

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 342

Wahlkreiseinteilung durch Richterspruch?

Die reapportionment Rechtsprechung in den USA

Von

Klaus Köpp



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS KÖPP

Wahlkreiseinteilung durch Richterspruch?

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 342

Wahlkreiseinteilung durch Richterspruch?

Die reapportionment Rechtsprechung in den USA

Von

Klaus Köpp



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04163 1

Vorwort

Reapportionment bezeichnet in den USA einen Sachverhalt, der mit „Neu-Verteilung der Abgeordnetensitze auf neu eingeteilte oder neu einzuteilende Wahlkreise in den einzelnen Staaten der Union“ nur sehr unvollkommen definiert und mit Blick auf seine juristischen und politischen Zusammenhänge auch nicht annähernd umschrieben worden ist. Der an sich schon in hohem Grade komplexe Sach- und Verfahrenszusammenhang jeder Wahlkreiseinteilung wird noch weiter kompliziert, wenn sich an ihm, wie in den USA seit 1962, die Gerichte mit dem Absolutheitsanspruch einer „richtigen“ Verfassungsauslegung beteiligen. Dann kann — das dürfte unmittelbar einleuchten — die dritte Gewalt zu einem politischen Faktor werden, wie es *Klaus Hopt* vor fast einem Jahrzehnt angesichts der ersten reapportionment Entscheidungen des Supreme Court der USA bereits erkannt hat. Im Rahmen der Publikationsreihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ erweitert daher seine Arbeit (Bd. 108: Die Dritte Gewalt als politischer Faktor) die hier vorgelegte Untersuchung zur politikwissenschaftlichen Seite hin, während *Rudolf Dolzers* Versuch über „Die staatstheoretische und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts“ (Bd. 181) durch die Übernahme eines Teils der amerikanischen Theorien zu Stellung und Funktion des Supreme Court im Verfassungsgefüge der USA einen Ansatz zur Erweiterung in rechtsvergleichender Richtung bietet.

Das Festlegen von Wahlkreisgrenzen, das den wichtigsten Teil des reapportionment Verfahrens bildet, kann in einem Mehrheitswahlsystem von wahlentscheidender Bedeutung sein. Daher ist es nicht verwunderlich, daß sich zur Zeit der sog. Großen Koalition zwischen CDU und SPD in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre mit der Diskussion um die Einführung eines „mehrheitsbildenden Wahlrechts“ der Blick deutscher Juristen auch auf die angelsächsischen Länder und ihre traditionellen Mehrheitswahlsysteme richtete. Herr Professor Dr. Dr. Gerhard Leibholz, der stets anregende und für viele junge Juristen richtungweisende Verfassungsrichter und Staatsrechtslehrer, lenkte denn auch in seinem Göttinger Seminar mein Interesse auf die gerade verstärkt aus den USA nach Deutschland dringenden Nachrichten über die Pro-

blematik einer Änderung der Wahlkreisgrenzen und über die Rolle, die der Supreme Court in diesem politisch hoch sensiblen Veränderungsprozeß spielte. Seiner sowie der Fürsprache der Herren Professoren Dres. Ernst Rudolf Huber und Hartmut von Hentig verdanke ich es, daß ich mit einem Stipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes das Studienjahr 1969/70 an der Washington University School of Law in St. Louis, Missouri, verbringen und mich mit dem amerikanischen Verfassungs- und Verfahrensrecht vertraut machen konnte. In St. Louis wurde mir deutlich, daß, wer richterliches Handeln — jedenfalls in den USA — richtig verstehen und in seinen Wirkungen beurteilen will, die Verfahrenstechniken, die dieses Handeln leiten und zum Teil bedingen, nicht vernachlässigen darf.

Beim Studium der reapportionment Fälle hat mich Herr Professor Jules B. Gerard darauf aufmerksam gemacht, daß der potentiell am tiefsten in das „politische Dickicht“ eindringende Teil richterlicher reapportionment Aktivität wohl die Durchsetzung des Prinzips „one man — one vote“ im Kommunalbereich darstellt. Seinem Hinweis folgend habe ich in den USA besonders die Rechtsprechung zum lokalen reapportionment erarbeitet. Doch mit dieser Ausweitung der Thematik hatte ich mich mit dem Gesamtkomplex reapportionment eingelassen mit der Folge, daß die Fülle des Materials ins fast Unübersehbare anwuchs und eine Beschränkung unabweisbar wurde.

Zur Ausarbeitung des spezifisch juristischen Teils des reapportionment Komplexes gewährte mir die Universität Bremen, die das Institut des Doktorvaters nicht kennt, 1972/73 ein Stipendium nach dem Graduiertenförderungsgesetz, das mir auch einen Aufenthalt am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg ermöglichte. So wurde das Manuskript der vorliegenden Arbeit im Herbst 1974 unter Verzicht auf eine Erörterung des der reapportionment Rechtsprechung zugrunde liegenden ökonomischen, sozialen und politischen Wandlungsprozesses in den USA nach dem II. Weltkrieg abgeschlossen. Einige Aufsätze aus dem Frühjahr 1975 konnten bei einer Überarbeitung des zusammenfassenden Teils IV (Erkenntnisse und Hypothesen) noch berücksichtigt werden.

Auf eine detaillierte Fortführung der Besprechung der reapportionment Entscheidungen bis in die Gegenwart hinein habe ich um so leichter verzichten können, als eine grundlegende Änderung der Rechtsprechung bisher nicht eingetreten ist. Der Leser, dem eine überblicks-

weise Weiterführung ausreicht, sei auf den der Arbeit angefügten kurzen Nachtrag hingewiesen.

Die Gesellschaft der Freunde der Universität Bremen e. V. hat mir durch die Bremer Stiftung zur Förderung der Wissenschaften und der Universität einen großzügigen Druckkostenzuschuß gewährt und so die Drucklegung dieser Arbeit doch noch ermöglicht. Ihr gilt mein besonderer Dank. Der Anteil, den meine Frau am Zustandekommen dieser Arbeit hat, läßt sich ohnehin nicht zureichend mit Worten des Dankes beschreiben.

Konstanz, im Dezember 1977

Klaus Köpp

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

A. Überblick und Aufgabe	19
B. Skizze des politisch-soziologischen Hintergrunds	28

Teil I

Malapportionment und richterliche Selbstbeschränkung

A. Die gerichtlichen Entscheidungen bis 1962	33
1. Überblick über die Rechtsprechung in den Einzelstaaten	33
2. Die Supreme Court Entscheidungen von 1932	36
3. <i>Colegrove v. Green</i> (1946)	41
4. Die Supreme Court Entscheidungen bis 1961	50
5. <i>Baker v. Carr</i> (1962)	65
B. <i>Colegrove</i> Doktrin und political questions	68
1. Political questions vor dem Supreme Court	70
a) Theorien der political questions	72
b) Verfahrensrechtliche Nichtentscheidungen und political question Doktrin	78
aa) Die Funktion des Supreme Court in der Sicht Bickels	78
bb) Die Techniken der Nichtentscheidung	81
cc) Bickels normative political question Theorie	83
dd) Die Kritik an Bickels Theorie	85
c) Die funktionell-rechtliche Theorie der political question Doktrin	88
2. Richterliche Selbstbeschränkung in apportionment Fragen	91
a) Die „politische“ Entscheidungspraxis des Supreme Court	91
b) Umkehrung der preferred freedoms Doktrin?	94
C. Apportionment und equal protection clause vor der Wende	99

*Teil II***Reapportionment und das Prinzip
des one man — one vote**

A. Die Entwicklung des Prinzips der formalen Gleichheit der Wahlkreisgrößen für das apportionment der Legislative	109
1. Die Entscheidungen	109
a) Gray v. Sanders (1963) und Wesberry v. Sanders (1964)	109
b) Reynolds v. Sims und dessen Schwesterfälle (1964)	111
2. Die Regeln zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Wahlkreiseinteilung	117
a) Drei Tests	117
b) Abweichungen von der Norm	119
c) Erfordernis des „honest and good faith effort“	121
B. Die Ausweitung des Prinzips auf kommunale Verwaltungseinheiten ..	123
1. Die gerichtlichen Entscheidungen bis 1968	124
a) Lösungsversuche der einzelstaatlichen Gerichte	124
b) Lösungsversuche der Bundesgerichte	132
c) Die school board Fälle und das Problem der legislativen Funktionen	135
d) Die Entscheidungen des Supreme Court	137
2. Die Grenzen des Prinzips auf lokaler Ebene	147
a) Ernannte Gremienmitglieder	147
b) Verwaltungseinheiten mit allgemeinen Aufgaben	147
c) Verwaltungseinheiten mit speziellen Aufgaben	148
d) Verwaltungseinheiten mit speziellen Aufgaben regionaler Art ..	149
3. Neue Entwicklungen und offene Fragen	151
a) Hadley v. Junior College District (1970)	151
b) Die Rechtslage nach Hadley	156
c) Regional government als Prüfstein	157
C. Die Grenzen des one man — one vote Prinzips im Bereich von Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl	164
1. Ausschluß des Grundsatzes one man — one vote bei besonderen Auswahlverfahren	164
a) Zulassung neuer Parteien	164

b) Nominierungsverfahren und Präsidentschaftswahl	166
c) Governor-Stichwahl durch die Legislative	169
d) Richterwahlen	171
2. Einschränkungen der Wahlberechtigung bei allgemeinen Wahlen	173
3. Einschränkungen der Wahlberechtigung bei Wahlen zu Gremien mit besonderen Aufgaben	178

Teil III

One man — one vote und die Folgeprobleme

A. Die richterlichen Maßnahmen zur Durchsetzung des reapportionment	181
1. Gerichte versus Legislative	181
2. Gerichte und Kommunalverwaltung	192
B. Die inhaltlichen Probleme der Wahlkreiszusammensetzung	193
1. Bevölkerungszahl und Zensusergebnis	195
2. Einerwahlkreise und Großwahlkreise für mehrere Abgeordnete ..	197
3. Wahlkreis und Repräsentation	206
C. Die Wahlkreisgrenzziehung	210
1. Richterliche Überprüfung legislativer Wahlkreisgrenzziehung	211
2. Wahlkreisgrenzziehung durch die Gerichte	216
D. Der neue Trend: apportionment Rechtsprechung unter Chief Justice Burger	217

Teil IV

Erkenntnisse und Hypothesen

A. Zu den Grundzügen der reapportionment Rechtsprechung	230
B. Zu den Folgen der reapportionment Rechtsprechung	249
C. Zu den Bedingungen der reapportionment Rechtsprechung	252
D. Zur Bewertung der reapportionment Rechtsprechung	255

Literaturverzeichnis

1. Bücher, Sammelwerke, Gutachten etc.	272
2. Aufsätze	274
3. Notes, Comments, Entscheidungsbesprechungen	278
4. Auswahl weiterführender Literatur	280

Verzeichnis der Entscheidungen	281
---------------------------------------	------------

Zitierweise — Abkürzungen — Begriffe

Mehrfach genannte Schriften werden regelmäßig in abgekürzter Form oder nur mit dem Namen des Autors zitiert. Die kurze Form ist im Literaturverzeichnis (durch Klammerzusatz) ausgewiesen. Zitate aus englischsprachigen Texten sind nach der amerikanischen Zitierweise (Band- oder Jahreszahl, abgekürzter Titel, Seitenzahl), Zitate aus deutschsprachigen Titeln in der in der Bundesrepublik üblichen Weise kenntlich gemacht (vgl. auch die folgenden Abkürzungen und das Verzeichnis der Entscheidungen). Bei Gerichtsentscheidungen wird regelmäßig nur eine Fundstelle angegeben. Die zum Verständnis des Textes unbedingt erforderlichen Begriffe des amerikanischen Verfahrensrechts werden im Anschluß an die folgenden Abkürzungen kurz erläutert.

Abkürzungen

A.	Atlantic Reporter
A. 2d	Atlantic Reporter, Second Series
aff'd	affirmed
aff'g	affirming
Ala L Rev	Alabama Law Review
Albany L Rev	Albany Law Review
Am J Com L	American Journal of Comparative Law
Am Pol Sci Rev	American Political Science Review
Anm.	Anmerkung
Annals	Annals of the American Academy of Political and Social Science
App. Div.	Appellate Division
Ark L Rev	Arkansas Law Review
Art.	Artikel, Article
at	auf Seite
Baylor L Rev	Baylor Law Review
Brooklyn L Rev	Brooklyn Law Review
Buffalo L Rev	Buffalo Law Review
B U L Rev	Boston University Law Review
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Calif L Rev	California Law Review
Cal. Rptr.	California Reporter
Case W Res L Rev	Case Western Reserve University Law Review
COG	Council of Governments
Colum L Rev	Columbia Law Review
Conn L Rev	Connecticut Law Review
Cranch	Cranch, Hrsg. der U.S.
Ct. App.	Court of Appeals
Ct. Civ. App.	Court of Civil Appeals
D. . . .	District of . . .
Dallas	Dallas, Hrsg. der U.S.

D.C.Cir.	Circuit Court for the District of Columbia
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Duke L J	Duke Law Journal
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
ed.	editor
2 nd ed.	second edition
E.D. . . .	Eastern District of . . .
Emory L J	Emory Law Journal
etc.	et cetera
et s.	und folgende (et sequentes)
ex rel.	ex relatione
F.	Federal Reporter
F. 2d	Federal Reporter, Second Series
Fordham L Rev	Fordham Law Review
F.Supp.	Federal Supplement (Entscheidungen der federal district courts seit 1933)
Ga L Rev	Georgia Law Review
Geo L J	Georgetown Law Journal
Geo Wash L Rev	George Washington University Law Review
Harv Civil Rights Rev	Harvard Civil Rights — Civil Liberties Review
Harv L Rev	Harvard Law Review
How.	Howard, Hrsg. der U.S.
Hrsg.	Herausgeber
Ia L Rev	Iowa Law Review
ibid.	ibidem
id.	idem
Ind L J	Indiana Law Journal
JÖR N.F.	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge
Ky L J	Kentucky Law Journal
La L Rev	Louisiana Law Review
L.Ed.	United States Supreme Court Reports, Lawyers' Edition
L.Ed. 2d	Lawyers' Edition, Second Series
L Rev	. . . Law Review
M.D. . . .	Middle District of . . .
Mercer L Rev	Mercer University Law Review
Mich L Rev	Michigan Law Review
Minn L Rev	Minnesota Law Review
Misc.	New York Miscellaneous Reports
n.	note (Fußnote)
N C L Rev	North Carolina Law Review
N.D. . . .	Northern District of . . .
N.E.	North Eastern Reporter
N.E. 2d	North Eastern Reporter, Second Series
Nebr L Rev	Nebraska Law Review
N.J.Super.	New Jersey Superior Court Reports
No.	Nummer
Notre Dame Law.	Notre Dame Lawyer
Nr.	Nummer
N.W.	North Western Reporter
N.W. 2d	North Western Reporter, Second Series
N.Y.	New York (Appellate Division Reports)

N.Y.Cty.Supr.Ct.	New York County Supreme Court
N.Y.S.	New York Supplement
N Y S B J	New York State Bar Journal
N Y U L Rev	New York University Law Review
Ohio St L J	Ohio State University Law Journal
P.	Pacific Reporter
P. 2d	Pacific Reporter, Second Series
Ph.D.	Philosophiae Doctor
rev'd	reversed
Rutgers L Rev	Rutgers Law Review
S.	Seite
S C L Rev	South Carolina Law Review
S.Ct.	Supreme Court Reporter
S.D. . . .	Southern District of . . .
S.E.	South Eastern Reporter
S.E. 2d	South Eastern Reporter, Second Series
Sec.	Section
So.	Southern Reporter
So. 2d	Southern Reporter, Second Series
So Calif L Rev	Southern California Law Review
Staat	Der Staat
Stan L Rev	Stanford Law Review
STAT.	Statutes at Large
St L U L J	St. Louis University Law Journal
Suffolk U L Rev	Suffolk University Law Review
Super.Ct. . . .	Superior Court of . . .
Supr Ct Rev	Supreme Court Review
S.W.	South Western Reporter
S.W. 2d	South Western Reporter, Second Series
Tenn L Rev	Tennessee Law Review
U Chi L Rev	University of Chicago Law Review
U C L A L Rev	University of California at Los Angeles Law Review
U Pa L Rev	University of Pennsylvania Law Review
US	United States
U.S.	United States Supreme Court Reports
U.S.C.	United States Code
Utah L Rev	Utah Law Review
v.	versus (gegen)
Va L Rev	Virginia Law Review
Vand L Rev	Vanderbilt Law Review
vgl.	vergleiche
Vill L Rev	Villanova Law Review
vols.	volumes
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
W and M L Rev	William and Mary Law Review
Wash L Rev	Washington Law Review
W.D. . . .	Western District of . . .
Wheat.	Wheaton, Hrsg. der U.S.
Willamette L J	Willamette Law Journal
Yale L J	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Rechtsvergleichung
z. B.	zum Beispiel

Einige Begriffe des anglo-amerikanischen Rechts

Eine Einführung in die Technik der Auffindung der Rechtsquellen und zugleich einen Überblick über die wichtigsten, nur unter Verlust ihres spezifischen Gehalts ins Deutsche übersetzbaren Begriffe des anglo-amerikanischen Rechts gibt Dieter *Blumenwitz*: Einführung in das anglo-amerikanische Recht, 1971. Eine weitere erste Hilfe zum Verständnis des amerikanischen Rechts, wenn diese auch für einen Prozeß um Verfassungsrechtsfragen leider selten ausreicht, bietet Robert F. *Weissenstein*: Anglo-amerikanisches Rechtswörterbuch, I. Teil (English — Deutsch), Zürich 1950. In entscheidender Weise hilfreich sind erst englisch sprachige Werke von der Qualität etwa eines *Black's Law Dictionary*. Nachfolgend sollen daher die im Text verwendeten Termini, insbesondere des Verfahrensrechts, kurz erklärt werden.

action at law	Klage nach den hergebrachten Regeln des common law (im Unterschied zu statute law und dem Recht der equity)
affirmed	bestätigt
appeal	Rechtsmittel; beim Supreme Court: nach 28 U.S.C. §§ 1252 - 1257 Berufung gegen bestimmte Entscheidungen einzelstaatlicher Gerichte (näher Haller, S. 105 ff.), diese Berufungen umfassen einen Rechtsanspruch auf Entscheidung durch den Supreme Court
appeal dismissed	Rechtsmittel zurückgewiesen; beim Supreme Court: Berufung aus Sachgründen abgewiesen
apportionment	siehe dazu die Erläuterungen in Anm. 11 (Einleitung)
cause remanded	Sache (insgesamt) zurückverwiesen (an das Gericht, von dem sie kam)
certiorari, writ of — (Supreme Court)	ermessensbedingter Beschluß über die Annahme einer letztinstanzlichen Entscheidung zur Überprüfung durch den Supreme Court (näher Haller, S. 105 ff.), 28 U.S.C. §§ 1254, 1257
concurring vote	im Ergebnis, aber nicht in der Begründung mit der Mehrheitsentscheidung übereinstimmende Meinung
decree	oft wie judgment (endgültige Entscheidung), meint jedoch manchmal, daß die Sache zwar endgültig, aber nicht alle möglichen Aspekte umfassend entschieden wurde
directions to dismiss	Anordnung, ohne erneute Verhandlung aus Sachgründen abzuweisen
discretion	Ermessen, ohne Zusatz: freies Ermessen
dismissal	Abweisung aus Sachgründen
dismissed	abgewiesen, im Urteil ohne Zusatz: aus Sachgründen abgewiesen
dissenting vote	abweichende Meinung
equity	Rechtsregeln, mit denen im Einzelfall die Rechtsschutzlücken, die sich im aktionenrechtlichen System des common law zeigten, geschlossen wurden und die sich

	so zu einem eigenen Verfahrens- und Beurteilungssystem entwickelten (näher dazu Zweigert/Kötz, S. 235 ff., 248 f., oder Blumenwitz, S. 7 ff.), obwohl sie in den USA stets von denselben Gerichten gehandhabt wurden wie Klagen nach dem common law; das equity Verfahren räumt wegen seines Anwendungsbereichs (vgl. injunction) ein weiteres Ermessen ein, als in der Regel nach statute oder common law möglich ist
holding	Entscheidung (etwa im Sinne von Tenor und der ihn tragenden Gründe)
independent state ground	im einzelstaatlichen Recht begründeter, von Bundesrecht unabhängiger Rechtsgrund
injunction	gerichtliches Verbot im equity Verfahren, das mit dem Zusatz preliminary, temporary, provisional oder permanent in etwa der deutschen Einstweiligen Anordnung bzw. Verfügung entspricht, ohne Zusatz oder mit dem Zusatz final oder perpetual zum Urteil auf Unterlassen, mit dem Zusatz mandatory zum Urteil auf Leistung (Vornahme) oder Duldung wird
judgment affirmed	die (endgültige) Entscheidung der unteren Instanz wird (wenigstens dem Ergebnis nach) bestätigt
judgment reversed	die (endgültige) Entscheidung wird aufgehoben und die Sache wird zu erneuter Verhandlung und Entscheidung an die untere Instanz zurückverwiesen
jurisdiction	Zuständigkeit im weitesten Sinne, sogar: Ausübung gerichtlicher Gewalt überhaupt
merits	(materielle) Rechtsgründe, die die Sache selbst betreffen (nicht Vorfragen, nicht Verfahren oder Formalien)
moot	gegenstandslos; das Rechtsschutzinteresse fehlt oder ist weggefallen
motion	Antrag
order	Zwischenentscheidung; Anweisung, die die Sache nicht endgültig abschließt
overrule	eine Entscheidung einer unteren Instanz abändern (i. S. von verwerfen) oder eine eigene Vorentscheidung als Präzedenzfall beseitigen
per curiam	Entscheidung des Gerichts, ohne oder mit nur knapper Begründung (zumeist bei Einstimmigkeit, doch auch, wenn einzelne Richter eine zustimmende oder abweichende Meinung kundtun)
rehearing	erneute Verhandlung; Wiederaufnahme des Verfahrens (zu dem einzigen Zweck, in der ersten Verhandlung Übersehenes nachzuholen)
reapportionment	siehe dazu die Erläuterungen in Anm. 11 (Einleitung)
reargument	erneute mündliche Rechtsausführungen (mit dem einzigen Zweck, das Gericht auf einschlägige rechtliche Gesichtspunkte oder auf Mißverständnisse bei der Beurteilung der Tatsachen hinzuweisen)

relief	Abhilfe, Rechtsschutz (wenn überhaupt justiziabel)
relief in equity	Abhilfe nach den Rechtsregeln der equity (insoweit oft synonym mit remedy)
remedy	Rechtsbehelf im weitesten Sinne (nicht beschränkt auf „Rechtsmittel“ im deutschen Recht)
rule of four	Regel, nach der der Supreme Court eine Sache zur Sachentscheidung annimmt, wenn sich vier der neun Justices dafür aussprechen
standing to sue	aktiv klagebefugt (in bundesrechtlichen Streitigkeiten gegen staatliche Organe, wenn deren Handeln rechtlich geschützte Interessen des Einzelnen verletzt hat oder zu verletzen droht)
(for) want of a substantial federal question	mangels eines grundsätzlichen und entscheidungserheblichen (oder eine erneute Entscheidung erfordernden) bundesrechtlichen Problems
(for) want of equity	mangels eines auf den Rechtsregeln der equity beruhenden Rechts (Anspruchs) auf der Basis der vorgetragenen Tatsachen

Einleitung

A. Überblick und Aufgabe

Die Vereinigten Staaten von Nordamerika sind politisch organisiert als föderale Republik. Ihre seit 1789 textlich im wesentlichen unverändert gebliebene Verfassung setzt die bundesstaatlichen Organe in klassischer Weise gewaltenteilend zueinander in Beziehung. Alle legislativen Institutionen, bundes- wie einzelstaatlicher Art, haben demokratisch-repräsentativen Charakter¹.

Dennoch war es noch im Jahre 1962 in 14 der 50 Einzelstaaten der Union möglich, daß weniger als 20 % der repräsentierten Bevölkerung² in wenigstens einem der beiden Häuser³ der Legislative eine absolute Mehrheit bilden und so theoretisch die Gesetzgebung des Einzelstaates kontrollieren konnten. In insgesamt 40 Staaten bestand diese Möglichkeit für einen Bevölkerungsanteil von weniger als 35 %⁴.

Fünf Jahre später wurden nur noch drei einzelstaatliche Abgeordneten Häuser von weniger als 45 % kontrolliert, in nicht einem einzigen Haus konnten Abgeordnete die absolute Mehrheit erringen, die weniger als 40 % der Bevölkerung repräsentierten⁵.

Diese überaus rasche Änderung einer Situation, die sich ständig weiter zum Nachteil bestimmter Bevölkerungsteile verschärft hatte und die eine direkte Folge der extrem verschieden großen Wahlkreise — aus der englischen Geschichte geläufig unter dem Stichwort „rotten boroughs“ — darstellte, war nicht das Ergebnis des normalen demo-

¹ Für den deutschen Sprachraum grundlegend hierzu immer noch Fraenkel: Das amerikanische Regierungssystem, 1962, und Loewenstein: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, 1959, ersterer politikwissenschaftlich, letzterer mehr rechtswissenschaftlich orientiert.

² Die Repräsentation der *gesamten* Bevölkerung eines Wahlkreises — nicht etwa nur des Teils, der für den siegreichen Kandidaten seine Stimme abgab — bildet die theoretische Grundlage des amerikanischen relativen Mehrheitswahlsystems. Ob bei der Wahlkreisgleichheit die Gesamtbevölkerung oder die wahlberechtigte Bevölkerung zur Grundlage gemacht werden muß, ist ein Teilpunkt im Streit um die Wahlkreisgleichheit. Siehe dazu Teil III B.

³ Allein Nebraska hat nur ein Haus. In ihm bildeten 1962 36,6 % eine absolute Mehrheit.

⁴ Vgl. Boyd (für die National Municipal League), Compendium on Legislative Apportionment (1962).

⁵ Siehe Anm. 4, ferner Dixon, Democratic Representation 560 - 628.

kratisch-politischen Prozesses. Sie wurde vielmehr bewirkt durch eine demokratisch gerade nicht — oder nur sehr indirekt — legitimierte Institution: den United States Supreme Court.

In einer Serie von Entscheidungen stellte das oberste Bundesgericht der Vereinigten Staaten im Jahre 1964 die Verfassungswidrigkeit der Wahlkreisgesetze von dreizehn Einzelstaaten fest. Zugleich erklärte es sich mit den Maßnahmen der Untergerichte einverstanden, die durch eine Anzahl von Verfügungen (orders) und anleitenden Erklärungen (views, guidelines) die Legislativen zu zwingen im Begriff waren, ihre Wahlkreise so einzuteilen, daß sie alle in etwa die gleiche Bevölkerungszahl aufwiesen (*Reynolds v. Sims*⁶ u. a., 1964). Mit seinen Entscheidungen, die inhaltlich mit dem Schlagwort „one man — one vote“ knapp, wenn auch unvollständig gekennzeichnet werden können, aktivierte der Supreme Court sein latentes Potential als „policy-maker“⁷ im amerikanischen Verfassungssystem und übertrug darüber hinaus den Bundesgerichten — zum zweiten Mal innerhalb einer Generation⁸ — die „policy-execution“.

Die Gerichte haben sich die Entscheidung zu aktivem Eingreifen in das politische Kräftefeld wegen des delikativen Verhältnisses von Judikative und Legislative einerseits und von Bundesgerichtsbarkeit und föderalem einzelstaatlichem Hoheitsbereich andererseits nicht leicht gemacht.

Mit der sogenannten *Colegrove* Doktrin, die weithin als Teil einer umfassenderen „political question doctrine“ angesehen worden ist,

⁶ Die behandelten Gerichtsentscheidungen sind im Entscheidungsregister erfaßt. Die Stellen, an denen in dieser Schrift genauer auf sie eingegangen wird, sind dabei hervorgehoben.

⁷ Angesichts seiner mangelnden demokratischen Legitimation setzt sich das Gericht damit stets naturgemäß dem Vorwurf aus, un- wenn nicht antidemokratisch zu handeln. Von der Tatsache allerdings, daß der Supreme Court als „policy-maker“ wirkt, wird in den USA allgemein ausgegangen. Vgl. etwa Dahl, *Pluralist Democracy* 164, 168 - 170. Zu „policy-making“ und „policy-execution“ im apportionment Bereich kurz Loewenstein, „Baker v. Carr: Policy Decision and der Supreme Court“, in: Festschrift für Fraenkel, S. 237 ff. Allerdings geschieht richterliches „policy-making“ nie losgelöst von den ökonomischen und politischen Kräften in der Gesellschaft und dem gruppendynamischen Kontext im Gericht — ja, ist oftmals selbst nur die (geschickt von außen herbeigeführte) Übernahme vorformulierter und in der Öffentlichkeit wie der Fachpresse forciertes Argumentationsmuster. Vgl. dazu die instruktiven Beiträge von Vose, „NAACP Strategy in the *Covenant Cases*“ und von Murphy, „Marshaling the Court“, beide in: Scheier (ed.): *Policy-Making in American Government*, 1969. Zur jeweiligen Intensität von richterlichem „policy-making“ unter den Chief Justices Warren und Burger vgl. neuestens das Jahrestreffen der Western Political Science Association in Denver, Colorado, von 1974 unter dem Thema „The Burger Court: New Directions in Judicial Policy-Making“ (23 *Emory L J* 643).

⁸ Zuerst im Streit um die Frage der Rassenintegration: *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

schiene sich die Gerichte im Jahre 1946 festgelegt zu haben. Sie überließen die parteipolitisch brisante Frage der Änderung der Wahlkreiseinteilung, die unter dem relativen Mehrheitswahlrecht sehr oft von wahlentscheidender Bedeutung ist, ausdrücklich den Politikern. Den betroffenen Wählern empfahlen sie, Abhilfe über die politischen Verfahren der Kandidatenauswahl, des parlamentarischen Gebens und Nehmens, des Volksbegehrens, des Volksentscheids oder der Verfassungsänderung zu suchen. Justice Frankfurter faßte das in *Colegrove v. Green* (1946) kurz und treffend in dem vielzitierten Satz zusammen: „Courts ought not to enter this political thicket“⁹.

Den Umschwung brachte erst 1962 die Entscheidung *Baker v. Carr*, die von einigen Kommentatoren enthusiastisch mit der weitreichenden historischen Entscheidung *Marbury v. Madison* auf eine Stufe gestellt worden ist¹⁰, in der Chief Justice Marshall im Jahre 1803 das richterliche Prüfungsrecht in Anspruch genommen hatte. In *Baker* erklärte das (inzwischen anders besetzte) Gericht unter der Führung von Chief Justice Earl Warren mit Hilfe einer nach allen Regeln falljuristischer Unterscheidungstechnik gefaßten Begründung Fragen der Wahlkreiseinteilung für gerichtlich überprüfbar und lehnte zugleich die Anwendung der political question Doktrin auf diesen Sachbereich ausdrücklich ab.

Damit begann die „reapportionment revolution“. Innerhalb weniger Jahre arbeiteten die Gerichte nicht nur das grundsätzliche equal apportionment¹¹ — die Gleichheit der Wahlkreise gemessen an ihrer Bevölkerungszahl — rechtlich-theoretisch heraus, sondern sorgten gerade auch dafür, daß ihrer Forderung in der politischen Praxis nachgekommen wurde. Da die Wahlkreiseinteilung grundsätzlich Aufgabe der Legislative und daher (mit Ausnahme der Vertreter im Bundesrepräsentantenhaus) der davon selbst betroffenen Abgeordneten ist, mußten

⁹ *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549, 556.

¹⁰ z.B. Loewenstein in: Festschrift für Fraenkel, S. 272, oder Dixon, *Democratic Representation* 3.

¹¹ Apportionment ist streng genommen nur die Aufteilung von Abgeordnetensitzen auf Untergliederungen einer Gebietskörperschaft, also z.B. der 345 Sitze des Repräsentantenhauses auf die 50 Einzelstaaten der Union. Der Akt der Grenzziehung für die Wahlkreise innerhalb der Untergliederung und damit ihre Unterteilung selbst ist als *districting* zu bezeichnen. Solange die Untergliederungen — in den Einzelstaaten zumeist die counties — unangetastet blieben, stellte sich die Aufteilung, sollte sie entsprechend der Bevölkerungszahl geschehen, als eigentliches apportionment bzw. bei Neuaufteilung als reapportionment dar. Sobald infolge des Erfordernisses bevölkerungsmäßiger Gleichheit der Wahlkreise die Untergliederungsgrenzen nicht mehr als vorgegeben zu behandeln waren, war die insoweit unbeschränkte Wahlkreiseinteilung nur noch *districting* bzw. *redistricting*. In der Literatur wird jedoch der Ausdruck *apportionment* im allgemeinen für das districting mitbenutzt und nur, wenn es darauf ankommt, genauer unterschieden.