

3. Länderberichte

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008

Hermann K. Heußner

A. Einleitung

In den USA gibt es auf Bundesebene bisher keine direktdemokratischen Sachentscheidungen.¹ Auf Gliedstaatenebene ist direkte Demokratie jedoch fast allgegenwärtig. Dies hat große gesetzgeberische Bedeutung. Denn die Gliedstaaten besitzen aufgrund ihrer *Police Power*, die Normen zum Schutz von Sicherheit, Gesundheit, Wohlfahrt und Moral der Bevölkerung zulässt, umfangreiche Gesetzgebungskompetenzen. Dazu zählen neben Erziehung, Polizei und Kultur u.a. auch Bürgerliches Recht einschließlich Familien- und Erbrecht, Gesellschaftsrecht, Strafrecht und insbesondere Steuerrecht.² Auch die kommunale direkte Demokratie ist weit verbreitet.³

Im Folgenden werden Bestand und Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente auf Gliedstaatenebene, deren bisherige Nutzung sowie Popularität und Problemkreise der Volksgesetzgebung kurz aufgeführt (B). Direktwahlen bzw. direkte Abwahlen (*Recall*) bleiben außer Betracht.⁴ Der Schwerpunkt liegt unter (C) in der

-
- 1 Vgl. D. Pothill, The Issue of a National Initiative Process, in: M.D. Waters (Hrsg.), Initiative and Referendum Almanac, Durham 2003, S. 521 ff.; H.K. Heußner, National Initiative and Referendum: Die verfassungspolitische Diskussion in den USA zur Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene, ZG 7 (1992), 62 ff.
 - 2 Vgl. P. Hay, US-Amerikanisches Recht, 4. Aufl. 2008, Rn. 48, 284, 353, 484, 531, 564, 681; W. Brugger, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl. 2002, S. 62 f.; ders., Der moderne Verfassungsstaat aus Sicht der amerikanischen Verfassung und des Grundgesetzes, AöR 126 (2001), 337 (375 ff.); United States Department of the Treasury, Fact Sheets: Taxes, State and Local Taxes, <http://www.treasury.gov/education/fact-sheets/taxes/state-local.shtml> (1.6.2009).
 - 3 J. Matsusaka, I&R in American Cities: Basic Patterns, in: Waters, Almanac (Fn. 1), S. 31 ff.; J. Zimmerman, The New England Town Meeting. Democracy in Action, Westport/Connecticut etc. 1999; Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California School of Law, When Voters Make Laws: How Direct Democracy is Reshaping American Cities. Symposium at the University of Southern California, April 6-7, 2007, <http://www.iandrinstitute.org/Local2007.htm> (9.7.2009).
 - 4 Zum Recall in den USA vgl. The Council of State Governments (CSG), The Book of The States 2007, Vol. 39, Lexington 2007, S. 331 ff.; National Conference of State Legislatures (NCSL), Recall of State Officials, <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16581> (12.7.2009).

Darstellung der Volksabstimmungen, die 2008 auf Gliedstaatenebene stattgefunden haben, und hier wiederum auf Gesetzes- und Verfassungsinitiativen. Kommunale Direktdemokratie bleibt unberücksichtigt. Der Beitrag, der wegen der Fülle der Abstimmungen in den meisten Fällen lediglich einen Überblick geben kann, schließt mit einer Bewertung der Volksgesetzgebung 2008 (D).

Dokumentationen der Volksabstimmungen finden sich online u.a. in den Datenbanken der *National Conference of State Legislatures* (NCSL)⁵ und des *Initiative and Referendum Institutes* (IRI).⁶ In der Regel dokumentieren die Innenminister die Abstimmungen ihres jeweiligen Staates online. Sehr hilfreich sind *Voter Information Guides* u.ä. der Staaten.⁷ Die jeweils eingesetzten finanziellen Mittel stellt das *National Institute on Money in State Politics* zusammen.⁸ Die online-Enzyklopädie *Ballotpedia* berichtet über alle Abstimmungen und liefert wertvolle Informationen und Hinweise, die freilich kritisch zu prüfen sind.⁹ Der *Council of State Governments* dokumentiert Volksabstimmungen in seinem jährlich erscheinenden *The Book of The States*.¹⁰

5 National Conference of State Legislatures (NCSL), State Ballot Measures Database, <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16580> (21.6.2009).

6 <http://www.iandrinstitute.org/ballotwatch.htm> (21.6.2009).

7 Die Quellen beziehen sich in erster Linie auf Initiativen aus 2008 (21.6.2009): *Alaska*: http://www.elections.alaska.gov/Publications/Ballot_Measures_Voter_Guide_08.pdf; *Arizona*: <http://www.azsos.gov/election/2008/Info/PubPamphlet/English/contents.htm>; *Colorado*: <http://www.leg.state.co.us/LCS/InitRefr/0708InitRefr.nsf/89FB842D0401C52087256CBC00650696>; *Florida*: <http://election.dos.state.fl.us/initiatives/initdetail.asp?account=41550&seq-num=1>; *Kalifornien*: <http://primary2008.sos.ca.gov/voterguide/>, <http://june2008.sos.ca.gov/voterguide/>, <http://voterguide.sos.ca.gov/past/2008/general/>; *Massachusetts*: http://www.sec.state.ma.us/ELE/elepfd/IFV_2008.pdf; *Michigan*: http://www.michigan.gov/documents/Statewide_Bal_Prop_Status_145801_7.pdf; *Missouri*: <http://www.sos.mo.gov/elections/2008ballot/>; *Montana*: http://sos.mt.gov/Elections/archives/2000s/2008/voters/2008_Voter_Information_Pamphlet.pdf; *Nebraska*: <http://www.sos.ne.gov/elec/2008/pdf/pamphlet%20424.pdf>; *Nevada*: <http://sos.state.nv.us/elections/nvelection/pdf/2008BallotQuestionGuide71708.pdf>; *Ohio*: <http://www.sos.state.oh.us/SOS/Text.aspx?page=11295&AspxAutoDetectCookieSupport=1>; *Oregon*: <http://oregonvotes.org/nov42008/guide/cover.html>, <http://oregonvotes.org/nov42008/guide/pdf/vol1.pdf>; *South Dakota*: <http://www.sdsos.gov/electionsvoteregistration/electvoterpdfs/2008SouthDakotaBallotQuestionPamphlet.pdf>; *Washington*: <http://wei.-secstate.wa.gov/osos/en/PreviousElections/Pages/default.aspx>.

8 http://www.followthemoney.org/database/state_overview.phtml (21.6.2009).

9 http://ballotpedia.org/wiki/index.php/2008_ballot_measures (21.6.2009).

10 J. Dinan, *State Constitutional Developments in 2008*, in: *The Council of State Governments (CSG) (Hrsg.), The Book of The States 2009, Vol. 41, Lexington 2009, S. 3 ff.; J.G. Matsusaka, 2008 Ballot Propositions*, ebda., S. 337 ff. Das progressive *Ballot Initiative Strategy Center* hat die Abstimmungen vom 4. November 2008 ebenfalls dokumentiert im Report *The 2008 Initiative & Referenda Election Results Nov. '08*, http://bisc.3cdn.net/fl1e28b421d2d-b8cd37_3dm6y56ee.pdf (16.9.2008).

B. Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten

I. Direktdemokratische Instrumente

1. Verfassungsreferendum

Alle US-Gliedstaaten außer Delaware sehen das Verfassungsreferendum (*Constitutional Referendum*) vor. Danach müssen von den Staatenparlamenten verabschiedete Verfassungsänderungen vom Volk gebilligt werden.¹¹ Alle zwei Jahre ändern ca. 35 bis 45 Staaten auf diesem Wege ihre Verfassung, was sich in ca. 150 bis 250 Referenden pro Zweijahreszeitraum niederschlägt. Zwischen 67 und 87 % der Vorlagen billigt das Volk.¹²

2. Volksgesetzgebung

Zur Volksgesetzgebung zählen Gesetzes- und Verfassungsinitiative (*Statutory/Constitutional Initiative*). Die Gesetzesinitiative gibt es in 21 Staaten, die Verfassungsinitiative in 18. Die eine und/oder andere Form existiert somit in 24 Staaten.¹³ Dazu zählt Kalifornien, der größte US-Bundesstaat, der 37,8 Mio. Einwohner hat und unter den zehn wirtschaftstärksten Staaten der Welt rangiert.¹⁴ Bis einschließlich 2008 kamen insgesamt 2.306 Vorlagen zur Abstimmung, 41 % wurden angenommen. In Kalifornien waren es 334 Initiativen mit einer Erfolgsrate von 33,5 %.¹⁵ South Dakota führte als erster Staat die Initiative 1898 ein. Der letzte Staat war bisher Mississippi 1992.¹⁶ In den meisten Staaten ist das Parlament im Rahmen der direkten

11 CSG, 2007 (Fn. 4), S. 11.

12 So 2004-2008, *Dinan*, 2008 (Fn. 10), S. 5.

13 Vgl. Anhang, Tabelle 1: Staaten, bei denen Ziffern eingetragen sind. Zu weiteren Einzelheiten und einschlägigen Gesetzesquellen Waters, Almanac (Fn. 1), S. 37 ff.; identisch mit *Initiative and Referendum Institute (IRI)*, State I&R; http://www.iandrinstitute.org/statewide_i&r.htm (10.7.2009); CSG, 2007 (Fn. 4), S. 314 ff.; P.L. Dubois/F. Feeney, *Lawmaking by Initiative*, New York 1998; H.K. Heußner, *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland*, 1994.

14 A. Schwarzenegger, 2008 California Statistical Abstract, S. 10, 265, http://www.dof.ca.gov/HTML/FS_DATA/STAT-ABS/documents/CaliforniaStatisticalAbstract2008.pdf (7.6.2009).

15 Bis einschließlich 2007 waren es insgesamt 2.238, davon 919 erfolgreich, und in Kalifornien 319, davon 106 erfolgreich, vgl. H.K. Heußner, *Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA*, in: H.K. Heußner/O. Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, 2. Aufl. 2009, S. 135 (136 f.). 2008 waren es insgesamt 68, davon 26 erfolgreich, und in Kalifornien 15, davon 6 erfolgreich, vgl. Anhang, Tabelle 1.

16 S.L. Piott, *Giving Voters a Voice. The Origins of the Initiative and Referendum in America*, Columbia etc. 2003; T. Goebel, *A Government by the People, Direct Democracy in America, 1890-1940*, Chapell Hill etc. 2002; N. v. Arx, *Die Volksinitiative in Kalifornien und der Schweiz*, 2002, S. 12 ff.; H.K. Heußner, *Entstehung direktdemokratischer Verfahren in den USA – ein Rückblick auf die geschichtlichen Impulse plebiszitärer Verfassungsbestimmungen*, ZParl 23 (1992), 131 ff.; ders., *Wurzeln und Durchsetzung direktdemokratischer Verfah-*

Initiative kaum oder gar nicht in das Volksgesetzgebungsverfahren eingebunden.¹⁷ Die Qualifikationsquoten rangieren zwischen zwei und 15 %, meistens bezogen auf die Gesamtzahl der Wähler bei den letzten Gouverneurswahlen. In der Regel sind die Qualifikationsquoten für Verfassungsänderungen höher als die für Gesetze.¹⁸ In den meisten Staaten gibt es keine Abstimmungsquoten.¹⁹ Auch für Verfassungsänderungen reichen in der Regel einfache Mehrheiten.²⁰ Für und gegen Vorlagen aufgewendete finanzielle Mittel müssen in der Regel offen gelegt werden.²¹ Volksgesetzgebung unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, üblicher Weise allerdings erst, wenn die Vorlage im Volksentscheid erfolgreich war (*Post Election Review*).²² Das fakultative Gesetzesreferendum (*Popular Referendum*), das auch zur Volksgesetzgebung gezählt werden kann,²³ kennen 24 Staaten.²⁴ Es kommt nur verhältnismäßig selten zur Anwendung.²⁵

3. Sonstige direktdemokratische Instrumente

In manchen Staaten kommen bestimmte einfache Gesetze des Parlaments obligatorisch vor das Volk (*Compulsory Referendum*). Zum Teil muß das Volk Staatsanleihen billigen (*Bond Referendum*).²⁶ Es ist möglich, dass bestimmte Kommissions-

ren in den USA, in: H.H. v. Arnim (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, 2000, S. 199 ff.; C. Stelzenmüller, *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika*, 1994, S. 43 ff.

17 Heußner, *Jahrhundert* (Fn. 15), S. 136 f. Vgl. zu Einzelheiten *Dubois/Feeney*, *Lawmaking* (Fn. 13), S. 35 ff., 85 ff.; *NCSL* (Fn. 4), *The Indirect Initiative*, <http://www.ncsl.org/Default.aspx?TabId=16587> <http://www.ncsl.org/Default.aspx?TabId=16589> (10.7.2009); F. Silva, *The Indirect Initiative Process*, in: *Waters, Almanac* (Fn. 1), S. 13 f.; Heußner, *Volksgesetzgebung* (Fn. 13), S. 286 ff.

18 Heußner, *Jahrhundert* (Fn. 15), S. 136 f.; *NCSL* (Fn. 4), *Signature Requirements for Initiative Proposals*, August 2008, mit Angabe der absoluten Zahlen, http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/2008_Sig_Reqs.pdf (10.7.2009).

19 Heußner, *Jahrhundert* (Fn. 15), S. 136 f.; *NCSL*, *Signature* (Fn. 18).

20 *CSG*, 2007 (Fn. 4), S. 13.

21 Vgl. *Dubois/Feeney*, *Lawmaking* (Fn. 13), S. 189 ff. Bereits geringe Spenden sind zu melden, in Kalifornien 100 bzw. 1.000 Dollar, *dies.* S. 190. Zu Kalifornien vgl. auch von Arx, *Volkswahlinitiative* (Fn. 16), S. 118; *California Government Code Sec. 82.013, 84.101, 84.203.5, 84.211*.

22 Vgl. näher US-Supreme Court u.a. in *Hunter v. Erickson*, 393 U.S. 385, 392 (1969); *Center for Governmental Studies (CGS)*, *Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government*, 2. Aufl. Los Angeles 2008, S. 31 ff., http://www.cgs.org/images/publications/cgs_dbi_full_book_f.pdf (1.4.2009); v. Arx, *Volkswahlinitiative* (Fn. 16), S. 222 ff.; *Dubois/Feeney*, *Lawmaking* (Fn. 13), S. 43 ff.; Stelzenmüller, *Direkte Demokratie* (Fn. 16), S. 197 ff.; Heußner, *Volksgesetzgebung* (Fn. 13), S. 115 ff., 233 ff.

23 Heußner, *Volksgesetzgebung* (Fn. 13), S. 41.

24 Anhang, Tabelle 1.

25 Näher J.F. Zimmerman, *The Referendum. The People Decide Public Policy*, Westport/Connecticut etc. 2001, S. 195 ff.; Heußner, *Volksgesetzgebung* (Fn. 13), S. 384.

26 U. Glaser, *Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien*, 1996, S. 54 ff.; Heußner, *Volksgesetzgebung* (Fn. 13), S. 21 ff.; M. Bauer, *Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA. Volksabstimmungen über*

vorlagen abzustimmen sind.²⁷ In verschiedenen Staaten kann das Parlament Gesetze auch freiwillig vorlegen (*Voluntary Referendum*). Zuweilen bestehen konsultative Referenden (*Advisory Referendum*). Viele Staaten verlangen die Zustimmung des Volkes für die Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung (*Convention Question*). Deren Beschlüsse sind in der Regel ebenfalls dem Volk vorzulegen. 14 Staatenverfassungen schreiben vor, dass das Volk in regelmäßigen Abständen über die Frage abstimmt, ob eine verfassungsgebende Versammlung einberufen werden soll (*Periodic Convention Question*).²⁸

II. Popularität und Problemkreise der Volksgesetzgebung

Initiative und Referendum sind bei den Amerikanern sehr beliebt.²⁹ Die Kalifornier befürworten Volksgesetzgebung zu 74 %.³⁰ Volksgesetzgebung ist „extremely popular“. ³¹ Mehr als 60 % der Kalifornier sind der Ansicht, dass es wahrscheinlich besser sei, politische Entscheidungen durch das Volk als durch das Parlament fällen zu lassen. Die umgekehrte Auffassung vertreten weniger als 30 %.³²

Gleichzeitig steht Volksgesetzgebung, speziell in Kalifornien, in der Kritik.³³ Anlässlich auch in diesem Staat immer wieder auftretender Budgetkrisen, die von manchen Beobachtern – neben anderen Faktoren – auf Volksgesetzgebung zurück-

Haushaltsfragen, Steuern und Verschuldung in Kalifornien, Diss. phil. Erlangen 1997, S. 78.

27 Vgl. Anhang, Tabelle 1, Fn. 160.

28 CSG, 2007 (Fn. 4), S. 14; Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 23 f.; Glaser, Demokratie (Fn. 26), S. 45.

29 A. Lindsay, The People's Support for I&R (Initiative and Referendum), in: Waters, Almanac (Fn. 1), S. 477 ff. Die Zustimmung zu Volksgesetzgebung ist um so höher, wenn in dem jeweiligen Staat Volksgesetzgebung existiert und je häufiger Volksentscheide stattfinden.

30 Vgl. CGS, Democracy (Fn. 22), S. 90, 54.

31 M. Baldassare, Californians and the Future, Public Policy Institute of California, San Francisco, November 2006, S. 5, http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_1001ZHR.pdf (5.2.2009).

32 Z. Hajnal/H. Louch, Are there Winners and Losers? Race, Ethnicity, and California's Initiative Process, San Francisco 2001, S. 3 f., http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_1001-ZHR.pdf (15.2.2009); J.G. Matsusaka, For the Many or the Few, Chicago/London 2004, S. 130 f. – 2008 waren es 61 bzw. 23 %, Public Policy Institute of California, Just the Facts, Californians and the Initiative Process, November 2008, http://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF_InitiativeJTF.pdf (15.2.2009). – Zum Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Vertrauen in das repräsentative Regierungssystem vgl. S.M. Griffin, California Constitutionalism: Trust in Government and Direct Democracy, in: University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 11 (2008-2009), 551 ff.

33 Z.B. K. DeBow/J.C. Syer, Power and Politics in California, 9. Aufl. New York etc. 2009, S. 194 ff.; P. Schrag, Paradise Lost, Berkeley etc. 1999, S. 63 ff., 129 ff., 188 ff.; D.S. Broder, Democracy derailed. Initiative Campaigns and the Power of Money, New York etc. 2000. Starke Befürworter sind u.a. Waters, Almanac (Fn. 1); Matsusaka, For the Many (Fn. 32). Standardargumente beider Seiten finden sich etwa bei CGS, Democracy (Fn. 22), S. 72 ff., 83 ff. mit Auswahlbibliografie S. 389 ff.

geführt werden,³⁴ ist dies sogar international wahrnehmbar.³⁵ In den letzten Jahrzehnten hat es immer wieder Reformvorschläge gegeben,³⁶ insbesondere 2008 die ausführliche Studie des kalifornischen *Center for Governmental Studies*, die Volksgesetzgebung grundsätzlich aber ausdrücklich befürwortet.³⁷ Auch die kalifornische Bevölkerung sieht mehrheitlich Reformbedarf.³⁸ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit geht es u.a. um folgende Problemkreise:³⁹

Qualifizierung und Geldeinfluß: Kommerzielle Agenturen (*Initiative Industry*) können für hinreichend hohe Geldbeträge mit Hilfe bezahlter Sammler fast jede beliebige Vorlage für die Abstimmung qualifizieren.⁴⁰ Solche Auswüchse sind vermeidbar, wenn man Unterschriftenwerbung und Eintragung trennt.⁴¹ *Zum Vergleich:* In Deutschland ist dies in acht Bundesländern sichergestellt, die ausschließlich die Amtseintragung vorsehen.⁴² Allerdings muß diese mit relativ langen Eintragungsfristen und einer strengen Verpflichtung, hinreichend Eintragungsstellen einzurichten und offen zu halten, einhergehen.⁴³

- 34 Vgl. etwa *DeBow/Syer*, California (Fn. 33), S. 227 ff., 231 ff.; *M. Field*, California Government and Politics Today, 12. Aufl. New York etc. 2009, S. 90 ff.; *J. Steinhauer*, California, Out of Money, Reels as Voters Rebuff Leaders, New York Times, 20.5.2009, <http://www.ny-times.com/2009/05/21/us/21calif.html> (26.5.2009); *E. Halper*, State policies work against good fiscal management, Los Angeles Times, 24.5.2009, <http://articles.latimes.com/2009/may/24/local/me-california-budget24> (14.7.2009). Die Kritik, Volksgesetzgebung enge das Parlament bei seinen Budgetplanungen über Gebühr ein, weist mit zum Teil guten Gründen zurück *J.G. Matsusaka*, Direct Democracy and Fiscal Gridlock: Have Voter Initiatives Paralyzed the California Budget?, o.J., [http://www.iandrinstitute.org/Matsusaka %20California %20Budget %202005.pdf](http://www.iandrinstitute.org/Matsusaka%20California%20Budget%202005.pdf) (14.7.2009).
- 35 Etwa *R. Klüber*, Vom Terminator zum Bankrott-Gouverneur, Süddeutsche Zeitung, 5.6.2009, S. 7; *P. Krugman*, State of Paralysis, New York Times, 2.6.2009, S. 2 (Beilage zur Süddeutschen Zeitung).
- 36 Vgl. *CGS*, Democracy (Fn. 22), 52 f. m.w.N.; *B.L. Hyink/D.H. Provost*, Politics and Government in California, 17. Aufl. New York etc. 2007, S. 99 f.; *DeBow/Syer*, California, (Fn. 33), S. 201; w.N. bei *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 315.
- 37 *CGS*, Democracy (Fn. 22), S. 55, 88 f.
- 38 *CGS*, Democracy (Fn. 22), S. 53, 90.
- 39 Vgl. auch *H.K. Heußner*, Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Erfahrungen aus dem Ausland: Das Beispiel USA, in: G. Hirscher/R. Huber (Hrsg.), Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Hanns Seidel Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, 2006, S. 37 ff.; *ders.*, Jahrhundert (Fn. 15), S. 144 ff.
- 40 *CGS*, Democracy (Fn. 22), S. 71, 182, 197, 284 ff. Zu Missbräuchen bei der Unterschriftensammlung vgl. *Ballot Initiative Strategy Center*, Ballot Integrity: A Broken System in Need of Solutions, Washington D.C. 2009, http://bisc.3cdn.net/1fb0aa12d865ddd8c6_wwm-6b9zwc.pdf (24.7.2009); *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 274 ff.
- 41 Vgl. *Dubois/Feeney*, Lawmaking (Fn. 13), S. 106 ff., 226.
- 42 Vgl. *G. Jürgens/F. Rehmet*, Direkte Demokratie in den Bundesländern – Ein Überblick, in: *Heußner/Jung*, Demokratie (Fn. 15), S. 199 (203 f.).
- 43 Vgl. *H.K. Heußner*, Größe des Gemeinwesens und gesellschaftliche Struktur, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), Demokratie lebendiger gestalten, Ettersburger Gespräche am 10. und 11. November 2000, 2001, S. 79 (83 f.).

Einbindung des Parlaments: Die in den meisten US-Staaten praktizierte direkte Initiative nutzt die parlamentarischen Potentiale nicht.⁴⁴ Insbesondere bestehen keine hinreichenden institutionellen Vorkehrungen und Anreize, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens und das Parlament über Kompromisse verhandeln bzw. das Parlament einen eigenen Alternativvorschlag zum Volksentscheid stellt.⁴⁵ *Zum Vergleich:* Im Rahmen der in den deutschen Bundesländern üblichen indirekten Initiative haben die Parlamente in der Regel ein Gegenvorschlagsrecht und die Initiatoren in bestimmten Phasen des Verfahrens die Möglichkeit, die Initiative nicht weiter zu verfolgen, und in vielen Ländern die Kompetenz, festgestellte Mängel zu beheben.⁴⁶ Es bestehen somit auch Anreize, über Kompromisse zu verhandeln.

Änderung volksbeschlossener Initiativen: In Kalifornien kann das Parlament Volksgesetze nicht ohne erneute Volkszustimmung ändern. Dies führt zu Inflexibilität.⁴⁷ Eine noch stärkere Stellung haben in der Regel erfolgreiche Verfassungsinitiativen in den US-Gliedstaaten.⁴⁸ Denn diese kann das Volk meistens mit einfacher Mehrheit beschließen, während das Parlament neben der Volkszustimmung im Verfassungsreferendum in vielen Staaten eine 2/3-Mehrheit der Abgeordneten benötigt.⁴⁹ Prominentes Beispiel ist die kalifornische Verfassungsinitiative *Proposition 13* von 1978, die 64,8 % – also keine 2/3-Mehrheit – erzielte.⁵⁰ Sie schreibt u.a. die Grenzen der Grundsteuern (*Property Tax*) bzw. das Verfahren für deren Erhöhung verfassungskräftig fest und fordert für die Erhöhung von Staatssteuern durch die Abgeordneten eine parlamentarische 2/3-Mehrheit.⁵¹ Diese starren Vorgaben erschweren die Finanz- und Haushaltspolitik sehr.⁵² *Zum Vergleich:* In den deutschen Bundesländern dürfen die Parlamente Volksgesetze⁵³ und meist auch die Verfassung⁵⁴ ohne Volkszustimmung ändern. Und für Verfassungsinitiativen ist in sieben Ländern eine 2/3-Mehrheit der Abstimmenden erforderlich.⁵⁵

Geldeinfluss im Abstimmungskampf: Große finanzielle Überlegenheit im Abstimmungskampf kann einen gewissen Einfluß auf das Abstimmungsergebnis ha-

44 CGS, Democracy (Fn. 22), S. 2 f., 8 ff., 95 ff., 109 ff.

45 Vgl. CGS, Democracy (Fn. 22), S. 111 ff.; von Arx, Volksinitiative (Fn. 16), S. 89 ff., 195 ff.

46 Vgl. näher J. Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 421 ff.; Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 255 f., 226 ff., 298 ff.

47 Vgl. CGS, Democracy (Fn. 22), S. 2, 10; Dubois/Feeney, Lawmaking (Fn. 13), S. 78 ff., 224.

48 Zur Verfassungsänderung durch Volk bzw. Parlament vgl. auch Dubois/Feeney, Lawmaking (Fn. 13), S. 72 ff.

49 Vgl. CSG, 2007 (Fn. 4), S. 11.

50 Glaser, Demokratie (Fn. 26), S. 385.

51 California Constitution Art. XIII A Sec. 1, 2 bzw. Sec. 3. Vgl. Bauer, Finanzpolitik (Fn. 26), S. 86.

52 Vgl. Krugman, Paralysis (Fn. 35), S. 2. S. auch Heußner, Jahrhundert (Fn. 15), S. 146; ders., Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 45 ff.

53 Vgl. Rux, Demokratie (Fn. 46), S. 89 m.w.N.

54 Ausnahmen sind Bayern und Hessen, vgl. Jürgens/Rehmet, Bundesländer (Fn. 42), S. 207.

55 Jürgens/Rehmet, Bundesländer (Fn. 42), S. 203 f.

ben.⁵⁶ Dies gilt vor allem für bezahlte politische Werbung im Fernsehen.⁵⁷ Zum Vergleich: In Deutschland ist politische Werbung in Radio und Fernsehen verboten.⁵⁸ In sechs Bundesländern bestehen außerdem Regelungen zur Erstattung von Abstimmungskampfkosten.⁵⁹

Minderheitenschutz: Es ist nicht davon auszugehen, daß Volksgesetzgebung zur „Tyrannei“ der Mehrheit führt. Denn betrachtet man die Volksgesetzgebungsresultate insgesamt, so befinden sich die Angehörigen ethnischer Minderheiten in Kalifornien im Wesentlichen genauso oft bei den Gewinnern einer Initiative wie alle anderen Gruppen auch.⁶⁰ Allerdings weisen Studien darauf hin, dass bei Vorlagen, die Minderheitenrechte direkt betreffen, die Volksentscheidergebnisse für Minderheiten deutlich negativ ausfallen.⁶¹ Eingang in diese Studien haben jedoch auch Parlamentsvorlagen im Rahmen von Verfassungsreferenden gefunden bzw. von den Gerichten später wieder aufgehobene Entscheide auf kommunaler und staatlicher Ebene. Zudem waren Verfassungsinitiativen ohne eine Zweidrittelmehrheit erfolg-

56 Vgl. näher CGS, Democracy (Fn. 22), S. 281 ff., 299 ff. m.w.N., 316; Heußner, Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 47 f.; ders., Jahrhundert (Fn. 15), S. 151 ff.; vgl. unten S. 199 ff.

57 Vgl. CGS, Democracy (Fn. 22), S. 2 f., 13 ff., 297 f.

58 Art. 7 Abs. 8 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien vom 31.8.1991, zuletzt geändert durch Art. 1 des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags vom 18.12.2008, Hess. GVBl. I 2009, S. 58.

59 Jürgens/Rehmet, Bundesländer (Fn. 42), S. 208.

60 Vgl. Hajnal/Louch, Initiative Process (Fn. 32), S. 27 ff., 61 f.; Z. Hajnal/E. Gerber/H. Louch, Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections, The Journal of Politics 2002, 154 (161 ff.); darauf verweisend Matsusaka, For the Many (Fn. 32), S. 119. Dementsprechend favorisieren ethnische Minderheiten in der Regel auch Volksgesetzgebung, vgl. Hajnal/Gerber/Louch, ebda., S. 174: Umfragen von 1979, 1982, 1997; darauf Bezug nehmend Matsusaka, ebda., S. 118; Hajnal/Louch, Initiative Process, ebd., S. 3 f.: Umfrage 2000. S. Bowler/T. Donovan, Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights, in: M. Mendelsohn/A. Parkin (Hrsg.), Referendum Democracy, New York 2001, S.125 (137 ff.) kommen aufgrund einer Umfrage von 1996 insbesondere im Hinblick auf Homosexuelle und Latinos zu negativeren Ergebnissen.

61 B.S. Gamble, Putting Civil Rights to a Popular Vote, in: American Journal of Political Science 1997, 244 (253 f.) gibt für 74 minderheitenrelevante Abstimmungen im Zeitraum 1959 – 1993 an, dass 78 % zu Ungunsten von Minderheiten ausgingen. Dies relativieren T. Donovan/S. Bowler, Direct Democracy and Minority Rights: An Extension, in: American Journal of Political Science 1998, 1020 ff. insbesondere mit Blick auf Abstimmungen auf Staatenebene bzw. in größeren Einheiten; vgl. auch Bowler/Donovan, Minority Rights (Fn. 60), S. 133 f. – D.P. Haider-Markel/A. Querze/K. Lindeman, Lose, Win, or Draw? A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights, in: Political Research Quarterly 2007, 304 (307 f., 312) kommen in ihrer Studie von 2007 im Hinblick auf 143 homosexuellenrelevante Abstimmungen im Zeitraum 1972 bis 2005 auf 79 % Vorlagen, die Homosexuellenrechte negativ berührten. Insgesamt gingen die Abstimmungen zu 71 % zu Lasten Homosexueller aus. Für A. Christmann, In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie?, 2009, S. 67 weisen die Studien von Gamble, Bowler/Donovan und Haider-Markel et al. auf eine eher minderheitenfeindliche Tendenz von Volksabstimmungen hin. Zu verschiedenen minderheitenrelevanten Initiativen vgl. auch Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 147 ff.; vgl. unten S. 185 ff.

reich.⁶² *Zum Vergleich:* In den deutschen Bundesländern kommen rechtswidrige Vorlagen aufgrund der präventiven Normen-⁶³ bzw. Rechtskontrolle⁶⁴ in der Regel gar nicht zum Volks- bzw. Bürgerentscheid, und in sieben Ländern ist, wie bereits erwähnt, eine Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen notwendig.

C. Die Volksabstimmungen in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008

I. Allgemeiner Überblick

2008 gab es in 37 US-Gliedstaaten insgesamt 174 Volksabstimmungen. Davon betrafen 68 Initiativen, sechs fakultative Referenden, 76 Verfassungsreferenden und 24 sonstige Abstimmungen.⁶⁵ Letztgenannte waren drei Gesetzesvorlagen, 13 Referenden über Staatsanleihen, die alle Zustimmung fanden, fünf Kommissionsvorschläge und drei periodische Fragen zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung, die alle verneint wurden.⁶⁶ Die Vorlagen hatten insgesamt eine Erfolgsrate von 56,3 %. Die Verfassungsreferenden waren zu 69,7 % erfolgreich.⁶⁷

Da in den USA Abstimmungen in der Regel nur alle zwei Jahre zusammen mit den allgemeinen Wahlen (*General Election*) stattfinden,⁶⁸ waren 153 Abstimmungen am 4. November auf dem Stimmzettel, 19 fanden zusammen mit Vorwahlen (*Primary Election*) statt und nur zwei an speziell angesetzten Terminen (*Special Election*).⁶⁹ Die Konzentration auf die Wahltermine führt zu überladenen Abstimmungen. So mussten z.B. die Kalifornier am 4. November zusätzlich zu den Wahlen über zwölf Vorlagen befinden. *Zum Vergleich:* In Deutschland finden die Abstimmungen in der Regel an eigens festgesetzten Terminen statt.⁷⁰ Die Zusammenlegung mit Wahlen führt jedoch zu relativ großen Abstimmungsbeteiligungen. So gaben in Kalifornien bei den zehn Volksentscheiden über Initiativen zwischen 87,2 (*Propo-*

62 Vgl. die von Haider-Markel et al., Reexamination (Fn. 61), zugrunde gelegte Liste der betrachteten Abstimmungen: *dies.*, En. 5 mit Verweis auf <http://people.ku.edu/~dhmarkel/Appbal2.doc> (8.7.2009).

63 Vgl. Jürgens/Rehmet, Bundesländer (Fn. 42), S. 200 f.; Rux, Demokratie (Fn. 46), S. 295 ff., 421 mit allerdings kritischer Einschätzung; Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 240 f., 248 ff.

64 Bürgerbegehren dürfen keine rechtswidrigen Ziele verfolgen, vgl. etwa § 8 b Abs. 2 Nr. 7 Hessische Gemeindeordnung. Über die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens hat das zuständige Organ, meist die Gemeindevertretung, zu befinden. Gegen ablehnende Entscheidungen kann geklagt werden, vgl. P. Neumann, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: T. Mann/G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 18 Rz. 47 ff.

65 Anhang, Tabelle 1.

66 Anhang, Tabelle 1 und dort Fn. 160.

67 Anhang, Tabelle 1.

68 Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 360.

69 Zusammen mit Vorwahlen: vier in Alaska, neun in Kalifornien, drei in Oregon und jeweils eine in Florida, Nebraska und North Dakota. Einen Extra-Termin gab es in Maine und Wisconsin, vgl. NCSL, Database (Fn. 5).

70 Vgl. Rux, Demokratie (Fn. 46), S. 431 ff.; Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 353.

sition 11) und 97,5 % (Proposition 8) aller Bürger, die sich insgesamt am Urnengang des 4. November beteiligt hatten, ihre Stimme ab. Demgegenüber nahmen an der Wahl zur *State Assembly*, dem unteren Haus des Parlaments, nur 86,9 % teil.⁷¹ Dies entspricht in etwa früheren Trends.⁷²

II. Gesetzes- und Verfassungsinitiativen

In den letzten vier Jahrzehnten hat die Nutzung direkter Gesetzgebung in den USA stark zugenommen. Mit Ausnahme von 2002 gab es seit 1990 in jedem Jahr mit allgemeinen Wahlen mehr als 60 Initiativen auf den Stimmzetteln.⁷³ Das Jahr 2008 fügt sich mit 68 Initiativen in diesen Trend ein.

Insgesamt bezogen sich 39 Initiativen auf einfache Gesetze und 29 auf Verfassungsänderungen. Die Gesetzesinitiativen waren zu 35,8 %, die Verfassungsinitiativen zu 41,3 % erfolgreich. Hierin spiegelt sich, dass Verfassungsinitiativen – ebenso wie Gesetzesinitiativen – in der Regel nur eine einfache Mehrheit im Volkssentscheid benötigen. Verfassungsinitiativen sind für Initiatoren deshalb attraktiv, weil die so geschaffenen Normen der Änderung durch das Parlament bzw. der Überprüfung durch die Landesverfassungsgerichte entzogen sind. Die Kehrseite dieser Strategie ist, dass auch die Verfassungsinitiative zu einer fortschreitenden Konstitutionalisierung eigentlich „einfachen“ Rechts beiträgt. Dies und die auch dadurch erzeugte Detailfülle vieler Staatenverfassungen führen z.B. in Colorado und Kalifornien dazu, dass weit mehr Verfassungs- als Gesetzesinitiativen auf den Stimmzettel gelangen.⁷⁴ Insgesamt wurden die Initiativen zu 38,2 % gebilligt. Dies entspricht dem langjährigen Durchschnitt von 41 %.⁷⁵ Das Volk sieht sie also wesentlich kritischer als Vorlagen des Parlaments im Verfassungsreferendum. Die meisten Initiativen gab es in Kalifornien mit 15, gefolgt von Colorado mit zehn, Oregon mit acht und Arizona mit sechs.⁷⁶ Auch dies entspricht dem langjährigen Trend des *Western Phenomenon*, wonach in diesen vier Staaten zusammen mit Washington Volksgesetzgebung am beliebtesten ist.⁷⁷

71 Vgl. *California Secretary of State*, Statement of Vote, November 4, General Election, S. 3, 7, 40 ff., http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2008_general/sov_complete.pdf (16.9.2009); eigene Berechnungen.

72 Vgl. Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 365.

73 Vgl. *Initiative and Referendum Institute*, Initiative Use, Februar 2009, [http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20\(1904-2008\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20(1904-2008).pdf) (21.6.2009).

74 Anhang, Tabelle 1. Zu langjährigen Trends vgl. Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 383; CGS, Democracy (Fn. 22), S. 203 ff.

75 Vgl. oben S. 169.

76 Anhang, Tabelle 1.

77 Dazu kommt noch North Dakota. Vgl. Heußner, Jahrhundert (Fn. 15), S. 136 f.; ders., Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 382 f.

III. Themen der Volksgesetzgebung

Thematisch lassen sich die 2008 abgestimmten Initiativen in elf Kategorien einteilen, die bereits in der Vergangenheit – in unterschiedlicher Häufung – eine direktdemokratische Rolle spielten:⁷⁸ Steuern/Finanzen/Haushalt, Wirtschaft/Verkehr/Arbeit/Konsumentenschutz, Staatsorganisation/Politischer Prozess, Bürgerrechte, Gesundheit/Soziales, Strafrecht/Kriminalität, Glücksspiel, Abtreibung/Stammzellforschung/Sterbehilfe, Bildung, Umweltschutz und Tierschutz. In unterschiedlichem Umfang werden diese im Folgenden dargestellt.⁷⁹ Eine Übersicht dieser Abstimmungen geordnet nach Staaten bietet im Anhang Tabelle 2 mit Angaben zu Art der Initiative, offizieller Bezeichnung, Thema und Abstimmungsergebnis.

1. Steuern/Finanzen/Haushalt

13 Initiativen behandeln Finanzen ausdrücklich. Acht verknüpfen ein spezifisches Sachthema damit. Sie werden in den jeweiligen Sachkategorien dargestellt.⁸⁰

Von den fünf reinen Finanzinitiativen stieß nur *Proposition 100* in *Arizona* auf Zustimmung. Sie verbietet Grundverkehrsteuern, die es auch bisher dort nicht gegeben hat. Finanzielle Ressourcen wandten im Wesentlichen nur die Befürworter auf, nämlich 5,8 Mio. Dollar.

Alle drei Steuersenkungsinitiativen verloren deutlich. Die radikalste war *Question 1* in *Massachusetts*. Sie wollte die staatliche Einkommensteuer für natürliche Personen in Höhe von 5,3 % komplett abschaffen. Lediglich 30,4 % stimmten zu. Eine ähnliche Initiative war bereits 2002 gescheitert. *Question 1* hätte die Einnahmen des Staates um jährlich 40 % gekürzt und jedem Arbeitnehmer durchschnittlich 3.700 Dollar Steuern erspart. Das *Committee for Small Government* lancierte die Initiative unter Führung von *Carla Howell*, einer früheren Gouverneurskandidatin der *Libertarian Party*, mit der Behauptung, ca. 40 % der staatlichen Ausgaben seien Verschwendung. Die Initiative wurde von Steuersenkungsgruppierungen wie der *National Taxpayers Union* unterstützt. Die Gegner sammelten sich in der *Coalition for Our Communities*. Sie waren der Ansicht, das Abstellen von Verschwendung könne die Steuerausfälle nicht auffangen. Gerade angesichts der laufenden Rezession seien drastische Kürzungen bei Polizei und Feuerwehr, Bildung, Gesundheit

78 Zu Themen und deren Häufigkeit vgl. Beiträge in Waters, Almanac (Fn. 1), S. 481 ff.; Heußner, Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 43.

79 Die den Ausführungen unter C.III.1-11 zugrundeliegenden Daten und Begebenheiten entstammen der Datenbank der *National Conference of State Legislatures*, den *Voter Information Guides* u.ä. der jeweiligen Staaten, der Datenbank des *National Institute on Money in State Politics* und den Angaben von *Ballotpedia*, vgl. o. Fn. 5 ff. Soweit bei der Darstellung der einzelnen Abstimmungen keine Quellenangaben erfolgen, lassen sich die Daten und Begebenheiten in diesen Quellen unter der jeweiligen Initiativenbezeichnung auffinden.

80 *Arizona: Proposition 105*; *Colorado: Amendment 51, 52, 59*; *Kalifornien: Proposition 91, 92, 3, 10*. *Colorado Amendment 58* ist mit mehreren Sachthemen verknüpft und wird deshalb hier behandelt.

und Verkehr die Folge. Andere Abgaben müssten angehoben werden. Der Staat verliere Bonität. Die Koalition hatte breite Unterstützung in der Führung der Demokraten und Republikaner, bei Kommunalpolitikern, Gewerkschaften und in der Wirtschaft. Auch die wirtschaftsnahe *Massachusetts Taxpayers Foundation* war dagegen. Die Gegner bildeten ein „door-to-door“-Netz und konnten die Befürworter mit 7,5 Mio. Dollar gegenüber 0,5 Mio. finanziell bei Weitem übertrumpfen. Während das Geld der Gegner von Organisationen stammte, spendeten ca. 1.800 Einzelpersonen 86 % der Gelder der Befürworter. Im Volksentscheid votierten insbesondere Wähler unter 30, Liberale, Collegeabsolventen und Angehörige der Mittelklasse mit Nein.⁸¹

Measure 2 in *North Dakota* wollte die persönliche Einkommensteuer um 50 und diejenige für Körperschaften um 15 % senken und so Durchschnittsfamilien 500 Dollar Steuern ersparen. Auch diese Initiative erhielt nur 30,3 %. Hinter ihr standen *Americans for Prosperity*, unterstützt u.a. von der *National Taxpayers Union*. Die Unterstützer beriefen sich im März 2008 auf einen Haushaltsüberschuss von über einer Mrd. Dollar.⁸² Die Gegner sammelten sich bei *Partners to Protect North Dakotas Future*, vor allem unterstützt von Bildungsvereinigungen, Lehrergewerkschaften und Rentnerorganisationen, die wesentlich mehr Finanzen als die Befürworter aufbrachten.

Die dritte Steuersenkungsinitiative war *Measure 59* in *Oregon*. Diese stammte von dem umstrittenen Anti-Steueraktivisten *Bill Sizemore*,⁸³ der insgesamt fünf Vorlagen lancierte.⁸⁴ Sie verlor mit 36,2 %. Sie wollte die Bundeseinkommensteuern unbegrenzt von der staatlichen Einkommensteuer absetzbar machen, da eine Doppelbesteuerung durch Staat und Bund unfair sei. Die Vorlage hätte zu Einnahmeausfällen von 14 % und Kürzungen geführt. Nur 22 % der Bürger hätten profitiert.⁸⁵ 13 Zeitungen plädierten dagegen. Diese Initiative wurde in erster Linie vom Komitee *Oregonians for Honest Elections* – hauptsächlich gesponsert von dem Industriellen *Loren Parks*, dem größten politischen Spendengeber in der Geschichte Oregons⁸⁶ – unterstützt, das auch die anderen Initiativen *Bill Sizemores* förderte und insgesamt eine Million Dollar einsetzte. Die Gegner sammelten sich im Komitee

81 Vgl. *E. Moskowitz*, Voters reject income tax repeal, *The Boston Globe*, 5.11.2008, http://www.boston.com/news/local/Massachusetts/articles/2008/11/05/voters_reject_income_tax_repeal/ (5.11.2008); *F. Phillips*, State's young voters pivotal for Obama, tax issue, *The Boston Globe*, 5.11.2008, http://www.boston.com/news/local/Massachusetts/articles/2008/11/05/states_young_voters_pivotal_for_obama_tax_issue/ (5.11.2008); *Globe Editorial*, *The Boston Globe*, 5.11.2008, http://www.boston.com/news/local/massachusetts/articles/2008/11/05/in_mass_a_vote_for_sanity/ (5.11.2008).

82 Vgl. *Americans for Prosperity (AFP)*, Latest Information on The North Dakota Tax Cut, 12.3.2008, <http://www.americansforprosperity.org/print/11222> (19.7.2009).

83 Vgl. *J. Brugger*, Oregon anti-tax activist Bill Sizemore admits personal use of funds, *The Oregonian*, 8.10.2008, http://www.oregonlive.com/news/index.ssf/2008/10/oregon_anti-tax_activist_admits.html (23.7.2009).

84 *Oregon Measures 58, 59, 60, 63, 64*.

85 *M. Leachman/J. Margheim*, No Gain, Just Pain, *Oregon Center for Public Policy*, 18.8.2009, http://www.ocpp.org/2008/rpt20080818_NoPainNoGainMeasure59_fnl.pdf (20.7.2009).

86 Vgl. *Ballotpedia* zu *Measure 62* in *Oregon* 2008.

Defend Oregon, das sich u.a. gegen alle Initiativen *Bill Sizemores* wandte, insgesamt 15,5 Mio. Dollar aufbrachte und insbesondere von Gewerkschaften unterstützt wurde.

Steuererhöhungsinitiativen waren ebenso erfolglos. In *Colorado* beabsichtigte *Amendment 58*, die Schürfststeuer für Öl- und Gasgesellschaften anzuheben, um u.a. Stipendien, erneuerbare Energien und Naturschutz zu finanzieren. Die Befürworter, zu denen u.a. Gouverneur *Bill Ritter* und sowohl Bildungs- als auch Umweltschutzorganisationen zählten, brachten 6,3 Mio. Dollar auf, die bekämpfende Öl- und Gas-Industrie jedoch 12 Mio. Die Gegner, darunter die *National Taxpayers Union*, warnen vor negativen Folgen.

2. Wirtschaft/Verkehr/Arbeit/Konsumentenschutz

In dieser Kategorie gab es elf Abstimmungen. Alle Initiativen verloren bis auf eine. Dies war in *North Dakota Statutory Measure 4*. Sie regelte die *Workforce Safety and Insurance Agency* neu, nachdem zuvor Mängel festgestellt worden waren. Lediglich die Unterstützer wandten 3.000 Dollar auf.

Drei Vorlagen betrafen Verkehrsfragen:

Amendment 52 in *Colorado* wollte große Teile der Schürfststeuer auf Öl für den Autobahnbau nutzen. Republikaner, konservative Gruppen und bestimmte Wirtschaftszweige setzten 0,7 Mio. Dollar ein, davon zum Teil auch für die *Amendments 47, 49 und 54* in *Colorado*. Die Gegner, u.a. Umweltorganisationen und liberale Gruppierungen, führten v.a. an, die Gelder fehlten für die öffentlichen Wasserversorgungssysteme. Sie wandten knapp 0,16 Mio. auf, z.T. auch für *Amendment 58*.

Initiative Measure 985 in *Washington* wollte u.a. die *Carpool Lane* auf Autobahnen, d.h. die Spur, die für Fahrgemeinschaften reserviert ist, außerhalb der Stoßzeiten für alle öffnen und 15 % des Verkaufsteueraufkommens für den Verkehr reservieren. Dadurch sollte der Verkehr flüssiger werden. Die Befürworter wandten knapp 0,7 Mio. Dollar auf, im Wesentlichen durch 701 Einzelpersonen. Die Gegner sammelten nur gut 0,25 Mio. von unterschiedlichsten Organisationen. Sie argumentierten, die Steuergelder nützten nur bestimmten Autobahnfahrern, andere öffentliche Aufgaben würden gefährdet und die Öffnung der *Carpool Lane* schaffe Verkehrsrisiken.

In *Kalifornien* hatte sich bereits 2006 *Proposition 91* qualifiziert, um die Verwendung von Steuermitteln, die für Verkehrsprojekte gewidmet sind, für allgemeine Staatsaufgaben zu erschweren. Die Unterstützer riefen am Ende jedoch zur Ablehnung auf, da eine entsprechende Parlamentsvorlage bereits 2006 im Rahmen eines Verfassungsreferendums angenommen worden war.

Zwei Initiativen betrafen den Immobiliensektor:

In *Arizona* wollte *Proposition 201*, initiiert von Gewerkschaften, u.a. für Wohnungskäufer eine zehnjährige Gewährleistungsfrist einführen. Die Unterstützer brachten gut 0,6 Mio. Dollar auf, die Gegner, insbesondere die Bauindustrie, ca.

3,5 Mio. Sie wandten u.a. ein, der Hauskauf werde verteuert und es drohten kostspielige Prozesse.

In *Oregon* wollte *Measure 63*, lanciert u.a. von *Bill Sizemore*,⁸⁷ Genehmigungen für kleinere Bau- und Modernisierungsvorhaben abschaffen. Dies erspare u.a. Kosten und zeitaufwendige Verfahren. Die Befürworterkomitees sammelten 380.000 Dollar, mit denen sie sich u.a. auch für die anderen Initiativen *Sizemores*⁸⁸ und gegen andere Vorlagen engagierten. Die Gegner, insbesondere *Defend Oregon*,⁸⁹ argumentierten v.a. mit fehlender Sicherheit bei nicht professionell ausgeführten Arbeiten. Auch die größten Zeitungen wandten sich gegen die Vorlage.

Zwei Vorlagen in *Colorado* richteten sich v.a. gegen die Gewerkschaften:

Amendment 47 wollte den *Union Shop Contract*, d.h. die in Tarifverträgen verankerte Gewerkschaftsmitgliedschaft bzw. Zahlung von Beiträgen als Beschäftigungsvoraussetzung, verbieten. Dies sichere Arbeitnehmerfreiheit, Wirtschaftsfreundlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit, was zu mehr Arbeitsplätzen führen könne. Die aus der Wirtschaft, von *Jonathan Coors*, Mitglied der Brauerei- und Industrielenfamilie *Coors*, und von vier Komitees unterstützte Initiative brachte insgesamt 6 Mio. Dollar auf, in erster Linie von „*Ideology/Single Issue*“-Interests. Die Gegner, die mit zwölf Komitees antraten, die insgesamt 30,8 Mio. Dollar aufbrachten, aber z.T. auch noch andere, gegen Gewerkschaftsinteressen gerichtete Initiativen bekämpften,⁹⁰ waren in erster Linie die Gewerkschaften selbst, v.a. im Komitee *Protect Colorados Future* mit 16,9 Mio. Dollar und knapp 500 Einzelspendern. Es beteiligten sich auch Wirtschaftskreise im Komitee *Colorado Business For Sensible Solutions* mit Millionenbeträgen als Gegenleistung dafür, dass die Gewerkschaften arbeitnehmerfreundliche Initiativen zurückgezogen hatten. Es hieß, die Initiative begünstige Trittbrettfahrer, sei unfair und schwäche die Gewerkschaften. Staaten mit entsprechenden Gesetzen führen wirtschaftlich nicht besser.

Amendment 49 wollte verbieten, dass öffentlichen Arbeitgeber Gewerkschafts- und bestimmte andere Beiträge vom Gehalt einbehalten und an die entsprechenden Organisationen überweisen könnten. Dies verhindere u.a. Interessenkonflikte der öffentlichen Hand und diene der Arbeitnehmerfreiheit. Das konservative *Independence Institute* stand hinter der Initiative. Die Unterstützer, u.a. Wirtschaftsorganisationen, sammelten 2,4 Mio. Dollar. Das Komitee *Clean Government Colorado* warb auch für *Amendment 54*. Die Gegner waren zu großen Teilen dieselben wie bei den *Amendments 47* und *54*. Insgesamt wurden 20,4 Mio. Dollar registriert. Die Opponenten waren der Meinung, die Vorlage schränke die Beschäftigtenfreiheit ein und bevorzuge bestimmte private Organisationen.

Proposition 202 hatte in *Arizona* zum Ziel, Bestimmungen zum Arbeitsverbot illegaler Einwanderer zu ändern. Gegner sahen darin den Versuch, die Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegal Einwanderer beschäftigen, zu lockern. Die Befürwor-

87 Vgl. oben S. 176 f.: *Oregon Measure 59*.

88 Vgl. Fn. 84.

89 Vgl. oben S. 179: *Oregon Measure 59*.

90 *Colorado Amendments 49, 54*.

ter brachten eine Mio. Dollar auf. Das Geld stammte vorwiegend aus der Wirtschaft. Die Gegner setzten nur 140.000 Dollar ein. Es gab 355 spendende Einzelpersonen.

In *Arizona* wollte *Proposition 200* sog. *Payday Loans* auch über 2010 hinaus erlauben. Dies sind Kundenkredite, bei denen der Verkäufer den Kundenscheck erst nach einer Mindestfrist einreicht, meist um den Lohnzahlungstermin abzuwarten. Die Kreditwirtschaft setzte 14,7 Mio. Dollar ein und finanzierte so den zweitaufwendigsten Abstimmungskampf in der Geschichte Arizonas.⁹¹ Die Gegner, darunter die *Democratic Party* und republikanische Abgeordnete, die lediglich eine Mio. Dollar insbesondere von Gewerkschaften sammelten, wollten vor überzogenen Zinsen schützen.

Initiated Measure 9 in *South Dakota* sah das Verbot von „Leerverkäufen“ („*Short Sales*“) vor. Dabei leiht sich der Verkäufer von Wertpapieren diese und verkauft sie zu einem Preis in der Hoffnung, dass dieser höher ist als der Preis zu dem späteren Zeitpunkt, zu dem er die Wertpapiere wieder kaufen muß, um sie zurückgeben zu können. Die Befürworter sammelten knapp 360.000 Dollar. Sie wollten mit der Regulierung Risiken ausschließen. Die Gegner wandten u.a. ein, die Vorlage verstoße gegen Bundesrecht.

3. Staatsorganisation/Politischer Prozess

Insgesamt gab es acht Vorlagen, davon zwei in *Kalifornien*:

Proposition 93 verlor mit 46,4 %. Sie wollte die Amtszeitbeschränkungen der Parlamentsmitglieder (*Term Limits*) modifizieren. Dahinter standen insbesondere der Sprecher bzw. Präsident der beiden Parlamentskammern, *Fabian Nunez* und *Don Perata*, und Gouverneur *Arnold Schwarzenegger*. 1990 hatte die mit 52,2 % erfolgreiche Verfassungsinitiative *Proposition 140* die Amtszeit in der *Assembly* auf maximal sechs (dreimal zwei) und im *Senat* auf maximal acht Jahre (zweimal vier), zusammen also auf maximal 14 Jahre begrenzt. *Proposition 93* wollte die Gesamtzeit auf zwölf Jahre reduzieren, ohne jedoch spezielle Limits für die einzelnen Kammern vorzunehmen. Auch aktuelle Amtsinhaber hätten profitiert. Damit sollte u.a. die Expertise der Abgeordneten steigen. Studien hätten gezeigt, dass diese aufgrund der engen *Term Limits* zurückgegangen sei. Nun benötige das Parlament doppelt so lange, das Budget zu beschließen. Die Befürworter sammelten 16,8 Mio. Dollar, vorwiegend von Gewerkschaften und der Demokratischen Partei. Für die Gegner, darunter der frühere Gouverneur *Pete Wilson*, republikanische Abgeordnete, Steuerenkungsorganisationen und die kalifornische Handelskammer, war *Proposition 93* insbesondere der Versuch von *Career Politicians* und *Special Interests*, Macht zurück zu gewinnen. Die Gegner sammelten 8,9 Mio. Dollar, insbesondere von republikanischen Gruppierungen und der *California Correctional Peace Officers As-*

91 T. Evilsizer, Lenders couldn't buy laws, National Institute on Money in Politics, August 2009, S. 3, <http://www.followthemoney.org/press/Reports/Payday.pdf> (25.9.2009).

sociation. Die anfängliche Mehrheit schwand nach Auffassung der Gegner u.a., als bekannt wurde, dass aktuelle Amtsinhaber hinter der Vorlage standen.

Proposition 11 war mit 50,9 % knapp erfolgreich. Sie führt eine 14-köpfige Kommission ein, die anstelle des Parlaments für die alle zehn Jahre fällige Wahlkreisneueinteilung zuständig ist. Jeder Kalifornier, der insbesondere bestimmte *Conflict of Interest*-Kriterien erfüllt, kann sich bewerben. Der Auswahlprozeß enthält Prüfungen, Zufallsauswahl und Einfluß der Parlamentsführer beider großer Parteien. Jeweils fünf Mitglieder müssen Demokraten und Republikaner sein, vier parteilos. Der Neueinteilung müssen jeweils drei Mitglieder der drei Kommissionsgruppen zustimmen. Sie ist nach bestimmten Kriterien vorzunehmen. Die Vorlage stammte von der Bürgerorganisation *California Common Cause*. Sie wurde u.a. unterstützt von *The League of Women Voters*, Gouverneur Schwarzenegger, dem ehemaligen demokratischen Gouverneur Gray Davis und anderen Bürgerrechtsorganisationen. Die Befürworter waren der Auffassung, die Abgeordneten hätten kein Interesse, Wahlkreise so zuzuschneiden, dass es zu Wettbewerb zwischen den Parteien komme.⁹² Die Wahlkreiseinteilung durch die Abgeordneten garantiere deren Wiederwahl. Dies hebe ihre Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern auf, es komme zu keinen vernünftigen Problemlösungen. Die Befürworter sammelten 16,3 Mio. Dollar, allein über drei vom sog. *Schwarzenegger California Dream Team* und 1,25 Mio. von *Charles Thomas Munger*, dem *Vice Chairman* der Gesellschaft des Milliardärs *Warren Buffet*. Die Gegner, die lediglich 1,5 Mio. aufbrachten, insbesondere von Gewerkschaften, waren u.a. die demokratische US-Senatorin *Barbara Boxer*, die demokratische Sprecherin des US-Repräsentantenhauses *Nancy Pelosi*, die Demokratische Partei und Bürgerrechtsgruppen. Sie argumentierten, die Kommissionsmitglieder seien nicht gewählt und niemandem verantwortlich; der Vorschlag unterminiere die Demokratie.

Drei Vorlagen betrafen Wahlkampfspenden:

Amendment 54 in *Colorado* war mit 51,2 % erfolgreich und verbietet Wahlkampfspenden von bestimmten Unternehmen und Gewerkschaften, die mit dem Staat Verträge bzw. Tarifverträge abschließen. Dies sichere u.a., dass deren Interessen keine politischen Entscheidungen beeinflussen könnten. Befürworter und Gegner waren zu großen Teilen dieselben wie bei den *Amendments 47* und *49* in *Colorado*. Für die Gegner griff die Vorlage zu weit.

Initiated Measure 10 in *South Dakota* verlor hingegen mit 35,3 %. Sie wollte u.a. Vertragspartnern der öffentlichen Hand Wahlkampfspenden verbieten und Verträge mit der öffentlichen Hand untersagen, wenn der Vertragspartner u.a. Abgeordnete oder ehemalige Abgeordnete beschäftigt. Dies verhindere u.a., politische Spenden gegen Verträge mit der öffentlichen Hand einzuhandeln. Die Befürworter sammelten 775.000 Dollar, fast vollständig vom *South Dakota Conservative Action Council*. Die Gegner, darunter die Demokratische und die Republikanische Partei und die

92 Bei den Wahlen zur *State Assembly* am 4. November 2008 erreichten von den 80 gewählten Abgeordneten 31 Stimmenanteile von 70 % und mehr, 45 erreichten 66 % und mehr, vgl. *California Secretary of State*, Statement (Fn. 71), S. 40 ff.

Gewerkschaften, kamen auf knapp 1,4 Mio. Für diese war die Vorlage u.a. zu weitreichend.

Measure 64 in *Oregon* versuchte der öffentlichen Hand zu untersagen, öffentliche Einrichtungen zum Sammeln von Geldern zur Verfügung zu stellen, die dazu bestimmt sind, auf Wahlen und Volksentscheide Einfluß zu nehmen. Insbesondere sollten öffentliche Arbeitgeber Gewerkschaftsbeiträge ihrer Bediensteten nicht mehr durch Gehaltsabzug einziehen dürfen. Dies sichere u.a. die Neutralität des Staates. Die Vorlage stammte u.a. wieder von *Bill Sizemore*. Ähnlich Vorlagen waren bereits mehrfach gescheitert. Befürworter und Gegner waren im Wesentlichen dieselben wie bei den anderen Vorlagen *Sizemores*.⁹³ Nach Ansicht der Gegner werde u.a. die politische Partizipation von Arbeitnehmern behindert und der Einfluß reicher Geldgeber vergrößert. Die großen Zeitungen sprachen sich gegen die Vorlage aus. Sie scheiterte knapp mit 49,4 %.

Auch die folgenden drei Vorlagen scheiterten:

Proposition 105 in *Arizona* versuchte, den Erfolg von Initiativen, die staatliche Abgaben- oder Ausgabenerhöhungen vorsehen, von der Zustimmung von 50 % der registrierten Wähler abhängig zu machen. Die Befürworter sammelten 1,5 Mio. Dollar, vorwiegend aus der Wirtschaft und von konservativen Gruppen. Sie argumentierten, die Vorlage sichere, dass nicht eine Minderheit Steuern und Ausgaben festlegen könne. Auch das Parlament benötige eine Zweidrittelmehrheit für Steuererhöhungen. Die Gegner, darunter Politiker beider großer Parteien, sammelten 1,6 Mio. Dollar, vor allem von Gewerkschaften und von dem Milliardär *John Sperling*. Für sie war die Hürde undemokratisch. Bei Beteiligungen von typischer Weise 60 % der registrierten Wähler müssten mehr als 83 % zustimmen. Dies sei kaum zu schaffen, bedeute Minderheitenherrschaft und eliminiere Volksgesetzgebung weitgehend.

In *Alaska* strebte *Ballot Measure 3* an, Kandidaten für das Parlament und bestimmte Staatsämter öffentliche Wahlkampfunterstützung zu gewähren, wenn diese sich freiwillig Einnahme- und Ausgabenbeschränkungen unterwerfen. Die Befürworter, darunter Amtsträger und ehemalige Gouverneure, sammelten 140.000 Dollar. 421 Einzelpersonen spendeten. Sie verwiesen auf ähnliche Regelungen in *Arizona* und *Maine*. Die Vorlage reduziere den Großspendeneinfluß, den Anschein von Korruption und diene der Chancengleichheit. Den Gegnern war die Vorlage zu kostspielig. Sie bevorteile Amtsinhaber und Kandidaten von „*well-oiled, well-organized special interests*“.

Measure 65 in *Oregon* beabsichtigte parteienunabhängige Vorwahlen; nur die Erst- und Zweitplatzierten hätten sich für die Hauptwahlen qualifiziert (*Top Two Primary*). So könnten sich auch parteilose Wähler beteiligen und die Hauptwahlen würden kompetitiv. Die Vorlage stammte von ehemaligen Innenministern. Die Befürworter sammelten 750.000 Dollar. Gegner waren u.a. die Demokratische und die Republikanische Partei, die *Pacific Green Party* und die Gewerkschaften. Sie sam-

93 Vgl. oben S. 176 f.: *Oregon Measure 59*.

melten gut 0,4 Mio. Sie wandten u.a. ein, die Vorlage verletze die Vereinigungsfreiheit, zerstöre kleine Parteien und beschneide die Auswahl bei den Hauptwahlen.

4. Bürgerrechte

Von acht Vorlagen verloren zwei, sechs waren erfolgreich.

a) Enteignung

Drei Initiativen bezogen sich auf Enteignungsfragen. Ausgelöst durch das Urteil *Kelo v. City of New London* des US-Supreme Court von 2005, demzufolge die US-Verfassung Enteignungen zu Gunsten Privater auch erlaubt, wenn dies z.B. im Rahmen städtischer Entwicklungspläne u.a. zu mehr Steuereinnahmen führen könnte,⁹⁴ kam es zu drei Verfassungsinitiativen, welche die Voraussetzungen von Enteignungen verschärften:

In *Nevada* war *Question 2* erfolgreich. Sie hatte bereits 2006 gesiegt. In diesem Staat muß das Volk volksinitiierte Verfassungsänderungen zweimal billigen.

Nachdem 2006 in *Kalifornien* eine Vorlage gescheitert war, konkurrierten 2008 zwei: *Proposition 98* wollte nicht nur die Enteignung zugunsten privaten Gebrauchs, sondern zusätzlich u.a. auch Mietpreiskontrollen untersagen. *Proposition 99* verbot hingegen lediglich Enteignungen von Grundstücken, die der Eigentümer nutzt, zugunsten von Privatpersonen oder kommerziellen Rechtsträgern. Es gibt Ausnahmen für bestimmte öffentliche Zwecke. *Proposition 99* gewann mit 62,0 %, während *Proposition 98* lediglich 38,5 % erreichte. Für *Proposition 98* hatte sich die *Coalition of the Howard Jarvis Taxpayers Assoc.* gebildet, die insbesondere knapp 7 Mio. Dollar von Eigentümervereinigungen sammelte. Unterstützer waren auch Farmer und die Republikanische Partei. Sie waren der Ansicht, *Proposition 99* sei wirkungslos. Deren Befürworter warben 15,6 Mio. Dollar ein, fast zur Hälfte von der *League of California Cities*, aber u.a. auch von Umweltschützern und Gewerkschaften. Unterstützer waren auch viele Politiker über Parteigrenzen hinweg. Sie argumentierten, *Proposition 98* beeinträchtige Umweltschutzgesetze, Wasserversorgung und weitere öffentliche Aufgaben und nütze reichen Vermietern, die u.a. Mietpreiskontrollen abschaffen wollten.

b) Affirmative Action

Affirmative Action war Thema in zwei Staaten:

In *Colorado* unterlag *Amendment 46* knapp mit 49,2 %. Es war das erste Mal, dass eine Initiative, welche die staatliche Vorzugsbehandlung aufgrund von Rasse, Geschlecht, Farbe und ethnischer oder nationaler Herkunft verbieten wollte, ver-

94 545 U.S. 469 (2005); *Dinan*, 2008 (Fn. 10), S. 7.

lor.⁹⁵ Vorzugsbehandlung erzeuge Ressentiments, sei nicht mehr zeitgemäß und betrachte die Angehörigen von Minderheiten als aus eigener Kraft nicht hinreichend fähig, so die Befürworter. Die Vorlage stammte von der *Colorado Civil Rights Initiative*, die 0,4 Mio. Dollar sammelte, im Wesentlichen von der in Kalifornien residierenden *American Civil Rights Coalition*. Diese hatte 1997 der Geschäftsmann *Ward Connerly* federführend gegründet,⁹⁶ nachdem er 1996 – selbst *African-American* – die entsprechende Initiative in Kalifornien (*Proposition 209*) erfolgreich angeführt hatte.⁹⁷ In Washington (1998) und Michigan (2006) waren diese Versuche ebenfalls erfolgreich gewesen. In Arizona, Missouri und Oklahoma gelang es 2008 nicht, entsprechende Initiativen zu qualifizieren.⁹⁸ Die Gegner, die auch noch andere Initiativen bekämpften, brachten 950.000 Dollar auf, insbesondere von Bürgerrechtsorganisationen und Gewerkschaften. Zu den Gegnern zählte auch der *Colorado Council of Churches*, *Handelskammern* und Gouverneur *Bill Ritter*. Sie wandten ein, die Förderung sei notwendig, um benachteiligte Gruppen zu fördern und Diversivität in Bildungseinrichtungen und am Arbeitsplatz zu sichern.

Erfolgreich war jedoch in *Nebraska* die gegen *Affirmative Action* gerichtete Initiative *Measure 424* mit 57,5 %, lanciert von der *Nebraska Civil Rights Initiative*, die knapp 550.000 Dollar sammelte, wieder im Wesentlichen von der *American Civil Rights Coalition*. Sie wurde u.a. von der Republikanischen Partei unterstützt. Die Argumente waren im Kern dieselben wie in Colorado. Die Gegner brachten 375.000 Dollar zusammen, von wohlhabenden Einzelpersonen, darunter dem Milliardär *Warren Buffet*, aber u.a. auch von Lehrervereinigungen, Gewerkschaften und Bürgerrechtsorganisationen.

c) Gleichgeschlechtliche Paare

In *Arkansas* war *Proposed Initiative Act 1* mit 57 % erfolgreich. Sie verbietet jeder Person, die in nichtehelicher Gemeinschaft mit einer anderen Person zusammenlebt, ein Kind zu adoptieren oder als Pflegeeltern zu fungieren. Es sei das Beste für ein Kind, in einer Ehe aufzuwachsen. Die Gesetzesinitiative war die Folge einer Entscheidung des Supreme Court von Arkansas, der eine Behördendirektive, wonach gleichgeschlechtliche Paare keine Pflegeeltern sein könnten, aufgehoben hatte. Die Initiative sammelte, insbesondere unterstützt von christlichen Gruppen, 136.000 Dollar, die Gegner, u.a. Sozialarbeiter und Bürgerrechtsorganisationen, 470.000 Dollar. Die Opponenten waren der Auffassung, die Vorlage, die gegen Homosexuelle gerichtet sei, lasse keine Einzelfallentscheidungen zu und dringend gebrauchte Adoptiv- und Pflegeeltern gingen verloren.

Die beiden Verfassungsinitiativen, die sich gegen gleichgeschlechtliche Ehen richteten, waren ebenfalls siegreich. *Proposition 8* in *Kalifornien* erzielte 52,3 %,

95 Vgl. *Dinan*, 2008 (Fn. 10), S. 6.

96 *American Civil Rights Coalition*, <http://www.acrc1.org/index.htm> (29.7.2009).

97 *L.L. Giventer*, *Governing California*, 2. Aufl., Boston etc. 2008, S. 125 f.

98 Vgl. *Dinan*, 2008 (Fn. 10), S. 6.

Amendment 2 in Florida 61,9 % und damit die dort geforderte qualifizierte Mehrheit für Verfassungsänderungen von 60 %. *Proposition 8* schließt lediglich die rechtliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Ehen verfassungskräftig aus, während *Amendment 2* zusätzlich auch allen anderen Verbindungen, die der Ehe gleich oder im Wesentlichen gleichgestellt sind, die rechtliche Anerkennung verweigert.

Die Befürworter von *Amendment 2* in *Florida*, darunter Governor *Christ*, sammelten 1,6 Mio. Dollar, insbesondere von konservativen Christen. Über 2.800 Einzelpersonen spendeten. Die Gegner, darunter Bürgerrechtsorganisationen, sammelten 4,4 Mio. Dollar. Es gab über 10.000 spendende Einzelpersonen. Die Befürworter wollten sicherstellen, dass die heterosexuelle Definition von Ehe, die bereits einfachgesetzlich in *Florida* galt, auch von Gerichten nicht verändert werden könnte. Die Gegner kritisierten, dass bereits existierende Vorteile für nicht verheiratete Paare aufgehoben werden könnten.

Proposition 8 in Kalifornien hat nationales und internationales Aufsehen erregt.⁹⁹ Das Ergebnis war der knappste Sieg aller 33 Volksabstimmungen (14 Initiativen, 19 Parlamentsvorlagen), die bisher zu diesem Thema seit 1998 stattgefunden haben. 32 sind gegen die „Homo-Ehe“ ausgegangen.¹⁰⁰ Auslöser für diese nationale Abstimmungswelle war die Entscheidung *Baehr v. Lewin* des Supreme Court von Hawaii 1993, nach der die Verweigerung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare gegen die Verfassung von Hawaii verstoßen könnte.¹⁰¹ Der Supreme Judicial Court von Massachusetts stellte in einem solchen Fall 2003 als erstes oberstes Gericht einen Verstoß gegen Freiheits- und Gleichheitsrechte der Staatsverfassung fest.¹⁰² Dem schlossen sich die Supreme Courts von Connecticut und Iowa 2008 bzw. 2009 an.¹⁰³

In Kalifornien hatte 1977 das Parlament im Familienrecht ausdrücklich normiert, dass die Ehe (*Marriage*) auf heterosexuelle Paare beschränkt ist.¹⁰⁴ Dies bekräftigte das Volk 2000 in Form der mit 61 % erfolgreichen Gesetzesinitiative *Proposition*

99 Vgl. International Herald Tribune, 7.11.2008, S. 8; Süddeutsche Zeitung, 7.11.2008, S. 9.

100 Vgl. *Matsusaka*, 2008 (Fn. 10), S. 341, Tabelle B.

101 852 P.2 d 44; vgl. *Hay*, Recht (Fn. 2), Rz. 516, S. 173 f.

102 *Goodridge v. Dept. of Pub. Health*, 798 N.E.2 d 941 (MA 2003). Der Supreme Court von Vermont hatte 1999 gefordert, dass zumindest das Institut der *Domestic Partnership* zur Verfügung zu stellen sei. Vgl. *Hay*, Recht (Fn. 2), Rz. 516, S. 174.

103 *Kerrigan v. Commissioner of Pub. Health*, 957 A.2 d 407 (CN 2008), hier zit. nach <http://www.jud.state.ct.us/external/supapp/Cases/AROCr/CR289/289CR152.pdf> (22.8.2009); *Varum v. Brien* 763 N.W.2 d 862 (IA 2009), hier zit. nach Slip Opinion, http://www.judicial.state.ia.us/Supreme_Court/Recent_Opinions/20090403/07-1499.pdf (22.8.2009). Außer Massachusetts, Connecticut und Iowa erlauben auch Vermont und New Hampshire gleichgeschlechtliche Ehen. In Maine kommt es darüber wahrscheinlich im November 2009 zu einem fakultativen Referendum, vgl. *D. Lavoie*, Massachusetts files Lawsuit against federal marriage law, abcNews, 9.7.2009, <http://abcnews.go.com/US/wireStory?id=8039096> (22.8.2009).

104 Nunmehr California Family Code Sec. 300 (a) 1, vgl. *In Re Marriage Cases* 43 Cal.4th 757 (2008), hier zit. nach Slip Opinion, S. 27, <http://www.courtinfo.ca.gov/opinions/archive/S14-7999.PDF> (16.5.2008).

22.¹⁰⁵ Gleichzeitig hatte sich in Kalifornien für homosexuelle Paare das Institut der *Domestic Partnership* durchgesetzt, das so gut wie alle Rechte der Ehe auch gleichgeschlechtlichen Paaren gewährt.¹⁰⁶ In seiner Entscheidung *In Re Marriage Cases* stellte der kalifornische Supreme Court 2008 zugunsten homosexueller Paare fest, dass bereits die unterschiedliche Bezeichnung dieser beiden familienrechtlichen Institute gegen die kalifornische Verfassung verstoße. Die Vorenthaltung des Namens „Ehe“ drohe gleichgeschlechtlichen Paaren gleiche Würde und Respekt vorzuenthalten. Daher liege eine Verletzung des Grundrechts auf Ehe und des Gleichheitssatzes vor.¹⁰⁷ Das Gericht konnte *Proposition 22* aufheben, da diese nur einfaches Gesetzesrecht normiert hatte.

Gegen diese Entscheidung richtete sich *Proposition 8*, welche die kalifornische Verfassung änderte, deren Art. I Sec. 7.5 nunmehr lautet: „Only marriage between a man and a woman is valid or recognized in California.“ In der heftig ausgetragenen Kampagne wurde mehr Geld ausgegeben als für jedes andere Volksbegehren in der Geschichte der direkten Demokratie in den USA, in dem keine Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel standen. Die Befürworter sammelten 42,3 Mio. Dollar, die Gegner 64,3 Mio. Insgesamt wurden also 106,6 Mio. Dollar aufgewandt.¹⁰⁸ Die Befürworter hatten elf *Ballot Committees*. Unter den Spendern waren u.a. die Katholische Kirche und die Mormonen sowie über 44.000 Einzelpersonen. Die Gegner hatten 15 *Ballot Committees*. Zu den Spendern zählten u.a. Lehrerorganisationen und Gewerkschaften, Bürgerrechts- und Homosexuellenorganisationen, die Demokratische Partei und die Unternehmen *Apple* und *Google*. Es gab über 90.000 spendende Einzelpersonen. Die Befürworter argumentierten, die Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Personen sei etwas anderes als die Ehe zwischen Mann und Frau. Dies müsse so im Gesetz stehen, damit es auch in öffentlichen Schulen gelehrt werde. Die Vorlage sei jedoch keine Attacke auf homosexuelle Lebensstile. Die der Ehe rechtlich gleichgestellte *Domestic Partnership* bleibe unangetastet. Die Gegner, die in den meisten Umfragen noch die Mehrheit hinter sich hatten, führten an, die *Domestic Partnership* verbürge nicht im selben Maße Würde, Respekt und Sicherheit wie die Ehe. Es verstoße gegen den Gleichheitssatz, homosexuellen Partnern die Ehe zu verweigern. *Proposition 8* fand große Mehrheiten bei Republikanern, evangelikalen, protestantischen und katholischen Christen, weniger Gebildeten, älteren und nicht-weißen Wählern. Demokraten, besser Gebildete und jüngere Wähler lehnten sie hingegen deutlich ab.¹⁰⁹ Abstimmungsentscheidend war auch, dass schwarze Wähler wegen *Barack Obamas* Präsidentschaftskandidatur verstärkt zur Wahl gegangen waren, aber zu 70 % für *Proposition 8* stimmten.¹¹⁰

105 *In Re Marriage Cases* (Fn. 104), S. 28 ff.

106 *In Re Marriage Cases* (Fn. 104), S. 36 ff. Vgl. California Family Code Sec. 297 ff.

107 *In Re Marriage Cases* (Fn. 104), S. 48 ff., 81 f., 82 ff., 118 f.

108 *Matsusaka*, 2008 (Fn. 10), S. 339 spricht von 85 Mio. Dollar, hat aber nur eine Schätzung vorgenommen.

109 *Public Policy Institute of California*, Proposition 8, December 2008, http://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF_Prop8JTF.pdf (24.8.2009).

110 Sacramento Bee, 7.11.2008, <http://www.sacbee.com/capitolandcalifornia/story/1378391.html> (27.8.2009).

In den ganzen USA gab es Demonstrationen gegen die siegreiche *Proposition 8*.¹¹¹ Homosexuelle Paare klagten dagegen. Sie verstoße gegen drei Vorschriften der kalifornischen Verfassung: gegen das Verbot von Verfassungsrevisionen im Wege der Initiative,¹¹² gegen die Gewaltenteilung¹¹³ und gegen das unveräußerliche Recht auf *Privacy*.¹¹⁴ Dem widersprach der kalifornische Supreme Court 2009 in seiner Entscheidung *Strauss v. Horton*.¹¹⁵ Eine Revision liege nicht vor, da außer der bloßen Reservierung der offiziellen Bezeichnung *Marriage* für heterosexuelle Paare alle übrigen verfassungsrechtlichen Garantien für homosexuelle Paare und die verfassungsrechtlichen Grundstrukturen unverändert blieben, also auch die Möglichkeit, eine rechtlich anerkannte „family relationship“ zu gründen. Daran ändere nichts, dass die Mehrheit mithilfe einer Verfassungsänderung Minderheitenrechte beschnitten habe und dies im Wege der Initiative geschehen sei.¹¹⁶ Gegen die Gewaltenteilung werde nicht verstoßen, weil *Proposition 8* die Fälle *In Re Marriage Cases* nicht neu entschieden, sondern der Gesetzgeber für die Zukunft lediglich die verfassungsrechtlichen Grundlagen geändert habe.¹¹⁷ Die bisher geschlossenen homosexuellen Ehen blieben gültig.¹¹⁸ Und unveräußerliche Rechte würden nicht verletzt, weil „inalienable“ nicht bedeute, dass keine Begrenzungen oder Einschränkungen des Anwendungsbereiches solcher Rechte im Wege der Verfassungsänderung zulässig seien. Das Recht auf Verfassungsänderung habe zudem dieselbe Rangstufe wie die Grundrechte. Eine „natural-rights jurisprudence“, welche die Gerichte ermächtige, ausdrückliche Grundrechtseinschränkungen durch Verfassungsänderungen aufzuheben, sei abzulehnen. Es gebe keine unveräußerlichen Grundrechte, die über der Verfassung stünden.¹¹⁹

Gegen *Proposition 8* sind nunmehr Klagen vor einem Bundesgericht anhängig.¹²⁰ Homosexuellenorganisationen denken außerdem über eine Verfassungsinitiative im Jahr 2010 oder 2012 nach, die *Proposition 8* aufheben soll.¹²¹

111 Vgl. J. McKinley, New York Times, 15.11.2008, http://www.nytimes.com/2008/11/16/us/16protest.html?_r=1&bl&ex=1226984400&en=719e1c29c315aea6&ei=5087%0A (26.8.2009).

112 Vgl. California Constitution Art. II Sec. 8 (a), (b) und Art. XVIII Sec. 1, 2, 3. Vgl. dazu Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 157 f.

113 California Constitution Art. III Sec. 3.

114 California Constitution Art. I Sec. 1.

115 46 Cal. 4th 364 (2009), hier zit. nach Slip Opinion, S. 135 f., <http://www.courtinfo.ca.gov/opinions/documents/S168047.PDF> (4.7.2009).

116 *Strauss v. Horton* (Fn. 115), S. 43 ff., 92 ff., 109.

117 *Strauss v. Horton* (Fn. 115), S. 118 ff., 122.

118 *Strauss v. Horton* (Fn. 115), S. 128 ff., 135.

119 *Strauss v. Horton* (Fn. 115), S. 122 ff., 127 f.

120 B. Egelko, San Francisco Chronicle, 20.8.2009, <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2009/08/20/BA7T19AQ10.DTL&type=printable> (26.8.2009).

121 J. Garofoli, San Francisco Chronicle, 20.8.2009, http://www.sfgate.com/cgi-bin/blogs/nov05-election/detail?blogid=14&entry_id=43580 (26.8.2009).

5. Gesundheit/Soziales

Von sieben Vorlagen unterlagen die beiden folgenden:

Sehr knapp verlor *Proposition 101* in *Arizona* mit 49,8 %. Sie wollte Gesetze verbieten, welche die Freiheit einschränken, private Krankenversicherungen zu wählen. Das Komitee *Medical Choice for Arizona*, zu dem u.a. die *Arizona Dental Association* zählte, brachte knapp 0,7 Mio. Dollar auf. Die Gegner sammelten sich im Komitee *Choice Health Care*, das eine Mio. Dollar einsetzte und u.a. von der damaligen Gouverneurin und jetzigen US-Heimatschutzministerin *Janet Napolitano* und Gesundheitsorganisationen unterstützt wurde. Die Befürworter betonten die Patientenfreiheit, während die Gegner es u.a. als gefährlich ansahen, den Staat daran zu hindern, jedem Zugang zu angemessener Versorgung zu ermöglichen.

Amendment 51 in *Colorado* wollte die Verkaufssteuer um 0,2 % zugunsten behinderter Menschen anheben. Die Gegner, darunter *Sarah Palin*, die republikanische Vizepräsidentenskandidatin 2008, befürchteten u.a. eine wirtschaftliche Schwächung in ohnehin ökonomisch schwierigen Zeiten. Verbrauchsteuern trafen kleine und mittlere Einkommen am stärksten. Bürger könnten spenden. Die Befürworter brachten 0,6 Mio. Dollar auf durch Hilfsorganisationen und knapp 900 Einzelspenden, die Gegner lediglich gut 4.000 Dollar.

Fünf Initiativen verzeichneten Siege, zwei befassten sich mit Kinderkrankenversorgung, zwei mit ambulanter Pflege:

Proposition 3 in *Kalifornien* ermächtigt den Staat zur Aufnahme eines Kredites von knapp einer Mrd. Dollar für Kinderkrankenhäuser. Kampagnengelder setzten nur die Befürworter ein, nämlich knapp 8 Mio. Dollar. Sie wollten die Kapazitäten ausweiten, um für alle Kinder unabhängig vom Einkommen der Eltern eine gute Behandlung zu sichern. Für die Gegner war die Gesundheitsindustrie der eigentliche Nutznießer. Zeiten der Rezession seien nicht geeignet, zukünftigen Generationen neue Schulden aufzubürden.

In *Montana* lässt *I-155* 30.000 Kindern Krankenversorgung zukommen. Auch hier setzten nur die Initiatoren Kampagnengelder ein. Die Gegner wandten u.a. ein, in wirtschaftlich instabilen Zeiten seien Ausgabenprogramme unverantwortlich.

Proposition B in *Missouri* richtet den *Missouri Quality Homecare Council* ein, der u.a. die Qualität der ambulanten Pflege sicherstellen soll, um u.a. mehr Personal für die häusliche Pflege zu gewinnen. Unterstützer war in erster Linie die Dienstleistungsgewerkschaft *SEIU*, die 1,7 Mio. Dollar aufbrachte. Die Gegner, die keine Spenden registrierten, befürchteten u.a. höhere Gesundheitskosten.

Initiative 1029 in *Washington* erhöht die Anforderungen für Personal in der ambulanten Pflege, um alte und behinderte Menschen zu schützen. Unterstützer war in erster Linie wieder die Gewerkschaft *SEIU*, die ca. eine Mio. Dollar aufbrachte; u.a. warben auch Gouverneurin *Christine Gregoire* und die *Alzheimer Association*. Die Gegner brachten 0,2 Mio. Dollar auf. Sie befürchteten u.a., Berufseinstiegmöglichkeiten würden vernichtet. Die Kosten seien in der Wirtschaftskrise zuviel. Das Parlament habe den Vorschlag abgelehnt.

In *North Dakota* reserviert *Statutory Measure 3* Teile der Gelder, welche die Tabakindustrie aufgrund gerichtlichen Vergleichs 1998 dem Staat gezahlt hat, für Raucherprävention. Es gab kaum Kampagnengelder, Gegner traten nicht in Erscheinung.

6. Strafrecht/Kriminalität

Von sieben Vorlagen gewannen die folgenden drei:

In *Massachusetts* entkriminalisiert *Question 2* den Besitz von bis zu einer Unze Marihuana. Die Befürworter, u.a. Sozialarbeiter, sammelten 1,5 Mio. Dollar, 0,4 von dem Milliardär *George Soros*, eine Mio. vom *Marijuana Policy Project* (MPP). Es gab 426 Einzelspender. Zugunsten der Vorlage wurde argumentiert, andere Staaten hätten ähnliche Gesetze, der Marihuanakonsum sei nicht gestiegen. Die Polizei werde entlastet. Die Gegner, u.a. Polizisten, brachten nur 80.000 Dollar auf. Sie wandten ein, Entkriminalisierung unterstütze Drogenmissbrauch und -handel. Marihuana enthalte heutzutage wesentlich mehr THC (d.i. der Wirkstoff Tetrahydrocannabinol). Beide Seiten fanden unterstützende Zeitungen.

Proposal 08-1 in *Michigan* erlaubt Marihuana für medizinische Zwecke. U.a. sei es für manche Patienten das beste Schmerzmedikament. Befürworter waren u.a. medizinische Organisationen. Das MPP gab zwei Mio. Dollar, 799 Einzelpersonen spendeten. Die Gegner kamen nur auf 0,3 Mio., u.a. von der *Michigan Health & Hospital Association*. Sie befürchteten, u.a. sende die Vorlage „conflicting signals“ an Jugendliche, die größeren Zugang zu Marihuana erhielten.

In *Kalifornien* wollte *Proposition 9* Verbrechensofferrechte verbessern, frühe Haftentlassungen erschweren und das Verfahren bei Bewährungsänderungen ändern. Die Befürworter wandten 5,1 Mio. Dollar auf, die fast vollständig von dem Milliardär *Henry Nicholas* stammten, und führten als Begründung u.a. das Schicksal von dessen Schwester *Marsy Nicholas* an, die 1983 ermordet worden war. Die Gegner sammelten 2,3 Mio. Dollar im Komitee *No on Proposition 6 & 9*. Zu ihnen zählten u.a. die Demokratische Partei und Gewerkschaften, die das meiste Geld aufbrachten. Die Opponenten trugen vor, die Vorlage habe ein Privatmann mit seinem Geld qualifiziert, könne Hunderte Mio. Dollar kosten und verletze die US-Verfassung. Bestehende Opferrechte seien hinreichend, die Bewährungsregeln mit die strengsten. Viele Zeitungen widersprachen der Vorlage.

Folgende Initiativen verloren:

Die *kalifornische Proposition 5* wollte u.a. Drogenbehandlung und -rehabilitation ausweiten, Strafen für nichtgewalttätige Drogendelikte reduzieren und den Besitz weniger Gramm Marihuana entkriminalisieren, um u.a. überfüllte Gefängnisse zu entlasten und Resozialisierung zu ermöglichen. Die Befürworter sammelten 7,6 Mio. Dollar, größtenteils von *Georges Soros*, *Jacob Goldfield*, *Bob Wilson*, *John Sperling*. Die Gegner, darunter fünf (ehemalige) Gouverneure, brachten es auf 2,8 Mio., u.a. von der Gewerkschaft der Gefängnisbediensteten. Für sie war die Vorlage eine „*Drug Dealers Bill of Rights*“.

Proposition 6 in Kalifornien wollte Strafverfolgungseinrichtungen finanziell stärken, um u.a. Strafen für Bandendelikte anheben zu können. Die Befürworter, darunter die *California State Sheriffs' Association*, sammelten knapp zwei Mio. Dollar, eine Mio. von dem Milliardär *Henry Nicholas*. Sie waren der Meinung, Banden verursachten steigende Mordraten. Die Gegner waren dieselben wie bei *Proposition 9*. Sie argumentierten, der ineffektive Vorschlag entziehe in der Wirtschaftskrise u.a. Bildung und Sicherheit Geld.

In *Oregon* beabsichtigte *Measure 61* Mindeststrafen für bestimmte Delikte einzuführen. Dies hätte Kosten von über 160 Mio. Dollar jährlich verursacht. Die Befürworter, die 1,7 Mio. Dollar einsetzten (und damit auch für *Measure 62* eintraten), erhielten 0,6 Mio. von *Loren Parks*.¹²² Die Gegner sammelten sich im Komitee *Defend Oregon*.¹²³ Ihnen war die Vorlage zu teuer. Besser sei die parlamentarische *Measure 57*, die ebenfalls Strafen verschärfe, aber Therapien für drogensüchtige Straftäter vorsehe. *Measure 57* erhielt 61,4 %.

Measure 62 in *Oregon* hatte zum Ziel, pro Jahr 100 Mio. Dollar der staatlichen Lottereeinnahmen für die öffentliche Sicherheit einzusetzen. Die Festlegung hindere Politiker, Gelder fehlzuleiten. Unterstützende und bekämpfende Komitees waren zu großen Teilen dieselben wie bei *Measure 61*. Die Gegner wandten ein, das Umleiten der Gelder gehe u.a. zu Lasten der Bildung.

7. Glücksspiel

Von sechs Initiativen verloren die folgenden drei:

In *Alaska* strebte die vom Gaststättengewerbe unterstützte *Ballot Measure 1* eine *Gaming Commission* an, die anstelle des Gesetzgebers neue Glücksspielangebote konzessionieren sollte. Finanzielle Aufwendungen wurden nur für die Befürworter registriert.

Issue 6 sollte das erste Kasino in *Ohio* erlauben. Ähnliche Initiativen scheiterten schon früher. Hinter dem Komitee *Ohio Now* stand v.a. das Unternehmen *Lakes Entertainment*, das 25,7 Mio. Dollar aufwandte und mit Arbeitsplätzen argumentierte. Die Gegner waren neben Methodisten vor allem das konkurrierende *Penn National Gaming*, das ein Kasino im benachbarten Indiana betreibt und knapp 38 Mio. Dollar einsetzte.

In *Maine* hatte *Question 1* ebenfalls die Gründung eines Kasinos zum Ziel. Die Kasinoindustrie mobilisierte 2,7 Mio. Dollar und argumentierte mit zusätzlichen öffentlichen Einnahmen. Die Gegner brachten es auf 0,8 Mio.

Siegreich waren folgende Initiativen:

Proposed Amendment 3 ermächtigte das Parlament in *Arkansas* erstmalig zur Gründung einer Staatslotterie. Die Einnahmen von 60 bis 100 Mio. Dollar dienen Universitätsstipendien. Die Initiative unterstützten u.a. Lieutenant Governor *Bill*

122 Vgl. oben S. 176 f.: *Oregon Measure 59*.

123 Ebd.

Halter und der Gewerkschaftsbund *AFL-CIO*. Gegner waren u.a. der *Family Council of Arkansas* und die *Arkansas Baptist State Convention*. Die Befürworter konnten mit ca. einer Mio. Dollar – über die Hälfte von der Familie des Geschäftsmannes *John Bailey* – mehr als das Fünffache der Gegner aufwenden, die befürchteten, dass vor allem arme Familien Lose kaufen würden.

Amendment 50 sah in *Colorado* u.a. die Möglichkeit längerer Öffnungszeiten für Kasinos in drei Gemeinden vor. Die Mehreinnahmen aus der Glücksspielsteuer kommen den *Community Colleges* zugute. Hinter dem Komitee *Coloradans for Community Colleges* stand vor allem die Kasinoindustrie, die ca. 7,7 Mio. Dollar aufbrachte. Für die Gegner, welche die Ausweitung der Glücksspiele auf den ganzen Staat befürchteten, wurden nur ca. 4.000 Dollar registriert.

In *Missouri* hob *Proposition A* u.a. die Kasinospielsteuer von 20 auf 21 % an, begrenzte die Anzahl der Kasinos, schaffte die gesetzlichen Verlustgrenzen für Spieler ab und reservierte die auf über 100 Mio. Dollar geschätzten Zusatzeinnahmen für Bildungszwecke. Die Befürworter betonten die Vorteile für Bildungseinrichtungen und die Wirtschaft. Sie wandten 15,6 Mio. Dollar auf, die von der Kasinoindustrie stammten. Die Gegner sammelten lediglich 30.000 Dollar. Sie wurden u.a. von den Gouverneurskandidaten beider großer Parteien unterstützt. Sie betonten namentlich, dass die Bildungsausgaben nicht von der Höhe der Spielverluste in Kasinos abhängen dürften.

8. Abtreibung/Stammzellforschung/Sterbehilfe

Es gab fünf Vorlagen. Die drei Initiativen, die Abtreibungen verhindern wollten, verloren. Die Initiativen in *Colorado* und *South Dakota* hatten das Ziel, eine Gelegenheit für den US-Supreme Court zu schaffen, seine Entscheidung *Roe v. Wade* von 1973,¹²⁴ welche die Fristenlösung in den USA etabliert hatte, zu widerrufen.¹²⁵

Amendment 48 in *Colorado* beabsichtigte, den Begriff „Person“ als jedes menschliche Wesen vom Zeitpunkt der Befruchtung an zu definieren. Dies liefere u.U. die Basis, die Abtreibungspraxis in *Colorado* zu beenden. Die Befürworter, zu denen u.a. die evangelikale *Assembly of God* zählte, sammelten 0,4 Mio. Dollar, vorwiegend von ca. 1.000 Einzelspendern. Die Gegner, darunter etwa die Bürgerrechtsorganisation *American Civil Liberties Union*, wandten knapp zwei Mio. Dollar auf, größtenteils von *Planned Parenthood*. 1.462 Spenden kamen von Einzelpersonen. Sie befürchteten u.a. die Einschränkung der ärztlichen Therapiefreiheit, des Rechts auf Abtreibung und der Stammzellforschung.

Die Verfassungsinitiative *Proposition 4* in *Kalifornien* wollte, dass Eltern minderjähriger Schwangerer vor einer Abtreibung vom Arzt zu benachrichtigen seien. 2005 und 2006 scheiterten entsprechende Initiativen. Ein Parlamentsgesetz von 1987, das die Zustimmung der Eltern forderte, war vom kalifornischen Supreme

124 410 U.S. 113 (1973).

125 Vgl. *Matsusaka*, 2008 (Fn. 10), S. 341 f.

Court aufgehoben worden. Zu den Unterstützern zählten u.a. Gouverneur *Schwarzenegger* und Ärzte. Sie brachten 3,2 Mio. Dollar auf, vorwiegend von 333 Einzelpersonen. Die Befürworter wollten mit der Vorlage beispielsweise verhindern, dass Sexualstraftäter ihre Tat durch eine Abtreibung verschleiern könnten. Die Gegner, darunter medizinische Organisationen, sammelten 10,5 Mio., u.a. von *Planned Parenthood*. Ca. 1.500 Einzelpersonen spendeten. Für sie gefährdete die Vorlage die Gesundheit, weil sich Schwangere aus Furcht, die Eltern würden informiert, nicht an einen Arzt wenden könnten, wenn sie eine Abtreibung planen.

Schließlich versuchte *Initiated Measure 11* in *South Dakota* Schwangerschaftsabbrüche – abgesehen von Fällen der Vergewaltigung, des Inzests und gesundheitlicher Risiken der Mutter – zu verbieten. Das offizielle *Ballot Question Pamphlet* wies darauf hin, dass die Vorschrift sehr wahrscheinlich als Verletzung der US-Verfassung gerichtlich angefochten werden könnte. Ein ähnliches Parlamentsgesetz war 2006 im fakultativen Referendum bereits gescheitert. Die Befürworter hatten zum Ziel, über 90 % der Abtreibungen in *South Dakota* zukünftig zu verhindern. Es bestünden gute Chancen, dass die Vorschrift vor dem US-Supreme Court bestehen könne. Sie sammelten 1,5 Mio. Dollar, zu einem großen Teil von 543 Einzelspendern. Die Gegner brachten 3,3 Mio. Dollar auf, insbesondere von *Planned Parenthood*; es gab 427 Einzelspender. Sie waren der Meinung, die Vorlage beeinträchtige u.a. höchstpersönliche Entscheidungen und gefährde die Gesundheit vieler Frauen.

Eine Initiative zur Liberalisierung der Forschung an embryonalen Stammzellen war erfolgreich, und zwar *Proposal 08-2* in *Michigan*, wo bisher – neben vier anderen US-Staaten – die restriktivsten Regelungen galten. Die Änderung sei nötig, da Stammzellforschung zur Heilung schwerer Krankheiten beitragen könne und gut-bezahlte Arbeitsplätze schaffe. Die Befürworter, u.a. unterstützt von dem früheren US-Präsidenten *Bill Clinton*, sammelten 9,4 Mio. Dollar, das meiste von dem *Alfred Taubman Restated Trust*. Die Gegner kamen auf 6,6 Mio., hauptsächlich von der *Michigan Catholic Conference*. Es gab 3.944 spendende Einzelpersonen. Die Gegner argumentierten, die Vorlage sei gefährlich, denn sie erlaube unregulierte Forschung und mache falsche Versprechungen.

Ebenfalls erfolgreich war *Initiative Measure 1000* in *Washington* mit 57,8 %. Sie führte *The Washington Death with Dignity Act* ein.¹²⁶ Er erlaubt Ärzten, auf ein freiwilliges und bezeugtes schriftliches und zweimal mündlich wiederholtes Verlangen eines zurechnungsfähigen und aufgeklärten erwachsenen Bürgers des Staates *Washington*, der nach ärztlicher Feststellung nur noch maximal sechs Monate zu leben hat, nach bestimmten Wartefristen und festgelegter Mitwirkung eines zweiten Arztes, ein tödlich wirkendes Medikament zu verschreiben, das der Patient selbst anwendet. Aktive Sterbehilfe und Beihilfe zum Selbstmord bleiben zwar weiterhin verboten.¹²⁷ „Empfang und Selbstdurchführung einer lebensbeendenden Medikation“ nach dem neuen Gesetz sind von diesen Verboten jedoch ausgenommen.¹²⁸ 1991 hatten die Bürger eine weiter gefasste Initiative abgelehnt. *Initiative Measure*

126 Revised Code of Washington (RCW) Chapter 70.245.

127 RCW Sec. 70.122.100, 70.245.180 I 1, 9 A 36.036, Sec. 18 der Initiative.

128 RCW Sec. 70.245.180 I 2, 3, Sec. 18 der Initiative.

1000 ist *The Oregon Death with Dignity Act* nachgebildet, der auf der Initiative *Measure 16* basiert, die das Volk 1994 in Oregon mit 51,3 % gebilligt hatte. Das dortige Parlament versuchte daraufhin 1997, dieses Gesetz wieder aufzuheben, scheiterte jedoch in einem *Voluntary Referendum (Measure 51)*, in dem nur 40,1 % zustimmten. Diese Form der Sterbehilfe, die es bis zur Abstimmung in Washington nur in Oregon gab, überstand gerichtliche Verfahren, zuletzt 2006 vor dem US-Supreme Court.¹²⁹ Die Befürworter in Washington beriefen sich auf die Erfahrungen, die man über zehn Jahre lang in Oregon gemacht habe.¹³⁰ Es seien strenge Sicherungen eingebaut. Diese schwierige Entscheidung am Ende des Lebens gehöre in die Hände des Sterbenden. Die Unterstützer sammelten 5,5 Mio. Dollar. Der größte Geldgeber war der *Oregon Death with Dignity Fund* mit einer Mio. Dollar. 13.232 Einzelpersonen spendeten. Die Gegner sammelten 1,6 Mio. Dollar. Die größten Geldgeber waren die katholische Laienorganisation *Connecticut Knights of Columbus* und die katholische Kirche. 5.209 Einzelpersonen gaben Spenden. Die Gegner, u.a. die *Washington State Medical Association*, befürchteten, dass in einem profitorientierten, mangelhaften Gesundheitssystem Patienten im Selbstmord Zuflucht suchen könnten. Die Sicherungen seien unzureichend, es gebe fast keine staatliche Aufsicht. Bürokraten und Versicherer könnten versuchen, Patienten zum Selbstmord zu lenken. Minderheiten, Arme und Behinderte gerieten unter Druck. Leiden am Lebensende sei aber nicht nötig, da Schmerzen kontrollierbar seien.

9. Bildung

Von den vier Bildungsinitiativen fand keine eine Mehrheit.

Proposition 92 in Kalifornien wollte 10,5 % der für Schulen vorgesehenen öffentlichen Mittel für *Community Colleges* reservieren und deren Gebühren senken. Befürworter und Gegner waren vorwiegend Lehrer- und Bildungsorganisationen.

In *Colorado* wollte *Amendment 59* aufgrund des staatlichen Ausgabenlimits entstehende Steuererstattungen dauerhaft den Schulen zuführen. Die Befürworter, darunter der Sprecher des Abgeordnetenhauses, brachten knapp vier Mio. Dollar auf, u.a. von Stiftungen, Bildungsorganisationen und knapp 1.400 Einzelpersonen. Für die Gegner, die in der Vorlage u.a. eine Steuererhöhung sahen, wurden nur 12.000 Dollar registriert.

In *Oregon* gab es zwei Vorlagen, beide einmal mehr von *Bill Sizemore* initiiert.¹³¹ *Measure 58* beabsichtigte, den Unterricht in nicht-englischer Sprache für Einwandererkinder an öffentlichen Schulen auf zwei Jahre zu begrenzen. Spezialisierte Intensivkurse seien besser als der bisherige zweisprachige Unterricht. Die Vorlage

129 *Gonzales v. Oregon*, 546 U.S. 243 ff. (2006); vgl. Hay, Recht (Fn. 2), Rz. 695, Fn. 31.

130 Bis 2007 nahmen sich 341 Menschen das Leben, vgl. Summary of Oregon's Death with Dignity Act – 2007, <http://oregon.gov/DHS/ph/pas/docs/year10.pdf> (21.8.2009).

131 Vgl. oben S. 176 f.: *Oregon Measure 59*.

unterstützte in erster Linie wieder *Oregonians for Honest Elections*. Die Gegner sammelten sich erneut im Komitee *Defend Oregon*.¹³²

Dieselbe Konstellation ergab sich bei *Measure 60*, die u.a. Lehrergehälter an öffentlichen Schulen vom Klassenerfolg abhängig machen und das Senioritätsprinzip verbieten wollte. Eine ähnliche Initiative war bereits 2000 gescheitert.

10. Umweltschutz

Es gab vier Vorlagen, drei zu erneuerbaren Energien; eine gewann.

Dies war *Proposition C* in *Missouri*, die den Pflichtanteil erneuerbarer Energien bis 2021 auf 15 % anhob. Hinter der Vorlage standen Umweltschutzorganisationen und die Windenergieindustrie. Gegen die Vorlage wurden keine Gelder eingesetzt. Die Energieunternehmen des Staates blieben neutral bzw. unterstützten sie. Ähnliche Vorlagen waren zuvor im Parlament gescheitert.

Die wesentlich ambitioniertere *kalifornische Proposition 7* verlor hingegen. Sie wollte den Pflichtanteil erneuerbarer Energien für Strom bis 2025 auf 50 % steigern, um u.a. Kalifornien zum Weltmarktführer zu machen. Die aufgewandten gut neun Mio. Dollar stammten fast ausschließlich von dem Milliardär *Peter Sperling*.¹³³ Die Stromerzeuger warfen das Dreifache in die Kampagne. Auch viele Umweltorganisationen und Zeitungen waren dagegen. Die Vorlage dränge u.a. kleine Energieunternehmen aus dem Markt. Kalifornien habe bereits die strengsten Energiestandards.

In *Kalifornien* verlor auch *Proposition 10*, für die 22,7 Mio. Dollar eingesetzt wurden; vor allem von der *Clean Energy Fuels Corp.*, die der texanische Milliardär *T. Boone Pickens* leitet.¹³⁴ Eine 5-Mrd.-Dollar-Anleihe sollte u.a. Kaufanreize für Autos mit alternativen Treibstoffen schaffen. Die Gegner wandten nur knapp 0,2 Mio. Dollar auf. Sie trugen vor, die Initiative nutze vor allem *Pickens* und dessen Firma, welche die Unterschriftensammlung finanziert habe. Es gebe bereits ein „clean fuels program“. In der Budgetkrise führe die Anleihe zu Kürzungen in anderen Bereichen.

Auch *Ballot Measure 4* in *Alaska* verlor, welche die Einleitung bestimmter Gifte in Gewässer durch geplante neue große Bergbauanlagen verbieten wollte. Die Befürworter sammelten knapp drei Mio. Dollar, die Bergbauindustrie knapp neun Mio. Die Gegner befürchteten Arbeitsplatzverluste. Die bestehenden Schutzvorschriften seien sicher.

132 Vgl. oben S. 176 f.: *Oregon Measure 59*.

133 Vgl. *E. Lovley*, Ballot Initiatives turn green, in: *Politico*, 29.10.2008, <http://dyn.politi-co.com/printstory.cfm?uuid=4534B208-18FE-70B2-A85C77985BB00188> (22.7.2009).

134 Ebda.

11. Tierschutz

Es gab drei Tierschützer-Vorlagen. Zwei waren siegreich.

In *Kalifornien* gewann die heiß umkämpfte *Proposition 2* mit großer Mehrheit von 63,5 % gegen die Agrarindustrie. Die Initiative schrieb eine Mindestbewegungsfreiheit für Kälber, Legehennen und bestimmte Schweine vor. Während die Gegner knapp 9 Mio. Dollar sammelten, konnten die Befürworter diese mit 10,5 Mio. überflügeln, zu 40 % durch ca. 9.250 Einzelspender aufgebracht.

Ebenfalls eine sehr breite Basis mit über 3.300 Einzelspendern hatte in *Massachusetts* die siegreiche Gesetzesinitiative *Question 3*, die kommerzielle Hunderennen verbot. Die Veranstalter solcher Rennen konnten mit ihren Warnungen u.a. vor Arbeitsplatzverlusten und dem Wegfall öffentlicher Einnahmen nicht überzeugen.

Verloren hat *Ballot Measure 2* in *Alaska*, welche die Jagd auf Grizzly-Bären und Wölfe von Flugzeugen aus verbieten wollte. Eine ähnliche Initiative war 1996 erfolgreich gewesen, später jedoch vom Parlament aufgehoben worden. Für die gegnerischen Jägerorganisationen war dies ein Anliegen von „out-of-state animal extremists“. Die Fischerei- und Jagdbehörde Alaskas hatte vor der Abstimmung eine Broschüre verteilt, was Tierschützer als unfaire Beeinflussung anprangerten.

D. Bewertung der Volksgesetzgebung

I. Funktionen

Volksgesetzgebung dient verschiedenen Funktionen: Die „Frageseite“ des Verfahrens, auf der Gruppen aus dem Volk ein Begehren auf den Weg bringen, soll u.a. Innovation, Protest und Opposition ermöglichen. Die „Antwortseite“, auf der die Wählerschaft im Anschluss an den Abstimmungskampf im Volksentscheid über das Begehren befindetet, hat u.a. Partizipation, Korrektur und Integration zum Ziel.¹³⁵ Teilweise kommen diese Funktionen auf beiden Verfahrensseiten vor.

Die Korrekturfunktion wurde 2008 erfüllt. Denn die Initiativen waren zu 38,2 % erfolgreich. Sie konnten die Gesetzgebung und z.T. die Auswirkungen von Rechtsprechung¹³⁶ massiv korrigieren. Auch die Partizipationsfunktion kam zum Zuge. So hatten in *Kalifornien* alle Initiativen eine größere Abstimmungsbeteiligung aufzuweisen als die Wahlen zur *State Assembly*. Besonders eindrucksvoll ist *Proposition 8*, die eine über zehn Prozentpunkte höhere Legitimationsbasis hat als die untere Kammer des Parlaments.¹³⁷ Das Volksgesetzgebungsverfahren transportierte 2008 Anliegen breiter Bevölkerungsschichten für oder gegen bestimmte Themen. Dies zeigt auch die große Spendenbereitschaft vieler Einzelpersonen in Abstimmungen über Einkommensteuern, „Homo-Ehe“, Marihuana, Abtreibung, Stammzellfor-

135 Vgl. Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 73 f., 80 ff. – Rux, Demokratie (Fn. 46), S. 83 f., 106 f. nennt Kommunikations- und Korrekturfunktionen.

136 Dies gilt insbesondere für *Proposition 8* und *99* in *Kalifornien* und *Question 2* in *Nevada*.

137 Vgl. oben S. 173 f.

schung, Sterbehilfe, Steuerrückerstattungen (Bildung) und Tierschutz. In diesen und anderen Initiativen artikuliert sich Protest und konnte Opposition wirksam werden gegen als nicht hinreichend responsiv wahrgenommene Parlamente. Innovationen wurden diskutiert – z.B. neue Verkehrsregeln, Vorwahlen und die Abschaffung bestimmter Baugenehmigungen – und setzten sich teilweise auch durch – etwa Sterbehilfe, erneuerbare Energien und Verfahren zur Wahlkreisneueinteilung.¹³⁸ Insgesamt war Volksgesetzgebung deshalb geeignet, die Staatsbürger in stärkerem Maße in den politischen Prozeß zu integrieren, als dies im rein repräsentativen System möglich gewesen wäre. Somit konnte Volksgesetzgebung 2008 die ihr zugeordneten Funktionen grundsätzlich erfüllen und ihre Existenzberechtigung nachweisen.

II. Inhalte

Inhaltlich verbuchten sowohl ausgeprägt konservative Anliegen (u.a. Verbot der „Homo-Ehe“ und von *Affirmative Action*) als auch liberale Initiativen (u.a. im Hinblick auf Marihuana, erneuerbare Energien, Kinderkrankenversorgung und ambulante Pflege) Erfolge. Ein ideologischer Gesamttrend ist nicht festzustellen.¹³⁹ Der Kampf um die Krankenversicherung in Arizona spiegelte den auch national ausgeprägten Konflikt um öffentlichen Krankenversicherungsschutz wider, die Abstimmung um „Leerverkäufe“ in South Dakota wichtige Fragen der Finanzkrise. Steuerersenkungen hatten keine Chance, ebenso wenig Steuererhöhungen. Verantwortungsloser Umgang mit den Staatsfinanzen konnte man den Bürgern nicht vorwerfen. Insbesondere widerstanden sie mit großen Mehrheiten der Versuchung, sich auf Kosten des Gemeinwohls kurzfristige finanzielle Vorteile zu sichern (Massachusetts, North Dakota).¹⁴⁰

III. Minderheiten

Minderheiten betrafen vor allem die Initiativen zu *Affirmative Action* und zum Zusammenleben gleichgeschlechtlicher Paare.

Die Abschaffung von *Affirmative Action* in Nebraska stellt einen gravierenden Nachteil für Minderheiten dar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Volk die Vorzugsbehandlung von Minderheiten in diesem Staat bis 2008 nicht angetastet hatte und eine leistungsunabhängige Bevorzugung die Rechte der Mehrheit verletzen

138 Die Einordnung dieser Fälle als Innovation stellt keine inhaltliche Wertung seitens des Verfassers dar.

139 Vgl. Matsusaka, 2008 (Fn. 10), S. 337. *Ballot Initiative Strategy Center*, Election Results (Fn. 10), S. 3 f. zählt sieben liberale und sechs konservative siegreiche Initiativen. Zu ähnlichen bisherigen Beobachtungen vgl. Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 390; ders., Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 43 f.; ders., Jahrhundert (Fn. 15), S. 135 f.

140 Zu bisherigen Beobachtungen vgl. Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 192 ff.; ders., Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 44 ff.; ders., Jahrhundert (Fn. 15), S. 144 ff.

kann.¹⁴¹ Das – wenn auch knappe – Scheitern der entsprechenden Initiative in Colorado zeigt außerdem, dass die Mehrheit keineswegs immer gegen die Förderung von Minderheiten mittels Vorzugsbehandlung votiert, sondern Minderheiten auch im Volksentscheid eine Chance haben können. Schließlich wird *Affirmative Action* dadurch in Frage gestellt, dass der Anteil der Weißen an der Bevölkerung immer mehr zurück geht.¹⁴² In Kalifornien stellten sie bereits 2007 nur noch 46,7 %.¹⁴³

Die Initiativen, die Homosexuelle nachteilig betrafen, richteten sich gegen Gerichtsentscheidungen bzw. befürchtete Gerichtsentscheidungen, die homosexuellen Paaren das Recht zu heiraten bzw. Kinder aufzunehmen gaben bzw. geben könnten. Die Volksentscheide gegen das Recht zu heiraten fielen durchaus differenziert aus. Denn während das Volk in Florida auch die rechtliche Anerkennung eheähnlicher Rechtsinstitute untersagte, verweigerte die Mehrheit in Kalifornien lediglich die rechtliche Bezeichnung „Ehe“, beließ es aber ansonsten bei der Gleichstellung der *Domestic Partnership* homosexueller Paare mit der Ehe. Kalifornien zeigt auch, dass die Mehrheit gegen die „Homo-Ehe“ schrumpft, da 2000 zwar noch 61 % gegen diese stimmten, 2008 jedoch nur noch 52,3 %. Berücksichtigt man, dass nur die 55 Jahre alten und älteren Wähler mehrheitlich für das Verbot waren,¹⁴⁴ sprechen gute Gründe dafür, dass die Volksmehrheit die „Homo-Ehe“ in Kalifornien in nicht allzu ferner Zeit billigen könnte.¹⁴⁵

Nichtsdestoweniger bleibt festzuhalten, dass sich in drei Kampagnen Initiativen durchsetzten, die Minderheitenrechte verfassungskräftig einschränkten (Nebraska, Kalifornien, Florida). Sie erreichten jedoch keine Zweidrittelmehrheit. Ein solches Quorum für Verfassungsänderungen hätte die betroffenen Minderheiten und entsprechende Verfassungsgerichtsentscheide daher schützen können. Im Unterschied zu Deutschland gibt es in Kalifornien auch keine gerichtliche Prüfung von Verfassungsänderungen anhand ewigkeitsgarantierter Grundsätze. Verfassungsinitiativen haben es in den US-Gliedstaaten deshalb zu leicht.¹⁴⁶

IV. Geldeinfluss

Geld spielte auch 2008 in vielen Kampagnen eine wichtige Rolle. So setzten z.B. die Kämpfe um *Proposition 8* in Kalifornien und *Proposition 200* in Arizona neue nationale bzw. staatenweite Ausgabenrekorde. Für alle Abstimmungen einschließlich fakultativer Referenden und Anleihevorlagen wurden in Kalifornien insgesamt

141 Vgl. Heußner, Jahrhundert (Fn. 15), S. 148. Zur Affirmative Action-Rspr. des US-Supreme Court vgl. zuletzt *Ricci v. DeStefano*, 557 U.S. (2009), i.E., zit. nach Slip Opinion, <http://www.supremecourtus.gov/opinions/08pdf/07-1428.pdf> (20.9.2009); s. auch Brugger, Einführung (Fn. 2), S. 137 ff.

142 Vgl. T. Kirchner, Mehr für die Minderheiten, Süddeutsche Zeitung, 11.8.2009, S. 4.

143 DeBow/Syer, California (Fn. 33), S. 11.

144 Public Policy Institute of California, Proposition 8 (Fn. 109), S. 2.

145 Vgl. Matsusaka, 2008 (Fn. 10), S. 341.

146 Vgl. oben S. 174.; Heußner, Jahrhundert (Fn. 15), S. 150 f.; ders., Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 46 f.

477 Mio. Dollar aufgewendet.¹⁴⁷ Um die für und gegen die Vorlagen agierenden Gruppen und Personen erkennbar zu machen, sind deshalb die in den US-Staaten üblichen finanziellen Offenlegungsvorschriften zu begrüßen. Denn von den finanziellen Befürwortern und Gegnern einer Initiative können die Bürger auf die jeweils dahinter stehenden Werte und Interessen schließen.¹⁴⁸ Diese können sie mit den eigenen Interessen und Werten vergleichen und so auch in komplizierten Sachfragen zu angemessenen Entscheidungen gelangen.¹⁴⁹ Deshalb verlangt z.B. Kalifornien zu Recht, dass Spenden und Ausgaben nicht nur offen zu legen, sondern auch in jeder Werbung Personen, die 50.000 Dollar und mehr gespendet haben, und die dahinter stehenden wirtschaftlichen oder sonstigen *Special Interests* klar zu benennen sind (*Truth in Advertising*).¹⁵⁰ Ähnliche Vorschriften sollten auch in Deutschland eingeführt werden.¹⁵¹ Verschleierte Komiteenamen, die Befürworter und Gegner häufig benutzen – und dies geschah auch 2008 –, behindern allerdings, dass die Bürger in der jeweiligen Kampagnenwerbung die dahinter stehenden Sonderinteressen erkennen können.

Forschungen zeigen, dass die Finanzüberlegenheit der Gegner im Abstimmungskampf die Ablehnungswahrscheinlichkeit einer Vorlage steigern kann. Befürwortende Finanzüberlegenheit ist ebenfalls in der Lage, die Annahemehancen bestimmter Vorlagen zu erhöhen.¹⁵² Diese Trends waren auch 2008 sichtbar. Aufgrund einer Abschätzung kann davon ausgegangen werden, dass Initiativen mit einem deutlichen Befürworterübergewicht zu 58,6 % siegten, während Gegner mit einem deutlichen Finanzübergewicht zu 86,4 % die Vorlagen zu Fall brachten. In finanziell ausgeglichenen Abstimmungskämpfen betrugen die Quoten hingegen 35,3 zu 64,7 %. Legt man diese Quoten der finanziell ausgeglichenen Kampagnen als Maßstab zugrunde, so ergibt sich, dass der Anteil der Abstimmungskämpfe, deren Ausgang tatsächlich

147 *National Institute on Money in State Politics*, http://www.followthemoney.org/database/StateGlance/state_ballot_measures.phtml?s=CA&y=2008 (21.6.2009).

148 Vgl. E. Garret/E.R. Gerber, Money in the Initiative and Referendum Process: Evidence of its Effects and Prospects for Reform, in: M.D. Waters (Hrsg.), *The Battle over Citizen Lawmaking*, 2001, S. 73 (90 ff.).

149 Vgl. A. Lupia, Dumber than Chimps? An Assessment of Direct Democracy Voters, in: L.J. Sabato/H.R. Ernst/B.A. Larson (Hrsg.), *Dangerous Democracy? The Battle over Ballot Initiatives in America*, 2001, S. 66 ff. m.w.N.; L.P. Feld/G. Kirchgässner, Wirkungen direkter Demokratie. Was sagt die moderne politische Ökonomie?, in: Heußner/Jung, *Demokratie* (Fn. 15), S. 417 (424 f. m.w.N.); Heußner, *Jahrhundert* (Fn. 15), S. 153 f.

150 Vgl. *Dubois/Feeney*, *Lawmaking* (Fn. 13), S. 216 ff., 218 f.; v. *Arx*, *Volksinitiative* (Fn. 16), S. 118; *California Government Code Sec. 84.501 ff.* Die Umsetzung scheint nicht optimal zu sein. *CGS, Democracy* (Fn. 22), S. 312, 357 fordert daher, die Vorschriften so zu präzisieren, dass die jeweiligen drei Hauptgeldgeber durch Branchenzugehörigkeit, Beschäftigung oder Arbeitgeber zu kennzeichnen und diese Informationen während der gesamten Sendedauer eines Werbespots auf einem Viertel des Bildschirmes mit weißer Schrift auf schwarzem Hintergrund einzublenden sind.

151 In Deutschland sieht allein Hamburg eine umfassende Pflicht zur Rechenschaftslegung vor (§ 30 HmbVAbstG), vgl. *Rux*, *Demokratie* (Fn. 46), S. 820 f. In Berlin sind immerhin Einzelspenden, die 50.000 Euro übersteigen, mitzuteilen (§ 40 b AbstG).

152 Vgl. nähere Nachweise in Fn. 56.

entscheidend von einseitiger Finanzüberlegenheit bestimmt worden ist, 17,6 % betrug. Dies sind zwölf der 68 Initiativen.¹⁵³ Die in den USA geübte Kritik am Einfluss des Geldes ist also gerechtfertigt. Es ist deshalb richtig, dass in Deutschland kommerzielle politische Werbung im Rundfunk verboten ist. Die in sechs Bundesländern bestehenden Regelungen zur öffentlichen Erstattung von Abstimmungskampfkosten sollten in allen Bundesländern eingeführt und ausgebaut werden.¹⁵⁴

Auch ohne die vorgeschlagenen Regulierungen ist die Wirkung des Geldes allerdings nicht grenzenlos und kann eine Niederlage bzw. einen Sieg nicht garantieren. So gewann in vielen Fällen die deutlich finanzschwächere Seite, z.B. bei Fragen des Autobahnbaus (Colorado), der Amtszeitbeschränkung, der Wahlkampfspenden (Colorado), der „Homo-Ehe“ (Florida), der Drogenkriminalität (Kalifornien), des Glücksspiels (Alaska, Maine) und bei Steuerrückerstattungen (Colorado). Insbesondere selbstsüchtige Vorlagen konnten z.B. die Kreditwirtschaft in Arizona und der Milliardär *Pickens* in Kalifornien (Umweltschutz) trotz fast 15- bzw. mehr als 100-facher Finanzüberlegenheit nicht „durchdrücken“. Auch *Proposition 8* in Kalifornien siegte, obwohl die Gegner ca. 50 % mehr Finanzmittel hatten.

Wichtige Geldgeber waren u.a. Unternehmen, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Diese waren aber durchaus nicht immer in der Lage, finanziell zu dominieren. So konnten z.B. die Tierschützer in Kalifornien die Agrarindustrie finanziell überflügeln. Die Gewerkschaften haben in Colorado und Oregon Komitees gegründet, die – überwiegend erfolgreich – mehrere Initiativen gleichzeitig bekämpften.

Auch mehrere Milliardäre versuchten, mit ihrem Geld Einfluß zu nehmen. In Kalifornien (Wahlkreisneueinteilung, Verbrechensofferrechte) und Arizona (Zustimmungsquorum) standen sie auf der Gewinnerseite. Insbesondere *Charles Munger* konnte zusammen mit anderen Geldgebern der Initiative zur Wahlkreisneueinteilung mit seiner Millionenspende den knappen Sieg von 50,9 % verschafft haben.

Diverse Vorlagen dürften durch die Finanzkraft weniger Geldgeber bereits qualifiziert worden sein, so etwa in Kalifornien die Initiative zu Verbrechensofferrechten durch den Milliardär *Henry Nicholas*, die dortige Initiative des Milliardärs *Pickens* und in Ohio die Glücksspielinitiative durch das Unternehmen *Lakes Entertainment*. Ähnliches dürfte für die Initiativen *Bill Sizemores* gelten, der in Oregon allein für 2008 fünf Vorlagen qualifizierte und aus Volksgesetzgebung seit 14 Jahren ein Geschäft zu machen scheint.¹⁵⁵ Auch hier zeigt sich, dass die Kritik in den

153 Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben zu Finanzaufwendungen oben S. 178 ff. bzw. nach *National Institute on Money in State Politics* (Fn. 8). Deutliches Finanzübergewicht bedeutet, daß die jeweilige Seite mindestens das Doppelte der Gegenseite aufwendete. Ausgeglichen waren Kampagnen, in denen keine Seite das Doppelte oder mehr der Gegenseite aufbrachte. Vgl. Anhang, Tabelle 3. Zu ähnlichen Schätzungen für frühere Abstimmungszeiträume vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 13), S. 327 ff., 330, 528 ff.

154 Vgl. oben S. 174; Vgl. *Heußner*, Jahrhundert (Fn. 15), S. 151 ff.; *ders.*, Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 47 f.

155 Vgl. *Sieon Roux*, Oregon has voted against him, but Sizemore fights on, *Oregonian*, 6.9.2008, http://www.oregonlive.com/politics/index.ssf/2008/09/oregon_has_voted_against_him_b.html (28.8.2009).

USA an der Macht des Geldes im Qualifikationsprozess berechtigt ist. Das in Deutschland bekannte Amtseintragungsverfahren ist deshalb vorzugswürdig.¹⁵⁶

V. Gesamtfazit

2008 hat sich Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten grundsätzlich bewährt, da die der Initiative zugedachten Funktionen im Wesentlichen erfüllt wurden. Allerdings zeigt das Verfahren auch gravierende Mängel, insbesondere im Hinblick auf die Wirkungen finanzieller Macht und den Schutz von Minderheiten. Diese Defizite könnten mit in Deutschland bekannten Instrumenten eingedämmt werden. Gleichzeitig gibt es in den US-Gliedstaaten vorteilhafte Instrumente, die in Deutschland weitgehend fehlen, so insbesondere finanzielle Offenlegungsvorschriften. Die US-Gliedstaaten erweisen sich daher grundsätzlich als direktdemokratisches Vorbild für Deutschland, allerdings mit großem Reformbedarf.

156 Vgl. oben S. 170 ff.; vgl. Heußner, Jahrhundert (Fn. 15), S. 151, 153; ders., Bürgergesellschaft (Fn. 39), S. 47.

Tabelle 1: Volksentscheide in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008¹⁵⁷

Staat	Volksgesetzgebung			Verfassungs- referendum ¹⁵⁹	Sonsti- ge ¹⁶⁰	Gesamt
	Gesetzes- initiative	Verfassungs- initiative	Fakultatives Referendum ¹⁵⁸			
Alabama	–	–	–	6/5	0	6/5
Alaska	4/0	–	0	0	1/1	5/1
Arizona	3/0	3/1	0	1/1	1/0	8/2
Arkansas	1/1	1/1	0	2/2	1/1	5/5
Colorado	0	10/2	0	4/2	0	14/4
Connecticut	–	–	–	1/1	1/0	2/1
Delaware	–	–	–	–	0	0
Florida	–	1/1	–	2/1	4/3	7/5
Georgia	–	–	–	3/2	0	3/2
Hawaii	–	–	–	1/0	1/0	2/0
Idaho	0	–	0	0	0	0
Illinois	–	0	–	0	1/0	1/0
Indiana	–	–	–	0	0	0
Iowa	–	–	–	1/1	0	1/1
Kalifornien	6/2	9/4	4/0	0	2/2	21/8
Kansas	–	–	–	0	0	0
Kentucky	–	–	0	0	0	0
Lousiana	–	–	–	7/3	0	7/3
Maine	1/0	–	1/1	0	2/2	4/3
Maryland	–	–	0	2/2	0	2/2
Massachusetts	3/2	0	0	0	0	3/2
Michigan	1/1	1/1	0	0	0	2/2
Minnesota	–	–	–	1/1	0	1/1
Mississippi	–	0	–	0	0	0
Missouri	3/3	0	0	2/2	0	5/5
Montana	1/1	0	0	1/0	1/1	3/2
Nebraska	0	1/1	0	2/1	0	3/2
Nevada	0	1/1	0	2/1	1/0	4/2
New Hampshire	–	–	–	0	0	0
New Jersey	–	–	–	2/1	0	2/1

157 Anzahl der Abstimmungsvorlagen/Anzahl der angenommenen Vorlagen (Erfolge in Prozent).

158 Eine Mehrheit gegen das Parlamentsgesetz wird als Erfolg des Referendums gezählt.

159 Annahme der zur Abstimmung gestellten Verfassungsvorlage wird als Erfolg gezählt.

160 2008: Gesetzesvorlagen des Parlaments (Montana, Nevada, Oregon), Anleihevorgaben (Alaska, Arkansas, Kalifornien, Maine, New Mexico, Pennsylvania, Rhode Island), Kommissionsvorlagen (Arizona: Diätenerhöhung, Florida: Verfassungsänderungen zu Steuerfragen), periodische Frage zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung (Connecticut, Hawaii, Illinois).

Staat	Volksgesetzgebung			Verfassungs- referendum ¹⁵⁹	Sonsti- ge ¹⁶⁰	Gesamt
	Gesetzes- initiative	Verfassungs- initiative	Fakultatives Referendum ¹⁵⁸			
New Mexico	–	–	0	5/5	4/4	9/9
New York	–	–	–	1/1	0	1/1
North Carolina	–	–	–	0	0	0
North Dakota	3/2	0	0	2/0	0	5/2
Ohio	0	1/0	1/0	3/3	0	5/3
Oklahoma	0	0	0	4/4	0	4/4
Oregon	7/0	1/0	0	6/6	1/1	15/7
Pennsylvania	–	–	–	0	1/1	1/1
Rhode Island	–	–	–	0	2/2	2/2
South Carolina	–	–	–	3/1	0	3/1
South Dakota	3/0	0	0	4/1	0	7/1
Tennessee	–	–	–	0	0	0
Texas	–	–	–	0	0	0
Utah	0	–	0	5/4	0	5/4
Vermont	–	–	–	0	0	0
Virginia	–	–	–	0	0	0
Washington	3/2	–	0	0	0	3/2
West Virginia	–	–	–	0	0	0
Wisconsin	–	–	–	1/1	0	1/1
Wyoming	0	–	0	2/1	0	2/1
Gesamt	39/14 (35,8 %)	29/12 (41,3 %)	6/1 (16,6 %)	76/53 (69,7 %)	24/18 (75 %)	174/98 (56,3 %)

Quellen: *National Conference of State Legislatures (NCSL)*, State Ballot Measures Database, <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16580> (21.6.2009); *Initiative & Referendum Institute*, Ballot-watch, 2008, No. 3, November, [http://www.iandrinstitute.org/BW %202008-3 %20-Results %20v4.pdf](http://www.iandrinstitute.org/BW%202008-3%20-Results%20v4.pdf) (21.6.2009); eigene Zusammenstellung. *J. Dinan*, State Constitutional Developments in 2008, in: The Council of State Governments (CSG), *The Book of The States 2009*, Vol. 41, Lexington 2009, S. 3 (5 ff.) zählt für Alabama, New Mexico und Oregon geringfügig andere Werte.

Tabelle 2: Abgestimmte Gesetzesinitiativen (GI) und Verfassungsinitiativen (VI) in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008

Staat	Art der Initiative	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Erfolg
<i>Alaska</i>					
	GI	Ballot Measure 1	Glücksspiel	38,6	–
	GI	Ballot Measure 2	Jagd	44,8	–
	GI	Ballot Measure 3	Wahlkampffinanzierung	35,7	–
	GI	Ballot Measure 4	Gifteinleitungen	43,6	–
<i>Arizona</i>					
	VI	Proposition 100	Grundverkehrsteuern	76,8	+
	VI	Proposition 101	Krankenversicherung	49,8	–
	VI	Proposition 105	Zustimmungsquorum für Volksinitiativen	34,0	–
	GI	Proposition 200	Kundenkredite	40,0	–
	GI	Proposition 201	Gewährleistungsansprüche	22,0	–
	GI	Proposition 202	Beschäftigung illegaler Einwanderer	40,8	–
<i>Arkansas</i>					
	VI	Proposed Amendment 3	Staatslotterie	62,9	+
	GI	Proposed Initiative Act 1	Adoption und Pflegschaft	57,0	+
<i>Colorado</i>					
	VI	Amendment 46	Vorzugsbehandlung	49,2	–
	VI	Amendment 47	Gewerkschaftsbeiträge	44,4	–
	VI	Amendment 48	Begriff „Person“, Abtreibung	26,7	–
	VI	Amendment 49	Gewerkschaftsbeiträge	39,2	–
	VI	Amendment 50	Spielbanken	58,6	+
	VI	Amendment 51	Verkaufsteuer, behinderte Menschen	37,6	–
	VI	Amendment 52	Schürfststeuer, Autobahnbau	35,7	–
	VI	Amendment 54	Wahlkampfspenden	51,2	+
	VI	Amendment 58	Schürfststeuer	42,1	–
	VI	Amendment 59	Steuerrückerstattungen, Bildung	45,5	–
<i>Florida</i>					
	VI	Amendment 2	gleichgeschlechtliche Ehe	61,9	+
<i>Kalifornien</i>					
	VI/GI	Proposition 91	Verkehr	41,6	–
	VI/GI	Proposition 92	Community Colleges	42,7	–
	VI	Proposition 93	Amtszeitbegrenzung	46,4	–
	VI	Proposition 98	Enteignung, Mietpreisbindung	38,5	–
	VI	Proposition 99	Enteignung	62,0	+
	GI	Proposition 2	Tierkäfige	63,5	+

Staat	Art der Initiative	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Erfolg
	GI	Proposition 3	Anleihe für Kinderkrankenhäuser	55,3	+
	VI	Proposition 4	Abtreibung	48,0	–
	GI	Proposition 5	Drogenbehandlungs- und Rehaprogramme	40,5	–
	GI	Proposition 6	Strafverfolgung	30,9	–
	GI	Proposition 7	erneuerbare Energien	35,5	–
	VI	Proposition 8	gleichgeschlechtliche Ehe	52,3	+
	VI/GI	Proposition 9	Verbrechensopfer	53,9	+
	GI	Proposition 10	erneuerbare Energien	40,5	–
	VI/GI	Proposition 11	Wahlkreisneueinteilung	50,9	+
<i>Maine</i>					
	GI	Question 2	Kasino	46,2	–
<i>Massachusetts</i>					
	GI	Question 1	Einkommensteuer	30,4	–
	GI	Question 2	Marihuana	65,2	+
	GI	Question 3	Hunderennen	56,2	+
<i>Michigan</i>					
	GI	Proposal 08-1	Marihuana	62,7	+
	VI	Proposal 08-2	Stammzellforschung	52,6	+
<i>Missouri</i>					
	GI	Proposition A	Glücksspiel	56,2	+
	GI	Proposition B	ambulante Pflege	75,2	+
	GI	Proposition C	erneuerbare Energien	66,0	+
<i>Montana</i>					
	GI	I-155	Krankenversorgung für Kinder	69,3	+
<i>Nebraska</i>					
	VI	Measure 424	Vorzugsbehandlung	57,5	+
<i>Nevada</i>					
	VI	Question 2	Enteignung	60,8	+
<i>North Dakota</i>					
	GI	Statutory Measure 2	Einkommensteuer	30,3	–
	GI	Statutory Measure 3	Raucherprävention	53,9	+
	GI	Statutory Measure 4	Behörde für Arbeitssicherheit	67,1	+
<i>Ohio</i>					
	VI	Issue 6	Kasinos	37,2	–
<i>Oregon</i>					
	GI	Measure 58	Unterrichtssprache	43,6	–
	GI	Measure 59	Einkommensteuer	36,2	–
	GI	Measure 60	Gehaltserhöhung für Lehrer	38,6	–
	GI	Measure 61	Gefängnisstrafen	48,9	–
	VI	Measure 62	Lottereeinnahmen	39,4	–
	GI	Measure 63	Baugenehmigungen	45,8	–

Staat	Art der Initiative	Bezeichnung	Thema	Ja in %	Erfolg
	GI	Measure 64	Nutzung staatlicher Einrichtungen	49,4	–
	GI	Measure 65	Vorwahlen	34,1	–
<i>South Dakota</i>					
	GI	Initiated Measure 9	„Leerverkäufe“	43,4	–
	GI	Initiated Measure 10	Wahlkampfspenden	35,3	–
	GI	Initiated Measure 11	Abtreibung	44,8	–
<i>Washington</i>					
	GI	Initiative Measure 985	Carpool Lane	40,0	–
	GI	Initiative Measure 1000	Sterbehilfe	57,8	+
	GI	Initiative Measure 1029	Pflegepersonal	72,5	+

Quellen: *National Conference of State Legislatures* (NCSL), State Ballot Measures Database, <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=16580> (21.6.2009); *Initiative & Referendum Institute*, Ballot-watch, 2008, No. 3, November, [http://www.iandrinstitute.org/BW %202008-3 %20 Results %20v4.pdf](http://www.iandrinstitute.org/BW%202008-3%20Results%20v4.pdf) (21.6.2009); eigene Recherchen und Zusammenstellung.

Tabelle 3: Schätzung des Einflusses finanziellen Übergewichts in Abstimmungskämpfen in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008 (Gesetzes- und Verfassungsinitiativen)

	Erfolg im Volksentscheid					
	Anzahl	Anteil	gewonnen		verloren	
			Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Insgesamt	68		26	38,2 %	42	61,8 %
Finanzkraft ausgeglichen ¹⁶¹	17	25,0 %	6	35,3 %	11	64,7 %
Befürworterübergewicht ¹⁶²	29	42,6 %	17	58,6 %	12	41,4 %
Gegnerübergewicht ¹⁶³	22	32,4 %	3	13,6 %	19	86,4 %
Effektiv beeinflusst	12	17,6 %	7 ¹⁶⁴	10,3 %	5 ¹⁶⁵	7,3 %

Quelle: National Institute on Money in State Politics, [http://www.followthemoney.org/data-base / state_overview.phtml](http://www.followthemoney.org/data-base/state_overview.phtml) (21.6.2009); eigene Zusammenstellung und Berechnung.

¹⁶¹ Keine Seite wendet das Doppelte oder mehr der Gegenseite auf.

¹⁶² Mindestens das Doppelte der Gegenseite.

¹⁶³ Mindestens das Doppelte der Befürworterseite.

¹⁶⁴ Anzahl der Initiativen, die ohne Übergewicht auf Befürworterseite zusätzlich verloren hätten.

¹⁶⁵ Anzahl der Initiativen, die ohne Übergewicht der Gegenseite zusätzliche gewonnen hätten.