ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schwartz, Lauren; Thimm, Johannes

Research Report

Manche US-Wähler sind gleicher: Wahlgesetze als Objekt parteipolitischer Erfolgsstrategien

SWP-Aktuell, No. 64/2017

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schwartz, Lauren; Thimm, Johannes (2017) : Manche US-Wähler sind gleicher: Wahlgesetze als Objekt parteipolitischer Erfolgsstrategien, SWP-Aktuell, No. 64/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255489

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Manche US-Wähler sind gleicher

Wahlgesetze als Objekt parteipolitischer Erfolgsstrategien

Lauren Schwartz / Johannes Thimm

Nach seiner Wahl zum US-Präsidenten behauptete Donald Trump, Mitbewerberin Hillary Clinton habe die Mehrheit der abgegebenen Stimmen nur erlangt, weil nicht Wahlberechtigte massenhaft gewählt hätten. Der Vorwurf des Wahlbetrugs wird in den USA seit Jahren benutzt, um die bürokratischen Hürden für eine Stimmabgabe zu erhöhen und bestimmte Bevölkerungsgruppen am Wählen zu hindern. Darüber hinaus gibt es weitere legale Tricks, um Ergebnisse zu beeinflussen. Republikaner wie Demokraten versuchen, den Zuschnitt von Wahlkreisen zum eigenen Vorteil festzulegen. Die Konsequenz sind politisch homogenere Bezirke, Erfolge für extremere Kandidaten und immer größere Abweichungen von einer proportionalen Repräsentation des Wählerwillens. Am 3. Oktober 2017 prüft der Oberste Gerichtshof in Washington, ob der parteipolitische Zuschnitt von Wahlkreisen erstmals beschränkt werden soll. Langfristig könnte sich der Kampf um die Wahlmodalitäten auf die Mehrheitsverhältnisse im Kongress auswirken.

Bereits der umstrittene Ausgang der Präsidentschaftswahl im Jahr 2000 machte deutlich, dass Schwachstellen in den dezentral administrierten Wahlgesetzen der Einzelstaaten entscheidend für das Ergebnis auf nationaler Ebene sein können. Damals hatte es in Florida, dessen knappes Resultat das Rennen zwischen George W. Bush und Al Gore entschied, eine Reihe von Unregelmäßigkeiten gegeben. Wahlzettel waren verwirrend gestaltet, und fehlerhafte Wahlmaschinen ließen Stimmen ungültig werden. Überdies hatte man 12 000 Wahlberechtigte aus den Registern gestrichen, weil es Namensverwechslungen mit verurteilten Straftätern ohne Wahlrecht gab. Trotz aller Probleme im Ablauf stoppte letztlich der Oberste Gerichtshof die Neuauszählungen und erklärte damit de facto Bush zum Sieger.

Florida zeigte, wie wichtig bei knappen Ergebnissen die technischen Details einer Wahl sind. Doch während einige versuchten, die Fehler im System zu korrigieren, machten andere sich daran, die weitreichende Verantwortung der Einzelstaaten für die Wahldurchführung zum eigenen parteipolitischen Vorteil zu nutzen. Dabei spielte der Vorwurf des Wahlbetrugs eine zentrale Rolle, obwohl es praktisch keine Beweise dafür gab, dass Leute unrechtmäßig gewählt hatten.

Dr. Johannes Thimm ist Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Amerika.
Lauren Schwartz hat ein Praktikum in der Forschungsgruppe absolviert.

Die Chimäre des Wahlbetrugs

Donald Trump wurde US-Präsident, ohne eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen (»popular vote«) erreicht zu haben. Gerade für einen populistischen Kandidaten wie ihn war dieses schwache Mandat ein Problem. Um dagegenzuhalten, behauptete er, Hillary Clintons Vorsprung von rund 3 Millionen Stimmen sei nur zustande gekommen, weil massenhaft undokumentierte Migranten illegal an der Wahl teilgenommen und für die Demokratin gestimmt hätten.

Trump setzte eine Kommission zur Untersuchung von Wahlbetrug ein. Solche Maßnahmen hatte es auf Betreiben republikanischer Parteifunktionäre auch in der Vergangenheit gegeben; meist fanden sich keinerlei Hinweise auf systematischen Wahlbetrug. Doch ließ diesmal vor allem die Besetzung des Gremiums aufhorchen. Formal hat Vizepräsident Mike Pence den Vorsitz, doch faktisch leitet sein Stellvertreter Kris Kobach die Kommission. Kobach – Secretary of State von Kansas, vergleichbar einem Landesinnenminister – ist bekannt für extreme Positionen zum Thema Wahlbetrug. Neben seinem langjährigen Engagement für strengere Einwanderungsgesetze und mehr Grenzkontrollen war er ein früher Befürworter des höchst problematischen Interstate Voter Registration Crosscheck Program (IVRC). Es handelt sich dabei um eine Datenbank, die Mehrfach-Registrierungen von Wählern in verschiedenen Einzelstaaten identifizieren und bereinigen soll, bisher im Ergebnis aber zahlreiche rechtmäßig registrierte Personen von der Wahl ausschloss. Auch hatte Kobach verschiedentlich seine Sorge über den Zustand des »weißen Amerika« ausgedrückt.

Frühere Untersuchungen zu Wahlbetrug konzentrierten sich meist auf die Wählerregister. Da in den USA kein einheitliches bundesweites Meldewesen besteht, müssen sich Wähler registrieren. Bei den entsprechenden Listen kommt es immer wieder zu Fehlern. So kann es passieren, dass Verstorbene nicht gestrichen werden oder Wähler sich nach einem Umzug in einen anderen Staat nicht abmelden und so in den Registern mehrerer Staaten auftauchen (so auch bei einigen Mitgliedern der Familie Trump). Dass die Register nicht immer zeitnah bereinigt werden, ist allerdings unproblematisch, solange niemand mehrfach wählt. Tote wählen ohnehin nicht, und die Drohung hoher Strafen in Verbindung mit dem geringen Gewicht einer einzelnen Stimme macht Wahlbetrug durch Mehrfach-Abstimmung unwahrscheinlich. Es gibt kaum Hinweise auf ein solches Verhalten.

Umgekehrt sind jedoch schon vielfach – wie 2000 in Florida – Wahlberechtigte aus den Listen gestrichen und so zum Teil am Wählen gehindert worden. Dies geschah etwa gemäß dem IVRC-Programm auch allein auf Basis von Namensdoppelungen, selbst wenn weitere Daten (etwa die Sozialversicherungsnummer) nahelegten, dass es sich nicht um dieselbe Person handelte. Da gleichlautende Namen bei Minderheiten wie Schwarzen, Latinos oder asiatischstämmigen Wählern sehr viel häufiger vorkommen, waren diese überproportional von den Streichungen betroffen. Der Effekt war von den Republikanern durchaus gewollt, erhöhte er doch ihre Chancen auf den Wahlsieg.

Neue Hürden bei der Stimmabgabe

Innerhalb bestimmter Rahmenvorgaben werden die Wahlgesetze der Einzelstaaten von ihrer jeweiligen Regierung erlassen. In Staaten, in denen eine Partei beide Kammern des Parlaments kontrolliert und den Gouverneur stellt, kann die Regierung ohne Widerstand der Opposition Gesetze zum eigenen Vorteil erlassen. Die Republikaner nutzten dies in den letzten Jahren besonders effektiv. Sie bilden in 26 Einzelstaaten Einparteien-Regierungen; die Demokraten in sechs. Auch nutzte den Republikanern ein Urteil des Obersten Gerichtshofs von 2013 (Shelby County v. Holder) zum Voting Rights Act. Dieser war 1965 unter dem Eindruck der Bürgerrechtsbewegung verabschiedet worden, um die Diskriminierung von Afro-Amerikanern an der Wahlurne zu

beenden. Gemäß dem Gesetz mussten Einzelstaaten oder Landkreise mit einer Geschichte von Diskriminierung jegliche Änderung der Wahlregelungen vom Bundesjustizministerium prüfen lassen. Das Verfassungsgericht hob diese Vorgabe mit der Begründung auf, dass sich seit 1965 im Süden der USA viel geändert habe und die Regelung nicht länger nötig sei.

Nach dem Urteil ergriffen republikanisch regierte Staaten jedoch Maßnahmen, um die Stimmabgabe zu erschweren, was insbesondere Wählergruppen der Demokraten betraf, darunter auch Minderheiten. Manche Neuregelungen waren offensichtlich diskriminierend und wurden nach Klagen von den Gerichten wieder kassiert. So kippte ein Bundesgericht in North Carolina eine Wahlrechtsreform, mit der unmittelbar nach dem Shelby-Urteil die Möglichkeit beseitigt worden war, sich noch am Wahltag registrieren zu lassen. Außerdem forderte das Gesetz erstmals die Vorlage eines Lichtbildausweises, wobei nur wenige Ausweisdokumente als Identitätsnachweis akzeptiert wurden. Nicht zulässig waren etwa Studierendenausweise und vom Staat ausgestellte Dokumente, die zur Inanspruchnahme staatlicher Hilfeleistungen berechtigen. Das Gericht kam zu dem Urteil, dass die verschiedenen Maßnahmen mit »fast chirurgischer Präzision« darauf zielten, Schwarze vom Wählen abzuhalten.

In Texas hob ein Berufungsgericht ein Gesetz auf, mit dem sofort nach der Shelby-Entscheidung ebenfalls die Möglichkeiten zum Identitätsnachweis eingeschränkt worden waren. Dieses Gericht – eines der konservativsten der USA – kam zu dem Urteil, die neuen Regeln seien eine übermäßige Bürde für die Wähler. Dennoch ist die Bilanz der Gerichtsurteile gemischt. Eine neue Version der Ausweisregelung wurde inzwischen vom selben Gericht abgesegnet. Generell bleibt fraglich, ob die Justiz mit immer neuen Wahlgesetzen Schritt halten kann.

Die Bedeutung der Volkszählung

Alle zehn Jahre – das nächste Mal 2020 – führt das U.S. Census Bureau im Handelsministerium mit Hilfe von Fragebögen eine umfassende Volkszählung durch. Die dabei gewonnenen Daten dienen verschiedenen Zwecken. Unter anderem bilden sie die Grundlage, um finanzielle Zuwendungen aus Bundesmitteln an die Staaten sowie die jeweilige Zahl von Mandaten im Repräsentantenhaus zu bestimmen. Erhoben wird die gesamte Wohnbevölkerung eines Staates, unabhängig von Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsstatus.

Die harte Linie der Trump-Administration gegenüber illegalen Einwanderern könnte sich negativ auf die Erfassung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus auswirken. Diese unterlassen es womöglich, die Fragebögen auszufüllen, um nicht ins Visier der Behörden zu geraten. Zwar kooperiert das Census Bureau nicht mit der Migrationsbehörde, doch generell schwindet die Bereitschaft von Menschen ohne legalen Status, sich staatlichen Stellen zu offenbaren. Aus Furcht vor Abschiebung verzichten Menschen ohne Papiere schon jetzt auf Sozialleistungen (etwa Lebensmittelmarken), die ihnen unabhängig vom Aufenthaltsstatus zustehen. Bleiben Migranten in hoher Zahl der Volkszählung fern, könnte dies Einfluss auf die politische Vertretung in Parlamenten haben und ohnehin überrepräsentierten – etwa ländlichen – Gegenden noch größeres Gewicht verschaffen.

Gerrymandering

Werden Wahlbezirke neu festgelegt, geschieht auch dies auf Basis der Volkszählung. Nach dem Prinzip »one person – one vote« müssen die Bezirke etwa gleich groß sein, so dass jeder Abgeordnete die gleiche Anzahl von Wählern repräsentiert. Darüber hinaus ist der jeweilige Bundesstaat für den Zuschnitt der Bezirke verantwortlich. In 13 Staaten gibt es nur einen Wahlkreis, oder die Bezirke werden durch beide Parteien oder von unabhängigen Experten bestimmt. In den übrigen ist die Regierung

zuständig; Einparteien-Regierungen haben hier ebenso die volle Kontrolle über den Prozess. Dass die jeweilige Partei dieses Instrument auch einsetzt, um die eigenen Wahlchancen zu steigern, war bislang akzeptierte Praxis. Bei diesem sogenannten Gerrymandering macht man sich das Mehrheitswahlrecht und das damit verbundene »winner takes all«-Prinzip zunutze. Da ein Wahlkreis mit einfacher Mehrheit gewonnen wird, sind sowohl die Stimmen für die Minderheit als auch hohe Mehrheiten, die deutlich über 50 Prozent liegen, »verschwendet« bzw. wirkungslos. Daraus ergeben sich zwei Möglichkeiten, um die eigenen Chancen zu verbessern. Beim »Packing« werden möglichst viele Wähler der gegnerischen Partei in wenigen Wahlbezirken konzentriert, um in einer größeren Zahl umliegender Bezirke die eigene Mehrheit zu sichern. Das »Cracking« wiederum besteht darin, die Wähler der Oppositionspartei auf so viele Bezirke zu verteilen, dass diese in keinem davon auf eine Mehrheit kommt.

Durch den technischen Fortschritt wurde das Gerrymandering weiter perfektioniert. Zum einen können die Parteien heute auf Big Data, auch aus sozialen Netzwerken, zugreifen; so wissen sie sehr viel mehr über die politischen Präferenzen einzelner Wähler. Zum anderen helfen Computermodelle bei der »Optimierung« der Wahlbezirke.

Nachdem die Republikaner bei den Zwischenwahlen 2010 einen Erdrutschsieg erzielt hatten, bestimmten sie für die laufende Dekade 40 Prozent der Wahlkreise für das Repräsentantenhaus (gegenüber 10 Prozent bei den Demokraten). Laut einer Untersuchung des Brennan Center for Justice gewannen die Republikaner bei den Wahlen 2012, 2014 und 2016 zwischen 4 und 37 zusätzliche Mandate durch parteipolitische Verzerrungen – ein Großteil davon in Staaten, in denen sie die Wahlkreise festgelegt hatten. Demnach hätten die Demokraten sowohl 2012 als auch 2016 womöglich die Kontrolle über das Repräsentantenhaus erreicht, wäre der Wahlkreiszuschnitt weniger verzerrt worden. Angesichts dieser Umstände ist zweifelhaft, ob die Demokraten 2018 die Mehrheit in der Parlamentskammer zurückgewinnen werden – auch wenn sie derzeit in Umfragen führen. Durch Gerrymandering wird auch die Regierungskontrolle in den Einzelstaaten abgesichert; diese entscheidet dann wiederum über die nächste Runde der Wahlkreisbildung.

Kommt eine neue Rechtslage?

Bisher war Gerrymandering nur dann eingeschränkt, wenn dadurch ethnische Minderheiten diskriminiert wurden. Doch die Verzerrungen haben ein Ausmaß erreicht, unter dem auch die Akzeptanz der parteipolitischen Wahlkreisgestaltung leidet. In Wisconsin brachten es die Republikaner 2012 mit knapp 49 Prozent der abgegebenen Stimmen auf eine Mehrheit von 61 Prozent der Sitze im Abgeordnetenhaus des Staates. Im Fall Gill v. Whitford verkündete der Oberste Gerichtshof, dass er sich mit Wisconsin befassen wolle. Damit ließ er zum ersten Mal seit 13 Jahren eine Klage zu, in der es um parteipolitische Verzerrungen durch Gerrymandering geht. Die mündliche Verhandlung beginnt am 3. Oktober, das Urteil wird mit Spannung erwartet.

Verantwortlich für den Sinneswandel des Verfassungsgerichts ist auch eine 2015 vorgestellte Methode, die den Verzerrungsgrad messbar macht. Dieser »Index der Effizienzlücke« gibt an, wie viele Stimmen für jede Partei in einem bestimmten Wahlkreis »verschwendet« werden – indem sie entweder an die unterlegene Partei fallen (ein Indiz für Cracking) oder über die für den Sieg notwendige Mehrheit hinausgehen (ein Hinweis auf Packing). In gewissem Maße lässt sich eine solche Effizienzlücke beim Mehrheitswahlrecht nicht vermeiden. Doch eine zu große Lücke – zwei Sitze im Abgeordnetenhaus oder 8 Prozent bei einer Wahl auf Einzelstaaten-Ebene – ist ein Indikator für exzessives Gerrymandering. Unabhängig vom Ausgang der Klage haben die Demokraten erkannt, dass auch Wahlen unterhalb der Bundesebene relevant sind, wenn es um eine Neubestimmung der Wahlbezirke geht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364