

Die Finanzierung des Wahlkampfes 2024 in den USA: Die Regulierung der Unregulierung

Yves-Marie Doublet¹

Alle vier Jahre brechen die Kosten des Wahlkampfes in den USA neue Rekorde. So auch im Jahr 2024. Insgesamt wurden ungefähr 15,9 Milliarden \$ ausgegeben: Über 10,3 Milliarden \$ für die Kongresswahlen und 5,6 Milliarden \$ für die Präsidentschaftswahl². Diese Zahlen sind mit den Zahlen von 2020 zu vergleichen: 8,7 Milliarden \$ für die damaligen Kongresswahlen und 5,7 Milliarden \$ für die Präsidentschaftswahl³. Im globalen Vergleich bleiben diese Wahlkampfausgaben in den USA sehr hoch. Dabei sollen sie nicht im Verhältnis der registrierten US-Wähler in den 50 Bundesstaaten und in dem District of Columbia berücksichtigt werden, sondern im Verhältnis der Wähler der 7 Schlüsselbundesstaaten, in denen der echte Wahlkampf ablief, den sogenannten 7 *Swing states*, in denen sich Anhänger beider Parteien in etwa die Waage halten, so dass die Wahl mal zugunsten der Demokraten, mal zugunsten der Republikaner ausgeht. 94 % der Wahlkampfauftritte der Kandidaten zur Präsidentschaft fanden dieses Mal nämlich in den *Swing states* statt, die nur 18 % der Bevölkerung stellen⁴. Deshalb muss man die Zahl von 5,5 Milliarden \$ den *Swing states* zuordnen. Pro Kopf der US-Wähler in den *Swing states* – 45 Millionen Wähler – sind dies 111 \$. Aber das Geld ist letztlich nicht entscheidend. Im Präsidentschaftswahlkampf 2016 hatte Hillary Clinton mehr Geld als Donald Trump ausgegeben. Zwischen Juli und September 2024 haben Kamala Harris und die demokratische Partei 1 Milliarde \$ gesammelt, während Donald Trump und die republikanische Partei in der gleichen Periode 430 Millionen \$ eingenommen hatten.

Die aufgebrauchten Mittel wurden insgesamt für die folgenden Hauptposten der Wahlausgaben verwendet: Die Medienausgaben betragen 50 % der Ausgaben, 12 % entfielen auf Mittelbeschaffungsaktionen⁵ und mit 8,7 % der Ausgaben belegten die Wahlkampfausgaben den dritten Platz⁶.

¹ Dr. Yves- Marie Doublet ist Expert bei dem Group of States against corruption (GRECO) beim Europarat.

² https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/579931_0.pdf (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³ <https://www.opensecrets.org/news/2021/02/2020-cycle-cost-14p4-billion-doubling-16/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

⁴ <https://fairvote.org/presidential-campaign-events-in-2024/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025). Fundraising.

⁶ <https://www.opensecrets.org/campaign-expenditures> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

Von besonderem Interesse in diesem Wahlkampf war die Initiative von Tech-Milliardär Elon Musk, 1 Million \$ unter den Unterzeichnern seiner Petition zur Unterstützung der zwei ersten Verfassungszusätze zu verlosen. Die Vergabe richtete sich an die registrierten Wähler des Schlüsselstaates Pennsylvania⁷. Mit mehr als 270 Millionen \$ Unterstützung wurde damit Elon Musk auch der größte individuelle Geldgeber in der Geschichte der US-Politik⁸.

Außer diesen quantitativen Daten können aus diesem Wahlkampf vier Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Regulierung der Wahlkampffinanzierung wird durch die Rechtsprechung gesichert. Die Vielfalt der Zuflüsse durch Privatfinanzierung ist bemerkenswert. Die Regulierung enthält viele Schlupflöcher. Die Befugnisse der Aufsichtsbehörde sind gering.

Die entscheidende Rolle der Rechtsprechung

Für einen deutschen Bürger, der sich an den entscheidenden Einfluss der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Fassung des Parteiengesetzes gewöhnt hat, ist die Rolle der amerikanischen Gerichtsbarkeit im Bereich der Finanzen der Wahlkämpfe etwas Normales. Das erste Gesetz über die Wahlkampffinanzierung wurde in den Vereinigten Staaten im Jahr 1907 verabschiedet, der sogenannte *Tillman Act*. Dieses Gesetz untersagte Spenden von Körperschaften und legte Höchstgrenzen für die Einkommen und Ausgaben der Kandidaten fest. Wenn man an die heutige verschwenderischen Summen der Wahlkampfausgaben denkt, gehört diese Regulierung einer uralten Zeit an. Durch den *Federal Election Campaign Act* (FECA) wurde der Betrag der Spenden von Körperschaften im Jahr 1971 begrenzt. Nach der *Watergate Affäre* wurde der FECA 1974 novelliert. Die Spenden für die Kandidaten auf Bundesebene wurden auf 1000 \$ begrenzt. Die unabhängigen Ausgaben der Kandidaten wurden auch auf 1000 \$ pro Wahl eingeschränkt. Im gleichen Jahr wurde die *Federal Electoral Commission* (FEC) gegründet und mit der Aufsicht über die Umsetzung der Gesetzgebung beauftragt. Die Kommission bestand aus 6 Mitgliedern. 2 wurden vom US-Präsidenten, 2 vom dem *pro tempore*-Vorsitzenden des Senats und 2 von dem Sprecher des Hauses ernannt. Diese Ernennungen mussten vom Kongress bestätigt werden. Diese gesetzlichen Bestimmungen wurden allerdings vor dem Obersten Gericht angefochten. Nach Auffassung des Verfassungsbeschwerdeführers verstieß die Begrenzung der Spenden und der Wahlausgaben gegen den ersten Verfassungs-

⁷ Der Attorney des Philadelphia-District erhob am 28. Oktober 2024 eine Zivilklage gegen Elon Musk und seinen Super PAC. Am 4. November 2024 wurde diese Klage von dem County Court abgelehnt.

⁸ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2024-12/elon-musk-groesster-einzelspender-us-geschichte> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

zusatz⁹, wonach politische Spenden und Wahlausgaben Ausdruck der politischen freien Meinung sind. Das Verfahren der Ernennung der Mitglieder der FEC sei ebenso verfassungswidrig, weil nur der US-Präsident ermächtigt sei, Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes zu ernennen, nicht hingegen der Kongress. In seinem *Urteil Buckley v. Valeo*¹⁰ entschied der Oberste Gerichtshof zugunsten der Verfassungsmäßigkeit der Begrenzung der Spenden, berief sich aber auf die freie Meinungsäußerung, um die Begrenzung der Wahlausgaben für verfassungswidrig zu erklären. Von einer bedeutsamen Äußerungsfreiheit könne ohne die Möglichkeit finanzieller Zuwendungen nicht die Rede sein. Die Mitglieder der FEC müssten auch teilweise vom Kongress nicht ernannt werden.

Der *Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)* aus dem Jahr 2002 bildete die nächste Etappe der Gesetzgebung. Nach diesem Gesetz, dem sogenannten *Mc Cain Feingold Act*, wurden die Wahlkampfausgaben (*Electioneering communications*) von Körperschaften und gemeinnützigen Organisationen 60 Tage vor der Wahl und 30 Tage vor der Vorwahl verboten. Aber in einer weiteren Grundsatzentscheidung, der *Citizens United v. FEC*¹¹, hat der Oberste Gerichtshof dieses Verbot für verfassungswidrig erklärt. *Citizens United* war eine gemeinnützige Organisation, die Kritik an Hillary Clinton äußerte. Diese erhielt Spenden von Körperschaften. Der Oberste Gerichtshof war der Meinung, dass eine Bestimmung, die allgemein die Ausgaben – unabhängig von den Kandidaten und den Parteikomitees – begrenze, eine unzulässige Regierungszensur darstellen würde und deshalb verfassungswidrig sei. Deswegen müssten die nicht kandidatengebundenen Wahlkampfausgaben für verfassungsgemäß erklärt werden. Damit war der Königsweg der unabhängigen Wahlausgaben geöffnet.

Eine dritte Entscheidung des Berufungsgerichtshofs des Districts of Columbia aus dem Jahr 2010 muss erwähnt werden, die sogenannte *Carrey v. FEC*¹² Entscheidung. Die Botschaft dieses Urteils ist, dass die Spenden für die Political Action Committees (PACs), die nicht kandidatengebundene Kommunikationspolitik betreiben, nicht begrenzt werden dürfen. Zu diesem Zweck dürften sie allerdings nicht mit den Kandidaten koordiniert werden. Damit war auch der Weg der Finanzierung der Wahlkämpfe durch die Super-PACs geöffnet.

⁹ „Der Kongress darf kein Gesetz erlassen, das die Einführung einer Staatsreligion zum Gegenstand hat, die freie Religionsausübung verbietet, die Rede- oder Pressefreiheit oder das Recht des Volkes einschränkt, sich friedlich zu versammeln und die Regierung durch Petition um Abstellung von Missständen zu ersuchen.“

¹⁰ <https://www.fec.gov/resources/legal-resources/litigation/Buckley.pdf> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

¹¹ 21. Januar 2010, <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

¹² 599 F.3d 686 (D.C. Cir. 2010).

Durch den Rückgriff auf die freie Meinungsäußerung hat sich das Spektrum der unbegrenzten Wahlausgaben nach und nach ausgedehnt. Auch die Regelung in Absatz 304 des BCRA, der die Höhe der Kandidatendarlehen, die nach dem Wahltag für die Rückzahlung von Wahlkampfschulden des Kandidaten aufgebracht wurden, auf 250.000 \$ begrenzt, greift insoweit unzulässig in die Meinungsäußerungsfreiheit ein¹³. Dieser Grundsatz der freien Meinungsäußerung ist der rote Faden der Rechtsprechung über die Wahlkampffinanzierung.

Die Vielfalt der Quellen privater Wahlkampffinanzierung der Kandidaten

Die Kandidaten sind verpflichtet, ein Wahlkampfkomitee („*authorized committee*“) zu gründen. Dieses Komitee ist innerhalb von 10 Tagen nach seiner Bildung bei der FEC zu registrieren. Das Komitee wird beauftragt, die Spenden einzunehmen und die Wahlausgaben zu bezahlen. Die Finanzierung von Ausgaben für persönliche Zwecke ist zwar gesetzeswidrig¹⁴, aber diese Regelung wird nicht immer eingehalten, wenn man die Empfehlungen des letzten Berichts der FEC liest¹⁵. Zum Beispiel sollen 100 Millionen \$ an Spenden für Donald Trump dessen Rechtsanwälten für seine verschiedenen Streitverfahren zugeflossen sein¹⁶.

Die öffentliche Finanzierung für den allgemeinen Wahlkampf 2024 betrug 123,5 Millionen \$. Allerdings muss der Kandidat, der die öffentliche Finanzierung annimmt, auf die private Finanzierung von natürlichen Personen, PACs oder Party committees verzichten und sich einer Begrenzung der Wahlausgaben unterwerfen. Da die private Finanzierung deutlich attraktiver ist als die öffentliche, besteht seitens der Kandidaten kein Interesse an der öffentlichen Finanzierung. Deswegen wird die öffentliche Finanzierung von den Kandidaten nicht genutzt.

Es ist zu differenzieren zwischen dem Verbot und der Begrenzung der privaten Finanzierung. Spenden von Körperschaften und Gewerkschaften sind unzulässig. Ebenso darf der Inhaber eines öffentlichen Auftrags nicht an einen Kandidaten spenden. Ebenfalls verboten sind Spenden von Ausländern bei Bundeswahlen, Staatswahlen oder kommunalen Wahlen. Nachstehende Tabelle zeigt nach Empfängern geordnet, in welcher Höhe Spenden zulässig sind¹⁷.

¹³ http://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/21-12_m6hn.pdf (zuletzt abgerufen 24. März 2025).

¹⁴ 52 USC § 30114.

¹⁵ „In fact, the Commission has seen a substantial number of instances where individuals with access to the funds received by political committees have used such funds to pay for their own personal expenses“, <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/legrec2024.pdf> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

¹⁶ <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/trumps-use-campaign-funds-pay-legal-bills> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

¹⁷ https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/contribution_limits_chart_2023-2024.pdf (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

	Candidate committee	PAC (SSF and non-connected)	Party committee: state/district/local	Party committee: national	Additional national party committee accounts
Individual	\$3,300 per election	\$5,000 per year	\$10,000 per year (combined)	\$41,300 per year	\$123,900 per account, per year
Candidate committee	\$2,000 per election	\$5,000 per year	Unlimited transfers	Unlimited transfers	
PAC: multicandidate	\$5,000 per election	\$5,000 per year	\$5,000 per year (combined)	\$15,000 per year	\$45,000 per account, per year
PAC: nonmulti-candidate	\$3,300 per election	\$5,000 per year	\$10,000 per year (combined)	\$41,300 per year	\$123,900 per account, per year
Party committee: state/district/local	\$5,000 per election (combined)	\$5,000 per year (combined)	Unlimited transfers	Unlimited transfers	
Party committee: national	\$5,000 per election	\$5,000 per year	Unlimited transfers	Unlimited transfers	

Barspenden sind bis 100 \$, anonyme Spenden bis 50 \$ erlaubt. Sachleistungen sind den gleichen Begrenzungen wie die Geldspenden unterworfen.

Die PACs wurden vor 80 Jahren gegründet. Sie vertreten die Wirtschaftsinteressen, die Gewerkschaftsinteressen oder ideologische Interessen und werden zur Wahl oder Abwahl eines Kandidaten gegründet. Sie haben verschiedene Formen. Einige sind vernetzt („connected“) oder nicht („not connected“).

Verbundene Komitees

Separate Segregated Funds (SSFs) werden von Körperschaften, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften gegründet. Diese PACs dürfen nur Spenden von natürlichen Personen, die mit der Organisation verbunden sind, erhalten. Zum Beispiel darf eine Gewerkschaft nur ihre Mitglieder zu Spenden aufrufen. Diese Spenden müssen freiwillig sein.

Nicht verbundene Komitees

Diese Komitees haben keine Querverbindung zu Organisationen, Körperschaften, Gewerkschaften. Sie dürfen Geld von jedermann annehmen. Ihre Aktivitäten beziehen sich mehr auf allgemeine Themen als auf die Kandidatenunterstützung.

Die berühmteste Form nicht verbundener Komitees sind die Super-PACs. Sie haben sich nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofes von 2010 gegründet. Die Spenden an sie sind unbegrenzt möglich, ebenso sind ihre Wahlausgaben nicht eingeschränkt. Super-PACs können Spenden in unbegrenzter Höhe eintreiben und anders als PACs auch Spenden von Unternehmen, Verbänden und Gewerkschaften erhalten. Sie dürfen allerdings nicht unmittelbar Kandidaten unterstützen oder im Einvernehmen mit dem Kandidaten Wahlkampfausgaben finanzieren. Diese Wahlkampfausgaben dürfen nicht in Beratung oder in Abstimmung mit dem Kandidaten koordiniert sein. Insoweit ist die Rede von „*uncoordinated expenditure*“. Dieser Begriff bezieht sich auf eine Kommunikationswahlkampfausgabe, die ausdrücklich durch einen Kandidaten befürwortet oder für seine Abwahl eingesetzt werden soll. Auf Seiten der Republikaner hat der größte Super-PAC *Make Amerika great again* 239 Millionen \$ eingenommen. Im Vergleich dazu hat der Super-PAC *Future Forward* für die Demokraten den 212 Millionen \$ eingeworben¹⁸. Die Wahlwerbung von Personen, Gruppen, PACs, die von einem Kandidaten nicht genehmigt wurde, muss auf die Herkunft der Wahlkampfausgaben hinweisen¹⁹.

Hybride PACs sind als PACs oder Super PACs organisiert. Sie haben zwei getrennte Bankkonten: Ein erstes Bankkonto für die kandidatengebundenen gedeckelten Spenden und ein zweites Bankkonto für die unabhängigen Wahlkampfausgaben.

Leadership-PACs sind für den Wahlkampf von Kandidaten auf Bundesebene oder auf Staatsebene bestimmt. Beispiel: durch einen *Leadership-PAC* finanziert der Senator eines Staates den Wahlkampf seines Parteikollegen, der den zweiten Sitz in dem gleichen Staat erringen will. *Association-PACs* bestehen aus kleinen Gruppen wie z.B. Gewerkschaften. Sie sind mit einer bestimmten Aktivität verbunden. Beispielsweise wird ein *Association-PAC* bestehend aus Lehrern Initiativen zugunsten einer Erhöhung der Gehälter der Lehrer ergreifen. *Corporate-PACs* werden in Wirtschaftskreisen gegründet, um z.B. Spenden von Managern einzutreiben. Ihr Ziel ist es, Kandidaten zu unterstützen, die die Interessen ihrer Gruppe fördern. Sie werden zum Beispiel die Wahlkampagne eines Kandidaten, der eine

¹⁸ <https://www.opensecrets.org/news/2024/10/total-2024-election-spending-projected-to-exceed-previous-record/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

¹⁹ <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/advertising-and-disclaimers/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

Steuerpolitik zu ihren Gunsten betreibt, finanzieren. Beiträge von *Limited liability companies* (LLCs) können independent expenditures PACs finanzieren.

Auch wenn die Einnahmequellen der PACs vielfältig sind, sind die Super-PACS gleichwohl sehr zahlreich. 2502 Super-PACS wurden bei der Wahlkampagne 2024 verzeichnet²⁰. Die Quellen der Wahlkampagnen bestehen aus „*Hardmoney*“, „*Softmoney*“ und „*Dark Money*“. „*Hardmoney*“ bezieht sich auf Beiträge an Kandidaten und wird vom Gesetz geregelt. „*Soft money*“ ist der Begriff für die finanziellen Zuschüsse für politische Parteien und wird nicht vom Bundesgesetz geregelt, weil es für *Advocacy-Anzeigen* („*Issue advocacy*“) und Wählerlisten benutzt wird. Bei „*Darkmoney*“, handelt es sich um das Geld, das fließt, um die Wahlergebnisse ohne Offenlegung ihrer Quellen zu beeinflussen. Das Konzept von „*Hardmoney*“ erstreckt sich über verschiedene Formen von Finanzquellen, die auf gesetzlichen Schlupflöchern beruhen.

Die gesetzlichen Schlupflöcher

Gesetzeslücken bei inländischen Finanzquellen

Generell wird das US-Wahlkampffinanzierungssystem als transparent angesehen. Aber wenn man ins Detail geht, scheint diese Einschätzung übertrieben, weil die Kandidaten über die Herkunft ihrer Spenden nicht immer Rechenschaft ablegen müssen.

Die gemeinnützigen Organisationen sind eine der Quellen der Wahlkampffinanzierung und sie sind ein gutes Beispiel für diese Verschleierung von Geldströmen. Sie werden nicht im FECA, sondern in dem Steuerparagrafen erwähnt, an dessen Bestimmungen sie sich halten müssen (Absätze 501 und 527 des Steuergesetzbuches [IRC]). Der juristische Status dieser Organisationen und die Regelung der Spenden an diese Organisationen tragen zu der Verschleierung der Wahlkampffinanzierung bei. Sie werden als „*Outspending*“ eingestuft. In dem Wahlzyklus 2024 sollen sich die Spenden durch diese Quelle auf 180 Millionen \$, im Vergleich zu 119 Millionen im Wahlzyklus 2020, belaufen²¹.

Zwei Typen von 501 Organisationen sind zu unterscheiden²²: Die 501(c) 3 und die 501(c) 4 Organisationen. Die 501(c) 3 Organisationen verfolgen gemeinnützige, religiöse, wissenschaftliche und Bildungszwecke. Sie dürfen sich nicht in politische Aktivitäten einmischen und Lobbying darf nicht einen wesentlichen

²⁰ <https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/super-pacs/2024> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

²¹ <https://www.opensecrets.org/dark-money/basics> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

²² <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33377> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

Teil ihrer Aktivitäten darstellen. Aber der Begriff der politischen Aktivität ist unpräzise²³.

Die 501(c) 3 Organisationen dürfen zum Beispiel Wahlinformationen verteilen, die nicht auf eine Bevorzugung eines Kandidaten hinauslaufen, sie dürfen sich an Aktivitäten zur Wählerinformation hinsichtlich bestimmter politischer Themen beteiligen und Wählern vermitteln, wie wichtig ihre Stimmabgabe ist, unparteiische Foren abhalten, Kandidaten auffordern, über ihre Aktivitäten zu reden, Wähler registrieren, in Debatten über „Advocacy-Anzeigen“ teilnehmen, Dienstleistungen oder Güter für politische Wahlkampagnen verkaufen, Links auf Websites verbreiten, die eine Bevorzugung eines bestimmten Kandidaten befürworten²⁴. Die Konsequenz einer Einmischung in politische Angelegenheiten ist der Verlust der steuerlichen Begünstigung²⁵. Aber zuzugeben ist, dass die Grenze zwischen den gesetzmäßigen Aktivitäten und den politischen Aktivitäten sehr schmal ist.

501(c) 4 Soziale Fürsorge-Organisationen dürfen politische Aktivitäten betreiben, solange es sich dabei nicht um ihre Hauptaktivität handelt. Dieser Begriff der Hauptaktivität wird allerdings nicht genau definiert. In der Praxis darf die Hauptaktivität den Prozentsatz von 49,9 % der Ausgaben der Organisation nicht überschreiten. Die Einschätzung der Gesetzmäßigkeit dieser Vorgaben und dieser Praxis ist Fallrecht.

Die 527 Organisationen waren ursprünglich in „Advocacy-Anzeigen“ involviert und durften nicht die Wahl oder die Abwahl eines bestimmten Kandidaten befürworten. Seit dem *Citizens United* Urteil aus dem Jahr 2010 dürfen die gemeinnützigen Organisationen politische Aktivitäten betreiben. Einige Strukturen wie das *Republican State Leadership Committee*, die *Republican Governors* Vereinigung und die *Democratic Governors* Vereinigung haben eine Satzung nach Absatz 527. Sie sind keiner Spenden- und Ausgabenhöchstgrenze unterworfen. Diese Organisationen müssen die Herkunft ihrer Spenden veröffentlichen. Sie sind steuerfrei, weil ihre politische Aktivität keine Leistungsaktivität ist. Im Jahr 2020 wurden sechshundert 527 Organisationen registriert.

Die Rechtslage der Spenden an diese Organisationen muss ebenfalls berücksichtigt werden. Im Unterschied zu den 527 Organisationen und den 501(c) 3 Organisationen jedenfalls für Spenden über 5000 \$, sind 501 (c) 4 und andere 501 (c) Organisationen nicht verpflichtet, über die Namen und die Adressen der Spender Rechenschaft abzulegen. Diese Intransparenz hat praktische Auswirkungen. Ein Spender, der einem Super PAC spendet, wird identifiziert. Aber der Spender, der

²³ „Participating in, or intervening in (including the publishing or distributing of statements), any political campaign on behalf of (or in opposition to) any candidate for public office.“

²⁴ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33377> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

²⁵ Über diese Sanktion des Verlusts der Steuerbegünstigung sind offensichtlich keine Zahlen verfügbar.

einer 501 (c) Organisation spendet, die diese Spende an einen Super PAC weiterleitet, wird nicht identifiziert. Der Super PAC wird die 501 (c) Organisation als Spender, nicht aber den echten Spender angeben.

Diese Praxis verletzt zwei Transparenzgebote: Das eine, das im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption²⁶ verankert ist²⁷ und das zweite, das in der Empfehlung des Europarates vom 8. April 2003 über die gemeinsamen Regeln über Parteien und Wahlkampffinanzierung festgelegt ist²⁸.

Die Super PACs sind ein Mittel, Wahlkampfspenden zu sammeln, insofern sie nicht mit den Kandidaten koordiniert sind. Das bedeutet, dass beide keine Absprachen treffen dürfen. Aber in der Praxis stehen sie den Kandidaten nahe. Die Kandidatennähe dieser finanziellen Gruppen ist kein Geheimnis und die Aufsichtsbehörde, die FEC, übt keine grundsätzliche Kontrolle über die Einhaltung dieser Vorgabe in Bezug auf eine etwaige Koordinierung der Wahlausgaben mit den Kandidaten aus. Es fehlt an Kriterien, um diesen Begriff der Koordinierung auszufüllen. Der Betrag dieser „*independent expenditure*“ dürfte mit 2,7 Milliarden \$ für den Zyklus 2024 hoch sein.

Gesetzeslücken bei ausländischen Finanzquellen

Eine weitere Lücke der Gesetzgebung betrifft die anonymen Spenden aus dem Ausland. Spenden von Ausländern sind unzulässig²⁹. In dem *Benjamin Bluman* Urteil vom 8. August 2011 hat der Gerichtshof des Districts of Columbia grundsätzlich die Verfassungswidrigkeit der Teilnahme von Ausländern an der US-Innenpolitik und an dem US-politischen Verfahren betont und damit das Verbot der Spenden von Ausländern bekräftigt³⁰, da für den Gerichtshof Spenden ein Ausdruck des politischen Willens sind, wie es zuvor der Oberste Gerichtshof erklärt hatte. Eine ausländische natürliche Person und eine ausländische Regierung dürfen nicht spenden, aber Spenden von amerikanischen Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen für „Advocacy-Anzeigen“ zugunsten eines traditio-

²⁶ „Jeder Vertragsstaat zieht ferner in Erwägung, im Einklang mit den Zielen dieses Übereinkommens und in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts geeignete gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu treffen, um die Finanzierung von Kandidaturen für ein öffentliches Wahlamt und gegebenenfalls die Finanzierung politischer Parteien transparenter zu machen.“

²⁷ Von den USA am 30. Oktober 2006 ratifiziert.

²⁸ Diese Empfehlung war die Grundlage der Evaluierung des amerikanischen Parteienfinanzierungssystems durch die Group of States against corruption (GRECO), weil die USA Mitglied des GRECO sind, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

²⁹ <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/52/30121> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³⁰ <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/bluman-v-fec/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025). Die Diskrepanz zwischen dieser Rechtsprechung und der Einmischung von prominenten Amerikanern in ausländische Wahlkämpfe ist bemerkenswert.

nellen PAC oder Super PAC sind zulässig³¹. Ausländer dürfen zur Finanzierung von Volksabstimmungen auf Staatsebene und zur Finanzierung von „Advocacy-Anzeigen“ auf Bundesebene beitragen.

Die FEC empfiehlt regelmäßig in ihren Jahresberichten, diese gesetzlichen Lücken zu füllen. Sie hat mehrmals für eine Ausdehnung des Verbots der Spenden vom Ausland plädiert³².

Donald Trump beschuldigte die britische Labour Partei der Einmischung in die US-Wahlen mit dem Ziel, Kamala Harris zu unterstützen, und legte dafür Rechtsmittel vor dem FEC ein³³. Auf der anderen Seite haben der *Office of the Director of National Intelligence (ODNI)*, das FBI und die *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA)* falsche Videos entdeckt, die durch einen amerikanischen Influencer verbreitet und durch einen Pro-Kreml-Propagandisten bezahlt wurden. Im Wahlzyklus 2024 haben die ausländischen Einflüsse im Allgemeinen eine geringe Rolle gespielt. Eine solche Umwegfinanzierung müsste wohl auch als kontraproduktiv betrachtet werden, weil ein Kandidat, der diese Lücke ausnutzen würde, einer scharfen Kritik seiner Gegner ausgesetzt wäre. Was aber Anlass zur Besorgnis gibt, ist die Auflösung des *Department of State's Global Engagement Center (GEC)* ab dem 26. Dezember 2024, das mit dem Kampf gegen ausländische Desinformation beschäftigt war³⁴, und später, am 7. Februar 2025, die Auflösung der *FBI's Foreign Influence Task Force*, die 2017 gegründet wurde und deren Aufgabe es war, gegen ausländische Einflüsse in den Wahlkampagnen vorzugehen³⁵.

Der Aufstieg der Kryptowährungen

Nicht zuletzt gehört der Einfluss der Kryptoindustrie auf die Finanzierung der Super PACs zu den neuen Entwicklungen der Wahlkampffinanzierung in dieser Wahlkampagne. Nach der 2014-02 advisory Opinion der FEC³⁶ sind bitcoins eine Form von Spenden und müssen als Sachleistungen registriert werden. Ein politisches Komitee muss sie zum Marktwert verkaufen, um das Geld für den Einkauf von Dienstleistungen oder Gütern zugunsten des PAC zu nutzen. Aber die Herkunft dieses Geldzuflusses wird nicht bekannt. Es kann das Einfallstor für

³¹ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10697> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³² <https://www.fec.gov/updates/commission-transmits-2024-legislative-recommendations/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³³ <https://www.telegraph.co.uk/politics/2024/10/17/labour-sends-staff-help-democrats-us-election-kamala-harris/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³⁴ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12475> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³⁵ <https://thehill.com/policy/national-security/5132604-pam-bondi-doj-russia-oligarch-task-force/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³⁶ <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/filing-reports/bitcoins-investment/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

ausländisches Geld oder für kriminelle Zahlungsströme sein. Wegen dieser Anonymität können diese Kryptowährungen bei illegalen Geschäften oder Erpressung zum Einsatz kommen. Bei der Bitcoin Conference in Nashville (Tennessee) im Juli 2024 ist Donald Trump kryptofreundlich geworden und hat verkündet, die USA zum Kryptozentrum zu machen. Es ist deshalb kein Zufall, dass drei Super PACs aus der Kryptoindustrie, *Fairshake*, *Protect Progress und Defend American Jobs*, 133 Millionen \$ gespendet haben³⁷. 63 Millionen \$ wurden für politische Gefälligkeiten in den Wahlkampagnen von 5 Senatoren von diesen Super PACs bezahlt. Durch dieses Beispiel wird der Beweis der Verbindung zwischen Wahlkampffinanzierung und Lobbyismus erbracht³⁸.

Eine Aufsichtsbehörde mit geringem Einfluss

Die Mitglieder der FEC haben ein sechsjähriges Mandat, aber sie dürfen ihren Auftrag bis zu ihrer Ablösung weiter ausüben und jedes Jahr wird ein neuer Vorsitzender gewählt. Die bipartisanen Aufstellung der Mitglieder der FEC sichert ein Gleichgewicht zwischen den Republikanern und den Demokraten, sie ist aber auch eine Bremse für durchschlagende Entscheidungen. Dazu fehlte es 2019 und 2020 am Quorum, weil Posten unbesetzt waren. Zwischen April 2019 und Mai 2023 gingen 14 % der Abstimmungen unentschieden aus. Die Bestätigung von 3 Mitgliedern der FEC am 9. Dezember 2020 hat die Funktionsweise der FEC verbessert. Vier Abstimmungen sind in den meisten Fällen („*substantive actions*“) erforderlich um Entscheidungen zu treffen: Gutachten, Anhörungen, Implementierung von Entscheidungen, Untersuchungen, Rechtsetzungsverfahren. Die Regel von 4 Abstimmungen ist ein Mittel, um zu vermeiden, dass wegen konformer Abstimmungen zwischen den Mitgliedern Abstimmungen unentschieden bleiben. Die FEC kann eine Klage abweisen und diese Abweisung kann nicht vor einem Gericht angefochten werden. Diese Einschränkung ist mit dem Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990 nicht vereinbar, was die OSZE mehrmals in ihren Beobachtungen beanstandet hat³⁹. Circa 300 Personen arbeiten in diesem Ausschuss, der über einen jährlichen Haushalt von 93,5 Millionen \$ verfügt. 441 Millionen finanzieller Transaktionen wurden während des Wahlzyklus 2024

³⁷ <https://www.opensecrets.org/news/2024/11/the-crypto-trio-how-the-cryptocurrency-industry-has-made-its-mark-on-2024-elections/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

³⁸ „The concern with money isn't just that it's being spent or it's somehow changing the way elections work. It's that before the election, spending is going to shape what's happening after the election“ (Saura Gosh federal campaign finance director at the Campaign Legal Center).

³⁹ Absatz 5 (10): „Jedermann verfügt über ein wirksames Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltung, so daß die Achtung der Grundrechte sichergestellt und die Rechtssicherheit gewährleistet ist.“

verzeichnet⁴⁰. Die FEC verhängt Geldbußen⁴¹. Zwischen 2000 und 2022 belief sich der Medianwert der Geldbußen auf 834 \$ und die durchschnittliche Geldbuße betrug 2.270 \$⁴². Die Gesamtsumme der Geldbußen für das Jahr 2024 summierte sich auf 1,80 Millionen \$ gegenüber 3,46 Millionen \$ im Jahr 2004 und 6,7 Millionen \$ im Jahr 2006⁴³.

Fazit

Diese Feststellungen führen zu zwei Schlussfolgerungen. Die eine ist auf wiederkehrende Probleme zurückzuführen, die andere ergibt sich aus neuen Problemen, die aufgetaucht sind.

Die amerikanische Gesetzgebung der Wahlkampffinanzierung soll nun in Gegenüberstellung zu einigen internationalen Standards betrachtet werden. Die Empfehlung des Europarates von 2003 gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen, die für die USA gilt, bleibt der beste Standard, um eine Gesetzgebung zu bewerten. Sie betont drei Hauptthemen: Das Transparenzgebot, die Kontrolle der Implementierung der Gesetzgebung und die Sanktionen. All diese drei Problematiken sind eng verbunden. Ohne wirksame Kontrollbehörde werden keine Sanktionen verhängt. Ohne Transparenzforderungen wird keine Kontrolle durchgeführt.

In einem System, in dem die Wahlausgaben unbegrenzt sind und die Transparenz der Einnahmen nicht überschätzt werden darf, wird die Kontrolle infolgedessen schwach sein. Der Wahlkampf 2024 hatte die gleichen Hauptmerkmale und Defizite wie die früheren US-Wahlkämpfe. Der erste Verfassungszusatz ist ein Hindernis für jeden Versuch einer tiefgreifenden Reform der Gesetzgebung. Der Unterschied zwischen diesem Wahlkampf und den früheren Wahlkämpfen ist in den neuen Finanzquellen des Wahlkampfes zu sehen, die das Wahlergebnis beeinflussen können und deren Probleme ungelöst bleiben. Die Anonymität der Herkunft der Kryptowährungen, die Lücken der Regelungen bei Auslandsfinanzierungen, das Fehlen einer Bundesregelung über den Einfluss der KI in den Wahlkämpfen, obgleich 17 Staaten solche Regelungen verabschiedet haben, die Nichtberücksichtigung der Influencer in den Wahlkämpfen sind Beispiele dieser neuen Entwicklungen, die nicht geregelt sind. Mit der zunehmenden Polarisierung der politischen Innendebatte in den USA sind aber die Perspektiven einer

⁴⁰ <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/FEC-FY-2024-Agency-Financial-Report.pdf> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

⁴¹ <https://www.fec.gov/legal-resources/enforcement/administrative-fines/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

⁴² <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12198> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

⁴³ <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/FEC-FY-2024-Agency-Financial-Report.pdf> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).

Anpassung der Gesetzgebung an diese neuen Herausforderungen zweifelhaft. Der Verzicht der neuen Regierung auf die Nutzung der existierenden Werkzeuge gegen verschiedene Formen von ausländischer Einmischung in die Innendebatte ist ein schlechtes Signal für die zukünftigen Wahlkampagnen und die Entscheidung des amerikanischen Präsidenten, die amtierende Vorsitzende der FEC zu entlassen, ist kein gutes Zeichen für die Einhaltung des Grundprinzips von Checks and Balances⁴⁴. Diese Lücken betreffen nicht nur die Wahlkämpfe. Unter Berücksichtigung des Lobbyismus gehen sie weit darüber hinaus. Sie haben eine Auswirkung auf den ganzen institutionellen Rahmen der Vereinigten Staaten.

⁴⁴ <https://www.opensecrets.org/news/2025/02/whats-happening-at-the-fec/> (zuletzt abgerufen 13. März 2025).