Neue Amerika-Studien | 4

Michael Partmann

Redistricting – Die Wahlkreiseinteilung für das Repräsentantenhaus in den Vereinigten Staaten

Nomos

Neue Amerika-Studien

herausgegeben von

Dr. Christoph Haas
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Jäger
Prof. Dr. Andreas Falke
Prof. Dr. Jürgen Wilzewski

Band 4

Michael Partmann

Redistricting – Die Wahlkreiseinteilung für das Repräsentantenhaus in den Vereinigten Staaten

Nomos

© Titelbild: „Republican state Sense. Dan Soucek, left, and Brent Jackson, right, review historical maps during The Senate Redistricting Committee for the 2016 Extra Session in the Legislative Office Building at the N.C. General Assembly, in Raleigh, N.C.“, Corey Lowenstein, picture alliance / AP Photo.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Chemnitz, Technische Universität, Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4243-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-8500-9 (ePDF)

1. Auflage 2017
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 11

Tabellenverzeichnis 13

Abkürzungsverzeichnis 15

1. Einleitung 19

1.1 Ausgangslage und Fragestellung 19

1.2 Forschungsstand 22

1.3 Methodisches Vorgehen 27

1.4 Begründung der Fallauswahl 29

1.5 Aufbau 31

2. Theoretische Einordnung 35

2.1 Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Mehrheitswahlsystemen 35

2.2 (Dis-)Proportionalität von Wahlsystemen 39

2.3 Bias in Zweiparteien-Mehrheitswahlsystemen 43

2.4 Repräsentation und Rollenverständnis von Abgeordneten 51

2.5 Zusammenfassung 55

3. Wahlverfahren und Wahlkreiseinteilung in den Vereinigten Staaten 57

3.1 Wahlen in den Vereinigten Staaten 57

3.1.1 Wahl der Mitglieder des Repräsentantenhauses 58

3.1.2 Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten 59

3.2 Durchführung des Zensus 64

3.3 Reapportionment 66

3.3.1 Definition 66

3.3.2 Festlegung der Zahl der Abgeordneten 67
3.3.3 Sitzzuteilungsverfahren 68
3.3.4 Ablauf des Reapportionment-Verfahrens 2010/2011 75

3.4 Redistricting 79
3.4.1 Definition 79
3.4.2 Verfahrensablauf 80
3.4.3 Ablauf des Redistricting-Verfahrens 2011/2012 85
3.4.4 Zeitpunkt und Häufigkeit 88

3.5 Zusammenfassung 90

4. Redistricting-Kriterien 93

4.1 Bundesweit gültige Kriterien 95
4.1.1 Einpersonenwahlkreise 95
4.1.2 Gleiche Bevölkerungszahl 100
4.1.2.1 „One Person, One Vote“-Prinzip 100
4.1.2.2 Berechnungsgrundlage 116
4.1.3 Vertretung von Minderheiten 120

4.2 Kriterien in den Bundesstaaten 130
4.2.1 Geografische Kriterien 134
4.2.1.1 Kompaktheit 134
4.2.1.2 Kontiguität 143
4.2.2 Politische Kriterien 148
4.2.2.1 Berücksichtigung politischer Grenzen 149
4.2.2.2 Berücksichtigung von Interessensgemeinschaften 151
4.2.2.3 Erhalt bisheriger Wahlkreisgrenzen 154
4.2.2.4 Absicherung von Amtsinhabern 155
4.2.3 Weitere Kriterien 157
4.2.3.1 Zweckmäßigkeit 158
4.2.3.2 Leichte Verständlichkeit 158
4.2.3.3 Wettbewerbsgrad 159

4.3 Zusammenfassung 161

5. Gerrymander 163

5.1 Definition 163

5.2 Auswirkungen von Gerrymandering 166

5.3 Historische Entwicklung 168
5.3.1 Gerrymandering vor Gründung der Vereinigten Staaten 169
5.3.2 Gerrymandering im 19. und frühen 20. Jahrhundert 171
5.4 Rechtliche Betrachtung von Gerrymandering 173
5.5 Methoden zur Messung von Gerrymandering 178
5.6 Arten von Gerrymandern 183
5.6.1 Zur Funktionslogik von Gerrymandering 186
5.6.2 Gerrymander-Strategien 190
5.6.2.1 Partisan Gerrymander 190
5.6.2.1.1 Cracking 191
5.6.2.1.2 Packing 196
5.6.2.1.3 Tacking 199
5.6.2.1.4 Stacking 202
5.6.2.1.5 Kombination von Partisan Gerrymander-Strategien 203
5.6.2.2 Incumbency Gerrymander 204
5.6.2.2.1 Incumbency-Effekt 205
5.6.2.2.2 Absicherung von Amtsinhabern 209
5.6.2.2.2.1 Incumbency Protection Gerrymander 210
5.6.2.2.2.2 Carving Out 214
5.6.2.2.3 Gefährdung von Amtsinhabern 219
5.6.2.2.3.1 Hijacking 220
5.6.2.2.3.2 Kidnapping 226
5.6.2.2.3.3 Carving In 228
5.6.2.2.4 Kombination von Incumbency Gerrymander-Strategien 231
5.6.3 Dummymander 233
5.7 Zusammenfassung 235

6. Redistricting-Verfahren in den Bundesstaaten 237
6.1 Drei Varianten von Redistricting-Verfahren 239
6.1.1 Legislative/Exekutive 243
6.1.1.1 Advisory-Kommissionen 244
6.1.1.2 Backup-Kommissionen 247
6.1.1.3 Politiker-Kommissionen 249
6.1.2 Unabhängige Kommission 251

6.1.3 Sonderfall: Legislative/Exekutive mit Verwaltungsbehörde 255

6.2 Legislative/Exekutive – Fallstudie Michigan 256

6.2.1 Politische Einordnung 256
6.2.2 Akteure im Redistricting-Verfahren 259
6.2.3 Kriterien im Redistricting-Verfahren 261
6.2.4 Ablauf des Redistricting-Verfahrens nach dem Zensus 2010 261
6.2.5 Ergebnisse des Redistricting-Verfahrens nach dem Zensus 2010 266
6.2.5.1 Einhaltung der Redistricting-Kriterien 266
6.2.5.1.1 Bundesweit geltende Kriterien 267
6.2.5.1.2 Für Michigan geltende Kriterien 268
6.2.5.2 Politische Konsequenzen 269

6.3 Unabhängige Kommission – Fallstudie Arizona 273

6.3.1 Politische Einordnung 273
6.3.2 Akteure im Redistricting-Verfahren 276
6.3.3 Kriterien im Redistricting-Verfahren 280
6.3.4 Ablauf des Redistricting-Verfahrens nach dem Zensus 2010 281
6.3.5 Ergebnisse des Redistricting-Verfahrens nach dem Zensus 2010 287
6.3.5.1 Einhaltung der Redistricting-Kriterien 287
6.3.5.1.1 Bundesweit geltende Kriterien 287
6.3.5.1.2 Für Arizona geltende Kriterien 288
6.3.5.2 Politische Konsequenzen 293

6.4 Legislative/Exekutive mit Verwaltungsbehörde – Fallstudie Iowa 296

6.4.1 Politische Einordnung 297
6.4.2 Akteure im Redistricting-Verfahren 299
6.4.3 Kriterien im Redistricting-Verfahren 302
6.4.4 Ablauf des Redistricting-Verfahrens nach dem Zensus 2010 304
6.4.5 Ergebnisse des Redistricting-Verfahrens nach dem Zensus 2010 305
6.4.5.1 Einhaltung der Redistricting-Kriterien 305
6.4.5.1.1 Bundesweit geltende Kriterien 306

6.4.5.1.2 Für Iowa geltende Kriterien 306
6.4.5.2 Politische Konsequenzen 308

6.5 Zusammenfassung 311

7. Reformen für das Redistricting-Verfahren 313

7.1 Ein Reformmodell für das Redistricting-Verfahren 313
7.1.1 Einsetzung der Kommission 315
7.1.2 Redistricting-Kriterien 317
7.1.3 Arbeit der Kommission 320
7.1.4 Verabschiedung der Kommissionsentwürfe 321
7.1.5 Juristische Anfechtung des Redistricting-Plans 323

7.2 Reformwege 324
7.2.1 Bund 324
7.2.2 Legislative in den Bundesstaaten 325
7.2.3 Volksinitiative 328

7.3 Zusammenfassung 332

8. Zusammenfassung und Ausblick 333

Literaturverzeichnis 337

Urteilsverzeichnis 401

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kongresswahlkreise in den Vereinigten Staaten, seit 2013 85

Abbildung 2: Bundesstaatsgrenzen von Maryland 139

Abbildung 3: Kongresswahlkreise in Hawaii, seit 2013 145

Abbildung 4: Dritter Kongresswahlkreis von Virginia, 2013-2017 146

Abbildung 5: Erster Kongresswahlkreis von Kentucky, seit 2013 147

Abbildung 6: Karikatur des Gerrymanders nach Elkanah Tisdale 172

Abbildung 7: Kongresswahlkreise in Utah, seit 2013 194

Abbildung 8: Kongresswahlkreise in Ohio, 2003-2013 195

Abbildung 9: Dritter Kongresswahlkreis von Ohio, seit 2013 199

Abbildung 10: 17. Kongresswahlkreis von Illinois, seit 2013 201

Abbildung 11: Sechster Kongresswahlkreis von Pennsylvania, seit 2013 217

Abbildung 12: Erster Kongresswahlkreis von Illinois, 2003-2013 218

Abbildung 13: Zwölfter Kongresswahlkreis von Georgia, 2003-2007 222

Abbildung 14: Zwölfter Kongresswahlkreis von Georgia, 2007-2013 223

Abbildung 15: Zwölfter Kongresswahlkreis von Georgia, seit 2013 224

Abbildung 16: Siebter Kongresswahlkreis von North Carolina, 2013-2017 230

Abbildung 17: 16. Kongresswahlkreis von Illinois, seit 2013 232

Abbildung 18: Kongresswahlkreise in Michigan, seit 2013 259

Abbildung 19: Kongresswahlkreise in Arizona, seit 2013 276

Abbildung 20: Kongresswahlkreise in Iowa, seit 2013 298

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stimmen-Mandats-Ratio nach Kubusregel/Goedert	47
Tabelle 2:	WTA-Prinzip/Prinzip der Aufteilung nach Wahlkreisen, 2000-2012	63
Tabelle 3:	Sitzzuteilungsverfahren für das (Re-)Apportionment	74
Tabelle 4:	Sitzverteilung nach Hill-Huntington-Verfahren 2010	74
Tabelle 5:	Veränderungen in der Sitzverteilung, Reapportionment 2010	75
Tabelle 6:	Kongresswahlkreise nach Reapportionment, 1950-2010	76
Tabelle 7:	Kontrolle im Redistricting-Verfahren nach dem Zensus 2010	86
Tabelle 8:	Redistricting-Kriterien in den Vereinigten Staaten	93
Tabelle 9:	Bevölkerungsabweichungen der Wahlkreise, 113. Kongress	114
Tabelle 10:	Redistricting-Kriterien in den Bundesstaaten 2010	132
Tabelle 11:	Kompaktheit von Kongresswahlkreisen, 2002 und 2012	142
Tabelle 12:	Cook Partisan Voting Index, 1996-2012	167
Tabelle 13:	Berechnung des Efficiency Gap	181
Tabelle 14:	Cracking als Gerrymander-Strategie	192
Tabelle 15:	Packing als Gerrymander-Strategie (Szenario 1)	197

Tabelle 16: Packing als Gerrymander-Strategie (Szenario 2) 197

Tabelle 17: Stacking als Gerrymander-Strategie 202

Tabelle 18: Redistricting-Verfahren in den Bundesstaaten 240

Tabelle 19: Legislative Conflict of Interest-Index 241

Tabelle 20: Entscheidungsbefugnis im Redistricting 243

Tabelle 21: Gewinnmarge in Kongresswahlkreisen, 2002-2010 255

Tabelle 22: Bevölkerungsabweichung der Wahlkreise in Michigan, 2013 267

Tabelle 23: Stimmen-Mandats-Ratio in Michigan, 2008-2014 272

Tabelle 24: Efficiency Gap in Michigan, 2008-2014 272

Tabelle 25: Redistricting-Kriterien der Kongresswahlkreise in Arizona 289

Tabelle 26: Stimmen-Mandats-Ratio in Arizona, 2008-2014 295

Tabelle 27: Efficiency Gap in Arizona, 2008-2014 296

Tabelle 28: Redistricting-Kriterien der Kongresswahlkreise in Iowa 308

Tabelle 29: Stimmen-Mandats-Ratio in Iowa, 2008-2014 310

Tabelle 30: Efficiency Gap in Iowa, 2008-2014 310

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen der Bundesstaaten

AK	Alaska
AL	Alabama
AR	Arkansas
AZ	Arizona
CA	California
CO	Colorado
CT	Connecticut
DE	Delaware
FL	Florida
GA	Georgia
HI	Hawaii
IA	Iowa
ID	Idaho
IL	Illinois
IN	Indiana
KS	Kansas
KY	Kentucky
LA	Louisiana
MA	Massachusetts
MD	Maryland
ME	Maine
MI	Michigan
MN	Minnesota
MO	Missouri
MS	Mississippi
MT	Montana
NC	North Carolina
ND	North Dakota

NE	Nebraska
NH	New Hampshire
NJ	New Jersey
NM	New Mexico
NV	Nevada
NY	New York
OH	Ohio
OK	Oklahoma
OR	Oregon
PA	Pennsylvania
RI	Rhode Island
SC	South Carolina
SD	South Dakota
TN	Tennessee
TX	Texas
UT	Utah
VA	Virginia
VT	Vermont
WA	Washington
WI	Wisconsin
WV	West Virginia
WY	Wyoming

Sonstige Abkürzungen

AIRC	Arizona Independent Redistricting Commission
CBO	Congressional Budget Office
CNN	Cable News Network
CRS	Congressional Research Service
CVAP	Citizen Voting Age Population
DRA	Dave (Bradlee)’s Redistricting Application
GAO	Government Accountability Office
GOP	Grand Old Party (Republikanische Partei)

LSB	Legislative Services Bureau (Iowa, seit 2003)
LSA	Legislative Services Agency (Iowa, bis 2003)
LCOI	Legislative Conflict of Interest
LULAC	League of United Latin American Citizens
NCSL	National Conference of State Legislatures
PEI-Index	Perception of Electoral Integrity Index
Rep.	Representative
Stat.	United States Statutes at Large
TRAC	Temporary Redistricting Advisory Commission (Iowa)
TIGER	Topologically Integrated Geographic Encoding and Referencing
v.	versus
VAP	Voting Age Population
WTA	Winner Take All

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Das Electoral Integrity Project der Universität Sydney hat im Februar 2015 eine Studie zur Qualität und Integrität von 127 weltweiten Wahlen in 107 Ländern im Zeitraum Juli 2012 bis Dezember 2014 veröffentlicht. Die Einschätzung über Qualität und Integrität beruht auf einer Befragung von 1.429 Wissenschaftlern[1] auf dem Feld der Wahlforschung.[2] Aus insgesamt 49 Indikatoren entsteht dabei der von 1 bis 100 reichende Perception of Electoral Integrity (PEI)-Index, „[which] provides a comprehensive, systematic and consistent way to monitor and compare the quality of elections worldwide" (Grömping et al. 2015: 5). Auf diesem PEI-Index erreichten die Vereinigten Staaten für die Wahljahre 2012 und 2014 lediglich Werte von 69,3 bzw. 70,2, was den niedrigsten Wert westlicher Industrienationen markiert (vgl. ebd.: 8-9, 15). Als wesentlicher Schwachpunkt des Wahlsystems der Vereinigten Staaten wurde von den befragten Experten das Verfahren zur Einteilung der Wahlkreise für das Repräsentantenhaus angesehen (vgl. ebd.: 22). Für die Ermittlung des Indikators wird untersucht, ob Wahlkreisgrenzen Parteien diskriminieren, ob bestehende Amtsinhaber bevorzugt, und ob Wahlkreisgrenzen unabhängig (impartial) festgelegt werden (vgl. ebd.: 34). In dieser Kategorie erreichten die Vereinigten Staaten für beide Wahlen den niedrigsten Wert aller Länder mit Ausnahme Malaysias.[3] Worin liegen die Ursachen für dieses schlechte Abschneiden? Was ist das Besondere an der Einteilung der Wahlkreise in den Vereinigten Staaten? Warum gelten die Vereinigten Staaten im Hinblick darauf als „outlier" (Mann 2005: 93) im Vergleich zu anderen Staaten?

---

1 Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden stets die männliche Form verwendet. Es sind jedoch stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gemeint.

2 Zu den Schwächen diese Variante des Experteninterviews vgl. Benoit/Wiesehomeier 2009.

3 Malaysias Wahlkreise gelten als „significantly malapportioned and gerrymandered" (Best/McDonald 2015: 328; vgl. auch Hai 2002: 124-134).

Harald Schoen bringt auf den Punkt, was die Gestaltung eines Wahlsystems, zu der auch eine regelmäßige Neueinteilung von Wahlkreisen gehört, ausmacht, wenn er konstatiert: „Wahlrechtsfragen sind Machtfragen“ (Schoen 2014: 769). Neben der Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem, die meist von längerer Dauer und seltener grundsätzlichen Veränderungen unterworfen ist, ist in einem demokratischen Staat die Einteilung der Wahlkreise für das Parlament von hoher politischer Sprengkraft und gehört mit Recht „zu den politisch umstrittensten Fragen bei der Ausarbeitung und Beurteilung eines Wahlsystems“ (Nohlen 2009: 86; vgl. auch Rose 1983: 20). Kommt es hierbei zu einer Manipulation der Wahlkreisgrenzen zur Begünstigung der Wahlchancen einer Partei, wird im Allgemeinen von Gerrymandering gesprochen.[4] Somit verbirgt sich hinter dieser Wahlkreiseinteilung heute in vielen Fällen nicht weniger als eine Umkehrung des rationalen Wählerverhaltens, wie es Anthony Downs in seiner Ökonomischen Theorie der Demokratie 1957 beschrieben hat: Nicht die Wähler nehmen eine Abwägung der zur Wahl stehenden Politiker vor anhand der Positionen, die diese zu inhaltlichen Fragen der Politik einnehmen, sondern die amtierenden Abgeordneten geraten in die Lage, sich die Wähler aussuchen zu können, die ihren Positionen am Nächsten stehen: „[W]e see politics in the raw, driven by a calculus of personal survival for individual legislators who are empowered to draw the boundaries of the districts from which they themselves seek election“ (Grofman/Handley 2008: 7; vgl. auch Gerken 2010: 2). In diesem Sinn beschreibt Levitt die Wahlkreiseinteilung als „pre-political“ (Levitt 2011c: 517), da sie – wie in den Kapiteln 5 und 6 zu zeigen sein wird – zukünftige Mehrheitsverhältnisse und damit politische Entscheidungen[5] beeinflussen kann, ohne die zugrundliegenden Interessen der Wähler zu verändern:

> „[It] is a single public act with the ability to shift the terrain on which all future political activity is negotiated. […] [It] changes the aggregation of political preferences and the way that those preferences play out through the remainder of the political process, even when no individual constituent’s interests have changed.“ (ebd.: 518)

---

4 Die Karikatur des ursprünglichen Gerrymanders (vgl. Abbildung 6) ist vermutlich noch jedem Studenten der Politikwissenschaft aus dem Grundstudium bekannt.

5 Ein nicht namentlich genannter Abgeordneter bemerkte dazu: „Control of redistricting here is worth $50 billion – the value of the state's budget per year for ten years“ (zit. nach Gelman/King 1994: 543). Arrington (2010: 1) spricht daher nicht ohne Übertreibung von „the most consequential, repetitive, decision-making process shaping the nature of American democracy“.

Aus diesem Grund lohnt ein Blick auf die Verfahren, die bei der Einteilung von Wahlkreisen angewandt werden. Das Verfahren ist in den Vereinigten Staaten unter dem Namen Redistricting bekannt und erfolgt auf Grundlage eines bundesweiten Zensus jeweils zu Beginn einer neuen Dekade, um auf Bevölkerungsveränderungen zwischen und innerhalb von Bundesstaaten zu reagieren. In der überwiegenden Zahl der Bundesstaaten ist die Einteilung von Wahlkreisen für das Repräsentantenhaus Aufgabe von Legislative und Exekutive. Wahlkreisgrenzen werden zumeist von Ausschüssen der einzelstaatlichen Legislative entworfen, anschließend im Plenum verabschiedet und dem Gouverneur zur Unterschrift vorgelegt. In manchen Bundesstaaten unterstützen beratende Kommissionen diese Arbeit der Legislative. Einige Bundesstaaten haben dagegen Kommissionen eingerichtet, die eigenständig für das Redistricting-Verfahren verantwortlich zeichnen.

Welche Partei die Kontrolle über dieses Verfahren besitzt, entscheidet sich in den Bundesstaaten, deren Legislativen für Redistricting zuständig sind, bei den Wahlen unmittelbar vor Durchführung des Zensus, zuletzt also im November 2010. Der Wahlforscher Charles E. Cook hält treffend fest: „If you are a political party [in the United States], you never want to have a really bad election. […] But if you're gonna have one, you really don't want to have it in a year that ends in a zero" (zit. nach Gonzales 2010: 2575).

In den Vereinigten Staaten hatten die Wahlen im November 2010 einen historischen Erdrutschsieg für die Republikanische Partei zur Folge (vgl. Kolkmann 2011: 235-241). Mit 242 von 435 Sitzen konnten 64 zusätzliche Mandate im Repräsentantenhaus gewonnen werden – so viele wie seit den Kongresswahlen 1946 nicht mehr (vgl. Wayne 2005: 127). Weniger beachtet wurde hingegen, dass die Republikanische Partei nicht nur auf Bundesebene, sondern auch bei den Wahlen der Legislative und Exekutive in vielen Bundesstaaten vom nationalen politischen Klima profitieren konnte. Viele Gouverneurs- und Parlamentswahlen wurden zu einem Referendum über die politische Agenda des neuen demokratischen Präsidenten Barack Obama und der demokratischen Mehrheiten in den beiden Kongresskammern (vgl. Jacobson 2011: 27-28). Hatte vor der Wahl die Demokratische Partei in 16 Bundesstaaten Mehrheiten in beiden Kammern der Legislative und den Gouverneurssitz inne, waren es nach der Wahl nur noch elf. Die Republikanische Partei kontrollierte nunmehr Parlamente und Gouverneurssitze in 21 Bundesstaaten und somit in vielen

dieser Bundesstaaten auch das Verfahren über die Neueinteilung der Kongresswahlkreise (vgl. Balz 2010).[6]

Einige politische Beobachter halten das Redistricting-Verfahren 2011/2012 für eine der wesentlichen Ursachen dafür, dass die Demokratische Partei nach den Kongresswahlen 2012 trotz einer Mehrheit der Stimmen keine Mehrheit im Repräsentantenhaus erreichten konnte (vgl. Stockley 2013: 73; Cooper/Palmer 2012: A10; Matthews 2012). Auch der republikanische Sprecher des Repräsentantenhauses von 2011 bis 2015, John Boehner, räumte in einem Interview die Auswirkungen der mehrheitlich von Republikanern vorgenommenen Wahlkreisgrenzziehung ein: „[R]edistricting across the country has helped [Republican] freshman members and others in tough seats who will now have better seats" (zit. nach Isenstadt 2011b).

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die politischen Konsequenzen der Wahlkreiseinteilung von hoher Relevanz sind, da Wahlkreisgrenzen über künftige Mehrheitsverhältnisse entscheiden können. Die vorliegende Arbeit geht daher der Frage nach, wie die Einteilung der Wahlkreise in den Bundesstaaten im Einzelnen abläuft. Welche Varianten sind grundsätzlich zu unterscheiden? Welcher Akteur übernimmt bei den jeweiligen Varianten welche Rolle? Welche Kriterien werden dabei herangezogen? Welche Gerrymander-Strategien haben sich herausgebildet, um die Wahlkreiseinteilung zum Vorteil einer Partei zu vollziehen? Wie können Reformen aussehen, die das Redistricting-Verfahren verbessern, und welche Reformwege gibt es?

Im weiteren Verlauf dieses Kapitels wird zunächst der aktuelle Forschungsstand zum Redistricting und insbesondere zur Redistricting-Reform herausgearbeitet. Darauf folgen eine Beschreibung des methodischen Vorgehens und eine Begründung der Fallauswahl. Daran anschließend wird der Aufbau der Arbeit skizziert.

1.2 Forschungsstand

In diesem Abschnitt wird die im Kontext der vorliegenden Arbeit relevante Literatur eingeordnet und bewertet. Insbesondere soll die Diskussion

6 Die übrigen Bundesstaaten befanden sich unter geteilter Kontrolle zwischen Demokratischer und Republikanischer Partei.

um mögliche Reformen des Redistricting-Verfahrens nachgezeichnet werden. Auf wissenschaftliche Kontroversen zu einzelnen Aspekten des Redistricting-Verfahrens – wie der Vertretung ethnischer Minderheiten, der Polarisierung der Gesellschaft oder der Frage einer Messung von Gerrymandering – wird im Einzelnen in den jeweiligen Kapiteln eingegangen. Auch die Diskussion um die einzelnen Redistricting-Kriterien erfolgt gesondert (vgl. Kapitel 4).

Das Thema Redistricting erlebt seit den 1960er Jahren einen regelrechten Boom in der (englischsprachigen[7]) akademischen Debatte in den Vereinigten Staaten. Zu dieser Zeit befasste sich erstmals der Oberste Gerichtshof mit der Wahlkreiseinteilung. Die Gerichtsverfahren, die seit der Reapportionment Revolution der 1960er Jahre (vgl. Abschnitt 4.1.2) kontinuierlich an Häufigkeit zunehmen und immer mehr Bereiche des ursprünglich als nicht justiziabel geltenden Redistrictings betreffen, haben mittlerweile zur Herausbildung einer eigenen Subdisziplin in der Rechtsprechung geführt (vgl. Persily 2005a; Buchman 2003; vgl. auch die Beiträge in Grofman 1990a).

In der Politikwissenschaft ist die Literatur zum Redistricting dominiert von einer Vielzahl von Einzelfallstudien zu den Verfahrensabläufen des Redistrictings bei Kongresswahlkreisen. Sammelbände hierzu liegen für Redistricting-Verfahren seit den 1960er Jahren vor (vgl. Miller/Walling 2013; Galderisi 2005; Grofman 1998, Teil 3; Anderson et al. 1981b; Jewell 1962b). Die Beiträge in Grofman/Handley (2008) gehen Redistricting im internationalen Kontext nach, unter anderem für Australien, Irland, Japan und Neuseeland. Eine seltene Längsschnittanalyse führen Butler und Cain (1992) durch, indem sie Redistricting-Verfahren seit 1790 betrachten und eine kontinuierlich zunehmende Einmischung der Judikative in das Redistricting-Verfahren feststellen. Hinzu kommen umfangreiche Monografien bzw. Studien zu einzelnen Bundesstaaten, so beispielsweise Cain (1984) zu Kalifornien, Bullock (2010: 139-174) zu Georgia, oder Bickerstaff (2007) zu Texas. Vergleichende Untersuchungen zu den Redistric-

7 Im deutschsprachigen Raum wird Redistricting im Rahmen von Analysen des politischen Systems der Vereinigten Staaten sowie in der Wahlsystemliteratur allenfalls am Rande erwähnt (vgl. Behnke et al. 2017: 73; Horst 2016a: 64, 2016b: 296-301; Falter/Winkler 2014: 156-159; Kolkmann 2011: 245; Nohlen 2009: 89-91; Eilfort/Wasser 2008: 267; Haas et al. 2007: 103; Strünck 2006: 158-159; Oldopp 2005: 171-172). Köpp (1978) hat eine Monographie zum Reapportionment und dem „One Person, One Vote“-Prinzip vorgelegt.

ting-Verfahren sind dagegen weit weniger häufig zu finden. McDonald (2008c) skizziert kurz die verschiedenen Redistricting-Verfahren der Bundesstaaten nach dem Zensus im Jahr 2000 und kommt zu dem Ergebnis, dass die neuen Wahlkreise die Mehrheitspartei in den Parlamenten der einzelstaatlichen Legislative gegenüber der Minderheitspartei begünstigten – ein Indikator für das Vorliegen eines Gerrymanders. Zu diesem Ergebnis kommen auch Cox und Katz (2002) bei einer vergleichenden Analyse der Redistricting-Verfahren der 1960er Jahre.

Vor dem Hintergrund dieser, als wissenschaftlicher Konsens geltender Beobachtung wurden in der Vergangenheit diverse Reformmodelle entworfen. Olson (2002) schlägt einen Bruch mit dem Mehrheitswahlsystem und die Einführung einer Verhältniswahl vor, wie sie auf einzelstaatlicher Ebene von 1870 bis 1980 im Bundesstaat Illinois bestanden hatte. Rehfeld (2005) plädiert zwar für eine Beibehaltung der Mehrheitswahl, umgeht aber das Problem der Wahlkreiseinteilung durch einen innovativen, aber letztlich praxisfernen Gegenentwurf. Jedem Bürger wird dabei bei Geburt zufällig ein Wahlkreis zugeteilt, den dieser lebenslang und unabhängig von seinem Wohnort behält. Ein solches System gewährleiste Stabilität, stelle die Heterogenität der (virtuellen) Wahlkreise sicher und zeichne sich durch Nichtbeeinflussbarkeit aus, da ein Wechsel des Wahlkreises nicht möglich ist. Dem steht gegenüber, dass ein solches Wahlsystem Interessen einzelner Bundesstaaten sowie ethnischer Minderheiten nicht aufgreifen kann. Auch Wahlkreisarbeit und Wahlkämpfe sind in einem virtuellen Wahlkreis für einen einzelnen Abgeordneten kaum durchführbar bzw. finanziell zu bewerkstelligen.

Bereits in den 1960er Jahren entstand in Anbetracht der steigenden Rechenkapazität von Computern die Überlegung, Redistricting vollständig automatisiert durchzuführen. Nur drei Jahre nachdem der Oberste Gerichtshof 1962 im Fall Baker v. Carr die Erfordernis gleicher Wahlkreisgrößen festgestellt hatte, entwickelten Hess et al. (1965) ein erstes derartiges Verfahren, mit dem eine Zuordnung der Bevölkerung auf Wahlkreise möglich gemacht wurde. Sie betrachteten Redistricting als Location-Allocation-Problem, eine Methode zur Ermittlung optimaler Standorte. In ihrem Modell ordneten sie Wahlkreise kompakt um ein Zentrum so an, dass Bevölkerungsgleichheit zwischen den Wahlkreisen erreicht wurde. In der Folge wurden zahlreiche weitere computerbasierte Verfahren entwickelt, die ein automatisiertes Redistricting möglich machen sollten (vgl. Clark 2004; Browdy 1990; Helbig et al. 1972). Die jeweiligen Autoren sind der Ansicht, durch automatisiertes Redistricting könne eine Manipu-

lation von Wahlkreisgrenzen ausgeschlossen werden (für einen Überblick vgl. Altman et al. 2005). Dieser Reformweg besitzt einen gewissen Reiz: „The idea of automating redistricting to reduce or eliminate gerrymandering is intuitively appealing, and is a recurrent theme in political science, geography, and law“ (Altman/McDonald 2010: 72; vgl. auch Krumbein 2013: 307). Automatisiertes Redistricting wird dennoch überwiegend als derzeit von Computern nicht lösbar abgelehnt (vgl. Altman 1997). Levitt (2010: 111) sieht angesichts diverser Redistricting-Kriterien selbst aktuelle Computer überfordert: „Given the need to reconcile various criteria, and given the number of potential combinations involved in most redistricting plans, the calculations involved in identifying a single ‘winning’ plan may be so computationally complex that they become practically unsolvable by computers under common conditions.“

Kaum Zustimmung erhält das von der überwiegenden Mehrheit der Bundesstaaten praktizierte Redistricting-Verfahren durch Legislative und Exekutive, da es als Ursache für exzessives Gerrymandering angesehen wird (vgl. aber Persily 2002). Cox (2006) spricht sich zwar dafür aus, der einzelstaatlichen Legislative die Wahlkreiseinteilung zu überlassen, empfiehlt aber, die Implementation eines neuen Redistricting-Plans um einige Wahlperioden zurückzustellen. So könne ein temporärer Schleier des Nichtwissens erzeugt werden, was parteipolitische Interessen in den Hintergrund treten lasse. Dieser Vorschlag dürfte jedoch gerichtlich keinen Bestand haben, da der Oberste Gerichtshof mit dem „One Person, One Vote“-Prinzip die Einhaltung der gleichen Bevölkerungsgröße von (Kongress-)Wahlkreisen fordert, und eine Zurückstellung neuer Wahlkreisgrenzen trotz neuer Zensusdaten zur Bevölkerungsverteilung einen klaren Verstoß gegen dieses Prinzip darstellt. Dixon sieht in dem häufig zitierten „Democratic Representation“ (1968) zwar ebenfalls die Legislative als den Akteur, der aufgrund seiner demokratischen Legitimation durch die Wähler für die Wahlkreisgrenzziehung zuständig sein sollte, schlägt aber später eine Übertragung der Aufgabe an eine Kommission vor, die paritätisch von beiden Parteien zu besetzen sei und anschließend einen unabhängigen Tie-Breaker zu wählen habe (vgl. Dixon 1982: 10-11). Ähnliche Vorschläge finden sich auch bei Stokes (1998) und Papayanopoulos (1982). Papayanopoulos (1982: 59-63) bezeichnet dieses Verfahren als Compromise Districting: Die Kommissionsmitglieder einigen sich auf einen unabhängigen Schiedsmann (arbitrator), dem daraufhin von beiden Parteien je ein Redistricting-Vorschlag vorgelegt wird. Dem Schiedsmann kommt die Aufgabe zu, den besten Plan auszuwählen. Durch dieses Ver-

fahren sei eine übermäßige Manipulation von Wahlkreisgrenzen zum eigenen Vorteil nicht im Interesse der Parteien: „[T]he arbitrator […] is a referee and not a player“ (ebd.: 62). An dieser Annahme, dass der Schiedsmann tatsächlich außerhalb des Spielfelds steht und ohne eigenes Interesse eine Auswahl trifft, muss jedoch anhand praktischer Erfahrungen (vgl. ausführlich Abschnitt 6.1.2) gezweifelt werden (vgl. Persily 2002: 673-677). Auch paritätisch besetzte Kommissionen ohne Tie-Breaker werden in jüngeren Untersuchungen oftmals als ineffektiv bei der Verhinderung von Gerrymandering kritisiert, da sie meist in einem Gerrymander resultieren, der den Status Quo für beide Parteien aufrecht erhält (vgl. Brickner 2010; McDonald 2007; Hirsch/Ortiz 2005).

Das Redistricting-Verfahren im Bundesstaat Iowa, bei dem einer Verwaltungsbehörde eine besondere Rolle zukommt, wird dagegen gelegentlich als mögliches Vorbild betrachtet (vgl. Squire 2011; Elmendorf 2005; Liitschwager 1973), ist aber insgesamt „more widely admired than copied“ (Cain 2012: 1815). Sein Erfolg wird häufig auf Besonderheiten des politisch moderaten, ethnisch homogenen Bundesstaates zurückgeführt (vgl. Mann 2005: 102). In Iowa ist eine von der Legislative unabhängige Behörde für die Entwicklung eines Redistricting-Plans zuständig, der von der Legislative nur unverändert verabschiedet werden kann. Erst bei zweimaliger Ablehnung eines Entwurfs ist eine eigene Version durch die Legislative möglich. Elmendorf (2005) zieht neben dem Verfahrensmodell von Iowa auch die Redistricting-Modelle von Großbritannien und Kanada heran und kommt zu dem Schluss, dass politisch unabhängige Behörden als verantwortliche Akteure im Redistricting-Verfahren den Wettbewerb der Parteien in den Wahlkreisen befördern und Gerrymandering unterbinden.

Die überwiegende Zahl der Beiträge spricht sich seit der Jahrtausendwende für die Einrichtung von unabhängigen Kommissionen aus, die nicht von der Legislative zusammengesetzt und kontrolliert werden, um so das zentrale Motiv – das partei- und machtpolitische Interesse der involvierten Akteure – und damit die Wahrscheinlichkeit eines Gerrymanders zu reduzieren. Smith (2015) plädiert für eine bundesweite Lösung, wenn sie den Kongress in der Verpflichtung sieht, unabhängige Kommissionen in den Bundesstaaten zu etablieren und zu finanzieren. Kogan und McGhee (2013) wie auch Levitt (2011) betrachten die Ergebnisse der 2010 eingerichteten unabhängigen Kommission in Kalifornien und sehen Verbesserungen gegenüber den zuvor gültigen Wahlkreisgrenzen. Cain (2012) spricht sich für unabhängige Kommissionen aus, warnt aber angesichts

steigender Polarisierung und der Gefahr von Deadlock davor, übergroße Mehrheiten für die Verabschiedung eines Redistricting-Plans durch die Kommission zu fordern. Betts (2006) hebt die partizipatorischen Aspekte von unabhängigen Kommissionen hervor. Ein frühes Plädoyer für unabhängige Kommissionen findet sich bei Kubin (1997). Auch Good Government-Organisationen in den Vereinigten Staaten wie Common Cause oder die League of Women Voters haben sich im Bereich Redistricting-Reform im Wesentlichen auf die Einrichtung von unabhängigen Kommissionen konzentriert (vgl. McDonald 2007: 675).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich existierende Beiträge zu einer Reform des Redistricting-Verfahrens in den Vereinigten Staaten entweder auf die Akteure der Redistricting-Verfahren – wer ist für die Wahlkreisgrenzziehung zuständig? – oder auf die angewandten Kriterien (vgl. Kapitel 4) – wie werden die Wahlkreisgrenzen gezogen? – konzentrieren. Im Fokus dieser Arbeit stehen demgegenüber sowohl die Akteure als auch die im Einzelnen verwendeten Kriterien. Auf diese Weise wird ein Gesamtbild auf das Redistricting-Verfahren ermöglicht, woraus sich wiederum eine Antwort darauf ableiten lässt, welches Redistricting-Verfahren zur Anwendung gebracht werden sollte, und wie eine Reform aussehen könnte.

1.3 Methodisches Vorgehen

An dieser Stelle soll das methodische Vorgehen kurz erläutert werden. Die vorliegende Arbeit hat den Anspruch, die Redistricting-Verfahren der Bundesstaaten mit ihren Stärken und Schwächen zu durchleuchten. Dies geschieht über eine Kombination von Methoden der empirischen Sozialforschung, konkret einer Auswertung von Primärquellen, einer Analyse der relevanten Literatur sowie der Überprüfung der Beobachtungen durch eine Redistricting-Software.

Die im vierten Kapitel dargestellten Redistricting-Kriterien wurden über eine Sichtung der Verfassungen, der Redistricting-Gesetzgebung sowie – sofern vorhanden – der selbst auferlegten Redistricting-Richtlinien der Legislativen in den einzelnen Bundesstaaten ermittelt. Hinzu kommt eine Analyse wichtiger Urteile des Obersten Gerichtshofs sowie eine Auswertung der relevanten politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur.

Die in Kapitel 5 näher beleuchteten Gerrymander-Strategien wurden mittels einer Analyse der Redistricting-Pläne der Bundesstaaten identifi-

ziert (vgl. U.S. Geological Survey 2013, 2003) und anschließend über eine Sichtung der Berichterstattung in der Presse der einzelnen Bundesstaaten zu den jeweiligen Redistricting-Verfahren bestätigt. Einen guten Anhaltspunkt bieten auch die jeweiligen Ausgaben des „Almanac of American Politics“, der seit dem Jahr 1972 von einer Grupperenommierter politischer Analysten für jede Kongresswahl herausgegeben wird und zu jedem Bundesstaat eine Einschätzung zum Zustandekommen und zu den Auswirkungen der Redistricting-Pläne enthält (vgl. Barone et al. 2013; Barone/McCutcheon 2011; Barone/Cohen 2009, 2007).

Im Anschluss daran erfolgt eine vertiefende Analyse des Redistricting-Verfahrens in drei Bundesstaaten, die jeweils eine der drei Redistricting-Varianten repräsentieren. Hierfür wurden Arizona für die unabhängige Kommission, Michigan für das Legislative/Exekutive-Modell sowie Iowa für das Legislative/Exekutive-Modell mit Verwaltungsbehörde ausgewählt (zur Begründung der Fallauswahl vgl. Abschnitt 1.4). Für die Fallstudien wurden die Gesetze und Ausschuss- bzw. Kommissionsprotokolle in Arizona, Iowa und Michigan untersucht sowie die öffentliche Debatte um das Redistricting-Verfahren anhand lokaler Presseberichte einbezogen. Ferner wurden die finalen Redistricting-Pläne herangezogen und auf Einhaltung der für den jeweiligen Bundesstaat geltenden Redistricting-Kriterien sowie auf Vorliegen eines Gerrymanders hin untersucht. Für diese Überprüfung wurde eine frei verfügbare, internetbasierte Redistricting-Anwendung genutzt, die im Vorfeld des Redistricting-Verfahrens 2011/2012 von dem Softwareentwickler Dave Bradlee konzipiert wurde (vgl. Bradlee 2009).

Das unter dem – zugegebenermaßen wenig professionell klingenden – Namen DRA (Dave (Bradlee)’s Redistricting Application) bekannte Programm wird von Wissenschaftlern und Gerichten zur Bestimmung der politischen und demografischen Zusammensetzung von Wahlkreisen genutzt (vgl. Keena et al. 2016: 135; Altman/McDonald 2011: 251; Yadron 2011). Die dem Programm zugrunde liegenden politischen Daten entstammen einer Zusammenarbeit von Wissenschaftlern der Universitäten Stanford und Harvard, dem Stanford Election Atlas und dem Harvard Election Data Archive (vgl. Ansolabehere/Rodden 2012). Das Programm enthält die derzeit aktuellen Zensusergebnisse des Jahres 2010 für alle 50 Bundesstaaten, den District of Columbia und Puerto Rico. Außerdem verfügbar sind Landkreis- und Stadtgrenzen, Wahlkreisgrenzen aus dem Redistricting-Verfahren 2001/2002 für alle 50 Bundesstaaten, den District of Columbia

und Puerto Rico. DRA bietet ferner die Möglichkeit, Redistricting-Entwürfe automatisch auf Kontiguität zu prüfen.[8]

Um aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung und – für die Ziehung von Wahlkreisgrenzen von immenser Wichtigkeit – technische Fortschritte beim Umgang mit den Bevölkerungsdaten des Zensus (Redistricting-Software) berücksichtigen zu können, wurde als Untersuchungszeitraum für die qualitativ-vergleichende Analyse der Fallstudien das unmittelbar zurückliegende Redistricting-Verfahren der Jahre 2011 und 2012 ausgewählt. Auch die Beispiele für die Gerrymander-Strategien im fünften Kapitel beziehen sich weitgehend auf das letztmalige Redistricting-Verfahren.

1.4 Begründung der Fallauswahl

Für das Redistricting-Verfahren werden in den Vereinigten Staaten drei Varianten unterschieden: Redistricting durch Legislative und Exekutive, Redistricting durch eine unabhängige Kommission sowie Redistricting durch eine Verwaltungsbehörde im Zusammenspiel mit Legislative und Exekutive. Für jede dieser in Abschnitt 6.1 zunächst grundsätzlich beschriebenen Varianten wird im sechsten Kapitel ein Bundesstaat exemplarisch ausgewählt. Die Legislative/Exekutive-Variante existiert in 39 Bundesstaaten, während eine unabhängige Kommission in vier Bundesstaaten für die Wahlkreisgrenzziehung verantwortlich ist. Einer der 39 Bundesstaaten, Iowa, zeichnet sich durch die einmalige Rolle einer Verwaltungsbehörde aus. Iowa wird daher als Sonderfall betrachtet. Für die beiden weiteren Varianten wurden die Bundesstaaten Arizona und Michigan ausgewählt, was an dieser Stelle kurz begründet werden soll. Drei Kriterien waren bei der Auswahl dieser Bundesstaaten entscheidend: (1) die Bevölkerungszahl, (2) die parteipolitische Ausrichtung und (3) die ethnische Zusammensetzung.

(1) Hinsichtlich der Bevölkerungszahl gehören sowohl Arizona als auch Michigan zu den mittelgroßen Bundesstaaten: Michigan war nach

8 Im Rahmen eines Seminars für die Bachelorstudiengänge Politikwissenschaft und Europastudien während des Sommersemesters 2012 wurden die Seminarteilnehmer an das Programm herangeführt und konnten sich an der Erstellung eines Gerrymanders für den exemplarisch gewählten, mit vier Kongresswahlkreisen relativ überschaubaren Bundesstaat Nevada üben.

dem Zensus 2010 der achtgrößte Bundesstaat mit 16 Kongresswahlkreisen, Arizona befand sich mit neun Kongresswahlkreisen auf Platz 16. Der Bundesstaat Iowa, der aufgrund seines einmaligen Redistricting-Verfahrens als drittes Fallbeispiel herangezogen wird, steht mit vier Kongresswahlkreisen auf Platz 31. Eine Auswahl kleinerer Bundesstaaten ist wenig sinnvoll, da Gerrymandering in Bundesstaaten mit sehr wenigen Kongresswahlkreisen nur erschwert möglich ist, und die Redistricting-Verfahren zumeist insgesamt weniger kontrovers ablaufen: „Smaller states tend to be politically homogeneous, so redistricting in these states often has only minimal effects […], and it matters little if a partisan, bipartisan, or a neutral map is adopted. Redistricting is more potent in larger, heterogeneous states where diverse populations can be strategically grouped for political purposes“ (Cain et al. 2005: 23).

(2) Arizona neigt politisch leicht in Richtung der Republikanischen Partei, während Michigan tendenziell der Demokratischen Partei näher steht.[9] Iowa wird seit Jahrzehnten zu den Swing States gezählt. Alle drei Bundesstaaten zeichnen sich jedoch wahlgeografisch betrachtet durch ein relatives politisches Gleichgewicht aus, bei dem beide Parteien sowohl in (einigen) ländlichen als auch in (einigen) urbanen Regionen stark sind. Eine Auswahl sehr demokratischer oder auch sehr republikanischer Bundesstaaten (wie etwa Connecticut oder Oklahoma) wurde bewusst vermieden, da in diesen Bundesstaaten ein ausgeprägter Gerrymander auf Ebene der Kongresswahlkreise durch das homogene Wahlverhalten nicht wahrscheinlich ist.

(3) Auch die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung wurde als Kriterium einbezogen, da sich damit der Einfluss des Minderheitenschutzes bei der Wahlkreisgrenzziehung verdeutlichen lässt. Sowohl in Arizona als auch in Michigan gibt es je zwei Wahlkreise, in denen ethnische Minderheiten eine Mehrheit der Bevölkerung darstellen (Majority-Minority-Wahlkreise), so dass auch der Einfluss des Voting Rights Acts, der diese Wahlkreise vorschreibt, auf das Redistricting-Verfahren berücksichtigt werden kann. In Iowa ist der Anteil ethnischer Minderheiten sehr niedrig, so dass der Minderheitenschutz auf Ebene der Kongresswahlkreise keine Rolle spielt.

---

9 Beide Bundesstaaten entwickeln sich jedoch im Hinblick auf die Präsidentschaftswahl 2016 möglicherweise zu Swing States – Michigan für die Republikaner, Arizona für die Demokraten (vgl. Montanaro 2016).