

# Die Krise Kaliforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?

Hermann K. Heußner\*

## A. Einleitung

### I. Sonderstellung Kaliforniens

Neben der Schweiz sind die US-Gliedstaaten die dominierenden Referenzmodelle in der direktdemokratischen Diskussion.<sup>1</sup> Dabei hat Kalifornien eine herausgehobene Stellung. Dies gilt zum einen aufgrund der demografischen, geografischen und ökonomischen Rahmendaten. Denn mit über 37 Mio. Einwohnern hat dieser Staat die bei weitem größte Bevölkerung in den USA,<sup>2</sup> er ist mit über 400.000 qkm ein bedeutender Flächenstaat<sup>3</sup> und rangiert unter den zehn wirt-

\* *Verf.* dankt für wertvolle Hinweise *Angella Castille*, Rechtsanwältin und Partnerin von *Faegre/Baker/Daniels*, Indianapolis; *Russel Dalton*, Professor für Politische Wissenschaft an der University of California, Irvine; *Lars Feld*, Professor für Wirtschaftspolitik, Universität Freiburg, Leiter des Walter Eucken Instituts; *Joe Mathews*, New America Foundation, Journalist in Kalifornien und Ko-Autor des Buches „Crackup“ (Fn. 19); *John Matsusaka*, Professor an der University of Southern California, Präsident des Initiative and Referendum Institute, USC, und *Harald Trabold*, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Osnabrück.

- 1 Vgl. nur – jeweils m.w.N. – *C. Eder*, Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene, 2011, insb. S. 22, 119, 147 ff.; *H.K. Heußner*, Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: ders./O. Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, S. 135 ff.; *S. Möckli*, Direkte Demokratie in den Gliedstaaten der USA, in: M. Freitag/U. Wagschal (Hrsg.), Direkte Demokratie, 2007, S. 19 ff.; *H.-J. Wiegand*, Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, 2006, S. 495 ff., 504 ff.; *A. Gross*, The Design of Direct Democracy, in: B. Kaufmann/M.D. Waters (Hrsg.), Direct Democracy in Europe, 2004, S. 123 ff., 126 ff.; *G. Kirchgässner/L.P. Feld/M.R. Savioz*, Die direkte Demokratie, 1999; *C. Stelzenmüller*, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, 1994; *H.K. Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994. S. auch Länderberichte in den jeweiligen Ausgaben des Jahrbuches für direkte Demokratie. – Ca. 70% der US-Bürger leben in Staaten mit Volksgesetzgebung: *S. Bowler/A. Glazer*, „Hybrid Democracy“ and Its Consequences, in: S. Bowler/A. Glazer (Hrsg.), Direct Democracy's Impact on American Political Institutions, 2008, S. 2.
- 2 The Council of State Governments [CSG] (Hrsg.), The Book of The States 2011, Bd. 43, 2011, S. 437.
- 3 *U. Volker/F. Rudloff/M. v. Baratta* (Hrsg.), Der Fischer Weltalmanach aktuell, 2005, S. 148.

schaftstärksten Ländern der Welt.<sup>4</sup> Zum anderen sind die Bürger Kaliforniens direktdemokratisch sehr aktiv. So sind dort seit Einführung von Volksgesetzgebung im Jahr 1911 bis 2010 345 Gesetzes- und Verfassungsinitiativen<sup>5</sup> und 47 fakultative Gesetzesreferenden<sup>6</sup> abgestimmt worden.<sup>7</sup> Der direktdemokratische Einfluss ist bedeutend, weil die US-Gliedstaaten über umfangreiche Gesetzgebungskompetenzen verfügen.<sup>8</sup> Das „direktdemokratische Gewicht“ Kaliforniens wird besonders deutlich im Vergleich zur Schweiz. Denn dort, im europäischen „Mutterland“ der direkten Demokratie, sind im Zeitraum 1874-2010 auf Bundesebene insgesamt „nur“ 338 Volksinitiativen und fakultative Gesetzesreferenden zur Abstimmung gekommen.<sup>9</sup>

## II. Kalifornien als warnendes Beispiel?

Es verwundert also nicht, dass gerade Kalifornien besondere Beachtung findet.<sup>10</sup> Insbesondere Gegner und Skeptiker der direkten Demokratie beziehen sich gerne auf Kalifornien als Beispiel dafür, dass direkte Demokratie nicht oder nur

- 4 Stand 2007, *California Statistical Abstract*, 2008, S. 265. [http://www.dof.ca.gov/HTML/FS\\_DATA/STAT-ABS/documents/CaliforniaStatisticalAbstract2008.pdf](http://www.dof.ca.gov/HTML/FS_DATA/STAT-ABS/documents/CaliforniaStatisticalAbstract2008.pdf) (7.6.2009).
- 5 Bis 2007 einschließlich 319, 2008 waren es 15: *H.K. Heußner*, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* (JdD) 2009, 2010, S. 165 (167 m. Fn. 15, S. 202 f.); 2009 waren keine Initiativen auf dem Stimmzettel: *H.K. Heußner*, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2009, in: JdD 2010, 2011, S. 159 (160); 2010 waren es elf: *J.G. Matsusaka*, 2010 Ballot Propositions, in: *CSG*, 2011 (Fn. 2), S. 246.
- 6 *D. Bowen*, California Secretary of State, California Referenda, 1912-Present, <http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/pdf/referenda.pdf> (23.10.2011).
- 7 Lediglich Oregon kommt auf ähnliche Zahlen: bis 2007 waren es 341 Initiativen: *Heußner*, *Jahrhundert* (Fn. 1), S. 137.
- 8 *Heußner*, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 165 m.w.N.
- 9 172 Volksinitiativen und 166 fakultative Referenden, siehe: *Swissvotes*, Die Datenbank der Eidgenössischen Volksabstimmungen, <http://www.swissvotes.ch/votes/statistic/list> (24.10.2011).
- 10 S. etwa – jeweils m.w.N. – *N. v. Arx*, Ähnlich, aber anders. Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, 2002; *J.M. Allswang*, The Initiative and Referendum in California, 1898-1998, 2000; *M. Bauer*, Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA. Volksabstimmungen über Haushaltsfragen, Steuern und Verschuldung in Kalifornien, 1997; *S. Möckli*, Direkte Demokratie, 1994, S. 114 ff., 171 ff.; *U. Glaser*, Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, 1996; *R. Billerbeck*, Plebiszitäre Demokratie in der Praxis, zum Beispiel Kalifornien, 1989; *E.C. Lee*, California, in: *D. Butler/A. Ranney* (Hrsg.), *Referendums*, 1978, S. 87 ff. – Speziell im Hinblick auf Kalifornien als Vorbote der Entwicklung in den USA insgesamt *S.M. Griffin*, California Constitutionalism: Trust in Government and Direct Democracy, in: *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 11 (2008/2009), S. 553 ff.

schlecht funktioniere. Prominente Protagonisten dieser Ansicht sind in den USA die Journalisten *Peter Schrag* und *David S. Broder*. Direkte Demokratie habe dazu beigetragen, dass Kalifornien seinen einstigen Status als Vorzeigestaat<sup>11</sup> verloren habe. „Paradise Lost“ überschreibt daher *Schrag* sein Buch von 1998.<sup>12</sup> Und nach *Broder* lässt Volksgesetzgebung die Demokratie entgleisen: „Democracy Derailed“, so der Titel seines Werkes von 2000.<sup>13</sup> Darauf nehmen Skeptiker direkter Demokratie in Deutschland Bezug, so etwa *Peter Lösche*, der die direkte Demokratie Kaliforniens mit „Wider den Geist der Demokratie“ umschreibt.<sup>14</sup> 2003 stellt der heutige Editor at Large des Time Magazine, *Fareed Zakaria*, in seinem Weltbestseller „Das Ende der Freiheit?“ fest, dass viele Missstände Kaliforniens mit dessen direkter Demokratie zusammen hängen.<sup>15</sup> *Troy Senik*, konservativer Publizist und Redenschreiber des früheren US-Präsidenten *George W. Bush*, fragt 2009 in einem Aufsatz „Who killed California?“ und macht dafür u.a. die in Kalifornien praktizierte direkte Demokratie verantwortlich.<sup>16</sup> Darauf stützt sich *Josef Joffe*, Herausgeber „Der Zeit“, wenn er 2010 konstatiert, Volkentscheide seien „Wie Schnaps“.<sup>17</sup> Nunmehr fordert der dpa-Korrespondent *Laszlo Trankovits* sogar „Weniger Demokratie wagen“ und formuliert: „Kalifornien: Wie das Volk einen Staat unregierbar macht“.<sup>18</sup>

- 11 Zum gepriesenen Modellstaatscharakter Kaliforniens in den 1940-60er Jahren vgl. *S. Bierling*, Kleine Geschichte Kaliforniens, 2006, S. 147 ff.; *P. Schrag*, Paradise Lost, California's Experience, America's Future, erstmalig publiziert 1998, hier zit. nach der Taschenbuchausgabe 1999, S. 27 ff.; *F. Zakaria*, Das Ende der Freiheit? Wieviel Demokratie trägt der Mensch?, 2005, S. 185. Die amerikanische Erstausgabe erschien 2003. Ausführlich *K. Starr*, Golden Dreams, California in an Age of Abundance, 1950-1963, 2009, S. 217 ff., 245 ff., 267 ff.
- 12 *Schrag*, ebda.
- 13 *D.S. Broder*, Democracy Derailed, Initiative Campaigns and The Power of Money, 2000.
- 14 *P. Lösche*, Wider den Geist der Demokratie. In den USA finanzieren Milliardäre ihre Hobbys mit Hilfe von Volksbegehren. Rezension von *Broder*, Democracy Derailed (Fn. 13), in: SZ v. 4.9.2000, S. 13. Vgl. auch *dens.*, The Changing Party System and the Challenge of Direct Democracy, in: A.B. Gunlicks (Hrsg.), German Public Policy and Federalism, 2003, S. 145 f.; *S. Müller-Franken*, Die Geister, die ich rief. Zu Risiken und Nebenwirkungen von Plebisziten, in: H. Meier/G. Panzer (Hrsg.), Direkte Demokratie im Grundgesetz?, Hofgeismarer Protokolle, Bd. 353, 2010, S. 45 (53 f.); *H. Oberreuter*, Plebiszitäre Elemente – Bewährung und Probleme, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), Demokratie lebendiger gestalten, Ettersburger Gespräche am 10. und 11. November 2000, Erfurt 2001, S. 101 (104, 109 f.).
- 15 *Zakaria*, Ende der Freiheit (Fn. 11).
- 16 *T. Senik*, Who killed California?, in: National Affairs 2009, S. 53 ff., [http://www.nationalaffairs.com/doclib/20091229\\_Senik\\_Fall09.pdf](http://www.nationalaffairs.com/doclib/20091229_Senik_Fall09.pdf) (11.8.2010).
- 17 *J. Joffe*, Wie Schnaps, Volkentscheide sind kein Allheilmittel: Sie zementieren entweder den Status quo oder führen zum Wahnsinn, in: Die Zeit v. 22.7.2010, S. 4.
- 18 *L. Trankovits*, Weniger Demokratie wagen. Wie Wirtschaft und Politik wieder handlungsfähig werden, 2011, S. 223 ff.

### III. Kalifornische Krise

Hintergrund dieser negativen Einschätzung ist die desolate Lage Kaliforniens. Fast jährlich treten Budgetkrisen auf, mit zunehmender Heftigkeit in den letzten 20 Jahren. Sie sind Quelle des Bürgerunmuts über das kalifornische politische System.<sup>19</sup> Fehlende öffentliche Investitionen und gravierende Kürzungen öffentlicher Ausgaben aufgrund immer wieder massiv einbrechender Staatseinnahmen haben dazu geführt, dass Kalifornien in vielen Bereichen nicht mehr vorbildlich ist, sondern hinterher hinkt.<sup>20</sup> Direkte Demokratie soll zu diesem Abstieg beigetragen haben. Denn das Volk steigere Ausgaben, verhindere aber Einnahmeverbesserungen des Staates. *Joffe* bilanziert: „Mehr Methode kann der Wahnsinn nicht haben: hier runter mit den Einnahmen, dort rauf mit Ausgaben. So wollte es das Volk.“<sup>21</sup>

### IV. Fragestellung

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, ob und gegebenenfalls inwieweit direkte Demokratie tatsächlich zur Krise Kaliforniens beigetragen hat. Welchen Einfluss haben andere Faktoren? Hat direkte Demokratie an sich negative Auswirkungen gezeigt, oder ist es die spezielle kalifornische Ausprägung, also „direct democracy California style“, die schädlich ist?

Zunächst werden Bestand und Entstehung von Volksgesetzgebung in Kalifornien dargestellt (B) und die dortige Praxis direkter Gesetzgebung bis 1977 skizziert (C). Die kalifornischen Krise und ihr Zusammenhang mit direkter Demokratie in der Entwicklung Kaliforniens seit 1978 stehen im Zentrum des Beitrages (D). Die gewonnenen Ergebnisse (E) dienen Empfehlungen für Deutschland (F).

19 K. DeBow/J.C. Syer, *Power and Politics in California*, 9. Aufl. 2009, S. 215; J. Mathews/M. Paul, *California Crackup. How Reform Broke the Golden State and How We Can Fix It*, 2010, S. 79 f.

20 Zakaria, Ende (Fn. 11), S. 185 f.; Senik, Who killed (Fn. 16), S. 53-55; Trankovits, Demokratie (Fn. 18), S. 224, 226 f.; Joffe, Schnaps (Fn. 17), S. 4; Mathews/Paul, ebda., S. 7; H. Wefing, „Wir sind kaputt“. Kalifornien, das Labor für den amerikanischen Traum, steht vor dem politischen Kollaps. Eine Reise durch ein surreales Katastrophengebiet, in: *Die Zeit* v. 30.9.2010, S. 8 f., <http://www.zeit.de/2010/40/Kalifornien/> (30.10.2011). Vgl. näher u. D.II.1, III.1.

21 Joffe, ebda., S. 4; vgl. Trankovits, ebda., S. 224 f.; 226 f.; Mathews/Paul, ebda., S. 70 ff., 79 f.

## B. Bestand und Entstehung von Volksgesetzgebung in Kalifornien

### I. Instrumente der Volksgesetzgebung

Im Fokus des Interesses an direkter Demokratie steht die Volksgesetzgebung. Sie umfasst die Gesetzesinitiative, die Verfassungsinitiative und das fakultative Gesetzesreferendum. Diese Instrumente geben den Bürgern die Möglichkeit, unabhängig vom Parlament Gesetze zu erlassen oder zu verhindern.<sup>22</sup> Kalifornien hat alle drei Instrumente, so wie 14 weitere US-Gliedstaaten.<sup>23</sup>

Die kalifornische Gesetzesinitiative erlaubt fünf Prozent der Bürger, einfache Gesetze dem Volk zur Abstimmung vorzulegen; acht Prozent sind berechtigt, Verfassungsänderungen abstimmen zu lassen. Berechnungsgrundlage ist die Gesamtzahl der Stimmen, die bei der jeweils letzten Gouverneurswahl abgegeben worden sind.<sup>24</sup> Dies sind zur Zeit auf der Basis der Gouverneurswahlen von 2010 für Gesetze 504.760 und für Verfassungsänderungen 807.615 Unterschriften.<sup>25</sup> Das bedeutet – gemessen an der Zahl der 2010 wahlberechtigten Kalifornier<sup>26</sup> – für Gesetzesinitiativen ein Quorum von 2,1% und für Verfassungsinitiativen von 3,4%.<sup>27</sup> Die Sammelfrist beträgt 150 Tage.<sup>28</sup> Das Gesetz oder die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden mit „ja“ votiert. Es gibt keine Zustimmungsquoren oder qualifizierte Mehrheiten – auch nicht für Verfassungsinitiativen.<sup>29</sup>

Wie in den meisten US-Gliedstaaten hat Kalifornien die direkte Initiative eingeführt, d.h. das Parlament ist in das Volksgesetzgebungsverfahren nicht eingebunden.<sup>30</sup> Diese parlamentsferne Ausgestaltung findet nach dem Volksentscheid

22 Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 2), S. 40 f.

23 CSG (Hrsg.), The Book of The States 2010, Bd. 42, 2010, S. 352 f., [http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Chapter\\_6.9.pdf](http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Chapter_6.9.pdf) (1.11.2011); vgl. Heußner, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 167, 200 m.w.N.

24 California Constitution Art. II Sec. 8 (a), (b). Dies ist in den US-Gliedstaaten die übliche Bezugsgröße, CSG, 2010 (Fn. 23), S. 356 f., Tab. 6.11, [http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Table\\_6.11.pdf](http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Table_6.11.pdf) (15.2.2011).

25 California Secretary of State, How to Qualify an Initiative, <http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/how-to-qualify-an-initiative.htm> (31.10.2011).

26 Vgl. D. Bowen, California Secretary of State, Statement of Vote, November 2, 2010, General Election, revised, January, 6 2011, S. 4, <http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2010-general/04-historical-voter-reg-participation.pdf> (31.10.2011).

27 Zu früheren Berechnungsperioden vgl. P.L. Dubois/F. Feeney, Lawmaking by Initiative, 1998, S. 109 f.; Center for Governmental Studies (CGS), Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government, 2. Aufl. 2008, S. 178 ff., [http://www.cgs.org/images/publications/cgs\\_dbi\\_full\\_book\\_f.pdf](http://www.cgs.org/images/publications/cgs_dbi_full_book_f.pdf) (1.4.2009).

28 California Elections Code Sec. 9014, 2.

29 California Constitution Art. II Sec. 10 (a).

30 Heußner, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 167 f. m.w.N. Bis 1966 gab es auch die indirekte Initiative. Die Initiatoren konnten zwischen direkter und indirekter Initiative wäh-

eine extreme Fortsetzung „California style“. Denn das Parlament darf ein volksbeschlossenes Gesetz weder aufheben noch ändern, sofern das Gesetz dies nicht ausdrücklich zulässt. Eine Änderung oder Aufhebung ist auch mit besonderen Mehrheiten oder nach bestimmten Fristen unzulässig. Nur wenn das Volk in einem erneuten Entscheid einem entsprechenden Parlamentsgesetz zustimmt, ist eine Änderung oder Aufhebung durch das Parlament erlaubt.<sup>31</sup> In keinem anderen Staat haben Volksgesetze diesen strengen Vorrang.<sup>32</sup>

Ebenfalls wie in den US-Gliedstaaten üblich,<sup>33</sup> unterliegt die Initiative kaum materiellen Beschränkungen.<sup>34</sup> Es gibt insbesondere kein „Finanztabu“. Deshalb sind finanzwirksame Vorlagen zulässig, auch zu Steuern und anderen Abgaben.<sup>35</sup>

Lediglich im Rahmen des fakultativen Referendums sind neben Notstandsgesetzen auch Steuergesetze und Haushaltsbewilligungen, die den laufenden Ausgaben des Staates dienen, ausgeschlossen.<sup>36</sup> Die Initiative unterliegt diesen Ausschlussstatbeständen nicht.<sup>37</sup> Mit dem fakultativen Gesetzesreferendum können fünf Prozent der Kalifornier Parlamentsgesetze vor das Volk bringen. Falls genügend Unterschriften innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament gesammelt wurden, tritt das Gesetz erst in Kraft, wenn die Mehrheit der Abstimmenden dafür votiert hat.<sup>38</sup>

len, *CGS*, Fourth Branch (Fn. 27), S. 47 f.; *Dubois/Feeney*, Lawmaking (Fn. 27), S. 36 m. Fn. 13, S. 87.

31 California Constitution Art. II Sec. 10 (c) 2; California Assembly Journal, 39th Session, 1911, S. 835 f.; California Senate Journal, 39th Session, 1911, S. 979 f.

32 Vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 96 f.; *Dubois/Feeney*, Lawmaking (Fn. 27), S. 79; *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 171.

33 Vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 161 ff.

34 Allerdings gilt der Grundsatz der Einheit der Materie: California Constitution Art. II Sec. 8 (d), und es dürfen Verfassungsinitiativen keine Verfassungsrevision vorsehen: *Amador Valley v. Board*, 583 P.2d 1281, 1286 (CA 1978); *McFadden v. Jordan*, 196 P.2d 787, 796 f. (CA 1948); vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 157. Zu weiteren (kleineren) Ausschlussmaterien s. California Constitution Art. II Sec. 8 (e), (f) und *Heußner*, ebda., S. 148 f.

35 Vgl. California Constitution Art. II Sec. 8 (d)-(f).

36 California Constitution Art. II Sec. 9 (a). Ebenfalls können Gesetze, die eine Wahl anberaumen, nicht angegriffen werden.

37 Vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 169 m.w.N., 151.

38 California Constitution Art. II Sec. 9 (a), (b), 10 (a).

## II. Entstehungsgeschichte

Das zentrale Ziel der Einführung direkter Gesetzgebung in Kalifornien bestand darin, den korrumpierenden Einfluss von Wirtschaftsunternehmen auf Parteien und Parlament zu unterbinden.<sup>39</sup> Volksgesetzgebung etablierte sich nicht unüberlegt, sondern war die Reaktion auf Jahrzehnte anhaltende Defizite des Parlamentarismus.<sup>40</sup> Das korrumpierte repräsentative System kam den Bedürfnissen der Bevölkerung einer sich rapide entwickelnden Industriegesellschaft nicht nach.<sup>41</sup> Treibende Kraft der Reformen war das „Progressive Movement“, das u.a. auch erfolgreich für Arbeits- und Sozialgesetzgebung und das Frauenwahlrecht stritt.<sup>42</sup> *John Haynes*, Arzt aus Los Angeles, und *Hiram Johnson*, der 1910 die Gouverneurswahlen gewann, waren führende Köpfe dieses breiten Bündnisses.<sup>43</sup>

Es ist wichtig, die tiefgreifende Bedeutung des korruptionsbekämpfenden Zweckes der kalifornischen Volksgesetzgebung zu erfassen,<sup>44</sup> da dieser – im Gegensatz zur Schweiz – zur Einführung der extremen kalifornischen Form der Initiative geführt hat, die dem Parlament „nur äußerst beschränkte Möglichkeiten“ gewähren sollte, „in das Verfahren einzugreifen.“<sup>45</sup> Er erschließt sich erst voll-

39 *CGS, Fourth Branch* (Fn. 27), S. 31; v. *Arx*, *Volksinitiative* (Fn. 10), S. 34.

40 *J.J. Dinan*, *The American State Constitutional Tradition*, 2006, S. 96; *Griffin*, *Constitutionalism* (Fn. 10), S. 564.

41 *Griffin*, *ebda.*, S. 555 ff., 562 ff. m.w.N.; *Heußner*, *Volksgesetzgebung* (Fn. 1), S. 43 ff. m.w.N. Schon die Verfassung von 1849 und die im Grundsatz noch heute geltende Verfassung von 1879, die zunächst keine Formen der Volksgesetzgebung vorsah, waren den Problemen der Zeit nicht gewachsen, näher *Griffin*, *ebda.*, S. 556 ff.; *Mathews/Paul*, *Crackup* (Fn. 19), S. 19 ff., 22 ff.

42 Zur Einführungsgeschichte direkter Gesetzgebung in Kalifornien s. näher *V.O. Key/W.W. Crouch*, *The Initiative and Referendum in California*, 1939, S. 423 ff.; *G.E. Mowry*, *The California Progressives*, 1951; *Allswang*, *Initiative* (Fn. 10), S. 8 ff.; *S.L. Piott*, *Giving Voters a Voice. The Origins of the Initiative and Referendum in America*, 2003, S. 148 ff.; *CGS, Fourth Branch* (Fn. 27), S. 31 ff.; *Bierling*, *Geschichte* (Fn. 11), S. 71 ff.; *T. Goebel*, *A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890-1940*, 2002, S. 85 ff.; *L. Tallian*, *Direct Democracy, An Historical Analysis of the Initiative, Referendum and Recall Process*, 1977, S. 22 ff.; *Heußner*, *Volksgesetzgebung* (Fn. 1), S. 47; *ders.*, *Entstehung direktdemokratischer Verfahren in den USA – ein Rückblick auf die geschichtlichen Impulse plebiszitärer Verfassungsbestimmungen*, in: *ZParl* 23 (1992), S. 131 (141 f.).

43 *Key/Crouch*, *Initiative* (Fn. 42), S. 424 ff.; *Allswang*, *Initiative* (Fn. 10), S. 8 ff.; *Bierling*, *ebda.*, S. 74 f.; *Piott*, *ebda.*, S. 153 ff.; *Goebel*, *ebda.*, S. 86 ff.

44 Zur allgemeinen Einschätzung, dass die Staatenparlamente zu Beginn des letzten Jahrhunderts weitgehend inkompetent waren, nur *Griffin*, *Constitutionalism* (Fn. 10), S. 563 ff. m.w.N.

45 v. *Arx*, *Volksinitiative* (Fn. 10), S. 34; *B. Ambühl*, *Reformbedarf bei Kaliforniens Initiativrecht*, in: *NZZ*, int. Ausg. v. 3.11.2011, S. 4; *Heußner*, *Volksgesetzgebung* (Fn. 1), S. 286. Wirtschaftliche Gründe betont allgemein *Goebel*, *Government* (Fn. 42), S. 4 f., 12 ff.; vgl. auch *Heußner*, *Volksgesetzgebung* (Fn. 1), S. 43 f.

ständig, wenn man das ganze Ausmaß der damals herrschenden Korruption in den Blick nimmt. Es ging nicht um Fehltritte Einzelner, sondern darum, ein ganzes Korruptionssystem aufzubrechen. In Kalifornien war der Einfluss der Wirtschaft auf die Politik am größten in den gesamten USA.<sup>46</sup> Im Mittelpunkt stand die Eisenbahngesellschaft „Southern Pacific Railroad“.<sup>47</sup> Hinter ihr standen wenige Reiche. Sie bot „the most obvious instance of what was grossly wrong with California: a very few of super-rich virtually owned the state – its land, economy, its government – and were running it as a private preserve.“<sup>48</sup> Aufgebaut mit Hilfe großer öffentlicher Finanz- und Landsubventionen, beherrschte die Southern Pacific mehr als 85% des Schienenverkehrs in Kalifornien.<sup>49</sup> „Krakenartig“<sup>50</sup> kontrollierte sie Parteitage, wichtige Kandidatenaufstellungen und das Parlament, beeinflusste Zeitungen und Kommunen. Besonders berüchtigt waren *Abraham Ruef*, der Boss der Union Labor Party in San Francisco, und *William Herrin*, als Chefjustiziar und Lobbyist der Southern Pacific von 1893-1910 der mächtigste Mann Kaliforniens.<sup>51</sup> Legendär war die Manipulation des Parteitags der Republikaner 1906, für die *Ruef* von *Herrin* tausende Dollar erhielt, um Delegierte zu bestechen.<sup>52</sup>

Insbesondere dieser dreiste Korruptionshöhepunkt und intensive staatsanwaltschaftliche Untersuchungen gegen die Korruption in San Francisco im Gefolge des dortigen schweren Erdbebens von 1906<sup>53</sup> führten dazu, dass sich 1907 die progressive „Lincoln-Roosevelt-League“ gründete. Diese setzte sich zum Ziel, die damalige kalifornische Mehrheitspartei, die Republikaner, zu reformieren und den Einfluss der Southern Pacific Railroad zu brechen.<sup>54</sup> 1910 gelang es dem Progressive Movement, die Parlaments- und Gouverneurswahlen zu gewinnen.<sup>55</sup> Der Weg für die Einführung von Volksgesetzgebung war frei.

46 *Bierling*, Geschichte (Fn. 11), S. 64.

47 Vgl. CGS, Fourth Branch (Fn. 27), S. 35 ff.

48 *K. Starr*, *Inventing the Dream, California through the Progressive Era*, 1985, S. 199.

49 CGS, Fourth Branch (Fn. 27), S. 35 f.; *Bierling*, Geschichte (Fn. 11), S. 58 f.

50 Vgl. *F. Norris's Roman*, „The Octopus“, einer der wichtigsten Romane dieser Zeit, *Bierling*, ebda., S. 59, 68; *J.R. Grodin/C.R. Massey/R.B. Cunningham*, *The California State Constitution*, 1993, S. 17.

51 *Bierling*, Geschichte (Fn. 11), S. 71 ff., 76; *Key/Crouch*, Initiative (Fn. 42), S. 431 f.

52 *Bierling*, ebda., S. 76; 431; *Mowry*, Progressives (Fn. 42), S. 59; vgl. *Key/Crouch*, ebda., S. 431; *Grodin u.a.*, Constitution (Fn. 50), S. 17.

53 *Key/Crouch*, ebda., S. 431 f.; *Bierling*, ebda., S. 72 f.

54 *Key/Crouch*, ebda., S. 432 f.; *Mowry*, ebda., S. 69 ff.; *Goebel*, Government (Fn. 42), S. 88 f.; *Allswang*, Initiative (Fn. 10), S. 13 f.; *Bierling*, ebda., S. 76; *Heußner*, Entstehung (Fn. 42), S. 142.

55 *Key/Crouch*, ebda., S. 434 ff.; *Bierling*, ebda., S. 76 f.



Am 10. Oktober 1911 entschieden die Kalifornier in einem obligatorischen Verfassungsreferendum<sup>56</sup> mit einer Mehrheit von 168.744 zu 52.093 Stimmen, Volksgesetzgebung in ihre Verfassung aufzunehmen.<sup>57</sup> Kalifornien war damit der zwölfte US-Staat, der Formen direkter Gesetzgebung einführt.<sup>58</sup> Das Land hatte damals (1910) eine Gesamtbevölkerung von knapp 2,4 Mio. Einwohnern.<sup>59</sup> Eine Initiative benötigte somit lediglich ca. 30.000 Unterschriften, ein Referendum 20.000.<sup>60</sup>

### C. Volksgesetzgebung in Kalifornien 1912 bis 1977

Die Praxisgeschichte direkter Gesetzgebung in Kalifornien lässt sich in zwei Abschnitte einteilen: Die Zeit bis zur Volksabstimmung vom 6. Juni 1978, in der *Proposition 13*, die bekannte Grundsteuersenkungsinitiative angenommen wurde, und die Zeit danach. *Proposition 13* hat die politische Landschaft Kaliforniens im Zusammenwirken mit anderen Faktoren grundlegend geändert. Deshalb wird zunächst lediglich die Zeit bis 1977 betrachtet.

#### I. Nutzung der Initiative

Die Kalifornier haben die Initiative von Anfang intensiv genutzt,<sup>61</sup> sie kam keineswegs nur selten zum Einsatz.<sup>62</sup> In den ersten drei Dekaden nach Einführung qualifizierten sich jeweils zwischen 30 und 35 Vorlagen für den Volksentscheid. In den 1940er Jahren waren es noch 19. Relativ wenige waren es in den 1950er

56 Bereits seit Verabschiedung der ersten kalifornischen Verfassung 1849 benötigen parlamentarische Verfassungsänderungen die obligatorische Zustimmung des Volkes, siehe *W.W. Crouch/J.C. Bollens/S. Scott*, *California Government and Politics*, 6. Aufl. 1977, S. 108. Zur Entwicklung des obligatorischen Verfassungsreferendums in den US-Gliedstaaten s. *Heußner*, Entstehung (Fn. 42), S. 134 ff. m.w.N.

57 *Key/Crouch*, Initiative (Fn. 43), S. 436, 440. Zusätzlich führten sie auch Abwahlen (*Recall*) ein. Erstmals kam es 2003 zu einer Recall-Abstimmung über ein staatsweites Amt, vgl. u. D.IV.1.a.

58 *C.A. Beard/B.E. Schultz*, *Documents on the State-wide Initiative, Referendum and Recall*, 1912, Nachdruck 1970, S. 1 f. In Utah fehlte jedoch noch das Ausführungsgesetz. Michigan sah vor, dass das Parlament Verfassungsinitiativen zustimmen musste, damit das Volk über diese abstimmen konnte, *dies.*, S. 78, 178.

59 *M. Field*, *California Government and Politics Today*, 12. Aufl. 2009, S. 2.

60 *Lee*, *California* (Fn. 10), S. 92.

61 Das fakultative Referendum wurde vergleichsweise wenig genutzt. Dies ist bis heute so geblieben, vgl. o. A I. Von 1912 bis 1977 kamen insgesamt nur 35 zur Abstimmung, vgl. *Bowen*, *California Referenda* (Fn. 6); *Allswang*, Initiative (Fn. 10), S. 252 ff.

62 So aber *Bierling*, *Geschichte* (Fn. 11), S. 182.

und 1960er Jahren mit zehn bzw. neun Initiativen. In den 1970er Jahren waren es wieder 22. Ungefähr ein Viertel bis ein Drittel wurden jeweils angenommen.<sup>63</sup> Alle Gegenstände des politischen Lebens und „critical issues of the moment“<sup>64</sup> spielten eine Rolle, insbesondere neben Themen des politischen Prozesses auch finanzwirksame Gesetze.<sup>65</sup>

## II. Finanzen und Volksgesetzgebung

Die finanzwirksamen Initiativen betrafen vor allem die Bildungs-, Wohlfahrts- und Verkehrspolitik.<sup>66</sup> Insgesamt standen 16 Steuerinitiativen zur Abstimmung. Nur eine wurde jedoch angenommen, nämlich 1914 zur Abschaffung der Wahlsteuer (Poll Tax).<sup>67</sup> Ein Parlamentsgesetz, das Steuererhöhungen auf fünf Prozent pro Jahr begrenzen wollte, lehnten die Bürger 1918 in einem fakultativen Referendum ab.<sup>68</sup> Finanzwirksame Initiativen gab es insbesondere im Schul- und Hochschulbereich. Insgesamt waren es sieben, von denen vier, also mehr als die Hälfte, eine Mehrheit fanden (1920, 1944, 1946, 1952). Sie verbesserten die Finanzierung der öffentlichen Schulen und erhöhten z.T. Steuern (1944).<sup>69</sup> Zwei weitere Initiativen propagierten die Ausgabe von Staatsanleihen. Davon war eine 1914 erfolgreich zur Ausgabe von Schuldverschreibungen für Bauten der University of California in Berkeley.<sup>70</sup> Auch im Sozialbereich kam es zu Abstimmungen, drei ausgabenwirksame Gesetze passierten, welche die Sozialleistungen für Veteranen, Alte und behinderte Menschen verbesserten (1922, 1948) aber

63 CGS, Fourth Branch (Fn. 27), S. 58 ff.; Lee, California (Fn. 10), S. 90 f. In den 1950er Jahren waren es nur 20%.

64 Lee, ebda., S. 93.

65 CGS, Fourth Branch (Fn. 27), S. 64. Vgl. auch Thematisierung und Auflistung bei Allswang, Initiative (Fn. 10), S. 18-104 bzw. S. 251-262; M.D. Waters (Hrsg.), Initiative and Referendum Almanac, 2003, S. 93-105; Lee, ebda., S. 93 ff. Dies gilt auch für die Zeit 1940-1968, Allswang, ebda., S. 101.

66 Vgl. J.G. Matsusaka, For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy and American Democracy, 2004, S. 97 ff.; Key/Crouch, Initiative (Fn. 42), S. 461, 464 ff., 471, 566 f.; Allswang, ebda., S. 251 ff.; Waters, ebda., S. 93 ff.

67 Für 1912 bis 1958 s. J.S. Radabaugh, Tendencies of California Direct Legislation (1961), in: United States Senate, Hearings before the Subcommittee on the Judiciary, 95th Congress, First Session on S.J. Res. 67, Washington 1978, S. 273 ff. Für 1959 bis 1977 s. Waters, ebda., S. 103 f. Näher Allswang, ebda., S. 49 ff.; Key/Crouch, ebda., S. 459 ff., 471 ff. für 1912 bis 1936.

68 Key/Crouch, ebda., S. 495.

69 Radabaugh, Tendencies (Fn. 67), S. 276; Waters, Almanac (Fn. 65), S. 103 f.; näher Allswang, Initiative (Fn. 10), S. 96 ff.

70 Allswang, ebda., S. 251 ff., 252; Waters, ebda., S. 93 ff. 1938 scheiterte ein Parlamentsgesetz, das es den Kommunen erlaubt hätte, Anleihen zum Kauf öffentlicher Versorgungsbetriebe zu emittieren, Allswang, ebda., S. 42.

auch wieder zurückführten (1949).<sup>71</sup> Zudem gab es Initiativen zugunsten des Baus von Highways. Davon war eine 1920 siegreich.<sup>72</sup>

Insgesamt lässt sich zweierlei feststellen. Zum einen hielt sich das Volk in Steuerfragen weitgehend zurück und legte dem Parlament keine Fesseln an. Denn die Ergebnisse der abgestimmten Steuerinitiativen zeigen, dass „[I]n matters of taxation there is quite evident a strong opposition [of the people, *Verf.*] to limiting the power of the legislature and the executive to determine state fiscal policy.“<sup>73</sup> Dementsprechend konnte das Parlament durch Gesetze bzw. durch vom Volk gebilligte parlamentarische Verfassungsänderungen auch immer wieder neue Steuern einführen.<sup>74</sup> Zum anderen kamen Gesetze im Bereich der Erziehung, des Verkehrs und der Sozialgesetzgebung zustande, die erhebliche Ausgaben verursachten.<sup>75</sup>

Insofern passt Kalifornien in das Einnahmen- und Ausgabenmuster der volksgesetzgebungsfreundlichen US-Gliedstaaten in den ersten vier Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts insgesamt. Vergleichende Untersuchungen aller US-Gliedstaaten zu diesem Zeitraum, die *John Matsusaka* in seinem Buch „For the Many or the Few“ durchgeführt hat, zeigen nämlich, dass die Staaten, die Volksgesetzgebung in den ersten vier Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zur Verfügung stellten, (einschließlich kommunaler Ebene) pro Kopf durchschnittlich um acht Prozent höhere öffentliche Einnahmen und um sechs Prozent höhere Ausgaben hatten, als sie *ceteris paribus* ohne Volksgesetzgebung gehabt hätten.<sup>76</sup> Insgesamt betrachtet hatte Volksgesetzgebung somit (direkt und indirekt)<sup>77</sup> eine ausgabenstei-

71 *Waters*, ebda., S. 93 ff., 95, 101 f.; näher *Allswang*, Initiative (Fn. 10), S. 75 ff.; *Goebel*, Government (Fn. 42), S. 178 ff.

72 *Key/Crouch*, Initiative (Fn. 42), S. 567; *Allswang*, ebda., S. 552 ff.

73 *Radabaugh*, Tendencies (Fn. 67), S. 278, 273. Lediglich die Filialladenlizenz, die von der Anzahl der Filialen abhängig war und kleine Läden schützen sollte, lehnten die Bürger in einem fakultativen Referendum 1936 ab, vgl. *Allswang*, ebda., S. 45 ff.; *Goebel*, Government (Fn. 42), S. 171 ff.; *Key/Crouch*, ebda., S. 498 f. Ebenso verwarfen die Bürger 1938 eine Steuer auf Margarine, welche die Wettbewerbsposition der Butterproduzenten stärken sollte. Gleiches war bereits 1926 geschehen, vgl. *Key/Crouch*, ebda., S. 497 f.

74 Vgl. näher *California State Board of Equalization*, History of the Board, The First 100 Years, o.J., <http://www.boe.ca.gov/info/pub216/martin.html> (12.11.2011), dazu zählen u.a. die Kfz- und Benzinsteuern und die Bank and Corporation Franchise Tax (ebda., Abschnitt 1907-1929), die Verkaufs- und Alkoholsteuern (ebda., Abschnitt 1930-1940) und die Tabaksteuern (ebda., Abschnitt 1907-1929).

75 *Matsusaka*, For the Many (Fn. 66), S. 97 ff., Tabelle 7.1 mit einer Aufzählung ausgaben erhöhender Initiativen in volksgesetzgebungsfreundlichen Staaten 1910-1949 einschließlich Kaliforniens.

76 *Matsusaka*, ebda., S. 73 ff., 79, 94 ff., 110; *L.P. Feld/G. Kirchgässner*, Wirkungen direkter Demokratie – Was sagt die moderne politische Ökonomie?, in: Heußner/Jung, Mehr direkte Demokratie (Fn. 1), S. 421.

77 Vgl. *Matsusaka*, ebda., S. 12 f.

gernde Wirkung und damit eine „liberal („progressive“) direction“.<sup>78</sup> Dies dürfte auch für Kalifornien zutreffen. So ist es auch kein Wunder, dass Kalifornien 1929 der erste Staat war, der eine von den Landkreisen zu organisierende obligatorische Altersrente einführte.<sup>79</sup>

### III. Steuern und Weltwirtschaftskrise

Im Rahmen diese Grundkonstellation war das Parlament in den 1930er Jahren in der Lage, die wegen der Weltwirtschaftskrise auftretenden massiven Budgetprobleme in den Griff zu bekommen. Einerseits mussten die Lasten der „Property Tax“ (Grundsteuer) dringend verringert werden. Denn obwohl die Grundstückspreise fielen, blieb die Grundsteuer relativ hoch. Viele Eigentümer konnten diese Steuer nicht mehr bezahlen und ihre Hypotheken nicht mehr bedienen, so dass Zwangsvollstreckungen an der Tagesordnung waren. Andererseits war es notwendig, neue Einnahmequellen zu erschließen, da sich der Haushaltsüberschuss des Fiskaljahres 1930/31 innerhalb von zwei Jahren in ein Defizit verwandelt hatte.<sup>80</sup>

1932 versuchten zunächst Grundstücksbesitzer, Kommunen und Farmer mit der Verfassungsinitiative *Proposition 9* die Grundsteuerlast (indirekt) zu senken und gleichzeitig eine Einkommen- und eine Verkaufsteuer einzuführen. Insbesondere war eine Erhöhung der Lehrergehälter vorgesehen. Dies war ein Hauptgrund, warum die Initiative scheiterte.<sup>81</sup> Entlastung für Hausbesitzer und die Erschließung neuer Einnahmequellen gelang jedoch dem „Riley-Stewart Tax Plan“.<sup>82</sup> Dieser Parlamentsvorschlag autorisierte das Parlament, „any form of taxation not prohibited by the Constitution in amounts sufficient to meet the ex-

78 Matsusaka, ebda., S. 73 f., 79, 14.

79 Vgl. Bierling, Geschichte (Fn. 11), S. 84; H.H. Kessler, *The Crippled and The Disabled: Rehabilitation of the Physically Handicapped in the United States*, 1980, S. 224, führt Colorado als ersten Staat auf (1927).

80 *State Board*, History (Fn. 74), Abschnitt 1930-1940, Revenue Crisis of the 1930s: Riley-Stewart Plan Enacted, [http://www.boe.ca.gov/info/pub216/revenue\\_crisis.html](http://www.boe.ca.gov/info/pub216/revenue_crisis.html) (12.11.2011).

81 Allswang, Initiative (Fn. 10), S. 49; J.E. Hartley/S.M. Scheffrin/J.D. Vasche, *Reforming During Crisis: The Transformation of California's Fiscal System During the Great Depression*, in: *The California Constitution Revision Commission* (Hrsg.), *Constitution Revision, History and Perspective*, 1996, S. 62, <http://www.californiacityfinance.com/CCRChistory.pdf> (12.11.2011).

82 *State Board*, History (Fn. 74), Abschnitt 1930-1940, Revenue Crisis of the 1930s: Riley-Stewart Plan Enacted, [http://www.boe.ca.gov/info/pub216/revenue\\_crisis.html](http://www.boe.ca.gov/info/pub216/revenue_crisis.html) (12.11.2011). Vgl. Hartley u.a., *Reforming* (Fn. 81), S. 59, 62.

penditures of this State“ einzuführen.<sup>83</sup> Gleichzeitig durfte der Staatsaushalt zukünftig innerhalb von zwei Jahren nur um fünf Prozent wachsen. Ein größeres Wachstum war nur zulässig, wenn das Parlament mit Zweidrittelmehrheit zustimmte. Die Ausgaben für die Schulen waren von diesen Begrenzungen ausgenommen.<sup>84</sup> Das Volk stimmte der entsprechenden parlamentarischen Verfassungsänderung *State Constitutional Amendment 30*<sup>85</sup> – im Volksentscheid *Proposition 1* – 1933 mit 62% zu.<sup>86</sup> So konnte das Parlament noch im selben Jahr die Umsatzsteuer (Sales tax),<sup>87</sup> 1935 bzw. 1937 die Einkommensteuer, die progressiv ausgestaltet war („Personal Income Tax“ und „Corporation Income Tax“),<sup>88</sup> sowie 1939 die Schenkungsteuer einführen.<sup>89</sup>

Ein elastisches Einnahmensystem für den Staat zu generieren, war nicht der motivierende Faktor für die Zustimmung zum Riley-Stewart Tax Plan, sondern der wachsende Unmut über die Grundsteuerbelastung während der „Great Depression“.<sup>90</sup> So versuchten auch 1936 Lehrerkreise, Geschäftsleute und Farmer die Einkommensteuer wieder aufzuheben und eine zukünftige Einführung an eine Zweidrittelmehrheit im Parlament mit anschließendem obligatorischen Referendum zu binden.<sup>91</sup> *Proposition 2* scheiterte jedoch deutlich. Derselbe Vorschlag (*Proposition 4*) unterlag 1942 erneut. Beide Male war die Abstimmungsbeteiligung bemerkenswert gering.<sup>92</sup> Die Bürger hatten die neuen Steuern akzeptiert.

Die in den 1930er Jahren angelegte Steuerstruktur Kaliforniens besteht in wesentlichen Grundzügen bis heute fort.<sup>93</sup> Durch die Einführung und Erhöhung von

83 California Constitution Art. VIII Sec. 15 S. 2 i.d.F. der Verfassungsänderung, s. Wortlaut in: *F.B. Wood/F.C. Jordan*, Proposed Amendments to Constitution and Propositions, June 27, 1933, Part II, S. 6, [http://traynor.uchastings.edu/ballot\\_pdf/1933s.pdf](http://traynor.uchastings.edu/ballot_pdf/1933s.pdf) (12.11.2011).

84 California Constitution Art. IV Sec. 34a S. 1 i.d.F. der Verfassungsänderung, s. *Wood/Jordan*, ebda., Part II, S. 1. Steuerzahlerorganisationen und die Handelskammer unterstützten die Ausgabenbegrenzung, *Hartley u.a.*, Reforming (Fn. 81), S. 63 f.

85 Argumente und Wortlaut in: *Wood/Jordan*, ebda., Part I, S. 3, Part II, S. 1 ff.

86 *California Ballot Measures Database*, <http://library.uchastings.edu/cgi-bin/starfinder/26344/colprop.txt> (10.11.2011).

87 *State Board*, History (Fn. 74), The Retail Sales Tax, [http://www.boe.ca.gov/info/pub216/-retail\\_sales.html](http://www.boe.ca.gov/info/pub216/-retail_sales.html) (12.11.2011).

88 *Ebda.*, The Innovations of the 1930's, [http://www.boe.ca.gov/info/pub216/tax\\_innovations.html](http://www.boe.ca.gov/info/pub216/tax_innovations.html) (12.11.2011); *Bierling*, Geschichte (Fn. 11), S. 126.

89 *State Board*, Innovations (Fn. 88), [http://www.boe.ca.gov/info/pub216/tax\\_innovations.html](http://www.boe.ca.gov/info/pub216/tax_innovations.html) (12.11.2011).

90 *Hartley u.a.*, Reforming (Fn. 81), S. 58, 62 ff., 68.

91 *F.B. Wood/F.C. Jordan*, Proposed Amendments to Constitution and Propositions, November 3, 1936, Part I, S. 7 f., Part II, S. 3 f, [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/1936g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/1936g.pdf) (12.11.2011).

92 *Allswang*, Initiative (Fn. 10), S. 49, 88.

93 *Hartley u.a.*, Reforming (Fn. 81), S. 56 ff., 59.

Steuern zusammen mit der Ausgabe von Wertpapieren, deren Zinssatz der Bonität „AAA“ für Unternehmensanleihen entsprach, wuchsen die Einnahmen jährlich real um 18 Prozent, während die Ausgaben um real zehn Prozent stiegen. Kalifornien konnte so die 1930er Jahre fiskalisch bestehen, bis der Aufschwung der 1940er Jahre wieder Budgetüberschüsse erbrachte.<sup>94</sup>

#### IV. Zwischenergebnis

In den ersten sechseinhalb Jahrzehnten direkter Gesetzgebung in Kalifornien konnte sich dieser Staat von einem bevölkerungsmäßig kleinen Land mit ca. 2,4 Mio. Einwohnern rasant zum bei weitem bevölkerungsreichsten und wirtschaftsstärksten Gliedstaat der USA entwickeln, der Ende der 1970er Jahre mit ca. 23 Mio. Einwohnern<sup>95</sup> nur von 25 Ländern weltweit übertroffen wurde und dessen Bruttosozialprodukt bereits damals unter den zehn größten der Welt rangierte.<sup>96</sup> In den 1940er bis 1960er Jahren errang Kalifornien den Status eines „Modellstaats“.<sup>97</sup> Die Bürger ließen dem Parlament in Steuerfragen „den Vortritt.“ Sie verlangten höhere staatliche Ausgaben, stellten sich höheren öffentlichen Einnahmen aber auch nicht in den Weg. Für die Zeit bis 1977 sind keine Stimmen zu vernehmen, die Volksgesetzgebung einen schädlichen Einfluss auf die Staatsfinanzen attestieren würden.<sup>98</sup> Die Bewertung der Volksgesetzgebung im Hinblick auf die finanzielle und wirtschaftliche Lage Kaliforniens in den ersten sechseinhalb Jahrzehnten direkter Gesetzgebung fällt deshalb positiv aus.<sup>99</sup> Für

94 *Ebda.*, S. 59 ff.

95 *Field, Government* (Fn. 59), S. 2: 1980 waren es 23,7 Mio.

96 *Lee, California* (Fn. 10), S. 87.

97 Vgl. o. A.II, u. D.II.1, III.1.

98 Vgl. etwa *Key/Crouch, Initiative* (Fn. 42), S. 564 ff.; *Radabaugh, Tendencies* (Fn. 67), S. 273 ff., 277; *Lee, California* (Fn. 10), S. 117 ff.; *Goebel, Government* (Fn. 42), S. 7 ff., 140 ff., 151 ff., 158 ff.; *Bierling, Geschichte* (Fn. 12), S. 121 ff., 182 ff.; *C.M. Price, The Initiative: A Comparative State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon* (1975), in: *US Senate* (Fn. 67), S. 208 ff.; *Mathews/Paul, Crackup* (Fn. 19), S. 28, 79 ff.; *Allswang, Initiative* (Fn. 10), S. 245 ff.

99 Die allgemeine inhaltliche Bewertung der in den ersten sechseinhalb Jahrzehnten Volksgesetzgebung verfolgten Politikinhalte ist gemischt, fällt unter dem Strich jedoch positiv aus. So hat Volksgesetzgebung „highly regarded reforms“ hervorgebracht, z.B. die staatliche Finanzierung von Schulen (1920), eine Budgetreform (1922), die Reform der Wählerregistrierung (1930), eine Justizreform (1934), das Leistungssystem im öffentlichen Dienst (1934), die Einführung der Sommerzeit (1949), die Küstenschutzinitiative (1972) und die Regulierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen (1974): *Crouch u.a.* (Fn. 56), S. 126; *Lee, ebda.*, S. 117; *D.D. Schmidt, Citizen Lawmakers*, 1989, S. 224. Der quantitative Output mag nicht allzu groß sein. Er enthält jedoch „some of the most important policy issues enacted in the state“, so *Lee, ebda.*, S. 117; vgl. *Key/Crouch, Initiative* (Fn. 42), S. 466 f., 468 ff., 575. Angesichts der aufgeführten Reformen ist das Urteil von

die Zeit von 1912 bis 1977 beweist das Beispiel Kaliforniens, dass Volksgesetzgebung – sogar in der extremen kalifornischen Ausprägung – auch in einem großen, bevölkerungsreichen Industriestaat ohne negative Folgen für die Staatsfinanzen und die Wirtschaft praktiziert werden kann.

#### D. Die Entwicklung seit 1978: Volksgesetzgebung und kalifornische Krise

Für die Kritiker direkter Demokratie ist die Ursache des beklagten Niedergangs der staatlichen Leistungen Kaliforniens in den letzten Jahrzehnten<sup>100</sup> wesentlich in einer Reihe von Volksinitiativen seit 1978 zu suchen, die dazu geführt hätten, dass ein Budgetausgleich zunehmend durch Ausgabenkürzungen und nicht durch Einnahmeerhöhungen versucht worden sei. Die Grundsteuersenkungsinitiative *Proposition 13* von 1978 ist die erste, prominenteste und einschneidendste dieser Initiativen.<sup>101</sup>

*Goebel*, ebda., S. 142 nicht nachvollziehbar, wonach „the lack of any truly significant laws passed via the popular initiative“ das Bemerkenswerteste sei. Negativ schlagen jedoch insbesondere minderheitengefährdende Initiativen zu Buche, die von den Gerichten teilweise abgewehrt wurden: *Crouch u.a.* (Fn. 56), S. 127; *Lee*, ebda., S. 118. Zu Volksgesetzgebung und Minderheiten vgl. näher *Heußner*, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 172 f., 183 ff., 196 m.w.N.; *ders.*, Minorities and Direct Democracy in the USA: Direct Legislation Concerning Minorities and Instruments of Minority-Protection, in: W. Marxer u.a. (Hrsg.), *Direct Democracy in Modern Europe*, Bd. 3. *Direct Democracy and Minorities*, 2012, i.E. Volksgesetzgebung hat dazu beigetragen, dass der massive Korruptionseinfluss weniger dominierender „Special Interests“ und „Party Bosses“ überwunden wurde, vgl. *T.E. Cronin*, *Direct Democracy*, 1989, S. 224 ff.; *Schmidt*, ebda., S. 29; relativierend *Lee*, ebda., S. 120; negativ wohl *Goebel*, ebda., S. 8, 144 sowie *E. Cotterell*, zit. in *Goebel*, ebda., S. 155. Allerdings zeigte sich schon in dieser Zeit zunehmend, dass Interessensgruppen mit starkem finanziellen Rückhalt versuchten, sich auch die Volksgesetzgebung zu Nutze zu machen (vgl. näher etwa *Goebel*, ebda., S. 7 f., 143 ff., 153 ff., 158 ff.; *Key/Crouch*, ebda., S. 565 ff., 570 f., 572 f.). Eine abgewogene Bilanz für diese Zeit zieht der kalifornische Politologe *Eugene Lee* ebda., S. 120: „The initiative’s appeal for young and old, for liberal and conservative, is pervasive and compelling. There is every reason to believe it will continue to be so – an imperfect but useful institution in a world of imperfections.“ Vgl. auch *Price*, Initiative (Fn. 98), S. 208 ff., 227, der gegen „prevailing negative assessments of initiatives“ argumentiert. Bereits 1939 konstatierten *Key/Crouch*, ebda., S. 565: „On the whole, they [angenommene Initiativen, *Verf.*] appear to be neither more drastic nor less intelligent in intent than acts which have been adopted by the legislature.“ Und ebda., S. 571, *E.O. Allen* zitierend: „On the whole, the people seem to have acted with just about the same degree of democracy, discernment, devotion to public welfare, and desultoriness of purpose as the average legislature.“

100 Näher u. D.II.1, III.1.

101 *Schrag*, *Paradise Lost* (Fn. 11), S. 65.

## I. Proposition 13

### 1. Inhalt

Diese Verfassungsinitiative hat zwei Bestandteile. Zum einen betrifft sie die Property Tax, eine hauptsächlich von Grundstücken erhobene Kommunalsteuer, die einen großen Teil der Einnahmen der kommunalen Körperschaften ausmachte.<sup>102</sup> *Proposition 13* begrenzt den Steuersatz der Grundsteuer auf ein Prozent des Schätzwertes zum Zeitpunkt des Grundstückskaufs. Sie limitiert die jährliche Steigerungsrate des zugrunde zu legenden Grundstückswertes auf die Inflationsrate, maximal jedoch auf zwei Prozent. Eine Neubewertung des Grundstückswertes erfolgt erst beim Verkauf des Grundstückes.<sup>103</sup> Das Parlament kann diese Begrenzungen allein nicht revidieren. Denn um eine Verfassungsänderung vorzuschlagen zu dürfen, ist eine Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Parlaments notwendig. Sodann muss das Volk im obligatorischen Verfassungsreferendum zustimmen.<sup>104</sup> Zum anderen führte *Proposition 13* für alle parlamentarischen Änderungen staatlicher Steuern, die Einnahmeerhöhungen zum Ziel haben, das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Parlaments ein.<sup>105</sup>

### 2. Versagen des repräsentativen Systems

*Proposition 13* war erfolgreich, weil das Parlament über Jahre und Jahrzehnte keine bzw. keine wirksamen und nachhaltigen Maßnahmen gegen stark steigende Grundsteuern ergriffen hatte.<sup>106</sup> 1977 war die Property Tax die vierthöchste in den ganzen USA und lag um 51% über dem nationalen Durchschnitt. Infolge starker Inflation, Bevölkerungswachstums und nur eingeschränkter Möglichkei-

102 Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 195.

103 California Constitution Art. XIII A Sec. 1 (a) S. 1, Sec. 2 (a) S. 1, (b) S. 1; R. Ingenito/M. O'Malley/M. Stanley/C. Taylor, California's Tax System, Legislative Analyst, 2007, S. 56 ff., [http://www.lao.ca.gov/2007/tax\\_primer/tax\\_primer\\_040907.pdf](http://www.lao.ca.gov/2007/tax_primer/tax_primer_040907.pdf) (12.2.2012); California State Board of Equalization, California Property Tax Propositions, Nr. 1, 2, <http://www.boe.ca.gov/proptaxes/faqs/caproptaxprop.htm> (20.12.2011), vgl. California Voters Pamphlet, Primary Election June 6, 1978, S. 56 f., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/1978p.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/1978p.pdf) (10.11.2011).

104 California Constitution Art. XVIII Sec. 1, Sec. 4. Vgl. Heußner, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 171 m.w.N. Das Parlament darf allein auch keine einfachen volksbeschlossenen Gesetze ändern, vgl. o. B.I.

105 California Constitution Art. XIII A Sec. 1 (a) S. 3 (a); vgl. California Voters Pamphlet, Primary Election June 6, 1978 (Fn. 103), S. 57.

106 Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 35 ff., 40 ff.; Bauer, Finanzpolitik (Fn. 10), S. 86 ff.; Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 197 m.w.N.



ten, neues Bauland auszuweisen, explodierten die Bodenpreise und damit die Grundsteuern. Diese einkommensunabhängige und deshalb besonders unsoziale Steuer zwang viele Eigenheimbesitzer, ihr Haus aufzugeben. Junge Familien konnten keines erwerben.<sup>107</sup> Das Parlament und der Gouverneur reagierten jedoch kaum.<sup>108</sup> Als die Abgeordneten den Ernst der Lage endlich begriffen hatten, scheiterte der im Parlament ausgehandelte Abhilfevorschlag 1977 an der für Ausgabenbewilligungen notwendigen parlamentarischen Zweidrittelmehrheit. Ein weiterer Vorschlag im Jahr darauf in Form einer Verfassungsänderung – im späteren Volksentscheid *Proposition 8*<sup>109</sup> – kam zu spät. *Proposition 13* hatte sich bereits für die Abstimmung qualifiziert und bot höhere Entlastungen. Außerdem betrieb der demokratische Gouverneur *Jerry Brown* keinerlei Abstimmungskampfunterstützung für die Parlamentsvorlage.<sup>110</sup> Dementsprechend siegte *Proposition 13* im Volksentscheid am 6. Juni 1978 mit 64,8% Ja-Stimmen. *Proposition 8* erreichte lediglich 47%.<sup>111</sup>

In dem Bestreben, diese Entwicklung einzudämmen, kann man dem Volk Voreiligkeit kaum vorwerfen. Denn bevor *Proposition 13* schließlich 1978 erfolgreich war, scheiterten ab 1968 zunächst sechs Grundsteuersenkungsinitiativen schon in der Qualifikation oder aber im Volksentscheid.<sup>112</sup>

## II. Öffentliche Schulen

### 1. Krisensymptome

Die meistdiskutierte Misere der kalifornischen Krise ist der Niedergang des öffentlichen Schulsystems.<sup>113</sup> *Proposition 13* spielt hier eine besondere Rolle. Rangierte Kalifornien in den 1960er Jahren in den Ausgaben pro Schüler zu-

107 Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 196 mw.N.

108 „I think a lot of us in Sacramento (die Hauptstadt Kaliforniens, *Verf.*) ... really didn't measure the distress of homeowners accurately [...]. We didn't understand, and should have, the fears of a lot of these homeowners.“ So der damalige Sprecher des Abgeordnetenhauses *Leo McCarthy*. Zitiert in *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 40.

109 California Voters Pamphlet, Primary Election June 6, 1978 (Fn. 103), S. 36 ff.

110 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 42, 46.

111 *National Conference of State Legislatures (NCSL)*, Ballot Measures Database, <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/ballot-measures-database.aspx> (14.2.2012).

112 Heußner, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 197, Fn. 643 m.w.N.; *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 38.

113 Vgl. *DeBow/Syer*, Power and Politics (Fn. 19), S. 245 ff.; *B.L. Hyink/D.H. Provost*, Politics and Government in California, 17. Aufl. 2007, S. 236 ff.; *L.L. Giventer*, Governing California, 2004, S. 161 ff.

nächst noch unter den ersten zehn US-Gliedstaaten<sup>114</sup> und in den 1970er Jahren unter den ersten 20,<sup>115</sup> so waren die Ausgaben seitdem unterdurchschnittlich.<sup>116</sup> 1988 belegte das Land nur noch den 26. Platz,<sup>117</sup> 1996 den 41.<sup>118</sup> 2008 war es mit 8.883 Dollar Platz 43, 2009 mit 9.472 Dollar Platz 38.<sup>119</sup> Die Schüler-Lehrer-Relation ist die zweitschlechteste in den ganzen USA.<sup>120</sup> Es verwundert daher nicht, dass sich Kalifornien bei den Schülerleistungen in den verschiedenen Fächer- und Alterskategorien durchweg unter den letzten zehn Staaten befindet.<sup>121</sup> Die Lehrergehälter sind jedoch die höchsten in den USA.<sup>122</sup>

## 2. Reduzierung der Property Tax

Ein Hauptgrund für die Unterfinanzierung der öffentlichen Schulen ist die radikale Kürzung der Property Tax.<sup>123</sup> Denn während der 1970er Jahre trugen die Einnahmen aus der lokalen Property Tax zu ungefähr 50 bis 60% zu den Ausgaben für die öffentlichen Schulen bei. Die verringerten Steuersätze der Property Tax reduzierten die Grundsteuereinnahmen der kommunalen Körperschaften je-

- 114 Schrag, *Paradise Lost* (Fn. 11), S. 66. 1966 belegte Kalifornien den 7. Platz, vgl. *U.S. Census Bureau*, *Statistical Abstract of the United States*, 1966, S. 125.
- 115 So war es 1977 der 19. Platz: *U.S. Census Bureau*, *Statistical Abstract of the United States*, 1977, S. 152.
- 116 J. Kaplan, *A Decade of Disinvestment: California Education Spending Nears the Bottom*, Oct. 2011, S. 2, [http://www.cbpr.org/pdfs/2011/111012\\_Decade\\_of\\_Disinvestment\\_%20-SFF.pdf](http://www.cbpr.org/pdfs/2011/111012_Decade_of_Disinvestment_%20-SFF.pdf) (18.12.2011).
- 117 *U.S. Census Bureau*, *Statistical Abstract of the United States*, 1989, S. 140. Schrag, *Paradise Lost* (Fn. 11), S. 66, gibt den 32. Platz an.
- 118 *U.S. Census Bureau*, *Statistical Abstract of the United States*, 1997, S. 170. Schrag, ebda., S. 66.
- 119 *U.S. Census Bureau*, *Statistical Abstract of the United States*, 2011, S. 168; 2012, S. 170, <http://www.census.gov/prod/2011pubs/11statab/educ.pdf> (23.11.2011), <http://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0262.pdf> (23.11.2011). Nach *California Budget Project*, *Back to the Future, The 2011-12 Budget and Beyond*, 2011, S. 46 f., belegt Kalifornien 2010/2011 den 47. Platz, kaufkraftbereinigt 2008 den 43., [http://www.humboldt.edu/economics/docs/back\\_to\\_future\\_hsu.pdf](http://www.humboldt.edu/economics/docs/back_to_future_hsu.pdf) (22.11.2011). Vgl. R.J. Lustig, *California at the Edge*, in: ders. (Hrsg.), *Remaking California. Reclaiming the Public Good*, Berkeley 2010, S. 3 ff.
- 120 M. Taylor, *Legislative Analyst*, *Cal Facts*, Jan. 2011, S. 36.
- 121 *U.S. Census Bureau*, *Statistical Abstract of the United States*, 2012, S. 174: Proficiency Levels on Selected NAEP Tests for Students in Public Schools by State: 2009. <http://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0269.pdf> (30.10.2011). Vgl. Senik, *Who killed California* (Fn. 16), S. 55; Lustig, *Edge* (Fn. 119), S. 4. Zu früheren Jahren vgl. Schrag, *Paradise Lost* (Fn. 11), S. 68 ff.
- 122 Taylor, *Cal Facts* (Fn. 120), S. 36.
- 123 Schrag, *Paradise Lost* (Fn. 11), S. 66 ff.

doch um ca. 55%.<sup>124</sup> Seit der Annahme von Proposition 13 im Jahr 1978 beträgt der Anteil der Property Tax deshalb im Wesentlichen nur noch zwischen 20 und 30%. Zwar steigerte parallel dazu der Staat seinen Anteil an der Schulfinanzierung. Dies glich die Verluste jedoch nicht aus.<sup>125</sup>

### 3. Maßstab für Schulfinanzierung

Um die Bereitschaft der Bevölkerung und die Fähigkeit des politischen Systems, hinreichend öffentliche Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Schulen zur Verfügung zu stellen, beurteilen zu können, sind nicht nur die absoluten Aufwendungen pro Schüler relevant, sondern auch die Schülerstruktur und die Wirtschaftskraft eines Landes in Rechnung zu stellen. So hat Kalifornien einen hohen Bevölkerungsanteil im Alter unter 18 Jahren.<sup>126</sup> Viele Kinder kommen aus Familien mit niedrigen Einkommen, und Kalifornien hat bei Weitem den niedrigsten Anteil von Kindern, deren Eltern Englisch sprechen.<sup>127</sup> Dies bedeutet, dass im Vergleich zu anderen Staaten überdurchschnittliche Bildungsaufwendungen pro Schüler nötig sind. Andererseits ist die Wirtschaftskraft des Landes zu berücksichtigen. Ein sachgerechter Maßstab ist daher der Anteil der Bildungsausgaben am „Personal Income“ des Gliedstaates.<sup>128</sup> Er bildet die Bemühung des Staates ab, bestimmte Staatsaufgaben zu finanzieren und ist deshalb auch ein geeigneter Maßstab zum Vergleich mit anderen Staaten.<sup>129</sup>

Auch nach diesem Maßstab ist Kalifornien stark zurückgefallen. Denn seit 1978 verringerte sich der Anteil der Bildungsausgaben am „Personal Income“ von knapp 3,8% auf 3,2% Mitte der 1980er Jahre, erholte sich nach 2000 zwar auf ein Niveau zwischen 3,7 und 4,0%, brach seit der Krise 2009 aber erneut

124 *Bauer*, Finanzpolitik (Fn. 10), S. 103; *Kaplan*, Disinvestment (Fn. 116), S. 4, Kasten; *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 44.

125 *Kaplan*, ebda., S. 3 f.

126 *National Education Association (NEA)*, Rankings and Estimates, Rankings of the States 2010 and Estimates of School Statistics 2011, Dec. 2010, S. 6, Tab. A-6.

127 *Kaplan*, Disinvestment (Fn. 116), S. 4 f.

128 „Personal Income“ ist die Summe der Einkommen aller Bürger eines Staates, siehe näher *I. Popov/J. Weiner*, Assessing Alternative Measures of State Income, 2008, S. 2, <http://www.bos.frb.org/economic/neppc/memos/2008/weinerpopov073008.pdf> (19.12.2012); *U.S. Census Bureau*, Statistical Abstract of the United States: 2012, Table 673: Relation of GDP, GNP, Net National Product, National Income, Personal Income, and Personal Saving: 1990 to 2010, S. 440, <http://www.census.gov/prod/2011pubs/12statab/income.pdf> (23.11.2011); *Bureau of Economic Analysis*, State Personal Income: Third Quarter 2011, Definitions, <http://www.bea.gov/newsreleases/regional/spi/2011/spi1211.htm> (13. 2.2012).

129 Vgl. *NEA*, Rankings (Fn. 126), S. 6 f.

stark ein.<sup>130</sup> 2010 lag er bei 3,5%.<sup>131</sup> Für 2011 wird ein Anteil von 3,27% geschätzt.<sup>132</sup> Der US-Durchschnitt wurde nie erreicht.<sup>133</sup>

#### 4. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

Um die Bildungsausgaben zu erhöhen, sind in Kalifornien verschiedene Maßnahmen ergriffen worden. So nahm das Volk 1988 die Verfassungsinitiative *Proposition 98* an. Diese garantiert, dass mindestens 40% des Staatshaushalts den öffentlichen Schulen zu Gute kommen.<sup>134</sup> Wie die Entwicklung zeigt,<sup>135</sup> reicht die Garantie jedoch nicht aus, die Schulausgaben auf ein angemessenes Niveau zu heben.<sup>136</sup>

Auch die Bestimmungen von *Proposition 13* selbst sind seit 1978 verschiedentlich geändert worden.<sup>137</sup> Die einzige substanzielle Lockerung brachten jedoch nur die nach acht Jahren 1986 vom Parlament vorgeschlagene *Proposition 46* und die nach 22 Jahren 2000 vom Volk gebilligte Verfassungsinitiative *Proposition 39*. *Proposition 46* sah vor, dass die Begrenzung des Steuersatzes auf ein Prozent nicht für die Rückzahlung von Schulden gilt, die für Schulbauten aufgenommen und von den Wählern des betreffenden Schuldistrikts mit einer Zweidrittelmehrheit gebilligt wurden.<sup>138</sup> *Proposition 39* erlaubte, die Begrenzung auf 1% schon bei 55% Zustimmung zu überschreiten, wenn die Programme ver-

130 Kaplan, Disinvestment (Fn. 116), S. 2, Fig. 2; Schrag, Paradise Lost (Fn. 11), S. 66; NEA, Rankings (Fn. 126), verschiedene Jahrgänge, jeweils Tabelle H 13.

131 Budget Project, 2011-12 Budget (Fn. 119), S. 47.

132 Kaplan, Disinvestment (Fn. 116), S. 1.

133 Ebda., S. 2, Fig. 2.

134 Allswang, Initiative (Fn. 10), S. 158 f.; N. Jayaraman, School Finance in California and the Proposition 98 Guarantee, California Budget Project, April 2006, S. 2 f., [http://www.cbp.org/pdfs/2006/0604\\_prop98.pdf](http://www.cbp.org/pdfs/2006/0604_prop98.pdf) (18.12.2011); California Constitution Art. XVI Sec. 8; California Voter Pamphlet, Nov. 8, General Election 1988, S. 78 ff., 127 f., [http://library.ucha-stings.edu/ballot\\_pdf/1988g.pdf](http://library.ucha-stings.edu/ballot_pdf/1988g.pdf) (13.2.2012).

135 Vgl. soeben D.II.3.

136 Das 40%-Limit wirkt politisch auch als Obergrenze. Denn Erhöhungen über die geforderte Grenze hinaus werden für zukünftige Haushalte in das Mindestlimit eingerechnet. Das macht Erhöhungen für Politiker riskant, weil sie zukünftige Haushaltsprobleme „einzementieren“: Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 88; J.F. Burns, Education and the State Constitution, in: Lustig, Edge (Fn. 119), S. 217 (218); Bierling, Geschichte (Fn. 11), S. 189.

137 Vgl. California State Board of Equalization, Property Tax Law Guide, Revision 2011, Article XIII A Tax Limitation, <http://boe.ca.gov/lawguides/property/current/ptlg/ccp/art-XIII-A-all.html> (20.12.2011); State Board, Propositions (Fn. 103). S. auch Kaplan, Disinvestment (Fn. 116), S. 4 f., jeweils Kasten links.

138 California Constitution Art. XIII A Sec. 1 (b) (2); vgl. E.J. Brunner, Financing School Facilities in California, o.J., <http://www.usc.edu/schools/price/keston/research/documents/BrunnerFinancingSchoolFacilitiesinCA.pdf> (13.2.2012).

schärften Qualitätsanforderungen genügen.<sup>139</sup> Diese Änderungen, insbesondere *Proposition 39*, trugen zwar zu deutlichen Einnahmeverbesserungen für den Schulbau (School Facilities) bei.<sup>140</sup> Insgesamt ändert dies jedoch nichts daran, dass Kalifornien nur unterdurchschnittliche Beträge und Anteile für die Schulbildung aufwendet.

## 5. Notwendige Maßnahmen

### a) Änderung der Property Tax

Um die finanziellen Ressourcen für die öffentlichen Schulen zu steigern, wäre es notwendig, die Property Tax flexibler zu handhaben. Dies ist in Kalifornien jedoch nicht möglich, weil das Parlament nicht die Kompetenz hat, die durch *Proposition 13* und nachfolgende Verfassungsänderungen in der Verfassung festgeschriebenen Vorgaben für die Property Tax zu ändern.

Diese Inflexibilität ist jedoch nicht zwingend mit Volksgesetzgebung verbunden. Dass es auch anders geht, zeigt Massachusetts. Auch dort war die Property Tax in den 1970er Jahren stark gestiegen und 1977 die höchste bzw. 1978 die zweithöchste in den gesamten USA.<sup>141</sup> Das Volk verabschiedete deshalb 1980 die Initiative *Proposition 2½*.<sup>142</sup> Sie begrenzte die Property Tax auf maximal 2,5 Prozent des Marktwertes der Grundstücke. Die Steuer durfte nur um 2,5% pro Jahr steigen, begrenzt durch das Limit von 2,5% des Marktwertes. Die jährliche Steigerungsrate durfte nur überschritten werden, wenn die Bürger in einem lokalen Referendum mit Zweidrittelmehrheit zustimmten.<sup>143</sup> War *Proposition 2½* mit diesen Grenzen schon moderater als *Proposition 13*, so flexibilisierte das Parlament die Vorschriften noch weiter.<sup>144</sup> Dies war möglich, weil *Proposition 2½* lediglich eine Gesetzesinitiative darstellte<sup>145</sup> und einfache Volksgesetze in Mas-

139 California Constitution Art. XIII A Sec. 1 (b) (3); vgl. *Brunner*, ebda., S. 11; California Official Voter Information Guide, General Election Nov. 7, 2000, S. 38 ff., 37, [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2000g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2000g.pdf) (20.12.2011).

140 Vgl. näher *Brunner*, ebda., S. 12 ff.

141 *Heußner*, Volksgesetzgebung (Fn. 1), S. 196 f. m.w.N.

142 *W.F. Galvin*, Massachusetts Statewide Ballot Measures: 1919-1996, o.J., S. 42: *Question 2*, 56% Ja-Stimmen.

143 *B.A. Wallin*, The Tax Revolt in Massachusetts: Revolution and Reason, in: Public Budgeting & Financing 24 (2004), S. 34 (39, 42 f.); vgl. Massachusetts General Laws Chapter 59 Sec. 21C (b), (f), (g) (n.F.).

144 Die aktuelle Fassung ist Massachusetts General Laws Chapter 59 Sec. 21C, <http://www.malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleIX/Chapter59/Section21C> (9.1.2012).

145 *Galvin*, Ballot Measures (Fn. 142), S. 42; *Waters*, Almanac (Fn. 65), S. 218.

sachusetts vom Parlament geändert und aufgehoben werden dürfen.<sup>146</sup> Bereits 1981 beschloss das Parlament, die Besteuerung von Neubauten zusätzlich auf die jährliche Steigerungsrate von 2,5% aufzuschlagen.<sup>147</sup> 1983/1987 wurde das Zweidrittelmehrheitserfordernis abgeschafft und durch eine einfache Mehrheit ersetzt. Außerdem war es nun möglich, für Investitionsprojekte die 2,5%-Deckelung zu übersteigen.<sup>148</sup> Diese parlamentarische Reaktionsweise unterscheidet sich fundamental von der Situation in Kalifornien und den dortigen Versuchen, *Proposition 13* zu modifizieren.<sup>149</sup> Im Unterschied zu Kalifornien beträgt u.a. deshalb der Anteil der lokalen Property Tax an der Schulfinanzierung in Massachusetts über 50%.<sup>150</sup>

## b) Höherer Anteil am Personal Income

Der flexible parlamentarische Umgang mit *Proposition 2½* hat es Massachusetts erleichtert, pro Schüler hohe Beträge aufzuwenden. 2008 waren es 14.547 Dollar, 2009 15.502. Damit stand Massachusetts an 6. bzw. 5. Stelle unter den US-Gliedstaaten.<sup>151</sup> In den Schülerleistungen erzielt Massachusetts damit kontinuierlich Spitzenplätze.<sup>152</sup> Diese Resultate sind möglich, obwohl in Massachusetts der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Schulbildung am „Personal Income“ nicht dramatisch über den Werten von Kalifornien liegt. So betrug z.B. 2008 der Anteil in Massachusetts 4,0%, in Kalifornien 3,8%.<sup>153</sup> Während dies in Massachu-

146 Massachusetts Constitution Amendment Art. 48 General Provisions Part 5; *Dubois/Feeney*, Lawmaking (Fn. 27), S. 79.

147 *Wallin*, Tax Revolt (Fn. 143), S. 42; Massachusetts General Laws Chapter 59 Sec. 21C (f); *N.K. Bal/R.G. Nunes*, Levy Limits: A Primer on Proposition 2½, Massachusetts Department of Revenue, Division of Local Services, S. 8, <http://www.mass.gov/dor/docs/dls/publ/misc/levylimits.pdf> (9.1.2012).

148 Vgl. näher *Wallin*, ebda., S. 43; Massachusetts General Laws Chapter 59 Sec. 21C (g), (i½), (j), (k).

149 *Wallin*, ebda., S. 42: „... while certainly hesitant to counter the *will* of the public, the Massachusetts state legislature enacted over time a series of amendments to Proposition 2½ to make its impact less constraining, and thus allow property tax revenues to grow more than may have otherwise been anticipated. This representative government response to direct democratic aims was key in the Commonwealth, and stands in strong contrast to attempts to modify Proposition 13 in California, a measure deemed politically untouchable.“ (Hervorhebung i.O., *Verf.*).

150 *L. Schuster*, Public School Funding in Massachusetts: Where we are, what has changed, and how we compare to other States, Massachusetts Budget and Policy Center, 211, S. 11, 14 Fig. 7, 9.

151 *U.S. Census Bureau*, 2012 (Fn. 119), S. 170. Nach *Schuster*, ebda., S. 4, Fig. 1 belegt Massachusetts kaufkraftbereinigt den 10. Platz.

152 *Schuster* (Fn. 150), Fig. 2; *U.S. Census Bureau*, 2012 (Fn. 119).

153 *NEA*, Rankings, (Fn. 126), S. 56, Tab. H-13; zu 2009 *Schuster*, ebda., S. 8, Fig. 4.

setts 14.547 Dollar pro Schüler bedeuteten, waren es in Kalifornien jedoch lediglich 8.883 (43. Platz).<sup>154</sup> Die Ursachen sind u.a. darin zu suchen, dass in Massachusetts der Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren niedriger und die Wirtschaftskraft pro Einwohner höher ist.<sup>155</sup> Die durchschnittlichen Aufwendungen pro Schüler aller US-Gliedstaaten lagen 2008 bei 10.589 Dollar.<sup>156</sup>

Um diesen Betrag zu erreichen, hätte Kalifornien einen Anteil von 4,5% aufwenden müssen.<sup>157</sup> Auch dies ist jedoch unter den Bedingungen von Volksgesetzgebung möglich. Michigan, Maine, Arkansas und Alaska beweisen es. Alle diese Staaten, die Volksgesetzgebung zulassen,<sup>158</sup> hatten 2008 einen höheren Anteil. Die höchsten Werte wiesen Michigan und Maine mit 5,2% bzw. 5,1% auf.<sup>159</sup> Hätte Kalifornien diesen Anteil aufgewendet, so hätte es 12.156 bzw. 11.922 Dollar pro Schüler zur Verfügung gestellt<sup>160</sup> und damit den 14. bzw. 17. Platz belegt.<sup>161</sup> Bei diesen Plätzen im oberen Drittel kann grundsätzlich von hinreichenden finanziellen Bildungsanstrengungen ausgegangen werden. Das Niveau der 1970er Jahre wäre wieder erreicht.<sup>162</sup>

## 6. Zwischenergebnis

Ursache für den Erfolg von *Proposition 13* war das Parlamentsversagen, jahrelang die starken Belastungen steigender Grundsteuern unterschätzt und keine nachhaltige Abhilfe geschaffen zu haben. Daran hatte 1977 auch die für Ausgabenbewilligungen notwendige parlamentarische Zweidrittelmehrheit einen An-

154 *U.S. Census Bureau*, 2011 (Fn. 119), S. 168.

155 Während 2008 in Massachusetts die unter 18-Jährigen nur 16,3% der Bevölkerung ausmachten, waren es in Kalifornien 18,1%, *NEA, Rankings* (Fn. 126), S. 6, Tab. A-6. Massachusetts hatte 2008 nominell das vierthöchste „Personal Income“ pro Einwohner (50.897 Dollar), während Kalifornien das zehnthöchste hatte (43.852 Dollar), *US Census Bureau*, 2011 (Fn. 119), S. 445, Tab. 680, <http://www.census.gov/compendia/statab/2011/tables/11s0680.pdf> (13.2.2012).

156 *NEA, Rankings* (Fn. 126), S. 56, Tab. H-14.

157 2008 entsprachen 8.883 Dollar 3,8%, somit entsprechen 10.589 Dollar 4,53%.

158 *Heußner*, Jahrhundert (Fn. 1), S. 136 f.

159 *NEA, Rankings* (Fn. 126), S. 56, Tab. H-13. Im Hinblick auf den Anteil am Personal Income belegten sie damit den 2. und 3. Platz.

160 Eigene Berechnung, vgl. Fn. 157.

161 Vgl. *NEA, Rankings* (Fn. 126), S. 56, Tab. H-14.

162 Vgl. o. D II 1. – Auch wenn man das abweichende Lohn- und Kostenniveau in Kalifornien berücksichtigt, blieben die Aufwendungen deutlich überdurchschnittlich, vgl. *Schuster*, School Funding (Fn. 150), S. 4 bzgl. 2009: hier liegt der US-Durchschnitt bei 10.499 Dollar, Kalifornien hat ca. 8.600. Wenn man für Kalifornien von einem Anteil von 3,8% ausgeht und für Maine von 5,0%, vgl. *derselbe*, S. 8, so ergibt sich bei 5,0% für Kalifornien ein Betrag von 11.315 Dollar. Dieser wäre eine Steigerung um über 30% und ein Sprung vom 44. Platz weit über den Durchschnitt.

teil. Insofern hat Volksgesetzgebung die ihr zgedachten Protest- und Korrekturfunktionen erfüllt.<sup>163</sup> Allerdings ist *Proposition 13* über das Ziel hinausgeschossen, da sie im Ergebnis die Ausgaben für das öffentliche Schulsystem massiv reduzierte und infolge dessen die Schülerleistungen „in den Keller rauschten“. Zwar ergriffen Volk und Parlament in Form von Verfassungsinitiativen und Verfassungsänderungen Gegenmaßnahmen. Diese blieben aber unzulänglich. Dies liegt insbesondere daran, dass Änderungen an *Proposition 13* hohe Hürden im Weg stehen. Nur die relativ schwerfälligen Verfahren der Verfassungsinitiative bzw. des parlamentarischen Amendments, das eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit mit anschließendem Verfassungsreferendum erfordert, stehen zur Verfügung. Bessere Ergebnisse sind deshalb zu erwarten, wenn das Parlament in das Volksgesetzgebungsverfahren eingebunden ist (Indirect Initiative), Verfassungsinitiativen nur unter erschwerten Bedingen beschlossen werden können, und das Parlament das Recht hat, volksbeschlossene Vorlagen unabhängig vom Volk zu ändern. Wäre für *Proposition 13* als Verfassungsinitiative aber eine Zweidrittelmehrheit notwendig gewesen, wäre sie gescheitert. Und als Gesetzesinitiative wäre sie vom Parlament modifizierbar gewesen, wenn die Parlamentsfestigkeit einfacher Volksgesetze abgeschafft würde. Dass Parlamente dann zur Modifikation bereit sind, zeigt das Beispiel Massachusetts. Dass höhere Anteile an der Wirtschaftsleistung für Schulaufwendungen unter den Bedingungen von Volksgesetzgebung möglich sind, zeigen u.a. Maine und Michigan.

### III. Weitere Bereiche öffentlicher Leistungen

#### 1. Krisensymptome

Die Kritiker der direkten Demokratie in Kalifornien beziehen sich neben dem Schulsystem auf weitere wichtige Bereiche öffentlicher Leistungen. In den 1950er und 1960er Jahren habe Kalifornien im Bereich öffentlicher Leistungen gegenüber dem Rest der Nation als beispielgebend gegolten, so u.a. im Bereich des Straßenbaus, der Wasserversorgung, der Polizei, der Parks und Freizeitanlagen, der Kindergärten, Schulen und Universitäten.<sup>164</sup> Die Hochschulen mit ihren einst vorbildlich niedrigen Gebühren befänden sich im Niedergang.<sup>165</sup> So betrugen die Studiengebühren inflationsbereinigt zwischen 1975 und 1991 nur ca. 2.500 Dollar (University of California) bzw. stiegen lediglich von ca. 600 auf

163 Zu Funktionen der Volksgesetzgebung Heußner, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 194.

164 Schrag, *Paradise Lost* (Fn. 11); Zakaria, *Ende* (Fn. 11); The Economist, *The People's Will*, Ausg. v. 20.4.2011, <http://www.economist.com/node/18563638/print> (26.10.2011).

165 Schrag, ebda., S. 87 ff.



1.300 Dollar (California State University). Seitdem vervielfachten sie sich auf ca. 10.300 bzw. 4.300 Dollar (2010).<sup>166</sup> In einer Vergleichsstudie über die Studierfähigkeit für Natur- und Ingenieurwissenschaften belegt Kalifornien nur den 34. Platz.<sup>167</sup> Das staatliche Krankenfürsorgeprogramm für sozial Schwache (Medi-Cal)<sup>168</sup> gilt als eines der knappsten in den USA.<sup>169</sup> Die Kaufkraft der Existenzsicherungsleistungen (CalWORKS)<sup>170</sup> ist seit 1989 um die Hälfte gesunken.<sup>171</sup> Die Infrastruktur ist desolat.<sup>172</sup> Die einst weltweit beispielhaften Autobahnen sind in schlechtem Zustand und haben die schlimmsten Staus in den USA,<sup>173</sup> die Wasserversorgung mit Hilfe des weltgrößten Speicher- und Leitungssystems ist teilweise prekär,<sup>174</sup> 2001 ist es zum Zusammenbruch der Elektrizitätsversorgung gekommen,<sup>175</sup> die Luftverschmutzung ist die größte in den USA.<sup>176</sup> Die Gefängnisse sind völlig überfüllt.<sup>177</sup> Kommunale Dienstleistungen (z.B. Parks, Büchereien, Polizeistationen) schrumpfen.<sup>178</sup>

166 *Budget Project*, 2011-12 Budget (Fn. 119), S. 49.

167 HuffPost Education v. 7.11.2011, State Education Rankings: The Best And Worst For Math And Science, [http://www.huffingtonpost.com/2011/07/11/state-education-rankings-n\\_894528.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/07/11/state-education-rankings-n_894528.html) (30.10.2011); vgl. *Senik*, Who killed (Fn. 16), S. 55; *Joffe*, Schnaps (Fn. 17), S. 4.

168 Dazu *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 156.

169 *Budget Project*, 2011-12 Budget (Fn. 119), S. 42 ff.; *Lustig*, Edge (Fn. 119), S. 3; *Schrag*, Paradise Lost (Fn. 11), S. 106 ff.

170 Dazu *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 157.

171 *Budget Project*, 2011-12 Budget (Fn. 119), S. 38; *Schrag*, Paradise Lost (Fn. 11), S. 102 ff.

172 Vgl. *Wefing*, Kollaps (Fn. 20), S. 8 f.

173 Vgl. *Hyink/Provost*, Politics (Fn. 113), S. 212 ff.; *Schrag*, Paradise Lost (Fn. 11), S. 120 f.; *Bierling*, Geschichte (Fn. 11); S. 199 f.; *Zakaria*, Ende (Fn. 11), S. 186; *Senik*, Who killed? (Fn. 16), S. 55; *Lustig*, Edge (Fn. 119), S. 3.

174 Vgl. *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 7; *Lustig*, ebda., S. 3; *Senik*, ebda., S. 55; *Hyink/Provost*, ebda., S. 207 f.

175 Im Januar, März und Mai 2001 kam es zu schwerwiegenden Stromausfällen, *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 172 ff. Diese werden zuweilen ebenfalls als Symptom der kalifornischen Krise genannt, *Senik*, ebda., S. 55; *Zakaria*, Ende (Fn. 11); S. 185. Diese Krise scheint überwunden, vgl. *Hyink/Provost*, ebda., S. 205. Sie hat vielfältige Ursachen, vgl. *Giventer*, ebda., S. 172 f.; *Hyink/Provost*, ebda., S. 202 ff. Direkte Demokratie ist – soweit ersichtlich – jedoch nicht darunter. *Bierling*, Geschichte (Fn. 11), S. 211 f. nennt den Unwillen der Bürger gegen den Neubau von Kohle- und Gaskraftwerken als Ursache. Eine Strompreissenkungsinitiative, *Proposition 9*, scheiterte 1998, *Allswang*, Initiative (Fn. 10), S. 234.

176 Vgl. *Giventer*, ebda., S. 176; *Hyink/Provost*, ebda., S. 209 f.; *Senik*, ebda., S. 55. Kalifornien hat jedoch auch die strengsten Umweltschutzgesetze zur Luftreinhaltung und CO<sub>2</sub>-Reduktion in den USA, und die Luftqualität verbessert sich, *Giventer*, ebda., S. 176, 180; *Hyink/Provost*, ebda., S. 211.

177 *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 143; *Schrag*, Paradise Lost (Fn. 11), S. 95 ff.; *Lustig*, Edge (Fn. 119), S. 4.

178 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 45; *Lustig*, ebda., S. 4 f.; *Schrag*, ebda., S. 98 ff.

## 2. Anteil der kommunalen und gliedstaatlichen Einnahmen am Personal Income

### a) Anteil nach 1978

Nimmt man die Gesamtheit dieser Mängel in den Blick, kann es nicht allein darum gehen, dass Kalifornien den Anteil der Ausgaben am Volkseinkommen für das Schulsystem erhöht, sondern darum, ob Kalifornien insgesamt hinreichende öffentliche Einnahmen generiert. Hier setzt *Schrag* an. Er verweist darauf, dass im Gefolge von *Proposition 13* die Bereitschaft der Kalifornier, für öffentliche Leistungen öffentliche Abgaben zu entrichten, gesunken sei.<sup>179</sup> Der prozentuale Anteil der aus eigenen Quellen stammenden kommunalen und gliedstaatlichen Einnahmen am gliedstaatlichen Personal Income sei Anfang der 1970er Jahre der vierthöchste in den USA gewesen, 1997 habe Kalifornien jedoch nur noch den 27. Platz erreicht.<sup>180</sup>

Betrachtet man die Entwicklung des Anteils der öffentlichen kommunalen und gliedstaatlichen Einnahmen am kalifornischen Personal Income, so trifft es zu, dass dieser bis 1978 deutlich über dem durchschnittlichen Anteil aller US-Gliedstaaten lag und danach in den 1980er Jahre unter den Durchschnitt absackte. Seitdem war er jedoch im Wesentlichen durchschnittlich und liegt seit den späten 1990er Jahren sogar kontinuierlich über dem Durchschnitt.<sup>181</sup> 2009 belegte Kalifornien mit 16% den 19. Platz, 2008 mit 16,7% den 11.<sup>182</sup> Im Durchschnitt der Jahre 2002-2009 waren es 15,9%, während der US-Durchschnitt lediglich 15,3% betrug. Im Durchschnitt belegte Kalifornien damit den 18. Platz.<sup>183</sup> Die Kalifornier sind also auch nach 1978 unter den dort herrschenden Bedingungen der Volksgesetzgebung bereit, Staat und Kommunen hohe Anteile ihres Einkommen zur Verfügung zu stellen, mehr als in 32 anderen US-Gliedstaaten. Allerdings zeigen die aufgeführten Mängel der öffentlichen Leistungen ebenfalls, dass auch diese überdurchschnittlichen Einnahmen noch gesteigert werden sollten. Es ist deshalb zu fragen, ob es auch unter den Bedingungen von Volksge-

179 *Schrag*, ebda., S. 65.

180 *Schrag*, ebda., S. 65; California Statistical Abstract 2002, S. 226, [http://www.dof.ca.gov/HTML/FS\\_DATA/STAT-ABS/documents/CA\\_StatAbs02w.pdf](http://www.dof.ca.gov/HTML/FS_DATA/STAT-ABS/documents/CA_StatAbs02w.pdf) (22.11.2011).

181 *Public Policy Institute of California*, Just the Facts, California's Tax Burden, Febr. 2008, [http://www.cotce.ca.gov/documents/documents/JTF\\_TaxBurdenJTF.pdf](http://www.cotce.ca.gov/documents/documents/JTF_TaxBurdenJTF.pdf) (29.11.2011); *T. Gordon/M. Weston*, California Budget, Jan. 2011, S. 2, [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_111TGR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_111TGR.pdf) (22.11.2011); *Tax Policy Center*, Rankings of State and Local General Revenue as Percentage of Personal Income 2004-2009, [http://www.tax-policycenter.org/taxfacts/Content/PDF/state\\_local\\_pi.pdf](http://www.tax-policycenter.org/taxfacts/Content/PDF/state_local_pi.pdf) (17.12.2011).

182 *Ebda.*

183 *Ebda.*; *NEA*, Rankings (Fn. 126), 2004-2005 und 2005-2006, jeweils S. 32, Tab. E-2; eigene Berechnungen.

setzung möglich ist, einen höheren Anteil der Einnahmen der kalifornischen öffentlichen Hand am Personal Income zu generieren.

## b) Steigerung des Anteils

Die Untersuchungen von *Matsusaka* zeigen, dass im Unterschied zu den ersten vier Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in den letzten drei Dekaden dieses Jahrhunderts (1970-2000) US-Gliedstaaten mit Volksgesetzgebung *ceteris paribus* durchschnittlich ca. 4% weniger lokale und gliedstaatliche Einnahmen generierten. Dabei steht der Einnahmeausfall in Abhängigkeit von der Höhe des Unterschriftenquorums. Er ist umso höher, je geringer das Quorum.<sup>184</sup> Staaten mit einem Fünfprozent-Quorum<sup>185</sup> hatten im Jahr 2000 aufgrund von Volksgesetzgebung (direkt und indirekt) durchschnittlich 160 Dollar weniger Einnahmen pro Kopf.<sup>186</sup> Für Kalifornien waren dies 3,21%.<sup>187</sup> Wendet man diesen aus den Daten des Zeitraums 1970-2000 gewonnenen Prozentsatz auf die aktuellen Zeiträume an, so ergibt sich, dass Kalifornien ohne Volksgesetzgebung im Jahre 2009 statt eines Anteils der lokalen und gliedstaatlichen Einnahmen am Personal Income in Höhe von 16,0%, der Platz 19 bedeutete, einen Anteil von 16,51%<sup>188</sup> und damit Rang 12 oder 13 erzielt hätte.<sup>189</sup> Volksgesetzgebung an sich trägt also in der Regel zu deutlichen Einnahmeverlusten bei. Kalifornien hätte ohne Volksgesetzgebung wesentlich mehr Mittel, um seine Aufgaben zu erfüllen.<sup>190</sup>

184 *Matsusaka*, For the Many (Fn. 66), S. 33 ff., insbes. 34, 41.

185 *Matsusaka* legt für Kalifornien das 5%-Quorum der Gesetzesinitiative zugrunde, da das höhere Quorum der Verfassungsinitiative (8%) praktisch („virtually“) keine Rolle spiele. Er ordnet Kalifornien deshalb bei den Staaten ein, die ein Unterschriftenquorum von 5% verlangen, *ebda*, S. 34, 165.

186 Auskunft von *J. Matsusaka* v. 9.2.2012 an *Verf.* Vgl. *Matsusaka*, For the Many (Fn. 66), S. 35, Fig. 3.2.

187 Die gesamten gliedstaatlichen und lokalen Einnahmen aus eigenen Quellen betrugen im Jahr 2000 in Kalifornien 169.897 Mio. Dollar, *U.S. Census Bureau*, Statistical Abstract of the United States: 2003, S. 288, Tab. 446, <http://www.4uth.gov.ua/usa/english/facts/stat-ab03/stlogov.pdf> (13.2.2012). Im selben Jahr hatte Kalifornien 34,1 Mio. Einwohner, *California Statistical Abstract* (Fn. 4), S. 10, Tab. B-1. Daraus ergeben sich 4.982,3 Dollar gliedstaatliche und lokale Einnahmen aus eigenen Quellen pro Einwohner. Zuzüglich der aufgrund von Volksgesetzgebung erzeugten Verluste von 160 Dollar sind dies 5.142,3 Dollar. Dies ist ein Zuwachs von 3,21%. – Tatsächlich könnte der Unterschied größer oder kleiner sein, da der Betrag von 160 Dollar eine Durchschnittsgröße im Hinblick auf alle US-Gliedstaaten darstellt.

188 *Tax Policy Center*, Revenue as Percentage (Fn. 181); eigene Berechnung.

189 Vgl. *ebda*.

190 Vgl. auch *I. Rodriguez-Tejedo/J.J. Wallis*, Lessons for California from History of Fiscal Constitutions, in: *California Journal of Politics & Policy* 2/3 (2010), S. 1 (17) im Hinblick auf die durch *Proposition 13* eingeführten Steuerrestriktionen.

Allerdings lassen sich die Einnahmeverluste auch unter den Bedingungen von Volksgesetzgebung deutlich reduzieren, da diese – wie soeben erwähnt – in Abhängigkeit von der Quorumshöhe stehen. So betrug 2000 der Einnahmeausfall bei einem Quorum von 10% z.B. nur 65 Dollar.<sup>191</sup> Entschlösse sich Kalifornien dazu, ein Zehnprozent-Quorum einzuführen – da sich die Prozentsätze der Qualifikationsquoten in den US-Gliedstaaten in der Regel auf die Beteiligung bei der letzten Gouverneurswahl beziehen, bedeutete dies bezogen auf die Stimmberechtigten ca. vier Prozent<sup>192</sup> –, würden Einnahmen in Höhe von ca. 1,9% gewonnen.<sup>193</sup> Daraus ergäbe sich für 2009 ein Anteil am Volkseinkommen von 16,3%<sup>194</sup> und damit Platz 15 oder 16.<sup>195</sup> Dies wäre eine deutliche Rangverbesserung um drei bis vier Plätze. Kalifornien befände sich im oberen Drittel aller US-Gliedstaaten. Einerseits stünden wesentlich mehr Mittel zur Aufgabenerfüllung bereit. Andererseits müsste auf Volksgesetzgebung nicht verzichtet werden. Bei höheren Quoren wäre von noch geringeren Einnahmeverlusten auszugehen. Dass höhere Anteile an der Wirtschaftsleistung für öffentliche Einnahmen unter den Bedingungen von Volksgesetzgebung tatsächlich möglich sind, zeigen u.a. Maine und Utah, die im Durchschnitt der Jahre 2002-2009 16,9% bzw. 16,8% aufwiesen und damit durchschnittlich Rang neun bzw. zehn belegten.<sup>196</sup>

Dieses Resultat steht in Einklang mit Forschungen von *Russell Dalton* zum grundsätzlichen Zusammenhang zwischen dem Gebrauch der Initiative und „gutem Regieren“ (Good Governance) in den US-Gliedstaaten für Jahre zwischen 1999 und 2002.<sup>197</sup> Dabei werden insbesondere die Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Hand und deren Angemessenheit, öffentliche Leistungen zu finanzieren, untersucht.<sup>198</sup> Auch hier zeigt sich, dass die Einbußen nicht für alle Staaten gleich sind, sondern im Zusammenhang mit der Häufigkeit, mit der Volksbegehren auf den Stimmzettel gelangen, bzw. der Anzahl der im

191 Vgl. Fn. 186.

192 Vgl. o. B.I.

193 Die Differenz zwischen 3,2% (bei einem 5%-Quorum) und 1,3% (bei einem 10%-Quorum) beträgt 1,9%.

194 Eigene Berechnungen.

195 Vgl. *Tax Policy Center*, Revenue as Percentage (Fn. 181).

196 Ebda.; *NEA*, Rankings (Fn. 126), 2004-2005 und 2005-2006, jeweils S. 32, Tab. E-2; eigene Berechnungen. – Maine lässt finanzwirksame Gesetze zu, vgl. Maine Constitution Art. 4 Part 3 Sec. 19 S. 1 und Opinion of the Justices 460 A.2d 1341, 1349 f. (ME 1982).

197 *R.J. Dalton*, Direct Democracy and Good Governance: Does It Matter?, in: Bowler/Glazer, Impact (Fn. 1), S. 149 ff.; ursprünglich Conference-Paper für die Konferenz „The Impact of Direct Democracy“, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, Jan. 2005, [http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi\\_CD/cd\\_penerapan/ref\\_cd\\_penerapan/download/unfolder/dalton](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/cd_penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton) (Direct%20Democracy%20and%20-Good%-20Governance).pdf (18.1.2012).

198 *Dalton*, Governance (Fn. 197), S. 159 ff.

Volksentscheid erfolgreichen Initiativen stehen.<sup>199</sup> Es besteht das Muster: Je häufiger ein Staat die Initiative nutzt, desto größer sind die Einbußen. Da umso weniger Volksbegehren auf den Stimmzettel gelangen, je höher das Qualifikationsquorum ist,<sup>200</sup> würde Kalifornien bei einem Quorum von 10% oder höher die Einbußen aller Wahrscheinlichkeit nach stark begrenzen können, ohne jedoch auf Volksgesetzgebung verzichten zu müssen.

### 3. Andere Aufgabengewichtung: Beispiel Strafrecht und Strafvollzug

#### a) Three Strikes Law

Eine bessere Aufgabenerfüllung könnte Kalifornien auch dadurch erreichen, dass es eine andere Aufgabengewichtung vornimmt. Dies gilt etwa für das Strafrecht und den Strafvollzug. So ist der Anteil des Staatshaushalts, der für den Strafvollzug ausgegeben wird, zwischen 1981 und 2011 um 1.488% gestiegen, während die Ausgaben insgesamt lediglich um 334% zunahmen. Dies führte dazu, dass der Strafvollzug 2011 10,5% des Staatshaushaltes, nämlich 9,6 Mrd. Dollar umfasste, während er 30 Jahre zuvor lediglich 2,9% verbrauchte. Gleichzeitig sank der Anteil der Ausgaben für die Universitäten von 15,2 auf 12,7%.<sup>201</sup> 2010 waren knapp 163.000 Erwachsene inhaftiert.<sup>202</sup> Einer der Hauptgründe liegt in der Gesetzesinitiative *Proposition 184* von 1994, die mit 71,9% Ja-Stimmen angenommen wurde.<sup>203</sup> Dieses „Three Strikes and You’re Out Law“ erhöht die obligatorischen Strafen für Rückfalltäter, die bestimmte Delikte begangen haben,

199 *Dalton*, Conference-Paper (Fn. 197), S. 7, 16 f.; *ders.*, Governance (Fn. 197), S. 165 f., 166, En. 4. Diese Befunde relativieren sich allerdings dadurch, dass der Gebrauch der Initiative das Sozialkapital erhöht, eine Variable, die gerade großen Einfluss auf gutes Regieren hat, vgl. *Dalton*, Good Governance (Fn. 197), S. 162 ff., 166 m.w.N. Ähnliches könnte für das Personal Income gelten. So weisen etwa *Feld/Kirchgässner*, Wirkungen (Fn. 76), S. 421 m.w.N. auf den in der Regel positiven Zusammenhang zwischen Gebrauch der Initiative und wirtschaftlicher Prosperität hin.

200 *D.B. Magleby*, Direct Legislation, 1984, S. 41 ff.; *ders.*, Direct Legislation in the American States, in: D. Butler/A. Ranney, Referendums around the world, 1994, S. 225 f.; *Eder*, Direkte Demokratie (Fn. 1), S. 158, 166 ff., insbes. 169-172. *Eder*, ebda., S. 156, Tab. 6.14, S. 170, Abb. 14 geht irrtümlich davon aus, dass sich die Quorenprozentsätze in den US-Gliedstaaten auf die Gesamtzahl der Wahl- bzw. Stimmberechtigten bezieht. In der Regel beziehen sich die Prozentsätze jedoch auf die Anzahl der abgegebenen Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl, vgl. o. B.I. Dies dürfte an den Ergebnissen von *Eder* jedoch nichts grundsätzlich ändern.

201 Vgl. auch *Schrag*, Paradise Lost (Fn. 11), S. 96 f.

202 *S. Graves*, Steady Climb: State Corrections Spending in California, California Budget Project, Sept. 2011, S. 4 ff., [http://www.cbp.org/pdfs/2011/110914\\_Corrections\\_Spending\\_BB.pdf](http://www.cbp.org/pdfs/2011/110914_Corrections_Spending_BB.pdf) (19.1.2012).

203 *NCSL*, Database (Fn. 111).

drastisch. Bei einem zweiten Rückfall muss eine lebenslängliche Freiheitsstrafe verhängt werden.<sup>204</sup> Diese Rückfalltäter machen 26,4% (2010) aller Strafgefangenen aus.<sup>205</sup> Zwar hatte 1994 zuvor bereits das Parlament ein identisches Gesetz verabschiedet, eines der strengsten aller US-Gliedstaaten.<sup>206</sup> Im Unterschied zu diesem Parlamentsgesetz ist es dem Parlament jedoch nicht möglich, an *Proposition 184* mit einfacher Mehrheit Korrekturen anzubringen, um die gestiegenen Kosten zu bremsen. Denn *Proposition 184* sieht vor, dass das Parlament dieses Volksgesetz nur mit Zweidrittelmehrheit ändern darf,<sup>207</sup> und im übrigen dürfen Volksgesetze ja nur mit Billigung des Volkes in einem Referendum geändert werden.<sup>208</sup> *Proposition 184* hatte den Zweck, das „Three Strikes and You’re Out“-Prinzip weitgehend parlamentsfest zu machen.<sup>209</sup> *Proposition 184* wurde auf dem Höhepunkt der öffentlichen Empörung über die Entführung und Ermordung eines zwölfjährigen Mädchens durch einen Täter, der bereits zuvor wegen einer Vielzahl von Delikten einschließlich Sexual- und Gewaltdelikten verurteilt worden war, angenommen.<sup>210</sup>

## b) Abhilfemaßnahmen

Die Kalifornier versuchten im Jahr 2000 durch die Annahme der Gesetzesinitiative *Proposition 36* gegen die Überfüllung der Gefängnisse vorzugehen.<sup>211</sup> Bis dahin war Kalifornien führend in der Inhaftierung von Drogensüchtigen. Nunmehr werden Drogensüchtige wegen des Besitzes und Gebrauches von Drogen in erster Linie Rehabilitationsprogrammen zugeführt. Dies ist eine Abkehr von der „get-tough, deterrence-and-incapacitation policy“. Dies half, den Anstieg der Inhaftierungsrate zu bremsen und etwas umzukehren.<sup>212</sup> Grundsätzlich änderte sich an den untragbaren Überfüllungszuständen jedoch nichts. U.a. um im Straf-

204 California Penal Code Sec. 667 (e), 1170.12. In *Ewing v. California*, 538 U.S. 11 (2003) und *Lockyer v. Andrade*, 538 U.S. 63 (2003) hat der US-Supreme Court das Gesetz für verfassungsgemäß erklärt. Vgl. *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 142, Fn. 51.

205 *Ebda.*, S. 142; *Graves* (Fn. 202), S. 8 f.

206 *Schrag*, *Paradise Lost* (Fn. 11), S. 95.

207 Proposition 184, Section 4, California Ballot Pamphlet, General Election Nov. 8, 1994, S. 65, [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/1994g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/1994g.pdf) (19.1.2012); California Penal Code Sec. 667 (j).

208 Vgl. o. B.I.

209 Argument in Favor of Proposition 184, California Ballot Pamphlet, General Election Nov. 8, 1994 (Fn. 207), S. 36; *Schrag*, *Paradise Lost* (Fn. 11), S. 95.

210 *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 142; *D. Franklin*, The right three strikes – three strikes and out law, *Washington Monthly*, Sept. 1994, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1316/is\\_n9\\_v26/ai\\_15856830/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1316/is_n9_v26/ai_15856830/) (21.1.2012).

211 Vgl. Official Voter Information Guide, General Election Nov. 7, 2000, S. 22 ff., insbes. S. 26, [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2000g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2000g.pdf) (21.1.2012).

212 *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 143.

vollzug zu sparen, wurde deshalb 2004 die Gesetzesinitiative *Proposition 66* lanciert, welche die „Three Strikes“-Regel auf schwerwiegende Delikte begrenzt hätte.<sup>213</sup> Sie erreichte mit 47,3% Ja-Stimmen jedoch nicht die Mehrheit.<sup>214</sup> Dazu beigetragen hat auch, dass eine mediale Blitzattacke, insbesondere mit Hilfe des Kaufs von TV-Werbezeit durch den Milliardär *Henry Nicholas*<sup>215</sup> wenige Wochen vor dem Abstimmungstermin, die Umfragemehrheiten für die Initiative „kippen“ konnte.<sup>216</sup> Die Gefängnisse blieben also überfüllt. An den Kosten änderte sich nichts Wesentliches. Da diese Zustände für die Gefangenen unzumutbar sind und gegen deren Grundrechte verstoßen, ordneten die Gerichte nunmehr an, dass die Anzahl der Gefangenen innerhalb von zwei Jahren zu reduzieren sei.<sup>217</sup> Auch das Beispiel von *Proposition 184* zeigt, dass es dem Parlament möglich sein muss, Änderungen an Volksgesetzen vorzunehmen, wenn sich dies als notwendig herausgestellt hat.

#### 4. Abnehmende relative Wirtschaftskraft Kaliforniens

Nominell ist Kalifornien wirtschaftlich relativ stark. So rangierte der Staat 2007 an 7. Stelle im „Personal Income“ je Einwohner.<sup>218</sup> Deshalb sind auch die kommunalen und gliedstaatlichen Einnahmen je Einwohner sehr hoch. Sie betrugen 2009 6.788 Dollar, was den 11. Platz einbrachte.<sup>219</sup> Damit lag Kalifornien um 7% über dem nationalen Durchschnitt.<sup>220</sup> Allerdings ist zu beachten, dass die Lebenshaltungskosten in Kalifornien überdurchschnittlich hoch sind. Berücksich-

213 Näher Official Voter Information Guide, General Election Nov. 2, 2004, S. 44 ff., 110 ff., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2004g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2004g.pdf) (21.1.2012).

214 *NCSL*, Database (Fn. 111).

215 Zu von *Nicholas* 2008 betriebenen Initiativen vgl. *Heußner*, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 188 f.

216 *J. Mathews*, How Prospects for Prop. 66 Fell So Far, So Fast, in: *LA Times* v. 7.11.2004, <http://articles.latimes.com/print/2004/nov/07/local/me-pete7> (21.1.2012).

217 *Brown v. Plata*, 563 U.S. \_\_\_\_ (2011), S. 1 ff., <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1233.pdf> (20.2.2012); *Graves* (Fn. 202), S. 3 f. mit Darstellung der vom Parlament nunmehr ergriffenen Maßnahmen, die vor allem in der Verschiebung der Verantwortung für Straftäter mit weniger schwerwiegenden Delikten auf die Landkreise liegen. – Die Zustände in kalifornischen Gefängnissen haben internationale Aufmerksamkeit erregt, vgl. etwa *SZ* v. 16.9.2009, S. 1; v. 28./29.5.2011, S. 11; *NZZ*, int. Ausg. v. 15.9.2009, S. 6.

218 *California Statistical Abstract* 2008 (Fn. 4), S. 258.

219 *Tax Policy Center*, Rankings of State and Local Per Capita General Revenue of 2004-2009, [http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/Content/PDF/state\\_local\\_pc.pdf](http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/Content/PDF/state_local_pc.pdf) (29.11.2011).

220 *J.L. Korey*, California: Failed State or Too Big to Fail?, in: *California Journal of Politics and Policy* 3/2 (2011), S. 1 (2); *California Statistical Abstract* 2008 (Fn. 4), S. 258 bzgl. 2007.



tigt man dies, so liegt die Wirtschaftsleistung nunmehr um 6% unter dem US-Durchschnitt.<sup>221</sup>

Dies war nicht immer so. Betrachtet man die relative Wirtschaftskraft Kaliforniens seit dem zweiten Weltkrieg, ist nämlich eine kontinuierlich abnehmende Tendenz festzustellen. Betrug das nominelle Personal Income pro Kopf 1940 noch 141% des nationalen Durchschnittes, waren es 1950 nur noch 124%, während der 1960er und 1970er Jahre lediglich noch ca. 118% und seit 1990 nur 110% und weniger. Die vorbildlichen öffentlichen Leistungen Kaliforniens in den 1950er und 1960 Jahren sind also zu wesentlichen Teilen auch auf die damals größere Wirtschaftskraft pro Kopf der Bevölkerung zurück zu führen. Heute kann sich Kalifornien diese „Premium“-Programme nicht mehr so leicht leisten.<sup>222</sup> Volksgesetzgebung an sich kann für diesen relativen „Niedergang“ jedoch nicht verantwortlich gemacht werden. Ganz im Gegenteil. Es ist nämlich davon auszugehen, dass die Initiative wirtschaftliche Prosperität in der Regel fördert. Denn Studien zeigen, dass sich das „Bruttosozialprodukt pro Kopf in Bundesstaaten mit Verfassungsinitiative ... mit einer Wachstumsrate an das langfristige Gleichgewicht an(nähert), die um drei Prozentpunkte höher war als diejenige der Bundesstaaten ohne Initiativrecht.“<sup>223</sup> Es ist nicht ersichtlich, dass die Initiative gerade in Kalifornien zu anderen Ergebnissen führt.<sup>224</sup>

## 5. Zwischenergebnis

*Proposition 13* hat dazu geführt, dass die Einnahmen Kaliforniens als Anteil am Personal Income zunächst stark absackten. Dies hat neben dem Schulsystem auch in anderen Bereichen schlechtere öffentliche Leistungen zur Folge gehabt. Seit den 1990er Jahren ist der Anteil am Personal Income jedoch wieder durchschnittlich und seit den späten 1990er Jahren sogar überdurchschnittlich. Allerdings zeigen die festgestellten Mängel, dass die Einnahmen gesteigert werden sollten. Volksgesetzgebung trägt zwar zu geringeren öffentlichen Einnahmen bei. Die Einnahmeverluste ließen sich aber durch ein höheres Qualifikationsquorum, z.B. ca. vier Prozent bezogen auf die Stimmberechtigten, stark begrenzen. Auch eine andere Aufgabengewichtung könnte zu besseren öffentlichen Leistungen führen. Dazu müsste z.B. das durch Volksgesetzgebung eingeführte „Three Strikes law“ (*Proposition 184*), das erhebliche Teile des Staatshaushalts bindet,

221 *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 2.

222 *Ebda.*, S. 3.

223 *Feld/Kirchgässner*, Wirkungen (Fn. 76), S. 421 m.w.N.

224 Vgl. auch *J. Kolko*, California Economy, 2011, S. 2 f., [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_111JKR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_111JKR.pdf) (29.11.2011).



geändert werden. Als Volksgesetz „fesselt“ es jedoch dem Parlament die Hände. Die Notwendigkeit, die Parlamentsfestigkeit von Volksgesetzen abzuschaffen, zeigt sich auch hier. Die große Popularität von *Proposition 184* lag insbesondere daran, dass auf dem Höhepunkt der Empörung über ein Kapitalverbrechen entschieden wurde. Über ggf. mehrere Jahre zeitlich gestreckte Volksgesetzgebungsverfahren, die Emotionalisierungen vorbeugen, sind deshalb vorzugswürdig.<sup>225</sup> Die Gesetzesinitiative *Proposition 66*, die Abhilfe hätte schaffen können, scheiterte. Eine mediale Blitzattacke, vor allem mit Hilfe des Kaufs von TV-Werbezeit durch den Milliardär *Henry Nicholas*, „kippte“ jedoch die Umfrage-mehrheiten für die Initiative. Dies beweist, dass Finanzmacht Einfluss auf den Ausgang von Volksentscheiden haben kann.<sup>226</sup> Eine strengere Regulierung des Abstimmungskampfes als in Kalifornien üblich, ist daher notwendig.

#### IV. Budgetkrise

Häufiger Anlass, die kalifornische Krise zu thematisieren und dafür Volksgesetzgebung (mit)verantwortlich zu machen, sind die chronischen Krisen des kalifornischen Haushalts.<sup>227</sup>

##### 1. Krisensymptome

###### a) Defizite, Zahlungsunfähigkeit, Gouverneursrecall

Im Haushaltsjahr 1977/78, als die Bürger *Proposition 13* verabschiedet hatten, wies das staatliche Budget Kaliforniens einen Rekordhaushaltsüberschuss von knapp 3,7 Mrd. Dollar auf. Da aber die radikale Kürzung der Grundsteuer ein tiefes Loch in die kommunale Schulfinanzierung gerissen hatte,<sup>228</sup> musste der Staat einspringen, um diese Lücke zu schließen.<sup>229</sup> Der Haushaltsüberschuss schmolz nun kontinuierlich ab. Schon für das Haushaltsjahr 1982/83 bahnte sich

225 Vgl. *H.K. Heußner*, Volksgesetzgebung und Todesstrafe, in: *RuP* 35 (1999), S. 92 (92) m.w.N.

226 Vgl. *Heußner*, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 196 ff.

227 *Zakaria*, Ende (Fn. 11), S. 186; *Senik*, Who killed? (Fn. 16), S. 54; *Trankovits*, Demokratie (Fn. 18), S. 223 f., 226 f.; *Joffe*, Schnaps (Fn. 17), S. 4; *Wefing*, Kollaps (Fn. 20), S. 8.

228 Vgl. o. D.II.2.

229 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 44, 50 f.

ein Defizit von 1,6 Mrd. Dollar an.<sup>230</sup> Die Haushaltsprobleme waren so schwerwiegend, dass der Staat 1983 einige Tage zahlungsunfähig war.<sup>231</sup> 1992 gab es erneut eine schwere Haushaltskrise. Nachdem bereits im Haushalt 1990/91 eine Lücke von 2,1 Mrd. Dollar geklafft hatte, war nun für das Haushaltsjahr 1991/92 mit einem Defizit von 9,9 Mrd. Dollar zu rechnen.<sup>232</sup> Schließlich waren es im Mai 1992 14,3 Mrd. Dollar.<sup>233</sup> Da sich das Parlament nach Beginn des neuen Haushaltsjahres am 1. Juli 61 Tage lang nicht auf einen neuen Haushalt einigen konnte, geriet der Staat erneut in Zahlungsunfähigkeit, so dass er während dieser Zeit „IOUs“ ausgeben musste.<sup>234</sup> Dies sind Zahlungsverprechen („Registered Warrants“).<sup>235</sup> Diese gibt der Staat u.a. privaten Gläubigern, deren Rechnungen er nicht bezahlen kann, weil ihm nicht genügend flüssige Mittel zur Verfügung stehen. Die IOUs werden erst eingelöst, wenn wieder genügend Mittel vorhanden sind.<sup>236</sup> Nachdem der Internetboom der 1990er Jahre beendet war, kehrten die Defizite 2000 zurück. Sie hören seitdem so gut wie nicht mehr auf.<sup>237</sup> Sie erreichten im Haushaltsjahr 2002/03 mit einem prognostizierten Volumen von zunächst 12 Mrd. (Januar) und dann 24 Mrd. Dollar (Mai) einen neuen Höhepunkt.<sup>238</sup> Für das Haushaltsjahr 2003/04 rechnete die Regierung sogar mit einer

230 *W.G. Hamm*, Legislative Analyst, The 1983-84 Budget: Perspectives and Issues, Report of the Legislative Analyst, 1983, S. 5 ff., [http://www.lao.ca.gov/analysis/1983/pandi\\_83\\_part1.pdf](http://www.lao.ca.gov/analysis/1983/pandi_83_part1.pdf) (16.11.2011).

231 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 79. Zum Verschuldungsverhalten des Staates vgl. *Hamm*, ebda., The 1983-84 Budget, S. 93 f., [http://www.lao.ca.gov/analysis/1983/pandi\\_83\\_part2-3.pdf](http://www.lao.ca.gov/analysis/1983/pandi_83_part2-3.pdf); *ders.*, The 1984-85 Budget, 1984, S. 106, [http://www.lao.ca.gov/analysis/1984/pandi\\_84\\_Intro\\_1\\_2.pdf#page=10](http://www.lao.ca.gov/analysis/1984/pandi_84_Intro_1_2.pdf#page=10) (16.11.2011).

232 *E.G. Hill*, Legislative Analyst, The 1991-92 Budget: Perspectives and Issues, Report of the Legislative Analyst's Office, 1991, S. 8, [http://www.lao.ca.gov/analysis/1991/pandi\\_91\\_part1.pdf](http://www.lao.ca.gov/analysis/1991/pandi_91_part1.pdf) (20.11.2011).

233 *E.G. Hill*, Legislative Analyst, The 1992-93 Budget, Report of the Legislative Analyst's Office 1992, S. 7 f., [http://www.lao.ca.gov/analysis\\_1992/1992\\_pandi/pandi\\_92.pdf](http://www.lao.ca.gov/analysis_1992/1992_pandi/pandi_92.pdf) (20.11.2011).

234 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 47 f.; *R. Flinn/M.B. Marois*, California IOUs Sought by Souvenir Hunters, Investors (Update 1), Bloomberg, 6.7.2009, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=an3UdTqwSJsA> (20.11.2011).

235 IOU steht für „I owe you“; auf deutsch: „ich schulde dir“.

236 *J. Chiang*, California State Controller, Frequently Asked Questions about Registered Warrants (IOUs) Issued by the State in 2009, [http://www.sco.ca.gov/eo\\_registered\\_warrants\\_2009\\_faqs.html](http://www.sco.ca.gov/eo_registered_warrants_2009_faqs.html) (20.11.2011).

237 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 80; *USA Today*, 8.7.2009, California government doles out more IOUs, [http://www.usatoday.com/news/nation/2009-07-07-iou\\_N.htm](http://www.usatoday.com/news/nation/2009-07-07-iou_N.htm) (20.11.2011); *D.S. Gamage*, Coping through California's Budget Crisis in Light of Proposition 13 and California's Fiscal Constitution, in: *J. Citrin/I. Martin* (Hrsg.), Proposition 13 at 30, 2009, S. 51 (53); *Gordon/Weston*, California Budget (Fn. 181), S. 1; *M. Taylor*, California Legislative Analyst, CAL FACTS, Jan. 2011, S. 19.

238 *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 112 f.; *E.G. Hill*, The 2002-03 Budget, Report from the Legislative Analyst's Office 2002, [http://lao.ca.gov/analysis\\_2002/2002\\_pandi/P&I\\_2002-03.pdf](http://lao.ca.gov/analysis_2002/2002_pandi/P&I_2002-03.pdf) (22.11.2011), S. 4.

Lücke von 34,6 Mrd. Dollar.<sup>239</sup> Dies trug 2003 wesentlich zur direktdemokratischen Abwahl („Recall“) des demokratischen Gouverneurs *Gray Davis* und zur Wahl des Republikaners *Arnold Schwarzenegger* als neuem Gouverneur bei.<sup>240</sup> 2009 führte das Defizit erneut zur Zahlungsunfähigkeit und deshalb im Juli und August zur Ausgabe von 450.000 IOUs im Gesamtvolumen von 2,6 Mrd. Dollar,<sup>241</sup> da das Parlament bzw. Gouverneur *Schwarzenegger* nicht in der Lage waren, das Haushaltsdefizit in Höhe von 26 Mrd. Dollar zu schließen.<sup>242</sup> Dies Scheitern machte international Schlagzeilen.<sup>243</sup> 2010 war die Situation erneut sehr schwierig.<sup>244</sup>

## b) Folgen für Kreditrating, Lieferanten, Staatsbedienstete, Behörden, Baumaßnahmen

Die Haushaltsprobleme führten zu dem, dass die Staatsanleihen Kaliforniens das schlechteste Kreditrating aller US-Gliedstaaten haben. Es beträgt im November 2011 A1 bzw. A-, während viele andere Staaten das beste (AAA/Aaa) bzw. zweitbeste Rating (AA+/Aa1) vorweisen.<sup>245</sup> Zeitweilig betrug das Rating sogar nur BBB/Baa1.<sup>246</sup> Dementsprechend muss Kalifornien für seine Staatsanleihen höhere Zinsen zahlen als die anderen Staaten.<sup>247</sup> Zum anderen hatte die zeitweilige Zahlungsunfähigkeit gravierende Folgen für private Lieferanten,

239 *E.G. Hill*, The 2003-04 Budget, Report from the Legislative Analyst's Office 2003 [www.lao.ca.gov/analysis/2003/2003\\_pandi/pandi\\_2003.pdf](http://www.lao.ca.gov/analysis/2003/2003_pandi/pandi_2003.pdf) (22.11.2011), S. 5; *Giventer*, ebda., S. 113.

240 *M. Baldassare/C. Katz*, The Coming Age of Direct Democracy, California's Recall and Beyond, 2008, S. 1 ff., 67 ff., 94; *Bierling*, Geschichte Kaliforniens (Fn. 11), S. 214 ff.; *B.L. Hyink/D.H. Provost*, Politics (Fn. 113), S. 51 f.

241 *J. Chiang*, State Controller's Office Information on Registered Warrants (IOUs) Issued in 2009, [http://www.sco.ca.gov/eo\\_news\\_registeredwarrants.html](http://www.sco.ca.gov/eo_news_registeredwarrants.html) (22.11.2011).

242 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 48; *L. Goldberg*, Tarnish on the Golden Dream, in: *Lustig*, Edge (Fn. 119), S. 54 f.; *Flinn/Marios*, Souvenir Hunters (Fn. 234); *USA Today*, IOUs (Fn. 237). Im November 2008 war ein „Loch“ von 27,8 Mrd. geschätzt worden, *Mac Taylor*, Legislative Analyst, California's Fiscal Outlook 2008-09 Through 2013-14, 2008, S. 1 ff.

243 Deutschsprachige Zeitungen schrieben u.a.: „Golden State vor dem Bankrott“, *R. Klüver*, in: SZ v. 1.7.2009, S. 8; „Kalifornien ist zahlungsunfähig“, NZZ, int. Ausg. v. 3.7.2009, S. 9; „Zwangsurlaub in Kaliforniens Amtsstuben“, *R. Klüver*, in: SZ v. 3.7.2009, S. 10.

244 *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 1 f., 13 ff.

245 *B. Lockyer*, California State Treasurer, California's Current Credit Ratings, <http://www.treasurer.ca.gov/ratings/current.asp> (26.11.2011).

246 *B. Lockyer*, California State Treasurer, History of California's General Obligation (GO) Credit Ratings, <http://www.treasurer.ca.gov/ratings/history.asp> (26.11.2011).

247 *B. Lockyer*, California State Treasurer, Status Report on California's Bond Debt, 2009, <http://www.treasurer.ca.gov/debt.pdf> (17.2.2012).

Staatsbedienstete und öffentliche Baumaßnahmen. So führte z.B. die Zahlungsunfähigkeit 2009 nicht nur zur Ausgabe von IOUs, was den Bankrott privater Lieferanten nach sich ziehen konnte.<sup>248</sup> Sie hatte u.a. auch zur Konsequenz, dass alle Staatsbediensteten drei Tage unbezahlten Urlaub zu nehmen hatten, alle Behörden eine Vier-Tage-Woche „fahren“ mussten und staatliche Baumaßnahmen unterbrochen wurden.<sup>249</sup>

## 2. Blockaden

Die Schwierigkeiten in Kalifornien, das Staatsbudget „in den Griff zu bekommen“, haben verschiedene Ursachen.

### a) Zweidrittelmehrheit für Haushalt

#### aa) Entstehung

In Kalifornien sind bzw. waren die institutionellen Hürden, einen Haushalt rechtzeitig zu verabschieden, besonders hoch. Denn bis 2010 musste das Parlament dem Haushalt mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen.<sup>250</sup> Dieses Erfordernis war im Rahmen des Riley-Stewart Tax Plan 1933 auf Vorschlag des Parlamentes vom Volk angenommen worden. Die ursprüngliche Version von 1933 sah allerdings noch vor, dass ein Haushalt, der zweijährlich maximal um 5% anstieg, mit einfacher Mehrheit beschlossen werden konnte.<sup>251</sup> In der Praxis wuchs der Haushalt jedoch regelmäßig um mehr als 5%.<sup>252</sup> Beide Parteien, Republikaner und Demokraten, stimmten meistens damit überein, um dem spektakulären Wachstum Kaliforniens Rechnung tragen zu können.<sup>253</sup> Deshalb war es unumstritten, als 1962 das Parlament dem Volk vorschlug, das 5% Limit zu streichen, so dass, abgesehen von Schulausgaben, zukünftig alle Haushaltsbewilligungen mit Zweidrittelmehrheit zu verabschieden waren.<sup>254</sup> Im Voter Pamphlet hieß es

248 Vgl. NZZ (Fn. 243).

249 Kliver, Zwangsurlaub (Fn. 243); D. Bowen, Official Voter Information Guide, California, General Election, Nov. 2, 2010, S. 54, [http://traynor.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2010g.pdf](http://traynor.uchastings.edu/ballot_pdf/2010g.pdf) (22.11.2011).

250 California Constitution Art. IV Sect. 12 (d) a.F.

251 Vgl. o. C.III.

252 Vgl. ebda.

253 K. Starr, California, 2005 (2007 Paperback), S. 325 f.

254 Assembly Constitutional Amendment No. 11, den Wählern vorgelegt als *Proposition 16*, Voter Pamphlet, General Election, Nov. 6, 1962, Part I, S. 22 f., Part II, S. 18; Grodin

lapidar, die zu streichende Passage sei „obsolete in the sense that they are without present day significance.“<sup>255</sup> Das Volk nahm den Vorschlag an.<sup>256</sup> Tatsächlich war es aber eine äußerst folgenreiche Änderung. Denn nunmehr hatte die Parlamentsminderheit ein Vetorecht gegen jeden Haushalt, selbst wenn das Volumen rückläufig war.

## bb) Minderheitenherrschaft

Ende der 1970er Jahre begann jedoch die Erosion des Parteienkonsenses. Eine starke parteipolitische Polarisierung zwischen den Demokraten, der Mehrheitspartei, und den Republikanern entwickelte sich. Die Republikaner versuchten nun zunehmend, das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit als Hebel zu nutzen, um ihre Agenda der Senkung von Steuern und der Kürzung von Ausgabenprogrammen durchzusetzen.<sup>257</sup> Dies trug wesentlich dazu bei, dass der Staatshaushalt zwischen 1980 und 2010 lediglich zehnmal rechtzeitig verabschiedet wurde<sup>258</sup> und Kalifornien 1992 und 2009 zeitweilig zahlungsunfähig war.<sup>259</sup>

Das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit zur Verabschiedung des Budgets, das es ansonsten nur noch in Rhode Island und Arkansas gibt,<sup>260</sup> sollte eigentlich der Sparsamkeit dienen.<sup>261</sup> Tatsächlich führte es jedoch häufig zu höheren Ausgaben, um Kompromisse erzielen zu können.<sup>262</sup> Es verwischte die finanzpolitischen Verantwortlichkeiten für das Budget.<sup>263</sup> Resultat war schließlich eine nicht zu rechtfertigende Veto-Position der republikanischen Minderheit, die lediglich ein Drittel aller Abgeordneten plus einer Stimme benötigte.<sup>264</sup>

u.a., Constitution (Fn. 50), S. 99; Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 46; T. Quinn, Origins of a Stalemate, in: California Journal of Politics & Policy 1/1 (2009), S. 1 ff.

255 Voter Pamphlet, General Election, Nov. 6, 1962 (Fn. 254), S. 23.

256 NCSL, Database (Fn. 111).

257 Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 47 f., 90 f.

258 Official Voter Information Guide, General Election Nov. 2, 2010, [http://library.u-chastings.edu/ballot\\_pdf/2010g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2010g.pdf) (9.11.2011), S. 53.

259 Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 48.

260 F. Silva, California's Two-Thirds Legislative Vote Requirement and Its Role in the State Budget Process, in: Western City Magazine 2008, Nov. 2008, <http://www.westerncity.com/Western-City/November-2008/California-039s-Two-Thirds-Legislative-Vote-Requirement-and-Its-Role-in-the-State-Budget-Process/> (10.11.2011).

261 Grodin u.a., Constitution (Fn. 50), S. 99.

262 California Citizens Budget Commission, A 21st Century Budget Process for California, 1998, S. 2, 48 f., <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/219.pdf> (29.1.2012); Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 48, 91; empirisch bestätigen dies A. Glazer/A. McGann, Direct Democracy and the Stability of State Policy, in: Bowler/Glazer, Impact (Fn. 1), S. 144 ff.

263 Citizens Budget Commission, ebda., S. 48; Mathews/Paul, ebda., S. 48.

264 Mathews/Paul, ebda., S. 89 ff. m.w.N.

## cc) Abschaffung 2010

Schon länger ist die Abschaffung der Zweidrittel-Supermajority gefordert worden.<sup>265</sup> Noch 2004 scheiterte jedoch die u.a. von Gewerkschaften und Public Interest Groups wie der *League of Women Voters* lancierte *Proposition 56*.<sup>266</sup> Diese sah vor, die notwendige Parlamentsmehrheit sowohl für den Haushalt als auch für Steuererhöhungen von zwei Dritteln auf 55% abzusenken. 2010 war es aber soweit. Die von denselben Kräften<sup>267</sup> propagierte *Proposition 25* war erfolgreich.<sup>268</sup> Sie beschränkte sich auf die Abschaffung der Zweidrittelmehrheit für den Haushalt. Seitdem ist nur eine einfache Mehrheit erforderlich.<sup>269</sup> Dementsprechend konnte die demokratische Parlamentsmehrheit den Haushalt 2011/2012 rechtzeitig verabschieden, ohne dass die republikanische Minderheit zustimmen musste.<sup>270</sup>

## b) Zweidrittelmehrheit für Einnahmeerhöhungen

*Proposition 25* ist ein Schritt in die richtige Richtung.<sup>271</sup> Sie löst jedoch nicht die Einnahme- und Ausgabenprobleme an sich.<sup>272</sup> Hier ist das Erfordernis einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit für Steuererhöhungen gravierender.<sup>273</sup> Ra-

265 *California Constitution Revision Commission*, Final Report and Recommendations to the Governor and the Legislature, 1996, S. 7, 42 f.; *Citizens Budget Commission*, Budget Process (Fn. 262); *Gamage*, Budget Crisis (Fn. 237), S. 61; *California Choices*, California Ballot Propositions – Nov. 2, 2010, <http://californiachoice.org/ballot-measures/proposition-25#in-depth> (10.11.2011).

266 *Goldberg*, Golden Dream (Fn. 242), S. 10 ff., 26 f., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2004p.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2004p.pdf) (29.1.2012).

267 *California Choices*, Reforms Headed to the Ballot in November, <http://californiachoice.org/reforms-headed-to-the-ballot-in-november> (29.1.2012).

268 *NCSL*, Database (Fn. 111).

269 Official Voter Information Guide, General Election, Nov. 2, 2010 (Fn. 258), S. 52 ff., 113 f.

270 *M. Weston/J. Kolko*, California's State Budget: The Enacted Budget, Public Policy Institute of California, July 2011, [http://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF\\_Budget0711JTF.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF_Budget0711JTF.pdf) (29.11.2011).

271 Vgl. etwa Zitat bei *W. Buchanan*, Proposition 25 focus: Legislature's 2/3 vote issue, San Francisco Chronicle v. 22.10.2010, S. D-1, <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2010/10/21/BAB51FTGCC.DTL> (10.11.2011); *Silva*, Vote Requirement (Fn. 260).

272 Ebda.

273 Ebenso ist zu beachten, dass ein „divided government“ zwischen einem republikanischen Gouverneur und einem demokratisch dominierten Parlament aufgrund der Vetomacht des Gouverneurs ebenso zu Haushaltsstillstand bzw. Einnahmeproblemen führen kann, s. dazu *B.E. Cain/G.A. Mackenzie*, Are California's Fiscal Constraints Institutional or Political, 2008, S. 10 f., 24; *National Conference of State Legislatures*, Supermajority Vote Requirements to Pass the Budget, 1998/2008, <http://www.ncsl.org/issues-research/bud>

tingagenturen nennen – neben dem (abgeschafften) Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für den Haushalt – das Supermajority-Erfordernis für Steuererhöhungen und den dadurch verursachten „gridlock“ („Netzverstopfung“) als Hauptgrund für das geringe Rating Kaliforniens.<sup>274</sup> So ist es kein Wunder, dass es in Kalifornien vor der Krise von 2009 fast 20 Jahre lang zu keinen größeren Steuererhöhungen durch das Parlament gekommen ist.<sup>275</sup> Die meisten Beobachter gehen davon aus, dass das Zweidrittel-Erfordernis für Steuererhöhungen die Einnahmen des Staates reduziert bzw. Steuererhöhungen tatsächlich erschwert.<sup>276</sup>

Diese von *Proposition 13* 1978 eingeführte Supermajority<sup>277</sup> ist bisher unangetastet geblieben. *Proposition 56*, die das Quorum auf 55% gesenkt hätte, scheiterte.<sup>278</sup> Ganz im Gegenteil konnte sich 2010 die Verfassungsinitiative *Proposition 26* durchsetzen, die nunmehr auch für bestimmte Gebühren und Beiträge das Zweidrittelmehrheitserfordernis einführt.<sup>279</sup> Sowohl *Proposition 13* als auch *Proposition 26* waren nur erfolgreich, weil in Kalifornien für Verfassungsänderungen im Wege der Verfassungsinitiative keine besonderen Mehrheiten notwendig sind, sondern die einfache Mehrheit ausreicht.<sup>280</sup> Würde für Verfassungsänderungen eine Zweidrittelmehrheit gefordert, wäre nicht nur *Proposition 26*, die 52,5 Ja-Stimmen erzielte,<sup>281</sup> „durchgefallen“, sondern auch *Proposition 13* wäre, wenn auch relativ knapp, mit 64,8% gescheitert.

get-tax/supermajority-vote-requirements-to-pass-the-budget.aspx (29.1.2012); R. Macias/J. Ross, Proposition 25: Will a „Majority Vote Budget“ help solve the California’s Budget Problems?, California Budget Project, 2010, S. 1 ff., [http://www.cbp.org/documents/100927\\_Proposition\\_25.pdf](http://www.cbp.org/documents/100927_Proposition_25.pdf) (10.11.2011); T. Kousser, Does Partisan Polarization Lead to Policy Gridlock in California?, in: California Journal of Politics and Policy 2/2 (2010), S. 1 (15) sieht keinen direkten Zusammenhang zwischen parteipolitischer Polarisierung (s.u. D.IV.2.c) und „Gridlock“. Er spricht die Zweidrittelmehrheitserfordernisse nicht spezifisch an.

274 Goldberg, Golden Dream (Fn. 242), S. 52.

275 Letztmalig war dies 1991 der Fall: Goldberg, ebda., S. 52.

276 Cain/Mackenzie, Constraints (Fn. 273), S. 10 m.w.N.; S.M. Sheffrin, State Budget Deficit Dynamics and the California Debacle, in: Journal of Economic Perspectives 18 (2004), S. 205 (223 f.); The PEW Center on the States, Beyond California, States in Fiscal Peril, Nov. 2009, S. 10 m.w.N., <http://www.pewcenteronthestates.org/uploadedFiles/Beyond-California.pdf> (18.10.2011); Korey, Failed State (Fn. 220), S. 7; P. Krugman, State of Paralysis, in: New York Times, 2.6.2009, S. 2 (Beilage zur Süddeutschen Zeitung); differenzierend B.E. Cain/R.G. Noll, Institutional Causes of California’s Budget Problem, in: California Journal of Politics & Policy 2/3 (2010), S. 23. A.A. M.M. Jordan/K.U. Hoffman, The Revenue Impact of State Legislative Supermajority Voting Requirements, in: Midsouth Political Science Review 10 (2009), S. 1 (10 ff., 13).

277 Vgl. o. D.I.1.

278 Vgl. soeben D.IV.2.a.cc.

279 Official Voter Information Guide, General Election, Nov. 2, 2010 (Fn. 258), S. 56 ff., 114 f.

280 Vgl. o. B.I.

281 NCSL, Database (Fn. 111).

### c) Parteipolitische Polarisierung

Seit den 1970er Jahren ist in Kalifornien eine zunehmende parteipolitische Polarisierung des Parlaments zu beobachten.<sup>282</sup> Die Wendung der republikanischen Partei nach rechts begann unter dem damaligen republikanischen Gouverneur *Ronald Reagan* und nahm immer mehr zu.<sup>283</sup> Dies ist begleitet von einer tendenziell zunehmenden geografischen Konzentration eher konservativer Bürger bzw. Schichten in den „inland areas“ und eher liberal (links) eingestellter Bürger bzw. Bevölkerungsschichten in den „coastal areas“.<sup>284</sup> Zusammen mit einer von beiden Parteien 2001 beschlossenen Neueinteilung der Wahlkreise führte dies dazu, dass fast alle Wahlkreise entweder sicher in demokratischer oder sicher in republikanischer Hand waren.<sup>285</sup> Seit 2001 haben von insgesamt 612 Fällen nur sieben Sitze die Partei gewechselt.<sup>286</sup> Dies hatte zur Folge, dass die jeweiligen demokratischen bzw. republikanischen Kandidaten sich nicht um die Stimmen moderaterer Bürger bemühen mussten, um ihren Wahlkreis zu gewinnen.<sup>287</sup> Diese Konsequenz des Mehrheitswahlrechts ohne zweiten Wahlgang („single-member plurality elections“) wird dadurch verstärkt, dass sich in den Vorwahlen ideologisch eher extremere Parteianhänger beteiligen. Die in den Vorwahlen jeweils siegreichen Kandidaten sind daher tendenziell weniger moderat.<sup>288</sup> Sie gewinnen aber die anschließenden allgemeinen Wahlen, weil die Wahlkreise „sicher“ sind. Kompromisse zwischen den Parteien in einem solchermaßen polarisierten Parlament lassen sich schwerer finden.<sup>289</sup>

### aa) Wahlkreisneueinteilung

Um die Wahlkreise kompetitiver zu machen, so dass sich die Kandidaten stärker um moderate Wähler der Mitte bemühen müssen, von den Wählern besser zur Verantwortung gezogen werden können und sich deshalb veranlasst sehen, im Parlament stärker nach Lösungen für die drängenden Probleme Kaliforniens zu

282 Vgl. *Kousser*, Polarization (Fn. 273), S. 3 ff., 16; *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 47; *Krugman*, Paralysis (Fn. 276).

283 *Krugman*, ebda.; *Mathews/Paul*, ebda., S. 106 f.

284 *Giventer*, Governing (Fn. 113), S. 55 f.; *Mathews/Paul*, ebda., S. 107 ff. m.w.N.; *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 8.

285 *Giventer*, ebda., S. 25 f.; *Mathews/Paul*, ebda., S. 115.

286 *B. Ambühl*, Die Kunst „gerechte“ Wahlkreise zu schaffen, in: NZZ, int. Ausg. v. 4.8.2011, S. 5.

287 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 113.

288 *Cain/Noll*, Institutional Causes (Fn. 276), S. 22; *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 8. Abgeschwächt jedoch *Kousser*, Polarization (Fn. 273), S. 33, Fn. 5.

289 *Korey*, ebda., S. 8 ff.



suchen, lancierte 2008 die Bürgerrechtsorganisation *Common Cause*, u.a. unterstützt von *The League of Women Voters, Proposition 11*. Die Vorlage war mit 50,9% Ja-Stimmen knapp erfolgreich. Sie führte eine dem Parteienzugriff teilweise entzogene Kommission ein, die anstelle des Parlaments die Wahlkreise neu einzuteilen hat und dabei bestimmte Vorgaben beachten muss.<sup>290</sup> *Proposition 27*, welche die Wahlkreiseinteilung wieder auf das Parlament zurückverlagern wollte, wurde 2010 mit lediglich 40,5% Ja-Stimmen deutlich zurückgewiesen.<sup>291</sup>

Die Wahlen 2012 finden aufgrund der Wahlkreiseinteilung der neuen Kommission statt. Obwohl gegen die Einteilung von Seiten der republikanischen Partei ein fakultatives Referendum angestrebt wird,<sup>292</sup> hat der kalifornische Supreme Court entschieden, dass die neuen Wahlkreise zugrunde zu legen sind.<sup>293</sup> Die Neueinteilung könnte dazu führen, dass die Demokraten im Parlament eine Zweidrittelmehrheit bekommen. Sie könnten dann allein Abgabenerhöhungen beschließen.<sup>294</sup>

## bb) Reform der Vorwahlen

Um gemäßigten Kandidaten beider Parteien in Vorwahlen eine größere Chance zu geben, beschloss das Parlament auf Vorschlag des moderaten republikanischen State Senator *Abel Maldonado* im Zuge der Haushaltsverhandlungen im Februar 2009 – *Maldonado* war einer der drei republikanischen Stimmen, die für die erforderliche Zweidrittelmehrheit für Steuererhöhungen notwendig waren<sup>295</sup> – eine Verfassungsänderung, die das „Top-Two Open Primary“-System einführte. Das Volk nahm die Vorlage 2010 mit 53,8% Ja-Stimmen an.<sup>296</sup> Als Verfas-

290 Official Voter Information Guide, General Election, Nov. 4, 2008, S. 70 ff., 137 ff., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2008g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2008g.pdf) (21.6.2009); *NCSL*, Database (Fn. 111); *Heußner*, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 180.

291 *NCSL*, ebda.

292 *D. Smith*, California Supreme Court denies challenge of Senate maps, *Sacramento Bee*, Capitol Alert, 27.1.2012, <http://blogs.sacbee.com/capitolalertlatest/> (31.1.2012).

293 *Vandermost v. Bowen* (S198387), 27.1.2012 (Slip Opinion), <http://www.courtinfo.ca.gov/opinions/documents/S198387.PDF> (31.1.2012), S. 5, 12, 72, bezogen auf die State Senate Wahlkreise. Die Wahlkreise für das Abgeordnetenhaus (Assembly) sind unumstritten, *G. Skelton*, Celebrating new voting districts, *Los Angeles Times* v. 18.8.2011, <http://articles.latimes.com/2011/aug/18/local/la-me-cap-redistricting-20110818/2> (10.10.2011).

294 *Smith*, Supreme Court (Fn. 292); *B. Ambühl*, Reformbedarf (Fn. 45). Skeptisch, ob neue Wahlkreise kompetitiver sein können, *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 117 f. Optimistischer *Cain/Noll*, Institutional Causes (Fn. 276), S. 23 m.w.N.

295 Vgl. näher *Mathews/Paul*, ebda., S. 90 f., 122; zum Haushaltskompromiss v. Februar 2009 vgl. u. D IV 2 d cc.

296 *NCSL*, Database (Fn. 111).

sungsinitiative (*Proposition 62*) war die Top-Two Primary 2004 noch gescheitert.<sup>297</sup> Ein ähnliches Verfahren gibt es seit 2004 in Washington.<sup>298</sup>

In dem neuen Vorwahlsystem wird über die Kandidaten nicht getrennt nach Parteien abgestimmt. Vielmehr erscheinen alle Kandidaten mit ihrer Parteipräferenz – die sie auch unerwähnt lassen können – auf einem einzigen Stimmzettel. Unabhängig von ihrer eigenen Parteizugehörigkeit haben die Wähler die Möglichkeit, (irgend)einen Kandidaten irgendeiner Partei zu wählen. Nur die Kandidaten mit der höchsten und zweithöchsten Stimmenzahl erscheinen dann auf dem Wahlzettel der Hauptwahlen. Diese können derselben Partei angehören. Auf diese Weise können auch moderatere Kandidaten, die unter den Anhängern der eigenen Partei weniger Chancen haben, in die Hauptwahl gelangen, wo sie ggf. auch von Anhängern der anderen Partei unterstützt werden. Die so gewählten, eher moderaten Abgeordneten könnten dann eher gewillt sein, im Parlament nach Kompromissen zu suchen.<sup>299</sup> Ob diese Kalkulation tatsächlich aufgeht, bleibt abzuwarten.<sup>300</sup> Die Kombination von Wahlkreisneueinteilung und Top-Two Open Primary spricht dafür.<sup>301</sup> Die neuen Vorwahlen etablieren letztlich eine Art Mehrheitswahlsystem mit zwei Wahlgängen.

#### d) Ballot Box Budgeting

##### aa) Budgetrestriktionen durch Initiativen

Volksgesetzgebung beeinflusst das Budget in Kalifornien auf zweierlei Weise: auf der Einnahmenseite, insbesondere aufgrund von *Proposition 13*, durch die Festschreibung der Grenzen der Property Tax in der Verfassung und die Einführung des Zweidrittelmehrheitserfordernisses für Steuer- und Abgabenerhöhung

297 NCSL, ebda.; Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 122.

298 Das System wurde durch die *Initiative 872* im Wege der Volksgesetzgebung eingeführt, s. näher Washington Secretary of State, Top 2 Primary, <http://wei.secstate.wa.gov/osos/en/Pages/Top2PrimaryFAQ.aspx> (31.1.2012).

299 Official Voter Information Guide, Primary Election, June 8, 2010, S. 14 ff., 65 f., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2010p.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2010p.pdf) (31.1.2012).

300 Cain/Noll, Institutional Causes (Fn. 276), S. 22. Kritisch Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 119 ff., die einen kompletten Systemwechsel und die Einführung des Verhältniswahlrechts fordern, ebda., S. 126 ff.

301 Korey, Failed State (Fn. 220), S. 17; J. Diaz, The Promise of Voter-Approved Reforms, San Francisco Chronicle, 25.9.2011, S. G-2, <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2011/09/24/IN0B1K88SD.DTL> (9.10.2011). Vorsichtig optimistisch wohl auch T. Garton Ash, Amerikas Kraft zur Veränderung, in: SZ v. 4.8.2011, S. 2. Cain/Noll, ebda., S. 23 sind der Ansicht, dass bei einem hinreichend großen moderaten Zentrum im Parlament, Zweidrittelmehrheitserfordernisse sogar kompromissfördernd seien.

gen;<sup>302</sup> auf der Ausgabenseite durch verschiedene ausgabenwirksame Initiativen, die für das Parlament bindend sind. Dazu zählt insbesondere *Proposition 98*, die einen Großteil des Staatshaushaltes den Schulen vorbehält.<sup>303</sup> Kritiker sehen in diesem „Ballot Box Budgeting“ eine Fesselung des Parlaments, die es den Abgeordneten sehr erschwert wenn nicht unmöglich macht, auf systematische Weise Prioritäten zu setzen und auf fiskalische Herausforderungen in Krisenzeiten zu reagieren.<sup>304</sup>

Diese Kritik trifft grundsätzlich zu.<sup>305</sup> Denn die starre Ausgestaltung der kalifornischen Volksgesetzgebung hindert in extremem Maße, volksbeschlossene Gesetze und Verfassungsänderungen seinerseits zu ändern.<sup>306</sup> Dies gilt sowohl für die direktdemokratisch eingeführten Einnahmerestriktionen als auch für die volksgesetzgeberisch festgelegten Ausgaben. Einfache Mehrheiten im Volk können mit Hilfe der Verfassungs- bzw. Gesetzesinitiative ihre Anliegen unter den zukünftigen Schutz eines Supermajority-Erfordernisses und/oder die Notwendigkeit eines Referendums stellen und so vor einfachen Parlamentsmehrheiten abschirmen. Dies begründet jeweils zukünftige Minderheitenherrschaft und fesselt das Parlament.<sup>307</sup>

## bb) Einwände

Zwar hat *Matsusaka* Recht, dass Volksgesetze nur einen Teil des Staatsbudgets festschreiben; er kommt für 2010 auf ca. 33% (39,4 Mrd. Dollar).<sup>308</sup> Er hat insgesamt 20 volksbeschlossene Initiativen identifiziert und deren Ausgabenvolumina kalkuliert, die gegenwärtig (2010) ausgabenwirksam sind. Den Löwenan-

302 Vgl. o. D.I.1, IV.2.b.

303 Vgl. o. D.II.4.

304 *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 7; *P. Schrag*, Vote early, vote often – but vote on everything?, in: *Sacramento Bee*, 15.10.2003, <http://speaker.metroforum.org/news/item.php?id=36> (1.2.2012); weitere Nachweise bei *J.G. Matsusaka*, Direct Democracy and Fiscal Gridlock: Have Voter Initiatives Paralyzed the California Budget?, in: *State Politics and Policy Quarterly*, 2005, Manuskript Version, S. 28 f., [http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka\\_Initiatives\\_and\\_Budget.pdf](http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka_Initiatives_and_Budget.pdf) (1.2.2012).

305 *Heußner*, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 171 m.w.N.

306 Vgl. o. B I; *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 170 ff.; *Dubois/Feeney*, Lawmaking (Fn. 27), S. 72 ff., 78 ff., 224 f.; *CGS*, Fourth Branch (Fn. 27), S. 2, 9 f., 130 f., 137, 145, 172.

307 *Cain/Noll*, Institutional Causes (Fn. 276), S. 26; *Mathews/Paul*, ebda., S. 92, 171 f. Während u.U. schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen nur einfache Mehrheiten benötigen, stehen Änderungen von Volksgesetzen hohe Hürden im Weg, ebda.

308 *J.G. Matsusaka*, A Case Study on Direct Democracy: Have Voter Initiatives Paralyzed the California Budget?, in: *CSG*, The Book of The States 2010, S. 337, 339, [http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka\\_Cal\\_Inits\(2010\).pdf](http://www-bcf.usc.edu/~matsusak/Papers/Matsusaka_Cal_Inits(2010).pdf) (1.2.2012). 2004 waren es 32%, ebda., S. 339.

teil davon macht *Proposition 98* aus, welche die Aufwendungen für die Schulen festschreibt, nämlich 34,66 Mrd. Dollar. *Matsusaka* weist außerdem zutreffend darauf hin, dass der Staat auch ohne diese Vorgaben einen Großteil dieses Betrages für die Schulen verwendet hätte.<sup>309</sup> Volksgesetzgebung macht es also nicht unmöglich, den Haushalt auszugleichen. Auch *Matsusaka* konzidiert jedoch, dass die Initiativen den Spielraum erheblich einengen.<sup>310</sup>

### cc) Überzeugungskraft der Praxis

In Haushaltskrisen ist der parlamentarische Spielraum jedoch entscheidend. Denn politisch sind auch viele nicht durch Volksgesetze festgeschriebene Ausgabenposten für das Wohl des Landes von vitaler Bedeutung.<sup>311</sup> Für den Budgetausgleich sind deshalb auch relativ kleine und mittlere Beträge wichtig. Diese, u.U. auch nur zeitweilig, durch Kürzungen bei den durch das Volk festgelegten Posten einsparen zu dürfen, kann wesentlich sein. Die kalifornischen Volksgesetzgebungsfesseln nehmen den Abgeordneten jedoch die Möglichkeit, gegenüber den Bürgern mit entsprechenden eigenen und ggf. neuen Prioritätensetzungen „in Vorlage“ zu gehen, in der Hoffnung, dass sich die Bürger insbesondere in Zeiten der Krise von deren Sinnhaftigkeit überzeugen lassen werden. Dies setzt nämlich voraus, dass die vom Parlament eingeschlagene Politik nicht von vornherein von der Zustimmung der Bürger abhängig ist, sondern unabhängig davon in Kraft treten kann, um aufgrund der Wirkung in der Praxis die Bürger zu überzeugen. Freilich muss das Volk die Möglichkeit haben, diese Politik wieder – ggf. aufgrund eines fakultativen Referendums – zu korrigieren, wenn dabei gegen intensive und weit verbreitete Anliegen im Volk verstoßen würde.<sup>312</sup>

Hätte es diese Möglichkeiten z.B. 2009 in Kalifornien gegeben, wäre es durchaus denkbar gewesen, dass der Staat im Sommer 2009 nicht zahlungsunfähig geworden wäre. Denn im Februar 2009 konnte sich das Parlament auf einen

309 *Ebda.*, S. 338 f., Tabelle A. *Matsusaka* gesteht aber zu, dass *Proposition 13* durch das Zweidrittelmehrheitserfordernis eine deutliche Restriktion darstellt, wenn auch nur mit gewissem Understatement: „While not technically a constraint on the legislature’s ability to raise taxes ... this requirement certainly increases the degree of consensus required to raise taxes, and complicates the underlying politics.“ *Ebda.*, S. 339.

310 *Matsusaka*, Budget (Fn. 308), S. 340: „... seem to limit the options available to bring the budget into balance.“

311 Vgl. o. D.III.1.

312 Vgl. A. v. *Arnould*, „Refolution“ an der Elbe: Hamburgs neue direkte Demokratie – Die Verfassungsänderungen der Jahre 2008 und 2009 im Kontext, in: Feld u.a., Jahrbuch 2009 (Fn. 5), S. 90 (117 f., 129 f.), dazu H.K. *Heußner*, Wahlen allein genügen nicht, Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung direkter Demokratie auf Bundesebene, in: H.H. v. Arnim (Hrsg.), Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, S. 27 (53 f.).

Haushaltskompromiss<sup>313</sup> zur Schließung der Haushaltslücke von insgesamt 40 Mrd. Dollar<sup>314</sup> einigen. Darin waren für das Haushaltsjahr 2009-10 u.a. ca. sechs Mrd. Dollar Einnahmenumschichtungen und weitere potentielle Milliarden einsparungen vorgesehen.<sup>315</sup> Diese Umschichtungen und Einsparungen mussten den Bürgern aber zur Annahme vorgelegt werden, weil sie vom Volk verabschiedete Gesetze oder Verfassungsänderungen betrafen.<sup>316</sup>

So wollte *Proposition 1B* Ausgaben für die Schulen modifizieren, um ggf. mehrere Mrd. Dollar einzusparen<sup>317</sup> – dafür war die Änderung der Verfassungsinitiative *Proposition 98* von 1988 notwendig,<sup>318</sup>

*Proposition 1C* die Lotteriegesetzgebung ändern, die 1984 durch die Verfassungs- und Gesetzesinitiative *Proposition 37* eingeführt worden war,<sup>319</sup> um fünf Mrd. Dollar für die Etatsanierung zu gewinnen,<sup>320</sup>

*Proposition 1D* Gelder der vorschulischen Förderung, die teilweise nicht verbraucht worden waren, zeitweilig für den Budgetausgleich einsetzen (ca. 0,6 Mrd.)<sup>321</sup> – diese Gelder waren 1998 durch die Verfassungs- und Gesetzesinitiative *Proposition 10* durch Erhöhung der Tabaksteuer erhoben und für die vorschulische Förderung reserviert worden,<sup>322</sup>

und *Proposition 1E* Gelder des Mental Health Programme zeitweilig für vom Bund festgelegte Gesundheitsprogramme verwenden (ca. 0,23 Mrd.)<sup>323</sup> – diese Gelder waren 2004 durch die Gesetzesinitiative *Proposition 63* durch Einführung

313 Vgl. *California Budget Project*, Governor Signs Budget Plan, Febr. 25, 2009, [http://www.cbp.org/documents/090220\\_Gov\\_Signs\\_Budget.pdf](http://www.cbp.org/documents/090220_Gov_Signs_Budget.pdf) (1.2.2012); *California Budget Project*, Uncharted Waters: Navigating the Social and Economic Context of California's Budget, May 2009, S. 3 f., [http://www.cbp.org/pdfs/2009/090505\\_uncharted\\_waters\\_May\\_update.pdf](http://www.cbp.org/pdfs/2009/090505_uncharted_waters_May_update.pdf) (1.2.2012); Official Voter Information Guide, Special Election, May 19, 2009, S. 8 ff., 10 ff., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2009s.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2009s.pdf) (1.2.2012). S. o. D IV 2 c bb.

314 15 Mrd. für das laufende Haushaltsjahr 2008-09 und 25 Mrd. für das Haushaltsjahr 2009-10, *California Budget Project*, Uncharted Waters (Fn. 313), S. 3 f.

315 Official Voter Information Guide, Special Election, May 19, 2009 (Fn. 313), S. 9.

316 Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 168 f.

317 Official Voter Information Guide, Special Election, May 19, 2009 (Fn. 313), S. 9, 18 ff., 48.

318 Ebda., S. 18 f., 48; California Voter Pamphlet, Nov. 8, General Election 1988 (Fn. 134), S. 78 ff., 127 f., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/1988g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/1988g.pdf) (2.2.2012).

319 California Voter Pamphlet, General Election Nov. 6, 1984, S. 46 ff., 77 ff., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/1984g.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/1984g.pdf) (1.2.2012).

320 Official Voter Information Guide, Special Election, May 19, 2009 (Fn. 313), S. 9, 24 ff., 48 ff.

321 Ebda., S. 9, 32 ff., 48 ff.

322 Information Guide/Ballot Pamphlet, General Election, Nov. 3, 1998, S. 44 ff., 121 ff., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/1998gu.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/1998gu.pdf) (20.2.2012).

323 Official Voter Information Guide, Special Election, May 19, 2009 (Fn. 313), S. 9, 38 ff., 55 f.

einer Zusatzsteuer für Millionäre erhoben und für das Mental Health Programme reserviert worden.<sup>324</sup>

In der Abstimmung am 19.5.2009 lehnte das Volk alle diese Vorlagen mit deutlichen Mehrheiten ab.<sup>325</sup> Es spricht jedoch einiges dafür, dass es entsprechende Entscheidungen des Parlamentes akzeptiert hätte, wenn dieses allein hätte entscheiden können. So kam der Direktor des *Field Poll* Meinungsforschungsinstituts *Mark DiCamillo* zur Einschätzung, dass „Voters feel the Legislature isn’t doing its job, hasn’t been able to work with the governor and is just passing these things on to them.“ „When it becomes a message election, it doesn’t have to be rational anymore. The voters are just very upset with the performance of the Legislature and the governor. They’re not very enthusiastic to be voting (in a special election). And those who are, are voting ‚no‘.“<sup>326</sup> Die Wähler waren an einer Abstimmung also kaum interessiert. Sie wollten, dass das Parlament und der Gouverneur die Entscheidungen treffen. Dies gilt insbesondere für Vorlagen, die keine höheren Steuern bzw. höhere Ausgaben vorsehen.<sup>327</sup> Die Parlamentarier wären auch bereit gewesen, die Vorlagen allein zu entscheiden. Sie mussten sie jedoch wegen des inflexiblen kalifornischen Volksgesetzgebungssystems dem Volk unterbreiten.<sup>328</sup>

### 3. „Boom and Bust“-Konjunktur

#### a) Wirtschaftliche Entwicklung

Hintergrund der Budgetkrisen Kaliforniens ist u.a. die periodische Wiederkehr von Hochkonjunktur und nachfolgendem wirtschaftlichen Einbruch. Dieses „Auf und Ab“, dieser „Boom and Bust“-Rhythmus ist das Leitmotiv des *Golden Sta-*

324 Official Voter Information Guide, Special Election, Nov. 2, 2004 (Fn. 213), S. 32 ff., 102 ff.

325 NCSL, Database (Fn. 111); *Heußner*, US-Gliedstaaten 2009 (Fn. 5), S. 159 f. Ebenfalls abgelehnt wurde *Proposition 1A*, welche Steuererhöhungen und die Einrichtung eines „Rainy day reserve fund“ vorsah, Official Voter Information Guide, Special Election, May 19, 2009 (Fn. 313), S. 9, 12 ff., 46 ff. Angenommen wurde hingegen *Proposition 1F*, die Gehaltserhöhungen für bestimmte Wahlämter ausschließt, sofern das jährliche Budget jeweils nicht rechtzeitig verabschiedet wird, Official Voter Information Guide, Special Election, May 19, 2009 (Fn. 313), S. 9, 42 f., 56 f.; NCSL, ebda.

326 Zit. in *P. Hecht*, Field Poll: California Voters Oppose Five of Six May 19 Ballot Measures, Sacramento Bee, April 29, eingestellt unter [http://www.orangejuiceblog.com/2009/04/field-poll-ca-voters-oppose-five-of-six-may-19-ballot-measures-1a-thru-1e/\(2.2.2012\)](http://www.orangejuiceblog.com/2009/04/field-poll-ca-voters-oppose-five-of-six-may-19-ballot-measures-1a-thru-1e/(2.2.2012)); vgl. *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 169.

327 Vgl. *The Field Poll*, Release # 2305, April 29, 2009, S. 4, 8, <http://www.field.com/field-pollonline/subscribers/Rls2305.pdf> (2.2.2012).

328 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 168 f.

te.<sup>329</sup> Kalifornien war sowohl im Zentrum des Internetbooms als auch im Zentrum des Häusermarktbooms.<sup>330</sup> Die jeweils anschließenden Rezessionen trafen das Land schwer. Der Einbruch 2009 war besonders groß. So ist die Arbeitslosigkeit die zweithöchste in den USA.<sup>331</sup> Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass dies die Folge von Volksgesetzgebung an sich wäre. Denn in der Regel fördert direkte Gesetzgebung wirtschaftliche Prosperität. Dass Kalifornien aus diesem Muster herausfallen sollte, ist nicht erkennbar.<sup>332</sup>

## b) Steuerstruktur

Der starke Einbruch der öffentlichen Einnahmen in Wirtschaftskrisen wird in Kalifornien dadurch verstärkt, dass der Staat mehr als andere seine Einnahmen aus der Einkommensteuer, die stark progressiv gestaltet ist, generiert. Die Einnahmen aus dieser Steuer sind jedoch besonders konjunkturabhängig und volatil.<sup>333</sup> Unter diesem Aspekt käme es darauf an, die Steuereinnahmen weniger konjunkturabhängig zu gestalten. Dies spricht u.a. für eine Erhöhung der *Property Tax* und für eine Erhöhung bzw. Ausweitung und Umstrukturierung der *Sales Tax* in eine Mehrwertsteuer.<sup>334</sup> Um Entlastungseffekte für höhere Einkommen zu vermeiden, könnte auch die Grundsteuer in Abhängigkeit vom Einkommen und der Nutzungsart (privat oder kommerziell) statuiert werden.<sup>335</sup>

329 *Bierling*, Geschichte (Fn. 11), S. 221; *Kolko*, Economy (Fn. 224), S. 1.

330 *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 4; *J. Auerbach*, California's Future Tax System, in: *California Journal of Politics and Policy* 2/3 (2010), S. 1 ff.

331 Im Dezember 2011 waren es 11,1%, Bureau of Labor Statistics, Regional and State Employment and Unemployment Summary, 24.1.2012, <http://www.bls.gov/news.release/laus.nr0.htm> (20.2.2012). Vgl. *The Economist*, Special Report: Democracy in California, 20.4.2011, <http://www.economist.com/node/18563638> (26.10.2011); *Wefing*, Kollaps (Fn. 20), S. 8. – 2006 betrug die Arbeitslosenrate lediglich 4,9%, Bureau of Labor Statistics, News, 2.3.2007, S. 5, [http://www.bls.gov/news.release/archives/srgune\\_0302-2007.pdf](http://www.bls.gov/news.release/archives/srgune_0302-2007.pdf) (5.2.2012).

332 Vgl. o. D.III.4.

333 *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 4 f.; *Auerbach*, Tax System (Fn. 330), S. 5 ff., 9, 10 ff. *Gordon/Weston*, California Budget (Fn. 181), S. 2; *C. Pece*, A Picture of State Governments in 2009, in: *CSG*, 2011 (Fn. 2), S. 301 f.

334 *Gordon/Weston*, ebda., S. 4; *Auerbach*, ebda., S. 12 ff., 14 f.

335 Ebda., S. 13 f.

## 4. Verschuldung

### a) Verschuldungsstand und Defizit

Die Verschuldung des kalifornischen Staats (ohne Kommunen) betrug 2009 8,6% des Personal Income. Damit liegt Kalifornien im Durchschnitt aller US-Gliedstaaten.<sup>336</sup> Der Staat Kalifornien hat jedoch das schlechteste Kreditrating.<sup>337</sup> Dies ist auf dem Hintergrund seiner chronischen Budgetprobleme, die jährlich großen Bedarf nach Kürzungen bzw. Einnahmesteigerungen produzieren, und den beschriebenen Haushaltsblockaden zu sehen.<sup>338</sup> Die Größe des jährlich auszugleichenden Defizits ist sowohl in absoluten Beträgen als auch relativ zum Haushalt einmalig in den USA. Die Quote betrug 2009 zeitweilig 49,3%.<sup>339</sup>

### b) Gründe

Das strukturelle Auseinanderklaffen von Einnahmen und Ausgaben<sup>340</sup> liegt u.a. darin begründet, dass es aufgrund des Zweidrittelmehrheitserfordernisses für neue Einnahmen<sup>341</sup> in Kalifornien einfacher ist, Ausgaben zu erhöhen und Einnahmen zu senken – dies ist auch mit einfacher Mehrheit möglich –, als höhere Einnahmen zu beschließen, was eine Zweidrittelmehrheit voraussetzt.<sup>342</sup> Dies führte dazu, dass Parlament und Gouverneur u.a. in den fiskalisch guten Zeiten des Internetbooms der späten 1990er Jahre Steuern senkten und neue Ausgaben beschlossen, in der darauf folgenden Krisenzeit sich jedoch keine hinreichenden Mehrheiten fanden, die Einnahmen wieder zu erhöhen.<sup>343</sup> Ein besonders drastisches Beispiel ist das Parlamentsgesetz *SB 400*, die Entscheidung des Parlaments und des Gouverneur *Davis* 1999, die Pensionen der Staatsbediensteten auf das

336 *S. Maguire*, State and Local Government Debt: An Analysis, Congressional Research Service, 2011, S. 12, 21, <http://nasbo.org/LinkClick.aspx?fileticket=4sLYoOHTYI8%3D&tabid=81> (17.2.2012).

337 Das Forbes Magazine hat Kalifornien in einer Verschuldungsrangliste auf Platz 47 eingestuft. Vgl. Länderporträts bei *K. Badenhausen*, The United States Of Debt, Special Report: The Gobar Debt Bomb, Forbes, 20.1.2010, <http://www.forbes.com/2010/01/20/united-states-debt-10-business-wall-street-united-states-debt.html> (16.2.2012).

338 Vgl. o. D.IV.1, 2.

339 *The PEW Center on the States*, Beyond California (Fn. 276), S. 2 f.

340 Zum strukturellen Defizit vgl. auch *I.J. Lav/E. McNichol*, Misunderstandings Regarding State Debt, Pensions, And Retiree Health Costs Create Unnecessary Alarm, Center on Budget and Policy Priorities, 2011, S. 19 ff., <http://www.cbpp.org/files/1-20-11sfp.pdf> (18.2.2012); *Cain/Noll*, Institutional Causes (Fn. 276), S. 5 ff., 9 ff., 17 ff.

341 Vgl. o. D.IV.2.b.

342 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 84 f.

343 *Ebda.*, S. 84, 99.



höchste Niveau in den USA anzuheben.<sup>344</sup> Auch durch das Volk festgelegte Ausgaben, die nicht mit entsprechenden Einnahmen einhergehen, führen zur Verschuldung. In Umfragen zeigen sich die Bürger widersprüchlich, einerseits Ausgaben kürzen, andererseits öffentliche Leistungen aber nicht einschränken zu wollen.<sup>345</sup> Nur die Ausgabeninitiativen *Proposition 10* und *Proposition 63*, die für Gesundheits- und Kinderförderprogramme 1998 die Tabaksteuer erhöht bzw. 2004 eine Zusatzsteuer für Millionäre eingeführt haben, trugen der Finanzierung Rechnung.<sup>346</sup>

### c) Deckungsgrundsatz

Um dieses Problem zu lösen, empfiehlt es sich, einen strengen Deckungsgrundsatz („Pay as you go“) einzuführen. Danach müssen Parlaments- oder Volksgesetze, die Ausgabe erhöhen oder Einnahmen senken, gleichzeitig gegenfinanzierende Einnahmeerhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen festlegen.<sup>347</sup> Weder Parlament noch Volk dürfen durch „magical thinking“ (*Korey*) in Versuchung geführt werden, Wohltaten nach der Devise „something for nothing“ zu verteilen.

### d) Volksgesetzgebung

Somit haben sowohl das Parlament als auch das Volk Anteil an der Verschuldung Kaliforniens. Diese kann nicht einseitig der Volksgesetzgebung in die Schuhe geschoben werden. Dies steht auch im Einklang mit den alle US-Gliedstaaten vergleichenden Forschungen *Matsusakas*. Diese zeigen nämlich, dass direkte Gesetzgebung die Verschuldung in der Regel nicht in die Höhe treibt. Denn die Initiative führt nicht nur zu durchschnittlich vier Prozent geringeren Einnahmen,<sup>348</sup> sondern auch zu ca. vier Prozent geringeren Ausgaben.<sup>349</sup>

344 *Ebda.*, S. 99 ff.; *Korey*, Failed State (Fn. 220), S. 5 f. „The incredibly generous retirement packages [...] pay ex-workers almost as much as current workers.“ So der ehemalige Sprecher des Abgeordnetenhauses, *Willie Brown*, <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2010/01/03/BA2V1BBGHH.DTL&type=printable> (17.2.2012); *D. Crane*, Dow 28.000.000: The Unbelievable Expectations of California's Pension System, in: *Wall Street Journal* v. 19.5.2010, <http://online.wsj.com/article/SB1000142405274870-3315404575250822189252384.html#printMode> (18.2.2012).

345 *Korey*, *ebda.*, S. 6 m.w.N., 18.

346 *Allswang*, Initiative (Fn. 10), S. 235; *Matsusaka*, Budget (Fn. 308), S. 339 f.

347 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 98, 100 f., 177 f.; *Rodriguez-Tejedo/Wallis*, Lessons (Fn. 190), S. 13 f., 17 f. bzgl. der Emission von Staatsanleihen.

348 Vgl. o. D.III.2.b.

349 *Matsusaka*, For the Many (Fn. 66), S. 32 ff., 41.

Die These, den Bürgern in Form der Initiative Macht über budgetrelevante Entscheidungen zu geben, führe zum fiskalischen Zusammenbruch des Staates, ist deshalb falsch.<sup>350</sup>

## 6. Zwischenergebnis

Kalifornien leidet unter chronischen Budgetdefiziten. Diese führten wiederholt zur Zahlungsunfähigkeit, zuletzt 2009. Das Kreditrating Kaliforniens ist das schlechteste in den USA. Die Schwierigkeiten, das Budget in den Griff zu bekommen, liegen an verschiedenen institutionellen und politischen Blockaden. So benötigte das Parlament bis 2010 eine Zweidrittelmehrheit, um den Haushalt zu verabschieden. Diese Hürde, die ursprünglich Spielräume für einfache Mehrheiten vorsah, war 1933 auf Vorschlag des Parlaments in die Verfassung aufgenommen worden. Da Republikaner und Demokraten in der Folgezeit hohen Budgetzuwächsen gemeinsam beipflichteten, wurden die verbliebenen Spielräume 1962 ebenfalls auf Vorschlag des Parlaments gestrichen. Seit den 1970er Jahren hat die parteipolitische Polarisierung des Parlaments jedoch stark zugenommen. Die Republikaner als Minderheitspartei nutzten zunehmend das Zweidrittelmehrheitserfordernis als Hebel, um ihre Anliegen durchzusetzen. Die Haushaltsbeschlüsse verzögerten sich. 2010 ist das Zweidrittelmehrheitserfordernis, von dem keine Sparwirkung ausging, durch Volksgesetzgebung abgeschafft worden.

Das 1978 durch *Proposition 13* eingeführte und 2010 auch auf Gebühren und Beiträge ausgedehnte Zweidrittelmehrheitserfordernis besteht hingegen fort. Es gibt der Parlamentsminderheit ebenfalls ein Vetorecht, engt die Einnahmen des Staates massiv ein und steigert so den Budgetstress. Dieses Vetorecht konnte nur etabliert werden, weil Verfassungsinitiativen keine qualifizierte Mehrheit benötigen. Die parteipolitische Polarisierung und damit die Wirkungen des Zweidrittelmehrheitserfordernisses könnten nach den Wahlen 2012 zurückgehen. Denn aufgrund direktdemokratisch beschlossener Reformen der Wahlkreisneueinteilung könnten moderatere Kandidaten größere Siegeschancen haben. Dasselbe gilt für Reformen der Vorwahlen, die aus dem Parlament heraus angestoßen wurden.

Die Flexibilität des Parlaments, in Krisenzeiten auf zurückgehende Einnahmen reagieren zu können, wird auch durch die Festschreibung der Grenzen der *Property Tax* in der Verfassung und durch volksbeschlossene Gesetze und Verfassungsänderungen, an die das Parlament gebunden ist, stark beeinträchtigt. Dies zeigt insbesondere die Budgetkrise 2009. Es kommt deshalb darauf an, die

350 Ebda., S. 33.

Volksgesetzgebungsregeln so zu ändern, dass das Parlament Volksgesetze selbst korrigieren darf, um die Bürger aufgrund der Wirkungen in der Praxis von den Korrekturen zu überzeugen. Dem Volk muss die Möglichkeit bleiben, seinerseits gegen solche Korrekturen direktdemokratisch vorzugehen.

Die ausgeprägte „Boom and Bust“ Konjunktur Kaliforniens verstärkt die Budgetprobleme. Die Steuereinnahmen folgen diesen Zyklen stark. Eine weniger volatile Steuerstruktur ist deshalb angezeigt.

Der Ausgabendruck, die Defizite und die Verschuldung Kaliforniens werden sowohl durch Volks- aus auch durch Parlamentsgesetzgebung erzeugt. Ein strenger Deckungsgrundsatz könnte dem entgegenwirken. Volksgesetzgebung an sich erhöht die Schulden nicht.

## V. Vertrauenskrise

### 1. Teufelskreis

Das Vertrauen der Kalifornier in ihr Parlament (und ihren Gouverneur) befand sich im dritten Quartal 2010 auf einem Tiefststand. Nur neun Prozent gaben an, mit der Arbeit der Legislative zufrieden zu sein.<sup>351</sup> Diese Vertrauenskrise hat eine wesentliche Ursache in den kalifornischen Budgetproblemen.<sup>352</sup> Das inflexible, über das Ziel hinausschießende kalifornische Volksgesetzgebungssystem in Verbindung mit der starken Parteipolarisierung des Parlaments und den – zweidrittelmehrheitserfordernissen für Einnahmeerhöhungen und den Haushalt (bis 2010) erzeugt nämlich einen Teufelskreis der Bürgerfrustration. Einerseits führt das Versagen des Parlaments, drängenden Bedürfnissen der Bürger hinreichend zu begegnen, zu Volksbegehren. Diese verringern aber zum Teil die Handlungsspielräume der Abgeordneten über Gebühr. Sie können deshalb auf veränderte Bedingungen nicht angemessen reagieren und andere Prioritäten setzen. Neue Probleme werden nicht hinreichend gelöst. Dies wiederum frustriert die Bürger, die wiederum mit Volkbegehren reagieren und eine weitere Runde des „vicious circle“ einläuten. Das Parlament wird so immer mehr eingeengt und seine Problemlösungsfähigkeit dezimiert.<sup>353</sup>

351 Angaben der Bürger, die wahrscheinlich zur Wahl gingen, PPIC Statewide Survey: Time Trends for Job Approval Ratings for California State Legislature, [http://www.ppic.org/content/data/TimeTrend\\_APR\\_CalLegislature0112.xls](http://www.ppic.org/content/data/TimeTrend_APR_CalLegislature0112.xls) (3.2.2012); *Korey, Failed State* (Fn. 220), S. 12.

352 *Ebda.*, S. 11; *Mathews/Paul, Crackup* (Fn. 19), 76.

353 *Cain/Noll, Institutional Causes* (Fn. 276), S. 26; *Mathews/Paul, ebda.*, 75 f., 170; *Schrag, Paradise Lost* (Fn. 11), S. 215 f. m.w.N.; *Bierling, Geschichte* (Fn. 11), S. 189. – Das Zweikammer-Parlament Kaliforniens ist auch deshalb besonders wenig repräsentations-

Dieser Kreislauf lässt sich (kurz und stark vereinfacht) so konkretisieren.<sup>354</sup> Auf die Unfähigkeit des Parlaments, exorbitante Grundsteuererhöhungen hinreichend einzudämmen, antwortete das Volk 1978 mit der Begrenzung der Grundsteuern und der Einführung des Zweidrittelmehrheitserfordernisses für Steuererhöhungen (*Proposition 13*).<sup>355</sup> Dies führte zur Unterfinanzierung der Schulen, so dass das Volk 1988 einen Mindestanteil des Staatsbudgets für Schulen reservierte (*Proposition 98*).<sup>356</sup> Dies engt jedoch den Spielraum für andere Leistungen ein.<sup>357</sup> Mangelnde Sozialleistungen führen zu höheren Kriminalitätsraten. Das Volk rief deshalb 1994 nach schärferen Gesetzen: *Three strike's and you are out* (*Proposition 187*).<sup>358</sup> Dies engt den Spielraum weiter ein, die Budgetprobleme verschärfen sich.<sup>359</sup>

## 2. Term Limits

Unter anderem haben die Frustration der Bürger über ihre Abgeordneten, welche die Probleme nicht oder nur ungenügend lösen,<sup>360</sup> und die hohe Wiederwahlwahrscheinlichkeit von Amtsinhabern, welche die politische Konkurrenz wirksam reduziert,<sup>361</sup> 1990 zur Einführung von „Term Limits“ geführt. Die Verfassungsinitiative *Proposition 140* gewann knapp mit 52,2% Ja-Stimmen.<sup>362</sup> Sie begrenzt die Anzahl der möglichen Amtsperioden der Abgeordneten.<sup>363</sup> Diese sind mit insgesamt lediglich acht (Senate) bzw. sechs Jahren (Assembly) sehr kurz.

Die von Gegnern der Term Limits geäußerten Horrorszenarien sind nicht eingetreten und positive Effekte wie Diversifizierung sind zu beobachten.<sup>364</sup> Jedoch

fähig, weil es bezogen auf die Gesamtbevölkerung von bald 40 Mio. Einwohnern mit nur 80 Assemblyangehörigen und lediglich 40 Senatsmitgliedern extrem wenig Abgeordnete hat, s. näher *Mathews/Paul*, ebda., S. 138 ff.; *Cain/Noll*, ebda., S. 20 f.

354 Vgl. Ablaufskizze bei *Schrag*, ebda., S. 215.

355 Vgl. o. D.I.1.

356 Vgl. o. D.II.4.

357 *Allswang*, Initiative (Fn. 10), S. 159.

358 Vgl. o. D.III.3.a.

359 *Mathews/Paul*, Crackup (Fn. 19), S. 75 f.

360 Vgl. auch *H.K. Heußner*, Reformen durch das Volk am Beispiel der USA, in: *RuP* 36 (2000), S. 149 (151).

361 Zum Vorteil der Amtsinhaber gegenüber neuen Kandidaten s. *Giventer*, *Governing* (Fn. 113), S. 43.

362 *NCSL*, Database (Fn. 111).

363 Vgl. California Voter Pamphlet, General Election, Nov. 6, 1990, S. 70, [http://library.uc-hastings.edu/ballot\\_pdf/1990g.pdf](http://library.uc-hastings.edu/ballot_pdf/1990g.pdf) (20.2.2012).

364 *S. Horvitz*, *Termed Out. Reforming California's Legislative Term Limits*, Center for Governmental Studies, 2007, S. 13 ff., 17 ff., <http://policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2047.pdf> (3.2.2012); zurückhaltender *A. Alexandar*, *Citizen Legislators or Political Musical Chairs. Term Limits in California*, Center for Governmental Studies, 2011, S.

sind der Erfahrungsschatz der Abgeordneten und die Zeit, Expertise aufbauen und längerfristige Projekte verfolgen zu können, zurückgegangen. Dies verschiebt insbesondere die Gewichte zu Gunsten der Exekutive und des Beraterstabes.<sup>365</sup> Es ist nicht auszuschließen, dass ein Mangel an Erfahrungen und Kenntnissen ein zusätzlicher, wenn auch untergeordneter Grund ist, dass die Budgetverhandlungen schwieriger wurden und die Budgets seit 1991 besonders oft verspätet verabschiedet wurden.<sup>366</sup> Es ist auch zu bedenken, dass Abgeordnete, die wissen, dass sie spätestens in sechs Jahren das Parlament wieder verlassen müssen, weniger Anreize haben, in wirtschaftlich guten Zeiten sparsam zu haushalten. Denn die negativen Folgen übersteigerter Ausgabenprogramme, die sich erst in wirtschaftlich schwierigen Zeiten offenbaren, müssen erst die Nachfolger „ausbaden“.<sup>367</sup> Insofern verstärken die kalifornischen Term Limits den beschriebenen Teufelskreis.<sup>368</sup>

Um die Expertise der Parlamentarier zu steigern, sah 2008 die Verfassungsinitiative *Proposition 93* vor, die zulässige Amtszeit (in Assembly oder Senate) auf insgesamt zwölf Jahre zu erhöhen. Der Vorschlag scheiterte jedoch mit lediglich 46,4% Ja-Stimmen.<sup>369</sup> Im Juni 2012 steht dieser Vorschlag erneut zur Abstimmung (*Proposition 28*). Diesmal jedoch mit dem Unterschied, dass aktuelle Amtsinhaber nicht profitieren würden.<sup>370</sup>

17 ff., 20 ff., 24 ff., <http://policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/96490.pdf> (3.2.2012).

365 S. näher Horvitz, ebda., S. 1, 2, 24 ff.; Alexandar, ebda., S. 2, 36 f., 38 f., 41 ff.; Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 73 f.; T. Donovan/C.Z. Mooney/D.A. Smith, State and Local Politics, 2009, S. 236 f. m.w.N. Ob der Einfluss von Lobbyisten zu- oder abgenommen hat, ist umstritten. Vgl. einerseits Stimmen zit. von Horvitz, ebda., S. 24, und andererseits Alexandar, ebda., S. 39 f.

366 Vgl. Horvitz, ebda., S. 29 u. Fn. 72; Korey, Failed State (Fn. 220), S. 7; Alexandar, ebda., S. 38; Cain/Noll, Institutional Causes (Fn. 276), S. 22.

367 Ebda., S. 22.

368 Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 75.

369 Heußner, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5), S. 179 f.; NCSL, Database (Fn. 111); Alexandar, Citizen Legislators (Fn. 364), S. 14 f.; Horvitz, Term Limits (Fn. 364), S. 30 ff. Official California Voter Guide, Primary Election, Febr. 5, 2008, S. 18 ff., 29 f., [http://library.uchastings.edu/ballot\\_pdf/2008p.pdf](http://library.uchastings.edu/ballot_pdf/2008p.pdf) (20.2.2012); 2002 war bereits *Proposition 45* gescheitert, welche die Amtszeitbegrenzungen lockern wollte, Alexandar, ebda., S. 13 f.

370 California Secretary of State, Qualified Statewide Ballot Measures, <http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/qualified-ballot-measures.htm> (3.2.2012); Text der Verfassungsinitiative: [http://ag.ca.gov/cms\\_attachments/initiatives/pdfs/i845\\_initiative\\_09-0048\\_\(a1s\).pdf](http://ag.ca.gov/cms_attachments/initiatives/pdfs/i845_initiative_09-0048_(a1s).pdf) (3.2.2012).

### 3. Zwischenergebnis

Das inflexible und demokratisch überzogene kalifornische Volksgesetzgebungssystem in Verbindung mit der starken Parteipolarisierung des Parlaments und den Zweidrittelmehrheitserfordernissen für Einnahmeerhöhungen und den Haushalt (abgeschafft 2010) hat in Kalifornien einen Teufelskreis der Bürgerfrustration erzeugt: Parlamentsversagen führt zu Volksbegehren, diese engen das Parlament ein, dies erzeugt neue Frustrationen und damit neue, noch weiter einengende Volksgesetze. Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, sollten insbesondere das noch bestehende Zweidrittelmehrheitserfordernis für Einnahmeerhöhungen abgeschafft und das Volksgesetzgebungsverfahren flexibilisiert werden. Das Parlament benötigt die Kompetenz, Volksgesetze modifizieren zu dürfen. Die vom Volk eingeführten Term Limits sind zum Teil Produkt dieser Frustrationsspirale. Term Limits haben den Vorteil, zur Diversifizierung der Parlamente beizutragen. Die Term Limits „California style“ sind jedoch zu rigide. Auch hier zeigt sich, dass parlamentarische Änderungskompetenzen sinnvoll wären.

#### E. Gesamtergebnis

##### I. Ursachenbündel

Die Krise Kaliforniens hat ein ganzes Bündel von Ursachen. Fundamental sind die sozio-ökonomischen Veränderungen. Die kalifornische Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten zur kulturell und ökonomisch heterogensten in den USA entwickelt.<sup>371</sup> Die Herausforderungen an die öffentlichen Leistungen haben deshalb zugenommen. Parallel dazu ist jedoch die Wirtschaftskraft gegenüber den anderen US-Gliedstaaten relativ zurückgegangen. Es ist daher kein Wunder, dass Kalifornien seinen Modellstaatscharakter der 1950er und 1960er Jahre verlieren musste. Volksgesetzgebung ist für diese fundamentalen Veränderungen nicht verantwortlich.

Gleichzeitig erweist sich das kalifornische politische System als suboptimal. Es produziert keine hinreichenden öffentlichen Leistungen und führt zu schwerwiegenden chronischen Budgetproblemen. Zwar stellt Kalifornien seit den späten 1990er Jahren wieder überdurchschnittliche Anteile seiner Wirtschaftskraft der öffentlichen Hand zur Verfügung. Diese sind jedoch nicht hinreichend. Ursache hierfür sind bzw. waren insbesondere die parlamentarischen Zweidrittelmehrheitserfordernisse für die Verabschiedung des Haushalts bzw. die Erhöhung von Abgaben, die Festschreibung der Höhe und Grenzen der Grundsteuer in der

371 Vgl. auch *Giventer*, *Governing* (Fn. 113), S. 2 ff., 6 ff.

Verfassung, die parteipolitische Polarisierung des Parlaments und das unflexible kalifornische Volksgesetzgebungssystem in Verbindung mit dem Fehlen qualifizierter Mehrheitserfordernisse für Verfassungsinitiativen.<sup>372</sup>

## II. Budgetkrisen und mangelnde Einnahmen

Die parlamentarischen Zweidrittelmehrheitserfordernisse verschaffen der republikanischen Parlamentsminderheit in fiskalischen Fragen ein Vetorecht. Dadurch verhinderten die Republikaner in großem Umfang Einnahmesteigerungen. Kompromisse sind häufig nicht möglich, da Demokraten und Republikaner im Parlament seit den 1970er Jahren immer stärker polarisiert sind.

Dafür, dass für den Haushaltsbeschluss das Erfordernis einer „Supermajority“ eingeführt wurde – und insoweit u.a. auch für die chronische Verspätung der Budgets in Kalifornien –, trägt in erster Linie das repräsentative System die Verantwortung. Denn das Quorum kam 1933 im Zuge des *Stewart-Riley Tax Plan* auf Vorschlag des Parlaments in die Verfassung. Betraf die ursprüngliche Fassung nur wachsende Budgets, so erfasste die 1962 auf Vorschlag des Parlaments eingeführte Fassung alle Budgets. Das Parlament verkannte die Bedeutung seines Vorschlages vollständig, als es die Bestimmung strich, die das Quorum nur für wachsende Budgets anwendbar sein ließ und diese deshalb als obsolet bezeichnete. Denn anders als in den 1960er Jahren, als Republikaner und Demokraten in der Notwendigkeit von Budgetzuwächsen häufig übereinstimmten, war dies später nicht mehr der Fall. Hier hat Volksgesetzgebung 2010 die Lösung gebracht, als *Proposition 25* das Haushaltsquorum strich.

Das Quorum zur Erhöhung von Abgaben hat das Volksgesetzgebungssystem in seiner amerikanischen bzw. kalifornischen Ausprägung zu verantworten. Denn es wurde 1978 durch die Verfassungsinitiative *Proposition 13* eingeführt. Diese Initiative war aber nur deshalb als Verfassungsinitiative erfolgreich, weil

372 Zu Reformdiskussionen und -vorschlägen in den USA vgl. etwa CGS, Fourth Branch (Fn. 27); Mathews/Paul, Crackup (Fn. 19), S. 174 ff.; Lustig, Edge (Fn. 119); die Beiträge und dort geführte Diskussion in den diversen Volumes des California Journal of Politics and Policy; Lessons from California, The perils of extreme democracy, Economist, 20.4.2011, <http://www.economist.com/node/18586520> (28.10.2011). Zu früheren Vorschlägen s. etwa N. Brestoff, The California Initiative Process: A Suggestion für Reform, in: Southern California Law Review 48 (1978), S. 922 ff.; A.D. Ertukel, Debating Initiative: A Summary of the Second Annual Symposium on Elections at The Center for the Study of Law and Politics, in: Journal of Law and Politics 2 (1985), S. 313 ff.; Dubois/Feeney, Lawmaking (Fn. 27); M. Hertzberg/D. Abel, The Speaker's Commission on the California Initiative Process, 2002, <http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20Studies/CA%20Commission%20-%20Final%20I&R%20Report%20IRI.pdf> (20.2.2012).

in der Regel in den USA und so auch in Kalifornien für Verfassungsinitiativen lediglich einfache Mehrheiten im Volksentscheid notwendig sind. Wäre für *Proposition 13* jedoch eine Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen, wäre sie und damit das Haushaltsquorum gescheitert. Dasselbe gilt für *Proposition 26*, die 2010 das Quorum auf Beiträge und Gebühren ausdehnte. Volksgesetzgebung hat allerdings im selben Jahr durch die Reform des Verfahrens der Wahlkreisneueinteilung auch den Weg dafür geebnet, dass die parteipolitische Polarisierung des Parlaments und damit die Wirkung der Zweidrittelmehrheitserfordernisse reduziert werden könnten. Dasselbe gilt für die vom Parlament angestoßene Reform der Vorwahlen.

### III. Korrektur von Volksgesetzen

Ein fundamentaler Fehler im amerikanischen und speziell kalifornischen Volksgesetzgebungssystem liegt in dessen mangelnden Korrekturkompetenzen für das Parlament. Dies gilt zum einen für Verfassungsinitiativen. Diese können in fast allen US-Gliedstaaten nur geändert werden, wenn das Volk in einem Verfassungsreferendum zustimmt. In Kalifornien ergibt sich die zusätzliche Diskrepanz, dass das Parlament dem Volk eine Verfassungsänderung nur mit Zweidrittelmehrheit vorlegen darf, das Volk selbst jedoch über Verfassungsinitiativen mit einfacher Mehrheit beschließen kann. Zum anderen wird die Inflexibilität in Kalifornien dadurch auf die Spitze getrieben, dass das Parlament auch einfache Volksgesetze nicht ändern darf. Auch hier muss das Volk obligatorisch zustimmen.

Müssten auch Volksinitiativen mit Zweidrittelmehrheiten beschlossen werden und könnte das Parlament einfache Volksgesetze ändern, so hätten in Kalifornien die über das Ziel hinaus schießenden Inhalte und Konsequenzen von *Proposition 13* korrigiert werden können. Dass Parlamente dazu bereit sind, zeigt Massachusetts, wo das Parlament die „Schwesterinitiative“ *Proposition 2½* deutlich modifiziert hat. Die Korrekturmöglichkeiten könnten den Teufelskreis der Frustration zwischen Parlament und Bürgern durchbrechen. Wahrscheinlich wäre auch das Haushaltsdebakel vom Sommer 2009 vermieden worden.

Die Konstruktionsmängel des Volksgesetzgebungssystems dürfen nicht den Blick dafür verstellen, dass sowohl die Einführung von Volksgesetzgebung und ihre starre Ausprägung in Kalifornien zu Beginn des letzten Jahrhunderts als auch Inhalt und Erfolg von *Proposition 13* mehr als sechs Jahrzehnte später jeweils durch schwerwiegendes Parlaments- und Parteienversagen verursacht wurden. Insoweit trägt das repräsentative System Mitverantwortung an den Konstruktionsmängeln der Volksgesetzgebung „California style.“



#### IV. Finanzgebaren des Volkes und des Parlaments

Volksgesetzgebung hat nicht grundsätzlich mangelnde Einnahmen des Staates zur Konsequenz. Dies beweist die Zeit von 1912 bis 1977, als die Einnahmen Kaliforniens massiv wuchsen, neue Steuern eingeführt wurden und die öffentlichen Leistungen Vorbildcharakter für die gesamten USA gewannen. Dies entspricht der generellen Tendenz in den volksgesetzgebungsfreundlichen US-Gliedstaaten in den ersten vier Jahrzehnten des letzten Jahrhunderts, wo die Initiative – *ceteris paribus* – zu höheren Einnahmen geführt hat. Für die Zeit nach 1970 ist zwar eine gegenteilige Tendenz festzustellen. Insoweit haben sich die Präferenzen der Bürger geändert. Hält man höhere Einnahmen für notwendig, käme es deshalb darauf an, im Wege der politischen Meinungsbildung diese Präferenzen wieder umzukehren. Die Einnahmeverluste hängen außerdem stark von der Häufigkeit der Volksentscheide und damit von der Höhe des Qualifikationsquorums ab. Durch die Anhebung der in den US-Gliedstaaten und so auch in Kalifornien häufig sehr niedrigen Quoren lassen sich die Einnahmeverluste deshalb begrenzen. Dazu kommen die oben aufgeführten Reformdesiderata, die dem Parlament Abgabenerhöhungen erleichtern würden.

Auch das Parlament hat maßgeblich zur kalifornischen Fiskalkrise beigetragen. Denn es senkte Einnahmen in guten Zeiten, ohne diese später wieder anheben zu können. Insbesondere hat es unverantwortliche Ausgaben beschlossen, so etwa 1999 die Anhebung der Pensionen für die Staatsbediensteten (*Senate Bill 400*). Sowohl für Parlaments- als auch für Volksgesetze empfiehlt sich daher ein strenger Deckungsgrundsatz.

#### V. Fazit

Die Antwort auf die Ausgangsfrage, wer schuld an der kalifornischen Krise ist, lautet: Das Volksgesetzgebungsprinzip an sich nicht. Verantwortlich sind jedoch die amerikanische, insbesondere kalifornische Ausprägung dieses Prinzips und schwerwiegendes Parlamentsversagen, u.a. im Zusammenwirken mit der starken Polarisierung der kalifornischen Parteien.

#### *F. Folgerungen für Deutschland*

##### I. Kalifornien kein Argument gegen Volksgesetzgebung

Das kalifornische Beispiel direkter Gesetzgebung hält für die deutsche direktdemokratische Diskussion reiches Anschauungsmaterial bereit. Die wichtigste Leh-

re ist, dass Kalifornien nicht als Argument gegen die Einführung von Volksgesetzgebung auf Bundesebene taugt. Denn die Krise Kaliforniens beweist nicht, dass Volksgesetzgebung an sich in einem großen, bevölkerungsreichen Industrieland zu Schäden führt und nicht funktioniert. Aus dem Beispiel Kalifornien lässt sich auch nicht der Schluss ziehen, dass ein Finanztabu nötig wäre. Dies ergibt insbesondere die Erfahrung aus der Zeit von 1912 bis 1977.

## II. Lehren für die Ausgestaltung

Das kalifornische Beispiel führt aber vor Augen, auf welche Ausgestaltungsmodalitäten zu achten ist, um negative Folgen zu vermeiden. Dazu zählen insbesondere folgende Erkenntnisse.<sup>373</sup>

- Das Parlament ist eng in das Volksgesetzgebungsverfahren einzubinden. Das amerikanische Modell der direkten Initiative hat sich nicht bewährt. Das Parlament muss die Möglichkeit haben, im Vorfeld des Volksentscheids auf die Vorlage einzuwirken, beim Volksentscheid selbst einen eigenen Vorschlag mit zur Abstimmung zu stellen und nach dem Volksentscheid beschlossene Initiativen unabhängig vom Volk zu ändern.
- Die Änderungskompetenz des Parlaments muss sich neben einfachen Volksgesetzen auch auf volksbeschlossene Verfassungsänderungen beziehen. Dies schließt das obligatorische Verfassungsreferendum, jedenfalls als Regel, aus.
- Verfassungsinitiativen bedürfen ebenso wie parlamentarische Verfassungsänderungen einer Zweidrittelmehrheit.
- Finanzwirksame Vorlagen, die Ausgaben erhöhen bzw. Einnahmen senken, müssen selbst eine Gegenfinanzierung vorsehen.
- Der Gesamteinfluss direkter Gesetzgebung auf die Höhe der Staatseinnahmen hängt davon ab, wie häufig es zu Volksentscheiden kommt und damit von der Höhe des Qualifikationsquorums. Sollen diese Auswirkungen „gedämpft“ werden, empfehlen sich höhere Quoren als in Kalifornien.
- Das Volksgesetzgebungsverfahren ist zeitlich zu strecken, um die „Abkühlung“ von Emotionen zu sichern.
- Der Einfluss großer finanzieller Macht ist zu regulieren.

Daneben sind weitere Sicherungen wichtig, die nicht im Fokus dieses Beitrages liegen, etwa der Schutz durchsetzungsschwacher Minderheiten.<sup>374</sup>

373 Vgl. auch etwa *Heußner*, US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 5); *dens.*, Notwendigkeit (Fn. 312), S. 44 ff.

374 Vgl. dazu etwa *Heußner*, Minorities (Fn. 99) m.w.N.

Werden die Erfahrungen Kaliforniens (und die anderer volksgesetzgebungs-freundlicher Staaten) beachtet, spricht das Beispiel Kaliforniens nicht gegen die Einführung von Volksgesetzgebung auf Bundesebene in Deutschland.

