

Geld doet de wereld draaien

# De Amerikaanse presidentsverkiezingen

Bart Kerremans

**D**e Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2004 krijgen net als de voorgaande heel wat aandacht in de Europese media. Dit jaar speelt niet alleen de vraag mee rond de herverkiezing van de hier welhaast verguisde huidige president, tevens klinkt de vreemde afloop van vier jaar geleden nog sterk door in het Europese geheugen.

Zullen we opnieuw een vreemd telproces te zien krijgen? Wordt het opnieuw een dubbel-tje op zijn kant? En levert het opnieuw een president op die misschien wel de verkiezingen wint, maar toch minder stemmen heeft behaald dan zijn tegenstrever?

De verwachting is alleszins dat het weer kantje-boordje wordt. Niet alleen levert de peiling naar de stemintenties kleine verschillen op tussen beide kandidaten (wetende dat een groot deel van het electoraat inderdaad al een keuze heeft gemaakt), ook blijkt dat de strijd zich opnieuw zal afspelen in een aantal staten waar beide kandidaten in een nek-aan-nek race verwickeld zijn. Voorbeelden zijn alleszins Florida, Pennsylvania, West-Virginia, Ohio en Wisconsin. De rol van deze staten – de *battleground states* – is bijzonder belangrijk omdat Amerikaanse presidentsverkiezingen beslist worden in een Kiescollege en niet rechtstreeks door het kiesresultaat van de kandidaten bij de bevolking. Dat mocht de democratische presidentskandidaat, de onfortuinlijke Al Gore, alvast in november/december 2000 aan den lijve ondervinden.

Dit artikel wil een licht werpen op verschillende aspecten van het Amerikaanse presidentiële verkiezingsproces die mee voor het resultaat in november 2004 belangrijk kun-

nen of zullen zijn. We staan stil bij het Kiescollege en het belang ervan voor de komende verkiezingen evenals bij de campagnefinanciering en het in praktijk brengen ervan tijdens deze verkiezingscyclus.

## WINNEN EN TOCH VERLIEZEN: HET KIESCOLLEGE

Enkele weken geleden verwees Al Gore in een toespraak naar drie categorieën van presidentskandidaten: zij die winnen, zij die verliezen en een aparte categorie van diegenen die tussen beide vallen. Hij rekende zichzelf uiteraard tot de laatste serie. Daarmee behoort hij tot een select groepje van drie mensen: hijzelf, Samuel Tilden en Grover Cleveland. Alledrie behaalden ze immers de relatieve meerderheid van de uitgebrachte stemmen



Bart Kerremans is hoogleraar internationale betrekkingen en Amerikaanse politiek aan het dept. Politieke Wetenschappen van de KU Leuven.

bij de presidentsverkiezingen waarin ze opkwamen, maar ze moesten het presidentschap aan hun tegenstrever laten omdat die een absolute meerderheid in het Kiescollege behaald had.<sup>(1)</sup> En dat laatste is dé vereiste waaraan een kandidaat moet voldoen, wil die het zitje in het Witte Huis aangeboden krijgen. In de tweehonderd jaar waarin het huidige systeem van toepassing is en gedurende de 51 presidentsverkiezingen die ondertussen hebben plaatsgevonden, is dit al bij al beperkt, maar daarom niet minder controversieel.<sup>(2)</sup>

Het systeem van het Kiescollege kwam tot stand uit angst voor populisme. Met het Kiescollege werd immers een orgaan in het leven geroepen waarvan de leden verwacht werden zich rationeel te gedragen bij de keuze van een president. Zo zou niet een demagoog, maar wel een deskundig iemand de functie van president toegevoerd worden.

Belangrijk is eveneens dat de Amerikaanse grondwet niet bepaalt hoe de leden van het Kiescollege – de *Electors* (kiesmannen) – moeten aangeduid worden. Dat is een beslissing die aan de verschillende Amerikaanse staten wordt overgelaten en dan meer bepaald aan hun parlementen (de *state legislatures*). Die kunnen opteren voor een rechtstreekse verkiezing of zelf de betrokken kiesmannen aanduiden. Vanaf 1824 hebben vrijwel alle staten geopteerd voor een rechtstreekse verkiezing, met South Carolina als notoire uitzondering. Daar was het wachten tot 1860 vooraleer de rechtstreekse verkiezing ingevoerd werd. Noteer dat als de staten de rechtstreekse verkiezing van de kiesmannen toepassen ze wel gebonden zijn door de

grondwettelijke bepalingen inzake stemrecht en door de federale wetgeving op dat vlak. Vandaar ook de mogelijkheid dat het *US Supreme Court* een verkiezing moet beslechten, zoals in 2000 gebeurd is.<sup>(3)</sup>

Met de algemene invoering van de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Kiescollege ging de betekenis ervan niet verloren. De betrokkenen verloren in de praktijk wel hun autonomie gezien ze niet op eigen naam verkozen werden, maar wel als personen die een duidelijke voorkeur voor deze of gene presidentskandidaat hadden uitgesproken. In het Kiescollege werden en worden ze derhalve geacht ook voor die kandidaat te stemmen. Verschillende staten voorzien trouwens in boeten als de *Electors* in kwestie dat niet zouden doen.

Bart Kerremans

**Campagnefinanciering is een oud zeer in de Verenigde Staten. Talrijke pogingen om die min of meer onder controle te krijgen, zijn steeds mislukt.**

”

De blijvende betekenis van het Kiescollege is een gevolg van de zetelverdeling die er wordt toegepast. Die geeft de grotere – in de betekenis van meerbevolkte – staten een grotere vertegenwoordiging dan de kleine, maar zorgt wel voor een lichte oververtegenwoordiging van deze laatste. Dat gebeurt omdat het aantal zetels waarop elke staat recht heeft bepaald wordt door de som van het aantal Afgevaardigden van de betrokken staat in het Huis (een proportioneel gegeven) en in de Senaat (waar elke staat over twee zetels beschikt). Tel er de drie zetels voor het *District of Columbia* (het hoofdstedelijke gewest) bij en het totale aantal zetels bedraagt 538. Er zijn immers 435 zetels in het Huis en 100 in de Senaat. De *absolute* meerderheid van deze 538 bedraagt 270. Het is dit magische getal dat een presidentskandidaat moet bereiken om verkozen te geraken. Als geen enkele kandidaat daarin

slaagt (bijvoorbeeld omdat twee kandidaten elk 269 kiesmannen behalen), komt de beslissing toe aan het Huis van Afgevaardigden, dat dan overigens volgens een unieke procedure stemt. Sinds de invoering van het huidige systeem (via het Twaalfde Amendement) is dit slechts één keer gebeurd, in 1824.<sup>(4)</sup>

### **BATTLEGROUND STATES EN SWING VOTERS**

Op het eerste gezicht bevoordeelt dit systeem de grotere staten. Zij beschikken immers over de meeste zetels. Een kandidaat die in de elf grootste staten wint, haalt immers net de nodige 270 zetels. Belangrijk is echter dat in veruit de meeste gevallen geen enkele kandidaat zeker kan zijn van een overwinning in elk van die elf staten. Neem Bush in 2004. Hij is haast zeker dat hij geen enkele zetel zal behalen in California en in New York. Voor die gemiste zetels – 55 in het geval van California en 31 in het geval van New York – moet hij op zoek naar compensaties. En om die te vinden, zal hij in meerdere middelgrote staten overwinningen moeten boeken.<sup>(5)</sup> Voor elk van deze staten waar een dergelijke overwinning

niet gewaarborgd is, zal hij verdere compensaties moeten zoeken bij meerdere kleinere staten. Aldus vindt een spreiding van het campagnegedrag plaats en krijgt een breder geheel van staten aandacht vanwege de kandidaten.<sup>(6)</sup> En daar zijn vooral de kleinere staten bijzonder gelukkig mee. Zij zijn dan ook rabiate tegenstanders van elke grondwetswijziging die het systeem van het Kiescollege ongedaan zou maken. En gezien er voor een grondwetswijziging een ratificatie door minstens drievierde van de staten noodzakelijk is, kunnen de dertien kleinste staten (die samen 5% van de Amerikaanse bevolking vertegenwoordigen) een dergelijk scenario gemakkelijk afblokken.

De consequentie is duidelijk. Opiniepeilingen die het resultaat van een presidentsverkiezing trachten te voorspellen door de percentages die de kandidaten bij de Amerikaanse bevolking zullen halen met elkaar te vergelijken, doen niet ter zake. Wat wél ter zake doet, zijn opiniepeilingen die staat per staat afgenomen worden en op basis waarvan men kan uitrekenen hoeveel zetels elk van de kandidaten in het Kiescollege zal behalen. Het ver-

California	55	Indiana	11	Connecticut	7	New Hampshire	4
Texas	34	Missouri	11	Oklahoma	7	Hawaii	4
New York	31	Tennessee	11	Oregon	7	Idaho	4
Florida	27	Washington	11	Iowa	7	Rhode Island	4
Pennsylvania	21	Wisconsin	10	Mississippi	6	Montana	3
Illinois	21	Maryland	10	Kansas	6	South Dakota	3
Ohio	20	Minnesota	10	Arkansas	6	Delaware	3
Michigan	17	Arizona	10	West Virginia	5	North Dakota	3
New Jersey	15	Louisiana	9	Utah	5	Vermont	3
North Carolina	15	Alabama	9	Nebraska	5	Alaska	3
Georgia	15	Colorado	9	New Mexico	5	Wyoming	3
Virginia	13	Kentucky	8	Nevada	5	DC	3
Massachusetts	12	South Carolina	8	Maine	4	<i>Totaal</i>	538

klaart ook waarom Amerikaanse presidentsverkiezingen uiteindelijk (en eigenlijk steeds meer) rond *battleground states* draaien en dan meer bepaald rond de twijfelaars - de *swing voters* - in die staten. Elk van de kandidaten kan immers rekenen op de steun van staten die in meerderheid overtuigd Republikeins stemmen (het zuiden en de *Great Plains*) of overtuigd Democratisch (New York, California en het grootste deel van de staten in New England). Daar verandert de campagne in principe weinig aan. Waar het dus om gaat, zijn die staten waar geen enkele kandidaat zeker kan zijn dat de overwinning binnen is. Het is dáár dat de campagnes gevoerd worden en dat men de *swing voters* in het vizier neemt.<sup>(7)</sup> Voor de campagne van 2004 zijn achttien dergelijke staten geïdentificeerd, hoewel het lijstje korter wordt naarmate de campagne vordert, aangezien sommige van deze staten uiteindelijk - althans volgens de opiniepeilingen - in de schoot van deze of gene kandidaat zullen vallen. Eind augustus 2004 gaat het inderdaad nog maar om een achttal staten, waaronder vooral Florida (omdat het de meeste kiesmannen van de *battleground states* te bieden heeft), Pennsylvania, Ohio, Wisconsin, Missouri, Nevada, New Mexico en New Hampshire. Eind augustus 2004 is het in elk van deze staten een nek-aan-nek race tussen Bush en Kerry, wetende dat beide kandidaten momenteel kunnen zeker zijn van een gelijk aantal kiesmannen, gegeven hun scores in het aantal en het soort staten (groot/klein) die zeker op hen zullen stemmen.

Het beperkte aantal staten waarop de campagne zich concentreert, resulteert eveneens

in een sterke concentratie van de verkiezingsuitgaven. Inderdaad, ruim 85% van de Amerikaanse bevolking zal amper een televisieadvertentie van een presidentskandidaat te zien krijgen. De overige 15% wordt er momenteel mee overdonderd. Dat kost geld, veel geld, wat meteen het vraagstuk opwerpt van de campagnefinanciering en de verkiezingsuitgaven.

### BEHEERSEN EN UITEINDELIJK NIET TE BEHEERSEN: HET GELD EN DE CAMPAGNES

Campagnefinanciering is eigenlijk een oud zeer in de Verenigde Staten. Talrijke pogingen om die min of meer onder controle te krijgen,

zijn steeds mislukt. Kandidaten - of het nu voor het presidentschap is of voor andere functies zoals Afgevaardigde of Senator - hebben immers massa's kapitaal nodig. Hetzij om campagne te voeren hetzij om mogelijke opposenten af te schrikken om inderdaad een worp te doen naar de zetel die ze eventueel al

bezetten. In 1996 ging er voor de verschillende federale verkiezingen (Huis, Senaat en presidentschap) 2,1 miljard dollar over de toonbank waarvan 453 miljoen werd uitgegeven door de presidentskandidaten alleen al. In 2000 ging het om 2,5 miljard dollar waarvan 340 miljoen dollar besteed werd door de presidentskandidaten.<sup>(8)</sup> In 2004 zullen ze gezamenlijk de kaap van de 500 miljoen dollar overschrijden.

Omdat de kandidaten behoefte hebben aan steeds meer campagnegeld zoeken zij steeds weer opnieuw achterpoortjes om, ondanks de strenger wordende wetgeving, voldoende

Bart Kerremans

**Campagnes worden dáár gevoerd, in die staten waar geen enkele kandidaat zeker kan zijn dat de overwinning binnen is.**

”

kapitaal te vergaren. Overigens zijn degenen die over de betrokken wetgeving moeten beslissen er grotendeels zelf het voorwerp van. Ook dat heeft tot gevolg dat nieuwe wetgeving altijd weer opnieuw zwakke plekken vertoont die met geestdrift door de *fund-raisers* worden uitgebuit.

Hoe dan ook, op het federale niveau bestaat er in de Verenigde Staten wetgeving die campagnefinanciering en verkiezingsuitgaven aan beperkingen probeert te onderwerpen. De basis ervan wordt gevormd door de *Federal Election Campaign Act* (FECA) van 1971. Door een combinatie van amendementen op deze wetgeving (zoals die van 1974, 1979 en 2002) en rechterlijke uitspraken (zoals die in 1976, 1979 en 2003) is het geheel van regels ontstaan dat op de verkiezingen van 2004 van toepassing is. Belangrijk daarbij zijn vooral de amendering van 2002 en de uitspraak van het *US Supreme Court* in de zaak *McConnell vs FEC* in 2003.

De kern van de wetgeving inzake campagnefinanciering wordt gevormd door de aan de bijdragen gestelde beperkingen.<sup>(9)</sup> Bedrijven en vakbonden kunnen geen campagnes sponsoren, hoewel de werknemers of de leden ervan wel individuele bijdragen kunnen storten in een fonds dat dan een kandidaat kan steunen. Dergelijke fondsen staan bekend als de *Political Action Committees* (PAC's). Die kunnen per verkiezingscyclus een maximumbedrag van 50.000 dollar aan een kandidaat uitkeren.

Naast de beperking op de bedrijven, de vakbonden en de PAC's zijn er ook belangrijke beperkingen op de individuele bijdragen. Die zijn per kandidaat in omvang beperkt. Een individu mag immers maximum 2.000 dollar

aan een kandidaat toekennen. Deze beperking geldt voor de hele campagne van een bepaald persoon voor een bepaalde federale functie (waaronder die van president). Daarnaast mag een individu per jaar een maximumbedrag van 25.000 dollar aan een politieke partij schenken. Ook zijn individuen beperkt in het bedrag dat ze per verkiezingscyclus aan kandidaten mogen geven.<sup>(10)</sup> Die beperking is belangrijk indien een individuele donor geld aan meerdere kandidaten (bijvoorbeeld mensen uit dezelfde partij die voor verschillende federale functies opkomen) tegelijkertijd wil schenken. Het hier toegelaten maximumbedrag bedraagt 37.500 dollar.

## RECHT VAN VRIJE MENINGSUITING

Als men kijkt naar al deze regels en de rechtspraak daarover, valt één rode draad te onderkennen. Het gaat steeds om een poging een evenwicht te vinden tussen de strijd tegen de *fat cats* enerzijds en het vrijwaren van het recht van vrije meningsuiting anderzijds.

Met *fat cats* wordt verwezen naar die enkele heel rijke donors die enorme hoeveelheden kapitaal ter beschikking kunnen stellen van een kandidaat, maar deze laatste daardoor schatplichtig aan hen maken. In de mate dat een kandidaat – zo is de redenering – te veel leunt op enkele van dergelijke *fat cats*, ontstaat het risico dat, eens verkozen, de betrokkene in eerste instantie de belangen van deze gulle donors zal dienen. De enige manier om dit op te vangen, was de beperking van de omvang van de bijdrage die elk individu aan een kandidaat mag leveren. Zó worden de kandidaten immers gedwongen hun financiële middelen te gaan zoeken bij een grote groep donors, waardoor hun afhankelijkheid van individuele donors veel kleiner wordt.

Het recht van vrije meningsuiting duikt hier als element op omdat het *US Supreme Court* in zijn uitspraak in de zaak *Buckley vs Valeo* (1976) geoordeeld heeft dat de campagne-uitgaven van een kandidaat onder dit recht – zoals bepaald in het Eerste Amendement – vallen. Derhalve kan de overheid de grondoorzaak van de zoektocht naar steeds meer campagnegeld – de escalatie in de omvang van de campagne-uitgaven – niet aanpakken, tenzij de kandidaten zich vrijwillig zouden neerleggen bij uitgavenbeperkingen. Dat laatste gebeurt in de praktijk doordat de Amerikaanse overheid in ruil voor een vrijwillige beperking op de betrokken uitgaven, overheidssteun (*public funding*) voorziet voor de betrokken kandidaten. In die steun worden twee fasen voorzien. De eerste heeft betrekking op de voorverkiezingen, de tweede op de algemene verkiezingen.

Met voorverkiezingen wordt verwezen naar de verkiezingen waarin staat per staat de kandidaten van elk van de partijen verkozen worden. De winnaar van deze reeks verkiezingen – die eind januari van het verkiezingsjaar van start gaan in Iowa en New Hampshire – wordt door zijn partij als presidentskandidaat genomineerd. In de algemene verkiezingen komen de kandidaten van de verschillende partijen dan tegen elkaar op. Zij vallen steeds op de dinsdag, volgend op de eerste maandag van november.<sup>(11)</sup>

Wat de voorverkiezingen betreft, kunnen de kandidaten slechts op publieke middelen een

beroep doen als ze op eigen kracht een minimumbedrag van 100.000 dollar bij elkaar hebben kunnen sprokkelen en als ze daarvoor minimum 5.000 dollar in minstens twintig staten vergaard hebben. Tegelijkertijd moeten ze zich houden aan een maximale hoeveelheid verkiezingsuitgaven die voor elk van de staten wordt vastgelegd.<sup>(12)</sup> In het voorverkiezingsseizoen van 2004 hebben Kerry noch Bush zich bereid verklaard zich bij de betrokken uitgavenlimiet neer te leggen en dus afstand gedaan van de mogelijkheid op publieke steun.<sup>(13)</sup>

### **FAT CATS EN FAT FUNDRAISERS**

De regeling voor de algemene verkiezingen is nog stringenter. Daar mag een kandidaat die in aanmerking wenst te komen voor overheidssteun geen eigen middelen meer in de campagne investeren. Men moet dus volledig op overheidssteun terugvallen. De periode waarop deze regeling van toepassing is, vangt aan op de dag dat de kandidaat officieel door zijn partij genomineerd is. Dat gebeurt naar oude gewoonte op de nationale conventie die elk van de partijen in de loop van de zomer van het verkiezingsjaar bijeenroept. De Democraten deden dit eind juli in Boston, de Republikeinen eind augustus in New York. Zowel Bush als Kerry hebben zich vrijwillig bij deze beperking neergelegd, waardoor ze beiden ongeveer 75 miljoen dollar aan overheidssteun ontvangen hebben.<sup>(14)</sup> De cijfers voor de vorige verkiezingen zijn weergegeven in onderstaande tabel.<sup>(15)</sup>

1976	21,82 miljoen	1992	55,24 miljoen
1980	29,44 miljoen	1996	61,82 miljoen
1984	40,40 miljoen	2000	67,56 miljoen
1988	46,10 miljoen	2004	74,62 miljoen

Op het eerste gezicht lijkt er met deze regeling geen vuiltje aan de lucht te zijn. Integendeel. Het risico op *fat cats* lijkt ongedaan gemaakt, terwijl de overheid een handje toesteeft en de financiële basis van de campagne voor de algemene verkiezingen – waar het uiteindelijk allemaal om draait – voor beide kandidaten gelijkstelt. Kan het billijker?

Bart Kerremans

**Het leeuwendeel van de inkomsten van de kandidaten wordt gevormd door een enorme hoeveelheid individuele bijdragen.**

”

In eerste instantie is er natuurlijk de mogelijkheid dat kandidaten geen aanspraak wensen te maken op overheidssteun, zoals bij de voorverkiezingen al meerdere malen is gebeurd.<sup>16</sup> In dat geval zijn ze niet gebonden door de restricties op de uitgaven, maar blijven ze wel gehouden aan de aan de donors gestelde beperkingen.

In tweede instantie zijn de *fat cats* in de praktijk vervangen door wat men *fat fundraisers* zou kunnen noemen. In plaats van zelf erg veel kapitaal aan de campagne bij te dragen, ontpoppen belangrijke donors zich tot *fundraisers* die via hun netwerken grote hoeveelheden kapitaal verzamelen ten gunste van de kandidaat. Op deze wijze storten ze geen grote sommen geld uit eigen zak, maar fungeren ze als kanaal langs hetwelk een veelheid van donors de storting van een aanzienlijke som geld mogelijk maken. In 2004 passen beide kandidaten dit systeem toe. Bij Bush gaat het dan om de *Rangers* en de *Pioneers*, bij Kerry om de *Kerry Fundraisers* en de *Kerry Super Fundraisers*. Verschillenden van hen zullen – zo heeft het verleden uitgezeten – voor hun inspanningen beloond worden als hun kandidaat als overwinnaar uit de bus komt. Tot de mogelijke beloningen behoren bijvoorbeeld een ambassadeurspost in deze of gene hoofdstad. Zo heeft België in

het recente verleden een Amerikaanse ambassadeur gehad die inderdaad een dergelijke rol als *fundraiser* had gespeeld en er klaarblijkelijk voor beloond werd.

In derde instantie worden de beperkingen van de wet omzeild doordat er voor verschillende types campagnegelden verschillende regels werden en worden toegepast. Om dit alles te kunnen duiden, is het onderscheid tussen *hard money* en *soft money* belangrijk. Al het kapitaal dat aan de kandidaten wordt gegeven met het oog op hun verkiezingscampagne dient gezien als *hard money*. Voor dergelijk kapitaal bestaan de hierboven geschetste beperkingen: op de bijdrage die elk individu aan een campagne mag leveren én op de uitgaven als een kandidaat in aanmerking wil komen voor publieke steun. Om dit alles te kunnen controleren, bestaat er tevens een meldingsplicht. Elke individuele bijdrage moet aan een speciale instantie – de *Federal Election Commission* (FEC) – gemeld worden, mét de identiteit van de donor als het gaat om 100 dollar of meer. Ook moeten alle uitgaven aan de FEC gerapporteerd worden. Deze informatie is openbaar; ze wordt gepubliceerd op de *website* van de FEC ([www.fec.gov](http://www.fec.gov)).

### HOW SWEET IT IS...

Gaandeweg is er echter een tweede type van campagnegeld ontstaan: het 'zachte geld' (*soft money*). Dat is zowat een eigen bestaan gaan leiden als een categorie van kapitaal dat helemaal niet aan beperkingen was blootgesteld.

De basis van het zachte geld ligt in de amen-

dering van de *Federal Election Campaign Act* (FECA) in 1979. Omdat de opkomst bij de presidentsverkiezingen (en ook bij die voor het Congres) maar bleef dalen, was het Congres van oordeel dat aan de partijen de mogelijkheid diende gegeven om, via hun lokale afdelingen, campagnes op te zetten om de Amerikaanse stemgerechtigde burger naar de stembus te krijgen, de *get-out-the-vote*-campagnes. Om dat mogelijk te maken, werd een categorie van fondsen voorzien die niet onder de bestaande beperkingen zou vallen. Meteen was het 'zachte geld' geboren.

Nu valt het politieke belang van *get-out-the-vote*-campagnes moeilijk te onderschatten. De opkomst bij Amerikaanse presidentsverkiezingen is naar internationale maatstaven immers erg laag (de laatste drie verkiezingen gemiddeld 50% van de stemgerechtigden). De hamvraag voor elk van de kandidaten is dan ook wie er niet aan de verkiezingen deelneemt en of het opdrijven van de deelname hen voordeel zou kunnen opleveren. Vooral voor de Democraten rijst deze vraag, gezien de lagere inkomensgroepen – die als ze zouden stemmen, Democraten zouden 'verkiezen' – minder aan de stembuslag deelnemen dan de hogere inkomensgroepen. In de Verenigde Staten worden dan ook in de aanloop naar de presidentsverkiezingen twee parallelle campagnes gevoerd: één voor de kandidaten en één ten gunste van de opkomst.

Op zich was de invoering van het zachte geld een nobel initiatief. Het moest immers de democratie dienen, ook al waren politieke belangen inzake de opkomst nooit ver weg. In de praktijk liep het echter al vrij snel uit de

hand. De politieke partijen, die nu bijna onbeperkt en ongeremd zacht geld konden verzamelen, gingen dit kapitaal steeds meer gebruiken voor campagnes die nog moeilijk te onderscheiden waren van gewone verkiezingscampagnes. Het gevolg was dan ook dat de doelstellingen van de FECA volledig ondergraven werden. De omvang van het zachte geld bleef maar groeien, waardoor het vrij snel het terrein werd waar de *fat cats* opnieuw een rol konden gaan spelen.

### DE '527'S'

In 2002 werd hieraan een einde gemaakt. De in dat jaar doorgevoerde amendering van de FECA bevatte immers een totaal verbod op soft money. De amendering – beter bekend als de *McCain-Feingold Act*<sup>(17)</sup> – kwam er als gevolg van de toenemende publieke ergernis over de campagnefinanciering. Dat was gebleken tijdens de Republikeinse voorverkiezingen van 2000 waar John McCain – Republikeins senator van Arizona – erin slaagde het Bush even moeilijk te maken met een campagne waarin de campagnefinanciering een prominente plaats innam. Toch bleek die publieke ergernis niet voldoende om een meerderheid in beide kamers van het Congres ertoe te bewegen *soft money* wettelijk te bannen. Uiteindelijk was er een schandaal nodig – Enron – om een dergelijke meerderheid over de streep te trekken. Dat gebeurde overigens tegen de wil in van de Republikeinse partijleiding in het Congres én tegen die van de Bush-regering.<sup>(18)</sup> Ondanks pogingen van deze Republikeinse leiding om het betrokken wetsamendement ongrondwettelijk te laten verklaren – op grond van

Bart Kerremans

Op zich was de invoering van het 'zachte geld' een nobel initiatief. In de praktijk liep het echter al vrij snel uit de hand.

”



het argument van het recht op vrije meningsuiting – werd het daarvan gespaard, door de uitspraak van het *US Supreme Court* in de zaak *McConnell vs FEC* (2003).

Maar daarmee was het probleem van het zachte geld niet van de baan, zo bleek tijdens de campagne van 2004. De wet had immers opnieuw een achterpoortje opengelaaten. Dit keer ging het niet om de politieke partijen, maar wel om organisaties die los van de partijen en los van de kandidaten campagne voeren. Omdat deze organisaties bepaalde maatschappelijke belangen verdedigen, vallen ze onder een bijzondere belastingregeling die hen veelal vrijstelt van belasting.<sup>(19)</sup> Een en ander is neergeschreven in sectie 527 van de federale fiscale wetgeving. Vandaar ook dat deze organisaties bekend staan als de '527's'.

De '527's' bleken al vrij snel te ontsnappen aan de beperkingen van de gewijzigde financieringswet. Als gevolg daarvan gingen prominente leden of sympathisanten van beide politieke partijen over tot de oprichting van dergelijke 527's. De Democraten namen hierin het voortouw, mee als gevolg van het feit dat zij in het verleden de grootste voordelen van het zachte geld hadden gehad, maar dat nu waren kwijtgespeeld.<sup>(20)</sup> Televisie-advertenties vanwege deze 527's werden steeds meer prominent. Mede daardoor werd vermeden dat Bush zijn geweldige financiële voorsprong op Kerry – toen die nog volop aan de campagne van de voorverkiezingen bezig was en aanvankelijk ook minder succesvol bleek in het inzamelen van fondsen – kon verzilveren door de Amerikaanse televisie-media te domineren met zijn *commercials*. De 527's – waarvan de overgrote meerder-

heid Bush weg wil – wierpen zich immers op als belangrijk tegenwicht voor de mediastrategie van het Bush-kamp. Meer nog, in de loop van februari-april 2004 waren zij het die de Amerikaanse media min of meer domineerden. Een ultieme poging vanwege de Republikeinen om de 527's aan de beperkingen van het harde geld te onderwerpen, mislukte. In mei 2004 slaagde de *Federal Election Commission* (FEC) – paritair samengesteld uit Democraten en Republikeinen – er niet in een regel dien-aangaande goed te keuren. Tevens hadden ze het *US Supreme Court* tegen zich. Dat had immers in zijn uitspraak in de zaak *McConnell vs FEC* (2003) het volgende gezegd: "The law imposes numerous restrictions on the fundraising abilities of the political parties (...). Interest groups, however, remain free to raise money to fund voter registration, get-out-the-vote activities, mailings, and broadcast activities."

Van dan af gingen ook de Republikeinen zich op de 527-strategie werpen, weliswaar met een grote achterstand ten opzichte van de Democraten. Inderdaad, in de lijst van de 527's domineren groeperingen die aanleunen bij deze laatsten. De grootste – in termen van financiële slagkracht – is de *Joint Victory Campaign 2004* waarvan onder meer George Soros een belangrijke sponsor is. Tweede in de rij is het *Mediafund* dat heel wat steun krijgt vanuit de vakbondswereld. Ook de derde – *America Coming Together* – leunt zeer sterk bij de Democraten aan. Maar wellicht de bekendste is *MoveOn.org* omdat ze op de meest directe manier – zowel qua inhoud als qua timing – de Bush-campagne van wederwoord voorziet.

**Bart Kerremans**

**Ondernemingen en vakbonden kunnen niet dan indirect optreden als donors.**

”

De 527's bereikten plotseling de internationale krantenkoppen door de campagne van één van hen, de *Swift Boat Veterans for Truth*. Deze duidelijk Republikeins gezinde 527 startte immers een campagne waarin het verhaal werd aangevochten dat John Kerry tijdens de Vietnam-oorlog het leven van één van zijn kompanen in een vuurgevecht zou hebben gered. Nu vormt dit feit een belangrijke component in Kerry's campagne. Niet alleen is Vietnam een zwakke plek voor Bush – hij slaagde er immers in aan een mogelijke dienstplicht in dat land te ontsnappen – Kerry wil ermee tevens aantonen dat hij een echte opperbevelhebber met terreinervaring en bewezen moed zal zijn. In een campagne waarin Bush zijn rol als opperbevelhebber in de "oorlog tegen het terrorisme" volop probeert uit te spelen en Kerry als een zwak en weifelend leider poogt af te schilderen, is dat niet onbelangrijk. Hoe de lastercampagne van de *Swift Boat Veterans for Truth* zal uitdraaien, is momenteel niet duidelijk. Het kan spelen in het voor- of nadeel van beide kandidaten. Wel duidelijk is dat de hele zaak de 527's op de voorgrond heeft gebracht en dat de indruk die zij bij de bijzonder gepolariseerde Amerikaanse publieke opinie hebben nagelaten, niet zo fraai is. Bush probeert alleszins het verbod op 527's als thema naar voren te schuiven, wetende dat ze vooral de Democraten voordeel hebben gebracht. Daartegenover zijn de 527's voor beide kandidaten functioneel. Zij kunnen het vuile werk opknappen van de negatieve campagnes – waarin de opponent op basis van persoonlijke aantijgingen wordt afgekraakt –, terwijl de kandidaten dit in vermoorde onschuld kunnen afkeuren.<sup>(21)</sup> En inderdaad, een kernelement van een door een 527

gevoerde campagne is dat dit volledig los gebeurt van de kandidaten en hun partijen. Van zo gauw men kan aantonen dat er overleg of coördinatie is geweest, worden alle middelen van de betrokken 527 beschouwd als inkomsten van de kandidaat, en dus als hard geld meegerekend. Gegeven de limieten op de bijdragen van hard geld aan de kandidaten, kan dit hen zuur opbreken.

### WIE ZIJN DAN DE DONORS?

Om te beginnen dient opgemerkt dat als het gaat om hard geld, noch bedrijven noch vakbonden als donors kunnen optreden, iets wat in de Europese media veelvuldig over het hoofd wordt gezien. Ondernemingen en bonden treden daarom indirect als donors op, en dit op twee manieren.

Ten eerste door hun werknemers of leden aan te zetten kapitaal te storten in een fonds dat dan

bijdragen stort aan de kandidaat die het wenst te steunen. Dergelijke fondsen worden – zoals eerder aangegeven – in de wet gedefinieerd als *Political Action Committees* (PAC's). Bij presidentsverkiezingen spelen ze niet zo'n belangrijke rol, veeleer bij Congresverkiezingen.

Ten tweede zijn er de inspanningen die bedrijfs- of vakbondsleiders kunnen leveren om hun werknemers, collega's, familieleden enzomeer aan te sporen individueel geld aan een kandidaat over te maken. Dit kan hen de bovenvermelde 'titel' opleveren van *Pioneer*, *Ranger*, *Kerry Fundraiser* of *Kerry Super Fundraiser* en eventueel, als de kandidaat van hun voorkeur verkozen wordt, een of andere benoeming (ambassadeur bijvoorbeeld). Na

Bart Kerremans

Het systeem van het Kiescollege kwam tot stand uit angst voor populisme.

”

de verkiezingen van 2000 werden zo maar eventjes 40% van Bush's 246 *Pioneers* beloofd met een benoeming bij de federale overheid.<sup>(22)</sup> Een *Pioneer* sprokkelt minimum 100.000 dollar voor Bush bijeen, een *Ranger* 200.000. Een *Kerry Fundraiser* verzamelt er 100.000 voor Kerry en een *Kerry Super Fundraiser* 200.000. Bij Bush is er ook een groep die als *Mavericks* wordt omschreven. Deze mensen, niet ouder dan veertig, verzamelen minimum 50.000 dollar voor zijn campagne. Sommige van deze donors hebben meer dan een miljoen dollar bijeengebracht, hetzij voor Bush, hetzij voor Kerry.

Verder dient opgemerkt dat het leeuwendeel van de inkomsten van de kandidaten gevormd wordt door een enorme hoeveelheid individuele bijdragen. Het zijn juist deze geldsommen die in het verleden het verschil hebben bepaald tussen de financiële middelen van de tegenkandidaten en dan vooral de Republikeinse voorsprong op dit vlak. De partij van Bush beschikt inderdaad over beter uitgebouwde lokale netwerken en Bush maakt daar dankbaar gebruik van. Dat blijkt ondermeer uit het feit dat hij een aanzienlijk deel (ruim 15%) van zijn campagnegelden geïnvesteerd heeft in de verzending van brieven via de gewone post naar honderdduizenden gezinnen (*direct mailing*). Deze werkwijze heeft als groot voordeel dat niet alleen een brede basis voor de financiering van zijn campagne wordt opgebouwd, maar ook dat deze basis kan aangespoord worden om mensen naar de stembus te helpen krijgen op de dag van de verkiezingen zelf.

Wat het sprokkelen van individuele bijdragen betreft, volgt Kerry eigenlijk de methode die John McCain (voorverkiezingen van 2000) en Howard Dean (voorverkiezingen van 2004)

hem hebben voorgedaan: via *e-mails*. Net zoals McCain en Dean is ook hij hier bijzonder succesvol in gebleken.

## VELE KLEINTJES MAKEN EEN GROOT

Individuele bijdragen wegen inderdaad zwaar op het geheel aan steun dat de kandidaten voor hun campagnes krijgen. De Bush-campagne heeft volgens de laatst beschikbare cijfers (tot en met 31 juli 2004) bijdragen ontvangen van ruim 250.000 individuele donors. Samen waren die goed voor een bedrag van bijna 240 miljoen dollar. Dat komt neer een gemiddelde van 960 dollar per persoon (wijl de wettelijke limiet 2.000 dollar bedraagt). Het aandeel van deze individuele bijdragen in het totale bedrag aan inkomsten bedraagt 98%.

De cijfers voor Kerry zijn vergelijkbaar. Daar gaat het om meer dan 270.000 individuele donors die elk gemiddeld 780 dollar hebben bijgedragen. Het aandeel van deze bijdragen in het geheel van de inkomsten van de Kerry-campagne bedraagt 91%.

Toch dient met deze cijfers omzichtig omgesprongen omdat ze natuurlijk geen beeld geven van de rol die de *Pioneers*, de *Rangers* en de *Kerry Fundraisers* in dit geheel spelen. Het is niet eenvoudig daarvan een precies beeld te krijgen, maar de cijfers van het *Center for Responsive Politics* ([www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)) geven toch een sterke aanwijzing. Daaruit blijkt dat Bush in grote mate geld heeft ontvangen van personen werkzaam in de financiële branche en in de sector van de *consultancy* (de oliesector is hier opvallend weinig prominent aanwezig). Belangrijke bedrijven of organisaties daarbij zijn *Morgan*

*Stanley, Merrill Lynch, Goldman Sachs, Credit Suisse First Boston, Deloitte & Touch, Ernst & Young, Microsoft* enzomeer. Bij Kerry is er een sterke vertegenwoordiging van werknemers van universiteiten, de financiële sector en de informatietechnologie. Hier vinden we namen terug als de *University of California, Harvard University, Morgan Stanley, Goldman Sachs, Microsoft, IBM* en een aantal belangrijke advocatenkantoren. Opvallend is eveneens dat verschillende van deze bedrijven of organisaties werknemers of kaderleden tellen die bijdragen leveren aan beide kandidaten, of waarbij een deel van hen aan de ene kandidaat levert en een ander deel aan de andere.

Wat de Bush-campagne betreft, zijn de *Pioneers* en de *Rangers* vooral bedrijfsleiders vanuit de financiële, de energie- en de communicatiesector. Weinig verrassend hierbij is dat ondernemingen uit Texas sterk vertegenwoordigd zijn.

Bij Kerry en zijn *Fundraisers* en *Super Fundraisers* zijn de financiële sector en de advocatenkantoren prominent aanwezig. Het wekt allicht weinig verbazing dat donors uit zijn thuisstaat Massachusetts een eersteplanrol spelen.

## BESLUIT

Wat valt er uit dit verhaal te concluderen?

Ten eerste, geld speelt in de Amerikaanse presidentsverkiezingen een belangrijke rol. Een kandidaat moet immers in staat zijn om in verschillende staten campagne te voeren om zo een kritisch aantal zetels in het Kiescollege

te kunnen behalen. Gegeven de belangrijke rol van televisie-advertenties in moderne campagnes, lopen de kosten daardoor aanzienlijk op.

Ten tweede, de kandidaten zijn voor hun inkomsten gebonden door de wetgeving op de campagnefinanciering. Die stelt duidelijke beperkingen aan de omvang van de financiële steun die individuen aan de kandidaten kunnen leveren maar wordt op haar beurt geconfronteerd met het achterpoortje van de 527's.

Deze laatste vallen buiten deze beperkingen en zijn in de loop van de huidige campagne – weliswaar los van de kandidaten – een prominente rol gaan innemen.

Ten derde, de betrokken wetgeving zorgt ervoor dat de kandidaten inderdaad het overgrote deel van hun inkomsten moeten halen bij individuele donors. Dat is overigens ook het geval. Van enkele bedrijven die de kandidaten sponsoren, is dus geen sprake. Wel van individuele bedrijfsleiders, kaderleden en hun verwanten.

Ten vierde, een kleine groep van individuele donors ontpopt zich evenwel tot belangrijke verzamelaars van kapitaal ten gunste van deze of gene kandidaat. Deze *fundraisers* verzamelen soms enorme sommen geld en kunnen daardoor – ondanks de wetgeving op de campagnefinanciering – een sterke invloed uitoefenen op de winnaar van de verkiezingen. Van dominantie van deze *fundraisers* kan – op basis van de cijfers – moeilijk gesproken worden. Daarvoor zijn ze te talrijk en te gevarieerd van aard. Maar ze hebben wel één zaak gemeen. De grootste – de *Pioneers*, de *Rangers*, de *Kerry Fundraisers* of de *Kerry Super Fundraisers* – behoren alle-

**Bart Kerremans**

**Niet zozeer individuele bedrijven, maar wel het bedrijfsleven as such kan zwaar wegen op de verkozen politici. In Europa bekijkt men dat als een probleem.**

”

maal tot de hoogste inkomensklasse van de Verenigde Staten en zijn tevens overwegend bedrijfsleiders. Daar ligt eigenlijk het probleem van de campagnefinanciering. Niet zozeer individuele bedrijven, maar wel het bedrijfsleven *as such* kan door de betrokken

wetgeving zwaar wegen op de verkozen politici. In Europa bekijkt men dit inderdaad als een probleem voor de democratie. In de Verenigde Staten is daarover geenszins consensus en blijft dit vraagstuk felle reacties uitlokken vanwege voor- en tegenstanders.

- 
- (1) Het overkwam Tilden in 1876 en Cleveland in 1888. Noteer echter dat er bij de verkiezingen van 1876 duidelijk vervalsing in het spel was.
- (2) Het huidige systeem werd ingevoerd door het Twaalfde Amendement op de Amerikaanse Grondwet dat in 1804 voor het eerst werd toegepast. Noteer dat in 1824 geen enkele kandidaat de absolute meerderheid in het Kiescollege haalde en dat het Huis van Afgevaardigden dan moest beslissen. De keuze viel echter niet op de kandidaat die het meeste stemmen bij de bevolking had behaald – Andrew Jackson –, maar wel op John Quincy Adams. Jackson zou vier jaar later weerwraak kunnen nemen door Adams te verslaan, dit keer ook in het Kiescollege.
- (3) Centraal in die beslechting stond trouwens een federale grondwettelijke bepaling, met name het Veertiende Amendement (beter bekend als de *Equal Protection Clause*).
- (4) Vóór de invoering van het Twaalfde Amendement deed een dergelijke situatie zich ook éénmaal voor, in 1800 meer bepaald.
- (5) De verdeling van de zetels per staat is weergegeven in de hiernavolgende tabel.
- (6) Het spreidingseffect van het Kiescollege wordt aanzienlijk versterkt door de toepassing van het *winner take all*-principe. Dit houdt in dat de kandidaat die de relatieve meerderheid van de stemmen in een staat behaalt, alle kiesmannen van die staat toegewezen krijgt. Er zijn slechts twee uitzonderingen: Maine en Nebraska. Zij gebruiken een mengvorm waarin het *winner take all*-principe ten dele op districtsniveau wordt toegepast.
- (7) Noteer dat vooral vrouwelijke kiezers sterk vertegenwoordigd zijn in de groep van *swing voters*.
- (8) Bron: *Center for Responsive Politics*, [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)
- (9) De betrokken beperkingen zijn opgenomen in de *United States Code* (zie 2 U.S.C. § 441).
- (10) Een verkiezingscyclus omvat een periode van twee jaar die aanvangt op 1 januari van een oneven jaar en eindigt op 31 december van het daaropvolgende even jaar.
- (11) Wat betekent dat ze nooit op 1 november kunnen vallen, maar ten vroegste op 2 november, zoals in 2004 het geval is. Ze vallen ten laatste op 8 november van het verkiezingsjaar.
- (12) De basis daarvan wordt gevormd door de levenskost in elke staat en het aantal stemgerechtigden in de betrokken staat (zie *FEC Record*, november 2003, p. 9).
- (13) Noteer dat Bush geen tegenkandidaten had voor zijn nominatie. Dat leverde hem natuurlijk het enorme voordeel op dat hij kon afwachten wie het bij de Democraten zou winnen om er dan met alle middelen campagne tegen te kunnen voeren, althans tot aan de partijconventie (zie verder).
- (14) Noteer dat elk van de partijen daarnaast ook een specifiek bedrag ontvangt ter ondersteuning van de kosten van de partijconventie. Voor die van 2004 ontvangt elk van beide grote partijen bijna 15 miljoen dollar.
- (15) Bron: *Press Release*, Federal Election Commission, July 30, 2004.
- (16) Bush en Forbes in 2000, Bush en Kerry in 2004.
- (17) Officieel heet deze wet de *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA), *Public Law 107-155*.
- (18) Dat bleek uit de wijze waarop de wet in het Huis van Afgevaardigden gestemd werd. Om de weerstand van de leiding van het Huis (sinds begin 1995 in Republikeinse handen) te kunnen omzeilen – iets wat nodig is omdat die leiding de agenda van de plenaire vergaderingen controleert – moet een lid erin slagen een petitie ondertekend te krijgen door minimum 218 Afgevaardigden (wetende dat er 435 zijn). Als dat gebeurt, moet de leiding de kwestie in plenaire vergadering laten stemmen. De Republikeinse leiding was erin geslaagd de kwestie van de plenaire agenda te houden. Langzaam maar zeker werden echter de nodige 218 handtekeningen bijeen gesprokkeld. Het Enron-schandaal gaf hierin de doorslag. Door de publieke ergernis over de manier waarop een belangrijke campagnesponsor van Republikeinse kandidaten – Enron – zijn aandeelhouders en zijn werknemers (die in het pensioenfonds van het eigen bedrijf hadden geïnvesteerd) bedrogen had, durfden heel wat Republikeinse leden van het Huis haast niet anders dan de petitie te ondertekenen en de nieuwe wetgeving te ondersteunen.
- (19) Dat komt omdat deze groepen erkend zijn als *charitable groups*. Dit betekent dat ze in principe maatschappelijke belangen en geen materiële eigenbelangen publiekelijk verdedigen en dat hun belangrijkste opdracht niet bestaat uit het beïnvloeden van verkiezingen.
- (20) Dat de Democratische Partij desondanks het verbod op *soft money* had gesteund, zegt iets over het besef dat het Amerikaanse publiek er een felle tegenstander van was. Noteer dat de Democraten het grootste deel van hun zachte geld ontvingen van vakbonden, de filmindustrie en ondernemingen actief in financiële diensten. Maar eens het zachte geld verboden werd, bleek hoezeer ze er het nadeel van ondervonden. In 2003 – het eerste jaar waarin het verbod van toepassing was – slaagde de Republikeinse Partij er volgens de gegevens van de FEC in ruim 206 miljoen dollar te verzamelen (het gaat hier niet om het kapitaal van de Bush-Cheney-campagne, wel om dat van de partij). Bij de Democraten ging het om 'slechts' 95 miljoen.
- (21) Noteer evenwel dat volgens de wetgeving van 2002 dergelijke groepen geen campagne voor of tegen een kandidaat meer kunnen uitzenden of laten uitzenden vanaf de periode die zestig dagen voor de verkiezingsdag van start gaat. In 2004 gaat het zodoende om 3 september. Van dan af zal men de 527's niet meer op de Amerikaanse televisie bezig zien, althans toch niet pro of contra een bepaalde kandidaat. Wellicht zullen de meeste van hen hun aandacht dan richten op de *get-out-the-vote*-campagnes, vooral door *direct mailing*.
- (22) Bron: *The Washington Post*, May 16, 2004, p. A17.