

# Die Gesetzgebungskompetenz des amerikanischen Kongresses und das Wahlrechtsgesetz von 1965

- Zum Urteil des U.S. Supreme Court vom 7. März 1966 in  
Sachen South Carolina v. Katzenbach -

Die Rechtsprechung zum amerikanischen Verfassungsrecht konzentriert sich in den letzten Jahren immer stärker um drei Problemkreise: die Gesetzgebungskompetenz der Union, die Fragen des Rechtsstaats (*due process of law*) und die Verwirklichung der Bürgerrechte in den Südstaaten. Eines der Kernstücke des zuletzt genannten Fragenkreises bildet die Rassengleichheit auf dem Gebiet des Wahlrechts, wie sie im 15. Amendment zur amerikanischen Verfassung niedergelegt ist. In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung ergingen in jüngster Zeit mehrere Wahlrechtsgesetze des Bundes, die den Praktiken einer Reihe von Staaten im Süden der Union zur Diskriminierung der farbigen Bevölkerung bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts Einhalt gebieten sollen. Das bisher letzte dieser Gesetze, der Voting Rights Act 1965, war Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem amerikanischen Supreme Court, in dem mehrere Südstaaten unter Führung von South Carolina die neuen Bestimmungen als mit der Bundesverfassung unvereinbar angriffen. Das höchste amerikanische Gericht stellte die Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechtsgesetzes von 1965 fest. In den Gründen des Urteils, das am 7. März 1966 erging<sup>1)</sup>, finden sich einige Modifikationen und Erweiterungen der bisherigen Rechtsprechung zur Gesetzgebungskompetenz der Union, die der Entscheidung neben ihrer Wirkung auf den konkreten Bezug der Wahlrechtsgleichheit eine weitreichende Bedeutung für die Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen Grundsätze über die Gewaltenteilung zwischen Bund und Einzelstaaten verleihen.

## I

1. Verfassungsrechtliche Grundlage und Ermächtigungsnorm für das Wahlrechtsgesetz des Kongresses vom 6. August 1965 (Voting Rights Act

---

<sup>1)</sup> *State of South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803-835.

1965)<sup>2)</sup> ist das 15. Amendment zur amerikanischen Verfassung, das im Jahre 1870 in Kraft trat:

“Section 1: The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude.

Section 2: The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation”.

Noch im Jahre 1870 erließ der Kongreß ein erstes Ausführungsgesetz<sup>3)</sup> zu diesem Amendment. Es stellte die Behinderung der Wahlrechtsausübung durch Beamte und Privatpersonen unter Strafe und wurde ein Jahr später durch ein weiteres Gesetz<sup>4)</sup> ergänzt, welches das gesamte Wahlverfahren von der Eintragung in die Wählerlisten bis zur Erstattung des Wahlberichts vor dem Parlament einer eingehenden Überwachung seitens des Bundes unterstellte. Als dann aber mit der Zeit der Eifer im Kampf um die Rassen-gleichheit abnahm, wurde dieses Gesetz immer nachlässiger und mit immer geringerer praktischer Wirksamkeit durchgeführt, bis im Jahre 1894 ein Großteil seiner Bestimmungen aufgehoben wurde<sup>5)</sup>. Was davon übrig-blieb hatte kaum noch Bedeutung, als späterhin wieder stärkere Bestre-bungen gegen Wahlrechtsdiskriminierungen aufkamen.

Um die Negerbevölkerung von den Wahlurnen fernzuhalten, hatten nämlich inzwischen die Staaten Alabama, Georgia, Louisiana, Mississippi, North Carolina, South Carolina und Virginia durch Gesetz eine Reihe von »Tests« eingeführt, die der einzelne Wähler bestehen muß, um zur Ausübung seines Wahlrechts zugelassen zu werden. Insbesondere wurde die Fähigkeit des Lesens und Schreibens zur Voraussetzung für die Eintragung in die Wählerlisten erhoben. Die meisten dieser Gesetze machten sich die Tatsache zunutzen, daß um das Jahr 1890 in allen oben genannten Staaten etwa zwei Drittel der erwachsenen Neger Analphabeten waren, was nur allzu verständlich ist, nachdem es vor dem Bürgerkrieg der Jahre 1861 bis 1865 in den meisten Staaten, die die Sklaverei kannten, unter Strafe ver-boten war, Neger das Lesen und Schreiben beizubringen<sup>6)</sup>. Da andererseits der Anteil der weißen Bevölkerung, der des Lesens und Schreibens un-kundig war, weniger als ein Viertel betrug, wurde der *literacy test* das typischste und bekannteste Mittel, um Neger von der Wahlrechtsausübung fernzuhalten. Um jedoch das Wahlrecht weißer Analphabeten sicherzu-

<sup>2)</sup> 42 U.S.C.A. § 1973 ff.

<sup>3)</sup> 16 Stat. 140.

<sup>4)</sup> 16 Stat. 433.

<sup>5)</sup> 28 Stat. 36.

<sup>6)</sup> Vgl. Supreme Court, *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803, 809 Anm. 10.

stellen, führte man gleichzeitig in allen oben erwähnten Staaten Ersatzanforderungen zur Umgehung des *literacy test* ein, die praktisch nur auf Weiße angewandt wurden, so etwa die sogenannte *grandfather clause*<sup>7)</sup>, bestimmte Vermögensvoraussetzungen, guter Leumund oder die Fähigkeit, Bestimmungen der Staatsverfassungen »zu verstehen« oder »auszulegen«. Eine gewisse Leitrolle in dieser weitverbreiteten Bewegung zur Verkürzung des Negerwahlrechts spielte die Constitutional Convention des Staates South Carolina aus dem Jahre 1895, bei deren parlamentarischer Begründung man auch vor freimütigem Zynismus nicht zurückschreckte<sup>8)</sup>.

Die meisten dieser diskriminierenden Praktiken sind heute noch in Übung. Die Rechtsprechung des Supreme Court aus den letzten Jahren zum 15. Amendment gibt davon beredtes Zeugnis<sup>9)</sup>; nicht weniger eindrucksvoll sind die Ergebnisse der ausführlichen *hearings*, die von Ausschüssen des Repräsentantenhauses und des Senats zur Vorbereitung des Wahlrechtsgesetzes von 1965 veranstaltet wurden<sup>10)</sup>. Auf Grund der jüngsten Gerichtsverfahren, die das Department of Justice wegen Wahlrechtsverletzungen anstrebte, steht fest, daß die diskriminierende Handhabung des Wahltests heute das hauptsächliche Mittel ist, um Neger von den Wahlurnen fernzuhalten<sup>11)</sup>. Weiße Bewerber für die Eintragung in die Wählerlisten wurden häufig vollständig vom *literacy test* oder von Verständnisprüfungen befreit, sie hatten nur besonders leichte Aufgaben zu lösen, sie wurden durch Wahlbeamte weitgehend unterstützt oder wurden trotz fehlerhafter Antworten als Wähler registriert<sup>12)</sup>. Andererseits verlangte man Negern die Lösung besonders schwieriger Test-Aufgaben ab, gewährte ihnen dabei keine Hilfe oder verweigerte ihnen die Eintragung, obwohl sie dem Test ohne den geringsten Fehler genügt hatten<sup>13)</sup>. Das

<sup>7)</sup> Vgl. dazu E. S. Corwin, N. J. Small, L. S. Jayson, *The Constitution of the United States of America* (6. Aufl. 1964), S. 1334 f.

<sup>8)</sup> Vgl. insbesondere die Äußerungen des Senators Ben Tillman, *Journal of the (1895) Constitutional Convention of the State of South Carolina*, S. 464, 469, 471.

<sup>9)</sup> Vgl. *Guinn v. United States*, 238 U.S. 347; *Myers v. Anderson*, 238 U.S. 368; *Lane v. Wilson*, 307 U.S. 268; *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649; *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461; *United States v. Thomas*, 362 U.S. 58; *Gomillion v. Lightfoot*, 364 U.S. 339; *Schnell v. Davis*, 336 U.S. 933; *Alabama v. United States*, 371 U.S. 37; *Louisiana v. United States*, 380 U.S. 145.

<sup>10)</sup> Vgl. *Hearings on House of Representatives Subcommittee No. 5 of the House Committee on the Judiciary, 89th Congress, 1st Session; Hearings on Senate 1564 before the Senate Committee on the Judiciary, 89th Congress, 1st Session; U.S. Code Congressional and Administrative News, 89th Congress, 1st Session (1965)*, 480, 2437.

<sup>11)</sup> Als Beispiele vgl. die Urteile *Alabama v. United States*, 371 U.S. 37; *Louisiana v. United States*, 380 U.S. 145; *United States v. State of Mississippi*, 5 Circuit, 339 F. 2d 679.

<sup>12)</sup> Als Beispiel vgl. *United States v. State of Louisiana, D.C.*, 225 F. Suppl. 353, 384.

<sup>13)</sup> Vgl. *United States v. Duke*, 5 Circuit, 332 F. 2d 759, 764, 765; *United States v. Lynd*, 5 Circuit, 301 F. 2d 818, 821.

Erfordernis eines guten Leumunds ist so unbestimmt und subjektiv, daß seine Handhabung durch Wahlbeamte dem Mißbrauch Tür und Tor öffnet<sup>14)</sup>. Soweit Neger verpflichtet sind, als Voraussetzung für ihre Eintragung in die Wählerlisten eine bestimmte Zahl von Unterschriften bereits registrierter Wähler beizubringen, hat es sich gezeigt, daß dies in Gegenden, in denen kaum Neger eingetragen sind, praktisch unmöglich ist<sup>15)</sup>.

2. Der Kongreß hat in den vergangenen Jahren mehrfach versucht, dem Problem dadurch beizukommen, daß er durch Gesetz neue Klagemöglichkeiten in jedem Einzelfall einer Wahlrechtsverkürzung eröffnete. So ermächtigte das Bürgerrechtsgesetz von 1957<sup>16)</sup> den Attorney General, einstweilige Anordnungen gegen öffentliche oder private Behinderungen der Wahlrechtsausübung aus Gründen der Rasse zu beantragen. In Ergänzung hierzu gestattete es das Bürgerrechtsgesetz von 1960<sup>17)</sup>, mehrere Staaten gemeinschaftlich zu verklagen, gab dem Attorney General ein Recht auf Einsicht der örtlichen Wahlberichte und eröffnete Gerichten die Möglichkeit, in Gebieten, in denen das Wahlrecht von Negern systematisch beeinträchtigt wird, selbst Wähler zu registrieren. Das Bürgerrechtsgesetz von 1964<sup>18)</sup> schließlich führte für Wahlrechtsfälle *hearings* vor Bundesgerichten in der Besetzung von drei Richtern ein und verbot einige der geübten Diskriminierungstaktiken für Bundeswahlen.

Diese Versuche des Gesetzgebers müssen heute weitgehend als gescheitert bezeichnet werden. Klagen wegen Wahlrechtsverkürzung sind wegen des erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwandes zur Klärung des Sachverhalts ungewöhnlich kostspielig und langwierig; letzteres teilweise auch deshalb, weil den Behörden der Einzelstaaten zahlreiche Möglichkeiten zur Verfahrensverzögerung zu Gebote stehen. Selbst wenn dann ein obsiegendes Urteil erstritten wurde, konnten die betroffenen Staaten auf von der Rechtskraft der Entscheidung nicht erfaßte Praktiken zur Diskriminierung ausweichen oder schwierige neue Tests einführen, um die Ungleichheit bei der Registrierung weißer und schwarzer Wähler aufrechtzuerhalten<sup>19)</sup>. Es kam auch vor, daß Kommunalbeamte Gerichtsentscheidungen nicht beachteten oder einfach die Registrierungsstellen schlossen, um so die bestehenden Wählerlisten »einzufrieren«<sup>20)</sup>. Der Erfolg der Vorschrift des Bürgerrechtsgesetzes von 1960

<sup>14)</sup> Als Beispiel vgl. *United States v. Atkins*, 5 Circuit, 323 F. 2d 733, 743.

<sup>15)</sup> Vgl. z. B. *United States v. Logue*, 5 Circuit, 344 F. 2d 290, 292.

<sup>16)</sup> 71 Stat. 634.

<sup>17)</sup> 74 Stat. 86.

<sup>18)</sup> 78 Stat. 241.

<sup>19)</sup> Vgl. dazu *United States v. State of Mississippi*, D.C. 229 F. Supp. 925, 996–997 (*dissenting opinion*).

<sup>20)</sup> Vgl. *United States v. Parker*, D.C., 236 F. Suppl. 511; *United States v. Palmer*, D.C., 230 F. Suppl. 716.

über die Möglichkeit der Registrierung durch Bundesbeamte war nur gering, da das einschlägige Verfahren allzu umständlich ausgestaltet war. So konnten die Bürgerrechtsgesetze der Jahre 1957 bis 1964 das Problem der Wahldiskriminierungen trotz ernsthafter Bemühungen des Justizministeriums und zahlreicher Bundesrichter nicht lösen. Der Attorney General mußte in den *hearings* zum Wahlrechtsgesetz von 1965 vor dem Kongreß<sup>21)</sup> feststellen, daß in Alabama der Anteil der Registrierungen von Negern im wahlberechtigten Alter in den Jahren 1958 bis 1964 nur von 10,2 % auf 19,4 % anstieg; in Louisiana waren es im Jahre 1965 31,8 % gegenüber 31,7 % im Jahre 1956; in Mississippi nahmen die Eintragungen von schwarzen Wählern zwischen 1954 (4,4 %) und 1964 um 2 % zu. In allen drei Staaten lag im betreffenden Zeitraum der Anteil der registrierten Wähler des weißen Bevölkerungsteils um etwa 50 % höher als der Anteil der eingetragenen Wähler des schwarzen Teils der Einwohnerschaft.

3. Der Voting Rights Act von 1965<sup>22)</sup> bemüht sich nunmehr, mit neuen Mitteln der oben beschriebenen Mißstände Herr zu werden. Er enthält eine breite Skala von einschneidenden Rechtsfolgen, die solche Staaten bzw. solche politische Untergliederungen eines Staates treffen sollen, in denen Wahlrechtsdiskriminierungen besonders offenkundig sind. Hervorzuheben sind hierbei vor allem die Aufhebung von *literacy tests* und ähnlicher Voraussetzungen für die Ausübung des aktiven Wahlrechts für fünf Jahre seit dem letzten Auftreten einer schweren Wahlrechtsdiskriminierung (§ 4 *lit. a* des Gesetzes), sodann die Suspendierung aller neu eingeführten Wahlvorschriften, solange bis eine Bundesbehörde entschieden hat, daß ihre Anwendung nicht zu weiteren Wahlrechtsdiskriminierungen führen wird (§ 5 des Gesetzes), und schließlich die Ernennung von Wahlprüfern des Bundes, die entsprechend qualifizierten Bewerbern durch Eintragung in die Wählerlisten das Recht zur Teilnahme an allen Arten von Wahlen verleihen können (§§ 6, 7, 9 und 13 des Gesetzes).

Die Tatbestandsvoraussetzungen für das Eintreten dieser Rechtsfolgen umschreibt Section 4 *lit. b* des Voting Rights Act: einmal muß der Attorney General feststellen, daß ein Staat oder eine politische Untergliederung eines solchen irgendeine Art von *test* oder *device* als Voraussetzung für die Ausübung des Wahlrechts fordert; zum anderen muß der Director of the Census feststellen, daß in dem betroffenen Gebiet am 1. November 1964 weniger als 50 % der Personen im wahlberechtigten Alter in die Wählerlisten eingetragen waren oder daß weniger als 50 % dieser Personen bei den Präsi-

---

<sup>21)</sup> Vgl. oben Anm. 10.

<sup>22)</sup> Vgl. oben Anm. 2.

dentenvahlen im November 1964 ihre Stimme abgegeben haben. Die Feststellungen sind nicht gerichtlich anfechtbar und treten mit ihrer Veröffentlichung im Federal Register in Kraft. Unter *test or device* versteht das Gesetz (§ 4 *lit. c*) das Erfordernis, daß eine Person als Voraussetzung für die Ausübung des Wahlrechts oder für die Eintragung in die Wählerliste die Fähigkeit des Lesens, des Schreibens oder des Verstehens oder Auslegens eines bestimmten Textes unter Beweis stellen, einen bestimmten Bildungsgrad oder Kenntnisse irgendeiner Art nachweisen, einen guten Leumund besitzen oder ihre Qualifikation als Wähler durch die Unterschrift bereits eingetragener Wähler dartun muß.

Diese Tatbestandsvoraussetzungen gelten so lange als gegeben, bis das erstinstanzliche Bundesgericht (District Court) des District of Columbia auf Feststellungsklage der betroffenen Gebietskörperschaft gegen die Vereinigten Staaten entscheidet, daß während der letzten fünf Jahre vor Erhebung der Klage kein *test or device* zur Verkürzung des Wahlrechts aus Gründen der Rasse angewandt wurde. Der Attorney General soll der Einleitung dieses Gerichtsverfahrens zustimmen, sofern er nicht Grund zu der Annahme hat, daß die dafür nachzuweisenden Fakten nicht vorliegen (§ 4 *lit. a* des Gesetzes). In § 4 *lit. d* wird festgelegt, daß *tests* oder *devices* dann nicht als verbotenerweise angewandt gelten sollen, wenn die vorgekommenen Diskriminierungsfälle zahlenmäßig gering waren, wenn ihre Auswirkungen rasch beseitigt wurden und wenn es unwahrscheinlich ist, daß sich in Zukunft ähnliche Vorfälle wieder ereignen werden. Gegen das Feststellungsurteil des District Court ist nach § 4 *lit. a* Abs. 2 des Voting Rights Act ein Rechtsmittel unmittelbar zum Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten gegeben. Eine erneute Feststellungsklage kann eine Gebietskörperschaft nicht erheben, wenn ein Bundesgericht während der letzten fünf Jahre vor Einreichung der Klage rechtskräftig entschieden hat, daß im Bereich des betreffenden Staates oder der betreffenden politischen Untergliederung eines solchen eine Wahlrechtsdiskriminierung durch Anwendung von *tests or devices* vorgekommen ist (§ 4 *lit. a* Abs. 1 des Voting Rights Act).

Eine weitere Rechtsfolge, die bei Vorliegen der oben beschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen des § 4 *lit. b* des Gesetzes eintritt, ist die Überprüfung aller von Staaten neu eingeführten Wahlvorschriften durch Bundesbehörden (§ 5 des Voting Rights Act). Sind diese Voraussetzungen des § 4 *lit. b* in einem Staat oder in einer politischen Untergliederung eines solchen gegeben, so darf er niemandem die Teilnahme an Wahlen jedweder Art auf Grund von Wählerqualifikationen oder Wahlverfahren versagen, die sich von denen unterscheiden, die am 1. November 1964 in Kraft waren. Diese Suspendierung neuer Wahlrechtsvorschriften kann nur dadurch beendet

werden, daß die betroffene Gebietskörperschaft entweder ihre neuen Vorschriften dem Attorney General zur Prüfung vorlegt und dieser innerhalb von 60 Tagen keine Einwendungen dagegen erhebt, oder dadurch, daß die betroffene Gebietskörperschaft ein *declaratory judgment* des District Court des District of Columbia erstreitet, das feststellt, daß die Vorschriften nicht dazu geeignet seien, das Wahlrecht aus Gründen der Rasse zu verkürzen. Das Gericht trifft diese Entscheidung in der Besetzung von drei Richtern; sie ist durch einen unmittelbar an den Supreme Court gerichteten *appeal* anfechtbar.

Schließlich kann die Bürgerrechtskommission<sup>23)</sup> für jede Gebietskörperschaft, in der die Voraussetzungen des § 4 *lit. b* des Wahlrechtsgesetzes vorliegen, besondere Wahlprüfer ernennen. Zusätzlich erforderlich dazu ist allerdings eine Bestätigung des Attorney General, daß bei ihm begründete Beschwerden von mindestens 20 Einwohnern des betroffenen Gebiets eingegangen sind, die geltend machen, sie seien durch Anwendung gesetzlicher Bestimmungen wegen ihrer Rasse von der Wahlrechtsausübung abgehalten worden, oder daß der Attorney General aus anderen Gründen der Auffassung ist, die Ernennung von Wahlprüfern sei erforderlich, um die Rechte aus dem 15. Amendment zu gewährleisten. Bei dieser Entscheidung muß er jedoch berücksichtigen, ob das Unterscheidungsmerkmal für die Eintragung von Nicht-Weißen und Weißen tatsächlich eine Rassendiskriminierung darstellt oder ob die betroffene Gebietskörperschaft *bona fide* bemüht ist, bei der Ausgestaltung und Handhabung des Wahlrechts dem 15. Amendment gerecht zu werden (§ 6 des Gesetzes). Auch diese Feststellungen des Attorney General sind nicht gerichtlich nachprüfbar und treten mit ihrer Veröffentlichung im Federal Register in Kraft (§ 4 *lit. b*). Die Wahlprüfer haben die Aufgabe, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Wahlrechtsausübung hinsichtlich jeder Person in dem Gebiet, für das sie ernannt sind, nachzuprüfen. Prüfungsmaßstab ist hierbei das einzelstaatliche Recht, soweit es nicht auf Grund des Voting Rights Act 1965 suspendiert wurde. Jede Person, die diese Voraussetzungen erfüllt, ist unverzüglich in die Wählerlisten einzutragen. Die Wahlprüfer müssen die so aufgestellten Listen mindestens einmal im Monat an die zuständigen Staats- oder Kommunalbehörden weiterleiten, die ihrerseits verpflichtet sind, die mitgeteilten Namen in die offiziellen Wählerregister einzutragen. Jeder, der so durch einen Wahlprüfer für wahlberechtigt erklärt wurde, darf an allen Wahlen teilnehmen, die 45 Tage nach Weiterleitung seines Namens stattfinden (§ 7 *lit. b*). Die Eintragung in die Wählerliste kann durch die Gebietskörperschaft vor einem

---

<sup>23)</sup> Civil Rights Commission.

*hearing officer* der Bürgerrechtskommission angefochten werden, dessen Entscheidung ihrerseits der Nachprüfung durch den örtlich zuständigen Court of Appeals des Bundes unterliegt (§ 9 *lit.* a).

Das Eintragungsverfahren durch Wahlprüfer wird in einem bestimmten Gebiet so lange durchgeführt, bis der Attorney General der Bürgerrechtskommission mitteilt, daß alle von den Prüfern erfaßten Personen in die amtlichen Wählerlisten aufgenommen sind und daß keine Gefahr für die Verweigerung des Wahlrechts aus rassistischen Gründen mehr besteht. Der Einsatz von Wahlprüfern kann auch dadurch beendet werden, daß der District Court des District of Columbia auf Antrag der betroffenen Gebietskörperschaft in einem *declaratory judgment* feststellt, daß die Voraussetzungen vorliegen, die zur Beendigung durch den Attorney General gegeben sein müssen; hinzukommen muß in diesem Fall allerdings, daß der Director of the Census bestätigt, daß über 50 % der nichtweißen Einwohner des Gebiets als Wähler registriert sind (§ 13 Satz 1). Diese Feststellung des Director of the Census ist gerichtlich nicht nachprüfbar und wird mit ihrer Veröffentlichung im Federal Register wirksam.

## II

Bereits kurze Zeit nach der Verabschiedung des Voting Rights Act 1965 im Kongreß hatte der Supreme Court der Vereinigten Staaten in einem Verfahren des *Staates South-Carolina* gegen den amtierenden *Attorney General Nicholas de B. Katzenbach* die Frage der Verfassungsmäßigkeit des neuen Wahlrechtsgesetzes zu prüfen. Der Oberste Gerichtshof sprach sich in seiner Entscheidung vom 7. März 1966 für die Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Bundesverfassung aus <sup>24)</sup>.

1. Die unmittelbare Vorgeschichte dieses Rechtsstreits läßt sich kurz zusammenfassen: Einen Tag nach dem Inkrafttreten des Voting Rights Act – am 7. August 1965 – erklärten die zuständigen Bundesbehörden die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen zur Anwendung des Gesetzes (§ 4 *lit.* b) für den Staat South Carolina und verschiedene andere Bundesstaaten als gegeben <sup>25)</sup>. Der Attorney General hob in der Folgezeit einen in South Carolina angewandten Test auf Grund von § 4 *lit.* a des Voting Rights Act zeitweilig auf <sup>26)</sup>. Der Staat änderte daraufhin sein Wahlgesetz <sup>27)</sup>, ohne diese Neuregelung der gerichtlichen Kontrolle durch den District Court des

<sup>24)</sup> *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803.

<sup>25)</sup> 30 Federal Register 9897.

<sup>26)</sup> 30 Federal Register 14045–14046.

<sup>27)</sup> 1965 South Carolina Statutes (54) 466.



District of Columbia zu unterwerfen oder sie dem Attorney General zur verwaltungsmäßigen Prüfung vorzulegen<sup>28)</sup>, wie dies § 5 des neuen Wahlgesetzes vorschreibt. Am 30. Oktober 1965 erklärte der Attorney General die Ernennung von Wahlprüfern für zwei Grafschaften in South Carolina für erforderlich<sup>29)</sup>; die Prüfer wurden durch die Bürgerrechtskommission ernannt und übten seit November 1965 ihre Aufgabe aus<sup>30)</sup>. Auch für mehrere Gebietskörperschaften anderer Staaten wurden Wahlprüfer bestellt<sup>31)</sup>.

2. Am 5. November 1965<sup>32)</sup> erwirkte der Staat South Carolina beim Supreme Court die Einwilligung zur Einreichung einer *bill in equity* zur Feststellung der Ungültigkeit bestimmter Vorschriften des Voting Rights Act 1965 und beantragte eine einstweilige Anordnung (*injunction*) gegen die Anwendung dieser Bestimmungen durch den Attorney General. Das Gericht sah seine Jurisdiktion auf Grund von Art. III § 2 der Verfassung ("controversy between a State and a citizen of another State") für gegeben an. Auf Seiten beider Parteien traten auf Einladung des Gerichts verschiedene andere Staaten als *amici curiae* bei.

Die Klägerin sieht den Hauptverstoß gegen die Bundesverfassung darin, daß der Kongreß durch Erlaß des Wahlgesetzes von 1965 seine Gesetzgebungskompetenz überschritten und in Vorbehaltsrechte der Staaten eingegriffen habe. Weiterhin behauptet South Carolina, unterstützt von einigen *amici curiae*, die Umschreibung des Anwendungsbereichs des Gesetzes (§ 4 *lit. a-d*) verletze den Grundsatz der Gleichheit der Staaten, sie beeinträchtige das Rechtsstaatsprinzip (*due process of law*) durch Aufstellung rechtsungültiger Vermutungen und durch Ausschluß der gerichtlichen Überprüfung von Feststellungen der Exekutive, sie stelle eine verbotene Bill of Attainder<sup>33)</sup> dar und verletze den Grundsatz der Gewaltenteilung, indem die Gesetzgebung über Schuldfragen entscheide. Außerdem wird gerügt, daß die Überprüfung neu erlassener Wahlvorschriften gemäß § 5 des Voting Rights Act gegen Artikel III der Verfassung verstoße, weil der District Court des District of Columbia zur Abgabe von gutachtlichen Äußerungen (*advisory opinions*) veranlaßt werde. Sodann behauptet die Klägerin, die Ernennung von Wahlprüfern (§ 6 *lit. b* des Wahlrechtsgesetzes) verletze das Rechtsstaatsprinzip (*due process*), da hierdurch die gerichtsförmige Nachprüfung von Feststellungen der Exekutive eingeschränkt werde, und verstoße zudem

<sup>28)</sup> *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803, 814.

<sup>29)</sup> 30 Federal Register 13850.

<sup>30)</sup> *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803, 815.

<sup>31)</sup> 30 Federal Register 9970-9971, 10863, 12363, 12654, 13849-13850, 15837; 31 Federal Register 914.

<sup>32)</sup> 86 S.Ct. 229.

<sup>33)</sup> U.S. Constitution Art. I § 9 Cl. 3: "No Bill of Attainder or ex post facto law shall be passed".

gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, indem dem Attorney General richterliche Aufgaben übertragen würden. Das Verfahren zur Anfechtung von Entscheidungen der Wahlprüfer (§ 9 des Voting Rights Act) sei wegen seiner kurzen Fristen mit dem Prinzip des *due process* unvereinbar. Schließlich verstoßen nach Auffassung der Klägerin auch die Bestimmungen über die ausschließliche Zuständigkeit des District Court des District of Columbia in den Fällen der §§ 4 *lit. a*, 5 und 14 *lit. b* des Wahlrechtsgesetzes gegen die *due process clause*, da sie Rechtsstreitigkeiten nur an einem entfernt liegenden Gerichtsort zuließen.

### III

1. Der Supreme Court weist in den Urteilsgründen zunächst eine Reihe von Argumenten der Klägerin als offensichtlich nicht stichhaltig zurück. Er führt insbesondere – unter Hinweis auf seine bisherige Rechtsprechung – aus, daß sich Einzelstaaten der Union nicht auf das Prinzip des *due process of law*, die “Bill of Attainder Clause” und den Grundsatz der Gewaltenteilung berufen könnten.

Die Hauptfrage des Falles formuliert das Gericht dahingehend, ob der Kongreß die Gesetzgebungsbefugnisse, die ihm durch das 15. Amendment im Verhältnis zu den Einzelstaaten eingeräumt wurden, bei Erlass des Wahlrechtsgesetzes in angemessener Weise ausgeübt habe. Der Supreme Court prüft zunächst, welche Gesetzgebungsbefugnisse dem Kongreß hinsichtlich der Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts zustehen. Er stellt vorweg fest, daß die Gerichte bei der Durchsetzung der Verbotsnormen des 15. Amendments nicht ausschließlich von vorherigen Gesetzgebungsakten des Kongresses abhängig seien. Das Amendment sei *self-executing*, was bedeute, daß staatliche Wahlverfahren und Wählerqualifikationen bereits auf Grund des Amendments selbst, ohne daß es eines Ausführungsgesetzes bedürfe, unwirksam seien, falls sie durch ihren Inhalt oder durch die Art ihrer Ausführung zu Diskriminierungen führten. Das Gericht stellt den Grundsatz auf, daß der Kongreß in Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnisse im Verhältnis zu den den Einzelstaaten vorbehaltenen Kompetenzen berechtigt sei, jedes vernünftige Mittel (*any rational means*) anzuwenden, um das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung bei der Wahlausübung durchzusetzen<sup>84)</sup>.

Das Gericht führt insbesondere aus, daß § 2 des Amendments, die sog. *enforcement clause*, festlege, daß in erster Linie der Kongreß für die Verwirklichung der subjektiven Rechte, wie sie das 15. Amendment gewähr-

<sup>84)</sup> 86 S.Ct. 803, 816.

leiste, verantwortlich sei. Er weist damit die Behauptung von South Carolina zurück, wonach es ausschließlich Sache der Gerichte sei, entgegenstehende Vorschriften und Verfahren zu verbieten; daneben habe auch der Kongreß alle Kompetenzen, um das Amendment durch gesetzgeberische Maßnahmen durchzuführen.

Der Supreme Court wendet sich sodann der Frage zu, ob der Kongreß im vorliegenden Falle seine Befugnisse in angemessener Weise ausgeübt habe. Er sieht in § 2 des Amendments die Verleihung einer ausdrücklichen Kompetenz (*express power*) an den Kongreß, die mit der Befugnis nach Art. I § 8 der Verfassung vergleichbar sei, den Handel zwischen den Einzelstaaten zu regeln. Er führt weiter aus, daß der verfassungsrechtliche Maßstab, nach dem sich das Verhältnis der *express powers* des Kongresses zu den Staaten vorbehaltenen Gesetzgebungsbefugnissen richte, in der klassischen Formel von Chief Justice Marshall im Falle *McCulloch v. Maryland*<sup>35)</sup> aus dem Jahre 1819 zum Ausdruck komme:

“Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the Constitution are constitutional”.

Dagegen hatte South Carolina vorgetragen, es stehe dem Kongreß lediglich zu, Verstöße gegen das 15. Amendment in allgemeiner Weise zu verbieten, während es Aufgabe der Gerichte sei, Abhilfe in Einzelfällen zu schaffen und Mißständen in einzelnen lokalen Bereichen zu begegnen. Der Supreme Court weist dieses Argument als »gekünstelt« (*artificial*) zurück, wobei er wiederum Chief Justice Marshall zitiert, der in Sachen *Gibbons v. Ogden*<sup>36)</sup>, einem Fall, der sich mit der Gesetzgebungskompetenz des Kongresses für den *interstate commerce* befaßte, ausgeführt hatte:

“This power, like all others vested in Congress, is complete in itself, may be exercised to its utmost extent, and acknowledges no limitations, other than are prescribed in the Constitution”.

An diesem Maßstab mißt das Gericht nunmehr die als verfassungswidrig angefochtenen Vorschriften des Wahlrechtsgesetzes von 1965.

a) Der Supreme Court stellt zunächst allgemein fest, daß der Kongreß offensichtlich verfassungsmäßig handelte, indem er Rechtsbehelfe gegen Wahlrechtsdiskriminierungen einführte, die angewandt werden können, ohne daß zuvor eine richterliche Entscheidung notwendig sei. Dies wird damit begründet, daß die bisherige Rechtsprechung hinreichend klargestellt habe, daß der unangemessene Zeitaufwand es nicht möglich mache, durch

<sup>35)</sup> 4 Wheat. 316, 421; 4 L. Ed. 579.

<sup>36)</sup> 9 Wheat. 1, 196; 6 L. Ed. 23 (1824).

gerichtliche Einzelverfahren wegen Wahlrechtsdiskriminierung den fortwährend angewandten Obstruktionstaktiken beizukommen. Das Gericht führt weiterhin aus, der Kongreß sei berechtigt gewesen, die Anwendung der nun eingeführten Maßnahmen auf einzelne Staaten oder Gebietskörperschaften zu beschränken, da schwerwiegende Wahlrechtsdiskriminierungen gegenwärtig nur in bestimmten Teilen des Gesamtstaatsgebietes vorkämen und nicht genau vorhersehbar sei, ob solche Mißstände in Zukunft an anderen Orten auftreten würden. Die Doktrin von der Gleichheit der Staaten gelte nur für die Bedingungen ihres Eintritts in die Union, nicht aber – wie South Carolina vorgetragen hatte – bei der Ausräumung späterer Mißstände in einzelnen lokalen Bereichen.

Das Gericht befaßt sich sodann mit der *coverage formula* des § 4 (b) des Gesetzes und prüft die Frage, ob die jeweiligen Staaten, auf die der Voting Rights Act anwendbar ist, zurecht den neu eingeführten Maßnahmen unterworfen wurden. Es weist das Argument der Klägerin, wonach der Anwendungsbereich des Gesetzes unhandlich formuliert sei und zu wenig auf die verschiedenen örtlichen Gegebenheiten Rücksicht nehme<sup>37)</sup>, als weit neben der Sache liegend zurück. Es stellt fest, der Kongreß habe verlässliche Beweise für das Vorliegen von Wahlrechtsverkürzungen gerade in den Staaten und ihren Untergliederungen gehabt, auf die der Anwendungsbereich des Gesetzes zugeschnitten sei. In diesen Gebieten bestünden zwei charakteristische Anhaltspunkte, die Diskriminierungen bei der Wahlrechtsausübung vermuten ließen: die Verwendung von Wählertests und eine Wahlbeteiligung, die wenigstens 12% unterhalb des Durchschnitts des Gesamtstaates liege. Gerade das Vorliegen dieser beiden Anhaltspunkte sei aber zur Voraussetzung für die Anwendung des Gesetzes gemacht worden. Das Gericht schließt daraus, daß die Formel zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs vom theoretischen wie vom praktischen Standpunkt aus vernünftig (*rational*) gefaßt sei. Soweit unter die *coverage formula* solche Staaten fielen, für die keine Beweise für das tatsächliche Vorhandensein von Diskriminierungen vorlägen, habe der Kongreß mit Recht vermuten können, daß zumindest eine starke Gefahr für das Bestehen von Wahlrechtsverkürzungen gegeben sei.

Auch das Verfahren zur Aufhebung von Maßnahmen auf Grund des Wahlrechtsgesetzes ist nach dem Urteil des Supreme Court verfassungsgemäß. Der Kongreß könne auf Grund von Art. III Section 1 der Verfassung

<sup>37)</sup> South Carolina hatte offenbar vorgetragen, daß für die geringe Wahlbeteiligung in bestimmten Gebieten Umstände verantwortlich seien, die nichts mit Wahlrechtsdiskriminierung zu tun hätten, und daß eine geringe Wahlbeteiligung zusammen mit dem Erfordernis der Ablegung eines Wählertests (die beiden Voraussetzungen für die Anwendung des Voting Rights Act) kein auf das 15. Amendment gestütztes Eingreifen des Bundes rechtfertigten.

untere Bundesgerichte errichten. Daraus folge, daß er alle Rechtsstreitigkeiten im Rahmen des Aufhebungsverfahrens bei einem Gericht im Bundesdistrikt Columbia konzentrieren könne.

Schließlich weist das Gericht die Behauptung Alabamas zurück, der Ausschluß der gerichtlichen Nachprüfbarkeit von Entscheidungen des Attorney General und des Bureau of Census könne zu einer willkürlichen Anwendung des Gesetzes führen. Der Supreme Court weist darauf hin, daß er auch schon bei anderen Gelegenheiten in beschränktem Umfang dem Gesetzgeber gestattet habe, von der Einführung einer gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen der Exekutive abzusehen. Im vorliegenden Falle stünden nur Tatsachenfeststellungen von Behörden in Frage, deren Anfechtbarkeit wenig sinnvoll sei.

b) Gegen die zeitweilige Aufhebbarkeit aller bestehenden Wählertests in einem bestimmten Gebiet (§ 4 *lit. a* des Voting Rights Act) hatte South Carolina vorgebracht, die Aufhebung aller Tests sei rechtlich nicht zulässig, nachdem der Supreme Court in einem anderen Fall entschieden habe<sup>38)</sup>, daß *literacy tests* an sich dem 15. Amendment nicht entgegenstünden. Hiergegen weist das Gericht darauf hin, daß es im selben Falle erklärt habe, *literacy tests* seien dazu geeignet, Wahlrechtsdiskriminierungen aufrechtzuerhalten. Aus der Tatsache, daß in South Carolina, ebenso wie in den anderen Staaten, auf die sich die Anwendung des Gesetzes erstreckt, Wählertests zu diesem Zwecke genutzt worden seien, schließt das Gericht, daß das 15. Amendment verletzt sei.

c) Die Suspendierung von neuen Wahlgesetzen und von Verfassungsänderungen, die von Staaten während der Zeit der Bundesaufsicht eingeführt werden, bezeichnet der Supreme Court als eine ungewöhnliche Form der Ausübung der Bundeslegislative. Außergewöhnliche Umstände könnten jedoch Eingriffe rechtfertigen, die im Normalfall nicht angemessen seien<sup>39)</sup>. Hier seien die »außergewöhnlichen Umstände« darin zu sehen, daß einige Staaten vor dem Erlaß des Voting Rights Act häufig neue Vorschriften mit dem ausschließlichen Ziel erlassen hätten, bestehende Wahlrechtsdiskriminierungen aufrechtzuerhalten, nachdem die bisherigen Bestimmungen auf Grund Bundesrechts für rechtswidrig erklärt worden waren. Das Gericht wendet sich sodann gegen das Argument von Georgia, wonach der Kongreß dem District Court des District of Columbia die Befugnis eingeräumt habe, Rechtsgutachten zu erstatten. Da das Gesetz die Anwendung der neuen Wahlrechtsvorschriften automatisch aufhebe, bestehe zwischen dem betroffenen Staat, der dennoch auf Anwendung derselben bestehe, und der Bundes-

<sup>38)</sup> *Lassiter v. Northampton County Bd. of Elections*, 360 U.S. 45.

<sup>39)</sup> *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803, 822.

regierung eine konkrete und gegenwärtige Streitigkeit, die dem Staat die Möglichkeit der Klage eröffne.

d) Die Bestimmungen über die Ernennung von Wahlprüfern des Bundes mit der Befugnis zur selbständigen Registrierung von Wahlberechtigten wurden vom Supreme Court ebenfalls als ein angemessenes Mittel zur Beseitigung von bestehenden Wahlrechtsverkürzungen anerkannt. Die bisherigen Praktiken einiger Staaten rechtfertigten solche rasch und unmittelbar wirkenden Maßnahmen der Bundesexekutive. Die Behauptung des Staates Georgia, der Attorney General könne seine Kompetenz zur Auswahl der Gebiete, in welche Wahlprüfer entsandt werden sollen, mißbräuchlich ausüben, wird gleichfalls zurückgewiesen. Das Gesetz halte die Ermessensfreiheit des Attorney General in angemessenen Grenzen; außerdem sei im Rahmen des Verfahrens zur Aufhebung seiner Maßnahmen (§ 13 *lit. a* des Voting Rights Act) eine mittelbare gerichtliche Kontrolle von Ermessensmißbräuchen möglich.

2. Justice Black stimmt in seinem Sondervotum mit der Mehrheit des Gerichts insoweit überein, als auch er die Aufhebung von Wählertests und die Ernennung von Wahlprüfern als verfassungsgemäß ansieht. Im Ergebnis ist er auch mit der Mehrheitsauffassung zur Frage der *coverage formula* einig.

Hingegen weicht er in der Beurteilung der Suspendierung neuer Wahlvorschriften, welche die Staaten während der Zeit der Bundesaufsicht erlassen, von der Mehrheitsauffassung des Gerichts ab. Er gibt dem Argument des Staates Georgia Raum, wonach § 5 des Voting Rights Act ein Bundesgericht zur Abgabe von Rechtsgutachten ermächtige. Es verstoße gegen das *case or controversy*-Erfordernis des Art. III Section 2 der Verfassung<sup>40)</sup>, wenn die Staaten verpflichtet seien, einem Bundesgericht Gesetze, die noch nicht in Kraft getreten seien, zur Überprüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit vorzulegen. Dies sei außerdem nicht mit der verfassungsrechtlichen Garantie der republikanischen Regierungsform der Einzelstaaten vereinbar und erwecke den Eindruck, die Staaten würden vom Bund nicht viel anders als »eroberte Provinzen« behandelt. Justice Black bestreitet damit allerdings nicht die Befugnis der Bundesbehörden, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen eines Staates anzufechten, nachdem sie in Kraft getreten seien. In diesem Falle könne die Frage einem Bundesgericht zur Entscheidung vorgelegt werden, da das Erfordernis des *case or controversy* erfüllt sei.

<sup>40)</sup> "The judicial power shall extend to all cases in law and equity, arising under this constitution, ... to controversies between two or more states ...".

## IV

Die vorliegende Entscheidung des Supreme Court enthält eine bedeutende Ausdehnung der Gesetzgebungsbefugnisse des Kongresses in zwei Richtungen: einmal eine horizontale Ausdehnung in Bereiche, die bisher zur ausschließlichen Kompetenz der Einzelstaaten gerechnet wurden, zum anderen eine vertikale Ausdehnung hinsichtlich des Intensitätsgrades der Normsetzung, die die Verfassung dem Bund einräumt. Diese Ausdehnung beleuchtet in sinnfälliger Weise die Konzeption des amerikanischen Föderalismus, wie sie der Supreme Court vertritt<sup>41)</sup>, eine Auffassung, die immer stärkeres Gewicht auf den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts gegenüber dem Recht der Staaten legt und das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Bund und Einzelstaaten zurücktreten läßt<sup>42)</sup>.

## 1. Horizontale Ausdehnung der Bundeskompetenz

Das Hauptargument, mit dem South Carolina dem Kongreß die Befugnis bestreitet, Gesetze in der Art des Voting Rights Act 1965 zu erlassen, stützt sich auf den Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Bund und Einzelstaaten. Da das 15. Amendment lediglich die Verweigerung oder Verkürzung des aktiven Wahlrechts verbiete<sup>43)</sup>, müsse davon ausgegangen werden, daß die Verfassung das Recht zur Festlegung der Wahlvoraussetzungen und des Wahlverfahrens den Staaten vorbehalten habe<sup>44)</sup>; dem

<sup>41)</sup> Eine genaue Untersuchung der derzeitigen Auffassung des Supreme Court enthält die Note "Theories of Federalism and Civil Rights", Yale Law Journal, Bd. 75 (1966), S. 1007.

<sup>42)</sup> Die *supremacy doctrine* hat ihre Grundlage in Art. VI Cl. 2 der Verfassung:

"This Constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof . . . shall be the supreme law of the land; and the judges in every State shall be bound thereby, any thing in the constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding".

Die Teilung der Staatsgewalt zwischen Union und Einzelstaaten ist im 10. Amendment niedergelegt:

"The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people".

<sup>43)</sup> 15. Amendment Section 1 lautet: "The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude".

Andere wichtige Beschränkungen der Einzelstaaten bei der Festlegung der Voraussetzungen für die Ausübung des aktiven Wahlrechts sind enthalten im 14. Amendment (Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz für alle Personen in den Einzelstaaten), im 19. Amendment (Verbot der Verweigerung oder Verkürzung des aktiven Wahlrechts aus Gründen des Geschlechts) und im 24. Amendment (Verbot der Verweigerung oder Verkürzung des Wahlrechts bei Bundeswahlen wegen Nichtentrichtung einer Wahlsteuer oder sonstiger Abgaben).

<sup>44)</sup> Zu beachten ist allerdings, daß für die Wahl von Abgeordneten des Repräsentantenhauses und von Senatoren die Bundesverfassung ausdrücklich bestimmt:

Bund stünde hiernach nur die Befugnis zu, solche Wahlverfahren, die das 15. Amendment verletzen, nachträglich zu verbieten. Der Kongreß dürfe also, so hatte South Carolina vorgetragen, nur repressiv, nicht aber präventiv vorgehen. Unterstellt man diese Auffassung als richtig, so wäre der Voting Rights Act verfassungswidrig, weil er in das einzelstaatliche Wahlverfahren eingreift, ohne daß der Beweis für das Vorliegen von Wahlrechtsdiskriminierungen auf Grund dieses Verfahrens erbracht sein muß. Das gelte vor allem für die *coverage formula*, die für die Anwendung des neuen Gesetzes lediglich voraussetzt, daß in dem betroffenen Staat die Wahlbeteiligung im Jahre 1964 unterhalb eines bestimmten Prozentsatzes lag und daß bestimmte Wählertests angewandt wurden<sup>45)</sup>.

Was die erste dieser Voraussetzungen angeht, so sei es zwar möglich oder wahrscheinlich, daß eine geringe Wahlbeteiligung auf Diskriminierungen beruhe, die Wahlbeteiligung sei jedoch kein unter allen Umständen gültiger Beweis dafür. Die geringe Zahl abgegebener Stimmen könne auch – so meinte South Carolina – ihren Grund in allgemeiner Interesselosigkeit der Wahlberechtigten oder in gleichermaßen unter Weißen und Negeren verbreitetem Analphabetentum haben. Im Hinblick auf die zweite Voraussetzung für die Anwendung des Wahlrechtsgesetzes von 1965 stand zwar fest, daß der *good character test* und gewisse Formen des *literacy test* nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung als verfassungswidrig anzusehen waren<sup>46)</sup>, andererseits hatte der Supreme Court mehrfach entschieden<sup>47)</sup>, daß der *literacy test* an sich nicht notwendigerweise den Tatbestand der Wahlrechtsverkürzung erfülle.

Obwohl er im Ergebnis einräumte, daß die Anwendung des Voting Rights Act nicht voraussetze, daß in dem betroffenen Gebiet das Vorliegen von Diskriminierungen feststehen müsse, lehnte der Supreme Court die aus dieser Prämisse gezogenen Folgerungen der Klägerin ab. Er begründet seine Auffassung damit, daß das 15. Amendment die Befugnis des Bundes zur Durchsetzung der Wahlrechtsgleichheit nicht beschränke. Section 2 des 15. Amendments<sup>48)</sup> räume vielmehr dem Bund die gleichen weiten Gesetzgebungsbefugnisse hinsichtlich der Wählerqualifikation ein, wie dies für

---

“... the electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislature” (Art. I § 2 der Verfassung und 17. Amendment, Cl. 1). (Hervorhebung hinzugefügt.)

<sup>45)</sup> § 4 b des Voting Rights Act 1965.

<sup>46)</sup> *Louisiana v. United States*, 380 U.S. 145.

<sup>47)</sup> *Guinn v. United States*, 238 U.S. 347, 366; 35 S.Ct. 926, 931–932; *Lassiter v. Northampton County Bd. of Elections*, 360 U.S. 45.

<sup>48)</sup> Section 2 des 15. Amendments lautet: “The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation”.



den Bereich des *interstate commerce* <sup>49)</sup> durch die Formel *necessary and proper* in Art. 1 Section 8 der Verfassung geschehen sei <sup>50)</sup>). Nach der für die *interstate commerce clause* entwickelten Theorie, die im vorliegenden Falle auch auf das 15. Amendment angewandt wird, sei deshalb nicht die entscheidende Frage, ob ein bestimmtes Verhalten, das durch Bundesgesetz verboten wird, tatsächlich Diskriminierungen enthalte. Prüfungsmaßstab für die Verfassungswidrigkeit eines Verhaltens sei vielmehr, ob es den Schutzzweck eines Bundesgesetzes beeinträchtige; liege diese Voraussetzung vor, so sei die Regelung des betreffenden Verhaltens durch Bundesgesetz ein angemessenes Mittel (*appropriate means*) zur Erreichung eines rechtlichen Zweckes (*legitimate end*), nämlich des Schutzes eines durch die Bundesverfassung gewährleisteten subjektiven Rechts <sup>51)</sup>. Im Falle des 15. Amendments bestehe dieses Recht in der Freiheit von diskriminierender Behandlung bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts. Wenn aber der Kongreß bereits früher entschieden habe, daß ein bestimmtes Verhalten den Schutzzweck eines Bundesgesetzes beeinträchtige und dadurch eine bundesgesetzliche Normierung dieses Verhaltens gerechtfertigt sei <sup>52)</sup>, so bestehe die Aufgabe der Gerichte nurmehr darin zu prüfen, ob der Kongreß angesichts der vorliegenden Tatsachen und Beweismittel eine vernünftige Grundlage (*rational basis*) dafür hatte, eine bestimmte gesetzliche Regelung als zum Schutz eines verfassungsmäßig gewährleisteten Rechts notwendig zu erachten <sup>53)</sup>. An Hand dieses Maßstabes konnte der Supreme Court im hier entschiedenen Fall die *coverage formula* als »theoretisch und praktisch vernünftig« <sup>54)</sup> ansehen und sich zur Begründung weitgehend auf den Tatsachenbefund der Gesetzgebungsmaterialien des Kongresses stützen.

Die Anwendung des oben beschriebenen Maßstabes auf das 15. Amendment war keineswegs selbstverständlich. Er war entwickelt worden im Zusammenhang mit den Begriffen *necessary and proper* in Art. I § 8 Clause 18 der amerikanischen Verfassung, einer Bestimmung, die wesentlich breiter formuliert ist als § 2 des 15. Amendments <sup>55)</sup>. Obwohl der Supreme Court be-

<sup>49)</sup> Art. I § 8 Cl. 3 der Verfassung: "The Congress shall have power ... to regulate commerce with foreign nations, and among the several States ...".

<sup>50)</sup> Art. I § 8 Cl. 18 lautet: "The Congress shall have power ... to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any department or officer thereof".

<sup>51)</sup> Vgl. *United States v. Darby*, 312 U.S. 100, 118, vom Supreme Court zitiert in *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803, 818.

<sup>52)</sup> Vgl. § 4 (a) des Voting Rights Act 1965.

<sup>53)</sup> *Katzenbach v. McClung*, 379 U.S. 294, 303-304.

<sup>54)</sup> *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803, 820.

<sup>55)</sup> Vgl. oben Anm. 48 und 50.

reits früher<sup>56)</sup> entschieden hatte, daß die *enforcement clause* des 18. Amendments den Kongreß nicht nur zu repressiver, sondern auch zu präventiver Gesetzgebung ermächtigt, wurde hier im Fall *South Carolina v. Katzenbach* erstmals eines der Bürgerkriegs-Amendments in dieser Weise ausgelegt<sup>57)</sup>. Auch *South Carolina* hatte darauf hingewiesen, daß die bisherige Ausführungsgesetzgebung zum 15. Amendment ausschließlich repressiver Art gewesen sei<sup>58)</sup>.

Der zur Entscheidung des konkreten Rechtsstreits angewandte Maßstab, durch den die Begriffe der »Beeinträchtigung eines Schutzzwecks« und der »vernünftigen Grundlage für eine gesetzliche Regelung« auf die *enforcement clause* in § 2 des 15. Amendments bezogen wurden, könnte Auswirkungen haben, die weit über den hier entschiedenen Fall hinausgehen. Solche Auswirkungen könnten sich insbesondere im Zusammenhang damit ergeben, daß bislang davon auszugehen war, daß sich die Verbotsnormen des 14. und 15. Amendments ausschließlich gegen das Verhalten von Staaten richteten<sup>59)</sup>. Diskriminierungen durch Privatpersonen oder private Gruppen gelten bisher nicht als durch den Gleichheitssatz dieser beiden Verfassungsbestimmungen verboten<sup>60)</sup>. Eine Änderung dieser Auffassung könnte je-

<sup>56)</sup> *James Everard's Breweries v. Day*, 265 U.S. 545, 558-559.

<sup>57)</sup> Anders als im vorliegenden Fall hatte der Supreme Court in den *Civil Rights Cases* (109 U. S. 3; 3 S.Ct. 18, 21-23) im Zusammenhang mit der *enforcement clause* des 14. Amendments entschieden:

„... (The) last section of the (Fourteenth) Amendment invests Congress with power to enforce it by appropriate legislation. To enforce what? To enforce the prohibition. To adopt appropriate legislation for correcting the effects of such prohibited state law and state acts, and thus to render them effectually null, void, and innocuous. This is the legislative power conferred upon Congress, and this is the whole of it. It does not invest Congress with power to legislate upon subjects which are within the domain of state legislation; but to provide modes of relief against state legislation, or state action, of the kind referred to“. 3 S.Ct. at 21 (Hervorhebung hinzugefügt).

Vgl. auch *Katzenbach v. Morgan*, 86 S.Ct. 1717, wo diese Frage sowohl im Mehrheitsvotum als auch in den Sondervoten ausführlich diskutiert wurde. In dieser Entscheidung hatte das Gericht einen *literacy test* im Staat New York aufrechterhalten, durch den der Nachweis englischer Sprachkenntnisse verlangt wurde.

<sup>58)</sup> Vgl. die in *South Carolina v. Katzenbach* (86 S.Ct. 803, 817) zitierte Gesetzgebung des Kongresses.

<sup>59)</sup> Section 1 des 14. Amendments lautet: „... No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws“.

<sup>60)</sup> So hatte der Supreme Court in *James v. Bowman*, 190 U.S. 127 entschieden, daß die Belästigung und Einschüchterung von schwarzen Wählern durch einen weißen Mob nicht in Anwendung des 14. Amendments durch den Kongreß verboten werden können. Detaillierte Ausführungen zum Erfordernis der *State action* finden sich in der Anmerkung „The Strange Career of 'State Action' under the Fifteenth Amendment“, *Yale Law Journal*, Bd. 74 (1965), S. 1448. Eine ähnliche Untersuchung der *State action* im Zusammenhang mit der *equal protection clause* des 14. Amendments stellt F. L. Hartman in

doch in der Konsequenz der hier besprochenen Entscheidung liegen. Es ließe sich durchaus argumentieren, das Fehlen eines einzelstaatlichen Verbots privater Diskriminierungen aus Gründen der Rasse enthalte bereits den Tatbestand der Verkürzung des Negerwahlrechts, so daß den Staaten die Pflicht obläge, gegen private Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit einzuschreiten <sup>61)</sup>.

## 2. Vertikale Ausdehnung der Gesetzgebungsgewalt des Bundes

Gleichzeitig mit der horizontalen Erweiterung der Kompetenz des Kongresses von der repressiven zur präventiven Gesetzgebung enthält der vorliegende Fall eine Erweiterung der dem Kongreß zu Gebote stehenden Mittel zur Gesetzgebung im Rahmen seiner bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Das gesetzgeberische Ermessen des Bundes bei der Auswahl der Mittel zur Regelung einer Materie war immer schon verhältnismäßig weit, jedoch nicht unbegrenzt gewesen. Im McCulloch-Fall hatte der Supreme Court erklärt, die vom Kongreß angewandten Mittel müßten "appropriate, . . . plainly adopted to (a constitutional) end, . . . not prohibited, but consist(ent) with the letter and spirit of the Constitution" <sup>62)</sup> sein. Einer ausdrücklichen Aufgabe dieses Standpunktes weicht der Supreme Court im hier entschiedenen Fall aus, indem er sich auf die Theorie der »außergewöhnlichen Umstände« beruft, die gesetzgeberische Maßnahmen rechtfertigen könnten, welche normalerweise nicht als angemessen (*appropriate*) zu betrachten seien <sup>63)</sup>.

Diese Doktrin, hier vom Supreme Court im Zusammenhang mit der Suspendierung neu erlassener einzelstaatlicher Wahlvorschriften angewandt (§ 5 des Voting Rights Act), könnte zu gefährlichen Folgerungen führen. Als Präzedenzien für die Doktrin von den »außergewöhnlichen Umständen« zitiert das Gericht die Fälle *Blaisdell* <sup>64)</sup> und *Wilson* <sup>65)</sup>. Beide befassen sich mit echten Notstandssituationen <sup>66)</sup>, in denen eine drastische und so-

ZaöRV Bd. 26, S. 630 ff. an (Constitutionally Guaranteed Civil Rights as a Limitation on Private Action). Vgl. auch I. Silard, A Constitutional Forecast: Demise of the "State Action" Limit on the Equal Protection Guarantee, *Columbia Law Review*, Bd. 66 (1966), S. 855.

<sup>61)</sup> Der oben in Anm. 60 zitierte Aufsatz im *Yale Law Journal* vertritt die Auffassung, der Supreme Court habe diese Lehre von einer *affirmative duty* bereits in mehreren neueren Entscheidungen implicite angedeutet. Vgl. *Yale Law Journal*, Bd. 74 S. 1456-61; außerdem *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649, 664 und *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461, 466, 484.

<sup>62)</sup> *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheat. 316, 421; 4 L. Ed. 579 (1819).

<sup>63)</sup> *South Carolina v. Katzenbach*, 86 S.Ct. 803, 822.

<sup>64)</sup> *Home Building and Loan Association v. Blaisdell*, 290 U.S. 398.

<sup>65)</sup> *Wilson v. New*, 243 U.S. 332.

<sup>66)</sup> *Emergency situations*.

fort wirkende Gesetzgebung für erforderlich angesehen wurde, um ein *public disaster* zu beseitigen oder zu verhüten. Dieser Begriff des *public disaster* hat einen verhältnismäßig klar definierbaren Inhalt, etwa Eigentumsverluste oder menschliche Leiden großer Bevölkerungskreise, wie in den Fällen Blaisdell und Wilson.

Nach der hier besprochenen Entscheidung soll anstatt eines *public disaster* das Vorliegen einzigartiger Umstände (*unique circumstances*) als Voraussetzung für die Anwendung der Doktrin von den *exceptional conditions* genügen. Dieser Begriff entbehrt weitgehend eines genauer festlegbaren Inhalts und birgt deshalb Gefahren in sich, die gegenüber der vom Ergebnis her zu begründenden Entscheidung des konkreten Falles als Bedenken ins Gewicht fallen.

Klaus Wilhelm Platz, London  
und Robert E. Hollweg, z. Z. Heidelberg

#### Summary

### The Legislative Competence of the American Congress and the Voting Rights Act of 1965

- To the Decision of the U. S. Supreme Court of March 7, 1966,  
in *South Carolina v. Katzenbach* -

The jurisprudence in American constitutional law has in recent years been increasing concentrated around three problem areas: the legislative competence of the federal government, due process of law, and the enforcement of civil rights in the southern States. The Voting Rights Act of 1965 and the subsequent decision of the U.S. Supreme Court, *South Carolina v. Katzenbach*, upholding the Act's constitutionality, have introduced important changes in all three of these areas.

The constitutional basis for the Voting Rights Act of 1965 is the Fifteenth Amendment which prohibits the federal government and the individual States from denying or abridging a citizen's right to vote on account of "race, color, or previous condition of servitude". Although this amendment entered into force in 1870, prior to 1965 its prohibitions had to a large extent been avoided by many southern States through the adoption of various types of voter qualification tests, which were applied in a discriminatory manner against the Negro. In the period from 1957 to 1965 Congress enacted several major pieces of legislation

utilizing preliminary injunctions, suits by the Attorney General, and judicial hearings in an unsuccessful attempt to eliminate this discrimination.

In the Voting Rights Act of 1965 Congress adopted more forceful procedures. In Section 4 (a) of the Act all existing voting qualification tests were suspended unless the U.S. District Ct. for the District of Columbia had determined in a declaratory judgment proceeding that such tests had not been used in the preceding five years in a racially discriminatory manner. In Section 5 all changes in voting tests or procedures after November 1, 1964, were suspended until the above-mentioned U.S. District Court had determined in a declaratory judgment proceeding that the new test or procedure did not have the purpose and would not have the effect of abridging the right to vote on account of race or color. Finally, additional sections provided for the appointment of federal examiners who in certain situations would have the right to register qualified voters for participation in all subsequent elections in the voting district. In Section 4 (b) Congress provided that the provisions of the Act should apply to any state or political subdivision where (1) according to the Attorney General certain voting tests had been maintained and (2) the Director of Census had determined that less than 50% of the persons of voting age were registered on November 1, 1964, or less than 50% had voted in the presidential election of that year.

Shortly after the enactment of the Voting Rights Act of 1965 South Carolina and certain other Southern States brought suit in the U.S. Supreme Court challenging the constitutionality of the Act. In *South Carolina v. Katzenbach* the Court held the Act constitutional. The basic question in the case, stated the Court, was whether Congress had exercised its powers under the Fifteenth Amendment in an appropriate manner with relation to the States. One principle was fundamental in this regard: "As against the reserved powers of the States, Congress may use any rational means to effectuate the constitutional prohibition of racial discrimination in voting". Turning to the general scheme of remedies provided in the Act, the Court held that Congress could permissibly provide remedies for voting discrimination which would go into effect without prior judicial adjudication and could in addition limit the application of these remedies to those geographical areas where immediate action seemed necessary. With regard to the coverage formula in Section 4 (b) the Court held it to be within the express powers of Congress under the Fifteenth Amendment because it was "relevant to the problem of voting discrimination". The restriction of litigation to the District Court of the District of Columbia was approved as within the Congressional power under Art. III § 1 of the Constitution to "ordain and establish" inferior federal tribunals. As to the specific remedies in the Act the Court upheld the suspension of existing voting tests (Section 4 (a)) on the ground that the tests had been used in a discriminatory manner in most of the States involved. The suspension of changes in voting tests until their approval by the federal court (Section 5) was "an uncommon exercise of congressional power" but was permissible since, stated the Court, "exceptional conditions can justify legislative

measures not otherwise appropriate". The Court concluded by holding that the appointment of federal examiners was an appropriate remedy similar to those authorized in prior cases.

Mr. Justice Black in a separate opinion agreed with the majority regarding the constitutionality of the suspension of existing discriminatory tests and the appointment of federal examiners. Furthermore, he concurred with the majority regarding the constitutionality of the coverage formula. However, with respect to the suspension of all changes in voting laws (Section 5), he dissented. Such a provision in his opinion was unconstitutional for two reasons: first, the District Court judgment approving the changes in voting laws would be an unconstitutional advisory opinion, and, second, the manner of treatment of the individual States in Section 5 would be in violation of the "Republican Form of Government" guarantee in Article IV of the Constitution.

In the concluding part (IV) of the adjoining article it is suggested that this decision of the Supreme Court represents a two-dimensional expansion of federal power: a horizontal expansion into areas formerly considered to be exclusively within the regulatory control of the States and a vertical expansion in the degree of federal regulation permitted by the Constitution within the federal sphere.