

# Wählerausweisgesetze in den Einzelstaaten – Bekämpfung des Wahlbetrugs oder Wahlunterdrückung?

*Patrick Horst*

## Einleitung

Wahlen werden nicht nur von denjenigen entschieden, die wählen gehen, sondern auch von denen, die nicht wählen.<sup>1</sup> In den *Midterm Elections* der letzten Jahre hatten die Republikaner regelmäßig einen Vorteil, weil die Wähler der Demokraten (Jüngere, Schwarze, *Hispanics*) in den Wahlen, in denen kein Präsident gewählt wird, schwerer zu mobilisieren sind als die Republikanischen Wählergruppen (Ältere und Weiße). In der Präsidentschaftswahl 2016 sind vor allem Jüngere und Schwarze nicht in dem Maße zur Wahl gegangen wie 2008 und 2012, dies begünstigte Donald Trump.

Die Gründe für eine niedrige Wahlbeteiligung sind immer vielfältig. Hier soll uns in erster Linie die Frage interessieren, ob es bei den Präsidentschafts- und Kongresswahlen der letzten Jahre eine systematische Wahlunterdrückung gegeben hat. Die Vorwürfe Trumps nach der Wahl, aber auch schon während des Wahlkampfes, dass es zu massenhaftem Wahlbetrug gekommen sei und Hillary Clinton nur deshalb drei Millionen Stimmen mehr im *Popular Vote* erzielt habe, sind in unguter Erinnerung – ebenso Trumps Drohung, am Wahltag »Wahlbeobachter« in die Wahllokale zu entsenden, die kontrollieren sollten, ob auch alles mit rechten Dingen zugehe.<sup>2</sup> Die Diskreditierung und Delegitimierung des Wahlprozesses ist eine Methode, die aus dem Drehbuch autokratischer Politiker-Persönlichkeiten in den amerikanischen Südstaaten, in Lateinamerika oder in Asien nur zu gut bekannt ist, um Wahlrechtsbehinderungen zu rechtfertigen und Wahlergebnisse in die gewünschte Richtung zu lenken.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Hershey 2017: 177.

<sup>2</sup> Jonathan Martin, »Dubious Vote-Fraud Claim Gets the Trump Seal of Approval«, *New York Times* vom 27. Januar 2017; Eli Watkins/Rachel Chason, »Trump Campaign Doubles Down on Election Fraud Claims«, *CNN*, 13. August 2016.

<sup>3</sup> Keyssar 2000, Levitsky/Ziblatt 2018.

In den USA gibt es schon seit längerer Zeit teilweise recht harsche Kritik an der mangelhaften Wahladministration. Ins öffentliche Bewusstsein rückten diese Probleme mit der Präsidentschaftswahl 2000, als der Republikaner George W. Bush nur aufgrund einer äußerst umstrittenen Stimmenauszählung in Florida und mit tatkräftiger Hilfe der konservativen Stimmenmehrheit im *Supreme Court* zum Sieger der Wahl gekürt werden konnte.<sup>4</sup> Seither hat das Thema die Amerikaner nicht mehr losgelassen; es gab verschiedene, vom Präsidenten eingesetzte Kommissionen, die Probleme der Wahladministration untersuchten.<sup>5</sup> Im Jahre 2002 verabschiedete der Kongress den *Help America Vote Act* (HAVA), der den Einzelstaaten Hilfe beim Management der Wahlen gewährleistete, neue Wahlcomputer finanzierte, einige bundesweite administrative Standards setzte und mit der *Election Assistance Commission* eine neue nationale Behörde schuf.<sup>6</sup>

HAVA hat zweifelsohne einige Verbesserungen bei der Wählerregistrierung, der Stimmabgabe – darunter auch indirekte Wirkungen wie die Ausweitung des *Early Voting* – und der Qualität der Stimmenauszählung gebracht; das Gesetz hat jedoch auf einigen Gebieten wie der Zugänglichkeit und der Barrierefreiheit der Wahllokale keine positiven Veränderungen bewirkt oder auf anderen Gebieten neue Probleme geschaffen: So erzeugte die mit HAVA einhergehende Computerisierung des Wahlaktes in Zeiten der Cyberattacken fremder Mächte neue Verwundbarkeiten, weshalb manche Einzelstaaten wieder zu einer Datenspur auf Papier zurückkehren. Auch die Diskussion um Wahlbetrug und der zunehmende Trend zur Verabschiedung von Wählerausweisgesetzen (*Voter ID Laws*) in den Einzelstaaten sind zum Teil problematische Folgewirkungen der mit HAVA verknüpften politischen Diskussionen. Die Ursprünge der Wahlbetrugsvorwürfe reichen aber weiter zurück. Sie sind eine Reaktion der Republikaner auf die von Demokratischer Seite und von Bürgerrechtsgruppen forcierten Kampagnen zur Erleichterung des Wählens und zur Mobilisierung neuer Wähler.<sup>7</sup>

Im Folgenden soll das Thema von Wahlbetrug und Wahlunterdrückung zunächst in den größeren Zusammenhang der Integrität des Wahlprozesses (*Electoral Integrity*) eingeordnet werden. Nach modernen demokratischen

---

4 Foley 2016: 279–305.

5 U.S. Commission on Federal Election Reform 2001, 2005, U.S. Presidential Commission on Election Administration 2014.

6 Pew Center of the States 2007.

7 Stewart 2014; Gronke 2014.

Standards dürfte unbestritten sein, dass Wahlen – wie es die Wahlrechtsgrundsätze zum Beispiel des deutschen Grundgesetzes besagen – allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sollen. Das schließt ein, dass sie frei von Manipulationen und somit fair zu sein haben, soll ein Land als demokratisch gelten. Die USA hatten hier historisch schon immer Probleme, den demokratischen Standards zu genügen.<sup>8</sup> Sie stehen auch heute noch im internationalen Vergleich nicht sonderlich gut da, wobei sich zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den 50 Einzelstaaten auftun. Wahlbetrug und Wahlunterdrückung sind nur zwei von vielen möglichen Mängeln des Wahlprozesses; angesichts ihrer Interpretationsbedürftigkeit müssen die Begriffe jedoch zunächst definiert werden.

Im Anschluss soll die Geschichte der politischen Instrumentalisierung beider Begriffe in den USA angerissen werden, wobei sich die Darstellung auf die großen Wahlrechtskontroversen nach der Verabschiedung des *Voting Rights Act* (VRA) im Jahre 1965 beschränkt. Das führt über zu den gegenwärtigen Auseinandersetzungen um die Wählerausweisgesetze, die vor allem Republikanisch regierte Einzelstaaten eingeführt haben, um dem angeblichen Problem des Wählerbetrugs zu begegnen. Demokraten und Bürgerrechtsgruppierungen kritisieren diese Gesetze als politisch motivierte Versuche, unliebsame Wählergruppen (Schwarze, *Hispanics*, *Asian Americans*, Studenten) an der Ausübung ihres Wahlrechts zu hindern. Ob diese Vorwürfe zutreffen und wie die Arbeit der von Präsident Trump im Mai 2017 eingesetzten und im Januar 2018 wieder aufgelösten Beratungskommission zur Integrität der Wahlen<sup>9</sup> in diesem Zusammenhang zu bewerten ist, soll abschließend bilanziert werden.

## Die Integrität des Wahlprozesses im internationalen und inneramerikanischen Vergleich

Das *Electoral Integrity Project*, das von Pippa Norris an der *Harvard University* ins Leben gerufen wurde, misst die Integrität des Wahlprozesses bzw. deren

---

<sup>8</sup> Keyssar 2000; zum Problem der mittelbaren Wahl des Präsidenten durch das *Electoral College* siehe den Beitrag von Frank Decker in diesem Band.

<sup>9</sup> Executive Order 13799, *Federal Register*, Jg. 82, Nr. 93, 16. Mai 2017.

Wahrnehmung durch nationale und internationale Wahlexperten in 153 Nationalstaaten weltweit. Da im Durchschnitt etwa 40 Länderexperten gebeten wurden, einen elektronischen Fragebogen zu beantworten und die Rücklaufquote 29 Prozent betragen haben soll, kann eine gewisse Objektivität der Ergebnisse angenommen werden. Gemessen werden 49 Items in elf Kategorien. Diese elf Kategorien umfassen den gesamten Wahlzyklus: von der Wahlgesetzgebung über die Wahlverfahren, die Wahlkreisgrenzziehung, die Wähler- und Kandidatenregistrierung, die Medienberichterstattung, die Wahlkampffinanzierung, den Wahlakt, die Stimmenauszählung, das Wahlergebnis bis hin zur Arbeit der Wahlbehörden. Wahlbetrug und Wahlunterdrückung können vorrangig den Bereichen der Wahlgesetzgebung, der Wählerregistrierung und dem Wahlakt zugerechnet werden.

Im internationalen Vergleich fällt auf, wie schlecht die USA in der Gesamtbilanz abschneiden: Ihr Index elektoraler Integrität von 62 Punkten für 2012 und 2014 liegt im unteren grünen Bereich, ist also für eine Demokratie gerade noch akzeptabel – im Report für 2016 hat sich der Wert auf 64 verbessert. Für eine Demokratie mit dem Sendungsbewusstsein der USA dürfte es kaum akzeptabel sein, hinsichtlich der elektoralen Integrität auf gleicher Stufe wie Südafrika, die Mongolei oder Oman und deutlich hinter den Kapverden, Tunesien, Brasilien oder Griechenland zu stehen. Im Vergleich 24 westlicher Demokratien bilden die USA hinter dem Vereinigten Königreich das abgeschlagene Schlusslicht (Abbildung 1).<sup>10</sup>

Bei näherer Aufschlüsselung des Sammelwerts zeigt sich, dass die Wahlexperten die Schwächen der elektoralen Integrität 2012 und 2014 vor allem auf vier Feldern sahen: der Wahlkreiseinteilung, der Wahlgesetzgebung, der Wählerregistrierung und der Wahlkampffinanzierung. Die Wahlkreiseinteilung ist vor allem deshalb ein großes Problem, weil sie in den USA von jeher nicht dem politischen Wettbewerb entzogen ist. Es obliegt also in der Regel der jeweiligen Mehrheitspartei im Einzelstaat, das *Redistricting* vorzunehmen. Das war solange erträglich, wie die Parteien einigermaßen pfleglich miteinander umgingen. Mit der zunehmenden Polarisierung der Parteien, der Radikalisierung vor allem der Republikaner und dem zunehmenden Auftreten einheitlich Republikanisch regierter Einzelstaaten<sup>11</sup> ist es hier jedoch zu Auswüchsen gekommen, die es grundsätzlich ratsam erscheinen lassen, die

---

10 Norris 2016; Norris/Garnett/Grömping 2017.

11 Horst 2016.

Wahlkreiseinteilung den Parteien zu entziehen und sie unabhängigen Kommissionen oder den Gerichten zu überantworten.<sup>12</sup>

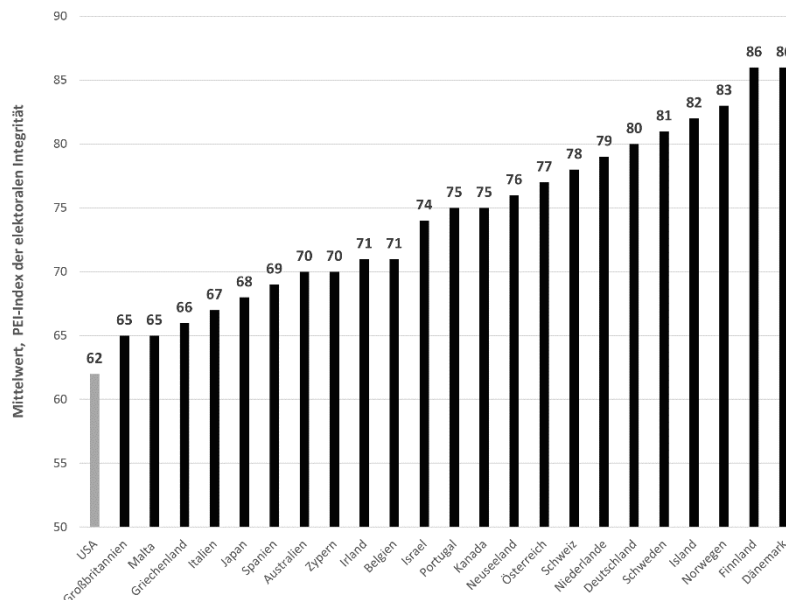


Abb. 1: Die Integrität des Wahlprozesses in 24 westlichen Demokratien, 2012–2016

(Quelle: Norris 2016: 27)

Bei der Wahlkampffinanzierung besteht das Grundproblem in der Abwesenheit öffentlicher Finanzierung der Kongresswahlen und in ihrem Darniederliegen im Falle der Präsidentschaftswahlen. Damit einher geht die Abhängigkeit der Abgeordneten und Kandidaten von finanzstarken Interessengruppen und privaten Großspendern. Manche sehen in der USA keine Demokratie mehr, sondern eine Plutokratie.<sup>13</sup> Die Wahlgesetzgebung und die Wählerregistrierung werden weiter unten im Zusammenhang der Diskussion um Wahlbetrug und Wahlunterdrückung sowie der einzelstaatlichen

<sup>12</sup> Siehe den Beitrag von Philipp Adorf in diesem Band. Bei allen zweifelsohne vorhandenen Problemen auf diesem Gebiet macht es jedoch etwas ratlos, dass die Werte in dieser Kategorie für die USA nicht einmal an die Gesamtwerte von *Failing States* wie Äthiopien, Syrien oder Haiti heranreichen (Norris 2016: 26, 28). Das weckt Zweifel an der Methodik.

<sup>13</sup> Siehe die Beiträge von Boris Vormann und Christian Lammert sowie von Christiane Lemke in diesem Band.

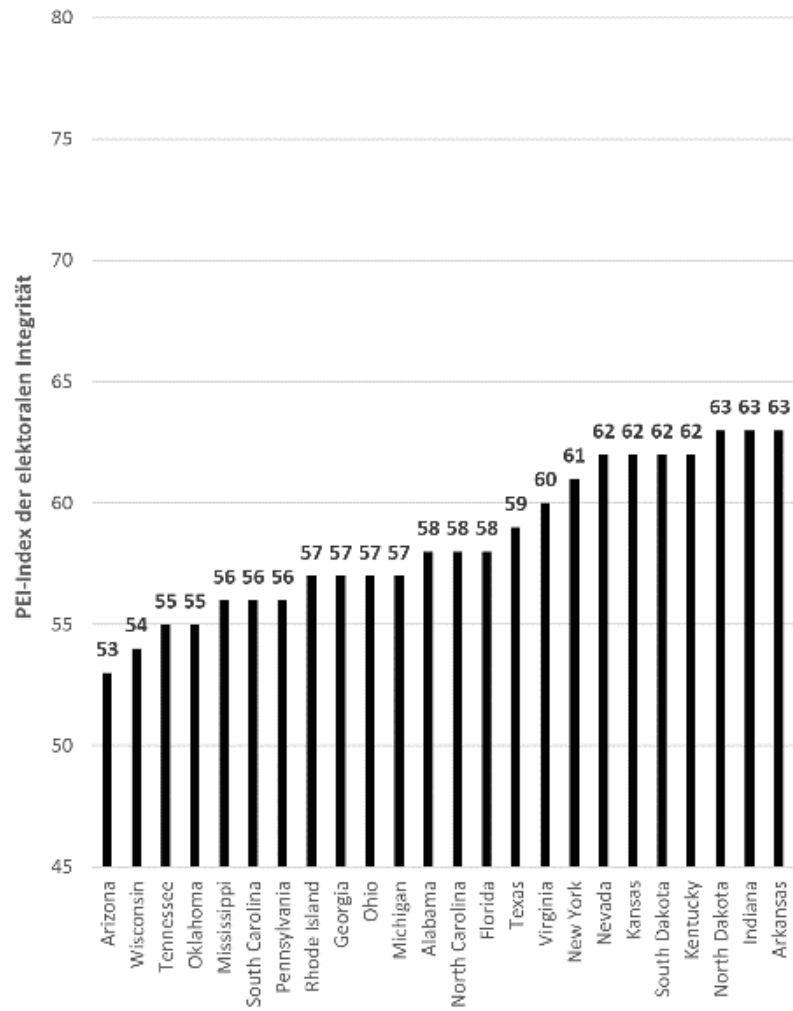
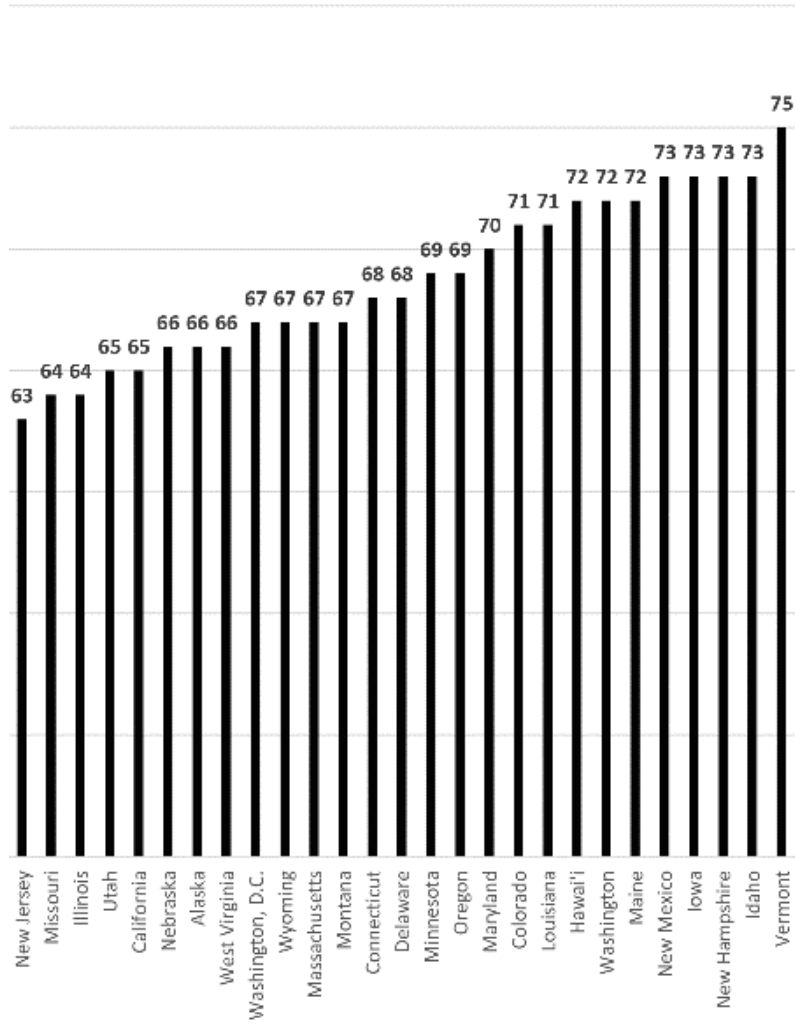


Abb. 2: Der Index elektoraler Integrität in den 50 US-Einzelstaaten, 2016

(Quelle: Norris/Garnett/Grömping 2017: 10)



Wählerausweisgesetze abgehandelt. Hoffnungsfroh stimmt, dass der Index für die Präsidentschafts- und Kongresswahlen 2016 verbesserte – aber immer noch schlechte – Werte in den drei neuralgischen Bereichen der Wahlkreisgrenzziehung, der Wahlgesetzgebung und der Wählerregistrierung ergeben hat. Dafür ist die Qualität der Medienberichterstattung auf das Niveau der Wahlkampffinanzierung in den gelben Bereich abgesunken.<sup>14</sup>

Hinter den Gesamtwerten für die USA verbergen sich zum Teil erhebliche Abweichungen zwischen den Einzelstaaten. Während Staaten wie Vermont, New Hampshire oder Maine, aber auch Idaho, Iowa oder Louisiana Werte von über 70 Punkten erreichen und damit weltweit nach den skandinavischen Ländern, die in einer eigenen Liga spielen, in der Spitzengruppe anzusiedeln sind, erreichen Staaten am unteren Ende der Skala elektoraler Integrität ähnliche Werte wie die demokratisch höchst verdächtigen Staaten Kuba, Kuwait oder Myanmar. Vor dem Hintergrund des Präsidentschaftswahlergebnisses 2016 stimmt es nachdenklich, dass die drei Staaten, die Trump den Wahlsieg einbrachten – Michigan, Pennsylvania und Wisconsin – nur den 41., 45. und 50. Rang elektoraler Integrität einnehmen. Wisconsin, das Trump mit einem Vorsprung von knapp 23.000 Stimmen gewann, war in der Kategorie Wahlgesetzgebung mit 17 Punkten sogar das Schlusslicht aller 51 Staaten (einschließlich der Bundeshauptstadt Washington, D.C.). Sicher wäre es eine Vereinfachung zu sagen, dass nur Demokratisch regierte Staaten eine hohe elektorale Integrität aufweisen – Idaho und Louisiana beweisen das Gegenteil. Es fällt aber auf, dass die Demokratisch und gemischt regierten Staaten überwiegend in der oberen Hälfte des Rankings anzutreffen sind, während die Republikanisch regierten Staaten und mit Ausnahme von Louisiana und West Virginia alle Südstaaten sich in der unteren Hälfte der Skala tummeln (Abbildung 2).<sup>15</sup>

---

14 Norris/Garnett/Grömping 2017: 12.

15 Norris/Garnett/Grömping 2017: 10, 14.



## Wahlbetrug und Wahlunterdrückung in den USA

Was ist im Kontext US-amerikanischer Wahlen gemeint, wenn wir von Wahlbetrug und Wahlunterdrückung sprechen? Mit Wahlbetrug können theoretisch sehr verschiedene Dinge angesprochen sein – der Stimmenkauf und das massenhafte Ausfüllen falscher Wahlzettel (*Ballot Box Stuffing*) auf Geheiß von Politikern, Manipulationen bei der Stimmenauszählung und der Verkündung des Wahlergebnisses oder auch eine Willkür der Wahlbehörden bei der Wählerregistrierung. Laut Definition des US-Justizministeriums fallen solche Akte unter den Begriff des Wahlbetrugs im weiteren Sinne (*Election Fraud*). Dieser ist definiert als »ein Verhalten, das den Prozess korrumpiert, in dem Stimmzettel Geltung erlangen, gekennzeichnet oder geordnet werden; den Prozess, in dem Wahlergebnisse überprüft und beglaubigt werden; oder den Prozess, in dem Wähler registriert werden.« Unter diese weite Definition des Wahlbetrugs fallen auch betrügerische Akte, wie sie von öffentlichen Amtsträgern, Kandidaten, Parteiorganisationen, *Advocacy Groups*, Wahlkampfmitarbeitern oder auch von Hackern der Wahlcomputer begangen werden können.

Demgegenüber bezieht sich der Wahlbetrug im engeren Sinne (*Voter Fraud*) auf die »absichtliche Korruption des Wahlprozesses durch den Wähler« Das beinhaltet »die wissentliche und gewollte Falschinformation über die Wahlberechtigung« sowie »das wissentliche und gewollte illegale Wählen oder die Teilnahme an einer Konspiration zur Ermutigung des illegalen Wählens anderer.«<sup>16</sup> Diese enge Definition des Wahlbetrugs als *Voter Fraud* macht Sinn, weil es dieser Wählerbetrug ist, mit dem Republikanische Politiker argumentieren, wenn sie sich gegen weitere Erleichterungen des Wählens stellen. Die Grenzen können allerdings fließend sein, wie sich im Begriff der Konspiration bereits andeutet, an dem naturgemäß nicht nur ein einzelner Wähler beteiligt sein kann, sondern mindestens eine Gruppe von Wählern und wahrscheinlich auch öffentliche Amtsträger.

Während der Wahlbetrug in seinem engen wie weiten Verständnis ein justiziables Wahlverbrechen darstellt, ist die Wahlunterdrückung eher im legalen, aber ethisch fragwürdigen Bereich anzusiedeln. Es gibt selbstverständlich in Einzelfällen auch illegale Akte der Wahlbehinderung durch öffentliche Amtsträger; in unserem Zusammenhang geht es aber vorrangig um die Errichtung gesetzgeberischer und politisch-administrativer Hürden, die

---

<sup>16</sup> Minnite 2007: 3, 6.

bestimmte Gruppen stärker treffen als die Mehrheitsgesellschaft, sowie um deren öffentliche Einschüchterung, um sie vom Gebrauch ihres Wahlrechts abzuschrecken.

Die Instrumente, die hier zum Einsatz kommen können, sind Legion: Dazu zählt die gesetzliche Knüpfung des Wahlrechts an bestimmte Voraussetzungen wie die Staatsbürgerschaft, den Wohnsitz, das Nichtvorbestraftsein oder die geistige Zurechnungsfähigkeit. Es zählt dazu ferner die Festlegung bestimmter Registrierungspflichten – mit Fotoausweis, ohne Fotoausweis, nur mit bestimmten Ausweisen, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vor der Wahl, mit jedem Umzug aufs Neue oder nur bei bestimmten Behörden. Dann gehört die Errichtung administrativer Barrieren dazu: die unzureichende Information über die gesetzlichen Regularien, die versteckte Bekanntmachung der Wahl, der Wahllokale und der Wahlzeiten oder die nicht gewährleistete Barrierefreiheit von Wahllokalen. Auch der Verzicht auf bilinguale Stimmzettel in Wahlbezirken mit einem hohen Anteil von *Hispanics* kann als administrative Hürde angesehen werden.

Ferner haben Staaten die Möglichkeit, einmal eingeführte Erleichterungen des Wählens wie die Briefwahl (*Absentee Voting*), die vorzeitige Stimmabgabe (*Early Voting*), die provisorische Wahl (*Provisional Voting*) im Falle einer fälschlichen Nichtregistrierung und der Stellvertreterwahl (*Proxy Voting*) im Falle von Demenzkranken oder Pflegeheimbewohnern wieder einzuschränken. Sie können auch bestimmte Bezirke, deren Bewohner sie nicht gerne wählen sehen, mit knappen Ressourcen ausstatten: zu wenig Wahllokale, zu wenig Wahlcomputer, zu wenig Wahlhelfer, im Ergebnis lange Schlangen und Wartezeiten. Dies schreckt nicht nur Ungeduldige vom Wählen ab, sondern auch all diejenigen unter der arbeitenden Bevölkerung, die nur über eine begrenzte Zeitautonomie verfügen.

Ein weiteres Mittel, das in der Vergangenheit zu politischem Streit geführt hat, war das übereifrige Säubern der Wahlregister in manchen Einzelstaaten oder die Einführung von Ausweispflichten beim Wählen. Die damit in der Regel verbundene politische Rhetorik des Wählerbetrugs, die solche Säuberungs- und Kontrollaktionen rechtfertigen soll, hat darüber hinaus eine einschüchternde Wirkung auf bestimmte Wählergruppen. Dies sollen nur einige Beispiele für die vielfältigen Möglichkeiten sein, mit denen das

Wahlrecht bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gezielt unterdrückt werden kann und trotz aller Gerichtsurteile, die solch eine Diskriminierung verhindern wollen, bis heute auch immer wieder unterdrückt wird.<sup>17</sup>

## Der lange Kampf um das Wahlrecht und die Erleichterung des Wählens

Die Grundentscheidung der Amerikaner für das Mehrheitswahlssystem, das seine eigenen Gerechtigkeitsprobleme aufwirft, einmal beiseitegelassen, ist das Grundproblem, aus dem fast alle weiteren Probleme der Wahladministration in den USA resultieren, der Föderalismus – will heißen das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Einzelstaaten, »the times, places, and manner of holding elections« (Artikel I Abschnitt 4 US-Verfassung) zu bestimmen. Historisch gesehen enthält weder die Verfassung noch die *Bill of Rights* ein Grundrecht der allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahl. Wählen war ein Privileg, das nur wenigen Besitzbürgern eingeräumt wurde – was sich zum Beispiel bis heute darin ausdrückt, dass nicht an einem Sonntag, sondern an einem Werktag gewählt wird. Auch hinter der Wählerregistrierung steckt der Gedanke, dass es Aktivbürgern zugemutet werden kann, etwas in den Wahlakt zu investieren.

Dass das Wählen ein Grundrecht sei, musste den Staaten erst in einem langen Kampf abgetrotzt werden, die 14. und 15. (1868/70), der 17. (1913), der 19. (1920), der 24. (1964) und der 26. Zusatzartikel (1971) der US-Verfassung sind Ausdruck dieses Kampfes. All diese Fortschritte konnten das Problem der Wahlrechtsdiskriminierung bestimmter Gruppen jedoch nicht ein für alle Mal aus der Welt schaffen, wie vor allem die *Jim Crow Laws* der Südstaaten in Reaktion auf die *Reconstruction* zeigten. Erst mit einer Serie wegweisender Bürgerrechtsurteile des *Supreme Court* in den 1950er und 1960er Jahren, dem 24. Verfassungszusatz von 1964, der die *Poll Tax* verbot, und dem *Voting Rights Act* (VRA) von 1965 konnte der Bund die Einhaltung demokratischer Standards beim Wahlrecht in den Südstaaten durchsetzen.

Aus Sicht der konservativen Stimmenmehrheit im *Supreme Court* rechtfertigten die erreichten Fortschritte im Jahre 2013 die Außerkraftsetzung einer Kernbestimmung des VRA (Paragraph 5), wonach neun Einzelstaaten,

---

<sup>17</sup> Scher 2010: 52–144.

zumeist aus dem Süden, Änderungen am Wahlrecht dem Bundesjustizministerium oder dem Bundesgericht für den District of Columbia zur vorherigen Genehmigung (*Preclearance*) vorlegen mussten.<sup>18</sup> Die Demokraten und ihnen nahestehende Bürgerrechtsgruppen haben dieses Vertrauen in die Südstaaten oder Republikanisch regierte Einzelstaaten jedoch nicht. Sie befürchten mit gutem Grund, dass manch ein Einzelstaat die wiedererlangte Autonomie nutzen könnte, um die Ausübung des Wahlrechts wieder zu erschweren (siehe dazu im folgenden Kapitel die Ausführungen zu den *Voter ID Laws*).

Die Zuständigkeit der Einzelstaaten für die Administration der nationalen Wahlen bedeutet auch, dass es in den USA bis heute kein nationales Wahlregister wie in den meisten anderen westlichen Demokratien gibt, sondern 51 einzelstaatliche Wahlregister. In der Regel sind in Präsidentschaftswahljahren um die 70 Prozent der Wahlberechtigten registriert.<sup>19</sup> Drei von zehn theoretisch Wahlberechtigten könnten also, wenn sie sich am Wahltag spontan überlegen sollten, nun doch wählen zu wollen, gar nicht wählen, weil sie sich vorher nicht registriert haben.

Diese Erschwernis des Wählens, die in der Registrierungspflicht besteht, haben Wahlrechtsaktivisten nach Verabschiedung des VRA immer wieder zum Anlass nationaler Wahlreformversuche gemacht: Anfang der 1970er Jahre warb der Demokratische Senator Gale McGee aus Wyoming dafür, sich per Postkarte registrieren zu dürfen (*National Postcard Registration*); in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre rührte Präsident Jimmy Carter die Werbetrommel für die bundesweite *Election Day Registration*; und in den 1980er und 1990er Jahren führten die Demokraten den Kampf um den *National Voter Registration Act*, der schließlich im Jahre 1993 in die Rumpfversion des *Motor Voter Act* mündete.

Gegen all diese Versuche, so etwas wie eine flächendeckende nationale Wählerregistrierung einzuführen, machten die Republikaner mit dem Argument Front, dass diese Instrumente die Gefahr des Wählerbetrugs erhöhten. Eine national geregelte Registrierung per Postkarte und die Registrierung am Wahltag (die aber mittlerweile in 15 Staaten und in Washington, D.C. möglich ist) konnten sie so verhindern; beim *National Voter Registration Act* konnten sie durchsetzen, dass am Ende nur die Kfz-Behörden, nicht aber Sozialbehörden zur Wählerregistrierung verpflichtet wurden. Außerdem konnten

---

<sup>18</sup> *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. 2 (2013).

<sup>19</sup> File/Crissey 2012.

sie in das Gesetz eine Bestimmung schreiben, dass die einzelstaatlichen Wahlregister regelmäßig miteinander abgeglichen und bereinigt werden müssen.<sup>20</sup>

## Die Wählerausweisgesetze in den Einzelstaaten

In den letzten Jahren sind die Wählerausweisgesetze (*Voter ID Laws*) der Einzelstaaten zum zentralen Schauplatz der Wahlrechtskämpfe geworden. Sie sind gewissermaßen eine politische Reaktion auf die *Voter Registration Drives* der Demokraten, Gewerkschaften und Bürgerrechtsgruppen, die in den 1990er und auch noch 2000er Jahren eine prominente Rolle bei der Wählermobilisierung gespielt haben und auch noch spielen, wenngleich der Trend heute zur Onlineregistrierung geht.<sup>21</sup>

Weil die Republikaner bei diesen Massenregistrierungen oft Betrug witterten, gingen immer mehr Staaten dazu über, einen Ausweis bei der Registrierung zu verlangen. Im Jahre 2000 erbaten 14 Staaten die Vorlage eines Ausweises bei der Registrierung, ohne sie jedoch rechtlich bindend zu verlangen. Nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl 2000 und der Verabschiedung des HAVA im Jahre 2002 beschleunigte sich die Sache dann, weil der HAVA die einzelstaatliche Pflege der Wahlregister anmahnte und bei Neuregistrierungen per Brief die Vorlage eines Ausweises im Wahllokal verlangte.<sup>22</sup> Außerdem sprach die vom Präsidenten eingerichtete nationale Wahlreformkommission, die *Carter-Baker Commission*, eine generelle Empfehlung für die Vorlage eines Ausweises im Wahllokal aus.<sup>23</sup>

Georgia und Indiana waren im Jahre 2005 die ersten Staaten, die die Vorlage eines Fotoausweises bindend verlangten – nach Billigung durch den *Supreme Court* traten diese Gesetze 2008 in Kraft. Bis zum Jahre 2018 ist die Zahl derjenigen Staaten, die die Vorlage eines Ausweises – ob mit oder ohne Foto – erbeten oder verlangen, kontinuierlich gestiegen, wie Abbildung 3 zeigt. Im Januar 2018 gehören zu dieser Gruppe insgesamt 34 Staaten – zumeist Republikanisch regierte Staaten im Süden, im *Rust Belt* (Wisconsin, Michigan, Indiana, Ohio) und im Mittleren Westen der USA. Nur 16 Staaten,

<sup>20</sup> Groarke 2016.

<sup>21</sup> Green/Gerber 2015.

<sup>22</sup> Crocker 2013: 7.

<sup>23</sup> U.S. Commission on Federal Election Reform 2005.

zumeist Demokratisch regierte Staaten im Westen und Nordosten, sowie der District of Columbia verlangen keinen Ausweis.

Die 34 Staaten können noch einmal danach unterschieden werden, ob sie einen Lichtbildausweis verlangen oder auch ein Dokument ohne Foto akzeptieren und wie streng sie verfahren, wenn ein Wähler ohne Ausweis zum Wahllokal kommt. Nicht-strikt bedeutet, dass die provisorischen Wahlzettel von der Wahlbehörde auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden, ohne dass der Wähler sich noch einmal darum kümmern muss. Strikt heißt, dass die Wähler ihren Berechtigungsnachweis der Behörde nachreichen müssen.<sup>24</sup>

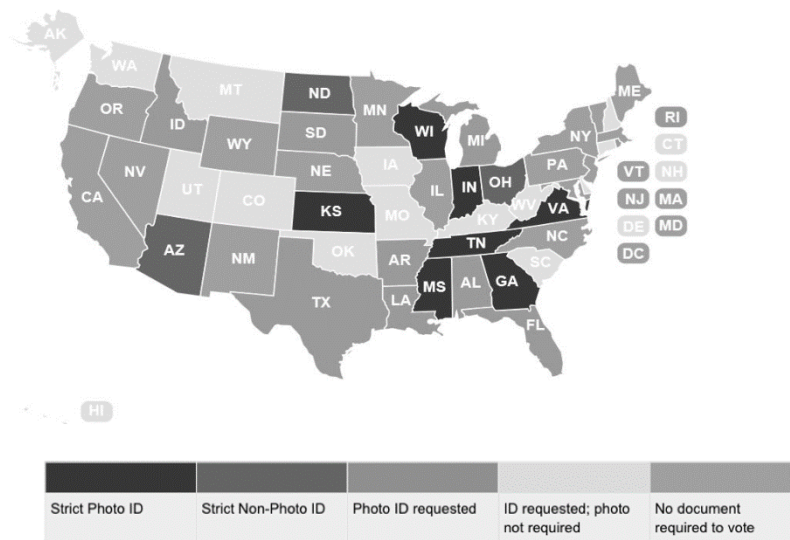


Abb. 3: Wählerausweisgesetze in den Einzelstaaten, 2018

(Quelle: NCSL)

In mehr als der Hälfte der Staaten, die ein Wählerausweisgesetz eingeführt haben, kam es in der Folge zu Rechtsstreitigkeiten über die Frage, ob die *Voter ID Laws* eine Form von Wahlunterdrückung darstellen. Sofern die Kläger mit der *Equal Protection Clause* des 14. *Amendment* argumentierten, sind

<sup>24</sup> National Conference of State Legislatures (NCSL), *Voter Identification Requirements/Voter ID Laws*, 5. Januar 2018, ncsl.org; NCSL, *Voter ID History*, 31. Mai 2017, ncsl.org, Zugriff am 12. März 2018.

ihre Klagen in der Regel vor Gericht abgewiesen worden – am prominentesten durch den *Supreme Court* in *Crawford v. Marion County Election Board* (2008). Gegen Georgias Wählerausweisgesetz, das eine Gebühr von 20 Dollar für die Ausweise vorsah, argumentierten die Kläger erfolgreich mit dem 24. Zusatzartikel der US-Verfassung, das die *Poll Tax* verbietet. Seitdem sehen Wählerausweisgesetze nur noch gebührenfreie Ausweise vor.

Am häufigsten war der VRA Auslöser von Rechtsstreitigkeiten über *Voter ID Laws*. Den Wählerausweisgesetzen von South Carolina (HB 3003) und Texas (SB 14) wurde die Vorabgenehmigung (*Preclearance*) nach Paragraph 5 VRA versagt, weil die Staaten nicht demonstrieren konnten, dass die Gesetze keine diskriminierende Wirkung hatten. Nach dem *Shelby-County*-Urteil des *Supreme Court* konnte South Carolinas Gesetz in einer mildereren Version für 2014 in Kraft treten, während das texanische Gesetz, das die striktesten Bestimmungen aller Wählerausweisgesetze aufwies, im Oktober 2014 von einem Bundesgericht in erster Instanz als ein Verstoß gegen Paragraph 2 VRA angesehen wurde. Aufgrund einer Intervention des Berufungsgerichts, die vom *Supreme Court* gestützt wurde, konnte das Gesetz in der Wahl 2014 dennoch implementiert werden. Der Rechtsstreit ging jedoch nach der Wahl weiter und führte im August 2015 zur Bestätigung des VRA-Verstoßes durch das Berufungsgericht. Das Gesetz konnte deshalb in der Wahl 2016 nicht angewandt werden.<sup>25</sup>

Auch in Wisconsin entschied ein Bundesgericht erster Instanz im April 2014, dass das dortige *Voter ID Law* gegen Paragraph 2 VRA verstoße. In manchen Staaten (Wisconsin, Arkansas, Missouri, Pennsylvania) wurden Wählerausweisgesetze auch aufgrund einzelstaatlicher Verfassungen, die anders als die Bundesverfassung ein Recht zu wählen kennen, zeitweilig oder permanent außer Kraft gesetzt.<sup>26</sup>

In der Summe haben die zahlreichen Rechtsstreitigkeiten über Wählerausweisgesetze dazu geführt, dass es nur sieben Staaten (Kansas, Wisconsin, Indiana, Mississippi, Tennessee, Georgia, Virginia) gelungen ist, strikte Bestimmungen (mit Fotoausweis) durchzusetzen. Drei Staaten (Arizona, North Dakota, Ohio) verlangen einen Ausweis, allerdings ohne Lichtbild. Die weit überwiegende Mehrheit der Einzelstaaten mit Wählerausweisgesetzen – 24 von 34, darunter derzeit auch Texas – müssen sich mit relativ weichen Bestimmungen begnügen. Sie ersuchen die Wähler nur um die Vorlage eines

---

25 Brennan Center for Justice at NYU School of Law, *Texas NAACP v. Steen*, 22. Dezember 2017, [www.brennancenter.org/legal-work/naacp-v-steen](http://www.brennancenter.org/legal-work/naacp-v-steen), Zugriff am 12. März 2018.

26 Shanton 2014.

Ausweises mit oder ohne Lichtbild, können sie aber nicht dazu zwingen (Abbildung 3).

### Fazit: Wahlunterdrückung, nicht Wählerbetrug

Abschließend soll die Frage beantwortet werden, wie es in der empirischen Realität um die beiden Phänomene des Wählerbetrugs und der Wahlunterdrückung bestellt ist. Es fällt auf, dass die Antworten unterschiedlich ausfallen – je nachdem, wen man fragt. Die Bürgerrechtsgruppen, die weit überwiegende Mehrzahl aller Politik- und Sozialwissenschaftler sowie nahezu alle Wahl und Justizbehörden, die den Wählerbetrug untersucht und auch juristisch verfolgt haben, konnten ihn in einem relevanten Umfang nicht nachweisen.<sup>27</sup>

Mit Wählerbetrug ist hier die vorsätzlich falsche Registrierung durch einen Wähler oder eine Organisation, das vorsätzliche Doppelt- oder Mehrfachwählen eines Bürgers sowie das vorsätzliche Wählen ohne Berechtigung (fehlende Staatsbürgerschaft, Ausschluss aufgrund einer Vorbestrafung) gemeint – »vorsätzlich« wohlgedeutet, weil fälschliches Wählen aufgrund von Unwissen oder unklarer Rechtsgrundlagen keinen Betrug darstellt.

Trotzdem ist der Verdacht, dass es Wählerbetrug auch in massenhaftem Umfang gibt – Trumps drei bis fünf Millionen illegaler Wähler – offensichtlich bei dem nach wie vor überaus komplexen und lückenhaften System der Wählerregistrierung nicht aus der Welt zu schaffen. Hier könnte nur ein nationales Wahlregister Abhilfe versprechen – jedoch auch nur dann, wenn Politiker darauf verzichten würden, die Wahlbetrugsvorwürfe zu ihrem eigenen Vorteil und zur Mobilisierung ihrer Wählerbasis zu instrumentalisieren.<sup>28</sup>

Hinsichtlich der Wahlunterdrückung ist weitgehend unumstritten, dass die *Voter ID Laws* von den Republikanischen Einzelstaaten oftmals nur unter dem Vorwand, Wählerbetrug bekämpfen zu wollen, eingeführt wurden.<sup>29</sup> Es gibt Äußerungen von Republikanern, die offen zugeben, dass Wählerausweisgesetze vor allem das Ziel verfolgen, zwei oder drei Prozent derjenigen

---

<sup>27</sup> Levitt 2007, Minnite 2007.

<sup>28</sup> Fogarty u.a. 2015.

<sup>29</sup> Bentele/O'Brien 2013.



vom Wählen abzuhalten, die bisher nicht als Wähler der Republikaner aufgefallen sind. Das kann in manch enger Wahl den Ausschlag über Sieg und Niederlage geben. Es ist deshalb auch kein Zufall, dass vor allem solche Republikanischen Staaten strikte Regularien eingeführt haben, in denen die Mehrheiten härter umkämpft sind.<sup>30</sup> Staaten, in denen die Republikaner unangefochten dominieren, haben dies nicht nötig.

Sozialwissenschaftliche Untersuchungen haben auch zeigen können, dass der Wechsel von einer Demokratischen zu einer Republikanischen Regierung oder die Existenz zahlenmäßig starker Minderheiten (Schwarze, *Hispanics*) die Wahrscheinlichkeit der Verabschiedung eines Wählerausweisgesetzes erhöhen.<sup>31</sup>

Der US-Rechnungshof GAO hat festgestellt, dass die Einführung strikter *Voter ID Laws* in Kansas und Tennessee im Jahre 2011 zu einem Absinken der Wahlbeteiligung um zwei bis drei Prozentpunkte geführt hat.<sup>32</sup> Einer neueren Untersuchung zufolge bewirkt die Einführung strikter *Voter ID Laws* eine signifikant niedrigere Wahlbeteiligung ethnischer Minoritäten, vor allem von *Hispanics* und mehr noch in den Vorwahlen als in den Hauptwahlen.<sup>33</sup> Auch in der Präsidentschaftswahl 2016 könnte dies insofern eine Rolle gespielt haben, als der niedrige *Turnout* der Schwarzen in Wisconsin, vor allem in der Region um Milwaukee, den Ausschlag für Clintons Niederlage in diesem Staat gegeben hat.<sup>34</sup>

Trumps Wahlbetrugskommission ist Anfang 2018 eingestellt worden, nachdem sie ihre Arbeit nie richtig aufgenommen hatte. Die angeblich überparteiliche Kommission, die von Vizepräsident Mike Pence und Kansas' *Secretary of State* Kris Kobach, der seit langem eine politische Kampagne gegen Wählerbetrug führt, geleitet wurde, stieß gleich mit ihrem ersten Ersuchen auf Herausgabe sensibler Wählerdaten auf den entschiedenen Widerstand der Einzelstaaten. Trump verband die Auflösung der Kommission mit einer Schuldzuweisung an die Einzelstaaten, die sich angeblich einer Kooperation versagt hätten, und forderte sie auf, strenge Wählerausweisgesetze einzuführen. Der politische Spielraum für die weitere Einführung strikter *Voter ID Laws* ist jedoch begrenzt. Selbst in Republikanisch regierten Einzelstaaten

---

30 Hicks u.a. 2014.

31 Biggers/Hanmer 2017; Rocha/Matsubayashi 2013.

32 US Government Accountability Office 2015.

33 Hajnal u.a. 2017.

34 Berman 2017.

hat sich herumgesprochen, dass es Wählerbetrug in einem nennenswerten Ausmaß nicht gibt.

Den Republikanisch regierten Staaten ist zudem nicht entgangen, dass die strikten Wählerausweisgesetze einen zunehmend schweren Stand vor Gericht haben. Sind die Bürgerrechtsgruppen und die Gerichte weiterhin so wachsam, wie sie es in der Vergangenheit zumeist waren, dürfte so offenkundigen Versuchen der Wahlrechtsdiskriminierung von Minderheiten, wie sie mit dem texanischen *Voter ID Law* verfolgt wurden, auch in Zukunft kein Erfolg beschieden sein. North Carolina, das manchen derzeit mit gutem Grund als unrühmliche Avantgarde für eine »Demokratie ohne Leitplanken«<sup>35</sup> gilt, musste sein Wählerausweisgesetz für die Wahl 2016 nach dem Urteil eines Bundesberufungsgerichts ebenfalls wieder abmildern.

### Abstract

Donald Trump hat im Wahlkampf und auch noch als gewählter Präsident behauptet, dass es massenhaften Wahlbetrug gegeben habe. Hillary Clintons Vorsprung im *Popular Vote* sei auf drei bis fünf Millionen illegal abgegebener Stimmen zurückzuführen. Dieser Beitrag zeigt dagegen, dass die Integrität der Wahlen in den USA nicht durch Wahlbetrug gefährdet wird, sondern durch Versuche skrupelloser Politiker, deren Legitimität zu untergraben. In diesem Kontext dienen Wahlbetrugsvorwürfe schon lange dazu, von Bürgerrechtlern angestrebte Erleichterungen des Wählens zu bekämpfen. In den zurückliegenden Jahren haben Republikaner die Einführung von Wählerausweisgesetzen (*Voter ID Laws*) in den Einzelstaaten mit dem angeblichen Wahlbetrug gerechtfertigt. Diese Gesetze dienen jedoch in Wahrheit vor allem der Unterdrückung unliebsamer Wähler (Schwarze, *Hispanics*, Studenten).

### Literatur

- Bentele, Keith G./O'Brien, Erin E. (2013), »Jim Crow 2.0? Why States Consider and Adopt Restrictive Voter Access Policies«, *Perspectives on Politics*, Jg. 11, H. 4, S. 1088–1116.
- Berman, Ari (2017), »Rigged: How Voter Suppression Threw Wisconsin to Trump«, *Mother Jones*, November/Dezember.

---

35 Levitsky/Ziblatt 2018.

- Biggers, Daniel R./Hanmer, Michael J. (2017), »Understanding the Adoption of Voter Identification Laws in the American States«, *American Politics Research*, DOI: 10.1177/1532673X16687266.
- Crocker, Royce (2013), *The National Voter Registration Act of 1993. History, Implementation, Effects*, Washington, D.C.: CRS Report, 18. September.
- File, Thom/Crissey, Sarah (2012), *Voting and Registration in the Election of 2008*, Washington, D.C.: US Census Bureau.
- Fogarty, Brian J./Curtis, Jessica/Gouzien, Patricia Frances/Kimball, David C./Vorst, Eric C. (2015), »News Attention to Voter Fraud in the 2008 and 2012 US Elections«, *Research and Politics*, April–June, S. 1–8.
- Foley, Edward B. (2016), *Ballot Battles. The History of Disputed Elections in the United States*, New York.
- Green, Donald P./Gerber, Alan S. (2015), *Get Out the Vote. How to Increase Voter Turnout*, Washington, D.C.
- Groarke, Margaret (2016), »The Impact of Voter Fraud Claims on Voter Registration Reform Legislation«, *Political Science Quarterly*, Jg. 131, H. 3, S. 571–595.
- Gronke, Paul (2014), »Early Voting after *Bush v. Gore*«, R. Michael Alvarez/Bernard Grofman (Hg.), *Election Administration in the United States: The State of Reform after Bush v. Gore*, New York, S. 120–143.
- Hajnal, Zoltan/Lajevardi, Nazita/Nielson, Lindsay (2017), »Voter Identification Laws and the Suppression of Minority Votes«, *Journal of Politics*, Jg. 79, H. 2, S. 363–379.
- Hershey, Marjorie Randon (2017), *Party Politics in America*, 17. Aufl., New York.
- Hicks, William D./McKee, Seth/Sellers, Mitchell D./Smith, Daniel A. (2015), »A Principle or a Strategy? Voter Identification Laws and Partisan Competition in the American States«, *Political Research Quarterly*, Jg. 68, H. 1, S. 18–33.
- Horst, Patrick (2016), »Gouverneurs- und Legislativwahlen im fragmentierten Föderalismus der Obama-Jahre. Ringen um einzelstaatliche Autonomie«, in: Winand Gellner/Patrick Horst (Hg.), *Die USA am Ende der Präsidentschaft Barack Obamas. Eine erste Bilanz*, Wiesbaden, S. 53–83.
- Keyssar, Alexander (2000), *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York.
- Levitt, Justin (2007), *The Truth About Voter Fraud*, New York: Brennan Center for Justice.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018), *How Democracies Die*, New York.
- Minnite, Lorraine C. (2007), *The Politics of Voter Fraud*, Washington, D.C.: Project Vote.
- Norris, Pippa (2016), *Why American Elections Are Flawed (And How to Fix Them)*, Boston.
- Norris, Pippa/Garnett, Holly Ann/Grömping, Max (2017), *The 2016 American Presidential Election. Perceptions of Electoral Integrity*, US 2016 Subnational Study, Release 1.0 (PEI\_US\_1.0), University of Sydney.

- Pew Center of the States (2007), *The Help America Vote Act at 5*, Washington, D.C., 29. Oktober.
- Rocha, Rene R./Matsubayashi, Tetsuya (2014), »The Politics of Race and Voter ID Laws in the States: The Return of Jim Crow?«, *Political Research Quarterly*, Jg. 67, H. 3, S. 666–679.
- Scher, Richard K. (2011), *The Politics of Disenfranchisement. Why Is It So Hard to Vote in America?*, Armonk.
- Shanton, Karen (2014), *Voter ID in the Courts: An Introduction to Legal Challenges to Voter ID Laws*, Washington, D.C.: NCSL, Mai.
- Stewart, Charles III (2014), »What Hath HAVA Wrought? Consequences, Intended and Not, of the Post-*Bush v. Gore* Reforms«, in: R. Michael Alvarez/Bernard Grofman (Hg.), *Election Administration in the United States: The State of Reform after Bush v. Gore*, New York, S. 79–101.
- U.S. Commission on Federal Election Reform (2005), *Building Confidence in U.S. Elections*, Washington, D.C., September.
- (2001), *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*, Charlottesville, August.
- U.S. Government Accountability Office (2015), *Issues Related to State Voter Identification Laws. Report to Congressional Requesters*, Washington, D.C.
- U.S. Presidential Commission on Election Administration (2014), *The 2014 EAC Administration and Voting Survey Comprehensive Report. A Report to the 114<sup>th</sup> Congress*, Washington, D.C.