

Die moderne Demokratie beruht auf dem Mehrheitsprinzip. Abhängig vom Wahlsystem entscheidet die relative oder absolute Mehrheit darüber, wer eine Wahl gewinnt. Doch ausgerechnet für das wichtigste Amt der demokratischen Welt gilt diese Regel nicht. Denn der Präsident der Vereinigten Staaten wird nicht direkt vom Volk gewählt, sondern von einem Wahlkollegium, dem sogenannten Electoral College. Dieser Modus lässt es zu, dass ein Bewerber, der bei der Auszählung der landesweit abgegebenen Stimmen, der *popular vote*, die Mehrheit verfehlt, im Wahlkollegium, dennoch vorne liegt.

So erhielt der Republikaner George W. Bush bei der Wahl 2000 eine halbe Million Stimmen weniger als sein demokratischer Konkurrent Al Gore, siegte aber im Wahlkollegium mit fünf Stimmen Vorsprung. 2016 war die Diskrepanz noch krasser: Donald Trump hatte knapp drei Millionen Stimmen Rückstand auf Hillary Clinton, kam jedoch im Electoral College auf eine klare Mehrheit von 77 Stimmen. Auch das bevorstehende Duell zwischen dem Ex-Präsidenten und Vizepräsidentin Kamala Harris könnte nach Einschätzung vieler Experten erneut damit enden, dass die Mehrheiten bei der Volkswahl und im Wahlkollegium auseinanderfallen.

Das US-System wurde nicht für eine majoritäre Demokratie konzipiert

Warum praktizieren die USA bei der Wahl ihres Präsidenten ein derart unberechenbares Verfahren, für dessen Abschaffung sich bei Meinungsumfragen regelmäßig deutliche Mehrheiten aussprechen? Die Antwort auf diese Frage führt nach Philadelphia, wo 1787 die Beratungen über die neue Bundesverfassung der Vereinigten Staaten stattfanden. Das dort geschaffene Regierungssystem spiegelte die Repräsentationsvorstellungen des späten 18. Jahrhunderts wider und war nicht für eine majoritäre Massendemokratie konzipiert. Die von den Verfassungsgebern geschaffene Bundesgewalt sollte handlungsfähig sein und zugleich durch Gewaltenteilung und Verschränkung, die berühmten *checks and balances*, sowie durch möglichst viele Zuständigkeiten der Einzelstaaten eingegrenzt werden. Das Verfahren bei der Präsidentschaftswahl musste dieser delikaten Machtbalance Rechnung tragen.

Eine Wahl durch den Kongress wäre auf ein parlamentarisches Regierungssystem hinausgelaufen, das die Befürworter einer unabhängigen Exekutive ablehnten. Eine Direktwahl durch das Volk hätte dem Präsidenten eine nationale, demokratische Legitimationsbasis gegeben und die Bundesgewalt weiter gestärkt, was die Anhänger möglichst autonomer Bundesstaaten verhindern wollten. Schließlich einigte sich der Verfassungskonvent darauf, dass der Präsident von Wahlmännern aus den Bundesstaaten gewählt werden soll, wobei jeder Staat so viele Delegierte entsendet, wie ihm Abgeordnete und Senatoren im Kongress zustehen. Das politische Gewicht der Staaten bemisst sich so nach ihrer Bevölkerungszahl. Die Verfassung schreibt jedoch keine Volkswahl der Wahlmänner vor, sondern überlässt deren Bestimmung der Gesetzgebung der Einzelstaaten. Tatsächlich wurden die Wahlmänner zunächst von den Parlamenten der Bundesstaaten gewählt.

Erst von 1824 an setzte sich allmählich die Volkswahl der Wahlmänner durch. Um als einheitliche Stimmenblöcke auftreten zu können, legten die Staaten dabei fast durchweg das *winner-take-all*-Prinzip fest: Der Kandidat, der bei der Wahl im Bundesstaat die meisten Stimmen bekommt, erhält alle Wahlmännerstimmen, egal ob der Vorsprung vor dem Zweitplatzierten einhundert oder eine Million Stimmen beträgt. Vor allem dieser Modus kann zur Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse zwischen Volkswahl und Wahlkollegium führen. 2000 hatte George W. Bush laut dem amtlichen Endergebnis in Florida, wo knapp sechs Millionen Wähler zur Urne gegangen waren, einen Vorsprung von 537 Stimmen vor Al Gore. Diese hauchdünne Mehrheit sicherte ihm alle 25 Wahlmänner des Staates und hievte ihn knapp über die erforderliche absolute Mehrheit von 270 Stimmen im Electoral College.



„Wenn wir wählen, gewinnen wir“ – der Slogan gilt wegen des komplizierten Wahlsystems nicht überall.

FOTO: DPA

Delikate Machtbalance

Warum Donald Trump nicht die meisten Stimmen bekommen muss, um Präsident zu werden. Von Manfred Berg

Was aber passiert, wenn kein Kandidat diese absolute Mehrheit erreicht, etwa weil die Wahlmännerstimmen auf drei oder mehr Bewerber entfallen? Dann stimmt laut Verfassung das Repräsentantenhaus über die Kandidaten ab, allerdings nach Staaten, wobei jeder Staat nur eine Stimme hat. Die knapp 40 Millionen Kalifornier zählen dann genauso viel wie die gut 500 000 Einwohner von Wyoming. Bisher ist dieser Fall nur einmal, nämlich 1824, eingetreten, aber er ist auch in der Gegenwart nicht auszuschließen. Da im Electoral College 538 Stimmen zu vergeben sind, ist ein Patt von 269 zu 269 durchaus denkbar. Für Donald Trump ist das eine gute Nachricht, denn die Republikaner dominieren die Kongressdelegationen der meisten Bundesstaaten. Bei einer Abstimmung im Repräsentantenhaus hätte er gute Karten.

Da es bei den bisherigen 59 Präsidentschaftswahlen lediglich fünfmal einen Sieger ohne Mehrheit bei der *popular vote* gab, relativiert sich die Kritik am undemokratischen Charakter des Electoral College. Seine Befürworter verweisen darauf, dass es bei einem knappen Wahlausgang für einen klaren Sieger sorgen kann. So hatte Bill Clinton 1992 und 1996, als der Milliardär Ross Perot als unabhängiger Kandidat auftrat, jeweils nur eine relative Mehrheit der *popular vote* erzielt, war aber bei den Wahlmännern auf satte Zweidrittelmehrheiten gekommen. Seither hat die Spaltung der USA in zwei polarisierte und fast gleichstarke parteipolitische Lager die Probleme des indirekten Wahlmodus jedoch deutlich zutage treten lassen.

Zum einen hat die abnehmende Zahl der Wechselwähler dazu geführt, dass der Wahlausgang in immer weniger Staaten unvorhersehbar ist, sodass die Entscheidung de facto in den wenigen sogenannten *swing states* fällt. Die Stimmen in Pennsylvania und Michigan haben so einen real höheren Wert als die in Kalifornien oder Mississippi, die als sichere Hochburgen der Demokraten beziehungsweise der Republikaner gelten. Zum anderen nutzt das Electoral College in Verbindung mit dem *winner-take-all*-Prinzip eher den Republikanern, deren Wählerbasis günstiger über das Land verteilt ist als die in den Metropolen und Küstenstaaten konzentrierte Wählerschaft der Demokraten. Im 21. Jahrhundert haben die Republikaner nur 2004 die

popular vote gewonnen, konnten aber dennoch zwölf Jahre im Weißen Haus regieren. Und 2020, als Joe Biden mit gut sieben Millionen Stimmen und 4,5 Prozentpunkten vorne lag, fehlten Trump zur Mehrheit im Wahlkollegium lediglich knapp 100 000 Wählerstimmen in vier *swing states*. Mit der Behauptung, ihm sei die Wahl gestohlen worden, wollte er erreichen, dass die Wahlmännerstimmen von Staaten, die Biden knapp gewonnen hatte, nicht gezählt werden und sich die Mehrheit im Electoral College doch noch zu seinen Gunsten verändern würde.

Das Wahlkollegium ist seit 235 Jahren Teil der US-Verfassung, doch es war, wie der Harvard-Historiker Alexander Keyssar in seinem einschlägigen Standardwerk gezeigt hat, niemals unumstritten oder gar populär. Bereits seit dem frühen 19. Jahrhundert gab es zahlreiche Versuche, das Electoral College abzuschaffen oder wenigstens zu reformieren. Diese zielten lange Zeit vor allem darauf ab, das *winner-take-all*-Prinzip auszuhebeln. Die Einzelstaaten sollten verpflichtet werden, die Wahlmänner durch Direktwahl in den Wahlkreisen zu bestimmen oder gemäß dem Stimmenanteil der Präsidentschaftskandidaten in den jeweiligen Staaten zu verteilen. Ein Bewerber, den 40 Prozent der texanischen Wähler unterstützen, erhielte dann auch 40 Prozent der Texas zustehenden Wahlmännerstimmen.

Die klarste Alternative wäre eine nationale Direktwahl

Die klarste und heutzutage populärste Alternative wäre die Einführung einer nationalen Direktwahl, eventuell mit der Option einer Stichwahl. In den Sechziger- und Siebzigerjahren gab es dafür zeitweilig breite überparteiliche Unterstützung. 1969 stimmte das Repräsentantenhaus einer entsprechenden Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit zu. Aber eine Änderung der Bundesverfassung erfordert nicht nur Zweidrittelmehrheiten in beiden Häusern des Kongresses, sondern auch die nachträgliche Ratifizierung durch drei Viertel der Bundesstaaten – eine fast unüberwindliche Hürde. Keyssar sieht drei Hauptgründe, warum es bei der Re-

form der Präsidentschaftswahl seit 200 Jahren keine Fortschritte gegeben hat: den Föderalismus, die Rassenfrage und Parteiinteressen. Viele Bundesstaaten wollen weiterhin die Kontrolle über das Wahlrecht und das Wahlsystem behalten und lehnen eine nationale Wahl ab. Dies gilt besonders für den Süden, der bis zum Bürgerkrieg davon profitierte, dass die rechtlose Sklavenbevölkerung bei der Zuteilung der Sitze im Repräsentantenhaus und im Wahlkollegium zu drei Fünfteln gezählt wurde und den Sklavenhaltern so zusätzliche politische Macht einbrachte.

Dieser Zustand setzte sich auch nach der Abschaffung der Sklaverei fort, weil der weiße Süden die Afroamerikaner bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts systematisch am Wählen hinderte. Und schließlich waren immer auch parteipolitische Interessen im Spiel, denn Wahlrechtsfragen sind Machtfragen. Solange eine Partei vom Electoral College profitiert, hat sie keinerlei Anreiz, dem Mehrheitsprinzip größere Geltung zu verschaffen. Angesichts der extremen Polarisierung der US-Politik erscheint ein überparteilicher Konsens für eine Verfassungsänderung heute unrealistischer denn je.

Daher läuft seit fast 20 Jahren eine Kampagne, die die Bundesstaaten zu einer freiwilligen Übereinkunft bewegen soll, alle ihre Wahlmännerstimmen dem Kandidaten zu geben, der landesweit die *popular vote* gewinnt. Sobald genug Staaten der Übereinkunft beigetreten sind und eine absolute Mehrheit im Wahlkollegium gesichert ist, so das Kalkül, entscheidet nur noch der nationale Wählerwille. Bislang haben sich dem Vorschlag allerdings fast nur von den Demokraten dominierte Staaten angeschlossen, und die erforderlichen 270 Stimmen sind nicht in Sicht. Zudem ist völlig unklar, ob und wie ein solches Abkommen durchsetzbar wäre. Voraussichtlich werden die USA ihren Präsidenten auch künftig nach einem anachronistischen, extrem komplizierten und potenziell undemokratischen Modus wählen, der im Rest der Welt Kopfstütteln und bei vielen US-Wählern wachsende Frustration auslöst.

Manfred Berg wurde 1959 geboren und ist Professor für Amerikanische Geschichte an der Universität Heidelberg.