden Nominierungsverfahrens haben zu einer Reihe von teils radikalen Reformvorschlägen geführt: Die älteste progressive Idee ist die „Direct Primary“, die Delegierte und die Institution eines nationalen Parteikonvents gänzlich überflüssig machen würde. Aus ihr entwickelte sich der Vorschlag der „National Primary“, die alle Vorwahlen der Einzelstaaten an einem Tag bündeln würde. Erstmals als Gesetzesvorhaben 1911 in den Kongress eingebracht, stellte sich auch Präsident Woodrow Wilson hinter diese Idee. Wie jeder andere der mehr als 300 Reformvorschläge, die in den letzten hundert Jahren in den Kongress eingebracht wurden, hat die National Primary nie die Zustimmung des Bundesgesetzgebers gefunden. Obwohl sie durchweg von zwei Drittel bis drei Viertel der Bevölkerung unterstützt wird, sind ihre Nachteile zu schwerwiegend, als dass sie Aussicht auf Verwirklichung hätte. Schon die Abschaffung des sequentiellen Prozesses der Kandidatenauslese zugunsten einer Momententscheidung an einem Tag kann schwerlich als Verbesserung gegenüber dem Status quo gewertet werden. Die Gefahr, dass die Entscheidung zufällig auf einen Außenseiter oder einen in der Hauptwahl kaum mehrheitsfähigen Kandidaten fiel, würde wachsen. Vor allem bestünde diese Gefahr in einem großen Wettbewerbsfeld – wenn sie auch durch eine Stichwahl („Runoff Primary“) begrenzt werden könnte. Darüber hinaus würden die negativen Effekte der jetzt schon bestehenden plebiszitären Ausrichtung des Vorwahlsystems, allen voran die Abhängigkeit von den Medien und den großen Geldgebern sowie die weitere Zurückdrängung deliberativer Elemente in den Parteien, noch verstärkt werden. Zu guter Letzt ist umstritten, ob eine National Primary überhaupt verfassungskonform wäre, jedenfalls steht sie dem Geist der Verfassung und der starken Stellung der Einzelstaaten in ihr diametral entgegen.

Direct Primary
National Primary
Runoff Primary
regional abgestufter
Auswahlprozess

Etwas weiter durchdacht sind alle Vorschläge, die einen regional abgestuften Auswahlprozess einführen wollen. Der generelle Vorzug dieser Vorschläge besteht darin, dass sie zumindest von ihrem Denkansatz her die Interessen der für die Wahlgesetzgebung maßgeblichen Einzelstaaten im Auswahlverfahren der Präsidentschaftsbewerber berücksichtigen. Sie wollen nicht das gesamte System umstürzen, sondern nur ein Teilproblem beheben – das Frontloading. In der Vergangenheit gab es bereits eine Reihe von Eigeninitiativen der Einzelstaaten, solche regional koordinierten Primaries zu veranstalten: 1988 den

Southern Super Tuesday, 1996 die „Yankee Primary“ mehrerer neuenglischer Staaten und im Jahre 2000 die „Rocky Mountain Primary“ (Utah, Colorado, Wyoming). Bei all diesen Versuchen nahmen jedoch nie alle Staaten der Region teil, weil jeweils verschiedene parochiale Interessen dem entgegenstanden. Generell zeigte sich, dass eher die Gouverneure Befürworter regionaler Primaries waren als die Legislativen, deren Gesetze aber entscheidend sind. Im Prinzip lässt sich aus den Versuchen der Vergangenheit die Lehre ziehen, dass über eine Selbstkoordinierung der Länder kaum Schritte in Richtung auf eine kohärente Reform zu erwarten sind. Der von der „National Association of Secretaries of State“ seit 1999 propagierte Plan rotierender regionaler Primaries hat deshalb bisher weder als zwischenstaatlicher Vertrag noch als Bundesgesetz die nötige Zustimmung gefunden.

Yankee Primary
Rocky Mountain
Primary

Es gibt auch Pläne für Primaries, die nach einem anderen Kriterium als der Region abgestuft werden: Der sogenannte „Delaware Plan“ würde die Staaten nach Bevölkerungsgröße gruppieren. Wie bei der Regional Primary würde das Land in vier Gruppen von Staaten geteilt werden, die ihre Vorwahlen nacheinander Anfang März, April, Mai und Juni abhalten würden. Die kleinsten Staaten (und die Territorien) würden beginnen, gefolgt von den nicht ganz so kleinen, den mittelgroßen und am Ende den großen Staaten. Da mehr als 50 Prozent der Delegierten für den Parteikonvent bei diesem Plan erst im Juni verteilt würden, erhofften sich seine Befürworter eine zeitliche Streckung des Auswahlverfahrens. Die großen Staaten und auch die nationalen Parteiführer befürchteten jedoch, dass sich ein Kandidat vorzeitig durchsetzen könnte und dann in keinem einzigen großen Staat auf seine Wählbarkeit hin getestet sein würde. Der Vorschlag, der im Vorfeld des Republikanischen Parteikonvents 2000 die Zustimmung des nationalen Parteiausschusses gefunden hatte, wurde deshalb von George W. Bush gestoppt. Fortentwicklungen und Variationen des Delaware Plan wie der „Ohio Plan“ oder der „California Plan“ sind noch ausgeklügelter, aber kaum praxistauglich. Dies gilt auch die „Voter Turnout Initiative“, die den verkürzten Vorwahlkalender (April bis Juni) nach dem Kriterium der Wahlbeteiligung bei der letzten Präsidentschaftswahl anordnen will. Der allzu gut gemeinte erzieherische Impetus dieses Vorschlags dürfte ihm seine Nichtbeachtung garantieren.

Delaware Plan

Voter Turnout
Initiative

Alles in allem zeigt die Reformdiskussion in den USA, dass es zwar jede Menge kritikwürdiger Entwicklungen im Nominierungsverfahren der Präsidentschaftskandidaten gibt, bessere Alternativen bisher jedoch nicht gefunden wurden. Auch eine Rückkehr zum parteiendominierten Auswahlprozess der Jahre vor 1968, wie es manche US-amerikanische Politikwissenschaftler sich bis heute wünschen, ist unrealistisch. Es erscheint zweifelhaft, ob dadurch die Qualität der Kandidaten wirklich stiege. Angesichts dieser Befunde sollte es als ein hoher demokratischer Wert der bestehenden Kandidatenauslese gelten, dass sie in guten Jahren wie 1972 und 2008 ein Beteiligungsniveau von immerhin fast einem Drittel der Wahlbevölkerung erzielen kann (Schaubild 3). Beide großen Parteien und die Einzelstaaten haben sich zudem in der Vergangenheit als hinreichend reformwillig erwiesen, um die schlimmsten Auswüchse des Verfahrens zu beheben, so zuletzt nach 2008 bei der Entzerrung des Vorwahlkalenders und der partiellen Abkehr der Republikaner von den „Winner-

Unternehmens-
spenden

Take-All-Primaries“. Nun gilt es als nächstes, das System der öffentlichen Finanzierung der Präsidentschafts(vor)wahlkämpfe zu reformieren und die Auswüchse bei den Unternehmensspenden zu beschneiden. Letzteres ist jedoch angesichts der Rechtssprechung des Supreme Court und des entschiedenen Widerstands der Republikaner ein nahezu aussichtsloses Unterfangen.

5. Urwahlen zur Nominierung der Spitzenkandidaten in Deutschland?

Beteiligung von
Nichtmitgliedern

Lässt sich von den US-amerikanischen Erfahrungen mit präsidentiellen Primaries lernen? Nur bedingt, weil parlamentarische Systeme anders funktionieren als präsidentielle und andere Anforderungen an die Parteien stellen. Deutsche Mitglieder- und Programmparteien unterscheiden sich stark von den kandidatenzentrierten US-amerikanischen Parteien, die trotz der Schärfung ihres programmatischen Profils in den vergangenen drei Jahrzehnten locker organisierte Wahlvereine geblieben sind. Dass deutsche Parteien alle Wähler, die sich als ihre Sympathisanten erklärten – und vielleicht auch noch die ungebundenen Wechselwähler – zur Teilnahme an der Nominierung ihres Spitzenkandidaten einladen könnten, wäre eine illusorische Vorstellung, die auch dem deutschen Parteiengesetz widerspräche. Die meisten Parteimitglieder stehen zwar Urwahlen der Parteivorsitzenden offen gegenüber; einer Beteiligung von Nichtmitgliedern bei Personalentscheidungen begegnen sie jedoch – insbesondere bei der SPD – mit starker Skepsis. Es kann also nicht um eine simple Imitation des US-amerikanischen Vorbilds gehen.

In Deutschland bestünde der weitestgehende Schritt zur Öffnung des Auswahlverfahrens für Spitzenkandidaten in einer Urwahl der Parteimitglieder. Manche der großen Parteien in parlamentarischen Demokratien wie Großbritannien, Kanada, Israel oder Frankreich sind in den beiden letzten Jahrzehnten zu Urwahlen der Parteivorsitzenden, die faktisch fast immer auch Kandidat für das Amt des Regierungschefs sind, übergegangen. Deutschland ist in dieser Hinsicht im internationalen Vergleich ein Nachzügler. Auf Bundesebene experimentierte bisher nur die SPD einmal mit einer Mitgliederbefragung, um 1993 ihren Vorsitzenden und damit implizit auch Kanzlerkandidaten zu bestimmen. Der daraufhin gewählte Rudolf Scharping wurde jedoch zwei Jahre später von Oskar Lafontaine auf dem Bundesparteitag in Mannheim wieder gestürzt. Danach kehrte die Partei zu einer informellen, durch die Partieliten gesteuerten Kür des Parteivorsitzenden und Kanzlerkandidaten zurück. CDU und CSU haben sich bisher stets informell in einem elitengesteuerten Prozess auf ihre Vorsitzenden und den gemeinsamen Kanzlerkandidaten einigen können.

Immerhin aber haben beide großen Parteien in Deutschland in den 1990er Jahren Organisationsreformen durchgeführt, die ihnen die Möglichkeit einer Urwahl der Mitglieder zur Bestimmung des Spitzenkandidaten eröffnet. Vor allem in den Ländern haben die Parteien von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht: Zwischen 1994 und 2011 haben SPD und CDU insgesamt 14 Mal einen Mitgliederwettbewerb um die Nominierung zum Spitzenkandidaten, sechsmal

um das Amt des Parteivorsitzenden ausgetragen. Insbesondere Oppositionsparteien haben diese Chance, auf sich und ihre Spitzenkandidaten aufmerksam zu machen, genutzt. Nicht selten ging der Entscheidung für eine Urwahl auch ein innerparteilicher Konflikt voraus, scheiterte also der traditionell gesuchte Elitenkonsens. Die parteiinternen Wettbewerbe haben durchaus eine punktuelle Mobilisierung der Mitglieder bewirken können. Den Mitgliederrückgang von CDU und SPD auf jeweils unter 500.000 Mitglieder bis Ende 2011 haben sie zwar nicht stoppen können; immerhin aber scheint in Ländern, die Führungspositionen per Urwahl besetzt haben, der Mitgliederrückgang bescheidener ausgefallen zu sein. Eindeutige Auswirkungen dieser Urwahlen hinsichtlich besserer Wahlergebnisse oder eines bestimmten, etwa pragmatischeren und weniger ideologischen Kandidatentyps konnten jedoch nicht festgestellt werden.

punktuelle
Mobilisierung der
Mitglieder

Für die Bundesebene kann aus der – insgesamt raren – Praxis der Länder gefolgert werden, dass Urwahlen der Mitglieder zur Nominierung der Spitzenkandidaten die Ausnahme von der Regel bleiben werden. Daran wird auch die für den Oktober anberaumte Urwahl der beiden grünen Spitzenkandidaten für die Bundestagswahl 2013 nichts ändern. Diese Urwahl folgt weniger einer demokratischen Grundüberzeugung der beteiligten Akteure als vielmehr ihrer Unfähigkeit, sich intern im Konsens zu einigen. Die grünen Parteimitglieder sind trotz (oder aufgrund?) ihrer basisdemokratischen Vergangenheit diejenigen, die einer Urwahl der Parteivorsitzenden am skeptischsten gegenüberstehen. Die Partei macht insofern aus der Not eine Tugend. Trotzdem und obwohl die Spitzenkandidatur bei den Grünen nicht mit der Kanzlerkandidatur verknüpft ist, können Mobilisierungswirkungen auf die Parteimitglieder nicht ausgeschlossen werden. Zuviel jedoch sollte man von dieser Urwahl nicht erwarten.

Ausgewählte Literatur:

Der Aufsatz basiert fast vollständig auf englischsprachiger Literatur, verzichtet jedoch der Lesbarkeit halber auf die vollständigen Nachweise. An deutschsprachiger Literatur kann zur ersten Orientierung empfohlen werden:

- Filzmaier, Peter und Fritz Plasser, 2005: Politik auf amerikanisch. Wahlen und politischer Wettbewerb in den USA, Wien, S. 45-64.
 Lösche, Peter, 2007: Die politischen Parteien, in: Wolfgang Jäger, Christoph M. Haas und Wolfgang Welz (Hrsg.), Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch, 3. Aufl. München 2007, S. 289-325.

Spezielle Aspekte des Themas greifen auf:

- Holste, Heiko, 2011: Das Orakel der Maisfelder. Oder: wie der Iowa-Caucus wirklich funktioniert, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 42, 2, S. 270-285.
 Horst, Patrick, 2009: Die Präsidentschaftsvorwahlen der US-Demokraten 2008: Wie Barack Obama gegen Hillary Clinton gewann, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40, 2, S. 259-279.
 Lübker, Malte, 2002: Mitgliederentscheide und Urwahlen aus Sicht der Parteimitglieder: empirische Befunde der Potsdamer Mitgliederstudie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33, 4, S. 716-739.

Siefken, Sven T., 2002: Vorwahlen in Deutschland? Folgen der Kandidatenauswahl nach U.S.-Vorbild, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33, 3, S. 531-550.

Unentbehrlich bleiben aber die englischsprachigen Standardwerke. Wichtige und aktuelle sind:

Cohen, Marty, David Karol, Hans Noel und John Zaller, 2008: *The Party Decides. Presidential Nominations Before and After Reform*, Chicago: The University of Chicago Press.

Kamarck, Elaine, 2009: *Primary Politics. How Presidential Candidates Have Shaped the Modern Nominating System*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Maisel, L. Sandy und Mark D. Brewer, 2008: *Parties and Elections in America. The Electoral Process*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Mayer, William G. (Hrsg.), 1996: *In Pursuit of the White House*, Chatham: Chatham House.

Mayer, William G. und Jonathan Bernstein (Hrsg.), 2012: *The Making of the Presidential Candidates 2012*, Lanham: Rowman & Littlefield.

Norrander, Barbara, 2010: *The Imperfect Primary. Oddities, Biases, and Strengths of US Presidential Nomination Politics*, New York: Routledge.

Polsby, Nelson und Wildavsky, Aaron, 2008: *Presidential Elections. Strategies and Structures of American Politics*, 12. Aufl., Lanham: Rowman & Littlefield.

Redlawsk, David, Caroline J. Tolbert und Todd Donovan, 2011: *Why Iowa? How Caucuses and Sequential Elections Improve the Presidential Nominating Process*, Chicago: University of Chicago Press.

Smith, Steven S. und Melanie J. Springer (Hrsg.), 2009: *Reforming the Presidential Nominating Process*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Wayne, Stephen J., 2012: *The Road to the White House 2012*, 9. Aufl., Boston: Wadsworth.