

## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Zur Rekrutierung von Kongressabgeordneten in den USA – Subjektive, institutionelle, politische und soziale Faktoren**

Fachbereich XI                      Geschichte, Zeitgeschichte und Politik



Abschluss der Arbeit:            10. November 2003

Reg.-Nr.:                              WD 1 - 122/03

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
1.	Zusammenfassung	3
2.	Formelle Voraussetzungen einer Kongressmitgliedschaft	3
3.	Wahl und Amtsdauer von Kongressmitgliedern	4
4.	Subjektive Faktoren der Kandidatur für ein Kongressmandat	5
5.	Die Rolle der Parteien	9
6.	Die lokale Machtbasis	10
7.	Zur personellen Zusammensetzung des US-Kongresses	12
8.	Literatur	13

## **1. Zusammenfassung**

Die Rekrutierung der Kongressmitglieder ist in erheblichem Maße von den spezifischen institutionellen und prozeduralen Gegebenheiten des amerikanischen Regierungssystems bestimmt. Große Offenheit bei der Zulassung von Bewerbern, geringe Bedeutung der überlokalen Parteiinstanzen, die sich aus dem Wahlsystem ergebende enge Fixierung auf den Wahldistrikt sowie die ungleich größere Rolle der Medien und ungebundenen Organisationen bestimmen den personellen Rekrutierungs- und Selektionsprozess in einer Weise, dass er aus europäischer Sicht nur schwer zu verstehen ist. Grundsätzlich kann sich im amerikanischen Regierungssystem jeder, der sich für geeignet hält, als Kandidat für die Kongress-Vorwahlen selbst nominieren. Die Entscheidung über eine Kandidatur hängt von vielfältigen persönlichen Überlegungen und Abwägungen ab. Dabei spielen Familie, Freunde und führende Parteivertreter bzw. amtierende Abgeordnete eine hervorgehobene Rolle. Deren Einschätzungen der Wahlchancen, vor allem aber deren Zusagen bezüglich möglicher Unterstützungsleistungen sind für die Bereitschaft zur Kandidatur bei Vorwahlen entscheidend. Die Chancen, als Kandidat der eigenen Partei für die Hauptwahlen nominiert zu werden, hängen in wesentlichem Maße von den zur Verfügung stehenden lokalen Unterstützungspotentialen ab. Eine gute Wahlkampforganisation, eine ausreichende Zahl an Helfern, gute und weitreichende Kontakte zu einflussreichen Personen und Gruppen und vor allem genügend finanzielle Mittel zur Finanzierung der immer aufwändigeren Wahlkämpfe sind wichtige Ressourcen, über die ein Kandidat verfügen sollte, wenn er in den Vorwahlen Erfolg haben will. Soziologische Untersuchungen haben ergeben, dass der Zugang zu diesen Ressourcen und damit die Chancen auf ein Kongressmandat in verschiedenen Bevölkerungsgruppen sehr ungleich verteilt sind. Akademiker, Personen in gut situierten Berufen vornehmlich aus den Bereichen Justiz, Wirtschaft und öffentlicher Dienst sowie Angehörige der weißen protestantischen Mehrheit haben gegenüber weniger gut gebildeten Personen mit einfachen und mittleren Berufspositionen und Angehörigen von ethnischen Minderheiten erheblich bessere Chancen und sind dementsprechend unter den Kongressabgeordneten stark überrepräsentiert. Damit spiegelt der US-amerikanische Kongress auch nicht annähernd die amerikanische Bevölkerung in Bezug auf die quantitative Ausprägung relevanter sozialer Merkmale wider.

## **2. Formelle Voraussetzungen einer Kongressmitgliedschaft**

In den USA kann sich praktisch jeder zum Kandidaten für die Kongresswahlen erklären, sofern er die in der Bundesverfassung, den bundesstaatlichen Gesetzen und ggf. in den jeweiligen Parteistatuten verankerten Voraussetzungen erfüllt. Demnach müssen Mitglieder des Repräsentantenhauses das 25. Lebensjahr vollendet haben, mindestens sieben Jahre US-amerikanischer Staatsbürger sein und in dem Bundesstaat wohnen, für

den sie gewählt werden; Voraussetzung für den Einzug in den US-Senat sind ebenfalls die Residenzpflicht in dem Bundesstaat, in dem man gewählt werden will, die Vollen- dung des 30. Lebensjahres und eine mindestens neunjährige US-Staatsbürgerschaft. Laut Verfassung gelten für Kongressmitglieder strikte Inkompatibilitätsregelungen, d.h. kein Senator oder Abgeordneter darf ein Amt in der Exekutive oder der Judikative ausüben. In einigen Bundesstaaten sind Strafgefangene und unmündige Personen vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen. Zudem müssen die Kandidaten für die Kongresswahlen in einer Reihe von Bundesstaaten Registrierungsgebühren zahlen oder eine bestimmte Zahl von Unterschriften vorlegen, bevor sie zur Wahl zugelassen wer- den. Da abgesehen von diesen wenigen Bedingungen und Voraussetzungen keine weite- ren formalen Erfordernisse notwendig sind, wundert es wenig, dass die Zahl der Kandi- daten, die sich um ein Parlamentsmandat bewerben, regelmäßig sehr groß ausfällt.<sup>1</sup>

### **3. Wahl und Amtsdauer von Kongressmitgliedern**

Der Kongress ist ein ständiges Verfassungsorgan, dessen Mitglieder turnusgemäß nach Ablauf einer Wahlperiode (term) teilweise (im Falle des Senats) oder vollständig (im Falle des Repräsentantenhauses) neu gewählt werden. Seit 1933 beginnt eine Wahlperi- ode am 3. Januar eines ungeraden Jahres und endet am 3. Januar des darauf folgenden ungeraden Jahres. Eine vorzeitige Auflösung des Kongresses vor Ablauf der Wahlperi- ode ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Eine Wahlperiode ist laut Verfassung in jeweils zwei Sitzungsperioden (sessions) unterteilt, die in der Regel in jedem Jahr am 3. Januar oder einem per Gesetzesbeschluss festgelegten anderen Termin beginnt. Beide Häuser des Kongresses haben ein Selbstvertagungsrecht, wobei eine Vertagung von mehr als drei Tagen der Zustimmung des jeweils anderen Hauses bedarf. Der Präsident kann den Kongress bei „außerordentlichen Anlässen“ auch außerhalb einer regulären Sitzungsperiode einberufen.<sup>2</sup>

In Bezug auf Wahlverfahren und Amtsdauer gelten für die Mitglieder der beiden Häuser jeweils unterschiedliche Regelungen:

#### a) Der Senat

Als Verfassungsorgan, das die Interessen der prinzipiell gleichberechtigten Einzelstaa- ten auf Bundesebene repräsentieren soll, entsendet jeder US-Bundesstaat unabhängig von Bevölkerungszahl und Größe zwei Senatoren in den Senat. Seit 1959 gehören ins- gesamt 100 Senatoren dem Senat an.

Die Senatoren werden seit 1913 für sechs Jahre direkt von der wahlberechtigten Bevöl- kerung eines Bundesstaates in den Senat gewählt. Senatswahlen finden alle zwei Jahre

---

1 Paul S. Herrnson, United States, in: Pippa Norris, Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies, Cambridge 1997, S. 187; Winfried Steffani, Der Kongress, in: Wolfgang Jä- ger / Wolfgang Welz, Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch, München / Wien 1998, S. 113f.

2 Steffani, S. 113.

statt; dabei wird jeweils ein Drittel der Mandate neu besetzt (zweimal 33 und einmal 34 Sitze) Im Falle einer vorzeitigen Vakanz eines Senatssitzes kann der Gouverneur des betreffenden Staates kommissarisch bis zum Ende der Legislaturperiode einen Nachfolger ernennen.<sup>3</sup>

#### b) Das Repräsentantenhaus

Die Mitglieder des Repräsentantenhauses repräsentieren den politischen Willen der wahlberechtigten Bürger im bundespolitischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess. Aufgrund der strikten Geltung des Repräsentationsprinzips werden die 435 Sitze des Hauses in Wahlkreisen mit annähernd gleich großer Bevölkerungszahl gewählt. Daher müssen die Zahl der Wahlkreise pro Bundesstaat und der Zuschnitt der Wahlkreise regelmäßig nach den im zehnjährigen Turnus erfolgten Volkszählungen überprüft und ggf. verändert werden. Allerdings muss laut Verfassung jeder Bundesstaat mit mindestens einem Sitz im Repräsentantenhaus vertreten sein, so dass insbesondere die Wahlkreise in kleineren, bevölkerungsarmen Bundesstaaten, wo Staatsgebiet und Kongresswahl-Distrikt deckungsgleich sind, eine geringere Wählerzahl aufweisen als der Durchschnitt der Wahlkreise im Bundesvergleich.

Die Amtszeit der Abgeordneten des Repräsentantenhauses beträgt zwei Jahre; sie werden in Einpersonen-Wahlkreisen direkt von der jeweiligen Wahlbevölkerung gewählt. Scheidet ein Abgeordneter vorzeitig aus, müssen Nachwahlen ausgeschrieben werden.<sup>4</sup>

#### **4. Subjektive Faktoren der Kandidatur für ein Kongressmandat**

Institutionalisierte Rekrutierungs- und Karrierewege für Politiker und formalisierte Auswahl und Nominierungsverfahren durch die Parteien gibt es im Gegensatz zu vielen europäischen politischen Systemen in den USA nicht. Stattdessen herrscht bei Parlamentswahlen auf einzelstaatlicher und der Bundesebene die Praxis der Selbstnominierung vor. Da für eine Kandidatur nur die zuvor bereits genannten formalen Voraussetzungen und keine weiteren Bedingungen erfüllt sein müssen, bewerben sich bei sämtlichen Wahlen viele a priori chancenlose Personen. Ambitionierte Politiker tun daher gut daran, vor ihrer Bewerbung ihre Wahlchancen nüchtern und rational abzuwägen. Dabei kommt es insbesondere für neue Bewerber darauf an, die für eine Kandidatur notwendigen Grundlagen und Voraussetzungen, die eigenen persönlichen Fähigkeiten sowie die Möglichkeiten des gegebenen politischen Kontextes realistisch und angemessen einzuschätzen. Paul S. Herrnson hat in seinem Aufsatz über die Rekrutierung amerikanischer Kongressabgeordneter einen umfangreichen Prüfkatalog in Bezug auf relevante institutionelle, strukturelle und subjektive Faktoren aufgelistet, den zu bearbeiten potentielle

---

3 Steffani, S. 112f.; Erwin Helms, USA. Staat und Gesellschaft, Hannover 1985, S. 45f.

4 Steffani, S. 111-113; Helms, S. 50f.

Kandidaten vor ihrer Entscheidung zur Kandidatur gut beraten wären. Unter anderem stellt er folgende Fragen:<sup>5</sup>

- Welche Folgen hat eine Kandidatur für die eigene Berufslaufbahn und die persönlichen Verhältnisse, insbesondere für die eigenen Familie?
- Welche Fristen sind für die Einschreibung in die Kandidatenlisten zu beachten?
- Wie lässt sich auf der Basis der geltenden Gesetze die eigene Wahlkampf-Finanzierung sicherstellen?
- Wie beeinflussen die geltenden Vorschriften die Aktivierung von Unterstützung im Vorwahlkampf?
- Gibt es Wahlvorschriften und Parteistatuten, die ggf. die Bewerbungsverfahren und Wahlkampfaktivitäten berühren?
- Welche Unterstützungspotentiale und Ressourcen lassen sich für eine Kandidatur mobilisieren? Können genügend politische Aktivisten und Wahlkampfhelfer für die eigene Kampagne gewonnen werden?
- Welche Erfolgsaussichten hat eine Kandidatur angesichts der gegebenen lokalen und überregionalen politischen Verhältnisse sowie des allgemeinen politischen Klimas und der politischen Stimmung?
- Welche strukturellen Merkmale charakterisieren den jeweiligen Wahlkreis? Wie setzt sich die Wählerschaft sozial, ökonomisch und parteipolitisch zusammen? Welche geographischen Besonderheiten weist das Wahlkreisgebiet auf? Welche besonderen Eigenschaften weist der Medienmarkt im Wahlkreis auf? Gibt es Überschneidungen zwischen dem Parlaments-Wahlkreis und Wahldistrikten für andere Wahlen?
- Besteht die Möglichkeit, für ein anderes Wahlamt zu kandidieren?
- Gibt es einen Amtsinhaber mit Wiederwahlambitionen oder wird das Mandat vakant? Bietet der zur Wiederwahl antretende Amtsinhaber Angriffsflächen?
- Wie gut sind die Wahlchancen möglicher Konkurrenten in der eigenen und in der gegnerischen Partei?

Die sorgfältige Beantwortung dieser und weiterer Fragen kann dem potentiellen Bewerber realistische Hinweise darauf geben, ob die äußeren Umstände günstig sind und die eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten ausreichen, um die mit einer Kandidatur verbundenen schwierigen und aufwändigen Aufgaben der Nominierungs- und Hauptwahlkämpfe erfolgreich zu bewältigen. Während die Ergebnisse dieser Überlegungen günstiger Weise in das Handlungskalkül aller Bewerber einbezogen werden sollten, dürften sich Amtsinhaber bei ihrer Entscheidung für eine Wiederwahl auch von Faktoren leiten lassen, die in Zusammenhang mit dem bereits ausgeübten Mandat stehen: die Teilhabe an der politischen Macht, die Möglichkeit, eigene Schwerpunktthemen zu beeinflussen, die Abgeordneten entgegengebrachte öffentliche Aufmerksamkeit, das im Amt gewachsene Selbstvertrauen, die bereits etablierten Kommunikations- und Vertrauensbeziehungen zum Wahlkreis, aber auch die anregende Arbeitsatmosphäre und nicht zuletzt die

---

5 Herrnson, S. 187-189.

großzügige Ressourcenausstattung; all dies sind Faktoren, die bei Amtsinhabern die Neigung, sich erneut für ein Parlamentsmandat zu bewerben, befördern dürften. Dagegen können politische Skandale, Politikverdrossenheit, eine durch Wirtschaftsprobleme oder einen unpopulären Präsidenten hervorgerufene schlechte politische Stimmung ebenso wie ein Neuzuschnitt des Wahlkreises mit veränderter Wählerstruktur oder persönliche Faktoren wie Alter, Arbeitsüberlastung und familiäre Probleme es ratsam erscheinen lassen, auf eine erneute Kandidatur zu verzichten. Grundsätzlich dürfte für Amtsinhaber die Neigung zum Aufgeben um so größer ausfallen, je größer die Kosten für eine Wiederwahl-Kampagne im Vergleich zu den zu erwartenden Vorteilen ausfallen. Nichtsdestotrotz ist festzustellen, dass Amtsinhaber im amerikanischen Regierungssystem bei Wahlen potentiellen Gegenkandidaten strukturell überlegen sind. Fähige und strategisch kluge Neu-Bewerber kandidieren aufgrund realistischer Einschätzung der eigenen Wahlchancen daher wesentlich öfter, wenn ein Parlamentsitz vakant wird und sich folglich nur Neu-Kandidaten zur Wahl stellen.<sup>6</sup>

Auch wenn im amerikanischen Regierungssystem die Praxis der Selbstnominierung vorherrscht, wird die Entscheidung zur Kandidatur wohl nur in den seltensten Fällen völlig autonom durch den jeweiligen Bewerber allein gefällt werden; in der Mehrzahl der Fälle ist davon auszugehen, dass sich potentielle Bewerber vor einer definitiven Entscheidung mit anderen Menschen beraten und abstimmen werden. Hier kommt in erster Linie das persönliche Umfeld der Interessenten, insbesondere Familienangehörige und engere Freunde in Betracht. Nach Erkenntnissen der amerikanischen Politikwissenschaft wird deren Urteil von den betreffenden Bewerbern ein entscheidendes Gewicht beigemessen. Aber auch Personen und Gruppen aus dem engeren und weiteren politischen Bereich werden von potentiellen Kandidaten in ihren Beratungsprozess einbezogen. Dies können z.B. aktive Lokal- und Landespolitiker sein, amtierende Kongressabgeordnete, führende Parteifunktionäre und Mitglieder der einzel- bzw. bundesstaatlichen Wahlkampfkomitees der Parteien, aber auch Gewerkschaftsfunktionäre, Vertreter von Verbänden und Organisationen und nicht zuletzt die in den USA immer bedeutsamer werdenden professionellen politischen Berater (consultants). Derartige Beratungsgespräche können dem potentiellen Kandidaten wertvolle Einsichten in die eigenen Wahlchancen und die möglicher Mitbewerber, aber auch ein klareres Bild von der im Wahlkampf zu erwartenden Unterstützung vermitteln. Insbesondere Parteiorganisationen und amtierende Abgeordnete verfügen über vielerlei Möglichkeiten, Kandidaten im Wahlkampf zu unterstützen. Hierzu zählen unter anderem:

- Vermittlung von Kontakten zu wichtigen und einflussreichen Personen und Organisationen im Wahlkreis und auf Bundesebene;
- Vermittlung von Kontakten zu den für amerikanische Wahlkämpfe immer wichtiger werdenden „political action committees“ und politischen Beratungsagenturen;

---

6 Ebd., S. 189f. u. 191.

- Hilfe beim Aufbau einer organisatorischen Wahlkampf-Infrastruktur;
- Durchführung von Schulungen und Seminaren für Kandidaten;
- Zusage finanzieller Zuwendungen;
- Schaltung von kandidatenbezogenen Meinungsumfragen;
- Aktivitäten zur Entmutigung möglicher Konkurrenten in der eigenen Partei (negative recruitment).

Nicht selten werden Parteifunktionäre und Abgeordnete in der Kandidatenfrage auch selbst initiativ und fordern von sich aus Personen, die sie für geeignet halten, zur Kandidatur auf. Dies kann aus ganz unterschiedlichen Motiven geschehen. So können beispielsweise amtierende Abgeordnete Personen in der Erwartung zur Kandidatur motivieren, dass diese im Falle ihrer erfolgreichen Wahl die eigenen Positionen und Ziele im Kongress unterstützen. Aus wahl- und parteistrategischen Gründen kann es für Parteivertreter sinnvoll sein, in den Nominierungsprozess einzugreifen, um Qualität und Eignung ihres politischen Personals zu gewährleisten, zermürbende innerparteiliche Konkurrenzkämpfe und gegenseitige Beschädigungen von geeigneten Kandidaten zu verhindern und um im Wahlkampf eine möglichst geschlossene Unterstützung durch die Parteianhänger sicherzustellen. Ein wesentliches Motiv für das Eingreifen von Seiten der Parteien in das Nominierungsverfahren ergibt sich aus deren Interesse an einer flächendeckenden Beteiligung von Kandidaten der eigenen Partei an den Wahlauseinandersetzungen. Gerade in für die eigene Partei scheinbar aussichtslosen Wahlkreisen ist es zur Wahrung zukünftiger Wahlchancen wichtig, eigene Parteimitglieder ins Rennen zu schicken. Angesichts der hohen finanziellen und persönlichen Belastungen einer Kandidatur lassen sich aber nur bei aktiver Mitwirkung der Parteiorganisationen und deren tatkräftiger Unterstützung überhaupt Personen finden, die bereit sind, sich der vermutlich unlösbaren Aufgabe zu stellen. Allerdings hat sich insgesamt gezeigt, dass ein zu starker Einfluss überlokaler Parteiinstanzen auf örtliche Nominierungsentscheidungen die Gefahr birgt, die lokale Basis der Partei zu verprellen und deren Engagement im Wahlkampf zu reduzieren. Nachdem sich herausgestellt hat, dass entsprechende Bemühungen der einzel- und bundesstaatlichen Parteiorganisationen wie das vielfach praktizierte negative recruitment während der 1980er Jahre mehr Schaden als Nutzen gebracht haben, sind die Interventionsversuche seit Ende der 1980er Jahre erheblich reduziert worden. Gegenüber den vielfältigen, mitunter sehr direkten Mitwirkungsversuchen der Parteien und ihrer Vertreter ist die Rolle von Gewerkschaften, political action committees und anderen Organisationen eher indirekter Natur. Zwar motivieren auch sie ihnen nahestehende Politiker zur Kandidatur und stellen ihnen für diesen Fall auch materielle und personelle Unterstützung in Aussicht. Aber im Großen und Ganzen halten sie sich während des Nominierungsverfahren weitgehend zurück, nicht zuletzt



aus der Sorge heraus, amtierende Abgeordnete oder potentielle Gegenkandidaten zu verletzen und damit zukünftige Einflusschancen frühzeitig zu verlieren.<sup>7</sup>

## 5. Die Rolle der Parteien

Parteien im europäischen Sinne mit klarer Organisationsstruktur, festem Mitgliederstamm und durch Statuten oder Satzung angeleitete und geregelte Verfahrensabläufe gibt es in den USA nicht. Amerikanische Parteien sind in erster Linie lokale Gruppierungen ohne größere formelle Bindungen und Vernetzungen auf überlokaler Ebene. In größeren Städten nehmen lokale Parteiorganisationen oft die Rechtsform eines Clubs an; in Kleinstädten und auf dem Land ist der Formalisierungsgrad dagegen noch geringer, mit Blick auf ihre typischen Organisations-, Struktur- und Funktionsmerkmale sind sie dort auch als „zeitweilige Politisierung eines ohnehin schon bestehenden Establishments“ charakterisiert worden.<sup>8</sup> Als lokale politische Organisationen verfügen sie wegen ihrer vielfältigen Funktionen bei der Organisation und Durchführung von lokalen Wahlen und angesichts der Vielzahl von Wahlämtern auf kommunaler Ebene bisweilen über großen politischen Einfluss, insbesondere im Bereich der Personalpolitik.

Nationale Parteiorganisationen im Sinne einer organisatorischen Durchdringung aller staatlich-politischen Handlungsebenen durch einen hierarchisch gestuften Parteiapparat mit einer nationalen Führung an der Spitze und geregelten, tendenziell von oben nach unten verlaufenden Funktionsbeziehungen sucht man bei amerikanischen Parteien vergebens. Die wenigen nur rudimentär ausgeprägten und mit geringen Befugnissen ausgestatteten überlokalen Parteigremien haben vor allem die Aufgabe, bestimmte Parteiaktivitäten bei Wahlen auf einzelstaatlicher und Bundesebene zu koordinieren und ggf. zu organisieren. Tatsächlich treten die beiden großen Parteien auf nationaler Ebene nur im Rahmen der Präsidentschaftswahlen in Erscheinung, wenn sich auf den großen „conventions“ der Demokraten und Republikaner die Parteidelegierten des ganzen Landes zur Nominierung des jeweiligen Präsidentschaftskandidaten versammeln, über nationale politische Zielsetzungen der Partei entscheiden und Strategien für die Wahlkampfführung vereinbaren.<sup>9</sup>

Bei Kongresswahlen treten Parteien vor allem bei Organisation und Durchführung der sogenannten Vorwahlen (primaries) in Erscheinung. Im amerikanischen Regierungssystem sind Vorwahlen die übliche Form der Kandidatennominierung. Bei der am häufigsten angewendeten Variante von Vorwahlen, den sogenannten „closed primaries“, tragen sich Wähler als Anhänger einer Partei ein und erwerben damit das Wahlrecht für die Vorwahlen dieser Partei. Bei der weniger häufig praktizierten Form der „open primaries“ können sich alle Wahlberechtigten ohne Angabe ihrer Parteiidentifikation an

---

7 Ebd., S. 191-194.

8 Erwin K. Scheuch / Ute Scheuch, USA – ein maroder Gigant. Amerika besser verstehen, Freiburg / Basel / Wien 1992, S. 276.

9 Ebd., S. 276f., 285f. u. 290.

der Vorwahl einer Partei beteiligen. Damit haben Wähler die Möglichkeit, einen Kandidaten der Gegenpartei zu wählen, den sie in der Hauptwahl nicht unterstützen. Auf diese Weise kann man bei Vorwahlen sogar gezielt die Kandidaten einer gegnerischen Partei mit den schlechtesten Wahlchancen auswählen, um die Chancen der eigenen Partei zu verbessern. Die in den Vorwahlen zur Wahl stehenden Kandidaten nominieren sich selbst; nach teils aufwändigen und (medien-)öffentlich beobachteten Wahlkämpfen (die in Bezug auf die Härte der Auseinandersetzung zwischenparteilichen Wahlkämpfen oft in nichts nachstehen) entscheiden die Ergebnisse der Primaries dann über die letztendlichen Spitzenkandidaten der Parteien für die Hauptwahlen (general election). Es ist eine feste Konstante der amerikanischen Innenpolitik, dass bei Vorwahlen für Kongressmandate Amtsinhaber neuen Bewerbern strukturell überlegen sind und in aller Regel die Wahlen für sich entscheiden. Selbst kompetente und erfahrene Politiker, die ein lokales oder einzelstaatliches Wahlamt bekleiden, haben als Herausforderer amtierender Kongressmitglieder nur geringe Chancen und schrecken daher vor einer Kandidatur zurück. Amtsinhaber scheinen im amerikanischen Regierungssystem in erheblich größerem Umfang als potentielle Herausforderer über gute Wahlkreisbeziehungen, öffentliche Darstellungsmöglichkeiten sowie loyale und engagierte Unterstützerguppen im Wahlkreis etc. zu verfügen. Darüber hinaus haben amtierende Kongressmitglieder aufgrund ihres Amtes auch vielfältige Möglichkeiten, den spezifischen Anliegen, Interessen und Wünschen der lokalen Unterstützerguppen durch entsprechende Aktivitäten innerhalb und außerhalb des Parlaments entgegenzukommen. Nicht zuletzt sind Amtsinhaber wesentlich eher in der Lage, ggf. politische und materielle Unterstützung der einzel- bzw. bundesstaatlichen Parteiorganisationen zu mobilisieren. Aus all diesen Gründen sind amtierende Mandatsträger bei Vorwahlen im allgemeinen kaum zu schlagen. Nur wenn Amtsinhaber in politische Skandale verwickelt sind, ihre Machtbasis im Wahlkreis verloren haben, unter gesundheitlichen Problemen leiden sowie in ähnlich gelagerten Ausnahmesituationen, bietet sich Herausforderern eine mehr oder weniger große Chance, sich bei Vorwahlen gegen einen amtierenden Abgeordneten durchzusetzen. Vor dem Hintergrund der strukturellen Überlegenheiten der Amtsinhaber werden sich kompetent und strategisch versierte Politiker, die noch nicht Kongressabgeordnete sind, vor allem dann zur Wahl stellen, wenn Kongressmandate vakant werden und die Chancen für eine eigene erfolgreiche Kandidatur damit erheblich gestiegen sind.<sup>10</sup>

## **6. Die lokale Machtbasis**

Parlamentskarrieren im politischen System der USA sind – anders als in den meisten europäischen Ländern – weniger von parteipolitischem Engagement als vom Vorhandensein einer lokalen politischen Machtbasis abhängig. Weder die Parteiführung im

---

<sup>10</sup> Steffani, S. 132; Scheuch / Scheuch, S. 285; Peter H. Merkl / Dieter Raabe, Politische Soziologie der USA. Die konservative Demokratie, Wiesbaden 1977, S. 99f.; Herrnson, S. 194f.

Kongress noch die Wahlkampf-Ausschüsse auf Bundesebene haben entscheidenden Einfluss auf die Aufstellung und Wahlchancen eines Parlamentskandidaten. Dies hängt damit zusammen, dass das gesamte politische System wesentlich stärker als in Europa auf die lokalen politischen Einheiten ausgerichtet ist. Eine besondere Rolle spielt hierbei das für die meisten Parlamentswahlen auf einzel- und bundesstaatlicher Ebene geltende Wahlrecht. Dieses sieht zumeist Direktwahlen in sogenannten Ein-Personen-Wahlkreisen vor, in denen die Abgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt werden. Politiker, die eine auf Dauer angelegte Parlamentskarriere anstreben, sind daher existenziell darauf angewiesen, ihre eigene Wahl im Heimatwahlkreis abzusichern. Infolgedessen ist der Arbeitsaufwand, den amerikanische Kongressabgeordnete im Rahmen ihrer Mandatstätigkeit dem eigenen Wahlkreis widmen, unvergleichlich größer als bei deutschen Bundestagsabgeordneten. So ist es inzwischen üblich geworden, dass Kandidaten für ein Kongressmandat im Wahlkreis einen mehr oder weniger großen Mitarbeiterstab vor Ort unterhalten, der den Kontakt zu den Wählern, Organisationen und Unternehmen im Wahlkreis pflegt und die im Vergleich zu europäischen Verhältnissen wesentlich aufwändigeren Wahlkämpfe organisiert. Inzwischen gehen mehr und mehr Kandidaten nach ihrer erfolgreichen Wahl in den Kongress dazu über, einen lokalen Mitarbeiterstab zur Pflege der Wahlkreiskommunikation und für einen umfangreichen Wahlkreisservice (Unterstützung der Bürger bei Fragen, die Bundesangelegenheiten betreffen) auch zwischen den Wahlen beizubehalten. Der großen Bedeutung der lokalen Verankerungen und Bezüge amerikanischer Politik wird auch insofern Rechnung getragen, als die Kandidaten und zur Wiederwahl anstehenden Amtsinhaber in der Regel stärker als in der Bundesrepublik im Wahlkreis eingebunden und aktiv sind: sie stehen in ständigem Kontakt mit Bürgern und den für ihre Wahl maßgeblichen Gruppen im Wahlkreis, gehören zahlreichen regionalen und lokalen Organisationen als aktive Mitglieder an, nehmen an Veranstaltungen und Versammlungen teil, pflegen ein dichtes intensives Netz von Beziehungen und Kontakten vor Ort und betreiben einen hohen Aufwand für die Kommunikation mit ihrer Wählerschaft. Dabei steht insbesondere die Überlegung im Vordergrund, freiwillige Helfer zur Unterstützung der eigenen Wahlkampagne zu gewinnen und vor allem Spenden zur Finanzierung der enorm gewachsenen Kosten für die mit viel propagandistischem Aufwand geführten Wahlkämpfe aufzutreiben.<sup>11</sup>

Überhaupt stellt die Finanzierungsfrage bei der Planung und Durchführung von Kongresswahlkämpfen das entscheidende Problem für die Kandidaten dar. Während früher den Parteien bei der Organisation und Finanzierung ein besonderes Gewicht zukam, spielen seit den 1970er Jahren die sogenannten political action committees hierbei eine immer gewichtigere Rolle. Dabei handelt es sich um lokale bzw. regionale Unterstützungskomitees, die sich in vielfältiger Weise im Wahlkampf eines örtlichen Kandidaten

---

11 Steffani, S. 129f. u. 132, Scheuch / Scheuch, S. 275f. u. 287.

engagieren und vor allem an der Eintreibung von Spenden beteiligen. Es versteht sich von selbst, dass mit der gewachsenen Bedeutung dieser Komitees im Wahlkampf auch deren Einfluss auf die politische Programmatik der Kandidaten und Abgeordnete wuchs, wohingegen die politischen Vorstellungen der Parteien für den einzelnen Bewerber zunehmend an Bedeutung verloren. Denn Abgeordnete, zumal wenn sie eine Wiederwahl anstreben, werden ihre parlamentarischen Arbeit erheblich stärker an den Interessen und Wünschen der sie unterstützenden und finanzierenden Gruppen ausrichten als an den politischen Zielvorstellungen einer für ihre politischen Ambitionen immer weniger relevanten Partei. Wahlkreis- und Gruppeninteressen bestimmen daher im amerikanischen Regierungssystem wesentlich stärker die legislative Arbeit als in parlamentarischen Systemen, wo Fraktions- und Parteidisziplin auch als wirksame Schutzbarrieren gegen partikulare Interessen wirken. Demzufolge entsprechen die Mitglieder des amerikanischen Kongresses in weitaus stärkerem Maße als europäische Parlamentarier dem Typus des „politischen Unternehmers“, der sich unabhängig von einer Partei seine lokale Machtbasis selbst organisiert und sichert und infolgedessen in erheblich geringerem Umfang parteipolitisch gebunden ist.<sup>12</sup>

## **7. Zur personellen Zusammensetzung des US-Kongresses**

Ebenso wenig wie im Deutschen Bundestag stellt auch die personelle Zusammensetzung des Kongresses einen repräsentativen Querschnitt der amerikanischen Bevölkerung hinsichtlich der wichtigsten soziodemographischen Merkmale (Alter, Geschlecht, ethnische Herkunft, Beruf, Bildung etc.) dar. Dies bedeutet, dass auch im amerikanischen Regierungssystem die vielfältigen Faktoren, die den Rekrutierungsprozess von Kongressabgeordneten bestimmen, in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich Wirkung entfalten und insgesamt bestimmte Personengruppen bei Auswahl des politischen Führungspersonals gegenüber anderen Teilen der Bevölkerung bevorzugen. So sind Schwarze, Hispanics und Frauen – gemessen an ihrem Anteil in der Gesamtbevölkerung – traditionell unter den Kongressabgeordneten unterrepräsentiert. Allerdings zeichnete sich in den 1990er Jahren ab, dass diese bislang unterrepräsentierten Gruppen an quantitativem Gewicht unter den Kongressmitgliedern – nicht zuletzt aufgrund einschlägiger Urteile des Supreme Court zum Zusammenhang von Wahlkreiszuschnitt und Wahlchancen von Angehörigen der Minderheitengruppen – zunahm.<sup>13</sup> Die Berufsstruktur des Kongresses ist in deutlichem Kontrast zum Durchschnitt der Bevölkerung von einem Übergewicht an Juristen gekennzeichnet. So hatten in der Wahlperiode von 1993/94 35,9 Prozent aller Abgeordneten vor ihrer Mandatstätigkeit

---

12 Steffani, S. 129-131.

13 Steffani, S. 127f.; Herrnson, S. 198-200; Roger H. Davidsohn, Der Kongress als repräsentative Institution, in: Uwe Thaysen / Roger H. Davidsohn / Robert Gegen Livingston (Hg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988, S. 54f.

einen juristischen Beruf ausgeübt. Auch die 26,3 Prozent der Abgeordneten, die in leitenden Positionen der privaten Wirtschaft oder im Bankenwesen tätig waren, lagen deutlich höher als der Anteil dieser Berufsgruppe in der Bevölkerung. Der öffentliche Dienst, das berufliche Tätigkeitsfeld der Mehrzahl aller Bundestagsabgeordneten, war zwar 1993/94 unter den Kongressabgeordneten lediglich mit 14 Prozent vertreten, erzielte aber mit diesem Wert ebenfalls einen höheren Anteil als in der amerikanischen Gesamtbevölkerung; die Zahl der Abgeordneten mit Lehrberufen war mit 11,1 Prozent ebenfalls überproportional vertreten, dürfte aber im Vergleich zum Bundestag erheblich geringer ausgefallen sein. Dagegen waren Berufe mit niedrigerem Status wie mittlere und einfache Angestellte im Dienstleistungsgewerbe, Arbeiter, Hausfrauen, aber auch landwirtschaftliche Berufe eindeutig unterrepräsentiert bzw. überhaupt nicht im US-Kongress vertreten.<sup>14</sup>

Das Durchschnittsalter der Kongressmitglieder lag 1992 mit 52,9 Jahren deutlich über dem Durchschnittsalter der US-Amerikaner, nachdem der Altersdurchschnitt der Abgeordneten Anfang der 1980er Jahre auf 47 Jahre gefallen und seitdem wieder kontinuierlich angestiegen war. Wie wir aus anderen Untersuchungen wissen, sind die Änderungen des Durchschnittsalters von Parlamentarier-Kollektiven insbesondere dem Umstand zu verdanken, dass sich der Austausch zwischen den politischen Generationen nicht kontinuierlich, sondern in größeren Schüben vollzieht. Demzufolge wächst mit der Verweildauer einer parlamentarischen Generation naturgemäß auch das Durchschnittsalter des gesamten Parlaments, um nach einem größeren Generationswechsel dann wieder abrupt abzusinken. Dieses Phänomen lässt sich auch bei den Mitgliedern des Deutschen Bundestages beobachten, deren Durchschnittsalter 2002 mit 49,3 Jahren gegenüber dem Stand Mitte der 1990er Jahre ebenfalls wieder leicht angestiegen ist.<sup>15</sup>

## 8. Literatur

- Roger H. Davidsohn, Der Kongress als repräsentative Institution, in: Uwe Thyssen / Roger H. Davidsohn / Robert Gegen Livingston (Hg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988, S. 49-72.
- Erwin Helms, USA. Staat und Gesellschaft, Hannover 1985.
- Paul S. Herrnson, United States, in: Pippa Norris, Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies, Cambridge 1997, S. 187-208.
- Erwin K. Scheuch / Ute Scheuch, USA – ein maroder Gigant. Amerika besser verstehen, Freiburg / Basel / Wien 1992.
- Peter H. Merkl / Dieter Raabe, Politische Soziologie der USA. Die konservative Demokratie, Wiesbaden 1977.

---

14 Steffani, S. 127f; Herrnson, S. 197; Davidsohn, S. 54f.

15 Ebd., S. 128.

- Winfried Steffani, Der Kongress, in: Wolfgang Jäger / Wolfgang Welz, Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch, München / Wien 1998, S. 110-135.