

Thomas Kupka

Plebiszitäre Gesetzgebungsformen in den USA

Rechtsbeobachtungen anlässlich der Novemberwahl 1989 in San Francisco

1. Einführung

Die politische als auch explizit juristische Auseinandersetzung um Formen direkter legislativer Entscheidungsbeteiligung des Bürgers hat in der Bundesrepublik Mitte der achtziger Jahre¹ neuen Aufwind bekommen und trat jüngst verstärkt wieder ins Blickfeld der öffentlichen Diskussion im Rahmen der Forderung nach einer gesamtdeutschen Verfassung. In der Debatte um mögliche Inhaltsbestimmungen des in Art. 20 II Satz 2 GG enthaltenen Begriffs »Abstimmungen«² spielen nach wie vor die Verfassungsstrukturen ausländischer Vorbilder eine wichtige Rolle, und angesichts des hierzulande mangelnden empirischen Materials, wird gemeinhin auch auf deren Erfahrungen rekurriert. Neben der Schweiz und einigen anderen westeuropäischen Ländern³ wird dabei auch auf die USA geblickt.⁴

Der folgende Beitrag untersucht in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtlichen Grundlagen direkt-demokratischer Gesetzgebung in Kalifornien und kom-

¹ Siehe etwa den von der »Aktion Volksentscheid« vorgelegten Entwurf eines »Bundesabstimmungsgesetzes«, besprochen von T. Evers, *Mehr Demokratie durch Volksentscheid*, KJ 1986, S. 423; auch ist die Forderung nach Volksbegehren und Volksentscheid mittlerweile in die Parteiprogramme der GRÜNEN und der SPD eingegangen. Als aktuelle wissenschaftliche Arbeit zu diesem Komplex sei an dieser Stelle insbesondere auf C. H. Obst, *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1986 hingewiesen.

² Obwohl das BVerfGE 7, 367, 372 f.; 8, 104, 121 f. offengelassen hat, inwieweit Volksabstimmungen mit der repräsentativ-demokratischen Organisationsstruktur vereinbar sind, und trotz eindeutiger Nachweise bei C. H. Obst (Fn. 1), daß sowohl in semantischer Hinsicht als auch unter systematischen und historischen Gesichtspunkten unter diesem Begriff nichts anderes verstanden werden könne als die verfassungsrechtliche Zulässigkeit plebiszitärer Legislativentscheidungen, lehnt die herrschende Lehre auf Bundesebene derartige Volksbeteiligungen im politischen Prozeß ab. Vgl. etwa P. Krause, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 2, Heidelberg 1987, § 39, S. 313; R. Herzog, in: Maunz/Dung/Herzog, *Kommentar zum GG*, München (Loseblatt, Stand 1989), zu Art. 20, Teil II, Rdnr. 44 (Volksabstimmungen nur durch Verfassungsänderung möglich); K. Stern, *Staatsrecht*, München 1980, Bd. 2, § 25, S. 14 ff. Das Homogenitätsprinzip des Art. 28 I GG läßt dagegen entsprechend der herrschenden Meinung die Einführung von plebiszitären Elementen in den Länderverfassungen freigestellt; vgl. Th. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, *Kommentar zum GG*, München (Stand 1989), Art. 28 Rdnr. 34; siehe zur Länderebene auch A. Weber, *Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht*, DÖV 1985, S. 178; D. Schefold, *Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene*, ZParl 1989, 425. Im Kommunalverfassungsrecht sind plebiszitäre Entscheidungsbeteiligungen nur in Baden-Württemberg zulässig; siehe Kromer, *Bürgerbeteiligung in der Gemeinde – Ein systematischer Überblick*, DVBl 1985, S. 143, 147 ff.

³ Im allgemeinen werden zunehmende Tendenzen direkt-demokratischer Entscheidungsformen in den westlichen Demokratien festgestellt, siehe m. w. N. W. Luthard, *Elemente direkter Demokratie: als Möglichkeiten erweiterter politischer Teilhabe?*, in: ders./Waschkühn (Hrsg.), *Politik und Repräsentation – Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen*, Marburg 1988, S. 43, 48.

⁴ Siehe etwa M. Silag, *Direkte Demokratie in den US-Staaten*, JöR, Bd. 31 (1982), S. 271, 274 ff.; in politikwissenschaftlicher Hinsicht vgl. jüngst R. Billerbeck, *Plebiszitäre Demokratie in der Praxis*. Zum Beispiel Kalifornien, Berlin 1989; J. Fijałkowski, *Neuer Konsens durch plebiszitäre Öffnung?*, in: Randelzhofer/Suß, *Konsens und Konflikt – 35 Jahre Grundgesetz*, Berlin/New York 1986, S. 236, 257 f.

mentiert die letzten Kommunalwahlen in San Francisco. Obwohl hinsichtlich Sozialstruktur und politisch-organisatorischem Verfassungsverständnis mit der Bundesrepublik nicht unmittelbar vergleichbar, bieten sich Kalifornien und insbesondere die Stadt San Francisco für ein solches Vorhaben insoweit an, als dort traditionell der Gebrauch plebiszitärer Bürgerentscheidung wie in kaum einem anderen US-amerikanischen Staat forciert wurde.

2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Grundstrukturell ist das politische System in den USA, wie in den meisten anderen westlichen Demokratien, repräsentativ-demokratisch organisiert, und so enthält die US-Verfassung keine Festschreibung direkt-demokratischer Gesetzgebungsverfahren.⁵ Ausgehend von einem tiefen Mißtrauen gegen das politische Repräsentationsmodell, welches die Erkenntnis reflektierte, daß Volksrepräsentanten häufig eher entsprechend ihrer eigenen Interessenlage handeln als zugunsten des öffentlichen Gemeinwohls⁶, wurden seit Ende des 19. Jahrhunderts jedoch in eine Vielzahl gliedstaatlicher Verfassungen plebiszitäre Erweiterungen aufgenommen.⁷ Heute haben 26 Bundesstaaten direkte Volksgesetzgebung in allerdings sehr unterschiedlicher Art und Weise verfassungsrechtlich normiert.⁸

Entsprechend dem Grundsatz: »All political power is inherent in the people«⁹, bestimmt die kalifornische Verfassung in Artikel IV § 1 (im folgenden *Cal. Const.*): »The legislative power of this State is vested in the California Legislature . . . but the people reserve to themselves the powers of initiative and referendum.«¹⁰ Die direkt-demokratische Gesetzesinitiative¹¹ ist hinsichtlich einfachgesetzlicher Regelwerke und Verfassungsergänzungen zulässig, darf sich nur auf jeweils einen Regelungsgegenstand beziehen¹² und unterliegt einem Unterstützungsquorum von 5%

5 Zu Versuchen, durch Gesetzesvorlagen in beiden Häusern des US-amerikanischen Kongresses die Verfassung diesbezüglich zu ergänzen siehe J. R. Snyder, *The Proposed National Initiative Amendment: A Participatory Perspective on Substantive Restrictions and Procedural Requirements*, *Harvard Journal of Legislation* 18 (1981), S. 429; R. J. Allen, *The National Initiative Proposal: A Preliminary Analysis*, *Nebraska Law Review* 58 (1979), S. 965.

6 Hierzu Note, *Limitations on Initiative and Referendum*, *Stanford Law Review* 3 (1951), S. 497; Comment, *California's Constitutional Amendomania*, *Stanford Law Review* 1 (1949), S. 279, 282 f. Zu kolonialen Formen direkter Demokratie siehe Comment, *The Constitutionality of the Initiative and Referendum*, *Yale Law Journal* 13 (1904), S. 248.

7 Verfassungsrechtliche Bedenken einer Kollision mit US Const., Art. IV § 4 (»The United States shall guarantee to every State in this Union a republican form of government . . .«) wurden vom US Supreme Court für rein politische Fragen gehalten, deren Beantwortung insoweit dem US-amerikanischen Kongreß vorbehalten ist und sich der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzieht, siehe etwa *Luther v. Borden*, 48 U.S. (7 How.) 1 (1849); *Pacific States Telephone and Telegraph Co. v. Oregon*, 223 U.S. 118, 151 (1912). Zur sog. *Political Question Doctrine* vgl. L. Tribe, *American Constitutional Law*, New York 1988, S. 96 ff.; zu frühen diesbezüglichen Auseinandersetzungen der obersten Gerichtshöfe einiger Gliedstaaten siehe Comment, *The Constitutionality of the Initiative and Referendum* (Fn. 6) und Note, *Constitutionality of the Referendum*, *Yale Law Journal* 41 (1931), S. 132.

8 B. Magleby, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore 1984, S. 37 ff.; vgl. auch L. Tallian, *Direct Democracy: An Historical Analysis of the Initiative, Referendum, and Recall*, Los Angeles 1977; A. Ranny, *The United States of America*, in: D. Butler/A. Ranney (Eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington/D. C. 1978, S. 67–86.

9 *Cal. Const.*, Art. II § 1.

10 Zur Geschichte kalifornischer Volksgesetzgebung R. Billerbeck (Fn. 4), S. 46 ff.; A. Radin, *Popular Legislation in California 1936–1946*, *California Law Review* 35 (1947), S. 171; M. Eu, *A History of the California Initiative Process*, Sacramento, Okt. 1979, mit einer Chronologie vorgeschlagener und entschiedener Gesetzesinitiativen von 1912 bis Okt. 1979.

11 Hinsichtlich des Begriffs bestimmt *Cal. Const.*, Art. II § 8 (a) »The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.«

12 *Cal. Const.*, Art. II § 8 (d). Die sog. *Single Subject Rule* wurde erstmals durch den kalifornischen

der Wahlbeteiligten an der letzten Gouverneurswahl für einfachgesetzliche Entwürfe und von 8% für verfassungsändernde Initiativen.¹³ Der *Secretary of State* hat bei erfolgreichem Begehren den Initiativentwurf obligatorisch dem Wahlvolk zur Entscheidung zu präsentieren, was entweder bei der nächsten allgemeinen Wahl zu geschehen hat, soweit sie mehr als 131 Tage nach Zulassung des Begehrens erfolgt, oder in Form einer vom Gouverneur anzuberaumenden gesonderten Abstimmung.¹⁴

Der Begriff Referendum dagegen bezeichnet das Verfahren, nach dem ein bereits verabschiedeter legislativer Akt den Bürgern zur Abstimmung gestellt wird.¹⁵

Referenden sind in Kalifornien auf unterschiedlichen Ebenen zulässig. Hinsichtlich Verfassungsergänzungen¹⁶ und bestimmten einfachgesetzlichen Vorhaben, wie etwa Änderungen oder Aufhebungen von Normen, die ihrerseits durch eine Volksinitiative zustande gekommen sind¹⁷, sind sie obligatorisch.

Das fakultative Referendum demgegenüber ist in das Ermessen seiner Initiatoren gestellt und kann sowohl von Privatpersonen ausgehen als auch auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern der Legislative erfolgen.¹⁸ Ausgenommen von dieser Möglichkeit sind jedoch dringliche Maßnahmen bezüglich der inneren Sicherheit und öffentlichen Gesundheit, finanzwirksame Gesetze und Gesetze, die das öffentliche Wahlrecht und -verfahren betreffen.¹⁹

Das Begehren auf ein fakultatives Referendum ist dem *Secretary of State* innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung des betreffenden Gesetzes einzureichen und unterliegt, ebenso wie die einfachgesetzliche Volksinitiative, einem Unterstützungsquorum von 5% der Wahlbeteiligten an der letzten Gouverneurswahl.²⁰ Soweit zwischen Zulassung des Referendums und der nächsten allgemeinen Wahl mindestens 131 Tage liegen, ist es im Rahmen dieser zur Abstimmung zu stellen. Auch hier aber kann der Gouverneur eine gesonderte Abstimmung veranlassen.²¹

Das Verfahren von der Initiierung von Volksinitiative und Referendum bis zur letztendlichen Abstimmung richtet sich nach dem kalifornischen Wahlgesetz.²² Entschieden wird schließlich über das Anliegen mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen.²³

Besonders geregelt sind darüber hinaus in der kalifornischen Verfassung plebiszitäre Beteiligungen an Entscheidungen über Todesstrafe und öffentlich geförderten Wohnungsbau.

Supreme Court in *Perry v. Jordan*, 34 Cal. 2d 87, 207 P. 2d 47 (1949) bestätigt. Seither jedoch wurde dieses Erfordernis durch das Gericht inhaltlich immer weiter zurückgedrängt, indem zunehmend umfangreichere Regelungsgegenstände für zulässig befunden wurden; siehe hier besonders *Brosnaban v. Brown*, 32 Cal. 3d 236, 651 P. 2d 274 (1982), besprochen von S. Barnett, *The Supreme Court of California, 1981–1982. Foreword: The Emerging Court*, *California Law Review* 71 (1983), S. 1134, 1179–1182; allgemein zur Begrenzung des gesetzessinitiativen Regelungsgegenstands D. Lowenstein, *California Initiatives and the Single-Subject-Rule*, *University of California – Los Angeles Law Review* 30 (1983), S. 936.

13 Cal. Const., Art. II § 8 (b).

14 Cal. Const., Art. II § 8 (c).

15 Cal. Const., Art. II § 9 (a): „The referendum is the power of the electors to approve or reject statutes or parts of statutes.“

16 Cal. Const., Art. XVIII § 4.

17 Cal. Const., Art. II § 10 (c).

18 Vgl. Comment, *The Scope of the Initiative and Referendum in California*, *California Law Review* 54 (1966), S. 1717, 1721.

19 Cal. Const., Art. II § 9 (a), vgl. hier auch Comment, *The Scope of the Initiative and Referendum in California* (Fn. 18), S. 1738 ff.

20 Cal. Const., Art. II § 9 (b).

21 Cal. Const., Art. II § 9 (c).

22 Cal. Const., Art. II § 10 (c); Cal. Elections Code §§ 3500–3579.

23 Cal. Const., Art. II § 10 (a).

Die Zulässigkeit der Todesstrafe wurde 1972 im Wege direkter Volksinitiative in die Verfassung aufgenommen, und strafrechtliche Bestimmungen hinsichtlich ihrer Verhängung und Vollstreckung sind seitdem ihrerseits der Volksinitiative und dem fakultativen Referendum zugänglich.²⁴ Insbesondere die Volksinitiative spielte in den folgenden Jahren dann auch eine erhebliche Rolle bei der Meinungsbildung des Wahlvolkes im Zusammenhang mit strafprozessualen Vorschriften, die die Verhängung der Todesstrafe erleichtern sollten.²⁵

Von ebensolcher, den politisch konservativen Kräften des Staates zugute kommende Bedeutung ist das obligatorische Referendum im Bereich des öffentlichen Wohnungsbaus. Nach Cal. Const. Art. 34 § 1 kann ein solches Projekt nicht entwickelt, gebaut oder erworben werden, ohne daß die Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung der betreffenden Gemeinde diesem im Wege des Volkentscheids zugestimmt hat.²⁶ Diese Vorschrift diente in der Vergangenheit mehrfach dazu, Wohnsiedlungen für wirtschaftlich minderbemittelte Bevölkerungsteile – in Kalifornien, wie auch sonst in den USA, zu einem Großteil ethnische Minderheiten – in besser situierten Stadtvierteln zu verhindern und trug zu einer vermehrten Ghettobildung in den kalifornischen Großstädten bei.²⁷ Eine derart diskriminierende Praxis hinsichtlich ethnischer Herkunft und wirtschaftlichem Status war schließlich auch Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung. Der US-Supreme Court entschied jedoch in *James v. Valtierra*²⁸, daß Artikel 34 nicht den Gleichheitssatz des 14. Zusatzartikels zur US-Verfassung²⁹ verletzen würde. Unter dem pauschalen Hinweis, daß im Rahmen referendums-demokratischer Entscheidungsverfahren »*all the people of a community will have a voice . . . in decisions that will affect the future development of their own community*«³⁰, entschied das Gericht, beanstandeter Artikel habe prima facie keinen rassistischen Hintergrund, und befand, indifferent gegenüber der tatsächlich diskriminierenden Implikation der Vorschrift, »*provisions for referendums demonstrate devotion to democracy, not to bias, discrimination, or prejudice*«.³¹ Die vom Gericht allerdings eingeräumte Tatsache, daß Artikel 34 die Armenbevölkerung Kaliforniens benachteiligt, bewegte die Mehrheit der obersten Bundesrichter demgegenüber kaum und wurde für eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Nebenerscheinung direkt-demokratischer Entscheidungsfindung gehalten.³²

24 Cal. Const., Art. I § 27. In dieser Vorschrift wird zudem die Todesstrafe von dem Verbot der Verhängung grausamer und ungewöhnlicher Strafen (*Cruel and Unusual Punishment* – Cal. Const., Art. I § 6, so auch der achte Zusatzartikel zur US-Verfassung) ausgenommen.

25 Siehe etwa *Rockwell v. Superior Court of Ventura County*, 18 Cal. 3d 420, 443, 556 P.2d 1101 (1976); *People v. Ramos*, 30 Cal. 3d 553, 590ff., 639 P.2d 908 (1980). Unter Vorsitz von Chief Justice Rose E. Bird hob der kalifornische Supreme Court jedoch die meisten Todesurteile auf. Dies war einer der Hauptgründe für ihre Abwahl und einer weitgehenden Neubesetzung des Gerichts im November 1986, vgl. R. Billerbeck (Fn. 4), S. 109 f.; zur direkten Wahl der obersten kalifornischen Richter – Cal. Const., Art. VI § 16 (a). Ihre Amtszeit beträgt 12 Jahre.

26 Auch dieser Artikel wurde ausgehend von einer Volksinitiative 1950 in die Verfassung aufgenommen.

27 Vgl. Comment, *James v. Valterra: Housing Discrimination by Referendum?*, *University of Chicago Law Review* 39 (1971), S. 115, 123 f.; D. A. Bell, *The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality*, *Washington Law Review* 54 (1978), S. 1, 8, 28, m. w. Nachw.

28 402 U.S. 137 (1971).

29 »*No State shall . . . deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.*«

30 402 U.S. 137, 143 (1971).

31 402 U.S. 137, 141 (1971).

32 402 U.S. 137, 142 (1971); allgemein zu den Auswirkungen von Art. 34 der kalifornischen Verfassung siehe Wolfinger/Greenstein, *The Repeal of Fair Housing in California: An Analysis of Referendum Voting*, *American Political Science Review* 62 (1968), S. 753.

Direkt-demokratische Gesetzesinitiativen und Referenden sind gem. Cal.Const., Art. II § 11 dem Wahlvolk auch auf kommunaler Ebene gewährt.³³ Stadtgemeinden, die über eine eigene Kommunalverfassung (*Charter*) verfügen³⁴, können zusätzlich zu den Normierungen der kalifornischen Verfassung und dem einfachgesetzlichen gliedstaatlichen Recht hinsichtlich des politischen Wahl- und Abstimmungsverfahrens besondere Regelungen treffen.³⁵ Die Stadt San Francisco hat eine solche Verfassung³⁶, die in Artikel IX § 9.108 (a) (nachfolgend *S. F. Charter*) das bürger-schaftliche Initiativrecht und das Referendum vorsieht.

Das Initiativbegehren kann sich sowohl auf einfachgesetzliche Entwürfe und Stadtverordnungen als auch auf Ergänzungen der Stadtverfassung sowie auf nicht-gesetzliche politische Fragen beziehen.³⁷ Es ist, soweit es ein Unterstützungsquorum von 5 bis 10% der Wahlberechtigten an der letzten Bürgermeisterwahl erreicht, im Rahmen der nächsten Kommunalwahl zur Abstimmung zu stellen, wenn diese mindestens 30 Tage nach Zulassung des Begehrens erfolgt und soweit nicht der Stadtrat im Wege der Verordnung einen besonderen Termin für die Entscheidung festsetzt. Erreicht es jedoch ein Quorum von 10% oder mehr, so ist innerhalb von 60 bis 75 Tagen nach seiner Zulassung eine gesonderte Abstimmung anzuberaumen, wenn nicht in dieser Zeit eine allgemeine Kommunalwahl liegt.³⁸

Das kommunale Referendum ist im wesentlichen als fakultatives ausgestaltet und kann hinsichtlich aller Normierungsentwürfe, die sich noch im Beratungsverfahren befinden, von $\frac{1}{3}$ der Stadtratsmitglieder (*Board of Supervisors* mit 11 Mitgliedern) oder vom Bürgermeister beantragt werden. Zur erweiterten Legitimationsbeschaffung ist eine diesbezügliche Abstimmung aber auch auf Betreiben der Stadtratsmehrheit zulässig.³⁹

Vom Stadtrat bereits verabschiedete, aber noch nicht inkraft getretene legislative Akte sind dem Referendum mit einem Unterstützungsquorum von mindestens 10% der Beteiligten an der letzten Bürgermeisterwahl zugänglich. Die letztendliche Abstimmung entfällt jedoch, wenn der Stadtrat nach erneuter Beratung dem Referendumsbegehren entspricht⁴⁰, womit diese Form plebiszitärer Beteiligung der Anlage nach zunächst als Mittel ausgestaltet ist, den Stadtrat mit bestimmten Entscheidungsverlangen der Bürger konfrontieren zu können. Ausgenommen von

33 Die lokale Verwaltungsebene ist in Kalifornien in der Gestalt von *Cities* und *Counties* (letztere ähneln im weitesten Sinne etwa den bundesdeutschen Landkreisen) organisiert.

34 In Kalifornien existieren drei Arten von Städten: Städte, die nach einfachem gliedstaatlichem Recht verwaltet werden, Städte, die eine eigene Kommunalverfassung haben, die ihrerseits direkt-demokratisch legitimiert sein muß (Cal. Const., Art. XI §§ 3, 5), und Städte, die vor Verabschiedung der kalifornischen Verfassung durch spezielle legislative Akte entstanden; zum Ganzen siehe G. Frug, *The City as a Legal Concept*, *Harvard Law Review* 93 (1980), S. 1057. Kommunalverfassungsrechtliche Vorschriften der Städte können von einfachgesetzlichen gliedstaatlichen Regelungen abweichen und gehen diesen vor, soweit sie ausschließlich lokale Belange betreffen. *Counties* mit eigenen Verfassungen (Cal. Const., Art. XI §§ 3, 4) haben eine ähnliche Autonomie.

35 Cal. Const., Art. II § 11 Satz 2; Art. XI § 5 (b) (3).

36 San Francisco hat den besonderen Status einer *City and County* (*S. F. Charter*, Art. I §§ 1.100 f.). Cal. Const., Art. XI § 6 sieht diesbezüglich vor: »A county and all cities within it may consolidate as a charter city and county. A charter city and county is a charter city and a charter county. Its charter city powers supercede conflicting charter county powers.« Im folgenden wird daher weiter von der »Stadt San Francisco« die Rede sein.

37 *S. F. Charter*, Art. IX § 9.108 (a), Abs. 1 Zur Ergänzung von Stadtverfassungen durch Initiative auch Cal. Const., Art. XI § 3 (b) und (c).

38 *S. F. Charter*, Art. IX § 9.111.

39 *S. F. Charter*, Art. IX § 9.108 (a), Abs. 3.

40 *S. F. Charter*, Art. IX § 9.108 (a), Abs. 4.

dem außerparlamentarisch initiierten Referendum sind, ähnlich der gliedstaatlichen Ebene, finanzwirksame Regelungswerke hinsichtlich des jährlichen Stadthaushalts und der Erhebung kommunaler Steuern sowie Notstandsmaßnahmen und Verordnungen mit rein verwaltungstechnischem Inhalt.⁴¹

Besondere Berücksichtigung finden in der Verfassung der Stadt dagegen Verordnungen, die Sonderrechte oder Konzessionen bezüglich der Erzeugung oder des Gebrauchs öffentlicher Versorgungsleistungen gewähren. Sie unterliegen der referendums-demokratischen Zustimmung der kommunalen Wählerschaft schon bei einem lediglich fünfprozentigen Unterstützungsquorum.⁴² Auch sind allgemeine politische Grundsatzserklärungen hinsichtlich übergeordneter städtischer Belange (*Declarations of Policy*) den Bürgern zur Entscheidung vorzulegen, soweit entweder die Quorumsvoraussetzungen für ein erfolgreiches Initiativbegehren erfüllt sind und der Stadtrat diesem inhaltlich nicht zuvor entsprochen hat oder eine diesbezügliche Bürgerentscheidung von mindestens einem Drittel des Stadtrates oder vom Bürgermeister beantragt wird.⁴³

Eine weitere Besonderheit ist schließlich die plebiszitäre Entscheidungsteilhabe an der Entlohnung städtischer Bediensteter. Wenn bei den Tarifverhandlungen zwischen dem Beauftragten des Stadtrates und den Vertretern der kommunalen öffentlichen Arbeitnehmervereinigungen keine Einigung erzielt werden kann, hat die *Civil Service Commission* für die zur Debatte stehenden Berufszweige einen Entlohnungskatalog anzufertigen entsprechend den aktuellen Forderungen der Arbeitnehmerseite. Dieser ist der kommunalen Wählerschaft obligatorisch zur Abstimmung vorzulegen.⁴⁴

Das Abstimmungsverfahren hinsichtlich Initiative und Referendum richtet sich, wie auch auf gliedstaatlicher Ebene, im wesentlichen nach dem kalifornischen Wahlgesetz.⁴⁵ Hervorzuheben ist hier, daß das Initiativbegehren vor Sammlung der für das Zulassungsquorum erforderlichen Unterschriften dem obersten Anwalt der Stadt (*City Attorney*) zur Stellungnahme vorzulegen ist. Diese Stellungnahme ist auf den Listenformularen zur Sammlung der Unterschriften abzudrucken.⁴⁶ Darüber hinaus sind Text des Begehrens und Stellungnahme in einer regionalen Tageszeitung zu veröffentlichen⁴⁷ und mindestens zehn Tage vor der Abstimmung durch das städtische Wahlamt (*Registrar's Office*) in Form einer offiziellen Informationsbroschüre allen *Wahlberechtigten* zuzusenden. Diese Broschüre hat auch eventuelle Stellungnahmen des Stadtrates und andere offizielle Stellungnahmen zu den zur Abstimmung stehenden Entscheidungsvorlagen zu enthalten. Ebenso ist in ihr eine obligatorische Finanzanalyse der Abstimmungsgegenstände durch den Leiter der kommunalen Finanzbehörde (*City Controller*) zu veröffentlichen.⁴⁸

Die letztendliche Entscheidung erfolgt wieder durch die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen.⁴⁹ Sie ist weder einem obersten exekutiven Veto zugänglich⁵⁰ noch kann sie vom Stadtrat verändert oder aufgehoben werden. Die Bürgerentscheidung ist lediglich einer erneuten plebiszitären Entscheidung unterworfen.⁵¹

41 S. F. Charter, Art. IX § 9.108 (a), Abs. 5.

42 S. F. Charter, Art. IX § 9.108 (a), Abs. 3.

43 S. F. Charter, Art. IX § 9.108 (a), Abs. 2; Art. IX § 9.111.

44 S. F. Charter, Art. IX § 9.108 (b).

45 S. F. Charter, Art. IX § 9.109 Abs. 1; Cal. Elections Code §§ 4000–5025.

46 Cal. Elections Code § 4002.5.

47 Cal. Elections Code §§ 4003 (a), 4004.

48 S. F. Charter, Art. IX § 9.112, Cal. Elections Code §§ 4015, 4015.5.

49 S. F. Charter, Art. IX § 9.113.

50 Entgegen Cal. Elections Code § 4012 für die gliedstaatliche Ebene.

51 S. F. Charter, Art. IX § 9.114, Abs. 2.

Am 7. 11. 1989 waren die Bürger der Stadt San Francisco im Rahmen einer allgemeinen Wahl zur Entscheidung gerufen.⁵² Neben dem Amt des *City Attorney* und des städtischen Schatzmeisters (*Treasurer*)⁵³ standen 22 Propositionen zur Abstimmung. Die meisten dieser Vorlagen wurden von der Mehrheit des Stadtrates (15) oder von einer Stadtratsfraktion (2) initiiert. Eine Entscheidungsvorlage ging vom Bürgermeister aus, und nur vier Mal wurde auf Betreiben einer Bürgerfraktion ein Abstimmungsverlangen auf den Wahlzettel gesetzt, wobei es sich um eine direkte Gesetzesinitiative, ein Referendum und zwei *Declarations of Policy* handelte.

Alle 22 Entscheidungsvorlagen detailliert darzustellen und auszuwerten, kann hier allerdings schon wegen des begrenzten Umfangs dieses Beitrags nicht erfolgen. Einige der umstrittensten »Highlights« dieser Wahl sollen jedoch im folgenden besprochen werden, um zu beleuchten, welcher Art die Interessen waren, die sich bei dieser Abstimmung artikulierten.

Zunächst stach dem Betrachter ins Auge, daß mit einer von der Stadtratsmehrheit ausgehenden Vorlage zur beinahe Verdoppelung ihres eigenen Gehalt, ein Gesetzesentwurf eingebracht wurde, der alle kommunalen Regelungen hinsichtlich der Zulässigkeit und Höhe einzelner Wahlkampfspenden an Kandidaten öffentlicher kommunaler Ämter aufheben und diesen Tatbestand zum Zwecke angeblicher Rechtsvereinheitlichung⁵⁴ dem Anwendungsbereich gliedstaatlichen Rechts unterordnen sollte. Der Text dieses Entwurfs ließ jedoch nicht erkennen, daß nach kalifornischem Recht Wahlkampfspenden von Einzelpersonen bis zu 1000 Dollar und von politischen Unterstützungskomitees bis zu 5000 Dollar zulässig sind⁵⁵, während nach der *San Francisco Municipal Election Campaign Contribution Control Ordinance* derartige Zuwendungen nur bis zu 500 Dollar betragen dürfen. Die kommunale Wählerschaft durchschaute dies allerdings und stimmte mit 77% der abgegebenen Stimmen gegen eine Erhöhung finanzieller Wahlkampfunterstützung, ebenso, wie sie eine Erhöhung der Stadtratsgehälter mit 67% ablehnte.⁵⁶

Ähnlich undurchsichtig hinsichtlich seiner politischen Konsequenz war ein von vier Mitgliedern des Stadtrates eingebrachtes und von der städtischen Bauwirtschaft unterstütztes Referendum, das die Auferlegung einer speziellen Steuer für nichtgewerbliche Mieteinnahmen vorsah, welche für Obdachlosenunterkünfte und bestimmte öffentlich geförderte Wohnungsbauprogramme verwendet werden sollte. Obwohl des ersten Anscheins nach eine durchaus sozial akzeptable Maßnahme, hätte sie jedoch, so wurde insbesondere von den lokalen Mietervereinigungen befürchtet, zukünftig zur Rechtfertigung erheblicher Mieterhöhungen gereichen können, die entsprechend dieser Gesetzesvorlage, entgegen dem bisher geltenden kommunalen Recht, bei Neuvermietungen erheblich erleichtert worden wären.⁵⁷

52 Eine allgemeine Kommunalwahl findet wie die gliedstaatlichen Wahlen alle zwei Jahre statt, S. F. Charter, Art. IX § 9.103 Abs. 1.

53 S. F. Charter, Art. IX § 9.100–1 Abs. 2 u. 5. Die Mitglieder des Stadtrates, der Bürgermeister und die Kandidaten für andere öffentliche Ämter werden ebenfalls direkt von den Bürgern gewählt. Wegen ihrer unterschiedlichen Amtsperioden geschieht dies jedoch nicht bei jeder allgemeinen Wahl.

54 So das Argument der Stadtratsmitglieder zur Begründung des Entwurfs in der offiziellen Informationsbroschüre zu dieser Wahl (im folgenden Info.Brosch.), S. 94.

55 Titel 9 des California Government Code; siehe zur Frage der Verfassungsmäßigkeit privater Wahlkampfspenden allerdings auf Bundesebene, M. A. Nicholson, Campaign Financing and Equal Protection, *Stanford Law Review* 26 (1974), S. 815.

56 Alle Ergebnisse dieser Wahl sind dem *San Francisco Chronicle* vom 8. 11. 1989, S. A 6 entnommen.

57 So die *San Francisco Tenant News*, Ausgabe Herbst 1989, S. 1, 6f.; *San Francisco Bay Guardian* v. 25. 11. 1989, S. 15, 19.

Zudem wären die zusätzlichen Steuereinnahmen in Höhe von jährlich etwa 10 Millionen Dollar⁵⁸ in Form von Subventionen im Rahmen des öffentlichen Wohnungsbaus wieder der örtlichen Bauwirtschaft zugute gekommen. Begleitet von der einzigen bürgerschaftlichen Gesetzesinitiative dieser Wahl, die ebenfalls von der städtischen Bauwirtschaft ausging und welche die Umwandlung von Mietwohnraum in Eigentumswohnungen erleichtern sollte⁵⁹, hätte dieses Regelungspaket die Situation auf dem Wohnungsmarkt insbesondere für Mieter niedriger und mittlerer Einkommensgruppen erheblich verschlechtert. Auch gegen diese beiden Propositionen entschieden sich die Wähler mit beachtlicher Mehrheit.⁶⁰

Auf arbeits- und sozialrechtlicher Ebene wurde ebenfalls im Sinne des kommunalen Gemeinwohls entschieden.⁶¹ Besonders hervorzuheben sind hier, angesichts der allgemeinen Unzulänglichkeiten des US-amerikanischen Systems sozialer Sicherung⁶², zwei Regelungsentwürfe, die die Versorgung von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor bei schweren unheilbaren Krankheiten (*»Catastrophic Illness«*) zum Gegenstand hatten. Während der eine die Möglichkeit der Übertragung nicht genutzter bezahlter Krankheitstage auf einen anderen Arbeitnehmer vorsah, regelte der zweite eine derartige Übertragung von bezahlten Urlaubstagen, womit zukünftig zumindest teilweise, wenn auch auf der Ebene rein privaten Wohlwollens, die Mängel öffentlicher Krankenversorgung⁶³ abgemildert werden können.⁶⁴

Die Zustimmung der Wähler fand darüber hinaus auch eine von vier Stadtratsmitgliedern eingebrachte *Declaration of Policy*, die es zukünftig zum Grundsatz kommunaler Politik erhebt, lokale Aidsforschungs- und Betreuungseinrichtungen zu unterstützen und gleichzeitig die kalifornische als auch die US-Regierung nachdrücklich auffordert, diesen Einrichtungen finanzielle Hilfe zuteil werden zu lassen.⁶⁵

5. Big Business und öffentliche Moral

Das überragende Anliegen der letztjährigen Kommunalwahl zentrierte sich jedoch um den Bau eines neuen Sportstadions.

Was hierzulande gewissermaßen zur Identifikation des Lokalvolkes der Bundesligafußball darstellt, ist in den USA der Baseball. Daher verwundert es wenig, daß dieser Sport einen Großteil der öffentlichen Debatte einnimmt; nicht zuletzt aber auch

58 So die offizielle Stellungnahme des *City Controller*, Info.Brosch., S. 117.

59 Nach Ch. III des *San Francisco Municipal Code* ist eine solche Umwandlung in Eigentumswohnungen in der Stadt auf jährlich 200 Wohneinheiten begrenzt. Durch den Entwurf sollte diese Begrenzung auf 500 erhöht werden und ab 1994 gänzlich entfallen.

60 Mit 66% gegen die Mietesteuer und mit 70% gegen die Umwandlung in Eigentumswohnungen.

61 Für eine Erhöhung der Renten ehemaliger Polizeibeamter und Feuerwehrleute entschieden sich 56% der Wähler. Einer Rentenerhöhung für sonstige ehemals öffentliche Bedienstete stimmten 69% zu. Beide Vorlagen gingen von der Stadtratsmehrheit aus.

62 Vgl. etwa R. E. Smith/D. Zietz, *American Social Welfare Institutions*, New York 1970.

63 Öffentliche Krankenversorgung steht allgemein in den USA nur Personen zu, die auch ansonsten von der öffentlichen Wohlfahrt leben; vgl. J. Hermann, *Gesundheitspolitik in den Vereinigten Staaten*, Zeitschrift f. Sozialhilfe 1982, S. 14.

64 Die Vorlage hinsichtlich der Übertragung bezahlter Krankheitstage gewann mit 55% nur knapp. Dagegen gewann der Urlaubstagenentwurf mit 70% der abgegebenen Stimmen.

65 82% der abgegebenen Stimmen sprachen sich für eine solche kommunale Grundsatzentscheidung aus. Entsprechend der Deklaration ist in der Stadt San Francisco bei über 7000 Personen AIDS diagnostiziert worden. Etwa 30000 weitere Personen, so wird geschätzt, sind mit dem HIV-Virus infiziert; Info. Brosch., S. 153.

deswegen, weil er in den großen metropolitanen Ballungsgebieten eine wichtige ökonomische Funktion erfüllt, die zum einen weite Bereiche des Einzelhandels und der Gastronomie betrifft, aber auch eine erhebliche Ressource kommunaler Steuereinnahmen bildet. So auch in San Francisco. Die »San Francisco Giants«⁶⁶, wie sie sich entsprechend US-amerikanischer Überheblichkeitsmanier nennen, klagten schon seit langem darüber, daß ihr Heimstadion eigentlich als Footballstadion konzipiert sei. Zudem sei es zu alt und an der wetterunbeständigsten Stelle der Stadt gebaut. Robert Lurie, der Eigner des Clubs und neben den politisch Verantwortlichen einer der mächtigsten Männer in der Gegend⁶⁷, drohte schon in der Vergangenheit mehrfach, für seine Mannschaft einen neuen Standort zu suchen, sollte diese nicht ein neues Baseballstadion in unmittelbarer Nähe zum Innenstadtbereich bekommen. Jedoch schon 1987 ließ dies die Wahlbürger von San Francisco mehrheitlich unbeeindruckt, als sie sich im Wege direkter Abstimmung gegen ein solches Verlangen entschieden. Dies schließlich bewegte den Bürgermeister der Stadt, sich mit der ganzen Fülle seines Amtesehens für den geschätzten Volkssport einzusetzen und die Frage nach dem Bau eines Innenstadstadions mit 48 000 Zuschauerplätzen erneut zur Abstimmung stellen zu lassen.

Die folgende Kampagne, geleitet vom Bürgermeister persönlich und maßgeblich getragen von den zwei lokalen Tageszeitungen⁶⁸ und der örtlichen Boulevardpresse, appellierte vor allem an lokalpatriotische Emotionen der Bürger und stilisierte die Entscheidung für derart luxuriöse Pläne der Stadt zu einer quasi moralischen Verpflichtung. Bedenken, daß die Kommune ein solches Projekt insbesondere infrastrukturell⁶⁹ und finanziell⁷⁰ nicht verkraften könne und zudem angesichts der folgenschweren Zerstörungen des Erdbebens vom 17. Oktober des Jahres gewichtigere Probleme zu lösen habe als den Ambitionen sportbegeisterter Bürger nachzukommen, zumal das alte Stadion bisher auch seine Dienste leistete⁷¹, wurden vom Tisch gefegt, als seien sie Verrat an der städtischen Bürgergesamtheit. Immerhin sei Baseball ein Sport, der die Bürger über die nationale Wettkampfkonzurrenz zusammenbringe und verbinde. Zudem sei die Stadt San Francisco seit ihrer Gründung zu einer »Weltklassestadt« gewachsen, deren Reputation es aufrechtzuerhalten gelte, und so wurde mit markigen Wortspielen, wie »Big league cities need big league teams playing in big league ballparks«⁷² dem Stadtvolk suggeriert: »Like the Golden Gate Bridge and the cable cars, the San Francisco Giants are a unique, irreplaceable civic treasure, something we cannot afford to lose.«⁷³

Um so aggressiver wurde die Propaganda schließlich, als einen Tag vor der Abstimmung bekannt wurde, daß einer der Finanziere der Anti-Stadion-Kampagne im Zusammenhang mit einer Maklerfirma aus Sacramento stand, die in der Vergan-

66 1989 auf dem zweiten Platz der nationalen Baseball-Liga.

67 Als Kind reicher Eltern erbte er von seinem Vater 400 Millionen Dollar, von denen er für 8 Millionen die »Giants« kaufte, deren Wert heute auf das zehnfache geschätzt wird; so die Stellungnahme der *San Francisco Taxpayers Association* in Info.Brosch., S. 111.

68 So insbesondere *San Francisco Examiner* v. 4. und 5. 11. 1989 und *San Francisco Chronicle* v. 7. 11. 1989.

69 Entsprechend des vorläufigen Bauplans waren lediglich 1200 PKW-Stellplätze vorgesehen. In diesem Zusammenhang wurde von der Mehrheit des Stadtrates ein Gesetzentwurf zur Abstimmung gestellt, der zur Verbesserung und Erweiterung des öffentlichen Nahverkehrsnetzes eine Erhöhung der kommunalen Verkaufssteuer vorsah. Diese gewann mit 66% der abgegebenen Stimmen.

70 Nach Stellungnahme des *Controllers* hätte der Bau der Anlage den Stadthaushalt mit etwa 10 Millionen Dollar belastet und hätte zudem eine jährliche Erhöhung öffentlicher Ausgaben von etwa 3 Millionen Dollar für mindestens die nächsten 10 Jahre bedeutet; Info.Brosch., S. 99.

71 Gegner des Bauvorhabens initiierten in diesem Zusammenhang eine *Declaration of Policy*, die den Stadtrat beauftragte sollte, eine bauliche Verbesserung des alten Stadions zu überprüfen. Diese gewann mit 51% der abgegebenen Stimmen.

72 Stellungnahme des Stadtratsmitglieds Angela Alioto, Info.Brosch., S. 103.

73 Stellungnahme der Präsidentin der *San Francisco Ballpark Alliance*, Info.Brosch., S. 103.

genheit mehrfach Sportarenen bauen ließ. Mit dem Hinweis, daß der Eigentümer besagter Firma in Sacramento zu den maßgeblichen Befürwortern gehörte, dort ein Baseballstadion zu bauen und sich verstärkt nach einem Oberligateam umzusehen, präsentierte der *San Francisco Chronicle* am Tag der Wahl einen vor Wut schäumenden Bürgermeister mit den Worten: »After the earthquake . . . there was no looting – until now.«⁷⁴ Aber auch dieser letzte Versuch, die bürgerschaftliche Negativentscheidung in die Nähe beigezählter Plünderung zu rücken und damit moralisch zu diskreditieren, scheiterte letztendlich. Jedoch entschieden sich nur 51% der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger gegen ein neues Stadion.

Eine Moral ganz anderer Art stand schließlich zur Debatte bei einem Referendum gegen eine Stadtverordnung zur rechtlichen Aufwertung unehelicher Lebensgemeinschaften. Nach dieser Verordnung hätten Erwachsene, soweit sie in intimer Beziehung gemeinsam miteinander leben und auch wirtschaftlich füreinander eintreten, unabhängig von ihrem Geschlecht, sich bei der Stadtverwaltung als ein »Domestic Partnership« eintragen lassen können, was insbesondere für die Homosexuellenpopulation der Stadt eine erhebliche Erweiterung der sozialen Akzeptanz ihrer Lebenszusammenhänge bedeutet hätte. Neben einigen besonders geregelten Verbesserungen, wie etwa einem allgemeinen Besuchsrecht des Partners in öffentlichen Krankenhäusern und dem Recht auf Arbeitsfreistellung im öffentlichen Dienst bei Todesfall des Lebensgefährten, sollte den Personen einer so eingetragenen Lebensgemeinschaft vor allem gerichtlicher Rechtsschutz gegen administrative Ungleichbehandlungen gegenüber verheirateten Personen gewährt werden. Darüber hinaus begründete die Verordnung keinerlei rechtliche Leistungsansprüche gegenüber der Stadt noch schuf sie Rechtsverpflichtungen im Innenverhältnis der Gemeinschaft.

Nicht so finanzkräftig wie die Kampagne um lokale Baseballambitionen, in ihrer moralischen Irrationalität dieser aber in nichts nachstehend, führten die Initiatoren des Referendums, die sich aus religiös-fundamentalistischen Kräften rekrutierten, gegen diese Verordnung einen nahezu besessenen Kampf wider eine befürchtete Erosion familienorientierter bürgerlicher Werte. Mit Hinweis auf die sogar strafrechtliche Ächtung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften in einigen Südstaaten der USA und auf die als abartig und verwerflich verurteilte Verletzung des durch die »göttliche Schöpfung« oktroyierten Lebensplans⁷⁵ gaben sie eine eindrucksvolle Kostprobe US-amerikanischen Puritanismus ab und bewegten immerhin 51% der abstimmenden Bürger, sich gegen die rechtliche Anerkennung persönlicher Dispositionsfreiheit im Bereich ureigenster Lebensgestaltung auszusprechen.

6. Schlußbetrachtung

Was in der Bundesrepublik von Befürwortern plebiszitärer Gesetzgebungsformen unter demokratie-theoretischen Aspekten als eine Öffnung des relativ statisch anmutenden politischen Repräsentationsmodells für wünschenswert gehalten wird, ist, wie dieser Beitrag skizzenhaft zeigen konnte, für Kalifornien und die Kommune San Francisco besonders in seiner praktischen Ausgestaltung von sehr ambivalenter Bedeutung. So gaben Volksentscheide auf gliedstaatlicher Ebene etwa hinsichtlich der Todesstrafe und der Durchführung öffentlich geförderten Wohnungsbaus das

⁷⁴ *San Francisco Chronicle* v. 7. 11. 1989, S. A 1, 16.

⁷⁵ So die Begründung eines der Initiatoren des Referendums, Info.Brosch., S. 138f.

entscheidende Werkzeug ab, konservativ-ausgrenzende Ideologiemuster gegen bestimmte, dem US-amerikanischen Traum von einer unbegrenzten individuellen Prosperität traditionell nicht entsprechende Bevölkerungsteile durchzusetzen. Darüber hinaus widerspiegelt sich die Ambivalenz direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren in der üblicherweise geringen Beteiligung an Volksabstimmungen, die auch bei der hier besprochenen Kommunalwahl nur bei 30%⁷⁶ lag, und in der Tatsache, daß die meisten Entscheidungsvorlagen dieser Abstimmung von der Stadtratsmehrheit und nicht von der Bevölkerung ausgingen. Traditionell nämlich entzieht sich in den USA ein großer Teil der Bevölkerung dem Wahl- und Abstimmungsverfahren, da er sich zum einen hinsichtlich der zur Debatte stehenden Kandidaten und Abstimmungsgegenstände nicht oder nur wenig repräsentiert fühlt und zum anderen organisatorisch und finanziell zumeist ausgeschlossen ist von der Möglichkeit, selbst Kandidaten und Entscheidungsvorlagen in den politischen Prozeß einzubringen.⁷⁷ Der verbleibende Rest der wahlinteressierten Bürger deutete bei der Abstimmung in San Francisco zwar sein Mißtrauen gegenüber der repräsentativ-demokratischen Organisationsform an, indem er eine Erhöhung von Stadtratsgehältern und Wahlkampfspenden ablehnte, jedoch erlag er, abgesehen von Zustimmungen zu einzelnen sozialpolitischen Maßnahmen, in erheblichem Ausmaß populistischer Effekthascherei, als es um das Bekenntnis zur öffentlichen Moral ging. Auch verdeutlichte die Kampagne für das neue Baseballstadion die Gefahr, daß plebiszitäre Entscheidungsverfahren durch finanzkräftige politische Interessenglomerate zur Steigerung ihres eigenen Einflusses nutzbar gemacht werden können, denn immerhin stimmten noch 49% der an der Abstimmung Beteiligten für dieses Projekt.

Der naheliegende Schluß auf eine eher konservative Tendenz direkter Demokratie, insbesondere bezüglich der Durchsetzung bestimmter Einzelinteressen gegenüber gesellschaftlichen Gemeinwohlbelangen, erscheint jedoch ebenso verfrüht wie die Vermutung potentiell fortschrittlicher Politik aufgrund dieser Organisationsform. Die Möglichkeit der Realisierung konservativer Politik im Wege des Volksentscheids diskreditiert nicht generell das Institut und ist, wie allgemein in den USA zu beobachten, ebenso inhärent dem repräsentativ-demokratischen Modell. Es ist daher hinsichtlich einer Politik mit prinzipiell aufklärerischer Perspektive vor allem auf den originären, der letztendlichen Entscheidung vorgeschalteten Prozeß politischer Willensbildung abzustellen, denn die Art des politischen Entscheidungsverfahrens an sich bürgt noch nicht für eine bestimmte Entscheidung.

⁷⁶ *San Francisco Chronicle* v. 8. 11. 1989, S. A 20.

⁷⁷ Vgl. hier besonders die Untersuchung von B. Magleby (Fn. 8), S. 183 f. zu Daten aus Kalifornien und Massachusetts.