

Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten 2012 bis 2018 – Ein kurzer Überblick

Hermann K. Heußner¹

A. Entwicklung seit 1898 und 2012

Seit Volksgesetzgebung vor 120 Jahren 1898 erstmals in der Verfassung eines US-Gliedstaates, nämlich in South Dakota, verankert worden ist,² hat es bis heute (2018) in mittlerweile 24 US-Gliedstaaten insgesamt 2.609 Initiativen gegeben, über welche die Bürgerinnen und Bürger im Volksscheid abstimmten. Davon waren 1.079, also 41 % erfolgreich. Spitzenreiter sind Kalifornien mit 379 und Oregon mit 373 Vorlagen, die Annahmerate ist jeweils 35 %.³ Kalifornien ist der größte Gliedstaat der USA mit knapp 40 Mio. Einwohnern.⁴

Im Verlauf der Dekaden scheint die Dekade 1990-99 der bisherige Höhepunkt mit insgesamt 382 abgestimmten Initiativen gewesen zu sein. 2010 bis 2018 waren es 285 Initiativen. Im Berichtszeitraum 2012 bis 2018 sind

-
- 1 Der Beitrag schließt an *H. Heußner*, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten in den Jahren 2010 und 2011 – Ein Überblick, L. P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2012, Baden-Baden 2013, S. 181 ff. an. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 10.7.2019 zugegriffen.
 - 2 Allgemein zu Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten vgl. *H. Heußner*, Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: *H. Heußner/O. Jung* (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, 3. Aufl., München 2011, S. 138 ff.; *H. Heußner*, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, Baden-Baden 2010, S. 165 ff.; *H. Heußner*, USA, in: A. Kost/M. Solar (Hrsg.), *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2019, S. 229 ff.; *G. Seferovic*, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik, die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland*, Bern 2018.
 - 3 *Initiative and Referendum Institute*, Initiative Use, January 2019, S. 1, [http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI%20Initiative%20Use%20\(1904-2018\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/docs/IRI%20Initiative%20Use%20(1904-2018).pdf).
 - 4 Stand 1.1.2019, *California Department of Finance*, California tops 39.9 Million Residents at New Year, 1.5.2019, http://www.dof.ca.gov/Forecasting/Demographics/Estimates/E-1/documents/E-1_2019PressRelease.pdf.

insgesamt 229 Gesetzes- und Verfassungsinitiativen zur Abstimmung gekommen. 120 wurden angenommen, also 52 Prozent. Die Annahmehchancen haben sich demnach etwas erhöht.⁵

Volksvorlagen kommen in der Regel zusammen mit den allgemeinen Wahlen, die alle zwei Jahre stattfinden, zur Abstimmung. In den Jahren 2012 bis 2018 zeigte sich folgende Verteilung:

Tabelle 1: Initiativen 2012-2018

Jahr	Initiativen auf Stimmzettel	Angenommene Initiativen
2012	48	20
2013	3	0
2014	35	16
2015	5	3
2016	71	47
2017	4	2
2018	63	32
Gesamt	229	120 (52,4 %)

Quelle: *Initiative and Referendum Institute*, Initiative Use (Fn. 3), S. 2.

Große Anteile hatten, wie auch in den Jahren zuvor, die Bereiche Steuern/Finanzen/Haushalt (ca. 24 %) und Wirtschaft/Verkehr/Arbeit/Konsumentenschutz (ca. 25%).⁶

5 *Initiative and Referendum Institute*, Initiative Use (Fn. 3), S. 1.

6 *National Council of State Legislatures*, Statewide Ballot Measures Database, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx>; eigene Berechnungen. Vollständige Auflistungen aller Volksabstimmungen finden sich in den Quellen der folgenden Fußnote.

B. Ausgewählte Themen und Schwerpunkte 2012-2018

Bestimmte Themen und Schwerpunkte hatten besondere Bedeutung. Einige hatten in mehreren Staaten und in mehreren Jahren besondere Brisanz.⁷

I. Marihuana

Insgesamt kam die Legalisierung von Marihuana 23 mal in 19 Staaten auf den Stimmzettel. 17 Abstimmungen gingen zugunsten der Liberalisierung aus (vgl. Tabelle 2).⁸

In zehn Abstimmungen ging es um die Zulassung von Marihuana zu medizinischen Zwecken. In Arkansas unterlag die Initiative 2012 knapp mit 49 % Ja-Stimmen. 2016 war sie jedoch mit 53 % erfolgreich. Eine Abstimmung verloren zunächst auch die Befürworter in Florida (2014). Zwar erzielten sie eine Zustimmung von 58 %. In Florida gibt es jedoch nur die Verfassungsinitiative und zur Annahme ist eine 60 %-Mehrheit in der Abstimmung zu erreichen.⁹ 2016 kam die Frage erneut auf den Stimmzettel. Diesmal stimmten 71 % dafür.

In 13 Abstimmungen ging es um die Legalisierung zu Genusszwecken. In acht Abstimmungen setzten sich die Befürworter durch. So waren 2012 Colorado und Washington die ersten Staaten in den USA, in denen der persönliche Besitz und Gebrauch von Marihuana erlaubt wurde. In Oregon lehnten dies 2012 noch 54 % ab. Doch bereits 2014 stimmten 54 % zu. 2016 folgte Kalifornien. Kalifornien war 1996 der erste Staat, in dem Marihuana zu medizinischen Zwecken zugelassen worden war, und zwar auch durch

7 Sofern nicht anders bzw. zusätzlich angegeben, wurden die Daten im Folgenden zusammengetragen aus: *Initiative and Referendum Institute*, Ballotwatch, 2012 No. 3 November, 2013 No. 1 December, 2014 No. 2 November, 2015 No. 2 November, 2016 No. 1 September, 2017 No. 1 (January 2018), 2018 No. 2 November (Revised 1/3/2019), alle unter <http://www.iandrinstitute.org/>; *National Council of State Legislatures*, Statewide Ballot Measures Data Base, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx>; *Ballotpedia*, Ballot Measures Overview mit unterschiedlichen Kategorien, https://ballotpedia.org/Ballot_Measures_overview.

8 Eine Abstimmung war ein fakultatives Referendum, vgl. Tabelle 2.

9 Sec. 5 (e), Art. XI Florida Const.

eine Volksinitiative: *Prop. 215*.¹⁰ Vermont ist bisher der einzige Staat, in dem das Parlament die Legalisierung zu Genusszwecken zugelassen hat.¹¹

Nach Bundesrecht ist der Gebrauch von Marihuana rechtswidrig. Bisher haben die Bundesbehörden jedoch weitgehend davon abgesehen, dies durchzusetzen.¹²

Tabelle 2: Marihuana

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Arkansas	2012	GI	Issue 5	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	49	-
Colorado	2012	VI	Amendment 64	Legalisierung und Besteuerung	55	+
Massachusetts	2012	GI	Question 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	63	+
Oregon	2012	GI	Measure 80	Legalisierung	46	-
Washington	2012	GI	I-502	Legalisierung	52	+
Montana	2012	R	IR-124	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	57	+
Alaska	2014	GI	Ballot measure 2	Legalisierung	52	+
Florida	2014	VI	Amendment 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	58	-
Oregon	2014	GI	Measure 91	Legalisierung	54	+
Ohio	2015	VI	Issue 3	Legalisierung, Verkaufsmonopol	36	-

10 Vgl. *National Council of State Legislatures*, State Medical Marijuana Laws, State vs. Federal Perspective, 7/2/2019, <http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>.

11 *National Council of State Legislatures*, Marijuana Overview, Legalization, 5/28/2019, <http://www.ncsl.org/research/civil-and-criminal-justice/marijuana-overview.aspx>.

12 Ebenda.

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Arizona	2016	GI	Prop. 205	Legalisierung	48	-
Arkansas	2016	GI	Issue 6	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	53	+
Kalifornien	2016	GI	Prop. 64	Legalisierung	56	+
Florida	2016	VI	Amendment 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	71	+
Maine	2016	GI	Question 1	Legalisierung	50,2	+
Massachusetts	2016	GI	Question 4	Legalisierung	54	+
Montana	2016	GI	I-182	Erleichterung des medizinischen Gebrauchs	58	+
Nevada	2016	GI	Question 2	Legalisierung	55	+
North Dakota	2016	GI	Measure 5	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	64	+
Michigan	2018	GI	Proposal 18-1	Legalisierung	56	+
Missouri	2018	VI	Amendment 2	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	66	+
North Dakota	2018	GI	Measure 3	Legalisierung	41	-
Oklahoma	2018	GI	State Quest. 788	Zulassung des medizinischen Gebrauchs	57	+

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative, R: fakultatives Referendum

II. Gleichgeschlechtliche Ehe

In den USA „tobte“ über mehr als zehn Jahre ein Kampf um die „Ehe für alle“. Nachdem der Supreme Court von Hawaii 1993 festgestellt hatte, dass die Verweigerung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare gegen die Verfassung von Hawaii verstoßen könne, gelangten von 1998 bis 2012 mehr

als 30 Vorlagen, welche die gleichgeschlechtliche Ehe verbieten wollten, an die Urne. Davon waren 14 Volksinitiativen. Bis 2009 gingen bis auf eine alle zugunsten der Gegner der gleichgeschlechtlichen Ehe aus.¹³ Die öffentliche Meinung in dieser Frage änderte sich jedoch zunehmend. 2008 konnte sich die Verfassungsinitiative *Prop. 8* in Kalifornien, welche die Entscheidung des kalifornischen Supreme Courts zugunsten der gleichgeschlechtlichen Ehe aufhob und internationales Aufsehen erregte, nur noch mit 52 % Zustimmung durchsetzen.¹⁴

2012 drehten sich die Mehrheiten in den Volksabstimmungen. So gewannen in Maine, Maryland und Washington Parlamentsgesetze, welche die gleichgeschlechtliche Ehe einführen wollten und von den Gegnern mithilfe eines fakultativen Referendums zur Volksabstimmung gestellt worden waren, mit 53, 52 bzw. 54 % (vgl. Tabelle 3). Danach kam es zu keinen Abstimmungen mehr. Dies hat seinen Grund in der Entscheidung *Obergefell v. Hodges* von 2015. Darin erklärte der US-Supreme Court, dass die US-Gliedstaaten aufgrund des 14. Amendments der US-Verfassung verpflichtet sind, gleichgeschlechtliche Ehen anzuerkennen. Anderenfalls verstießen sie gegen das Recht auf Ehe und den Gleichheitssatz.¹⁵

Die Geschichte des direktdemokratischen Kampfes um die gleichgeschlechtliche Ehe offenbart zwei fundamentale Mängel des in den US-Gliedstaaten üblichen Volksgesetzgebungsverfahrens. Zum einen ist in den meisten Staaten für den Erfolg einer Verfassungsinitiative lediglich die einfache Mehrheit im Volksentscheid erforderlich.¹⁶ Würde etwa eine 2/3-Mehrheit verlangt, würden viele minderheitengefährdende Verfassungsinitiativen in den US-Gliedstaaten an der Urne scheitern.¹⁷ Zum anderen prü-

13 Näher *H. Heußner*, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 2), S. 183 ff. m.w.N.; *Initiative and Referendum Institute*, Ballotwatch No. 1, Sept., 2012, <http://www.iandrinstitute.org/docs/BW%202012-1%20Marriage1.pdf>.

14 Näher zu *Prop. 8* siehe *H. Heußner*, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 2), S. 184 ff.

15 576 U. S. ____ (2015), https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf.

16 Vgl. *H. Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 362. Eine Ausnahme ist Florida, wo eine 60 %-Mehrheit notwendig ist, vgl. oben, B.I.

17 Vgl. näher *H. Heußner*, Minorities and Direct Legislation in the USA: Direct Legislation Concerning Minorities and Instruments of Minority Protection, in: *W. Marxer* (Hrsg.), *Direct Democracy and Minorities*, Wiesbaden 2012, S. 123 ff.; *H. Heußner*, Wahlen allein genügen nicht. Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung

fen die US-Gerichte Volksinitiativen erst dann, wenn sie vom Volk verabschiedet wurden. Dies hat zur Folge, dass gegen die Gliedstaaten- oder US-Verfassung verstoßende Volksgesetze unter Umständen Jahre in Kraft sind und erst später für verfassungswidrig erklärt werden. Hier ist die in Deutschland übliche präventive Normenkontrolle vorzugswürdig, bei der bereits im Zulassungsstadium eines Volksbegehrens die Vereinbarkeit mit allem höherrangigen Recht gerichtlich geprüft wird.¹⁸

Tabelle 3: Gleichgeschlechtliche Ehe

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Maine	2012	R	Question 1	Einführung	53	+
Maryland	2012	R	Question 6	Einführung	52	+
Washington	2012	R	R-74	Einführung	54	+

R: fakultatives Referendum

III. Todesstrafe

Die Zustimmung der Amerikaner zur Todesstrafe ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zurückgegangen, von ca. 80 % Mitte der 1990er Jahre auf 56 % 2018.¹⁹ Dies spiegelt sich darin, dass seit 2007 acht US-Gliedstaaten die Todesstrafe abgeschafft haben.²⁰

direkter Demokratie auf Bundesebenen, in: H. von Arnim (Hrsg.), Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, Berlin 2011, S. 47 f.

18 Näher H. Heußner, Wahlen allein genügen nicht (Fn. 17), S. 48 ff.; H. Heußner, Minorities and Direct Legislation in the USA (Fn. 17), S. 139.

19 2017 waren es 55 %, vgl. Gallup, Death Penalty, <https://news.gallup.com/poll/1606/death-penalty.aspx>; ähnlich Pew Research Center, U.S. support for death penalty ticks up in 2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/11/us-support-for-death-penalty-ticks-up-2018/>.

20 Dies sind: Connecticut (2012), Delaware (2016), Illinois (2011), Maryland (2013), New Hampshire (2019), New Jersey (2007), New Mexico (2009), Washington (2018), *Death Penalty Information Center*, State by State, <https://deathpenaltyinfo.org/state-and-federal-info/state-by-state>.

In Maryland und New Mexico, wo das fakultative Referendum zur Verfügung steht, hat die Bevölkerung die Entscheidung des Parlaments akzeptiert. Denn Versuche, die Abschaffungsgesetze durch ein fakultatives Referendum zu aufzuheben, sind bereits in der Phase der Unterschriftensammlung gescheitert (vgl. Tabelle 4b).²¹ 2015 hatte auch in Nebraska das Parlament die Todesstrafe abgeschafft. Hier wurde jedoch das fakultative Referendum erfolgreich ergriffen und 61 % votierten für die Beibehaltung der Todesstrafe (vgl. Tabelle 4a).²² In Washington hat der Supreme Court 2018 das Gesetz über die Todesstrafe für verfassungswidrig erklärt, da es in willkürlicher und rassendiskriminierender Weise angewendet werde.²³ In Meinungsumfragen favorisiert die Mehrheit die lebenslange Freiheitsstrafe vor der Todesstrafe.²⁴ Es bleibt abzuwarten, ob Gesetzesinitiativen zur Wiedereinführung der Todesstrafe lanciert werden.

In vier Staaten haben die Gouverneure die Todesstrafe mithilfe eines Moratoriums ausgesetzt.²⁵ Drei Staaten, nämlich Colorado, Kalifornien und Oregon, haben Volksgesetzgebung. In Colorado ist der Versuch, das Moratorium mithilfe einer Gesetzesinitiative aufzuheben, 2014 bereits in der Unterschriftenphase gescheitert (vgl. Tabelle 4b). In Kalifornien hat der 2018 neugewählte Gouverneur *Gavin Newsom* 2019 ein Moratorium verhängt.²⁶ In Meinungsumfragen befürwortet die Mehrheit der Bevölkerung das Moratorium mit 52 %, befürwortet die Todesstrafe grundsätzlich jedoch mit 61 %.²⁷

-
- 21 *H. Heußner*, Droht bei Volksentscheid die Todesstrafe? Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 5, 2. Aufl. 2014/2015, S. 13, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen05_Todesstrafe.pdf.
- 22 *Ballotpedia*, Nebraska Death Penalty Repeal, Referendum 426 (2016), [https://ballotpedia.org/Nebraska_Death_Penalty_Repeal_Referendum_426_\(2016\)](https://ballotpedia.org/Nebraska_Death_Penalty_Repeal_Referendum_426_(2016)).
- 23 *State v. Gregory*, 427 P.3d 621 (2018), <https://www.leagle.com/decision/inwaco20181011g80>.
- 24 *Death Penalty Information Center*, Poll: Washington State Voters Overwhelmingly Prefer Life Sentences to Death Penalty, 17.7.2018, <https://deathpenaltyinfo.org/news/poll-washington-state-voters-overwhelmingly-prefer-life-sentences-to-death-penalty>.
- 25 Colorado (2013), Kalifornien (2019), Oregon (2011), Pennsylvania (2015), *Death Penalty Information Center*, State by State (Fn. 20).
- 26 *M.-A. Langer*, Kalifornien: Gouverneur Gavin Newsom sistiert Todesstrafe, in: *NZZ* v. 15.3.2019, <https://www.nzz.ch/international/kalifornien-gouverneur-gavin-newsom-sistiert-todesstrafe-ld.1467406>.
- 27 *P. Willon*, Poll finds Californians support the death penalty — and Newsom’s moratorium on executions, in: *Los Angeles Times* v. 17.6.2019, <https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-california-death-penalty-poll20190617-story.html>.

Tabelle 4a: Todesstrafe, Volksentscheide

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Kalifornien	2012	GI	Prop. 34	Abschaffung	48	-
Kalifornien	2016	GI	Prop. 62	Abschaffung	47	-
Kalifornien	2016	GI	Prop. 66	Beschleunigung der Vollstreckung	51	+
Nebraska	2016	R	Referendum 426	Abschaffung	39	-

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

Tabelle 4b: Todesstrafe, gescheiterte Volksbegehren

Staat	Jahr	Art	Thema
Colorado	2014	GI	Aufhebung des Moratoriums des Gouverneurs
Maryland	2014	R	Ziel: Aufhebung der Abschaffung
Arizona	2016	GI	Abschaffung

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

In zwei Volksentscheiden haben sich die Kalifornier 2012 und 2016 für die Beibehaltung der Todesstrafe ausgesprochen, als sie die Gesetzesinitiativen *Prop. 34* und *Prop. 62*, welche die Todesstrafe abschaffen wollten, mit 52 bzw. 53 % ablehnten. Gleichzeitig haben sie 2016 *Prop. 66*, welche für die Beschleunigung der Vollstreckung eintrat, mit knapper Mehrheit (51 %) befürwortet (vgl. Tabelle 4a). Während die Befürworter von *Prop. 32* finanziell den Gegnern haushoch überlegen waren (7,4 Mio. USD/0,4 Mio. USD),²⁸ war der Abstimmungskampf um *Prop. 62* finanziell weitgehend

28 *Ballotpedia*, California Proposition 34, the End the Death Penalty Initiative (2012), Donors, [https://ballotpedia.org/California_Proposition_34,_the_End_the_Death_Penalty_Initiative_\(2012\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_34,_the_End_the_Death_Penalty_Initiative_(2012)).

ausgeglichen (10,1 Mio. USD/12,7 Mio. USD).²⁹ Die Ergebnisse waren in beiden Volksentscheiden jedoch nahezu identisch. Dies zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger zur Thematik der Todesstrafe relativ feste Überzeugungen haben, welche durch Werbekampagne kaum zu beeinflussen sind. In Arizona ist eine Abschaffungsinitiative 2016 bereits in der Unterschriftenphase gescheitert.

IV. Gentechnisch veränderte Lebensmittel

2012 bis 2018 stimmten die Bürgerinnen und Bürger in den vier Staaten Colorado, Kalifornien, Oregon und Washington über Initiativen ab, welche die Kennzeichnungspflicht gentechnisch veränderter Lebensmittel forderten (vgl. Tabelle 5). Die Gegner der Kennzeichnungspflicht gewannen alle Volksentscheide. Die Siegesmargen waren jedoch sehr unterschiedlich. Während die Gegner in Colorado mit 65,5 % gewannen, waren es in Kalifornien lediglich 51,4 % und in Washington 51,1 %. In Oregon betrug der Unterschied sogar nur 837 Stimmen, die Ablehnung war mit 50,03 % extrem knapp.³⁰

Alle Vorlagen waren heiß umkämpft. Entsprechend wurden horrenden Beträge von Befürwortern und Gegnern aufgewendet. Die Hauptgeldgeber der Gegner waren in allen Staaten Saatgut- und Lebensmittelkonzerne wie u.a. *Monsanto*, *PepsiCo*, *Kraft Foods*, *Coca-Cola*, *Bayer*, *BASF*, *Nestlé*, *DuPont*, *DOW*. In Oregon hatte die Gegnerkampagne den höchsten Betrag aufgewendet, den Gegner jemals in einer Abstimmungskampagne in diesem Staat mobilisieren konnten. In Washington konnten die Gegner sogar den höchsten Betrag mobilisieren, der je für eine Pro- oder Contra-Kampagne aufgewendet wurde. Überall waren die Gegner finanziell haushoch überlegen. In Colorado betrug das Verhältnis 1:17 (0,73 Mio. USD/12,6 Mio. USD), in Kalifornien 1:5 (8,7 Mio. USD/45,6 Mio. USD), in Washington 1:2,6 (8,4 USD Mio./22,0 Mio. USD) und in Oregon 1:1,9 (11,2 Mio. USD/20,8 Mio. USD).³¹

29 *Ballotpedia*, California Proposition 62, Repeal of the Death Penalty (2016), Campaign finance, [https://ballotpedia.org/California_Proposition_62,_Repeal_of_the_Death_Penalty_\(2016\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_62,_Repeal_of_the_Death_Penalty_(2016)).

30 Vgl. Tabelle 5.

31 *Ballotpedia*, Colorado Mandatory Labeling of GMOs Initiative, Proposition 105 (2014), [https://ballotpedia.org/Colorado_Mandatory_Labeling_of_GMOs_Initiative,_Proposition_105_\(2014\)](https://ballotpedia.org/Colorado_Mandatory_Labeling_of_GMOs_Initiative,_Proposition_105_(2014)); *Ballotpedia*, Washington Mandatory Labeling of Genetically Engineered Food Measure, Initiative 522 (2013), <https://>

Diese Kampagnen sind gute Beispiele dafür, dass die Ausgaben in Volksgesetzgebungskampagnen reguliert und begrenzt werden müssen. Zwar kann Geldüberlegenheit den Sieg einer Kampagne nicht garantieren. In knappen Rennen kann sie jedoch den Ausschlag geben.³² Dies dürfte in Oregon mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit der Fall gewesen sein. Denn dort hatten die Gegner nur 837 Stimmen mehr als die Befürworter, sie übertrafen die Befürworter jedoch mit einer Finanzüberlegenheit von 9,6 Mio. USD um das 1,9-fache.

Tabelle 5: Gentechnisch veränderte Lebensmittel

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Kalifornien	2012	GI	Prop. 37	Kennzeichnungspflicht	48,6	-
Washington	2013	GI	I-522	Kennzeichnungspflicht	48,9	-
Colorado	2014	GI	Prop. 105	Kennzeichnungspflicht	34,5	-
Oregon	2014	GI	Measure 92	Kennzeichnungspflicht	49,97	-

GI: Gesetzesinitiative

V. Mindestlohn

Seit 1898 hat es insgesamt 27 Initiativen zur Etablierung bzw. Erhöhung des Mindestlohnes gegeben. Bis auf zwei Initiativen (1960 in Arkansas und 1996 in Montana) errangen alle eine Mehrheit.³³ 2012 bis 2018 gelangten

ballotpedia.org/Washington_Mandatory_Labeling_of_Genetically_Engineered_Food_Measure_Initiative_522_(2013); *Ballotpedia*, California Proposition 37, Mandatory Labeling of Genetically Engineered Food (2012), [https://ballotpedia.org/California_Proposition_37_Mandatory_Labeling_of_Genetically_Engineered_Food_\(2012\)](https://ballotpedia.org/California_Proposition_37_Mandatory_Labeling_of_Genetically_Engineered_Food_(2012)); *Ballotpedia*, Oregon Mandatory Labeling of GMOs Initiative, Measure 92 (2014), [https://ballotpedia.org/Oregon_Mandatory_Labeling_of_GMOs_Initiative_Measure_92_\(2014\)](https://ballotpedia.org/Oregon_Mandatory_Labeling_of_GMOs_Initiative_Measure_92_(2014)); eigene Berechnungen.

32 Vgl. N. Braun Binder/H. Heußner/T. Schiller, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, Berlin 2014, S. 24 ff. m.w.N.; H. Heußner, Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten 2008 (Fn. 2), S. 171 f. m.w.N.

33 *Ballotpedia*, Minimum Wage on the Ballot, mit Links zu einzelnen Vorlagen, https://ballotpedia.org/Minimum_wage_on_the_ballot.

allein zehn Initiativen auf den Stimmzettel. In South Dakota hatte das Parlament versucht, den Mindestlohn für unter 18-Jährige von 8,50 USD auf 7,50 USD zu senken. Dies scheiterte in einem fakultativen Referendum. 71 % stimmten mit „Nein“.³⁴

Tabelle 6: Mindestlohn

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Alaska	2014	GI	Ballot Measure 3	Erhöhung von 7,75 USD auf 9,75 USD	52	+
Arkansas	2014	GI	Issue 5	Erhöhung von 6,25 USD auf 8,50 USD	65	+
Nebraska	2014	GI	Init. Measure 425	Erhöhung von 7,75 USD auf 9,00 USD	59	+
South Dakota	2014	GI	Init. Measure 18	Erhöhung von 7,75 USD auf 8,50 USD	54	+
Arizona	2016	GI	Prop. 206	Erhöhung auf 12 USD	59	+
Colorado	2016	VI	Amendment 70	Erhöhung auf 12 USD	55	+
Maine	2016	GI	Question 4	Erhöhung auf 12 USD	56	+
South Dakota	2016	R	Referred Law 20	Senkung für unter 18-Jährige von 8,50 auf 7,50 USD	29	-
Arkansas	2018	GI	Issue 5	Erhöhung von 8,50 USD auf 11 USD	68	+
Missouri	2018	GI	Prop. B	Erhöhung auf 12 USD	62	+
Washington	2018	GI	I-1433	Erhöhung auf 13,30 USD	60	+

GI: Gesetzesinitiative, VI: Verfassungsinitiative, R: fakultatives Referendum

34 Vgl. Tabelle 6.

VII. Krankenversicherung

Der unter Präsident Obama eingeführte „Affordable Care Act“ („Obamacare“) sieht vor, dass die Gliedstaaten ihre Krankenunterstützung wesentlich ausdehnen können, so dass alle Bürgerinnen und Bürger, die weniger als 138 % des föderalen Armutsniveaus verdienen, in deren Genuss kommen. Der größte Teil der Kosten würde durch Bundesmittel abgedeckt.³⁵ Hierzu gab es sechs Abstimmungen (vgl. Tabelle 7).

In Maine gewann eine entsprechende Gesetzesinitiative 2017 mit 59 %. Auch in sechs von neun Landkreisen, in denen US-Präsident *Donald Trump*, der den *Affordable Care Act* bekämpft, 2016 in den US-Präsidentenwahlen eine Mehrheit erzielt hatte, bekam die Initiative eine Mehrheit.³⁶ Die Befürworter brachten 2,6 Mio. USD auf, die Gegner 0,4 Mio.³⁷

In 2018 kamen vier ähnliche Gesetzesinitiativen zur Abstimmung. In Idaho gewann *Prop. 1* mit 61 %. Die Befürworter mobilisierten 1,8 Mio. USD, die Gegner 0,06 Mio.³⁸ In Nebraska gewann *Initiative 427* mit 54 % Zustimmung. Hier brachten lediglich die Befürworter finanzielle Mittel auf, nämlich 2,9 Mio. USD.³⁹ In Utah gewann *Prop. 1* 53 % Zustimmung. Sie hob die Verkaufssteuer von 4,70 % auf 4,85 % an, um den Gliedstaatsanteil zu finanzieren. Die Befürworter mobilisierten 3,8 Mio. USD, die Gegner lediglich 0,05 Mio.⁴⁰ In Montana verlor *I-185* mit lediglich 47 % Ja-Stim-

35 Vgl. zu Idaho *Ballotpedia*, Idaho Proposition 2, Medicaid Expansion Initiative (2018), Obamacare and Medicaid, [https://ballotpedia.org/Idaho_Proposition_2,_Medicaid_Expansion_Initiative_\(2018\)](https://ballotpedia.org/Idaho_Proposition_2,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2018)); zu Maine, *M. Dunlap*, Secretary of State, Maine Citizen's Guide to the Referendum Election, Tuesday, November 7, 2017, S. 17 f., <https://www.maine.gov/sos/cec/elec/upcoming/citizens-guide2017.pdf>.

36 *Ballotpedia*, Maine Question 2, Medicaid Expansion Initiative (2017), Vote in pivotal counties, [https://ballotpedia.org/Maine_Question_2,_Medicaid_Expansion_Initiative_\(2017\)](https://ballotpedia.org/Maine_Question_2,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2017)).

37 *Ballotpedia*, Maine Question 2 (Fn. 36), Campaign finance.

38 *Ballotpedia*, Idaho Proposition 2 (Fn. 37).

39 *Ballotpedia*, Nebraska Initiative 427, Medicaid Expansion Initiative (2018), Campaign Finance, [https://ballotpedia.org/Nebraska_Initiative_427,_Medicaid_Expansion_Initiative_\(2018\)](https://ballotpedia.org/Nebraska_Initiative_427,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2018)).

40 *Ballotpedia*, Utah Proposition 3, Medicaid Expansion Initiative (2018), [https://ballotpedia.org/Utah_Proposition_3,_Medicaid_Expansion_Initiative_\(2018\)](https://ballotpedia.org/Utah_Proposition_3,_Medicaid_Expansion_Initiative_(2018)).

men. Die Initiative sah vor, zur Finanzierung der Gliedstaatenmittel die Tabaksteuer zu erhöhen. Die Befürworter konnten 9,8 Mio. USD aufbringen, die Gegner 17,5 Mio. Hauptgeldgeberin war die Zigarettenindustrie.⁴¹

Tabelle 7: Krankenversicherung: „Affordable Care Act“ („Obamacare“)

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Maine	2017	GI	Question 2	Ausdehnung	59	+
Idaho	2018	GI	Prop. 1	Ausdehnung	61	+
Montana	2018	GI	I-185	Ausdehnung; Finanzierung des Staatenanteils durch Tabaksteuererhöhung	47	-
Nebraska	2018	GI	Initiative 427	Ausdehnung	54	+
Utah	2018	GI	Prop. 3	Ausdehnung; Finanzierung des Staatenanteils durch Verkaufssteuererhöhung	53	+
Oregon	2018	R	Measure 101	Finanzierung des „Affordable Care Act“ („Obamacare“) durch Steuererhöhungen im Gesundheitsbereich	62	+

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

Das Parlament Oregons erweiterte Obamacare bereits 2014. Da die Kostendeckung durch den Bund von anfangs 100 % auf 90 % 2020 sank, erhöhte das Parlament Steuern im Gesundheitsbereich. Gegner dieser Steuererhöhung ergriffen das fakultative Referendum. In der Abstimmung 2018 stimmten 62 % für die Steuererhöhungen.⁴² Auch in mehreren Landkreisen,

41 *Ballotpedia*, Montana I-185, Extend Medicaid Expansion and Increase Tobacco Taxes Initiative (2018), [https://ballotpedia.org/Montana_I-185_Extend_Medicaid_Expansion_and_Increase_Tobacco_Taxes_Initiative_\(2018\)](https://ballotpedia.org/Montana_I-185_Extend_Medicaid_Expansion_and_Increase_Tobacco_Taxes_Initiative_(2018)).

42 *Ballotpedia*, Oregon Measure 101, Healthcare Insurance Premiums Tax for Medicaid Referendum (January 2018), [https://ballotpedia.org/Oregon_Measure_101_Healthcare_Insurance_Premiums_Tax_for_Medicaid_Referendum_\(January_2018\)](https://ballotpedia.org/Oregon_Measure_101_Healthcare_Insurance_Premiums_Tax_for_Medicaid_Referendum_(January_2018)).

in denen die Mehrheit 2016 für US-Präsident *Trump* gestimmt hatte, votierte die Mehrheit für die Steuererhöhungen.⁴³

Die Abstimmungen über die Ausweitung der Krankenversicherung sind eindruckliche Beispiele dafür, dass Volksgesetzgebung die Möglichkeit eröffnet, in einzelnen Sachfragen vom politischen Gesamtpaket eines Kandidaten oder einer Partei abweichen zu können. Denn in drei Staaten, nämlich Idaho, Nebraska und Utah, die in den US-Präsidentenwahlen 2016 mehrheitlich für *Donald Trump* gestimmt hatten⁴⁴, konnte sich Obamacare in den Volksabstimmungen durchsetzen.

VII. Präferenzwahlssystem: Ranked-Choice Voting

In Maine war 2016 die Gesetzesinitiative *Question 5* mit 52 % Ja-Stimmen erfolgreich, welche das „ranked-choice voting system“ (RCV) bei den Vor- und Hauptwahlen zum US-Senat, dem US-Repräsentantenhaus, dem Gouverneur, den Staatssenatoren und den Staatsrepräsentanten in Maine als erstem und bisher einzigem US-Gliedstaat bei überregionalen Wahlen einführte. Danach ist nicht mehr der Kandidat, der die relative Mehrheit erreicht hat gewählt, sondern derjenige, der die absolute Mehrheit erzielt. Um Stichwahlen zu vermeiden, werden diese in den ersten und einzigen Wahlgang integriert. Jeder Wähler kann alle Kandidaten in eine persönliche Rangliste bringen, indem er sie mit 1., 2., 3. usw. kennzeichnet. Erzielt ein Kandidat in der ersten Auszählung bereits die absolute Mehrheit, ist er gewählt. Erzielt keiner die absolute Mehrheit, scheidet der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus. Die Stimmen, welche diesen mit der Erstpräferenz gekennzeichnet haben, werden nun nach den Zweitpräferenzen ausgezählt und den jeweiligen Kandidaten zugeschlagen. Hat nunmehr einer der verbliebenen Kandidaten die absolute Mehrheit erreicht, ist er gewählt. Hat kein Kandidat die absolute Mehrheit erzielt, scheidet wiederum der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus und eine weitere Auszählung wird durchgeführt. Dieses Verfahren wird solange wiederholt, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht hat.⁴⁵

43 Ebenda.

44 *Politico*, 2016 Presidential Election Results, <https://www.politico.com/2016-election/results/map/president/>.

45 *Dunlap*, Secretary of State, Maine Citizen's Guide to the Referendum Election, Tuesday, November 8, 2016, S. 50 f., <https://www.maine.gov/sos/cec/election/upcoming/citizensguide2016.pdf>. Zum Präferenzwahlssystem vgl. *W. Zicht*, Integrierte Stichwahl, Mehr Demokratie bei Bürgermeisterwahlen, Mehr Demokratie,

Befürworter waren u.a. die *Democratic Party*, die *Green Independent Party*, die *Libertarian Party* und die *League of Women Voters*. Gegner war u.a. der republikanische Gouverneur *Paul LePage*. Lediglich die Befürworter brachten finanzielle Mittel auf, nämlich 2,9 Mio. USD.⁴⁶

In einer unverbindlichen „advisory opinion“ stellte der Supreme Court von Maine im Mai 2017 fest, dass die Verfassung von Maine für die Wahlen für Ämter des Gliedstaates vorschreibe, dass diese mit einfacher Mehrheit gewählt werden. Daraufhin verabschiedete das Parlament von Maine im Herbst 2017 ein Gesetz, wonach die Einführung des Präferenzwahlsystems für Gliedsaatenämter auf 2022 zu verschieben sei und dann ganz abgeschafft werde, falls nicht vorher die Gliedstaatenverfassung so geändert würde, dass für Staatsämter das Präferenzwahlsystem gelte. Gegen dieses Parlamentsgesetz wurde das fakultative Referendum ergriffen.⁴⁷ Im Juni 2018 lehnten die Bürgerinnen und Bürger das Parlamentsgesetz mit einer Mehrheit von 54 % ab, so dass das Präferenzwahlsystem – so wie 2016 beschlossen – in den Wahlen 2018 anzuwenden war.

In den Wahlen zum US-Repräsentantenhaus 2018 hatte das neue Wahlsystem Auswirkungen für den Abgeordneten des *Congressional District 2*. Hier gab es vier Kandidaten. In der ersten Auszählung erreichte der Kandidat der Republikaner, *Bruce Pliquin*, 46,33 %, der Demokrat *Jared F. Golden* 45,58 %. Nach dem alten Wahlsystem hätte *Pliquin* gewonnen. Das neue Wahlsystem führte jedoch dazu, dass *Golden* aufgrund der weiteren Auszählung 50,62 % gewann, er also gewählt wurde.⁴⁸

Positionspapier Nr. 14, 2011, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen14_Integrierte_Stichwahl.pdf; H. Heußner/A. Pautsch, Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts, DVBl. 2017, S. 1310 f.

46 *Ballotpedia*, Maine Ranked Choice Voting Initiative, Question 5 (2016), [https://ballotpedia.org/Maine_Ranked_Choice_Voting_Initiative,_Question_5_\(2016\)](https://ballotpedia.org/Maine_Ranked_Choice_Voting_Initiative,_Question_5_(2016)).

47 *Dunlap*, Secretary of State, Maine Citizen's Guide to the Special Referendum Election, Tuesday, June 12, 2018, S. 4, <https://www.maine.gov/sos/cec/elec/upcoming/pdf/guide618.pdf>.

48 *Department of the Secretary of State*, Bureau of Corporations, Elections and Commissions, State of Maine, Tabulations for Elections held in 2018, November 6, 2018 - General Election - Ranked-choice office, Tabulation of Votes, Representative to Congress - District 2 - Results Certified to the Governor 11/26/18, <https://www.maine.gov/sos/cec/elec/results/results18.html#nonrev>.

Tabelle 8: Präferenzwahlssystem: Ranked-Choice Voting

Staat	Jahr	Art	Bezeichnung	Thema	Ja, %	Erfolg
Maine	2016	GI	Question 5	Einführung	52	+
Maine	2018	R	Question 1	Verschiebung der Einführung	46	-

GI: Gesetzesinitiative, R: fakultatives Referendum

C. Fazit

Volksgesetzgebung wird in den US-Gliedstaaten häufig praktiziert. Die politisch brisanten Themen der Zeit gelangen an die Urne. Die Bürgerinnen und Bürger nehmen die Möglichkeit wahr, von den programmatischen Vorgaben der Parteien und Abgeordneten abzuweichen. Innovationen können sich durchsetzen. Insbesondere für Minderheiten nachteilig ist, dass Verfassungsinitiativen lediglich eine einfache Mehrheit benötigen und die Vereinbarkeit der Initiativen mit höherrangigem Recht erst *ex post* geprüft wird. Notwendig ist auch, die finanziellen Aufwendungen im Abstimmungskampf zu begrenzen. Anderenfalls kann die finanzkräftigere Seite in knappen Rennen und in Abstimmungskämpfen über Themen, in denen sich die Bürgerinnen und Bürger noch keine gefestigtere Meinung gebildet haben und die deshalb noch beeinflussbar sind, unfaire Vorteile haben.