

## Parteien als Gegner und Nutznießer von Volksinitiativen in den Gliedstaaten der USA

Dr. iur. Goran Seferovic<sup>1</sup>

### I. Einführung der Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA

Die Volksinitiative, welche in den USA meist *popular initiative* oder einfach *initiative* genannt wird, bezeichnet das politische Recht eines Bruchteils der Stimmberechtigten, einen ausformulierten Normentwurf weitgehend ohne Mitwirkung des Parlaments zur Volksabstimmung zu bringen.<sup>2</sup> Dieser Normentwurf tritt mit Zustimmung des Stimmvolks unmittelbar in Kraft, womit die Volksinitiative weitgehend dem Volksbegehren in den deutschen Bundesländern entspricht.<sup>3</sup> Diese Volksinitiative ist heute in 24 der 50 Gliedstaaten der USA auf gliedstaatlicher Ebene verbreitet und geht in den allermeisten dieser Staaten auf eine politische Reformbewegung an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert zurück. Diese als *Populist Movement* bezeichnete Bewegung wandte sich unter anderem gegen die als korrupt erachteten politischen Parteien. Für die Populisten waren die Parteien durch den Einfluss des Großkapitals bestimmt, weshalb sie deren Macht durch eine Vielzahl demokratischer Reformen begrenzen wollten.<sup>4</sup> Neben der Volksinitiative forderten die Populisten etwa auch das Referendum, die direkte Volkswahl der US-Senatoren, die geheime Stimmabgabe und direkte Primärwahlen (*direct primaries*).<sup>5</sup> Von diesen Re-

formen versprachen sich die Populisten, ihre politischen Anliegen besser in den Gesetzgebungsprozess einbringen und damit die etablierten Parteien schwächen zu können.<sup>6</sup> Den Populisten gelang es zwar, direkte Demokratie in einigen Gliedstaaten einzuführen,<sup>7</sup> auf nationaler Ebene blieben ihnen konkrete Erfolge aber verwehrt. Dies, obwohl sich selbst die etablierten Parteien den Forderungen der Populisten nicht ganz verschließen konnten. Die Bewegung ging denn auch bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitgehend in der demokratischen Partei auf. Die Forderungen nach stärkerer Beteiligung des Volkes, insbesondere bei Wahlen, hielten sich jedoch auch nach dem Ende der Populisten. In den ersten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts übernahm das sogenannte *Progressive Movement* einen Teil dieser Anliegen und mit Unterstützung von einflussreichen Politikern der Ostküste – etwa des späteren US-Präsidenten Woodrow Wilson – gelang es der Bewegung, die direkte Volkswahl der US-Senatoren und das Frauenwahlrecht<sup>8</sup> auf nationaler Ebene umzusetzen.<sup>9</sup> In dieser Zeit führten auch eine Reihe weiterer Gliedstaaten die Initiative und das Referendum ein, womit bis zum Ende des Ersten Weltkrieges 20 Gliedstaaten direkte Demokratie kannten. Der Schwerpunkt der direkten Demokratie liegt auch heute noch im Westen der USA, im Osten und Süden der USA konnte sie sich kaum durchsetzen.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Oberassistent für Öffentliches Recht am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich und arbeitet an einem vergleichenden Habilitationsprojekt zur Volksinitiative in der Schweiz, Deutschland und den USA.

<sup>2</sup> Vgl. für einen Überblick über das Initiativverfahren in den USA etwa Henry S. Noyes, *The Law of Direct Democracy*, Durham (N.C.) 2014; M. Dane Waters, *Initiative and Referendum Almanac*, Durham (N.C.) 2003.

<sup>3</sup> Vgl. grundlegend zum Vergleich der Volksgesetzgebung in den USA und Deutschland Hermann K. Heußner, *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland: Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen*, Diss. Univ. Erlangen-Nürnberg, Köln 1994.

<sup>4</sup> Vgl. für eine Darstellung der Parteien in dieser Zeit James Bryce, *The American Commonwealth*, Bd. II, Neuauflage (Liberty Fund) der 3. Aufl. von 1941, Indianapolis (Ind.) 1995, S. 773 ff.; vgl. zum Populist Movement im Allgemeinen John D. Hicks, *The Populist Revolt: A History of the Farmers' Alliance and the People's Party*, Minneapolis (Minn.) 1931.

<sup>5</sup> Vgl. zu den Forderungen der Populisten das erste Parteiprogramm der Populist Party von 1892 (Omaha Platform), abgedruckt in: *The World Almanac 1893*, New York (N.Y.) 1893,

S. 83 ff.; vgl. auch Shaun Bowler/Todd Donovan, *Direct Democracy's Effects on Political Parties*, in: Shaun Bowler/Amihai Glazer (Hrsg.), *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*, S. 69–92 (70 f.).

<sup>6</sup> Vgl. Amy Bridges/Thad Kousser, *Where Politicians Gave Power to the People: Adoption of the Citizen Initiative in the U.S. States*, in: *State Politics & Policy Quarterly* 11 (2011), S. 167–197; Steven L. Piott, *Giving Voters a Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America*, Columbia (Mo.)/London 2003, S. 250 ff.

<sup>7</sup> Vgl. für einen Überblick über die Einführung der direkten Demokratie in den Gliedstaaten Noyes (Anm. 2), S. 3 ff.; Waters (Anm. 2), S. 3 ff.

<sup>8</sup> Vgl. 17. und 19. Zusatzartikel zur US-Verfassung von 1787.

<sup>9</sup> Vgl. zum Progressive Movement Thomas Goebel, *A Government by the People: Direct Democracy in America 1890–1940*, Chapel Hill (N.C.)/London 2002, S. 110 ff.; zur bedeutenden Rolle von Woodrow Wilson auch Donald R. Wolfensberger, *Congress and the People: Deliberative Democracy on Trial*, Washington D.C./Baltimore (Md.)/London 2000, S. 56 ff.

<sup>10</sup> Vgl. für die Gründe Shaun Bowler/Todd Donovan, *Direct Democracy and Political Parties in America*, in: *Party Politics* 12 (2006), S. 649–669 (651 ff.); Bridges/Kousser (Anm. 6), S. 189 f.

## II. Parteien als Gegner der Volksinitiative – Volksinitiativen auf Amtszeitbeschränkungen

Initianten nutzten die Volksinitiative seither nicht nur, um die Parteien zu umgehen, sondern setzten damit auch eine Reihe von Vorlagen in Kraft, welche sich direkt gegen die Interessen der Parteien richteten.<sup>11</sup> Solche Initiativen sind nicht zuletzt deshalb oft erfolgreich, weil die Stimmberechtigten in den USA seit jeher eine eher tiefe Meinung von ihrer politischen Führung und den Parteien haben.<sup>12</sup> Auf diesem Misstrauen gründete auch das in den 1990er Jahren äußerst populäre *term-limits-movement*, eine politische Bewegung, welche das Ziel verfolgte, Amtszeitbeschränkungen für gewählte Amtsträger einzuführen.<sup>13</sup> Nach Darstellung der Bewegung verfügten die Amtsträger über finanzielle und institutionelle Vorteile gegenüber potenziellen Herausforderern und hohe Wiederwahlraten führten zu eigentlichen Karriereparlamentariern, was die regelmäßigen Wahlen ihrer Funktion weitgehend beraube.<sup>14</sup> Die Stimmberechtigten in Oklahoma, Colorado und Kalifornien hatten im Jahre 1990 als erste Gelegenheit, sich über gliedstaatliche Initiativen zu Amtszeitbeschränkungen auszusprechen. Diese Volksinitiativen beschränkten vorerst lediglich die Amtszeiten von gliedstaatlichen Amtsträgern und wurden in allen drei Gliedstaaten vom Volk angenommen.<sup>15</sup> Die betreffende Initiative aus Kalifornien (Proposition 140) begnügte sich dabei nicht mit einem lebenslangen Verbot weiterer Amtsperioden, sondern kürzte gleichzeitig das Budget des Parlaments um 40 % und entzog den Abgeordneten ihre Pensionen.<sup>16</sup> Den letzten Punkt erklärte der Supreme Court Kaliforniens immerhin für unzulässig, soweit er die bereits im Amt stehenden Abgeordneten betraf.<sup>17</sup> Nach diesem Erfolg brachte

das *term-limits-movement* bereits 1991 im Gliedstaat Washington die nächste Initiative zur Abstimmung. Initiative 553 sah nun Amtszeitbeschränkungen nicht nur für gliedstaatliche Amtsträger, sondern auch für die Abgeordneten des Gliedstaates Washington im US-Kongress vor. Die Initiative hätte auch die bereits abgeschlossenen Amtsperioden berücksichtigt und wäre damit rückwirkend angewendet worden. Auf diese Weise hätte die Initiative mit Tom Foley, dem amtierenden demokratischen Speaker des US-Repräsentantenhauses, ein prominentes Opfer gefordert. Foley stand zu diesem Zeitpunkt in seiner 14. Amtsperiode als Mitglied des US-Repräsentantenhauses und hätte aufgrund der Initiative nicht mehr zur Wiederwahl antreten können. Die Stimmberechtigten lehnten die Initiative jedoch mit rund 54 % der Stimmen ab.<sup>18</sup> Trotz dieses Rückschlages gelang es dem *term-limits-movement* im darauffolgenden Jahr, Amtszeitbeschränkungen in 13 weiteren Gliedstaaten einzuführen, wobei einige dieser Volksinitiativen auch die Amtszeiten der Delegierten der Gliedstaaten für den US-Kongress beschränkten.<sup>19</sup> Mit einer dieser Initiativen, Amendment 4 aus Arkansas,<sup>20</sup> befasste sich in letzter Instanz auch der US Supreme Court.<sup>21</sup> Diese Volksinitiative sah Amtszeitbeschränkungen für die Regierung, die Mitglieder der gliedstaatlichen Legislative und die Delegation Arkansas für den US-Kongress vor. Der US Supreme Court erklärte die gliedstaatlichen Amtszeitbeschränkungen für die Abgeordneten des US-Kongresses mit fünf zu vier Stimmen für unvereinbar mit der Unionsverfassung. Die Mehrheit der Mitglieder des Gerichts war der Ansicht, das Amendment stelle zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitglieder des Kongresses auf, welche in der US-Verfassung nicht vorgesehen seien.<sup>22</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt hatten bereits 23 Gliedstaaten solche Amtszeitbeschränkungen eingeführt, welche mit diesem Urteil für ungültig erklärt wurden.<sup>23</sup>

Die republikanische Partei nahm die populäre Forderung nach Amtszeitbeschränkungen hingegen wieder auf und machte diese zu einem Teil ihres medienwirksamen *Contract with America*, mit welchem die republikanischen Kandidaten ihren Wahlkampf zu

<sup>11</sup> Vgl. für eine differenzierte Betrachtung dieser beiden Wirkungen direkter Demokratie Bowler/Donovan, *Effects* (Anm. 5), S. 70 ff.; für einen Überblick der durch Initiativen eingeführten Bestimmungen, welche die Parteien beschränken Bowler/Donovan, *America* (Anm. 10), S. 658 ff.

<sup>12</sup> Vgl. etwa Pew Research Center, *Beyond Distrust: How Americans View Their Government*, November 2015, <http://www.people-press.org/files/2015/11/11-23-2015-Governance-release.pdf>, zuletzt besucht am 13. Januar 2017.

<sup>13</sup> Vgl. Kenneth P. Miller, *Democracy and the Courts*, New York (N.Y.) 2009, S. 159.

<sup>14</sup> Vgl. Paul Jacob, *Term Limits and the I&R Process*, in: M. Dane Waters, *Initiative and Referendum Almanac*, Durham (N.C.) 2003, S. 505–508 (505).

<sup>15</sup> Jacob (Anm. 14), S. 505, vgl. auch die Übersicht über alle Initiativen auf S. 507 f.

<sup>16</sup> Vgl. ausführlich zum *term-limits-movement* in Kalifornien Peter Schrag, *Paradise Lost: California's Experience*, *Americas Future*, Berkeley (Cal.) 1999, S. 241 ff.

<sup>17</sup> *Legislature v. Eu*, 816 P.2d 1309 (California 1991).

<sup>18</sup> Vgl. Jacob (Anm. 14), S. 505; Miller (Anm. 13), S. 162.

<sup>19</sup> Übersichten bei Jacob (Anm. 14), S. 507 f. und Miller (Anm. 13), S. 163 (Tabelle 6.1).

<sup>20</sup> Vgl. etwa Jacob (Anm. 14), S. 507.

<sup>21</sup> *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995).

<sup>22</sup> *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779, 837 (1995); vgl. auch Art. I § 2 und 3 der US-Verfassung von 1787.

<sup>23</sup> Jacob (Anm. 14), S. 505; Miller (Anm. 13), S. 166.

den Kongresswahlen im Jahre 1994 bestritten.<sup>24</sup> Den Republikanern gelang es bei diesen Wahlen zum ersten Mal seit 40 Jahren wieder, die Mehrheit der Sitze im Repräsentantenhaus zu gewinnen. Ihr Einsatz für Amtszeitbeschränkungen erlahmte aber, nachdem sie selbst die Kontrolle über das Repräsentantenhaus übernommen hatten.<sup>25</sup> Das *term-limits-movement* dachte sich nach dem Rückschlag durch das Urteil des US Supreme Courts aber bereits neue Wege aus, um Amtszeitbeschränkungen auch für die Mitglieder des US-Kongresses erreichen zu können. Mittels gliedstaatlicher Initiativen sollten die Abgeordneten dazu verpflichtet werden, im Kongress für eine Änderung der Unionsverfassung zu stimmen, um damit Amtszeitbeschränkungen auf Bundesebene einführen zu können. So forderte etwa das Amendment 12 von den Kongressabgeordneten Colorados, sich für eine Verfassungsversammlung auf Bundesebene einzusetzen, welche schließlich Amtszeitbeschränkungen vorschlagen sollte. Da die Abgeordneten von den Gliedstaaten nicht instruiert werden durften, wollte Amendment 12 die Abgeordneten indirekt dazu bringen, für eine Verfassungsänderung zu stimmen. Abgeordnete, welche diesen Instruktionen nicht nachgekommen wären, hätten bei künftigen Wahlen speziell gekennzeichnet werden müssen. Die Wahlbehörden hätten auf Wahlzetteln neben die Namen der Fehlbaren den Ausdruck «*Disregarded Voters' Instructions on Term Limits*» schreiben müssen. Neue Kandidaten hätten sich zu den Zielen des Amendments bekennen müssen, andernfalls wäre neben ihrem Namen die Aufschrift «*Declined to Support Term Limits*» auf den Wahlzettel aufgedruckt worden. Die Gegner bezeichneten das Amendment daher auch als *scarlet letter initiative*, in Anlehnung an die Novelle «Der scharlachrote Buchstabe» von Nathaniel Hawthorne (*Scarlet Letter* im Original), in welcher die Protagonistin zur Strafe für ihre eheliche Untreue ein scharlachrotes «A» tragen musste. Die Stimmberechtigten Colorados nahmen die Volksinitiative mit rund 54 % der Stimmen an.<sup>26</sup> Der Supreme Court von Colorado erklärte diese Bestimmungen später jedoch für unvereinbar mit der US-Verfassung, weil die gliedstaatlichen Abgeordneten im Hinblick auf das Verfahren für die Änderung der US-Verfassung nicht in-

struiert werden dürfen.<sup>27</sup> Die Stimmberechtigten in zehn weiteren Gliedstaaten nahmen ähnlich lautende Initiativen an, welche die Befürworter verharmlosend als *informed voter initiatives* bezeichneten.<sup>28</sup> Im Jahre 2001 erklärte der US Supreme Court eine dieser Initiativen aus dem Gliedstaat Missouri jedoch für verfassungswidrig. Die Gliedstaaten seien nach der Unionsverfassung zwar zuständig, Zeit und Ort sowie Art und Weise der Kongresswahlen festzulegen, dies gebe ihnen aber nicht die Kompetenz, die Kandidaten anlässlich dieser Wahlen mit solchen amtlichen Zusätzen zu stigmatisieren.<sup>29</sup> Die Instruktion der Abgeordneten durch die Gliedstaaten sei unvereinbar mit den Prinzipien von Repräsentation und Deliberation, wie sie die US-Verfassung kenne.<sup>30</sup> Wenngleich der US Supreme Court gliedstaatliche Amtszeitbeschränkungen für die Abgeordneten des Kongresses damit verunmöglichte, so sind die Amtszeiten gliedstaatlicher Amtsträger heute in vielen Gliedstaaten beschränkt. In vielen Fällen hatten sich auch die gliedstaatlichen Höchstgerichte mit diesen Amtszeitbeschränkungen zu beschäftigen.<sup>31</sup>

### III. Parteien als Nutznießer der Volksinitiative

Da sich die Volksinitiative grundsätzlich gegen die etablierten Parteien richtet, erstaunt es nicht, dass die Parteien die Initiative bis in die 1990er Jahre kaum für ihre eigenen Interessen nutzten.<sup>32</sup> Der *Contract with America* der republikanischen Kandidaten für die Kongresswahlen deutete aber zumindest an, dass sich Volksinitiativen womöglich auch von den Parteien

<sup>27</sup> *Morrissey v. State of Colorado*, 951 P.2d 911 (Colorado 1998).

<sup>28</sup> Vgl. zu dieser Diskrepanz Jacob (Anm. 14), S. 506.

<sup>29</sup> *Cook v. Gralike*, 531 U.S. 510, 522–526 (2001); vgl. auch Art. I § 4 der US-Verfassung von 1787 «The Times, Places and Manner of holding Elections».

<sup>30</sup> *Cook v. Gralike*, 531 U.S. 510, 527–531 (2001).

<sup>31</sup> Vgl. *Legislature v. Eu*, 816 P.2d 1309 (California 1991); *Alaskans for Legislative Reform v. State*, 887 P.2d 960 (Alaska 1994); *League of Woman Voters v. Secretary of State*, 683 A.2d 769 (Maine 1996); *League of Woman Voters v. Secretary of the Commonwealth*, 681 N.E.2d 842 (Massachusetts 1997); *Gerberding v. Munro*, 949 P.2d 1366, (Washington 1998); *Lehmann v. Bradbury*, 37 P.3d 989 (Oregon 2002); *Cathcart v. Meyer*, 88 P.3d 1050 (Wyoming 2004).

<sup>32</sup> Vgl. *Bowler/Donovan, Effects* (Anm. 5), S. 88 f. sowie die Übersicht über die diesbezüglichen Untersuchungen bei Richard L. Hasen, *Parties Take the Initiative (And Vice Versa)*, in: *Columbia Law Review* 100 (2000), S. 731–752 (732 ff.); zu den Gründen, warum direkte Demokratie auch heute noch als Gegenmittel gegen die vermeintlich korrupten Parteien stilisiert wird Ethan J. Leib/Christopher S. Elmendorfer, *Why Party Democrats Need Popular Democracy and Popular Democrats Need Parties*, in: *California Law Review* 100 (2012), S. 69–113 (76 ff.).

<sup>24</sup> Vgl. im Allgemeinen zum *Contract with America* etwa James G. Gimpel, *Legislating the Revolution: The Contract with America in Its First 100 Days*, Boston [Mass.] 1996.

<sup>25</sup> Vgl. zur Rolle des *term-limits-movement* im US-Kongress Jacob (Anm. 14), S. 505 f.; Miller (Anm. 13), S. 163 f.

<sup>26</sup> Vgl. zu den Ergebnissen der Volksabstimmung die Homepage des Colorado Legislative Council: *Ballot Issue History*, <http://www.leg.state.co.us/lcs/ballothistory.nsf>, zuletzt besucht am 13. Januar 2017.

und ihren Kandidaten instrumentalisieren ließen. In diesem Fall haben die Republikaner die politische Stimmung für Amtszeitbeschränkungen in den Gliedstaaten aufgenommen, um ihre Popularität in den nationalen Kongresswahlen zu steigern. In der US-amerikanischen Politik kommt den politischen Parteien eher geringe Bedeutung zu. Die politische Auseinandersetzung begann sich bereits seit Mitte des 20. Jahrhunderts vermehrt auf die Person von Kandidaten und Amtsinhabern zu fokussieren,<sup>33</sup> was sich auch in den direktdemokratischen Verfahren auf Ebene der Gliedstaaten zeigt, wo es viel eher die Kandidaten sind, welche Volksinitiativen zu strategischen Zwecken einsetzen.<sup>34</sup>

### 1. Volksinitiativen und Gouverneurswahlen

Die Stimmberechtigten wählen ihre Abgeordneten für die gliedstaatlichen Parlamente meist in Einerwahlkreisen, weshalb die Kandidaten ihre politischen Positionen an ihrem Wahlbezirk ausrichten und nicht an den Stimmberechtigten des gesamten Gliedstaates.<sup>35</sup> Im Gegensatz dazu werden Gouverneure vom gesamten Stimmvolk eines Gliedstaates gewählt und damit grundsätzlich vom gleichen Stimmvolk, welches auch über die gliedstaatlichen Volksinitiativen abstimmt. Gouverneure haben damit am ehesten den Anreiz, ihre politischen Positionen an populären Volksinitiativen auszurichten oder diese gar direkt zu unterstützen.<sup>36</sup> Gouverneure zeigen sich daher meist ohne Weiteres bereit, angenommene Volksinitiativen umzusetzen, selbst wenn diese ihren politischen Positionen widersprechen. So erklärte sich etwa Jerry Brown, der demokratische Gouverneur Kaliforniens, in seiner ersten Amtszeit bereit, die in einer Volksabstimmung anlässlich der Primärwahlen im Juni 1978 angenommene Volksinitiative Proposition 13 umzusetzen, selbst wenn er diese zuvor abgelehnt hatte. Die Volksinitiative senkte unter anderem die Steuer auf Grundeigentum und machte Erhöhungen dieser und anderer Steuern von einer qualifizierten Mehrheit in beiden Parlamentskammern abhängig.<sup>37</sup> Brown unterstützte nach der Ab-

stimmung die Ziele der Initiative und erklärte sich sogar bereit, einstweilen keine weiteren Staatsbeamten einzustellen, um die wegfallenden Steuereinnahmen zu kompensieren. Brown hatte die im November 1978 anstehenden Gouverneurswahlen im Blick, bei welchen er zur Wiederwahl antrat und schließlich auch für eine zweite Amtszeit gewählt wurde.<sup>38</sup> Gouverneure richten ihre Politik jedoch nicht nur an erfolgreichen Initiativen aus, sie unterstützen Initiativen auch aktiv im Abstimmungskampf und identifizieren sich mit diesen. So war etwa der kalifornische Gouverneur Pete Wilson im Vorfeld seiner Kandidatur für das Amt des Gouverneurs als Ehrenvorsitzender (*honorary chairman*) für die Volksinitiative Proposition 115 tätig.<sup>39</sup> Mit der Unterstützung durch Wilson gelang es den Initianten, die nötigen Unterschriften für die Initiative zu sammeln, welche die Strafrecht reformieren und dabei insbesondere die Verteidigungsrechte der Angeklagten einschränken wollte. Da die Stimmberechtigten zum gleichen Termin sowohl über Proposition 115 abzustimmen als auch einen neuen Gouverneur zu wählen hatten, versprach sich Wilson mit der Unterstützung dieser Initiative einen Vorteil gegenüber seiner demokratischen Konkurrentin. Die Stimmberechtigten sprachen sich schließlich sowohl für die Initiative als auch für Wilson aus.<sup>40</sup>

Obwohl Wilson formell lediglich ein Ehrenamt im Komitee von Proposition 115 bekleidete, übte er gleichwohl maßgeblichen Einfluss auf das Initiativkomitee aus. Solche Initiativkomitees, welche von Personen kontrolliert werden, die gleichzeitig für ein Amt kandidieren, bezeichnen Lehre und Praxis in den USA als *candidate controlled ballot measure committee*. Aufschwung nahmen diese Komitees vor allem nach einem Urteil des US Supreme Courts aus dem Jahre 1981.<sup>41</sup> In diesem Urteil erklärte der US

<sup>33</sup> Vgl. im Allgemeinen Justin S. Vaughn, *Candidate Centered Elections*, in: Larry J. Sabato/Howard R. Ernst (Hrsg.), *Encyclopedia of American Political Parties and Elections*, New York (N.Y.) 2006, S. 62 f.

<sup>34</sup> Bowler/Donovan, *America* (Anm. 10), S. 665.

<sup>35</sup> Vgl. dazu ausführlich Daniel A. Smith, *Homeward Bound? Micro-Level Legislative Responsiveness to Ballot Initiatives*, in: *State Politics & Policy Quarterly* 1 (2001), S. 50–61 (50 ff.); vgl. zu dieser Differenz in anderem Zusammenhang auch Elizabeth Garrett, *Hybrid Democracy*, in: *George Washington Law Review* 73 (2005), S. 1096–1130 (1114).

<sup>36</sup> Vgl. Miller (Anm. 13), S. 78 f.

<sup>37</sup> Vgl. heute Art. XIII A § 3a und § 4 California Constitution.

<sup>38</sup> Vgl. John G. Matsusaka, *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago (Ill.)/London 2004, S. 103; Schrag (Anm. 16), S. 153; vgl. in diesem Zusammenhang auch Richard J. Ellis, *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*, Lawrence (Kan.) 2002, S. 4.

<sup>39</sup> Vgl. etwa Philip Hager, *Measure Seeks to Remodel Criminal Justice Procedures*, in: *Los Angeles Times* vom 20. Mai 1990.

<sup>40</sup> Vgl. zum Ganzen Ellis (Anm. 38), S. 80; zu weiteren Aktivitäten Pete Wilsons im Zusammenhang mit anderen Initiativen auch Hasen, *Parties* (Anm. 32), S. 736 f.

<sup>41</sup> *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley, California*, 454 U.S. 290 (1981); vgl. zum Zusammenhang zu den Komitees Hank Dempsey, *The "Overlooked Hermaphrodite" of Campaign Finance: Candidate-Controlled Ballot Measure Committees in California Politics*, in: *California Law Review* 95 (2007), S. 123–167 (133 ff.); Richard L. Hasen, *Rethinking the Unconstitutionality of Contribution and Expenditure Limits in Ballot Measure Campaigns*, in: *Southern California Law Review* 78 (2005), S. 885–926 (894 ff.).

Supreme Court eine Gesetzesnorm für verfassungswidrig, mit welcher die Stadt Berkeley in Kalifornien Einzelspenden an Initiativkomitees auf 250 Dollar beschränken wollte. Bereits früher hatte der US Supreme Court Spendenbeschränkungen in Verfahren direkter Demokratie für unzulässig erklärt, soweit sie wirtschaftlich tätige Gesellschaften betrafen. Das Gericht erachtete solche Spendenbeschränkungen für unnötig, da in den Verfahren direkter Demokratie im Gegensatz zu Personenwahlen keine Korruption denkbar sei.<sup>42</sup> Diese Rechtsprechung nutzten die Kandidaten, um Spendenbeschränkungen im Rahmen von Personenwahlen faktisch zu umgehen. Als Urheber oder Unterstützer einer Volksinitiative können Kandidaten für diese Initiative weitgehend unbeschränkt Spenden sammeln und damit indirekt ihre Wahlchancen erhöhen, indem sie mit der Initiative identifiziert werden und damit ihre Popularität steigern können.<sup>43</sup> Auf die Spitze trieb dieses System Arnold Schwarzenegger, als er im Jahre 2003 die Abberufung (Recall) des amtierenden kalifornischen Gouverneurs anstrebte und gleichzeitig selber als neuer Gouverneur kandidierte. Schwarzenegger sammelte in seinem Recall-Komitee – welches in Anlehnung an einen bekannten Film von ihm *Total-Recall-Committee* hieß – 4,5 Millionen Dollar, um Gouverneur Gray Davis abzurufen. Mit diesem Geld, welches Schwarzenegger getrennt von seinem Wahlkampfbudget sammelte, finanzierte das Recall-Komitee formell zwar nur den Abstimmungskampf zugunsten des Recalls, die Werbung dazu zeigte aber hauptsächlich Schwarzenegger selber und war kaum von seiner eigenen Wahlkampfwerbung zu unterscheiden.<sup>44</sup> Beim Recall des kalifornischen Gouverneurs ist diese Verbindung von Abberufung und Wahl eines neuen Amtsträgers besonders eng, denn die Stimmberechtigten entscheiden beim gleichen Abstimmungstermin über beide Fragen. Diese engen Verbindungen zwischen Wahl- und Recall-Komitees haben die Aufsichtsbehörde Kaliforniens (FPPC)<sup>45</sup> veranlasst, die Spendenbeschränkungen bei Personenwahlen unter anderem auch auf Recall-Komitees aus-

zudehnen, falls diese von einem Kandidaten kontrolliert werden. Obwohl die entsprechenden Gesetzesbestimmungen Spendenbeschränkungen ausdrücklich auf Personenwahlen beschränkten, stellte sich die FPPC auf dem Standpunkt, dass die Spenden an die Komitees faktisch Spenden an die Kandidaten darstellen. Die Gerichte Kaliforniens folgten dieser weiten Interpretation der Normen über Spendenbeschränkungen durch die FPPC jedoch nicht und erklärten die Praxis der Aufsichtsbehörde damit für unzulässig.<sup>46</sup> Die von einem Kandidaten kontrollierten Initiativkomitees bleiben damit weiterhin ein indirektes Wahlkampfmittel, insbesondere bei den Gouverneurswahlen in Kalifornien.

Arnold Schwarzenegger griff aber auch als amtierender Gouverneur häufig auf Initiativen zurück, um die widerspenstige, demokratisch kontrollierte Legislative gefügig zu machen. Er drohte dem Parlament, seine Gesetzesvorhaben andernfalls auf dem Weg einer Volksinitiative umzusetzen.<sup>47</sup> Dieses Vorgehen wird mitunter als *governing by threat of initiative* bezeichnet.<sup>48</sup> Schwarzenegger war mit diesem Vorgehen aber nicht so erfolgreich, wie mit seiner Recall-Kampagne, denn das Stimmvolk stellte sich im Konflikt zwischen ihm und dem Parlament meist nicht auf seine Seite.<sup>49</sup>

## 2. Gliedstaatliche Volksinitiativen und nationale Präsidentschaftswahlen

Die Lehre in den USA hat seither eine Vielzahl von Funktionen identifiziert, für welche Parteien oder Kandidaten die Volksinitiative nutzen.<sup>50</sup> All diesen Funktionen ist gemein, dass dabei die eigentliche Funktion der Volksinitiative, nämlich eine rechtliche Norm vorzuschlagen und mit Zustimmung des Stimmvolkes in Kraft zu setzen, in den Hintergrund tritt. Die Lehre bezeichnet solche Initiativen daher auch als *crypto-initiatives*, bei welchen das eigentliche Ziel der Initianten im Dunkeln bleibt.<sup>51</sup> Die Parteien

<sup>42</sup> First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978).

<sup>43</sup> Eingeschränkt werden die Komitees lediglich durch strenge Offenlegungsbestimmungen, vgl. etwa Thad Kousser/Mathew McCubbins, *Crypto-Initiatives and Policy Making by Direct Democracy*, Southern California Law Review 78 (2005), S. 949–984 (979 f.).

<sup>44</sup> Vgl. Elizabeth Garrett, *Democracy in the Wake of the California Recall*, in: University of Pennsylvania Law Review 153 (2004), S. 244–284 (251); Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1105; Hasen, *Rethinking* (Anm. 41), S. 899.

<sup>45</sup> California Fair Political Practices Commission, vgl. für weitere Informationen <http://www.fppc.ca.gov>, zuletzt besucht am 13. Januar 2017.

<sup>46</sup> Citizens to Save California v. California Fair Political Practices Commission, 145 Cal. App. 4th 736 (2006); vgl. auch Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1106 ff.; Garrett, *Recall* (Anm. 44), S. 252.

<sup>47</sup> Vgl. dazu ausführlich Garret, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1121 ff.

<sup>48</sup> Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1121 ff.

<sup>49</sup> Vgl. Dempsey (Anm. 41), S. 124 ff., 130 f.; Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1121 ff.; Garrett, *Recall* (Anm. 44), S. 283.

<sup>50</sup> Vgl. etwa die Übersicht bei Daniel A. Smith/Caroline J. Tolbert, *The Initiative to Party: Partisanship and Ballot Initiatives in California*, in: Party Politics 7 (2001), S. 739–757 (740 ff.); vgl. auch Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1096 ff.

<sup>51</sup> Elizabeth Garrett, *Commentary: Crypto-Initiatives in Hybrid Democracy*, in: Southern California Law Review 78 (2005), S. 985–996; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 949 ff.

versuchen dabei mitunter gar mittels gliedstaatlicher Volksinitiativen die Wahlen auf Bundesebene zu beeinflussen. Diese Möglichkeit bietet sich, weil die Stimmberechtigten in fast allen Gliedstaaten der USA, welche direkte Demokratie kennen, gleichzeitig mit den allgemeinen Wahlen und damit nur alle zwei Jahre über Volksinitiativen abstimmen.<sup>52</sup> Die Lehre ist uneinheitlich in der Frage, ob zur Abstimmung stehende Initiativen die Stimmbeteiligung im Allgemeinen erhöhen.<sup>53</sup> Mehrere Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass die Parteien gliedstaatliche Initiativen zumindest dazu nutzen, sich gegenüber potenziellen Wählern prägnant zu positionieren. Mit der Volksinitiative können sie für die Partei wesentliche Themen politisieren.<sup>54</sup> Am besten untersucht sind in dieser Hinsicht die nationalen Präsidentschaftswahlen im Jahre 2004, bei welchen den Republikanern nahe stehende Initiativkomitees in sechs Gliedstaaten Initiativen lancierten, welche sich gegen Eheschließungen von homosexuellen Paaren richteten.<sup>55</sup> Ziel dieser Initiativen war nicht nur das Verbot dieser Ehen auf gliedstaatlicher Ebene. Die Initiativen sollten tendenziell konservative Stimmberechtigte ansprechen, welche gleichzeitig George W. Bush erneut zum nationalen Präsidenten wählen würden.<sup>56</sup> Die Wahl- und Abstimmungsforschung nennt ein solches politisches Thema *jack issue*, da es wie ein Flaschenzug die Stimmzahl eines Kandidaten erhöhen soll. Daneben sollte die Initiative idealerweise auch einen Keil zwischen die gegnerischen Kandidaten treiben (*wedge issue*), indem diese sich im Hinblick auf die Initiative positionieren mussten und damit gezwungen waren, Teile ihrer potenziellen Wählerschaft zu enttäuschen.<sup>57</sup> In den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2004 nutzten aber

auch die Demokraten gliedstaatliche Initiativen, um ihren Präsidentschaftskandidaten John Kerry zu unterstützen. Sie taten dies aber weniger systematisch, indem sie vor allem im höchst umstrittenen Gliedstaat Florida eine Initiative zu einem allgemeinen Mindestlohn unterstützten.<sup>58</sup>

#### IV. Schlussfolgerungen – Hybride Demokratie in den USA

Populisten und Progressivisten trieben die Einführung der Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts voran, um die etablierten Parteien zu schwächen. Diese Stoßrichtung entsprach der grundsätzlichen Skepsis, welche die Stimmberechtigten den Parteien seit jeher entgegenbrachten und noch heute nutzen Interessengruppen die Volksinitiative, um den Interessen der Parteien entgegenzuwirken. Spätestens zu Beginn der 1990er Jahre begannen aber auch die Parteien und deren offizielle Kandidaten, sich der Volksinitiative zu bedienen, um ihre eigenen parteipolitischen Interessen durchzusetzen. Die besonders in der Diskussion um die direkte Demokratie in Deutschland weit verbreitete Sichtweise eines starken Gegensatzes zwischen direkter und repräsentativer Demokratie kann damit für die USA nicht übernommen werden. Der Einfluss der direkten Demokratie auf die institutionelle Ordnung ist hier weit komplexer, weshalb Teile der Lehre dieses System auch als *hybrid democracy* bezeichnen, in welchem Elemente direkter und repräsentativer Demokratie in Verbindung miteinander wirken.<sup>59</sup> Die in diesem Beitrag skizzierten Einflüsse direkter Demokratie auf die Parteien zeigen, dass das repräsentative System unter Umständen flexibel auf die Herausforderungen der direkten Demokratie reagieren kann, sofern die institutionellen Rahmenbedingungen dies ermöglichen. Der Gegensatz zwischen direkter und repräsentativer Demokratie wird dadurch abgemildert, wobei die Lehre in den USA die Instrumentalisierung direkter Demokratie durch Parteien und ihre Kandidaten eher kritisch sieht.<sup>60</sup> Nichts desto trotz bleibt die Volksinitiative ein Verfahren, welches die Parteien in den USA weiterhin zu fürchten haben, denn die tendenziell negative Einstellung der Stimmberechtigten gegenüber den politischen Parteien macht es Initianten nach wie vor möglich, die Volksinitiative ihrem ursprünglichen Sinne nach zu nutzen.

<sup>52</sup> Vgl. die Übersicht bei Waters (Anm. 2), S. 24.

<sup>53</sup> Vgl. die Übersichten zum Stand der Forschung bei Daniel A. Smith, Was Rove Right? Ohio's Gay Marriage Ban and the 2004 Presidential Election, in: Shaun Bowler/Amihai Glazer (Hrsg.), Direct Democracy's Impact on American Political Institutions, S. 21–34 (22 f.) sowie Caroline J. Tolbert/John A. Grummel/Daniel A. Smith, The Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout in the American States, in: American Politics Research 29 (2001), S. 625–648 (627 ff.).

<sup>54</sup> Vgl. Garrett, Hybrid Democracy (Anm. 35), S. 1099 f.; Hasen, Parties (Anm. 32), S. 736 f.; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 976; Smith, Ohio (Anm. 53), S. 32.

<sup>55</sup> Zusätzlich kamen in vier weiteren Gliedstaaten parlamentarische Vorlagen zum Verbot von gleichgeschlechtlichen Ehen zur Volksabstimmung, vgl. Smith, Ohio (Anm. 53), S. 21.

<sup>56</sup> Vgl. Bowler/Donovan, America (Anm. 10), S. 665; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 969 ff.; Smith, Ohio (Anm. 53), S. 21; vgl. auch Garret, Hybrid Democracy (Anm. 35), S. 1101 mit Hinweisen zu weiteren Wahlen auf Bundesebene.

<sup>57</sup> Zu den beiden Arten von Themen ausführlich Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 976 ff.; vgl. auch Garret, Hybrid Democracy (Anm. 35), S. 1101.

<sup>58</sup> Garrett, Hybrid Democracy (Anm. 35), S. 1104; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 972.

<sup>59</sup> Grundlegend dazu Garrett, Hybrid Democracy (Anm. 35), S. 1096 ff.

<sup>60</sup> Vgl. Garrett, Hybrid Democracy (Anm. 35), S. 1104; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 979 f.