

SILVANO MÖCKLI

DIREKTE DEMOKRATIE IN KALIFORNIEN.
DIE ABSTIMMUNG VOM 8. NOVEMBER 1988

128/1989

INHALTSVERZEICHNIS

<u>1. Kalifornien</u>	3
<u>2. Die Abstimmungen vom 8. November 1988</u>	4
2.1. Der Wahltag	4
2.2. Die Abstimmungsgegenstände	5
2.3. Die Meinungsbildung	6
2.4. Die Ergebnisse	9
<u>3. Direktdemokratische Einrichtungen</u>	14
3.1. Allgemeine Bestimmungen	14
3.2. Referendum	17
3.2.1. Verfassungsreferendum	17
3.2.2. Gesetzesreferendum	17
3.3. Initiative	17
3.4. Recall	21
<u>4. Praxis auf Staatenebene in Kalifornien</u>	22
<u>5. Der Entscheidungsprozess bei der Initiative</u>	25
5.1. Auslösung	25
5.2. Qualifizierung	26
5.3. Kampagne	27
5.4. Implementierung	30
<u>6. Die Hauptakteure</u>	31
6.1. Regierung	31
6.2. Parlament	32
6.3. Gerichte	34
6.4. Parteien	35
6.5. Interessengruppen	36
6.6. Medien	37
<u>7. Bilanz</u>	39
7.1. Probleme	39
7.2. Reformvorschläge	43
7.3. Beurteilung	45
<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	49
 <u>ANHANG:</u>	 52
a) Abstimmungsvorlagen vom 8. November 1988 in Berkeley	
b) Auszug aus dem "Ballot Pamphlet"	
c) Abstimmungsparolen für die staatenweiten Vorlagen vom 8.11.1988	
d) Formular Initiative	
e) Formular "Recipient Committee Campaign Statement"	
f) Karrikatur	

Die Mitarbeiter des Institute of Governmental Studies an der University of California, Berkeley, sowie Ed Arnold, Elections Assistant im Secretary of State, Sacramento, waren bei der Zusammenstellung der Materialien über die direkte Demokratie in Kalifornien sehr hilfreich. Ihnen sei auch an dieser Stelle bestens gedankt.

1. Kalifornien¹

California - "The Golden State". Menschen rund um den Erdball verbinden damit Vorstellungen von "good life": von Hollywood und Disneyland, von Sonne, Meer, Bergen und Wüste, von Silicon Valley und Computer, von Prosperität und individuellem Wohlstand, von weltoffenen, unkomplizierten Bewohnern in einer freien, bunten Gesellschaft. Kein Wunder, dass Kalifornien das begehrteste Einwanderungsgebiet in den USA, wenn nicht auf der ganzen Welt ist. Kalifornien gilt als "key indicator state" und als "window on the future": Trends, die in Kalifornien Furore machen, schwappen einige Jahre später auf andere US-Staaten und andere Industrieländer des Westens über. In Kalifornien nahmen die Studenten-, die Alternativ-, die Anti-Vietnamkrieg-, die Umweltschutz- und die Anti-Umweltschutz-Bewegung ihren Ausgang, Kalifornien machte 1978 mit der Annahme von "Proposition 13" den Anfang der "tax revolt", die auf 19 andere US-Staaten übergriff.

Mit einem Territorium von 404'975 km² ist Kalifornien fast zehnmal so gross wie die Schweiz. 1850 zählte Kalifornien noch 165'000 Einwohner - 1988 waren es 28 Millionen, und jedes Jahr kommen Hunderttausende hinzu. Bei den Präsidentschaftswahlen kann es als bevölkerungsreichster Staat der USA 47 (von 538) Elektrorenstimmen in die Waagschale werfen. Jeder fünfte Personalcomputer in den USA steht in Kalifornien. Gemessen an der Wirtschaftsleistung wird Kalifornien nur vom Rest der USA, von Japan, der UdSSR, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien übertroffen (1986 betrug Kaliforniens Bruttosozialprodukt 548 Milliarden Dollar). Wäre Kalifornien ein souveräner Staat, so gehörte es zu den zehn führenden Militärmächten der Erde.

Aber nicht nur die Errungenschaften und Annehmlichkeiten, auch die nachteiligen Nebenfolgen und Schattenseiten einer komplexen modernen Gesellschaft sind in Kalifornien deutlich sichtbar: Umweltverschmutzung und -zerstörung, überbordender Privat- und kläglicher öffentlicher Verkehr, etwa 200'000 Obdachlose, etwa zwei Millionen Menschen, die sich nicht ausreichend ernähren

¹ Für einen Überblick über das politische System Kaliforniens siehe Culver/Syer (1986) sowie Bell/Price (1988).

können, 3,9 Millionen Menschen, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt (1986), krasse soziale Gegensätze, Rassenprobleme, Kriminalität, unaufhaltsam steigende Bodenpreise und Mieten, fast-food, "craziness", politisches Desinteresse, Aids.

Weniger bekannt ist, dass im politischen System Kaliforniens direktdemokratische Institutionen eine bedeutende Rolle spielen. Nirgendwo auf der Welt stimmen mehr Menschen über mehr Vorlagen ab als in Kalifornien, nirgendwo sonst ist das "Initiativgewerbe" und die Professionalisierung der Abstimmungskämpfe so weit fortgeschritten. Heute ist in Kalifornien die Initiative nicht nur ein direktdemokratisches Instrument, sondern auch ein Business. Für durchschnittlich 53 Cents pro Unterschrift kann sich, wer finanzkräftig genug ist, eine Initiative "erkaufen". Die Annahme von "Proposition 13", der Eigentumssteuer-Reduktionsinitiative von 1978, war in den USA das Signal für Imitationen und brachte neuen Schwung in die direktdemokratische Bewegung. Mit dem "Political Reform Act" von 1974 - ebenfalls einer Initiative - setzte Kalifornien auch Massstäbe für finanzielle Transparenz in Wahl- und Abstimmungskämpfen.

2. Die Abstimmungen vom 8. November 1988

2.1. Der Wahltag

Berkeley, 8. November 1988, "election day" in den USA. Dana Hill, eine Primarlehrerin, wohnhaft im Norden Berkeleys, begibt sich kurz nach 16 Uhr ins Wahllokal in einem Schulhaus an der Walnut Street. Sie kann sich, nachdem sie aufgrund einer Liste der registrierten Wähler identifiziert worden ist, direkt in eine freie Wahlkabine begeben und muss nicht Schlange stehen wie viele anderen Wähler, die erst gegen Urnenschluss (20 Uhr) eintreffen. Vorher haben die beiden Aufsichtspersonen in einem Reglement geblättert und festgestellt, dass es zulässig ist, dass ich Dana in die Wahlkabine begleite. Sie schiebt die "punchcard" durch den Schlitz in der Wahlmaschine und überlässt mir den Metallstift, um nach ihren Anweisungen die Löcher an der richtigen Stelle zu

plazieren. Im traditionell demokratisch dominierten Berkeley habe ich die Nr. 6 zu markieren: für Dukakis und Bentsen als Präsident und Vizepräsident der USA. Weitere Wahlentscheide sind gefordert: ich steche Löcher für die Vertreter Kaliforniens in Washington: als Senator Leo Mc Carthy (Nr. 14), als Repräsentant des 8. Distrikts Ronald V. Dellums (Nr. 19). Hinzu kommen 9 Wahlentscheide auf Staaten-, auf Regional- und auf lokaler Ebene, so Wahlen ins Parlament von Kalifornien, Stadt- und Schulratswahlen.

Damit ist unser Pensum an der Wahlmaschine aber keineswegs erfüllt, denn nun gilt es, über Sachvorlagen zu entscheiden: 29 auf der Ebene des Staates Kalifornien - ein Rekord, der in der nun 104jährigen Abstimmungsgeschichte nur 1914 (48 Vorlagen) und 1922 (30 Vorlagen) übertroffen wurde -, 9 auf regionaler und 8 auf lokaler Ebene. Insgesamt hat Dana Hill also 58 Urnenentscheide zu fällen. Um diese 58 Löcher zu stanzen, stehen nach Gesetz in der Wahlkabine 10 Minuten zur Verfügung. Als Entscheidungshilfe hat sie eine Liste mit den Abstimmungsparolen der staatenweiten Organisationen mit in die Wahlkabine genommen (vgl. Anhang c). Gelegentlich wird sie unsicher und fragt mich nach meiner Meinung. Obwohl wir zügig vorangehen, verlassen wir erst nach 15 Minuten das Wahllokal. "Long Ballot Will Make Voting an Adventure", konnte man am Morgen des Wahltages auf der Titelseite des "San Francisco Chronicle" lesen.

2.2. Die Abstimmungsgegenstände

Einige der Sachentscheide seien beispielhaft erwähnt: Erhöhung der Bibliothekssteuer auf Grundstücken (Measure H in Berkeley); Initiative und Gegenvorschlag zur Mietzinsstabilisierung (Measures K und L in Berkeley); Initiative Jabaliya, die ein palästinensisches Flüchtlingslager im Gaza-Streifen zur Partnerstadt von Berkeley erklären möchte (Measure J); Kredit von 139'967'000 Dollar für den Bau von Mietwohnungen für minderbemittelte ältere Leute (Measure C, Bezirk Alameda). Auf Staatenebene werden alle Abstimmungsgegenstände - Propositions oder kurz Props genannt - durchnummeriert, vor 1982 alle vier Jahre neu mit 1 beginnend, seit 1982 nur noch alle 20 Jahre, um Verwechslungen zu vermeiden. Am 8. November standen die Vorlagen 78 bis 106 zur

Abstimmung an, nämlich 9 Kreditvorlagen im Gesamtbetrag von 3,3 Milliarden Dollar (obligatorisches Referendum), 8 obligatorische Verfassungsreferenden, 2 Verfassungsinitiativen, und 10 Gesetzesinitiativen. Einige Gegenstände: Kredit zum Bau neuer Gefängnisse, Hilfe an die Obdachlosen, Erhöhung der Steuern auf Zigaretten, Meldepflicht bei AIDS, Motorfahrzeugversicherung.²

2.3. Die Meinungsbildung

Kann sich der Wähler, der 58 Urnenentscheide zu fällen hat, überhaupt noch hinreichend informieren und eine eigene Meinung bilden? Vier Wochen vor dem Wahltag sagt Dana Hill, sie wisse nicht, welche Gegenstände zur Abstimmung anstehen, und sie befindet sich damit in guter Gesellschaft mit der grossen Mehrheit der Wähler Kaliforniens. Drei Wochen vor dem 8. November - als registrierte Wählerin hat sie inzwischen das Wahlmaterial erhalten - räumt sie ein, sie habe keine Zeit, dies alles zu lesen; das sei ja auch gar nicht nötig, sie sei "a liberal"³, und daran orientiere sie sich bei ihren Entscheiden.

Wer sich informieren will - und den entsprechenden Zeitaufwand nicht scheut -, der hat allerdings ausreichend Materialien zur Verfügung. Er kann das "Ballot Pamphlet" (Abstimmungsbüchlein) lesen, das vom Staat Kalifornien an jeden Wähler versandt wird. Es enthält den Text, eine Analyse und eine Zusammenfassung der Vorlagen sowie Argumente dafür und dagegen. Aber wer liest schon 160 Seiten? Dazu kommen für jeden Wähler in Berkeley noch das "Sample Ballot", eine 76 Seiten starke Broschüre, in der die Wahlkandidaten und die regionalen und lokalen Abstimmungsvorlagen vorgestellt werden (in San Francisco umfasst dieses zusätzliche

² Vgl. die Liste sämtlicher Abstimmungsgegenstände im Anhang.

³ "Liberal" bedeutet in den USA keineswegs das Gleiche wie "liberal" in der Schweiz oder der BRD, vielmehr etikettiert es - oft als Schimpfwort - eine politische Grundhaltung, die hier sozialdemokratisch genannt würde. Der demokratische Präsidentschaftskandidat Dukakis wurde denn auch von Republikanern mit dem Slogan "he is a liberal" zu denunzieren versucht. 10 Tage vor der Wahl hat dann Dukakis die Flucht nach vorne angetreten und bekannt, er sei "a liberal" in der Tradition Roosevelts, Trumans und Kennedys.

Abstimmungsbuch gar 192 Seiten; 24 lokale Sachvorlagen waren darin aufgeführt). Knapper dargestellt, auf 8 Zeitungsseiten, werden die "state ballot measures" in der Schrift "pros and cons" der "League of Women Voters of California". Man kann auch das "California Journal" zu Rate ziehen, welches in der Oktober-Nummer die Abstimmungsgegenstände auf 16 Seiten konzis analysiert, und zwar nach dem Raster Background, Vorlage, Argumente dafür, Argumente dagegen. Noch ausführlicher ist die vom "Senate Office of Research" herausgegebene "Analysis of Propositions", die zu jeder Vorlage die politischen und finanziellen Auswirkungen prognostiziert sowie Argumente und Namen von Befürwortern und Gegnern auflistet. Wer für seine Abstimmungsentscheid auch noch die Einnahmen und Ausgaben für die Kampagne sowie die Namen der Spender zu Rate ziehen will, der greift zum Telefon und wählt (916) 322-5662, die "Fair Political Practices Commission" in Sacramento. Dort sind nämlich diese Daten meldepflichtig. Aber wer kann schon alle diese Informationen verarbeiten - wenn es nicht einmal ein Politologe aus der Schweiz schafft, der eigens zum Studium der direkten Demokratie angereist ist? Und selbst wenn jemand die Zeit zur Informationsverarbeitung aufbrächte, würde er vielleicht ob der Komplexität der Materie resignieren.⁴

Auch die Zeitungen informieren gründlich und durchaus nicht nur einseitig. Je näher der Wahltag rückt, desto deutlicher werden indessen die politischen Standorte. Die politischen Parteien, ohnehin schwach in Kalifornien, geben auf gesamtstaatlicher Ebene keine Abstimmungsparolen heraus wie in der Schweiz als Orientierungshilfe üblich, so dass der Wähler dankbar die Abstimmungsempfehlungen in einem Blatt liest, dem er vertraut, wie Dana Hill dem "Daily Californian" in Berkeley, der seine Empfehlungen am 11. Oktober auf einer halben Seite publiziert hat. Der Wähler kann sich aus der Presse nicht nur informieren, wer die Befürworter und Gegner einer Vorlage sind, sondern auch, wer wieviel für die Kampagne gespendet hat und wieviel Geld von wem ausgegeben

⁴ "... You have to have a Ph.D to understand this stuff", beklagt sich Rachel Boehm im "Daily Californian" vom 25. Oktober 1988. Sie schlägt vor, das Secretary of State "should hire the country's best illustrator and write the state voter pamphlet like a comic book". Die Leute hätten Bilder lieber als Worte.

worden ist, denn das ist, wie oben erwähnt, der "Fair Political Practices Commission" zu melden, und zwar 6 bis 8 Wochen vor der Abstimmung, 2 Wochen vor der Abstimmung und 7 Wochen nach der Abstimmung.

Die Kampagne läuft hauptsächlich über die elektronischen Medien. Inserate in den Zeitungen, Flugblätter sowie kontradiktorische Veranstaltungen sind selten. Je näher der 8. November kommt, desto mehr sieht man Abstimmungsplakate im Strassenbild, desto intensiver wird die Berieselung mit Werbespots in Radio und Fernsehen. Kurz vor und am Morgen des 8. Novembers verteilen Aktivisten Flugblätter mit Wahl- und Abstimmungsparolen von Tür zu Tür, worauf auch der Rat zu lesen ist, das Blatt mit in die Wahlkabine zu nehmen. Die Werbebotschaft ist meist simpel, immer wieder in der Konklusion endend, "vote no/yes on prop...". Hier erweist es sich als praktisch, dass jeder Abstimmungsvorlage eine Nummer zugeordnet ist. Ein Beispiel zu Proposition 99, einer Gesetzesinitiative, welche die Steuern auf einem Paket Zigaretten von 10 auf 35 cents erhöhen möchte. In einem von der Zigarettenindustrie finanzierten Werbespot erscheint ein düster dreinblickender junger Mann bewaffnet vor einem Kleinwagen, einen Zigarettenschmuggel darstellend. Die Botschaft, verstärkt durch Plakate, lautet: "No on taxes, no on crime, no on 99."

Natürlich werfen sich die Kontrahenten gegenseitig vor, die Regeln der Fairness verletzt zu haben. Das gilt insbesondere für den "Kampf der Giganten" um die fünf Initiativen, welche die Motorfahrzeugversicherung zum Gegenstand haben (Propositions 100, 101, 103, 104, 106).⁵ Drei der einflussreichsten Interessengruppen im Staat, Versicherungsgesellschaften, Anwälte und Konsumentenorganisationen, versuchen die Mehrheit der Stimmenden für ihre Anliegen zu gewinnen. Es erstaunt nicht, dass bei fünf Initiati-

⁵ Schon am 21. September prophezeite Harvey Rosenfield, der Autor von Proposition 103, im "San Francisco Chronicle": "There will be an unbelievably nasty and negative new dimension to insurance industry commercials." Und in der Ausgabe vom 27. Oktober urteilte Bill Zimmerman, der Campaign Manager für Proposition 103: "The use of these ads [Fernsehwerbespots] is a cynical manipulation and a final step in the largest false-advertising campaign in political history."

ven zum gleichen Thema und einer noch nie dagewesenen Intensität der Abstimmungswerbung die Wähler verwirrt sind; 2 Wochen vor der Abstimmung haben sich gemäss einer Umfrage ein Drittel noch keine Meinung gebildet. Allein die Versicherungsindustrie "investiert" die stolze Summe von 70 Millionen Dollar in den Abstimmungskampf. Roxani Gillespie, der staatliche Versicherungs-Kommissär, meinte deshalb ("San Francisco Chronicle" vom 7.10.88): "I would advise voters not to pay any attention to the TV commercials of anybody." Insgesamt wurden in Kalifornien im Herbst 1988 allein für den Abstimmungskampf mehr als 130 Millionen Dollar ausgegeben. Davon profitiert die Werbeindustrie, deren Strategie es zunehmend ist, die Aufmerksamkeit des Wählers durch simple und oft verzerrende Slogans auf sich zu ziehen. Das sei der einzige Weg, um überhaupt gehört zu werden, wird argumentiert.⁶ Ein ungenannt sein wollender Werbefachmann meinte gegenüber dem "San Francisco Chronicle" (7.10.88): "Your opponent is telling a big lie, there's just one thing you can do: Tell a bigger lie." Fast nach jeder Wahl zieht jemand in der Presse den Schluss: "Das war der schmutzigste Wahlkampf, den wir je gesehen haben."

2.4. Die Ergebnisse

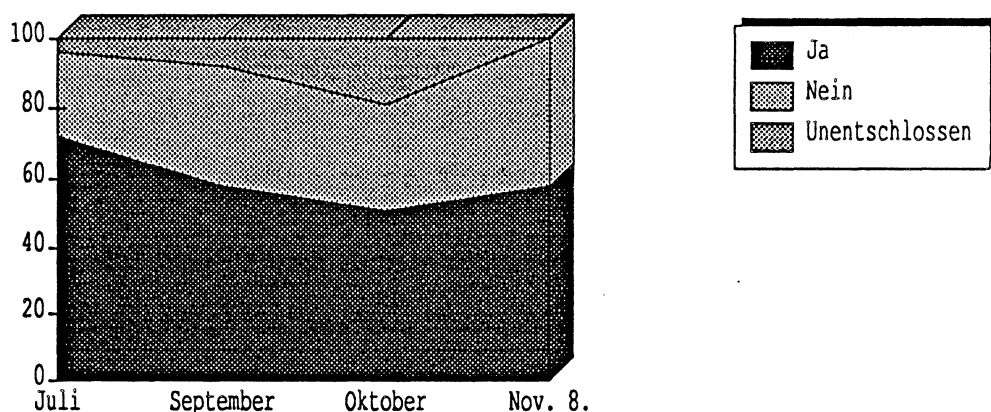
Die spannende Frage vor dem 8. November lautete: Wie würde der Wähler auf die grosse Anzahl Vorlagen und die noch nie dagewesene Intensität der Werbekampagne reagieren? Das Field Institute in San Francisco hatte wie stets Meinungsumfragen vor der Abstimmung durchgeführt, doch waren deren Ergebnisse eher mit Vorsicht aufzunehmen, da viele der Befragten zum erstenmal durch den Interviewer vom Abstimmungsgegenstand hörten. Je nach Fragestellung und vorher vermittelten Informationen fiel denn auch das Umfrageergebnis unterschiedlich aus.

⁶ In der Bay Area um San Francisco operierte die Werbefirma Clinton Reilly, die von der Versicherungsindustrie mit dem Abstimmungskampf beauftragt worden war, mit dem Slogan: "Why should we pay more so Los Angeles can pay less?" Es wurde behauptet, dass Prop 103 das bisherige System der nach Gebiet differenzierten Prämien verunmöglichen würde, so dass Nordkalifornien für die höheren Schadenssummen in Südkalifornien künftig werde bezahlen müssen. Das wurde natürlich von den Befürwortern von 103 bestritten.

Die Ergebnisse der Abstimmung vom 8. November 1988 zeigten etliche Ueberraschungen. Alle Parlamentsvorlagen, 8 Verfassungsänderungen und 9 Kreditvorlagen, wurden mit komfortablen Mehrheiten angenommen. Von den Volksinitiativen wurden 6 angenommen (Propositions 96, 97, 98, 99, 103, 105) und 6 verworfen (Propositions 95, 100, 101, 102, 104, 106).

Die neun Kreditvorlagen schnitten fast durchwegs besser ab, als eine Meinungsumfrage im Oktober erahnen liess (vgl. "San Francisco Chronicle" vom 27.10.1988). Anders bei den Initiativen: Im Juli noch fanden die meisten Initiativen grosse Zustimmung, doch verflog diese, je näher der Abstimmungstag rückte. Prop 95, die "Hunger and Homelessness"-Initiative, unterstützten im Juli noch 70 Prozent der Befragten, im September noch 52 Prozent, im Oktober noch 48 Prozent, und am Abstimmungstag legten noch 45,2 Prozent der Stimmenden ein Ja ein.

Umfrageergebnisse und Abstimmungsergebnis Proposition 99 (Erhöhung der Tabaksteuer)



Die Werbekampagne zu Prop 99 hat wohl zunächst verwirrt: fast jeder Fünfte war im Oktober unentschlossen. Erstaunlich ist, dass die Zahl der Unentschlossenen von Juli bis Oktober nicht ab-, sondern zugenommen hat. Schliesslich dürfte aber die massive Nein-Kampagne kontraproduktiv gewirkt haben.

Die Ergebnisse von Meinungsumfragen lange vor der Abstimmung geben zwar erste Hinweise auf Tendenzen, lassen aber das Abstimmungsergebnis nicht voraussagen. Wenn die Wähler zum erstenmal von einer Initiative hören, sehen sie die grosse Idee, die dahinter stecken mag, sagt Mark Di Camillo vom Field Institute in San Francisco. Mit dem Einsetzen der Kampagne und dem Näherrücken des Abstimmungstermines beginnen sich die Wähler mit den Details und den Gegenargumenten zu beschäftigen, und es ist ganz normal, dass die Zustimmungsquote sinkt.

Trotz der grossen Anzahl der Vorlagen und der Werbelawine scheinen die kalifornischen Wähler ein erstaunliches Differenzierungsvermögen gezeigt zu haben. So lehnten sie - trotz Unterstützung durch Gouverneur Deukmejian - Proposition 102 deutlich ab, welche bei positiven Aids-Tests und Vermutung auf eine Aids-Infizierung eine Meldepflicht verankert hätte, nahmen aber ebenso deutlich mit 62,3 Prozent Proposition 96 an, welche zwangsweise Aids-Tests unter bestimmten Voraussetzungen, etwa bei Gewaltverbrechen, erlaubt. In den Meinungsumfragen hatte Proposition 102 im Juli 1988 noch 72 Prozent Zustimmung gefunden, im September noch 58 Prozent und im Oktober 51 Prozent.

Sämtliche drei Initiativen der Versicherungsindustrie zur Motorfahrzeugversicherung wurden deutlich abgelehnt, obwohl dafür und zur Bekämpfung der beiden gegnerischen Initiativen etwa 70 Millionen Dollar ausgegeben wurden. Proposition 103 zum gleichen Gegenstand⁷, die einzige "Grassroots"-Initiative an der Urne, wurde knapp angenommen, wohl dank der Unterstützung durch Konsumenten-Anwalt Ralph Nader, denn es stand lediglich ein Werbebudget von 2 Millionen Dollar zur Verfügung (siehe "San Francisco Chronicle" vom 14.11.88: "Nader - The Man Who Beat the Insurers"). Die Erhöhung der Tabaksteuern um 20 Cents pro Paket Zigaretten (Proposition 99) wurde mit 57,8 Prozent angenommen, obwohl die Tabakindustrie 20 Millionen Dollar zur Bekämpfung der

⁷ Diese Initiative friert die Prämien bei der Motorfahrzeug- und anderen Privatversicherungen ein und kürzt sie um 20 Prozent. Ferner wird es in Kalifornien künftig einen vom Volk gewählten staatlichen Versicherungskontrolleur geben.

Initiative aufwandte (die Befürworter gaben etwa 2 Millionen Dollar aus).

Die Kommentatoren waren sich in der Interpretation der Ergebnisse einig: die Wähler haben dem "big money" und der penetranten Werbeindustrie eine Lektion erteilt und signalisiert, dass sie sich nicht durch eine 90-Millionen teure Werbekampagne kaufen lassen. "Well, it seems voters are a lot smarter than some people think", war im "San Francisco Examiner" vom 13. November zu lesen.

Richard Wibe, Sprecher der "Citizens for No Fault", einer von der Versicherungsindustrie gesponsorten Gruppe zur Propagierung von Proposition 104, musste nach der Abstimmung einräumen, dass die Versicherungswirtschaft wohl zuviel Geld in die Kampagne investiert habe. Das habe kontraproduktiv gewirkt. Man werde daraus seine Lehren ziehen müssen. Aber: "It's easy to be a Monday morning quarterback." Er zeigte sich persönlich enttäuscht über das Ergebnis und führte den Sieg von Proposition 103 auf die Unterstützung durch Ralph Nader zurück. Indessen schloss er nicht aus, dass die Versicherungswirtschaft schon bald mit einer neuen Initiative vor die Wähler treten werde.

In den Wochen nach der Abstimmung sorgte nur noch eine Initiative für Schlagzeilen: Proposition 103⁸. Schon wurden Parallelen zu Proposition 13 von 1978 gezogen: diese erfolgreiche Initiative werde Nachahmer in anderen US-Staaten finden. Ralph Nader prophezeite "that the insurance revolt would spread across the country like a wildfire" (Los Angeles Herald Examiner, 20.11.1988). Tatsächlich wurde die Annahme der Initiative zu einem nationalen, ja sogar internationalen Medienereignis (vgl. St. Galler Tagblatt vom 12.12.1988).

Normalerweise treten die Bestimmungen einer Initiative einen Tag nach ihrer Annahme in Kraft, aber die Anwälte der Versicherungsindustrie wussten das zu verhindern, indem sie gegen verschiedene

⁸ Zum Inhalt siehe den Auszug aus dem "Ballot Pamphlet" im Anhang.

Bestimmungen Klagen wegen Verfassungswidrigkeit deponierten und vorerst erreichten, dass das Inkrafttreten vorläufig ausgesetzt wurde. Sie argumentieren, dass die Initiative von den Versicherungsunternehmen verlange, unrentable Geschäfte zu machen. Einige Firmen sind bereits aus dem Motorfahrzeugversicherungsgeschäft in Kalifornien ausgestiegen, andere schliessen keine neuen Policen mehr ab. Elf Gesellschaften haben um Ausnahmeregelungen nachgesucht, wie das die Initiative bei drohender Insolvenz zulässt (vgl. "Los Angeles Times" vom 23.11.1988). Das wiederum trägt nicht dazu bei, das ohnehin schon angeschlagene Image der Versicherungswirtschaft zu verbessern, und zahlreiche Wähler haben in Leserbriefen ihrem Unmut darüber, dass der Volkswille nicht respektiert werde, Luft gemacht. Auch springen jetzt Parlamentarier, die vor dem 8. November gegen Prop 103 waren oder keine Meinung hatten, auf den fahrenden Zug auf und versuchen sich als Verteidiger des Volkswillens zu profilieren. Zwei State-Senators forderten den Erlass eines Gesetzes, welches harte Strafen für Gesellschaften vorsehen soll, welche keine Policen mehr verkaufen ("San Francisco Chronicle" vom 12.11.1988). Attorney General John Van de Kamp, der im Abstimmungskampf Prop 100 unterstützt hatte, versprach, Prop 103, die jetzt staatliches Gesetz sei, vor Gericht mit allen Mitteln zu verteidigen. Ein Sprecher der Versicherungsgesellschaften liess verlauten, "he ought to stop trying to use the insurance crisis to run for governor" ("Los Angeles Times" vom 24.11.1988).⁹

⁹ Es wird allgemein angenommen, dass sich Van de Kamp um die Nomination als demokratischer Kandidat bei den Gouverneurswahlen von 1990 bewerben wird.

3. Direktdemokratische Einrichtungen

3.1. Allgemeine Bestimmungen

Urnengänge finden in Kalifornien auf Staatenebene normalerweise nur alle zwei Jahre zusammen mit Wahlen statt, und zwar jeweils zweimal (Primär- und eigentliche Wahlen), also weniger oft als in der Schweiz. Aufgrund der sich häufenden Vorlagen wird seit 1968 auch bei Primärwahlen über Sachvorlagen entschieden. Die Zusammenlegung der Abstimmungen mit Wahlen hat, nach Aussage von Ed Arnold, Elections Assistant im Secretary of State in Sacramento, weniger die Hebung der Stimmbeteiligung als die Senkung der Kosten als Motiv. Eine Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden ihr zustimmt. Die Initiativen gelangen viel rascher an die Urne als in der Schweiz auf nationaler Ebene: wird eine Initiative 131 Tage vor der nächsten Abstimmung als zustandegekommen erklärt, erscheint sie auf dem Abstimmungszettel.

Etwa drei Wochen vor der Abstimmung (nach Gesetz 40 bis 60 Tage) wird jedem registrierten Wähler ein "Ballot Pamphlet"¹⁰ zugestellt, in dem die Abstimmungsgegenstände erläutert werden (siehe unten). Zusammengestellt wird das "Ballot Pamphlet" vom Secretary of State in Sacramento. Titel und Zusammenfassung der Vorlagen werden vom "Attorney General" (etwa: Justizminister) formuliert. Neben dem Text der Vorlage enthält das "Ballot Pamphlet" eine Analyse, verfasst nicht etwa von der Regierung, sondern von einem "Legislative Analyst" (vgl. Elections Code 5368 ff). Der Legislative Analyst ist nach Gesetz gehalten, eine unparteiische Analyse zu verfassen, die auch die finanziellen Auswirkungen einer Vorlage abschätzen muss. Er unterbreitet seinen Entwurf einem Komitee von fünf Personen, die er selbst ausgewählt hat. Dieses Komitee kann Empfehlungen abgeben, schlussendlich verantwortlich für den Text im "Ballot Pamphlet", der etwa eine Seite pro Vorlage umfasst, bleibt aber der Legislative Analyst.

¹⁰ Siehe den Auszug im Anhang.

Jeder Vorlage werden auch Argumente und Gegenargumente beigegeben, und zwar nicht, wie in der Schweiz, durch die Regierung. Das Misstrauen gegenüber den gewählten Behörden ist offenbar in Kalifornien grösser als in der Schweiz. Bei Parlamentsvorlagen und Initiativen können der Initiant der Vorlage und zwei von ihm benannte Personen Argumente ausarbeiten, die nicht mehr als 500 Worte umfassen dürfen (Elections Code 3526). Gegner der Vorlage aus beiden Parlamentskammern können in maximal 500 Worten die Gegenargumente darstellen. Wenn die Parlamentsmitglieder auf ihr Recht auf die Gegenargumentation verzichten, kann jeder Wähler darum nachsuchen, seine eigenen Argumente zu publizieren. Oft sind es Kandidaten, die diese günstige Gelegenheit, ihren Namen 13 Millionen Mal gedruckt zu sehen, benutzen, so am 8. November 1988 Kandidaten der Libertarian Party. Liegen mehrere Gesuche vor, entscheidet das Secretary of State nach einer Prioritätenliste. Bei Initiativen und Referenden haben die Initianten den Vorzug. Befürworter und Gegner erhalten die Argumente der Gegenseite zugestellt, und sie können in maximal 250 Worten (etwa 1/3-Seite) replizieren (Elections Code 3567). Auch diese Repliken werden im "Ballot Pamphlet" abgedruckt, ohne dass der Text von der Administration verändert wird.¹¹ 20 Tage vor Drucklegung wird der Text des "Ballot Pamphlet" veröffentlicht, und jeder Wähler hat Gelegenheit, per Gerichtsklage Änderungen zu beantragen. Für das Pamphlet vom 8. November 1988 mussten eine Million Dollar zusätzlich ausgegeben werden, um die von Gerichten angeordneten Korrekturen auszuführen ("San Francisco Chronicle" vom 20.9.88).

Offenlegungsbestimmungen (Disclosure): 1974 wurde in Kalifornien Proposition 9, der Political Reform Act (PRA), angenommen, der von Amtsinhabern, Kandidaten und Komitees rigorose Offenlegung ihrer finanziellen und weiterer Aktivitäten fordert.¹² Der Text des Political Reform Acts umfasst etwa 100 Seiten, ein von der "Fair Political Practices Commission" (FPPC) herausgegebene Handbuch über die Offenlegungsbestimmungen 125 Seiten. Wie die

¹¹ Eine originelle Regelung besteht in Oregon. Hier kann jedermann Platz im "voters' pamphlet" beantragen. Er muss dazu entweder 1000 Unterschriften beibringen oder 300 Dollar zahlen.

¹² Vgl. dazu Diamond (1975).

Amtsinhaber und die Wahlkandidaten müssen auch Abstimmungskomitees Rechenschaft abgeben über alle ihre Einnahmen und Ausgaben. Die Formulare, die dazu der "Fair Political Practices Commission" eingereicht werden müssen, erinnern an Steuererklärungsformulare. Spender von mehr als 100 Dollar müssen namentlich aufgeführt werden. Neben halbjährlich einzureichenden Berichten mussten zum Beispiel für die Wahlen und Abstimmungen vom 8. November 1988 bis spätestens am 5. Oktober ein erster und bis spätestens am 27. Oktober ein zweiter Bericht über Einnahmen und Ausgaben eingereicht werden. Einnahmen und Ausgaben von mehr als 1000 Dollar, die nach dem 27. Oktober registriert wurden, mussten innerhalb von 24 Stunden gemeldet werden, nötigenfalls per Telegramm. Ende Januar 1989 wurde dann der regelmäßige halbjährliche Bericht fällig. Der Gesamtbericht der "Fair Political Practices Commission", die fünf Mitglieder und eine Administration von etwa 65 Personen hat, ist für die "General Election" etwa 10 cm dick. Der Political Reform Act enthielt auch Bestimmungen über Ausgabenbegrenzungen bei Wahlen und Abstimmungen; diese wurden jedoch 1976 vom Supreme Court für verfassungswidrig erklärt.

Die am 8. November 1988 angenommene Proposition 105 enthält Bestimmungen, welche den Political Reform Act weiter verschärfen. So müssen künftig in der politischen Werbung bei Sachabstimmungen die hauptsächlichen Geldgeber namentlich bezeichnet werden, d.h. die Angabe eines Komitees allein genügt nicht mehr.

Der Political Reform Act fordert über diese Offenlegungsbestimmungen hinaus: 1) Alle Lobbyisten müssen sich registrieren. 2) Sie dürfen Amtsinhabern und Beamten nicht mehr als 10 Dollar pro Monat zukommen lassen. 3) Sie haben periodisch Berichte einzureichen über Zusammenkünfte, Diskussionsgegenstände und Auslagen. 4) Alle "state public officials" - dazu gehören gewählte und berufene Amtsinhaber - müssen jährlich ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen.

3.2. Referendum

3.2.1. Verfassungsreferendum

Das Verfassungsreferendum ist wie in der Schweiz obligatorisch (Constitution of California, Art. XVIII, Sec. 4). Damit eine Vorlage zur Abstimmung gelangt, muss sie in beiden Parlamentskammern mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder verabschiedet worden sein.

3.2.2. Gesetzesreferendum

Das Gesetzesreferendum ist zum Teil obligatorisch, zum Teil fakultativ. Anleihen (bonds) unterstehen in Form eines Gesetzes dem obligatorischen Referendum (Constitution Art. XVI., Sec. 2), ebenso Gesetze, die frühere Initiativen abändern (seit 1946). Für ein fakultatives Gesetzesreferendum – das auch gegen Teile eines Gesetzes möglich ist – bedarf es einer Unterschriftenzahl von 5 Prozent jener Stimmen, die bei den letzten Gouverneurswahlen abgegeben wurden. 1987 bis 1990 beträgt diese Zahl der notwendigen Unterschriften 372'178.

Nachdem ein Gesetz vom Parlament verabschiedet und vom Gouverneur unterzeichnet worden ist, bleiben 90 Tage Zeit, um die nötige Anzahl Unterschriften zu sammeln. Kein Referendum ist möglich bei: calls for special elections, tax levies (Steuererhebungen), dringlichen Beschlüssen und appropriations (laufende Staatsausgaben) (Constitution Art. II, Sec. 9). Ist das Referendum spätestens 31 Tage vor der nächsten Wahl gültig zustandegekommen, so gelangt die Vorlage zur Abstimmung. Der Gouverneur hat die Kompetenz, gegebenenfalls eine "special election" anzuordnen. Das Parlament kann mit Zweidrittelmehrheit ein Gesetz für dringlich zu erklären und es so dem Referendum entziehen.

3.3. Initiative

Die Definition der Initiative in der Verfassung Kaliforniens lautet (Art. II, Sec. 8 a): "The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution

and to adopt or reject them." Kalifornien kennt sowohl die Initiative auf Partialrevision der Verfassung wie auch die Gesetzesinitiative.

In den USA wird unterschieden zwischen einer direkten und einer indirekten Initiative. Die Schweiz kennt nur die indirekte Initiative: Die Initiative geht zunächst ans Parlament, das dazu Stellung nimmt und allenfalls einen Gegenvorschlag ausarbeitet. Die direkte Initiative wird direkt dem Volk unterbreitet, ohne Beratungen im Parlament. 15 US-Staaten haben nur die direkte Initiative, 3 nur die indirekte und 5 beide Formen. Die Zahl der für eine Initiative oder ein Referendum notwendigen Unterschriften ist in den US-Bundesstaaten meist relativ definiert, oft durch einen Bruchteil jener Wähler, die an den letzten Gouverneurswahlen teilgenommen haben.

In Kalifornien war bis 1966 neben der direkten auch die indirekte Initiative möglich¹³; seither kennt Kalifornien nur noch die direkte Initiative. Nachdem die Initiative angemeldet und nochmals nachdem sie eingereicht worden ist, können die zuständigen Komitees der beiden Häuser Hearings über den Gegenstand der Initiative abhalten, das Parlament hat aber keine Möglichkeit, in den Entscheidungsprozeß einzugreifen.

1946 wurde eine Verfassungsänderung angenommen, wonach vom Volk gutgeheissene Gesetzesinitiativen durch das Parlament verändert werden können. Solche Beschlüsse unterstehen dann dem obligatorischen Referendum.

Das Verfahren bei einer Initiative läuft wie folgt ab:

1) Ein Initiativkomitee formuliert einen Verfassungs- oder Gesetzestext. Dieser darf nur einen Gegenstand umfassen (single-subject-rule, eingeführt 1948) und keine Amtseinsetzung (seit 1949) oder Übertragung von Aufgaben an private Unternehmungen

¹³ Nach Zustandekommen der Initiative hatte das Parlament 40 Tage Zeit, sie anzunehmen oder zu verwerfen. Im letzteren Fall musste sie den Stimmbürgern unterbreitet werden. Nur vier indirekte Initiativen wurden je eingereicht.

(seit 1964) zum Gegenstand haben (Constitution Art. II, Sec. 12). Wenn 25 Unterschriften beigebracht werden und begründete Aussicht besteht, dass das Initiativbegehren zur Abstimmung gelangen wird, kann das Initiativkomitee die Hilfe des "Legislative Council" beim Ausarbeiten des Textes beanspruchen (Government Code 10243).

2) Der Initiativtext wird beim Attorney General eingereicht, welcher innert 5 Tagen einen Titel bestimmt und eine Zusammenfassung von 100 Worten ausarbeitet. Falls die vorgeschlagene Massnahme finanzielle Folgen hat, veranlasst der Attorney General nach Anmeldung der Initiative eine "fiscal analysis", welche vom Finanzdepartement und vom "Joint Legislative Budget Committee" innert 25 Tagen vorgenommen wird (die Frist kann verlängert werden) [Elections Code 3504]. Die "fiscal analysis" wird dann Bestandteil der Zusammenfassung. - Die Initianten zahlen eine Gebühr von 200 Dollar, die zurückerstattet wird, falls die Initiative innert 2 Jahren nach der Anmeldung zustandekommt.

3) Nach dem "official summary date" haben die Initianten 150 Tage Zeit zum Sammeln der Unterschriften. Für die Gestaltung der Unterschriftenbogen bestehen Formvorschriften. So müssen Titel und Zusammenfassung des Attorney Generals auf jedem Unterschriftenbogen stehen (Elections Code 3507).¹⁴ Nur in Kalifornien registrierte Wähler dürfen Initiativen unterschreiben und Unterschriften sammeln (3516). Der Political Reform Act hatte vorgesehen, dass pro Unterschrift nicht mehr als 25 cents ausgegeben werden dürfen. Diese Bestimmung wurde per Gerichtsbeschluss für verfassungswidrig erklärt. Während der Sammelphase können in den zuständigen Komitees der beiden Parlamentskammern öffentliche Hearings abgehalten werden (3506). Die Zahl der nötigen Unterschriften beträgt bis 1990 für eine Verfassungsinitiative 8 Prozent der bei den Gouverneurswahlen von 1986 abgegebenen 7'443'551 Stimmen, also 595'485. Das bedeutet, dass Initianten, eine Sicherheitsmarge von 25 Prozent eingerechnet, täglich durchschnittlich fast 5000 Unterschriften sammeln müssen.

¹⁴ Siehe Anhang d.

Für eine Gesetzesinitiative sind 5 Prozent nötig (372'178 Unterschriften). 1911, im Jahr der Einführung der Initiative, genügten für eine Verfassungsinitiative noch 85'574 Unterschriften.

4) Nach Abschluss der Unterschriftensammlung erfolgt die Prüfung der Unterschriften durch die Bezirksangestellten und das Secretary of State. Bis 1976 wurde wie in der Schweiz jede Unterschrift einzeln geprüft. Seitdem kann, sofern mehr als 500 Unterschriften aus einem Bezirk vorliegen, die Verifikation bezirksweise durch eine Zufallsstichprobe erfolgen (3520 d). Mindestens 500 oder 5 Prozent der Unterschriften in jedem Bezirk müssen überprüft werden. Wenn so festgestellt wird, dass staatenweit die Anzahl gültiger Unterschriften mehr als 110 % der nötigen Unterschriften beträgt, ist die Initiative qualifiziert. Bei weniger als 90 Prozent wird die Initiative als gescheitert erklärt. Beträgt die Zahl der gültigen Unterschriften zwischen 90 und 110 %, wird jede Unterschrift einzeln geprüft (3521 a). Bis ein Drittel der Unterschriften erweisen sich bei der Überprüfung als ungültig.¹⁵ Die Prozedur der Beglaubigung kann zwei bis drei Monate dauern.

5) Wird die Initiative 131 Tage vor der nächsten ordentlichen Wahl als zustandegekommen erklärt, kommt sie zur Abstimmung. Der Gouverneur kann eine spezielle Abstimmung anordnen. Nachdem die Initiative qualifiziert ist, müssen erneut Hearings im Parlament abgehalten werden¹⁶. Die Initianten können bis 131 Tage vor der Abstimmung Argumente für das "Ballot Pamphlet" (siehe früher) einreichen und Stellung nehmen zu Gegenargumenten.

6) Halbjährlich sowie vor und während der Kampagne haben Befürworter und Gegner einer Initiative gemäss dem erwähnten Political Reform Act von 1974 ihre Einnahmen und Ausgaben sowie die Spender von mehr als 100 Dollar offenzulegen.

7) Zur Annahme einer Initiative ist die Mehrheit der abgegeben

¹⁵ Vgl. Secretary of State (1988, 3).

¹⁶ Dieser Bestimmung wurde offenbar vom Parlament bislang nicht so streng nachgelebt (League of Women Voters 1983, 39).

Stimmen notwendig. Erreichen zwei oder mehr Initiativen mit dem gleichen Gegenstand eine Mehrheit, so ist jene angenommen, welche am meisten Stimmen erreicht hat, wobei auch die Bestimmungen der konkurrierenden Initiative(n) in Kraft treten, die nicht mit der obsiegenden Initiative kollidieren. Die Bestimmungen einer angenommenen Initiative treten einen Tag nach ihrer Annahme in Kraft, sofern im Text selbst nichts anderes vorgesehen ist.

3.4. Recall

Recall bedeutet das Recht einer Anzahl Stimmbürger, einen Urnenentscheid über die Abberufung eines gewählten Amtsträgers während der Amtsdauer herbeizuführen. Im Unterschied zur Schweiz, wo in 7 Kantonen noch die Abberufung des Parlaments oder/und der Regierung möglich ist, kann sich in Kalifornien der Recall nur gegen einzelne Amtsträger richten. Die Abberufung eines U.S. Senators oder Repräsentanten ist nicht möglich, da hierfür Bundesrecht massgebend ist. Abberufen werden können hingegen fast alle auf staatlicher, regionaler und lokaler Ebene gewählten Regierungsmitglieder, Parlamentsmitglieder und Richter.

Für ein Begehren auf Recall eines auf Staatenebene gewählten Amtsträgers beträgt die Zahl der notwendigen Unterschriften 12 % jener Stimmen, die bei der letzten Wahl für dieses Amt abgegeben wurden. Diese sind innert 160 Tagen zu sammeln. Für den Gouverneur wären für eine Abberufung vor 1990 893'227 Unterschriften nötig. Eine weitere Bedingung ist, dass die Unterschriften aus mindestens fünf Counties stammen, und zwar mindestens je 1 % der bei der letzten Wahl abgegebenen Stimmen. Für Parlamentsmitglieder, Mitglieder des "Board of Equalization" sowie Richter von "courts of appeal" und "trial courts" beträgt die notwendige Unterschriftenzahl 20 Prozent (Constitution of California, Art. II, Sec. 14 b). Auf lokaler Ebene sind 10 bis 30 % erforderlich, je nach Bevölkerungszahl.

Das Verfahren bei einem Recall läuft wie folgt ab:

1) Für die Unterschriftenbogen bestehen Formvorschriften. Die Gründe für Recall sind anzuführen. Der betroffene Amtsinhaber

kann eine Antwort von nicht mehr als 200 Worten anfügen. Jeder Unterschriftenbogen muss auch den Namen des Sammlers enthalten. Nur registrierte Wähler aus dem betreffenden Wahlkreis sind befugt, Unterschriften zu sammeln. Jeder Wähler kann seine Unterschrift widerrufen.

2) Die Prüfung der Unterschriften erfolgt wie bei der Initiative.

3) Der Wahlgang muss 60 bis 80 Tage nach Beglaubigung der Unterschriften stattfinden. Ein absolutes Mehr ist erforderlich, um den Amtsinhaber abzurufen, ein relatives Mehr genügt, um einen Nachfolger zu wählen, denn gleichzeitig mit dem Recall können sich andere Kandidaten um das Amt bewerben. Wird der Amtsinhaber abgerufen, so ist bei mehreren Kandidaten jener mit den meisten Stimmen gewählt. Jemand kann z.B. mit 51 Prozent der Stimmen abgerufen werden, während sein Nachfolger, wenn viele Bewerber vorhanden sind, mit 30 Prozent der abgegebenen Stimmen gewählt sein kann (Culver/Syer 1986, 125).

4) Scheitert der Recall, dann ist ein neues Abberufungsverfahren erst nach sechs Monaten möglich. Der Amtsinhaber wird in diesem Fall vom Staat für seine persönlichen Ausgaben, die ihm aufgrund des Recalls erwachsen sind, entschädigt.

4. Praxis auf Staatenebene in Kalifornien

Von 1884 bis Ende 1988 haben die kalifornischen Wähler über insgesamt 1053 Vorlagen abgestimmt. 626 (59,4 Prozent) davon haben sie angenommen. Nach der Rechtsform teilen sich die Vorlagen wie folgt auf:

677 obligatorische Verfassungsreferenden

102 obligatorische Finanzreferenden

17 obligatorische Gesetzesreferenden

39 fakultative Gesetzesreferenden

105 Verfassungsinitiativen

98 Gesetzesinitiativen

2 Finanzinitiativen

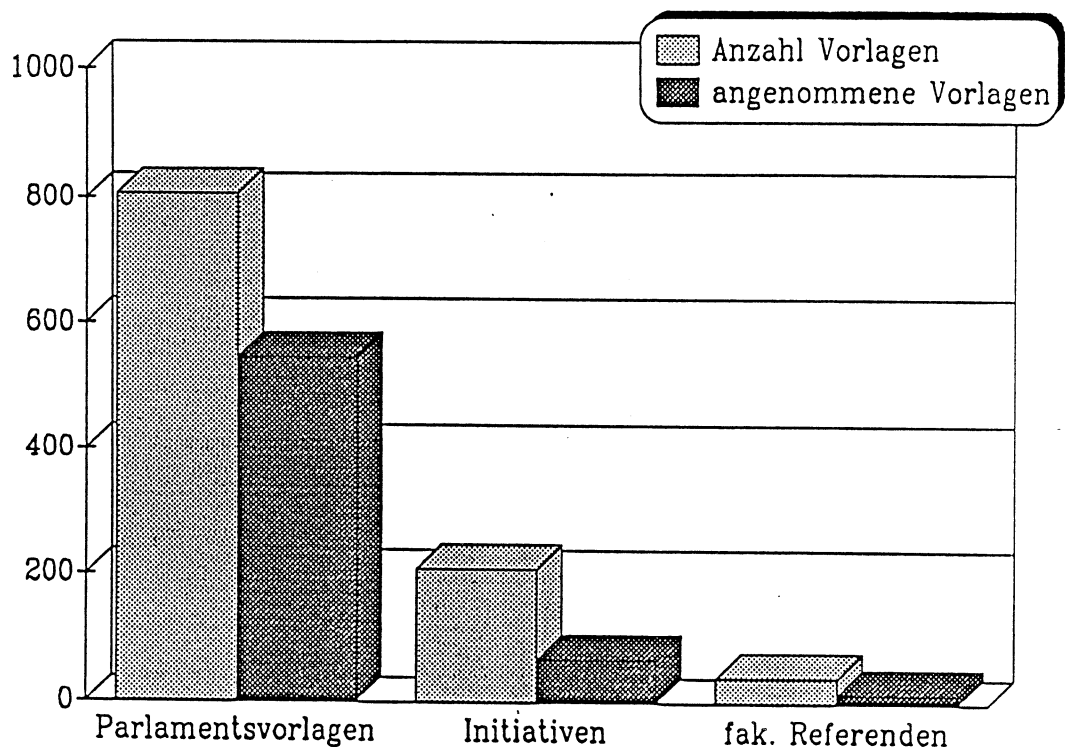
3 indirekte Initiativen (1966 aufgehoben)

8 konsultative Referenden

2 andere

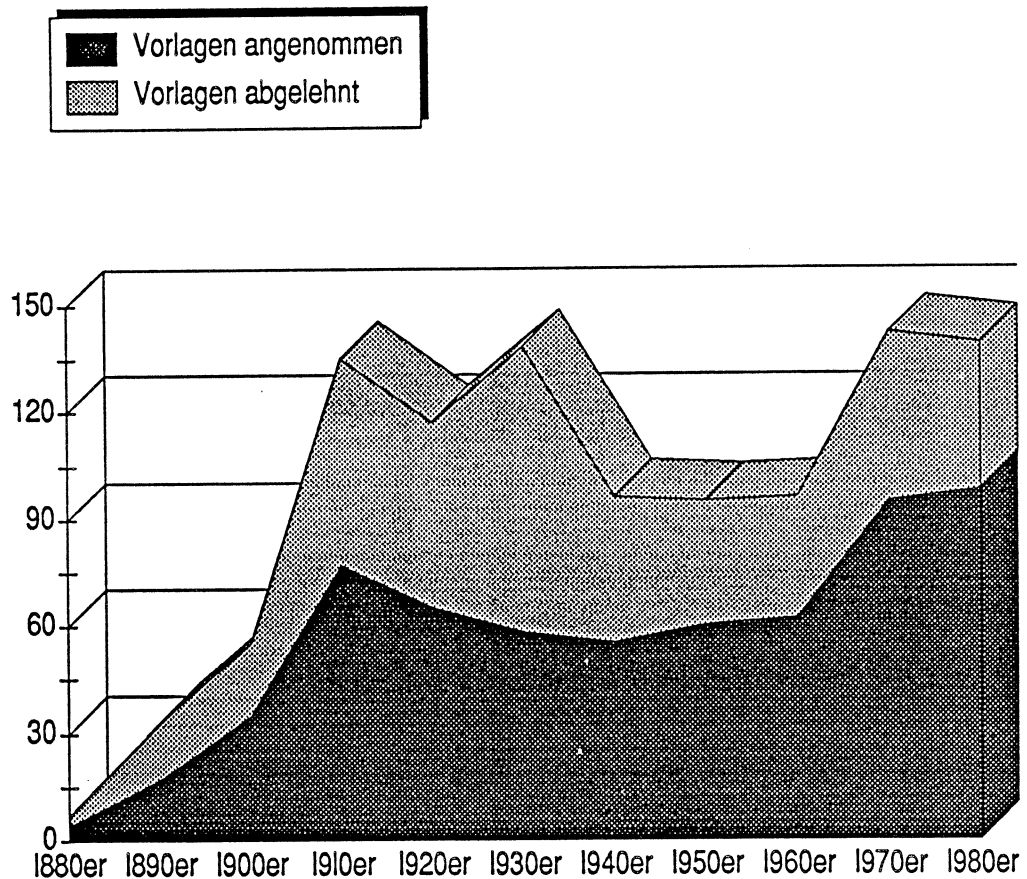
Von den 806 vom Parlament unterbreiteten Vorlagen wurden 545 (67,6 Prozent) angenommen. Gutgeheissen wurden fast ein Drittel (67) der 208 Initiativen, die zur Abstimmung gelangt sind.¹⁷ Von 1911 bis März 1988 kamen allerdings nur 200 (30,9 Prozent) der 647 angemeldeten Initiativen auch zustande. Von den 39 fakultativen Gesetzesreferenden wurden 14 verworfen. Von der indirekten Initiative wurde wenig Gebrauch gemacht, weil Initianten fürchteten, die Initiative würde an Zugkraft verlieren, weil es bis zur Abstimmung länger dauert als bei der direkten Initiative. Nur vier indirekte Initiativen wurden je eingereicht; drei wurden verworfen, eine gelangte nicht zur Abstimmung, weil das Anliegen vom Parlament gutgeheissen wurde. Die indirekte Form wurde 1966 abgeschafft.

ABSTIMMUNGSVORLAGEN IN KALIFORNIEN 1884 BIS 1988



¹⁷ Eine Tabelle aller zur Abstimmung gelangten Volksinitiativen von 1898 bis 1979 in jenen 23 US-Staaten, welche dieses Instrument kennen, findet sich in Magleby (1984, 71). Von den insgesamt 1'326 Initiativen wurden 482 (36 Prozent) angenommen.

Abstimmungsvorlagen nach Dekaden in Kalifornien



Noch kein auf Staatenebene ausgelöster Recall hat je die nötige Unterschriftenzahl zusammengebracht. Das liegt wohl daran, dass die institutionelle Hürde hoch ist (siehe S. 21 f). Indessen hat es etliche Versuche zur Abberufung von Amtsträgern gegeben, so drei gegen Gouverneur Pat Brown, drei gegen Gouverneur Ronald Reagan, drei gegen Chief Justice Rose Bird. Auch wenn die nötige Unterschriftenzahl nicht erreicht werden konnte, so gab es indirekte Wirkungen, etwa ein Verlust des Ansehens des obersten Gerichtes oder eine Erschwerung für Reagan im Rennen um die Präsidentschaftskandidatur.

Auf lokaler Ebene wird Recall häufiger angewandt. Auslösende Motive dafür sind oft Amtsmissbrauch, Entlassung eines populären Beamten oder sich selbst zugestandene Lohnerhöhungen einer Behörde. Zwei Mitglieder des Stadtrates von Paradise sahen sich 1981 einem Recall gegenüber, weil sie dafür gestimmt hatten, das Parkieren auf der städtischen Hauptdurchgangsstrasse während der jährlichen "Gold Nugget Days"-Parade zu verbieten. 1983 gab es einen Recall gegen Stadtpräsidentin Dianne Feinstein von San Francisco, der im Verhältnis von vier zu eins abgelehnt wurde.

5. Der Entscheidungsprozess bei der Initiative

5.1. Auslösung

Wer sind die Akteure, die zum Mittel der Volksinitiative greifen? Es handelt sich nicht um "Durchschnittsbürger", sondern um Exponenten sozialer Bewegungen, Parlamentarier, Interessengruppen (vgl. 6, Akteure). "Far from involving numerous people, the authoring of most ballot measures is accomplished by a handful of activists." (Culver/Syer 1986, 129). Die politischen Parteien Kaliforniens hingegen lancieren selten eine Initiative. Die meisten Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, werden im Parlament mit nur wenigen Gegenstimmen verabschiedet.

Oft taucht der Vorwurf auf, die Initiativtexte seien schlecht formuliert. Ein Beispiel ist die berühmte Proposition 13 von 1978, die Eigentumssteuer-Reduktions-Initiative (Text in: League of Women Voters 1983, 93 f). Donald Hagman, ein Rechtsprofessor der University of California in Los Angeles, meinte dazu gegenüber der "Los Angeles Times", "that its authors might reasonably be arrested for 'drunken drafting'" (League of Women Voters 1983, 42).

Welche Probleme werden mit dem Mittel der Initiative aufgegriffen? Oft solche, die das Parlament vor sich hergeschoben und nicht gelöst hat, zuweilen aufgrund von Blockierungen durch

Interessengruppen. Es kommt vor, dass Vorlagen, die vom Parlament abgelehnt oder durch das Veto des Gouverneurs zu Fall gebracht worden sind, dem Volk mittels der Initiative zum Schiedsentscheid vorgelegt werden. Die Themen der Initiativen spiegeln auch die grossen Streitthemen innerhalb der kalifornischen Gesellschaft wider - etwa Todesstrafe, Atomenergie, Eigentumssteuer, Busing, AIDS, Umweltschutz -, und die Zunahme der Anzahl der Initiativen seit den 1970er Jahren ist ein Indiz für ein erhöhtes Konfliktpotential.

5.2. Qualifizierung

Nur rund ein Drittel der Initiativen, die angemeldet werden, qualifizieren sich. Die institutionelle Hürde ist hoch, insbesondere die Sammelfrist von 150 Tagen. Zum Sammeln der Unterschriften gibt es drei Methoden. a) Eine Organisation oder Bewegung verfügt über eine grosse Zahl Freiwilliger. Wer genügend Geld hat, der beauftragt eine Firma aus der "Initiativindustrie" mit dem Sammeln der Unterschriften (vgl. die Liste der Firmen in: Fitzgerald 1980, 6).¹⁸ Diese stellt entweder b) bezahlte Sammler an oder arbeitet c) mit direct-mail, d.h. es werden Unterschriftenbogen an ein bestimmtes Zielpublikum versandt. Methode b) kostet durchschnittlich 53 cents pro Unterschrift, Methode c) 2 Dollar, hat aber den Vorteil, dass auch Spenden eingehen. So wurden für Proposition 9 (Einkommenssteuer-Reduktions-Initiative von Howard Jarvis 1979) sechs Millionen Computer-Briefe versandt; zurück kamen 400'000 Briefe mit 820'000 Unterschriften, plus Spenden von 1,8 Millionen Dollar (vgl. Fitzgerald 1980, 4). Etwa 800'000 Dollar davon gingen an die Campaign-management Unternehmung Butcher-Forde in Irvin für ihre Dienste (eingeschlossen 481'000 Dollar für die Computer-Briefe). Zuweilen sammeln auch die Initianten eine gewisse Anzahl Unterschriften und beauftragen dann eine Firma, einen Teil beizubringen.

Beim Unterschriftensammeln kommen Unregelmäßigkeiten vor, so das

¹⁸ Zur "Initiativindustrie" siehe Price (1981) und Price (1985).

Verdecken der Zusammenfassung des Initiativtextes. Das ist allerdings kaum nötig, zeigt doch die Erfahrung, dass drei Viertel der Wähler unterschreiben, ohne den Text zu lesen. Ed Koupal, Gründer von "People's Lobby", erläuterte, dass sie nach der bewährten Verkaufsmethode "two yeses make a sale" Unterschriften sammelten:

"First, we ask them if they are registered voter. If they say yes to that, we immediately push them up to the table where the person sitting points to a petition and says, 'Sign this.' By this time, the person feels, 'O goodie, I get to play,' and signs it. ... people don't ask to read the petition and we certainly don't offer. Why try to educate the world when you're trying to get signatures?"¹⁹

Allein die Einreichung einer Initiative kostet, wenn man die Dienste einer professionellen Firma in Anspruch nimmt, ein bis zwei Millionen Dollar. Für Prop 104 bezahlten die Versicherungsgesellschaften durchschnittlich 39 Dollar pro Unterschrift oder insgesamt 14,5 Millionen Dollar – ein einmaliger Rekord (vgl. Price 1988, 484).²⁰ Allerdings gelingt es immer wieder auch kleineren gesellschaftlichen Gruppen, ohne grosse finanziellen Mittel mit Hilfe von Freiwilligen eine Initiative zustandezubringen. So kostete die "Miller Inheritance Tax Initiative" (Proposition 5 von 1982) nur fünf Cents pro Unterschrift oder insgesamt 18'448 Dollar.

5.3. Kampagne

Noch grössere Summen verschlingt die Abstimmungskampagne. So wurden z.B. 1982 bei der Handgun Regulation Initiative 9,9 Millionen (72 Prozent dagegen, abgelehnt), 1978 bei der Anti-smoking Initiative 7,1 Millionen (70 Prozent dagegen, abgelehnt), 1986 bei der "Deep Pockets"-Initiative je 4,9 Millionen Dollar

¹⁹ Zitiert nach Bell/Price (1988, 103).

²⁰ Um bei der Unterschriftensammlung durch "direct mail" die Aufmerksamkeit des angeschriebenen Wählers zu wecken, wurde ein Briefumschlag von 51 x 61 cm Grösse versandt.

(angenommen) ausgegeben.²¹ Sämtliche Rekorde wurden durch die Kampagne für die Abstimmung vom 8. November 1988 gebrochen. Wie erwähnt gab die Versicherungsindustrie etwa 70 Millionen, die Tabakindustrie etwa 20 Millionen Dollar aus – und beide verloren.

Die Kampagne wird von Profis aus der Werbebranche geführt, oft die gleichen Leute, welche die Initiative auch zustandegebracht haben. Ihr Problem ist, dass es bei der grossen Anzahl Gegenstände, die zur Abstimmung gelangen, schwierig ist, für ein bestimmtes Thema Aufmerksamkeit zu erringen. So ist denn die Botschaft oft extrem und verzerrt, meist in einer einprägsamen Konklusion endend. So etwa einfach: "Initiative 26 is a bad initiative." Schon fast legendär ist ein Abstimmungsslogan des Lobbyisten Artie Samish aus dem Jahre 1926, der lautete: "Drive the Hog from the Road! Vote Yes on Proposition No. 2." Mit Strassenrowdies hatte die Vorlage aber überhaupt nichts zu tun, es ging vielmehr um Steuerreduktionen für Bus- und Lastwagenunternehmen.²²

Ein Problem ist, dass Befürwortern und Gegnern oft sehr unterschiedliche Ressourcen zur Verfügung stehen (sog. "one-sided spending", vgl. die Tabelle in League of Women Voters 1983, 49). "Big Money" kann zwar die Annahme einer Initiative nicht garantieren, ist aber bei einer Nein-Kampagne sehr wirksam (vgl. Price 1988, 486; Lowenstein 1982). Die Erfahrung hat gelehrt, dass eine Initiative fast durchwegs abgelehnt wird, wenn den Gegnern sehr viel mehr Geld zur Verfügung steht als den Befürwortern. Meinungsumfragen zeigen, dass die Wähler in einem frühen Stadium oft sehr positiv gegenüber einer Initiative eingestellt sind, ihre Meinung aber dann mit der anrollenden Kampagne ändern. Zwischen 1968 und 1982 wurden in 12 von 13 Fällen Initiativen abgelehnt, wenn im Abstimmungskampf die Gegner klar dominierten. Allerdings wurde die Statistik nun, nach der Annahme der Propositions 99 und 103, etwas ausgebessert.

Das Ungleichgewicht ist noch grösser geworden, seit die Reagan-

²¹ Weitere Angaben bei Price (1988, 484) und Magleby (1984, 209 f).

²² Vgl. Samish/Thomas (1971, 37 f).

Administration im August 1987 die sog. "Fairness Doctrine" eingeschränkt hat, welche seit 1934 von Radio- und Fernsehstationen verlangte, ein "vernünftiges Ausmass" an Zeit für kontroverse Gegenstände von öffentlichem Interesse zur Verfügung zu stellen. Dominierte eine Seite mit bezahlten Werbespots, so konnte die andere Gratis-Zeit beantragen²³, was z.B. bei Proposition 11 (Beverage Containers Initiative) 1982 geschah (den Befürwortern wurde Zeit im Wert von \$ 800'000 eingeräumt, die Initiative wurde gleichwohl abgelehnt).

Was sind die Informationsquellen der Wähler? Nach einer Umfrage des Field Institutes von 1982 gaben die befragten Wähler an: 31 Prozent die Zeitungen, 30 Prozent das Fernsehen, 21 Prozent das "Ballot Pamphlet", 5 Prozent persönliche Gespräche, 5 Prozent Flugblätter und 3 Prozent das Radio (League of Women Voters 1983, 55). Zur Frage, ob das "Ballot Pamphlet" gelesen und verstanden wird, sind die Antworten der Experten kontrovers. Magleby (1984, 136) meint: "The available survey evidence indicates that most voters do not read the handbook or use it as a source of information for decisions on propositions."

Nicht, unzureichend oder falsch informierte Wähler - die zudem nicht eine Abstimmungsparole der von ihnen bevorzugten Partei als Orientierungshilfe haben - bieten den Kampagnemanagern zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten, um ein ihnen genehmes Abstimmungsergebnis zu erreichen. Zwei Beispiele: Proposition 15 von 1982 hätte Lohnerhöhungen für Staatsangestellte erleichtern sollen. In ihren Werbebotschaften operierten die Befürworter von Prop 15 mit dem Slogan "It's your money, keep state pay in line, vote Yes on 15." Die Vertreter der Staatsangestellten rechtfertigten diesen Slogan mit dem Hinweis, "keep in line" heisse, ihre Löhne auf einem mit der Privatwirtschaft vergleichbaren Niveau zu halten. Ebenfalls 1982 präsentierten sich Opponenten der "Bottle Deposit Initiative" als "betroffene Umweltschützer", sich um die Zukunft von Recycling Centers sorgend, falls Proposition 11 angenommen würde. "In short, potential opportunities for razzle-dazzle,

²³ Vgl. Sierra, Vol 72, No. 5, Sept/Oct. 1987, S. 18 ff.-SFC vom 7.10.1988.

hocus-pocus politics are considerable in initiative campaigns." (Bell/Price 1988, 105) Ein Grund dafür, dass viele Wähler wenige Wochen vor der Abstimmung noch nichts von den Initiativen gehört haben, wird auch in der sogenannten "last-minute blitz"-Strategie gesehen, d.h. die Mittel werden bis ein bis zwei Wochen vor der Abstimmung aufgespart und dann konzentriert eingesetzt.

5.4. Implementierung

Nach der Abstimmung ist die Arbeit eines Initiativkomitees keineswegs zu Ende, insbesondere dann nicht, wenn die Initiative angenommen worden ist. Es gehört schon beinahe zum normalen Entscheidungsprozess, dass die unterlegene Seite nach der Abstimmung die Gerichte anruft. 10 Initiativen wurden in Kalifornien zwischen 1960 und 1980 angenommen. Sechs davon wurden ganz oder teilweise vom Staats- oder Bundesgericht als verfassungswidrig erklärt!

1976 lehnte der California Supreme Court sämtliche Ausgabenbegrenzungsbestimmungen des Political Reform Acts ab, sowohl bezüglich der Sammlungsphase wie auch der Kampagnephase. 1972 wurde Proposition 21, welche das Schulbusing aufheben wollte, für verfassungswidrig erklärt. 1972 und 1978 wurden zwei Volksinitiativen, welche die Todesstrafe statuieren wollten, vom Volk zwar mit grosser Mehrheit angenommen, vom obersten kalifornischen Gericht aber als verfassungswidrig erklärt. Gegen die berühmte Proposition 13 von 1978 wurde mehr als 80mal geklagt. Mehr als ein halbes Dutzend Prozesse wurden angestrengt gegen Proposition 51 von 1986, die "deep pockets initiative" [Multiple Defendants' Tort Liability]. Mitte September 1988 hat ein Appellationsgericht in Santa Ana Proposition 62 aus dem Jahre 1986 für verfassungswidrig erklärt ("Los Angeles Times" vom 16.9.1988). Ein Weiterzug an das oberste Gericht Kaliforniens ist wahrscheinlich.

Schon vor der Abstimmung vom 8. November 1988 wurde prophezeit, dass die unterlegene Seite im Kampf um die Motorfahrzeugversicherung vor Gericht gehen würde ("San Francisco Chronicle" vom 20.9.88, Daily Californian 21.10.1988). Auch wurde ausgemalt, wie

gross die Unordnung wäre, falls zwei Initiativen eine Mehrheit finden würden. Es könnte Jahre dauern, bis die Gerichte ein solches Durcheinander aussortiert hätten, meinte der "San Francisco Chronicle" am 2.11.1988. Schon am 9. November, einen Tag nach der Annahme von Prop 103, deponierten Versicherungsgesellschaften mindestens 9 Klagen gegen die erfolgreiche Initiative ("Los Angeles Times" vom 10.11.88).

6. Die Hauptakteure

Hauptakteure in der direkten Demokratie sind nicht "Durchschnittsbürger", die fallweise die politische Arena betreten. Vielmehr sind es jene, die auch sonst berufsmässig mit Politik befasst sind, nämlich Parlamentarier, Regierungsmitglieder, Verbandsvertreter, Parteivertreter, Führer von sozialen Bewegungen und gemeinnützigen Organisationen. "The people who rule under direct legislation tend to be those who can understand and use the process." (Magleby 1984, 183). Gelegentlich wollen auch Einzelakteure den Urhebern der berühmten Proposition 13 nacheifern und hoffen, quasi über Nacht zu Volkshelden zu werden.

6.1. Regierung

1983 soll der Stabschef des neugewählten republikanischen Gouverneurs George Deukmejian erklärt haben, die Administration sei bereit, Lieblingsprogramme, die durch die Legislative blockiert werden, via Initiative vor die Wähler zu bringen (League of Women Voters 1983, 33). Schon der Vorgänger Deukmejian, der republikanische Gouverneur Jerry Brown, hatte die Initiative benützt, um den üblichen Gesetzgebungsprozess zu umgehen. Bestandteil des Energieprogrammes von Jerry Brown war 1979 eine Zusatzsteuer von 10 Prozent auf die kalifornischen Einkünfte der grossen Oelgesellschaften. Das Parlament ignorierte dieses Vorhaben. Als Bill Bress, ein Vertrauter von Brown, als Director des Office of Planning and Research zurücktrat, lancierte er Browns Vorhaben als Initiative (Proposition 11 von 1980). Schon 1974, als Jerry Brown noch Secretary of State war, beteiligte er sich an der Ausarbeitung des Political Reform Acts.

Der Erfolg der Initiative begünstigte seine Wahl zum Gouverneur wenige Monate später. Proposition 13, die "Gun Control Initiative", verhalf 1982 George Deukmejian zu einem knappen Wahlsieg bei den Gouverneurswahlen, weil der kontroverse Gegenstand konservative Wähler an die Urne lockte (siehe Quinn 1984, 142). Die Initiative kann also durchaus auch Mittel von Regierungsmitgliedern sein, das Parlament bzw. die Regierung zu umgehen, wie auch (gewolltes oder ungewolltes) Instrument im Wahlkampf.

Von den sechs Regierungsmitgliedern Kaliforniens - die übrigens alle direkt vom Volk gewählt werden - haben sich vor allem zwei im Abstimmungskampf engagiert: Justizminister John Van de Kamp, ein Demokrat, der sich für Prop 130 einsetzte, und der Gouverneur, der Republikaner George Deukmejian, der sowohl im "Ballot Pamphlet" wie auch in Flugblättern verschiedener Abstimmungskomitees Stellung nahm. Der Gouverneur unterstützte Prop 132 (sie wurde abgelehnt) und opponierte den Props 97, 98, 99 133 und 135 (sie wurden alle angenommen). Einzig bei Prop 95 lag Deukmejian richtig, denn sie wurde, wie von ihm gewünscht, abgelehnt. "It was a bad day for the Duke", kommentierte der "San Francisco Chronicle". Der Stellvertreter des Gouverneurs, der Demokrat McCarthy, befand sich im Wahlkampf um den U.S. Senatssitz.

6.2. Parlament

Hängt die Zunahme der Zahl der Initiativen seit den 70er Jahren zusammen mit einem Unvermögen der Legislative, brennende gesellschaftliche Probleme zu lösen? Ja und Nein. Die institutionellen Hürden bei Verfassungsrevisionen und beim Erlass neuer Gesetze sind hoch: Eine Verfassungsänderung bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder in beiden Parlamentskammern, und ein mit einfacher Mehrheit verabschiedetes Gesetz kann vom Gouverneur mit dem Veto verhindert werden, sofern es nicht durch eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern überstimmt wird. Die Unfähigkeit des Parlaments und des Gouverneurs, sich auf eine Senkung der Eigentumssteuer zu einigen, hat 1978 Proposition 13 provoziert. Erst viel zu spät hat das Parlament mit Proposition 8 einen Gegenvorschlag präsentiert. Proposition 20, der "Coastal Zone Conservation Act", wurde 1972 lanciert, weil diese

Forderung im Parlament blockiert war (vgl. Lutrin/Settle 1975, League of Women Voters 1983, 36). Ähnliches gilt auch für die "Bottle Bill", die 1982 zu Proposition 11 führte. Nach der Abstimmung vom 8. November schrieb die "Los Angeles Times" (25.11.1988), das Parlament sei mitverantwortlich für die gegenwärtige Krise in der Automobilversicherung, weil es das Problem lange vor sich hergeschoben habe.

Oefter kommt es allerdings vor, dass zum Mittel der Initiative gegriffen wird, wenn es einer Interessengruppe oder einem einzelnen Parlamentarier nicht gelingt, ein spezifisches Anliegen im Parlament durchzusetzen. Verstärkt das fakultative Referendum den Zwang zum Kompromiss im Falle einer Entscheidung, so vermindert die Initiative die Kompromissbereitschaft im Fall von Nichtentscheidung. Das Parlament wird dann umgangen, und zwar weniger von der unterlegenen Parlamentsfraktion, als vielmehr von einzelnen Interessengruppen und Parlamentariern. Wie ein angedrohtes Referendum kann auch eine angedrohte Initiative das Parlament zu Zugeständnissen veranlassen. So verabschiedete das kalifornische Parlament 1976 ein AKW-Gesetz vor dem Hintergrund einer noch schärferen Initiative. Dabei ist die Initiative in Kalifornien ein viel wirksameres Pressionsinstrument als in der Schweiz, weil die Erfolgsrate höher liegt und der Entscheidungsprozess viel rascher abläuft.

Nicht ohne Sorge wird in Kalifornien in jüngster Zeit festgestellt, dass immer mehr Parlamentsmitglieder den Initiativweg beschreiten, wenn sie mit einer Forderung im Parlament nicht durchdringen. "Today, state officeholders and ex-officeholders are major participants in initiative authoring." (Bell/Price 1988 a, 380) Der Weg über die Volksinitiative gestattet es einem Parlamentsmitglied, einen Gesetzestext nach seinen Vorstellungen auszuarbeiten, ohne ihn in Hearings und Debatten verteidigen zu müssen und verwässert zu sehen. Die Initiativkampagne kann ihm in den Medien den Status eines "Lone Ranger" verleihen (Magleby 1986, 37). Seit 1978 wurden doppelt so viele Initiativen von republikanischen Amtsinhabern als von demokratischen unterstützt. Demokraten haben die Initiative benützt, um das Veto des Gouverneurs gegen ein von ihnen eingebrachtes Gesetz zu überren-

nen. So sind die direktdemokratischen Instrumente zum integralen Bestandteil einer "Gesetzgebungsstrategie" geworden.

Einzelne Parlamentarier setzen Initiativen auch als Teil ihrer Wahlstrategie ein. So empfahl Assemblyman Patrick Johnston aus Stockton, alle fünf Versicherungsinitiativen abzulehnen, um so dem Parlament Gelegenheit zu geben, in dieser Sache einen Kompromiss zu finden. Dabei erklärte er noch stolz, dass er für diese Kampagne einen Teil seines persönlichen Wahlkampffonds verwende ("San Francisco Chronicle" vom 26.10.1988). Sonst traten aber Mitglieder des Staatsparlaments im Abstimmungskampf wenig in Erscheinung - kein Wunder, denn sie hatten sich am 8. November zur Wiederwahl zu stellen und darauf Bedacht zu nehmen, keine potentiellen Wähler zu verärgern.

6.3. Gerichte

In den USA haben die Gerichte die Möglichkeit, alle Volksscheide auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. 1912 war der Prozess der direkten Demokratie selbst Gegenstand einer Klage (Pacific States Tel. & Tel. v. Oregon, vgl. League of Women Voters 1983, 40). Es ging darum, ob ein durch eine Initiative eingeführtes Gesetz gegen Artikel IV, Sec. 4, der US-Verfassung verstosse, welcher jedem Staat "a republican form of government" garantiert. Die Klage wurde abgewiesen. 1976, im Fall Associated Home Builders v. City of Livermore, hielt der California Supreme Court zu den direktdemokratischen Rechten fest: "Drafted in the light of the theory that all power of government ultimately resides in the people, the amendment speaks of the initiative and referendum not as a right granted the people but as a power reserved by them."

Alle Anstrengungen zur Begrenzung der Einnahmen und Ausgaben bei Kampagnen wurden bisher von den Gerichten zunichte gemacht. Im Fall Buckley v. Valeo hiess der U.S. Supreme Court 1976 zwar die Bestimmung des Federal Election Campaign Acts betreffend der Begrenzung der Wahlspenden auf 1000 Dollar für Kandidaten für ein US-Amt gut, entschied aber anderseits, dass die Begrenzung von

Wahlkampfausgaben von Individuen und Gruppen verfassungswidrig sei (Verstoss gegen das First Amendment: freedom of speech) [vgl. League of Women Voters 1983, 43; Fitzgerald 1980, 10; Magleby, 48]. Auf diesen Entscheid stützte sich der California Supreme Court bei der Ablehnung der im Political Reform Act vorgesehenen Ausgabenbegrenzungen. 1974 verabschiedete der Stadtrat von Berkeley eine Verordnung, welche Ausgabenbegrenzungen von 250 Dollar bei lokalen Initiativkampagnen vorsah. Der California State Supreme Court hielt 1981 diese Verordnung knapp mit vier zu drei Stimmen für verfassungskonform, aber der U.S. Supreme Court kam zu einem gegenteiligen Schluss. Im Fall First National Bank of Boston v. Belotti (1978) hob der U.S. Supreme Court ein Gesetz von Massachusetts auf, das Spenden und Ausgaben von Unternehmen bei Sachabstimmungen untersagte.

So werden grundlegende gesellschaftliche Fragen, welche durch den direktdemokratischen Prozess artikuliert werden, schlussendlich nicht vom Volk, sondern von Richtern entschieden. Eugene C. Lee, Professor an der University of California in Berkeley, meinte gegenüber dem "San Francisco Chronicle" (20.9.1988): "Direct democracy means judicial rule." Die Wähler würden so einen grossen Teil ihrer Gewalt an die Gerichte abtreten.

6.4. Parteien

Anders als in der Schweiz sind in Kalifornien die politischen Parteien keine wichtigen Akteure im direktdemokratischen Prozess. Zumindest nicht als gesamtstaatliche Organisationen, denn natürlich sind die Akteure oft auch Mitglieder von Parteien. Auch nehmen die Parteiorganisationen auf Bezirks- oder Lokalebene durchaus zu den Abstimmungsvorlagen Stellung und geben Abstimmungsparolen heraus. Generell sind aber die politischen Parteien schwach in Kalifornien; ihre Macht wurde gebrochen durch die Einführung der direkten Demokratie und der Primärwahlen, welche dem Parteiestablishment die Nominierung der Wahlkandidaten aus der Hand nahm.

Da es im wesentlichen nur zwei Parteien gibt - die Splitterparteien spielen kaum eine Rolle -, handelt es sich bei den

Republikanern und Demokraten zwangsläufig um politische Organisationen, die ein breites Spektrum aufweisen. Auf staatlicher Ebene wäre es schwierig und heikel, sich auf eine Abstimmungssparole zu einigen.

Gelegentlich werden aber die direktdemokratischen Instrumente für die zwischenparteiliche Auseinandersetzung benützt. 1982 ergriffen die Republikaner das Referendum gegen vier von der demokratischen Parlamentsmehrheit beschlossenen Gesetze (drei betrafen eine Neueinteilung der Wahlkreise), die in der Volksabstimmung alle abgelehnt wurden.²⁴ In der Abstimmung vom 8. November gab es indessen keine Vorlage, bei welcher sich die beiden grossen Parteien mit klaren Fronten gegenüberstanden. Initiativen wurden von Parteiexponenten aus beiden Lagern unterstützt bzw. bekämpft.

6.5. Interessengruppen

In allen pluralistischen Demokratien haben die Interessengruppen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess. Wohl eröffnet ihnen die direkte Demokratie zusätzliche Kanäle und gibt ihnen ein weiteres starkes Mittel in die Hand, auf der andern Seite können aber auch Gefahren für die Interessengruppen von oppositionellen Gruppen ausgehen.

Hauptakteure der Abstimmung vom 8. November 1988 waren die Exponenten von (ökonomischen) Interessengruppen. Sie waren nicht nur offensiv tätig als Urheber von Initiativen zur Durchsetzung ihrer Interessen, sondern auch defensiv zur Abwehr von Reformbegehren (Motorfahrzeugversicherung, Tabak- und andere Sondersteuern). Die Parlamentsvorlagen, alle fast einmütig verabschiedet, spielten im Abstimmungskampf kaum eine Rolle und wurden auch alle angenommen. Der eigentliche Kampf spielte sich um die zwölf Initiativen ab. Und hier war Prop 103 die einzige "Grassroots"-

²⁴ In Missouri sammelten 1921 die Demokraten genügend Unterschriften, um alle wichtigen, von der republikanischen Parlamentsmehrheit verabschiedeten Gesetze an die Urne zu bringen. Die Wähler lehnten alle ausser einem ab.

Initiative. Ebenfalls nicht direkt ökonomische Interessen standen hinter den Initiativen 95 und 99, wohl aber riefen diese mächtige ökonomische Interessen als Gegner auf den Plan, nämlich das Gewerbe und die Tabakindustrie.

Eine Interessengruppe besonderer Art wird demnächst vom Initiativrecht Gebrauch machen: der Verband der kalifornischen Supervisors (Mitglieder von Bezirksregierungen) beschloss am 17. November 1988 in San Diego, eine Initiative zu lancieren, welche die Einnahmen aus der sechsprozentigen Verkaufssteuer neu verteilt: 0,5 Prozent oder 1,4 Milliarden Dollar jährlich sollen neu an die Bezirke gehen. Hier wird die Initiative also dazu benützt, die Verteilung von Steuereinnahmen auf die Staatsebenen von unten her zu ändern.

6.6. Medien

In Kalifornien gibt es über 50 TV- und über 400 Radio-Stationen. Die Medien sind sowohl notwendiges Instrument der politischen Akteure wie auch Meinungsführer und -gestalter. Die politischen Diskussionsthemen werden von den Medien mitbestimmt. Gegenstände, die die Wähler interessieren, sind die, welche die Medien melden. Jede Kampagne ist bestrebt, in den Medien so präsent wie möglich zu sein.

Als 1911 Initiative und Referendum in Kalifornien eingeführt wurden, gab es kein Fernsehen und keine Computer, das Radio steckte noch in den Kinderschuhen. Mittel der Kampagne waren vor allem das geschriebene Wort, Cartoons und "face-to-face campaigning". Heute, so meinte ein Kampagneleiter, gibt es in Kalifornien nur drei wichtige Medien: 1. Fernsehen, 2. Fernsehen, 3. Fernsehen (Fitzgerald 1980, 14). Das ist übertrieben, aber gewiss ist das Fernsehen für eine Abstimmungskampagne das weitaus wichtigste Medium, durch das die Wähler erreicht werden und ihre Entscheidungen beeinflussbar sind. Vor allem für die Unterschichten ist das Fernsehen oft die einzige Informationsquelle. Mittels 30-Sekunden-Werbespots werden Schlagworte über eine Abstimmungsvorlage eingehämmert. "The voter often decides how to vote

on an initiative from the competition between catchwords - not from a dispassionate analysis of the issue." (Fitzgerald 1980, 14).

Fast jeder Haushalt hat ein TV-Gerät, Zeitungen erreichen acht von 10 Haushalten. Es gibt etwa 130 Tageszeitungen in Kalifornien, die aber überwiegend nur eine der acht "news regions" abdecken, die voneinander ziemlich isoliert sind. Einzig die "Los Angeles Times" wird in einem von fünf kalifornischen Haushalten gelesen. Die Presse spielt nach wie vor eine wichtige Rolle im politischen Entscheidungsprozess. Im Fernsehen erscheinen nur die kontroversen Gegenstände; für die weniger umstrittenen (z.B. Kreditvorlagen) ist der Wähler auf die Presse angewiesen. "Pressearbeit" ist für jeden Kampagnearbeiter wichtig, schon weil die TV-Stationen oft Ereignisse aufgreifen, die in der Presse gemeldet wurden. Pressekonferenzen und sonstige "Medienereignisse" werden oft nur veranstaltet, um in den TV-Nachrichten zu erscheinen.

Fast alle Zeitungen nehmen Stellung zu den Abstimmungsgegenständen. Die Abstimmungsempfehlungen werden mehrmals übersichtlich präsentiert, oft mit der Empfehlung, sie in die Wahlkabine mitzunehmen.

Oft zu hören sind auch Werbespots am Radio, die viel billiger sind als im Fernsehen. Sie sind hilfreich, um Namen und Schlagworte bekannt zu machen. In den Wochen vor der Abstimmung war im klassischen Musikprogramm KDFC San Francisco fast jeder zweite Werbespot ein politischer. Die meisten finanziellen Mittel werden indessen in die Fernsehwerbung "investiert". Ein "prime time spot" von 30 Sekunden (zwischen 19 und 22 Uhr) kostete 1982 bei KNBC Los Angeles zwischen 5475 und 11'325 Dollar.

7. Bilanz

7.1. Probleme

Die direkte Demokratie hat, wie jede politische Institution, Vorzüge und Mängel. Beides zeigte sich auch in der Abstimmung vom 8. November 1988. Nicht nur die Gegenstände, die durch Initiativen aufgegriffen werden, sind kontrovers, die direktdemokratischen Institutionen sind es selbst auch, und die Bemühungen zur Reform des direktdemokratischen Prozesses sind permanent, d.h. auftretende Mängel werden nach Möglichkeit in einem dauernden Lernprozess korrigiert, wobei es natürlich die Frage ist, ob Reformvorschläge sich auch durchsetzen können. Die Erfahrung ist: eher als in der Schweiz. Regelmässig werden Initiativen zur Modifikation des Verfahrens bei Initiative und Referendum eingereicht.

Im folgenden seien einige der in Kalifornien diskutierten Probleme und die angeführten Argumente dargestellt (vgl. League of Women Voters 1983, 83 f), ergänzt mit Beobachtungen bei der Abstimmung vom 8. November 1988:

a) **Direkte versus repräsentative Demokratie:** Schwächt die direkte Demokratie die repräsentativen Institutionen und verleitet sie das Parlament dazu, kontroverse Gegenstände nicht aufzugreifen bzw. sie an die Stimmbürger abzuschieben? Ist die starke Zunahme der Zahl der Initiativen seit 1970 ein Indiz dafür, dass das Parlament versagt hat und es seiner Aufgabe, Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu finden, nicht nachgekommen ist? Ist das Vertrauen in die gewählten Amtsträger geschwunden?

Viele Parlamentarier, meinen Bell/Price (1988, 98), lieben die Initiative nicht, weil sie ihre Macht vermindere und das Repräsentativsystem untergrabe. Andererseits benützen immer mehr Parlamentarier den direktdemokratischen Kanal, um sich zu profilieren oder um ein Anliegen weiterzuverfolgen, mit dem sie im Parlament nicht durchgedrungen sind (vgl. S. 33).

Bei der Kontroverse um die Motorfahrzeugversicherung hat das Initiativrecht eine wesentliche Rolle gespielt. Das Parlament war nicht in der Lage, einen Kompromiss in dieser Frage zu finden, und die beteiligten politischen Kräfte waren wohl auch nicht so kompromissbereit, weil sie die Möglichkeit einer Volksinitiative in Betracht zogen bzw. damit drohten. Den Versicherungsgesellschaften soll angeraten worden sein, auf Kompromisse nicht einzugehen, weil die Chance eines Sieges an der Urne bestehe. Als dann von Konsumentenseite zwei Initiativen zur Motorfahrzeugversicherung lanciert wurden (Props 100 und 103), starteten Vertreter der Versicherungsindustrie ebenfalls Initiativen (101, 104, 106), um der gegnerischen Attacke etwas "Positives" gegenüberzustellen.

Die direkte Initiative ermöglicht es, das Parlament zu umgehen und direkt an die Stimmbürger zu gelangen. Damit fallen auch Reflexion, Gegenargumentation, Kompromissfindung, wissenschaftliche Beratung und persönliche Konfrontation der Kontrahenten weg, welche den parlamentarischen Prozess prägen. Eher radikal und schlecht formulierte Gesetzes- und Verfassungstexte sind die Folge. Kein Wunder, dass zahlreiche Initiativen ganz oder teilweise als verfassungswidrig erklärt werden.

Schon vor der Abstimmung vom 8. November war klar, dass schliesslich die ganze "mess" (Durcheinander) in der Motorfahrzeugversicherung durch die Gerichte aufgearbeitet werden muss. Und wie erwähnt haben Vertreter der Versicherungsindustrie prompt Verfassungsklage gegen die erfolgreiche Prop 103 eingereicht.

b) Ungleichgewicht der Ressourcen dient den Interessengruppen: Die direktdemokratischen Instrumente dienen nicht dem "Durchschnittsbürger", sondern sind zu einer wirksamen Waffe von finanzkräftigen single-issue Gruppen geworden, die damit ihre Einzelinteressen durchsetzen. Millionenbeträge sind nötig, um eine Unterschriftensammlung durchzuführen und eine Abstimmungskampagne zu bestreiten. Hier sind das "big money" und Massenorganisationen im Vorteil, denn sie können es sich leisten, professionelle Firmen anzustellen. Für Alternativbewegungen, die auf die Mitarbeit von freiwilligen Helfern angewiesen sind, wird

es immer schwieriger, die nötige Anzahl Unterschriften zusammenzubringen und in einem Abstimmungskampf gegen die Propagandawalze des "big money" zu bestehen (vgl. S. 27 f).

Einen Musterfall schildern Lutrin/Settle (1975): People's Lobby, Initiantin der "Coastal Zone Initiative" von 1972 (Proposition 20), war nicht in der Lage, Unterstützung durch nahestehende gesellschaftliche Gruppen und die Medien zu gewinnen sowie Finanzquellen zu erschliessen. "In almost every aspect important to success, particularly in money and political organization, the People's Lobby was outmatched." (Ebenda, S. 359) Die Gegner von Proposition 20 indessen, unter ihnen Oel- und Chemieunternehmen, gründeten das Komitee "Californians Against the Pollution Initiative" und beauftragten eine der erfolgreichsten Public Relations Firmen in den USA, Whitaker and Baxter in San Francisco, mit der Kampagne. Dieses Komitee hatte etwa zwei Millionen Dollar zur Verfügung, People's Lobby 250'000. Das Abstimmungsergebnis lautete: 2'128'087 Ja, 3'901'151 Nein. Die Erfahrung zeigt: Selbst wo eine soziale Bewegung ein Heer von Freiwilligen für die Unterschriftensammlung und die Abstimmungskampagne zur Verfügung hat, bedarf es einer professionellen Führung, welche den Einsatz der vorhandenen Ressourcen effizient plant und lenkt. Dies war bei der erfolgreichen "Coastal Conservation Initiative" der Fall, welche nur wenige Monate nach der erwähnten Proposition 20 zur Abstimmung gelangte.

Trotz ihrer fast unbeschränkten Mittel vermochte die Versicherungsindustrie am 8. November ihre Initiativen nicht durchzubringen und Prop 103 nicht zu schlagen. Ebenso wurde Prop 99 angenommen, trotz einer dichten Propaganda der Tabakindustrie (vgl. Ergebnisse). Andererseits fiel Prop 95, die "Hunger and Homeless"-Initiative, einer ziemlich perfiden Gegenpropaganda der Gegner aus Gewerbekreisen zum Opfer. Bei den beiden AIDS-Initiativen (Props 96 und 102) hat der Propagandaaufwand eine geringere Rolle gespielt als die Empfehlungen führender Politiker, Journalisten und Experten.

Das Ungleichgewicht der Ressourcen scheint neuerdings sogar über den Abstimmungstag hinaus Konsequenzen zu haben. Während die im

"Versicherungskampf" unterlegenen Versicherungsgesellschaften die besten und teuersten Anwaltsbüros engagieren konnten, um die siegreiche Prop 103 vor Gericht zu Fall zu bringen, benötigte "Voters Revolt", welche die Initiative lanciert hat, dringend 40'000 Dollar, um die Organisation auch nach dem 8. November aufrechtzuerhalten.

c) Uninformierte, überforderte und desinteressierte Stimmbürger: Die Wähler sind, zumal bei einer grossen Zahl von Abstimmungsgegenstände, nicht, schlecht oder falsch informiert über die Vorlagen, und selbst wenn sie sich zu informieren versuchen, sind manche Gegenstände zu komplex, als dass sie verstanden würden. Die Wahl- und Stimmbeteiligung war in den vergangenen Jahrzehnten permanent tief, besonders bei Primärwahlen und "special elections". Werden die Abstimmungen zusammen mit den Präsidentschaftswahlen durchgeführt, so beträgt die Beteiligung meist über 50 Prozent (1976 53, 1980 55 Prozent²⁵). Bei den Primärwahlen sinkt sie oft unter 40 Prozent (1980 41, 1982 36, 1984 34, 1988 32 Prozent). Die "special elections" von 1973 und 1979 wiesen gar nur eine Beteiligung von 30 bzw. 24 Prozent auf.

Gewiss war der Wähler am 8. November mit 58 Urnenentscheiden überfordert. Er hat jedoch, wie erwähnt, zwischen den beiden Aids-Initiativen zu unterscheiden gewusst, und er hat intuitiv der Propagandaflut der Versicherungsindustrie eine Absage erteilt. Durch die Annahme aller 17 Parlamentsvorlagen hat er Vertrauen in die gewählten Amtsträger dokumentiert.

d) Bedrohung für Minderheiten: Direkte Demokratie birgt die Gefahr der Tyrannei der Mehrheit. Minderheiten können durch Volksentscheide Rechte verlieren, die sie in repräsentativen Körperschaften erkämpft haben. In den USA kann die Initiative ein Instrument des Rassismus sein (vgl. D. Bell 1978). Umso wichtiger ist die Kontrolle durch unabhängige Gerichte. Magleby (1984, 53) spricht vom Prinzip "that in a conflict between a constitutional protection and a popular vote, the constitutional protection

²⁵ Am 8. November 1988 betrug die Beteiligung wieder deutlich über 50 Prozent. Das "Statement of Vote" (amtliches Endergebnis) liegt mir noch nicht vor.

prevails".

Wie erwähnt, haben Gerichte verschiedene erfolgreiche Initiativen für verfassungswidrig erklärt, so zwei zur Einführung der Todesstrafe, die angestrebte Aufhebung des Busing und des Fair Housing. Proposition 14 von 1964 hob den Rumford Act von 1963 auf, der rassische Diskriminierung durch Grundstücksmakler und Vermieter untersagte. Im Mai 1967 entschied der U.S. Supreme Court, dass Proposition 14 verfassungswidrig sei (vgl. Wolfinger/Greenstein 1968). 1984 wurde die Initiative "Voting Materials in English Only" angenommen, und seither erscheint das "Ballot Pamphlet" nicht mehr in spanischer Sprache.

Direkte Demokratie begünstigt die weisse Mittelklasse gegenüber den Asiaten, Schwarzen und Hispanics, da letztere eine viel höhere Stimmabstinenz aufweisen. Die Weissen (non-Hispanics) machten 1986 61 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, stellten aber 84 Prozent jener, die sich an den Wahlen beteiligten. Die Hispanics, 22 Prozent der Bevölkerung, stellten 7 Prozent der Wähler, und die Asiaten, 7 Prozent der Bevölkerung, 2 Prozent.²⁶

7.2. Reformvorschläge

Durch den Political Reform Act wurde der direktdemokratische Prozess weit einschneidender reformiert als in der Schweiz durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte von 1976. Die Versuche, weitere Reformen durchzuführen, sind permanent. Im Juni 1988 scheiterte eine Initiative der League of Women Voters (Proposition 68), welche staatliche Finanzhilfen für Wahlkampagnen vorsah. Vorschläge, welche für eine Reform des Initiativprozesses diskutiert werden, sind:

In der Formulierungsphase sollte es eine obligatorische Prüfung des Initiativtextes durch eine amtliche Stelle geben. Die Single-Subject-Rule sollte strenger angewendet werden. Hearings in Parlamentsausschüssen sollten stattfinden, bevor der Text endgültig feststeht.

²⁶ Vgl. The Field Institute (1988, 7).

Für die Qualifizierungsphase werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Erhöhung bzw. Verminderung der geforderten Unterschriftenzahl
- Änderung der Sammelfrist
- Änderung der Gebühr bei der Anmeldung
- Erfordernis einer bestimmten geographischen Verteilung der Unterschriften
- Verbot bezahlter Unterschriftensammler

Bezüglich der Abstimmungsphase:

- Neue Anläufe zur Begrenzung der Spenden bzw. Ausgaben
- Steuerermässigungen für elektronische Medien, die Gratis-Zeit zur Verfügung stellen
- Öffentliche Finanzhilfe
- Öffentliche Hearings an verschiedenen Orten im Staat
- Gutachten über Verfassungsmässigkeit vor der Abstimmung
- Bessere Verständlichkeit des "Ballot Pamphlet"
- Ein zusätzliches, einfach geschriebenes Pamphlet

Die Abstimmung selbst sollte nur zusammen mit eigentlichen (nicht den Primär-) Wahlen stattfinden, um die Stimmbeteiligung zu heben. Das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs wäre zu prüfen.

In der Implementierungsphase sollte der Initiativtext durch das Parlament abgeändert werden können. Bei abgelehnten Vorlagen sollte eine neue Initiative erst nach einer Wartefrist zulässig sein.

Schon 1975 machte Nick Brestoff, damals Student der Rechtswissenschaften, folgende Vorschläge zur Reform des Initiativprozesses (League of Women Voters 1983, 72 f): 1) Nach der Anmeldung einer Initiative sammelt ein Komitee Unterschriften in der Zahl von 1 Prozent der bei der letzten Gouverneurswahl abgegebenen Stimmen. 2) Ist dies gelungen, so werden Hearings in sechs verschiedenen Orten Kaliforniens abgehalten. Dabei können sich Befürworter und Gegner äussern. 3) Danach haben die Initianten Gelegenheit, den Initiativtext zu modifizieren. 4) Der Justizminister besorgt die

endgültige Formulierung des Textes, und nun sammeln die Initianten weitere 4 bzw. 7 Prozent Unterschriften (je nachdem, ob es sich um eine Gesetzes- oder Verfassungsinitiative handelt). 5) Nach dem Zustandekommen der Initiative werden Hearings im Parlament abgehalten. 6) Stimmt das Parlament der Initiative zu, so findet im Fall einer Gesetzesinitiative keine Abstimmung statt. Sagt es nein, so kommt die Initiative automatisch zur Abstimmung.

Die Vorschläge sind zum Teil neu, zum Teil existieren die geforderten Bestimmungen bereits in anderen US-Staaten bzw. der Schweiz. Manche verlangen Einschränkungen, andere Erleichterungen. Die Stossrichtung vieler Reformvorschläge ist es, den parlamentarischen und den direktdemokratischen Gesetzgebungsprozess zu kombinieren.

7.3. Beurteilung

Dieser Aufsatz hat auch die Probleme und Schattenseiten des direktdemokratischen Prozesses in einem so grossen Staat wie Kalifornien aufgezeigt. Gleichwohl: man findet kaum einen Kalifornier, der für dessen Abschaffung plädieren würde.²⁷ Ganz im Gegenteil, die Beurteilung reicht von Skepsis bis zu Begeisterung. Eine Befragung des Field Institutes ergab 1979, dass mehr als drei Viertel aller Wähler, ungeachtet ihres Berufes, ihrer Parteibindung, ihres Bildungsgrades oder ihrer Rasse, die direktdemokratischen Einrichtungen für eine gute Sache halten. Sogar 71 Prozent jener, die niemals abstimmen gehen, waren dafür! (Magleby 1984, 9) In einer anderen Befragung (1982) wurde registrierten Wählern Kaliforniens die Aussage "Citizens ought to be able to vote directly on important issues and policies instead of having their representatives voting on them" vorgelegt. 66 Prozent stimmten dieser Aussage zu, 32 Prozent nicht, 3 Prozent hatten keine Meinung (Cronin 1988, 614). 71 Prozent befürworteten

²⁷ Die Politikwissenschaftler Larry L. Berg und Craig B. Holman der University of Southern California sind die Ausnahme, wenn sie sagen, falls es nicht gelinge, die Mängel des Initiativprozesses durch Reformen zu korrigieren, "perhaps it is time to end the process, at least in large, populous states such as California" (New York Times, 6.11.1988).

den Initiativprozess, wollten aber wesentliche Reformen bezüglich der Funktionsweise.

Befragt "How do you feel the initiative process is working? Any suggestions for change?", antwortete der republikanische Assemblyman Ernest Konnyu aus Cupertino: "It's working just fine! While some fine tuning would be nice, no overhaul is necessary." (League of Women Voters 1983, 119) Die Haltung der meisten Politikwissenschaftler in Kalifornien könnte etwa so zusammengefasst werden: Skeptisch im Einzelfall, Zustimmung im Grundsätzlichen, Befürwortung von weiteren Reformen. "Remedial measures are available. Legislatures should adopt them and courts should uphold them." (Lowenstein 1982, 608)

Charles Bell und Charles Price sind, trotz einer kritischen Analyse, klar für Beibehaltung der direkten Initiative (1988, 110): "However, we argue that the direct initiative should be retained. It is a deeply engrained feature of the California political scene. While there are trade-offs, the pros outweigh the cons in our minds. ... What came to be the motto of the proponents of Proposition 13 - 'Show the politicians who's boss' - certainly is in the spirit of the Progressive surge at the beginning of this century and is a healthy feature of California democracy today." Und Eugene C. Lee (1979, 84) meint am Schluss seines Artikels: "The initiative's appeal for young and old, for liberal and conservative, is pervasive and compelling. There is every reason to believe it will continue to be so." Weder Parlament noch Regierung wagen es, die Substanz der Initiative anzutasten. "It has become apparent that the Legislature is not about to place before the electorate any proposal that reduces the right of the people to write and enact their own laws. Californians like the initiative, and it is obviously here to stay." (Fitzgerald 1980, 15) "Despite the criticisms and concerns the process is attracting in 1983, it doesn't appear to be an idea whose time has passed." (League of Women Voters 1983, 74)

Nun ist man sich in Kalifornien der Mängel und Schwächen der

direktdemokratischen Institutionen wohl bewusst. Man weiss aber auch, dass ein rein repräsentatives System - ja irgendein politisches System - ebenfalls seine Nachteile hätte. Insofern gibt man sich keinen Illusionen hin und ist pragmatisch genug, die direktdemokratischen Institutionen nicht an einer Idealvorstellung von Demokratie zu messen. Hat man die direkte Demokratie nicht gerade aus Unzufriedenheit mit dem repräsentativen System 1911 eingeführt?²⁸ Des öfters war die Meinung zu hören, das Berufsparlament in Sacramento erfülle seinen Job nicht und schiebe heikle politische Entscheide dem Wähler zu, wie etwa die Motorfahrzeugversicherung. Ganz dem Parlament überlassen möchte man den Gesetzgebungsprozess indessen nicht. "The bottom line is that people want a safety valve", meint Thomas Cronin (New York Times, 6.11.1988). Ohnehin heisst direkte Demokratie Ergänzung, nicht Ersetzung der repräsentativen Demokratie. Dem kalifornischen Wähler scheinen auch seine eigenen Grenzen klar zu sein. In der schon erwähnten Umfrage des Field Institutes 1982 wurde auch die Aussage vorgelegt: "Many people will not be able to cast an informed ballot." 83 Prozent der Befragten stimmten zu (Magleby 1986, 34).

Das gegenwärtige System ist offen für die ganze politische Elite und einigermaßen transparent, wenngleich nicht allen die gleichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Es kann nur funktionieren in einer politischen Kultur, in der Respekt für den politischen Gegner und die Anliegen von Minderheiten besteht, wo trotz aller Gegensätze immer wieder das Gemeinsame gesucht wird. Und wo es politische Akteure gibt, welche diese Werte in ihrem Handeln umsetzen. Dass sie es tun, ist auch der Sozialisationswirkung der direkten Demokratie zuzuschreiben.

Wie in der Schweiz ist die direkte Demokratie in Kalifornien wesentlicher Bestandteil der politischen Kultur. Die direktdemokratischen Institutionen können nicht isoliert werden von den politischen Rahmenbedingungen und den übrigen politischen

²⁸ Price (1981, 357) schreibt: "Hiram Johnson - father of the initiative, referendum and recall in California and former progressive governor - would probably roll over in his grave if he could see what has happened to his cherished reforms."

Institutionen. Wir können nicht sagen, ob Kalifornien heute besser oder schlechter dastehen würde, hätte es 1911 die Initiative nicht eingeführt. Die eingangs geschilderten Superlative und Schattenseiten der kalifornischen Gesellschaft existieren nicht "wegen" und auch nicht "trotz" des Vorhandenseins direktdemokratischer Institutionen. Ich würde eher vermuten: Weil das politische System insgesamt einigermaßen intakt ist, funktionieren auch die direktdemokratischen Elemente. Immerhin bedarf es spezifischer Bedingungen in einem politischen System, damit sich so heikle politische Instrumente über Jahrzehnte halten können und häufig angewandt werden. Wieso ist das weltweit nur in einigen US-Staaten, in der Schweiz und in Liechtenstein der Fall?

LITERATURVERZEICHNIS

- BELL, CHARLES / PRICE, CHARLES,
 - California Government Today. Politics of Reform? Third Edition,
 Chicago 1988
 - "Are ballot measures the magic ride to success?" In: California Journal, Volume XIX, Number 9, September 1988, S. 380 - 384 (a)
- BELL, DERRICK A.,
 "The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality." In:
Washington Law Review, Vol 54: 1, 1978, S. 1 - 29
- CRONIN, THOMAS E.,
 "Public Opinion and Direct Democracy." In: PS: Political Science & Politics, Summer 1988, Volume XXI, Number 3, S. 612 - 619
- CULVER, JOHN H. / SYER, JOHN C.,
Power and Politics in California. 3rd Edition, New York 1986
- DIAMOND, PETER R. u.a.,
 "Californias Political Reform Act: Greater Access to the Initiative Process." In: Southwestern University Law Review, Volume 7, Number 3, Fall 1975, S. 453 - 602
- FAIR POLITICAL PRACTICES COMMISSION,
Information Manual on Campaign Disclosure Provisions of the Political Reform Act, Sacramento 1988
- FIELD INSTITUTE, THE,
 A Digest on California's Political Demography. California Opinion Index, January 1988
- FITZGERALD, MAUREEN S.,
 "Computer Democracy." In: California Journal 11 (June 1980), S. 1 - 15
- GOLD, STEVEN D.,
 "The Tax Revolt 10 Years Later". In: State Legislatures, September 1988, Volume 14, No. 8, S. 14 - 17
- INITIATIVE AND REFERENDUM REPORT,
 Institute for Government and Politics, Washington D.C.
- INITIATIVE QUARTERLY,
 Published by The NCIR Foundation, Englewood CO
- INITIATIVE & REFERENDUM:
 The Power of the People! Berkeley (periodisch)
- KUSHMAN, RICK.
 "The Politics of Insurance." In: California Journal, Vol. XIX, Number 10, October 1988, S. 416 - 420
- LEAGUE OF WOMEN VOTERS OF CALIFORNIA,
Initiative and Referendum in California. A Legacy Lost? Sacramen-
 to 1983 (Manuskript)

LEE, EUGENE C.

- "California." In: Butler, David / Ranney, Austin (ed.), Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory, Washington 1978, S. 87 - 122
- "The Initiative and Referendum: How California Has Fared." In: National Civic Review, Volume 68, No. 2, February 1979, S. 69-77

LOWENSTEIN, DANIEL H.,

Campaign Spending and Ballot Propositions: Recent Experience, Public Choice Theory and the First Amendment, in: UCLA Law Review, Vol. 29, Number 3, February 1982, S. 505 - 641

LUTRIN, CARL E. / SETTLE, ALLEN K.,

"The Public and Ecology: The Role of Initiatives in California's Environmental Politics." In: The Western Political Quarterly, Volume XXVIII, No. 2, June 1975, S. 352 - 371

MAGBLEBY, DAVID B.,

- Direct Legislation. Voting on Ballot Proposition in the U.S., Baltimore and London 1984
- "Is Direct Democracy a Failed Democracy? In: The Center Magazine, Volume XVIII, Number 4, July/August 1985, S. 51 - 55
- "Legislatures and the Initiative: The Politics of Direct Democracy." In: The Journal of State Government, Volume 59, Number 1, Spring 1986, S. 31 - 39
- "Taking the Initiative: Direct Legislation and Direct Democracy in the 1980s." In: PS: Political Science & Politics, Summer 1988, Volume XXI, Number 3, S. 600 - 611

McFARLAND, JOHN,

"Progressives and the Initiative." In: California Journal, October 1984, S. 388 f

MONTHLY INITIATIVE BULLETIN,
Englewood CO

OWENS, JOHN R. / WADE, LARRY I.

"Campaign Spending on California Ballot Propositions, 1924-1984: Trends and Voting Effects." In: The Western Political Quarterly, Volume 39, No. 4, December 1986, S. 675 - 689

PRICE, CHARLES M.,

- "The Initiative. A Comparative State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon. In: Western Political Quarterly, Volume XXVII, Number 28 (June 1975), S. 243 - 262
- "The Mercenaries Who Gather Signatures for Ballot Measures." In: California Journal, Vol. XII, Number 10, October 1981, S. 357 f
- "The Petition Business". In: California Journal, Vol. XVI, Number 7, July 1985, S. 283 - 286
- "Big Money Initiatives." In: California Journal, Volume XIX, Number 11, November 1988, S. 481 - 486

QUINN, TONY,

"Ballot initiatives: a politician's unique guideposts." In: California Journal, April 1984, S. 142

RANNEY, AUSTIN, (Editor)
The Referendum Device, Washington D.C. and London 1981

SAMISH, ARTHUR H. / THOMAS, BOB.
The Secret Boss of California. New York 1971

SCHMIDT, DAVID D.
Ballot Initiatives: History, Research, and Analysis of Recent Initiatives and Referendum Campaigns. Berkeley 1983

SECRETARY OF STATE OF CALIFORNIA,
 - Procedure for Recalling State and Local Officials, Sacramento, July 1985
 - California Ballot Initiatives, Sacramento, January 1988
 - A Study of Ballot Measures: 1884 - 1982, Sacramento o.J.

TUNSTALL, JEREMY / WALKER, DAVID,
Media Made in California. Hollywood, Politics, and the News. New York/Oxford 1981

WOLFINGER, RAYMOND E. / GREENSTEIN, FRED I.,
 "The Repeal of Fair Housing in California: An Analysis of Referendum Voting." In: American Political Science Review, 62 (September 1968), 753 - 769

1

GENERAL ELECTION
Tuesday, November 8, 1988

ANHANG A: "Sample Ballot"

PARTISAN OFFICES**PRESIDENT AND VICE PRESIDENT****Vote for One Party**

JAMES C. GRIFFIN CHARLES J. MORSA	for President for Vice President	American Independent	4 ➡
GEORGE BUSH DAN QUAYLE	for President for Vice President	Republican	5 ➡
MICHAEL S. DUKAKIS LLOYD BENTSEN	for President for Vice President	Democratic	6 ➡
RON PAUL ANDRE V. MARROU	for President for Vice President	Libertarian	7 ➡
LENORA B. FULANI B. KWAKU DUREN	for President for Vice President	Independent	8 ➡

UNITED STATES SENATOR**Vote for One**

PETE WILSON, Republican United States Senator	12 ➡
M. ELIZABETH MUNOZ, Peace and Freedom Bilingual Teacher	13 ➡
LEO Mc CARTHY, Democratic Lt. Governor of California	14 ➡
JACK DEAN, Libertarian Advertising Executive	15 ➡
MERTON D. SHORT, American Independent Aviator	16 ➡

UNITED STATES REPRESENTATIVE**Eighth District** **Vote for One**

RONALD V. DELLUMS, Democratic Member of Congress	19 ➡
JOHN J. CUDDIHY JR., Republican Health Care Worker	20 ➡
TOM CONDIT, Peace and Freedom Secretary	21 ➡

STATE SENATOR**Ninth District** **Vote for One**

ROBERT J. (BOB) EVANS, Peace and Freedom Eviction Defense Lawyer	24 ➡
NICHOLAS C. PETRIS, Democratic State Senator, 9th Senatorial District	25 ➡
GREG HENSON, Republican Businessman	26 ➡

N 01-01

T-1-26

2

GENERAL ELECTION
Tuesday, November 8, 1988

MEMBER OF THE STATE ASSEMBLY**Twelfth District****Vote for One**

JERALD H. UDINSKY, Republican Financial Economist	29 ➡
TOM BATES, Democratic Member of the California Assembly	30 ➡
LAWRANCE J. PHILLIPS, Peace and Freedom Worker	31 ➡

NONPARTISAN OFFICES**CITY****CITY OF BERKELEY****For Member of City Council District No. 6****Vote for One**

ALAN GOLDFARB Berkeley City Councilmember	39 ➡
--	------

For School Director**Vote for no more than Two**

BRADLEY C. WALTERS Consultant/Community Activist	44 ➡
STEVE ALDRIDGE Teacher	45 ➡
MARTHA O. ACEVEDO Educator	46 ➡
IRENE HEGARTY School Board Representative	47 ➡
VALERIE HERR Educator, Homemaker	48 ➡

N 02-01

T-1

CITY OF BERKELEY

For Rent Stabilization Board Commissioner Vote for no more than Four

FLORENCE MCDONALD Incumbent	55 ➡
JOSE ALVAREZ Bank Employee	56 ➡
BETTY OLDS Incumbent	57 ➡
RICARDO NOGUERA Planner/Community Activist	58 ➡
MARIANNE LAWLESS Fair Housing Director	59 ➡
VINCENT COOK Biophysics Graduate Student	60 ➡
CHARLES IDELSON Journalist	61 ➡
RICHARD HOLT Painter	62 ➡

DISTRICT

ALAMEDA-CONTRA COSTA TRANSIT DISTRICT

Director, At Large Vote for One

JOHN WOODBURY Appointed Transit Director	66 ➡
DIANE THUR Businesswoman	67 ➡
HECTOR REYNA Community Leader-Businessman	68 ➡

Director, Ward No. 1 Vote for One

MICHAEL WINTER Social Services Administrator	70 ➡
MICHAEL H. FAJANS Transit Director/Economist	71 ➡

EAST BAY REGIONAL PARK DISTRICT

Director, Ward No. 1 Vote for One

PATRICIA SCOTT Administrator	74 ➡
MARY LEE JEFFERDS Director, Ward 1, East Bay Regional Park District	75 ➡

SAN FRANCISCO BAY AREA RAPID TRANSIT DISTRICT

Director, Election District No. 3 Vote for One

CHARLES F. MIDDLETON Executive-Administrator	81 ➡
HOWARD P. ABELSON Appointed BART Director	82 ➡
JAY D. GORUD Systems Engineer	83 ➡
ROY NAKADEGAWA Transportation Engineer	84 ➡
SUE HONE Tax Preparation Specialist	85 ➡

MEASURES SUBMITTED TO VOTE OF VOTERS

STATE

78	HIGHER EDUCATION FACILITIES BOND ACT OF 1988. This act provides for a bond issue of six hundred million dollars (\$600,000,000) to provide funds for the construction or improvement of facilities of California's public higher education institutions, including the University of California's nine campuses, the California State University's 19 campuses, the 70 districts of the California community colleges, and the California Maritime Academy. The use of funds authorized under this act includes, but is not necessarily limited to, the construction or improvement of classrooms, laboratories, and libraries, and the implementation of earthquake and other health or safety improvements.	YES 90 ➡
		NO 91 ➡

79	1988 SCHOOL FACILITIES BOND ACT. This act provides for a bond issue of eight hundred million dollars (\$800,000,000) to provide capital outlay for construction or improvement of public schools.	YES 95 ➡
		NO 96 ➡

80	NEW PRISON CONSTRUCTION BOND ACT OF 1988. This act provides for a bond issue of eight hundred seventeen million dollars (\$817,000,000) to provide urgently needed funds to relieve overcrowding in the state's prisons, county jails, and Youth Authority facilities through new construction.	YES 97 ➡
		NO 98 ➡

81	CALIFORNIA SAFE DRINKING WATER BOND LAW OF 1988. This act provides for a bond issue of seventy-five million dollars (\$75,000,000) to provide funds for improvement of domestic water systems to meet minimum drinking water standards.	YES 100 ➡
		NO 101 ➡

82	WATER CONSERVATION BOND LAW OF 1988. This act provides for a bond issue of sixty million dollars (\$60,000,000) to provide funds for a local water projects assistance program, water conservation programs, and groundwater recharge facilities.	YES 102 ➡
		NO 103 ➡

83	CLEAN WATER AND WATER RECLAMATION BOND LAW OF 1988. This act provides for a bond issue of sixty-five million dollars (\$65,000,000) to provide funds for water pollution control and water reclamation projects and makes changes in the Water Conservation and Water Quality Bond Law of 1986 relating to loans and the Clean Water Bond Law of 1984 relating to accounts, funding for specified purposes, loans, and compliance with federal requirements.	YES 105 ➡
		NO 106 ➡

84	HOUSING AND HOMELESS BOND ACT OF 1988. This act provides for a bond issue of three hundred million dollars (\$300,000,000) to provide funds for a housing program that includes: (1) emergency shelters and transitional housing for homeless families and individuals, (2) new rental housing for families and individuals including rental housing which meets the special needs of the elderly, disabled, and farmworkers, (3) rehabilitation and preservation of older homes and rental housing, and (4) home purchase assistance for first-time homebuyers.	YES 109 ➡
		NO 110 ➡

85	LIBRARY CONSTRUCTION AND RENOVATION BOND ACT OF 1988. This act provides for a bond issue of seventy-five million dollars (\$75,000,000) to provide funds for a library construction and renovation program.	YES 113 ➡
		NO 114 ➡

86	COUNTY CORRECTIONAL FACILITY CAPITAL-EXPENDITURE AND YOUTH FACILITY BOND ACT OF 1988. This act provides for a bond issue of five hundred million dollars (\$500,000,000) to provide funds for the construction, reconstruction, remodeling, replacement, and deferred maintenance of county correctional facilities and county juvenile facilities and to provide funds to youth centers and youth shelters.	YES 115 ➡
		NO 116 ➡

87	TAXES, REDEVELOPMENT AGENCIES. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Authorizes Legislature to prohibit property taxes for bonded indebtedness repayment from redevelopment agency use. Fiscal Impact: If implemented, property tax revenues received by redevelopment agencies would be reduced.	YES 118 ➡
		NO 119 ➡

88	DEPOSIT OF PUBLIC MONEYS. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Authorizes Legislature to deposit public moneys in any federally insured industrial loan company. Fiscal Impact: No direct fiscal effect. However, could result in greater interest-income by increasing competition for the deposit of public moneys.	YES 121 ➡
		NO 122 ➡

89	GOVERNOR'S PAROLE REVIEW. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Permits Governor to modify or reverse parole decisions involving murder convictions with indeterminate sentences. Fiscal Impact: Unknown state impact which depends on the actions of the Governor in granting or denying parole.	YES 124 ➡
		NO 125 ➡

90	ASSESSED VALUATION. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Authorizes homeowners over 55 certain transfer of assessed valuation to replacement dwellings in other counties. Fiscal Impact: The property tax revenue loss would not exceed \$20 million in the first year if all counties participated and could be substantially less. Thereafter, the revenue loss would increase annually.	YES 127 ➡
		NO 128 ➡

91	JUSTICE COURTS, ELIGIBILITY, LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Provides that justice courts are courts of record. Specifies eligibility for justice court judges. Fiscal Impact: By itself, no direct fiscal effect. Depends on legislative implementation.	YES 131 ➡
		NO 132 ➡

92	COMMISSION ON JUDICIAL PERFORMANCE. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Authorizes public hearings in some formal disciplinary proceedings before Commission; sets members' terms. Fiscal Impact: Minor impact on state costs.	YES 134 ➡
		NO 135 ➡

93	VETERANS' PROPERTY TAX EXEMPTION. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Deletes requirement of prior California residency from \$1,000 veterans' property tax exemption. Fiscal Impact: Loss in property tax collections would probably be less than \$50,000 per year beginning in 1989-90.	YES 137 ➡
		NO 138 ➡

94	JUDGES. LEGISLATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. Permits judges to teach part-time outside normal hours. Fiscal Impact: Little, if any, fiscal impact.	YES 140 ➡
		NO 141 ➡

95	HUNGER AND HOMELESSNESS FUNDING. INITIATIVE. Creates funding program to assist hungry and homeless persons by collecting fines and issuing bonds. Fiscal impact: Amount of fine collections are unknown - possibly, several millions of dollars a year.	YES 142 ➡
		NO 143 ➡

96	COMMUNICABLE DISEASE TESTS. INITIATIVE. Requires court ordered AIDS and communicable disease testing of persons charged with sex and assault crimes. Fiscal Impact: The costs to state and local governments could range up to \$1 million a year.	YES 145 ➡
		NO 146 ➡

97	STATE OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH PLAN. INITIATIVE. Requires Governor and Department of Industrial Relations to restore private sector Cal-OSHA program. Fiscal Impact: Net State costs are estimated at approximately \$10.4 million if it imposes new obligations, or approximately \$700,000, if measure largely restates existing obligations.	YES 147 ➡
		NO 148 ➡

98	SCHOOL FUNDING. INITIATIVE. Provides minimum school funding levels: Transfers certain excess revenue, otherwise returnable to taxpayers, to schools and colleges. Fiscal Impact: The state cost of bringing schools up to minimum funding level is \$215 million in 1988-89. Local administrative costs are estimated to be \$2 million to \$7 million a year for preparation and distribution of School Accountability Report Cards.	YES 150 ➡
		NO 151 ➡

99	CIGARETTE AND TOBACCO TAX. BENEFIT FUND. INITIATIVE. Imposes additional cigarette and tobacco tax for medical care, health education, other purposes. Fiscal Impact: Raises state revenues of approximately \$300 million in 1988-89 (part-year) and \$600 million in 1989-90 (first full-year). State administrative costs are estimated at \$500,000 in 1988-89 and \$300,000 in subsequent years.	YES 158 ➡
		NO 159 ➡
100	INSURANCE RATES, REGULATION. INITIATIVE. Reduces good driver rates. Requires automobile, other property/casualty, health insurance rate approval. Adopts anti-price-fixing, antidiscrimination laws. Fiscal Impact: Additional state administrative costs of \$10 million in 1988-89, paid by fees on insurance industry. Possible state revenue loss of \$20 million.	YES 161 ➡
		NO 162 ➡
101	AUTOMOBILE ACCIDENT CLAIMS AND INSURANCE RATES. INITIATIVE. Reduces automobile insurance rates, limits compensation for non-economic losses for four years. Fiscal Impact: Additional state administrative costs of \$2 million in 1988-89, paid by fees on insurance industry. Possible state revenue loss of \$50 million annually for four years.	YES 164 ➡
		NO 165 ➡
102	REPORTING EXPOSURE TO AIDS VIRUS. INITIATIVE. Requires reporting persons exposed to AIDS virus to health officers and notification to others. Fiscal Impact: Unknown, possibly as high as tens or hundreds of millions of dollars.	YES 167 ➡
		NO 168 ➡
103	INSURANCE RATES, REGULATION, COMMISSIONER. INITIATIVE. Reduces auto, other property/casualty rates. Requires elected Insurance Commissioner's approval of rates. Prohibits price-fixing, discrimination. Fiscal Impact: Additional state administrative costs of \$10 to \$15 million in 1988-89, to be paid by fees on insurance industry. Unknown savings to state and local governments from reduced insurance rates. Gross premium tax reduction of approximately \$125 million for first three years offset by required premium tax rate adjustment. Thereafter, possible state revenue loss if rate reductions and discounts continue but gross premium tax is not adjusted.	YES 169 ➡
		NO 170 ➡

104	AUTOMOBILE AND OTHER INSURANCE. INITIATIVE. Establishes no-fault insurance for automobile accidents. Reduces rates for two years. Restricts future regulation. Fiscal Impact: Additional state administrative costs of \$2.5 million in 1988-89, paid by fees on insurance industry. Possible state revenue loss of \$25 million annually for two years.	YES 183 ➡
		NO 184 ➡
105	DISCLOSURES TO CONSUMERS, VOTERS, INVESTORS. INITIATIVE. Requires disclosure concerning toxic products, "Medigap" insurance, initiatives, nursing homes, and South Africa connections. Fiscal Impact: The net annual state costs could be up to \$550,000. Unknown revenue from fines.	YES 186 ➡
		NO 187 ➡
106	ATTORNEY FEES LIMIT FOR TORT CLAIMS. INITIATIVE. Limits amount of contingency fees which an attorney may collect in tort cases. Fiscal Impact: Net fiscal effect on state and local governments is unknown.	YES 188 ➡
		NO 189 ➡

REGIONAL MEASURE 1

1	MEASURE 1: Shall the California Transportation Commission and the Metropolitan Transportation Commission be authorized to undertake a revenue bond program to finance major bridge improvements, the construction of new bridges, and mass transit extensions designed to reduce bridge traffic in the bay area, to be financed by bridge tolls which shall not exceed one dollar (\$1) for passenger vehicles?	YES 194 ➡
		NO 195 ➡

PERALTA COMMUNITY COLLEGE DISTRICT

B	MEASURE B: Shall the reorganization of the Peralta Community College District be approved so as to form a new community college district, from that portion of the Peralta Community College District that contains the Feather River Community College and is located in Plumas County, to consist of 5 trustee areas whose trustees will be elected at large?	YES 201 ➡
		NO 202 ➡

COUNTY

COUNTY OF ALAMEDA MEASURES

C MEASURE C: Shall the County of Alameda be authorized to develop, construct, and acquire rental apartments for low-income senior citizens and disabled persons, including appurtenant and related facilities, in developments located throughout the County, and to issue for such purpose General Obligation Bonds in an amount not to exceed \$139,967,000, provided that the total number of apartment units in all such developments shall not exceed 2000 units?

YES 211 ➡

NO 212 ➡

D MEASURE D: Shall the County of Alameda be authorized to issue General Obligation Bonds in the amount of Eighty Three Million Four Hundred Thousand dollars principal (\$83,400,000) to finance the acquisition of the Santa Rita Jail Project, in order to preserve general fund revenues to finance the increased operating costs of the new jail?

YES 215 ➡

NO 216 ➡

E MEASURE E: Shall the ordinance proposed by the Board of Supervisors of Alameda County levying a special tax of \$10 per year per benefit unit on real property for the purpose of drug prevention be approved?

YES 218 ➡

NO 219 ➡

F MEASURE F: Shall the Charter of the County of Alameda be amended to provide that the Board of Supervisors instead of the Civil Service Commission shall appoint the Director of Personnel, presently referred to in the Charter as the Chief Examiner?

YES 220 ➡

NO 221 ➡

G MEASURE G: Shall Section 66 of the Charter of the County of Alameda be amended with regard to the holding by county officers and employees of other public offices and to prohibit any county officer from holding any other incompatible public office?

YES 222 ➡

NO 223 ➡

CITY

CITY OF BERKELEY PROPOSED INITIATIVE

H MEASURE H: Shall the Library Relief Act of 1980 be amended to increase revenues in anticipation of operating the Central Library seven days a week and Branch Libraries at six days a week, make the tax permanent, have it take effect January 1, 1989 and increase the City's constitutional spending limit for four years in the amount of the tax?

Financial Implications: The special tax would be increased to 7.2 cents per square foot for residential units and 10.9 cents per square foot for commercial units. Increased revenues of \$1,300,000 during the fiscal year 1988-89, future annual revenue increase of approximately \$3,000,000, depending on changes in income growth or inflation.

YES 227 ➡

NO 228 ➡

CITY OF BERKELEY INITIATIVE CHARTER AMENDMENT

I MEASURE I: Shall the Berkeley City Charter be amended to provide that Rent Board Commissioners who are owners of rental property be allowed to participate in making all Rent Board decisions, except decision on individual rent adjustment petitions affecting their unit?

Financial Implication: None.

YES 236 ➡

NO 237 ➡

CITY OF BERKELEY INITIATIVE ORDINANCE

J MEASURE J: Shall the Palestinian town and refugee camp of Jabaliya, Gaza, be established as a sister city of the City of Berkeley?

Financial Implication: None.

YES 240 ➡

NO 241 ➡

CITY OF BERKELEY INITIATIVE ORDINANCE AMENDMENT

K MEASURE K: Shall the Berkeley Rent Stabilization and Eviction for Good Cause Ordinance be amended to: Require annual registration of rents; require the Board to notify tenants when registration fees and penalties are outstanding for a period of six months; permit landlords to set without regulation the initial rent for single family dwellings rented for the first time after December 31, 1988; require property-wide compliance with provisions of the ordinance before any unit's rent can be increased; place additional restrictions on evictions for owner or relative occupancy; require the Board to review eviction notices and inform the tenants of the results; strengthen the civil remedies available for violations of the Rent Ordinance and delete criminal penalties for violation of the Ordinance?

YES 243 ➡

NO 244 ➡

Financial Implication: Increase administrative costs for additional Rent Board tasks of approximately \$80,000 per year offset by savings in administrative costs as a result of provisions encouraging private enforcement in an unknown amount.

CITY OF BERKELEY ORDINANCE AMENDMENTS

L MEASURE L: Shall the Berkeley Rent Stabilization and Eviction for Good Cause Ordinance be amended to: Permit landlords to set without regulation the initial rent for single family dwellings rented for the first time after December 31, 1988; place additional restrictions on evictions for owner or relative occupancy; strengthen the civil remedies available for violation of the Rent Ordinance and delete criminal penalties for violation of the Ordinance?

YES 251 ➡

NO 252 ➡

Financial Implications: Unknown decreases in administrative costs as a result of provisions encouraging private enforcement.

M MEASURE M: Shall the Berkeley Election Reform Act Ordinance be amended to permit City Council amendment of the ordinance by a two-thirds vote of its membership under certain conditions, to create additional filing, record-keeping, and disclosure requirements for candidates and political committees, to eliminate disclosure of small individual contributions, and to make other minor and technical changes?

YES 256 ➡

NO 257 ➡

Financial Implication: None.

CITY OF BERKELEY PROPOSED RESOLUTION

N MEASURE N: Shall the City of Berkeley continue a policy that public agencies' land use plans, development and expansion follow City laws, the City's General Plan and the California Environmental Quality Act and should City officials be directed to use all lawful means to ensure that such agencies adhere to such plans and laws and pay fees and taxes paid by private citizens in an amount proportionate to the City services available to such agencies?

Financial Implications: Potential increase in voluntary contributions by public agencies in an uncertain amount.

YES 262 ➡

NO 263 ➡

CITY OF BERKELEY MEASURES Advisory Vote Only

O MEASURE O: Shall a measure be adopted which advises the Berkeley City Council to urge the United States Congress to enact a National Health Program?

Financial Implication: None for the City of Berkeley

YES 268 ➡

NO 269 ➡

DISTRICT

EAST BAY MUNICIPAL UTILITY DISTRICT MEASURE Advisory Vote Only

Z MEASURE Z: Should East Bay Municipal Utility District build an additional local water reservoir to provide drought and security protection, and for needs projected to occur within the District, on land now owned by the District at the proposed Buckhorn Project site, at an estimated cost of \$1.00 per month to a typical existing residential customer (\$190 million estimated project cost), subject to completion of environmental review and regulatory agency approvals?

YES 272 ➡

NO 273 ➡

EAST BAY REGIONAL PARK DISTRICT MEASURE

AA MEASURE AA: Shall the EAST BAY REGIONAL PARK DISTRICT be authorized to issue general obligation bonds in the principal amount of two hundred twenty-five million dollars (\$225,000,000) to acquire land for open space; to protect wildlife and its habitat; to preserve wetlands and Bay shoreline; and to acquire and improve parks, trails, and recreation facilities; provided, that these new resources be distributed equitably between Alameda County and Contra Costa County and that the cost of repayment of the bonds will average approximately 47¢ per month for property with assessed valuation of \$100,000?

YES 278 ➡

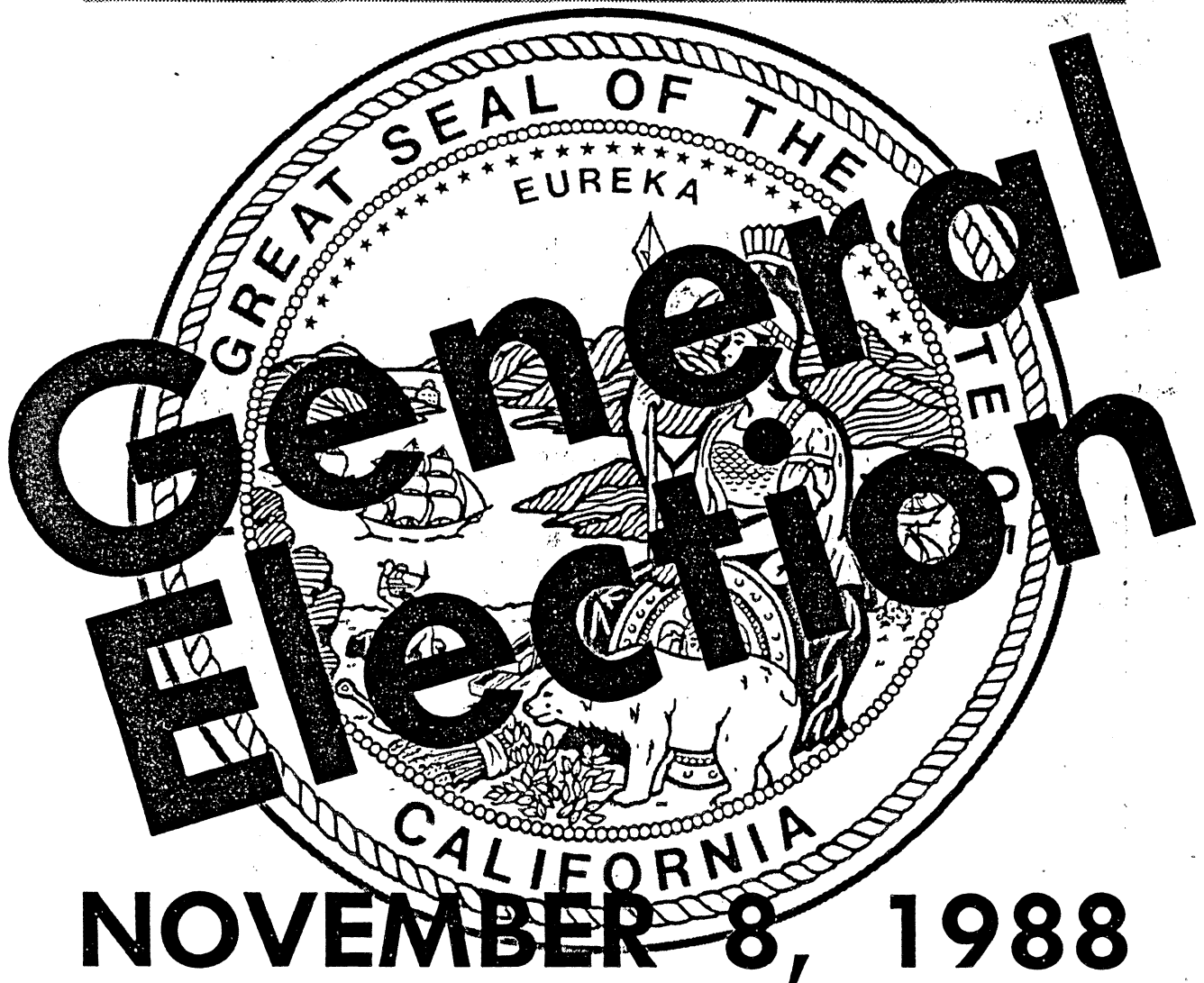
NO 279 ➡

END OF BALLOT

END OF BALLOT

To Begin Voting
Turn Back to First Page

California
BALLOT PAMPHLET



CERTIFICATE OF SECRETARY OF STATE

I, March Fong Eu, Secretary of State of the State of California, do hereby certify that the foregoing measures will be submitted to the electors of the State of California at the **GENERAL ELECTION** to be held throughout the State on November 8, 1988, and that this pamphlet has been correctly prepared in accordance with law.



Witness my hand and the Great Seal of the State in
Sacramento, California, this 18th day of August 1988.

March Fong Eu

MARCH FONG EU
Secretary of State

Official Title and Summary Prepared by the Attorney General

INSURANCE RATES, REGULATION, COMMISSIONER. INITIATIVE STATUTE. Requires minimum 20-perce rate reduction from November 8, 1987, levels, for automobile and other property/casualty insurance. Freezes rat until November 8, 1989, unless insurance company is substantially threatened with insolvency. Thereafter requir every insurer offer any eligible person a good-driver policy with 20-percent differential. Requires public hearing a approval by elected Insurance Commissioner for automobile, other property/casualty insurance rate chang. Requires automobile premiums be determined primarily by driving record. Prohibits discrimination, price-fixir unfair practices by insurance companies. Requires commissioner provide comparative pricing information. Authoriz insurance activities by banks. Summary of Legislative Analyst's estimate of net state and local government impa. Would increase Department of Insurance administrative costs by \$10 to \$15 million in first year, varying thereaft with workload, to be paid by additional fees on the insurance industry. State and some local governments would ha unknown savings from lower insurance rates. Gross premium tax reduction of approximately \$125 million for fi three years offset by required premium tax rate adjustment. Thereafter, possible state revenue loss if rate reductio and discounts continue but gross premium tax is not adjusted.

Analysis by the Legislative Analyst

Background

Various types of insurance are sold in California, includ- ing automobile, liability, fire, health and life. In 1987, companies collected about \$50 billion in premiums from the sale of insurance. In turn, the state received about \$1 billion from a tax on these premiums.

Motor vehicle insurance is one of the major types of insurance purchased in the state. It accounted for about \$12 billion (24 percent) of all premiums collected during 1987. Additionally, fire and liability insurance premiums totaled about \$10 billion, or 21 percent, of all premiums.

Rate Setting by Insurance Companies. Currently, insurance companies set rates for various types of insurance, using a number of factors. For motor vehicle insurance, these factors generally include the age, sex, marital status, driving record, type of vehicle and home address of the insured. The insurance companies also take into consideration other factors such as their claims experience, income and expenses. Insurance companies are not required to tell the public what relative weight they give to these factors when setting rates. In addition, insurance companies are not subject to the state's anti-trust laws.

Role of the Department of Insurance in Reviewing Rates. Currently, the Department of Insurance does not review and approve insurance rate changes before they take effect. Instead, the Department of Insurance can request insurance companies to justify such rates *after* they take effect, as part of the rate examination process or in response to complaints from consumers. Historically, the scope and frequency of rate examinations has been limited.

Proposal

In summary, this measure:

- Requires insurance companies to reduce rates for various types of insurance, including motor vehicle, fire and liability.
- Requires insurance companies to offer a "Good Driver Discount Plan" and makes other changes regarding automobile insurance.

- Requires the Insurance Commissioner to review and approve rate increases—for various types of insurance—before they can take effect.
- Requires that the Insurance Commissioner be elected.

This measure changes the laws that regulate insurance rates for certain types of insurance. It applies to motor vehicle, fire and liability insurance, but not to life, mortgage and disability insurance.

Rate Reductions

1. **Rate Reduction.** This measure requires that rates for motor vehicle, fire and liability insurance issued or renewed on or after November 8, 1988, be reduced by 20 percent from their levels on November 8, 1987.

2. **Rate Freeze.** The measure requires that the rates be kept at the reduced levels until November 8, 1989. During this period, the rates can be increased only if the Insurance Commissioner determines that the affected insurance company is threatened with insolvency.

Review and Approval of Insurance Rate Filings

Beginning November 8, 1989, the measure requires the Insurance Commissioner to review and approve rate changes before they go into effect. Insurance companies are required to file information with the commissioner to justify the new rates. In general, the commissioner is required to hold a public hearing on the proposed rate change whenever it exceeds certain percentages. Additionally, the commissioner is authorized to hold a hearing when requested by a consumer.

Good Driver Discount Plan and Other Automobile Provisions

1. **"Good Driver" Discount.** This measure requires insurance companies to offer motor vehicle insurance to good drivers at reduced rates. These rates would take effect November 8, 1989, (one year after the general rate reduction) and would be 20 percent below the rate which would otherwise have been paid for the same coverage.

Continued on page 1

Proposition 103: Analysis

Continued from page 98

In general, this measure defines a good driver as a person who, during the last three years, has (a) held a driver's license and (b) had no more than one conviction for a moving violation.

2. Determining Factors for Rates. In general, the measure requires that rates and premiums for automobile insurance be determined on the basis of the insured person's driving record, miles driven and number of years of driving experience.

Other Insurance-Related Provisions

1. Antitrust Laws. The measure makes insurance companies subject to the state's antitrust laws.

2. Election of Insurance Commissioner. The measure requires that the Insurance Commissioner be elected, the first election taking place in 1990.

3. Consumer Assistance. The measure requires the establishment of a nonprofit corporation to represent the interests of insurance consumers. Additionally, the measure requires the Insurance Commissioner to provide consumers—upon request and for a reasonable fee—with a comparison of the rates for *each* personal (that is, noncommercial) type of insurance offered in California. In general, this would include rates for private automobile, homeowner's and renter's insurance.

4. Discounts or Rebates. The measure permits insurance agents and brokers to give certain discounts or rebates to those who buy insurance from them. It does so by eliminating the prohibition in current law against such discounts or rebates.

Fiscal Effect

Costs

Department of Insurance. This measure would increase the Department of Insurance's administrative costs by between \$10 million to \$15 million during 1988–89. These costs would be financed out of the Insurance Fund which is supported by fees and assessments on

the insurance industry. Given the current balance in this fund, fees and assessments would have to be increased to cover these costs.

In years following, these costs could be somewhat lower or higher, depending on workload.

State and Local Governments. While some local governments purchase insurance, most "self-insure" by relying upon their own resources to pay losses and claims. The state is generally self-insured, but does purchase some liability and fire insurance. Because this measure reduces the rates for certain types of insurance, including motor vehicle, fire and liability, it would result in unknown savings to the state and those local governments that purchase such insurance.

Revenues

Insurance companies pay a tax based on the amount of gross premiums they receive each year from insurance sold in California. These tax revenues are deposited in the State General Fund.

Starting in November 1988, this measure requires that rates for motor vehicle, fire and liability insurance be reduced. These lines of insurance account for about 45 percent of all California insurance premiums. A good driver discount takes effect a year later. The Department of Insurance's new role in reviewing and approving proposed rate changes also takes effect in November 1989. The rate reductions and the good driver discounts combined normally would reduce state insurance tax revenues by about \$125 million a year. This estimate assumes that about 50 percent of the drivers would qualify for the discount. It also assumes that no offsetting adjustments would be made in other insurance rates. The resulting state revenue loss, however, will not occur because this measure provides that for the period November 1988 to January 1991 the State Board of Equalization shall adjust the state tax rate on gross premiums to offset these premium reductions.

Thereafter, there would be an unknown General Fund revenue loss to the extent these rate reductions and discounts continue.

Proposition 103: Text of Proposed Law

Continued from page 99

amend or reject a decision only under Section 11517 (c) and (e) and solely on the basis of the record; (d) Section 11513.5 shall apply to the commissioner; (e) discovery shall be liberally construed and disputes determined by the administrative law judge.

1861.09. Judicial review shall be in accordance with Section 1858.6. For purposes of judicial review, a decision to hold a hearing is not a final order or decision; however, a decision not to hold a hearing is final.

Consumer Participation

1861.10. (a) Any person may initiate or intervene in any proceeding permitted or established pursuant to this chapter, challenge any action of the commissioner under this article, and enforce any provision of this article.

(b) The commissioner or a court shall award reasonable advocacy and witness fees and expenses to any person who demonstrates that (1) the person represents the interests of consumers, and, (2) that he or she has made a substantial contribution to the adoption of any order, regulation or decision by the commissioner or a court. Where such advocacy occurs in response to a rate application, the award shall be paid by the applicant.

(c) (1) The commissioner shall require every insurer to enclose notices in every policy or renewal premium bill informing policyholders of the opportunity to join an independent, non-profit corporation which shall advocate the interests of insurance consumers in any forum. This organization shall be established by an interim board of public members designated by the commissioner and operated by individuals who are democratically elected from its membership. The corporation shall proportionately reimburse insurers for any additional costs incurred by insertion of the enclosure, except no postage shall be charged for any enclosure weighing less than 1/4 of an ounce. (2) The commissioner shall by regulation determine the content of the enclosures and other procedures necessary for implementation of this provision. The legislature shall make no

appropriation for this subdivision.

Emergency Authority

1861.11. In the event that the commissioner finds that (a) insurers have substantially withdrawn from any insurance market covered by this article, including insurance described by Section 660, and (b) a market assistance plan would not be sufficient to make insurance available, the commissioner shall establish a joint underwriting authority in the manner set forth by Section 11891, without the prior creation of a market assistance plan.

Group Insurance Plans

1861.12. Any insurer may issue any insurance coverage on a group plan, without restriction as to the purpose of the group, occupation or type of group. Group insurance rates shall not be considered to be unfairly discriminatory, if they are averaged broadly among persons insured under the group plan.

Application

1861.13. This article shall apply to all insurance on risks or on operations in this state, except those listed in Section 1851.

Enforcement & Penalties

1861.14. Violations of this article shall be subject to the penalties set forth in Section 1859.1. In addition to the other penalties provided in this chapter, the commissioner may suspend or revoke, in whole or in part, the certificate of authority of any insurer which fails to comply with the provisions of this article.

SECTION 4. Elected Commissioner

Section 12900 is added to the Insurance Code to read:

12900. (a) The commissioner shall be elected by the People in the same time, place and manner and for the same term as the Governor.

SECTION 5. Insurance Company Filing Fees

Section 12979 is added to the Insurance Code to read:

12979. Notwithstanding the provisions of Section 12978, the commissioner shall establish a schedule of filing fees to be paid by insurers to cover any

Text of Proposed Law

This initiative measure is submitted to the people in accordance with the provisions of Article II, Section 8 of the Constitution.

This initiative measure adds and repeals sections of the Insurance Code, and adds a section to the Revenue and Taxation Code; therefore, existing sections proposed to be deleted are printed in ~~strikeout type~~ and new provisions proposed to be added are printed in *italic type* to indicate that they are new.

PROPOSED LAW

SECTION 1. Findings and Declaration.

The People of California find and declare as follows:

Enormous increases in the cost of insurance have made it both unaffordable and unavailable to millions of Californians.

The existing laws inadequately protect consumers and allow insurance companies to charge excessive, unjustified and arbitrary rates.

Therefore, the People of California declare that insurance reform is necessary. First, property-casualty insurance rates shall be immediately rolled back to what they were on November 8, 1987, and reduced no less than an additional 20%. Second, automobile insurance rates shall be determined primarily by a driver's safety record and mileage driven. Third, insurance rates shall be maintained at fair levels by requiring insurers to justify all future increases. Finally, the state Insurance Commissioner shall be elected. Insurance companies shall pay a fee to cover the costs of administering these new laws so that this reform will cost taxpayers nothing.

SECTION 2: Purpose.

The purpose of this chapter is to protect consumers from arbitrary insurance rates and practices, to encourage a competitive insurance marketplace, to provide for an accountable Insurance Commissioner, and to ensure that insurance is fair, available, and affordable for all Californians.

SECTION 3: Reduction and Control of Insurance Rates.

Article 10, commencing with Section 1861.01 is added to Chapter 9 of Part 2 of Division 1 of the Insurance Code to read:

Insurance Rate Rollback

1861.01. (a) For any coverage for a policy for automobile and any other form of insurance subject to this chapter issued or renewed on or after November 8, 1988, every insurer shall reduce its charges to levels which are at least 20% less than the charges for the same coverage which were in effect on November 8, 1987.

(b) Between November 8, 1988, and November 8, 1989, rates and premiums reduced pursuant to subdivision (a) may be only increased if the commissioner finds, after a hearing, that an insurer is substantially threatened with insolvency.

(c) Commencing November 8, 1989, insurance rates subject to this chapter must be approved by the commissioner prior to their use.

(d) For those who apply for an automobile insurance policy for the first time on or after November 8, 1988, the rate shall be 20% less than the rate which was in effect on November 8, 1987, for similarly situated risks.

(e) Any separate affiliate of an insurer, established on or after November 8, 1987, shall be subject to the provisions of this section and shall reduce its charges to levels which are at least 20% less than the insurer's charges in effect on that date.

Automobile Rates & Good Driver Discount Plan

1861.02. (a) Rates and premiums for an automobile insurance policy, as described in subdivision (a) of Section 660, shall be determined by application of the following factors in decreasing order of importance:

(1) The insured's driving safety record.

(2) The number of miles he or she drives annually.

(3) The number of years of driving experience the insured has had.

(4) Such other factors as the commissioner may adopt by regulation that have a substantial relationship to the risk of loss. The regulations shall set forth the respective weight to be given each factor in determining automobile rates and premiums. Notwithstanding any other provision of law, the use of any criterion without such approval shall constitute unfair discrimination.

(b) (1) Every person who (A) has been licensed to drive a motor vehicle for the previous three years and (B) has had, during that period, not more than one conviction for a moving violation which has not eventually been dismissed shall be qualified to purchase a Good Driver Discount policy from the insurer of his or her choice. An insurer shall not refuse to offer and sell a Good Driver Discount policy to any person who meets the standards of this subdivision. (2) The rate charged for a

Good Driver Discount policy shall comply with subdivision (a) and shall be at least 20% below the rate the insured would otherwise have been charged for the same coverage. Rates for Good Driver Discount policies shall be approved pursuant to this article.

(c) The absence of prior automobile insurance coverage, in and of itself, shall not be a criterion for determining eligibility for a Good Driver Discount policy, or generally for automobile rates, premiums, or insurability.

(d) This section shall become operative on November 8, 1989. The commissioner shall adopt regulations implementing this section and insurers may submit applications pursuant to this article which comply with such regulations prior to that date, provided that no such application shall be approved prior to that date.

Prohibition on Unfair Insurance Practices

1861.03. (a) The business of insurance shall be subject to the laws of California applicable to any other business, including, but not limited to, the Unruh Civil Rights Act (Civil Code Sections 51 through 53), and the antitrust and unfair business practices laws (Parts 2 and 3, commencing with section 16600 of Division 7, of the Business and Professions Code).

(b) Nothing in this section shall be construed to prohibit (1) any agreement to collect, compile and disseminate historical data on paid claims or reserves for reported claims, provided such data is contemporaneously transmitted to the commissioner, or (2) participation in any joint arrangement established by statute or the commissioner to assure availability of insurance.

(c) Notwithstanding any other provision of law, a notice of cancellation or non-renewal of a policy for automobile insurance shall be effective only if it is based on one or more of the following reasons: (1) non-payment of premium; (2) fraud or material misrepresentation affecting the policy or insured; (3) a substantial increase in the hazard insured against.

Full Disclosure of Insurance Information

1861.04. (a) Upon request, and for a reasonable fee to cover costs, the commissioner shall provide consumers with a comparison of the rate in effect for each personal line of insurance for every insurer.

Approval of Insurance Rates

1861.05. (a) No rate shall be approved or remain in effect which is excessive, inadequate, unfairly discriminatory or otherwise in violation of this chapter. In considering whether a rate is excessive, inadequate or unfairly discriminatory, no consideration shall be given to the degree of competition and the commissioner shall consider whether the rate mathematically reflects the insurance company's investment income.

(b) Every insurer which desires to change any rate shall file a complete rate application with the commissioner. A complete rate application shall include all data referred to in Sections 1857.7, 1857.9, 1857.15, and 1864 and such other information as the commissioner may require. The applicant shall have the burden of proving that the requested rate change is justified and meets the requirements of this article.

(c) The commissioner shall notify the public of any application by an insurer for a rate change. The application shall be deemed approved sixty days after public notice unless (1) a consumer or his or her representative requests a hearing within forty-five days of public notice and the commissioner grants the hearing, or determines not to grant the hearing and issues written findings in support of that decision, or (2) the commissioner on his or her own motion determines to hold a hearing, or (3) the proposed rate adjustment exceeds 7% of the then applicable rate for personal lines or 15% for commercial lines, in which case the commissioner must hold a hearing upon a timely request.

1861.06. Public notice required by this article shall be made through distribution to the news media and to any member of the public who requests placement on a mailing list for that purpose.

1861.07. All information provided to the commissioner pursuant to this article shall be available for public inspection, and the provisions of Section 6254(d) of the Government Code and Section 1857.9 of the Insurance Code shall not apply thereto.

1861.08. Hearings shall be conducted pursuant to Sections 11500 through 11528 of the Government Code, except that: (a) hearings shall be conducted by administrative law judges for purposes of Sections 11512 and 11517, chosen under Section 11502 or appointed by the commissioner; (b) hearings are commenced by a filing of a Notice in lieu of Sections 11503 and 11504; (c) the commissioner shall adopt,

Continued on page 140

Argument in Favor of Proposition 103

There are important differences between the five insurance initiatives on the November ballot which you should be aware of before voting.

Proposition 103—Voter Revolt to Cut Insurance Rates—is the only insurance initiative written and paid for exclusively by consumers. It alone reduces all of your automobile, home and business insurance premiums to November 1987 prices. Then, it alone cuts them another 20%.

Proposition 103 will also end the insurers' exemption from the antimonopoly laws, allow people to elect the Insurance Commissioner, require a special 20% discount for good drivers, and stop unfair price increases in the future. It specifies that a permanent, independent consumer watchdog system will champion the interests of insurance consumers.

Proposition 103 is written in plain language. There are no loopholes or fine print. Unlike the other propositions, nonlawyers can read it.

Because the polls showed that the insurance industry could not defeat Voter Revolt's 103 directly, the insurance companies came up with a plan to defeat it indirectly. They are pushing Proposition 104—the so-called “no-fault” proposition—and are spending tens of millions of dollars to advertise that it is better for consumers than Proposition 103.

Privately, insurance executives have admitted that their Proposition 104 would actually raise auto insurance premiums for many drivers. Worse, Proposition 104 rewrites the entire California Insurance Code to benefit insurance companies. The 24,000 words of obscure legalese in Proposition 104 turn the law into a “your fault” system. Their fine print cancels out every consumer reform in Voter Revolt's Proposition 103.

Some insurance companies disagree with “no fault,” so they're financing Proposition 101, which claims to make the biggest cut in auto insurance. But the big cut they boast about affects only one portion of your auto insurance—they could raise premiums for the rest of your coverage as much as they want. In return, Proposition 101 allows insurance companies to avoid full payment for accidents. It, too, cancels many of the auto insurance reforms in Proposition 103.

Insurance companies are also financing Proposition 106, which restricts your right to quality legal counsel. The insurance companies claim Proposition 106 will cut their costs. In fact, it will limit your ability to make the insurance companies pay up.

Proposition 100, which is paid for by trial lawyers and bankers, simply does not go far enough to protect consumers' interests. Unlike Proposition 103, it does not automatically and immediately cut insurance rates. Nor does it enable consumers to permanently unite to fight against insurance abuse, as Voter Revolt's Proposition 103 does.

Proposition 103 is the only initiative written and paid for exclusively by consumers. It will save you the most money.

To guarantee that every reform in Voter Revolt's Proposition 103 becomes law, it must get more “Yes” votes than any other proposition. Every vote in favor of another insurance proposition cancels your vote for Proposition 103. That's why we advise you to vote “Yes” *only* on Proposition 103.

RALPH NADER
Consumer Advocate

HARVEY ROSENFELD
*Chair, Voter Revolt to Cut Insurance Rates/
Proposition 103*

Rebuttal to Argument in Favor of Proposition 103

Proponents of PROP 103 claim that their initiative includes no “fine print,” but IT'S FULL OF UNINTENDED CONSEQUENCES THAT WILL WIPE OUT ANY BENEFITS IT PROMISES YOU. VOTE NO ON PROP 103.

The most glaring example of this “fine print” allows for massive government intervention into the insurance industry. A GOVERNMENT-RUN INSURANCE SYSTEM IS NOT THE ANSWER.

In New Jersey, where the government intervened in the insurance business under circumstances similar to those mandated in PROP 103, every driver is paying a surcharge to help foot a \$2.5-billion deficit racked up by the state-run insurance system.

PROP 103 advocates also tell you their initiative contains no loopholes. Look again. It's loaded with them.

- **RATES WILL INCREASE** by an average 22% for two-thirds of the state's drivers, according to the State Department of Insurance, because PROP 103

eliminates rating based on the driving safety record of your neighborhood and forces suburban and rural drivers to subsidize motorists in high-risk areas.

- **DRUNK DRIVERS** who haven't lost their licenses can qualify for “good driver” discounts.

A MASSIVE BUREAUCRACY IS NOT THE SOLUTION. Only fundamental reform of our auto insurance system will hold down insurance premiums. We need to reduce the cost of litigation, fraud and subsidizing uninsured motorists.

PROP 103 DOES NOT REFORM OUR SYSTEM. IT DOES NOT GUARANTEE YOU LONG-TERM RATE REDUCTIONS.

Vote NO on PROP 103.

ALISTER MCALISTER
Former Chair, Assembly Finance and Insurance Committee

ED DAVIS
State Senator, 19th District

KIRK WEST
President, California Chamber of Commerce

Argument Against Proposition 103

KEEP BIG GOVERNMENT OUT OF THE AUTO INSURANCE BUSINESS.

You might think PROP 103's auto insurance rate reductions seem too good to be true. You're right.

Vote NO on PROP 103; it does not enact any cost-cutting reforms. Instead, it attacks the symptoms of our failing auto insurance system. It does not address, let alone begin to grapple with, the real problem—the cost of uninsured motorists, fraud and, most importantly, *run-away auto accident litigation*.

PROP 103 might seem well-intentioned but, unfortunately, it inevitably would lead to a huge, state-run insurance system costing millions of dollars.

Hidden provisions of this measure give the state unprecedented authority to enter the insurance business. If you think lines are long and the bureaucracy impenetrable at government offices today, just wait until you have to deal with the state to purchase insurance.

This sloppily drafted measure will:

- *Raise insurance premiums, in the long term, for the majority of California drivers.* PROP 103 forces insurers to ignore the driving safety record of where you live and, instead, forces you to subsidize drivers in areas that have the highest insurance losses. For example, a 55-year-old suburban driver will end up paying more for insurance so that a young urban driver can pay less. A State Department of Insurance study recently predicted that this aspect of PROP 103 will raise rates for two-thirds of the state's drivers

—by an average 22%!

- *Allow convicted drunk drivers who have not lost their licenses to win an additional rate discount for "good driving."*
- *Make the Insurance Commissioner an elected official with enormous new powers.* This "insurance czar" would be a politician first, and a regulator second. As a politician, this official would be preoccupied with raising campaign money from special interests all too willing to "buy" influence.
- *Create a huge government bureaucracy that does nothing to make auto insurance more affordable.* Instead, PROP 103 would add time, expense and lots of lawyers to enact a price-control policy that has failed miserably in New Jersey and other states. To carry out this price-control policy, the measure increases the Department of Insurance's budget by 33% and its staff by at least 100 new bureaucrats.

VOTE NO on PROP 103. Lowering auto premiums for California drivers is a laudable goal, but this measure's flawed methods are not the answer. Please VOTE NO on PROP 103.

KIRK WEST

President, California Chamber of Commerce

WILLIAM CAMPBELL

State Senator, 31st District

Chairman, Joint Legislative Budget Committee

DAVID DAVREUX

Author, Consumers' Guide to Auto Insurance

Rebuttal to Argument Against Proposition 103

The insurance companies want to divert your attention away from the fact that Prop 103 will save *everyone* 20% on their auto insurance as well as their home and business insurance. That's why the statement above employs confusing and often ridiculous arguments against it.

Here are the facts:

- 103 is the *only* initiative that will immediately cut *everyone's* premiums by 20%.
- 103 forces insurance companies to base your rates on your driving record first, rather than on where you live. That means good drivers throughout the state will pay less than they do now, while bad drivers will pay more.
- 103 eliminates the insurance industry's unfair exemption from the antitrust laws. This will reduce rates permanently.
- 103 involves no new government bureaucracy—just a

new set of rules to create a competitive marketplace and prohibit excessive rates.

- 103 will actually save money for taxpayers, according to the official California State Legislative Analyst.
- And no wonder the insurance companies don't want an elected Insurance Commissioner—in the states where people elect insurance commissioners, rates average 30% lower than in California.

Voter Revolt's Proposition 103 is the *only* insurance reform initiative written and paid for exclusively by consumers. That's why it is the *only* initiative endorsed by Ralph Nader.

103 will lower insurance rates for everyone. That's why the insurance industry is against it. Don't buy their misleading advertising. Vote YES on Proposition 103.

HARVEY ROSENFELD

*Chair, Voter Revolt to Cut Insurance Rates/
Proposition 103*

ANHANG C: AbstimmungsparolenCALIFORNIA STATE BALLOT PROPOSITIONS, NOVEMBER 8, 1988
RECOMMENDATIONS

ORGANIZATION	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	
Cal. Chamber of Commerce	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	-	Y	-	-	-	N	Y	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	Y
San Francisco Examiner	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Daily Cal	Y	Y	N	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	-	N	N	N	Y	-	Y	Y	N	Y	Y	Y	-	N	N	Y	N	Y	N	N
Friends Comm. on Legislation	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	-	-	N	-	-	-	-	-	-	N	Y	Y	Y	-	-	N	-	-	Y	-	
San Diego Tax. Assoc.	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	-	N	-	-	Y	-	N	-	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	N
Contra Costa Tax. Assoc.	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	-	Y	N	-	-	Y	N	N	-	-	N	N	N	N	-	N	Y	N	Y	Y
No. Calif. Teamsters	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	-	N	N	N	Y	N	Y	-	-
League of Women Voters, California	-	Y	-	Y	Y	Y	Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Y	-	-	-	-	N	-	-	-	-	-
Alameda Co. Tax. Assoc.	-	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	-	-	Y	-	-	-	N	N	-	N	N	N	N	N	-	N	Y	N	Y	Y
Calif. County Supervisors Assoc.	-	-	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	-	-	N	Y	-	-	-	-	N	Y	N	Y	Y	N	N	Y	N	-	N	N
Cal Tax Assoc.	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	-	N	-	-	-	-	N	-	-	N	N	-	-	N	-	-	N	Y	Y
Cal. Farm Bureau Fed.	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	-	N	-	N	N	N	N	Y	N	Y	Y
Oakland Cham. of Commerce	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	-	-	-	N	Y	-	-	-	-	-	-	-	-
AFL-CIO	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	-	Y	Y	-	Y	N	N	Y	N	Y	N	N
C.O.P.E.	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	N	Y	N	N
SF Bay Guardian	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	N	N	Y	N	N	N	N	Y	N	Y	N
SF Chronicle	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	N	N	Y	N	N	N	N	Y	N	Y	Y
Oakland Trib.	Y	-	Y	N	N	N	-	N	N	-	-	-	-	-	-	-	N	-	N	Y	-	Y	N	N	N	N	N	Y	N	N
SF Progress	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	N	N	N	Y	N	N	N	N

[A one inch blank space must be left at the top of each page of the petition.]

INITIATIVE MEASURE TO BE SUBMITTED DIRECTLY TO THE VOTERS

The Attorney General of California has prepared the following title and summary of the chief purpose and points of the proposed measure:

ANHANG D:

Formular Initiative

[**INSERT ATTORNEY GENERAL TITLE AND SUMMARY**]

To the Honorable Secretary of State of California:

We, the undersigned, registered, qualified voters of California, residents of _____ County (or City and County), hereby propose amendments to [(the Constitution of California) (the _____ Code, relating to _____)] and petition the Secretary of State to submit the same to the voters of California for their adoption or rejection at the next succeeding general election or at any special statewide election held prior to the general election or otherwise provided by law. The proposed [(constitutional) (statutory)] amendments (full title and text of the measure) read as follows:

[NOTE: Within each set of brackets in the text above, the proponent must select the information within one set of parentheses for printing on the petition.]

[**Insert full title and text of measure**]

[A one inch blank space must be left at the top of each page of the petition.]

The Attorney General has prepared the following Title and Summary of the chief purpose and points of the proposed measure

[**INSERT ATTORNEY GENERAL TITLE AND SUMMARY**]

		This column for official use only				
1.	<table><tr><td>PRINT YOUR NAME</td><td>RESIDENCE ADDRESS</td></tr><tr><td>YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE</td><td>CITY ZIP</td></tr></table>	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP	
PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS					
YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP					
2.	<table><tr><td>PRINT YOUR NAME</td><td>RESIDENCE ADDRESS</td></tr><tr><td>YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE</td><td>CITY ZIP</td></tr></table>	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP	
PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS					
YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP					
3.	<table><tr><td>PRINT YOUR NAME</td><td>RESIDENCE ADDRESS</td></tr><tr><td>YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE</td><td>CITY ZIP</td></tr></table>	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP	
PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS					
YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP					
4.	<table><tr><td>PRINT YOUR NAME</td><td>RESIDENCE ADDRESS</td></tr><tr><td>YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE</td><td>CITY ZIP</td></tr></table>	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP	
PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS					
YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP					
5.	<table><tr><td>PRINT YOUR NAME</td><td>RESIDENCE ADDRESS</td></tr><tr><td>YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE</td><td>CITY ZIP</td></tr></table>	PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS	YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP	
PRINT YOUR NAME	RESIDENCE ADDRESS					
YOUR SIGNATURE AS REGISTERED TO VOTE	CITY ZIP					

DECLARATION OF CIRCULATOR

(to be completed after above signatures have been obtained)

I, _____, am registered to vote in the County (or City and County) of _____.

My residence address is _____.

I circulated this section of the petition and saw each of the appended signatures being written. Each signature on this petition is, to the best of my information and belief, the genuine signature of the person whose name it purports to be. All signatures on this document

were obtained between the dates of _____ and _____.

I declare under penalty of perjury under the laws of the State of California that the foregoing is true and correct.

Executed on _____, 19____ at _____.

(Signature of circulator)



FORM 450
1988

RECIPIENT COMMITTEE CAMPAIGN STATEMENT — SHORT FORM

For use by recipient committees which do not receive contributions or miscellaneous receipts from any single source totaling \$100 or more. A committee may NOT use this form if it receives a contribution of \$100 or more, or receives or makes loans, has accrued expenses or outstanding enforceable promises to make a payment.

Type or Print in Ink

Statement covers period 7/1/88 through 9/30/88

CHECK ONE OF THE FOLLOWING BOXES TO INDICATE THE TYPE OF STATEMENT BEING FILED.

- ☒ PRE-ELECTION STATEMENT
☐ SEMI-ANNUAL STATEMENT
☐ SUPPLEMENTAL PRE-ELECTION STATEMENT (If filing a Supplemental Pre-Election Statement, you must complete Form 495 and attach it to this statement.)
☐ BALLOT MEASURE QUALIFICATION STATEMENT
☐ SPECIAL ODD-YEAR CAMPAIGN REPORT
☐ TERMINATION STATEMENT (Attach Form 415 to this Form 450)

A OFFICIAL USE ONLY

NAME OF COMMITTEE:

International Plumbers Union, Local 525

I.D. NUMBER

790043

ADDRESS OF COMMITTEE: NO AND STREET

CITY

STATE

ZIP CODE

AREA CODE/ PHONE NUMBER

1212 Broadway, Old Town, CA 90001

(222) 444-5555

NAME OF TREASURER:

James McCall

PERMANENT ADDRESS OF TREASURER

NO AND STREET

CITY

STATE

ZIP CODE

AREA CODE/ BUSINESS PHONE NUMBER

707 Bell Street, Old Town, CA 90001

(222) 444-6767

DATE OF ELECTION (MO., DAY, YR.) (IF APPLICABLE):

TOTAL PAGES

IS THIS A CONTROLLED COMMITTEE?

IS THIS A SPONSORED COMMITTEE?

November 8, 1988

2

☐ YES

☒ NO

☒ YES

☐ NO

EXPENDITURES AND CONTRIBUTIONS MADE: (Amounts may be rounded off to whole dollars)

DATE*	IND. EXP.**	NAME AND ADDRESS OF PAYEE (If committee, in addition to committee's name and address, enter I.D. number or, if not I.D. number has been assigned, enter the treasurer's name and address)	DESCRIPTION OF EXPENDITURE OR CONTRIBUTION MADE	NAME OF CANDIDATE & OFFICE OR NAME OF BALLOT MEASURE & BALLOT NUMBER OR LETTER	Check one Support Oppose		AMOUNT	CUMULATIVE AMOUNT*
7/7		Jan Mason Committee 123 A Street Los Angeles, CA I.D. 765678	Monetary Contribution	Jan Mason AD 2	x		25	100
8/12		Yes on Prop. 56 Com. 2409 N Street Sacramento, CA I.D. 880986	Monetary Contribution	Clean Air Initiative, State Prop. 56	x		250	250
9/1		Acme Printing Co. 3817 F Street Old Town, CA	In-Kind Contribution of Printing	Joe Jones SD 3	x		300	800
9/28	x	Old Town Tribune 677 L Street Old Town, CA	Purchase Advertisement	Insurance Bond Measure Old Town Measure A		x	325	325
Attach additional information on appropriately labeled continuation sheets.							900	
SUBTOTAL (Carry with any additional subtotals to Line 1 of the summary section)							\$	

*Required only for payments which are contributions or independent expenditures.
 **See instructions on reverse regarding "independent expenditure."

YOU MUST COMPLETE THE SUMMARY AND VERIFICATION ON PAGE 2

OFFICIAL USE ONLY	C	D	E	F	
-------------------	---	---	---	---	--

For information required to be provided to you pursuant to the Information Practices Act of 1977, see "Information Manual on Campaign Disclosure Provisions of the Political Reform Act."

RECIPIENT COMMITTEE CAMPAIGN STATEMENT — SHORT FORM

FORM 450

STATEMENT COVERS PERIOD	
FROM	THROUGH
7/1/88	9/30/88
I.D. NUMBER 790043	

NAME OF COMMITTEE:
International Plumbers Union, Local 525

SUMMARY

(Amounts May Be Rounded To Whole Dollars)

EXPENDITURES MADE

1. Expenditures of \$100 or more this period	\$ 900
2. Expenditures under \$100 (not itemized)	\$ 124
3. Total expenditures this period (Line 1 + 2)	\$ 1,024
4. Cumulative expenditures from prior statement (If this is the first statement for the calendar year, enter Zero)	\$ 2,379
5. Cumulative expenditures to date (Line 3 + 4)	\$ 3,403

CONTRIBUTIONS RECEIVED

6. Monetary contributions received this period	\$ 856
7. Non-monetary contributions received this period	\$ -0-
8. Cumulative total from previous period (monetary and non-monetary) (If this is the first statement for the calendar year, enter Zero)	\$ 5,093
9. Cumulative contributions received to date (Line 6 + 7 + 8)	\$ 5,949

CASH FLOW STATEMENT

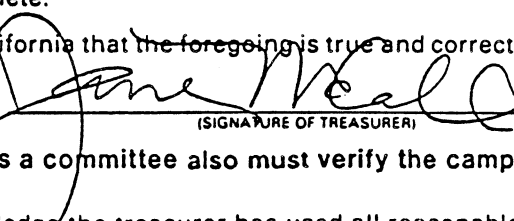
10. Cash on hand at beginning of period (must be the same as "Cash on Hand at End of Period" from the last statement filed)	\$ 2,746
11. Cash receipts this period (Line 6)	\$ 856
12. Miscellaneous increases to cash	\$ 18
13. Cash expenditures this period (Line 3)	\$ 1,024
14. Cash on hand at end of period (Line 10 + 11 + 12 - 13)	\$ 2,596

VERIFICATION

This committee has not received any contributions, cumulative contributions or miscellaneous receipts from a single source totaling \$100 or more which must be itemized, and this committee has not made or received loans.

I have used all reasonable diligence in preparing this Statement. I have reviewed the Statement and to the best of my knowledge the information contained herein is true and complete.

I certify under penalty of perjury under the laws of the State of California that the foregoing is true and correct.

Executed on 10/4/88 at Old Town, CA by 
(DATE) (CITY AND STATE) (SIGNATURE OF TREASURER)

A candidate, officeholder or state measure proponent who controls a committee also must verify the campaign statement.

I have used all reasonable diligence and to the best of my knowledge the treasurer has used all reasonable diligence in preparing this Statement. I have reviewed the Statement and to the best of my knowledge the information contained herein is true and complete.

I certify under penalty of perjury under the laws of the State of California that the foregoing is true and correct.

Executed on _____ at _____ by _____
(DATE) (CITY AND STATE) (SIGNATURE OF CANDIDATE, OFFICEHOLDER OR PROPONENT)

For information required to be provided to you pursuant to the Information Practices Act of 1977, see "Information Manual on Campaign Disclosure Provisions of the Political Reform Act."

