Stefan G. Schmid

Das Referendum in den USA

Eine verfassungsgeschichtlich-staatsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung historischer Bezüge zur Schweizer Referendumsdemokratie

DIKE Nomos

Stefan G. Schmid

Das Referendum in den USA

Stefan G. Schmid
Dr. iur., Professor an der Universität St. Gallen

Das Referendum in den USA

Eine verfassungsgeschichtlich-staatsrechtliche Untersuchung
unter besonderer Berücksichtigung historischer Bezüge
zur Schweizer Referendumsdemokratie

DIKE Nomos

HABILITATIONSSCHRIFT DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Leicht überarbeitete und teilweise aktualisierte Fassung der am 29. Dezember 2016 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich eingereichten und von dieser am 31. Mai 2017 abgenommenen Habilitationsschrift.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist weltweit urheberrechtlich geschützt. Insbesondere das Recht, das Werk mittels irgendeines Mediums (grafisch, technisch, elektronisch und/oder digital, einschliesslich Fotokopie und Downloading) teilweise oder ganz zu vervielfältigen, vorzutragen, zu verbreiten, zu bearbeiten, zu übersetzen, zu übertragen oder zu speichern, liegt ausschliesslich beim Verlag. Jede Verwertung in den genannten oder in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

© 2022 Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen

ISBN 978-3-03891-393-1 (Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen)
ISBN 978-3-8487-7604-7 (Nomos Verlag, Baden-Baden)

www.dike.ch

myclimate neutral

«The Referendum is not a principle which concerns one or two countries only; it concerns all countries. It is a political omen; it signifies a general awakening of the people to their right to build the state. […] *The Referendum has* […] *a universal mission.»*

THEODOR CURTI (Initiative and Referendum, S. 19, 26)

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist das Ergebnis einer längeren Forschungsreise durch die vielfältige «Referendumslandschaft» der USA. Die Hauptetappen legte ich zwischen 2008 und 2014 im Rahmen einer Assistenzprofessur für Verfassungsgeschichte am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern zurück. Im Herbstsemester 2010 durfte ich auf Einladung von Prof. Harry N. Scheiber, Ph.D., D. Jur. hon.c., Direktor des Institute for Legal Research, Berkeley Law, einen unvergesslichen Forschungsaufenthalt als Visiting Scholar an der University of California in Berkeley verbringen. Im Sommer 2014 konnte ich in der Library of Congress in Washington, D.C. während eines Forschungsmonats zusätzliche Literatur zum Thema verarbeiten.

Auf der Forschungsreise begleiteten mich verschiedene Kollegen: Dr. iur. Martin Bertschi, PD Dr. iur. Goran Seferovic und PD Dr. iur. Andrea Töndury haben je Teile dieser Arbeit kritisch gelesen. Mit Goran Seferovic pflegte ich nicht nur in Zürich, sondern auch in Washington, D.C. einen fruchtbaren Austausch über Fragen der US-amerikanischen direkten Demokratie. MLaw Mauriz Müller vermittelte mir in der Anfangsphase des Projekts wichtige Kontakte in die USA. Lic. phil. Martin Leonhard und Dr. iur. Josua Raster verfolgten den Fortgang der Untersuchung stets mit Interesse und halfen mir über manche Hürde bei der Textverarbeitung hinweg. Ihnen, meinen jetzigen Assistierenden und allen anderen, die mich im Lauf der Jahre in vielfältiger Weise unterstützt haben, sei herzlich gedankt.

Das Ergebnis meiner Forschungen hat die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich im Frühjahrssemester 2017 als Habilitationsschrift abgenommen. Prof. Dr. iur. Andreas Glaser und Prof. Dr. rer. publ. Dr. iur. h. c. Andreas Kley danke ich bestens für die Erstellung der Gutachten, Andreas Kley darüber hinaus für das seit Jahren andauernde, äusserst anregende Gespräch über Recht, Staat und Geschichte.

Die Druckvorbereitung konnte ich aufgrund beruflicher Verpflichtungen, inzwischen als Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen, während längerer Zeit nicht an die Hand nehmen. Was den *Stand der Bearbeitung* angeht, so habe ich in der vorliegenden Fassung die wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Entwicklungen bis zum Juni 2021 nachgeführt. Dagegen befindet sich die Literatur auf dem Stand zum Zeitpunkt der Einreichung der Habilitationsschrift (Ende 2016). Einzig die Angaben des «Book of the States» wurden aktualisiert.

Zürich/St. Gallen, im Frühjahr 2022 Stefan G. Schmid

Inhaltsübersicht

Vorwort VII
Inhaltsverzeichnis XIII
Quellen- und Literaturverzeichnis XXI
Abkürzungsverzeichnis LXXXV

I. Einleitende Bemerkungen 1

A) Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung 2

B) Forschungsansatz, Themeneingrenzung und Untersuchungsaufbau 10

II. Terminologische Annäherung 13

A) Begriff und Erscheinungsformen des Referendums 14

1. Der Begriff des Referendums 14
2. Die Erscheinungsformen des Referendums 24

B) Referendum und direkte Demokratie 29

1. Der Begriff der direkten Demokratie 29
2. Das obligatorische Referendum als Einrichtung der direkten Demokratie? 35

III. Historische Entwicklung 39

A) Anfänge der obligatorischen Volksabstimmung 39

1. Das obligatorische Konvents- und Verfassungsreferendum 39
2. Das Verfassungsreferendum als «Quasi-Gesetzesreferendum» 73
3. Das obligatorische Gesetzesreferendum 82
4. Das konsultative Referendum 101

B) Übernahme von Einrichtungen der Schweizer Referendumsdemokratie 104

1. Das Referendum im Rechtstransfer 104
2. Die Schweizer Referendumsdemokratie im 19. Jahrhundert 105
3. Die «Entdeckung» der Schweizer Referendumsdemokratie in der englischsprachigen Welt 116
4. Die US-amerikanischen Reformbewegungen und die Schweizer Referendumsdemokratie 137

5. Die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA ... 168
6. Zur Bedeutung des Schweizer Einflusses ... 187
7. Der neue Blick auf die alten US-amerikanischen Volksabstimmungen ... 199

C) Einpassung des Gesetzesreferendums in das gliedstaatliche Regierungssystem ... 204
1. Die direkte Demokratie und die «republikanische Regierungsform» ... 204
2. Die direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie ... 222
3. Die direkte Demokratie und die Frage des proportionalen Wahlrechts ... 225

D) Dualismus von gliedstaatlicher und bundesstaatlicher Verfassungstradition ... 226
1. Die Volkssouveränität ... 226
2. Die Verfassungsfortbildung ... 229

IV. Juristische Ausgestaltung und geografische Verbreitung ... 233

A) Konvents- und Verfassungsreferendum ... 234
1. Die Unterscheidung von Gesamt- und Teiländerung der Verfassung ... 234
2. Das Änderungsverfahren mit Verfassungskonvent ... 238
3. Das Änderungsverfahren ohne Verfassungskonvent ... 246
4. Zur gerichtlichen Überprüfung ... 259

B) Gesetzesreferendum ... 260
1. Das obligatorische Referendum ... 260
2. Das fakultative Referendum ... 277
3. Das konsultative Referendum ... 310
4. Zur gerichtlichen Überprüfung ... 312

V. Praktische Verwirklichung im Spannungsfeld der Staatsgewalten ... 317

A) Referendum und parlamentarische Rechtsetzung ... 317
1. Zum Spannungsverhältnis zwischen Aktivbürgerschaft und Parlament ... 317
2. Die Kontrolle des Parlaments durch das Referendum ... 321
3. Die Steuerung und Umgehung des ordentlichen obligatorischen Referendums durch das Parlament ... 339

4. Die Steuerung und Ausschaltung des fakultativen Gesetzesreferendums durch das Parlament 343

5. Die Praxis des ausserordentlichen obligatorischen und des konsultativen Referendums 372

B) Referendum und richterliche Normenkontrolle 374

1. Zum Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle 374

2. Zur Ausgestaltung der richterlichen Normenkontrolle 391

3. Das Referendum als Gegenstand der richterlichen Normenkontrolle 396

VI. Zusammenfassende Schlussbetrachtung 445

A) Referendum und Repräsentativprinzip 446

B) Referendum und Verfassungsvorrang 453

English Summary 461

Anhang 463

Personenregister (mit Lebensdaten) 483

Inhaltsverzeichnis

Vorwort VII
Inhaltsübersicht IX
Quellen- und Literaturverzeichnis XXI
Abkürzungsverzeichnis LXXXV

I. Einleitende Bemerkungen 1

A) Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung 2

B) Forschungsansatz, Themeneingrenzung und Untersuchungsaufbau 10

II. Terminologische Annäherung 13

A) Begriff und Erscheinungsformen des Referendums 14

1. Der Begriff des Referendums 14

1.1 Die Begriffsbildung in der Schweiz 14

1.1.1 Die geschichtliche Entwicklung 14

1.1.2 Die gegenwärtige Bedeutung 18

1.1.3 Die Abgrenzung vom Plebiszit 19

1.2 Die Begriffsübernahme und -verwendung in den USA 20

1.2.1 Das Referendum als fakultative Volksabstimmung nach Schweizer Vorbild 20

1.2.2 Die Ausdehnung des Begriffs auf die obligatorische Volksabstimmung US-amerikanischer Tradition 22

1.2.3 Die Frage der Mehrzahlbildung 23

1.3 Die Begriffsverwendung in der vorliegenden Untersuchung 24

2. Die Erscheinungsformen des Referendums 24

2.1 Die Unterscheidungskriterien und Begriffsdifferenzierungen in den USA 24

2.2 Die Unterscheidungskriterien und Begriffsdifferenzierungen in der vorliegenden Untersuchung 27

B) Referendum und direkte Demokratie 29

1. Der Begriff der direkten Demokratie 29

1.1 Allgemeine Begriffsbestimmung 29

1.2 Die Begriffsübernahme und -verwendung in den USA 31

1.3 Die Begriffsverwendung in der vorliegenden Untersuchung 33
1.4 Exkurs: «direct democracy» und «direct legislation» 34
2. Das obligatorische Referendum als Einrichtung der direkten Demokratie? 35

III. Historische Entwicklung 39

A) Anfänge der obligatorischen Volksabstimmung 39
1. Das obligatorische Konvents- und Verfassungsreferendum 39
1.1 Die Gründungsverträge der Kolonialzeit 39
1.2 Der Konstitutionalismus in den Einzelstaaten 43
1.3 Die Entstehung der Referendumspraxis beim Erlass neuer Verfassungen in Neuengland (1778–1819) 48
1.4 Die Entwicklung der Referendumspraxis beim Erlass neuer Verfassungen 56
1.5 Die ersten Verfassungsbestimmungen über die Verfassungsänderung 59
1.6 Das obligatorische periodische Konventsreferendum 62
1.7 Das Referendum über Teiländerungen der Verfassung 67
2. Das Verfassungsreferendum als «Quasi-Gesetzesreferendum» 73
2.1 Der Funktionswandel des Verfassungsreferendums 73
2.2 Die Konstitutionalisierung einfachen Gesetzesrechts durch die Verfassungskonvente 74
2.3 Die Konstitutionalisierung einfachen Gesetzesrechts durch die Gliedstaatsparlamente 79
3. Das obligatorische Gesetzesreferendum 82
3.1 Von der Versammlungsdemokratie zu Frühformen des Gesetzesreferendums 82
3.2 Die Beschränkungen der gesetzgebenden Körperschaften 85
3.3 Das ordentliche obligatorische Gesetzesreferendum 87
3.3.1 Die ideellen und institutionellen Grundlagen 87
3.3.2 Die Gegenstände 88
3.4 Das ausserordentliche obligatorische Gesetzesreferendum 96
4. Das konsultative Referendum 101

B) Übernahme von Einrichtungen der Schweizer Referendumsdemokratie 104
1. Das Referendum im Rechtstransfer 104

2. Die Schweizer Referendumsdemokratie im 19. Jahrhundert 105
2.1 Die Durchbrechungen des Repräsentativprinzips ab der Regenerationszeit 105
2.2 Die Volksrechte als Forderungen der Demokratischen Bewegung 108
2.3 Das fakultative Referendum insbesondere 110
2.4 Der Wandel des Verfassungsverständnisses 115
3. Die «Entdeckung» der Schweizer Referendumsdemokratie in der englischsprachigen Welt 116
3.1 Die britischen «Entdecker» 116
3.2 Das britische Pionierwerk 122
3.3 Die frühe US-amerikanische Publizistik 126
3.4 Der US-amerikanische Erfolgstitel 132
4. Die US-amerikanischen Reformbewegungen und die Schweizer Referendumsdemokratie 137
4.1 Das Reformzeitalter 137
4.2 Das «Populist Movement» 139
4.3 Das «Progressive Movement» 141
4.4 Die Anfänge des «Direct Legislation Movement» 148
4.5 Die Schweizer Demokratie in der populistisch-progressivistischen Publizistik 160
4.6 Die Schweizer Demokratie als Gegenstand der jungen Politikwissenschaft 165
5. Die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA 168
5.1 Die ersten politischen Erfolge 168
5.2 Die direkte Demokratie Oregons als Meilenstein und Vorbild 172
5.3 Die Konjunkturen direkter Demokratie 180
5.4 Die Modelle direkter Demokratie 184
5.5 Die frühe Praxis des fakultativen Gesetzesreferendums 185
6. Zur Bedeutung des Schweizer Einflusses 187
6.1 Die Stimmen der Pionierzeit 187
6.2 Die Frage des Rechtstransfers in historischer Perspektive 193
7. Der neue Blick auf die alten US-amerikanischen Volksabstimmungen 199

C) Einpassung des Gesetzesreferendums in das gliedstaatliche Regierungssystem 204
1. Die direkte Demokratie und die «republikanische Regierungsform» 204
1.1 Die Garantie der «republikanischen Regierungsform» («Republican Guarantee Clause») 204
1.2 Die Garantieklausel und die alten Einrichtungen (lokaler) direkter Demokratie 209
1.3 Die Garantieklausel und die neuen Einrichtungen direkter Demokratie .. 213
2. Die direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie 222
3. Die direkte Demokratie und die Frage des proportionalen Wahlrechts 225
D) Dualismus von gliedstaatlicher und bundesstaatlicher Verfassungstradition 226
1. Die Volkssouveränität 226
2. Die Verfassungsfortbildung 229

IV. Juristische Ausgestaltung und geografische Verbreitung 233

A) Konvents- und Verfassungsreferendum 234
1. Die Unterscheidung von Gesamt- und Teiländerung der Verfassung 234
2. Das Änderungsverfahren mit Verfassungskonvent 238
2.1 Die Einberufung des Verfassungskonvents mit und ohne Volksabstimmung 238
2.2 Das obligatorische periodische Konventsreferendum 242
2.3 Die Volksabstimmung über die Verfassungsvorlage 244
3. Das Änderungsverfahren ohne Verfassungskonvent 246
3.1 Die Ausarbeitung der Verfassungsänderung durch das Parlament 246
3.2 Die Volksabstimmung über die Verfassungsvorlage 248
3.2.1 Die Verbreitung 248
3.2.2 Die Vorkehren gegen Täuschung und Verwirrung der Stimmberechtigten 249
3.2.3 Die Abstimmungsinformation und der Abstimmungskampf 253
3.2.4 Die erforderliche Mehrheit 256
3.2.5 Einzelfragen 258
4. Zur gerichtlichen Überprüfung 259

B) Gesetzesreferendum 260
1. Das obligatorische Referendum 260
1.1 Das ordentliche Referendum 260
1.1.1 Die Verbreitung 260
1.1.2 Das Anleihensreferendum 260
1.1.3 Das Steuer- und Ausgabenreferendum 264
1.1.4 Weitere obligatorische Referenden 266
1.2 Das ausserordentliche Referendum 269
1.3 Einzelfragen 276
2. Das fakultative Referendum 277
2.1 Die Verbreitung 277
2.2 Der Gegenstand 277
2.2.1 Der Grundsatz 277
2.2.2 Die Ausnahmen 282
2.2.2.1 Die Steuergesetze 282
2.2.2.2 Die Gesetze betreffend den Staatshaushalt (insbesondere Haushaltsbewilligungen) 285
2.2.2.3 Die dringlichen Gesetze (insbesondere zum Polizeigüterschutz) 286
2.2.2.4 Die Gesetze mit lokalem Geltungsbereich 290
2.2.2.5 Weitere Sondermaterien 291
2.2.3 Das Teilreferendum 293
2.3 Das Verfahren 295
2.3.1 Das Volksreferendum 295
2.3.2 Das Parlamentsreferendum 302
2.4 Die Volksabstimmung 305
2.4.1 Der Zeitpunkt 305
2.4.2 Die erforderliche Mehrheit 306
2.4.3 Einzelfragen 308
3. Das konsultative Referendum 310
4. Zur gerichtlichen Überprüfung 312

V. Praktische Verwirklichung im Spannungsfeld der Staatsgewalten 317

A) Referendum und parlamentarische Rechtsetzung 317

1. Zum Spannungsverhältnis zwischen Aktivbürgerschaft und Parlament 317
2. Die Kontrolle des Parlaments durch das Referendum 321
   - 2.1 Das obligatorische Verfassungsreferendum 321
   - 2.2 Das obligatorische Anleihensreferendum 323
   - 2.3 Das obligatorische Steuer- und Ausgabenreferendum 325
   - 2.4 Das fakultative Gesetzesreferendum 325
   - 2.5 Die mittelbare Wirkung des fakultativen Gesetzesreferendums 329
   - 2.6 Die Gesetzesinitiative als abrogatives Referendum 331
   - 2.7 Die «Immunität» von in der Referendumsabstimmung angenommenen Gesetzen 334
3. Die Steuerung und Umgehung des ordentlichen obligatorischen Referendums durch das Parlament 339
   - 3.1 Die plebiszitäre Einsetzung des Verfassungsreferendums 339
   - 3.2 Die Umgehung des Anleihensreferendums 341
4. Die Steuerung und Ausschaltung des fakultativen Gesetzesreferendums durch das Parlament 343
   - 4.1 Das Volksreferendum 343
     - 4.1.1 Vorbemerkung 343
     - 4.1.2 Die Gesetze betreffend den Staatshaushalt (insbesondere Haushaltsbewilligungen) 344
     - 4.1.3 Die dringlichen Gesetze (insbesondere zum Polizeigüterschutz) .. 351
       - 4.1.3.1 Die Parlamentspraxis 351
       - 4.1.3.2 Die Gerichtspraxis 355
     - 4.1.4 Die Gesetze mit lokalem Geltungsberereich 366
     - 4.1.5 Die Referendumsfrist 367
     - 4.1.6 Die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes bei hängiger Referendumsabstimmung 368
   - 4.2 Das Parlamentsreferendum 370
5. Die Praxis des ausserordentlichen obligatorischen und des konsultativen Referendums 372

B) Referendum und richterliche Normenkontrolle 374

1. Zum Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle 374

1.1 Die Funktion und die Probleme der richterlichen Normenkontrolle 374

1.2 Die Anfänge der richterlichen Normenkontrolle 375

1.3 Die direktdemokratische Kritik der richterlichen Normenkontrolle 381

1.4 Die direktdemokratische Korrektur der richterlichen Normenkontrolle ... 387

2. Zur Ausgestaltung der richterlichen Normenkontrolle 391

2.1 Die Kontrollzuständigkeit und die Klageberechtigung 391

2.2 Der Kontrollzeitpunkt im Hinblick auf eine Volksabstimmung 393

2.3 Die Kontrolldichte bei Grundrechtseinschränkungen 394

3. Das Referendum als Gegenstand der richterlichen Normenkontrolle 396

3.1 Vorbemerkung 396

3.2 Die Überprüfung der Referendumseinrichtung 396

3.2.1 Das Referendum und die republikanische Regierungsform («Republican Guarantee Clause») 396

3.2.1.1 Ausgangslage 396

3.2.1.2 Rechtsprechung 396

3.2.1.3 Lehre 399

3.2.2 Das Referendum und die Grundrechte («Due Process Clause» und «Equal Protection Clause») 405

3.2.2.1 Ausgangslage 405

3.2.2.2 Rechtsprechung 405

3.2.2.3 Lehre 415

3.2.3 Das obligatorische Referendum als Verletzung einer bestehenden Referendumsbestimmung 418

3.3 Die Überprüfung des Referendumsentscheids 419

3.3.1 Die Frage der Überprüfbarkeit 419

3.3.1.1 Ausgangslage 419

3.3.1.2 Rechtsprechung 421

3.3.1.3 Lehre 424

3.3.2 Die Frage der Kontrolldichte 425

3.3.2.1 Ausgangslage 425

3.3.2.2 Rechtsprechung 427

3.3.2.3 Lehre 428

3.4 Die Überprüfung der Regulierung von Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf ... 434
3.4.1 Die Regulierung der Unterschriftensammlung ... 434
3.4.1.1 Ausgangslage ... 434
3.4.1.2 Rechtsprechung ... 435
3.4.1.3 Lehre ... 438
3.4.2 Die Regulierung des Abstimmungskampfs ... 438
3.4.2.1 Ausgangslage ... 438
3.4.2.2 Rechtsprechung ... 438
3.4.2.3 Lehre ... 441

VI. Zusammenfassende Schlussbetrachtung ... 445

A) Referendum und Repräsentativprinzip ... 446

B) Referendum und Verfassungsvorrang ... 453

English Summary ... 461

Anhang ... 463

A) Entwicklung des Konvents-, Verfassungs- und obligatorischen Gesetzesreferendums (Meilensteine) ... 464

B) Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums und der Volksinitiative ... 465

C) Verbreitung des obligatorischen Anleihensreferendums ... 467

D) Verbreitung des obligatorischen Steuerreferendums ... 468

E) Verbreitung des fakultativen Gesetzesreferendums ... 469

F) Einschränkungen des fakultativen Gesetzesreferendums ... 470

G) Unterschriftenzahlen für Referendumsbegehren ... 476

H) Praxis des fakultativen Gesetzesreferendums ... 481

Personenregister (mit Lebensdaten) ... 483

Quellen- und Literaturverzeichnis*

Zitierhinweise

Die US-amerikanischen **Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen** werden in der in den USA üblichen Weise zitiert.

Beispiel: Cal. Const. art. II, § 9 = Verfassung von Kalifornien, Artikel II, section (= Abschnitt) 9

Eine Übersicht über die gegenwärtig in Kraft stehenden Gliedstaatsverfassungen findet sich in: The Book of the States 2020, S. 5 f. (Tabelle 1.3; Stand vom 1. Januar 2020).

Gliedstaatsverfassungen, die nicht mehr in Kraft stehen, werden mit dem Jahr der Annahme zitiert.

Beispiel: Cal. Const. 1849 = Verfassung von Kalifornien von 1849 (aufgehoben durch die Verfassung von Kalifornien von 1879)

Die US-amerikanischen **Gerichtsentscheide** werden ebenfalls in der in den USA üblichen Weise zitiert.

Vgl. zur Zitierweise: The Bluebook. A Uniform System of Citation, 20. Aufl. Cambridge (Mass.) 2015.

Beispiel: *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon,* 223 U.S. 118 (1912) = Entscheid des Supreme Court der USA von 1912 über die Klage der Pacific States Telephone & Telegraph Company gegen den Staat Oregon, enthalten im Band 223 der United States Supreme Court Reports auf den Seiten 118 ff.

Die **Gliedstaaten** werden bei Aufzählungen immer in gleicher alphabetischer Reihenfolge der *vollständigen* Namen zitiert, auch wenn Abkürzungen verwendet werden.

Die Zitierung der nachfolgend aufgeführten **Literatur** erfolgt grundsätzlich mit dem Nachnamen der Verfasserin oder des Verfassers. Nötigenfalls werden zur Unterscheidung weitere Angaben beigefügt, so der Vorname bei mehreren Autoren mit gleichem Nachnamen oder ein Titel-Stichwort bei mehreren Werken derselben Person.

Die US-amerikanischen **Zeitschriftenartikel** werden in der in der Schweiz üblichen Weise zitiert.

Hinweise auf weitere Titel finden sich in den Anmerkungen.

* Stand der Bearbeitung: vgl. Vorwort.

ABRAMS ELLIOTT (Hrsg.), Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era, Lanham (Md.) u.a. 2002

ABRAMS PAULA, The Majority Will: A Case Study of Misinformation, Manipulation, and the Oregon Initiative Process, Oregon Law Review 87 (2008), S. 1025 ff.

ACHEN CHRISTOPHER H./BARTELS LARRY M., Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government, Princeton (N.J.)/Oxford 2016

ACKERMAN BRUCE, We the People, 3 Bde., Cambridge (Mass.)/London 1991/1998/2014

ADAMS ANGELA/ADAMS WILLI PAUL (Hrsg.), Die Entstehung der Vereinigten Staaten und ihrer Verfassung. Dokumente 1754–1791, Münster 1995

ADAMS FRANCIS OTTIWELL/CUNNINGHAM C[ARUS] D[UNLOP], The Swiss Confederation, London/New York 1889 (zit. Swiss Confederation)

ADAMS FRANCIS OTTIWELL/CUNNINGHAM C[ARUS] D[UNLOP], La Confédération suisse. Édition française avec Notes et Additions par Henry G. Loumyer. Préface de Louis Ruchonnet, Basel/Genf/Lyon 1890 (zit. Confédération suisse)

ADAMS WILLI PAUL, Republikanische Verfassung und bürgerliche Freiheit. Die Verfassungen und politischen Ideen der amerikanischen Revolution, Darmstadt/Neuwied 1973 (zit. Verfassung)

ADAMS WILLI PAUL, Die Verbindung von Republikanismus, Demokratie und Liberalismus in der amerikanischen Aufklärung. Das Beispiel der ersten Einzelstaatsverfassungen, in: Geschichte und Recht. Festschrift für Gerald Stourzh zum 70. Geburtstag, hrsg. von Thomas Angerer, Birgitta Bader-Zaar und Margarete Grandner, Wien/Köln/Weimar 1999, S. 77 ff. (zit. Aufklärung)

ADKISON DANNY M./MCNAIR PALMER LISA, The Oklahoma State Constitution, Oxford/New York 2011

AINSWORTH BILL, Initiative Wars: If You Can't Beat 'Em, Swamp 'Em, California Journal 21 (1990), S. 147 ff.

ALBERTONE MANUELA, Condorcet, Jefferson et l'Amérique, in: Anne-Marie Chouillet/Pierre Crépel (Hrsg.), Condorcet. Homme des Lumières et de la Révolution, Fontenay/Saint Cloud 1997, S. 187 ff.

ALLEN BARBARA, Framing Government for a Frontier Commonwealth. The Minnesota Constitution(s), in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 509 ff.

[ALLEN HENRY E.], In Hell and the Way Out. A Non-Partisan, Political Hand-Book, 1. Aufl. Chicago (Ill.) 1896

ALLSWANG JOHN M., The Initiative and Referendum in California 1898–1998, Stanford (Cal.) 2000

ALTHOUSE ANN, Time for the Federal Courts to Enforce the Guarantee Clause? – A Response to Professor Chemerinsky, University of Colorado Law Review 65 (1994), S. 881 ff.

ALTMAN DAVID, Direct Democracy Worldwide, Cambridge u.a. 2011

AMAR AKHIL REED, The Central Meaning of Republican Government: Popular Sovereignty, Majority Rule, and the Denominator Problem, University of Colorado Law Review 65 (1994), S. 749 ff. (zit. Republican Government)

AMAR AKHIL REED, The Consent of the Governed: Constitutional Amendment outside Article V, Columbia Law Review 94 (1994), S. 457 ff. (zit. Constitutional Amendment)

AMAR AKHIL REED, Popular Sovereignty and Constitutional Amendment, in: Sanford Levinson (Hrsg.), Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment, Princeton (N.J.) 1995, S. 89 ff. (zit. Popular Sovereignty)

AMAR AKHIL REED/HIRSCH ALAN, For the People: What the Constitution Really Says About Your Rights, New York u.a. 1998

AMAR VIKRAM DAVID, The People Made Me Do It: Can the People of the States Instruct and Coerce Their State Legislatures in the Article V Constitutional Amendment Process?, William & Mary Law Review 41 (2000), S. 1037 ff. (zit. Constitutional Amendment)

AMAR VIKRAM DAVID, Constitutional Change and Direct Democracy: Modern Challenges and Exciting Opportunities, Arkansas Law Review 69 (2016), S. 253 ff. (zit. Constitutional Change)

AMERICAN FEDERATION OF LABOR, EXECUTIVE COUNCIL, Initiative, Referendum, and Recall. Warnings Concerning «Restrictions», «Safeguards», and «Jokers». Proposed Amendments to State Constitutions. Report of the Executive Council of the American Federation of Labor to the Seattle, Wash., Convention, 1913, Washington, D.C. 1913

American National Biography, hrsg. von John Arthur Garraty und Mark C. Carnes, 24 Bde., New York/Oxford 1999; Supplement 1, hrsg. von Paul Betz und Mark C. Carnes, New York/Oxford 2002; Supplement 2, hrsg. von Mark C. Carnes, New York/Oxford 2005

ANDERSON DEWEY, California State Government, Stanford (Cal.) 1942

ANNAHEIM JÖRG, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat. Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Diss. Basel, Berlin 1992

ARNON HAREL, A Theory of Direct Legislation, New York 2008

ARROWSMITH J[AMES] W., The Direct Legislation Movement in New Jersey, Direct Legislation Record 1 (1894), S. 2 ff.

VON ARX NICOLAS, Ähnlich, aber anders. Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, Diss. Genf, Genf/Basel/München 2002

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Le referendum populaire, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 91 (1972) I, S. 481 ff. (zit. Referendum populaire)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Le referendum populaire dans la revision totale de 1872/1874, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 93 (1974) I, S. 409 ff. (zit. Revision totale)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967 und neubearbeiteter Nachtrag, Bd. 2 mit Nachtrag bis 1994, Basel/Frankfurt am Main 1995 (zit. Bundesstaatsrecht)

AUER ANDREAS, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel/Frankfurt am Main 1984 (zit. Verfassungsgerichtsbarkeit)

AUER ANDREAS, Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis, Basel/Frankfurt am Main/Paris 1989 (zit. Référendum et initiative populaires)

AUER ANDREAS, The supreme law of the land. Eléments du droit constitutionnel des Etats-Unis, Basel/Frankfurt am Main 1990 (zit. Eléments)

AUER ANDREAS, Le référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement, Revue Française de Droit Constitutionnel 7/1991, S. 387 ff. (zit. Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis)

AUER ANDREAS (Hrsg.), Les origines de la démocratie directe en Suisse = Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie, Basel/Frankfurt am Main 1996 (zit. Origines)

AUER ANDREAS, Le référendum constitutionnel, in: ders., Origines, S. 79 ff. (zit. Référendum constitutionnel)

AUER ANDREAS, Constitutional Justice and Direct Democracy, in: Constitutional Justice and Democracy by Referendum. Proceedings of the UniDem Seminar organised in Strasbourg, on 23–24 June 1995 in co-operation with the «Institut des hautes études européennes» of Strasbourg, Robert Schuman University, and with the Support of the European Union, Strassburg 1996, S. 161 ff. (zit. Constitutional Justice)

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Bd. 1, 3. Aufl. Bern 2013

BACON EDWIN M./WYMAN MORRILL, Direct Elections and Law-Making by Popular Vote. The Initiative – The Referendum – The Recall – Commission Government for Cities – Preferential Voting, Boston (Mass.)/New York 1912

BAILEY JEREMY D., James Madison and Constitutional Imperfection, New York 2015

BAILYN BERNARD, The Ideological Origins of the American Revolution, Cambridge (Mass.) 1967

BAKER FRED A., The Initiative and Referendum and Recall of Judges Criticised and Condemned. Representative Legislation Expounded and Defended. A United States Statute on the Subject Advocated, o.O. (Detroit) o.J. (1911?)

BAKER LYNN A., Direct Democracy and Discrimination: A Public Choice Perspective, Chicago-Kent Law Review 67 (1991), S. 708 ff. (zit. Direct Democracy)

BAKER LYNN A., Constitutional Change and Direct Democracy, University of Colorado Law Review 66 (1995), S. 143 ff. (zit. Constitutional Change)

BAKER LYNN A., Preferences, Priorities, and Plebiscites, Journal of Contemporary Legal Issues 13 (2004), S. 317 ff. (zit. Preferences)

BAKER SHELAGH C., A Threat to Ohio's Referendum: *State ex rel. Riffe v. Brown,* Ohio State Law Journal 39 (1978), S. 158 ff.

BALDWIN SIMEON E., Modern Political Institutions, Boston (Mass.) 1898

Ballentine's Legal Dictionary and Thesaurus, verfasst von Jonathan S. Lynton, Albany (N.Y.) u.a. 1995

BARBER BENJAMIN R., The Death of Communal Liberty. A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton, Princeton (N.J.) 1974 (zit. Communal Liberty)

BARBER BENJAMIN R., How Swiss is Rousseau?, Political Theory 13 (1985), S. 474 ff. (zit. Rousseau)

BARBER BENJAMIN R., Participation and Swiss Democracy, Government and Opposition 23 (1988) Nr. 1, S. 31 ff. (zit. Swiss Democracy)

BARBER BENJAMIN [R.], Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen (1984). Aus dem Amerikanischen von Christiane Goldmann und Christel Erbacher-von Grumbkow. Mit einem Vorwort des Autors zur deutschen Ausgabe und einem Nachwort von Hubertus Buchstein und Rainer Schmalz-Bruns, Hamburg 1994 (zit. Starke Demokratie)

BARNES O[RLANDO] M., The Popular Initiative and Referendum, Publications of the Michigan Political Science Association 3 (1898), S. 57 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 99 ff.)

BARNETT JAMES D., The Operation of the Initiative, Referendum, and Recall in Oregon, New York 1915 (zit. Initiative, Referendum, and Recall)

BARNETT JAMES D., Judicial Review of Exceptions from the Referendum, California Law Review 10 (1922), S. 371 ff. (zit. Exceptions)

BARRON PATRICIA L., Referendum – Legislative Acts That Make Appropriations for State Institutions Are Not Subject to Referendum, Rutgers Law Journal 33 (2002), S. 1555 ff.

BASS JOHN H., The Initiative and Referendum in Oklahoma, Southwestern Political Science Quarterly 1 (1920), S. 125 ff.

BATTELLI MAURICE, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, Diss. Genf, Paris 1932

BAUER MARTIN, Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA. Volksabstimmungen über Haushaltsfragen, Steuern und Verschuldung in Kalifornien, Diss. Erlangen-Nürnberg, 1997

BEARD CHARLES A., Readings in American Government and Politics, New York 1909 (zit. Readings)

BEARD CHARLES A., American Government and Politics, 1. Aufl. New York 1910 (zit. Government)

BEARD CHARLES A., Introductory Note, in: Beard/Shultz, S. 1 ff. (zit. Introductory Note)

BEARD CHARLES A., Eine ökonomische Interpretation der amerikanischen Verfassung (1913). Aus dem Amerikanischen von Ulrich Bracher. Einleitung von Johann Baptist Müller, Frankfurt am Main 1974 (zit. Interpretation)

BEARD CHARLES A./SHULTZ BIRL E. (Hrsg.), Documents on the State-Wide Initiative, Referendum and Recall, New York 1912

BEAUMONT ELIZABETH, The Slow Evolution of the «Constitution State», in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 3 ff.

BECK JAMES M., Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika. «Was war, was ist – was wird?» Nach der 9. Aufl. 1925 hrsg. von Alfred Friedmann, Berlin/Leipzig 1926

BEECHER JONATHAN, Victor Considerant and the Rise and Fall of French Romatic Socialism, Berkeley (Cal.)/Los Angeles (Cal.)/London 2001

BELL DERRICK A., Jr., The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality, Washington Law Review 54 (1978), S. 1 ff.

BENDER PAUL, The Arizona Supreme Court and the Arizona Constitution: The First Hundred Years, Arizona State Law Journal 44 (2012), S. 439 ff.

BENJAMIN GERALD, The Mandatory Constitutional Convention Question Referendum: The New York Experience in National Context, Albany Law Review 65 (2002), S. 1017 ff. (wieder abgedruckt in: Tarr/Williams, State Constitutions, Bd. 1, S. 145 ff.) (zit. Constitutional Convention)

BENJAMIN GERALD, Constitutional Amendment and Revision, in: Tarr/Williams, State Constitutions, Bd. 3, S. 177 ff. (zit. Constitutional Amendment)

BENJAMIN GERALD/GAIS THOMAS, Constitutional Conventionphobia, Hofstra Law & Policy Symposium 1 (1996), S. 53 ff.

BENSON JOCELYN F., State Secretaries of State. Guardians of the Democratic Process, Farnham/Burlington (Vt.) 2010

BERG MANFRED, Geschichte der USA, München 2013

BERG THOMAS C., The Guarantee of Republican Government: Proposals for Judicial Review, University of Chicago Law Review 54 (1987), S. 208 ff.

BERNATZIK [EDMUND], Besprechung von Amos S. Hershey, Die Controle [recte: Kontrolle] über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und deren Gliedern, Heidelberg 1894, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 39 (1897), S. 608 ff.

BICKEL ALEXANDER M., The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics, 1. Aufl. Indianapolis (Ind.)/New York 1962

BILLERBECK RUDOLF, Plebiszitäre Demokratie in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien. Mit einem Vorwort von Jürgen Fijalkowski, Berlin 1989

BILLIAS GEORGE ATHAN, American Constitutionalism Heard Round the World, 1776–1989. A Global Perspective, New York/London 2009

BLACK CHARLES L., Jr., The Supreme Court, 1966 Term. Foreword: «State Action», Equal Protection, and California's Proposition 14, Harvard Law Review 81 (1967), S. 69 ff.

BLACK J. WILLIAM, Maine's Experience with the Initiative and Referendum, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 159 ff.

Black's Law Dictionary, hrsg. von Bryan A. Garner u.a., 10. Aufl. St. Paul (Minn.) 2014

BLAIR GEORGE S., American Legislatures. Structure and Process, New York/Evanston (Ill.)/London 1967

BLISS WILLIAM D. P. (Hrsg.), The Encyclopedia of Social Reform, New York/London 1897

BLISS WILLIAM D. P./BINDER RUDOLPH M. (Hrsg.), The New Encyclopedia of Social Reform, New York/London 1908

BLOOMFIELD MAXWELL, Peaceful Revolution. Constitutional Change and American Culture from Progressivism to the New Deal, Cambridge (Mass.)/London 2000

BLUMENSTEIN E[RNST], Die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen, Dekreten und Verordnungen. Ein Beitrag zur Revision des Art. 111 der Staatsverfassung, Monatsschrift für Bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen 4 (1906), S. 465 ff.

BLUMER J[OHANN] J[AKOB]/MOREL J[OSEPH], Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Bd. 2/II, Basel 1887

BOEHMKE FREDERICK J., The Indirect Effect of Direct Legislation. How Institutions Shape Interest Group Systems, Columbus (Ohio) 2005

BONE HUGH A./BENEDICT ROBERT C., Perspectives on Direct Legislation: Washington State's Experience 1914–1973, The Western Political Quarterly 28 (1975), S. 330 ff.

BONFIELD ARTHUR E., The Guarantee Clause of Article IV, Section 4: A Study in Constitutional Desuetude, Minnesota Law Review 46 (1962), S. 513 ff.

The Book of the States, Bd. 52 (2020), hrsg. von The Council of State Governments, Lexington (Ky.) 2020

BORGEAUD CHARLES, The Rise of Modern Democracy in Old and New England. Translated by Mrs. Birkbeck Hill, with a Preface by C. H. Firth, London/New York 1894 (zit. Modern Democracy)

BORGEAUD CHARLES, Adoption and Amendment of Constitutions in Europe and America. Translated by Charles D. Hazen, with an Introduction by John M. Vincent, New York/London 1895 (zit. Adoption and Amendment)

BORGEAUD CHARLES, La Nouvelle-Angleterre, berceau de la démocratie américaine, et Genève [1918], in: ders., Pages d'histoire nationale, Receuil publié par la Faculté de Droit de Genève, Genf 1934, S. 121 ff. (zit. Nouvelle-Angleterre)

VON BOSE HARALD, Republik und Mischverfassung – Zur Staatsformenlehre der Federalist Papers, Diss. Bonn, Frankfurt am Main u.a. 1989

BOTT ALEXANDER J., Handbook of United States Election Laws and Practices: Political Rights, New York/Westport (Conn.)/London 1990

BOURNE JONATHAN, Jr., A Defence of Direct Legislation [1912], abgedruckt in: Munro, Initiative, S. 194 ff. (zit. Defence)

BOURNE JONATHAN, Jr., Functions of the Initiative, Referendum and Recall, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 3 ff. (zit. Functions)

BOWERS MICHAEL W., The Nevada State Constitution, 2. Aufl. Oxford/New York 2014

BOWLER SHAUN, When Is It OK to Limit Direct Democracy? Minnesota Law Review 97 (2013), S. 1780 ff.

BOWLER SHAUN/DONOVAN TODD, Demanding Choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy, Ann Arbor (Mich.) 1998 (zit. Demanding Choices)

BOWLER SHAUN/DONOVAN TODD, Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights, in: Mendelsohn/Parkin, Referendum Democracy, S. 125 ff. (zit. Popular Control)

BOWLER SHAUN/DONOVAN TODD, Direct Democracy and Political Parties in America, Party Politics 12 (2006), S. 649 ff. (zit. Direct Democracy)

BOWLER SHAUN/DONOVAN TODD, Direct Democracy's Effects on Political Parties, in: Bowler/Glazer, Impact, S. 69 ff. (zit. Effects)

BOWLER SHAUN/DONOVAN TODD/TOLBERT CAROLINE J. (Hrsg.), Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States, Columbus (Ohio) 1998

BOWLER SHAUN/GLAZER AMIHAI (Hrsg.), Direct Democracy's Impact on American Political Institutions, New York 2008 (zit. Impact)

BOWLER SHAUN/GLAZER AMIHAI, «Hybrid Democracy» and Its Consequences, in: Bowler/Glazer, Impact, S. 1 ff. (zit. «Hybrid Democracy»)

BOYLE JAMES, The Initiative and Referendum: Its Folly, Fallacies, and Failure, 3. Aufl. Columbus (Ohio) 1912

BRADFORD GAMALIEL, The Lesson of Popular Government, Bd. 2, New York/London 1899

BRAUN BINDER NADJA/HEUSSNER HERMANN K./SCHILLER THEO, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014

BRAUNSTEIN RICH, Initiative and Referendum Voting. Governing Through Direct Democracy in the United States, New York 2004

BRECKE RONALD/PLUMB GREG, Missouri Constitutionalism. Meandering toward Progress, 1820–2004, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 202 ff.

BRENNAN WILLIAM J., Jr., State Constitutions and the Protection of Individual Rights, Harvard Law Review 90 (1977), S. 489 ff.

BRIDGES AMY/KOUSSER THAD, Where Politicians Gave Power to the People: Adoption of the Citizen Initiative in the U.S. States, State Politics & Policy Quarterly 11 (2011), S. 167 ff.

BRIFFAULT RICHARD, Distrust of Democracy, Texas Law Review 63 (1985), S. 1347 ff. (zit. Distrust)

BRIFFAULT RICHARD, Foreword: The Disfavored Constitution: State Fiscal Limits and State Constitutional Law, Rutgers Law Journal 34 (2003), S. 907 ff. (zit. State Fiscal Limits)

BRIFFAULT RICHARD, State and Local Finance, in: Tarr/Williams, State Constitutions, Bd. 3, S. 211 ff. (zit. Finance)

BRITTAIN JOHN C., Direct Democracy by the Majority Can Jeopardize the Civil Rights of Minority or Other Powerless Groups, New York University Journal of Legislation and Public Policy 1 (1997), S. 69 ff.

BRODER DAVID S., Democracy Derailed. Initiative Campaigns and the Power of Money, New York 2000

BROOKS ROBERT C., Government and Politics of Switzerland, Yonkers-on-Hudson (N.Y.) 1918/London 1920 (zit. Switzerland)

BROOKS ROBERT C., L'influence de la Suisse aux États-Unis, in: America-Switzerland, Zürich 1921, S. 65 ff. (zit. Influence)

BROWN A. A., Direct Legislation. I. Now in Operation, Arena 22 (1899), S. 97 ff.

BROWNE J. ROSS, Report of the Debates in the Convention of California, on the Formation of the State Constitution, in September and October, 1849, Washington, D.C. 1850

BRUGGER WINFRIED, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1987 (zit. Grundrechte)

BRUGGER WINFRIED, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl. München 2001 (zit. Öffentliches Recht)

BRÜHLMEIER D[ANIEL] A., Dicey and the Swiss Constitution, in: All Souls Public Law Seminar: Dicey and the Constitution, Public Law 1985, S. 708 ff.

BRUNHÖBER BEATRICE, Die Erfindung «demokratischer Repräsentation» in den Federalist Papers, Diss. Berlin, Tübingen 2010

BRUNNER BABETTE, Das Staatsvertragsreferendum. Ein Volksrecht im Wandel, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2014

BRUNNER EMIL, Was hat Amerika uns, was haben wir Amerika zu geben? (1945), in: ders., Ein offenes Wort, Bd. 2: Vorträge und Aufsätze 1935–1962, S. 162 ff.

BRYAN FRANK M., Real Democracy. The New England Town Meeting and How It Works, Chicago (Ill.)/London 2004

BRYAN WILLIAM JENNINGS, Under Other Flags. Travels, Lectures, Speeches, Lincoln (Neb.) 1904 (zit. Travels)

BRYAN WILLIAM JENNINGS, The People's Law, New York/London 1914 (vgl. auch 63rd Congress, 2d Session, Senate Document No. 523, Washington [D.C] 1914) (zit. People's Law)

BRYCE JAMES, The American Commonwealth, 3 Bde., 1. Aufl. London/New York 1888 (zit. American Commonwealth)

BRYCE JAMES, Moderne Demokratien (1921). Autorisierte Übersetzung von Karl Loewenstein und Albrecht Mendelssohn Bartholdy, Bd. 1, München 1923 (zit. Moderne Demokratien)

BRYCE JAMES, Amerika als Staat und Gesellschaft (The American Commonwealth). Nach der jüngsten, 1920 erschienenen, vollständig revidierten und mit Zusatzkapiteln versehenen Ausgabe übersetzt von I. Singer, 2 Bde., Leipzig 1924 (zit. Amerika)

BUDGE IAN, The New Challenge of Direct Democracy, Cambridge u.a. 1996

BÜHLER FRANZ, Verfassungsrevision und Generationenproblem. Studie zur Verfassungsrevisionstheorie Thomas Jeffersons, Freiburg i. Ü. 1949

BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 1. Aufl. Bern 1905 (zit. Kommentar)

BURCKHARDT W[ALTHER], Die Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Gesetze und Verordnungen durch den Richter nach bernischem Recht, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 44 (1908), S. 225 ff., 297 ff. (zit. Prüfung)

BURGESS JOHN W., The American Commonwealth: Changes in Its Relation to the Nation, Political Science Quarterly 1 (1886), S. 9 ff.

BÜRKLI KARL, Direkte Gesetzgebung durch das Volk. Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. Sept. 1869 in Basel zu eröffnenden Kongress der internat. Arbeiter-Assoziation, Genf 1869 (zit. Direkte Gesetzgebung 1869)

BÜRKLI KARL, Direct Legislation by the People, Versus Representative Government. Translated from the Original Swiss Pamphlets by Eugene Oswald, London 1869 [Referat von Karl Bürkli mit einer englischen Übersetzung der Zürcher Kantonsverfassung von 1869] (zit. Direct Legislation)

BÜRKLI KARL, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk. Begründung des Antrages der Schweizer Organisationen an den Internationalen Sozialistischen Arbeiterkongress 1893, Zürich 1893 [Zirkular 3, abgedruckt, auch in einer englischen und französischen Fassung, in: Histoire de la II^{e} Internationale, Bd. 9, Nachdruck Genf 1977, S. 128 ff.] (zit. Direkte Gesetzgebung 1893)

BÜTIKOFER-JOHANNI K[URT], Die Initiative im Kanton Zürich 1869–1969. Entstehung, Funktion und Wirkung, Bern/Frankfurt am Main 1982, S. 92 ff.

BUTLER DAVID/RANNEY AUSTIN (Hrsg.), Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory, Washington, D.C. 1978 (zit. Referendums)

BUTLER DAVID/RANNEY AUSTIN, Practice, in: Butler/Ranney, Referendums, S. 3 ff. (zit. Practice I)

BUTLER DAVID/RANNEY AUSTIN, Summing Up, in: Butler/Ranney, Referendums, S. 221 ff. (zit. Summing Up)

BUTLER DAVID/RANNEY AUSTIN (Hrsg.), Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy, Basingstoke/London 1994 (zit. Referendums Around the World)

BUTLER DAVID/RANNEY AUSTIN, Practice, in: Butler/Ranney, Referendums Around the World, S. 1 ff. (zit. Practice II)

BUTLER DAVID/RANNEY AUSTIN, Conclusion, in: Butler/Ranney, Referendums Around the World, S. 258 ff. (zit. Conclusion)

[BYERS SAMUEL HAWKINS MARSHALL], Switzerland and the Swiss. By an American Resident, 1. Aufl. Zürich u.a. 1875 = S[AMUEL] H[AWKINS] M[ARSHALL] BYERS, Switzerland and the Swiss, 2. Aufl. Boston (Mass.)/London/Zürich o.J. (identisch mit der 1. Aufl.) (zit. Switzerland)

BYERS S[AMUEL] H[AWKINS] M[ARSHALL], Twenty Years in Europe. A Consul-General's Memories of Noted People, with Letters from General W. T. Sherman, Chicago (Ill.)/New York 1900 (zit. Europe)

CAIN BRUCE E., Voting Rights and Democratic Theory: Toward a Color-Blind Society?, in: Bernard Grofman/Chandler Davidson (Hrsg.), Controversies in Minority Voting. The Voting Rights Act in Perspective, Washington, D.C. 1992, S. 261 ff. (zit. Voting Rights)

CAIN BRUCE E., Democracy More or Less. America's Political Reform Quandary, New York 2015 (zit. Quandary)

CAIN BRUCE E./FEREJOHN SARA/NAJAR MARGARITA/WALTHER MARY, Constitutional Change: Is It Too Easy to Amend our State Constitution?, in: Bruce E. Cain/Roger G.

Noll (Hrsg.), Constitutional Reform in California: Making State Government More Effective and Responsive, Berkeley (Cal.) 1995, S. 265 ff.

CAIN BRUCE E./NOLL ROGER G., Malleable Constitutions: Reflections on State Constitutional Reform, Texas Law Review 87 (2009), S. 1517 ff.

CALVERT JERRY W., The Popular Referendum Device and Equality of Voting Rights – How Minority Suspension of the Laws Subverts «One Person-One Vote» in the States, Cornell Journal of Law and Public Policy 6 (1997), S. 383 ff.

CALVIN JOHANNES, Unterricht in der christlichen Religion = Institutio Christianae Religionis. Nach der letzten Ausgabe von 1559 übersetzt und bearbeitet von Otto Weber. Im Auftrag des Reformierten Bundes bearbeitet und neu herausgegeben von Matthias Freudenberg, 2. Aufl. Neukirchen-Vluyn 2009

CAMPBELL BALLARD C., Public Policy and State Government, in: Charles W. Calhoun (Hrsg.), The Gilded Age. Perspectives on the Origins of Modern America, Lanham (Md.) u.a. 2007, S. 353 ff.

CAMPBELL HENRY M., The Initiative and Referendum, Michigan Law Review 10 (1912), S. 427 ff.

CARATSCH RETO, Die Initiative zur Verfassungsrevision. Rechtsvergleichend dargestellt, mit besonderer Berücksichtigung der französischen Verfassungsgeschichte seit 1789, Diss. Zürich 1926

CARLSON NICHOLAS, Note, Taxing Judicial Restraint: How Washington's Supreme Court Misinterpreted Its Role and the Washington State Constitution, Seattle University Law Review 37 (2014), S. 865 ff.

CARONI MARTINA, Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Habil. Bern 2009

CASTELLO JAMES E., The Limits of Popular Sovereignty: Using the Initiative Power to Control Legislative Procedure, California Law Review 74 (1986), S. 491 ff.

CASTER LAUREN J., Referendum: The Appropriations Exception in Nebraska, Nebraska Law Review 54 (1975), S. 393 ff.

CENTER FOR GOVERNMENTAL STUDIES (Hrsg.), Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government, 2. Aufl. Los Angeles (Cal.) 2008

CHARLOW ROBIN, Judicial Review, Equal Protection and the Problem with Plebiscites, Cornell Law Review 79 (1994), S. 527 ff.

CHEMERINSKY ERWIN, Cases Under the Guarantee Clause Should Be Justiciable, University of Colorado Law Review 65 (1994), S. 849 ff. (zit. Guarantee Clause)

CHEMERINSKY ERWIN, Challenging Direct Democracy, Michigan State Law Review 2007, S. 293 ff. (zit. Direct Democracy)

CHERBULIEZ A[NTOINE]-E[LISÉE], De la démocratie en Suisse, Bd. 1, Paris 1843

CHESLEY RICHARD A., The Current Use of the Initiative and Referendum in Ohio and Other States, University of Cincinnati Law Review 53 (1984), S. 541 ff.

CHILDERS MATT/BINDER MIKE, The Differential Effects of Initiatives and Referenda on Voter Turnout in the United States, 1890-2008, Chapman Law Review 19 (2016), S. 35 ff.

CHOPER JESSE H., Observations on the Guarantee Clause – As Thoughtfully Addressed by Justice Linde and Professor Eule, University of Colorado Law Review 65 (1994), S. 741 ff.

CHRISTMANN ANNA, Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat, Diss. Bern, Baden-Baden 2012

CITRIN JACK, Who's the Boss? Direct Democracy and Popular Control of Government, in: Stephen C. Craig (Hrsg.), Broken Contract? Changing Relationships Between Americans and Their Government, Boulder (Colo.)/Cumnor Hill 1996, S. 268 ff.

CITRIN JACK/MARTIN ISAAC WILLIAM (Hrsg.), After the Tax Revolt: California's Proposition 13 Turns 30, Berkeley (Cal.) 2009

CLARK JOHN BATES, The Referendum in the United States, Independent 54 (1902), S. 429 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 85 f.)

CLARK SHERMAN J., A Populist Critique of Direct Democracy, Harvard Law Review 112 (1998), S. 434 ff.

CLEVELAND FREDERICK A., The Growth of Democracy in the United States; or, the Evolution of Popular Co-operation in Government and Its Results, Chicago (Ill.) 1898 (zit. Growth of Democracy)

CLEVELAND FREDERICK A., Organized Democracy. An Introduction to the Study of American Politics, New York u.a. 1913 (zit. Organized Democracy)

COCKS CATHERINE/HOLLORAN PETER C./LESSOFF ALAN, Historical Dictionary of the Progressive Era, Lanham (Md.)/Toronto/Plymouth 2009

COESTER ROBERT, Verwaltung und Demokratie in den Staaten von Nordamerika, München/Leipzig 1913

COKER F[RANCIS] W., Interworkings of State Administration and Direct Legislation, Annals of the American Academy of Political and Social Science 64 (1916), S. 122 ff.

COLANTUONO MICHAEL G., The Revision of American State Constitutions: Legislative Power, Popular Sovereignty, and Constitutional Change, California Law Review 75 (1987), S. 1473 ff.

COLSON DENNIS C., The Constitutional Idahoan, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 610 ff.

COMMONS JOHN R., Proportional Representation, 1. Aufl. New York/Boston (Mass.) 1896 (zit. Proportional Representation)

COMMONS JOHN R., Direct Legislation in Switzerland and America, Arena 22 (1899), S. 725 ff. (wieder abgedruckt in: ders., Representative Democracy, New York o.J. [1900], S. 29 ff.; Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 15 ff.) (zit. Direct Legislation)

DE CONDORCET MARQUIS, Über die Notwendigkeit, die Verfassung durch die Bürger ratifizieren zu lassen [1789], in: ders., Freiheit, Revolution, Verfassung. Kleine Politische Schriften, hrsg. von Daniel Schulz, Berlin 2010, S. 161 ff.

CONNOR GEORGE E./HAMMONS CHRISTOPHER W. (Hrsg.), The Constitutionalism of American States, Columbia (Mo.)/London 2008 (zit. Constitutionalism)

CONNOR GEORGE E./HAMMONS CHRISTOPHER W., Preface, The Constitutionalism of American States, in: dies., Constitutionalism, S. XIX ff. (zit. Preface)

COOLEY THOMAS M., A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest upon the Legislative Power of the States of the American Union, 1. Aufl. Boston (Mass.) 1868

COOTER ROBERT D./GILBERT MICHAEL D., A Theory of Direct Democracy and the Single Subject Rule, Columbia Law Review 110 (2010), S. 687 ff.

COTTRELL EDWIN A., Twenty-Five Years of Direct Legislation in California, Public Opinion Quarterly 3 (1939), S. 30 ff.

COURY CHRISTOPHER A., Direct Democracy Through Initiative and Referendum: Checking the Balance, Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy 8 (1994), S. 573 ff.

COUTTS W. A., Is a Provision for the Initiative and Referendum Inconsistent with the Constitution of the United States?, Michigan Law Review 6 (1907–1908), S. 304 ff.

CREE NATHAN, Direct Legislation by the People, Chicago (Ill.) 1892

CRENSHAW KIMBERLÉ/PELLER GARY, The Contradictions of Mainstream Constitutional Theory, UCLA Law Review 45 (1998), S. 1683 ff.

CRIDGE ALFRED, Proportional Representation, Including Its Relations to the Initiative and Referendum, 1. Aufl. San Francisco (Cal.) 1893; 2. Aufl. (Memorial Edition). With Appendix by Robert Tyson and a Biographical Sketch of the Author, San Francisco (Cal.) 1904

CROLY HERBERT, State Political Reorganization, Proceedings of the American Political Science Association 8 (1911), S. 122 ff. (zit. State Political Reorganization)

CROLY HERBERT, Progressive Democracy, New York 1914 (zit. Progressive Democracy)

CRONIN THOMAS E., Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, Cambridge (Mass.)/London 1989

CROUCH WINSTON W., John Randolph Haynes and His Work for Direct Government, National Municipal Review 37 (1938), S. 434 ff. (zit. Haynes)

CROUCH WINSTON W., The Initiative and Referendum in California, 3. Aufl. Los Angeles (Cal.) 1950 (zit. Initiative and Referendum)

CROWLEY DONALD/HEFFRON FLORENCE, The Idaho State Constitution, Oxford/New York 2011

CUNNINGHAM WILLS ELANA, Tearing Down *Brickhouse:* Could Judicial Demolition of *Brickhouse v. Hill* Prompt a New Arkansas Constitution?, Arkansas Law Review 54 (2001), S. 19 ff.

CURTI THEODOR, Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung. (Zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie.), 2. Aufl. Zürich 1885 (zit. Volksgesetzgebung)

CURTI THEODOR, Die Volksabstimmung in der schweizerischen Gesetzgebung (Referendum). Vortrag, gehalten den 22. Februar 1886 im Frankfurter Demokratischen Verein, Zürich 1886 (zit. Volksabstimmung)

CURTI THEODOR, Die Schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900, Bern 1900 (zit. Volksrechte)

CURTI THEODOR[E], The Initiative and Referendum in Switzerland, Twentieth Century Magazine I (1909/1910), S. 18 ff. (zit. Initiative and Referendum)

CURTI THEODOR, Referendum und Initiative, in: N[aum] Reichesberg (Hrsg.), Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. 3, Bern 1911, S. 438 ff. (als Sonderdruck schon erschienen in Bern 1907) (zit. Referendum und Initiative)

CURTI THEODOR, Der Weltgang des Referendums. Ursprung, Untergang und Wiedergeburt der germanischen Volksfreiheit, Archiv des öffentlichen Rechts 28 (1912), S. 1 ff. (zit. Weltgang)

CUSHMAN ROBERT E., Recent Experience with the Initiative and Referendum, American Political Science Review 10 (1916), S. 532 ff.

DAHL ROBERT A., How Democratic Is the American Constitution?, 2. Aufl. New Haven (Conn.)/London 2003 (zit. American Constitution)

DAHL ROBERT A., A Preface to Democratic Theory, Expanded Edition, Chicago (Ill.)/London 2006 (zit. Preface)

DAVIS HOWARD V., Frank Parsons. Prophet, Innovator, Counselor, Carbondale (Ill.) o.J. (1969)

DAVIS SUE, Discrimination Through Direct Democracy: The Role of the Judiciary in the Pursuit of Equality, in: Hall/McGuire, S. 375 ff.

DA POZZO FRANÇOIS, Die Schweiz in der Sicht des Auslandes. Ein Forschungsbericht über die politikwissenschaftliche Literatur des Auslandes zum politischen System der Schweiz, Bern 1977

DEALEY JAMES QUAYLE, Growth of American State Constitutions. From 1776 to the End of the Year 1914, Boston u.a. 1915

DEBOW KEN/SYER JOHN C., Power and Politics in California, 9. Aufl. London/New York 2009

DECURTINS GION-ANDRI, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf. Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie. Mit vergleichenden Hinweisen auf das amerikanisch-kalifornische Recht, Diss. Freiburg i. Ü. 1992

DENNING BRANNON P./SMITH BROOKS R., Uneasy Riders: The Case for a Truth-in-Legislation Amendment, Utah Law Review 1999, S. 957 ff.

DENNY BREWSTER C., Initiatives – Enemy of the Republic, Seattle University Law Review 24 (2001), S. 1025 ff.

DEPLOIGE SIMON, The Referendum in Switzerland. With a Letter on the Referendum in Belgium by M. J. Van den Heuvel. Translated into English by C. P. Trevelyan. Edited with Notes, Introduction, and Appendices by Lilian Tomn, London/New York/Bombay 1898

DESTLER CHESTER MCARTHUR, American Radicalism 1865–1901. Essays and Documents, New London (Conn.) 1946 (Nachdruck Chicago [Ill.] 1966)

DE WITT BENJAMIN PARKE, The Progressive Movement. A Non-Partisan, Comprehensive Discussion of Current Tendencies in American Politics, New York 1915

DICEY A[LBERT] V[ENN], Ought the Referendum to Be Introduced into England?, Contemporary Review 57 (1890), S. 489 ff. (zit. Referendum)

DICEY A[LBERT] V[ENN], The Referendum and Its Critics, Quarterly Review 212 (1910), S. 538 ff. (zit. Critics)

DIETSCHI URS, Das Volksveto in der Schweiz. Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung, Diss. Bern, Olten 1926

DINAN JOHN J., Keeping the People's Liberties. Legislators, Citizens, and Judges as Guardians of Rights, Lawrence (Kan.) 1998 (zit. People's Liberties)

DINAN JOHN J., Framing a «People's Government»: State Constitution-Making in the Progressive Era, Rutgers Law Journal 30 (1999), S. 933 ff. (zit. People's Government)

DINAN JOHN J., The American State Constitutional Tradition, Lawrence (Kan.) 2006 (zit. Constitutional Tradition)

DINAN JOHN [J.], Foreword: Court-Constraining Amendments and the State Constitutional Tradition, Rutgers Law Journal 38 (2007), S. 983 ff. (zit. Court-Constraining Amendments)

DINAN JOHN [J.], The Original Intent and Current Operation of Direct Democratic Institutions, Albany Law Review 70 (2007), S. 1035 ff. (zit. Direct Democratic Institutions)

DINAN JOHN [J.], Patterns of Subnational Constitutionalism in Federal Countries, Rutgers Law Journal 39 (2008), S. 837 ff. (zit. Subnational Constitutionalism)

DINAN JOHN J., The Development of the Virginia Constitution, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 384 ff. (zit. Virginia Constitution)

DINAN JOHN [J.], The Political Dynamics of Mandatory State Constitutional Convention Referendums: Lessons from the 2000s Regarding Obstacles and Pathways to Their Passage, Montana Law Review 71 (2010), S. 395 ff. (zit. Constitutional Convention Referendums)

DINKIN, ROBERT J., Voting in Revolutionary America. A Study of Elections in the Original Thirteen States, 1776–1789, Westport (Conn.)/London 1982

DIPPEL HORST, Die Sicherung der Freiheit. Limited government versus Volkssouveränität in den frühen USA, in: Günter Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte von der ständischen zur spätbürgerlichen Gesellschaft, Göttingen 1987, S. 135 ff. (zit. Freiheit)

DIPPEL HORST, Aux origines du radicalisme bourgeois. De la constitution de Pennsylvanie de 1776 à la constitution jacobine de 1793, in: Francia, 16/2 (1989), S. 61 ff. (zit. Radicalisme bourgeois)

DIPPEL HORST, The Changing Idea of Popular Sovereignty in Early American Constitutionalism: Breaking Away from European Patterns, Journal of the Early Republic 16 (1996), S. 21 ff. (zit. Popular Sovereignty)

DIPPEL HORST (Hrsg.), Constitutional Documents of the United States of America, 1776–1860 = Verfassungsdokumente der Vereinigten Staaten von Amerika, 1776–1860, 8 Teile, München und Berlin/Boston 2006–2011 (Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century, America: Vol. 1 = Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts, Amerika: Bd. 1) (zit. Constitutional Documents)

DIXON WILLIAM HEPWORTH, The Switzers, London 1872

DOBERT EITEL WOLF, Deutsche Demokraten in Amerika. Die Achtundvierziger und ihre Schriften, Göttingen 1958

DODD WALTER FAIRLEIGH, The Revision and Amendment of State Constitutions, Baltimore (Md.) 1910 (Nachdruck New York 1970) (zit. Revision and Amendment)

DODD W[ALTER] F[AIRLEIGH], Some Considerations upon the State-Wide Initiative and Referendum, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 203 ff. (zit. Initiative and Referendum)

DODD WALTER F[AIRLEIGH], State Government, 1. Aufl. New York 1922 (zit. State Government)

DODD WALTER F[AIRLEIGH], Extra-Constitutional Limitations upon Legislative Power, Yale Law Journal 40 (1931), S. 1188 ff. (zit. Extra-Constitutional Limitations)

DONOVAN TODD, Direct Democracy as «Super-Precedent»?: Political Constraints of Citizen-Initiated Laws, Willamette Law Review 43 (2007), S. 191 ff. (zit. Direct Democracy)

DONOVAN TODD, Direct Democracy and Campaigns Against Minorities, Minnesota Law Review 97 (2013), S. 1730 ff. (zit. Minorities)

DONOVAN TODD, Referendums and Initiatives in North America, in: Qvortrup, Referendums Around the World, S. 122 ff. (zit. Referendums)

DONOVAN TODD/BOWLER SHAUN, Direct Democracy and Minority Rights: An Extension, American Journal of Political Science 42 (1998), S. 1020 ff. (zit. Direct Democracy)

DONOVAN TODD/BOWLER SHAUN, An Overview of Direct Democracy in the American States, in: Bowler/Donovan/Tolbert, S. 1 ff. (zit. Overview)

DROZ NUMA, Instruction civique, Lausanne 1884 (zit. Instruction)

DROZ NUMA, La Suisse jugée par un Américain (1895), in: ders., Études et portraits politiques, Genf/Paris 1895, S. 485 ff. (zit. Suisse)

DUNCAN-CLARK S[AMUEL] J., The Progressive Movement. Its Principles and Its Programme. With an Introduction by Theodore Roosevelt, Boston (Mass.) 1913

DUBOIS PHILIP L./FEENEY FLOYD, Lawmaking by Initiative. Issues, Options and Comparisons, New York 1998

DUBS J[AKOB], Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dargestellt für das Volk, Erster Theil, 2. Aufl. Zürich 1878; Zweiter Theil, Zürich 1878

DUFF PATRICK W./WHITESIDE HORACE E., Delegata Potestas Non Potest Delegari: A Maxim of American Constitutional Law, Cornell Law Review 14 (1929), S. 168 ff.

DURRER ROBERT, Heinrich Angst, Glarus 1948

DUVIVIER K[ATHARINE] K., The United States as a Democratic Ideal? International Lessons in Referendum Democracy, Temple Law Review 79 (2006), S. 821 ff.

DYCK JOSHUA J., Initiated Distrust. Direct Democracy and Trust in Government, American Politics Research 37 (2009), S. 539 ff.

EATON ALLEN H., The Oregon System. The Story of Direct Legislation in Oregon, Chicago (Ill.) 1912

ECKSTEIN PAUL F., The Debate over Direct Democracy at the Arizona Constitutional Convention, Arizona Attorney 48 (2012), S. 32 ff.

EDER CHRISTINA, Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten, Diss. Konstanz, Baden-Baden 2010

EHRENZELLER BERNHARD, Direkt, halbdirekt oder einfach: demokratisch? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 117 (2016), 565 f.

EHRENZELLER BERNHARD/NOBS ROGER, Vorbemerkungen zu Art. 136–142, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung (St. Galler Kommentar), 3. Aufl. Zürich u.a. 2014

EICHOLZ HANS L., Arizona's Constitution. The Madisonian Hope of a Western Progressive State, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 697 ff.

ELAZAR DANIEL J., Covenant & Constitutionalism. The Great Frontier and the Matrix of Federal Democracy (The Covenant Tradition in Politics, Bd. 3), New Brunswick (N.J.)/London 1998

ELISON LARRY M./SNYDER FRITZ, The Montana State Constitution, Oxford/New York 2011

ELLIS RICHARD J., Democratic Delusions: The Initiative Process in America, Lawrence (Kan.) 2002 (zit. Democratic Delusions)

ELLIS RICHARD J., Signature Gathering in the Initiative Process: How Democratic Is It?, Montana Law Review 64 (2003), S. 35 ff. (zit. Signature Gathering)

ELLIS RICHARD J., Direct Democracy, in: Richard A. Clucas/Mark Henkels/Brent S. Steel (Hrsg.), Oregon Politics and Government. Progressives Versus Conservative Populists, Lincoln (Neb.)/London 2005, S. 63 ff. (zit. Direct Democracy)

ELLISON BRIAN A., Wyoming. The Equality State, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 666 ff.

ELVERUM KENNETH C./ERICKSON ROBERT E., The Initiative and Referendum in Nevada, Background Paper 88-3, January 1989 (MaschSchr.)

ELY JOHN HART, Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review, Cambridge (Mass.) 1980

ENGSTROM RICHARD N./DEWITT JEFF R., Petitioners and Policymakers. State Legislator Perceptions of Petitioners and Direct Democracy, in: Shauna Reilly/Ryan M. Yonk (Hrsg.), Direct Democracy in the United States. Petitioners as a Reflection of Society, New York/London 2013, S. 65 ff.

ENZMANN BIRGIT, Der demokratische Verfassungsstaat. Zwischen Legitimationskonflikt und Deutungsoffenheit, Wiesbaden 2009

ESCHER HANS, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, Diss. Zürich, Aarau 1943

ESKRIDGE WILLIAM N., Jr./FRICKEY PHILIP P./GARRETT ELIZABETH/BRUDNEY JAMES J., Cases and Materials on Legislation and Regulation: Statutes and the Creation of Public Policy, 5. Aufl. St. Paul (Minn.) 2014

ETHINGTON PHILIP J., The Metropolis and Multicultural Ethics. Direct Democracy versus Deliberative Democracy in the Progressive Era, in: Sidney M. Milkis/Jerome M. Mileur (Hrsg.), Progressivism and the New Democracy, Amherst (Mass.) 1999, S. 192 ff.

EULE JULIAN N., Judicial Review of Direct Democracy, Yale Law Journal 99 (1990), S. 1503 ff. (zit. Judicial Review)

EULE JULIAN N., Representative Government: The People's Choice, Chicago-Kent Law Review 67 (1991), S. 777 ff. (zit. Representative Government)

EULE JULIAN N., Crocodiles in the Bathtub: State Courts, Voter Initiatives and the Threat of Electoral Reprisal, University of Colorado Law Review 65 (1994), S. 733 ff. (zit. Crocodiles)

EULE JULIAN N., Constitutional Justice and Consultative Democracy in the United States, in: Constitutional Justice and Democracy by Referendum. Proceedings of the UniDem Seminar organised in Strasbourg, on 23–24 June 1995 in co-operation with the «Institut des hautes études européennes» of Strasbourg, Robert Schuman University, and with the Support of the European Union, Strassburg 1996, S. 77 ff. (zit. Constitutional Justice)

EVEN JEFFREY T., Direct Democracy in Washington: A Discourse on the Peoples' Powers of Initiative and Referendum, Gonzaga Law Review 32 (1996/97), S. 247 ff.

EWING CORTEZ A.M., The Emergency Epidemic, State Government, Juli 1931, S. 3 ff.

FAIRLIE JOHN A., The Referendum and Initiative in Michigan, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 146 ff. (zit. Referendum and Initiative)

FAIRLIE JOHN A., The Veto Power of the State Governor, American Political Science Review 11 (1917), S. 473 ff. (zit. Veto Power)

FARBER DANIEL A./ESKRIDGE WILLIAM N., Jr./FRICKEY PHILIP P./SCHACTER JANE S., Cases and Materials on Constitutional Law. Themes for the Constitution's Third Century, 5. Aufl. St. Paul (Minn.) 2013

FARMER ROD, Direct Democracy in Arkansas, 1910–1918, The Arkansas Historical Quarterly 40 (1981), S. 99 ff.

FARRAND MAX (Hrsg.), The Records of the Federal Convention of 1787, Bd. 1, 3. Aufl. New Haven (Conn.)/London 1966

FATIN-ROUGE STÉFANINI MARTHE, Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, Aix-en-Provence/Paris 2004

FAVRE-BULLE THOMAS, The Urban Diffusion of Local Direct Democracy Between Switzerland and the United States, in: Sue Farran/James Gallen/Jennifer Hendry/Christa Rautenbach (Hrsg.), The Diffusion of Law. The Movement of Laws and Norms Around the World, Farnham 2015, S. 109 ff.

FELLER RICHARD/BONJOUR EDGAR, Geschichtsschreibung der Schweiz, Bd. 2, 2. Aufl. Basel/Stuttgart 1979

FERGUSON MARGARET, Governors and the Executive Branch, in: Gray/Hanson/Kousser, S. 208 ff.

FERRAIOLO KATHLEEN, Preserving the Initiative: State Legislative Response to Direct Democracy, Polity 39 (2007), S. 425 ff.

FINKELMAN PAUL/WALLENSTEIN PETER (Hrsg.), The Encyclopedia of American Political History, Washington, D.C. 2001

FINO SUSAN P., A Cure Worse than the Disease? Taxation and Finance Provisions in State Constitutions, Rutgers Law Journal 34 (2003), S. 959 ff. (zit. Finance Provisons)

FINO SUSAN P., The Michigan State Constitution, Oxford/New York 2011 (zit. State Constitution)

FISCH WILLIAM B., Constitutional Referendum in the United States of America, The American Journal of Comparative Law 54 (2006), S. 485 ff.

FISCHER JAMES M., Ballot Propositions: The Challenge of Direct Democracy to State Constitutional Jurisprudence, Hastings Constitutional Law Quarterly 11 (1983), S. 43 ff. (zit. Ballot Propositions)

FISCHER JAMES M., Plebiscites, the Guaranty Cause, and the Role of the Judiciary, Santa Clara Law Review 41 (2001), S. 973 ff. (zit. Plebiscites)

FISKE JOHN, Civil Government in the United States Considered with Some Reference to Its Origins, 1. Aufl. Boston (Mass.) u.a. 1890

FLEINER FRITZ, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz (1916), in: ders., Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 163 ff. (zit. Staatstheorien)

FLEINER FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923 (zit. Bundesstaatsrecht)

FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (Nachdruck Zürich 1978)

FLOWER B[ENJAMIN] O., Progressive Men, Women, and Movements of the Past Twenty-Five Years, Boston (Mass.) 1914

FOLJANTY LENA, Rechtstransfer als kulturelle Übersetzung. Zur Tragweite einer Metapher, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 98 (2015), S. 89 ff.

FORD HENRY JONES, Direct Legislation and the Recall, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 65 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 193 ff.)

FORDHAM JEFFERSON B./LEACH J. RUSSELL, The Initiative and Referendum in Ohio, Ohio State Law Journal 11 (1950), S. 495 ff.

FOUNTAINE CYNTHIA L., Lousy Lawmaking: Questioning the Desirability and Constitutionality of Legislating by Initiative, Southern California Law Review 61 (1988), S. 733 ff.

FOXCROFT FRANK, Initiative-Referendum in the United States, Contemporary Review 99 (1911), S. 11 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 66 ff.)

FRAENKEL ERNST, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat [1958], in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. 5: Demokratie und Pluralismus, hrsg. von Alexander v. Brünneck, Baden-Baden 2007, S. 165 ff. (zit. Repräsentative und plebiszitäre Komponente)

FRAENKEL ERNST, Das amerikanische Regierungssystem [1960], in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. 4: Amerikastudien, hrsg. von Hubertus Buchstein und Rainer Kühn, unter Mitarbeit von Cord Arendes und Peter Kulessa, Baden-Baden 2000, S. 441 ff. (zit. Regierungssystem)

FRANZ GÜNTHER, Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung, 3. Aufl. Darmstadt 1975

FRASER KRISTEN L., Method, Procedure, Means, and Manner: Washington's Law of Law-Making, Gonzaga Law Review 39 (2003/04), S. 447 ff. (zit. Law of Law-Making)

FRASER KRISTEN L., Grasping for the «Elephant in the Courthouse»: Developments in Washington's Law of Law-Making, Gonzaga Law Review 44 (2008/09), S. 411 ff. (zit. Developments)

FREEMAN EDWARD A., The Proposed Revision of the Swiss Federal Constitution, The Fortnightly Review, Bd. 2 (1865), S. 533 ff. (zit. Swiss Federal Constitution)

FREEMAN EDWARD A., The Growth of the English Constitution from the Earliest Times, 1. Aufl. London 1872 (zit. English Constitution)

FREEMAN EDWARD A., Comparative Politics, 1. Aufl. London 1873 (zit. Comparative Politics)

FREUND ERNST, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1911

FRIAS STEVEN, Power to the People: How the Supreme Court Has Reviewed Legislation Enacted Through Direct Democracy, Suffolk University Law Review 31 (1998), S. 721 ff.

FRICKEY PHILIP P., Interpretation on the Borderline: Constitution, Canons, Direct Democracy, New York University Journal of Legislation and Public Policy 1 (1997), S. 105 ff. (zit. Interpretation)

FRICKEY PHILIP P., The Communion of Strangers: Representative Government, Direct Democracy, and the Privatization of the Public Sphere, Willamette Law Review 34 (1998), S. 421 ff. (zit. Communion)

FRIEDELBAUM STANLEY H., Initiative and Referendum: The Trials of Direct Democracy, Albany Law Review 70 (2003), S. 1003 ff.

FRIEDMAN DAN, The Maryland State Constitution, Oxford/New York 2011

FRIEDMAN LAWRENCE/THODY LYNNEA, The Massachusetts State Constitution, Oxford/New York 2011

FRIEDMAN LAWRENCE M., State Constitutions in Historical Perspective, Annals of the American Academy of Political and Social Science 496 (1988), S. 33 ff. (zit. State Constitutions)

FRIEDMAN LAWRENCE M., A History of American Law, 3. Aufl. New York u.a. 2005 (zit. History)

FRIEDRICH CARL J., Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953

FRITZ CHRISTIAN G., The American Constitutional Tradition Revisited: Preliminary Observations on State Constitution-Making in the Nineteenth-Century West, Rutgers Law Journal 25 (1994), S. 945 ff. (zit. Constitutional Tradition)

FRITZ CHRISTIAN G., Alternative Visions of American Constitutionalism: Popular Sovereignty and the Early American Constitutional Debate, Hastings Constitutional Law Quarterly, 24 (1997), S. 287 ff. (zit. Alternative Visions)

FRITZ CHRISTIAN G., Fallacies of American Constitutionalism, Rutgers Law Journal 35 (2004), S. 1327 ff. (zit. Fallacies)

FRITZ CHRISTIAN G., American Sovereigns: The People and America's Constitutional Tradition Before the Civil War, Cambridge u.a. 2008 (zit. American Sovereigns)

FROHNMAYER DAVID B./LINDE HANS A., Initiating «Laws» in the Form of «Constitutional Amendments»: An Amicus Curiae Brief, Willamette Law Review 34 (1998), S. 749 ff.

FULPIUS LUCIEN, Philip Jamin (1848–1918), graveur, historien et mycologue, in: Musées de Genève 227 (Juli/August 1982), S. 5 ff.

GALBREATH C[HARLES] B. (Hrsg.), Initiative and Referendum. Published for the Constitutional Convention of 1912, Columbus (Ohio), 1912 (zit. Initiative and Referendum)

GALBREATH C[HARLES] B., Provisions for State-Wide Initiative and Referendum, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 81 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 165 ff.) (zit. Provisions)

GALIE PETER J./BOPST CHRISTOPHER, Changing State Constitutions: Dual Constitutionalism and the Amending Process, Hofstra Law & Policy Symposium 1 (1996), S. 27 ff.

GAMBLE BARBARA S., Putting Civil Rights to a Popular Vote, American Journal of Political Science 41 (1997), S. 245 ff.

GANZONI RUDOLF A., Beiträge zur Kenntnis des bündnerischen Referendums, Diss. Bern, Zürich 1890

GARBACZ KATHLEEN, Michigan Republicans' Tactics to Evade Democracy Using Referendum Proof Laws and Other Means, Journal of Law in Society 16 (2014), S. 197 ff.

GARDNER C[LARENCE] O., The Working of the State-Wide Referendum in Illinois, American Political Science Review 5 (1911), S. 394 ff.

GARDNER JAMES A., The Failed Discourse of State Constitutionalism, Michigan Law Review 90 (1992), S. 761 ff. (zit. Failed Discourse)

GARDNER JAMES A., Reply: What Is A State Constitution?, Rutgers Law Journal 24 (1993), S. 1025 ff. (zit. Reply)

GARNER JAMES WILFORD, Amendment of State Constitutions, American Political Science Review 1 (1907), S. 213 ff.

GARRETT ELIZABETH, Who Directs Direct Democracy?, University of Chicago Law School Roundtable 4 (1997), S. 17 ff. (zit. Direct Democracy)

GARRETT ELIZABETH, Hybrid Democracy, George Washington Law Review 73 (2005), S. 1096 ff. (zit. Hybrid Democracy)

GARRETT ELIZABETH, Crypto-Initiatives in Hybrid Democracy, Southern California Law Review 78 (2005), S. 985 ff. (zit. Crypto-Initiatives)

GARRETT ELIZABETH, The Promise and Perils of Hybrid Democracy, Oklahoma Law Review 59 (2006), S. 227 ff. (zit. Promise)

GARRY PATRICK M., The South Dakota State Constitution, Oxford/New York 2014

GARZONI FERNANDO, Die Rechtsstaatsidee im schweizerischen Staatsdenken des 19. Jahrhunderts (unter Berücksichtigung der Entwicklung im englischen, nordamerikanischen, französischen und deutschen Staatsdenken), Diss. Zürich 1952

GAZEY PENELOPE J., Direct Democracy – A Study of the American Referendum, Parliamentary Affairs 24 (1971), S. 123 ff.

GEBHARDT JÜRGEN, Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat, Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/91 (31. Mai 1991), S. 16 ff.

GELFAND M. DAVID, Debt Ceilings and Other Restrictions on Debt Financing: Compliance, Avoidance, and Evasion, in: James A. Coniglio/M. David Gelfand u.a. (Hrsg.), State & Local Government Debt Financing, Bd. 1, 2. Aufl. Eagan (Minn.) 2013, § 11

GENGEL FLORIAN, Die Souverainetät, in: H[ermann] A[lexander] Berlepsch (Hrsg.), Schweizerkunde. Land, Volk und Staat, geographisch-statistisch, übersichtlich-vergleichend dargestellt, 1. Aufl. Braunschweig 1864, S. 777 ff.

GERBER ELISABETH R., The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation, Princeton (N.J.) 1999

GERBER ELISABETH R./LUPIA ARTHUR/MCCUBBINS MATHEW D./KIEWIET D. RODERICK, Stealing the Initiative. How State Government Responds to Direct Democracy, Upper Saddle River (N.J.) 2001

GERSTEIN DIETMAR, Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht, Diss. Lausanne, München 1969

GIACOMETTI Z[ACCARIA], Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 (Nachdruck Zürich 1979)

GILBERT MICHAEL D., Single Subject Rules and the Legislative Process, University of Pittsburgh Law Review 67 (2006), S. 803 ff.

GILG PETER, Die Entstehung der demokratischen Bewegung und die soziale Frage. Die sozialen Ideen und Postulate der deutschschweizerischen Demokraten in den früheren 60er Jahren des 19. Jahrhunderts, Diss. Bern, Affoltern am Albis 1951

GILLIES PAUL S., The Role of the Voters in Legislation: Vermont's Experience with the Referendum, The Vermont Bar Journal & Law Digest 27 (2001), S. 11 ff.

GLASER ULRICH, Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Diss. Erlangen-Nürnberg, Erlangen/Jena 1997

GODKIN E[DWIN] L., The Decline of Legislatures, Atlantic Monthly 80 (1897), S. 35 ff. (wieder abgedruckt in: ders., Unforeseen Tendencies of Democracy, Boston/New York 1898 und London 1898 [mehrere Nachdrucke], S. 96 ff.; Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 51 ff.)

GOEBEL THOMAS, A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890−1940, Chapel Hill (N.C.)/London 2002

GOLDBERG BETTINA, Radical German-American Freethinkers and the Socialist Labor Movement. The *Freie Gemeinde* in Milwaukee, Wisconsin, in: Keil, German Workers' Culture, S. 241 ff.

GOLDMAN RALPH M., The Advisory Referendum in America, Public Opinion Quarterly 14 (1950), S. 303 ff.

GOOD CHRISTOPH, Emer de Vattel (1714–1767) – Naturrechtliche Ansätze einer Menschenrechtsidee und des humanitären Völkerrechts im Zeitalter der Aufklärung, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2011

GOODNOW FRANK J., Social Reform and the Constitution, New York 1911

GOODRICH CARTER, The Revulsion Against Internal Improvements, Journal of Economic History 10 (1950), S. 145 ff.

GOODWYN LAWRENCE, Democratic Promise. The Populist Moment in America, New York 1976 (Kurzfassung: ders., The Populist Moment. A Short History of the Agrarian Revolt in America, Oxford/London/New York 1978)

GORDON III JAMES D./MAGLEBY DAVID B., Pre-Election Judicial Review of Initiatives and Referendums, Notre Dame Law Review 64 (1989), S. 298 ff.

GOSLINE ROBERT B., «And to Declare an Emergency», Law Journal of the Student Bar Association Ohio State University 1 (1945), S. 40 ff.

GOSS KAY COLLETT, The Arkansas State Constitution, Oxford/New York 2011

GOULD LEWIS L., America in the Progressive Era, 1890–1914, Harlow/New York 2001 (zit. Progressive Era)

GOULD LEWIS L. (Hrsg.), Bull Moose on the Stump. The 1912 Campaign Speeches of Theodore Roosevelt, Lawrence (Kan.) 2008 (zit. Campaign Speeches)

GRABER ROLF, «Kämpfe um Anerkennung»: Bemerkungen zur neueren Demokratieforschung in der Schweiz, in: ders. (Hrsg.), Demokratisierungsprozesse in der Schweiz im späten 18. und 19. Jahrhundert: Forschungskolloquium im Rahmen des Forschungsprojekts «Die demokratische Bewegung in der Schweiz von 1770 bis 1870. Eine kommentierte Quellenauswahl», Frankfurt am Main u.a. 2008, S. 9 ff.

GRANT H. ROGER, Origins of a Progressive Reform: The Initiative and Referendum Movement in South Dakota, South Dakota History 3 (1973), S. 390 ff.

GRANT J. TOBIN/TAOKA YASUKO, The Referendum Conundrum: Referenda or Referendums?, PS: Political Science & Politics 44 (2011), S. 563 f.

GRAY ALEXANDER G., Jr./KILEY THOMAS R., The Initiative and Referendum in Massachusetts, New England Law Review 26 (1991), S. 27 ff.

GRAY VIRGINIA/HANSON RUSSELL L./KOUSSER THAD (Hrsg.), Politics in the American States. A Comparative Analysis, 10. Aufl. Los Angeles (Cal.) u.a. 2013

DE GRAZIA ALFRED, Public and Republic. Political Representation in America, New York 1951 (Nachdruck Westport [Conn.] 1985)

GREENBERG DONALD S., The Scope of the Initiative and Referendum in California, California Law Review 54 (1966), S. 1717 ff.

GRIEDER FRITZ, Der Baselbieter Bundesrat Emil Frey. Staatsmann, Sozialreformer, Offizier. 1838–1922, Liestal 1988

GRIFFIN STEPHEN M., American Constitutionalism. From Theory to Politics, Princeton (N.J.) 1996 (zit. American Constitutionalism)

GRIFFIN STEPHEN M., California Constitutionalism: Trust in Government and Direct Democracy, Journal of Constitutional Law 11 (2009), S. 551 ff. (zit. California Constitutionalism)

GRIFFITHS DAVID B., Populism in the Western United States 1890–1900, Bd. 1, Lewiston (N.Y.)/Queenston/Lampeter 1992

GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl. Bern 2004

GRODIN JOSEPH R./SHANSKE DARIEN/SALERNO MICHAEL B., The California State Constitution, 2. Aufl. Oxford/New York 2016

GROSS ANDREAS, Das Design der direkten Demokratie und ihre Qualitäten. Erfahrungen und Reformideen im Vergleich zwischen Kalifornien, Schweiz und den deutschen Bundesländern, in: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002, S. 331 ff. (zit. Design)

GROSS ANDREAS, Die unvollendete Direkte Demokratie. 1984–2015: Texte zur Schweiz und darüber hinaus, Thun/Gwatt 2016 (zit. Direkte Demokratie)

GROSSMAN BARBARA F., The Initiative and Referendum Process: The Michigan Experience, Wayne Law Review 28 (1981), S. 77 ff.

GROSSMANN RUDOLF HEINRICH, Die staats- und rechtsideologischen Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Schweiz.

Eine Studie in amerikanischem und schweizerischem Staats- und Rechtsdenken, Diss. Zürich 1948

GROTE GEORGE, Seven Letters on the Recent Politics of Switzerland, London 1847 (ein Nachdruck erschien unter dem Titel: «Seven Letters Concerning the Politics of Switzerland, Pending the Outbreak of the Civil War in 1847» [London 1876])

VON GRUENINGEN JOHN PAUL (Hrsg.), The Swiss in the United States, Madison (Wis.) 1940 (Nachdruck San Francisco [Cal.] 1970)

GRUNER ERICH, Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat 1848–1919 = Les élections au conseil national suisse 1848–1919, Bd. I, Erster Teil, Bern 1978

GUGGISBERG H[ANS] R[UDOLF], Das europäische Mittelalter im amerikanischen Geschichtsdenken des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, Basel 1964 (zit. Geschichtsdenken)

GUGGISBERG HANS RUDOLF, Ein amerikanischer Erforscher der Schweizergeschichte: John Martin Vincent (1857–1939) [1968], in: ders., Alte und Neue Welt in historischer Perspektive. Sieben Studien zum amerikanischen Geschichts- und Selbstverständnis, Bern/Frankfurt am Main 1973, S. 86 ff. (zit. Vincent)

GUGGISBERG HANS RUDOLF, Die Vergangenheit Europas in der amerikanischen Historiographie [1970] (Originaltitel: «The Uses of the European Past in American Historiography»), in: ders., Alte und Neue Welt in historischer Perspektive. Sieben Studien zum amerikanischen Geschichts- und Selbstverständnis, Bern/Frankfurt am Main 1973, S. 102 ff. (zit. Historiographie)

GUGGISBERG HANS R[UDOLF], Geschichte der USA. Fortgeführt von Hermann Wellenreuther, 4. Aufl. Stuttgart 2002 (zit. USA)

GUNN PRISCILLA F., Initiatives and Referendums: Direct Democracy and Minority Interests, Urban Law Annual 22 (1981), S. 135 ff.

GUT ULRICH ERNST, Grundfragen und schweizerische Entwicklungstendenzen der Demokratie, Diss. Zürich 1983

GUTHRIE GEORGE W., The Initiative, Referendum and Recall, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 17 ff.

HAHN III GILBERT/MORTON STEPHEN C., Initiative and Referendum – Do They Encourage or Impair Better State Government?, Florida State University Law Review 5 (1977), S. 925 ff.

HAIDER-MARKEL DONALD P./QUERZE ALANA/LINDAMAN KARA, Lose, Win, or Draw? A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights, Political Research Quarterly 60 (2007), S. 304 ff.

HAJNAL ZOLTAN L./GERBER ELISABETH R./LOUCH HUGH, Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections, Journal of Politics 64 (2002), S. 154 ff.

HALL ARNOLD BENNETT, Popular Government. An Inquiry into the Nature and Methods of Representative Government, New York 1921

HALL DAVID W., The Genevan Reformation and the American Founding, Lanham (Md.) u.a. 2005

HALL KERMIT L., Mostly Anchor and Little Sail. The Evolution of American State Constitutions, in: Paul Finkelman/Stephen E. Gottlieb (Hrsg.), Toward a Usable Past. Liberty Under State Constitutions, Athens (Ga.)/London 1991, S. 388 ff.

HALL KERMIT L./MCGUIRE KEVIN T. (Hrsg.), The Judicial Branch, Oxford/New York 2005

HALL MELINDA GANN, State Courts. Politics and the Judicial Process, in: Gray/Hanson/Kousser, S. 251 ff.

HALLER WALTER, Die Beanspruchung des amerikanischen Stimmbürgers, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1970 (zit. Stimmbürger)

HALLER WALTER, Supreme Court und Politik in den USA. Fragen der Justiziabilität in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, Habil. Zürich, Bern 1972 (zit. Supreme Court)

HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED/GÄCHTER THOMAS, Allgemeines Staatsrecht. Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl. Zürich u.a. 2013

HAMILTON ALEXANDER/MADISON JAMES/JAY JOHN, Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, hrsg., übersetzt, eingeleitet und kommentiert von Angela Adams und Willi Paul Adams, Paderborn u.a. 1994

HAMILTON HOWARD D., Direct Legislation: Some Implications of Open Housing Referenda, American Political Science Review 64 (1970), S. 124 ff.

HAMILTON MARCI A., The People: The Least Accountable Branch, University of Chicago Law School Roundtable 4 (1997), S. 1 ff. (zit. People)

HAMILTON MARCI A., Direct Democracy and the Protestant Ethic, Journal of Contemporary Legal Issues 13 (2004), S. 411 ff. (zit. Direct Democracy)

HAMM KEITH E./MONCRIEF GARY F., Legislative Politics in the States, in: Gray/Hanson/Kousser, S. 163 ff.

HAMMER URS, William Denison McCracken [sic] (1864–1923): A Progressive's View of Swiss History and Politics, in: Yearbook of German-American Studies 25 (1990), S. 77 ff. (zit. McCrackan)

HAMMER URS, Vom Alpenidyll zum modernen Musterstaat. Der Mythos der Schweiz als «Alpine Sister Republic» in den USA des 19. Jahrhunderts, Diss. Basel, Basel/Frankfurt am Main 1995 (zit. Alpenidyll)

HAMMONS CHRISTOPHER W., Was James Madison Wrong? Rethinking the American Preference for Short, Framework-Oriented Constitutions, American Political Science Review 93 (1999), S. 837 ff.

HAND WILLIS L., Is the Initiative and Referendum Repugnant to the Constitution of the United States?, Central Law Journal 58 (1904), S. 244 ff.

HANDLIN OSCAR/HANDLIN MARY (Hrsg.), The Popular Sources of Political Authority. Documents on the Massachusetts Constitution of 1780, Cambridge (Mass.) 1966

HANGARTNER YVO, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. 1: Organisation, Zürich 1980

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000

HARRISON GORDON, Alaska's Constitution. A Citizen's Guide, 5. Aufl. 2012

HART ALBERT BUSHNELL, Introduction to the Study of Federal Government, Boston (Mass.) 1891 (zit. Federal Government)

HART ALBERT B[USHNELL], Vox Populi in Switzerland, Nation 59 (1894), S. 193 f. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 106 ff.) (zit. Vox Populi)

HART ALBERT BUSHNELL, Growth of American Theories of Popular Government, American Political Science Review 1 (1907), S. 531 ff. (zit. Theories)

HARTWELL EDWARD M., Referenda in Massachusetts and Boston, Publications of the American Statistical Association 12 (1910), S. 230 ff.

HASBACH WILHELM, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, Zeitschrift für Politik 7 (1914), S. 49 ff.

HASEN RICHARD L., Judging the Judges of Initiatives: A Comment on Holman and Stern, Loyola of Los Angeles Law Review 31 (1998), S. 1267 ff. (zit. Comment on Holman and Stern)

HASEN RICHARD L., Comments on Baker, Clark, and Direct Democracy, Journal of Contemporary Legal Issues 13 (2004), S. 563 ff. (zit. Comments on Baker, Clark, and Direct Democracy)

HASKELL JOHN, Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth, Boulder (Colo.)/Cumnor Hill 2001

HAUSER LISA T., Powers of Initiative and Referendum: Keeping the Arizona Constitution's Promise of Direct Democracy, Arizona State Law Journal, 44 (2012), S. 567 ff.

HAYNES G[EORGE] H., Recall, in: Cyclopedia of American Government, Bd. 3, New York/London 1914, S. 157 ff.

HAYNES JOHN RANDOLPH, Direct Government in California. An Address Read at the National Popular Government League, at Their Convention, Held in the City of Washington, D.C., on July 5 and 6, 1916, on the Operation of the Initiative, Referendum, and Recall, from 1903 to 1916, Washington, D.C. 1917 (64th Congress, 2d Session, Senate Document No. 738)

HEDGES GILBERT L., Where the People Rule; or, the Initiative and Referendum, Direct Primary Law and the Recall in Use in the State of Oregon, San Francisco (Cal.) 1914

HEIDEKING JÜRGEN, Die Verfassung vor dem Richterstuhl. Vorgeschichte und Ratifizierung der amerikanischen Verfassung, 1787–1791, Habil. Tübingen, Berlin/New York 1988

HEIDEKING JÜRGEN/MAUCH CHRISTOF, Geschichte der USA, 6. Aufl. Tübingen/Basel 2008

HEIDEKING JÜRGEN/STERZEL PAUL, Entstehung und Ausformung des Verfassungssystems, in: Jäger/Haas/Welz, S. 45 ff.

HEINS A. JAMES, Constitutional Restrictions Against State Debt, Madison (Wis.) 1963

HELLER JACOB M., Death by a Thousand Cuts: The Guarantee Clause Regulation of State Constitutions, Stanford Law Review 62 (2010), S. 1711 ff.

HEMPELMANN JOHN W., Convening a Constitutional Convention in Washington Through the Use of the Popular Initiative, Washington Law Review 45 (1970), S. 535 ff.

HENRETTA JAMES A., Foreword: Rethinking the State Constitutional Tradition, Rutgers Law Journal 22 (1991), S. 819 ff.

HENRY ROBERT, Deliberations about Democracy: Revolutions, Republicanism, and Reform, Willamette Law Review 34 (1998), S. 533 ff.

HEROLD PETER, Zur Geschichte des Finanzreferendums im Bunde, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 82 (1981), S. 64 ff.

HERSHEY AMOS S., Die Kontrolle über die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und deren Gliedern, Heidelberg 1894 (= Über Hemmungsmittel gegenüber den gesetzgebenden Körpern in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Diss. Heidelberg 1894)

HERTIG HANS PETER, Direkte Demokratie in den USA. Fakten – Tendenzen – Probleme, Zürich 1981

HEUN WERNER, Rechtssystem und Gerichtsbarkeit, in: Jäger/Haas/Welz, S. 229 ff.

HEUSSNER HERMANN K., Entstehung direktdemokratischer Verfahren in den USA – ein Rückblick auf die geschichtlichen Impulse plebiszitärer Verfassungsbestimmungen, Zeitschrift für Parlamentsfragen 23 (1992), Heft 1, S. 131 ff. (zit. Entstehung)

HEUSSNER HERMANN K., National Initiative and Referendum: Die verfassungspolitische Diskussion in den USA zur Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 7 (1992), S. 62 ff. (zit. National Initiative and Referendum)

HEUSSNER HERMANN K., Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen, Diss. Erlangen-Nürnberg, Köln u.a. 1994 (zit. Volksgesetzgebung)

HEUSSNER HERMANN K., Wurzeln und Durchsetzung direktdemokratischer Verfahren in den USA, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 2000, S. 199 ff. (zit. Wurzeln)

HEUSSNER HERMANN K., Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Hermann K. Heussner/Otmar Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, 2. Aufl. München 2009, S. 135 ff. (zit. Jahrhundert)

HEUSSNER HERMANN K., Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008, in: Lars P. Feld/Peter M. Huber/Otmar Jung/Christian Welzel/Fabian Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 165 ff. (zit. Direkte Demokratie 2008)

HEUSSNER HERMANN K., Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2009 – Ein Überblick, in: Lars P. Feld/Peter M. Huber/Otmar Jung/Christian Welzel/Fabian Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden 2011, S. 159 ff. (zit. Direkte Demokratie 2009)

HEUSSNER HERMANN K., Minorities and Direct Democracy in the USA: Direct Legislation Concerning Minorities and Instruments of Minority Protection, in: Wilfried Marxer (Hrsg.), Direct Democracy and Minorities, Wiesbaden 2012, S. 123 ff. (zit. Minorities)

HEUSSNER HERMANN K., Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten in den Jahren 2010 und 2011 – Ein Überblick, in: Lars P. Feld/Peter M. Huber/Otmar Jung/Hans-Joachim Lauth/Fabian Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, Baden-Baden 2013, S. 181 ff. (zit. Direkte Demokratie 2010/11)

HEUSSNER HERMANN K., Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten. Befunde zu politischen Blockaden, Populismus, Befriedung und Emotionalisierung, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2014, S. 211 ff. (zit. Blockaden)

HEWES O. K., Switzerland and Her Ideal Government; or, Direct Legislation in the Alpine Republic, Arena 33 (1905), S. 369 ff.

HICHBORN FRANKLIN, Story of the Session of the California Legislature of 1911, San Francisco (Cal.) 1911 (zit. Session of 1911)

HICHBORN FRANKLIN, «The System» as Uncovered by the San Francisco Graft Prosecution, San Francisco (Cal.) 1915 (zit. «The System»)

HICKS JOHN D., The Populist Revolt. A History of the Farmers' Alliance and the People's Party, Minneapolis (Minn.) 1931, Neuausgabe o.O. (Lincoln [Neb.]) 1961

HICKS JOHN D./MOWRY GEORGE E./BURKE ROBERT E., A History of American Democracy, 4. Aufl. Boston (Mass.) u.a. 1970

HILDESHEIMER WALTHER, Über die Revision moderner Staatsverfassungen. Eine Studie über das Prinzip der Starrheit und die Idee eines pouvoir constituant in den heutigen Verfassungen, Tübingen 1918

HILL KIM QUAILE, Democracy in the Fifty States, Lincoln (Neb.)/London 1994

HILTY [CARL], Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, Archiv für öffentliches Recht 2 (1887), S. 167 ff., 367 ff. (zit. Referendum)

HILTY C[ARL], Le referendum et l'initiative en Suisse, Revue de droit international et de législation comparée 24 (1892), S. 384 ff., 476 ff. (zit. Referendum et initiative)

HIRSCH ALAN, Direct Democracy and Civic Maturation, Hastings Constitutional Law Quarterly 29 (2002), S. 185 ff.

HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, 3 Bde., Basel 1920/1929/1938

Historisches Lexikon der Schweiz, hrsg. von der Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz, 13 Bde., Basel 2002–2014

HOAR ROGER SHERMAN, Constitutional Conventions. Their Nature, Powers, and Limitations, Boston (Mass.) 1917

HODGKINSON RANDALL L., Comment, Executive, Legislative, and Judicial Power over Direct Legislation in Arizona, Arizona State Law Journal 23 (1991), S. 1111 ff.

HOESLY CODY, Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon, California Law Review 93 (2005), S. 1191 ff.

HOFER ELISE, The Case for Judicial Review of Direct Democracy, Journal of Law 4 (2014), S. 49 ff.

HOFFECKER CAROL E./BENSON BARBARA E., Festina Lente. The Development of Constitutionalism in Delaware, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 163 ff.

HOFSTADTER RICHARD, The Age of Reform. From Bryan to F.D.R., New York 1955 (zahlreiche Nachdrucke)

HOLCOMBE ARTHUR N., State Government in the United States, 1. Aufl. New York 1916

HOLLINGSWORTH CHARLES M., The So-Called Progressive Movement: Its Real Nature, Causes and Significance, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 32 ff.

HOLMAN CRAIG B./STERN ROBERT, Judicial Review of Ballot Initiatives: The Changing Role of State and Federal Courts, Loyola of Los Angeles Law Review 31 (1998), S. 1239 ff.

VON HOLST H[ERMANN], Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, Freiburg i. B. 1885

HONEY SAMUEL ROBERTSON, The Referendum Among the English. A Manual of «Submissions to the People» in the American States, London 1912

HOOVER TIM, TABOR at Twenty, State Legislatures 39, Nr. 3 (März 2013), S. 20 ff.

HOUGHTON NEAL D., The Initiative and Referendum in Missouri, Missouri Historical Review 19 (1925), S. 268 ff. (zit. Missouri)

HOUGHTON N[EAL] D., Arizona's Experience with the Initiative and Referendum, New Mexico Historical Review 29 (1954), S. 183 ff. (zit. Arizona)

HOWARD DICK, Die Grundlegung der amerikanischen Demokratie. Aus dem Amerikanischen von Ulrich Rödel, Frankfurt am Main 2001

HOWE FREDERICK [recte: FREDERIC] C., Oregon: Most Complete Democracy in the World, Hampton's Magazine 26 (1911), S. 459 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 81 ff.).

HSIAO DOUGLAS H., Invisible Cities: The Constitutional Status of Direct Democracy in a Democratic Republic, Duke Law Journal 41 (1992), S. 1267 ff.

HUBER HANS, Das Gesetzesreferendum. Vergleichende und kritische Betrachtungen (1969), in: ders., Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, S. 541 ff.

HÜBNER EMIL/MÜNCH URSULA, Das politische System der USA. Eine Einführung, 7. Aufl. München 2013

HUGENSCHMIDT CRISPIN F. M., Einheit der Materie – überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts? Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Kalifornien/USA unter Berücksichtigung wahrnehmungspsychologischer und kommunikationswissenschaftlicher Aspekte, Diss. Basel, Basel/Genf München 2001

HUNGERBÜHLER HELLMUT, Der dringliche Bundesbeschluss unter besonderer Berücksichtigung der Praxis der Bundesversammlung, Diss. Zürich 1951

HURST JAMES WILLARD, The Growth of American Law. The Law Makers, Boston (Mass.) 1950

HUTSON JAMES H., The Sister Republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute, Bern 1992

IMBODEN MAX, Die politischen Systeme, Basel/Stuttgart 1962 (zit. Politische Systeme)

IMBODEN MAX, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft (1966), in: ders., Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S. 309 ff. (zit. Verfassungsrevision)

IRELAND ROBERT M., The Kentucky State Constitution, 2. Aufl. Oxford/New York 2012

JÄGER WOLFGANG/HAAS CHRISTOPH M./WELZ WOLFGANG (Hrsg.), Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch, 3. Aufl. München 2007

JAGMETTI RICCARDO, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht, Diss. Zürich, Innsbruck 1920

JAMESON JOHN ALEXANDER, The Constitutional Convention; Its History, Powers, and Modes of Proceeding, 1. Aufl. New York 1867; 4. Aufl. (unter dem Titel «A Treatise on Constitutional Conventions; Their History, Powers, and Modes of Proceeding») Chicago (Ill.) 1887

JEFFERSON THOMAS, Notes on the State of Virginia, Paris 1785 (Auszug abgedruckt in: Vile, Constitutional Change, S. 60 ff.)

JELLINEK GEORG, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte [4. Aufl. 1927], abgedruckt in: Roman Schnur (Hrsg.), Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte, Darmstadt 1964, S. 1 ff.

JENSEN JENNIFER MELING-AIKO, Legislative Power at Odds: The Effect of a Referendum Petition in Idaho, Idaho Law Review 48 (2013), S. 553 ff.

JOHNSON CLAUDIUS O., The Initiative and Referendum in Washington, Pacific Northwest Quarterly 36 (1945), S. 29 ff.

JOHNSON DONALD BRUCE (Hrsg.), National Party Platforms, Bd. 1, Urbana (Ill.)/Chicago (Ill.)/London 1978

JOHNSON LEWIS JEROME, Direct Legislation as an Ally of Representative Government [1909], abgedruckt in: Munro, Initiative, S. 139 ff. (zit. Direct Legislation)

JOHNSON LEWIS J[EROME], Rebuttal for the Affirmative, in: National Economic League, S. 47 ff. (zit. Rebuttal)

JORDAN DAVID JAMES, Constitutional Constraints on Initiative and Referendum, Vanderbilt Law Review 32 (1979), S. 1143 ff.

JOST HANS ULRICH, Le courant radical, in: Auer, Origines, S. 119 ff.

JÜNEMANN KLAUS, Government of, by, for the people – Zur Archäologie eines klassischen Zitats, Juristenzeitung 68 (2013), S. 1128 ff.

KAFKER SCOTT L./RUSSCOL DAVID A., The Eye of a Constitutional Storm: Pre-Election Review by the State Judiciary of Initiative Amendments to State Constitutions, Michigan State Law Review 2012, S. 1279 ff. (zit. Pre-Election Review)

KAFKER SCOTT L./RUSSCOL DAVID A., Standing at a Constitutional Divide: Redefining State and Federal Requirements for Initiatives After *Hollingsworth v. Perry,* Washington and Lee Law Review 71 (2014), S. 229 ff. (zit. Standing)

KAISER SIMON, Schweizerisches Staatsrecht in drei Büchern, Zweites Buch, St. Gallen 1859

KANG MICHAEL, Campaign Disclosure in Direct Democracy, Minnesota Law Review 97 (2013), S. 1700 ff.

KAUFMANN BRUNO/BÜCHI ROLF/BRAUN NADJA, Handbuch zur Direkten Demokratie in der Schweiz und weltweit, Bülach 2009 (IRI Handbuch zur Direkten Demokratie – Ausgabe 2009)

KAUFMANN PAUL, Geschichte, Dogmatik und Ergebnisse des kantonalen Finanzreferendums, Diss. Bern, Zürich 1917

KEIL HARTMUT (Hrsg.), German Workers' Culture in the United States 1850 to 1920, Washington, D.C./London 1988 (zit. German Workers' Culture)

KEIL HARTMUT, German Working-Class Immigration and the Social Democratic Tradition of Germany, in: ders., German Workers' Culture, S. 1 ff. (zit. Immigration)

KEITER ROBERT B./NEWCOMB TIM, The Wyoming State Constitution, Oxford/New York 2011

KELLER HANS GUSTAV, Die Wurzeln der amerikanischen Demokratie, Bern 1958

KELSEN HANS, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1. Aufl. 1920), in: ders., Verteidigung der Demokratie, hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius, Tübingen 2006, S. 1 ff.

KESLER CHARLES R., The Founders' Views of Direct Democracy and Representation, in: Elliott Abrams, S. 1 ff.

KETTLEBOROUGH CHARLES (Hrsg.), The State Constitutions and the Federal Constitution and Organic Laws of the Territories and Other Colonial Dependencies of the United States of America, Indianapolis (Ind.) 1918

KEY V[ALDIMER] O., Jr./CROUCH WINSTON W., The Initiative and Referendum in California (Seitennummerierung nach: Publications of the University of California at Los Angeles in Social Sciences, Bd. 6, Nr. 4, I ff. + 423 ff.) Berkeley (Cal.)/London 1939

KILMARK JEFFREY ALLAN, Government Knows Best? An Analysis of the Governor's Power to Veto and the Legislature's Power to Repeal or Amend Voter-Enacted Initiative and Referendum Petitions in Arizona, Arizona State Law Journal 30 (1998), S. 829 ff.

KING JOSEPH, Switzerland as a Nursery of Politics, Andower Review 19 (1893), S. 269 ff.

KING JUDSON, The State-Wide Initiative and Referendum. An Article on the Present Status of the State-Wide Initiative and Referendum Statutes, What they Are, Where they Are In Use, and How they Work, Washington, D.C. 1917 (64th Congress, 2d Session Senate Document No. 736) (zit. Initiative and Referendum)

KING JUDSON, The American Voter as a Lawmaker. An Examination of the Initiative and Referendum Elections of 1922, Washington, D.C. o.J. (1922?) (zit. American Voter)

KIRCHGÄSSNER GEBHARD, Direkte Demokratie und Menschenrechte, in: Lars P. Feld/Peter M. Huber/Otmar Jung/Christian Welzel/Fabian Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009 (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 66 ff.

KIRCHGÄSSNER GEBHARD/FELD LARS P./SAVIOZ MARCEL R., Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel u.a. 1999

KLAPPER RUDY, The Falcon Cannot Hear the Falconer: How California's Initiative Process Is Creating an Untenable Constitution, Loyola of Los Angeles Law Review 48 (2015), S. 755 ff.

KLEY ANDREAS, James Madisons Beitrag in den «Federalist Papers» zum Interessenpluralismus in der Demokratie, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung 23 (2002), S. 37 ff. (zit. Madison)

KLEY ANDREAS, Die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen – ein staatsphilosophisches Postulat von Thomas Jefferson, in: Mensch und Staat. Festgabe der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, hrsg. von Peter Hänni, Freiburg i. Ü. 2003, S. 505 ff. (zit. Jefferson)

KLEY ANDREAS, Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz, 3. Aufl. Bern 2013 (zit. Verfassungsgeschichte)

KLEY ANDREAS, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, 2. Aufl. Zürich/St. Gallen 2015 (zit. Geschichte)

KLEY ANDREAS/AMSTUTZ RICHARD, Gironde-Verfassungsentwurf aus der französischen Revolution vom 15./16. Februar 1793. Deutschsprachige Übersetzung mit einer Einleitung und kommentierenden Anmerkungen, Zürich/St. Gallen 2011

KLOPPENBERG JAMES T., Toward Democracy. The Struggle for Self-Rule in European and American Thought, Oxford/New York 2016

KNOEPFEL PETER/PAPADOPOULOS YANNIS/SCIARINI PASCAL/VATTER ADRIAN/HÄUSERMANN SILJA (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik = Manuel de la politique suisse, 5. Aufl. Zürich 2014

KOGAN VLADIMIR, When Voters Pull the Trigger: Can Direct Democracy Restrain Legislative Excesses?, Legislative Studies Quarterly 41 (2016), S. 297 ff.

KOLKO GABRIEL, The Triumph of Conservativism. A Reinterpretation of American History, 1900–1916, New York 1963 (zahlreiche Nachdrucke)

KÖLZ ALFRED, Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum [1981], in: ders., Weg der Schweiz, S. 47 ff. (zit. Veto)

KÖLZ ALFRED, Der Staatsrechtler Simon Kaiser (1828–1898) [1981], in: ders., Weg der Schweiz, S. 199 ff. (zit. Kaiser)

KÖLZ ALFRED, Die Bedeutung der Französischen Revolution für das schweizerische öffentliche Recht und politische System [1989], in: ders., Weg der Schweiz, S. 15 ff. (zit. Französischen Revolution)

KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, 2 Bde., Bern 1992/2004 (zit. Verfassungsgeschichte)

KÖLZ ALFRED (Hrsg.), Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, 2 Bde., Bern 1992/1996 (zit. Quellenbuch)

KÖLZ ALFRED, Zur Bedeutung der Zürcher Kantonsverfassung vom 18. April 1869 [1994], in: ders., Weg der Schweiz, S. 85 ff. (zit. Zürcher Kantonsverfassung)

KÖLZ ALFRED, Die Wurzeln der schweizerischen direkten Demokratie in der französischen und der amerikanischen Revolution [1997], in: ders., Weg der Schweiz, S. 37 ff. (zit. Wurzeln)

KÖLZ ALFRED, Das Abberufungsrecht [1998], in: ders., Weg der Schweiz, S. 67 ff. (zit. Abberufungsrecht)

KÖLZ ALFRED, Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, 1789 – 1798 – 1848 – 1998. Historische Abhandlungen, Chur/Zürich 1998 (zit. Weg der Schweiz)

KÖLZ ALFRED, Der demokratische Aufbruch des Zürchervolkes. Eine Quellenstudie zur Entstehung der Zürcher Kantonsverfassung von 1869, Zürich 2000 (zit. Demokratischer Aufbruch)

KÖLZ ALFRED, Beobachtungen, in: Alfred Kölz (1944–2003), Beobachtungen, hrsg. von Monika Kölz, Zürich/St. Gallen 2008, S. 3 ff. (zit. Beobachtungen)

KOMMERS DONALD P., Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Christian Starck/Klaus Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. I, Baden-Baden 1983, S. 461 ff.

KRAMER LARRY D., The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review, Oxford/New York 2004

KRANENPOHL UWE, Rousseau vs. Hamilton? Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, in: Karl Schmitt (Hrsg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden 2003, S. 157 ff.

KREIS GEORG, Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums. Schweizerische Aussenpolitik zwischen indirekter und direkter Demokratie, Basel 1995, S. 8 ff. (zit. Staatsvertragsreferendum)

KREIS GEORG, Die Anfänge der Direkten Demokratie im Bereich der Aussenpolitik, in: Auer, Origines, S. 333 ff. (zit. Aussenpolitik)

KRIESI HANSPETER/WISLER DOMINIQUE, The Impact of Social Movements on Political Institutions: A Comparison of the Introduction of Direct Legislation in Switzerland and the United States, in: Marco Giugni/Doug McAdam/Charles Tilly (Hrsg.), How Social Mevements Matter, Minneapolis (Minn.)/London 1999, S. 42 ff.

KRISLOV MARVIN/KATZ DANIEL M., Taking State Constitutions Seriously, Cornell Journal of Law and Public Policy 17 (2008), S. 295 ff.

KRUMAN MARC W., Between Authority and Liberty. State Constitution Making in Revolutionary America, Chapel Hill (N.C.)/London 1997

KUTTER MARKUS, Doch dann regiert das Volk. Ein Schweizer Beitrag zur Theorie der direkten Demokratie, Zürich 1996

LAMPERT U[LRICH], Das schweizerische Bundesstaatsrecht. Systematische Darstellung mit dem Text der Bundesverfassung im Anhang, Zürich 1918

LaPalombara Joseph G., The Initiative and Referendum in Oregon: 1938–1948, Corvallis (Or.) 1950

LaPalombara Joseph G./Hagan Charles B., Direct Legislation: An Appraisal and a Suggestion, American Political Science Review 45 (1951), S. 400 ff.

Lapp John A., Actual State Legislation, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 49 ff.

Latzer Barry, California's Constitutional Counterrevolution, in: Tarr, Constitutional Politics, S. 149 ff.

Lawrence David G./Cummins Jeffrey, California. The Politics of Diversity, 8. Aufl. Stamford (Conn.) 2015

Lawrence Eric D./Donovan Todd/Bowler Shaun, Adopting Direct Democracy. Tests of Competing Explanations of Institutional Change, American Politics Research 37 (2009), S. 1024 ff.

Lazos Vargas Sylvia R., Judicial Review of Initiatives and Referendums in Which Majorities Vote on Minorities' Democratic Citizenship, Ohio State Law Journal 60 (1999), S. 399 ff.

League of Women Voters of California, Initiative and Referendum in California: A Legacy Lost? A Study of Direct Legislation in California from Progressive Hopes to Present Reality, Sacramento (Cal.) 1984

League of Women Voters of Washington, Direct Democracy: The Initiative and Referendum Process in Washington, Seattle (Wash.) 2002

Leahy James E., The North Dakota State Constitution, Oxford/New York 2011

Leary Patricia, Power to the People? A Critique of the Florida Supreme Court's Interpretation of the Referendum Power in *Florida Land Company v. City of Winter Springs,* 427 So. 2d 170 (Fla. 1983), Florida State University Law Review 15 (1987), S. 673 ff.

Lederle John W., The Legislative Article, in: Robert H. Pealy (Hrsg.), The Voter and the Michigan Constitution, Ann Arbor (Mich.) 1960, S. 38 ff.

LeDuc Lawrence, The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective, Peterborough (Ontario)/Orchard Park (N.Y.) 2003

Lee Eugene C., California, in: Butler/Ranney, Referendums, S. 87 ff. (zit. California)

Lee Eugene C., The American Experience, 1778–1978, in: Ranney, Referendum Device, S. 46 ff. (zit. American Experience)

Lee Eugene C., Power to the People? Direct Democracy: A View From the States, in: Harry N. Scheiber/Theodore Correl (Hrsg.), Federalism: Studies in History, Law, and Policy. Papers from the Second Berkeley Seminar on Federalism, Berkeley (Cal.) 1988, S. 131 ff. (zit. Power to the People)

Lee Eugene C., The Initiative Boom: An Excess of Democracy, in: Gerald C. Lubenow (Hrsg.), Governing California: Politics, Government, and Public Policy in the Golden State, 2. Aufl. Berkeley (Cal.) 2006, S. 133 ff. (zit. Excess of Democracy)

Leong Elizabeth R., Note, Ballot Initiatives & Identifiable Minorities: A Textual Call to Congress, Rutgers Law Journal 28 (1997), S. 677 ff.

LESHY JOHN D., The Arizona State Constitution, 2. Aufl. Oxford/New York 2013

LEUENBERGER CHRISTOPH, Die Abstimmungsmodalitäten bei der Totalrevision der Bundesverfassung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung über die Methoden der Totalrevision von Staatsverfassungen in der Schweiz und in amerikanischen Gliedstaaten, Bern 1978

LEVINSON SANFORD, Designing an Amendment Process, in: John Ferejohn/Jack N. Rakove/Jonathan Riley (Hrsg.), Constitutional Culture and Democratic Rule, Cambridge u.a. 2001, S. 271 ff. (zit. Amendment Process)

LEVINSON SANFORD, Framed. America's Fifty-One Constitutions and the Crisis of Governance, Oxford/New York 2012 (zit. Framed)

LEVY LEONARD W./KARST KENNETH L./WINKLER ADAM (Hrsg.), Encyclopedia of the American Constitution, 6 Bde., 2. Aufl. New York 2000

LEWIS DANIEL C., Direct Democracy and Minority Rights. A Critical Assessment of the Tyranny of the Majority in the American States, New York/London 2013

LEWIS WILLIAM DRAPER, A New Method of Constitutional Amendment by Popular Vote, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 311 ff.

LIEB HERMANN, The Initiative and Referendum, Chicago (Ill.) 1902

LIEBERT TOBE, Ballot Measure Research, in: Daniel W. Martin (Hrsg.), Henke's California Law Guide, 8. Aufl. Newark (N.J.)/San Francisco (Cal.) 2006, S. 141 ff.

LIEBESKIND WOLFGANG A., Das Referendum der Landschaft Wallis, Diss. Leipzig 1928

LIEBMANN GEORGE, Curbing Legislative and Executive Abuse: Referendum and Initiative in Maryland, Maryland Bar Journal 33, Nr. 5 (September/Oktober 2000), S. 34 ff.

LINDE HANS A., When Is Initiative Lawmaking Not «Republican Government»?, Hastings Constitutional Law Quarterly 17 (1989), S. 159 ff. (zit. Initiative Lawmaking 1989)

LINDE HANS A., When Initiative Lawmaking Is Not «Republican Government»: The Campaign Against Homosexuality, Oregon Law Review 72 (1993), S. 19 ff. (zit. Initiative Lawmaking 1993)

LINDE HANS A., State Constitutions Are Not Common Law: Comments on Gardner's *Failed Discourse,* Rutgers Law Journal 24 (1993), S. 927 ff. (zit. Gardner's *Failed Discourse*)

LINDE HANS A., Who is Responsible for Republican Government?, University of Colorado Law Review 65 (1994), S. 709 ff. (zit. Republican Government)

LINDE HANS A., Practicing Theory: The Forgotten Law of Initiative Lawmaking, UCLA Law Review 45 (1998), S. 1735 ff. (zit. Practicing Theory)

LINDE HANS A., Taking Oregon's Initiative Toward a New Century, Willamette Law Review 34 (1998), S. 391 ff. (zit. Oregon's Initiative)

LINDE HANS A., State Courts and Republican Government, Santa Clara Law Review 41 (2001), S. 951 ff. (zit. State Courts)

LINDE HANS [A.], Kadderly at 100: The Oregon Court's Most Fateful Decision, Oregon State Bar Bulletin 64 (2003) S. 17 ff. (zit. Kadderly)

LINDER WOLF, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 3. Aufl. Bern/Stuttgart/Wien 2012 (zit. Demokratie)

LINDER WOLF, Direkte Demokratie, in: Knoepfel/Papadopoulos/Sciarini/Vatter/Häusermann, S. 145 ff. (zit. Direkte Demokratie)

LINDER WOLF/BOLLIGER CHRISTIAN/RIELLE YVAN (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, Bern/Stuttgart/Wien 2010

LINDSEY ALAN, The People's Support of I&R, in: Waters, Almanac, S. 477 ff.

LIPIN LAWRENCE M./LUNCH WILLIAM, Moralistic Direct Democracy. Political Insurgents, Religion, and the State in Twentieth-Century Oregon, Oregon Historical Quarterly 110 (2009), S. 514 ff.

LLOYD GORDON, The 1849 California Constitution. An Extraordinary Achievement by Dedicated, Ordinary People, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 714 ff.

LLOYD HENRY DEMAREST, A Sovereign People. A Study of Swiss Democracy, hrsg. von John A. Hobson, New York 1907 (= ders., The Swiss Democracy. The Study of a Sovereign People, hrsg. von John A. Hobson, London/Leipzig 1908)

LOBINGIER CHARLES SUMNER, Direct Popular Legislation: The Chief Objections Examined, Arena 34 (1905), S. 234 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 26 ff.) (zit. Chief Objections)

LOBINGIER CHARLES SUMNER, Popular Legislation in the United States. The Development of the System, Political Science Quarterly 23 (1908), S. 577 ff. (zit. Popular Legislation)

LOBINGIER CHARLES SUMNER, The People's Law or Popular Participation in Law-Making from Ancient Folk-Moot to Modern Referendum. A Study in the Evolution of Democracy and Direct Legislation. With an Introduction by George Elliott Howard, New York 1909 (zit. People's Law)

LOCKE JOHN, Zwei Abhandlungen über die Regierung, übersetzt von Hans Jörn Hoffmann, hrsg. und eingeleitet von Walter Euchner, 1. Aufl. Frankfurt am Main 1977

LOEWENSTEIN KARL, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1959 (zit. Verfassungsrecht)

LOEWENSTEIN KARL, Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 30. Juni 1960, Berlin 1961 (zit. Verfassungsänderung)

LONGA ERNESTO A., Anarchist Periodicals in English Published in the United States (1833–1955). An Annotated Guide, Lanham (Md.)/Toronto/Plymouth 2010

LOOSER MARTIN E., Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2011

LOUSIN ANN M., The Illinois State Constitution, Oxford/New York 2011

LOWE CHIP J., Restrictions on Initiative and Referendum Powers in South Dakota, South Dakota Law Review 28 (1982), S. 53 ff. (zit. Restrictions)

LOWE CHIP [J.], Public Safety Legislation and the Referendum Power: A Reexamination, Hastings Law Journal 37 (1986), S. 591 ff. (zit. Public Safety Legislation)

LOWELL A. LAWRENCE, The Referendum in Switzerland and in America, Atlantic Monthly 73 (1894), S. 517 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 40 ff.) (zit. Referendum in Switzerland and in America)

LOWELL A. LAWRENCE, Governments and Parties in Continental Europe, Bd. 2, 2. Aufl. Boston (Mass.)/New York/Cambridge (Mass.) 1897 (zit. Governments and Parties)

LOWELL A. LAWRENCE, The Referendum in the United States [1911], abgedruckt in: Munro, Initiative, S. 126 ff. (zit. Referendum in the United States)

LOWELL A. LAWRENCE, Public Opinion and Popular Government, 1. Aufl. New York u.a. 1913 (zit. Public Opinion)

LOWENSTEIN DANIEL H[AYS], Initiatives and the New Single Subject Rule, Election Law Journal 1 (2002), S. 35 ff.

LOWENSTEIN DANIEL HAYS/STERN ROBERT M., The First Amendment and Paid Initiative Petition Circulators: A Dissenting View and a Proposal, Hastings Constitutional Law Quarterly 17 (1989), S. 175 ff.

LOWRIE S. GALE, Initiative and Referendum: California, American Political Science Review 5 (1911), S. 434 ff. (zit. Initiative and Referendum)

LOWRIE S. GALE, New Forms of the Initiative and Referendum, American Political Science Review 5 (1911), S. 566 ff. (zit. New Forms)

LUBERT HOWARD L., The New York Constitution. Emerging Principles in American Constitutional Thought, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 126 ff.

LUTZ DONALD S., Popular Consent and Popular Control. Whig Political Theory in the Early State Constitutions, Baton Rouge (La.)/London 1980 (zit. Popular Consent)

LUTZ DONALD S., The Origins of American Constitutionalism, Baton Rouge (La.)/London 1988 (zit. Origins)

LUTZ DONALD S., Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: Sanford Levinson (Hrsg.), Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment, Princeton (N.J.) 1995, S. 237 ff. (zit. Theory)

LUTZ DONALD S., Patterns in the Amending of American State Constitutions, in: Tarr, Constitutional Politics, S. 24 ff. (zit. Amendment Patterns)

LYON WILLIAM H., The People's Problem and Its Solution, Sioux Falls (Dakota) 1886

MACY JESSE/GANNAWAY JOHN W., Comparative Free Government, New York 1915

MADDEX ROBERT L., State Constitutions of the United States, 2. Aufl. Washington, D.C. 2006

MAGLEBY DAVID B., Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States, Baltimore (Md.)/London 1984 (zit. Direct Legislation)

MAGLEBY DAVID B., Ballot Access for Initiatives and Popular Referendums: The Importance of Petition Circulation and Signature Validation Procedures, Journal of Law & Politics 2 (1985), S. 287 ff. (zit. Ballot Access)

MAGLEBY DAVID B., Direct Legislation in the American States, in: Butler/Ranney, Referendums Around the World, S. 218 ff. (zit. Direct Legislation in the American States)

MAGLEBY DAVID B., Let The Voters Decide? An Assessment of the Initiative and Referendum Process, University of Colorado Law Review 66 (1995), S. 13 ff. (zit. Assessment)

MAHON PASCAL/BENOIT ANNE, Droit constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Institutions et éléments de droits fondamentaux, Basel 2011

MAINE HENRY SUMNER, Die Volksthümliche Regierung (1885), autorisirte deutsche Ausgabe, Berlin 1887

MALCOLM SHANNON L., Illinois Initiatives and Referenda, in: Beth Williams, S. 89 ff.

VON MANGOLDT HERMANN, Geschriebene Verfassung und Rechtssicherheit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Breslau-Neukirch 1934 (zit. Geschriebene Verfassung)

VON MANGOLDT HERMANN, Rechtsstaatsgedanke und Regierungsformen in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die geistigen Grundlagen des amerikanischen Verfassungsrechts, Essen 1938 (zit. Rechtsstaatsgedanke)

MANHEIM KARL/HOWARD EDWARD P., A Structural Theory of the Initiative Power in California, Loyola of Los Angeles Law Review 31 (1998), S. 1165 ff.

MANNHART GOMES CLAUDIA, Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen, Diss. Bern 2007

MANWELLER MATHEW, The People vs. the Courts. Initiative Elites, Judicial Review and Direct Democracy in the American Legal System, Bethesda (Md.) 2004

MARCELLO DAVID A., Direct Democracy in the United States, in: Luzius Mader/Ulrich Karpen (Hrsg.), The Participation of Civil Society in the Legislative Process. Proceedings of the Sixth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Bern (Switzerland), May 13th–14th, 2004, Baden-Baden 2005, S. 53 ff.

MARIN-LAMELLET JEAN-LOUIS, «Acquainting America with Work in Foreign Experiment Stations»: Benjamin Orange Flower and *The Arena:* A Case Study in the Transatlantic Circulation of Ideas, in: Scroop/Heath, S. 75 ff.

MARKS THOMAS C., Jr./COOPER JOHN F., State Constitutional Law in a Nutshell, 2. Aufl. St. Paul (Minn.) 2003

MARLOWE STEVEN WILLIAM, Direct Democracy Is Not Republican Government, Seattle University Law Review 24 (2001), S. 1035 ff.

MARTINEAU ROBERT J., The Mandatory Referendum on Calling a State Constitutional Convention: Enforcing the People's Right to Reform Their Government, Ohio State Law Journal 31 (1970), S. 421 ff.

MARXER WILFRIED/PÁLLINGER ZOLTÁN TIBOR, Stabilizing or Destabilizing? Direct-democratic Instruments in Different Political Systems, in: Maija Setälä/Theo Schiller (Hrsg.), Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, Accountability and Deliberation, London/New York 2009, S. 34 ff.

MATHEWS JOE/PAUL MARK, California Crackup. How Reform Broke the Golden State and How We Can Fix It, Berkeley (Cal.)/Los Angeles (Cal.)/London 2010

MATHEWS JOHN MABRY, American State Government, 2. Aufl. New York/London 1934

MATSUSAKA JOHN G., For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy, Chicago (Ill.)/London 2004 (zit. For the Many or the Few)

MATSUSAKA JOHN G., Direct Democracy Works, Journal of Economic Perspectives 19 (2005), S. 185 ff. (zit. Direct Democracy)

MATSUSAKA JOHN G., The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in the 21st Century, Public Choice 124 (2005), S. 157 ff. (zit. Eclipse of Legislatures)

MAUCH CHRISTOF/WERSICH RÜDIGER B. (Hrsg.), USA-Lexikon. Schlüsselbegriffe zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, Geschichte und zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen, 2. Aufl. Berlin 2013

MAY JANICE C., Constitutional Amendment and Revision Revisited, Publius: Journal of Federalism 17 (1987), S. 153 ff. (zit. Amendment and Revision)

MAY JANICE C., State Constitutions and Constitutional Revision: 1988–89 and the 1980s, in: The Council of State Governments (Hrsg.), The Book of the States, Bd. 28 (1990–1991), Lexington (Ky.) 1990, S. 20 ff. (zit. State Constitutions)

MAY THOMAS ERSKINE, Democracy in Europe: A History, Bd. 1, London 1877

MAYTON WILLIAM T., Direct Democracy, Federalism & the Guarantee Clause, Green Bag 2d 2 (1999), S. 269 ff.

MCBEATH GERALD A., The Alaska State Constitution, Oxford/New York 2011

MCCALL SAMUEL W., Representative as Against Direct Legislation [1911], abgedruckt in: Munro, Initiative, S. 164 ff.

MCCLINTOCK THOMAS C., Seth Lewelling, William S. U'Ren and the Birth of the Oregon Progressive Movement, Oregon Historical Quarterly 68 (1967), S. 196 ff.

MCCLORY TONI, Understanding the Arizona Constitution, 2. Aufl. Tucson (Ariz.) 2010

MCCRACKAN W[ILLIAM] D., The Rise of the Swiss Republic. A History, 1. Aufl. Boston (Mass.) 1892; 2. Aufl. New York 1901 (unveränderte Nachdrucke der 2. Aufl. erschienen in New York 1908 und 1970) (zit. Swiss Republic)

MCCRACKAN W[ILLIAM] D., The Swiss Referendum. The Ideal Republican Government, Cosmopolitan 15 (1893), S. 329 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 75 ff.) (zit. Swiss Referendum)

MCCRACKAN W[ILLIAM] D., Swiss Solutions of American Problems, Boston (Mass.) 1894 (unter dem gleichen Titel auch erschienen in: New England Magazine 17 [1894], S. 448 ff.; Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 117 ff.) (zit. Swiss Solutions)

MCCRACKAN W[ILLIAM] D., An American Abroad and at Home. Recollections, New York 1924 (zit. American Abroad)

MCCUAN DAVID/STAMBOUGH STEPHEN (Hrsg.), Initiative-Centered Politics. The New Politics of Direct Democracy, Durham (N.C.) 2005 (zit. Initiative-Centered Politics)

MCCUAN DAVID/STAMBOUGH STEPHEN, Progressive Reforms and the Twenty-First Century: The New «Parallel Legislature» of Direct Democracy, in: McCuan/Stambough, Initiative-Centered Politics, S. 3 ff. (zit. Progressive Reforms)

MCGERR MICHAEL, A Fierce Discontent. The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870–1920, New York u.a. 2003

McHargue Daniel S., Direct Government in Michigan. Initiative, Referendum, Recall, and Revision in the Michigan Constitution (Michigan Constitutional Convention Studies 17), Constitutional Convention Preparatory Commission, State of Michigan, 1961

McLaughlin Andrew C./Hart Albert Bushnell, Cyclopedia of American Government, Bd. 1, New York/London 1914

Medina J. Michael, The Emergency Clause and the Referendum in Oklahoma: Current Status and Needed Reform, Oklahoma Law Review 43 (1990), S. 401 ff.

Meier Heinz K., The United States and Switzerland in the Nineteenth Century, The Hague 1963 (zit. United States and Switzerland)

Meier Heinz K., Friendship Under Stress. U.S.-Swiss Relations 1900–1950, Bern 1970 (zit. Friendship)

Melcher James P., What Bonds Hold? An Examination of Statewide Bond Referenda in Maine and Other States, Maine Policy Review 25 (2016) Nr. 2, S. 53 ff.

Mendelsohn Matthew/Parkin Andrew (Hrsg.), Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns, Basingstoke/New York 2001 (zit. Referendum Democracy)

Mendelsohn Matthew/Parkin Andrew, Introduction: Referendum Democracy, in: dies., Referendum Democracy, S. 1 ff. (zit. Introduction)

Merriam Charles, American Political Ideas 1865–1917, New York 1923 (unveränderter Nachdruck mit einer neuen Einleitung, New Brunswick [N.J.] 2008)

Meyer Hermann H. B. (Hrsg.), Select List of References on the Initiative, Referendum and Recall, Washington, D.C. 1912

Michelman Frank I., «Protecting the People from Themselves,» or How Direct Can Democracy Be? UCLA Law Review 45 (1998), S. 1717 ff.

Miewald Robert D./Longo Peter J., The Nebraska State Constitution, Oxford/New York 2011

Milkis Sidney M., Theodore Roosevelt, the Progressive Party, and the Transformation of American Democracy, Lawrence (Kan.) 2009

Milkis Sidney M./Tichenor Daniel J., Direct Democracy and Social Justice: The Progressive Party Campaign of 1912, Studies in American Political Development 8 (Fall 1994), S. 282 ff.

Miller Joshua, The Rise and Fall of Democracy in Early America, 1630–1789. The Legacy for Contemporary Politics, University Park (Pa.) 1991

Miller Kenneth P., Courts as Watchdogs of the Washington State Initiative Process, Seattle University Law Review 24 (2001), S. 1053 ff. (zit. Courts)

Miller Kenneth P., Direct Democracy and the Courts, Cambridge u.a. 2009 (zit. Direct Democracy)

Miller Kenneth P., The California Supreme Court and the Popular Will, Chapman Law Review 19 (2016), S. 151 ff. (zit. California Supreme Court)

MÖCKLI SILVANO, Direkte Demokratie in Kalifornien, in: SVPW-Jahrbuch – Annuaire ASSP 31 (1991), S. 27 ff. (zit. Direkte Demokratie in Kalifornien)

MÖCKLI SILVANO, Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien Bern/Stuttgart/Wien 1994 (zit. Vergleich)

MÖCKLI SILVANO, Direkte Demokratie in den USA, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 44 (1996), S. 565 ff. (zit. Direkte Demokratie in den USA)

MÖCKLI SILVANO, Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein, in: Auer, Origines, S. 209 ff. (zit. Gesetzesveto und -referendum)

MOECKLI SILVANO, Sachabstimmungen machen noch keine direkte Demokratie, in: Karl Schmitt (Hrsg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden 2003, S. 101 ff. (zit. Sachabstimmungen)

MOECKLI SILVANO, Direkte Demokratie in den Gliedstaaten der USA, in: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.), Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin 2007, S. 19 ff. (zit. Direkte Demokratie in den Gliedstaaten)

MOECKLI SILVANO, Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse, Zürich/Chur 2013 (zit. Direkte Demokratie)

MOFFETT S[AMUEL] E., Suggestions on Government, 1. Aufl. Chicago (Ill.)/New York 1894; 2. Aufl. New York 1899 (zit. Government)

MOFFETT SAMUEL E., The Constitutional Referendum in California, Political Science Quarterly 13 (1898), S. 1 ff. (zit. Constitutional Referendum)

MONNIER VICTOR, William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale, Genf/Basel 1995 (zit. Rappard)

MONNIER VICTOR, Le référendum financier dans les cantons suisses au 19e siècle, in: Auer, Origines, S. 221 ff. (zit. Référendum financier)

MONNIER VICTOR, Rail et referendum dans les cantons de Neuchâtel, Vaud et Berne, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 116 (1997) I, S. 213 ff. (zit. Rail et referendum)

MONNIER VICTOR, L'influence des idées et des institutions politiques de la Révolution française sur les institutions politiques de la Suisse de 1798 à 1848, in: Le droit et les institutions en révolution (XVIIIe – XIXe siècles). Actes de la Table ronde (Bastia, 9–10 septembre 2004) du R.E.L.H.I.I.P., Réseau de laboratoires d'histoire des idées et des institutions politiques, Aix-en-Provence 2005, S. 233 ff. (zit. Révolution française)

MONTESQUIEU (CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, Baron de La Brède et de Montesquieu), Vom Geist der Gesetze (1748). Übersetzt und herausgegeben von Ernst Forsthoff, Bd. 1, 2. Aufl. Tübingen 1992 (Nachdruck der 1. Aufl. Tübingen 1951)

MORAWA ALEXANDER H. E., The «New Judicial Federalism» in the United States – The Interplay of Federal and State Courts in Constitutional Adjudication, in: Felix Bommer/Stephen V. Berti (Hrsg.), Verfahrensrecht am Beginn einer neuen Epoche. Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2011 – 150 Jahre Schweizerischer Juristenverein, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 33 ff.

MORGAN EDMUND S., Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America, New York/London 1988

MOSES BERNARD, The Federal Government of Switzerland. An Essay on the Constitution, Oakland (Cal.) u.a. 1889

MOWRY GEORGE E., The California Progressives, Berkeley (Cal.)/Los Angeles (Cal.) 1951

MUIR EDWARD/SCHNEIDER KRISTA, State Initiatives and Referenda on Bonds: A Comparative Analysis of One Solution for the School Infrastructure Crisis, Journal of Education Finance 24 (1999), S. 415 ff.

MÜLLER JAN-WERNER, Was ist Populismus? Ein Essay, 6. Aufl. Berlin 2016

MÜLLER JÖRG P., Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Art. 89bis BV, Bern 1977

MULLIN MICHAEL/LAUCK JON, South Dakota's Constitution. Harkening Backward, Foreshadowing a Future, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 580 ff.

MUNRO WILLIAM BENNETT (Hrsg.), The Initiative, Referendum and Recall, New York/London 1913 (zit. Initiative)

MUNRO WILLIAM BENNETT, Introductory, in: Munro, Initiative, S. 1 ff. (zit. Introductory)

MUNRO WILLIAM BENNETT, The Government of the United States. National, State, and Local, 1. Aufl. New York 1919; 4. Aufl. New York 1936 (zit. Government)

MUNRO WILLIAM B./EVANS LAWRENCE B./HOAR ROGER SHERMAN, The Commonwealth of Massachusetts. The Constitutional Convention 1917, Bulletin No. 6: The Initiative and Referendum. Submitted to the Constitutional Convention by the Commission to Compile Information and Data for the Use of the Constitutional Convention, Boston (Mass.) 1917

MURRAY KERREL, Good Will Hunting: How the Supreme Court's *Hunter* Doctrine Can Still Shield Minorities from Political-Process Discrimination, Stanford Law Review 66 (2014), S. 443 ff.

MYERS HARDY, The Guarantee Clause and Direct Democracy, Willamette Law Review 34 (1998), S. 659 ff.

NAGLE JOHN COPELAND, Direct Democracy and Hastily Enacted Statutes, New York University Journal of Legislation and Public Policy 1 (1997), S. 163 ff.

NATELSON ROBERT G., Initiative and Referendum and the Republican Form of Government, in: Waters, Citizen Lawmaking, S. 17 ff. (zit. Republican Form of Government)

NATELSON ROBERT G., A Republic, Not a Democracy? Initiative, Referendum, and the Constitution's Guarantee Clause, Texas Law Review 80 (2002), S. 807 ff. (zit. Republic)

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, Initiative and Referendum in the 21st Century. Final Report and Recommendations of the NCSL I&R Task Force, Denver (Colo.)/Washington, D.C. 2002

NATIONAL ECONOMIC LEAGUE (Hrsg.), The Initiative and Referendum. Arguments Pro and Con by a Special Committee of the National Economic League, Boston (Mass.) 1912

NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE (Hrsg.), Model State Constitution, 6. Aufl. New York 1968

NAUMANN ROBERT RUDI, Verfassungsänderungen in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Diss. Leipzig, Leisnig 1929

NEIDHART LEONHARD, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970

NICHOLSON STEPHEN P., Voting the Agenda. Candidates, Elections, and Ballot Propositions, Princeton (N.J.)/Oxford 2005

NISWANGER STEPHEN B., A Practitioner's Guide to Challenging and Defending Legislatively Proposed Constitutional Amendments in Arkansas, University of Arkansas at Little Rock Law Journal 17 (1995), S. 765 ff.

NØKKENTVED CHRISTIAN D., Transatlantic Connections: The Lloyd Family and Switzerland, in: Yearbook of German-American Studies 25 (1990), S. 93 ff.

Note, The Constitutionality of the Initiative and Referendum, Yale Law Journal 13 (1903–1904), S. 248 ff. (zit. Note, Constitutionality of the Initiative and Referendum)

Note, The Repeal of the Referendum in Colorado, Harvard Law Review 43 (1930), S. 813 ff. (zit. Note, Repeal)

Note, Constitutionality of the Referendum, Yale Law Journal 41 (1931), S. 132 ff. (zit. Note, Constitutionality of the Referendum)

Note, Emergency Legislation, Harvard Law Review 44 (1931), S. 851 ff. (zit. Note, Emergency Legislation)

Note, The Constitutionality of a Delegation of Legislative Power to the People, Iowa Law Review 17 (1932), S. 239 ff. (zit. Note, Constitutionality of a Delegation of Legislative Power)

Note [R. W. K.], Power of the Legislature to Amend or Repeal Direct Legislation, Washington University Law Quarterly 27 (1942), S. 439 ff. (zit. Note, Power of the Legislature)

Note, California's Constitutional Amendomania, Stanford Law Review 1 (1949), S. 279 ff. (zit. Note, Amendomania)

Note, Limitations on Initiative and Referendum, Stanford Law Review 3 (1951), S. 497 ff. (zit. Note, Limitations)

Note, Recent Cases, *Gatewood v. Matthews,* Harvard Law Review 81 (1968), S. 693 ff. (zit. Note, *Gatewood v. Matthews*)

Note, Interaction and Interpretation of the Budget and Referendum Amendments of the Maryland Constitution – *Bayne v. Secretary of State,* Maryland Law Review 39 (1980), S. 558 ff. (zit. Note, Budget and Referendum Amendments)

Note, The Interpretation of State Constitutional Rights, Harvard Law Review 95 (1982), S. 1324 ff. (zit. Note, Interpretation)

Note, Judicial Approaches to Direct Democracy, Harvard Law Review 118 (2005), S. 2748 ff. (zit. Note, Judicial Approaches)

NOYES HENRY S., The Law of Direct Democracy, Durham (N.C.) 2014

OBERHOLTZER ELLIS PAXSON, Law-Making by Popular Vote; or, the American Referendum, Annals of the American Academy of Political and Social Science 2 (1891), S. 36 ff. (zit. Law-Making)

OBERHOLTZER ELLIS PAXSON, The Referendum in America. A Discussion of Law-Making by Popular Vote, Philadelphia (Pa.) 1893 (zit. Referendum [1893])

OBERHOLTZER ELLIS PAXSON, The Referendum in America. Together with some Chapters on the History of the Initiative and other Phases of Popular Government in the United States, 1. Aufl. New York 1900 (zit. Referendum [1. Aufl. 1900])

OBERHOLTZER ELLIS P[AXSON], Direct Legislation in America, Arena 24 (1900), S. 493 ff. (zit. Direct Legislation)

OBERHOLTZER ELLIS PAXSON, The Referendum in America. Together with some Chapters on the Initiative and the Recall, 2. Aufl. New York 1911 (zit. Referendum [2. Aufl. 1911])

OESTERLE DALE A./COLLINS RICHARD B., The Colorado State Constitution, Oxford/New York 2011

OGG FREDERIC AUSTIN, The Governments of Europe, 1. Aufl. New York 1913; 2. Aufl. New York 1920

OLSON ALISON G., Eighteenth-Century Colonial Legislatures and Their Constituents, Journal of American History 79 (1992), S. 543 ff.

VON ORELLI ALOIS, Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Freiburg i. B. 1885

OSTROGORSKI M[OISEI], Democracy and the Party System in the United States. A Study in Extra-Constitutional Government, New York 1910

OUTLER ELIZABETH, Researching Initiatives and Referendums: A Guide for Florida, in: Beth Williams, S. 63 ff.

OWEN ROBERT L. (Hrsg.), The Code of the People's Rule. Compilation of Various Statutes, etc., Relating to the People's Rule System of Government and for Terminating the Abuses of Machine Politics […], May 31, 1910, Washington, D.C. 1910 (61st Congress, 2d Session, Senate Document No. 603)

PAGE BRYAN L., State of Emergency: Washington's Use of Emergency Clauses and the People's Right to Referendum, Gonzaga Law Review 44 (2008/09), S. 219 ff.

PAINE THOMAS, Abhandlungen über Regierungen, Bankangelegenheiten und Papiergeld [1786], in: Die sämmtlichen Werke von Thomas Paine in drei Bänden, Zweite Abtheilung: Die Politischen Werke, Bd. 1, Philadelphia (Pa.) 1852, S. 321 ff. (zit. Abhandlungen)

PAINE THOMAS, Die Rechte des Menschen (1791/92). In der zeitgenössischen Übertragung von D. M. Forkel. Bearbeitet und eingeleitet von Theo Stemmler, Frankfurt am Main 1973 (zit. Rechte)

PAINTER R. STEPHEN, Jr., Reserving the Right: Does a Constitutional Marriage Amendment Necessarily Trump an Earlier and More General Equal Protection or Privacy Provision?, Seton Hall Law Review 36 (2006), S. 125 ff.

PAK MIHUI, The Counter-Majoritarian Difficulty in Focus: Judicial Review of Initiatives, Columbia Journal of Law and Social Problems 32 (1999), S. 237 ff.

PAPADOPOULOS YANNIS, Démocratie directe, Paris 1998

PARSONS FRANK [E.], The City for the People; or, the Municipalization of the City Government and of Local Franchises, 1. Aufl. Philadelphia (Pa.) o.J. (1900); 2. Aufl. Philadelphia (Pa.) 1901 (zit. City)

PARSONS FRANK [E.], Direct Legislation; or, the Veto Power in the Hands of the People, Philadelphia (Pa.) o.J. (1900) (zit. Veto Power)

PARSONS FRANK E., Direct Legislation. Article Relative to Popular Government Through Initiative, Referendum, and Recall, Revised and Edited, 1912, by Milton U'Ren, Washington, D.C. 1914 (63d Congress, 2d Session, Senate Document No. 360) (zit. Direct Legislation)

PARSONS FRANK [E.] u.a., A Primer of Direct-Legislation, Trenton (N.J.)/Boston (Mass.) 1906

PATEMAN CAROLE, Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970

PELLETIER LAWRENCE LEE, The Initiative and Referendum in Maine, Brunswick (Me.) 1951

PENS JOSHUA, Restore the Republic: The Incompatibility Between the Taxpayer's Bill of Rights and the Guarantee Clause, University of Colorado Law Review 87 (2016), S. 621 ff.

PERMALOFF ANNE/GRAFTON CARL, Political Geography and Power Elites. Big Mules and the Alabama Constitution, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 235 ff.

PERSILY NATHANIEL A., The Peculiar Geography of Direct Democracy: Why the Initiative, Referendum and Recall Developed in the American West, Michigan Law & Policy Review 2 (1997), S. 11 ff.

PETERS RONALD M., Jr., The Massachusetts Constitution of 1780. A Social Compact, Amherst (Mass.) 1978

PETERS RONALD M., Jr./AVERY MICHAEL K., Oklahoma's Statutory Constitution, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 565 ff.

PETRIKOWSKI FRANK, Einwanderungs- und Minderheitenpolitik in der direktdemokratischen Praxis Kaliforniens, Diss. Hamburg, Münster 1999

PEYER HANS CONRAD, Die Verfassungsrevision von 1869 und ihre Geschichte, in: Zürcher Taschenbuch 1970, Zürich 1969, S. 48 ff. (zit. Verfassungsrevision)

PEYER HANS CONRAD, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978 (zit. Verfassungsgeschichte)

PHELPS EDITH M. (Hrsg.), Selected Articles on the Initiative and Referendum, 3. Aufl. White Plains (N.Y.)/New York 1914 (zit. Initiative and Referendum)

PHELPS EDITH M. (Hrsg.), Selected Articles on the Recall, Including the Recall of Judges and Judicial Decisions, 2. Aufl. White Plains (N.Y.)/New York City 1915 (zit. Recall)

PIOTT STEVEN L., Giving Voters a Voice. The Origins of the Initiative and Referendum in America, Columbia (Mo.)/London 2003 (zit. Origins)

PIOTT STEVEN L., John Randolph Haynes and Direct Democracy, in: ders. (Hrsg.), American Reformers, 1870–1920. Progressives in Word and Deed, Lanham (Md.) u.a. 2006, S. 181 ff. (zit. Haynes)

PLATIPODIS-BÄTSCHMANN BETTINA, Das Behördenreferendum in den Kantonen, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2013

PLATT ROBERT TREAT, Some Experiments in Direct Legislation, Yale Law Journal 18 (1908/09), S. 40 ff.

POCOCK J[OHN] G. A., The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition, Princeton (N.J.) 1975

POLE J[ACK] R., Political Representation in England and the Origins of the American Republic, London u.a. 1966

POLHILL DENNIS, The Issue of a National Initiative Process, in: Waters, Almanac, S. 521 ff.

POLLOCK JAMES K., The Initiative and Referendum in Michigan, Ann Arbor (Mich.) 1940

POMEROY EARL, The Pacific Slope. A History of California, Oregon, Washington, Idaho, Utah, and Nevada, New York 1968

POMEROY ELTWEED, The Direct Legislation Movement and Its Leaders, Arena 16 (1896), S. 29 ff. (zit. Direct Legislation Movement)

POMEROY ELTWEED, The Doorway of Reforms, Arena 17 (1897), S. 711 ff. (zit. Doorway of Reforms)

POMEROY ELTWEED, Direct Legislation. Paper […] on the Subject of Direct Legislation, and Other Papers Favoring Legislation by the Referendum, Washington, D.C. 1898 (55th Cong., 2d Session, Senate Document No. 340) (zit. Direct Legislation)

POMEROY ELTWEED (Hrsg.), By the People. Arguments and Authorities for Direct Legislation; or, the Initiative and the Referendum (Sonderdruck des «Direct Legislation Record» 7 [1900], Nr. 4), Newark (N.J.) 1900 (zit. By the People)

POMEROY ELTWEED, The Individualistic Argument for Direct Legislation, in: ders., By the People, S. 30 ff. (zit. Individualistic Argument)

POMEROY ELTWEED, Democratic vs. Aristocratic Government, Arena 28 (1902), S. 119 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 23 ff.) (zit. Democratic vs. Aristocratic Government)

POPKIN WILLIAM D., Materials on Legislation: Political Language and the Political Process, 5. Aufl. New York 2009

POSTEL CHARLES, The Populist Vision, Oxford/New York 2007

POTTS DAVID, Strict Compliance, Substantial Compliance, and Referendum Petitions in Arizona, Arizona Law Review 54 (2012), S. 329 ff.

Prominent Americans of Swiss Origin. A Compilation Prepared by the Swiss-American Historical Society, New York 1932

QVORTRUP MADS [= MATT], A. V. Dicey, The Referendum as the People's Veto, History of Political Thought 20 (1999), S. 531 ff. (zit. Dicey)

QVORTRUP MADS [= MATT], The Courts v. the People: An Essay on the Judicial Review of Initiatives, in: Waters, Citizen Lawmaking, S. 197 ff. (zit. Courts)

QVORTRUP MATT, A Comparative Study of Referendums. Government by the People, 2. Aufl. Manchester/New York 2005 (zit. Referendums)

QVORTRUP MATT (Hrsg.), Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy, Basingstoke/New York 2014 (zit. Referendums Around the World)

QVORTRUP MATT, Introduction: Theory, Practice and History, in: ders., Referendums Around the World, S. 1 ff. (zit. Introduction)

RABBAN DAVID M., Law's History. American Legal Thought and the Transatlantic Turn to History, Cambridge 2013

RADABAUGH JOHN SHELDON, Tendencies of California Direct Legislation, Southwestern Social Science Quarterly 42 (1961), S. 66 ff.

RADIN MAX, Popular Legislation in California, Minnesota Law Review 23 (1939), S. 559 ff. (zit. Popular Legislation)

RADIN MAX, Popular Legislation in California: 1936–1946, California Law Review 35 (1947), S. 171 ff. (zit. Popular Legislation 1936–1946)

RAHM DAVID A., Citizens Versus Legislators – The Continuing Fight to Ensure the Rights of Initiative and Referendum in Nebraska: *State* ex rel. *Stenberg v. Beermann,* Creighton Law Review 26 (1992), S. 195 ff.

RAMPELMANN KATJA, Im Licht der Vernunft. Die Geschichte des deutsch-amerikanischen Freidenker-Almanachs von 1878 bis 1901, Diss. Bochum, Stuttgart 2003

RAMSBURG STANLEY DENISE, Statutes – Referendum – Appropriation – Stadium Enactments Not Subject to Referendum Because they Fall Within Appropriation Exception to Referendum Amendment. *Kelly v. Marylanders for Sports Sanity, Inc;* 310 Md. 437, 530 A.2d 245 (1987), University of Baltimore Law Review 18 (1988), S. 212 ff.

RANNEY AUSTIN, The United States of America, in: Butler/Ranney, Referendums, S. 67 ff. (zit. United States)

RANNEY AUSTIN (Hrsg.), The Referendum Device, Washington, D.C./London 1981 (zit. Referendum Device)

RANSOM WILLIAM L., Majority Rule and the Judiciary. An Examination of Current Proposals for Constitutional Change Affecting the Relation of Courts to Legislation. With an Introduction by Theodore Roosevelt, New York 1912

RAPPARD WILLIAM E., The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland, Annals of the American Academy of Political and Social Science 43 (1912), S. 110 ff. (wieder abgedruckt in: ders., Varia politica, Zürich 1953, S. 121 ff.) (zit. Initiative, Referendum and Recall)

RAPPARD WILLIAM E., The Initiative and the Referendum in Switzerland, American Political Science Review 6 (1912), S. 345 ff. (zit. Initiative and Referendum in Switzerland)

RAPPARD WILLIAM E., Notre grande république sœur. Aperçu sur l'évolution des Etats-Unis et sur les rapports suisses-americains, Genf 1916 (zit. République sœur)

RAPPARD WILLIAM E., Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948. Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung, Zürich 1948 (zit. Bundesverfassung)

RATCHFORD B[ENJAMIN] U., American State Debts, Durham (N.C.) 1941

RAYNOLDS E[DWARD] V., The Referendum, and Other Forms of Direct Democracy in Switzerland, Yale Review 4 (1895), S. 289 ff. (= Journal of Social Science 33 [1895], S. 213 ff.; kurzer Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 164)

REDFIELD-ORTIZ KAITLYN, Government by the People for the People? Representative Democracy, Direct Democracy, and the Unfinished Struggle for Gay Civil Rights, Arizona State Law Journal 43 (2011), S. 1367 ff.

REED DOUGLAS S., Popular Constitutionalism: Toward a Theory of State Constitutional Meanings, Rutgers Law Journal 30 (1999), S. 871 ff.

REED THOMAS H., Government for the People, New York 1919

REGI CONRADIN, Die Grenzen des fakultativen Referendums in der Bundesgesetzgebung, Diss. Bern, Chur 1945

REID JOHN PHILLIP, The Concept of Representation in the Age of the American Revolution, Chicago (Ill.)/London 1989

REIDINGER PAUL, The Politics of Judging, ABA Journal 73, Nr. 5 (1. April 1987), S. 52 ff.

REILLY SHAUNA, Design, Meaning and Choice in Direct Democracy. The Influences of Petitioners and Voters, Farnham/Burlington (Vt.) 2010

REIN ADOLF (Hrsg.), Die drei grossen Amerikaner Hamilton, Jefferson, Washington. Auszüge aus ihren Werken, ausgewählt und eingeleitet von Adolf Rein, übersetzt von Helga Rein, Berlin 1923

REINSCH PAUL S., American Legislatures and Legislative Methods, New York 1907 (zit. American Legislatures)

REINSCH PAUL S., The Initiative and Referendum, Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York 3, Nr. 2 (Januar 1913), S. 155 ff. (zit. Initiative and Referendum)

RHINOW RENÉ A., Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 103 (1984) II, S. 111 ff.

RICHMAN IRVING B., Appenzell. Pure Democracy and Pastoral Life in Inner-Rhoden. A Swiss Study, London/New York 1895

RIECKEN JÖRG, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie. Grenzen verfassungsgerichtlicher Kontrolle unter besonderer Berücksichtigung von John Hart Elys prozeduraler Theorie der Repräsentationsverstärkung, Berlin 2003

RIKER WILLIAM H., Comment on Baker, Direct Democracy and Discrimination: A Public Choice Perspective, Chicago-Kent Law Review 67 (1991), S. 791 ff.

RIKLIN ALOIS/MÖCKLI SILVANO, Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Alois Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz = Manuel Système politique de la Suisse, Bd. 1, Bern/Stuttgart 1983, S. 9 ff.

RITSCHE DANIEL F., «Let the People Decide» – Initiative and Referendum in Wisconsin, State of Wisconsin, Legislative Reference Bureau Informational Bulletin 95-5, October 1995

RITTINGHAUSEN M[ORITZ], La Législation directe par le peuple ou la véritable démocratie, Paris 1850 (zit. Législation directe [1850])

RITTINGHAUSEN M[ORITZ], La Législation directe par le peuple, et ses adversaires, 1. Aufl. Brüssel/Gent/Leipzig 1852 (eine 2. Aufl. erschien in Brüssel o.J. [1892]) (zit. Législation directe [1852])

RITTINGHAUSEN MORITZ, Die direkte Gesetzgebung durch das Volk, 5. Aufl. Früher erschienen als Sozialdemokratische Abhandlungen I.–V. Heft (1868–1872), Zürich 1893 (zit. Direkte Gesetzgebung)

RITTINGHAUSEN MARTIN [recte: MORITZ], Direct Legislation by the People. Translated from the French with Biographical Introduction by Alexander Harvey, New York 1897 (zit. Direct Legislation)

ROBINSON DOANE/ANDING IDA M., History of the Initiative and Referendum in South Dakota (Legislative Reference Bulletin No. 3), o.O. (Pierre, S.D.?) 1916

ROCA RENÉ, Schweizerische Geschichtswissenschaft und Demokratieforschung – Vom Mythos über die Ignoranz zum historischen Untersuchungsgegenstand, in: Roca/Auer, S. 3 ff.

ROCA RENÉ/AUER ANDREAS (Hrsg.), Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, Zürich 2011

RODGERS DANIEL T., In Search of Progressivism, Reviews in American History 10 (1982), S. 113 ff. (zit. Progressivism)

RODGERS DANIEL T., Atlantiküberquerungen. Die Politik der Sozialreform, 1870–1945. Aus dem Englischen von Katharina Böhmer und Karl Heinz Siber, Stuttgart 2010 (zit. Atlantiküberquerungen)

RODRIGUEZ DANIEL B., Change That Matters: An Essay on State Constitutional Development, Penn State Law Review 115 (2011), S. 1073 ff.

ROE GILBERT E., Our Judicial Oligarchy. With an Introduction by Robert M. LaFollette, New York 1912

ROGERS BYRON G./QUEARY CHARLES H./SIPPEL CLAIR T., The Initiative and Referendum in Colorado. A Survey Prepared by the Legislative Reference Office, Denver (Colo.) 1940 (MaschSchr.)

ROGERS CATHERINE A./FAIGMAN DAVID L., «And to the Republic for Which It Stands»: Guaranteeing a Republican Form of Government, Hastings Constitutional Law Quarterly 23 (1996), S. 1057 ff.

ROMMELFANGER ULRICH, Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Diss. Trier, Berlin 1988

ROOSEVELT THEODORE, The New Nationalism, New York 1910 (zit. New Nationalism)

ROOSEVELT THEODORE, Nationalism and Popular Rule [1911], abgedruckt in: Munro, Initiative, S. 52 ff. (zit. Nationalism and Popular Rule)

ROOSEVELT THEODORE, Progressive Principles. Selections from Addresses Made During the Presidential Campaign of 1912 (Including the Progressive National Platform), hrsg. von Elmer H. Youngman, New York/London 1913 (zit. Progressive Principles)

ROSANVALLON PIERRE, La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France, o.O. (Paris) 2000

ROSEN GARY, James Madison and the Spirit of 1787, in: Elliott Abrams, S. 19 ff.

ROSENTHAL ALAN, Legislative Life. People, Process, and Performance in the States, New York u.a. 1981 (zit. Legislative Life)

ROSENTHAL ALAN, On Analyzing States, in: Alan Rosenthal/Maureen Moakley (Hrsg.), The Political Life of the American States, New York 1984, S. 1 ff. (zit. Analyzing States)

ROSENTHAL ALAN, Governors and Legislatures: Contending Powers, Washington, D.C. 1990 (zit. Governors and Legislatures)

ROSENTHAL ALAN, The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures, Washington, D.C. 1998 (zit. Representative Democracy)

ROSS WILLIAM G., A Muted Fury. Populists, Progressives, and Labor Unions Confront the Courts, 1890–1937, Princeton (N.J.) 1994

ROURKE JOHN T./HISKES RICHARD P./ZIRAKZADEH CYRUS ERNESTO, Direct Democracy and International Politics. Deciding International Issues Through Referendums, Boulder (Colo.)/London 1992

ROUSSEAU JEAN-JACQUES, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des politischen Rechts (1762). Aus dem Französischen von Erich Wolfgang Skwara, Frankfurt am Main/Leipzig 1996

RÜTTIMANN [JOHANN JAKOB], Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Erster Theil, Zürich 1867; Zweiter Theil (Erste Abtheilung), Zürich 1872; Zweiter Theil (Zweite Abtheilung), Zürich 1876

RUUD MILLARD H., «No Law Shall Embrace More Than One Subject», Minnesota Law Review 42 (1958), S. 389 ff.

SABATO LARRY J./ERNST HOWARD R./LARSON BRUCE A. (Hrsg.), Dangerous Democracy? The Battle Over Ballot Initiatives in America, Lanham (Md.) u.a. 2001

SAGER LAWRENCE GENE, Insular Majorities Unabated: *Warth v. Seldin* and *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.,* 91 Harvard Law Review 91 (1978), S. 1373 ff.

SALZ DEBRA F., Note, Discrimination-Prone Initiatives and the Guarantee Clause: A Role for the Supreme Court, George Washington Law Review 62 (1993), S. 100 ff.

SANBORN JOHN BELL, Popular Legislation in the United States. The Value of the System, Political Science Quarterly 23 (1908), S. 587 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 149 ff.)

SAUTTER UDO, Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, 8. Aufl. Stuttgart 2013

SCHACTER JANE S., The Pursuit of «Popular Intent»: Interpretive Dilemmas in Direct Democracy, Yale Law Journal 105 (1995), S. 107 ff.

SCHAFER JOSEPH, Oregon as a Political Experiment Station, American Review of Reviews 34 (1906), S. 172 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 159 ff.)

SCHAFFNER MARGARET A., The Recall, Madison (Wis.) 1907 (zit. Recall)

SCHAFFNER MARGARET A., The Initiative, the Referendum, and the Recall. Recent Legislation in the United States, American Political Science Review 2 (1907/08), S. 32 ff. (zit. Initiative, Referendum, Recall)

SCHAFFNER MARGARET A., Note, The Recall, Yale Review 18 (1909), S. 206 ff. (zit. Note)

SCHAFFNER MARTIN, Die demokratische Bewegung, in: Auer, Origines, S. 155 ff.

SCHAMBECK HERBERT/WIDDER HELMUT/BERGMANN MARCUS (Hrsg.), Dokumente zur Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, 2. Aufl. Berlin 2007

SCHARPF FRITZ WILHELM, Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court, Karlsruhe 1965

SCHEFOLD DIAN, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Diss. Basel, Basel/Stuttgart 1966

SCHEIBER HARRY N., Foreword: The Direct Ballot and State Constitutionalism, Rutgers Law Journal 28 (1997), S. 787 ff.

SCHERRER THOMAS, Geschichte und Auslegung des Massgeblichkeitsgebots von Art. 190 BV, Diss. St. Gallen 2001

SCHIEDT HANS-ULRICH, Die Welt neu erfinden. Karl Bürkli (1823–1901) und seine Schriften, Diss. Zürich 2002

SCHILLER THEO, Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt am Main/New York 2002

SCHIMMER RALF, Populismus und Sozialwissenschaften im Amerika der Jahrhundertwende, Diss. Berlin, Frankfurt am Main/New York 1997

SCHINDLER DIETRICH (sen.), Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Schweiz, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 44 (1925), S. 19 ff.

SCHINDLER DIETRICH (jun.), Richterliches Prüfungsrecht und politischer Mehrheitswille. Erfahrungen der Vereinigten Staaten − Folgerungen für die Schweiz, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 74 (1955), S. 289 ff.

SCHMID STEFAN G., Die Zürcher Vetopetitionen von 1837 bis 1842. Eine Quellenstudie zur Entwicklung der direktdemokratischen Staatsidee, in: Zürcher Taschenbuch 2010, Zürich 2009, S. 143 ff. (zit. Vetopetitionen)

SCHMID STEFAN G., Direkte Demokratie und dynamische Verfassung – Zum Wandel des Verfassungsverständnisses in der Schweiz im 19. Jahrhundert, in: Roca/Auer, S. 23 ff. (zit. Verfassungsverständnis)

SCHMID STEFAN G., Alte Unbekannte: Das Behördenreferendum und das ausserordentliche Referendum im kantonalen Staatsrecht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 114 (2013), S. 127 ff. (zit. Behördenreferendum)

SCHMIDT DAVID D., Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution, Philadelphia (Pa.) 1989

SCHMIDT MANFRED G., Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl. Wiesbaden 2010

SCHNADER W[ILLIAM] A., Proper Safeguards for the Initiative and Referendum Petition, American Political Science Review 10 (1916), S. 515 ff.

SCHOLLENBERGER J[AKOB], Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, Bd. 1, Zürich 1900 (zit. Staats- und Verwaltungsrecht)

SCHOLLENBERGER J[AKOB], Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System, 1. Aufl. Berlin 1902; 2. Aufl. (unter Mitwirkung von Otto Zoller), Berlin 1920 (zit. Bundesstaatsrecht)

SCHOLLENBERGER J[AKOB], Politik in systematischer Darstellung, Berlin 1903 (zit. Politik)

SCHOLLENBERGER J[AKOB], Geschichte der Schweizerischen Politik, Bd. 2: Die neue Zeit seit 1798, Frauenfeld 1908 (zit. Geschichte)

SCHOLLENBERGER J[AKOB], Das Schweizerische öffentliche Recht. Ein politischer Führer durch die Schweiz, Hannover 1909 (zit. Öffentliches Recht)

SCHORDERET PIERRE-ANTOINE, Elire, voter, signer. Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au dix-neuvième siècle, Diss. Lausanne 2005 (MaschSchr.)

SCHRAG PETER, California's Elected Anarchy. A Government Destroyed by Popular Referendum, Harper's Magazine, 1. November 1994, S. 50 ff. (zit. Elected Anarchy)

SCHRAG PETER, Paradise Lost. California's Experience, America's Future, 2. Aufl. Berkeley (Cal.)/Los Angeles (Cal.)/London 2004 (zit. Paradise Lost)

SCHREIBER PAUL, Die Entwicklung der Volksrechte in Graubünden, Diss. Zürich, Chur o.J. (1920)

SCHULER FRANK, Das Referendum in Graubünden. Entwicklung, Ausgestaltung, Perspektiven, Diss. Genf, Basel/Genf/München 2001

SCHULTZ DAVID, Minority Rights And The Failure Of Direct Democracy, Hamline Journal of Public Law & Policy 34 (2013), S. 169 ff. (zit. Minority Rights)

SCHULTZ DAVID, Election Law and Democratic Theory, Farnham/Burlington (Vt.) 2014 (zit. Election Law)

SCHUMACHER WALDO, Thirty Years of the People's Rule in Oregon: An Analysis, Political Science Quarterly 47 (1932), S. 242 ff. (zit. People's Rule)

SCHUMACHER WALDO, The Emergency Clause, Oregon Law Review 19 (1939), S. 73 ff. (zit. Emergency Clause)

SCHUMAN B. THOMAS, New Hampshire and the Constitutional Movement, in: Connor/Hammons, Constitutionalism, S. 50 ff.

SCHUMAN DAVID, The Origin of State Constitutional Direct Democracy: William Simon U'Ren and «The Oregon System», Temple Law Review 67 (1994), S. 947 ff.

SCHWARTZ RHONDA R., Powers Reserved to the People: A Guide for Researching Initiatives and Referendums in North Dakota, in: Beth Williams, S. 231 ff.

SCHWARZSCHILD MAIMON, Popular Initiatives and American Federalism, or, Putting Direct Democracy in Its Place, Journal of Contemporary Legal Issues 13 (2004), S. 531 ff.

SCOTT STANLEY/NATHAN HARRIET, Public Referenda. A Critical Reappraisal, Urban Affairs Quarterly 5 (1970), S. 313 ff.

SCROOP DANIEL, In Search of a Populist Atlantic: The Transatlantic Travels of William Jennings Bryan and Robert M. La Follette Jr, in: Scroop/Heath, S. 105 ff.

SCROOP DANIEL/HEATH ANDREW (Hrsg.), Transatlantic Social Politics. 1800–Present, New York 2014

SEELEY JAMES J., The Public Referendum and Minority Group Legislation: Postscript to *Reitman v. Mulkey,* Cornell Law Review 55 (1970), S. 881 ff.

SEFEROVIC GORAN, Direkte Demokratie und Homogenitätsklauseln – Volksgesetzgebung zwischen Recht und Politik, in: Felix Hafner/Andreas Kley/Victor Monnier (Hrsg.), Commentationes Historiae Iuris Helveticae, Bd. 12, Bern 2014, S. 65 ff.

SHADE WILLIAM GERALD, Banks or No Banks. The Money Issue in Western Politics, 1832–1865, Detroit (Mich.) 1972

SHAPIRO STEPHEN, The Referendum Process in Maryland. Balancing Respect for Representative Government with the Right to Direct Democracy, University of Baltimore Law Forum 44 (2013), S. 1 ff.

SHARP JAMES ROGER, The Jacksonians Versus the Banks. Politics in the States After the Panic of 1837, New York/London 1970

SHARUM JERALD A., A Brief History of the Mechanisms of Constitutional Change in New York and the Future Prospects for the Adoption of the Initiative Power, Albany Law Review 70 (2007), S. 1055 ff. (zit. New York)

SHARUM JERALD A., Arkansas's Tradition of Popular Constitutional Activism and the Ascendancy of the Arkansas Supreme Court, University of Arkansas at Little Rock Law Review 32 (2009), S. 33 ff. (zit. Arkansas)

SHELL KURT L., Das politische System der USA, Stuttgart u.a. 1975 (zit. Politisches System)

SHELL KURT L., Der Oberste Gerichtshof, in: Jäger/Haas/Welz, S. 171 ff. (zit. Oberster Gerichtshof)

SHERMAN LINN, Comment, North Dakota's Referendum Law, Dakota Law Review 4 (1932), S. 45 ff.

SHERWOOD T[HOMAS] A., The Initiative and Referendum under the United States Constitution, Central Law Journal 56 (1903), S. 247 ff.

SHIBLEY GEORGE H., The People's Sovereignty Versus Trustocracy, Chambersburg (Pa.) 1904 (zit. People's Sovereignty)

SHIBLEY GEORGE H., Guarded Representative Government – The Vital Demand of Democracy, Arena 34 (1905), S. 462 ff. (zit. Guarded Representative Government)

SILAGI MICHAEL, Direkte Demokratie in den US-Staaten, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 31 (1982), S. 271 ff.

SIRICO LOUIS J., Jr., The Constitutionality of the Initiative and Referendum, Iowa Law Review 65 (1980), S. 637 ff.

SITTON TOM, California's Practical Idealist: John Randolph Haynes, California History 67 (1988), S. 2 ff. (zit. Practical Idealist)

SITTON TOM, John Randolph Haynes, California Progressive, Stanford (Cal.) 1992 (zit. Haynes)

SLAVIN JOHN, The Future of Initiative and Referendum in Missouri, Missouri Law Review 48 (1983), S. 991 ff.

SLOAN HERBERT [E.], «The Earth Belongs in Usufruct to the Living», in: Peter S. Onuf (Hrsg.), Jeffersonian Legacies, Charlottesville (Va.) 1993, S. 281 ff. (zit. Usufruct)

SLOAN HERBERT E., Principle and Interest. Thomas Jefferson and the Problem of Debt, Charlottesville (Va.)/London 1995 (zit. Jefferson)

SLONIM MARC/LOWE JAMES H., Judicial Review of Laws Enacted by Popular Vote, Washington Law Review 55 (1979), S. 175 ff.

SMITH CHUCK, The New Mexico State Constitution, Oxford/New York 2011

SMITH DANIEL A., Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy, New York/London 1998 (zit. Tax Crusaders)

SMITH DANIEL A., US States, in: Karin Gilland Lutz/Simon Hug (Hrsg.), Financing Referendum Campaigns, Basingstoke/New York 2010, S. 39 ff. (zit. US States)

SMITH DANIEL A., Direct Democracy. Regulating the «Will of the People», in: Matthew J. Streb (Hrsg.), Law and Election Politics. The Rules of the Game, 2. Aufl. New York/London 2013, S. 171 ff. (zit. Direct Democracy)

SMITH DANIEL A./FRIDKIN DUSTIN, Delegating Direct Democracy: Interparty Legislative Competition and the Adoption of the Initiative in the American States, American Political Science Review 102 (2008), S. 333 ff.

SMITH DANIEL A./LUBINSKI JOSEPH, Direct Democracy During the Progressive Era: A Crack in the Populist Veneer?, Journal of Policy History 14 (2002), S. 349 ff.

SMITH DANIEL A./TOLBERT CAROLINE J., Educated by Initiative. The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States, Ann Arbor (Mich.) 2004 (zit. Initiative)

SMITH DANIEL A./TOLBERT CAROLINE [J.], The Instrumental and Educative Effects of Ballot Measures: Research on Direct Democracy in the American States, State Politics & Policy Quarterly 7 (2007), S. 416 ff. (zit. Effects)

SMITH DANIEL A./TOLBERT CAROLINE J./BOWEN DANIEL C., The Educative Effects of Direct Democracy: A Research Primer for Legal Scholars, University of Colorado Law Review 78 (2007), S. 1371 ff.

SMITH DUANE A., Colorado and Judicial Recall, American Journal of Legal History 7 (1963), S. 198 ff.

SMITH FRED O., Jr., Due Process, Republicanism, and Direct Democracy, New York University Law Review 89 (2014), S. 582 ff.

SOLIMINE MICHAEL E., Judicial Review of Direct Democracy: A Reappraisal, Kentucky Law Journal 104 (2016), S. 671 ff.

SPECHT ANDREA, Comment, The Government We Deserve? Direct Democracy, Outraged Majorities, and the Decline of Judicial Independence, University of St. Thomas Law Journal 4 (2006), S. 132 ff.

SPONHOLTZ LLOYD, The Initiative and Referendum. Direct Democracy in Perspective 1898–1920, American Studies 14 (1973), S. 43 ff.

VON SPRECHER THEOPHIL, Das Bundesfinanzreferendum, Diss. Zürich, Chur 1960

STAGNER STEPHEN, The Recall of Judicial Decisions and the Due Process Debate, The American Journal of Legal History 24 (1980), S. 257 ff.

STANSEL DEAN, Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?, Cato Institute Policy Analysis Nr. 213 (25. Juli 1994) (zit. Tax and Spending Limits)

STANSEL DEAN, Missouri's Hancock II Amendment: The Case For Real Reform, Cato Institute Briefing Paper Nr. 20 (17. Oktober 1994) (zit. Hancock II Amendment)

STARR KEVIN, Inventing the Dream. California Through the Progressive Era, New York/Oxford 1985

STASZEWSKI GLEN, Rejecting the Myth of Popular Sovereignty and Applying an Agency Model to Direct Democracy, Vanderbilt Law Review 56 (2003), S. 395 ff.

STEARNS MAXWELL L., Direct (Anti-)Democracy, George Washington Law Review 80 (2012), S. 311 ff.

STEFFENS LINCOLN, U'Ren, the Law Giver: The Legislative Blacksmith of Oregon and the Tools He Has Fashioned for Democracy, American Magazine 65 (1908), S. 527 ff. (zit. Legislative Blacksmith)

STEFFENS LINCOLN, Upbuilders, New York 1909 (zit. Upbuilders)

STEIN ANJA J., The Guarantee Clause in the States: Structural Protections for Minority Rights and the Necessary Limits on the Initiative Power, Hastings Constitutional Law Quarterly 37 (2010), S. 343 ff.

STEINACH ADELRICH (Hrsg.), Geschichte und Leben der Schweizer Kolonien in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika, New York 1889 (Nachdruck Camden [Me.] 1995)

STEINER UDO, Verfassunggebung und verfassunggebende Gewalt des Volkes, Diss. Erlangen-Nürnberg, Berlin 1966

STEINGLASS STEVEN H./SCARSELLI GINO J., The Ohio State Constitution, Oxford/New York 2011

STELZENMÜLLER CONSTANZE, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Diss. Bonn, Baden-Baden 1994

STERK STEWART E./GOLDMAN ELIZABETH S., Controlling Legislative Shortsightedness: The Effectiveness of Constitutional Debt Limitations, Wisconsin Law Review 1991, S. 1301 ff.

STEWARDSON LANGDON C., The Moral Aspects of the Referendum, International Journal of Ethics 13 (1903), S. 133 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 98 f.)

STEWART ROBERT G., The Law of Initiative Referendum in Massachusetts, New England Law Review 12 (1977), S. 455 ff.

STIMSON FREDERIC JESUP, Popular Law-Making. A Study of the Origin, History, and Present Tendencies of Law-Making by Statute, New York 1910

STORY ALFRED THOMAS, Swiss Life in Town and Country (Our European Neighbours), New York/London 1902

STOURZH GERALD, Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert (1974), in: ders., Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates, Wien/Köln 1989, S. 37 ff. (zit. Verfassungswidrigkeit)

STOURZH GERALD, Naturrechtslehre, leges fundamentales und die Anfänge des Vorrangs der Verfassung, in: Christian Starck (Hrsg.), Rangordnung der Gesetze, 7. Symposion der Kommission «Die Funktion des Gesetzes in Geschichte und Gegenwart» am 22. und 23. April 1994, Göttingen 1995, S. 13 ff. (zit. Vorrang der Verfassung)

STRACHEY J[OHN] ST. LOE, Introduction, in: Honey, S. XIX ff.

STRASSER MARK, From Colorado to Alaska by Way of Cincinnati: On Romer, Equality Foundation, and the Constitutionality of Referenda, Houston Law Review 36 (1999), S. 1193 ff.

STRÄULI REGINE, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, Diss. Zürich 1982

STURM ALBERT L., Methods of State Constitutional Reform, Ann Arbor (Mich.) 1954 (zit. State Constitutional Reform)

STURM ALBERT L., Thirty Years of State Constitution-Making: 1938–1968. With an Epilogue: Developments During 1969, New York 1970 (zit. State Constitution-Making)

STURM ALBERT L./MAY JANICE C., State Constitutions and Constitutional Revision: 1980–81 and the Past 50 Years, in: The Council of State Governments (Hrsg.), The Book of the States, Bd. 24 (1982–1983), Lexington (Ky.) 1982, S. 115 ff.

SUKSI MARKKU, Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, Dordrecht/Boston (Mass.)/London 1993

SULLIVAN J[AMES] W., The Referendum in Switzerland, Chautauquan 13 (April 1891), S. 29 ff. (Auszug abgedruckt in: Phelps, Initiative and Referendum, S. 60 ff.) (zit. Referendum)

SULLIVAN J[AMES] W., Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum, 1. Aufl. New York 1892; 2. Aufl. (mit Register) New York 1893; 3. Aufl. Newark (N.J.) 1896 (zit. Direct Legislation)

SULLIVAN J[AMES] W., Direct Legislation in Switzerland, Direct Legislation Record 1 (1894), S. 65 ff. (zit. Switzerland)

SULLIVAN J[AMES] W., Introduction, in: Eltweed Pomeroy, By the People, S. 5 ff. (zit. Introduction)

SUTER ANDREAS, Die Genese der direkten Demokratie – Aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 62 (2012), S. 456 ff. (Teil 1); 63 (2013), S. 104 ff. (Teil 2)

TAFT WILLIAM HOWARD, Popular Government. Its Essence, Its Permanence, and Its Perils, New Haven (Conn.)/London/Oxford 1913

TALBOT CHAS. HOMER, The Initiative and Referendum State Legislation, 2. Aufl. Madison (Wis.) 1913

TALLIAN LAURA, Direct Democracy. An Historical Analysis of the Initiative, Referendum, and Recall Process, Los Angeles (Cal.) 1977

TANQUEREL THIERRY, Les fondements démocratiques de la Constitution, in: Thürer/Aubert/Müller, S. 301 ff.

TARR G. ALAN (Hrsg.), Constitutional Politics in the States. Contemporary Controversies and Historical Patterns, Westport (Conn.)/London 1996 (zit. Constitutional Politics)

TARR G. ALAN, State Constitutional Politics: An Historical Perspective, in: ders., Constitutional Politics, S. 3 ff. (zit. Historical Perspective)

TARR G. ALAN, Understanding State Constitutions, Princeton (N.J.) 1998 (zit. State Constitutions)

TARR G. ALAN, For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition, in: Elliott Abrams, S. 87 ff. (zit. Direct Democracy)

TARR G. ALAN, Introduction, in: Tarr/Williams, State Constitutions, Bd. 1, S. 1 ff. (zit. Introduction)

TARR G. ALAN/WILLIAMS ROBERT F., Foreword: Getting from Here to There: Twenty-First Century Mechanisms and Opportunities in State Constitutional Reform, Rutgers Law Journal 36 (2005), S. 1075 ff. (zit. State Constitutional Reform)

TARR G. ALAN/WILLIAMS ROBERT F. (Hrsg.), State Constitutions for the Twenty-first Century, Bde. 1 und 3, Albany (N.Y.) 2006 (zit. State Constitutions)

THACHER GEORGE A., The Initiative and Referendum in Oregon, Proceedings of the American Political Science Association 4 (1907), S. 198 ff.

THAYER EZRA RIPLEY, Recall of Judicial Decisions. An Article from Legal Bibliography of March, 1913, Dealing with the Proposition for the Recall of Judicial Decisions, Washington, D.C. 1913 (63d Congress, 1st Session, Senate Document No. 124)

THELEN DAVID, The New Citizenship. Origins of Progressivism in Wisconsin, 1885–1900, Columbia (Miss.) 1972

THOMAS DAVID Y., The Initiative and Referendum in Arkansas Come of Age, American Political Science Review 27 (1933), S. 66 ff.

THOMAS KENNETH R./EIG LARRY M. (Hrsg.), The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Centennial Edition, Washington, D.C. 2014 (112th Congress, 2d Session, Senate Document No. 112–9)

THORPE FRANCIS NEWTON (Hrsg.), The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and Other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies; Now or Heretofore Forming the United States of America, 7 Bde., Washington, D.C. 1909

THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001

THÜRER DANIEL/SPINNLER SCHMID KARIN, Carl Hilty: Ein typisch-untypischer Schweizer Staatsrechtler, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 128 (2009) I, S. 111 ff.

TIFFANY BURTON ELLSWORTH, The Initiative and Referendum in South Dakota, South Dakota Historical Collections 12 (1924), S. 331 ff.

TINKLE MARSHALL J., The Maine State Constitution, 2. Aufl. Oxford/New York 2013

TIPPS OWEN, Comment, Separation of Powers and the California Initiative, Golden Gate University Law Review 36 (2006), S. 185 ff.

DE TOCQUEVILLE ALEXIS, Über die Demokratie in Amerika, Bd. 1 (1835). Aus dem Französischen neu übertragen von Hans Zbinden, Zürich 1987

TOLBERT CAROLINE J., Changing Rules for State Legislatures: Direct Democracy and Governance Policies, in: Bowler/Donovan/Tolbert, S. 171 ff.

TOLBERT CAROLINE J./LOWENSTEIN DANIEL H./DONOVAN TODD, Election Law and Rules for Using Initiatives, in: Bowler/Donovan/Tolbert, S. 27 ff.

TOMA JOHN E., Jr., Legislation – The Unconstitutional Delegation of Legislative Authority, Memphis State University Law Review 17 (1986), S. 143 ff.

TÖNDURY ANDREA MARCEL, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie. Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2004 (zit. Gewährleistung)

TÖNDURY ANDREA [MARCEL], Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 112 (2011), S. 341 ff. (zit. Kommunikation)

TORNAY BÉNÉDICTE, La démocratie directe saisie par le juge. L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Diss. Genf 2008

TRAUTMAN PHILIP A., Initiative and Referendum in Washington: A Survey, Washington Law Review 49 (1973), S. 55 ff.

TRIBE LAURENCE H., American Constitutional Law, Bd. 1, 3. Aufl. New York 2000

TRIPP MYRON LUEHRS, Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat. Aus dem Englischen übersetzt und bearbeitet von Hans Huber, Zürich 1942

TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habil. Bern, Basel/Frankfurt am Main 1995

TUCK RICHARD, The Sleeping Sovereign. The Invention of Modern Democracy, Cambridge 2016

TUSHNET MARK, Fear of Voting: Differential Standards of Judicial Review of Direct Legislation, New York University Journal of Legislation and Public Policy 1 (1997), S. 1 ff. (zit. Judicial Review)

TUSHNET MARK, Taking the Constitution Away from the Courts, Princeton (N.J.) 1999 (zit. Constitution)

TYSON ROBERT, Proportional Representation, in: Eltweed Pomeroy, By the People, S. 105 ff.

U'REN W[ILLIAM] S[IMOM], Operation of the Initiative and Referendum in Oregon, Arena 32 (1904), S. 128 ff. (zit. Operation)

U'REN W[ILLIAM] S[IMON], Results of the Initiative and Referendum in Oregon, Proceedings of the American Political Science Association 4 (1907), S. 193 ff. (zit. Results)

U'REN W[ILLIAM] S[IMON], Remarks on Mr. Herbert Croly's Paper on «State Political Reorganization», Proceedings of the American Political Science Association 8 (1911), S. 136 ff. (zit. Remarks)

[USTERI PAUL], Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 2. Aufl. Aarau 1821

UTTER ROBERT F./SPITZER HUGH D., The Washington State Constitution, 2. Aufl. Oxford/New York 2013

VALENTINE DAVID C., Constitutional Amendments, Statutory Revision and Referenda Submitted to the Voters by the General Assembly or by Initiative Petition, 1910–2010, Report 19-2010, Columbia (Mo.) 2010

VAN DER ZEE JACOB, Direct Legislation in Iowa, Iowa City (Iowa) 1914

DE VATTEL EMER, Das Völkerrecht oder Grundsätze des Naturrechts, angewandt auf das Verhalten und die Angelegenheiten der Staaten und Staatsoberhäupter (1758). Deutsche Übersetzung von Wilhelm Euler, Tübingen 1959

VATTER ADRIAN, Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Opladen 2002 (zit. Kantonale Demokratien)

VATTER ADRIAN, Kantone, in: Knoepfel/Papadopoulos/Sciarini/Vatter/Häusermann, S. 245 ff. (zit. Kantone)

VATTER ADRIAN/DANACI DENIZ, Mehrheitstyrannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz, Politische Vierteljahresschrift 51 (2010), S. 205 ff.

VERSTEEG MILA/ZACKIN EMILY, American Constitutional Exceptionalism Revisited, University of Chicago Law Review 81 (2014), S. 1641 ff.

VILE JOHN R., The Constitutional Amending Process in American Political Thought, New York/Westport (Conn.)/London 1992 (zit. Amending Process)

VILE JOHN R. (Hrsg.), The Theory and Practice of Constitutional Change in America. A Collection of Original Source Materials, New York u.a. 1993 (zit. Constitutional Change)

VILE JOHN R., Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues, 1789–2015, 2 Bde., 4. Aufl. Santa Barbara (Cal.)/Denver (Colo.) 2015 (zit. Encyclopedia)

VINCENT JOHN MARTIN, State and Federal Government in Switzerland, 1. Aufl. Baltimore (Md.) 1891 (zit. State and Federal Government)

VINCENT JOHN MARTIN, Government in Switzerland (2. Aufl. von: «State and Federal Government in Switzerland»), New York/London 1900 (zit. Government)

VITIELLO MICHAEL/GLENDON ANDREW J., Article III Judges and the Initiative Process: Are Article III Judges Hopelessly Elitist?, Loyola of Los Angeles Law Review 31 (1998), S. 1275 ff.

VOGT G[USTAV], Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 29 (1873), S. 350 ff.

VOLK KYLE G., The Perils of «Pure Democracy»: Minority Rights, Liquor Politics, and Popular Sovereignty in Antebellum America, Journal of the Early Republic 29 (2009), S. 641 ff. (zit. Minority Rights)

VOLK KYLE G., Moral Minorities and the Making of American Democracy, Oxford/New York 2014 (zit. Moral Minorities)

VOUTAT BERNARD/SCHORDERET PIERRE-ANTOINE, Droits politiques et démocratie. La politisation saisie par le droit, in: Die Erfindung der Demokratie in der Schweiz = L'invention de la démocratie en Suisse (Schweizerisches Bundesarchiv, Studien und Quellen 30), Zürich 2004, S. 17 ff.

VROOMAN CARL [S.], Twentieth Century Democracy, Arena 22 (1899), S. 584 ff. (wieder abgedruckt in: ders., Trusts, S. 59 ff.) (zit. Twentieth Century Democracy)

VROOMAN CARL S., Taming the Trusts, Topeka (Kan.) 1900 (= The Advocate Quarterly 1 [1900], Nr. 1) (zit. Trusts)

VROOMAN CARL S., A Kansas Populist Abroad, in: ders., Trusts, S. 34 ff. (zit. Populist Abroad)

VROOMAN CARL [S.], A Political Pilgrimage, in: ders./Julia Scott Vrooman, The Lure and the Lore of Travel, Boston (Mass.) 1914, S. 235 ff. (in weitgehend gleicher Fassung bereits in Arena 40 [1908], S. 411 ff. erschienen) (zit. Political Pilgrimage)

VUILLEUMIER MARC, Le courant socialiste au XIX^{e} siècle et ses idées sur la démocratie directe, in: Auer, Origines, S. 163 ff.

WAGNER KEVIN M., Rewriting the Guarantee Clause: Justifying Direct Democracy in the Constitution, Willamette Law Review 47 (2010), S. 67 ff.

VON WALDKIRCH E[DUARD], Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone, Bern 1918

WALKER HARVEY, The Legislative Process. Lawmaking in the United States, New York 1948

WALLIS JOHN JOSEPH, Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842 to 1852, Journal of Economic History 65 (2005), S. 211 ff.

WARNER DANIEL M., Direct Democracy: The Right of the People to Make Fools of Themselves; The Use and Abuse of Initiative and Referendum. A Local Government Perspective, Seattle University Law Review 19 (1995), S. 47 ff.

WATERS M. DANE (Hrsg.), The Battle Over Citizen Lawmaking. A Collection of Essays. An In-depth Review of the Growing Trend to Regulate the People's Tool of Self-Government: The Initiative and Referendum Process, Durham (N.C.) 2001 (zit. Citizen Lawmaking)

WATERS M. DANE (Hrsg.), Initiative and Referendum Almanac, Durham (N.C.) 2003 (zit. Almanac)

WEIBEL LUC, Les essais d'une vie. Charles Borgeaud (1861–1940), Neuenburg 2013

WHITE G. EDWARD, Reading the Guarantee Clause, University of Colorado Law Review 65 (1994), S. 787 ff.

WHITE JEAN BICKMORE, The Utah State Constitution, Oxford/New York 2011

WHITE JOHN Z., Direct Legislation. The Initiative and Referendum, Conneaut (Ohio) o.J. (1910?)

WICKERSHAM GEORGE W., New States and Constitutions, in: ders., The Changing Order. Essays on Government, Monopoly, and Education, Written during a Period of Readjustment, New York/London 1914, S. 217 ff.

WIEBE ROBERT H., The Search for Order, 1877–1920, London/Melbourne 1967 und New York 1967 (zit. Search for Order)

WIEBE ROBERT H., Self-Rule. A Cultural History of American Democracy, Chicago (Ill.)/London 1995 (zit. American Democracy)

WIECEK WILLIAM M., The Guarantee Clause of the U.S. Constitution, Ithaca (N.Y.)/London 1972

WILCOX DELOS F., Government by All the People; or, the Initiative, the Referendum and the Recall as Instruments of Democracy, New York 1912 (Nachdruck New York 1972)

WILENTZ SEAN, The Rise of American Democracy: Jefferson to Lincoln, New York/London 2005

WILLIAMS BETH (Hrsg.), Exploring Initiative and Referendum Law. Selected State Research Guides, London/New York 2009

WILLIAMS NORMAN R., Direct Democracy, the Guaranty Clause, and the Politics of the «Political Question» Doctrine: Revisiting Pacific Telephone, Oregon Law Review 87 (2008), S. 979 ff.

WILLIAMS ROBERT F., The Law of American State Constitutions, Oxford/New York 2009

WILLIAMS ROBERT F./FRIEDMAN LAWRENCE, State Constitutional Law: Cases and Materials, 5. Aufl. New Providence (N.J.)/San Francisco (Cal.) 2015

WILSON WOODROW, The State. Elements of Historical and Practical Politics, 1. Aufl. Boston (Mass.)/New York 1898 (zit. State)

WILSON WOODROW, The Issues of Reform [1910/11], abgedruckt in: Munro, Initiative, S. 69 ff. (zit. Issues of Reform)

WILSON WOODROW, The New Freedom. A Call for the Emancipation of the Generous Energies of A People, New York/Garden City (N.Y.) 1913 (zit. New Freedom)

WILSON WOODROW, Der Staat. Elemente historischer und praktischer Politik. Autorisierte Übersetzung von Günther Thomas, Berlin/Leipzig 1913 (zit. Staat)

WINCHESTER BOYD, The Swiss Republic, Philadelphia (Pa.)/London 1891

WINSLOW C[LINTON] I., The Referendum in Maryland, American Political Science Review 27 (1933), S. 75 ff.

WISLER DOMINIQUE, La démocratie genevoise, Chêne-Bourg 2008

WOLLMANN HELLMUT, «Citizen Participation» in USA. Zwischen town meeting und community control, in: Udo Bermbach (Hrsg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie. Texte und Materialien zur Räte-Diskussion, Wiesbaden 1973, S. 321 ff.

WOOD GORDON S., The Creation of the American Republic 1776–1787 Chapel Hill/London 1969 (Neuausgabe Chapel Hill/London 1998)

WOODWARD ROBERT C., W. S. U'Ren and the Single Tax in Oregon, Oregon Historical Quarterly 61 (1960), S. 46 ff.

WOOSTER RALPH A., The Secession Conventions of the South, Princeton (N.J.) 1962 (Nachdruck Westport [Conn.] 1976)

YOUNG JAMES T., The New American Government and Its Work, New York 1915

YOUNGDAHL JAMES E., «Regnat Populus» – If the Courts Permit, Public Law Forum 4 (1984), S. 269 ff.

ZIMMERMAN JOSEPH F., Participatory Democracy. Populism Revived, New York/Westport (Conn.)/London 1986 (zit. Participatory Democracy)

ZIMMERMAN JOSEPH F., The Recall. Tribunal of the People, Westport (Conn.)/London 1997 (zit. Recall)

ZIMMERMAN JOSEPH F., The New England Town Meeting. Democracy in Action, Westport (Conn.)/London 1999 (zit. Town Meeting)

ZIMMERMAN JOSEPH F., The Referendum. The People Decide Public Policy, Westport (Conn.)/London 2001 (zit. Referendum)

ZINSLI AUGUST EMIL, Studien über das Schweizerische Referendum, speziell das Bundesgesetzes-Referendum, Diss. Zürich, Chur 1908

ZIPPELIUS REINHOLD, Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft, 16. Aufl. München 2010

ZISK BETTY H., Money, Media, and the Grass Roots. State Ballot Issues and the Electoral Process, Newbury Park (Cal.) u.a. 1987

ZÜND LORENZ, Das Parlament in den Landsgemeindekantonen, Diss. St. Gallen 1954

Wichtige Internetquellen

BALLOTPEDIA: <https://ballotpedia.org>

INITIATIVE & REFERENDUM INSTITUTE AT THE UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA: <http://www.iandrinstitute.org>

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES: <https://www.ncsl.org>

Abkürzungsverzeichnis

A.	Atlantic Reporter (1885–1938)
A.2d	Atlantic Reporter, second series (1938–2010)
A.3d	Atlantic Reporter, third series (seit 2010)
a.a.O.	am angeführten Ort
a.E.	am Ende
A.L.R.	American Law Reports
a.M.	anderer Meinung
Abs.	Absatz
Ala.	Alabama
Am. Jur. 2d	American Jurisprudence, second edition
amend.	Amendment
Anm.	Anmerkung
Ariz.	Arizona
Ark.	Arkansas
Art./art.	Artikel/article
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (Schweiz; wechselnde Titel)
Aufl.	Auflage
Barb. (N.Y.)	Barbour's New York Supreme Court Reports
Barr (Pa.)	Barr's Pennsylvania Reports
BBl	Bundesblatt (Schweiz)
Bd.	Band
Bde.	Bände
Bst.	Buchstabe(n)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat [= September] 1848
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
C.J.	Chief Judge; Justice
C.J.S.	Corpus Juris Secundum
Cal.	California
Cal. Rptr.	California Reporter (1959–1991)
Cal. Rptr. 2d	California Reporter, second series (1991–2003)

Cal. Rptr. 3d	California Reporter, third series (seit 2003)
cert.	certiorari
ch.	chapter
Cir.	Circuit (Court of Appeals)
cl.	clause
Co.	Company
Colo.	Colorado
Conn.	Connecticut
Const.	Constitution
Cranch	Cranch's Supreme Court Reports (1801–1815)
Crim. App.	Court of Criminal Appeals
Ct. App.	Court of Appeal(s)
D.	District
D.C.	District of Columbia
Dall.	Dallas' Supreme Court Reports (1790–1800)
Del.	Delaware
ders.	derselbe (Verfasser)
dies.	dieselbe(n) (Verfasserin, Verfasserinnen oder Verfasser)
Diss.	Dissertation
E.D.	Eastern District
ebd.	ebenda
ex rel.	ex relatione
f./ff.	und folgende (Seite[n])
F.	Federal Reporter (1880–1924)
F. Supp.	Federal Supplement (1932–1997)
F. Supp. 2d	Federal Supplement, second series (1997–2014)
F. Supp. 3d	Federal Supplement, third series (seit 2014)
F.2d	Federal Reporter, second series (1924–1993)
F.3d	Federal Reporter, third series (seit 1993)
Fla.	Florida
Ga.	Georgia
Gill (Md.)	Gill's Maryland Reports
H.R.	House Bill
Habil.	Habilitation; Habilitationsschrift
Halst. (N.J.)	Halsted's New Jersey Law Reports
Harr. (Del.)	Harrington's Delaware Reports

Haw.	Hawaii
How.	Howard's Supreme Court Reports (1843–1860)
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber(in)/Herausgeberinnen
i.V.m.	in Verbindung mit
Ill.	Illinois
Inc.	Incorporated
Ind.	Indiana
insbes.	insbesondere
J.	Judge/Justice
Jr., jun.	junior
Kan.	Kansas
Ky.	Kentucky
La.	Louisiana
Leigh (Va.)	Leigh's Virginia Reports
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MaschSchr.	Maschinenschrift
Mass.	Massachusetts
Md.	Maryland
Me.	Maine
Mich.	Michigan
Minn.	Minnesota
Miss.	Mississippi
Mo.	Missouri
Mont.	Montana
n.	note
N.C.	North Carolina
N.D.	North Dakota; Northern District
N.E.	North Eastern Reporter (1885–1936)
N.E.2d	North Eastern Reporter, second series (seit 1936)
N.H.	New Hampshire
N.J.	New Jersey
N.J.L.	New Jersey Law Reports
N.M.	New Mexico
N.W.	North Western Reporter (1879–1941)
N.W.2d	North Western Reporter, second series (seit 1941)

N.Y.	New York
Neb.	Nebraska
Nev.	Nevada
No.	Number
Nr(n).	Nummer(n)
o.J.	ohne Jahresangabe (= Angabe des Erscheinungsjahrs)
o.O.	ohne Ortsangabe (= Angabe des Erscheinungsorts)
Okla.	Oklahoma
Or.	Oregon
P.	Pacific Reporter (1883–1931)
P.2d	Pacific Reporter, second series (1931–2000)
P.3d	Pacific Reporter, third series (seit 2000)
Pa.	Pennsylvania
para(s).	paragraph(s)
Pick. (Mass.)	Pickering's Massachusetts Reports
pt.	part
R.I.	Rhode Island
Rz.	Randziffer
S.	Seite(n)
S.C.	South Carolina
S. Ct.	Supreme Court Reporter
S.D.	South Dakota; Southern District
S.E.	South Eastern Reporter (1887–1938)
S.E.2d	South Eastern Reporter, second series (seit 1938)
SA	Sonderabdruck
Seld. (N.Y.)	Selden's Reports, New York Court of Appeals
sen.	senior
Sig.	Signatur
So.	Southern Reporter (1887–1940)
So. 2d	Southern Reporter, second series (1940–2009)
So. 3d	Southern Reporter, third series (seit 2009)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Schweiz)
S.W.	South Western Reporter (1886–1928)
S.W.2d	South Western Reporter, second series (1928–1999)
S.W.3d	South Western Reporter, third series (seit 1999)
Tenn.	Tennessee

Tex.	Texas
u.a.	und andere; unter anderem
U.S.	United States; United States (Supreme Court) Reports
U.S.C.	United States Code
ÜbBest.	Übergangsbestimmungen
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.	versus
Va.	Virginia
vgl.	vergleiche
vol.	volume
Vt.	Vermont
W.D.	Western District
W.Va.	West Virginia
Wall.	Wallace's Supreme Court Reports (1863–1874)
Wash.	Washington
Wheat.	Wheaton's Supreme Court Reports (1816–1827)
Wis.	Wisconsin
Wyo.	Wyoming
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert

I. Einleitende Bemerkungen

«[…] referenda have received surprisingly little scholarly attention […].»

«[…] a focus on the initiative process alone is a misleading guide to direct democracy in the United States.»

SHAUN BOWLER (2013)[1]

«[…] the written record and analysis of these constitutional referendums are sparse; commentary on bond issues and the other types of referendums is equally deficient. Only the initiative has drawn the sustained attention of scholars; it is to that institution that one must turn for information and analysis.»

EUGENE C. LEE (1981)[2]

Weshalb interessiert sich ein Schweizer Forscher für eine staatsrechtliche Einrichtung jenseits des Atlantischen Ozeans? Die Erklärung liegt zunächst in der Verfassungsgeschichte der beiden «Sister Republics»[3] USA und Schweiz: Gemeinsamkeiten in Form und Wirkungsweise ihrer staatsrechtlichen Einrichtungen können Länder stärker prägen als die Tatsache gemeinsamer Grenzen oder gemeinsamer Sprache.[4] Die republikanisch-demokratische Verfassungsentwicklung der USA und der Schweiz, die mehrere Konjunkturen eines wechselseitigen

1 BOWLER, S. 1789, 1791.

2 LEE, American Experience, S. 50.

3 James H. Hutson veröffentlichte 1991 unter diesem Titel die Begleitpublikation zu einer gleichnamigen Ausstellung, die aus Anlass des 700-Jahre-Jubiläums der Schweizerischen Eidgenossenschaft in der «Library of Congress» in Washington, D.C. und anschliessend in der Schweiz gezeigt wurde. Die anregende Kurzdarstellung von HUTSON, welche die Schweizerische Landesbibliothek 1992 auch in deutscher und französischer Übersetzung herausgab, widmet mehrere Kapitel dem Rechtstransfer zwischen der Schweiz und den USA und enthält weiterführende Hinweise. Auch eine 2006 im «National Constitution Center» in Philadelphia gezeigte Ausstellung zu den verfassungsrechtlichen Verbindungen zwischen den USA und der Schweiz bediente sich des Begriffs der «Sister Republics». Der schon im 18. Jahrhundert aufgekommene Begriff der «Sister Republics» beziehungsweise «Schwesterrepubliken» ist zwar im 20. Jahrhundert verblasst, mit der Ausstellung von 1991 aber wiederbelebt worden (vgl. HUTSON, S. 85 f.).

4 Vgl. THÜRER/SPINNLER SCHMID, S. 126 f., die auf die Parallelen zwischen dem Staatsdenken Carl Hiltys und dem Geistesleben der USA im 19. Jahrhundert hinweisen.

Rechtstransfers gekannt haben, zeigt dies eindrucksvoll. So bemerkte einmal der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel, es sei «eine offene Frage», ob sich die Schweiz und ihre Kantone oder die Gliedstaaten der USA «rühmen» könnten, «Heimat und bedeutsamstes Experimentierfeld einer radikal plebiszitären Demokratie zu sein».[5] Gewiss ist: Neben Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Gliedstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika bis heute die einzigen politischen Systeme, in denen rechtlich verbindliche Volksabstimmungen zum politischen Alltag gehören.[6]

A) Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung

Die Praxis der vonseiten der Stimmberechtigten ausgelösten Volksabstimmung war in den Gliedstaaten während Jahrzehnten bescheiden.[7] Viele hielten, wie sich ein Kenner der Materie erinnert, die direkte Demokratie[8] sogar für «tot».[9] Entsprechend vermochten Volksabstimmungen im 20. Jahrhundert während Jahrzehnten ein nur geringes wissenschaftliches Interesse auf sich zu ziehen. Nachdem die zur Zeit der Reformbewegungen um 1900 ausgetragenen Kämpfe um die Einführung neuer Volksrechte[10], die auch die alten Einrichtungen obligatorischer Volksabstimmungen wieder ins öffentliche Bewusstsein zurückgebracht hatten, gegen Ende des Ersten Weltkriegs zu einem Abschluss gekommen waren, schwand das Interesse an der Erforschung des Themas rasch. Die Wissenschaft beschäftigte sich in erster Linie mit dem Verfassungsrecht der Union, wo sich die Institutionen direkter Demokratie trotz entsprechender Bemühungen nie durchzusetzen vermochten[11]

---

5 FRAENKEL, Repräsentative und plebiszitäre Komponente, S. 176.

6 Vgl. BUTLER/RANNEY, Summing Up, S. 221; dies., Conclusion, S. 258.

7 Vgl. zu den unterschiedlichen «Konjunkturen» der direkten Demokratie KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 41 ff. («1900s–1910s: ‹The Oregon System› and Progressive Era Enthusiasm»), 44 ff. («1920s–1960s: Stages of Decline»), 46 ff. («1970s–2000: Resurgence»).

8 Vgl. zum Begriff hinten S. 29 ff.

9 Vgl. LEE, Power to the People, S. 132.

10 Vgl. zum Begriff hinten S. 19.

11 Mitglieder des Kongresses der USA brachten zu verschiedenen Zeitpunkten erfolglos Vorschläge für die Einführung von Einrichtungen direkter Demokratie auf Bundesebene ein. So schlug etwa der populistische Senator von Kansas, William A. Peffer, 1895 eine entsprechende Verfassungsänderung vor, die nationale Volksabstimmungen über wichtige Vorlagen ermöglicht hätte. Ähnliche Vorschläge von anderen Kongress-

und nur ein Petitionsrecht verankert ist.[12] Für die Grundgesetze der Gliedstaaten interessierte sich die Forschung dagegen wenig. Die «Direct Legislation» war als Gegenstand der Wissenschaft völlig aus der Mode gekommen.[13]

Doch die Praxis der von den Stimmberechtigten selbst herbeigeführten Volksabstimmungen sollte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen konjunkturellen Aufschwung erleben. So hatte ein 1968 in Kalifornien (erfolglos) durchgeführtes Abberufungsverfahren gegen Gouverneur Ronald Reagan zur Folge, dass die Aktivbürgerschaft ihre politischen Mitwirkungsrechte wiederentdeckte.[14] Sofort meldeten sich Kritiker zu Wort, denen Volksentscheide grundsätzlich als «undesirable and unnecessary» erschienen.[15] In den 1970er-Jahren wurden die Einrichtungen direkter Demokratie vermehrt genutzt, sowohl auf lokaler Ebene – wo sie im Zug der «Wachstumsrevolten» («no growth revolts») beim Erlass von Bau-

mitgliedern folgten, darunter auch ein solcher für ein plebiszitäres Referendum des Präsidenten. Sodann wurden vor und während des Ersten Weltkriegs sowie in der Zwischenkriegszeit Verfassungsänderungen angeregt, die den Kriegseintritt und die Kriegsfortführung der USA von der Zustimmung in einem nationalen Referendum abhängig machen wollten (sogenanntes «war referendum»). Eine entsprechende Vorlage, die von einem demokratischen Repräsentanten von Indiana, Louis L. Ludlow, eingebracht worden war, lehnte das Repräsentantenhaus 1938 ab (sogenanntes «Ludlow-Amendment»). 1977 brachten ein demokratischer Senator von South Dakota, James G. Abourezk, und ein demokratischer Repräsentant von Oklahoma, James R. Jones, eine Verfassungsänderung in den Kongress ein, die eine nationale Volksinitiative vorsah, wobei Verfassungsänderungen ausgeschlossen waren. Dieser wie auch spätere Versuche, Einrichtungen direkter Demokratie auf Bundesebene einzuführen, sind allerdings erfolglos geblieben. Daneben gibt es seit je zivilgesellschaftliche Anstrengungen zur Ausdehnung der direkten Demokratie. Vgl. zum Ganzen HEUSSNER, National Initiative and Referendum; POLHILL; ferner CRONIN, S. 157 ff.; DAVID D. SCHMIDT, S. 174 ff.; VILE, Encyclopedia, Bd. 1, S. 249 ff. («Initiative and Referendum»). Der soweit ersichtlich einzige Fall einer durch den Kongress der USA angeordneten Volksabstimmung betraf die Rückabtretung eines Teils des Hauptstadtbezirks District of Columbia, über welche die lokale Aktivbürgerschaft 1846 befinden konnte (vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 182).

12 Vgl. U.S. Const. amend. I; dazu DUVIVIER, 827 ff., 865 f., 868 ff. Die Verfasserin sieht im Petitionsrecht eine mögliche Rechtsgrundlage für konsultative Volksabstimmungen auf nationaler Ebene.

13 Vgl. HOWARD D. HAMILTON, S. 124, im Jahr 1970 («Half of the American government texts never mention the subject […].»; «‹The Initiative and Referendum […]› has ceased to be a fashionable dissertation topic […].»).

14 Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 41 ff.

15 SCOTT/NATHAN, S. 326.

und Zonenordnungen grosse Bedeutung erlangten –[16] als auch auf staatlicher Ebene.[17] Den eigentlichen Wendepunkt kennzeichnet aber das Jahr 1978, als die Aktivbürgerschaft Kaliforniens durch die Annahme der berühmt gewordenen Volksinitiative «Proposition 13» die Grundsteuer («property tax») senkte und künftige Steuererhöhungen erschwerte, damit weite Teile des politischen Establishments schockierte und eine von «steuerpolitischen Kreuzrittern» («tax crusaders») angeführte[18] «Steuerrevolte» («tax revolt») auch in zahlreichen anderen Gliedstaaten auslöste, die das politische Leben der USA bis heute prägt.[19] Diese Entwicklung ging einher mit einem anhaltenden Ansehensverlust der Politiker und einem zunehmenden Misstrauen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften,[20] die in der US-amerikanischen Geschichte allerdings selten je beliebt waren.[21] Gleichzeitig brachte die «tax revolt» in vielen Gliedstaaten die politischen Mitwirkungsrechte der Aktivbürgerschaft, insbesondere die Volksinitiative, wieder in das öffentliche Bewusstsein zurück, was sich in einem vermehrten Gebrauch der Volksrechte niederschlug. In den 1980er-Jahren nutzte die Anti-Atomwaffen-Bewegung die Einrichtungen direkter Demokratie. So fanden 1982 in nicht weniger als 10 Gliedstaaten, im District of Columbia und in 49 Bezirken und Städten Volksabstimmungen über ein Atomwaffen-Moratorium beziehungsweise die Atomwaffen-Abrüstung statt, deren Ergebnisse für die Bundesregierung allerdings rechtlich unverbindlich waren.[22] Die 1980er- und 1990er-Jahre erschienen insgesamt gleichsam als eine «Neuauflage» des politischen Reformzeitalters um 1900;[23] die Regierungspolitik wurde mit Misstrauen verfolgt, verursachte Enttäuschung und beförderte die Entfremdung zwischen Zivilgesellschaft und Politikbe-

16 Vgl. BILLERBECK, S. 86 ff. (betreffend Kalifornien).

17 Genaue Zahlen bei KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 46 ff., 50 (Tabelle 2.1 betreffend angenommene Volksinitiativen). Vgl. auch MAGLEBY, Direct Legislation, S. 5 ff.; ders., Direct Legislation in the American States, S. 229 ff.; ders., Assessment, S. 26 ff.; MARCELLO, S. 59 ff.

18 So der Titel von DANIEL A. SMITH, Tax Crusaders.

19 Vgl. dazu die Untersuchung von CITRIN/MARTIN.

20 Vgl. MATSUSAKA, Eclipse of Legislatures, S. 161 ff.; ROSENTHAL, Legislative Life, S. 278; ferner GRIFFIN, California Constitutionalism, S. 565 ff. (betreffend Kalifornien).

21 Vgl. ROSENTHAL, Legislative Life, S. 1 ff.; zum gegenwärtigen geringen Vertrauen der US-Amerikaner in die politischen Institutionen im Allgemeinen vgl. HÜBNER/MÜNCH, S. 169 ff.

22 Vgl. ROURKE/HISKES/ZIRAKZADEH, S. 161 ff.

23 Vgl. TOLBERT, S. 171, 188; ferner FRICKEY, Communion, S. 427.

trieb.[24] So ist denn unter Bezugnahme auf die historischen Reformbewegungen des Populismus und Progressivismus auch von einem «New Populism»[25] und «New Progressivism»[26] die Rede. Volksinitiativen erfreuen sich seit dieser «political renaissance»[27] der direkten Demokratie und des antiparlamentarischen Denkens[28] in einigen der 24 Gliedstaaten, welche dieses Volksrecht auf Staatsebene eingeführt haben, grosser Beliebtheit. Sie scheinen das Vertrauen in den politischen Prozess eher zu erhöhen.[29] Ihre Zahl hat stark zugenommen, weshalb die Volksinitiative auch als «fourth branch of government»[30] bezeichnet wird und vor allem in Kalifornien und Oregon, aber auch etwa in Washington, Colorado und Arizona[31] zu einem Synonym für die direkte Demokratie geworden ist. So ist nicht nur von der «direct legislation»[32] als einer «parallel legislature» die Rede,[33] sondern es wird angesichts der zunehmenden Bedeutung partizipativer Demokratieelemente von einem eigentlichen «Niedergang der repräsentativen Demokratie» gesprochen.[34] Die grosse Zahl zustande gekommener Volksinitiativen erklärt sich unter anderem mit der «initiative industry»,[35] die insbesondere die Unterschriftensammlung professionell betreibt.

---

24 Vgl. CITRIN, S. 268; TOLBERT, S. 171 f.; ferner SMITH/TOLBERT, Initiative, S. 72.

25 CAIN, Voting Rights, S. 273 ff.; TOLBERT, S. 179, 188. ZIMMERMAN gab seiner Untersuchung über partizipatorische Demokratie von 1986 den Untertitel «Populism Revived».

26 MCCUAN/STAMBOUGH, Progressive Reforms, S. 5 ff.

27 SLONIM/LOWE, S. 175.

28 Vgl. CITRIN, S. 269 ff.

29 Vgl. SMITH/TOLBERT, Initiative, S. 85 f. Die Frage ist unter Politikwissenschaftlern allerdings umstritten (vgl. SMITH/TOLBERT, Effects, S. 431, m.w.H.; SMITH/TOLBERT/BOWEN, S. 1384 f., m.w.H.). So kommt etwa DYCK, S. 539 f., 559 ff., in einer neueren Untersuchung zu dem Schluss, Volksinitiativen in den Gliedstaaten schüfen eine politische Umwelt, die dazu ermutige, der Regierung zu misstrauen.

30 So der Titel von CENTER FOR GOVERNMENTAL STUDIES.

31 Diese fünf Gliedstaaten wiesen – in der genannten Reihenfolge – zwischen 1970 und 2008 die höchste Zahl angenommener Volksinitiativen auf (vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 51 f., insbes. Abbildung 2.2).

32 Vgl. zum Begriff hinten S. 34 f.

33 MCCUAN/STAMBOUGH, Progressive Reforms, S. 5 ff.

34 Vgl. ROSENTHAL, Representative Democracy, S. 4 f., 31 ff.

35 Der Begriff stammt von MAGLEBY, Direct Legislation, S. 59 ff. Vgl. zur «initiative industry» etwa VON ARX, S. 82 ff. (betreffend Kalifornien).

Die «Hochkonjunktur» von umstrittenen Volksinitiativen, die «extreme» politische Forderungen aufstellen, emotional aufgeladene, politisch «unkorrekte» Anliegen auf die politische Tagesordnung setzen und heftige öffentliche Auseinandersetzungen, vor allem über ethisch-moralische Fragen («moral issues»), bewirken,[36] hat auch die Aufmerksamkeit der Lehre auf dieses Volksrecht gelenkt. So beschäftigen sich neuere staatsrechtliche und politikwissenschaftliche Untersuchungen zur direkten Demokratie in den USA, aber auch staatskundliche Darstellungen, fast ausschliesslich mit der Volksinitiative. Nicht selten versprechen zwar die Titel von Veröffentlichungen zur direkten Demokratie eine Beschäftigung mit «Initiative and Referendum», doch tatsächlich übergehen sie fast durchwegs das Referendum[37].[38] Gleichzeitig wird die Volksinitiative meist anhand besonders «problematischer» Beispiele,[39] sogenannter «‹bad› plebiscites»,[40] abgehandelt. Kennzeichnend für diese neueren Studien sind alarmistische Titel der 1990er- und 2000er-Jahre wie «Lousy Lawmaking» (1988),[41] «Initiative Wars» (1990),[42] «California's Elected Anarchy» (1994),[43] «The Right of the People to Make Fools of Themselves» (1995),[44] «Paradise Lost» (1998),[45] «Democracy Derailed» (2000),[46] «Dangerous Democracy?» (2001),[47] «Dispelling the Populist Myth» (2001),[48] «Democratic Delusions» (2002)[49] oder «The Initiative Boom: An Excess of Democracy»[50] (2006).[51] In einem verbreiteten staatskundlichen Unterrichts-

---

36 Vgl. die Beispiele bei HEUSSNER, Jahrhundert, S. 142 ff.

37 Vgl. zum Begriff hinten S. 24.

38 So etwa der Schlussbericht der Task Force der NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES.

39 Vgl. BOEHMKE, S. 1 f.

40 CHARLOW, S. 626.

41 So der Titel von FOUNTAINE.

42 So der Titel von AINSWORTH.

43 So der Titel von SCHRAG, Elected Anarchy.

44 So der Titel von WARNER.

45 So der Titel von SCHRAG, Paradise Lost.

46 So der Titel von BRODER, Democracy. Vgl. dazu FISCHER, Plebiscites, S. 985 Anm. 34.

47 So der Titel von SABATO/ERNST/LARSON.

48 So der Titel von HASKELL.

49 So der Titel von ELLIS, Democratic Delusions.

50 So der Titel von LEE, Excess of Democracy.

51 Vgl. zu einigen der hier und nachfolgend zitierten Titel BOEHMKE, S. 1; BOWLER/DONOVAN, Demanding Choices, S. 7 f.; DONOVAN, Referendums, S. 135.

werk Kaliforniens ist von einem «Initiativen-Schlamassel» («initiative mess») die Rede,[52] an einem anderen Ort im Zusammenhang mit der Volksinitiative von einem «Verfassungs-Drama» («constitutional drama»)[53]. So wird denn auch bezweifelt, dass die heutigen Verhältnisse den Vorstellungen der US-amerikanischen Reformer um 1900 entsprechen.[54] Teils wird die gegenwärtige Situation als Ergebnis der Korrumpierung einer ursprünglich gemeinwohlorientierten direktdemokratischen Praxis durch Lobbyinteressen verstanden, weshalb sie als «populist paradox»[55] erscheint. Teils werden die vonseiten der Stimmberechtigten ausgelösten Volksabstimmungen als von Anfang an «hochproblematische politische Einrichtungen» («highly problematic political institutions») beschrieben,[56] deren sich die «special interests» sofort bemächtigt hätten.[57] Diese hätten den öffentlichen Debattenraum, von dem die direkte Demokratie abhänge, umgehend in Beschlag genommen.[58] Kurz: Während die direkte Demokratie in den USA gemäss Umfragen sehr beliebt ist,[59] hat sie, vor allem die Volksinitiative, unter Wissenschaftlern – nicht erst seit den 1970er-Jahren – keinen guten Ruf.[60] Fast durchwegs ist «Distrust of Democracy»[61] spürbar[62] und entsprechende Krisenrhetorik verbreitet.[63] Nur wenige Autoren bemühen sich bei der Würdigung der direkten Demo-

---

52 LAWRENCE/CUMMINS, S. 65.

53 TIPPS, S. 186.

54 Vgl. LEAGUE OF WOMAN VOTERS OF CALIFORNIA, S. 51 ff.

55 So der Titel von GERBER.

56 GOEBEL, S. 197.

57 Vgl. SMITH/LUBINSKI, S. 349 ff., 368 f. (aufgrund einer Untersuchung der Abstimmungsvorlagen vom November 1912 in Colorado).

58 Vgl. ETHINGTON, S. 209 ff.

59 Vgl. dazu die Untersuchung von LINDSEY; ferner HEUSSNER, Direkte Demokratie 2008, S. 169.

60 Vgl. (schon 1939) RADIN, Popular Legislation, S. 562 («It may be conceded at once that all respectable political scientists reject the initiative and referendum.»).

61 So der Titel von BRIFFAULTS Besprechung von MAGLEBY, Direct Legislation (BRIFFAULT, Distrust).

62 Die Ausnahmen sind nicht sehr zahlreich; von den selbstständigen Veröffentlichungen seien etwa BOWLER/DONOVAN, Demanding Choices; BOWLER/DONOVAN/TOLBERT; BRAUNSTEIN (neutral); CRONIN (neutral); MATSUSAKA, For the Many or the Few; MCCUAN/STAMBOUGH, Initiative-Centered Politics; DAVID D. SCHMIDT; SMITH/TOLBERT, Initiative; TALLIAN; ZIMMERMAN, Participatory Democracy; ders., Referendum, und ZISK erwähnt. Vgl. auch die Nachweise bei VON ARX, S. 259 Anm. 1013.

63 In diesem Sinn auch ACHEN/BARTELS, S. 52 ff., insbes. 73 ff.; CAIN, Quandary, S. 68 ff., insbes. 204 ff.

kratie um die «shades of gray».[64] So entwickeln vereinzelte Autoren Reformideen für ein neues «Design» der direkten Demokratie[65] und lassen sich dabei zuweilen durch einen Rechtsvergleich mit der Schweiz anregen.[66]

Die direkte Demokratie weist damit insgesamt eine «ideologische Schwäche» auf.[67] Zwar versuchen die Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie dieser Schwäche zu begegnen, indem sie den Eigenwert hervorheben, der den politischen Beteiligungsrechten zukommt. Zu diesen Theoretikern sind etwa Carole Pateman[68] und Benjamin R. Barber zu zählen.[69] Barber spricht sich in jüngerer Zeit als einer der «engagiertesten» Partizipationstheoretiker[70] und radikaldemokratischer Kritiker der liberalen Demokratie[71] für eine «starke Demokratie» im Sinn einer «Politik der Bürgerbeteiligung» aus,[72] wobei er entsprechende Argumente in der amerikanischen Tradition selbst findet und auf Persönlichkeiten wie Thomas Paine und Thomas Jefferson verweist.[73] Im Sinn eines allgemeinen Demokratiemodells regt Barber, der sich auch mit der geschichtlichen Entwicklung der Schweizer Demokratie eingehend auseinandergesetzt hat,[74] die institutionelle Verwirklichung der «starken Demokratie» unter anderem durch «nationale Volksbegehrens- und Volksabstimmungsverfahren» an.[75] Die grosse Mehrheit der akademischen Zunft – und mit ihr auch der Richterschaft – steht dagegen ideengeschichtlich gesehen ganz unter dem Einfluss James Madisons und seiner Nach-

64 BOWLER/GLAZER, Impact, S. 2.

65 Besonders ausführlich etwa HOESLY.

66 Vgl. etwa DUBOIS/FEENEY, insbes. S. 46 ff.; ELLIS, Democratic Delusions, S. 139 ff.; MATHEWS/PAUL, S. 179 f. (betreffend Kalifornien). Ferner aus Schweizer Sicht GROSS, Design, S. 334 ff.

67 AUER, Référendum et initiative populaires, S. 147 Nr. 208 («idéologie [...] extrêmement fragile pour ne pas dire faible»), S. 147 Nr. 209 («faiblesse idéologique»), S. 148 Nr. 210 («Cela marche sans que l'on y croie.»); ders., Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis, S. 401 («Tout se passe comme si l'idéologie de la démocratie directe était, aux Etats-Unis, en retard sur la pratique constitutionnelle […]. Bref, ça marche sans que l'on y croie.»).

68 Vgl. PATEMAN.

69 Vgl. MANFRED G. SCHMIDT, S. 237.

70 MANFRED G. SCHMIDT, S. 239.

71 Vgl. BARBER, Starke Demokratie, S. 31 ff.

72 BARBER, Starke Demokratie, S. 99 ff., 146 ff.

73 Vgl. BARBER, Starke Demokratie, S. 200.

74 Vgl. BARBER, Communal Liberty; ders., Rousseau; ders., Swiss Democracy.

75 BARBER, Starke Demokratie, S. 233 ff., 257 ff.

folger und erweist sich gegenüber der radikaldemokratischen Tradition und Argumentation als unempfänglich.[76]

Das Referendum spielt in diesen akademischen Diskussionen höchstens eine Nebenrolle, ja, es kann gleichsam als Stiefkind der Wissenschaft bezeichnet werden.[77] Die beiden gründlichsten wissenschaftlichen Einzeldarstellungen zum Thema sind schon über 100 Jahre alt: die Pionierstudien von Charles Sumner Lobingier[78] und Ellis Paxson Oberholtzer[79]. Vor allem die *zwingend von Rechts wegen* durchzuführende und die *parlamentarisch ausgelöste* Volksabstimmung vermochten bisher kaum Interesse auf sich zu ziehen. Erstaunlich ist dies nicht nur deshalb, weil das US-amerikanische Referendum in weltweit einzigartiger Weise breites Anschauungsmaterial zu einer politisch zentralen Einrichtung vom ausgehenden 18. Jahrhundert bis in die Gegenwart liefert. Das geringe wissenschaftliche Interesse verwundert auch, weil das Referendum zahlenmässig viel stärker ins Gewicht fällt als die Volksinitiative.[80]

Die vorliegende Untersuchung will das Bild der gliedstaatlichen Demokratie vervollständigen, indem sie das Referendum in all seinen Erscheinungsformen[81] analysiert, dessen Entstehungsbedingungen rekonstruiert und Verwirklichungsprobleme thematisiert. Dabei versucht sie, den heterogenen Forschungsgegenstand zu systematisieren, ohne ihn in einer Weise zu dogmatisieren, die seiner historischen Kontingenz nicht gerecht würde. Schliesslich fragt sie nach einem ideellen Nenner, auf den sich die institutionelle Vielfalt zurückführen lässt und der es erlaubt, das Phänomen Referendum als ein Ganzes – «das» Referendum – zu begreifen.

Das Referendum wird in seinen wesentlichsten Ausprägungen als eine Einrichtung der Machtkontrolle verstanden, die aus tiefem Misstrauen weiter Bevölkerungs-

---

76 Der «Madisonian Constitutionalism» geht allerdings vor allem auf den frühen James Madison zurück und deckt sich nicht immer mit dessen späteren Auffassungen (vgl. dazu die Untersuchung von BAILEY).

77 Vgl. die eingangs dieses Kapitels abgedruckten Zitate von BOWLER und LEE; ferner etwa CHILDERS/BINDER, S. 37, 42.

78 LOBINGIER, People's Law. Vgl. schon ders., Popular Legislation, S. 577 ff.

79 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 und 2. Aufl. 1911). Vgl. schon ders., Law-Making; Referendum (1893); Direct Legislation.

80 Vgl. ALTMAN, S. 6 Anm. 8; BOWLER/DONOVAN, Effects, S. 81 f.; CRONIN, S. 2; DONOVAN, Referendums, S. 137 (Tabelle 4.4); HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 381; LEE, American Experience, S. 49; MAGLEBY, Direct Legislation, S. 73 (Tabelle 4.4).

81 Vgl. hinten S. 24 ff., 27 ff.

kreise gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften entstanden ist und in einem strukturellen Spannungsverhältnis mit parlamentarischer Rechtsetzung und richterlicher Normenkontrolle steht. So liegt auch der Schluss nahe, dass das Volksrecht in diesem Spannungsfeld der Staatsgewalten erheblichen Verwirklichungsproblemen ausgesetzt ist.

B) Forschungsansatz, Themeneingrenzung und Untersuchungsaufbau

Die Untersuchung verbindet einen verfassungshistorischen mit einem rechtsdogmatischen Forschungsansatz. Dies erscheint nicht nur als angezeigt, um die strukturellen Fragen auf der langen Zeitachse zu erörtern, sondern auch, um der aussergewöhnlichen Kontinuität des Verfassungsrechts in den USA Rechnung zu tragen, die eine Trennung von Verfassungsgeschichte und Verfassungsrecht kaum zulässt. So handelt es sich bei der Analyse von Referendumseinrichtungen des 19. Jahrhunderts einerseits zwar um historische Forschung, anderseits aber auch um juristische Arbeit im geltenden Staatsrecht. Gleichzeitig werden die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen des Referendums erst vor dem Hintergrund einer mehr als zweihundertjährigen geschichtlichen Entwicklung lesbar.

Dabei wird insofern ein spezifisch schweizerischer Blick auf das US-amerikanische Referendum geworfen, als dessen historische Bezüge zur Schweizer Referendumsdemokratie besonders eingehend erforscht werden. Auf das Forschungsdefizit im Bereich der Rezeption der schweizerischen direkten Demokratie in den USA hat namentlich der Verfassungshistoriker Alfred Kölz wiederholt hingewiesen.[82] Die Abhandlung ist aber nicht verfassungsvergleichend angelegt. Das schweizerische Referendum wird nur insofern berücksichtigt, als es Anteil an der Geschichte des US-amerikanischen Referendums hat. Darüber hinaus finden sich zu ausgewählten Einzelfragen weiterführende Hinweise auf das geltende Schweizer Recht.

Die Untersuchung widmet sich dem Referendum in all seinen Erscheinungsformen. Die Volksinitiative bezieht sie nur dort ein, wo sich Aussagen zu Referendum und Volksinitiative sinnvollerweise kaum trennen lassen, sowie dort, wo Praxisbeispiele zum Referendum fehlen. Ferner berücksichtigt sie nicht referen-

[82] Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 920; ders., Abberufungsrecht, S. 82; ders., Demokratischer Aufbruch, S. 73; ders., Beobachtungen, S. 15 f.

dumsspezifische Fragen bloss am Rand. Das Problem des Stimmrechts etwa muss weitgehend ausgeklammert bleiben. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, dessen Entwicklung vom Stimm- und Wahlrecht weisser Männer, die über Besitz verfügen und Steuern zahlen, zu einem allgemeinen und gleichen Erwachsenenstimm- und -wahlrecht nachzuzeichnen. Dennoch ist freilich stets zu bedenken, dass der Verwirklichungsgrad einer Demokratie entscheidend von der Beantwortung der Frage abhängt, wer im Sinn der Aktivbürgerschaft zum «Volk» gehört.[83] Ebenso kann die Arbeit empirische Gesichtspunkte, die in politologischen und soziologischen Untersuchungen oft im Vordergrund stehen, nur vereinzelt und ergänzend einbeziehen.

Behandelt werden sodann nur die Gliedstaaten der USA, nicht aber der Hauptstadtbezirk District of Columbia und die US-amerikanischen Aussengebiete.[84] Innerhalb der Gliedstaaten ist grundsätzlich nur von der staatlichen und nicht von der lokalen Ebene der unteren Verwaltungseinheiten die Rede.[85] Einzig dort, wo auf Staatsebene Praxisbeispiele zu wichtigen Fragen des Referendums fehlen, wird auch auf Beispiele anderer Volksabstimmungen zurückgegriffen.

Die Untersuchung klärt zunächst die oft vernachlässigten begrifflichen Probleme («Terminologische Annäherung»). Sodann rekonstruiert sie unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Bezüge die geschichtlichen Grundlagen des US-amerikanischen Referendums («Historische Entwicklung»). Anschliessend widmet sie sich der heutigen rechtlichen Gestalt und dem örtlichen Vorkommen des Referendums («Juristische Ausgestaltung und geografische Verbreitung»). Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um spezifische Probleme der praktischen Verwirklichung zu beleuchten, die sich im Verhältnis zwischen Referendum und parlamentarischer Rechtsetzung einerseits sowie zwischen Referendum und

---

83 Vgl. dazu etwa KELSEN, S. 26 f.

84 Der District of Columbia verfügt über das fakultative Referendum und die Volksinitiative. Die Aussengebiete kennen ebenfalls gewisse Einrichtungen direkter Demokratie (vgl. The Book of the States 2020, S. 8 f. [Tabelle 1.4], 10 [Tabelle 1.5], 11 f. [Tabelle 1.6], 240 f. [Tabelle 6.9]).

85 Der Gedanke der «grassroots democracy» ist auf lokaler Ebene besonders weitgehend verwirklicht worden (vgl. die Übersicht bei DAVID D. SCHMIDT, S. 298 ff.). Gegenwärtig kennen nicht weniger als etwa 82 Prozent der Städte, darunter 15 der 20 grössten der USA, Einrichtungen direkter Demokratie (vgl. JOHN MATSUSAKA, Voter Initiatives Are a Time-Tested Part of Our Democracy, New York Times vom 18. Juni 2013, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/06/18/ballot-initiatives-at-the-local-level/voter-initiatives-are-a-time-tested-part-of-our-democracy> [zuletzt besucht am 30. Juni 2021]).

richterlicher Normenkontrolle anderseits offenbaren («Praktische Verwirklichung im Spannungsfeld der Staatsgewalten»). Schliesslich werden die wichtigsten Ergebnisse in einem grösseren Kontext zusammengefasst («Zusammenfassende Schlussbetrachtung»).

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird, sofern sich keine geschlechtsneutrale Alternative anbietet, für Personenbezeichnungen die männliche Schreibweise verwendet – auch dort, wo (anders als im historischen Teil insbesondere aufgrund des fehlenden Frauenstimm- und wahlrechts) nicht nur Männer gemeint sind.

II. Terminologische Annäherung

> «The adoption of these categories has nothing to do with Swiss terminological imperialism; it is simply a matter of practicality. I do not see the point of forcing rather marginal categories based on ad hoc criteria instead of using the categories employed by the country that, in one way or another, serves as a focal point in the study of direct democracy.»
>
> DAVID ALTMAN (2011)[86]

Als die Schweizer Demokratie im ausgehenden 19. Jahrhundert rund um den Erdball die Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen vermochte,[87] gingen gleichzeitig auch die Begriffe des «Referendums» und der «Initiative» in den politischen Wortschatz zahlreicher Staaten ein. Die Tatsache, dass der Begriff des Referendums mit teilweise abweichendem Bedeutungsgehalt in mehrere Sprachen übernommen worden ist, hat allerdings dazu geführt, dass international heute keine übereinstimmende gemeinsame Sprachregelung besteht, sondern vielmehr ein gewisses «Begriffschaos» herrscht.[88] Darin liegt nicht zuletzt auch einer der Gründe, weshalb nur wenige rechtsvergleichende Untersuchungen zum Thema angestellt worden sind.[89]

Eine klare Verständigung über die Terminologie im Begriffsfeld der direkten Demokratie ist aber sowohl im Hinblick auf die geschichtliche als auch die rechtliche Erfassung des Gegenstands unabdingbar. Weil es sich beim Begriff des Referendums in seiner neuzeitlichen Verwendung um einen «schweizerischen» Ausdruck handelt und die Begriffsdifferenzierungen anderswo wenig gefestigt sind, ist der schweizerischen «Sprache der direkten Demokratie» besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

---

86 ALTMAN, S. 8.

87 Vgl. hinten S. 164 f.

88 Versuche international gültiger Typologisierungen aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung finden sich etwa bei SUKSI, S. 28 ff.; in Anlehnung daran bei LEDUC, S. 38 f. (insbes. Tabelle 2.1).

89 Vgl. ALTMAN, S. 6.

A) Begriff und Erscheinungsformen des Referendums

1. Der Begriff des Referendums

1.1 Die Begriffsbildung in der Schweiz

1.1.1 Die geschichtliche Entwicklung

Der Begriff des Referendums leitet sich wortgeschichtlich vom lateinischen Gerundivum «referendum» («zu Berichtendes») beziehungsweise vom Gerundium «ad referendum» («zum Berichten», «zur Berichterstattung») ab.[90] Das Verb «[re-] ferre [ad populum]» bedeutete im antiken Rom, in den Volksversammlungen, den sogenannten Komitien, über ein Gesetz Bericht zu erstatten und darüber abstimmen zu lassen.[91]

In seiner neuzeitlichen Verwendung geht der Begriff des Referendums auf vorrevolutionäre staatsrechtliche Einrichtungen auf dem Gebiet der heutigen Schweiz zurück, wo er seit dem 17. Jahrhundert belegt ist.[92] Er bezeichnete in den mit den alteidgenössischen Orten verbündeten Staatenbünden des Freistaats der Drei Bünde und der Republik der sieben Zenden das Verfahren, wonach der Bundstag (Drei Bünde) oder Landrat (Wallis) dieser Bündnissysteme wichtige Beschlüsse erst fassen durfte, nachdem die Boten den Gerichtsgemeinden (Graubünden) beziehungsweise den Gemeinden oder den «Zenden» genannten Gemeindeverbänden (Wallis) mündlich über den betreffenden Gegenstand Bericht erstattet und die mehrheitliche Zustimmung dazu eingeholt hatten. Anders als beim späteren modernen Referendum waren die Vorlagen allerdings selbstständigen Körperschaften (Gemeinden, Zenden) und deren Behörden zum Entscheid zu unterbreiten. Während es sich bei der Walliser Einrichtung, insbesondere seit dem 17. Jahrhundert, um eine Abstimmung durch Behördenmitglieder (Zendenräte als Gemeindeabgeordnete) handelte, trug die rätische Institution immerhin dort gewisse Züge einer Volksabstimmung, wo der Entscheid der Gerichtsversammlung, das heisst der versammelten Aktivbürgerschaft der Gerichtsgemeinde, zustand. Die für das Gesamtergebnis der Abstimmung ausschlaggebenden Stimmen wurden aber im einen wie

---

90 Duden. Das grosse Fremdwörterbuch. Herkunft und Bedeutung der Fremdwörter, 4. Aufl. Mannheim u.a. 2007, S. 46, 1153.

91 Vgl. CURTI, Referendum und Initiative, S. 448; ZINSLI, S. 72.

92 Vgl. FLEINER/GIACOMETTI, S. 15 Anm. 37; GANZONI, S. 14 ff.; SCHREIBER, S. 20 ff.

im anderen Fall nach föderalistischen,[93] nicht demokratischen Gesichtspunkten gezählt.[94] Ähnliches galt auch für die Eidgenössische Tagsatzung. Die Abgeordneten zu diesem eidgenössischen Gesandtenkongress waren weisungsgebunden und durften Beschlüsse grundsätzlich nur einstimmig fassen. Fehlte ihnen zu einem bestimmten Geschäft die Instruktion, so mussten sie der zuständigen Behörde ihres Orts über den Gegenstand Bericht erstatten und sich von dieser instruieren lassen («ad referendum et instruendum»). Erst danach konnten sie an der Tagsatzung ihre Stimme abgeben.[95] Das Verfahren der Tagsatzung glich insofern einer völkerrechtlichen Ratifizierung, als – ausser für die Verwaltung der sogenannten gemeinen Herrschaften – das Einstimmigkeitsprinzip galt. Sowohl in den Kantonen Graubünden und Wallis als auch auf eidgenössischer Ebene wurden diese Verhältnisse nach dem Unterbruch der Helvetik und Mediationszeit 1815 wieder hergestellt. In der Walliser Restaurationsverfassung von 1815 taucht der Begriff des Referendums denn auch erstmals überhaupt in einer Verfassung im formellen Sinn auf.[96]

Der alte Begriff des Referendums wurde nun aber im Lauf des 19. Jahrhunderts mit neuem Inhalt gefüllt, indem er auf die Abstimmung über Vorlagen einer modernen Volksvertretung übertragen wurde. Noch Ende der 1850er-Jahre scheint er aber nicht geläufig gewesen zu sein.[97] Erst in den 1860er-Jahren setzte sich der Ausdruck durch, wobei er in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nur noch «für den Akt der Ausschreibung einer Angelegenheit an das *Volk,* nie für die blosse Befragung eines andern Staatsorgans» verwendet wurde.[98] Die Ähnlichkeit der alten und der neuen Referendumseinrichtung ist somit eine «blos äusserliche».[99]

Zunächst verstand man unter einem «Referendum» ausschliesslich die *obligatorische* Volksabstimmung. Die nicht-obligatorische, fakultative Volksabstimmung

---

93 Mehrheit von Gerichtsgemeinden, denen allerdings teilweise unterschiedliche Stimmkraft zukam (Graubünden); Mehrheit von Zenden (Wallis).

94 Vgl. LIEBESKIND, S. 12 ff., 23 ff., 76 ff.; SCHULER, S. 91 ff., 157 ff.

95 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 8; PEYER, Verfassungsgeschichte, S. 104.

96 Vgl. Art. 20 der Staats-Verfassung der Republik und des Kantons Wallis vom 12. Mai 1815, abgedruckt in: USTERI, S. 451 ff. (453): «[…] Das Referendum ist nicht auf jene Gegenstände anwendbar, welche das Wallis als Schweizer-Kanton betreffen und aus den durch den Bundesverein bestimmten Verhältnissen und Obliegenheiten herfliessen.»

97 Vgl. KAISER, S. 127 ff., der den Begriff nicht verwendet.

98 ESCHER, S. 1 (Hervorhebung hinzugefügt).

99 HILTY, Referendum, S. 169. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 189 f.

auf Verlangen einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter wurde dagegen noch lange als «Volksveto»[100] bezeichnet.[101] So fällt die unsichere Terminologie in den Verhandlungen der kantonalen Verfassungsräte zur Zeit der Demokratischen Bewegung der 1860er-Jahre auf. Erst nachdem das sogenannte fakultative Gesetzesreferendum 1874 auf Bundesebene eingeführt worden war, löste dieser Begriff allmählich auch denjenigen des «Vetos» ab.[102] Die Institution erschien den Zeitgenossen nun als «Mittelding zwischen Veto und obligatorischem Referendum»[103] oder «beschränktes Referendum»[104].

Die Übertragung des alten Begriffs auf die neue Einrichtung war allerdings nicht unumstritten. Während ihn die einen als «[…] für seine heutigen Anwendungen ungeschickt genug klingenden Ausdruck»[105] empfanden, bedauerten die anderen «die fremden Wörter, mit denen man leider in einem Lande, das sonst die einheimischen Wörter in Ehren hält, diese Volksrechte benannte […]».[106] Mit der Zeit zeigte sich allerdings durchaus ein Vorteil des Fremdworts: «[A]ls bequemes Lehnwort erleichtert es die Popularisierung der Institution in den nichtdeutschen Ländern […].»[107] Obwohl das formelle Schweizer Bundesverfassungsrecht den Begriff des Referendums bis 1999 nicht kannte,[108] führte die Verankerung des fakultativen Gesetzesreferendums auf Bundesebene zu einer Festigung der Terminologie. Damit ist auch zu erklären, weshalb sich der ungewohnte Ausdruck in den verschiedensprachigen Landesteilen der Schweiz etwa gleichzeitig durchzusetzen vermochte.[109]

Mit «Referendum» wurde in der Schweiz des 19. Jahrhundert zunächst nur die Volksabstimmung über Vorlagen unterhalb der Verfassungsstufe bezeichnet, denn

---

100 Vgl. zur Einrichtung des «Vetos» hinten S. 106.

101 CHERBULIEZ, S. 78 ff., bezeichnete 1843 sogar die Volksabstimmung über die Verfassung und Verfassungsänderung in Analogie zum Gesetzesveto als «veto constitutionnel».

102 Vgl. dazu etwa DUBS, 2. Teil, S. 107; VON ORELLI, S. 80.

103 BLUMER/MOREL, S. 16.

104 HILTY, Referendum, S. 212.

105 VOGT, S. 373.

106 CURTI, Volksabstimmung, S. 7.

107 CURTI, Referendum und Initiative, S. 449.

108 Vgl. aber heute Art. 136 Abs. 2, Art. 140 und Art. 141, Art. 141*a* BV.

109 Dazu trug wohl wesentlich das Werk von Bundesrichter und alt Bundesrat Jakob Dubs bei (vgl. DUBS, 1. Teil, S. 143 ff.), das auch in französischer (Neuenburg/Genf 1878) und italienischer Übersetzung (Turin 1890) erschien.

die seit etwa 1830 in den meisten Kantonen vorgesehene und seit 1848 in Bund und Kantonen obligatorische Volksabstimmung über Verfassungsänderungen[110] war schnell so selbstverständlich geworden, dass deren besondere Kennzeichnung als «Referendum» entbehrlich schien. Dies zeigt etwa das folgende Zitat aus einem Lehrbuch von 1900:

> «Indem das Verfassungsreferendum sein *muss,* versteht man unter Referendum schlechtweg nur das *Gesetzes*referendum und nennt Referendumskantone nur diejenigen mit *Gesetzes*referendum; das Verfassungsreferendum versteht sich eben von selbst.»[111]

Obwohl verschiedene Kantone in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in ihren Grundgesetzen die Volksabstimmung über Verfassungsänderungen systematisch dem «Referendum» zugeordnet[112] und vereinzelte Bundesparlamentarier in den Verhandlungen über die Totalrevision der Bundesverfassung schon 1872 vom «Verfassungsreferendum» gesprochen hatten,[113] blieb der Begriff des Referendums zur Bezeichnung von Verfassungsabstimmungen noch lange ungebräuchlich. Carl Hilty etwa behandelte in seiner grossen Darstellung «Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht» von 1887 ganz selbstverständlich ausschliesslich das Gesetzesreferendum.[114] Selbst in den staatsrechtlichen Standardwerken zu Beginn des 20. Jahrhunderts sucht man den Ausdruck «Verfassungsreferendum» zuweilen noch vergeblich.[115] Der Terminus findet sich dann aber namentlich in den einschlägigen Abhandlungen Jakob Schollenbergers, der als Erster das Refe-

---

110 Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1848 (mit Art. 4 Abs. 1 ÜbBest. BV 1848); Art. 114 BV 1848.

111 SCHOLLENBERGER, Staats- und Verwaltungsrecht, S. 63. Der Autor selbst verwendete aber den Begriff des Verfassungsreferendums.

112 Vgl. Art. 30 Abs. 2 Ziff. 1 der Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 in der ursprünglichen Fassung; Art. 17 Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 23. Oktober 1887; Art. 6 Ziff. 1 der Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893.

113 Vgl. Die Berathung der Bundesrevision im Nationalrath im November und Dezember 1871 und im Januar 1872. Nach den Referaten des «Bund» zusammengestellt, Bern 1872, Sitzungen im Januar und Februar 1872, S. 37, 42.

114 Vgl. HILTY, Referendum, passim.

115 Vgl. BURCKHARDT, Kommentar, S. 116 ff. ([Kantons-]Verfassungs*abstimmung*), 769 ([Bundes-]Gesetzes*referendum*), 886 ff. ([Bundes-]Verfassungs*abstimmung*). So auch in der 2. Aufl. 1914 und der 3. Aufl. 1931.

rendum umfassend systematisierte.[116] Der Begriff vermochte sich dann wohl mit Fritz Fleiners «Schweizerischem Bundesstaatsrecht» von 1923 endgültig durchzusetzen.[117]

1.1.2 Die gegenwärtige Bedeutung

Während sich nur wenige gesetzliche Begriffsbestimmungen im Schweizer Recht finden, liefert das staatsrechtliche Schrifttum verschiedene Ansätze, um den schillernden Begriff des Referendums klarer zu fassen. Für die ganz überwiegende Zahl der Autoren ist die Durchführung einer Volksabstimmung im Sinn einer Abstimmung durch die Aktivbürgerschaft zwingende Voraussetzung dafür, dass von einem Referendum gesprochen werden kann.[118] Die meisten Autoren setzen sodann (kumulativ) voraus, dass ein Parlamentsbeschluss (oder Beschluss einer verfassungsgebenden Versammlung) vorliegt, an den das Referendum anknüpft.[119] Das Referendum erscheint mithin als eine Einrichtung zur *Durchbrechung des Repräsentativprinzips*. Diese Voraussetzung ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie eine Abgrenzung der Referendumsdemokratie von der Versammlungsdemokratie erlaubt, deren Kennzeichen der selbstständige Volksbeschluss über Entwürfe und Fragen der Behörden ist.[120] In den Versammlungsdemokratien stellt die Volksversammlung das oberste Staatsorgan mit der Stammfunktion der Gesetzgebung dar,[121] während dem «Parlament» nur «geschäftsleitende» Befug-

---

116 Vgl. SCHOLLENBERGER, Staats- und Verwaltungsrecht, S. 61 ff.; ders., Bundesstaatsrecht (1. Aufl. 1902), S. 144 ff., 226 ff.

117 Vgl. FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 17, 57, 293, 298; ferner (schon 1918) LAMPERT, S. 89 («Im schweiz. Staatsrecht verstehen wir unter Referendum das Recht des Volkes über Verfassung und Gesetze abzustimmen.»); aber (noch 1938) HIS, Bd. 3, S. 335 («Unter dem Referendum versteht das moderne schweizerische Staatsrecht in der Regel das *Gesetzes*referendum, obwohl auch von einem Verfassungsreferendum gesprochen wird […].»).

118 Vgl. statt vieler HANGARTNER/KLEY, S. 146 Rz. 340. Einen weiteren Begriff verwendet dagegen AUBERT, Bundesstaatsrecht, S. 585 Rz. 1110. Demnach besteht das Referendum darin, «dass einem Organ über eine von einem anderen Organ getroffene oder zu treffende Massnahme *referiert* wird, um seine Ansicht darüber zu erhalten».

119 Besonders deutlich HANGARTNER, S. 103. Vgl. auch HANGARTNER/KLEY, S. 146 Rz. 340.

120 Besonders deutlich HANGARTNER, S. 147. Vgl. auch HANGARTNER/KLEY, S. 158 ff.

121 Besonders deutlich heute noch im Kanton Glarus, wo der Landrat als Kantonsparlament die Verfassungs- und Gesetzgebung und die übrigen Beschlüsse der Landsgemeinde zuhanden der Landsgemeinde als des obersten Organs des Kantons nach

nisse zukommen und «für ein repräsentativdemokratisches Parlament kein Platz besteht».[122] Ausschlaggebendes Kriterium für das Vorliegen eines Referendums ist also die Tatsache, dass die Aktivbürgerschaft über den – allerdings erst bedingt verbindlichen – *Beschluss* (nicht den Antrag, Entwurf) eines anderen Staatsorgans (insbesondere des Parlaments oder einer verfassungsgebenden Versammlung) entscheiden kann.

Das Referendum zählt zu den sogenannten Volksrechten, das heisst den «*einzelnen, konkreten Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte[n] der Stimmberechtigten* im Staat»,[123] und bildet einen Unterbegriff zum Begriff der politischen oder demokratischen Rechte, der auch das Stimm- und Wahlrecht umfasst.[124]

1.1.3 Die Abgrenzung vom Plebiszit

Das Referendum wird in der Schweiz klar vom «Plebiszit» abgegrenzt;[125] man hat, «besonders unter der Führung von Werner Kägi, einen dicken Strich zwischen Referendumsdemokratie und plebiszitärer Demokratie» gemacht.[126] Von Plebiszit ist im schweizerischen wissenschaftlichen – vor allem rechtswissenschaftlichen – Schrifttum in der Regel nur dann die Rede, wenn es im Ermessen einzelner (gewählter) Staatsorgane liegt, eine bestimmte Sachfrage ad hoc der Aktivbürgerschaft zum Entscheid zu unterbreiten oder nicht, und «der äussere Akt der Volksabstimmung und seine legitimierende Wirkung gebraucht werden nicht um der demokratischen Freiheit willen, sondern zum Vorteil der Behörden».[127] Typischerweise ist bei einer solchen Volksabstimmung die Sach- mit der Vertrauensfrage verknüpft.[128] Sie ist ein Machtinstrument und dient der Herrschaftslegitimierung.[129]

---

dem Verfassungswortlaut nur vorbereitet (vgl. Art. 61, Art. 69 Abs. 1, Art. 82 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 [SR 131.217]).

122 ZÜND, S. 1.

123 HANGARTNER/KLEY, S. 127 Rz. 306.

124 HANGARTNER/KLEY, S. 129 Rz. 309.

125 Noch 1872 war im Zusammenhang mit dem Referendum auf Bundesebene aber auch von «Plebiszit» die Rede.

126 HUBER, S. 550.

127 STRÄULI, S. 139, die eine differenzierte Analyse vornimmt und eine gute Übersicht über die Verwendung des Begriffs des «Plebiszits» in der Schweiz bietet (a.a.O., S. 138 ff., m.w.H.).

128 Vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 81 Rz. 257 (zur plebiszitären Demokratie); ferner LINDER, Demokratie, S. 359 f.

129 Vgl. KAUFMANN/BÜCHI/BRAUN, S. 99 f., 257.

Das Plebiszit wird denn auch mit Herrschaftsakklamation und Manipulierbarkeit des Volks in Verbindung gebracht. Nicht zufällig hat das lateinische Substantiv «plebiscitum» («Volksbeschluss»), abgeleitet von «plebs» (Volk) und «scitum» (Beschluss), unter dem Einfluss des französischen «plébiscite» Eingang in die deutsche Sprache gefunden:[130] Das Wort wurde im Deutschen mit den von den Herrschern des Hauses Bonaparte veranstalteten Volksbefragungen geläufig.[131]

1.2 Die Begriffsübernahme und -verwendung in den USA

1.2.1 Das Referendum als fakultative Volksabstimmung nach Schweizer Vorbild

War der Begriff des Referendums in der englischsprachigen Welt um 1880,[132] in den USA sogar um 1888 noch unbekannt gewesen,[133] so änderte sich dies, nachdem 1889 das allgemeinverständlich, ja volkstümlich geschriebene Werk «The Swiss Confederation» der beiden Briten Sir Francis Ottiwell Adams und Carus Dunlop Cunningham erschienen war.[134] Bei dem Buch handelt es sich um das eigentliche Pionierwerk des gesamten englischsprachigen Schrifttums zur politischen Schweiz des 19. Jahrhunderts, das für die «Entdeckung» der Schweizer Referendumsdemokratie und für die Verbreitung des Ausdrucks «Referendum»

---

130 Duden. Das grosse Fremdwörterbuch. Herkunft und Bedeutung der Fremdwörter, 4. Aufl. Mannheim u.a. 2007, S. 1061.

131 Deutsches Fremdwörterbuch. Begonnen von Hans Schulz, fortgeführt von Otto Basler, Bd. 2, Berlin 1942, S. 561.

132 Vgl. DICEY, Critics, S. 538 («In 1880 the name of the Referendum was unknown to Englishmen.»); ferner OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 493 («It has not been long since the terms, ‹the initiative› and ‹the referendum›, were almost unknown in the English language. Some who knew them could not tell what they meant.»).

133 Vgl. MCCRACKAN, Swiss Referendum, S. 333 («Five years ago its [= the referendum; S.G.S.] very name was unknown in this country.»); dazu HUTSON, S. 77.

134 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), Preface, S. V («I cannot remember that very much that was definite was known of this interesting democratic institution prior to the appearance of a popularly written work on the Swiss Confederation in 1889 by Sir Francis O. Adams […] and Mr. C. D. Cunningham. This book started discussion in this country […].»); dazu MEIER, Friendship, S. 18. Black's Law Dictionary, S. 904, 1471, nennt 1847 als Jahr des frühesten bekannten Gebrauchs des Worts «referendum» im Englischen (gemeint ist hier wohl das Werk von GROTE) und 1889 für «initiative» (vermutlich mit Blick auf ADAMS/CUNNINGHAM, Swiss Confederation).

im englischen Sprachraum eine entscheidende Rolle spielen sollte.[135] Dass die Begriffe des Referendums und der Initiative erst durch dieses Buch Eingang in den US-amerikanischen Sprachgebrauch gefunden haben, kann freilich nicht «bewiesen» werden,[136] doch steht immerhin fest, dass sie sich von da an in den USA verbreiteten. Ellis Paxson Oberholtzer übertrug soweit ersichtlich als Erster den Begriff des Referendums konsequent auf Volksabstimmungen in den USA, und zwar in seinem 1891 erschienenen Aufsatz «Law-Making by Popular Vote; *or, the American Referendum*».[137] Noch 1894 bemerkte aber ein Doktorand, «das Wort ‹Referendum›» werde in den USA «sehr selten gebraucht, jedenfalls nur von denjenigen, welche die schweizerischen Verhältnisse kennen».[138] In der Folge wurde der neue Begriff jedoch rasch bekannt, denn schon um 1900 soll er fast überall in den USA dem «Mann von der Strasse» geläufig gewesen sein:

> «[T]here are not many parts of the country where the referendum is now a strange name even to the common man.»[139]

Als die Gliedstaaten die neuen Einrichtungen direkter Demokratie nach Schweizer Vorbild einführten,[140] übernahmen sie gleichzeitig auch die Begriffe des Referendums und der Initiative und umschrieben sie im Sinn von Legaldefinitionen in ihren Verfassungen. Diese Formulierungen drücken die Vorstellung aus, dass die betreffenden Institutionen den nicht-delegierten Anteil der Stimmberechtigten an der Gesetzgebung darstellen. So bezeichnet das Grundgesetz des Pionierstaats Oregon[141] in der Fassung von 1902 das Referendum als die «zurückbehaltene» Befugnis des «Volks», irgendeinen Akt der gesetzgebenden Versammlung anzunehmen oder abzulehnen»:

> «[…] the people reserve to themselves […] power at their own option to approve or reject at the polls any act of the legislative assembly.»[142]

---

135 Vgl. hinten S. 123 ff.

136 Vgl. HUTSON, S. 77.

137 OBERHOLTZER, Law-Making (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch: The Referendum, Nation 58 (1894), S. 206 f.

138 HERSHEY, S. 69.

139 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), Preface, S. VII.

140 Vgl. hinten S. 168 ff., 187 ff.

141 Vgl. hinten S. 172 ff.

142 Or. Const. art. IV, § 1 in der Fassung von 1902, abgedruckt in: THORPE, Bd. 5, S. 3018 f.

In ähnlicher Weise führen auch die aktuellen Ausgaben der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Nachschlagewerke «American Jurisprudence» und «Corpus Juris Secundum» aus, das Referendumsrecht erlaube es im Allgemeinen der Aktivbürgerschaft, Gesetze, die bereits (von einer gesetzgebenden Körperschaft) beschlossen worden seien, gutzuheissen oder zu verwerfen.[143]

1.2.2 Die Ausdehnung des Begriffs auf die obligatorische Volksabstimmung US-amerikanischer Tradition

Die Gliedstaatsverfassungen verwenden den Begriff des Referendums nur für die vonseiten der Stimmberechtigten verlangte oder von einer gesetzgebenden Körperschaft selbst aufgrund einer Verfassungsermächtigung angeordnete Volksabstimmung über eine Parlamentsvorlage.

Die Wissenschaft übertrug den Ausdruck dagegen schon im 19. Jahrhundert von den neu eingeführten Einrichtungen schweizerischen Ursprungs auch auf die althergebrachten, zwingend durchzuführenden Volksabstimmungen US-amerikanischer Tradition.[144] Diese Begriffsverwendung hat sich wenigstens teilweise durchgesetzt. So nennt heute der führende «Black's Law Dictionary» unter anderem die (obligatorische) Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung als eine Form des «Referendums»:

> «1. The process of referring a state legislative act, a state constitutional amendment, or an important public issue to the people for final approval by popular vote. 2. A vote taken by this method.»[145]

«Ballentine's Legal Dictionary and Thesaurus» umschreibt das Referendum ebenfalls als «process by which an *act of the legislature* or a *constitutional amendment* is referred to the voters at an election for their approval».[146] Das Schrifttum verwendet den Begriff zuweilen in einem noch weiteren und untechnischen Sinn, das heisst ganz allgemein für jede Art von Volksabstimmung, sogar für eine solche aufgrund einer Volksinitiative.[147] Dagegen ist der Ausdruck «Plebiszit» («ple-

---

143 42 Am. Jur. 2d *Initiative and Referendum* § 1 («[…] permits voters to reject legislation that already has been adopted.»); 82 C.J.S. *Statutes* § 143 («[…] the right of the people to have submitted for their approval or rejection any act passed by the legislature […].»).

144 Vgl. hinten S. 199 ff.

145 Black's Law Dictionary, S. 1471.

146 Ballentine's Legal Dictionary and Thesaurus, S. 564.

147 Vgl. CRONIN, S. 2 («There is confusion about the difference between the initiative and referendum because *referendum* is frequently used in a casual or generic way to de-

biscite»), der ebenfalls bekannt ist und vereinzelt mit dem Begriff des Referendums gleichgesetzt wird,[148] in den USA ebenso wenig gebräuchlich wie in der Schweiz.

1.2.3 Die Frage der Mehrzahlbildung

Eine kleine Auseinandersetzung hat in der englischsprachigen Welt die Frage der Mehrzahlbildung zum Wort «referendum» hervorgerufen. In den USA wird, vor allem in der politikwissenschaftlichen Literatur, auch die Form «referenda» statt «referendums» verwendet. Diese fragwürdige Pluralbildung ist allerdings auf Kritik gestossen[149] und findet sich immer seltener,[150] denn als Gerundium kann «referendum» nicht in die Mehrzahl gesetzt werden, wohl aber als Gerundivum. In letzterem Fall bezeichnet das Wort «referenda» aber nicht die Vorgänge der Volksabstimmung als solche, sondern die verschiedenen *Gegenstände* der Volksabstimmung.[151]

---

scribe all ballot measures.»). DAVID D. SCHMIDT, S. 3, unterscheidet zwischen dem spezifischen, grossgeschriebenen «Referendum» («[…] through […] the Referendum, voters *refer* a newly enacted law, by petition, from the legislature to the ballot for final approval.») und dem allgemeineren, kleingeschriebenen «referendum» («Both Initiative and Referendum ballot propositions, as well as other propositions placed on ballots by legislatures, are included in the more general term ‹referendum› […].»).

148 Vgl. Black's Law Dictionary, S. 1341 («[a] binding or nonbinding referendum on a proposed law, constitutional amendment, or significant public issue»); LYNTON, S. 497 («A vote of the people on a proposed law or constitutional amendment; a *referendum*.»).

149 Vgl. BUTLER/RANNEY, Practice I, S. 4 Anm. 2; dies., Practice II, S. 1 Anm. 1 («We speak of referendums, not referenda, on the advice of the editors of the Oxford English Dictionary: ‹Referendums is logically preferable as a plural form meaning ballots on one issue [as a Latin gerund referendum has no plural]. The Latin plural gerundive referenda, meaning ‹things to be referred›, necessarily connotes a plurality of issues.»); GRANT/TAOKA, S. 563 («Scholars often use *referenda* as the plural for *referendum*. This choice is a hypercorrection – it may sound like proper Latin, but it is not. *Referendums* is always the correct choice. However, we maintain that there is value in using *referendums* for multiple events and *referenda* for multiple propositions.»); QVORTRUP, Introduction, S. 2 («It is generally agreed that the former [referendums] is grammatically more correct than the latter [referenda].»).

150 Vgl. BRYAN A. GARNER, Garner's Modern American Usage, 3. Aufl. Oxford/New York 2009, S. 702 («In modern print sources, *referendums* is four times as common – and as the native plural, it ought to be preferred.»).

151 Vgl. GRANT/TAOKA, S. 563 f.

1.3 Die Begriffsverwendung in der vorliegenden Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung bezeichnet, entsprechend der Schweizer Terminologie,[152] als Referendum grundsätzlich[153] eine Abstimmung der Aktivbürgerschaft über den *Beschluss eines anderen Staatsorgans* (insbesondere des Parlaments oder einer verfassungsgebenden Versammlung). Entsprechend wird die Volksabstimmung aufgrund einer *Volksinitiative* entgegen einem Teil der US-amerikanischen Lehre nicht unter den Begriff des Referendums subsumiert. Überdies wird der Referendumsbegriff nicht verwendet für das sogenannte «town meeting». Zahlreiche Gemeinden Neuenglands praktizieren nach wie vor dieses überkommene System der Gemeindeversammlung, das allerdings mancherorts mit der Urnenabstimmung ergänzt oder mit einer Volksvertretung und einem Referendumsrecht verbunden worden ist.[154]

2. Die Erscheinungsformen des Referendums

2.1 Die Unterscheidungskriterien und Begriffsdifferenzierungen in den USA

In den USA werden als Kriterien zur Unterscheidung der zahlreichen Erscheinungsformen des Referendums heute im Wesentlichen dessen Gegenstand, Rechtsgrund und Urheberschaft sowie die Rechtsverbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses herangezogen. Am gebräuchlichsten sind die folgenden Begriffsdifferenzierungen:

– Nach dem Gegenstand der Volksabstimmung lassen sich Verfassungsreferendum («constitutional referendum»), Gesetzesreferendum («statutory referendum») und Anleihensreferendum («bond referendum») unterscheiden. Überdies hat sich für die Volksabstimmung über die Frage, ob ein Verfassungskonvent einzuberufen sei, der Begriff des Konventsreferendums («convention referendum») durchgesetzt. Das in der Schweiz verbreitete Verwaltungsreferendum mit dem Finanz- beziehungsweise Ausgabenreferendum als seiner wichtigsten Unterart kommt in den USA dagegen formell nicht vor. Anknüpfungspunkt des Verwaltungsreferendums bildet ein Verwaltungs-, insbesondere ein

---

152 Vgl. vorn S. 18 f.

153 Vgl. zu den Ausnahmen hinten S. 27 ff.

154 Vgl. ZIMMERMAN, Town Meeting, S. 139 ff., 152 ff., 179 ff.; ferner zur heutigen Funktionsweise des «town meeting» die Untersuchung von FRANK M. BRYAN (betreffend Vermont).

Finanzbeschluss des Parlaments und nicht ein gesetzgeberischer Akt. In den Gliedstaaten der USA beschliessen die Parlamente über entsprechende Gegenstände dagegen ebenfalls in rechtsetzender Form. Materiell ist ein Verwaltungsreferendum jenseits des Atlantischen Ozeans damit ebenfalls vorhanden, wenn auch nur begrenzt auf bestimmte Gegenstände, vor allem Staatsanleihen, die aber in Gesetzes- oder sogar Verfassungsform gekleidet werden. Der Begriff des Anleihensreferendums («bond referendum») ist in den Gliedstaaten so stark verbreitet, dass es sich rechtfertigt, ihn im beschriebenen materiellen Sinn auch in der vorliegenden Untersuchung zu verwenden.

- Eine Volksabstimmung, die zwingend von Rechts wegen stattzufinden hat, wird als «compulsory referendum», «direct referendum»,[155] «mandatory referendum», «obligatory referendum» oder «constitutionally required referendum» bezeichnet. Allerdings verwenden viele Autoren den Begriff des «mandatory/obligatory referendum» auch für die vonseiten der Stimmberechtigten verlangte Volksabstimmung über eine Parlamentsvorlage, weil deren Durchführung nicht im Ermessen des Parlaments liegt.
- Eine Volksabstimmung über eine Parlamentsvorlage, die nur auf Verlangen eines bestimmten Prozentsatzes der Stimmberechtigten durchzuführen ist, wird als «petition referendum», «popular referendum» oder «protest referendum» bezeichnet. Daneben finden auch die Begriffe «citizen referendum», «direct referendum», «facultative referendum», «initiative referendum», «optional referendum», «permissive referendum», «statute referendum» oder «veto referendum» Verwendung, vereinzelt auch die Ausdrücke «citizen petition referendum», «citizen's veto», «people's veto»[156], oder, wie bereits erwähnt,[157] «mandatory/obligatory referendum».[158]
- Eine Volksabstimmung über eine Parlamentsvorlage, die nicht vonseiten der Stimmberechtigten ausgelöst wird, wird auch als «legislative referendum» bezeichnet. Dieser Begriff ist sehr weit und ungenau. Einerseits umfasst er die Volksabstimmung über eine Vorlage, die durch Parlamentsbeschluss der Volksabstimmung unterstellt wird. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine Vorlage aus dem abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Parlaments handelt oder um eine Vorlage, die auch auf Verlangen eines bestimmten Pro-

155 BOTT, S. 280; ZIMMERMAN, Referendum, S. 195.

156 Vgl. Me. Const. art. IV, pt. 3, § 17.

157 Vgl. den vorangehenden Absatz.

158 Weitere Bezeichnungen bei AUER, Référendum et initiative populaires, S. 14 Nr. 19.

zentsatzes der Stimmberechtigten der Volksabstimmung zu unterbreiten wäre. Anderseits nennt man zuweilen auch die zwingend von Rechts wegen durchzuführende Volksabstimmung «legislative referendum».[159] Eine ähnliche Bedeutung kommt dem vereinzelt anzutreffenden Ausdruck «submitted referendum» zu, der allerdings selbst eine rechtlich unverbindliche Volksabstimmung bezeichnen kann.

– Beschliesst das Parlament die «freiwillige» Volksabstimmung über eine Vorlage aus seinem abschliessenden Zuständigkeitsbereich, wird gelegentlich statt des Begriffs des «legislative referendum» auch der treffendere und genauere Begriff des «voluntary referendum» verwendet.[160] Daneben finden sich die Bezeichnungen «indirect referendum»[161] und «optional referendum».[162] Diese beiden Ausdrücke erscheinen aber als ungeeignet, führen sie doch unter Umständen zu Verwechslungen mit der Volksabstimmung, die auf Verlangen einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter durchzuführen ist.
– Eine Volksabstimmung, deren Ergebnis für die Behörden rechtlich unverbindlich ist, wird als «advisory referendum», manchmal als «advisory question» oder «advisory vote» bezeichnet. Daneben finden vereinzelt auch die Begriffe «straw poll» oder «straw vote» Verwendung.

Joseph F. Zimmerman hält in einer Typologie sogar 16 verschiedene Erscheinungsformen des Referendums auf gliedstaatlicher und lokaler Ebene auseinander,[163] wobei er auch die Volksinitiative berücksichtigt. Dabei ergeben sich freilich zahlreiche Überschneidungen: «constitutional and charter referendum», «statutory referendum», «automatic referendum», «mandatory or obligatory referendum», «optional or voluntary referendum», «acceptance or opt-in referendum», «market basket referendum», «periodic local option referendum», «opt-out referendum»,

---

159 Vgl. etwa The Book of the States 2020, S. 240 f. (Tabelle 6.9); «States with Legislative Referendum (LR) for Statutes and Constitutional Amendments» (Tabelle 1.2), abrufbar unter: <http://www.iandrinstitute.org/docs/Legislative-Referendum-States.pdf> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

160 GLASER, S. 39 ff. und passim, der allerdings nicht klar zwischen Parlamentsreferendum und ausserordentlichem Referendum unterscheidet (vgl. auch a.a.O., S. 55).

161 ROSENTHAL, Legislative Life, S. 277; BOTT, S. 280.

162 BLAIR, S. 406 f. Sehr klare Abgrenzungen etwa bei FORDHAM/LEACH. ZIMMERMAN, Referendum, S. 11, 61, bezeichnet die ausserordentlichen Referenden ebenso wie die Parlamentsreferenden als «optional referenda» (so auch LAPALOMBARA/HAGAN, S. 405).

163 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 6 ff.

«specific issue initiative-referendum», «general initiative-referendum», «protest or petition referendum», «farmer referendum», «advisory, consultative or straw vote referendum», «mail or postal referendum» und «town meeting referendum». Schliesslich wird der Begriff des Referendums vereinzelt sogar für Abstimmungen im nicht-staatlichen, privatrechtlichen Bereich verwendet, so in Gewerkschaften, Standesorganisationen usw.

Die Stimmberechtigten, welche die Volksabstimmung über ein Gesetz verlangen, können dieses Begehren in den USA nirgends mit einem eigenen Gegenvorschlag verbinden. Das sogenannte konstruktive Referendum, wie es in vereinzelten Schweizer Kantonen vorkommt, ist in den US-amerikanischen Gliedstaaten also unbekannt. Rechtlich gesehen handelt es sich dabei ohnehin um eine Volksinitiative.[164]

2.2 Die Unterscheidungskriterien und Begriffsdifferenzierungen in der vorliegenden Untersuchung

Weil die Begriffsdifferenzierungen in den USA wenig gefestigt sind, orientiert sich die vorliegende Untersuchung an der Schweizer Terminologie: So unterscheidet sie die Referendumsarten nach verschiedenen Gesichtspunkten wie folgt:

- Nach dem Gegenstand der Volksabstimmung werden *Verfassungs-* und *Gesetzes- und Anleihensreferendum* unterschieden. Sodann wird der Begriff des *Konventsreferendums* verwendet. Bei der Volksabstimmung über die Frage, ob ein Verfassungskonvent einzuberufen sei, handelt es sich zwar – je nach konkreter Ausgestaltung – in einigen Fällen um einen selbstständigen Volksbeschluss[165] im Sinn einer Grundsatzabstimmung, welche die Änderung von geltendem Recht in der Zukunft betrifft.[166] Da eine solche Volksabstimmung aber mit dem Referendum (im engeren Sinn einer Abstimmung der Aktivbürgerschaft über den *Beschluss eines anderen Staatsorgans*)[167] geschichtlich und politisch aufs Engste verbunden ist, drängt sich diese Ausnahme auf.
- Sodann werden *fakultatives* und *obligatorisches Referendum* auseinandergehalten: Um ein fakultatives Referendum handelt es sich, wenn die Volksabstimmung über eine rechtlich genau bezeichnete Parlamentsvorlage nur auf

164 Vgl. HANGARTNER/KLEY, S. 863 Rz. 2181.

165 Vgl. vorn S. 18.

166 AUER, Référendum et initiative populaires, S. 32 Nr. 48 («votation de principe»).

167 Vgl. vorn S. 24.

Verlangen von Stimmberechtigten (Volksreferendum) oder auf Veranlassung des Parlaments hin (Parlamentsreferendum) durchzuführen ist. Um ein obligatorisches Referendum handelt es sich, wenn ein Volksentscheid zwingend von Rechts wegen erforderlich ist.

- Ferner werden *ordentliches* und *ausserordentliches Referendum* unterschieden. Während die Gegenstände des ordentlichen Referendums verfassungsrechtlich vorgesehen sind, handelt es sich beim ausserordentlichen Referendum um eine Erweiterung des Referendums über den Kreis der referendumspflichtigen Vorlagen hinaus. Dabei wird das ausserordentliche Referendum in dieser Untersuchung klar vom Parlamentsreferendum abgegrenzt: Geht es im Fall des ausserordentlichen Referendums um die «Erweiterung des Referendums nach seiten der Gegenstände», handelt es sich beim Parlamentsreferendum um eine «Erweiterung […] des *fakultativen* Referendums nach seiten des Organs, durch welches dieses Referendum angerufen werden kann».[168] Das ausserordentliche Referendum weist meist plebiszitäre Züge auf, weil dessen Durchführung allein im Ermessen einzelner (gewählter) Staatsorgane liegt. Diese «freiwillige» Volksabstimmung wird denn auch zuweilen (anders als in der vorliegenden Untersuchung) gar nicht als Referendum, sondern schlicht als «Plebiszit» bezeichnet.[169]
- Das ordentliche fakultative Referendum kann die Form eines *Volksreferendums* oder eines *Parlamentsreferendums* aufweisen: Während im Fall des Volksreferendums *eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigter* beziehungsweise *ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten* die Volksabstimmung über eine Vorlage, die dem fakultativen Referendum von Rechts wegen untersteht, verlangt, veranlasst im Fall des Parlamentsreferendums die *gesetzgebende Körperschaft selbst,* in den US-amerikanischen Gliedstaaten immer eine Parlaments*mehrheit,* die Volksabstimmung über ihre eigene, dem ordentlichen Referendum unterstehende Vorlage.
- Weiter werden *suspensives* und *abrogatives* oder *resolutives* Referendum auseinandergehalten: Während sich das suspensive Referendum gegen eine Vorlage richtet, die noch nicht in Kraft getreten ist, kann mit dem resolutiven oder abrogativen Referendum ein Rechtsakt aufgehoben werden, der bereits in Kraft getreten ist.

---

168 SCHOLLENBERGER, Staats- und Verwaltungsrecht, S. 68. Vgl. auch VON WALDKIRCH, S. 68, 72.

169 Vgl. KAUFMANN/BÜCHI/BRAUN, S. 250, 257.

- Schliesslich lassen sich im Hinblick auf die Frage der Rechtsverbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses für die Behörden zwei weitere Kategorien unterscheiden. Während der «Normalfall» des rechtlich verbindlichen Verfahrens kaum je besonders gekennzeichnet wird,[170] hat sich für die rechtlich unverbindliche Volksabstimmung der Begriff des *konsultativen Referendums* durchgesetzt, der auch in der vorliegenden Untersuchung verwendet wird. Dabei handelt es sich zwar insofern nicht um ein Referendum im engeren Sinn,[171] als die Volksabstimmung stattfindet, *bevor* ein Parlamentsbeschluss in der Sache gefasst ist. Diese Volksbefragungen sind aber aus geschichtlichen Gründen ebenfalls einzubeziehen.
- Richtet sich das fakultative Referendum ausdrücklich nur gegen *einzelne Bestimmungen* eines Gesetzes richten, ist von einem *Teilreferendum* die Rede.

B) Referendum und direkte Demokratie

1. Der Begriff der direkten Demokratie

1.1 Allgemeine Begriffsbestimmung

Der Begriff der «direkten Demokratie» ist nicht weniger schillernd als derjenige des Referendums. Zu unterscheiden sind zwei grundlegend verschiedene Verständnisse:

- Einerseits meint der Begriff eine gewaltenmonistische Staatsform ohne Parlament. Die Aktivbürgerschaft geniesst nach diesem idealtypischen Verständnis der direkten Demokratie umfassende Zuständigkeiten: Sie ist nicht nur befugt, selbst über alle Gesetze zu beschliessen und gewisse Verwaltungsmassnahmen zu treffen, sondern wählt auf kurze Amtsdauer auch die Vollzugs- und Gerichtsbehörden. Dabei kann sie die delegierten Befugnisse fallweise auch wieder an sich ziehen.[172] In der Wirklichkeit finden sich bloss Annäherungen an diese ideale Form der direkten Demokratie. Dabei handelt es sich um Formen der Versammlungsdemokratie in kleinen Gemeinwesen.[173]

---

170 Vereinzelt ist allerdings in französischsprachigen Veröffentlichungen von «referendum déliberatif» oder «referendum impératif» die Rede (vgl. AUBERT, Referendum populaire, S. 483).

171 Vgl. vorn S. 24.

172 So HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 81 Rz. 255.

173 Vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 81 Rz. 256.

– Sowohl in der Alltags- als auch in der Wissenschaftssprache verbreiteter ist aber eine weniger enge Umschreibung: Direkte Demokratie erscheint dann als Oberbegriff für Verfassungsmodelle, in denen entweder zwingend von Rechts wegen oder auf Verlangen von Stimmberechtigten gewisse Sachfragen der Aktivbürgerschaft in einer Abstimmung zum rechtlich verbindlichen Entscheid unterbreitet werden. Unter den Begriff fallen somit auch Repräsentativdemokratien, in denen das Repräsentativprinzip durch Initiativ- und Referendumsrechte mehr oder weniger stark durchbrochen und ergänzt wird. Heute bezeichnet der Begriff *vor allem* diese sogenannten «Referendumsdemokratien».[174] Dagegen ist es für die direkte Demokratie entgegen einer im Schrifttum verbreiteten Ansicht nicht begriffsnotwendig, dass die Stimmberechtigten als von sich aus handelndes Staatsorgan auftreten, denn es ist nicht einzusehen, weshalb obligatorische Abstimmungen in Versammlungsdemokratien oder die Einrichtung des verfassungsrechtlich verankerten obligatorischen Referendums vom Begriff der direkten Demokratie auszuschliessen sind.[175] Kennzeichen der direkten Demokratie ist vielmehr, dass die Durchführung von Volksabstimmungen nicht vom Willen und Wohlwollen eines von der Aktivbürgerschaft verschiedenen Staatsorgans abhängt.[176] Eine Volksabstimmung, die ausschliesslich «von oben» angeordnet oder ausgelöst werden kann, sollte deshalb nicht als Einrichtung der direkten Demokratie qualifiziert werden.[177]

Bleibt der Begriff der direkten Demokratie der Staatsform ohne Parlament im Sinn des oben erwähnten Idealtypus vorbehalten, so fällt er zur Bezeichnung der Referendumsdemokratie ausser Betracht. Stattdessen findet zuweilen der als Übersetzung des französischen Ausdrucks «démocratie semi-directe»[178] entstandene Terminus der «halbdirekten Demokratie»[179] Verwendung, der aber auch Kritik auf

---

174 Vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 81 Rz. 256, S. 83 Rz. 265. Umstritten ist hingegen, ob allenfalls auch erweiterte Wahlrechte beziehungsweise Abberufungsrechte als Einrichtungen direkter Demokratie zu verstehen sind.

175 Dagegen kann im Umstand, dass «eine politische Minderheit auch gegen den Willen der Mehrheit mit ihren Anliegen an die Stimmbürgerschaft gelangen kann», der *«Kern»* der direkten Demokratie erblickt werden (so MOECKLI, Sachabstimmungen, S. 105).

176 Vgl. AUER, Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis, S. 394; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, S. 204 Rz. 640; TANQUEREL, S. 309 Rz. 28.

177 Vgl. KAUFMANN/BÜCHI/BRAUN, S. 99 f.

178 Vgl. dazu GRISEL, S. 57 f.

179 Vgl. dazu HANGARTNER/KLEY, S. 238 Rz. 570, S. 541 Rz. 1326, S. 549 Rz. 1349.

sich zieht, denn er rückt die Referendumsdemokratie «in die Aura des Flauen und Dilettantischen»[180] – die Gefahr ist jedenfalls gross, dass das «Halbe» nicht für «voll» genommen wird.[181]

1.2 Die Begriffsübernahme und -verwendung in den USA

Im ausgehenden 19. Jahrhundert kam in der Schweiz neben dem Begriff der «reinen Demokratie» auch derjenige der «unmittelbaren Demokratie» beziehungsweise der «démocratie directe» immer mehr in Gebrauch.[182] Wie die Ausdrücke «Referendum» und «Initiative» fand nun auch der Terminus der «direkten Demokratie» in zahlreichen Staaten Eingang in das politische Vokabular. Es dürfte sich um Übersetzungen der Begriffe der «reinen» und «unmittelbaren Demokratie» beziehungsweise der «démocratie directe» gehandelt haben, als die ersten englischsprachigen Werke, die sich mit dem Thema befassten, die Ausdrücke «pure democracy»[183]

---

180 TSCHANNEN, S. 16 Nr. 12.

181 Vgl. auch AUER, Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis, S. 393; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, S. 204 Rz. 637; EHRENZELLER, S. 565 f.; EHRENZELLER/NOBS, Rz. 10; TANQUEREL, S. 310 f. Rz. 31. Demgegenüber kritisiert RHINOW, S. 199 f., den Begriff deshalb, weil er das grundlegende Repräsentativprinzip zu wenig zur Geltung bringe. Wie im Fall der «Referendumsdemokratie» oder der «direkten Demokratie» bestehe die Gefahr, «dass das Beiwort gedanklich unvermittelt zum Hauptwort, zum systemgestaltenden Prinzip schlechthin» werde. Der Autor spricht stattdessen von der Schweiz als einer «plebiszitär imprägnierte[n] Repräsentativdemokratie» (S. 200).

182 Der Begriff der «direkten» Demokratie scheint erst in Anlehnung an die «démocratie directe» entstanden zu sein und die älteren Ausdrücke «reine Demokratie» und «unmittelbare Demokratie» verdrängt zu haben. Der Terminus der «démocratie directe» taucht entgegen SCHORDERET, S. 8, im Schrifttum gegen Ende des 19. Jahrhunderts schon öfter auf, so etwa in einem beliebten staatskundlichen Unterrichtswerk von Bundesrat Numa Droz (DROZ, Instruction, Preface: «Beaucoup de bons esprits, en Suisse et à l'étranger, sont effrayés des conséquences possibles de la démocratie directe comme nous la pratiquons.»).

183 So trug schon der 1894 gegründete «Direct Legislation Record», ein Publikationsorgan zur Propagierung der neuen Einrichtungen des fakultativen Referendums und der Volksinitiative in den USA (vgl. hinten Anm. 1025), zunächst den Untertitel: «A Non-Partisan Advocate of Pure Democracy». OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 483, zitiert auch den Entscheid *Ex parte Farnsworth,* 135 S.W. 535 (Tex. Crim. App. 1911) des Texas Court of Criminal Appeals, wo die «representative democracy» als Gegensatz zu einer «*social* or pure democracy» aufgefasst wurde (Hervorhebung hinzugefügt).

und «direct democracy»[184] verwendeten. Vereinzelt fand auch der Begriff des «direct government» Verwendung.[185]

Heute werden unter dem Begriff der «direct democracy» in den USA in der Regel die drei Einrichtungen Volksinitiative, fakultatives Referendum und Abberufungsrecht («recall»),[186] vereinzelt auch die Geschworenengerichte,[187] zusammengefasst. Einen gefestigten Ausdruck, der dem Terminus der «halbdirekten Demokratie» beziehungsweise demjenigen der «démocratie semi-directe» entsprechen würde, gibt es im US-amerikanischen Sprachgebrauch dagegen nicht. Immerhin findet sich im Schrifttum des Reformzeitalters vereinzelt der Begriff des «guarded representative government», der mit Blick auf die Verbindung von repräsentativ- und direktdemokratischen Elementen entwickelt wurde.[188] Hinzuweisen ist schliesslich auf den in jüngerer Zeit in die akademische Diskussion eingebrachten Ausdruck der «hybrid democracy»:[189]

---

184 So MOSES, S. 119 (1889) («The discipline of self-government in the commune, and the training afforded by an effective system of education, have qualified them [= the Swiss; S.G.S.] for the practice of direct democracy in the cantons and in the Confederation.»); CREE, S. 14 (1892) («In what we have to say we assume that an electorate fit for a representative democracy is also fit for direct democracy.»); MCCRACKAN, Swiss Solutions, S. II (1894) («As Switzerland is the only country in the world which supplies a living example of direct democracy, the writer has sought inspiration in studying the institutions of the little sister republic.»). Vgl. auch MCCRACKAN, Swiss Solutions, S. 6, 23; ferner RAYNOLDS.

185 CROLY, Progressive Democracy, S. 245 ff., 267 ff. Dagegen ist der Begriff «popular rights» oder «rights of the people» seit je wenig gebräuchlich.

186 Mit dem «recall» können Mitglieder von Regierungen, Verwaltungen und teilweise der Justiz abberufen werden, bevor ihre ordentliche Amtszeit abgelaufen ist.

187 Vgl. MARKUS HÜNEMÖRDER, «Direct democracy», in: Mauch/Wersich, S. 324 f. (325).

188 Vgl. SHIBLEY, Guarded Representative Government, passim; ferner PARSONS u.a., S. 3 («A more accurate descriptive term is guarded representative government. This is really the best name for the system as it exists in Switzerland and as it is proposed for general adoption here. It is the representative system guarded by the people's veto or Referendum and the people's right to propose a law, which is the Initiative.»).

189 Vgl. GARRETT, Hybrid Democracy; dies., Crypto-Initiatives; dies., Promise. Der Begriff wurde etwa aufgegriffen von BOWLER/GLAZER, «Hybrid Democracy». Daneben findet sich schliesslich auch der Begriff der «referendum democracy», der ebenfalls das Zusammenspiel der repräsentativ- und der direktdemokratischen Elemente betonen soll (vgl. MENDELSOHN/PARKIN, Introduction, S. 3 ff.; allerdings nicht spezifisch betreffend die USA).

> «For most Americans, democracy in the United States is not entirely representative in structure, and none of us lives in a pure direct democracy where laws are made only through popular votes. Instead, for over 70 % of Americans, government is a *hybrid democracy* – a combination of direct democracy and representative institutions at the state and local levels, which in turn influences national politics.»[190]

1.3 Die Begriffsverwendung in der vorliegenden Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung folgt der dargelegten, nicht idealtypischen Begriffsbestimmung der direkten Demokratie,[191] das heisst, direkte Demokratie wird als Oberbegriff für Verfassungsmodelle verstanden, in denen entweder zwingend von Rechts wegen oder auf Verlangen von Stimmberechtigten gewisse Sachfragen der Aktivbürgerschaft in einer Abstimmung zum rechtlich verbindlichen Entscheid unterbreitet werden. Während also – entgegen verbreiteter Praxis, vor allem in den USA –[192] das obligatorische Referendum aus systematischen Gründen als Einrichtung der direkten Demokratie behandelt wird, fällt – ebenfalls entgegen einer in den USA verbreiteten Terminologie – das Recht, Mitglieder von Regierungen, Verwaltungen und teilweise der Justiz abzuberufen, bevor ihre ordentliche Amtszeit abgelaufen ist («recall»), nicht unter den Begriff der direkten Demokratie. Ebenso erscheinen das Parlamentsreferendum und das ausserordentliche Referendum, die von der gesetzgebenden Körperschaft ausgelöst werden, und das konsultative Referendum, dessen Ergebnis rechtlich unverbindlich ist, nicht als Einrichtungen direkter Demokratie.

Die Begriffsbestimmungen der vorliegenden Untersuchung lassen erkennen, dass das Referendum einerseits den Begriff der direkten Demokratie nicht allein auszufüllen vermag, anderseits aber auch Erscheinungsformen aufweist, die nicht mehr der direkten Demokratie zuzurechnen sind.

---

190 GARRETT, Promise, S. 227 (Hervorhebung hinzugefügt).

191 Vgl. vorn S. 29 f.

192 Vgl. hinten S. 35 ff.

1.4 Exkurs: «direct democracy» und «direct legislation»

Der Begriff der «direct legislation», der sich in den USA grosser Beliebtheit erfreut, war um 1900 sogar gebräuchlicher[193] als derjenige der «direct democracy». Der Ausdruck war wohl in Anlehnung an den vom deutschen Frühsozialisten und 1848er Revolutionär Moritz Rittinghausen «erfundenen»[194] und vom Schweizer Sozialisten Karl Bürkli übernommenen Terminus der «législation directe par le peuple» beziehungsweise «direkten Gesetzgebung durch das Volk» entstanden.[195] Schon 1888 widmete der liberale britische Historiker, Jurist, Politiker und Diplomat James Bryce, ein Pionier der Politikwissenschaft, im zweiten Band seines bahnbrechenden Werks «The American Commonwealth» ein ganzes Kapitel der «Direct Legislation by the People».[196] Von diesem «very suggestive chapter»[197] liess sich wohl Nathan Cree inspirieren, als er 1892 ein Buch unter dem gleichen Titel erscheinen liess. Verbreitung fand der Begriff dann aber vor allem wegen James W. Sullivans kurz zuvor in erster Auflage erschienener populärer Schrift «Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum».[198] Nachdem sich in Anlehnung an diesen Buchtitel in New Jersey eine entsprechende Vereinigung den Namen «Direct Legislation League» gegeben hatte, entstanden in zahlreichen weiteren Gliedstaaten sowie auf nationaler Ebene «Direct Legislation Leagues».[199] Publikationsorgan der «National Direct Legislation League»

---

193 Vgl. GOEBEL, S. 2 f.

194 Vgl. RITTINGHAUSEN, Législation directe (1850); ders., Législation directe (1852); ders., Direkte Gesetzgebung 1869, S. 47 (*«Direkte Gesetzgebung durch das Volk!* Vor 1848 findet man nirgendwo, weder in alten noch modernen Schriften, diese Benennung. Ich habe sie schaffen müssen, als die Entwickelung der Dinge mit der Aufstellung des Prinzips auch die Benennung nothwendig machte.»). Die Artikel Rittinghausens erregten grosses Aufsehen und waren in der Folge in vier Sprachen im Umlauf (vgl. A[LEXANDER] H[ARVEY], Rittinghausen and his Work, in: RITTINGHAUSEN, Direct Legislation, S. 9).

195 Karl Bürkli hatte schon 1869 für den Kongress der Internationalen Arbeiter-Assoziation in Basel ein Referat zur «Direkten Gesetzgebung durch das Volk» ausgearbeitet (vgl. BÜRKLI, Direkte Gesetzgebung 1869), das noch im gleichen Jahr unter dem Titel «Direct Legislation by the People, Versus Representative Government» in englischer Übersetzung erschien (vgl. BÜRKLI, Direct Legislation). Beide Fassungen wurden 1893 wieder abgedruckt. Vgl. hinten S. 118 f.

196 BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 67 ff. (Chapter XXXIX).

197 CREE, S. 13.

198 Vgl. hinten S. 132 ff.

199 Vgl. hinten S. 153.

war die von Sullivan 1894 gegründete Zeitschrift «The Direct Legislation Record».[200] Deren Herausgeber Eltweed Pomeroy würdigte die Leistungen Sullivans schon 1896 wie folgt:

> «One of his best contributions to the movement has been the *popularization of the name,* Direct Legislation. At first, it was generally known as Initiative and Referendum, which have an alien sound. Direct Legislation is more comprehensive, including the town meeting as well, and it expresses the meaning of the movement better.»[201]

Eltweed Pomeroy selbst trug als Präsident der «National Direct Legislation League», Herausgeber oder Verfasser zahlreicher Veröffentlichungen[202] und unermüdlicher Vortragsredner ebenfalls massgeblich zur Verbreitung des Begriffs der «direct legislation» bei.[203] Im Nachschlagewerk «The Encyclopedia of Social Reform» von 1897 umschrieb er ihn als «the direct and constant control of lawmaking by the people», wobei diese Kontrolle in grösseren Gemeinwesen durch Volksinitiative und fakultatives Referendum verwirklicht werde: «They must be joined as man and wife. Both together make direct legislation.»[204] Der Ausdruck bezieht sich meist nur auf Verfahren, in denen die Aktivbürgerschaft unabhängig vom Parlament eine Volksabstimmung mit rechtlich bindender Wirkung herbeiführen kann,[205] wobei er auch die Volksinitiative auf *Verfassungs*änderung einschliesst. Darüber hinaus wird manchmal auch der «recall» zu den Elementen der «direct legislation» gezählt.

2. Das obligatorische Referendum als Einrichtung der direkten Demokratie?

Obwohl es zunächst als selbstverständlich erscheint, das obligatorische Referendum zu den Einrichtungen direkter Demokratie zu zählen, so zeigt ein Blick so-

---

200 Vgl. hinten Anm. 1025.

201 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 35 f. (Hervorhebung hinzugefügt).

202 Vgl. insbes. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation; ders., By the People.

203 Vgl. BLISS/BINDER, S. 915; FLOWER, S. 64 f.; PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 287.

204 ELTWEED POMEROY, Direct Legislation, in: Bliss, S. 497 ff. (497). Vgl. auch ders., Direct Legislation, in: Bliss/Binder, S. 384 ff. (385) («The Initiative and Referendum together constitute Direct Legislation […].»).

205 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 40 f.

wohl in die Verfassungsgeschichte als auch in die Verfassungspraxis, dass Vorbehalte angebracht sind: Vor allem das obligatorische *Verfassungs*referendum wird nämlich nicht zu den charakteristischen Elementen einer direkten Demokratie gezählt.

Dieser Umstand ist verfassungsgeschichtlich zu erklären: Die Volksabstimmung über die Verfassung wurde bereits zu einem frühen Zeitpunkt und ohne grundsätzliche Forderung nach direktdemokratischer Rechtsetzung im Sinn einer Durchbrechung des Repräsentativprinzips eingeführt. So galt das obligatorische Verfassungsreferendum in der Schweiz seit der Regenerationszeit als mit der Repräsentativtheorie vereinbar, weil zwischen der verfassungsgebenden Gewalt des Volks («pouvoir constituant») einerseits und den durch die Verfassung eingesetzten Staatsorganen («pouvoirs constitués») anderseits scharf unterschieden wurde. Dabei verblieb das Verfassungsreferendum – gewissermassen im «vorstaatlichen» Bereich – als Souveränitätsrecht bei der «Nation».[206] Die Schweizer Bundesverfassung von 1848 wurde denn auch trotz des Verfassungsreferendums und der Volksinitiative auf Gesamtänderung stets als ein repräsentativdemokratisches Grundgesetz beurteilt; das Gleiche lässt sich von denjenigen Kantonsverfassungen sagen, die bloss das Verfassungsreferendum und die Volksinitiative auf Totalrevision kannten,[207] was etwa im Kanton Freiburg noch bis 1921 der Fall war. Die in der Gewährleistungsbestimmung der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 von jedem Kanton verlangten Einrichtungen des obligatorischen Verfassungsreferendums und der Volksinitiative auf Verfassungsänderung[208] wurden nicht als eine Bresche empfunden, die den grundsätzlichen Charakter der Kantone als Repräsentativdemokratien infrage gestellt hätte;[209] ja, die Bundesverfassung selbst machte die Ausgestaltung der einfachen Gesetzgebung und nicht diejenige der Verfas-

---

206 Vgl. dazu SCHEFOLD, S. 125 f.

207 Vgl. etwa CURTI, Volksabstimmung, S. 8. Johann Caspar Bluntschli hielt die Volksabstimmung über die Verfassung (im Sinn des Verfassungsreferendums) ebenfalls für eine mit der repräsentativen Demokratie vereinbare Einrichtung (vgl. [JOHANN CASPAR] BLUNTSCHLI, Demokratie, in: Deutsches Staats-Wörterbuch, Bd. 2, Stuttgart/Leipzig 1857, S. 696 ff. [704 f.]; ders., Demokratie und Repräsentativdemokratie, in: Bluntschli's Staatswörterbuch in drei Bänden, Bd. 1, Zürich 1869, S. 464 ff. [467]).

208 Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1848 und BV 1874. 1876 gewährleistete die Bundesversammlung allerdings dennoch Art. 107 der neuen Verfassung des Kantons Schaffhausen, wonach für Verfassungsänderungen bloss ein fakultatives Referendum erforderlich war. Die Bestimmung wurde erst 1892 geändert (vgl. TÖNDURY, Gewährleistung, S. 71 f.).

209 Vgl. GENGEL, S. 783, 787, 793.

sungsgebung zum Kriterium der Staatsform. Auch der rein «repräsentative» Kanton[210] musste die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung und das obligatorische Verfassungsreferendum vorsehen.[211] So erklärte denn auch der Staatsrechtler Jakob Schollenberger 1903, «[i]n der Schweiz wie in Nordamerika» gelte «die Volksabstimmung bloss über die Verfassung nicht als Zeichen der reinen Demokratie». Die «Einzelstaaten von Nordamerika» würden «trotz dem Verfassungsreferendum nur als Repräsentativdemokratieen [sic] angesehen».[212] Tatsächlich sollte sowohl in der Schweiz als auch in den USA das Verfassungsreferendum erst im Rückblick, nachdem sich entsprechende Sachentscheidungsrechte der Stimmberechtigten im Bereich der einfachen Gesetzgebung durchgesetzt hatten, als ein Element der direkten Demokratie oder «Minimum der Volksgesetzgebung»[213] erscheinen.[214] Dennoch wird in den USA das obligatorische Verfassungsreferendum bis heute häufig nicht als Einrichtung der direkten Demokratie verstanden, ja selbst das obligatorische Gesetzesreferendum[215] oft nicht zu deren Elementen gezählt. Den meisten US-Amerikanern erscheinen nur die vonseiten der Stimmberechtigten ausgelösten Volksabstimmungen als ein «wirklicher Ausdruck der direkten Demokratie».[216]

---

210 Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. b BV 1848/1874.

211 Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1848/1874.

212 SCHOLLENBERGER, Politik, S. 226 f. Vgl. auch ders., Geschichte, S. 33; ders., Öffentliches Recht, S. 3, 100 f.; ders., Bundesstaatsrecht (2. Aufl. 1920), S. 75 ff.; leicht abweichend ders., Bundesstaatsrecht (1. Aufl. 1902), S. 141 ff.

213 CURTI, Volksabstimmung, S. 6.

214 Vgl. hinten S. 199 ff. (betreffend die USA).

215 Vgl. etwa GOEBEL, S. 3.

216 NOYES, S. 95 («The legislative referendum is not a true expression of direct democracy.»).

III. Historische Entwicklung

«In recent years attention has often been directed to the custom that prevails in Switzerland of submitting laws to popular vote. We are recommended to introduce the system in this country and the referendum, as it is called […] has many friends among us. […] The fact is, or, up to a recent time, was, commonly overlooked that the referendum is no strange feature in our system. It comes down to us as a result of a development extending through a very great many years.»

ELLIS PAXSON OBERHOLTZER (1900)[217]

Die Geschichte des Referendums in den Gliedstaaten der USA ist im Wesentlichen durch drei Entwicklungsschübe gekennzeichnet:[218] Ab Ende des 18. Jahrhunderts lässt sich die Ausbildung des obligatorischen Verfassungsreferendums beobachten, zunächst meist nur in Bezug auf den Erlass neuer, gesamter Verfassungen und ab dem zweiten Viertel des 19. Jahrhunderts verbreitet auch für Teiländerungen. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgte die verfassungsrechtliche Verankerung des ordentlichen obligatorischen Referendums über gewisse Gegenstände der Gesetzgebung. Um 1900 setzte die Einführung des allgemeinen fakultativen Gesetzesreferendums unter dem Einfluss der Schweizer Referendumsdemokratie ein.

A) Anfänge der obligatorischen Volksabstimmung

1. Das obligatorische Konvents- und Verfassungsreferendum

1.1 Die Gründungsverträge der Kolonialzeit

Die erste englische Siedlung an der nordamerikanischen Ostküste, die Bestand haben sollte, war zwar das 1607 von der «Virginia Company» gegründete Jamestown im heutigen Gliedstaat Virginia. Bedeutsamer für das US-amerikanische Selbstverständnis sollte aber die Gründung der Plymouth Colony 13 Jahre später werden. 1620 erreichten die puritanischen Pilgerväter den nordamerikanischen Kontinent

217 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 100.

218 Vgl. LOWELL, Referendum in the United States, S. 126 ff.

bei Cape Cod im heutigen Gliedstaat Massachusetts. Noch bevor sie von Bord ihres Segelschiffs «Mayflower» gingen, kamen sie überein, sich zu einem bürgerlichen Gemeinwesen («Body Politick») zu vereinigen.[219] Dieser von der Nachwelt verklärte[220] «Mayflower»-Vertrag[221] sollte als vorläufige Grundordnung gelten, bis die Kolonie einen gültigen Freibrief («charter»), also ein königliches Patent, erhielt.[222] Der «Mayflower»-Vertrag wird zwar als «Grundmodell eines Gesellschaftsvertrages» gedeutet,[223] kann aber ebenso wenig wie andere «covenants»[224] jener Zeit als Ausdruck einer radikaldemokratisch-egalitären Überzeugung gelesen werden. Die selbstverwaltete Gemeinschaft der kongregationalistischen Puritaner nahm ein neues Mitglied nur auf, wenn es rechtgläubig war und dem «covenant» zustimmte.[225] Der «Mayflower»-Vertrag beruhte auf dem bei den Täufern lebendigen[226] und von den Reformatoren Huldrych Zwingli, Heinrich Bullinger und Johannes Calvin weiterentwickelten föderaltheologischen Gedanken, wonach Gott in Fortführung des alttestamentlichen Bundes einen «unsichtbaren Bund» oder «Bund der Gnade» mit den Auserwählten schliesst, die sich ihrerseits durch einen «sichtbaren Bund» in einer Gemeinde vereinigen.[227] Nach der reformierten Lehre vom «common assent» erforderten überdies die Angelegenheiten der Kirchenverwaltung die Zustimmung der ganzen Gemeinde.[228] Diese Lehren hatten auf der britischen Insel im ausgehenden 16. Jahrhundert den von Robert

219 Vgl. JELLINEK, S. 42.

220 Vgl. HEIDEKING/MAUCH, S. 10.

221 Abgedruckt in deutscher Übersetzung in: SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 19 f. (Nr. 4).

222 Vgl. GUGGISBERG, USA, S. 14, 17; zu den Eigenschaften eines Freibriefs eingehend LUTZ, Origins, S. 35 ff.

223 SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 20.

224 Vgl. zum Begriff und seinen Abgrenzungen ELAZAR, S. 7 ff.; LUTZ, Origins, S. 17; für eine Übersicht über die Gründungsdokumente der Kolonien ELAZAR, S. 34 ff. (Tabelle 1.1).

225 Vgl. JOSHUA MILLER, S. 32 ff., 38 ff.

226 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 23 ff.

227 KELLER, S. 32.

228 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 30 ff., 39 ff., 70. Entsprechende Ausführungen finden sich bei CALVIN, S. 596 f. (Institutio IV,3,15, betreffend Volkswahl der Diener der Kirche). Dagegen betont MARCI A. HAMILTON, People, S. 7 f.; dies., Direct Democracy, S. 428 ff., 456 f., das repräsentative Element im Calvinismus beziehungsweise Presbyterianismus.

Browne begründeten Kongregationalismus entscheidend beeinflusst.[229] Die Kolonisten Neuenglands dehnten sie nun auf den weltlichen Bereich aus. «In many instances», so Charles Sumner Lobingier, ein früher Geschichtsschreiber der nordamerikanischen direkten Demokratie,[230] «the New England colony was simply the transplantation of a Puritan church from the Old World to the New.»[231] Tatsächlich war der calvinistische Einfluss, der sich auch in den mittleren Kolonien geltend machte, für alle puritanischen Siedler von grosser Bedeutung: «The Puritan settlers viewed life, as well as politics, largely through Genevan eyes.»[232] Wenn der Genfer Gelehrte Charles Borgeaud das schöne Bild gebrauchte, die «Cité de Calvin» habe das Holz und den Rahmen geliefert, aus dem die «Wiege der Demokratie» in Neuengland gezimmert worden sei,[233] so ist dies allerdings insofern erklärungsbedürftig, als Calvin und seinen Jüngern, die dem theokratischen Gedanken anhingen, keineswegs die Demokratie, sondern vielmehr die Aristokratie als Staatsideal galt.[234] Die Kolonisten richteten denn auch dort, wo sie sich stark an der Calvinstadt orientierten, wie etwa in der Colony of Massachusetts Bay, ein aristokratisches System ein, das viele Gemeinsamkeiten mit der Regierungsform Genfs zur Reformationszeit hatte.[235] Borgeaud selbst versuchte den Widerspruch, dass das keineswegs «demokratisch» verfasste Genf Calvins die Bauteile für die Demokratie Neuenglands geliefert haben soll, aufzulösen, indem er die Demokratie zur «Tochter der Reformation, nicht der Reformatoren» erklärte.[236] So wuchs denn auch neben Massachusetts eine volkstümlichere Tochter der Reformation heran, die ihr Werden einer freiheitlicheren Auslegung des puritanischen Staatsgedankens verdankte.[237] In der neu gegründeten Kolonie Connecticut sollten die vollberechtigten Bürger («freemen») stärker an der Regierung und Verwaltung des

229 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 39 ff.

230 Vgl. vorn S. 9.

231 LOBINGIER, People's Law, S. 68.

232 DAVID W. HALL, S. 18.

233 BORGEAUD, Nouvelle-Angleterre, S. 122. Das Internationale Reformationsdenkmal im Parc des Bastions in Genf erinnert daran, indem es auf einem Relief die Ankunft der Pilgerväter mit der «Mayflower» bei der Halbinsel Cape Cod darstellt und einen Abriss des «Mayflower»-Vertrags von 1620 wiedergibt (vgl. BORGEAUD, Nouvelle-Angleterre, S. 122 f.; ferner WEIBEL, S. 227).

234 Vgl. KELLER, S. 31 f.

235 Vgl. DAVID W. HALL, S. 270 f.

236 BORGEAUD, Modern Democracy, S. 2 («Modern Democracy is the child of the Reformation, not of the reformers.»). Vgl. dazu WEIBEL, S. 230.

237 Vgl. KELLER, S. 33.

Gemeinwesens beteiligt werden. Thomas Hooker, strenggläubiger Puritaner und geistliches Haupt der Kolonie, vertrat Lehren von der Volkssouveränität und Machtbeschränkung der Obrigkeit, die sich in den «Fundamental Orders of Connecticut»[238] von 1638/39[239] niederschlugen.[240] Die in einfacher Sprache verfassten elf Artikel der Gemeinden Hartford, Wethersfield und Windsor gelten – sieht man vom «Pilgrim's Code of Law» von 1636 ab –[241] oft als erste geschriebene Verfassung der nordamerikanischen, ja der modernen Demokratie überhaupt;[242] jedenfalls stellen sie «ein Verbindungsstück zwischen alten Fundamentalgesetzen und moderner Verfassung» dar.[243] Für die Geschichte des Verfassungsreferendums besonders bedeutsam sind die «Fundamental Orders of Connecticut» deshalb, weil in diesem «covenant» erstmals die Gesamtheit der Stimmberechtigten selbst über die Grundordnung ihres politischen Gemeinwesens bestimmte.[244] Dabei findet sich bereits die wegweisende Aufteilung des Verfahrens in die Ausarbeitung eines Entwurfs durch die Abgeordneten einerseits und die anschliessende Abstimmung durch die Bürger anderseits. Für die Annahme war allerdings – entsprechend dem Vertragsgedanken –[245] noch Einstimmigkeit erforderlich. Sodann scheint es in Connecticut schon immer anerkannt gewesen zu sein, dass auch blosse *Änderungen* der Genehmigung durch die Versammlung der «freemen» unterstehen sollten.[246] Simeon E. Baldwin, der spätere Oberste Richter und Gouverneur von

238 Abgedruckt in deutscher Übersetzung in: SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 24 ff. (Nr. 6).

239 1638 nach dem damaligen julianischen, 1639 nach dem heutigen gregorianischen Kalender. Eine gute Übersicht über die «Fundamental Orders» bietet BEAUMONT, S. 3 ff. (vgl. zur Datierung S. 3 Anm. 1).

240 Vgl. KELLER, S. 34. Frühe Formen von Volksbefragungen zu Gegenständen von grundlegender Bedeutung lassen sich auch in den Kolonien von Massachusetts Bay und Plymouth nachweisen (vgl. dazu eingehend HARTWELL, 231 ff.).

241 Vgl. dazu LUTZ, Origins, S. 38 ff.

242 Vgl. BORGEAUD, Modern Democracy, S. 123; ders., Adoption and Amendment, S. 11 ff.; LOBINGIER, People's Law, S. 90 f.; LOEWENSTEIN, Verfassungsrecht, S. 4; MADDEX, S. XIII, XVI.

243 Vgl. ENZMANN, S. 176.

244 Vgl. KELLER, S. 34.

245 Vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 108 Rz. 334.

246 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 89 ff., insbes. 91 f.; dagegen BEAUMONT, S. 8 («The Orders […] were structured as statutes, in the sense that they could be and were occasionally amended through regular legislation […].»).

Connecticut – heute offiziell «The Constitution State» –, kam denn auch zu dem Schluss:

> «This early action of the freemen of Connecticut was the origin of the modern *referendum* […].»[247]

So hatten diese nordamerikanischen Kolonien innert weniger als zweier Jahrzehnte einem zukunftsträchtigen Gedanken den Weg zur praktischen Verwirklichung geebnet: der Idee der geschriebenen Verfassung, die in einem einzigen Dokument kodifiziert wird und in einer Volksabstimmung angenommen werden muss.[248] Im englischen Mutterland dagegen vermochte sich diese Forderung, die in ähnlicher Form namentlich die liberal, egalitär und demokratisch gesinnten Levellers schon mit dem «Agreement of the People» (1647–1649) erhoben hatten,[249] nicht durchzusetzen.

1.2 Der Konstitutionalismus in den Einzelstaaten[250]

Die Herrschaftsordnung, die nach der Unabhängigkeitserklärung der 13 britischen Kolonien in Nordamerika entstehen sollte, verlangte nach einer neuen Legitimationsgrundlage, welche die alte monarchische zu ersetzen vermochte. Der Revolutionär Thomas Paine hielt in mitreissenden Formulierungen seines Pamphlets «Common Sense» (1776) dafür, in freien Ländern wie Amerika anstelle des Königs die Verfassung auf den Thron zu setzen.[251] Diese «Inthronisierung der Verfassung» kennzeichnet die Anfänge des amerikanischen Konstitutionalismus, als dessen Hauptgedanke die «auf dem Grundsatz der Volkssouveränität beruhende Vereinbarung eines Regelkodex zur Ausübung der Regierungsgewalt» erscheint.[252]

Die frühesten Einzelstaatsverfassungen wurden erlassen, nachdem der Zweite Kontinentalkongress im Zug der Unabhängigkeitsbewegung im November und

---

247 BALDWIN, S. 48. Vgl. den Hinweis bei LOBINGIER, People's Law, S. 93 Anm. 1 (mit falscher Jahresangabe).

248 Vgl. LUTZ, Origins, S. 27.

249 Vgl. dazu BORGEAUD, Modern Democracy, S. 38 ff., 45 ff., insbes. den auf S. 41 f. abgedruckten Auszug aus der Eingabe an das Parlament; ENZMANN, S. 179 ff.

250 Die vorliegende Untersuchung verwendet den Begriff der Einzelstaaten nur für die staatenbündische Zeit zwischen Unabhängigkeitserklärung und Bundesstaatgründung, den Ausdruck Gliedstaaten für die bundesstaatliche Zeit seit der Gründung der Union.

251 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 31.

252 ADAMS, Verfassung, S. 31 f.

Dezember 1775 New Hampshire, South Carolina und Virginia auf deren Anfrage hin und im Mai 1776 allen Kolonien empfohlen hatte, neue Verfassungen einzuführen. Diese sollten nach der Empfehlung von 1776 «‹unter der Autorität des Volkes›» erlassen werden.[253] Mit zwei Ausnahmen[254] gaben sich sämtliche Kolonien eine Verfassung:[255] New Hampshire (5. Januar 1776), South Carolina (26. März 1776), Virginia (29. Juni 1776),[256] New Jersey (2. Juli 1776), Delaware (21. September 1776), Pennsylvania (28. September 1776), Maryland (8. November 1776), North Carolina (18. Dezember 1776), Georgia (5. Februar 1777), New York (20. April 1777) und Massachusetts (16. Juni 1780).[257] Die Gemeinde- und Bezirksabgeordneten konnten bei der Ausarbeitung der Einzelstaatsverfassungen auf zahlreiche formelle und materielle Elemente der alten Gründungsverträge zurückgreifen. Der Vertragsgedanke beeinflusste denn auch die Vorstellung von der erschwerten Änderbarkeit und erhöhten Geltungskraft dieser Verfassungen.[258]

Die Erschwernisse der Verfassungsänderung und das in Delaware und New Jersey vorgesehene Verbot der Änderung bestimmter Verfassungsbestimmungen brachten die Idee eines Dualismus von höherrangiger Verfassung und untergeordnetem einfachem Gesetz zum Ausdruck.[259] Damit einher ging die grundlegende Unterscheidung von verfassungsgebender und gesetzgebender Gewalt.[260] Ein sehr frühes ausdrückliches Zeugnis für diese Vorstellung findet sich in Massachusetts. Die Gemeinde Concord stimmte im Oktober 1776 über die Frage ab, ob die gesetzgebende Körperschaft ermächtigt werden sollte, eine Verfassung auszuarbeiten, und äusserte sich wie folgt:

---

253 ADAMS, Verfassung, S. 68.

254 In Connecticut blieb der Freibrief der Kolonialzeit (1662) mit einigen Änderungen bis 1818 als Gliedstaatsverfassung in Kraft. In Rhode Island diente der Freibrief (1663) mit einigen Änderungen bis 1842 auch als gliedstaatliches Grundgesetz (vgl. ADAMS, Verfassung, S. 70 f.).

255 Vgl. zum Ganzen ADAMS, Verfassung, S. 19 f., 56 ff., 68 ff. Die Datumsangaben im Schrifttum weichen teilweise voneinander ab.

256 Die Virginia Bill of Rights wurde schon am 12. Juni 1776 verabschiedet.

257 Vermont (8. Juli 1777) wurde erst später, 1791, als 14. Gliedstaat in die Union aufgenommen; das Territorium ahmte das radikaldemokratische Verfassungsmodell Pennsylvanias nach (vgl. HOWARD, S. 366 Anm. 7).

258 Vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 108 Rz. 335.

259 Vgl. LUTZ, Popular Consent, S. 81 f.

260 Vgl. dazu eingehend STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 55 ff.

> «Resolved 2 That the Supreme Legislative, either in their Proper Capacity, or in Joint Committee, are by no means a Body proper to form and Establish a Constitution, or form of Government; for Reasons following. first Because we Conceive that a Constitution in its Proper Idea intends a System of Principles Established to Secure the Subject in the Possession and enjoyment of their Rights and Privileges, against any Encroachments of the Governing Part, – 2d Because the Same Body that forms a Constitution have of Consequence a power to alter it. 3d – Because a Constitution alterable by the Supreme Legislative is no Security at all to the Subject against any Encroachment of the Governing part on any, or on all of their Rights and priviliges [sic].»[261]

Diese Ausführungen sind für die Entstehung des modernen Verfassungsbegriffs in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich.[262] Sie zeigen unter anderem, dass die Verfassung die Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat schützen sollte, ja gleichsam als «Waffe» des Individuums verstanden wurde, um staatliche Übergriffe abzuwehren. Damit diese «Waffe» wirksam war, musste sie der Verfügungsgewalt des Parlaments entzogen und den einfachen Gesetzen übergeordnet werden.[263]

Zwar hatte schon John Locke in der zweiten seiner «Zwei Abhandlungen über die Regierung» («Two Treatises of Government») von 1689 mit der Konstruktion eines Treuhandverhältnisses zwischen Volk und Amtsinhabern die verfassungsgebende Gewalt allen eingesetzten Staatsgewalten übergeordnet.[264] Doch erst der in Nordamerika einflussreiche Neuenburger Völkerrechtler und Staatsphilosoph Emer de Vattel entwickelte in seinem Hauptwerk «Das Völkerrecht oder Grundsätze des Naturrechts» («Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle») von 1758 einen modernen Verfassungsbegriff und trennte die verfassungsgebende vollständig von der gesetzgebenden Gewalt. Dabei wies er das Recht zur Verfassungsgebung und -änderung der «Nation» – dem vereinigten Volk – zu, ohne allerdings ein konkretes Revisions- und Abstimmungsverfahren vorzuschlagen.[265] In der Folge hob auch Thomas Jefferson bei der Kritik des Grundgesetzes von

---

261 «Returns of the Towns on the House of Representatives» (September/Oktober 1776), Concord (22. Oktober 1776), abgedruckt in: HANDLIN/HANDLIN, S. 152 f. (152 f.); in deutscher Übersetzung in: ADAMS/ADAMS, S. 268 ff. (Nr. 117). Vgl. auch DIPPEL, Popular Sovereignty, S. 23.

262 Vgl. dazu DIPPEL, Popular Sovereignty, S. 23.

263 Vgl. auch ADAMS, Verfassung, S. 128; VON MANGOLDT, Geschriebene Verfassung, S. 10 ff., insbes. 16 ff., 19 ff., mit zahlreichen weiteren Hinweisen.

264 Vgl. LOCKE, Zweite Abhandlung, § 149 (S. 293 f.); dazu ENZMANN, S. 188 f.

265 Vgl. VATTEL, 1. Buch, 3. Kapitel (S. 40 ff.); dazu ENZMANN, S. 192 ff., insbes. 196; GOOD, S. 155; STOURZH, Vorrang der Verfassung, S. 24 f.

Virginia hervor, dass eine Verfassung einer vom Parlament unabhängigen Legitimation bedürfe, um den einfachen Gesetzen übergeordnet zu sein.[266]

In den nordamerikanischen Einzelstaaten bildeten sich nun zwei verschiedene und im Lauf der Geschichte mannigfach miteinander verbundene Verfahren der Verfassungsgebung heraus, welche die Vorstellung von der Verfassung als einem besonders legitimierten, über den einfachen Gesetzen stehenden qualifizierten Gesetz praktisch umzusetzen hatten: der Verfassungskonvent und das Verfassungsreferendum.

Der Verfassungskonvent war in der Frühzeit die praktisch wichtigere Einrichtung. Eine Versammlung von Delegierten, die ausschliesslich mit der Verfassungsgebung betraut wurde, findet sich erstmals 1776 in Delaware.[267] Die Verfassungskonvente genossen immer ein viel grösseres Ansehen als die Parlamente. So bemerkte James Bryce, die Verfassungen, die von einem Konvent entworfen würden, seien «das Werk fähigerer oder jedenfalls ehrenhafterer Männer», die «einem besonderen Auftrage gemäss handeln» würden, der ihnen «besondere Verantwortlichkeit» auferlege. «[M]anche der besten Männer des Staates» wünschten sich einen Sitz im Verfassungskonvent, und insbesondere kandidierten «ausgezeichnete Juristen»:[268]

> «Er ist daher, seiner Zusammensetzung nach, eine Körperschaft, die sowohl dem Senat, als auch dem Repräsentantenhaus eines Staates überlegen ist. Seine Verhandlungen werden mit gespannterer Aufmerksamkeit verfolgt und er ist den Versuchungen nicht ausgesetzt, mit denen die Befugnis über öffentliche Fonde und Güter zu verfügen, den Weg der gewöhnlichen Gesetzgeber bestreut; seine Debatten sind lehrreicher, seine Schlussfolgerungen sind sorgfältiger abgewogen, weil sie weniger leicht umgestossen werden können.»[269]

Das Verfassungsreferendum stellte nun neben dem Verfassungskonvent eine weitere Einrichtung dar, um das Grundgesetz der Verfügungsgewalt des Parlaments zu entziehen und den Verfassungsvorrang zu verwirklichen,[270] ja, es kann als diejenige rechtliche Institution schlechthin gedeutet werden, welche der Verfassung

---

266 JEFFERSON, S. 60 ff. Vgl. dazu VILE, Amending Process, S. 62.

267 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 76; HOFFECKER/BENSON, S. 170.

268 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 284. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 81.

269 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 284 f. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 81.

270 Vgl. LUTZ, Popular Consent, S. 82 f.

ihre Legitimation verleiht und die Idee der Normenhierarchie praktisch verwirklicht.[271]

Die Anfänge des Verfassungsreferendums verliefen allerdings zögerlich. Die noch vor der Verkündung der Unabhängigkeitserklärung erlassene Verfassung von New Hampshire vom 5. Januar 1776 ist die erste geschriebene Verfassung eines nordamerikanischen Einzelstaats und gilt als erste geschriebene Verfassung eines unabhängigen Staats überhaupt.[272] Doch sowohl diese als auch die übrigen sieben Grundgesetze des geschichtsträchtigen Jahres 1776 wurden in Kraft gesetzt, ohne dass sie zuvor einer Volksabstimmung unterstellt worden wären.[273] So konnte sich auch etwa in Pennsylvania die Aktivbürgerschaft nicht zu der radikaldemokratischen Verfassung von 1776[274] äussern, was allerdings heftige Proteste hervorrief.[275] Die Anführer der Revolutionsbewegung bemühten sich vielmehr, die Einzelstaatsverfassungen auf dem schnellsten und einfachsten Weg in Kraft zu setzen, und hüteten sich angesichts der starken loyalistisch eingestellten Kräfte aufseiten der «Tories» davor, die Verfassungen Volksabstimmungen mit ungewissem Ausgang zu unterstellen. Ausserdem sprachen ein noch überwiegend aristokratischer Zeitgeist und der bloss vorübergehende Charakter, den man den Grundgesetzen während der Auseinandersetzungen mit Grossbritannien zuerkannte, gegen einen Volksentscheid.[276] So floss auch Thomas Jeffersons Anregung vom Juni 1776, die

---

271 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 73 Nr. 110, S. 74 Nr. 112.

272 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 138 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 179; ferner MADDEX, S. XIII; B. THOMAS SCHUMAN, S. 52.

273 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 137 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 107.

274 Diese Verfassung, die «mit der Jakobinerverfassung von 1793 verglichen worden» ist (HOWARD, S. 172), enthielt unter anderem eine Art Frühform eines indirekten Gesetzesreferendums, indem die Gesetzesentwürfe zuhanden der Wählerschaft gedruckt und veröffentlicht werden mussten, bevor sie vom Parlament in der nächsten Session endgültig verabschiedet und in Kraft gesetzt werden durften. In der Präambel mussten überdies die Beweggründe für den Erlass der betreffenden Gesetze umschrieben werden (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 149; mit Abdruck der Verfassungsbestimmung).

275 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 100 ff., mit interessanten Zitaten zur Verfassungsdebatte. Die Haltung zur Frage einer Volksabstimmung über die Verfassung wurde offenbar weitgehend durch politische Zweckmässigkeitsüberlegungen bestimmt. Vgl. dazu auch etwa HOWARD, S. 172.

276 Vgl. zum Ganzen LOBINGIER, People's Law, S. 137 f. Auch OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 101, betont das zeitliche Moment.

Verfassung von Virginia einer Volksabstimmung zu unterstellen,[277] nicht in die Verfassungsdebatte ein.[278] Entsprechende Forderungen in New York[279] und North Carolina[280] vom gleichen Jahr blieben ebenfalls unerfüllt. Immerhin sollte dann in South Carolina die Verfassung von 1778 während eines ganzen Jahres Gegenstand einer Volksdiskussion bilden.[281]

1.3 Die Entstehung der Referendumspraxis beim Erlass neuer Verfassungen in Neuengland (1778–1819)

Neben dem Abschluss von Gründungsverträgen hatte vor allem die unmittelbare Beteiligung der Aktivbürgerschaft an der Rechtsetzung auf lokaler Ebene eine politische Praxis begründet, an der sich vereinzelte Neuenglandstaaten orientieren konnten, als sie nach 1776 die ersten obligatorischen Verfassungsreferenden im modernen Sinn durchführten.[282] So ist es denn auch kein Zufall, dass 1778/79 solche Volksabstimmungen erstmals in Massachusetts[283] und New Hampshire[284] stattfanden, die damals schon über eine lange Tradition direktdemokratischer Mitwirkung auf lokaler Ebene verfügten.[285] Die staatliche Abstimmungsdemokratie konnte dort auf der kommunalen Versammlungsdemokratie aufbauen, war doch die Aktivbürgerschaft des Staats nichts anderes als die Gesamtheit der in den «town meetings» versammelten vollberechtigten Bürger.[286] Die Praxis des Verfassungsreferendums nährte sich somit aus dem seit je verbreiteten Misstrauen der

277 Vgl. VILE, Amending Process, S. 62.

278 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 145 ff.

279 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 156 ff. Eine entsprechende Petition der «mechanics in union» der Stadt New York vom 14. Juni 1776 ist abgedruckt in deutscher Übersetzung in: ADAMS/ADAMS, S. 279 f. (Nr. 123).

280 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 152 ff.

281 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 142.

282 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 91.

283 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 164 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 103.

284 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 182 ff., 184 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 105 f. Die Verfassung vom 5. Januar 1776 war – entgegen KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 56 – nicht vom «Volk», sondern von einem Provinzialkongress («provincial congress») angenommen worden (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 138 f.; OBERHOLTZER, Referendum [1893], S. 179).

285 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 106 ff., 110 f.

286 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 74 Nr. 111.

Stimmberechtigten gegenüber den Gemeinde- und Bezirksabgeordneten in den Provinzialkongressen und beruhte weniger auf staatstheoretischen Überlegungen einflussreicher Politiker und Publizisten.[287] Die calvinistisch-puritanische Tradition verband sich aber zunehmend mit der aufklärerisch-revolutionären Idee der Volkssouveränität und des Gesellschaftsvertrags.[288] Die meisten Rechteerklärungen und Grundgesetze der Einzelstaaten ab 1776 verkündeten das Prinzip der Volkssouveränität,[289] und die Stimmberechtigten machten mancherorts mit der Lehre vom Gesellschaftsvertrag ein starkes theoretisches Argument für das Verfassungsreferendum geltend.[290] Das Verfassungsreferendum wurde mithin insgesamt als «Kind eines uralten lokalen Brauchs und einer neuen Idee» geboren.[291] Die neue Idee sollte in der Folge an Bedeutung gewinnen. So prägte der britisch-amerikanisch-französische Revolutionär Thomas Paine in seiner Schrift «Die Rechte des Menschen» («The Rights of Man») von 1791, die gegen die «Betrachtungen über die Französische Revolution» («Reflections on the Revolution in France») des irisch-britischen konservativen Staatsphilosophen Edmund Burke gerichtet war, die berühmte Formel: «Die Konstitution eines Landes ist nicht das Werk der Regierung, sondern des Volkes, das eine Regierung einsetzte.»[292] Eine eigentliche doktrinäre Grundlegung des Verfassungsreferendums sollte erst im republikanischen Frankreich gelingen.[293]

---

287 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 70.

288 Vgl. HEUSSNER, Wurzeln, S. 202.

289 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 126 ff.

290 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 128 f. LOBINGIER, People's Law, S. 348, weist zudem im Zusammenhang mit der Beteiligung der Aktivbürgerschaft an der Verfassungsgebung in Massachusetts auf einen möglichen Einfluss des englischen Staatsphilosophen James Harrington hin, der in seinem Hauptwerk «The Commonwealth of Oceana» (1656) den alten Gedanken, dass eine gute Regierung in der Herrschaft der Gesetze und nicht in der Herrschaft von Menschen bestehe, wiederbelebt und zum Eckstein seiner Staatstheorie gemacht hatte. Davon finden sich Spuren in der Verfassung von Massachusetts (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 178, unter Hinweis auf eine Untersuchung von THEODORE W. DWIGHT), so noch heute die Bestimmung: «[…] *to the end it may be a government of laws and not of men*» (Mass. Const. pt. 1, art. XXX [Hervorhebung hinzugefügt]).

291 STELZENMÜLLER, S. 58.

292 PAINE, Rechte, S. 86.

293 Vgl. Beschluss des Nationalkonvents vom 21. September 1792 (zit. nach der deutschen Übersetzung bei KLEY, Verfassungsgeschichte, S. 166): «Es kann keine andere Verfassung geben als jene, die durch das Volk angenommen worden ist.» Den entspre-

Die Entstehung des Konvents- und Verfassungsreferendums soll hier am Beispiel von Massachusetts näher betrachtet werden. Dort hatte die Gemeinde Pittsfield – unter Berufung namentlich auf die «Political Disquisitions» (1775) des britischen Politikers James Burgh – schon Ende Mai 1776 in einer Petition festgehalten, dass eine Verfassung der Zustimmung der Mehrheit des Volks bedürfe.[294] In Massachusetts hatten die Stimmberechtigten überdies schon 1776 über die Frage abgestimmt, ob sie eine Unabhängigkeitserklärung wünschten, und 1778 über die Konföderationsartikel befunden.[295] Als 1777 die Ausarbeitung einer ersten Staatsverfassung an die Hand genommen wurde, beschloss die gesetzgebende Körperschaft gegen den erheblichen Widerstand verschiedener Städte, die Funktionen eines Verfassungskonvents selbst auszuüben. Ein Ausschuss von acht Vertretern des «House of Representatives» und vier Vertretern des «Council» erstellte daraufhin einen Verfassungsentwurf, der vom «General Court» 1778 beraten und noch im gleichen Jahr den verschiedenen «towns and plantations» zur Abstimmung unterbreitet wurde, wobei für die Annahme eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden in den verschiedenen Gemeindeversammlungen erforderlich war.[296] 80 Prozent der Stimmenden lehnten die Verfassung aber ab.[297] Die Stadt Boston verwarf sie sogar einstimmig.[298] Die Gegner störten sich vor allem daran, dass das Grundgesetz nicht von einem eigens dafür gewählten Verfassungskonvent ausgearbeitet worden, sondern «das Werk einer Versammlung

---

chenden Antrag hatte Georges Danton gestellt (vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 76).

294 Vgl. «Pittsfield Petitions», «The Petition and Memorial of the Inhabitants of the Town of Pittsfield» (29. Mai 1776), abgedruckt in: HANDLIN/HANDLIN, S. 88 ff. (90 f.); Auszug in deutscher Übersetzung in: ADAMS/ADAMS, S. 268 (Nr. 116); dazu TUCK, S. 192 ff., 200.

295 Vgl. BLAIR, S. 393; HARTWELL, S. 241 ff. In allen anderen Einzelstaaten war die Genehmigung der Konföderationsartikel Sache der Parlamente. In New Hampshire scheint immerhin eine Volksbefragung im Sinn eines konsultativen Referendums stattgefunden zu haben (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 168, 180 f.).

296 Vgl. Failed Constitution of Massachusetts of 1778 (einschliesslich Beschluss des «General Court» vom 5. Mai 1777 und Beschluss des «House of Representatives» vom 4. März 1778 über die Stimmberechtigung und das Abstimmungsverfahren), abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil IV, S. 9 ff. Vgl. den Hinweis bei LOBINGIER, People's Law, S. 166; zum Ganzen ADAMS, Verfassung, S. 83 ff.; LOBINGIER, People's Law, S. 164 ff.

297 9972 Ablehnende gegen 2083 Annehmende; von 129 «towns» gingen keine Abstimmungsergebnisse ein (vgl. PETERS, S. 19).

298 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 166 f.

war, die selbst die neuen Institutionen lenken würde, die sie gerade schuf».[299] Viele vermissten auch eine «Bill of Rights» oder hielten schlicht die Zeit für noch nicht reif.[300] Der Verfassungsentwurf von 1778 trug offenbar dem Misstrauen gegenüber unkontrollierter Machtkonzentration, das nach 1776 zunehmend hervortrat, zu wenig Rechnung.[301]

Das gescheiterte Verfassungsvorhaben wurde aber weiterverfolgt. Die Aktivbürgerschaft konnte in verschiedenen Phasen auf das Verfahren der Verfassungsgebung einwirken. Zunächst hatte sie im Grundsatz darüber zu befinden, ob überhaupt eine Verfassung ausgearbeitet werden sollte. Darin kann eine Frühform einer Konsultativ- oder Grundsatzabstimmung erblickt werden.[302] Das Repräsentantenhaus beschloss 1779, seiner Wählerschaft die folgenden Fragen zu unterbreiten:

> «*First,* Whether they chuse [sic] at this Time to have a new Constitution of [sic] Form of Government made.
>
> *Secondly,* Whether they will impower [sic] their Representatives for the next Year to vote for the calling a State Convention, for the sole Purpose of forming a new Constitution, provided it will appear to them, on examination, that a major Part of the People present and voting at the Meetings called in the Manner and for the Purpose aforsaid [sic], shall have answered the first Question in the Affirmative.»[303]

Nachdem diese Fragen klar bejaht worden waren, regelte das Repräsentantenhaus das Vorgehen nicht nur bei der Wahl des Verfassungskonvents, sondern auch bei der Abstimmung über den künftigen Verfassungsentwurf. Demnach war das Grundgesetz der Volksabstimmung zu unterstellen, wobei für die Annahme eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden in den verschiedenen Gemeindeversammlungen («town meetings») erforderlich sein sollte:

> «[…] and it is also recommended to the several towns within this State to instruct their respective Representatives to establish the said Form of a Constitution as the Constitution and Form of Government of the State of Massachusetts-Bay, if upon

---

299 HOWARD, S. 160.

300 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 166, 342; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 103; PETERS, S. 19.

301 Vgl. DIPPEL, Popular Sovereignty, S. 30 f.

302 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 72 Nr. 109.

303 «Resolve on the Question of a Constitution» (20. Februar 1779), abgedruckt in: HANDLIN/HANDLIN, S. 383 f. (383). Vgl. auch LOBINGIER, People's Law, S. 169; PETERS, S. 20.

> a fair Examination it shall appear that it is approved of by at least two thirds of those who are free and twenty one years of age, belonging to this State, and present in the several Meetings.»[304]

Der in der Folge von der Wählerschaft bestellte Verfassungskonvent unterbreitete seine Vorlage im Frühjahr 1780 der Volksabstimmung. Die «town meetings» sollten nach den einschlägigen Verfahrensbestimmungen nicht nur über jeden Verfassungsartikel gesondert abstimmen, sondern auch berechtigt sein, einzelne Änderungen vorzuschlagen.[305] So sollte es dem Verfassungskonvent möglich sein, jeden Artikel, der keine Zweidrittelmehrheit auf sich vereinigen konnte, im Sinn der Änderungswünsche zu redigieren und so schliesslich die erforderliche qualifizierte Mehrheit herbeizuführen. Dieses Verfahren musste zu grosser Verwirrung führen, ja, die Aufgabe erwies sich sogar als unlösbar, denn es wurden zum gleichen Verfassungsartikel ganz unterschiedliche Änderungen verlangt.[306] Schliesslich zählte der Verfassungskonvent sämtliche Ja-Stimmen zusammen, das heisst diejenigen, welche vorbehaltlos abgegeben worden waren, und diejenigen, welche einem bestimmten Artikel nur unter Änderungsvorbehalt galten. Die Abstimmungsverfahren in den «town meetings» und die Art der Sammlung und Auflistung der Abstimmungsergebnisse durch den Verfassungskonvent waren so unübersichtlich und zufällig, dass die genauen Stimmenverhältnisse heute nicht mehr nachvollziehbar sind. Immerhin ist davon auszugehen, dass fast alle Verfassungsartikel von einer grossen Mehrheit der Stimmenden angenommen wurden.[307]

In der als Gesellschaftsvertrag gedeuteten Verfassung von Massachusetts[308] sah John Adams, der spätere zweite Präsident der USA, der den Entwurf ausgearbeitet

---

304 «The Call for a Convention» (15. Juni 1779), abgedruckt in: HANDLIN/HANDLIN, S. 402 f. (403). Vgl. auch LOBINGIER, People's Law, S. 170.

305 Vgl. «Address of the Convention» (März 1780), abgedruckt in: HANDLIN/HANDLIN, S. 434 ff. (434); ferner LOBINGIER, People's Law, S. 174 f.

306 Vgl. «Returns of the Towns on the Constitution of 1780», abgedruckt in: HANDLIN/HANDLIN, S. 475 ff.

307 Vgl. zum Ganzen ADAMS, Verfassung, S. 90 f.; LOBINGIER, People's Law, S. 173 ff., m.w.H.; PETERS, S. 20 ff. Die Verfassung musste nach der Volksabstimmung allerdings vom Verfassungskonvent beziehungsweise Parlament noch genehmigt werden, was aber nur noch eine Formsache war (vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 73 Nr. 110). Eine entsprechende Regelung besteht heute noch in South Carolina; vgl. hinten S. 249.

308 Vgl. die Präambel der (heute noch geltenden) Verfassung («[…] The body politic is formed by a voluntary association of individuals: it is a social compact, by which the whole people covenants with each citizen, and each citizen with the whole people, that

hatte,[309] «Locke, Sidney and Rousseau and De Mably reduced to practice, in the first instance».[310] Sie wurde als der vollkommene Ausdruck der nachrevolutionären amerikanischen Staatstheorie betrachtet und gleichzeitig als Vorbild für die amerikanische Unionsverfassung von 1787 herangezogen.[311] Dieses Monument in der Geschichte des öffentlichen Rechts[312] steht als weltweit älteste geltende geschriebene Verfassung überhaupt[313] in den Grundzügen noch immer in Kraft.

Das in Massachusetts befolgte Verfahren der Verfassungsgebung verlieh der begrifflich noch ganz jungen «constituent power» des Volks konkrete Gestalt[314] und vermochte sich in der Folge vielerorts durchzusetzen: Mit der Volksabstimmung über die Frage der Einberufung eines Verfassungskonvents, der Volkswahl des Letzteren und der obligatorischen Volksabstimmung über die Verfassungsvorlage finden sich bereits alle grundlegenden Verfahrensschritte, wie sie sich für Gesamtänderungen bis heute in den meisten Gliedstaaten der USA erhalten haben.[315]

---

all shall be governed by certain laws for the common good. […]»); dazu HOWARD, S. 364 Anm. 3. Vgl. auch den Titel von PETERS («The Massachusetts Constitution of 1780. A Social Compact»).

309 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 87.

310 Zit. nach LOBINGIER, People's Law, S. 178. KLOPPENBERG, S. 350 ff., betont den Einfluss Jean-Jacques Rousseaus auf das Denken John Adams'. ADAMS, Verfassung, S. 133, geht wohl zu weit, wenn er allgemein behauptet, Rousseau habe «in der Diskussion um die ersten Verfassungen keine Rolle» gespielt. Vgl. auch hinten Anm. 1437.

311 So BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 18.

312 Vgl. BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 18 («It [= this remarkable act; Verfassung von Massachusetts; S.G.S.] marks both the starting-point of the evolution of modern public law and its present position.»). Schöner noch die Formulierung in der französischen Originalausgabe CHARLES BORGEAUD, Etablissement et revision des constitutions en Amérique et en Europe, Paris 1893, S. 23 («Il [= cet acte; Verfassung von Massachusetts; S.G.S.] marque à la fois un point d'arrivée et un point de départ dans la genèse du droit public moderne.»).

313 Vgl. MADDEX, S. XIII, XVII.

314 Vgl. LUTZ, Popular Consent, S. 83 f.

315 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 73 Nr. 110; ders., Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis, S. 395; LUTZ, Popular Consent, S. 84; ferner die gute Übersicht über die einzelnen Verfahrensschritte bei FREUND, S. 9; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 105.

Auch in New Hampshire scheiterten zunächst Verfassungen in der Volksabstimmung. Erst eine Vorlage von 1783[316] vermochte die Volksgunst zu gewinnen.[317] Vereinzelt gab es Formen der unmittelbaren Beteiligung der Aktivbürgerschaft an der Verfassungsgebung, die dem Verfassungsreferendum immerhin nahekamen. So veröffentlichte etwa in Pennsylvania der Verfassungskonvent von 1789/90 seinen Entwurf nach einer ersten Lesung, damit ihn das Volk vor der zweiten Lesung in einer Art Konsultationsverfahren prüfen konnte.[318] In Vermont (1786) und Georgia (1789) wurden besondere Konvente mit dem ausdrücklichen Zweck gewählt, über Annahme oder Ablehnung der Grundgesetze zu beschliessen.[319]

Die Praxis des Verfassungsreferendums[320] und «Quasi-Verfassungsreferendums»[321] in dieser ersten Phase[322] blieb aber insgesamt noch bescheiden. Die Stimmberechtigten konnten auch nicht selbst über die Unionsverfassung von 1787 abstimmen. Eine Ausnahme bildete einzig Rhode Island, wo sich die Aktivbürgerschaft 1788 mit einem Stimmenverhältnis von mehr als 10 zu 1 dagegen aussprach.[323] Das US-amerikanische Grundgesetz kennt aber nicht nur für sich selbst kein Verfassungsreferendum, sondern verlangt – anders als der Schweizer Bundesverfassungsgeber

316 Die Verfassung trat im folgenden Jahr in Kraft, weshalb sie heute offiziell als Verfassung von 1784 gilt.

317 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 182 ff., 187; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 106.

318 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 237.

319 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 63.

320 Vgl. BEARD, Introductory Note, S. 15. Vor 1800 wurden nur die Verfassungen von Massachusetts (1780) und New Hampshire (1783/84 und 1792/93 [Teiländerung]) einer Volksabstimmung unterstellt. Nach BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 29 f., soll 1792 auch eine Volksabstimmung über die erste Verfassung von Kentucky stattgefunden haben. Das trifft allerdings nicht zu; in Kentucky konnte die Aktivbürgerschaft zwar über die Frage, ob ein Verfassungskonvent einberufen werden sollte, befinden, nicht aber über die Verfassung selbst. Vgl. auch den Hinweis bei BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 151 Anm. 1.

321 Vgl. auch LOBINGIER, People's Law, S. 338 («a *quasi*-submission to the people»).

322 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 338. Ders., a.a.O., S. 338 ff., unterscheidet drei, HEUSSNER, Entstehung, S. 134 ff., fünf Phasen der Geschichte des Verfassungsreferendums.

323 Vgl. DINKIN, S. 112; HEIDEKING, S. 156 ff.; LOBINGIER, People's Law, S. 191 f.; Zahlen im Einzelnen bei DINKIN, S. 113 (Tabelle 2). Rhode Island sollte die Unionsverfassung schliesslich erst unter massivem Druck des Kongresses im Mai 1790 als letzter der 13 ursprünglichen Gliedstaaten ratifizieren (vgl. HEIDEKING, S. 695 ff., insbes. 703).

seit 1848 von den Kantonen –[324] auch von den Gliedstaaten nicht, dass sie die Einrichtung des Verfassungsreferendums vorsehen.[325]

Wenn sich das Verfassungsreferendum in den Gliedstaaten erst 30 Jahre nach Ende der Revolutionszeit allmählich durchzusetzen begann,[326] so hatte dies auch damit zu tun, dass der Kongress der USA mit den Grundsätzen, die er zu Beginn in den sogenannten «enabling acts» für die Zulassung neuer Gliedstaaten zur Union niedergelegt hatte, die Durchführung von Verfassungsreferenden eigentlich verunmöglichte.[327] So hielt er eine Volksabstimmung über die Verfassung eines neu aufzunehmenden Gliedstaats nicht nur für unnötig, sondern nach dem Wortlaut der einschlägigen Erlasse sogar für ausgeschlossen.[328] In dieser Weise verfuhr er erstmals bei der Aufnahme Ohios (1802), wobei sich schon damals im Repräsentantenhaus Widerstand regte und ein Volksvertreter unter anderem daran erinnerte, wie die Französische Republik der Schweiz «with sisterly kindness» einen «Verfassungskonvent» aufgezwungen habe, ohne die Zustimmung des Schweizervolks einzuholen. Nach dem gleichen Muster wie 1802 ging der Kongress bei der Aufnahme von Louisiana (1811/12), Indiana (1816), Mississippi (1817), Illinois (1818), Alabama (1819) und Missouri (1820) vor.[329]

Erst 1818 und 1819 sollten Connecticut[330] beziehungsweise Maine (nach der Abspaltung von Massachusetts) je eine Volksabstimmung über die erste (gliedstaatliche) Verfassung durchführen. In den ersten rund vier Jahrzehnten nach der Unabhängigkeitserklärung unterstand damit weniger als ein Viertel der Staatsver-

---

324 Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1848 (mit Art. 4 Abs. 1 ÜbBest. BV 1848); Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1874; Art. 51 Abs. 1 BV.

325 Vgl. U.S. Const. art. IV, § 4.

326 Vgl. BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 190 f.

327 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 294 ff., 338 f.

328 U.S. Const. art. IV, § 3, cl. 1 sieht keine Volksabstimmung vor und besagt bloss, die Bildung neuer Gliedstaaten «durch die Vereinigung von zwei oder mehr Einzelstaaten oder Teilen von Einzelstaaten» erfordere die Zustimmung der betreffenden Gliedstaatsparlamente («[…] but no new states shall be formed or erected within the jurisdiction of any other state; nor any state be formed by the junction of two or more states, or parts of states, without the consent of the legislatures of the states concerned as well as of the Congress.»); deutsche Übersetzung zit. nach SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 167 ff. (180) (Nr. 42).

329 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 295. Die Angaben von CLEVELAND, Organized Democracy, S. 277 ff., sind teilweise falsch.

330 In Connecticut diente der Freibrief der Kolonialzeit (1662) mit einigen Änderungen zunächst auch als Gliedstaatsverfassung. Vgl. vorn Anm. 254.

fassungen einem Verfassungsreferendum, und es blieb auf die Neuenglandstaaten Connecticut, Maine, Massachusetts und New Hampshire beschränkt.[331]

1.4 Die Entwicklung der Referendumspraxis beim Erlass neuer Verfassungen

In der ersten Phase seiner Geschichte blieb das Verfassungsreferendum also auf den Nordosten der USA beschränkt. Der erste Gliedstaat ausserhalb Neuenglands, der seine Verfassung einer Volksabstimmung unterstellte, war New York 1821.[332] Mit New York, das in der Folge den weiter westlich gelegenen Gliedstaaten als Vorbild diente, beginnt die zweite Phase der Geschichte des Verfassungsreferendums.[333] Dem Beispiel New Yorks folgten Rhode Island (1824, Verfassung abgelehnt) und Virginia (1829), das seinerseits eine Modellfunktion für die Südstaaten ausüben sollte.[334]

Der Beginn der dritten Phase[335] fällt in die Zeit der «Jacksonian Democracy» unter Präsident Andrew Jackson. In der demokratischen «Jacksonian Era» (ab 1829) nahm das von Alexis de Tocqueville vorausgesehene Massenzeitalter seinen Anfang.[336] Diese Periode brachte nicht nur eine entscheidende Demokratisierung des Wahlrechts, sondern auch die rasche Verbreitung des Verfassungsreferendums.[337] Zwischen 1831, als in Delaware eine Verfassung ohne Volksabstimmung in Kraft gesetzt wurde, und 1877, als die Rekonstruktion («Reconstruction»), das heisst die Wiedereingliederung der Südstaaten in die Union, endete, wurden – abgesehen von den Grundgesetzen in Mississippi (1832) und Arkansas (1836) sowie einigen Verfassungen, die von Konventen in den Südstaaten zur Zeit des Sezessionskriegs und der Rekonstruktion entworfen worden waren –[338] sämtliche Grundgesetze

331 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 338.

332 Vgl. BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 150; DODD, Revision and Amendment, S. 64.

333 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 339.

334 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 339.

335 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 339.

336 Vgl. LOEWENSTEIN, Verfassungsrecht, S. 19.

337 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 64.

338 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 65 ff.; BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 177 ff. (jeweils auch zur Frage der Volksabstimmung über die «Ordinance of Secession»; eine solche fand in Tennessee, Texas und Virginia statt). Näheres bei WOOSTER, S. 132 f., 149, 188 f. Der Kongress der USA verlangte dann allerdings in

einer Volksabstimmung unterstellt, so bereits in den 1830er-Jahren in Michigan (1835), Tennessee (1835), Pennsylvania (1838) und Florida (1839). 1836 nahm die Union Arkansas als letzten Gliedstaat auf, dessen Verfassung von der Aktivbürgerschaft nicht angenommen worden war beziehungsweise keine entsprechende Vorschrift enthielt.[339] 1845, bei der Zulassung von Texas, liess dann der Kongress der USA erstmals erkennen, dass er eine Genehmigung der Verfassung durch die Stimmberechtigten als wünschbar erachtete. Schliesslich erklärte er 1857 eine Volksabstimmung über die Verfassung im «enabling act» für Minnesota sogar zu einer Bedingung für die Aufnahme in die Union. Diese Praxis behielt er in der Folge bei.[340]

Erst im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert setzte eine «Retrogression» ein,[341] indem einige Südstaaten von dieser Verfassungspraxis wieder abwichen. In Mississippi (1890), South Carolina (1895), Delaware (1897), Louisiana (1898)[342] und Virginia (1902)[343] konnten die Stimmberechtigten nicht über die jeweiligen Verfassungen befinden; in Kentucky (1891) änderte der Verfassungskonvent nach der Volksabstimmung das angenommene Grundgesetz ab. Der Verfassungskonvent von Mississippi vermied eine Volksabstimmung, weil die mehrheitlich schwarze Bevölkerung die Verfassung wohl abgelehnt hätte. Das Grundgesetz enthielt Bestimmungen, die darauf abzielten, den Schwarzen in dis-

---

den «Reconstruction Acts» von 1867/68, Verfassungen, mit denen die Südstaaten wieder in die Union zurückkehrten, einer Volksabstimmung zu unterstellen.

339 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 64 f. Anm. 72; LOBINGIER, People's Law, S. 295 f.

340 Vgl. zum Ganzen insbes. LOBINGIER, People's Law, S. 285, 294 ff.; ferner AUER, Référendum et initiative populaires, S. 75 Nr. 113; BEARD, Introductory Note, S. 16; DODD, Revision and Amendment, S. 64 f. Anm. 72.

341 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 301 ff. («Retrogression»).

342 In Louisiana konnte die Aktivbürgerschaft nur über die Frage der Einberufung eines Verfassungskonvents abstimmen. Eine Volksabstimmung über die Verfassung schloss das Gesetz betreffend den Verfassungskonvent von 1898 jedoch ausdrücklich aus (vgl. OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 123 f.).

343 Der Verfassungskonvent von Virginia von 1901/02 setzte sich damit nicht nur über eine Bestimmung des «constituent act» hinweg, welche die Volksabstimmung ausdrücklich verlangte (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 321 ff., 334), sondern entfernte bezeichnenderweise auch das obligatorische periodische Konventsreferendum, das 1870 eingeführt worden war, wieder aus der Verfassung (vgl. DINAN, Virginia Constitution, S. 395 f.). Die unter anderem auf Thomas Jefferson zurückgehende Einrichtung (vgl. hinten S. 63 f.) vermochte sich in dessen Heimat also nicht langfristig durchzusetzen.

kriminierender Weise das Wahlrecht zu entziehen. Dieses Motiv führte auch in South Carolina, Louisiana und Virginia dazu, dass die Verfassungen ohne Referendum in Kraft gesetzt wurden.[344]

Die zeitgenössischen Rechts- und Politikwissenschaftler waren sich uneinig in der Frage, ob man von einer gewohnheitsrechtlichen Verpflichtung der Verfassungskonvente ausgehen könne, das Ergebnis ihrer Verhandlungen einer Volksabstimmung zu unterstellen, wenn sich die bestehende Verfassung darüber ausschwieg.[345] Diese These wurde namentlich von John Alexander Jameson in seinem 1867 erstmals aufgelegten, überaus einflussreichen Buch[346] über die Verfassungskonvente vertreten,[347] auf das sich auch etwa der angesehene Richter und Rechtsprofessor Thomas M. Cooley, Autor des während Jahrzehnten massgebenden Standardwerks zur Interpretation des gliedstaatlichen Verfassungsrechts, berief.[348] Auch Ellis Paxson Oberholtzer meinte, die genannten Gliedstaaten hätten mit dem Verzicht auf eine Volksabstimmung über ihre neuen Verfassungen ein «American law of custom» verletzt, das zwar ungeschrieben, aber deshalb kaum weniger verbindlich sei.[349] Der Politikwissenschaftler Walter Farleigh Dodd hingegen stellte sich in seiner wichtigen Abhandlung über die Verfassungsänderung auf den Standpunkt, man könne unmöglich behaupten, dass ein Verfassungsreferendum aufgrund von Gewohnheitsrecht zwingend sei.[350] Er hielt das Vorgehen des Verfas-

---

344 Vgl. zum Ganzen DODD, Revision and Amendment, S. 67 f.; LOBINGIER, People's Law, S. 301 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 113, 120 ff.

345 Zu Beginn des 20. Jahrhunderts schrieb nur etwa ein Viertel der Gliedstaatsverfassungen die Volksabstimmung über Grundgesetze vor, die von einem Verfassungskonvent totalrevidiert worden waren (vgl. GARNER, S. 240), während schon damals einzig in Delaware kein Referendum im Fall von Verfassungsänderungen durch das Parlament vorgesehen war (vgl. GARNER, S. 238).

346 Vgl. VILE, Encyclopedia, Bd. 1, S. 255 f. («Jameson, John A.» [1824–1890]).

347 Vgl. JAMESON (1. Aufl. 1867), S. 439 ff. §§ 479 ff.

348 Vgl. COOLEY, S. 32 f.

349 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 114, 120 ff., insbes. 120. Vgl. auch *Opinion of the Attorney General* (N.D. 1921), zit. in: VON MANGOLDT, Geschriebene Verfassung, S. 33 Anm. 59 («[…] in view of the admitted theory of the people's sovereignty it is universally agreed that the people of a state do have the inherent power to revise their constitutions, that is, to adopt a new and complete organic law, even though no special method for the exercise of such power is prescribed in the existing constitution.»).

350 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 68 f.; ferner HOAR, S. 193 f.

sungskonvents von Mississippi für zwar politisch höchst mangelhaft, aber rechtlich vollkommen zulässig.[351] Wie sehr sich das direktdemokratische Verfahren der Verfassungsgebung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aber doch zu einem Wesensmerkmal der Verfassung überhaupt zu entwickeln vermocht hatte, geht aus der Feststellung von James Bryce hervor, wonach «[e]ine Staatsverfassung […] wirklich nichts anderes» sei «als ein vom Volke direkt an den Urnen, gemäss einem ihm unterbreiteten Entwurf, beschlossenes Gesetz». Das Volk handle dabei «wie eine konstituierende Urversammlung».[352]

1.5 Die ersten Verfassungsbestimmungen über die Verfassungsänderung

Die ersten Verfassungen von New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, South Carolina und Virginia von 1776/77 enthielten keine Änderungsbestimmungen. Dies sollte nicht dahingehend gedeutet werden, dass die Verfassungsgeber die gesetzgebenden Körperschaften für befugt gehalten hätten, ohne Weiteres auch Verfassungsänderungen vorzunehmen; die Verfassungsschöpfer haben sich dieses Problems einfach nicht angenommen.[353] Dagegen sahen die zwischen 1776 und 1780 erlassenen ersten Grundgesetze von Delaware, Georgia, Maryland, Massachusetts, Pennsylvania und Vermont Verfahren der Verfassungsrevision vor, die allerdings nicht klar zwischen Gesamt- und Teiländerung unterschieden, hatte sich doch die heutige Begrifflichkeit, die zwischen «revision» und «amendment» differenziert,[354] noch nicht herausgebildet. In Delaware und Maryland – sowie nach der zweiten Verfassung von South Carolina von 1778 – hatten Verfassungsänderungen in einem gegenüber der einfachen Gesetzgebung erschwerten Verfahren zu erfolgen.[355]

---

351 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 71. Auch zwölf Jahre später bezeichnete DODD, State Government, S. 113, die Volksabstimmung über das vom Verfassungskonvent ausgearbeitete Grundgesetz bei fehlender entsprechender Verfassungsbestimmung bloss als «the more desirable and proper procedure».

352 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 253. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 33. Vgl. auch die von LOBINGIER, People's Law, S. 330 ff. zitierte Rechtsprechung.

353 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 27; HOAR, S. 8, auch zum Folgenden; ferner OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 144.

354 Vgl. hinten S. 235.

355 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 120 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 142 ff., je mit Nachweis der einschlägigen Verfas-

Auch wenn die Mitwirkung der Aktivbürgerschaft noch bloss «fiktiv» war,[356] so zeigten diese qualifizierten Verfahren der parlamentarischen Verfassungsänderung doch immerhin «ein Bewusstsein für die Andersartigkeit» des Grundgesetzes.[357] Pennsylvania (bis 1790) und Vermont (bis 1870) sahen besondere Änderungsverfahren vor, an denen ein Zensorenrat («Council of Censors») und ein Verfassungskonvent beteiligt waren, wobei allfällige Verfassungsänderungen vor den Wahlen zu verkünden waren, sodass die Wähler ihre Delegierten im Verfassungskonvent entsprechend instruieren konnten.[358] In Georgia konnte die Einberufung eines Verfassungskonvents mit einer Art Volksinitiative verlangt werden,[359] und in Massachusetts sollte den Stimmberechtigten ein Mal nach 15 Jahren, also im Jahr 1795, die Frage unterbreitet werden, ob eine Verfassungsänderung angezeigt sei. Wenn sich eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimm-

sungsbestimmungen. Die Verfassung von Delaware erklärte allerdings einige Artikel im Sinn einer Ewigkeitsgarantie für nicht änderbar (vgl. Del. Const. 1776 art. XXX). Nach der ersten Verfassung von Maryland (1776), der dritten Verfassung von South Carolina (1790), der zweiten Verfassung von Delaware (1792) und der dritten Verfassung von Georgia (1798) genügten für Partialrevisionen Parlamentsbeschlüsse in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden, wobei dazwischen die ordentlichen Wahlen stattfanden (vgl. BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 147; OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 145).

356 DIPPEL, Freiheit, S. 147 (betreffend die Verfassung von South Carolina von 1778).

357 ENZMANN, S. 405.

358 Vgl. Pa. Const. 1776, § 47 (Teiländerungen ausdrücklich möglich); Vt. Const. 1777 ch. II, § XLIV; Const. 1786 ch. II, § XL; Const. 1793 ch. II, § 43 in der ursprünglichen Fassung (Teiländerungen ausdrücklich möglich); ferner DIPPEL, Freiheit, S. 147; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 128 f., 152.

359 So durfte nach Ga. Const. 1777, art. LXIII, abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil II, S. 13 ff. (20) eine Verfassungsänderung nur erfolgen, wenn eine Mehrheit der Stimmberechtigten in einer Mehrheit der Bezirke («counties») eine entsprechende Petition unterstützte («No Alteration shall be made in this Constitution, without Petitions from a Majority of the Counties, and the Petitions from each County to be signed by a Majority of Voters in each County within this State. At which Time the Assembly shall order a Convention to be called for that Purpose, specifying the Alterations to be made, according to the Petitions preferred to the Assembly by the Majority of the Counties as aforesaid.»). Vgl. auch KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 55 («[…] Georgia kannte bereits einen rudimentären Vorläufer der dann von Condorcet entwickelten Verfassungsinitiative des Volkes.»); LOBINGIER, People's Law, S. 155 («Here was a provision, not only for popular amendment but for the initiative – the first appearance of that system in any written constitution and its first appearance anywhere since the colonial era in New England.»).

berechtigten dafür aussprach, sollte ein Verfassungskonvent gewählt werden.[360] Eine ähnliche Bestimmung enthielt auch die erste Verfassung von Kentucky von 1792, wobei sich die Aktivbürgerschaft sogar zwei Mal für die Einberufung eines Verfassungskonvents aussprechen musste und im Fall der Ablehnung die Initiative zur Einberufung des Verfassungskonvents auch vom Parlament ausgehen konnte.[361] Die Verfassung von New Hampshire von 1784 sah dagegen die Einberufung eines Verfassungskonvents nach sieben Jahren ohne Volksabstimmung vor. Die von der verfassungsgebenden Versammlung ausgearbeitete Vorlage kam aber nur dann gültig zustande, wenn eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden sie in einer obligatorischen Volksabstimmung annahm.[362] Nach diesem – erstmals verfassungsrechtlich vorgesehenen –[363] Verfahren änderte New Hampshire 1792 seine Verfassung. Soweit ersichtlich, handelte es sich dabei um die erste Volksabstimmung über die Teiländerung einer Verfassung. Allerdings wurde die Verfassung so umfassend geändert, dass die Zeitgenossen von einem neuen Grundgesetz sprachen.[364] Die 1792 in New Hampshire eingeführten Revisionsbestimmungen sahen erstmals ein periodisches Konventsreferendum alle sieben Jahre vor;[365] dabei musste jeweils eine einfache Mehrheit der Stimmenden die Einberufung eines Verfassungskonvents befürworten.[366]

---

360 Vgl. Mass. Const. ch. VI, art. X in der ursprünglichen Fassung (1780); OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 129.

361 In den Volkabstimmungen musste sich eine Mehrheit der Wähler des Repräsentantenhauses für die Einberufung eines Verfassungskonvents aussprechen. Im Parlament war eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln erforderlich (vgl. Ky. Const. 1792 art. XI, § 1).

362 Vgl. N.H. Const. 1784, pt. 2 a.E. in der ursprünglichen Fassung; LOBINGIER, People's Law, S. 185 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 129.

363 Vgl. TUCK, S. 196.

364 Im Gegensatz dazu wird heute in New Hampshire die Verfassung von 1784 offiziell als das zweite und noch in Kraft stehende Grundgesetz betrachtet (vgl. B. THOMAS SCHUMAN, S. 53 Anm. 9).

365 Vgl. hinten S. 65.

366 Vgl. zum Ganzen DODD, Revision and Amendment, S. 39 ff., 120 ff.; KRUMAN, S. 53 ff.

1.6 Das obligatorische periodische Konventsreferendum

Das obligatorische periodische Konventsreferendum, das auch als eine Art «zeitlich beschränktes, unmittelbares Initiativrecht der Wählerschaft» gedeutet worden ist,[367] verdient noch nähere Betrachtung.

Schon Jean-Jacques Rousseau forderte die Möglichkeit regelmässiger Änderung der «Verfassung» an zwei einschlägigen Stellen seines Werks «Vom Gesellschaftsvertrag» («Du Contrat social») von 1762,[368] denn es gebe «im Staat kein grundlegendes Gesetz», das man nicht widerrufen könne, «nicht einmal den gesellschaftlichen Pakt».[369] Das obligatorische periodische Konventsreferendum ist staatsphilosophisch aber vor allem in einen Zusammenhang mit der sogenannten Generationenlehre zu stellen, deren Vertreter sich wohl auch von Jean-Jacques Rousseau beeinflussen liessen.[370] So formulierte Thomas Paine in einer weitverbreiteten Streitschrift von 1786, die sich gegen die drohende Aufhebung der «Bank of North America» richtete, den Gedanken, dass die lebende Generation kein Recht habe, über die nachfolgenden Generationen zu bestimmen:

> «Da wir nicht ewig leben und uns andere Geschlechter zu folgen bestimmt sind, so haben wir weder das Recht, noch die Macht, diese zu regieren, oder ihnen die Regierungsweise vorzuschreiben. Es ist der höchste Grad menschlicher Eitelkeit und beweist eine über das Grab hinausreichende Herrschsucht, wenn man der Nachkommenschaft Befehle ertheilen will. Es ist genug, wenn wir in unserer eigenen Lebenszeit das Rechte thun und ihr den Vortheil guter Beispiele hinterlassen.»[371]

---

367 NAUMANN, S. 30. Vgl. schon CARATSCH, S. 96 («eine Art periodisch gebundene Volksinitiative»); HILDESHEIMER, S. 95 f. («Volksinitiative […] in einer eigenartigen gebundenen Weise», «auf bestimmte Zeitperioden beschränkte[s], unmittelbare[s] Initiativrecht»); RÜTTIMANN, Zweiter Theil, Erste Abtheilung, S. 59 § 412 («Das Institut einer *permanenten* Volksinitiative […] kommt in Amerika nicht vor, doch wird in einigen Staaten den Bürgern *periodisch* Gelegenheit geboten, die Einberufung eines Verfassungsrathes […] zu beschliessen.»).

368 Vgl. ROUSSEAU, 3. Buch, 13. Kapitel (S. 122 ff. [122]); 3. Buch, 18. Kapitel (S. 134 ff. [135 f.]).

369 ROUSSEAU, 3. Buch, 18. Kapitel (S. 134 ff. [136]).

370 Vgl. BÜHLER, S. 98, der auf die Parallelen zwischen der zitierten Stelle im «Contrat social» und dem periodischen Konventsreferendum hinweist; KLEY, Jefferson, S. 509 Anm. 15, der einen Einfluss Jean-Jacques Rousseaus mit seiner Forderung nach ständiger Änderbarkeit der Verfassungen auf Thomas Jefferson und Thomas Paine für möglich hält.

371 PAINE, Abhandlungen, S. 349.

Der Staatsdenker hielt die Menschen nur für befugt, die nächsten etwa 30 Jahre politisch zu gestalten:

> «Da jeden Tag Geschlechter der Erde erstehen und alte erlöschen, wird natürlich bei jedem Regierungsbeschlusse dieser Art das Alter des Geschlechtes als beginnend angenommen und die Zeit von der Volljährigkeit bis zum natürlichen Ende des Lebens, was ungefähr dreissig Jahre betragen mag, ist der Zeitraum über welchen man zu verfügen hat; denn obgleich Viele vor Ablauf desselben sterben, so überleben ihn doch Andere und die Mittelzeit ist eine für alle Geschlechter gleich billige Annahme.»[372]

Thomas Paine schlug denn auch vor, eine Verfassungsbestimmung einzuführen, wonach alle Rechtsetzungsakte nach 30 Jahren von selbst ausser Kraft treten sollten. Nach dieser Zeitspanne müsse die dannzumal lebende Generation wieder neu beginnen können. Wenige Jahre später verschärfte er seine Aussagen in der gegen Edmund Burke gerichteten Schrift «Die Rechte des Menschen» von 1791[373] und vertrat die Ansicht, dass jedes Zeitalter, jedes Geschlecht die Freiheit haben müsse, «*in allen Fällen* für sich selbst zu handeln» wie die Zeitalter und Geschlechter vor ihm. «Die Eitelkeit und Anmassung, noch jenseits des Grabes regieren zu wollen», bezeichnete er als «die lächerlichste und unverschämteste aller Tyrannen [= Tyranneien; S.G.S.]». Der Mensch besitze kein Eigentum am Menschen; ebenso wenig besitze eine Generation Eigentum an künftigen Geschlechtern.[374] Der Radikaldemokrat wurde damit zum wortgewaltigsten Verfechter der Generationenlehre.

Thomas Jefferson, der 1789 den Beginn der Französischen Revolution als Botschafter in Paris erlebte, baute auf der Generationenlehre seine Verfassungsrevisionstheorie auf. Als sich im Lauf des Jahres 1789 weite Kreise mit der Formulierung einer Rechteerklärung zu beschäftigen begannen, arbeitete er mit Marie Joseph Motier, Marquis de La Fayette, zusammen, dessen Entwurf schliesslich eine Bestimmung enthielt, wonach jede Generation das Recht habe, ihre Verfassung in vorgegebenen Zeitabständen zu erneuern. Dieser Punkt wurde zwar in der endgültigen Fassung der französischen Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers vom 26. August 1789 nicht berücksichtigt, doch liess Jefferson das Thema nicht mehr los.[375] So legte er James Madison seine Theorie der Verfassungsrevision in einem berühmt gewordenen, in Paris verfassten Brief vom 6. September

---

372 PAINE, Abhandlungen, S. 349 f.

373 Vgl. vorn S. 49.

374 PAINE, Rechte, S. 49. Vgl. auch KLEY, Jefferson, S. 509.

375 Vgl. SLOAN, Usufruct, S. 286 f.

1789 dar.[376] Ausgehend von der Prämisse, *«‹dass die Erde in ihrem Niessbrauch den Lebenden gehört›»,* und gestützt auf die Sterblichkeitstabellen des Naturforschers Georges-Louis Leclerc, Comte de Buffon, hatte Jefferson berechnet, dass weder die Vertreter eines Volks noch das Volk insgesamt rechtsgültig eine Schuld über eine Frist von 19 Jahren hinaus ausdehnen könnten, weil nach rund 19 Jahren die Hälfte der am Stichtag volljährigen Personen tot sein werde.[377] Diese Überlegungen zur wirtschaftlichen Selbstbestimmung übertrug Jefferson nun auf die politische Selbstbestimmung.[378] Auch in politischer Beziehung sollte nach Jefferson jede Generation über ein Selbstbestimmungsrecht verfügen:

> «Die Erde gehört immer dem lebenden Geschlecht. Dieses kann demnach, solange es die Nutzniessung hat, sie und das, was sie hervorbringt, nach Gutdünken gebrauchen. Diese Menschen sind Herren über ihre eigene Person und können folglich sich regieren, wie es ihnen gefällt. Personen und Eigentum bilden die Summe der Objekte einer Regierung. Die Verfassung und die Gesetze ihrer Vorgänger sind, naturgemäss, zugleich mit denen erloschen, deren Wille sie schuf. Dieser konnte sie in Geltung erhalten, solange er selbst bestand, aber nicht länger. Jede Verfassung also und jedes Gesetz vergeht naturgemäss nach Ablauf von 19 Jahren. Wenn sie noch länger angewandt werden, so geschieht dies durch Gewalt und nicht auf Grund von Recht.»[379]

Die Theorie der Verfassungsrevision war Thomas Jeffersons wichtigster geistiger Erwerb während seiner Pariser Jahre.[380] Gleichzeitig entwickelte auch der mit Jefferson befreundete französische Aufklärungsphilosoph Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquis de Condorcet seine Überlegungen zum politischen Selbstbestimmungsrecht der lebenden Generation. Ausgehend von der Lehre der

---

376 Brief an James Madison, 6. September 1789, Founders Online, National Archives, abrufbar unter: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-12-02-0248> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021); dazu eingehend BÜHLER, S. 24 ff.; KLEY, Jefferson, S. 506 ff.; SLOAN, Usufruct, S. 281 ff.; VILE, Amending Process, S. 63 ff. Der Brief Thomas Jeffersons vom 6. September 1789 und die Antwort James Madisons vom 4. Februar 1790 sind unter anderem abgedruckt in: VILE, Constitutional Change, S. 108 ff. Vgl. auch den Brief Jeffersons an John Wayles Eppes vom 24. Juni 1813, Founders Online, National Archives, abrufbar unter: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-06-02-0200> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

377 Brief an James Madison vom 6. September 1789, hier zit. in der deutschen Übersetzung in: REIN, S. 138 ff., insbes. 138, 140.

378 Vgl. KLEY, Jefferson, S. 509.

379 Brief an James Madison vom 6. September 1789, hier zit. in der deutschen Übersetzung in: REIN, S. 138 ff. (142).

380 ALBERTONE, S. 190 ff., insbes. 190.

Physiokraten hatte Condorcet sehr ähnliche Gedanken zur Verfassungsänderung dargelegt;[381] die Parallelen in den Argumentationen von Jefferson und Condorcet sind so offensichtlich, dass es naheliegt, eine gemeinsame Beschäftigung mit dem Thema anzunehmen.[382]

Die auf der Generationenlehre beruhende Verfassungsrevisionstheorie eignete sich in ihrer dogmatischen Zuspitzung nicht zur praktischen Verwirklichung.[383] Das Revisionspostulat fand deshalb in den USA nur in der abgeschwächten Form des periodischen Konventsreferendums Eingang in das Verfassungsrecht. Dabei ist die Revision nicht zwingend in regelmässigen Zeitabständen vorzunehmen, sondern lediglich periodisch über die Frage der Einberufung eines Verfassungskonvents abzustimmen. New Hampshire (1792)[384] blieb allerdings der einzige Gliedstaat, der ein solches regelmässig (alle sieben Jahre) obligatorisch durchzuführendes Konventsreferendum noch im 18. Jahrhundert einführte;[385] im 19. Jahrhundert folgten Indiana (1816; bis 1851), New York (1846), Michigan (1850), Maryland, Ohio (beide 1851), Iowa (1857) und Virginia (1870; bis 1902), im 20. Jahrhundert acht weitere Gliedstaaten.[386] Die New Yorker Verfassungsbestimmung von 1846

---

381 Vgl. ALBERTONE, S. 190 ff.; BÜHLER, S. 31 ff.; SLOAN, Usufruct, S. 307 f. Anm. 34, 38. Sein zweiter Brief an Mathieu de Montmorency, in dem das Thema ebenfalls zur Sprache kommt, datiert sogar (wie der Brief Thomas Jeffersons an James Madison) ebenfalls vom 6. September 1789 (Hinweis bei SLOAN, Usufruct, S. 307 Anm. 34). In der Abhandlung «Sur la nécessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens» von 1789 schreibt Condorcet unter anderem: «Die Geltungsdauer jedes Verfassungsgesetzes wird also in Wahrheit begrenzt durch die Zeit, die notwendigerweise verstreichen muss, bis die Hälfte der im Moment der Annahme des Gesetzes lebenden Bürger durch neue Bürger ersetzt worden ist. Dieser Zeitraum lässt sich leicht bestimmen und beträgt etwa zwanzig Jahre, wenn man den Beginn der Volljährigkeit auf einundzwanzig Jahre festlegt, achtzehn Jahre, wenn man ihn auf fünfundzwanzig Jahre datiert» (zit. nach DE CONDORCET, S. 162).

382 Vgl. BÜHLER, S. 32; vorsichtiger SLOAN, Jefferson, S. 242 f., insbes. 243 («[…] the current state of the evidence does not allow us to determine what the nature of that connection was – if, indeed, there was any connection.»).

383 Vgl. BÜHLER, S. 96.

384 Vgl. N.H. Const. amend. LXXII (1792); OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 129 f.

385 Vgl. DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 398 f.

386 Ind. Const. 1816 art. VIII, § 1; N.Y. Const. 1846 art. XIII, § 2; Mich. Const. 1850 art. XX, § 2; Md. Const. 1851 art. XI; Ohio Const. 1851 art. XVI, § 3; Iowa Const. 1857 art. X, § 3; Va. Const. 1870 art. XII. Im 20. Jahrhundert folgten schliesslich Oklahoma (1907), Missouri (1920), Alaska und Hawaii (beide 1959), Connecticut (1965), Illinois (1970), Montana (1972) und Rhode Island (1973) (vgl. DINAN, Consti-

zeichnete sich dadurch aus, dass sie erstmals das bereits bestehende Verfahren der Verfassungsänderung durch das Parlament mit dem obligatorischen periodischen Konventsreferendum ergänzte und eine «Generationen»-Periode von 20 Jahren vorsah. Sie wurde damit zu einem Vorbild für entsprechende Regelungen in anderen Gliedstaaten.[387]

Ein Jahr, nachdem New Hampshire als erster Gliedstaat das periodische Konventsreferendum eingeführt hatte, griffen die Revolutionäre im inzwischen republikanischen Frankreich den Gedanken der periodischen Verfassungsüberprüfung wieder auf, allerdings ohne eine Vorabstimmung über die Einberufung eines Verfassungskonvents vorzusehen. So hielt die Rechteerklärung zu dem im Wesentlichen von Antoine de Condorcet und Thomas Paine ausgearbeiteten Gironde-Verfassungsentwurf von 1793 fest, ein Volk habe «jederzeit das Recht, seine Verfassung zu revidieren, zu verbessern und zu ändern», und eine Generation habe «nicht das Recht, die kommenden Generationen ihren Gesetzen zu unterwerfen»; jede Vererbung öffentlicher Ämter sei «unsinnig und tyrannisch». Die Verfassungsurkunde selbst konkretisierte diesen Gedanken dahingehend, dass die Verfassung 20 Jahre nach der Annahme durch einen Nationalkonvent hätte überprüft und allenfalls verbessert werden müssen.[388] Die Rechteerklärung der Montagnard-Verfassung vom gleichen Jahr besagte zwar ebenfalls, dass ein Volk stets das Recht habe, seine Verfassung zu revidieren, zu verbessern und zu ändern, und eine Generation künftige Generationen ihren Gesetzen nicht unterwerfen könne,[389] doch sah die Verfassungsurkunde keine obligatorische periodische Verfassungsprüfung mehr vor.

tutional Convention Referendums, S. 400, und die ausführliche Zusammenstellung zum Stand von 1970 bei MARTINEAU, S. 439 ff.). Vgl. zum Ganzen BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 182 f.; DODD, Revision and Amendment, S. 50 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 133.

387 Vgl. DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 400; MARTINEAU, S. 425; ferner SHARUM, New York, S. 1062 f.

388 Art. 33 Rechteerklärung, Art. IX-4 Verfassung Gironde-Entwurf (deutsche Übersetzung in: KLEY/AMSTUTZ, S. 99, 173).

389 Art. 28 Rechteerklärung Montagnard-Verfassung (deutsche Übersetzung in: FRANZ, S. 372 ff., 379).

1.7 Das Referendum über Teiländerungen der Verfassung

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren meist Verfassungskonvente für Teiländerungen der Verfassung zuständig,[390] wobei sich nun verbreitet die Ansicht durchsetzte, dass der Entscheid über deren Einberufung durch ein Konventsreferendum getroffen werden sollte.[391] South Carolina (ab 1790) und Delaware (ab 1792/1831) waren bis 1835 die einzigen Gliedstaaten, in denen sowohl das Parlament als auch ein Verfassungskonvent die Verfassung ändern konnten.[392]

1818 führte Connecticut dasjenige Verfahren der Teiländerung ein, welches sich in der Folge in den Grundzügen durchzusetzen vermochte:[393] Die Verfassungsänderung sollte durch das Parlament ausgearbeitet werden und einer Volksabstimmung unterstehen. Die gesetzgebende Körperschaft von Connecticut musste in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden der Partialrevision zustimmen, in der ersten mit einer einfachen Mehrheit im Repräsentantenhaus, in der zweiten mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln in jeder der beiden Kammern. In der Volksabstimmung war eine einfache Mehrheit der Stimmenden ausschlaggebend. Die richtungsweisende Verfassungsbestimmung lautete wie folgt:

> «Whenever a majority of the House of Representatives shall deem it necessary to alter, or amend this Constitution, they may propose such alterations and amendments; which proposed amendments shall be continued to the next General Assembly, and be published with the laws which may have been passed at the same session: and if two thirds of each house, at the next session of said assembly, shall approve the amendments proposed, by yeas and nays, said amendments shall, by the Secretary, be transmitted to the town clerk in each town in this state; whose duty it shall be to present the same to the inhabitants thereof, for their consideration, at a town meeting, legally warned and held for that purpose; and if it shall appear, in a manner to be provided by law, that a majority of the electors present at such meetings, shall have approved such amendments, the same shall be valid, to all intents and purposes, as a part of this Constitution.»[394]

---

390 Vgl. BEARD, Introductory Note, S. 18. U.S. Const. art. V sieht für die Teiländerung der Unionsverfassung nach wie vor die Möglichkeit des Kongresses vor, einen Verfassungskonvent einzuberufen.

391 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 130 f., unter Hinweis auf das Beispiel New York 1820/21.

392 Vgl. JAMESON (4. Aufl. 1887), S. 551 f. § 531; auch zit. in: DODD, Revision and Amendment, S. 119.

393 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 125 f.; LOBINGIER, People's Law, S. 194 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 146 f.

394 Conn. Const. 1818 art. XI in der ursprünglichen Fassung, abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil I, S. 187 ff. (196).

Connecticut hatte damit einen Weg gefunden, um den Vorteil des einfacheren und rascheren Verfahrens der Verfassungsänderung durch das Parlament mit der demokratischen Legitimation der schwerfälligen, in Massachusetts entwickelten Revisionsmethode mit Verfassungskonvent und Volksabstimmung[395] zu verbinden.[396] Damit gelang es, an der seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert grundlegenden Unterscheidung von verfassungsgebender und gesetzgebender Gewalt[397] festzuhalten und dennoch den praktischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Nach der Verfassung von Maine von 1819 genügte dann sogar die Annahme der Verfassungsänderung in *einer* Legislaturperiode mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln in jeder der beiden Parlamentskammern. In der Volksabstimmung war eine einfache Mehrheit der Stimmenden ausreichend.[398] Massachusetts, dessen Verfassung während 40 Jahren unverändert geblieben war, beschritt 1821 einen etwas anderen Weg zur Vereinfachung des Teiländerungsverfahrens: Senat und Repräsentantenhaus mussten nach dem Vorbild von Connecticut in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden der Verfassungsänderung zustimmen, Ersterer mit einfacher, Letzteres mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln, und in der Volksabstimmung genügte nach dem Vorbild von Maine eine Mehrheit der Stimmenden.[399] Im gleichen Jahr folgte New York mit einer Regelung, welche die parlamentarische Abstimmung in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden vorsah, wobei in der zweiten Lesung eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln in jeder der beiden Kammern erforderlich war. In der Volksabstimmung war ebenfalls die Mehrheit der Stimmenden ausschlaggebend.[400]

---

395 Vgl. vorn S. 53.

396 BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 147, bezeichnet den Artikel als «happy compromise» zwischen den verschiedenen Verfahren der Verfassungsänderung. Vgl. auch OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 146.

397 Vgl. vorn S. 44 f.

398 Vgl. Me. Const. art. X, § 4 in der ursprünglichen Fassung; DODD, Revision and Amendment, S. 126; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 149. LOBINGIER, People's Law, S. 196 ff., 200, vermutet, dass letztere Regelung in Maine mehr noch als von der entsprechenden Verfassungsbestimmung New Hampshires von der Erfahrung mit den Plebisziten über die Trennung Maines von Massachusetts beeinflusst war. Diese Unabhängigkeitsplebiszite waren nämlich zunächst an der Hürde der erforderlichen qualifizierten Mehrheit gescheitert, obwohl sich deutliche Mehrheiten der Stimmenden für die Abspaltung ausgesprochen hatten (vgl. dazu auch HARTWELL, S. 268 ff.).

399 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 201 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 147 f.; mit Abdruck der Verfassungsänderung von 1820.

400 Vgl. N.Y. Const. 1821 art. VIII, § 1; SHARUM, New York, S. 1060.

Die Verfassung von Alabama von 1819 war das erste Grundgesetz eines Gliedstaats ausserhalb Neuenglands, das für Teiländerungen eine Volksabstimmung vorsah.[401] Für das Ergebnis des Verfassungsreferendums war die Mehrheit der Wähler des Repräsentantenhauses massgebend. Eigenartigerweise entschied aber das Parlament *nach* der Volksabstimmung endgültig mit qualifizierter Mehrheit von zwei Dritteln in jeder der beiden Parlamentskammern über die Annahme der Verfassungsänderung.[402] Eine solche bloss konsultative Volksabstimmung[403] über die Verfassung entspricht einer Tradition der Südstaaten; in South Carolina, wo sie auch in die Verfassung von 1895 übernommen wurde,[404] besteht sie bis heute.[405]

Das Verfahren der Teiländerung durch das Parlament mit anschliessender Volksabstimmung fand in der Folge, insbesondere wegen der Vorbildfunktion der Beispiele Massachusetts und New York,[406] immer weitere Verbreitung und vermochte sich schliesslich in der Zeit unmittelbar vor und nach dem Sezessionskrieg auf breiter Front durchzusetzen.[407] Ende des 19. Jahrhunderts sahen 27 Gliedstaatsverfassungen – darunter sämtliche Grundgesetze der neuen Gliedstaaten im Westen mit Ausnahme von North Dakota – die parlamentarische Verabschiedung einer Verfassungsänderung in einer einzigen Legislaturperiode vor; 15 Grundgesetze verlangten dagegen zwei Abstimmungen in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden.[408] In den meisten der 27 Gliedstaaten mit einmaliger Behandlung war ein Parlamentsbeschluss mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern erforderlich, während in der Mehrzahl der 15 Gliedstaaten mit zwei Abstimmungen je eine einfache Mitglie-

401 Vgl. Ala. Const. 1819, Mode of Amending and Revising the Constitution.

402 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 123; LOBINGIER, People's Law, S. 213 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 148 f. BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 148, bemerkte dazu: «The constitution-framers of Alabama, more familiar with the strategies of the Indians than with the distinctions of political science, thought they could unite the Connecticut plebiscite and the general election of Maryland.»

403 Vgl. GOLDMAN, S. 306.

404 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 123; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 150.

405 Vgl. hinten S. 249.

406 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 149 f.

407 Vgl. BEARD, Introductory Note, S. 18. Vereinzelt war die Volksabstimmung auch blosse Praxis (vgl. TUCK, S. 198 Anm. 20).

408 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 151.

dermehrheit in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden notwendig war.[409] In der anschliessenden Volksabstimmung genügte – wie in der Schweiz –[410] in der Regel eine einfache Mehrheit der Stimmenden, genauer: der über die Verfassungsänderung Abstimmenden.[411] In vereinzelten Gliedstaatsverfassungen fand sich aber noch das Erfordernis, dass für die Annahme eine Mehrheit der *Wählenden* (also derjenigen, die sich an den gleichzeitig stattfindenden Wahlen beteiligen) oder der insgesamt anlässlich der Wahl abgegebenen Stimmen ausschlaggebend sei – eine Hürde, an der manch eine notwendige Anpassung der Verfassung scheiterte.[412] Es gehört nämlich seit je zu den charakteristischen Erscheinungen der US-amerikanischen Abstimmungsdemokratien, dass nicht alle Stimmberechtigten, die sich an den Wahlen beteiligen, auch über die ihnen gleichzeitig unterbreiteten Sachvorlagen befinden.[413] Ellis Paxson Oberholtzer bemerkte dazu in seinem

---

409 Teilweise genügte nun aber auch die Annahme in *einer* Legislaturperiode, so schon nach der Verfassung von New York von 1846 (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 246 f.), die «very much a Jacksonian document» war (LUBERT, S. 139).

410 Sowohl das Erfordernis der Zustimmung einer Mehrheit der *Stimmberechtigten* zur Verfassungsänderung als auch der Grundsatz, die Nichtstimmenden als die Vorlage Annehmende zu zählen, waren in den Kantonen um 1848 allerdings noch verbreitet. Die Bundesversammlung genehmigte noch 1874 die §§ 33 und 35 der neuen Verfassung des Kantons Zug, wonach für eine Verfassungsänderung die Zustimmung einer Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich war. Im Bund war die Frage im Sinne der (neben der Mehrheit der Kantone verlangten) «Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger» (Art. 114 BV 1848) beziehungsweise der «Mehrheit der an der Abstimmung theilnehmenden Bürger» (Art. 121 Abs. 1 BV 1874 in der ursprünglichen Fassung) seit je klar beantwortet (vgl. TÖNDURY, Gewährleistung, S. 73 ff., m.w.H.).

411 Die Frage der ausschlaggebenden Mehrheit beziehungsweise der massgebenden Berechnungsgrundlage (Stimmende, Wählende, Stimm- und Wahlberechtigte) war vielerorts stark umstritten (vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 185 ff.; OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 153).

412 Vgl. GARNER, S. 245 f. In den meisten Gliedstaaten, in denen noch nicht die einfache Mehrheit der Stimmenden den Ausschlag gab, wurden die Verfassungen im Lauf des 20. Jahrhunderts in diesem Sinn geändert (sogenanntes «Gateway Amendment»).

413 Vgl. HALLER, Stimmbürger, S. 18; ferner als zeitgenössische Stimme DODD, Revision and Amendment, S. 275 ff., 293 ff., mit genauen Zahlenangaben. Die Beteiligung an der Abstimmung über Sachvorlagen war, wie C. O. GARDNER, S. 399 ff., am Beispiel Illinois zeigt, stark von der jeweiligen Ausgestaltung des Abstimmungverfahrens abhängig (mündliche Stimmabgabe an der Abstimmungsurne; von den Parteien im Sinn der Annahme oder Ablehnung bereits vorgedruckter Stimmzettel [«party ballot»]; staatlicher und neutraler Stimmzettel [«official ballot»] mit freien Feldern zum Ankreuzen der Annahme oder der Ablehnung; staatlicher, neutraler und vom Wahlzettel getrennter Stimmzettel [«separate ballot»]).

Standardwerk über das Referendum in Amerika: «[…] there is but a fraction equal to about a half of all those who know their own minds respecting candidates who seem to care anything about measures.»[414] In Louisiana soll sich nach einem viel zitierten Beispiel 1906 sogar nur ein Sechstel der Wählenden auch an den Volksabstimmungen beteiligt haben. Auch das Beispiel von Ohio vermag das Problem zu verdeutlichen: Zwischen 1851 und 1912 galten 19 der 29 Verfassungsvorlagen als abgelehnt, obwohl sie teilweise von einer deutlichen Mehrheit der Stimmenden, nicht aber der Wählenden, gutgeheissen worden waren. 1903 zum Beispiel erreichte eine Verfassungsänderung 326'622 befürwortende und nur 43'563 ablehnende Stimmen, nicht aber die Mehrheit der 877'203 abgegebenen Wählerstimmen. Zwischen 1851 und 1912 wurden so nur 27,5 Prozent der Verfassungsänderungen des Parlaments angenommen. Ein ganz anderes Bild zeigte sich nach der Abschaffung dieser Hürde 1912: Zwischen 1913 und 2003 konnten 66,7 Prozent der Verfassungsänderungen des Parlaments in Kraft treten, weil sie in der Volksabstimmung nur noch eine Mehrheit der Stimmenden erreichen mussten.[415]

Ende des 19. Jahrhunderts wurden praktisch nirgends mehr Verfassungskonvente für die Ausarbeitung von Teiländerungen eingesetzt.[416] Einzig das Grundgesetz von New Hampshire[417] kannte (noch bis 1964) ausschliesslich dieses Verfahren.[418] In Delaware schliesslich ist für das Inkrafttreten einer vom Parlament ausgearbeiteten Teiländerung bis heute keine Volksabstimmung erforderlich.[419]

Das Verfahren der Teiländerung der Verfassung durch das Parlament war unter staatstheoretischem Gesichtspunkt keine Selbstverständlichkeit, griff doch damit die gesetzgebende Körperschaft auf einen Bereich «ursprünglicher», souveräner Staatsgewalt über, der bis dahin ausschliesslich die Domäne der Verfassungskon-

414 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 168.

415 Vgl. zum Ganzen STEINGLASS/SCARSELLI, S. 335 ff.

416 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 477.

417 Bis 1891 auch Kentucky. Vgl. zum schwerfälligen, prohibitiv ausgestalteten Verfahren vor 1891, das eine Verfassungsänderung praktisch verunmöglichte, OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 133 f.

418 Vgl. BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 183; OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 40 f.; ders., Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 150; heute N.H. Const. pt. 2, art. 100(a).

419 Vgl. Del. Const. art. XVI, § 1. Nach der Verfassung von 1831 war im Parlament eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln in einer ersten und eine solche von drei Vierteln in einer zweiten Legislaturperiode («legislature») erforderlich. Vgl. dazu OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 135, 150.

vente gewesen war.[420] Freilich waren es weniger theoretische Überlegungen als praktische Bedürfnisse, die dazu führten, dass im Lauf des 19. Jahrhunderts das Verfahren der Teiländerung immer stärker «liberalisiert» und «dynamisiert» wurde[421] und das ganze Verfassungssystem in Fluss geriet.[422] Die Stellung, die dem Parlament zulasten des Verfassungskonvents im Zug dieser Verfahrensvereinfachung zugebilligt wurde, stand in einem gewissen Widerspruch zu dem ausgeprägten Misstrauen der Stimmberechtigten gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften. Die Stärkung des Parlaments war nur möglich, weil gleichzeitig das obligatorische Verfassungsreferendum sicherstellte, dass die Verfassungsänderung ausserhalb der abschliessenden Zuständigkeit der gesetzgebenden Körperschaft verblieb.[423]

Die «Liberalisierung» und «Dynamisierung» beschränkte sich allerdings nicht auf das *Verfahren* der Verfassungsgebung, sondern ergriff immer mehr auch den *Inhalt* der Grundgesetze – eine Entwicklung, die ihrerseits wiederum Rückwirkungen auf das Verfahren zeitigte.[424]

---

420 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 138, 144.

421 Vgl. die zusammenfassende Übersicht bei OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 154 f. DINAN, Constitutional Tradition, S. 33 ff., 37 ff., 41 ff., bietet eine Zusammenstellung von Argumenten, die in gliedstaatlichen Verfassungskonventen des 19. Jahrhunderts für und gegen flexiblere Grundgesetze vorgebracht wurden, sowie eine Übersicht über die Einführung einfacherer und rascherer Änderungsverfahren (siehe auch die Angaben zu den verschiedenen Verfahren der Verfassungsänderung Ende des 19. Jahrhunderts, mit Nachweis der einschlägigen Verfassungsbestimmungen [a.a.O., S. 307 f. Anm. 61–64]). Nach DINAN, a.a.O., S. 33 ff., 63, war für die Befürworter der Neuerungen vor allem das Anliegen ausschlaggebend, auf dem Weg der Verfassungsänderung künftig überkommene regionale Vertretungsansprüche in den Parlamenten zu überwinden und gerechtere Wahlkreiseinteilungen durchzusetzen.

422 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 477.

423 VON MANGOLDT, Geschriebene Verfassung, S. 31, wies nachdrücklich darauf hin, das US-amerikanische Verfassungsrecht zeichne sich dadurch aus, «dass das Recht zur Verfassungsänderung stets in andere Hände als die der Legislative gelegt» sei – dies im Gegensatz zu dem damals in Kontinentaleuropa verbreiteten System der Verfassungsänderung durch qualifizierte Parlamentsmehrheiten. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 14 f., 23 ff.

424 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 155 f.

2. Das Verfassungsreferendum als «Quasi-Gesetzesreferendum»

2.1 Der Funktionswandel des Verfassungsreferendums

Alexis de Tocqueville hatte schon 1835 darauf aufmerksam gemacht, dass «[f]ast alle amerikanischen Verfassungen […] in den letzten dreissig Jahren abgeändert worden» seien.[425] Zwischen 1776 und 1860 zählte man insgesamt sogar mehr neue Grundgesetze als Kalenderjahre.[426] Diese Tradition des raschen Verfassungswechsels in den Gliedstaaten begünstigte eine folgenreiche Entwicklung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts: Die gliedstaatlichen Verfassungskonvente neigten bei der Ausarbeitung neuer Verfassungen oder von Gesamtänderungen dazu, inhaltlich einfachgesetzliche Gegenstände im betreffenden Grundgesetz zu verankern, um sie dem Zugriff der gesetzgebenden Körperschaften zu entziehen und ihre allfällige Änderung von einem Volksentscheid abhängig zu machen. Überdies begannen auch die Parlamente, politisch heikle gesetzgeberische Fragen in verfassungsrechtliche Form zu kleiden, um sie der Aktivbürgerschaft zum Entscheid zu unterbreiten und sich selbst der Verantwortung zu entledigen.[427] James Bryce deutete diesen Vorgang als «[…] eine interessante Erläuterung der Richtung, welche Institutionen einschlagen, die wie Ströme ihre Betten tiefer graben».[428]

> «Ein sozusagen geschichtlicher Zufall gab den Amerikanern ein, ihre Parlamente einem Grundgesetze zu unterordnen, und nach einiger Zeit wurde dieser Gedanke auf weiterreichende Zwecke angewendet, als seine Schöpfer voraussahen.»[429]

---

425 Vgl. DE TOCQUEVILLE, 2. Teil, 7. Kapitel (S. 373).

426 Vgl. HART, Theories, S. 549.

427 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 158; SPONHOLTZ, S. 44; STELZENMÜLLER, S. 103; ferner NAUMANN, S. 33.

428 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 283.

429 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 283. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 80, mit einem Hinweis auf die Schweiz, der sich in der deutschen Übersetzung der Ausgabe von 1920 nicht findet («This method of legislation by means of a Constitution or amendments thereto, arising from sentiments and under conditions in many respects similar to those which have produced the *referendum in Switzerland,* is an interesting illustration of the tendency of institutions, like streams, to wear their channels deeper. A historical accident, so to speak, suggested to the Americans the subjection of their legislatures to a fundamental law, and the invention has been used for other purposes far more extensively than its creators foresaw» [Hervorhebung hinzugefügt]).

Damit praktizierten die US-amerikanischen Gliedstaaten schon vor der Einführung von Einrichtungen direkter Demokratie nach Schweizer Vorbild[430] ein «Quasi-Gesetzesreferendum»,[431] das dem Schweizer Gesetzesreferendum nahekam.

2.2 Die Konstitutionalisierung einfachen Gesetzesrechts durch die Verfassungskonvente

Die Verfassungskonvente des 19. Jahrhunderts beschnitten die Befugnisse der Parlamente durch eine eigentliche Gesetzgebungstätigkeit auf Verfassungsstufe. Durch die «Konstitutionalisierung des einfachen Gesetzesrechts»[432] entzogen sie zahlreiche einfachgesetzliche Gegenstände dem Entscheidungsmonopol der gesetzgebenden Körperschaften.[433] So meinte ein zeitgenössischer Beobachter, jedes ausführliche Gebot, Verbot oder Regulativ in der Verfassung sei faktisch eine Vereinnahmung der Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments.[434] James Bryce wies im ausgehenden 19. Jahrhundert auf den grundlegenden Unterschied zwischen dem Verfassungsverständnis in Europa und in den Gliedstaaten der USA hin. Europäer, so Bryce, verstünden unter einer Verfassung im formellen Sinn gewöhnlich eine kurze Urkunde, welche die Regierungsform schaffe und die Grundrechte erkläre. Dies tue auch eine US-amerikanische Gliedstaatsverfassung, doch sie tue noch «mehr und in den meisten Fällen unendlich viel mehr».[435] Tatsächlich befassten sich die Verfassungskonvente mit unzähligen Einzelfragen, die sie ausführlich in den «Grundgesetzen» («fundamental laws») regelten, die dadurch zu unförmigem Umfang anschwollen,[436] ja zu «umfangreichen Gesetzbüchern»[437] gemacht wur-

---

430 Vgl. hinten S. 168 ff.

431 STELZENMÜLLER, S. 82, nennt das Verfassungsreferendum in diesem Zusammenhang ein «direkt-demokratische[s] Quasi-Gesetzgebungsverfahren»; STIMSON, S. 121, 297, bezeichnet dieses mittelbare Gesetzesreferendum in einer zeitgenössischen Abhandlung als «a practical referendum» und – mit Blick auf den hohen Änderungsbedarf der mit Detailbestimmungen überladenen Gliedstaatsverfassungen – als «a continual referendum».

432 STELZENMÜLLER, passim. Vgl. auch TARR, Direct Democracy, S. 96 («constitutionalization of policymaking»).

433 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 78.

434 Vgl. DEALEY, S. 214.

435 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 253. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 34.

436 Vgl. FREUND, S. 119.

437 VON MANGOLDT, Rechtsstaatsgedanke, S. 322.

den[438] und für eine schöpferische gesetzgeberische Tätigkeit unterhalb der Verfassungsstufe wenig Raum liessen.[439] John W. Burgess, wie Bryce ein Wegbereiter der Politikwissenschaft, glaubte in dieser Zurücksetzung der Gliedstaatsparlamente sogar eine Tendenz zum Niedergang der Gliedstaaten überhaupt erkennen zu können.[440]

Die Vermischung von Verfassungs- und Gesetzesrecht durch diese «constitutional legislation»,[441] die schon in der «Jacksonian Era» um 1830 eingesetzt hatte,[442] war nur deshalb möglich, weil es an einem rechtlich verbindlichen materiellen Verfassungsbegriff fehlte.[443] So kam Charles A. Beard, ein weiterer Pionier der Politikwissenschaft und einer der führenden progressivistischen Historiker,[444] 1912 denn auch zu dem Schluss, ein Vergleich der Gliedstaatsverfassungen untereinander zeige, dass es in den USA überhaupt keine einheitliche Meinung zur Unterschei-

---

438 Die Überladung der Gliedstaatsverfassungen mit Detailbestimmungen war also keineswegs erst eine Folge der erst später eingeführten Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung, doch hat das Volksinitiativrecht in gewissen Gliedstaaten, etwa in Oregon, diese Entwicklung zweifellos befeuert (vgl. LAPALOMBARA, S. 114 ff.; LAPALOMBARA/HAGAN, S. 419 f.). Das gilt bis heute, so etwa in Bezug auf die Verfassung von Kalifornien (vgl. CAIN/FEREJOHN/NAJAR/WALTHER, S. 277). Diese Beobachtung trifft auch für die Schweiz zu, wo die Volksinitiative zwar *eine,* aber keinesfalls die entscheidende Ursache für die Überladung der Bundesverfassung mit Gesetzesmaterien war. Unbestreitbar sind aber die Volksinitiativen in den Gliedstaaten der USA, auch im Vergleich zu den Verhältnissen in der Schweiz, entsprechend dem Gesetzescharakter der Verfassungen sehr ausführlich abgefasst; in Kalifornien zählen sie vor allem seit den 1980er-Jahren durchschnittlich deutlich über 5000 Wörter (vgl. VON ARX, S. 74, der in Anm. 293 auch auf die 1998 angenommene «Proposition 21» hinweist, die nicht weniger als 22'624 Wörter aufwies).

439 Vgl. FREUND, S. 120.

440 Vgl. BURGESS, S. 30.

441 HURST, S. 237 ff.

442 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 102 f.

443 Vgl. etwa NAUMANN, S. 25 ff. So meinte der erste Gouverneur von South Dakota bei der Ausarbeitung der Verfassung zu seinen Kollegen: «If you know the proper things to embrace in a constitution, the more there is in it the better» (zit. nach MULLIN/LAUCK, S. 587).

444 Vgl. HEIDEKING/MAUCH, S. 207. Die progressivistischen Historiker deuteten «den Verlauf der amerikanischen Geschichte als kontinuierlichen Kampf zwischen fortschrittlich-demokratischen und eigennützig-elitären Kräften» (HEIDEKING/MAUCH, S. 207).

dung von Verfassungs- und Gesetzesrecht gebe.[445] James Bryce, der die US-amerikanischen Verhältnisse mit dem geschärften Blick des ausländischen Beobachters untersuchte, schilderte den heterogenen Charakter des gliedstaatlichen Verfassungsrechts besonders anschaulich:

> «Unter diesen Vorschriften finden wir eine grosse Menge Stoff, der in keinem ausgesprochenen Sinn Verfassungsrecht, sondern allgemeines Recht ist, z.B. Verwaltungsrecht, Prozessrecht, das gemeine Privatrecht (Familien-, Erb-, Obligationenrecht) usw., weshalb dieser Stoff in einer Verfassung unangebracht ist und vielmehr in gewöhnlichen Gesetzen behandelt werden sollte. Wir finden eingehende Vorschriften über die Verwaltung und Haftpflicht von Bank- und Eisenbahngesellschaften oder von Korporationen überhaupt; Bestimmungen über die Gehalte der Beamten, das Quorum der Senate bei Gerichtssitzungen, die Frist für Berufungen, das Verfahren bei Änderung des zuständigen Gerichtsorts, die Veröffentlichung judizieller Berichte; eingehende Anordnungen bezüglich der Schulbehörden und Schulbesteuerung, bezüglich eines Landwirtschafts-, eines Kanalamtes oder eines Arbeitsbureaus; wir finden ein Verbot von Lotterien, der Polygamie, der Bestechung, des ‹Lobbying›, der Verleihungen von Schankberechtigungen, des Wuchers, eine Aufhebung des Unterschieds zwischen gesiegelten und nicht gesiegelten Urkunden, eine Bestimmung darüber, wie weit das Pfandrecht eines Handwerkers für geleistete Arbeit sich erstreckt. Wir finden selbst Vorschriften über das Verfahren, nach welchem Schreibwaren und Kohlen für das Parlament angeschafft werden sollen und Vorschriften, welche die Preise bestimmen, die für die Einlagerung von Getreide in Lagerhäusern anzurechnen sind.»[446]

James Bryce verstand die mangelhafte Aufteilung der Rechtsnormen zwar als Ausdruck des demokratischen Geistes und Spiegelbild der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den USA,[447] kritisierte aber die «ungehörige und ebenso unwissenschaftliche Vermengung und Vermischung von Privatrecht und verwal-

---

445 Vgl. BEARD, Introductory Note, S. 19. Beard liefert folgende Beispiele: «The law controlling public service corporations is statutory in New York and constitutional in Oklahoma; the salaries of judges and high officers are, in some states, fixed by the constitution, and in other states left to the legislature; such an important matter as civil service reform is in some states statutory and in New York constitutional. Any one, therefore, who accepts the principle that constitutions should be ratified by popular vote […] is compelled to admit that the practice of referring statutes to popular ratification constitutes no real breach in our legal traditions.» Vgl. (zum anschaulichen Beispiel Oklahoma) auch die Untersuchung von PETERS/AVERY.

446 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 258 f. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 40 f.

447 Vgl. BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 258. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 40.

tungsrechtlicher Regelung mit der Form des Regierungssystems und den allgemeinen Lehren des öffentlichen Rechts».[448] Er erklärte sich diese «Verwirrung» damit, dass die US-Amerikaner wie die Engländer keine Vorliebe für eine wissenschaftliche Stoffanordnung hätten. Obwohl mitunter die besten Juristen die Verfassungen entworfen hätten, sei keine logische Aufgliederung der Regelungsgegenstände angestrebt worden. Vielmehr sei es beim Erlass einer neuen Verfassung darum gegangen, den vom Volk geschätzten Lehren Ausdruck zu geben und die von ihm gewünschten Reformen umzusetzen, ohne dafür das schwerfällige Gesetzgebungsverfahren mit seinem unbekannten Ausgang abzuwarten.[449] Wie Bryce betonten noch viele weitere zeitgenössische Autoren – namentlich etwa Walter Farleigh Dodd[450] oder Ellis Paxson Oberholtzer[451] – die Vermischung von Verfassungs- und Gesetzesrecht, die materielle zugunsten von formellen Gesichtspunkten ganz in den Hintergrund treten liess.

Die Vermischung von Verfassungs- und Gesetzesrecht führte zu ständigen gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Verfassungsmässigkeit der einfachen Gesetzgebung.[452] Gleichzeitig konnte sich das Verfassungsrecht auf Gliedstaatsebene ausserhalb des formellen Änderungsverfahrens viel weniger dynamisch entwickeln als auf Bundesebene, liessen doch die im Gegensatz zur knappen Unionsverfassung weitschweifigen Gliedstaatsverfassungen wenig Raum für fortbildendes Richterrecht und ergänzendes Gewohnheitsrecht.[453] Diese stärkere Betonung der Verfassungsfortbildung durch formelle Verfassungsänderung zulasten von Auslegung und Gewohnheitsrecht war beabsichtigt. Der Konstitutionalisierungsprozess nährte sich also nicht nur aus tiefem Misstrauen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften, sondern auch gegenüber den rechtsanwendenden Organen, deren Ermessensspielraum mit den detaillierten Verfassungsbestimmungen ebenfalls stark eingeschränkt wurde.

Die bei der Wählerschaft beliebte «verfassungsgebende» Versammlung verwandelte sich vor diesem Hintergrund in eine gesetzgebende Körperschaft auf Zeit,

---

448 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 274. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 67.

449 Vgl. BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 259. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 41 f.

450 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 116, 237 ff., 269 ff.

451 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 476.

452 Vgl. BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 274 f.; VON MANGOLDT, Geschriebene Verfassung, S. 128.

453 Vgl. BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 259 f.

welche die Politik mancherorts in den grundlegenden Bereichen auf Jahre hinaus bestimmte und dem Parlament gerade noch den gesetzgeberischen «Kleinkram» übrigliess.[454] Zur Idealvorstellung weiter Bevölkerungskreise wurde eine «gesetzgebende» Körperschaft (in der Form des Verfassungskonvents), die sich einmal in 10 oder 20 Jahren versammeln und das Ergebnis ihrer Verhandlungen der Volksabstimmung (auf dem Weg des obligatorischen Verfassungsreferendums) unterstellen sollte.[455] Die Verfassungskonvente lösten nicht selten sogar einzelne, besondere Streitpunkte betreffende Teile aus der Gesamtverfassung heraus und legten sie gesondert der Aktivbürgerschaft zum Entscheid vor; im Fall der Annahme wurden sie in die Verfassung eingefügt, sonst einfach weggelassen.[456] Sie hatten damit einen Weg gefunden, um den Stimmberechtigten das letzte Wort in zahlreichen Fragen der einfachen Gesetzgebung vorzubehalten. James Bryce fiel schon 1888 auf, dass diese Einrichtung dem schweizerischen obligatorischen Gesetzesreferendum ähnlich sei:

> «Anstatt, wie die Schweizer, gewöhnliche Gesetze den Stimmberechtigten nach Beschliessung durch das Parlament vorzulegen, nehmen die Amerikaner Gegenstände, die der gewöhnlichen Gesetzgebung angehören, aus der Kategorie von Gesetzen heraus und stellen sie in die Verfassung und behandeln sie als Teile dieses Grundgesetzes. Sie werden nicht Gesetze genannt, doch sind sie solche für alle Absichten und Zwecke und unterscheiden sich von Gesetzen bloss dadurch, dass sie von einer Autorität beschlossen werden, die nicht eine beständige, sondern nur gelegentlich zusammentretende Körperschaft ist, die nur dann zur Tätigkeit aufgefordert wird, wenn ihr ein Konvent oder ein Parlament Vorschläge unterbreitet.»[457]

---

454 MUNRO, Introductory, S. 18. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 19, wo der Verfasser von einer Herabsetzung der Parlamente auf die Ebene von «ordinance-making bodies» spricht.

455 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 45.

456 Vgl. BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 81 Anm. 2. So etwa in New York 1846 (Stimmrecht für Schwarze) und 1894 (Wahlkreiseinteilung, Kanalbau) (vgl. TARR, Direct Democracy, S. 96).

457 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 278. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 72 f. Vgl. auch BERNATZIK, S. 615 («Wie man sieht, findet gegenüber der fast absoluten Stabilität der Bundesverfassung in den Gliedstaaten eine gewaltige politische Umwälzung statt, welcher auch die europäischen Staatsmänner, deren Blick etwas weiter in die Zukunft schweift, vollste Aufmerksamkeit schulden. Diese Umwälzung beruht auf derselben Grundidee, welche die Schweiz zur Einführung des Referendums gebracht hat, auf dem Misstrauen in die Weisheit und Unbestechlichkeit der Parlamente […].»).

Auch Woodrow Wilson, der Politikwissenschaftler und spätere 28. Präsident der USA, erkannte den direktdemokratischen Beweggrund für diesen Konstitutionalisierungsprozess und sah wie James Bryce eine Analogie zum Schweizer Gesetzesreferendum:

> «Ein weiterer Grund dafür liegt in dem Wunsch, solchen Gesetzen die Gutheissung durch eine Volksabstimmung zu sichern. Eine Analogie hierfür liegt in dem Schweizer Referendum. In der ganzen Union ist es fast allgemein üblich geworden, Verfassungsbestimmungen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, und die nicht in eine Verfassung gehörenden Bestimmungen, die jetzt so häufig darin aufgenommen werden, sind eigentlich nur gewöhnliche Gesetze, die man auf diese Weise zur Volksabstimmung bringen will.»[458]

Der Princeton-Professor deutete diese Erscheinung als Ausdruck einer «wachsende[n] Tendenz», die Aktivbürgerschaft unmittelbar an der Gesetzgebung zu beteiligen.[459] Die Verfassungskonvente erfreuten sich nicht zuletzt deshalb grosser Beliebtheit. Im 19. Jahrhundert wurden insgesamt deren 144 einberufen.[460]

2.3 Die Konstitutionalisierung einfachen Gesetzesrechts durch die Gliedstaatsparlamente

Die Konstitutionalisierung inhaltlich einfachgesetzlicher Gegenstände zog die Verfassung in die Tagespolitik hinein, denn die auf die Verfassungsstufe gehobenen Detailbestimmungen waren laufend den sich wandelnden Verhältnissen anzupassen.[461] So stellte schon Ellis Paxson Oberholtzer mit Blick auf diese Entwicklung fest: «It must change as laws change, and laws must change as the needs of the people change.»[462] Die erhöhte Rigidität des konstitutionalisierten Gesetzesrechts war also nur um den Preis einer grösseren Flexibilität des hypertrophen Verfassungsrechts zu haben. Bis zur Jahrhundertwende konnten denn auch fast alle Gliedstaatsparlamente Teiländerungen der Verfassung ausarbeiten. Die starke Dynamisierung des ausufernden Verfassungsrechts führte allerdings zu einem ge-

458 WILSON, Staat, S. 373. Vgl. dazu FISKE, S. 196.

459 WILSON, Staat, S. 373.

460 Vgl. STURM, State Constitution-Making, S. 54 (Tabelle 10); TARR, Direct Democracy, S. 95.

461 Vgl. GORDON LLOYD, S. 726, zur kalifornischen Verfassung von 1879: «[…] it invites revision because policy is written into the document.»

462 OBERHOLTZER, Law-Making, S. 46.

wissen Verlust für den Sinn der Verfassung als einer auf Dauer angelegten Grundordnung des Staats.[463]

Die mit der Konstitutionalisierung des Gesetzesrechts einhergehende Dynamisierung des Verfassungsrechts entging Beobachtern wie Ellis Paxson Oberholtzer oder Woodrow Wilson nicht. So meinte Oberholtzer, die Erleichterung der Verfassungsänderung sei eine der Forderungen der Zeit. Sobald eine Verfassung in die gesetzgeberischen Einzelheiten gehe, könne ihr nicht mehr der dauerhafte Charakter eines Leitbilds für das Parlament zukommen.[464] Wilson betonte, solche Verfassungen müssten Gegenstand ständiger Änderung und Anpassung sein. Dadurch würde aber nicht nur der Unterschied zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht verwischt, sondern auch die erwünschte Stabilität des Grundgesetzes zum grossen Teil geopfert. Diejenigen Verfassungen, welche am meisten verfassungsunwürdige Materien enthielten, erwiesen sich als Gegenstand häufigster Änderungen. Die Verfassungsgebung drohe dadurch zu einem lästigen Verfahren der Gesetzgebung herabzusinken.[465] Auch andere Kommentatoren deuteten diese Entwicklung als eine unvermeidbare Folge der Überwindung hergebrachter Verfassungsvorstellungen.[466]

Zu einer «Erstarrung des gesamten Staatslebens»[467] führte die Konstitutionalisierung inhaltlich einfachgesetzlicher Gegenstände also keineswegs, weil sich gleichzeitig auch ein neues, «dynamisches» Verfassungsverständnis durchzusetzen begann, das sich auf dem Weg der erleichterten formellen Verfassungsänderung geltend machen konnte. Dennoch gelang es freilich nicht immer, die nötigen Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen. «Daher», so stellte James Bryce 1888 fest,

---

463 Vgl. (schon 1938) VON MANGOLDT, Rechtsstaatsgedanke, S. 327 («Denn geht man den Weg der Verfassungsänderung, so wird damit die Gefahr heraufbeschworen, dass der Sinn für den materiellen Gehalt des Verfassungsbegriffs verlorengeht, eine Gefahr, die in vielen der amerikanischen Staaten schon weitgehend zur Wirklichkeit geworden ist.»); ferner GERSTEIN, S. 274 ff., m.w.H. und verschiedenen Beispielen für Verfassungsvorlagen, die Gegenstände von blossem Gesetzesrang betrafen.

464 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 48.

465 Vgl. WILSON, State, S. 475 Nr. 1098 («The danger is that constitution-making will become with us only a cumbrous mode of legislation.» [Dieser Abschnitt findet sich nicht in der deutschen Übersetzung.]).

466 Vgl. MOFFETT, Constitutional Referendum, S. 1.

467 So VON MANGOLDT, Rechtsstaatsgedanke, S. 326. Der Verfasser hielt eine solche Erstarrung für die notwendige Folge des «Einbruch[s]» der Verfassungsgeber «in den Bereich der einfachen Gesetzgebung», «[w]enn sich die Verfassungssätze ihre alte, in einem gewissen Sinne überzeitliche Kraft erhalten haben» (a.a.O., S. 326).

«verbleiben Fehler und werden Fehler geduldet, die ein Land, das, wie England, ein souveränes Parlament besitzt, in der nächsten Parlamentssession ohne Mühe und Aufschub verbessern würde.»[468] Der Politikwissenschaftler William Bennett Munro schlug deshalb sogar eine Zweiteilung der Gliedstaats-«Verfassungen» in einen eigentlichen verfassungsrechtlichen und einen bloss einfachgesetzlichen Teil vor, wobei er für die Änderung des Letzteren eine qualifizierte Parlamentsmehrheit genügen lassen und auf ein Verfassungsreferendum verzichten wollte.[469]

Die Gliedstaatsparlamente beschränkten sich aber nicht auf Verfassungsänderungen, die der Anpassung des konstitutionalisierten Gesetzesrechts an neue Gegebenheiten dienten. Vielmehr setzten sie seit Mitte des 19. Jahrhunderts das einfache Verfahren der Teiländerung der Verfassung mit anschliessender obligatorischer Volksabstimmung auf eigene Initiative ein, um besonders umstrittene politische Fragen, denen ebenfalls nicht Verfassungsrang zuzukommen brauchte, einem Volksentscheid zuzuführen. Auf diese Weise versuchten sie in plebiszitärer Weise, sich in politisch heiklen Fragen ihrer Verantwortung zu entledigen.[470] «So entstand extra legem ein materiell praktisch unbegrenztes […] Referendum über Gegenstände des einfachen Gesetzesrechts, gekleidet in die Form des Verfassungsreferendums.»[471] Dieses Vorgehen war in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert sehr geläufig. In Michigan etwa hatte die Aktivbürgerschaft zwischen 1850 und 1908 über nicht weniger als 73 Vorlagen betreffend die Teiländerung der Verfassung von 1850 zu befinden.[472] Die Parlamente unterbreiteten besonders häufig die umstrittene Frage der Alkoholprohibition in der Form einer Verfassungsänderung den Stimmberechtigten.[473] So sehr die Wissenschaft dieses Vorgehen als «an appeal to the acclaim of the crowd»[474] verurteilte, so sehr begrüssten es weite Bevölkerungskreise, unbekümmert um solche «akademischen» Einwände, als ein weiteres Element der Beschränkung der parlamentarischen Rechtsetzung.[475]

---

468 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 275. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 68.

469 Vgl. MUNRO, Government (4. Aufl. 1936), S. 568 f.

470 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 103.

471 STELZENMÜLLER, S. 103. Nach der Begrifflichkeit von Stelzenmüller handelt es sich dabei um ein «fakultatives» Referendum.

472 Vgl. FAIRLIE, Referendum and Initiative, S. 147, 155 ff.

473 Vgl. etwa OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 159 ff.

474 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 161.

475 OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 500.

Tatsächlich setzte sich die Entwicklung auch zu Beginn des 20. Jahrhunderts fort. Zwischen 1899 und 1908 unterstellten die Gliedstaatsparlamente insgesamt 472 Verfassungsänderungen der Volksabstimmung, wobei es sich um kaum mehr als 60 Vorlagen von grundlegender Bedeutung gehandelt haben soll.[476] Dabei lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Häufigkeit solcher Verfassungsänderungen und der Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative beobachten: Die Gliedstaaten, deren Parlamente am änderungsfreudigsten waren, sollten in der Folge auch eher die neuen Einrichtungen direkter Demokratie übernehmen.[477]

3. Das obligatorische Gesetzesreferendum

3.1 Von der Versammlungsdemokratie zu Frühformen des Gesetzesreferendums

«Herzstück der neu-englischen Gemeindeverfassung»[478] war das sogenannte «town meeting». Die Ursprünge dieser Gemeindeversammlung, die zu Beginn der Form nach wenig mehr als die puritanische Kirchgemeindeversammlung war,[479] werden in der Volksversammlung («folkmoot») der 1630er-Jahre in der Colony of Massachusetts Bay verortet.[480] Die Anfänge liegen allerdings ziemlich im Dunkeln, denn die frühe Praxis ist nicht ausreichend belegt und unterschied sich von Gemeinde zu Gemeinde zweifellos stark. Ursprünglich fanden wöchentlich Versammlungen statt; 1632 beschloss ein «town meeting» in Cambridge in Massachusetts, monatlich Versammlungen durchzuführen; Watertown, ebenfalls in Massachusetts gelegen, entschied sich 1663, jährlich ein «town meeting» abzuhalten.[481] Die grösseren Zeitabstände machten es notwendig, dass ein repräsentatives

476 Vgl. DODD, Revision and Amendment, S. 269 f.

477 Vgl. GOEBEL, S. 28.

478 STELZENMÜLLER, S. 46.

479 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 100.

480 Vgl. ZIMMERMAN, Town Meeting, S. 18 ff.

481 Vgl. ZIMMERMAN, Town Meeting, S. 19. Ab 1700 wurde das Stimm- und Wahlrecht insofern geöffnet, als es von da an nicht mehr auf Mitglieder der puritanischen Religionsgemeinschaft beschränkt war und nur noch ein ziemlich niedriger Zensus galt (vgl. STELZENMÜLLER, S. 47). STELZENMÜLLER, S. 52 f., sieht im «town meeting» allerdings nicht die «Keimzelle der Demokratie auf amerikanischem Boden», sondern spricht wegen des mehr zum Konsens als zum Mehrheitsentscheid neigenden Charakters der Gemeindeversammlung von einer «proto-demokratischen Institution», von einem «Modell und Vehikel für spätere Demokratisierungen».

Element in die Gemeindeverfassung eingebaut wurde, indem Vertreter, sogenannte «selectmen», und weitere durch Volkswahl bestellte Amtsinhaber in der Zwischenzeit die Gemeindeverwaltung besorgten.[482]

Der Grundsatz der Versammlungsdemokratie galt, wie etwa Rhode Island, «one of the best examples [of a pure democracy]»,[483] zeigt, bis um die Mitte des 17. Jahrhunderts nicht nur auf der Ebene der Gemeinden, sondern auch auf der Ebene der Kolonie. Doch mit dem Wachstum der Kolonien stiess das Versammlungssystem bald an seine Grenzen, weshalb es unumgänglich wurde, zu einer Art Repräsentativsystem mit Delegierten oder Deputierten überzugehen. Dabei kamen verschiedene Verfahren der Stimmenvertretung («proxy voting») zur Anwendung, indem die Delegierten entweder die Stimmzettel der Aktivbürgerschaft mit in die gesetzgebende Körperschaft in der Hauptstadt nahmen oder anlässlich ihrer Wahl in den «town meetings» Instruktionen zu den anstehenden Geschäften erhielten. Mit der Zeit holten die Repräsentanten auch von sich aus Meinungen und Anweisungen der «town meetings» ein.[484] In den Kolonien Neuenglands galten Instruktionen stets als «selbstverständlicher Bestandteil des Repräsentationssystems».[485] Das Instruktionsrecht sorgte – neben dem praktisch noch bedeutenderen Petitionsrecht – dafür, dass die Wählerschaft trotz unumgänglicher Repräsentation die Gesetzgebung unmittelbar beeinflussen konnte.[486]

Rhode Island hatte überdies schon zur Zeit des Freibriefs von 1644 Vorläufer von Gesetzesinitiative und Gesetzesreferendum eingeführt, indem die Städte einen Gesetzesvorschlag in den «General Court» einbringen konnten. Nach einer allfälligen Zustimmung durch die Mehrheit der Abgeordneten war die endgültige Inkraftsetzung des Gesetzesvorschlags von der Genehmigung durch die in der «General Assembly» versammelte Aktivbürgerschaft abhängig. Der «General Court» konnte auch seinerseits den Städten einen Gesetzesvorschlag unterbreiten. Stimmten diese mehrheitlich zu, galt das Gesetz bis zur nächstfolgenden «General Assembly».

---

482 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 46, m.w.H.

483 LOBINGIER, People's Law, S. 83.

484 Vgl. DE GRAZIA, S. 56 f.; LOBINGIER, People's Law, S. 78 ff., 83 ff., 101 f.; MORGAN, S. 209 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 109 f.; OLSON, 554; REID, S. 85 ff., 96 ff. (mit Beispielen); für eine Kritik der Instruktionstheorie POLE, S. 541 f. (Anhang I).

485 ADAMS, Verfassung, S. 250. Ders., Verfassung, S. 249, beurteilt die Instruktion als eine «Mischform» des «imperativen und freien Mandats», weil sie flexibel gehandhabt worden sei.

486 Vgl. dazu eingehend OLSON, 554 ff.

Später wurde das Verfahren dahingehend geändert, dass ein vom «General Court» beschlossenes Gesetz in Kraft trat, wenn es nicht innert einer bestimmten Frist von einer Mehrheit der Stimmberechtigten («voters») in einer Mehrheit der Städte abgelehnt wurde; ab 1660 genügte die blosse Mehrheit der Einwohner, um ein Gesetz zu verwerfen.[487]

Eine Art mittelbare Frühform des Gesetzesreferendums sah sodann die Verfassung von Pennsylvania von 1776 vor. So waren alle «bills of public nature» des (einkammerigen) Parlaments[488] zu drucken und zu veröffentlichen, damit das Volk sie prüfen konnte. Ausser in «occasions of sudden necessity» durften die Vorlagen erst in der nächsten Parlamentssession endgültig verabschiedet werden.[489] Gleichzeitig sah die Rechteerklärung der Verfassung erstmals ausdrücklich das Recht des Volks zur Instruktion der Abgeordneten vor.[490] Thomas Paine bemerkte zur Verfassungsbestimmung:

> «Nach der Konstitution steht daher das Volk an der Stelle eines zweiten Hauses, oder deutlicher ausgedrückt, es bildet ein Haus mit eigenem Rechte.»[491]

Die stark umstrittene Verfassungsbestimmung sollte sich allerdings als praktisch undurchführbar erweisen: «Was waren ‹bills of public nature›, was galt als ‹sudden necessity›, wie konnte das Ergebnis der öffentlichen Diskussion eingeholt werden?»[492]

---

487 Vgl. DE GRAZIA, S. 58; LOBINGIER, People's Law, S. 81 ff.

488 Neben Pennsylvania verfügten auch Georgia und Vermont (vgl. dazu Anm. 257) in der Revolutionszeit über ein Einkammerparlament (vgl. ADAMS, Verfassung, S. 247).

489 Pa. Const. 1776, § 15, abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil V, S. 319 ff. (330).

490 Vgl. Pa. Const. 1776, A Declaration of the Rights, art. 16. Insgesamt sahen die Rechteerklärungen von drei der elf frühesten Einzelstaatsverfassungen (neben Pennsylvania auch North Carolina und Massachusetts) ein solches Instruktionsrecht vor (vgl. ADAMS, Verfassung, S. 252). Weitere folgten später. Die Praxis war aber auch dort verbreitet, wo keine formelle Bestimmung bestand (vgl. TARR, Direct Democracy, S. 92).

491 PAINE, Abhandlungen, S. 343.

492 ADAMS, Verfassung, S. 253.

3.2 Die Beschränkungen der gesetzgebenden Körperschaften

Das Repräsentativprinzip war einer der wesentlichen Organisationsgrundsätze der 1776 konstituierten Einzelstaaten.[493] Gleichzeitig bestand aber nach den Erfahrungen der Kolonisten mit dem Parlament des Mutterlands von Anfang an ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber der Volksvertretung.[494] Mit der geschichtlich bedingten Abneigung gegen das britische Parlament dürfte denn auch die Tatsache zu erklären sein, dass die Bezeichnung «Parlament» («parliament») für die gesetzgebenden Körperschaften («legislatures») der Gliedstaaten – ebenso wie für den Kongress der Union – in den USA nie gebräuchlich geworden ist. Der Begriff des Parlaments war überdies so sehr mit der britischen Konzeption der Parlamentssouveränität verknüpft, dass er für die auf den Grundsatz der Volkssouveränität gegründeten Einzelstaaten kaum infrage kam.

Entsprechend sahen bereits die Provinzialkongresse von 1776 verfassungsrechtliche Beschränkungen der gesetzgebenden Körperschaften vor. Waren schon die Grundrechteerklärung und die geschriebene Verfassung als Machtbeschränkungen gedacht – die Verfassung hatte ja von Beginn an die Funktion, die Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat zu schützen –,[495] so bezweckten die Instruktion der Abgeordneten, die Öffentlichkeit der Beratungen sowie die Beschränkung der Amtszeit und der Wiederwahlmöglichkeit der Parlamentarier ebenfalls die Zurückbindung und Kontrolle des Parlaments.[496] Die Instruktionspraxis, also das imperative Mandat in den Einzelstaaten, gewann im ersten Jahrzehnt nach der Unabhängigkeitserklärung an Bedeutung, und die gesetzgebenden Körperschaften, auch die zweiten Kammern, gerieten in Sachfragen zunehmend in unmittelbare Abhängigkeit von der Wählerschaft.[497] In den 1780er-Jahren wurde zudem der Gedanke der Gewaltenteilung und -verschränkung wichtiger, das heisst die Verwirklichung des Zweikammersystems, die Stärkung des Gouverneurs und die Praxis der richterlichen Normenkontrolle.[498]

Das Misstrauen verstärkte sich gleichwohl noch nach der Bundesstaatsgründung von 1787. Strukturell ist der Argwohn erklärbar mit den grundsätzlich unbeschränk-

---

493 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 239.

494 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 247.

495 Vgl. vorn S. 45.

496 Vgl. zum Ganzen ADAMS, Verfassung, S. 248, mit zahlreichen Einzelheiten (S. 249 ff.); KRUMAN, S. 49 ff.

497 Vgl. dazu eingehend WOOD, S. 372 ff., 383 ff.

498 Vgl. dazu eingehend WOOD, S. 446 ff., 453 ff.

ten Gesetzgebungsbefugnissen,[499] die den Parlamenten der Gliedstaaten im Gegensatz zum Kongress der Union zukommen.[500] Alle Kompetenzen, die nicht der Union als einer «künstliche[n] Schöpfung» in der Verfassung ausdrücklich übertragen wurden, sind bei den Gliedstaaten als einem «natürliche[n] Gewächs» verblieben[501] und werden von den gesetzgebenden Körperschaften ausgeübt. Sollen deren Befugnisse eingeschränkt werden, muss diese Begrenzung in der Gliedstaatsverfassung festgelegt werden: «Die Einzelstaatsverfassung ist daher in erster Linie nicht eine gewaltverleihende, sondern eine gewalteinschränkende Urkunde. Je länger die Verfassungsurkunde ist, umso zahlreicher sind die Schranken […].»[502]

Die Verfassungskonvente erliessen denn auch ab den 1830er-Jahren unzählige solcher «gewalteinschränkender» Bestimmungen. Zunächst waren diese noch vergleichsweise mild. Sie betrafen die parlamentarische Geschäftsordnung und verlangten etwa die dreimalige Lesung von Gesetzesentwürfen und deren Beschränkung auf einen Gegenstand, der im Titel des Erlasses genau zu umschreiben war.[503] Doch ab den 1850er-Jahren beschränkten die Verfassungskonvente die Parlamente immer stärker.[504] Sie begrenzten Zahl und Dauer der Parlamentssessionen, die in der Regel nur noch jedes zweite Jahr während einer festgeschriebenen Höchstdauer stattfinden durften, stellten für gewisse Gegenstände der Gesetzgebung Erfordernisse qualifizierter Parlamentsmehrheiten auf und beschränkten oder untersagten den Erlass lokal geltender «local laws» (betreffend alle lokalen Verwaltungseinheiten gleicher Stufe eines Gliedstaats) sowie individuell-konkreter «special laws» (betreffend einen konkreten Ort).[505] Die Parlamentarier durften sodann vielerorts keine Regierungs- und Justizbeamten mehr wählen. Ferner räumten die Grundgesetze dem Gouverneur das Vetorecht im Lauf des 19. Jahrhunderts – nach dem Vorbild des Vetos des US-Präsidenten – fast überall ein,[506]

---

499 Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, S. 249 ff.

500 TARR, Historical Perspective, S. 9 f.

501 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 260. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 43. Vgl. U.S. Const. amend. X.

502 FREUND, S. 8. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 119; ferner ROBERT F. WILLIAMS, S. 249 f.

503 Die letzteren Bestimmungen stellen die Anfänge der sogenannten «single subject rule» dar (vgl. GILBERT, S. 812; RUUD, S. 390 f.).

504 Vgl. TARR, Historical Perspective, S. 10. OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 45, liefert eine zeitgenössische Darstellung dieser Beschränkungen. Vgl. auch BURGESS, S. 26 ff.; LAPP, S. 58 ff.

505 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 218.

506 Vgl. FAIRLIE, Veto Power, S. 475 ff.

glaubte man doch, die Exekutive sei «ein gehorsamer Diener» des Volks, der zulasten der Legislative gestärkt werden müsse.[507] Im Zug dieser Entwicklung führten die Gliedstaaten ab den 1850er-Jahren auch die obligatorische Volksabstimmung über gewisse Gegenstände der Gesetzgebung ein.

3.3 Das ordentliche obligatorische Gesetzesreferendum

3.3.1 Die ideellen und institutionellen Grundlagen

In ideeller Hinsicht hatte vor allem die jahrzehntelange Instruktionspraxis den Boden für das obligatorische Gesetzesreferendum vorbereitet. So war es Anfang der 1830er-Jahre Alexis de Tocqueville nicht verborgen geblieben, dass die Instruktion der Abgeordneten den Repräsentationsgedanken zunehmend bedrohte. Es breite sich, meinte der französische Beobachter, «immer mehr eine Gewohnheit aus, welche die Sicherungen der repräsentativen Regierung schliesslich unwirksam machen» werde:

> «[E]s kommt sehr häufig vor, dass die Wähler bei der Wahl eines Repräsentanten diesem eine Richtlinie vorschreiben und ihm eine bestimmte Anzahl Verpflichtungen auferlegen, von denen er nicht abweichen darf. Es ist, als ob die Mehrheit selber auf dem Marktplatz, bloss ohne dessen Getümmel, ihre Beratungen abhielte.»[508]

Diese Tendenz hielt während der folgenden Jahrzehnte an. So führten etwa Mitglieder des Verfassungskonvents von Kalifornien von 1849 zum Instruktionsrecht in der Rechteerklärung[509] aus, ein «representative» sei «the servant of the people who sent him here», ja sogar «a mere machine, so far as he is instructed, or so far as the wishes of his constituents are known to him».[510] Die radikale Zurückbindung der Parlamentarier lässt an Jean-Jacques Rousseaus Theorie denken, wonach die Abgeordneten keine Vertreter des Volks sind oder sein können:

> «[S]ie sind nur seine Beauftragten, nichts können sie endgültig beschliessen. Jedes vom Volk nicht persönlich ratifizierte Gesetz ist nichtig; es ist kein Gesetz.»[511]

In institutioneller Hinsicht bot das obligatorische Verfassungsreferendum einen Anknüpfungspunkt für das obligatorische Gesetzesreferendum. Es ging eigentlich nur noch darum, von der einen, schon bestehenden zur anderen, neuen Form des

---

507 COESTER, S. 19. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 250 ff.

508 DE TOCQUEVILLE, 2. Teil, 7. Kapitel (S. 370).

509 Vgl. Cal. Const. 1849, § 10; heute Cal. Const. art. I, § 3(a).

510 BROWNE, S. 296 f.

511 ROUSSEAU, 3. Buch, 15. Kapitel (S. 125 ff. [127]).

obligatorischen Referendums überzugehen.[512] Dieser Vorgang vollzog sich vor allem in den neueren Gliedstaaten, und zwar fast unbemerkt,[513] denn die obligatorische Volksabstimmung über gewisse Gegenstände der Gesetzgebung wurde weniger als Grundsatz- denn als Zweckmässigkeitsfrage behandelt.[514] Konkrete ausländische, auch schweizerische, institutionelle Vorbilder für die Ausformung dieses besonderen obligatorischen Gesetzesreferendums in den Gliedstaaten der USA lassen sich aber nicht nachweisen. Vielmehr handelte es sich um eine eigenständige US-amerikanische Entwicklung. Darauf wiesen schon Autoren wie Woodrow Wilson[515] oder Charles Sumner Lobingier[516] hin.

Während die rechtliche Zulässigkeit solcher verfassungsrechtlich vorgesehener obligatorischer Gesetzesreferenden nie angezweifelt wurde,[517] war deren politische Zweckmässigkeit umstritten. Die Gegner befürchteten insbesondere, dass die Abgeordneten nach Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums die Gesetzgebungstätigkeit weniger gewissenhaft ausüben und mit den Finanzen weniger haushälterisch umgehen würden. Überdies könnten sie versucht sein, ihre Verantwortung auf die Aktivbürgerschaft abzuwälzen.[518]

3.3.2 Die Gegenstände

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts verlangten zahlreiche Gliedstaatsverfassungen im Fall von Gesetzen über lokale Gegenstände ausdrücklich eine obligatorische Volksabstimmung im betreffenden Gebiet.[519] Die hier interessierenden verfas-

512 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 349.

513 Vgl. PHELPS, Initiative and Referendum, Introduction, S. 2.

514 Vgl. LOWELL, Public Opinion, S. 172.

515 Vgl. WILSON, State, S. 475 Nr. 1099 («In one or two of the states the Swiss *Referendum* has been more exactly reproduced, though not, so far as I know, in conscious imitation of Swiss example.» [Dieser Abschnitt findet sich nicht in der deutschen Übersetzung.]).

516 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 349 («There was no imitation of Swiss or other foreign models, then […].»).

517 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 197 f.

518 Vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 73 ff. Ders., a.a.O., S. 68 ff., 73 ff., 76, bietet eine Zusammenstellung von Argumenten, die in gliedstaatlichen Verfassungskonventen des 19. Jahrhunderts für und gegen das ordentliche obligatorische Gesetzesreferendum vorgebracht wurden, sowie eine knappe Übersicht über dessen Einführung.

519 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 222 ff., mit einem Überblick über die einschlägigen, sehr zahlreichen Verfassungsbestimmungen; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 218 ff.

sungsrechtlich vorgesehenen obligatorischen Gesetzesreferenden auf Staatsebene waren noch selten. Inhaltlich betrachtet handelte es sich dabei ohnehin eher um Verfassungsreferenden.[520] So verlangten die Gliedstaatsverfassungen etwa obligatorische Volksabstimmungen über Gesetze betreffend die Staatsgrenzen und das Stimmrecht. Referendumsbestimmungen betreffend die Gebietsausdehnung finden sich erstmals 1798 in der Verfassung von Georgia und 1872 im Grundgesetz von West Virginia.[521] Eine ganze Reihe von Gliedstaaten verankerte sodann im Grundgesetz Bestimmungen über Volksabstimmungen betreffend die Ausdehnung des Stimmrechts auf Schwarze oder Frauen, so Wisconsin (1848),[522] Colorado (1876), North Dakota (1889) und South Dakota (1889).[523] Vereinzelte Gliedstaatsverfassungen sahen auch obligatorische Gesetzesreferenden über Fragen des Wahlsystems und der Wahlkreiseinteilung vor.[524] Besonders interessant war das Verfahren, das die Verfassung von Virginia (1851) vorsah, um die Grundsätze der Neuzuteilung der Abgeordnetensitze festzulegen.[525]

Das Bedürfnis, die Parlamente unmittelbar durch die Aktivbürgerschaft zu kontrollieren, kam aber vor allem in den Bereichen Staatsverschuldung, Steuerwesen und Bankengründungen auf. Bis 1837 hatten die Gliedstaaten viel Geld in grosse

---

520 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 212 f.; LOWELL, Referendum in Switzerland and in America, S. 525 f.

521 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 212, mit Nachweis der einschlägigen Verfassungsbestimmungen.

522 In Wisconsin war die Frage schon 1847, zusammen mit einer ersten Verfassung, einer Volksabstimmung unterstellt und deutlich verneint worden. 1849 legte das Parlament dann, gestützt auf die einschlägige Bestimmung der Verfassung von 1848 (art. III, § 1), ein Gesetz über die Ausdehnung des Wahlrechts auf Schwarze vor, das in der Volksabstimmung klar angenommen wurde (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 265 f., 327; *Gillespie v. Palmer,* 20 Wis. 544 [1866]). Vgl. auch OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 193 f.

523 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 193 ff., mit Nachweis der einschlägigen Verfassungsbestimmungen; teilweise abweichend CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 212. In der Union und denjenigen Gliedstaaten, welche es damals noch nicht kannten, sollte das Stimm- und Wahlrecht der Schwarzen 1870 mit dem Inkrafttreten des 15. Zusatzartikels zur Unionsverfassung grundsätzlich eingeführt werden.

524 Näheres bei OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 195 f.

525 Vgl. Va. Const. 1851 art. IV, § 5; dazu DINAN, Virginia Constitution, S. 390. Demnach sollte sich im Fall der Unfähigkeit des Parlaments, das Verfahren festzulegen, die Aktivbürgerschaft für einen von vier möglichen Grundsätzen der Neuzuteilung der Abgeordnetensitze entscheiden.

Infrastrukturvorhaben investiert, vor allem in den Bau von Kanälen, Eisenbahnen, Strassen und Brücken. Sie hatten Staatsanleihen ausgegeben und mit dem aufgenommenen Geld privaten Kanal- und Eisenbahngesellschaften Baukredite gewährt.[526] Gleichzeitig waren Banken, häufig mit Kapital des betreffenden Gliedstaats ausgestattet, wie Pilze aus dem Boden geschossen.[527] Als dann Präsident Andrew Jackson 1836 die Auflösung der «Second Bank of the United States» herbeiführte, brach eine grosse Wirtschaftskrise aus und viele Banken kollabierten. Die Verschuldung der Gliedstaaten nahm nicht nur wegen der verminderten Steuereinnahmen, sondern auch wegen des hohen Wertverlusts der staatlichen Bankbeteiligungen stark zu. Die Bankenregulierung wurde damit zu einem der umstrittensten Themen jener Zeit.[528]

Die Wirtschaftskrise von 1837 verlangte nach verfassungsrechtlichen Antworten.[529] Dazu gehörte die Einführung der obligatorischen Volksabstimmung über die Staatsverschuldung.[530] Dieser Einrichtung kam unter den gegebenen Umständen also eine «Sicherungsfunktion» zu.[531] Die Verfassung von Rhode Island von 1842 legte fest, dass das Parlament ausser in Kriegszeiten oder im Fall eines Aufstandes oder militärischen Einmarsches keine Befugnis habe, ohne ausdrückliche Zustimmung der Aktivbürgerschaft die Staatsverschuldung über eine bestimmten Obergrenze zu erhöhen:

> «The General Assembly shall have no power hereafter without the express consent of the people, to incur State debts to an amount exceeding fifty thousand dollars, except in time of war, or in case of insurrection or invasion; nor shall they in any case, without such consent, pledge the faith of the State for the payment of the obligations of others […].»[532]

Weitere Gliedstaaten folgten mit Verfassungsbestimmungen, welche die Erhöhung der Staatsverschuldung ab einer bestimmten Obergrenze von der Zustimmung der

---

526 Vgl. FINO, Finance Provisions, S. 965 ff.

527 Vgl. LOWELL, Referendum in Switzerland and in America, S. 525; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 191.

528 Vgl. dazu die Untersuchungen von SHADE und SHARP.

529 Vgl. FINO, Finance Provisions, S. 969 ff.

530 Vgl. FINO, Finance Provisions, S. 973 (Tabelle «Debt Limits and Safeguards»), unter Hinweis auf GOODRICH, S. 156 (Tabelle), 160.

531 HEUSSNER, Wurzeln, S. 205.

532 R.I. Const. 1842 art. IV, § 13, abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil V, S. 483 ff. (488).

Aktivbürgerschaft abhängig machten, so Michigan 1843 und New Jersey 1844.[533] Solche aus den schlechten Erfahrungen mit der fehlenden Haushaltsdisziplin der Parlamente hervorgegangenen,[534] aber auch zum Schutz der Interessen der Steuerzahler und zum Teil der Anleihensgläubiger erlassenen Verfassungsbestimmungen[535] wurden sehr rasch zu einem festen Bestandteil des gliedstaatlichen Verfassungsrechts; entsprechende Vorschriften finden sich in Iowa und New York (1846), Illinois (1848),[536] Kalifornien (1849),[537] Kentucky (1850), Kansas (1855/59), Nebraska (1866), Arkansas, North Carolina (beide 1868), South Carolina (1873),[538] Missouri (1875), Colorado (1876), Louisiana (1879), Idaho, Montana, Washington, Wyoming (alle 1889).[539] Ende des 19. Jahrhunderts war eine obligatorische Volksabstimmung in den Verfassungen von 13 Gliedstaaten verankert.[540]

---

533 Vgl. HEINS, S. 8 f.; WALLIS, S. 231, 249 f. (Tabelle 1), auch zum Folgenden.

534 Der Entscheid *People ex rel. Attorney-General v. Johnson,* 6 Cal. 499 (1856) des Obersten Gerichtshofs von Kalifornien zeichnet in dieser Beziehung ein sehr düsteres Bild. Der Supreme Court würdigt die löbliche Absicht des Verfassungsgebers von 1849 in Bezug auf die Begrenzung der Staatsverschuldung und übt unverblümte Kritik an der Ausgabenpolitik des jungen Gliedstaats.

535 Vgl. GELFAND, §§ 11:1, 11:2 (S. 11-3 ff., 11-6).

536 Vgl. auch die obligatorische Volksabstimmung über zusätzliche Staatsausgaben nach Ill. Const. 1870 art. IV, § 33.

537 Vgl. *People ex rel. Attorney General v. Johnson,* 6 Cal. 499, 503 (1856) betreffend Cal. Const. 1849 art. VIII, § 1: «That the Article was not intended simply as a limitation on the power to borrow money, is evident from its language; the words are: ‹shall not in any manner create any debt or debts, liability or liabilities, which singly, or in the aggregate›, etc., etc. A debt or liability may be created, in other ways than by the borrowing of money; it may be created by appropriation, where there is no money to meet it; it may be created by drawing on a fund where there is no cash in the treasury, or incoming revenue, to satisfy such drafts; it may be done in various ways; yet the stern letter of the Constitution imperatively forbids the Legislature from creating, in any manner, except in the mode pointed out, such debts or liabilities.»

538 Nach S.C. Const. 1868 art. XVI in der Fassung von 1873 war sogar die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln erforderlich. Vgl. auch S.C. Const. 1895 art. X, § 11.

539 Vgl. zum Ganzen CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 213 ff., mit Nachweis der einschlägigen Verfassungsbestimmungen; ferner OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 182 ff.

540 California, Idaho, Illinois, Iowa, Kansas, Kentucky, Missouri, Montana, New Jersey, New York, Rhode Island, Washington und Wyoming (vgl. OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 183 f.). Nach BLISS, S. 1181, sollen Ende des

Die meisten Verfassungsbestimmungen betrafen die Verschuldung durch die Ausgabe von Staatsanleihen. Die Volksabstimmung über die Ausgabe von Schuldverschreibungen ist denn auch eines der ältesten und heute am weitesten verbreiteten Volksrechte[541] in den Gliedstaaten der USA. Ursprünglich handelte es sich dabei der Form nach allerdings häufig um ein Verfassungsreferendum, wurden doch die finanziellen Beschränkungen oft unmittelbar in der Verfassung festgeschrieben. Da diese «constitutional bond issues» aber zu einer Unzahl von Verfassungsänderungen führten, gingen viele Gliedstaaten im Lauf der Jahrzehnte zu den «statutory bonds» über.[542] Seither handelt es sich bei den Anleihensreferenden der Form nach meist um obligatorische Gesetzesreferenden.[543]

In der Verfassung von Illinois von 1848 findet sich erstmals auch die Bestimmung, wonach ein Steuergesetz (Gesetz über eine Steuer zur Deckung des Schuldendienstes) der obligatorischen Volksabstimmung untersteht.[544] 1876 verankerte Colorado in seiner Verfassung ein obligatorisches Referendum im Fall der Erhöhung des Grundsteuersatzes («property tax») über eine gewisse Grenze;[545] ähnliche Vorschriften fanden Eingang in die Grundgesetze von Idaho und Montana 1889 sowie Utah 1895.[546]

So stellte Charles A. Beard 1912 fest, fast alle Gliedstaaten hätten durch bittere Erfahrung lernen müssen, dass den Parlamenten in finanziellen Angelegenheiten nicht freie Hand gelassen werden könne. Eine Untersuchung der verfassungsrechtlichen Beschränkungen offenbare den erstaunlichsten Einfallsreichtum in Bezug auf die Einrichtungen, welche die parlamentarische Verschwendungssucht eindämmen sollten.[547]

---

19. Jahrhunderts elf Gliedstaaten über entsprechende Verfassungsbestimmungen verfügt haben.

541 Vgl. hinten S. 260 ff.

542 Eine detaillierte Übersicht über die Regelungen um 1940 bietet RATCHFORD, S. 430 f., 433 (Tabellen 37 und 38).

543 Vgl. hinten S. 261.

544 Ill. Const. 1848 art. III, § 37.

545 Colo. Const. 1876 art. X, § 11.

546 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 220 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 189 f., je mit Nachweis der einschlägigen Verfassungsbestimmungen; ferner BLISS, S. 1181; DEALEY, S. 223.

547 Vgl. BEARD, Introductory Note, S. 6.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bildeten Gesetze über die Gründung von Banken beziehungsweise die Vergabe von Banklizenzen (Notenbanken und Diskontbanken) häufig Gegenstand der obligatorischen Volksabstimmung.[548] Eine entsprechende Bestimmung findet sich erstmals in der Verfassung von Illinois von 1848:[549]

> «No act of the General Assembly authorizing corporations or associations with banking powers, shall go into effect, or in any manner be in force unless the same shall be submitted to the people at the General Election next succeeding the passage of the same, and be approved by a majority of all the votes cast at such election for and against such law.»[550]

Im gleichen Jahr verankerte Wisconsin eine ähnliche Vorschrift in seiner Verfassung,[551] wonach zuerst konsultativ die Frage «bank or no bank?» und anschliessend allenfalls auch ein entsprechendes Gesetz über die Bankenregulierung einer obligatorischen Volksabstimmung unterstand.[552] Kein Gliedstaat sollte in der Folge so häufig über Bankgesetze abstimmen wie Wisconsin.[553] Die einschlägigen

---

548 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 216.

549 Nach CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 217, und OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 191, ging Iowa mit seiner Verfassung von 1846 voraus, doch findet sich darin keine entsprechende Bestimmung. Dagegen enthielt die gescheiterte Verfassung von 1844 (abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil II, S. 239 ff.) einen Abstimmungsvorbehalt für Bankgesetze (art. IX, § 3). Vgl. auch VAN DER ZEE, S. 34, 36.

550 Ill. Const. 1848 art. X, § 5, abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil II, S. 143 ff. (162).

551 Vgl. Wis. Const. art. XI, § 5 in der ursprünglichen Fassung (aufgehoben 1902), abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil VII, S. 207 ff. (243): «The Legislature may submit to the voters, at any general election, the question of *‹Bank›,* or *‹No Bank›,* and if at any such election a number of votes equal to a majority of all the votes cast at such election on that subject shall be in favor of Banks, then the Legislature shall have power to grant Bank charters, or to pass a general banking law, with such restrictions and under such regulations as they may deem expedient and proper for the security of the bill holders. Provided, that no such grant or law shall have any force or effect until the same shall have been submitted to a vote of the electors of the State, at some general election, and been approved by a majority of the votes cast on that subject at such election.»

552 Vgl. GOLDMAN, S. 307.

553 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 355 f., insbes. S. 356 Anm. 1. Vgl. State of Wisconsin Blue Book 2013–2014, S. 225 f. («Statewide Referenda Elections Other than Constitutional Amendments»).

Verfassungsbestimmungen in Michigan (1850)[554] und Ohio (1851)[555] waren noch allgemeiner formuliert. Iowa führte ein obligatorisches Referendum über Bankgesetze 1857 ein,[556] Kansas 1859[557] und Missouri 1875[558]. Bis zur Jahrhundertwende kannten damit sieben Gliedstaaten eine solche Verfassungsbestimmung.[559] Der entsprechende Artikel im Grundgesetz von Ohio, der heute noch immer in Kraft steht, ist praktisch schon längst bedeutungslos geworden[560] und erinnert gleichsam als ein Museumsstück des 19. Jahrhunderts an die Anfänge des obligatorischen Gesetzesreferendums.

Neben den Bereichen Staatsverschuldung, Steuerwesen und Bankengründungen galt auch die Frage, welcher Stadt die Ehre der Hauptstadt zukommen sollte, als politisch besonders heikel.[561] Die Verfassung von Texas von 1845 sah deshalb für die Festlegung des Regierungssitzes erstmals eine obligatorische Volksabstimmung vor.[562] Es folgten Minnesota (1857), Oregon (1857), Kansas (1859), Florida (1868), Colorado (1876) Georgia (1877) und zahlreiche weitere Gliedstaaten.[563] Ebenso machte eine ganze Reihe von Gliedstaatsverfassungen die *Verlegung* des Regierungssitzes von einem obligatorischen Referendum abhängig; Oregon, Idaho und Wyoming schlossen ein solches allerdings für eine bestimmte Zeitdauer

554 Mich. Const. 1850 art. XV, § 2. Diese Bestimmung wurde mit der Verfassung von 1850 eingeführt und mit der Verfassung von 1908 wieder abgeschafft. In diesem Zeitraum fanden zwei obligatorische Volksabstimmungen über «general banking laws» statt (1858 und 1888; vgl. FAIRLIE, Referendum and Initiative, S. 147, 153).

555 Ohio Const. 1851 art. XIII, § 7; dazu *Dearborn v. Bank,* 42 Ohio St. 617 (1885).

556 Iowa Const. 1857 art. VIII, § 5.

557 Kan. Const. 1859 art. XIII, § 8.

558 Mo. Const. 1875 art. XII, § 26. Allerdings wurden in Missouri «banks of discount and deposit» ausdrücklich ausgenommen (vgl. OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 192).

559 Vgl. zum Ganzen CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 216 ff., mit Nachweis der einschlägigen Verfassungsbestimmungen; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 191 ff.; ferner BLISS, S. 1181.

560 Vgl. hinten S. 269.

561 Vgl. BLISS, S. 1181.

562 Vgl. Tex. Const. 1845 art. III, § 35; CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 215 f.; LOBINGIER, People's Law, S. 354.

563 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 215 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 51 ff.; ders., Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 176 ff., je mit Nachweis der einschlägigen Verfassungsbestimmungen.

nach der Bestimmung der Hauptstadt aus.[564] Bis zur Jahrhundertwende unterstand die Hauptstadtfrage in 15 Gliedstaaten einer obligatorischen Volksabstimmung.[565] Darüber hinaus wurde mancherorts auch die stark umstrittene Festlegung des Sitzes wichtiger öffentlicher Einrichtungen wie staatlicher Universitäten, Spitäler oder Strafanstalten einem Volksentscheid unterstellt.[566]

Schliesslich unterstanden nach vereinzelten Gliedstaatsverfassungen noch weitere Gesetzesvorlagen zwingend der Volksabstimmung.[567] Das obligatorische Gesetzesreferendum, das übrigens wie das Verfassungsreferendum[568] meist nur verhältnismässig wenige Stimmberechtigte zu mobilisieren vermochte,[569] war in den USA aber immer auf bestimmte Gegenstände beschränkt. Ein *allgemeines* ordentliches obligatorisches Gesetzesreferendum nach dem Vorbild schweizerischer Kantone wurde zwar vereinzelt befürwortet,[570] hätte aber schon aus zahlenmässigen Gründen nicht eingeführt werden können. Die Zahl der parlamentarischen Erlasse war in den Gliedstaaten der USA immer ungleich grösser als in der Schweiz:[571] So führte ein zeitgenössischer Beobachter aus, im Kanton Bern würden im Jahresdurchschnitt bloss vier, im Kanton Zürich zehn Gesetze den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet. Die Abgeordneten in den Gliedstaaten der USA dagegen verabschiedeten vier- oder fünfhundert Gesetze in einer einzigen Session. Diese könnten selbstverständlich nicht alle der Volksabstimmung

564 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 178 f.

565 Vgl. BLISS, S. 1181.

566 Vgl. zum Ganzen CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 221; LOBINGIER, People's Law, S. 354; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 179 ff., auch für Anwendungsfälle.

567 Vgl. dazu BLISS, S. 1181; CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 218 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 186 ff.

568 Vgl. vorn S. 70.

569 Vgl. OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 504 («they are treated with the utmost coolness […].»).

570 Vgl. etwa PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 301; ders., Direct Legislation, S. 17 («It seems probable that ultimately the obligatory referendum will be found the better form […].»).

571 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation, in: Bliss/Binder, S. 384 ff. (386) («Compare the more than 25,000 measures introduced in the last congress, of which between 4,000 and 5,000 were passed, with the less than 100 introduced in the Swiss legislature, of which a little more than a score were passed! It were better to have no laws than to have laws the people cannot understand.»); ferner BEARD, Introductory Note, S. 23 f.; PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 317 ff.

unterstellt werden.[572] Der Politikwissenschaftler A. Lawrence Lowell, seinerzeit einer der einflussreichsten konservativen Denker der USA,[573] kam deshalb 1894 zu dem Schluss, die Einführung eines allgemeinen obligatorischen Gesetzesreferendums sei in den USA vollkommen ausgeschlossen («entirely out of the question»).[574] Lowell wies unter anderem darauf hin, dass mit der Einführung einer solchen Einrichtung der wichtigste verfahrensrechtliche Unterschied zwischen Verfassungs- und Gesetzgebung beseitigt und letztlich die richterliche Normenkontrolle, ein Eckstein des US-amerikanischen Regierungssystems, infrage gestellt würde.[575]

3.4 Das ausserordentliche obligatorische Gesetzesreferendum

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts begannen vereinzelte Gliedstaatsparlamente, gewisse Gegenstände aus ihrem abschliessenden Zuständigkeitsbereich einem Volksentscheid zuzuführen. Immer dann, wenn sie «zwischen zwei Feuer […] entgegengesetzter partikularistischen [sic] Ansichten gestellt» wurden, versuchten sie sich aus der unangenehmen Lage durch ein Referendum zu befreien.[576] Dem Volksentscheid sollte unter diesen Umständen eine «Schiedsrichter- und Befriedungsfunktion» zukommen.[577] Zu Beginn war dies vor allem im Bereich der Gesetzgebung über die Alkoholprohibition der Fall, waren doch die Parlamente sowohl vonseiten der Prohibitionisten als auch der Alkoholhändler politisch stark unter Druck geraten, seit Maine 1851 ein erstes solches Gesetz erlassen hatte.[578] 1855 unterstellte das Parlament von Iowa ein Gesetz über die Alkoholprohibition der Volksabstimmung.[579] Die Aktivbürgerschaft von Vermont konnte sich 1852 immerhin zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Prohibitionsgesetzes äussern, wobei die Meinung war, dass das Parlament das Gesetz aufheben würde, wenn

---

572 Vgl. BRADFORD, S. 196, unter Hinweis auf LOWELL, Referendum in Switzerland and in America; ferner HEWES, S. 374.

573 Vgl. GOEBEL, S. 58.

574 LOWELL, Referendum in Switzerland and in America, S. 524.

575 Vgl. LOWELL, Referendum in Switzerland and in America, S. 523.

576 BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 279. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 74.

577 HEUSSNER, Entstehung, S. 144. Vgl. auch ders., Wurzeln, S. 204.

578 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 201.

579 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 204.

sich die Stimmenden für den späteren Zeitpunkt entschieden.[580] Ein ähnliches Vorgehen wählten die Parlamente von Michigan und Rhode Island im folgenden Jahr.[581] 1858 und 1867 konnten die Stimmberechtigten in Maine, 1881 in South Carolina über entsprechende Vorlagen befinden. Auch in diesen Fällen verschleierten die gesetzgebenden Körperschaften bei der Formulierung der Gesetze allerdings die Tatsache, dass nicht sie selbst über deren Inkrafttreten bestimmen wollten.[582]

Doch nicht nur die Frage der Alkoholprohibition, auch andere heikle Fragen der Gesetzgebung brachten die Parlamente in Verlegenheit. 1849 schlug das Parlament von New York ein Gesetz vor, das die Unentgeltlichkeit der öffentlichen Schule im gesamten Gliedstaat einführte («Free School Law») und nur im Fall der Annahme in einer Volksabstimmung in Kraft treten sollte.[583] In gleicher Weise führte 1880 das Parlament von New Hampshire ein Gesetz über die Minderheitenvertretung in Verwaltungsräten und Direktionen von Unternehmen einem Volksentscheid zu.[584]

Die Gliedstaatsparlamente hätten dieses ausserordentliche Referendum vielleicht zu einem üblichen Verfahren der Gesetzgebung gemacht,[585] wäre es nicht mit der Maxime in Widerspruch gestanden, dass delegierte Gewalt nicht delegiert werden kann («delegata potestas non potest delegari»).[586] Nachdem das Volk in seiner Verfassung dem Parlament die Gesetzgebungsbefugnis übertragen hatte, konnte es die Gesetzgebung nicht wieder an sich ziehen, ohne das Grundgesetz zu ändern.[587] Die Gerichte schoben der plebiszitären Praxis der gesetzgebenden Körperschaften denn auch schon früh einen Riegel.[588] So wurde der erwähnte Versuch des Parlaments von New York, das Inkrafttreten eines Gesetzes über die Unentgeltlichkeit der Schule vom Votum der Aktivbürgerschaft abhängig zu machen,

---

580 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 202 f.

581 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 203 f.

582 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 201 f., 204 f.

583 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 205 f.

584 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 206.

585 Vgl. LOWELL, Public Opinion, S. 172.

586 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 209; ferner BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 74 f.; COOLEY, S. 116 ff., 120 f., 123 ff.; zur Geschichte der Maxime DUFF/WHITESIDE, S. 168 ff.

587 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 129.

588 Vgl. die Zusammenstellung der Rechtsprechung bei OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 209 Anm. 19.

1853 vom obersten Gericht des Gliedstaats («Court of Appeals») in einem Grundsatzentscheid für verfassungswidrig erklärt, weil es mit der Stellung der Volksvertreter unvereinbar sei:

> «The exercise of this power by the people in other cases is not expressly and in terms prohibited by the constitution; but it is forbidden by necessary and unavoidable implication. The senate and assembly are the only bodies of men clothed with the power of general legislation. They possess the entire power with the exception above stated. The people reserved no part of it to themselves excepting in regard to laws creating public debt; and can therefore exercise it in no other case. […] The legislature had no power to make such submission, nor had the people the power to bind each other by acting upon it. They voluntarily surrendered that power when they adopted the constitution. The government of this state is democratic; but it is a representative democracy, and in passing general laws the people act only through their representatives in the legislature.»[589]

Das Vorgehen des Parlaments im wichtigen Gliedstaat New York galt schon bald als *das* negative Standardbeispiel.[590] Die Gerichte in anderen Gliedstaaten folgten denn auch fast durchwegs der Rechtsauffassung des New Yorker «Court of Appeals»; so im 19. Jahrhundert in Rhode Island (1854),[591] Iowa (1855)[592] und New Hampshire (1881)[593],[594] wobei einige Urteile stark politisch gefärbt waren.[595] In Michigan und Vermont, wo, wie erwähnt, nur die Frage des Zeitpunkts des Inkrafttretens der Prohibitionsgesetzgebung den Stimmberechtigten zum Entscheid

---

589 *Barto v. Himrod,* 4 Seld. (N.Y.) 483, 489 (1853). Vgl. dazu CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 208 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 210 f. Vgl. auch *Thorne v. Cramer,* 15 Barb. (N.Y.) 112 (1851); *Bradley v. Baxter,* 15 Barb. (N.Y.) 122 (1853).

590 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 205.

591 Vgl. *State ex rel. Brown v. Copeland,* 3 R.I. 33 (1854); dazu OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 213.

592 Vgl. *Santo v. State,* 2 Iowa 165 (1855); dazu OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 212; VAN DER ZEE, S. 37 f.; ferner *State v. Beneke,* 9 Iowa 203 (1859).

593 Vgl. *State ex rel. Pearson v. Hayes,* 61 N.H. 264 (1881) (besonders interessanter Entscheid); dazu OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 215 f.

594 Vgl. OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 502; ferner *In re Municipal Suffrage to Women,* 36 N.E. 488 (Mass. 1894) (dazu Nation 58 [1894], S. 206 f.); OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 207 f.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 134.

595 Vgl. DODD, Extra-Constitutional Limitations, S. 1203.

überlassen worden war,[596] war die Zulässigkeit der Volksabstimmung umstritten. Der Oberste Gerichtshof von Michigan war in dieser Frage gespalten,[597] und nur in Vermont kamen die Richter zu dem Schluss, dass ein gesamtstaatliches Referendum ohne Verfassungsgrundlage statthaft sei.[598] Einige Jahre später galt ein solches Vorgehen aber auch nach der Rechtsprechung in Wisconsin ohne Weiteres als zulässig.[599]

In den Verfassungskonventen war das ausserordentliche obligatorische Gesetzesreferendum ebenfalls umstritten. Die Gegner brachten gegen die «freiwillige» Unterstellung von Vorlagen unter die Volksabstimmung ähnliche Argumente wie gegen das ordentliche obligatorische Gesetzesreferendum vor: So befürchteten sie insbesondere, das Parlament werde dadurch zu sehr geschwächt, die Abgeordneten würden sich nicht mehr an die verfassungsmässigen Grenzen der Gesetzgebung halten und sich in politisch heiklen und besonders umstrittenen Fragen der Verantwortung entziehen.[600] Solche Überlegungen mündeten zuweilen in ein Verbot des ausserordentlichen Referendums, so in Indiana (1851),[601] oder in ein Verbot mit Ausnahmen, so in Ohio (1850/51),[602] Oregon (1857)[603] und Kentucky

596 Dies unter dem Eindruck des New Yorker «Free School»-Falls von 1853. Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 216.

597 Vgl. *People v. Collins,* 3 Mich. 343 (1854); dazu OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 213 f., 216 f.

598 Vgl. *State v. Parker,* 26 Vt. 357 (1854); dazu die Würdigung von CREE, S. 154 ff. (positiv), und OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 214 ff. (negativ).

599 Vgl. *Smith v. City of Janesville,* 26 Wis. 291 (1870).

600 Vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 82 ff. Ders., a.a.O., S. 78 ff., 82 ff., 84 bietet (unter dem Titel «The Optional Referendum») eine Zusammenstellung von Argumenten, die in gliedstaatlichen Verfassungskonventen des 19. Jahrhunderts für und gegen das ausserordentliche obligatorische Gesetzesreferendum vorgebracht wurden, sowie eine knappe Übersicht über dessen Einführung.

601 Vgl. Ind. Const. art. I, § 25 (heute noch geltende Fassung): «No law shall be passed, the taking effect of which shall be made to depend upon any authority, except as provided in this Constitution.»

602 Vgl. Ohio Const. art. II, § 26 (heute noch geltende Fassung): «All laws, of a general nature, shall have a uniform operation throughout the state; nor, shall any act, except such as relates to public schools, be passed, to take effect upon the approval of any other authority than the general assembly, except, as otherwise provided in this constitution.»

603 Vgl. Or. Const. art. I, § 21 (heute noch geltende Fassung): «No ex-post facto law, or law impairing the obligation of contracts shall ever be passed, nor shall any law be

(1891)[604]. Andere Verfassungskonvente liessen die Praxis der «freiwilligen» Volksabstimmung ohne Verfassungsgrundlage weiterhin zu.[605]

Im ausgehenden 19. Jahrhundert war die Verfassungswidrigkeit des ausserordentlichen Gesetzesreferendums, das sich auf keine Verfassungsgrundlage stützen lässt, aber weitgehend anerkannt,[606] da die Parlamente damit ihre Befugnisse überschritten und «ultra vires» handelten.[607] Der Maxime, dass delegierte Gewalt nicht delegiert werden kann, kam nun gewissermassen der Stellenwert eines ungeschriebenen Grundsatzes des US-amerikanischen Verfassungsrechts zu.[608] Interessanterweise führte dies aber nur ganz vereinzelt zur verfassungsrechtlichen Verankerung des ausserordentlichen Gesetzesreferendums.[609] Vielmehr entstand die für

passed, the taking effect of which shall be made to depend upon any authority, except as provided in this Constitution; provided, that laws locating the Capitol of the State, locating County Seats, and submitting town, and corporate acts, and other local, and Special laws may take effect, or not, upon a vote of the electors interested.»

604 Ky. Const. § 60 (heute noch geltende Fassung): «[…] No law, except such as relates to the sale, loan or gift of vinous, spirituous or malt liquors, bridges, turnpikes or other public roads, public buildings or improvements, fencing, running at large of stock, matters pertaining to common schools, paupers, and the regulation by counties, cities, towns or other municipalities of their local affairs, shall be enacted to take effect upon the approval of any other authority than the General Assembly, unless otherwise expressly provided in this Constitution.»

605 Vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 84.

606 Vgl. BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 75; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 217. Ders., Referendum (2. Aufl. 1911), S. 479, sollte 1911 dann feststellen, der Grundsatz, dass das Parlament seine Befugnisse nicht «zurück» an die Aktivbürgerschaft delegieren könne, sei «a well-established principle in American public law».

607 Vgl. MUNRO, Introductory, S. 7 f.

608 Vgl. DUFF/WHITESIDE, S. 192.

609 Vgl. Mass. Const. amend. art. XLII (angenommen 1913, aufgehoben 1918): «Full power and authority are hereby given and granted to the general court to refer to the people for their rejection or approval at the polls any act or resolve of the general court or any part or parts thereof. Such reference shall be by a majority yea and nay vote of all members of each house present and voting. Any act, resolve, or part thereof so referred shall be voted on at the regular state election next ensuing after such reference, shall become law if approved by a majority of the voters voting thereon, and shall take effect at the expiration of thirty days after the election at which it was approved or at such time after the expiration of the said thirty days as may be fixed in such act, resolve or part thereof.»; Mich. Const. 1908 art. V, § 38: «Any bill passed by the legislature and approved by the governor, except appropriation bills, may be referred by the

das Verfassungsleben der Gliedstaaten kennzeichnende Praxis, materiell einfachgesetzliche Fragen formell als Verfassungsänderungen zu behandeln und auf diese Weise einem Volksentscheid zuzuführen.[610] Besonders häufig wurde dieser Weg, vor allem während der 1880er-Jahre, in der umstrittenen Frage der Alkoholprohibition beschritten.

4. Das konsultative Referendum

In engem Zusammenhang mit der Praxis des ausserordentlichen Referendums steht das konsultative Referendum («advisory referendum»). Schon die Repräsentanten der Kolonien holten gelegentlich von sich aus die Meinungen ihrer Wählerschaft zu bestimmten Sachfragen ein.[611] Frühformen rechtlich unverbindlicher Volksabstimmungen finden sich sodann vereinzelt, vor allem im Bereich der Verfassungsgebung, nach der Unabhängigkeitserklärung im späten 18. sowie im frühen 19. Jahrhundert.[612]

Als «the Referendum in its mildest form»[613] wurde das konsultative im Gegensatz zum ausserordentlichen Referendum stets auch ohne Verfassungsgrundlage als zulässig erachtet, und zwar auch auf Staatsebene.[614]

---

legislature to the qualified electors; and no bill so referred shall become a law unless approved by a majority of the electors voting thereon.» Das Parlament von Michigan machte nur ein Mal von dieser Möglichkeit Gebrauch (1931 betreffend «capital punishment») und erlitt in der Volksabstimmung eine Niederlage (vgl. MCHARGUE, S. 20). Vgl. auch DINAN, Constitutional Tradition, S. 326 Anm. 111; LOWELL, Public Opinion, S. 173 Anm. 1. – Das Parlamentsreferendum, das gleichzeitig mit dem fakultativen Volksreferendum eingeführt wurde, ist vom ausserordentlichen Referendum über Gegenstände aus dem abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Parlaments zu unterscheiden. Vgl. vorn S. 28.

610 Vgl. vorn S. 81.

611 Vgl. OLSON, S. 554, und vorn S. 83.

612 Vgl. GOLDMAN, S. 305 f. Beispiele liefern Massachusetts (vgl. vorn S. 51) und Alabama (vgl. vorn S. 69). Ein entsprechendes Verfahren der Verfassungsänderung findet sich heute noch in South Carolina (vgl. hinten S. 249).

613 WILCOX, S. 137. Vgl. auch GOLDMAN, S. 304 («[…] the advisory referendum stands somewhere between the legislating referendum and the opinion survey […].»).

614 Vgl. BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 75; LOWELL, Public Opinion, S. 173; («It [= the legislature; S.G.S.] can, of course, consult them [the voters] informally […].»); SUKSI, S. 89. Ein Verfassungsreferendum, das seiner verfassungsrechtlichen

Kalifornien hatte schon 1850 die Bestimmung des Regierungssitzes der Volksabstimmung unterstellt, betrachtete aber offenbar das Abstimmungsergebnis als rechtlich unverbindlich.[615] Die Gliedstaatsparlamente unterbreiteten den Stimmberechtigten immer wieder Streitpunkte, die sie in Verlegenheit brachten.[616] So beschäftigte etwa das Parlament von New York während langer Zeit die Frage, ob die in Staatsgefängnissen hergestellten Waren verkauft werden und so die von Privatunternehmen erzeugten Waren konkurrenzieren dürften, weshalb es das Problem 1883 einer konsultativen Volksabstimmung zuführte.[617] In Kalifornien fanden 1879 und in Nevada 1880 Volksbefragungen über die Einwanderung von Chinesen statt.[618] Im «Golden State» kam es 1892 zu vier weiteren Konsultativabstimmungen, unter anderem zu den Bildungsanforderungen für das Wahlrecht und zur direkten Volkswahl der beiden US-Senatoren.[619] Schon im Herbst 1893 folgten neun zusätzliche Fragen.[620] In Massachusetts war 1895 das Frauenstimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene Gegenstand eines konsultativen Referendums.[621] Das Parlament von New Jersey soll zwischen 1885 und 1888 der Aktivbürgerschaft sogar nicht weniger als 40 Fragen im Sinn einer konsultativen Volksabstimmung unterbreitet haben.[622] Vielleicht hatte der Jurist und Journalist Edwin L. Godkin auch diese Entwicklung im Auge, als er 1897 meinte, es gebe Anzeichen einer starken, von den Schweizern angetriebenen Neigung, das Referendum öfter und in grösserem Stil als Verfahren der Gesetzgebung anzuwenden.[623]

Handelte es sich bei diesen konsultativen Referenden noch um ad hoc durchgeführte Volksbefragungen, begann sich im ausgehenden 19. und beginnenden

---

Ausgestaltung nach als konsultatives Referendum zu qualifizieren ist, bestand nach der Verfassung von Alabama von 1819 (vgl. vorn S. 69).

615 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 205.

616 Vgl. auch das Beispiel der konsultativen Volksabstimmung über die Frage «bank or no bank?» in Wisconsin vorn S. 93.

617 Vgl. GOLDMAN, S. 307 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 206 f.

618 Vgl. GOLDMAN, S. 307; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 207 (betreffend Nevada).

619 Vgl. GOLDMAN, S. 307; MOFFETT, Government (1. Aufl. 1894 = 2. Aufl. 1899), S. 192 f., OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 207.

620 Vgl. PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 272.

621 Vgl. GOLDMAN, S. 308.

622 Vgl. PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 272.

623 Vgl. GODKIN, S. 51, 53.

20. Jahrhundert ein spezifisches, rechtlich geregeltes Verfahren der unverbindlichen Volksabstimmung zu entwickeln. So praktizierte seit 1895 die Gemeinde Winnetka in Illinois die konsultative Volksabstimmung nach einem Verfahren, das als «Winnetka System» bekannt und von vielen weiteren Gemeinden und Städten übernommen werden sollte.[624] Das Parlament von Illinois sollte wenig später noch einen Schritt weiter gehen, indem es 1901 ein Gesetz über eine konsultative Volksinitiative («advisory initiative») verabschiedete, die auch auf Staatsebene zur Verfügung steht.[625] Wie problematisch diese Einrichtung ist, zeigte ausgerechnet der Versuch, das fakultative Referendum und die (rechtlich verbindliche) Volksinitiative einzuführen. Das Anliegen fand 1902 und 1910 die überwältigende Zustimmung von 83 beziehungsweise 78 Prozent der Stimmenden, wurde aber in der Folge nie umgesetzt.[626] Während die gesetzgebende Körperschaft von Massachusetts 1913 die «advisory initiative» ebenfalls einführte, unterbreitete das Parlament von Delaware 1906 der Aktivbürgerschaft die Frage, ob ein «system of advisory initiative and advisory referendum» vorgesehen werden solle. Obwohl sich eine grosse Mehrheit dafür aussprach, bemühten sich die Abgeordneten in der Folge nie um eine praktische Umsetzung.[627]

Vorschläge, ein konsultatives Referendum auf Bundesebene einzuführen, wurden im Lauf des 20. Jahrhunderts zwar immer wieder gemacht, aber nie umgesetzt.[628]

624 Vgl. GOLDMAN, S. 308 f.; ROMMELFANGER, S. 32 f.

625 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 419 f.; hinten S. 310.

626 Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 16 f. (Tabelle 1-1), 233 ff.; WATERS, Almanac, S. 5 (Tabelle).

627 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 364; OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 420.

628 Vgl. CRONIN, S. 176 ff.; GOLDMAN, S. 311 ff.; ROMMELFANGER, S. 241 f.

B) Übernahme von Einrichtungen der Schweizer Referendumsdemokratie

1. Das Referendum im Rechtstransfer

Die bis hierher dargestellten Volksabstimmungen gehören zum autochthonen direktdemokratischen Bestand der US-amerikanischen Gliedstaaten. Das wichtigste Element dieser Tradition, das Verfassungsreferendum, beeinflusste im 19. Jahrhundert das Schweizer Staatsrecht ganz erheblich, was häufig übersehen wird. Schon im 1929 erschienenen Band 5 des «Historisch-Biographischen Lexikons der Schweiz» findet sich der Hinweis, dass das «moderne R[eferendum] […] auf amerikanische und französische Vorbilder» zurückgehe.[629] Tatsächlich ist, wie der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Carl Joachim Friedrich einmal bemerkt hat, «[d]as Verfassungsreferendum […] von den Vereinigten Staaten […] durch Frankreich in die Schweiz gewandert».[630] Während somit *US-amerikanische* Vorbilder – vermittelt durch französische Revolutionsverfassungen – für die Einführung des obligatorischen *Verfassungs*referendums in der Schweiz von Bedeutung waren,[631] entfalteten die *französischen* Vorbilder über das Verfassungsreferendum hinaus ihre Wirkung auch bei der Entstehung des fakultativen *Gesetzes*referendums[632] und der Volksinitiative.[633]

---

629 Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz, Bd. 5, Neuenburg 1929, S. 557.

630 FRIEDRICH, S. 645.

631 Vgl. AUER, Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis, S. 395 f.; ders., Référendum constitutionnel, S. 85 ff., 90 ff., 93 ff.; TRIPP, S. 24 ff., 31.

632 Indirekt – vermittelt durch die Montagnard-Verfassung von 1793 – war für das fakultative Gesetzesreferendum auch die Verfassung von Pennsylvania von 1776 von Bedeutung, die eine Art mittelbare Frühform vorsah (vgl. vorn S. 84; zum entsprechenden Einfluss der Verfassung von Pennsylvania auf die Verfassung der Französischen Republik DIPPEL, Radicalisme bourgeois, S. 62 f.).

633 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 615 ff.; zum französischen Einfluss auf das schweizerische Verfassungsrecht ferner die Untersuchungen von KÖLZ, Französische Revolution, S. 19 ff.; ders., Wurzeln, S. 40 ff.; MONNIER, Révolution française, S. 241 ff. Die Bedeutung der altschweizerischen Demokratie einerseits und moderner, insbesondere französisch-revolutionärer Staatsideen anderseits für die Entstehung und Entwicklung der schweizerischen direkten Demokratie im 19. Jahrhundert wird – seit je – kontrovers beurteilt (vgl. GRABER, S. 9 ff.; RIKLIN/MÖCKLI, S. 39 ff.; ROCA, S. 3 ff.; SUTER, Teil 1, S. 459 f.).

Letztere beiden sind also europäische Schöpfungen, gewichtige staatsrechtliche Brocken aus dem Steinbruch der Französischen Revolution. Allerdings verstanden es im 19. Jahrhundert nur die Schweizer, diese erst grob behauenen Steine so zu bearbeiten, dass sie zu tragenden Elementen eines modernen Staatsgebäudes werden konnten. Das Referendum gilt denn auch vielen als «eigenartigste politische Schöpfung der Schweiz»,[634] als «bedeutsamste und originellste Leistung»[635] oder «die grosse verfassungsrechtliche Tat»[636] des Schweizer Verfassungsgebers im 19. Jahrhundert, «by far the most original creation of Swiss democracy»[637]. Ab dem ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert übernahmen vor allem im Westen gelegene US-amerikanische Gliedstaaten diese Bauteile in Fortführung des seit dem 18. Jahrhundert andauernden Transfers von Verfassungsrecht über den Atlantik. Diese Austauschbeziehungen darf man sich als «eine Art von […] verfassungsrechtlichem […] Ping-Pong»,[638] als «allers-retours et ‹import export› de la démocratie directe»[639] vorstellen. Deshalb ist zunächst ein Blick auf die Entwicklung der Schweizer Referendumsdemokratie im 19. Jahrhundert zu werfen.

2. Die Schweizer Referendumsdemokratie im 19. Jahrhundert

2.1 Die Durchbrechungen des Repräsentativprinzips ab der Regenerationszeit

Wie in den Gliedstaaten der USA,[640] so lassen sich auch in der Schweiz mehrere Entwicklungsschübe in der Geschichte des modernen, individualistisch ausgestalteten Referendums ausmachen:[641] Der Liberalismus der 1830er-Jahre befürwortete zwar die Durchsetzung des Verfassungsreferendums, stand aber Durchbrechungen des Repräsentativprinzips sehr skeptisch gegenüber. Die Regenerationsverfassun-

634 FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 293.

635 IMBODEN, Verfassungsrevision, S. 310.

636 IMBODEN, Politische Systeme, S. 37. Vgl. auch ders., Verfassungsrevison, S. 325.

637 DICEY, Referendum, S. 511.

638 KUTTER, S. 102.

639 PAPADOPOULOS, S. 25 ff.

640 Vgl. vorn S. 39.

641 Eine hilfreiche tabellarische Übersicht über die «Einführung wichtiger Volksrechte in Bund und Kantonen» bietet KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 931 ff. (Anhang I); für die Kantone ferner VATTER, Kantonale Demokratien, S. 238 (Tabelle 27).

gen unterschieden in Anknüpfung an frühere Formulierungen zwischen der «Substanz» und der «Ausübung» der Volkssouveränität. Damit wurde die für die Regenerationszeit typische Verknüpfung mit dem Repräsentativprinzip hergestellt und verfassungsrechtlich verankert.[642] Während die «Substanz» der Volkssouveränität ganz beim «Volk» verbleiben sollte, wurde die «Ausübung» der Volkssouveränität – abgesehen von der Wahl des Kantonsparlaments und der Abstimmung über die Kantonsverfassung – dem Kantonsparlament als unmittelbarem «Stellvertreter des Volkes» übertragen. Entsprechend dem Idealtyp des repräsentativen Regierungssystems sollte das Parlament möglichst dem «hypothetischen» Volkswillen, das heisst der «volonté générale» im Sinn eines naturrechtlich begründeten und objektiv feststellbaren Gesamtinteresses, zum Durchbruch verhelfen.[643] Somit beschränkte sich die Lehre von der Volkssouveränität und vom «pouvoir constituant»[644] in den meisten Kantonen in ihrer *praktischen* Auswirkung auf das Recht der Aktivbürgerschaft, das Parlament zu wählen und über die Verfassung abzustimmen.[645] Immerhin findet sich auch die obligatorische periodische Volksabstimmung über die Frage, ob die Verfassung einer Gesamtänderung zu unterziehen sei.[646]

Vereinzelte Regenerationsverfassungen gingen aber darüber hinaus, indem sie der Aktivbürgerschaft das Recht zur Verfassungsinitiative (meist auf Totalrevision)[647] einräumten oder mit dem «Veto» genannten Einspruchsrecht gegen Gesetze, teilweise auch gegen Staatsverträge und Finanzbeschlüsse das Repräsentativsystem relativierten.[648] Dabei galt der Grundsatz, die Nichtstimmenden als die Vorlage Annehmende zu zählen (sogenanntes «Vetoprinzip»). Seit den späten 1830er-Jahren befeuerte das in weiten Bevölkerungskreisen vorhandene Gefühl, dass der «hypothetische» mit dem «empirischen» Volkswillen nicht übereinstimme, zu-

642 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 303 f.; RIKLIN/MÖCKLI, S. 33.

643 Vgl. FRAENKEL, Repräsentative und plebiszitäre Komponente, S. 165 ff.

644 Vgl. zur Unterscheidung JAGMETTI, insbes. S. 3 ff., 19 ff.; dazu STEINER, S. 67 ff.

645 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 304.

646 Die Einrichtung wurde unter anderem 1847 in Jean-Jacques Rousseaus Heimat Genf eingeführt (Periode von 15 Jahren; bis 1993), möglicherweise in Anlehnung an das US-amerikanische periodische Konventsreferendum (Vgl. KLEY, Jefferson, S. 514; KÖLZ Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 535).

647 Näheres bei SCHMID, Verfassungsverständnis, S. 28 f.

648 So in St. Gallen 1831, Basel-Landschaft 1832, Wallis 1839, Luzern 1841, Thurgau 1849, Schaffhausen 1852. Näheres bei DIETSCHI, S. 50 ff.; KÖLZ, Veto, S. 51 ff.; ders., Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 309 ff., 316 ff., 426 f., 443 f.; MÖCKLI, Gesetzesveto und -referendum, S. 213 ff.

nehmend solche direktdemokratischen Bestrebungen,[649] deren Förderer einem breiten politischen Spektrum vom (Früh-)Sozialismus[650] über den Radikalismus[651] bis zum katholischen Konservativismus angehörten. In den 1840er- und 1850er-Jahren kam es zu verstärkten Durchbrechungen, und zwar, wie in den Gliedstaaten der USA, erstmals auch mit dem *obligatorischen* Referendum. So gingen nun die Kantone Wallis (1844–1848)[652] und Graubünden (1853/54)[653], die bereits über eine jahrhundertealte Tradition von föderativen Referenden verfügten[654] und im frühen 19. Jahrhundert das Repräsentativsystem nur schwach ausgebildet hatten,[655] zu einer individualistisch ausgestalteten, obligatorischen Volksabstimmung auch über Vorlagen unterhalb der Verfassungsstufe über. Die Kantone Waadt (1845) und Bern (1846) führten nach radikalen Umschwüngen ein bloss «plebiszitäres», das heisst ausserordentliches obligatorisches Referendum, ein, die Waadt darüber hinaus erstmals eine sachlich unbegrenzte Volksinitiative[656] und Bern als erster Kanton ein Abberufungsrecht.[657] Die 1850er-Jahre dagegen waren für die Entwicklung von Einrichtungen direkter Demokratie eher ungünstig,[658] stand doch im Nachgang zum Sieg der Liberal-Radikalen im Sonderbundskrieg (1847) und zur Gründung des Schweizer Bundesstaats (1848) das Repräsentativsystem in ausgeprägtem Mass für die neue, fortschrittliche Zeit. Allerdings wies die repräsentative Demokratie schweizerischen Zuschnitts insofern Durchbrechungen auf, als die Bundesverfassung selbst neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum auch eine Volksinitiative auf Gesamtänderung der Verfassung vorsah[659] und diese beiden Einrichtungen zur Voraussetzung der Gewährleistung neuer Kantonsver-

649 Vgl. SCHEFOLD, S. 54 ff., insbes. 56, 157; SCHMID, Vetopetitionen, S. 202 ff.

650 Vgl. dazu die Untersuchung von VUILLEUMIER.

651 Vgl. dazu die Untersuchung von JOST.

652 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 444 f.; Bd. 2, S. 404 f.

653 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 365.

654 Vgl. vorn S. 14.

655 Vgl. HIS, Bd. 3, S. 336.

656 Vgl. hinten S. 111 f.

657 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 474 f., 495 ff.

658 Immerhin fallen in die 1850er-Jahre – neben dem erwähnten Übergang vom föderativen zum modernen, individualistisch ausgestalteten Gesetzesreferendum im Kanton Graubünden (1853) – die Einführung einer Gesetzesinitiative im Kanton Aargau (1852; Änderungsinitiative) und die Einführung des sogenannten Vetoreferendums im Kanton Solothurn (1856) (vgl. hinten S. 111 f.).

659 Vgl. Art. 113 f. BV 1848; ebenso Art. 120 f. BV 1874 in der ursprünglichen Fassung.

fassungen erklärte.[660] Der Anziehungskraft des Repräsentativsystems zur Zeit der Bundesstaatsgründung vermochten sich mit Schwyz und Zug aber selbst zwei konservative Landsgemeindekantone nicht zu entziehen, die nun die Landsgemeinde abschafften; Schwyz führte zwar ein obligatorisches Gesetzesreferendum ein, schränkte aber dessen Anwendungsbereich stark ein.[661] Das Repräsentativsystem war in den 1850er-Jahren so beherrschend und die Macht der «Volksvertreter» so gross geworden, dass es nur eine Frage der Zeit sein konnte, bis das Pendel zurückschlug. So machte sich im Zug des Eisenbahnbaus schon bald das Bedürfnis geltend, die Staatsausgaben der Radikalen besser zu kontrollieren, weshalb Neuenburg (1858) und Waadt (1861) als erste Kantone ein (obligatorisches) Finanzreferendum einführten.[662] Die «Krisis des Repräsentativsystems»[663] kündigte sich an.

2.2 Die Volksrechte als Forderungen der Demokratischen Bewegung

In den 1860er-Jahren setzten die Reformbestrebungen auf breiter Front im Zug der Demokratischen Bewegung ein.[664] Die Volksbewegung begann 1861 im Kanton Basel-Landschaft und erreichte ihren Höhepunkt 1869 in den Kantonen Zürich, Bern, Solothurn und Thurgau. Sie verfolgte nicht nur staatspolitische, sondern auch wirtschaftlich-soziale und bildungspolitische Anliegen.[665] Die Demokraten kämpften gegen eine als oligarchisch und elitär empfundene «Wirtschaftsaristokratie», die über grosse Unternehmen – allen voran die Schweizerische Nordostbahn und die Schweizerische Kreditanstalt – die Politik in den überaus starken Parlamenten der Repräsentativdemokratien bestimmte und den Forderungen der

660 Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1848 (mit Art. 4 Abs. 1 ÜbBest. BV 1848); Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1874.

661 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 246 f. Die Landsgemeinde des Kantons Zug hatte allerdings seit 1814 ohnehin nur über Wahlbefugnisse verfügt (vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 196; Bd. 2, S. 291 f.).

662 Näheres bei KAUFMANN, S. 11, 64, 72; MONNIER, Référendum financier, S. 228 ff.; ders., Rail et referendum, S. 216 ff., 220 ff. Ein Vorläufer fand sich schon von 1844 bis 1848 sowie ab 1852 im Kanton Wallis. Die Einführung des Finanzreferendums im Kanton Neuenburg war für die Entwicklung der direkten Demokratie in der ganzen Schweiz bedeutend; ein Gesichtspunkt, der in den US-amerikanischen Veröffentlichungen (um 1900) immer wieder hervorgehoben wird.

663 VOGT, S. 376 (im Original hervorgehoben).

664 Vgl. dazu etwa MARTIN SCHAFFNER, S. 158 f.

665 Vgl. zu den sozialen Ideen und Postulaten die Untersuchung von GILG.

Bauern und des Kleinbürgertums wenig Gehör schenkte. Unbestechlichen Zeitgenossen konnten «Missgriffe der Behörden, corrupte Erscheinungen, unbehagliche Zustände, Bevorzugung der Einen und Hintansetzung der Andern» nicht verborgen bleiben.[666] Zum Inbegriff solch politisch-wirtschaftlicher Machstrukturen war das sogenannte «System» des Politikers und Wirtschaftsführers Alfred Escher in Zürich geworden, das, so eine Streitschrift von 1867, «die Koalition der Geldinteressen, der Kreditmächte und Eisenbahnen, der Koterie und der Koulissenregierung über den Kanton gebracht» habe.[667] Mit einem ganzen Satz von Volksrechten – obligatorisches Referendum über Verfassung, Gesetze, Staatsverträge (insbesondere Konkordate) und Ausgabenbeschlüsse ab einer bestimmten Höhe, Volksinitiative in der Form der Verfassungs- und Gesetzesinitiative,[668] Volkswahl der Mitglieder der Kantonsregierung und des Schweizer Ständerats, vereinzelt auch Abberufungsrecht gegenüber Kantonsparlament und -regierung – sollte in den genannten Kantonen die Demokratisierung des Staats vorangetrieben werden.

Im Zug der Demokratischen Bewegung erkämpfte sich die Aktivbürgerschaft in fünf Kantonen (Basel-Landschaft 1863, Zürich 1869, Bern 1869, Solothurn 1869, Thurgau 1869) gegen den oft erheblichen Widerstand der alten Machthaber unter anderem das obligatorische Gesetzesreferendum, das sich vorher nur ganz vereinzelt[669] hatte durchsetzen können. Es ist in der Schweiz das Volksrecht der 1860er-Jahre. Im späteren 19. Jahrhundert wurde es nur noch vereinzelt eingeführt (Aargau 1870, Schaffhausen 1895). In den Kantonen mit obligatorischem Gesetzesreferendum unterstanden *sämtliche* Gesetze von Verfassung wegen der Volksabstimmung. Es handelte sich also, anders als in den Gliedstaaten der USA, um ein *allgemeines,* nicht auf bestimmte Gegenstände beschränktes obligatorisches Gesetzesreferendum. Sodann erfasste das obligatorische Referendum unterhalb

666 VOGT, S. 357.

667 Anonym [SALOMON BLEULER], Warum? Rechtfertigung der demokratischen Bewegung und des Begehrens nach Verfassungsrevision. Ein offenes Wort an das Zürchervolk von einem Mitglied des Aktionskomite's, Winterthur 1867, zit. nach CURTI, Volksgesetzgebung, S. 219.

668 Der Sozialist Karl Bürkli schlug im Zug der Zürcher Verfassungsrevision, wohl unter dem Einfluss Moritz Rittinghausens, sogar vor, eine direkte Volksinitiative einzuführen. Diese sollte ohne Mitwirkung des Kantonsparlaments unmittelbar der Volksabstimmung unterstellt werden (vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 61; ferner BÜTIKOFER-JOHANNI, S. 92 ff.). Der Vorschlag Bürklis, der keine Unterstützung fand, erinnert stark an die heute in den Gliedstaaten der USA verbreitete «direct initiative».

669 Vgl. vorn S. 107.

der Verfassungsstufe neben den Gesetzen häufig auch Staatsverträge und Ausgabenbeschlüsse.[670]

Gleichzeitig begannen die Kantonsparlamente damit, gewisse Gesetze (oder andere Vorlagen aus ihrem abschliessenden Zuständigkeitsbereich) im Einzelfall von sich aus, das heisst ohne verfassungsrechtliche Verpflichtung, unmittelbar der Volksabstimmung zu unterstellen. Während die US-amerikanischen Gliedstaaten nur ganz vereinzelt Bestimmungen über solche ausserordentlichen obligatorischen Referenden verfassungsrechtlich verankerten,[671] sahen verschiedene Schweizer Kantonsverfassungen entsprechende Bestimmungen vor, um allfällige Lücken im System der Volksrechte zu schliessen.[672]

Ein auf den ersten Blick bloss technischer, in politischer Hinsicht aber bedeutender Wandel vollzog sich im Lauf der Demokratischen Bewegung der 1860er-Jahre auf dem Gebiet der Stimmabgabe. War Mitte des 19. Jahrhunderts die offene oder – wegen der Art der Ergebnisermittlung – nur «scheinbar geheime» Stimmabgabe noch verbreitet gewesen, so glichen sich in den folgenden Jahrzehnten die kantonalen Abstimmungs- und Wahlverfahren zunehmend an, indem das Versammlungssystem und weitere unter dem Gesichtspunkt der geheimen Stimmabgabe mangelhafte Verfahren mehr und mehr überwunden und durch die geheime Urnenabstimmung ersetzt wurden.[673] Erst 1872, nachdem bereits die meisten Kantone die geheime Urnenwahl und -abstimmung eingeführt hatten,[674] stellte ein Bundesgesetz Mindestanforderungen für die Wahrung des Stimmgeheimnisses auch in Nationalratswahlen und eidgenössischen Verfassungsabstimmungen auf, indem es verlangte, dass diese mittels «schriftlicher und geheimer Stimmgabe» stattzufinden hätten.[675]

2.3 Das fakultative Referendum insbesondere

Das fakultative Gesetzesreferendum verdient im Hinblick auf seine spätere Bedeutung für die Ausgestaltung der direkten Demokratie in den Gliedstaaten der

---

670 Vgl. zum Ganzen KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 931 ff. (Anhang I).

671 Vgl. vorn S. 96 ff.

672 Näheres bei SCHMID, Behördenreferendum, S. 141 ff.

673 Vgl. GRUNER, S. 112 f., 115 f. (betreffend Wahlen).

674 Vgl. Botschaft vom 24. Juni 1872 betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen (BBl 1872 II, S. 753 [767]).

675 Vgl. Art. 8 des Bundesgese[t]zes vom 19. Heumonat [Juli] 1872 über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (AS 10, S. 915 ff.); VOUTAT/SCHORDERET, S. 29 ff.

USA noch eine eingehendere Betrachtung. Der Übergang vom Veto,[676] bei dem die Nichtstimmenden als die Vorlage Annehmende gezählt wurden, zum fakultativen Gesetzesreferendum erfolgte schrittweise und kannte verschiedene Zwischenformen. Einen «entscheidende[n] Schritt in der Entwicklung der schweizerischen Volksrechte»[677] stellte die radikale Verfassung des Kantons Waadt von 1845 dar, deren Einrichtungen direkter Demokratie vom französisch-revolutionären Gironde-Verfassungsentwurf von 1793[678] und wohl auch von eingewanderten deutschen Kommunisten[679] inspiriert waren. In diesem Grundgesetz wurde zwar, entgegen einer stark verbreiteten Meinung im Schrifttum,[680] nicht das fakultative Gesetzesreferendum verankert, sondern – neben einem ausserordentlichen obligatorischen Referendum des Kantonsparlaments – eine Gesetzesinitiative, die auch als abrogatives Gesetzesreferendum dienen konnte.[681] Diese Gesetzesinitiative zeichnete sich aber dadurch aus, dass sie zweistufig aufgebaut war und für das Ergebnis der Volksabstimmung auf die Mehrheit der *Stimmenden,* nicht der Stimmberechtigten abstellte.[682] Wichtig war sodann die Solothurner Kantonsverfassung von 1856, die zwar noch von einem «Veto» sprach, doch in der Sache bereits ein zweistufig und individualistisch ausgestaltetes fakultatives Referendum einführte: 3000 Stimmberechtigte konnten innert 30 Tagen von der Bekanntmachung der Vorlage an das Referendum ergreifen, und in der Volksabstimmung war die Mehrheit der Stimmenden ausschlaggebend. Damit unterschied sich dieses «Veto» vom späteren fakultativen Referendum im Wesentlichen nur noch dadurch, dass die Stimmberechtigten ausdrücklich «unter Angabe der Gründe» das Vetobegehren zu unterzeichnen oder in der Gemeindeversammlung ihre Stimme

676 Vgl. vorn S. 106.

677 KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 477.

678 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 475 ff.

679 Vgl. RAPPARD, Initiative and Referendum in Switzerland, S. 356.

680 Dies wohl meist aufgrund von HIS, Bd. 2, S. 269; Bd. 3, S. 332 Anm. 25.

681 Vgl. Art. 21 Abs. 1 Bst. b Constitution du Canton de Vaud vom 10. August 1845, abgedruckt in: KÖLZ, Quellenbuch, Bd. 1, S. 405 ff. (407): «[Les attributions des assemblées générales de commune sont:] De voter sur toute proposition qui leur est soumise par le Grand Conseil agissant spontanément, ou sur demande de huit mille citoyens actifs.» Vgl. dazu SCHEFOLD, S. 308 ff. Nach KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 475, konnte die Waadtländer Gesetzesinitiative «faktisch auch als fakultatives Referendum dienen».

682 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 474 f., 477.

abzugeben hatten.[683] Übergangsformen und «Vorstufen» des fakultativen Gesetzesreferendums[684] finden sich sodann in den Kantonen St. Gallen (1861),[685] Luzern (1863)[686] und Schaffhausen (1865)[687]. Obwohl das fakultative Gesetzesreferendum bereits in den 1860er-Jahren in den Kantonen Aargau (1863)[688] und Luzern (1869)[689] eingeführt worden war, war es noch 1869 in der Deutschschweiz wenig bekannt und in den Verfassungsdebatten nicht «‹spruchreif›».[690] So, wie das obligatorische Gesetzesreferendum in der Schweiz das Volksrecht der 1860er-Jahre, ist das fakultative Gesetzesreferendum das Volksrecht der 1870er-Jahre. Auf Bundesebene wurde es, zusammen mit der Gesetzesinitiative, im Rahmen des gescheiterten Versuchs einer Totalrevision 1872 von den eidgenössischen Räten diskutiert und beschlossen,[691] und schliesslich in der Bundesverfassung von 1874 erstmals verankert,[692] wobei fortan 30'000 Stimmberechtigte eine Volksabstimmung über Bundesgesetze und nichtdringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse verlangen konnten.[693] In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung

683 § 32 der Staatsverfassung des Kantons Solothurn vom 19. Mai 1856, abgedruckt in: KÖLZ, Quellenbuch, Bd. 2, S. 22 ff. (26 f.). Vgl. dazu ders., Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 115 f.

684 KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 192 (betreffend den Kanton Luzern).

685 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 204 f., 206.

686 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 192.

687 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 155.

688 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 171.

689 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 194.

690 KÖLZ, Kaiser, S. 204.

691 Der Solothurner Simon Kaiser hatte in der Kommission des Nationalrats die Einführung des fakultativen Referendums beantragt (vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 528 f.).

692 Näheres bei AUBERT, Revision totale; KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 536 ff., 614 ff. Das resolutive (fakultative und obligatorische) Referendum bei dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen sollte dagegen erst 1949 auf dem Weg einer Volksinitiative eingeführt werden (Art. 89bis BV 1874; heute Art. 165 BV), nachdem sich eine Revision des Dringlichkeitsrechts von 1939 als wirkungslos erwiesen hatte. Nach einer 1938 in der Volksabstimmung überaus deutlich abgelehnten kommunistischen Volksinitiative sollten alle Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen und nur solche «im Interesse des werktätigen Volkes» mit einer qualifizierten Mehrheit von drei Vierteln der anwesenden Mitglieder der eidgenössischen Räte der Volksabstimmung entzogen werden dürfen (vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 763 ff., 771 ff.).

693 Vgl. Art. 89 Abs. 2 BV 1874 in der ursprünglichen Fassung, abgedruckt in: KÖLZ, Quellenbuch, Bd. 2, S. 151 ff. (176): «Bundesgese[t]ze, sowie allgemein verbindliche

sollte dann die Bundesgesetzgebung vorsehen, «[d]er Entscheid, dass ein Bundesbeschluss entweder als nicht allgemein verbindlich oder als dringlich zu behandeln sei», stehe der Bundesversammlung zu und sei jeweils ausdrücklich dem Beschluss beizufügen. Ausserdem stellte sie eine Referendumsfrist von 90 Tagen auf und legte als massgebende Mehrheit für die Annahme einer Vorlage in der Volksabstimmung «die Mehrheit der [dafür] stimmenden Schweizerbürger» fest.[694] Für die Durchführung der Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse kamen die gesetzlichen Vorschriften über die eidgenössischen Verfassungsabstimmungen zur Anwendung,[695] weshalb die Stimmabgabe in den Kantonen ebenfalls schriftlich und geheim zu erfolgen hatte.[696]

Die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums auf Bundesebene zeitigte Folgen sowohl in der Innen- als auch in der Aussenwahrnehmung: Einerseits fand das fakultative Gesetzesreferendum, angeregt durch die Vorgänge auf Bundesebene, verbreitet Eingang in das kantonale Verfassungsrecht, anderseits trug die Verankerung dieses Volksrechts auf Bundesebene stark zur internationalen Ausstrahlung der Schweizer Referendumsdemokratie bei.[697] Dagegen blieb die Wahrnehmung der Gesetzesinitiative, die im Zug der Totalrevision der Bundesverfassung 1874 fallen gelassen worden war, vorerst auf das Inland beschränkt. Im Lauf der 1870er-Jahre fand sie in den Kantonen weitere Verbreitung, vermochte sich aber bis heute im Bund nicht durchzusetzen.[698]

Das fakultative Referendum umfasste von Anfang an nicht nur Gesetze: Auf Bundesebene waren mit den allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu Beginn auch bestimmte Finanz- und gewisse weitere Verwaltungsbeschlüsse einem Volks-

---

Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird.»

694 Vgl. Art. 2, 4, 7 und 14 Abs. 1 des Bundesgese[t]zes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgese[t]ze und Bundesbeschlüsse (AS 1, S. 116).

695 Vgl. Art. 11 des Bundesgese[t]zes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgese[t]ze und Bundesbeschlüsse (AS 1, S. 116).

696 Vgl. vorn S. 110.

697 Vgl. hinten S. 116 ff., 164 f.

698 1961 scheiterte sogar eine Volksinitiative zur Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene in der Volksabstimmung, ebenso im Jahr 2000 eine Volksinitiative zur Einführung des konstruktiven Referendums (fakultatives Gesetzesreferendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten, wie es erstmals der Kanton Bern 1993 eingeführt hat) (vgl. LINDER/BOLLIGER/RIELLE, S. 275 ff., 595 f.).

entscheid zugänglich, doch verloren nicht-rechtsetzende Gegenstände schliesslich aufgrund der Umdeutung des höchst umstrittenen Begriffs des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, zuletzt im Geschäftsverkehrsgesetz von 1962, ihre Referendumsfähigkeit.[699] 1921 sollte auf dem Weg einer Volksinitiative im Nachgang zum Abschluss des umstrittenen Gotthardvertrags von 1909 das fakultative Staatsvertragsreferendum dazukommen.[700] Auf kantonaler Ebene erstreckte sich das fakultative Referendum auch auf interkantonale und internationale Staatsverträge (im Rahmen der kantonalen Zuständigkeit) sowie Finanzbeschlüsse. Dabei verlief die Geschichte des fakultativen Staatsvertragsreferendums in den meisten Kantonen parallel zu derjenigen des Gesetzesreferendums. Das kantonale Finanzreferendum, das im 19. Jahrhundert ganz überwiegend als obligatorisches Ausgabenreferendum eingeführt wurde,[701] fand in fakultativer Form eher zögerlich Eingang in das Verfassungsrecht.[702] Im 20. Jahrhundert sollten diese Volksrechte dann noch um eine ganze Reihe anderer Erscheinungsformen des fakultativen Referendums ergänzt werden.[703]

Die Kantonsparlamente waren nur selten befugt, von sich aus, ohne verfassungsrechtliche Verpflichtung, gewisse Gegenstände dem fakultativen Referendum (im Sinn eines ausserordentlichen fakultativen Referendums) zu unterstellen. Dagegen fand neben dem Volksreferendum schon früh auch das Behördenreferendum (im Sinn eines Parlamentarier- oder Parlamentsreferendums) Aufnahme in das kanto-

699 Näheres bei KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 616 f.; ferner bei HEROLD, S. 78 ff.; VON SPRECHER, S. 100 ff. Nach Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV werden heute der Aktivbürgerschaft Bundesbeschlüsse zur Abstimmung vorgelegt, «soweit Verfassung und Gesetz dies vorsehen» (vgl. dazu MANNHART GOMES, S. 92 ff.). Volksinitiativen, die auf eine Erweiterung der Referendumsgegenstände im Sinn eines Verwaltungsreferendums abzielten, scheitern in der Volksabstimmung, so Bereichsreferenden bei der Atombewaffnung (1963) und beim Nationalstrassenbau (1978) sowie ein allgemeines Rüstungsreferendum (1987) (vgl. LINDER/BOLLIGER/RIELLE, S. 284 f., 372 f., 448 f.).

700 Näheres bei KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 735 ff.; KREIS, Staatsvertragsreferendum, S. 8 ff.; ders., Aussenpolitik, S. 337 ff. Ein Ausbau im Sinn eines Mischsystems von obligatorischem und fakultativem Staatsvertragsreferendum (ursprünglich noch verbunden mit der Möglichkeit eines ausserordentlichen Referendums) erfolgte 1977, eine weitere Änderung 2003. Eine Volksinitiative zur Erweiterung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums scheiterte 2012 in der Volksabstimmung. Näheres bei BABETTE BRUNNER, S. 52 ff.

701 Vgl. vorn S. 108 f.

702 Als letzter Kanton führte Freiburg ein fakultatives Finanzreferendum 1948 ein.

703 Vgl. dazu HANGARTNER/KLEY, S. 773 ff.

nale Staatsrecht.[704] Darüber hinaus sind seit den Anfängen des fakultativen Referendums auf Bundesebene die Kantone referendumsberechtigt, können doch seit 1874 acht Kantone ein Referendum ergreifen.[705] Viel später als dieses Kantonsreferendum auf Bundesebene fand das Gemeindereferendum auf Kantonsebene vereinzelt Eingang in das Verfassungsrecht. Sowohl das Kantonsreferendum als auch das Gemeindereferendum erlangten allerdings kaum praktische Bedeutung.

2.4 Der Wandel des Verfassungsverständnisses

Ähnlich wie in den US-amerikanischen Gliedstaaten[706] machte in den Schweizer Kantonen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend das alte, «statische», einem neuen, «dynamischen» Verfassungsverständnis Platz. Nach heftigen politischen Auseinandersetzungen in den 1880er-Jahren vermochte es sich auch auf Bundesebene durchzusetzen. Die Verfassung erschien nun nicht mehr als «heiliges», unberührbares Dokument, sondern als ein Kleid, das sich geschmeidig den jeweiligen Bedürfnissen der Gegenwart auf dem Weg der formellen Änderung anzupassen hatte.[707] Dieser Wandel des Verfassungsverständnisses war Voraussetzung für die Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung,[708] die den Ausbau der schweizerischen direkten Demokratie des 19. Jahrhunderts 1891 im Wesentlichen abschloss.

---

704 Näheres bei SCHMID, Behördenreferendum, S. 135 ff., 144 ff. Vgl. auch die Hinweise zur historischen Entwicklung in den einzelnen Kantonen bei PLATIPODIS-BÄTSCHMANN, passim.

705 Art. 89 Abs. 2 BV 1874 in der ursprünglichen Fassung (vgl. vorn Anm. 693) sowie in der Fassung gemäss Volksabstimmung vom 25. September 1977 (AS 1977, S. 2229); Art. 141 Abs. 1 BV.

706 Vgl. vorn S. 79 f.

707 Vgl. SCHMID, Verfassungsverständnis, S. 37 ff.

708 Näheres bei KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 637 ff.

3. Die «Entdeckung» der Schweizer Referendumsdemokratie in der englischsprachigen Welt

3.1 Die britischen «Entdecker»

Britische Historiker und Juristen hatten schon früh auf den Wert der politischen Schweiz für wissenschaftliche Untersuchungen hingewiesen, so etwa der Althistoriker George Grote, der 1847 in dem Land eine «miniature of all Europe» und eine gewisse politische Analogie zum antiken Griechenland erkannt hatte.[709] Die Schweizer Bundesverfassung von 1848 war – in den USA – bereits 1858 erstmals in einer englischen Übersetzung aufgelegt worden.[710] Der Verfassungshistoriker, -theoretiker und Politiker Sir Thomas Erskine May, *die* grosse Autorität des britischen Parlamentsrechts, widmete 1877 im ersten Band seiner monumentalen Abhandlung «Democracy in Europe» zwei grössere Kapitel der Schweiz, wobei er die kleine Republik für einen der lehrreichsten Untersuchungsgegenstände in der Geschichte der europäischen Staaten hielt.[711] Ein anderer Brite, der Historiker Edward A. Freeman, beklagte die Blindheit der modernen Publizisten, welche die Untersuchung der Schweizer Verfassungseinrichtungen so sehr vernachlässigten.[712] Freeman war unter den ausländischen Wissenschaftlern des 19. Jahrhun-

---

709 Vgl. GROTE, S. IV. Die Tradition der landeskundlichen Beschreibungen der Schweiz durch Briten reicht freilich weiter zurück. So veröffentlichte etwa William Coxe schon 1779 die «Sketches of the Natural, Civil and Political State of Swisserland [sic]», die in der Folge mehrfach neu aufgelegt und übersetzt wurden (vgl. CLAUDE REICHLER, Coxe, William, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 3, S. 526 f.).

710 The Federal Constitution of the Swiss Confederation, September 12, 1848, 1. Aufl. Washington, D.C. 1858; The Federal Constitution of the Swiss Confederation, September 12, 1848. With Art. XLI and XLVIII as amended January 14, 1866, 2. Aufl. Bern 1867.

711 THOMAS ERSKINE MAY, S. 402 («[…] one of the most instructive studies of democracy, to be found in the history of European States.»).

712 Vgl. CREE, S. 77. Edward A. Freeman stellte zwar im Vorwort zum ersten, den Bündnissen im antiken Griechenland gewidmeten Band seiner «History of Federal Government, from the Foundation of the Achaian League to the Disruption of the United States» (London/Cambridge 1863) einen zweiten Band – «containing the history of the Swiss and other German Leagues» in Aussicht (a.a.O., S. XV). Der Band erschien aber nie (vgl. J. B. BURY, Preface by the Editor, in: EDWARD A. FREEMAN, History of Federal Government in Greece and Italy, 2. Aufl. London/New York 1893, S. V; ferner JOHANNES DIERAUER, Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 1, 1. Aufl. Gotha 1887, S. 265 Anm. 1). Vgl. auch FREEMAN, Swiss Federal Constitution,

derts der «Entdecker» der Schweizer Landsgemeindedemokratie. Der Historiker machte sich, auf den Spuren Charles de Montesquieus wandelnd, im Zug der Erforschung der englischen Verfassungsentwicklung auf die Suche nach der von Tacitus beschriebenen Verfassung der Germanen. Die Landsgemeinden in den Schweizer Kantonen betrachtete er als letzte Reste der altgermanischen Volksversammlungen. So ist die auf den ersten Blick überraschende Tatsache zu erklären, dass er seine 1872 in erster Auflage erschienene Abhandlung «The Growth of the English Constitution» mit einer klassisch gewordenen Schilderung[713] der von ihm besuchten Landsgemeinden von Uri[714] und Appenzell Ausserrhoden beginnen liess. Die Darstellung zeugt von der Ergriffenheit des Beobachters, dem sich die Vergangenheit seiner *eigenen* Vorfahren und seines *eigenen* Landes in lebendiger Gegenwart darbietet. In den Einrichtungen von Uri und Appenzell glaubte er «[…] the institutions which were once common to the whole Teutonic race […]» erkennen zu können.[715] In der Folge begannen sich weitere britische Autoren für die Landsgemeindedemokratien zu interessieren, und die Schilderung eines Landsgemeindebesuchs gehörte zu den unverzichtbaren Bestandteilen eines Buches über die Schweiz.[716]

S. 533 ff. Zum Werk Freemans auch CARL HILTY, Der achäische Bund, in: ders. (Hrsg.), Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 7 (1892), S. 334 ff.

713 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 26 Anm. 5 («Mr. Freeman's classical description of the Landsgemeinde in Uri and Appenzell»); OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 493 («entertaining account of a primary assembly of citizens in some of the mountainous rural cantons of Switzerland»). Auch in FREEMAN, Comparative Politics, S. 45, findet die Landsgemeinde Erwähnung («The Landesgemeinden of Uri and Unterwalden are the truest representatives on earth alike of the Germans of Tacitus and of the Achaians of Homer […].»). Vgl. auch ders., a.a.O., S. 457 f. Anm. 4.

714 Auch abgedruckt in: WINCHESTER, S. 155 ff.

715 FREEMAN, English Constitution, S. 7 f. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 108, hielt schon um 1900 die These, dass ein Zusammenhang zwischen den nordamerikanischen «town meetings» und der Schweizer Versammlungsdemokratie bestehe, für wenig überzeugend: «That one [popular assembly] has existed is certainly no explanation for the existence of the other. It appers to be the most natural thing for men when they are set out alone, if they have already reached a certain stage of civilization and are dependent upon their own exertions for survival, to co-operate in order to gain necessary ends.»

716 Vgl. etwa STORY, S. 54 ff., insbes. 55. LOBINGIER, People's Law, S. 26, meinte noch 1909 zur Landsgemeinde: «Thus to-day, after having preserved this venerable institution through ages of political change and social upheaval, during which it has elsewhere mostly disappeared, the Alpine Republic is giving it new life and expanded

Während die Hinwendung zu diesen Zeugen einer «alten» Demokratie noch von einer Mischung aus wissenschaftlichem Interesse und Faszination für ein staatsrechtliches Kuriosum gekennzeichnet war, wurde der Blick auf die *modernen* kantonalen Verfassungseinrichtungen von einem anderen Erkenntnisinteresse geleitet. Die britischen Beobachter sahen in den Schweizer Kantonen immer mehr demokratische Werkstätten, eigentliche Experimentierlaboratorien einer modernen, «neuen» Demokratie, eine Art «Versuchsboden» für die verschiedenen Formen der Volksherrschaft, ein einzigartiges Feld zur Untersuchung der neuesten Entwicklungen der Demokratie.[717]

Nach der touristischen Schweiz «entdeckten» die Briten also auch die politische Schweiz, nach dem alpinen «Playground of Europe»[718] das demokratische Experimentierlabor Europas, «the Mecca of all students and admirers of pure and unadulterated democratic government»[719]. Dabei rückte das Referendum immer mehr in den Vordergrund des Interesses.[720] Besondere Aufmerksamkeit vermochte die Zürcher Kantonsverfassung von 1869 auf sich zu ziehen. Sie stellte gleichsam einen Höhepunkt im Verfassungsschaffen der Kantone im Zug der Demokratischen Bewegung[721] dar und galt als ein «‹Monument› der modernen Demokratie»,[722] denn erstmals gelang in einem grösseren Staatswesen die tatsächliche Einführung einer ganzen Reihe direktdemokratischer Einrichtungen.[723] Das Zürcher Grundgesetz wurde denn auch noch im gleichen Jahr 1869 – zusammen mit einem

scope, and offering it as a model to the statesmen of other lands.» Vgl. dazu HAMMER, Alpenidyll, S. 245 f.

717 Vgl. L[ILIAN] TOMN, Introduction, in: DEPLOIGE, S. XIV.

718 LESLIE STEPHEN, The Playground of Europe, 1. Aufl. London 1871.

719 STORY, S. 46.

720 Als typisches Beispiel dafür sei der berühmte Alpinist William Augustus Brevoort Coolidge erwähnt, der ab 1885 in Grindelwald wohnte und einerseits als «einer der ersten systemat[ischen] Erforscher der Schweizer Alpen» (CHRISTOPH ZÜRCHER, Coolidge, William Augustus Brevoort, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 3, S. 474) diese in der englischsprachigen Welt bekannt machte, anderseits als Historiker und Jurist auch «The Early History of the Referendum» erforschte (vgl. The English Historical Review 6 [1891], S. 674 ff.) und unter anderem den Artikel «Referendum and Initiative» in der «Encyclopaedia Britannica» (11. Aufl., Bd. 23, Cambridge 1911, S. 1 f.) verfasste. Vgl. für weitere Beispiele auch hinten Anm. 752.

721 Vgl. vorn S. 108 ff.

722 KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 84. Vgl. auch ders., Demokratischer Aufbruch, S. 68.

723 Vgl. KÖLZ, Zürcher Kantonsverfassung, S. 90.

vom Sozialisten Karl Bürkli für den Kongress der Internationalen Arbeiter-Association in Basel ausgearbeiteten Referat zur «Direkten Gesetzgebung durch das Volk» – ins Englische übersetzt. Während der liberale Ständerat und Professor Johann Jakob Rüttimann 1867 im ersten Teil seines verfassungsvergleichenden Werks über das nordamerikanische und schweizerische Bundesstaatsrecht noch verkündet hatte, «in Amerika» komme «die Form der reinen Demokratie nirgends vor» und das Referendum sei «eher ein Hemmschuh als ein Förderungsmittel für die Fortbildung der öffentlichen Zustände», weshalb es die repräsentative Demokratie «sehr leicht entbehren» könne,[724] propagierte nun Bürkli soweit ersichtlich als erster Schweizer die Einführung von modernen Einrichtungen direkter Demokratie auch im Ausland. Die englische Übersetzung seines Referats lässt auf ein gewisses Interesse, wenigstens in sozialistischen Kreisen, an diesen Schweizer Institutionen in der englischsprachigen Welt schon 1869 schliessen. Die sozialdemokratische Zeitung «Die Tagwacht» wies denn auch schon im März 1870 darauf hin, dass – nachdem «das Referat Karl Bürkli's über die direkte Gesetzgebung durch das Volk sammt der zürcherischen Verfassung ins Englische übersetzt worden sei» – in den USA «die Blätter sich eingehend mit den Ideen der reinen Demokratie beschäftigen und mit grosser Achtung von der Revisionsbewegung sprechen» würden:

> «Bereits erhebt die Gesellschaft New Democracy die Forderung des Volksabstimmungsrechtes (Referendum) über alle Gesetze und zwar sowohl für die ganze Union, wie für die Einzelstaaten.»[725]

Der Zürcher Kantonsverfassung von 1869 mit ihren ausgebauten Volksrechten kam mit Blick auf ihre internationale Ausstrahlung zwar «eine gewisse welthistorische Bedeutung» zu.[726] Eine gründliche Auseinandersetzung mit der Schweizer Referendumsdemokratie setzte im Ausland aber erst ein, nachdem der Bund 1874 das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt[727] hatte.[728] 1877 behandelte Thomas Erskine May das Schweizer Referendum in der erwähnten Demokratiegeschichte «Democracy in Europe», wobei er es für unvereinbar mit dem Repräsentativprinzip erklärte.[729] 1883 und 1884 erschienen erste, allerdings sehr kriti-

---

724 RÜTTIMANN, Erster Theil, S. 112 f. § 104.

725 Die Tagwacht Nr. 5 vom 2. März 1870, S. 4 (auch zit. in: SCHIEDT, S. 250).

726 PEYER, Verfassungsrevision, S. 59.

727 Vgl. vorn S. 112.

728 Vgl. insbes. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), Preface, S. V; ders., Direct Legislation, S. 493 f.

729 Vgl. THOMAS ERSKINE MAY, S. 399 f., 402.

sche Artikel zum Thema im britischen «Spectator», und 1885 veröffentlichte der Rechtshistoriker Sir Henry Sumner Maine in erster Auflage das Werk «Popular Government»,[730] in dem er das Referendum am Rand ebenfalls kritisch erwähnte.[731] Dadurch erfuhren viele Briten erstmals etwas über diese Schweizer Einrichtung.[732] Zur gleichen Zeit behandelte Albert Venn Dicey den Gegenstand.[733] Der berühmte Verfassungsrechtler, Autor der bahnbrechenden «Introduction to the Study of the Law of the Constitution»,[734] hatte schon früh den Wert der Schweizer Institutionen direkter Demokratie für die vergleichende Politikwissenschaft entdeckt[735] und gefragt, ob das Referendum auch im Vereinigten Königreich eingeführt werden sollte. Dicey meinte, ein fähiger englischer Beobachter, der in allen Einzelheiten über das Funktionieren des Referendums in den Kantonen, vor allem in Zürich, berichten würde, erwiese allen Studenten der Politikwissenschaft einen unschätzbaren Dienst.[736] 1888 publizierte James Bryce in erster Auflage sein berühmtes Buch «The American Commonwealth». Bryce stellte in dem mehrfach aufgelegten und auch ins Deutsche übersetzten[737] Standardwerk,[738] das mit Alexis de Tocquevilles «Über die Demokratie in Amerika» («De la démocratie en

730 HENRY SUMNER MAINE, Popular Government. Four Essays, 1. Aufl. London 1885.

731 Vgl. MAINE, S. 26 («Es scheint mir, dass diese Bestimmungen […] in demokratisch regierten Staaten eine grosse Zukunft vor sich haben.»); dagegen MAINE, S. 61 f. («Ich will nicht sagen, dass dieser Versuch [mit dem Gesetzesreferendum in der Schweiz; S.G.S.] missglückt ist, aber nur die können den Erfolg loben, die da wünschen, dass es möglichst wenig neue Gesetze gebe. Gegen alles Erwarten, zur bitteren Enttäuschung der Erfinder des ‹Referendum›, sind Gesetze von der höchsten Wichtigkeit […] von dem Volke abgelehnt worden.»).

732 Vgl. DICEY, Critics, S. 538.

733 Die ersten Artikel waren «The United States and the Swiss Confederation» (Nation 41 [1885], S. 297 f.) und «Democracy in Switzerland» (Nation 43 [1886], S. 410 ff., 494 ff.) (vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 118).

734 In erster Auflage 1885 noch unter dem Titel «Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution (London 1885) erschienen.

735 Vgl. BRÜHLMEIER, S. 708 ff.

736 DICEY, Referendum, S. 490, Anm. Vgl. zu Albert Venn Diceys Haltung zum Referendum auch die Untersuchung von QVORTRUP, Dicey; ders., Referendums, S. 44 ff.

737 Vgl. BRYCE, Amerika.

738 Vgl. K[ARL] L[OEWENSTEIN], Zur Einführung, in: BRYCE, Moderne Demokratien, S. IX f., IX. Der Übersetzer zählte «The American Commonwealth» zur «Weltliteratur» und stellte es auf die gleiche Stufe wie Tacitus' «Germania» (vgl. BRYCE, Amerika, Bd. 1, Vorwort des Übersetzers, S. I ff., IV).

Amérique») von 1835/1840 verglichen wurde,[739] wiederholt verfassungsvergleichende Bezüge zur Schweiz her. Bryce, der später sogar einmal erklären sollte, die Schweiz sei die erfolgreichste Demokratie, welche die Welt je gesehen habe,[740] verglich die neuenglischen «town meetings» mit den Schweizer Landsgemeinden[741] und erwähnte auch die Einrichtung des Schweizer (Gesetzes-)Referendums.[742]

Dem Schweizer Staatsrechtler Carl Hilty fiel in einem Bericht über das eidgenössische Jubiläumsjahr 1891 auf, dass man «in neuester Zeit» im Ausland begonnen habe, die Schweiz «beunruhigend viel» zu beschreiben. Das ausländische Interesse beunruhigte Hilty deshalb, weil er es für ein Zeichen des Niedergangs in der geschichtlichen Entwicklung des Landes hielt, denn diese Phase trete «in der Regel […] in der Geschichte der Staaten erst dann ein, wenn sie den Höhepunkt ihrer Entwicklung überschritten» hätten. Hilty bemerkte auch, dass den ausländischen Beobachtern das Referendum am meisten Verständnisprobleme verursachte; sie gelangten darüber «nur schwer zu einem richtigen Urtheil».[743] Dagegen nahm der Genfer Historiker und Verfassungsrechtler Charles Borgeaud befriedigt zur Kenntnis, dass das Ausland nun neben der alpinen Schweiz der Sommerfrischen auch die politische Schweiz zur Kenntnis nehme, was er der grösseren Einheit des Landes nach der Bundesstaatsgründung von 1848 und der Totalrevision der Bun-

739 Vgl. HEIDEKING/MAUCH, S. 178.

740 Vgl. LEWIS JEROME JOHNSON, Direct Legislation, S. 155.

741 Vgl. etwa BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 33. Dieser Vergleich findet sich auch im späteren Schrifttum immer wieder, besonders schön bei MCCRACKAN, Swiss Solutions, S. 5: «In the United States the Massachusetts town meeting is almost the exact counterpart of the Swiss Landsgemeinde, in spite of an entire difference in environment. You have only to substitute a hall for a meadow, the bleak, unkindly scenery of a Massachusetts March for the genial glow of an Alpine May, and a good deal of Yankee dialect for *Schwizerdütsch*.»

742 Vgl. BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 70 f. In seinem späteren Werk «Modern Democracies» (Bd. 1, S. 327 ff.) behandelte James Bryce die Schweiz ausführlich, ja räumte ihr einen «Ehrenplatz» ein (vgl. CH[ARLES] B[ORGEAUD], Démocraties contemporaines, Journal de Genève Nr. 224 vom 16. August 1921), wobei er Referendum und Volksinitiative in Bund und Kantonen mehr Raum widmete als den anderen Einrichtungen des politischen Systems (vgl. DA POZZO, S. 45).

743 CARL HILTY, Jahresbericht, in: ders. (Hrsg.), Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 6 (1891), S. 301 ff. (620 f.). Vgl. auch CARL HILTY, Eidgenössische Politik, Gesetzgebung und politische Literatur 1888, in: ders. (Hrsg.), Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 3 (1888), S. 741 ff. (875); ders., Referendum et initiative, S. 384.

desverfassung von 1874 zuschrieb. Diese hätten aus dem Land und seinen Einrichtungen ein Ganzes gemacht, das man von Weitem sehen könne und jeden Tag mehr betrachte:

> «Nous sommes devenus quelqu'un dans le monde, et, hier, l'on a commencé à faire notre portrait pour l'étalage des libraires étrangers.»[744]

3.2 Das britische Pionierwerk

Tatsächlich stieg nun auch jenseits des Atlantischen Ozeans das Interesse am Schweizer Regierungssystem, das dort zunächst noch «a closed book to all but a few careful students of comparative politics» gewesen war,[745] sprunghaft an. Nur wenige Jahre, nachdem diese «‹philhelvetische›»[746] Zeit angebrochen war, scheinen die Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie der interessierten US-amerikanischen Öffentlichkeit gut vertraut gewesen zu sein. Ein kalifornischer Publizist setzte sie schon 1894 als bekannt voraus. Die Begründung dafür lieferte er gleich selbst:

> «The Swiss method of popular law-making through the referendum and initiative has been made so familiar to the American public through the works of Vincent, Adams and Cunningham, Moses, Winchester, McCracken,[747] Cree, Sullivan, and others, that no very detailed account of it is necessary here.»[748]

Zwischen 1889 und 1892 war also eine ganze Reihe von Büchern über die politische Schweiz erschienen, die in den USA die Aufmerksamkeit auf sich zogen. Die Werke der erwähnten Autoren John Martin Vincent, Francis Ottiwell Adams und Carus Dunlop Cunningham, Bernard Moses, Boyd Winchester, William D. McCrackan, Nathan Cree sowie James W. Sullivan können als publizistische Grundlegung der politischen Bewegung betrachtet werden, welche die Übernahme

---

744 CHARLES BORGEAUD, Nos institutions vues d'Amérique (Besprechung von: VINCENT, State and Federal Government), Journal de Genève Nr. 308 vom 30. Dezember 1891. Vgl. dazu WEIBEL, S. 318 f.

745 OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 493.

746 FELLER/BONJOUR, S. 728 (betreffend John Martin Vincent und seine Zeit).

747 Recte: McCrack*a*n.

748 MOFFETT, Government (1. Aufl. 1894 = 2. Aufl. 1899), S. 25. Vgl. auch LOWELL, Referendum in Switzerland and in America, S. 517 («So much has been written of late years about the Swiss Referendum, or popular voting upon laws, that anything more would appear superfluous, were it not for a serious movement to adopt the institution in this country […].»).

schweizerischer Einrichtungen direkter Demokratie in den Gliedstaaten der USA forderte.

Das eigentliche Pionierwerk des englischsprachigen Schrifttums zur politischen Schweiz, das «eine oft gerügte Lücke» schloss[749] und für die «Entdeckung» der Schweizer Referendumsdemokratie in den USA eine entscheidende Rolle spielen sollte, entstammte aber nicht der Feder eines US-Amerikaners, sondern zweier Briten: Auf die Bedeutung des von Sir Francis Ottiwell Adams und Carus Dunlop Cunningham verfassten, 1889 erschienenen Buchs «The Swiss Confederation» ist schon im Zusammenhang mit der Rezeption des Begriffs «Referendum» in der englischsprachigen Welt hingewiesen worden.[750] Während Adams, nach dem Urteil Bundesrat Louis Ruchonnets «un sincère ami»[751] der Schweiz, das Land von 1881 bis 1888 als britischer ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in Bern kennengelernt hatte, beruhte Cunninghams Wissen wohl vor allem auf seinen Erfahrungen als Reisender und Bergsteiger[752]. Adams und Cunningham konnten überdies, insbesondere bei der Erarbeitung der Kapitel zu Verfassung und Politik sowie zum Vergleich der politischen Einrichtungen der Schweiz und der USA, auf die Ratschläge und die Unterstützung von ausgewiesenen Fachleuten wie James Bryce oder Albert Venn Dicey zählen.[753] Sie standen aber auch in Verbindung mit zahlreichen Schweizer Auskunftspersonen;[754] die meisten Angaben

---

749 Neue Zürcher Zeitung Nr. 73 vom 14. März 1890 (erstes Blatt). Vgl. auch Neue Zürcher Zeitung Nr. 208 vom 27. Juli 1889.

750 Vgl. vorn S. 20 f.

751 L[OUIS] RUCHONNET, Préface, in: ADAMS/CUNNINGHAM, Confédération suisse, S. IX f.

752 Vgl. RONALD W. CLARK, An Eccentric in the Alps. The story of the Rev. W. A. B. Coolidge, the great Victorian Mountaineer, London 1959, S. 162 («Carus Dunlop Cunningham, a forty-year-old Scot, was a gentleman of means with an interest in the Alps, some experience of mountaineering, and a weakness for leisurely and amateur literary work.»). Cunningham war Mitverfasser des Werks «The Pioneers of the Alps» (1. Aufl. London 1887, 2. Aufl. London 1888).

753 Vgl. ADAMS/CUNNINGHAM, Swiss Confederation, Preface, S. IX f.

754 Die Verfasser verdanken neben Bundesrat Louis Ruchonnet, der auch das Vorwort zur französischen Übersetzung beisteuern sollte, unter anderem die Unterstützung durch Bundesrat Numa Droz und Nationalrat Theodor Curti; ferner erwähnen sie den Waadtländer Grossrat und vormaligen Staats- und Nationalrat Charles Boiceau sowie Karl Gustav König, Professor an der Universität Bern und Spezialist für englisches und nordamerikanisches Recht («a jurist of European reputation»). Boiceau und König waren beide Rechtsberater der britischen Gesandtschaft in der Schweiz gewesen (vgl. ADAMS/CUNNINGHAM, Swiss Confederation, S. VIII f., 79; zu Boiceau und König ferner LAURENT TISSOT, Boiceau, Charles, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 2,

über die Volksinitiative, das Referendum und die politischen Parteien erhielten sie von Heinrich Angst, dem damaligen britischen Konsul für die deutsch-, italienisch- und romanischsprachige Schweiz, späteren britischen Generalkonsul in Zürich und ersten Direktor des Schweizerischen Landesmuseums.[755]

Das Buch von Francis Ottiwell Adams und Carus Dunlop Cunningham – «dedicated by special permission to His Excellency the President of the Swiss Confederation and the other members of the Federal Council» – ist in 20 Kapitel eingeteilt und behandelt, was ja schon der Titel «The Swiss Confederation» verspricht, weit mehr als die Volksrechte.[756] Zu Beginn des Kapitels über «Referendum and Initiative» machen die Verfasser die englischsprachige Welt mit der besonderen Begrifflichkeit der schweizerischen direkten Demokratie vertraut. Referendum und Volksinitiative werden als «children of democracy» und «powerful weapons» der Demokratie vorgestellt. Zu Begriff und Erscheinungsformen des Referendums führen die Autoren unter anderem aus:

> «Referendum means the reference to all vote-possessing citizens either of the Confederation or of a Canton, for acceptance or rejection, of laws and resolutions framed by their representatives.
>
> The Referendum is of two kinds, compulsory and optional.»[757]

S. 540 f.; CHRISTOPH ZÜRCHER, König, Karl Gustav, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 7, S. 357).

755 Vgl. ADAMS/CUNNINGHAM, Swiss Confederation, S. XI; HANSPETER LANZ, Angst, Heinrich, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 1, S. 349. In der Handschriftenabteilung der Zentralbibliothek Zürich finden sich heute noch 46 Briefe und 1 Telegramm von Francis Ottiwell Adams an Heinrich Angst aus den Jahren 1886 bis 1889 (Signatur: Nachl. H. Angst 10.15) sowie 22 Briefe und 2 Telegramme von Carus Dunlop Cunningham an Heinrich Angst aus den Jahren 1885 bis 1891 (Signatur: Nachl. H. Angst 23.37). Vgl. auch das von DURRER, S. 324, zitierte Schreiben von Heinrich Angst an Bundesarchivar Jakob Kaiser vom 4. Oktober 1905 betreffend einen Besuch von James Bryce. Zwei Briefe von Bryce an Angst aus den Jahren 1903 und 1905 finden sich ebenfalls in der Handschriftenabteilung der Zentralbibliothek Zürich (Signatur: Nachl. H. Angst 18.24).

756 Nach einem geschichtlichen Abriss finden sich Kapitel zur Bundesverfassung, Bundesversammlung, zu Bundesrat, Bundesgericht, Referendum und Volksinitiative, zu den politischen Parteien, den Gemeinden, Kantonen, Kantonsgerichten, der Armee, den Religionen, zur Erziehung, zur Landwirtschaft, zum Handel, zu den Sozialisten und Anarchisten (!), der Todesstrafe und den Internationalen Organisationen. Ein Vergleich zwischen den politischen Einrichtungen der Schweiz und der USA und eine Schlussbemerkung runden das Werk ab.

757 ADAMS/CUNNINGHAM, Swiss Confederation, S. 76.

Die Verfasser erwähnen zu Beginn zwar auch das Verfassungsreferendum, beschreiben dann aber anschliessend die Funktionsweise des obligatorischen und fakultativen Gesetzesreferendums.[758] Das Buch erschien genau zum richtigen Zeitpunkt, wurde in verschiedenen Zeitschriften gut besprochen und diente in der Folge unzähligen englischsprachigen Verfassern von Büchern, Pamphleten, Zeitschriften- und Zeitungsartikeln als Referenzwerk zur politischen Schweiz.[759] Schon 1890 erschien es überdies in französischer Übersetzung.[760] «The Swiss Confederation» trug zweifellos entscheidend zur Lancierung des Themas der Schweizer Referendumsdemokratie in den USA bei. Auch William E. Rappard stellte 1912 fest, dass dieses Buch die Diskussion über die Volksrechte in der englischsprachigen Welt eröffnet habe.[761] Dafür spricht nicht zuletzt auch die Tatsache, dass im folgenden Jahr 1890 unabhängig voneinander zwei englische Übersetzungen der Schweizer Bundesverfassung von 1874 erschienen.[762] Von nun an verbreitete sich der Begriff des Referendums in den USA.[763]

---

758 Vgl. ADAMS/CUNNINGHAM, Swiss Confederation, S. 76 ff. Die Volksinitiative wird im Vergleich mit dem Gesetzesreferendum auffallend knapp dargestellt, was wohl daran liegt, dass es für die Verfasser schwieriger war, sich über diese Einrichtung zu informieren. Die Gesetzesinitiative ist bis heute nur in den Kantonen bekannt, und die Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung sollte erst 1891, also zwei Jahre nach Erscheinen des Buches, eingeführt werden. Richtig charakterisieren sie die Volksinitiative als «Motor», als «powerful engine in a democratic direction». Sie halten sie aber für noch unausgereift und entwicklungsbedürftig (ADAMS/CUNNINGHAM, Swiss Confederation, S. 80).

759 Vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 117.

760 FRANCIS OTTIWELL ADAMS/C[ARUS] D[UNLOP] CUNNINGHAM, La Confédération suisse. Édition française avec Notes et Additions par Henry G. Loumyer. Préface de Louis Ruchonnet, Basel/Genf/Lyon 1890.

761 Vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 117.

762 Die eine, von Albert Bushnell Hart besorgte Übersetzung wurde erstmals abgedruckt in: Old South Leaflets, General Series, No. 18 (1890). Die andere Übersetzung stammt vom Volkswirtschaftler Edmund J. James, damals Professor an der University of Pennsylvania, später Präsident der University of Illinois sowie Gründungspräsident der «American Academy of Political and Social Science» (vgl. WINTON U. SOLBERG, James, Edmund Janes, in: American National Biography, Bd. 11, S. 813 f.): The Federal Constitution of Switzerland. Translated by Edmund J. James, Philadelphia (Pa.) 1890. Vgl. zum Ganzen die Bemerkung von WINCHESTER, S. 64.

763 Vgl. vorn S. 20.

3.3 Die frühe US-amerikanische Publizistik

Unabhängig voneinander kamen nun mehrere gewichtige US-amerikanische Werke über die politische Schweiz heraus, was zeigt, dass das Thema irgendwie «in der Luft» lag.[764] Im gleichen Jahr 1889, in dem Francis Ottiwell Adams und Carus Dunlop Cunningham ihr wegweisendes Werk veröffentlichten, publizierte auch Bernard Moses, Professor für Geschichte und Volkswirtschaft an der University of California in Berkeley, seine im Wesentlichen verfassungsvergleichende Studie «The Federal Government of Switzerland. An Essay on the Constitution». Die Originalität dieser Abhandlung, die sich in erster Linie an Studierende richtete, liegt im Verfassungsvergleich mit anderen Bundesstaaten, vor allem Mittel- und Südamerikas. In Bezug auf die Schweizer Volksrechte beschränkt sich der Verfasser hauptsächlich auf eine Schilderung von Funktion und Wirkung des fakultativen Gesetzesreferendums auf Bundesebene,[765] das er als «open to future discussion» bezeichnet.[766]

1891, im Jahr des 600. Jubiläums der Eidgenossenschaft und der Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung, erschien mit Boyd Winchesters Buch «The Swiss Republic»[767] ein weiteres, umfangreicheres Werk zur politischen Schweiz aus der Feder eines US-Amerikaners. Winchester, ehemaliges demokratisches Mitglied des Repräsentantenhauses der USA und von 1885 bis 1889 US-amerikanischer Ministerresident und Generalkonsul in Bern,[768] hatte schon 1888 begonnen, über die politischen Einrichtungen der Schweiz zu schreiben.[769] «The Swiss Republic» war die Summe der Beobachtungen, die er während seines vierjährigen diplomatischen Dienstes in der Schweiz gemacht hatte.[770] Das

---

764 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 31 f. («It is curious how the same ideas seem to strike men entirely unknown to each other. They come spontaneously, a growth of the time.»).

765 Vgl. MOSES, S. 117 ff.

766 MOSES, S. 119.

767 Boyd Winchester widmete das Werk dem US-amerikanischen Journalisten und demokratischen Politiker Henry Watterson.

768 Vgl. Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz, Bd. 7, Neuenburg 1934, S. 225. Näheres bei MEIER, United States and Switzerland, S. 95 ff., 103 f.

769 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 32.

770 Vgl. WINCHESTER, S. 5. Boyd Winchester korrespondierte – wie Francis Ottiwell Adams und Carus Dunlop Cunningham (vgl. vorn Anm. 755) – auch mit Heinrich Angst. Zwei Briefe von Winchester an Angst aus dem Jahr 1889 finden sich in der Handschriftenabteilung der Zentralbibliothek Zürich (Signatur: Nachl. H. Angst 89.53).

Buch enthält unter anderem eine lebendige Schilderung der Landsgemeinde von Appenzell Ausserrhoden.[771] Im Kapitel über das Referendum, das Winchester als «by far the most original creation of Swiss democracy» und «a veto lodged in the hands of a sovereign people» bezeichnet,[772] folgte der Verfasser allerdings weitgehend bereits bekannten Darstellungen.

Boyd Winchester bediente sich beim Verfassen seines Werks offenbar grosszügig in Samuel Hawkins Marshall Byers 1875 – in erster Auflage anonym – erschienenem Werk «Switzerland and the Swiss, by an American Resident».[773] Auch dieses, soweit ersichtlich, überhaupt erste US-amerikanische Werk, in dem Verfassungsfragen der modernen Schweiz eingehender behandelt wurden,[774] entsprang der Feder eines Konsuls der USA in der Schweiz, denn Byers, Dichter und bekannter Veteran des Sezessionskriegs, bekleidete von 1869 bis 1884 dieses Amt in Zürich.[775] Sein Buch ist eine geschickte Mischung aus praktischem Reiseführer und historisch-politischer Landeskunde, in der er nicht nur die Landsgemeindedemokratien, sondern auch die Zürcher Referendumsdemokratie von 1869 – «[a]nother, better type of purely democratic rule» – beschrieb.[776] In die Tradition der von dip-

771 Vgl. WINCHESTER, S. 148 ff.

772 WINCHESTER, S. 164 f.

773 Vgl. BYERS, Europe, S. 109 («It is the volume [= BYERS, Switzerland; S.G.S.] from which Boyd Winchester, in his ‹Swiss Republic›, borrowed so astoundingly, later, forgetting both my name, and the common use all but literary burglars make of quotation marks. Hepworth Dixon, though dead, and un-named, lives on in this book of Winchester in the same manner.»). Letztere Bemerkung bezieht sich auf das Buch «The Switzers» (London 1872) des englischen Historikers und Reiseschriftstellers William Hepworth Dixon (in deutscher Übersetzung: «Die Schweizer» [Berlin 1872]).

774 Schon in älteren Reiseberichten von US-Amerikanern finden sich knappe Beschreibungen der Schweizer Verfassungszustände im 19. Jahrhundert, so namentlich in James Fenimore Coopers 1836 veröffentlichten Werken «Excursions in Switzerland» und «A Residence in France; with an Excursion up the Rhine, Second Visit to Switzerland» (zusammengefasst in «Sketches of Switzerland»), die auch in deutschen Übersetzungen herausgegeben wurden.

775 Vgl. Staatsarchiv des Kantons Zürich L 2a.1 3) a). Samuel Hawkins Marshall Byers trat sein Amt am 16. August 1869 an. Er blieb bis 1884 im Amt, als er zum Generalkonsul in Rom ernannt wurde. 1891 kehrte er als Generalkonsul mit Sitz in St. Gallen in die Schweiz zurück (vgl. BYERS, Europe).

776 BYERS, Switzerland, S. 122. Ders., Europe, S. 215, äusserte sich in Aufzeichnungen zum Jahr 1881 allerdings kritisch zum Referendum: «A majority of the people seem to think the ‹Referendum› operates well enough with a people so intelligent and patriotic as themselves, and in so small a country. Yet, thousands here ridicule the idea of submitting great questions of state to be voted on by the intelligent and ignorant alike. In

lomatischen beziehungsweise konsularischen Vertretern verfassten Veröffentlichungen über die Schweiz sollten sich später noch weitere Autoren einreihen.[777]

1891 erschien neben Boyd Winchesters Buch mit John Martin Vincents kenntnisreichem Werk «State and Federal Government in Switzerland» gleich noch eine zweite umfangreiche Untersuchung zur Schweiz aus der Feder eines US-Amerikaners. Vincent, ein Schüler des Positivisten Herbert Baxter Adams,[778] hatte als Bibliothekar des berühmten historischen Seminars der Johns Hopkins University in Baltimore[779] Zugang zu den umfangreichen Bücherbeständen und einem Teil des handschriftlichen Nachlasses des Zürcher Juristen und Politikers Johann Caspar Bluntschli.[780] Der Autor, der sonst hauptsächlich zur älteren Schweizergeschichte publizierte, war ein Vertreter der sogenannten «scientific history», die sich für die mittelalterliche Verfassungs- und Institutionengeschichte, vor allem

great cities, the world over, the ignorant and vicious are in the majority, and the laws would all be bad if such citizens had the decision of them. My own observation is that even the Swiss misuse this Referendum and adopt just as many bad laws as they do good ones.»

777 So noch im 19. Jahrhundert der US-amerikanische Generalkonsul Irving B. Richman mit seinem Buch «Appenzell. Pure Democracy and Pastoral Life in Inner-Rhoden. A Swiss Study» (London/New York 1895).

778 Vgl. GUGGISBERG, Vincent, S. 88.

779 Vgl. GUGGISBERG, Vincent, S. 87, 89.

780 Vgl. GUGGISBERG, Vincent, S. 91; HANS R. GUGGISBERG, Zum amerikanischen Nachleben J. C. Bluntschlis, Neue Zürcher Zeitung Nr. 2 vom 5. Januar 1982, S. 29; VINCENT, State and Federal Government, Preface, S. VIII; ferner: The Library of the Late Dr. J. C. Bluntschli, Professor of Law in Heidelberg, Johns Hopkins University Circulars 2 (1883), S. 60 ff.; JOHN M. VINCENT, On the Manuscripts of Professor J. C. Bluntschli of Heidelberg, Johns Hopkins University Circulars 5 (1886), S. 59 ff. Bei den in Baltimore aufbewahrten Papieren handelt es sich allerdings entgegen GUGGISBERG, Vincent, S. 91, nicht um «den gesamten handschriftlichen Nachlass Johann Caspar Bluntschlis», befindet sich doch in der Handschriftenabteilung der Zentralbibliothek Zürich ein Bestand von insgesamt 4,5 Laufmetern (FA Bluntschli 1–39e; vgl. <https://www.zbcollections.ch/home/#/> [zuletzt besucht am 30. Juni 2021]; JEAN-PIERRE BODMER, Katalog der Handschriften der Zentralbibliothek Zürich, Bd. III, Familienarchive, Zürich 1996, Spalten 39 ff.). Bluntschlis Bibliothek, von deutschen, in Baltimore wohnhaften Bürgern angekauft und der Johns Hopkins University geschenkt, wurde 1887 noch durch eine grosse Bücherschenkung des Bundesrats erweitert (vgl. GUGGISBERG, Vincent, S. 91, insbes. Anm. 12). Die Library of Congress hatte schon 1884 einen Mitarbeiter damit beauftragt, in der Schweiz alles Schrifttum über die «Schwesterrepublik» zu sammeln (vgl. HUTSON, S. 77).

für diejenige Englands in der angelsächsischen Zeit, interessierte[781] und die Kontinuitätsthese des «Teutonismus» («teutonic hypothesis») verfolgte.[782] Bei seinem Buch handelt es sich aber nicht in erster Linie um ein geschichts-, sondern vorwiegend um ein politikwissenschaftliches Werk. Das Verhältnis zwischen Aktivbürgerschaft und Parlament in der direkten Demokratie umschrieb er mit dem berühmt gewordenen Artikel 28 der Verfassung des Kantons Zürich von 1869: «Das Volk übt die gesetzgebende Gewalt unter Mitwirkung des Kantonsrates aus.» Mit den Zürcher Einrichtungen direkter Demokratie sei das Demokratie-Ideal Jean-Jacques Rousseaus «mehr als erfüllt».[783] Bei Vincent ist erstmals auch ein politisches Interesse am Untersuchungsgegenstand spürbar, wenn er die Funktionsweise von Referendum und Volksinitiative schildert[784] und auf die Ähnlichkeiten zwischen der Schweiz und den USA hinweist. So bemerkt er zu seiner Schweizer Studie, sie könne auch für den Blick auf die eigenen, US-amerikanischen Verhältnisse von Bedeutung sein.[785] Die Einführung eines fakultativen Gesetzesreferendums erschien Vincent zwar grundsätzlich als empfehlenswert,[786] doch riet er davon ab, die Schweizer Volksrechte unverändert zu übernehmen.[787] Das Buch sollte einige Jahre später noch in einer zweiten, Charles Borgeaud – «Expositor of Democracy in the University of Geneva» – gewidmeten Auflage[788] unter dem Titel «Government in Switzerland» erscheinen, wobei Vincent, inzwischen Professor

781 Vgl. GUGGISBERG, Historiographie, S. 109; HAMMER, Alpenidyll, S. 232 ff.

782 Vgl. GUGGISBERG, Geschichtsdenken, S. 54 ff.; ders., Vincent, S. 505 ff.; ders., Historiographie, S. 109; HAMMER, Alpenidyll, S. 238 f.; RABBAN, insbes. S. 89 f. John Martin Vincent widmete die erste Auflage von «State and Federal Government in Switzerland» dem Leipziger Mediävisten Wilhelm Arndt.

783 Vgl. VINCENT, State and Federal Government, S. 125 («Yet, by the operation of the petition and the veto, Rousseaus's dream is more than fulfilled, since every citizen may participate in making laws of the gravest import, without leaving his own precinct.»).

784 Vgl. VINCENT, State and Federal Government, insbes. S. 122, 126 ff.

785 Vgl. VINCENT, State and Federal Government, Preface, S. VIII («If I have in any degree incidentally contributed to a better understanding of our own institutions, or made clearer the solidarity of our own state and national life, I shall feel repaid.»).

786 Vgl. VINCENT, State and Federal Government, S. 131.

787 Vgl. VINCENT, State and Federal Government, S. 129.

788 Charles Borgeaud hatte John Martin Vincent 1891 nicht nur zu einem Besuch empfangen, sondern auch die erste Auflage von dessen «State and Federal Government in Switzerland» im «Journal de Genève» Nr. 308 vom 30. Dezember 1891 wohlwollend besprochen (vgl. zu den Umständen dieser Veröffentlichung WEIBEL, S. 317 ff.). Die Universität Genf, an der Borgeaud wirkte, verlieh Vincent 1909 die Ehrendoktorwürde (vgl. FELLER/BONJOUR, S. 729).

für europäische Geschichte an der Johns Hopkins University, den Blickwinkel insofern öffnete, als er auch auf wirtschaftliche und soziale Probleme einging.[789]

Eine politische Absicht tritt noch deutlicher beim US-amerikanischen Historiker William D. McCrackan, «einem der eifrigsten Propheten von Initiative und Referendum in Amerika»,[790] hervor, der einen Teil seiner Kindheit in der Schweiz verbracht hatte.[791] McCrackan trug mit seinem 1892 in erster Auflage erschienenen Buch «The Rise of the Swiss Republic. A History»[792] und einer regen publizistischen Tätigkeit – erwähnt sei etwa die Schrift «Swiss Solutions of American Problems» von 1894 –[793] dazu bei, die Schweizer Volksrechte in den USA bekannt zu machen.[794] Auch McCrackan, selbst ein Vertreter der «teutonic hypothesis»,[795] meinte in «The Rise of the Swiss Republic», die Schweizer Geschichte liefere «unbezahlbare Beispiele zur Erbauung und Anleitung», und die Gleichgültigkeit, mit der sie von englischsprachigen Gelehrten betrachtet worden sei, sei «unentschuldbar».[796] Es werde immer «die höchste Ehre und der höchste Ruhm der Schweizer Staatskunst» bleiben, dass sie «die Lösung eines der grossen politischen Probleme aller Zeiten gefunden» habe, nämlich der Frage, wie es grossen Volksmassen ermöglicht werden könne, sich selbst unmittelbar zu regieren.[797] Die

---

789 Vgl. GUGGISBERG, Vincent, S. 96. Die Ausführungen zum Referendum sind in den beiden Auflagen weitestgehend identisch. Während der Verfasser die rechtsvergleichenden Bemerkungen zum US-amerikanischen Referendum in der zweiten Auflage wegliess, berücksichtigte er neu die 1891 eingeführte Schweizer Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung (VINCENT, Government, S. 193 ff.).

790 HUTSON, S. 75 f.

791 Vgl. MCCRACKAN, American Abroad, S. 33 ff.; ferner HAMMER, McCrackan, S. 78.

792 Vgl. dazu HAMMER, McCrackan, S. 78, 88 f.

793 Vgl. dazu die ausführliche Besprechung von alt Bundesrat Numa Droz (DROZ, Suisse).

794 Vgl. die ausgewählte Bibliografie bei HAMMER, McCrackan, S. 91 f.; ferner ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 32; MEIER, Friendship, S. 18 f. McCrackans Werke beeinflussten insbesondere die Reformer in Massachusetts (vgl. PIOTT, Origins, S. 232).

795 Vgl. MCCRACKAN, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), Introduction, S. VII. McCrackan war auch Verfasser des Werks «Romance and Teutonic Switzerland» (2 Bde., 1. Aufl. Boston [Mass.] 1894).

796 Vgl. MCCRACKAN, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), Introduction, S. VII («It furnishes a veritable catalogue of priceless precedents for our edification and guidance, and the indifference with which it has heretofore been viewed by English-speaking scholars is, therefore, inexcusable.»).

797 Vgl. MCCRACKAN, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), S. 342 («It will always remain the chief honor and glory of Swiss statesmanship to have discovered

Schweiz sei in diesen Tagen zur «Bannerträgerin aller Reformen» im Sinn der Selbstregierung des Volks geworden.[798] McCrackan legte nach langen Forschungsaufenthalten in der Schweiz in der zweiten Hälfte der 1880er-Jahre[799] mit «The Rise of the Swiss Republic» zwar die erste wissenschaftliche Gesamtdarstellung der Schweizergeschichte in englischer Sprache vor,[800] doch der Verfasser machte aus seiner *politischen* Beurteilung der modernen Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie keinen Hehl. Die Demokratische Bewegung in der Schweiz sei «voller grossartiger Möglichkeiten» und habe schon «viele ihrer früheren Versprechen erfüllt».[801]

Konkreter sprach sich 1892 Nathan Cree in seinem – nicht nur, aber auch – der «Swiss Democracy»[802] gewidmeten Buch «Direct Legislation by the People»[803] für die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den USA aus. Zwar wollte er sie nicht als «einfaches und überlegenes Heilmittel für alle politischen Krankheiten der Gesellschaft» verstanden wissen, meinte aber gleichwohl, sie seien als praktische Reform nicht nur der Erörterung, sondern der Annahme wert.[804] In dem «Plan», den er für die Bundesebene vorlegte, sah er sogar ein *obligatorisches* Gesetzesreferendum vor.[805]

---

the solution of one of the great political problems of the ages: how to enable great masses of people to govern themselves directly.»).

798 Vgl. McCrackan, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), Introduction, S. VIII («the standard-bearer in all reforms which make for direct democracy and pure politics»), 340 («the standard bearer in all reforms which make for direct and efficient self-government»).

799 Vgl. McCrackan, American Abroad, S. 139 ff.; ferner Hammer, McCrackan, S. 78.

800 Vgl. McCrackan, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), Introduction, S. VI. In der zweiten Auflage von 1901 bemerkte er, der Erfolg der Schweiz habe die Aufmerksamkeit von Denkern in vielen Ländern auf sich gezogen und ihr Beispiel habe überall die Bemühungen ernsthafter Reformer angeregt. Die Schweiz habe die Umsetzbarkeit von Referendum, Initiative und Verhältniswahlrecht bewiesen (vgl. McCrackan, Swiss Republic [2. Aufl. 1901], S. 364).

801 Vgl. McCrackan, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), S. 338 («It is full of great possibilities. It has already fulfilled many of its earlier promises.»).

802 Vgl. Cree, S. 77 ff.

803 Nathan Cree standen die Werke von John Martin Vincent und Boyd Winchester noch nicht zur Verfügung (vgl. Cree, S. 17).

804 Cree, S. 19 («We do not wish to be understood as presenting direct legislation as a simple sovereign remedy for all the political ills of society; but we do urge it as an important practical reform, worthy not only of consideration, but of Adoption.»).

805 Vgl. Cree, S. 85 ff.

3.4 Der US-amerikanische Erfolgstitel

Obwohl in den zeitgenössischen Büchern englischer Sprache seltener zitiert als das Werk von Nathan Cree,[806] gilt die kleine Schrift, die der aus Pennsylvania stammende New Yorker Journalist und Gewerkschaftsaktivist James W. Sullivan 1892 unter dem programmatischen Titel «Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum» vorlegte, als einflussreichste Publikation zum Thema.[807] Sullivan, in der Arbeiterbewegung bestens vernetzt und für die Sozialreform publizistisch tätig, hatte, nachdem er einige Jahre zuvor auf das Thema aufmerksam geworden war,[808] Ende der 1880er- und Anfang der 1890er-Jahre in der «New York Times»[809] sowie in der Zeitschrift «The Chautauquan»[810] mehrere Artikel über die Schweiz und ihre direkte Demokratie publiziert.[811] Aus diesen journalistischen Beiträgen entstand unter Heranziehung der Werke von Francis Ottiwell Adams und Carus Dunlop Cunningham, Bernard Moses, John Martin Vincent und Boyd Winchester[812] eine 120-seitige politische Kampfschrift, die zu

806 Vgl. FAVRE-BULLE, S. 118 f.

807 Vgl. GOEBEL, S. 31 f.; PIOTT, Origins, S. 3 ff., 15. Henry E. Allen schildert seinen Zeitgenossen James W. Sullivan wie folgt: «Perhaps no individual has labored with more untiring devotion to and with greater success for the Referendum in this country than J.W. Sullivan, of New York. Three years ago Mr. Sullivan made a visit of several months to Switzerland to make a study of her institutions and form of government. His book, ‹Direct Legislation by the Citizenship, through the Initiative and Referendum›, embodies much information, and is considered the standard. It has been the means of making thousands of converts to the most advanced system of government now known to civilization» (HENRY E. ALLEN, S. 20 f.).

808 Vgl. Vorwort, S. II.

809 Republican Switzerland (I): Peculiar Institutions of the Ancient Federation. How Manufacturers Obtained a Footing – Land Communism Giving Way Before Modern Methods, New York Times vom 12. Mai 1889; (II): Where the People Hold the Veto and Rule. Mayors, Governors, and Presidents Not Necessary – Relations of Legislature and Executive, New York Times vom 2. Juni 1889; (III): The Swiss Postal and Military Systems. Mechanism of Each Admirably Devised, and the Results an Advance on Those Attained in Any Other Country, New York Times vom 23. Juli 1889. Die Artikel erschienen anonym.

810 Vgl. SULLIVAN, Referendum. In diesem Artikel betonte James W. Sullivan insbesondere die Vorteile des obligatorischen Gesetzesreferendums im Kanton Zürich gegenüber dem fakultativen Gesetzesreferendum im Kanton Genf.

811 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893), S. II.

812 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893), S. III f.

mehr als der Hälfte den Schweizer Institutionen gewidmet ist.[813] Sullivan, der sich mit seinem Werk insbesondere an die «radical world» richtete,[814] schrieb aus einem klaren politischen Interesse heraus: In den Einrichtungen direkter Demokratie sah er die Mittel für eine «friedliche Revolution».[815] So erstaunt es denn auch nicht, dass sich Sullivan – «father of the movement in the United States»[816] – wichtige Informationen über die politischen Verhältnisse der Schweiz beim Sozialisten Karl Bürkli – «known in his canton as the ‹Father of the Referendum›» – besorgte,[817] der schon 1869 das Bild von der direkten Demokratie als einem Mittel der «ewigen friedlichen Revolution» geprägt hatte, das es dem Volk ermögliche, seinen Willen «durch den *Bleistift* und nicht mehr durch die *Feuerwaffe*» zur Geltung zu bringen.[818] 1888 hatte Sullivan während eines mehrmonatigen Forschungsaufenthalts das politische Leben in der Schweiz beobachtet.[819] Er kam da-

---

813 Die Schrift ist in folgende Kapitel unterteilt: «The Initiative and Referendum in Switzerland», «The Public Stewardship in Switzerland», «The Common Wealth of Switzerland», «Direct Legislation in the United States», «The Way Open to Peaceful Revolution».

814 SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893), S. I.

815 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893 = 3. Aufl. 1896), S. 95 ff. («The Way Open to Peaceful Revolution»).

816 «D. L. Workers» [Porträt James W. Sullivans], Direct Legislation Record 4 (1897), S. 19 f. (19).

817 James W. Sullivan widmete Karl Bürkli ein Exemplar der ersten Auflage seiner Schrift im März 1892 handschriftlich mit den Worten: «To Karl Bürkli. Pioneer! With the regards of J.W. Sullivan.». Auch ein Exemplar der zweiten Auflage trägt die handschriftliche Widmung «From the Author». Beide Exemplare befinden sich heute in den Beständen der Zentralbibliothek Zürich (Signaturen: BC 740; DC 619). Vgl. zum Ganzen SCHIEDT, S. 251; ferner ANDREAS GROSS, Direkte Demokratie in Gliedstaaten der USA. Reformwelle vor 100 Jahren – Parallelen zur Schweiz, Neue Zürcher Zeitung Nr. 187 vom 14./15. August 1999, S. 83; ders., Kalifornien nahm sich die Schweiz als Vorbild, Tages-Anzeiger vom 29. August 2002, S. 2 (beide Artikel wieder abgedruckt in: ders., Direkte Demokratie, S. 308 ff., 313 f.); für den von Gross erwähnten Besuch Sullivans bei Bürkli fehlen allerdings soweit ersichtlich Belege. – Der mit einer Engländerin verheiratete Genfer Historiker Philip Jamin, Anhänger und Biograf Henry Georges, lieferte Sullivan wichtige Angaben zur Funktionsweise des obligatorischen und fakultativen Referendums (vgl. SULLIVAN, Direct Legislation [1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893], S. 17; ferner FULPIUS, S. 6. Darüber hinaus versorgte er die Zeitschrift «The Direct Legislation Record» regelmässig mit Informationen über Schweizer Abstimmungen (vgl. auch hinten S. 189).

818 BÜRKLI, Direkte Gesetzgebung 1869, S. 4.

819 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893), S. II. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 123, erwähnt auch einen ersten Aufenthalt im Jahr

bei unter anderem zur Überzeugung, dass die direkte Demokratie nicht eine blosse Utopie, sondern gelebte Wirklichkeit war, und glaubte, dass sie sich auch jenseits des Atlantischen Ozeans bewähren könnte.[820] Vor allem der Kanton Zürich mit seiner Einwohnerschaft von damals fast 340'000 Personen diente ihm als Beweis dafür, dass die direkte Demokratie auch in grossen Gemeinwesen durchführbar war.[821] Die Schrift, ganz im bewundernden Ton für das Schweizer Staatswesen gehalten,[822] enthielt allerdings auch einige falsche Angaben und Übertreibungen.[823] Sullivan betonte, die Schweizer seien genötigt gewesen, «‹sich gegen Plutokratie und korrupte Politiker zur Wehr zu setzen, die das Land mittels des repräsentativen Systems ausbeuteten›»[824] – dies freilich nur, um die Verhältnisse nach Einführung von Referendum und Volksinitiative in umso hellerem Licht erstrahlen zu lassen. Die Schrift wurde zu einem grossen Erfolg[825] und erlebte 1893 sowie 1896 noch je eine weitere Auflage. Die zweite Auflage von 1893 trägt auf dem Umschlag bereits den Vermerk: «Book that Started the Referendum Movement»; die dritte den Hinweis: «[T]he Book that Crystallized the Movement».[826] Tatsächlich war dieses Büchlein, das in der dritten Auflage noch 10 Cents kostete,[827] Auslöser einer eigentlichen Volksbewegung.[828] Der erfolgreiche Buchautor[829] und un-

1883. Dafür finden sich aber keine Anhaltspunkte. Nach ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 32, auf den sich William E. Rappard stützt, begann James W. Sullivan 1883 nur damit, Material betreffend die direkte Demokratie zu sammeln.

820 Vgl. CRONIN, S. 48.

821 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893 = 3. Aufl. 1896), S. 23 f.

822 SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893), S. IV, betont «the close connection of cause and effect […] between direct legislation and the high position of Switzerland among the nations […]».

823 Vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 123.

824 SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893 = 3. Aufl. 1896), S. 15; deutsche Übersetzung zit. nach HUTSON, S. 80.

825 Vgl. PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 286 («undoubtedly the best popular statement of the subject yet made»).

826 Nach PIOTT, Origins, S. 4, sollen in den ersten drei Jahren je zwischen 10'000 und 15'000 Exemplare verkauft worden sein.

827 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (3. Aufl. 1896), Titelblatt.

828 Vgl. PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 287.

829 Vgl. CHARLES DUDLEY WARNER (Hrsg.), A Library of the World's Best Literature Ancient and Modern, Bd. 43, New York 1897, S. 511.

ermüdliche Vortragsredner[830] berichtete in einem Brief vom 13. Februar 1894 Karl Bürkli in Zürich von dem grossen Interesse:

> «My book is going well. In Oregon, where more than 1200 copies have now been circulated, the Secretary of the Direct Legislation League writes me, the State will have direct legis[lation] within two years. A Montana editor writes me the same of his state. In Massachusetts a committee of the legislature is examining the system, prompted by our League. This committee is now reported as unanimously in favor of Init. and Ref. for cities, and may yet conclude to recommend it for the State. I send you a circular from labor and reform organisations of this state, New York. New Jersey is also agitated. I speak much on the subject within a radius of 500 miles. – I was at the Chicago Fair, and spoke from the same platform with Laurence Gronlund, (‹Cooperative Commonwealth›), State Socialist; Prof. Richard T. Ely, Possiblist[831] Socialist; Henry George, Single-Tax, – myself speaking on Direct Legis., the occasion being a Labor Congress.
>
> I send you on separate sheet a list of questions. If you can conveniently reply to them, I will be much obliged.»[832]

Der Erfolgstitel bewirkte, dass sich die bis dahin noch etwas unklare Vorstellung der nordamerikanischen Reformer von der unmittelbaren Beteiligung des Volks an der Gesetzgebung zu einer bestimmten politischen Forderung nach Einführung der «direct legislation» durch fakultatives Referendum und Volksinitiative gemäss

---

830 James W. Sullivan war sogar «General Lecturer» der «American Federation of Labor» (vgl. GOEBEL, S. 32). Der Vortrag «Direct Legislation in Switzerland», den Sullivan zwischen 1891 und 1894 an verschiedenen Orten in den USA hielt, findet sich gedruckt in SULLIVAN, Switzerland. Sullivan bekannte a.a.O., S. 75, unter anderem: «I want the best things of Switzerland – its political institutions – to be imitated here.»

831 Richtig wohl: *Possibilist* Socialist.

832 Brief an Karl Bürkli vom 13. Februar 1894 (Zentralbibliothek Zürich, Handschriften, Signatur: Autogr. ZB, Sullivan), vgl. auch SCHIEDT, S. 251 Anm. 79. In dem hübschen, erhalten gebliebenen Briefumschlag sandte Sullivan seinem «Dear Comrade Bürkli» auch die im Schreiben erwähnte Frageliste. Wohl verunsichert durch die Abstimmung vom 20. August 1893, als in der Schweiz Volk und Stände erstmals über eine Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung befunden und ein Schächtverbot (Art. 25bis BV 1874) angenommen hatten, wollte er zunächst wissen: «Was the national referendary vote of last August in Switzerland solely directed against the Jews, or was it directed in good faith by the society of cruelty to animals against others also?» Ferner: «How many cantons now have proportional representation? – How many have refused it? – Has Zurich?»

Schweizer Vorbild verdichtete.[833] So schrieb etwa Eltweed Pomeroy, «a conservative Socialist of the American Fabian type»,[834] über das Büchlein:

> «With its compact, clear statements and complete review of the field, it has done more in this country to crystallize and give definiteness of aim to the sentiment of the really democratic leaders (not leaders of the Democratic Party) than any other one thing.»[835]

James W. Sullivans Schrift enthielt für viele eine Art Offenbarung, von der sie sich bekehren liessen.[836] Der Sozialreformer William D. P. Bliss, einer der wichtigsten Vertreter des christlichen Sozialismus in den USA,[837] meinte gar, nur wenige Bücher hätten mehr Gutes getan: «Few books have done more good in this century.»[838]

Innerhalb von nur drei Jahren waren damit nicht weniger als sieben wichtige Werke in englischer Sprache erschienen, die sich mit der Schweiz und ihrer direkten Demokratie auseinandersetzten. Dies waren die ersten Titel einer publizistischen Welle englischsprachiger Veröffentlichungen über die Schweiz, ihre Geschichte, Politik und Verfassung, die im Zug der US-amerikanischen Reformbewegungen des «Populist» und des «Progressive Movement» zu einer wahren Flut anschwellen sollte.[839]

---

833 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 35; ferner ARROWSMITH, S. 2.

834 BLISS/BINDER, S. 915.

835 ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 32, 34. Vgl. auch MEIER, Friendship, S. 18.

836 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 34 («It made converts […].»).

837 Vgl. JACOB H. DORN, Bliss, William Dwight Porter, in: American National Biography, Bd. 3, S. 31 f.

838 Zit. nach ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 34.

839 RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 121, spricht von einer «flood of books and articles published in English on Swiss democracy». Vgl. die (bei Weitem nicht vollständige) Literaturliste, a.a.O., S. 118 ff.; ferner MEYER, S. 59 ff.

4. Die US-amerikanischen Reformbewegungen und die Schweizer Referendumsdemokratie

4.1 Das Reformzeitalter

In den USA war die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative,[840] wie sie sich in der Schweiz des 19. Jahrhunderts herausgebildet hatten, Teil eines umfassenden politischen und wirtschaftlich-sozialen Erneuerungsprogramms zur Zeit der Reformbewegungen des Populismus und des Progressivismus um 1900. Diese «zweite Revolution» Amerikas[841] war Ausdruck heftigen Unbehagens[842] über eine Praxis des ungebremsten Laisser-faire und einen hemmungslosen Materialismus in der Gründerzeit nach dem Sezessionskrieg.[843] Viele Autoren hatten die gesellschaftspolitischen Missstände dieser Epoche eindringlich kritisiert, so Walt Whitman in «Democratic Vistas» (1871),[844] Henry George in «Progress and Poverty» (1879),[845] Edward Bellamy in «Looking Backward» (1888)[846] oder Jacob A. Riis mit den Mitteln der sozialdokumentarischen Fotografie in «How the Other Half Lives» (1890).[847] Mark Twain und Charles Dudley Warner

840 Erst in jüngerer Zeit sind eingehendere Untersuchungen zur Geschichte dieser Einrichtungen erschienen. Besonders hervorzuheben sind GOEBEL, insbes. S. 25 ff., 68 ff., 91 ff., und PIOTT, Origins, S. 1 ff., 250 ff. (nebst den Kapiteln zu einzelnen Gliedstaaten). Wertvolle Hinweise finden sich bei BRAUNSTEIN, S. 15 ff., CRONIN, S. 38 ff., insbes. 50 ff., und DAVID D. SCHMIDT, S. 3 ff., 217 ff. Die nachfolgenden Ausführungen legen ein besonderes Gewicht auf den Rechtstransfer, das heisst auf die Bedeutung der Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie für die Einführung entsprechender Institutionen in den US-amerikanischen Gliedstaatsverfassungen.

841 HENRY, S. 554 ff.

842 Vgl. den auf ein Zitat Theodore Roosevelts zurückgehenden Titel der Untersuchung von MCGERR über Aufstieg und Niedergang des «Progressive Movement» («A Fierce Discontent»).

843 SAUTTER, S. 257 ff., bezeichnet denn auch die gesamte Periode von 1869 bis 1933 als «Zeit des Laisser-faire».

844 WALT WHITMAN, Democratic Vistas, Washington, D.C. 1871.

845 HENRY GEORGE, Progress and Poverty. An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth. The Remedy, San Francisco (Cal.) 1879.

846 EDWARD BELLAMY, Looking Backward: 2000–1887, Boston (Mass.) 1888.

847 JACOB A. RIIS, How the Other Half Lives: Studies Among the Tenements of New York, New York 1890.

vermochten der ganzen Epoche mit dem Titel «The Gilded Age» (1873)[848] gar den Namen zu geben.[849] In dem Vierteljahrhundert nach Ende des Sezessionskriegs hatte die städtische Bevölkerung in den USA stark zugenommen. Gleichzeitig waren grosse Unternehmen entstanden, vor allem die Eisenbahngesellschaften als erstes «big business».[850] Die Herausforderungen der Modernisierung – Immigration, Urbanisierung, Industrialisierung – machten die Suche nach einem neuen Wertesystem, nach einer «neuen Ordnung» notwendig.[851] Eine international geprägte sozialkritische und sozialreformerische Politik erfasste den ganzen nordatlantischen Wirtschaftsraum.[852] In den USA wies sie verschiedene Ausprägungen auf.[853] Neben Parteien sozialistischer Prägung und Bewegungen des utopischen und christlichen Sozialismus («Social Gospel») ist namentlich die Single-Tax-Bewegung von Henry George zu erwähnen. George, Verfasser des erwähnten, epochemachenden sozialkritischen Werks «Progress and Poverty»,[854] sah im Boden den Ursprung des Reichtums und im Landmonopol zu Spekulationszwecken den Grund für die Armut weiter Bevölkerungskreise. Der Bewunderer Thomas Jeffersons schlug deshalb vor, eine Steuer auf Gewinne aus dem Wertzuwachs des Grundeigentums einzuführen, die als «single tax» alle anderen Steuern ablösen sollte.[855] Zu den Anhängern Georges gehörten etwa William D. McCrackan[856] und James W. Sullivan[857]. «Progress and Poverty» rückte vor allem in Kreisen des sogenannten Populismus zu einer «Lieblingslektüre»[858] auf.

---

848 MARK TWAIN/CHARLES DUDLEY WARNER, The Gilded Age: A Tale of Today, Hartford (Conn.) 1873.

849 Vgl. zum Ganzen GUGGISBERG, USA, S. 140 f.; RÜDIGER B. WERSICH, «Gilded Age», in: Mauch/Wersich, S. 482 f.

850 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 3.

851 Vgl. WIEBE, Search for Order, insbes. Foreword, S. VII f.

852 Vgl. RODGERS, Atlantiküberquerungen, S. 73 ff.

853 Vgl. RÜDIGER B. WERSICH, «Gilded Age», in: Mauch/Wersich, S. 482 f.; Näheres bei GOULD, Progressive Era, S. 11 ff.

854 Vgl. vorn Anm. 845.

855 Vgl. DESTLER, S. 12; SCHIMMER, S. 121.

856 Vgl. FLOWER, S. 64; GOEBEL, S. 32.

857 Vgl. GOEBEL, S. 31.

858 SCHIMMER, S. 124.

4.2 Das «Populist Movement»

Die populistische Bewegung («Populist Movement») war die einflussreichste Reformbewegung vor 1900. Der Begriff des US-amerikanischen Populismus[859] bezeichnet sozialgeschichtlich die grosse landwirtschaftliche Protestbewegung zwischen 1870 und 1900.[860] Die ländliche Bevölkerung, die insbesondere unter der Politik der Geldverknappung litt,[861] geriet derart in wirtschaftliche Bedrängnis, dass es zu einer «populistischen» oder «agrarischen Revolte» kam.[862] Zahlreiche bäuerliche Vereinigungen wie die populistischen «Farmers' Alliances»[863] oder die konservativen «Granges» kämpften für eine Verbesserung der sozialen Lage der Bauern und forderten eine Kontrolle des Finanzkapitals und vor allem der Frachttarife der Eisenbahngesellschaften, da diese häufig über ein Transportmonopol für Landwirtschaftserzeugnisse verfügten.[864] Die Populisten mussten diese politischen Anliegen gegen Parlamentsmehrheiten durchsetzen, die unter der Kontrolle einflussreicher Unternehmen standen. Deshalb rückte der Kampf gegen die Korruption in der Politik und gegen Monopole durch Trustbildungen immer stärker in den Mittelpunkt ihrer Bestrebungen.

Ausdruck des Aufbegehrens der Landwirte war die Bildung der bäuerlich geprägten «People's Party», die im Wesentlichen aus den «Farmers' Alliances» sowie einigen Arbeiterorganisationen in den Städten hervorgegangen war und 1892 als nationale Organisation in Omaha (Nebraska) gegründet wurde.[865] Die Partei, die

---

859 Vgl. zur unterschiedlichen Verwendung des Begriffs «Populismus» beziehungsweise «Populisten» in Europa und den USA JAN-WERNER MÜLLER, S. 38 ff.; ders., Liberaler Populismus? Warum wir ein Kompendium transatlantischer Missverständnisse brauchen, Neue Zürcher Zeitung Nr. 64 vom 16. März 2012, S. 50.

860 Vgl. ROGER KEIL/CHRISTIAN LAMMERT, «Populism», in: Mauch/Wersich, S. 883 ff. (883).

861 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 5 f.

862 Vgl. dazu die bekannte sozialgeschichtliche Untersuchung zum US-amerikanischen Populismus von GOODWYN; ferner HICKS; HICKS/MOWRY/BURKE, S. 445 ff. («The Populist Revolt»). Mit Goodwyns «gründlicher und wohlwollender Darstellung» haben nach BARBER, Starke Demokratie, S. 200 Anm. 44, der «›populism‹ und seine Anliegen allmählich wieder Eingang in das politische Bewusstsein Amerikas gefunden».

863 Vgl. zu den «Farmer's Alliances» GUGGISBERG, USA, S. 147, und HEIDEKING/MAUCH, S. 187 f. Nach HEIDEKING/MAUCH, S. 188, ging die «People's Party» 1890 aus der Kansas Alliance hervor.

864 Vgl. ROGER KEIL/CHRISTIAN LAMMERT, «Populism», in: Mauch/Wersich, S. 883 ff. (884); FRANK UEKÖTTER, «Farmers' Revolt», in: Mauch/Wersich, S. 382 f. (382).

865 Vgl. HEIDEKING/MAUCH, S. 188.

weniger unter ihrem offiziellen Namen denn als «Populist Party» bekannt wurde,[866] kämpfte im Interesse der ländlichen Bevölkerung gegen die Schutzzollpolitik und die zunehmende Deflation. Sie lehnte deshalb den internationalen Goldstandard ab und setzte sich für den Übergang zu einer Gold-Silberdeckung der Währung ein,[867] das heisst für die «freie und unbegrenzte Prägung von Silber und Gold im Verhältnis 16 zu 1».[868] Durch die Ausweitung der Geldmenge sollten die Bauern zu günstigeren Krediten gelangen. Das Programm der «People's Party» von 1892[869] enthielt neben der währungspolitischen Forderung die Postulate nach einer abgestuften progressiven Einkommenssteuer, einem nationalen Landwirtschafts-Kreditsystem, der Verstaatlichung der Eisenbahnen, der direkten Volkswahl der US-Senatoren und der Einführung des Achtstundentags. Gleichzeitig verlangten die Populisten die Beschränkung der (seit etwa 1880 stark angestiegenen) Einwanderung.[870] In einer ergänzenden Resolution empfahl die Partei, die Einführung von Volksinitiative und fakultativem Referendum wohlwollend zu prüfen.[871] Die Populisten, die das antimonopolistisch-egalitäre Erbe Thomas Jeffersons und Andrew Jacksons weitertrugen, gleichzeitig aber eine interventionistische Politik befürworteten,[872] traten bei den Präsidentschaftswahlen von 1892 mit dem Kandidaten James B. Weaver an, der über eine Million, das heisst etwa 8 Prozent der Stimmen erhielt.[873] Vier Jahre später, als die «People's Party» im Programm von 1896 die

---

866 Vgl. GUGGISBERG, USA, S. 147. Die Bezeichnung war ursprünglich von den Gegnern der «People's Party» als Spottname geprägt, schliesslich aber von den Vertretern der «People's Party» selbst übernommen worden, angeblich aus Gründen der einfacheren Handhabung im politischen Alltag, liess sich doch so nicht nur von den «Demokraten» und «Republikanern», sondern auch von den «Populisten» sprechen (vgl. HICKS, S. 238 f. Anm. 1).

867 Vgl. SÖHNKE SCHREYER/CHRISTIAN LAMMERT, «Third parties», in: Mauch/Wersich, S. 1071 ff. (1072).

868 GUGGISBERG, USA, S. 148; zur Silberfrage ausführlich SAUTTER, S. 311 ff.

869 Vgl. «People's Platform» von 1892, abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 89 ff.

870 Vgl. GUGGISBERG, USA, S. 147 f. GUGGISBERG, USA, S. 149, weist auch auf die einwandererfeindlichen und antisemitischen Züge des Populismus hin und kommt zu dem Schluss, «[d]ass der Bewegung bei aller Fortschrittlichkeit ihrer sozialen Forderungen und Programme auch konservative, ja reaktionäre Elemente innewohnten […]».

871 Vgl. hinten S. 154.

872 Vgl. SÖHNKE SCHREYER/CHRISTIAN LAMMERT, «Third parties», in: Mauch/Wersich, S. 1071 ff. (1072).

873 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 7; SÖHNKE SCHREYER/CHRISTIAN LAMMERT, «Third parties», in: Mauch/Wersich, S. 1071 ff. (1072).

neuen Einrichtungen direkter Demokratie klar befürwortete,[874] begann allerdings bereits der Niedergang der Partei. Da die Demokraten für die Präsidentschaftswahlen jenes Jahres William Jennings Bryan nominierten,[875] der die «Konzeption eines gemässigten Staatssozialismus» vertrat[876] und den reinen Goldstandard ablehnte, hatten die Populisten keine andere Wahl, als Bryan auch zu ihrem Kandidaten zu machen. Damit entzogen sie sich allerdings selbst ihre Existenzberechtigung,[877] weshalb nach dem Scheitern Bryans die populistische Bewegung erlahmte; schliesslich ging die «People's Party» in der Demokratischen Partei auf.[878] Sie gilt aber bis heute als die «erfolgreichste nationale Drittpartei»[879] in der Geschichte der USA.

4.3 Das «Progressive Movement»

Wie in Europa, so verlangte auch in den USA um 1900 die soziale Frage mit dem Durchbruch des Industriekapitalismus immer drängender nach einer politischen Antwort. Deshalb versuchte die progressivistische Bewegung («Progressive Movement») zwischen der Jahrhundertwende und dem Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg 1917 («Progressive Era»)[880] auf dem Weg der Sozialreform voranzu-

874 Vgl. hinten S. 155.

875 William Jennings Bryan war 1896, 1900 und 1908 Präsidentschaftskandidat der Demokratischen Partei. Von 1913 bis 1915 bekleidete er in der Adminstration Wilson das Amt des Aussenministers der USA (vgl. ROBERT W. CHERNY, Brown, William Jennings, in: American National Biography, Bd. 3, S. 812 ff.). Bryan hatte anlässlich seiner Europareise von 1903/04 auch die Schweiz besucht und in einem Reisebericht deren politisches System als «the most democratic government on the face of the earth» gewürdigt (WILLIAM JENNINGS BRYAN, Travels, S. 51 ff. [52]). Vgl. auch SCROOP, S. 113.

876 GUGGISBERG, USA, S. 148.

877 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 15.

878 Vgl. HEIDEKING/MAUCH, S. 190.

879 GUGGISBERG, USA, S. 148.

880 Über die genaue zeitliche Eingrenzung der «Progressive Era» gehen die Ansichten im Schrifttum stark auseinander. Der Begriff bezeichnet in politikgeschichtlicher Hinsicht herkömmlich meist den genannten Zeitabschnitt, in der neueren Literatur häufig die Epoche zwischen 1890 und 1920 (vgl. LEWIS L. GOULD, «Progressive Era», in: Finkelman/Wallenstein, S. 310 ff.). In ideologischer und sozialpolitischer Hinsicht deuten einige gegenwärtige Autoren sogar die gesamte Periode von 1870 bis 1920 als «long Progressive Era» (vgl. COCKS/HOLLORAN/LESSOFF, Introduction, S. XXXV; REINHARD FLESSNER/THOMAS WELSKOPP, «Progressivism», in: Mauch/Wersich, S. 896 ff. [896]). Auch die Interpretationen der «Progressive Era» durch die Geschichtswissen-

schreiten.[881] Der Progressivismus bekämpfte in seinem «Bemühen um eine innere Erneuerung»[882] die sozialen Missstände in den USA des frühen 20. Jahrhunderts, wie sie zunächst von den «Muckrakers»[883] genannten Enthüllungsjournalisten – namentlich im «McClure's Magazine» –[884] aufgedeckt worden waren.[885] Wichtige sozialkritische Werke waren Henry Demarest Lloyds «Wealth Against Commonwealth» (1894),[886] Thorstein Veblens «The Theory of the Leisure Class» (1899)[887] und Upton Sinclairs «The Jungle» (1906)[888].

---

schaft sind höchst unterschiedlich. Eine knappe Übersicht über die verschiedenen Deutungen, namentlich in den wichtigen Werken von HOFSTADTER, KOLKO und THELEN sowie in neueren Untersuchungen, bietet GOULD, Progressive Era, Preface, S. XI. Ein nachgeführtes ausführliches Verzeichnis des sehr umfangreichen Schrifttums zu «Progressive Era» und «Progressivism» findet sich in: COCKS/HOLLORAN/LESSOFF, S. 505 ff. Vgl. auch den Überblick über Grundprobleme und Tendenzen der Forschung sowie Quellen und Literatur bei MANFRED BERG, S. 117 f., 184.

881 Eine zeitgenössische Übersicht über Grundsätze und Programm des «Progressive Movement» bieten DE WITT, GOODNOW und DUNCAN-CLARK.

882 HEIDEKING/MAUCH, S. 206.

883 Den Ausdruck, der eigentlich «Dreckaufwühler», im übertragenen Sinn «Skandalmacher» bedeutet, verwendete erstmals Theodore Roosevelt in einer Rede, in der er den Eifer der Enthüllungsjournalisten kritisierte. Roosevelt liess sich dazu von einer Figur in John Bunyans «The Pilgrims Progress» (1678) inspirieren (vgl. GOULD, Progressive Era, S. 28 f., 45 f., 108; DIRK PADEKEN/JÖRG NAGLER, «Muckrakers», in: Mauch/Wersich, S. 721 f.).

884 Grosses Echo lösten die im «McClure's Magazine» erschienenen Artikelserien von Ida Tarbell über die Geschichte der «Standard Oil Company» («The History of the Standard Oil Company», als Buch 1904 erschienen), von Ray Stannard Baker über die Eisenbahntarife («Railroads on Trial», 1905/06) und von Lincoln Steffens über die Korruption in den Stadtregierungen und -verwaltungen («The Shame of the Cities», als Buch 1904 erschienen) aus (vgl. GOULD, Progressive Era, S. 28 f.; GUGGISBERG, USA, S. 151). Eine gewisse Ironie liegt in dem Umstand, dass Charles Borgeaud, der als Begründer einer modernen «Dogmatik» der US-amerikanischen direkten Demokratie gelten kann (vgl. hinten S. 203) und mit Tarbell eng befreundet war, dank deren Vermittlung 1893/94 eine Anstellung als Rechtsberater der französischen Tochtergesellschaft der «Standard Oil» in Marseille erhielt (vgl. WEIBEL, S. 343 ff., 349 ff., 369).

885 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 28 f., 45 f.

886 HENRY DEMAREST LLOYD, Wealth Against Commonwealth, New York 1894.

887 THORSTEIN VEBLEN, The Theory of the Leisure Class. An Economic Study of Institutions, New York/London 1899.

888 UPTON SINCLAIR, The Jungle, New York 1906.

Programmatisch lässt sich der Progressivismus allerdings nicht klar umreissen,[889] bestanden doch ganz unterschiedliche Ausprägungen.[890] Immerhin sind drei verschiedene Themenfelder auszumachen, an welche die Progressivisten anknüpften und deren «Sprache» sie sich bedienten: Es sind dies die gegen «big business» gerichtete Antimonopolpolitik («rhetoric of antimonopolism»), die gegen den liberalen Individualismus gerichtete Betonung sozialer Bindungen («emphasis on social bonds») und die auf neue Technologien, die neue Sozialwissenschaft sowie neue Management- und Finanzmethoden vertrauende soziale Effizenz («language of social efficiency»).[891]

Als zentral erscheint bei den Progressivisten wie bei den meisten anderen US-amerikanischen Reformbewegungen jener Zeit die Ausrichtung auf das Gemeinwohl, das heisst auf die Interessen einer Volksgemeinschaft, die mit der Volksmehrheit weitgehend gleichgesetzt wurde.[892] Die Betonung des Gemeinschaftsgedankens, die in eine Hypostasierung und Mystifizierung des «Volks» münden konnte, ist als Antwort auf eine zunehmende Fragmentierung der Gesellschaft und Atomisierung der Aktivbürgerschaft seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert zu verstehen.[893] Die Progressivisten fassten die Nation als einen sozialen Organismus von wesentlich in Wechselbeziehung stehenden und voneinander abhängigen Funktionen auf. Diese Funktionen – in erster Linie Politik und Wirtschaft – müssten, so die Überzeugung, ihre gegenseitige Verantwortung und ihre Verpflichtung gegeneinander und gegenüber dem Gesamtorganismus anerkennen.[894] Die Aufgabe der Demo-

---

889 Vgl. REINHARD FLESSNER/THOMAS WELSKOPP, «Progressivism», in: Mauch/Wersich, S. 896 ff. (896).

890 So betont etwa HOFSTADTER, S. 5 f. und passim, dass der Progressivismus zwar durch soziale Missstände angetrieben worden sei, aber stark individualistische Züge aufgewiesen habe, wobei gewisse Vertreter – wie Herbert Croly (der dirigistisch eingestellte Autor des einflussreichen Buches «The Promise of American Life» von 1909 und zusammen mit Walter Lippmann Gründer der Zeitschrift «The New Republic») oder Theodore Roosevelt – gerade diese individualistische Ausrichtung scharf kritisiert hätten. Eine zeitgenössische Kritik des «Progressive Movement» findet sich bei HOLLINGSWORTH.

891 RODGERS, Progressivism, 123; COCKS/HOLLORAN/LESSOFF, Introduction, S. XXXII.

892 Vgl. DE GRAZIA, S. 160 ff.

893 Vgl. WIEBE, American Democracy, S. 162 ff., der a.a.O., S. 172 ff., auf die von Walter Lippmann nach dem Ersten Weltkrieg in seinem einflussreichen Buch «Public Opinion» von 1922 geübte Kritik an den «mystischen» Begriffen der demokratischen Theorie hinweist.

894 Vgl. DUNCAN-CLARK, S. 17.

kratie sei es, diese Funktionen in ihrer Wechselwirkung aufeinander abzustimmen, damit jede möglichst viel zum Wohl des Ganzen beitragen könne.[895]

Die Progressivisten entwickelten sich zu einer dritten politischen Kraft, zunächst noch ausschliesslich parteiübergreifend innerhalb der beiden traditionellen Parteien, und führten den Kampf der Populisten gegen die Korruption in der Politik und gegen Monopolbildungen durch Trusts weiter.[896] Ihr Reformprogramm enthielt einerseits politische Forderungen nach Stimm- und Wahlrechtsreformen[897] sowie Einführung neuer Einrichtungen direkter Demokratie, anderseits ökonomische, soziale und ökologische Postulate; so verlangten sie Verstaatlichungen, vor allem im Bereich des Eisenbahn- und Bankwesens, sowie Arbeiter- und Umweltschutzmassnahmen.[898] Der Republikaner Robert M. La Follette, ab 1900 Gouverneur und ab 1905 Senator von Wisconsin,[899] machte seinen Staat durch die Einführung verschiedener solcher Neuerungen «zu einem Muster an Effizienz und Tüchtigkeit», das sich andere Gliedstaaten zum Vorbild nahmen.[900] Die Progressivisten griffen damit zwar einstige konkrete Reformpostulate der Populisten auf, die sie – gerade auch im Bereich der Demokratie –[901] zu verwirklichen wussten, doch darf dies nicht dazu verleiten, eine gleichgerichtete, lineare Entwicklung vom Populismus zum Progressivismus anzunehmen. Die vor allem im älteren Schrifttum[902] vertretene These einer Kontinuität zwischen Populismus und Progressivismus wird denn auch von der neueren Sozialgeschichtsforschung infrage gestellt.[903] Tatsächlich bestanden zwischen den beiden Reformbewegungen in verschiedener

---

895 Vgl. DUNCAN-CLARK, S. 21 f.

896 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 25 f.; REINHARD FLESSNER/THOMAS WELSKOPP, «Progressivism», in: Mauch/Wersich, S. 896 ff. (897).

897 Direkte Volkswahl der US-Senatoren, Demokratisierung des Vorwahlverfahrens («direct primaries»), geheime Stimmabgabe («Australian ballot»), Selbstregierung der Städte, nicht-parteipolitische Wahlen – vor allem auf lokaler Ebene – sowie Frauenstimm- und -wahlrecht.

898 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 39 ff.; GUGGISBERG, USA, S. 151 ff.

899 Vgl. DONALD A. RITCHIE, La Follette, Robert Marion, in: American National Biography, Bd. 13, S. 46 ff.

900 GUGGISBERG, USA, S. 151. Vgl. auch GOULD, Progressive Era, S. 26 f.

901 So die direkte Volkswahl der US-Senatoren mit dem 17. Zusatzartikel (1913) und das Frauenwahlrecht mit dem 19. Zusatzartikel (1920). Weitere progressivistische Verfassungszusätze waren der 16. Zusatzartikel über die Bundeseinkommenssteuer (1913) und der 18. Zusatzartikel über die Alkoholprohibition (1919).

902 Vgl. etwa. HICKS, insbes. S. 404 ff.

903 Vgl. SCHIMMER, S. 167 ff.; dagegen wiederum POSTEL.

Hinsicht erhebliche Unterschiede. Zunächst einmal entstammten die Progressivisten einem anderen gesellschaftlichen Milieu als die kleinbürgerlich-bäuerlichen Populisten: Sie waren meist städtische, gebildete und idealistisch gesinnte Angehörige einer jüngeren Generation der aufstrebenden Mittelschicht,[904] die sich oft ablehnend zum Populismus und manchmal herablassend über die Populisten äusserten.[905] Sodann war der Progressivismus fortschrittsorientierter: War der Populismus noch dem Leitbild eines ländlich-bäuerlichen Amerika verhaftet, setzte der Progressivismus in eher paternalistisch-elitärer Weise auf einen positiven Umgang mit den Herausforderungen des Industriekapitalismus.[906] Bei der Lösung dieser Modernisierungsprobleme der USA vertrauten die Progressivisten nicht auf die Parteipolitik, sondern auf Expertenwissen. Sie waren überzeugt von der Verbesserungsfähigkeit der Verhältnisse durch «professionelle» und «effiziente» Ansätze. So bemühten sie sich insbesondere um eine Professionalisierung der Verwaltung auf lokaler Ebene, wo die Korruption speziell verbreitet war.[907] Der Progressivismus, der sich nicht in das übliche politische Links-Rechts-Schema einordnen lässt,[908] verstand sich selbst als «technokratisch» und huldigte einer «Rhetorik des ideologiefernen Reformeifers», die allerdings auch sozialdarwinistische und imperialistische Ansätze sowie eugenische und sozialtechnologische Neigungen offenbarte.[909] Eine ganze Reihe herausragender akademischer Persönlichkeiten an den noch jungen US-amerikanischen Universitäten wirkte als informeller intellektueller «Beraterstab» und versuchte mit neuen Forschungen, die

---

904 Ein Progressivist wie der Arzt John Randolph Haynes in Kalifornien (vgl. hinten S. 179 f.) wird von seinem Biografen in einem Artikel denn auch als «California's Practical Idealist» vorgestellt (vgl. SITTON, Practical Idealist, S. 2 ff.).

905 So etwa Herbert Croly, Walter Lippmann, Theodore Roosevelt oder William Allen White (vgl. SCHIMMER, S. 173 ff.).

906 Vgl. SCHIMMER, S. 177 ff.

907 Die Stadtregierungen und -verwaltungen wurden unter den Progressivisten im Sinn einer unternehmerischen und überparteilichen Geschäftsführung umgestaltet («Galveston Plan» oder «commission form of city government» [mit einer Kommission, deren Mitglieder die ganze Gemeinde vertraten und sowohl rechtsetzende als auch vollziehende Funktionen ausübten] und «city manager form of government» nach deutschem Vorbild [als Variante, mit einem einzigen «city manager» als Exekutive]) (vgl. GOULD, Progressive Era, S. 29 f., 107; REINHARD FLESSNER/THOMAS WELSKOPP, «Progressivism», in: Mauch/Wersich, S. 896 ff. [899]).

908 Vgl. REINHARD FLESSNER/THOMAS WELSKOPP, «Progressivism», in: Mauch/Wersich, S. 896 ff. (897).

909 REINHARD FLESSNER/THOMAS WELSKOPP, «Progressivism», in: Mauch/Wersich, S. 896 ff. (897). Vgl. auch dies., a.a.O., S. 900.

US-amerikanische Lebenswirklichkeit zu erfassen und damit erst die Voraussetzungen für eine wirksame Reformpolitik zu schaffen.[910]

Theodore Roosevelt, der 26. Präsident der USA (1901–1909), war einer der wichtigsten Vertreter des Progressivismus. 1910 schlug er ein von Herbert Croly beeinflusstes Programm des «Neuen Nationalismus» («New Nationalism») vor,[911] das vermehrte regulierende Wirtschaftseingriffe einer gestärkten Bundesregierung zugunsten der sozialen Gerechtigkeit vorsah.[912] Sodann warf er den beiden traditionellen US-amerikanischen Parteien Verrat an den Idealen Thomas Jeffersons und Abraham Lincolns[913] vor, lehnte die sozialistische Doktrin vom Klassenbewusstsein («class consciousness») entschieden ab und stellte ihr als «Antidot» das soziale Bewusstsein («social consciousness») der Progressivisten gegenüber.[914]

---

910 HOFSTADTER, S. 154, erwähnt als «a sort of informal brain trust to the Progressive movement» namentlich die folgenden Persönlichkeiten: Die Ökonomen John R. Commons, Richard T. Ely, Edwin R. A. Seligman und Thorstein Veblen; die Politologen/Historiker Charles A. Beard, Arthur F. Bentley und J. Allen Smith; die Soziologen Edward A. Ross und Lester F. Ward, den Philosophen John Dewey und den Juristen und Rechtssoziologen Roscoe Pound. Bedeutende progressivistische Historiker waren neben Beard insbesondere Vernon L. Parrington und Frederick J. Turner. – Ein besonders einflussreiches Werk war – neben der bereits erwähnten Studie von THORSTEIN VEBLEN, The Theory of the Leisure Class (vgl. vorn Anm. 887) – CHARLES A. BEARD, An Economic Interpretation of the Constitution of the United States, New York 1913. Der stark von der Soziallehre des Fabianismus beeinflusste Sozialliberale Beard vertrat in diesem epochalen Werk die These, dass die amerikanische Unionsverfassung von 1787 die wirtschaftlichen Interessen ihrer Schöpfer widerspiegle. Zu den Vorläuferwerken gehörte unter anderem die bekannte Untersuchung des progressivistischen Historikers J. ALLEN SMITH, The Spirit of American Government. A Study of the Constitution: Its Origin, Influence and Relation to Democracy, New York 1907 (vgl. JOHANN BAPTIST MÜLLER, Einleitung, in: Beard, Interpretation, S. 7 ff. [7 f., 9 ff., 19 Anm. 46]). Die undemokratischen Elemente der Bundesverfassung betonen in jüngerer Zeit vor allem wieder DAHL, American Constitution, und WILENTZ.

911 Vgl. ROOSEVELT, New Nationalism.

912 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 30 ff., 34 ff., 42 f., 44 f.

913 Vgl. die berühmten Schlussworte der «Gettysburg Address» von 1863 («that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth»; zu den Vorläufern dieser Formel eingehend JÜNEMANN, S. 1131 ff.). Auch das patriotische Glaubensbekenntnis des Amerikaners («The American's Creed»), vom Repräsentantenhaus der USA 1918 angenommen, beginnt mit diesen Worten (vgl. MAUCH/WERSICH, S. 1195).

914 THEODORE ROOSEVELT, Introduction, in: DUNCAN-CLARK, S. XV f.

Nachdem sich die Republikanische Partei in zwei Lager gespalten hatte[915] und Roosevelt bei der Nominierung des republikanischen Präsidentschaftskandidaten 1912 gegen William Howard Taft unterlegen war, löste sich der progressivistische Flügel von der Republikanischen Partei.[916] Auch in den Gliedstaaten trennten sich nun die progressivistisch eingestellten Republikaner, die sich zum Teil schon früher zu organisieren begonnen hatten, von der Republikanischen Partei und bildeten eigene Parteien.[917]

Im Programm der neu gegründeten nationalen «Progressive Party» (sogenannte «Bull Moose»)[918] heisst es nach einer Reverenz an Thomas Jefferson und Abraham Lincoln: «It is time to set the public welfare in the first place.» Die alten Parteien seien Werkzeuge korrupter Interessen geworden, hinter der sichtbaren habe sich eine unsichtbare Regierung gebildet. Die neue Partei biete sich als das Mittel des Volks an, um einen neuen und edleren Staat zu errichten.[919] Die «Progressive Party» ernannte Theodore Roosevelt zwar zu ihrem Präsidentschaftskandidaten, doch ging schliesslich ein anderer bedeutender Vertreter des Progressivismus als Sieger aus dem Präsidentschaftswahlkampf hervor: der Demokrat Woodrow Wilson, der in seinem Programm der «Neuen Freiheit» («New Freedom»)[920] eine gestärkte Bundesregierung ablehnte und einer Nation der im freien Wettbewerb stehenden kleinen Bauern und Geschäftsleute das Wort redete.[921] Wilson, von 1913 bis 1921 der 28. Präsident der USA, sollte das «Progressive Movement» zu seinem Höhepunkt führen.[922] Schon ab 1914 begann der Reform-

915 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 56 f., 61 ff.

916 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 64 f.

917 So war in Kalifornien schon 1907 (unter anderem vom Journalisten Chester H. Rowell) die «League of Lincoln-Roosevelt Republican Clubs» (kurz: «Lincoln-Roosevelt [Republican] League») als Vereinigung von progressivistisch gesinnten Republikanern gegründet worden (vgl. etwa ALLSWANG, S. 13).

918 «Progressive Platform» von 1912, abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 175 ff.

919 «Progressive Platform» von 1912, abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 175 ff. (175). Vgl. auch ROOSEVELT, Progressive Principles, S. 314 ff.; dort finden sich ausserdem aufschlussreiche Reden Theodore Roosevelts über den Progressivismus, darunter «The Right of the People to Rule» (19 ff.), «A Charter of Democracy» (46 ff.) und Ansprachen, in denen er die Einführung eines Referendums über die massgebende Verfassungsauslegung befürwortet (vgl. dazu hinten Anm. 2420). Eine Sammlung von Reden findet sich in GOULD, Campaign Speeches.

920 Vgl. WILSON, New Freedom.

921 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 57 f., 65 ff.

922 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 70 ff., 72 ff., 74 f.; GUGGISBERG, USA, S. 155.

geist der Progressivisten aber zu erlahmen; bis 1918 war er weitestgehend verschwunden, und um 1920 scheint er ganz erloschen zu sein.[923]

4.4 Die Anfänge des «Direct Legislation Movement»

Die Bevölkerung in den USA des 19. Jahrhunderts hegte, wie gezeigt,[924] Misstrauen gegenüber den Gliedstaatsparlamenten. Diese Haltung schlug sich in zahlreichen, immer einschneidenderen Begrenzungen der parlamentarischen Befugnisse nieder. «Es ist das in der That», stellte der mit den US-amerikanischen Verhältnissen bestens vertraute deutsche Historiker Hermann von Holst 1885 fest, «einer der charakteristischsten Unterschiede zwischen den Verfassungen der Einzelstaaten der Union einerseits und den Verfassungen europäischer Staaten, aber auch der amerikanischen Bundesverfassung andererseits.»[925] Diese Kompetenzbeschränkungen waren die Antwort auf Schwächen der gesetzgebenden Körperschaften, verschärften das Problem der ungenügenden Qualität der Parlamentsarbeit allerdings zusätzlich: Da die «legislatures» unter den Bedingungen der wenigen und kurzen Sessionen und der restriktiven Geschäftsordnungen ihre Aufgaben nur noch unzureichend zu erfüllen vermochten und für fähige Leute unattraktiv wurden,[926] setzte sich eine eigentliche «Abwärtsspirale» in Gang. Als während des «Vergoldeten Zeitalters» nach Ende des Sezessionskriegs das Geld eine viel wichtigere Rolle in der Politik zu spielen begann, verloren die Gliedstaatsparlamente zusätzlich an Vertrauen. Das Verfassungsdenken der Gründerväter, insbesondere James Madisons Gedanke, «dass die öffentliche Meinung aus dem Munde der Volksvertreter eher dem öffentlichen Wohl entspricht als aus dem Munde des Volkes»,[927] verlor aufgrund der Erfahrungen während des 19. Jahrhunderts seine Überzeugungskraft. Vielmehr schien sich nun die Warnung Jean-Jacques Rousseaus vor korrupten Volksvertretungen[928] zu bestätigen. Anfang der 1890er-Jahre bemerkte Ellis Paxson Oberholtzer, das Misstrauen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften nehme von Jahr zu Jahr zu. Das Gefühl sei fast überall zu einer Überzeugung geworden, dass die Befugnisse der Parlamente noch

923 Vgl. GOULD, Progressive Era, S. 75 ff., 78 ff.

924 Vgl. vorn S. 85 f.

925 VON HOLST, S. 150 § 92.

926 Vgl. BALLARD C. CAMPBELL, S. 355; MUNRO, Introductory, S. 19.

927 «Federalist»-Artikel 10 (HAMILTON/MADISON/JAY, S. 50 ff. [55]).

928 Vgl. ROUSSEAU, 3. Buch, 15. Kapitel (S. 125 ff. [125]).

weiter beschnitten werden müssten.[929] Das Ausmass des Vertrauensverlusts der Politik wird etwa in der Schilderung des Schriftstellers Henry E. Allen anschaulich, welcher der Öffentlichkeit eindringlich die «Höllenfahrt» der US-amerikanischen Politik vor Augen führte und meinte, es sei «kein anderes Volk von seinen eigenen sogenannten Repräsentanten derart gründlich ausgeplündert worden».[930] Der US-amerikanische Parlamentarismus befand sich im Niedergang.[931] Die Stimmen von Kritikern, welche die Parlamente bezichtigten, schamlos Sonderinteressen («special interests») zu verfolgen, statt sich um das Allgemeininteresse, das Gemeinwohl, zu kümmern, wurden immer lauter. Zuweilen mochten die Mängel wohl überzeichnet worden sein.[932] Tatsächlich übten aber vielerorts nicht die verfassungsmässigen Staatsgewalten den eigentlichen politischen Einfluss aus, sondern «aus Postenjägern und Aspiranten auf die Vergebung öffentlicher Aufträge»[933] bestehende «politische Maschinen» oder «Parteimaschinen» und deren «Manager», die «Bosse» –[934] eine Entwicklung, die James Bryce,[935] aber auch etwa der russische Parteienforscher Moisei Ostrogorski aufgrund eigener Beobachtung eindringlich schilderte.[936] Der «Boss», obwohl meist ohne politisches Amt, war eine in der Öffentlichkeit bekannte und berüchtigte Persönlichkeit, die ihre Interessen rücksichtslos und gelegentlich mit ungesetzlichen Mitteln durchzusetzen versuchte. Als Exponent eines ganzen «Systems»[937] politischer Seilschaften zog

929 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1893), S. 45 f.

930 HENRY E. ALLEN, S. 9 f., hier zit. in der deutschen Übersetzung dieses Abschnitts bei HUTSON, S. 80.

931 Vgl. etwa REINSCH, American Legislatures, S. 228 ff. («The Perversion of Legislative Action»).

932 Vgl. LOWELL, Public Opinion, S. 139 ff.

933 FRAENKEL, Repräsentative und demokratische Komponente, S. 182.

934 Vgl. HEIDEKING/MAUCH, S. 177.

935 Vgl. BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 419 ff. («The Machine»), 429 ff. («What the Machine has to do»), 438 ff. («How the Machine works»), 450 ff. («Rings and Bosses»), 467 ff. («Local Extension of Rings and Bosses»), 479 ff. («Spoils»), 509 ff. («Corruption»), 526 ff. («The War against Bossdom»). Nach BALLARD C. CAMPBELL, S. 354, wurde James Bryces Schilderung der korrupten und überforderten Gliedstaatsparlamente prägend für Generationen von Historikern. Campbell hält diese Darstellungen allerdings für übertrieben (a.a.O., S. 355).

936 Vgl. OSTROGORSKI, insbes. S. 87 ff., 225 ff., 250 ff.

937 Vgl. HICHBORN, «The System». Franklin Hichborn, der Geschichtsschreiber des kalifornischen Parlaments, schildert eindringlich die korrupten Verhältnisse in der Stadt am Golden Gate unter «Boss» Abraham («Abe») Ruef und die aufsehenerregenden, nach dem Erdbeben von San Francisco von 1906 angehobenen Bestechungsprozesse.

er die Fäden im Hintergrund. Er wusste sich die Mitglieder von Legislative und Exekutive sowohl auf städtischer als auch auf gliedstaatlicher Ebene gefügig zu machen und vermochte schliesslich sogar die Judikative zu beeinflussen.[938] Für finanzielle und politische Unterstützung zeigte sich der «Boss» erkenntlich, indem er Posten, Aufträge und Lizenzen vergab.[939] In den Parlamenten, die nicht selten von einem einzigen Mann vollständig kontrolliert wurden,[940] machten ausserdem grosse Unternehmen ihren enormen Einfluss auf die Gesetzgebung geltend. Die Republikanische und die Demokratische Partei wurden, insbesondere im Westen der USA, von den überaus starken Eisenbahn- und Minengesellschaften sowie von übermächtigen Trusts beherrscht,[941] das heisst von Unternehmenszusammenschlüssen zum Zweck der Monopolbildung.[942] Die Parlamente verfolgten zuweilen eine willfährige Politik zu deren Gunsten und fanden kaum eine politische Antwort auf die immer drängender werdende soziale Frage.[943] In Kalifornien etwa beherrschte die «Southern Pacific Railroad» mit ihrer «Maschine» das Parlament fast vollständig, ja, sie vermochte sogar die Gerichte zu kontrollieren.[944] James Bryce meinte, der Ruf der Gliedstaatsparlamente sei teilweise so schlecht, dass die

---

938 Vgl. etwa die zeitgenössische Darstellung von MOFFETT, Government (1. Aufl. 1894 = 2. Aufl. 1899), S. 184 ff. («The Boss»), und die aufschlussreichen Bemerkungen von JOHN RANDOLPH HAYNES in: Transactions of the Commonwealth Club of California 6 (1911), S. 153 ff. (199 ff.).

939 Vgl. HEIDEKING/MAUCH, S. 177, die allerdings bemerken, «die zweifellos berechtigten Vorwürfe von Korruption und Vetternwirtschaft» müssten «abgewogen werden gegen nützliche Leistungen für die Allgemeinheit, die Bosse und Parteimaschinen in einer Zeit erbrachten, in der es keine professionelle Verwaltung mit Fachleuten für Probleme wie Wohnungsbau, Verkehr, Wasser- und Stromversorgung, Abfallbeseitigung etc. gab.» Vgl. schon WOLLMANN, S. 321 ff., insbes. 327, 359 Anm. 32.

940 Vgl. etwa MOFFETT, Government (2. Aufl. 1899), S. 201 ff.

941 Vgl. CRONIN, S. 44.

942 Vgl. ANGELIKA MÖLLER, «Trusts», in: Mauch/Wersich, S. 1082 f. Trusts wurden vor allem in der Schwerindustrie gebildet. Beispiele für solche Unternehmenszusammenschlüsse sind die «Standard Oil Company» und die «United States Steel Corporation».

943 BALLARD C. CAMPBELL, S. 355 ff., verweist dagegen auf die rege gesetzgeberische Tätigkeit in zahlreichen Politikbereichen während des letzten Drittels des 19. Jahrhunderts, die durch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel, vor allem die Industrialisierung, ausgelöst worden, allerdings wegen verschiedener Faktoren auch an Grenzen gestossen sei (a.a.O., S. 366 ff.).

944 Vgl. KEY/CROUCH, S. 429 f.; MOWRY, S. 1 ff.; STARR, S. 199 ff. Nach MÖCKLI, Vergleich, S. 177, entschied der Oberste Gerichtshof von Kalifornien zwischen 1895 und 1910 in 57 von 59 Streitfällen, an denen die «Southern Pacific Railroad» beteiligt war, zugunsten des Unternehmens.

Bürger «überrascht» seien, wenn «ein gutes Gesetz» verabschiedet werde. Ein «starker Gouverneur» sei andauernd damit beschäftigt, sein Veto gegen Gesetze einzulegen, die auf korrupte Weise zustande gekommen seien.[945]

Erste Reformideen keimten in dem in der nordwestlichen Prärie gelegenen Dakota-Territorium.[946] Dort wurden Möglichkeiten erwogen, die Aktivbürgerschaft an der Gesetzgebung unmittelbar zu beteiligen.[947] William H. Lyon, ein Rechtsanwalt aus Sioux Falls, richtete an den Verfassungskonvent des Dakota-Territoriums von 1885 jedenfalls eine Petition, in der er der Sache nach ein allgemeines obligatorisches Gesetzesreferendum forderte;[948] 1886 führte er diesen sogenannten «Dakota-Plan», den er ausdrücklich als «Referendum» bezeichnete, in einem Buch über «The People's Problem and its Solution» näher aus.[949] Zur gleichen Zeit schlug Robert W. Haire, ein katholischer Priester, ein eigenes System unter dem Namen «The People's Legislature» vor, das einen von der Wählerschaft instruierten Volksvertreter in jedem Bezirk und ein Abstimmungsrecht der Aktivbürgerschaft über Gesetzesvorschläge vorsah.[950] Ob Haire, der Präsident der lokalen «Knights of Labor», der damals wichtigsten US-amerikanischen Gewerkschaft war[951] und sich zunächst dem Populismus, später dem Sozialismus zuwandte, die Einrichtungen direkter Demokratie selbst «erfunden» hat,[952] muss offenbleiben;

---

945 BRYCE, Amerika, Bd. 2, S. 109. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 519.

946 Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 5 ff., 267 f.

947 Vgl. GRANT, S. 394; PIOTT, Origins, S. 19 f.

948 Die Petition lautete wie folgt: «I respectfully request that this convention incorporate in this constitution a provision that all appropriation bills for new public institutions and permanent improvements to existing institutions, and all laws of general interest to the people, should be drafted by the legislature and submitted for the people to enact or reject, at annual or biennial elections […].» (ROBINSON/ANDING, addendum; abweichender Wortlaut bei TIFFANY, S. 331).

949 Vgl. LYON, S. 151 ff.

950 Vgl. GALBREATH, Provisions, S. 84; GRANT, S. 394 f.; PIOTT, Origins, S. 20.

951 Vgl. dazu GUGGISBERG, USA, S. 144; HEIDEKING/MAUCH, S. 184 ff. Die «Knights of Labor», die ursprünglich geheimbündlerischen Charakter aufwiesen, zählten Mitte der 1880er-Jahre 700'000 Mitglieder. «Aufs Ganze gesehen schwebte den *Knights* eine ‹kooperative›, genossenschaftliche Gesellschaftsform vor, wie sie auch in der utopischen Literatur der Zeit, etwa von Edward Bellamy und Henry Demarest Lloyd, dargestellt wurde» (HEIDEKING/MAUCH, S. 184). Dieses Ziel sollte durch Reformen, nicht durch eine Revolution erreicht werden.

952 Diese These stützt sich auf einen von DOANE ROBINSON verfassten, (ohne Titel) im September 1910 in der «St. Paul Pioneer Press» erschienenen Artikel, der in «Equity

jedenfalls wurde er später auf die Schweizer Institutionen aufmerksam, was ihn nach eigenem Bekunden ermutigte, seinen Kampf gegen die «Allmacht» des Parlaments fortzuführen.[953]

Die eigentlichen Pioniere und geistigen Väter des «Direct Legislation Movement» oder «Referendum Movement», dessen Kern nie mehr als ein paar Hundert Aktivisten umfasste,[954] waren aber an der Ostküste tätig,[955] und zwar in New Jersey,[956] wo auf Staatsebene allerdings bis heute weder Volksinitiative noch fakultatives Referendum vorhanden sind.[957] Benjamin Urner, der als Kandidat der sogenannten «Greenback Party» bei den Kongresswahlen von 1882 unterlegen war, hatte so schwer unter den Bestechungsmethoden des gegnerischen Lagers gelitten, dass er in der Folge mit der Herausgabe einer kurzlebigen Zeitung begann, die sich ganz dem Kampf für die Einführung von Einrichtungen direkter Demokratie als Mitteln gegen Klüngelei und Korruption verschrieb.[958] Der Anhänger des französischen Frühsozialisten Charles Fourier war wohl schon Jahrzehnte zuvor mit direktdemokratischem Gedankengut in Berührung gekommen, hatte er doch im Frühjahr 1853 in Cincinnati (Ohio) den Fourieristen Victor Considerant empfangen, der, angeregt durch Moritz Rittinghausen, solche Ideen vertrat.[959]

Series/Direct Legislation Record» (Bd. 12 [1910], S. 159 f.), wiederabgedruckt wurde («With him [= Robert W. Haire; S.G.S.] the plan was a pure invention, for he had not heard of the Swiss Initiative and Referendum when in 1885 he proposed a people's legislation embodying the features of the present constitutional provision.»); diese Ausführungen sind auch abgedruckt in: DAVID D. SCHMIDT, S. 268. Vgl. auch ROBINSON/ANDING, S. 1 («The Initiative and Referendum in America originated in South Dak., being the invention of Rev. Robert W. Haire […].»).

953 Vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 124; TIFFANY, S. 332. Robert W. Haire könnte schon während eines Studienaufenthalts im belgischen Löwen in den frühen 1870er-Jahren vom Schweizer Referendum erfahren haben. In einem Artikel im «Dakota Ruralist» vom 8. August 1891 soll er auf diese Einrichtung der Schweizer Bundesverfassung hingewiesen haben. Die Zeitung vermeldete wenig später auch die Einführung der Volksinitiative auf Teiländerung der Bundesverfassung im Jahr 1891 (vgl. PIOTT, Origins, S. 20, 22 f.).

954 Vgl. GOEBEL, S. 6.

955 ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 41, erwähnt überdies entsprechende Bemühungen eines Einzelkämpfers in Oklahoma schon 1891.

956 Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 5 ff., 251 f.

957 Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 251 f.

958 Vgl. ARROWSMITH, S. 2; ferner PIOTT, Origins, S. 6 f. Anm. 12.

959 Vgl. BEECHER, S. 283 ff., 304.

In New Jersey gründeten sodann 1892[960] einige Reformer «The People's Power League», die später in «The People's Union»[961] und schliesslich in Anlehnung an James W. Sullivans Buchtitel[962] in «The Direct Legislation League of New Jersey» umbenannt wurde.[963] Solche «Direct Legislation Leagues» wurden nach dem Vorbild New Jerseys in der Folge in zahlreichen Gliedstaaten gebildet. Der Präsident der League von New Jersey, der Jurist William A. Cotter, erstellte unter Mithilfe Sullivans sogar den Entwurf für eine Änderung der Verfassung von New Jersey, der später vielen anderen Gliedstaaten als Vorlage dienen sollte.[964]

Als erste Partei der USA verlangte die «Socialist» oder «Socialistic Labor Party» die Einführung der «direkten Volksgesetzgebung». Das Anliegen findet sich in einem Manifest von 1883 und im Programm von 1885.[965] Die Partei, die fast nur aus deutschen Einwanderern bestand,[966] stand dabei unter dem Einfluss des Programms der deutschen Sozialdemokraten, das ebenfalls die Einführung der «direkten Gesetzgebung durch das Volk» forderte.[967] Die deutsche Sozialdemokratie

---

960 Vgl. PHELPS, Initiative and Referendum, Introduction, S. 3. Nach ELTWEED POMEROY, Direct Legislation, in: Bliss/Binder, S. 384 ff. (385), wurde die «People's Power League» schon 1891 gegründet.

961 Präsident war James W. Arrowsmith, späterer Vizepräsident der «Direct Legislation League» (vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 37), der sich unter anderem von Boyd Winchesters Buch «The Swiss Republic» (vgl. vorn S. 126 f.) hatte inspirieren lassen (vgl. PIOTT, Origins, S. 7).

962 Vgl. PIOTT, Origins, S. 8.

963 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 37. Andernorts kam es noch später zur Gründung von «People's Power Leagues», etwa in Montana und Oregon.

964 Die Verfassungsänderung wurde 1894 von einem Abgeordneten im Parlament eingebracht, doch schliesslich abgelehnt. Die Hearings und Reden, über die im gesamten Gliedstaat berichtet wurde, machten das Anliegen zwar in weiten Bevölkerungskreisen bekannt, doch blieben auch spätere Reformversuche in New Jersey erfolglos (vgl. PIOTT, Origins, S. 8 f., 12; ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 37 f.).

965 «The people to have the right to propose laws (initiative) and to vote upon all laws of importance (Referendum)» («National Platform» von 1885, abrufbar unter: <http://www.slp.org/pdf/platforms/plat1885.pdf> [zuletzt besucht am 30. Juni 2021]); HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 44. Vgl. auch die späteren Programme, alle abrufbar unter: <http://www.slp.org/slp_hist.htm> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021). Diejenigen von 1892 und 1896 sind auch abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 95 f. (96), 109 ff. (111).

966 Vgl. GUGGISBERG, USA, S. 146; KEIL, Immigration, S. 7.

967 So schon im «Eisenacher Programm» (1869) der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei; sodann im «Gothaer Programm» (1875) der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutsch-

ihrerseits war in Bezug auf die direkte Demokratie durch den Schweizer Karl Bürkli beeinflusst worden.[968] Sie spielte somit eine Rolle als «unbewusste Vermittlerin zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten».[969] In den USA erhoben – angeregt durch die Schrift von James W. Sullivan – nach der Sozialistischen Arbeiterpartei weitere Organisationen dieses Postulat, so die Gewerkschaft «Knights of Labor»[970] unter dem Einfluss von Arbeiterführer Terence Vincent Powderly und die Bewegung der «State Farmers' Alliances».[971] Den entscheidenden Durchbruch brachte das Jahr 1892: Nicht nur der von Samuel Gompers präsidierte einflussreiche und mitgliederstarke Gewerkschaftsdachverband «American Federation of Labor»[972] sprach sich für die direkte Demokratie, «wie sie sich in der Schweiz bewährt hat»,[973] aus, sondern auch die «People's Party» verabschiedete an ihrem ersten nationalen Parteitag, dem Gründungskongress der nationalen Partei in Omaha (Nebraska), eine ergänzende Resolution, die das Anliegen auf Betreiben von Joseph R. Buchanan von Newark (New Jersey) aufgriff:[974]

> «That we commend to the favorable consideration of the people and the reform press the legislative system known as the initiative and referendum.»[975]

lands (ab 1890: Sozialdemokratische Partei Deutschlands) und im «Erfurter Programm» (1891) der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.

968 Vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 122; SCHIEDT, S. 242 ff. Karl Bürkli erreichte auch, dass der Kongress der Zweiten Internationale in Zürich 1893 das Anliegen unterstützte (vgl. dazu BÜRKLI, Direkte Gesetzgebung 1893; SCHIEDT, S. 252 f.).

969 HASBACH, S. 71.

970 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 34 f.

971 Vgl. zum Ganzen RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 123, auch zum Folgenden.

972 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 35; zur 1886 gegründeten «American Federation of Labor» GUGGISBERG, USA, S. 144 f., und HEIDEKING/MAUCH, S. 185 f. Die Gewerkschaft zählte um die Jahrhundertwende etwa eine Million Mitglieder.

973 Zit. nach HUTSON, S. 81.

974 Vgl. DESTLER, S. 24.

975 «Omaha Platform, July, 1892», Resolutions, abgedruckt in: HICKS, S. 439 ff. (444) (Anhang F). Im eigentlichen Programm von 1892 findet sich die Forderung dagegen noch nicht (vgl. auch «People's Platform» von 1892, abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 89 ff.).

Im Programm von 1896 befürworteten die Populisten die neuen Einrichtungen direkter Demokratie dann klar:

> «We favor a system of direct legislation through the initiative and referendum, under proper Constitutional safeguards.»[976]

Daneben griffen auch die Demokraten und Republikaner diese Forderung in verschiedenen Gliedstaaten auf. Die Demokratische Partei, welche die Populisten gerne als träge, verknöchert und verschlafen darstellte,[977] vermochte unter anderem dadurch der «People's Party» mehr und mehr das Wasser abzugraben. Ende des 19. Jahrhunderts verlangten in gewissen Gliedstaaten sogar sämtliche politischen Kräfte, von den Sozialisten bis zu den Republikanern, die «Direct Legislation» einzuführen.[978] Ausserdem kämpften vielerorts neben den Gewerkschaften auch Organisationen der Abstinenz-, Prohibitions- oder Frauenstimmrechtsbewegung und besondere Interessenorganisationen – «Initiative and Referendum Leagues» oder «Direct Legislation Leagues» – für die neuen Einrichtungen direkter Demokratie. 1896 schlossen sich die Reformer in St. Louis (Missouri) schliesslich in der «National Direct Legislation League» zusammen[979] und verlangten in einer Resolution die «restoration [!] of Direct Legislation to the people».[980] Die nationale Liga blieb aber in der Folge weitgehend eine «Briefkopf-Organisation».[981] Im Lauf der Jahre entstanden weitere Vereinigungen wie die «National Federation for Majority Rule» (1902), die «National Federation for People's Rule» (1905) oder die «National Popular Government League» (1913).

Die Träger des «Direct Legislation Movement» hielten die Korruption beziehungsweise das für Bestechlichkeit anfällige Repräsentativsystem für das Haupt-

---

976 «People's Platform» von 1896, abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 104 ff. (105). Die Populisten erhoben die Forderung später auch in den Programmen der «Fusion Faction» und der «Middle-of-the-Road Faction» der «People's Party» von 1900 sowie in den «People's Platforms» von 1904 und 1908. Überdies findet sich das Anliegen vor der Jahrhundertwende ausser im den «Socialist Labor Platforms» von 1892 und 1896 (vgl. vorn Anm. 965) auch in der «National Platform» von 1896; alle abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 100 f. (101), 116 ff. (117), 118, 135 f. (136), 155 f. (155).

977 Vgl. etwa VROOMAN, Twentieth Century Democracy, S. 596 («stagnant, fossilized, and asleep»).

978 Vgl. PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 287.

979 Vgl. CRONIN, S. 50 ff.; GOEBEL, S. 42 ff.; PIOTT, Origins, S. 8 ff.

980 Zit. nach PIOTT, Origins, S. 14.

981 GOEBEL, S. 43. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 45 f.

hindernis für ihre antimonopolistische und sozialreformerische Politik.[982] Das Referendum erschien als einziges konkretes «Heilmittel» gegen Bestechlichkeit[983] und rechtfertigte sich allein schon dadurch.[984] Ein «Veto des Volkes» sollte der Korruption den Boden entziehen,[985] vor allem auch durch seine indirekte, präventive Wirkung.[986] Der Kampf gegen die Korruption liess die Reformbewegung zwar auch als sittlich geboten erscheinen,[987] doch ging es deren Exponenten in erster Linie darum, ihre antimonopolistischen und sozialreformerischen Kernanliegen zu verwirklichen.[988] *Deshalb* verlangten sie, das Repräsentativsystem mit Einrichtungen direkter Demokratie zu durchbrechen. Sie verbanden also die soziale mit einer politischen Reform. Der vielseitig tätige Frank Parsons,[989] der unter anderem an der Boston University School of Law unterrichtete und die Praxis der direkten Demokratie auf einer Forschungsreise in der Schweiz kennenlernen sollte,[990] sah in den neuen Einrichtungen direkter Demokratie denn auch einen «Schlüssel, der die Türe zu jeder weiteren Bewegung aufschliesse».[991] Auch Carl S. Vrooman, ein

---

982 GOEBEL, S. 10 ff., 110 ff., betont diese wirtschaftlichen, tief in der US-amerikanischen Geschichte wurzelnden Beweggründe des Antimonopolismus bei der Einführung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie in den Gliedstaaten stark. Die sozialreformerischen Ziele, deren Verwirklichung sich die Progressivisten mithilfe von fakultativem Referendum und Volksinitiative versprachen, waren aber keinesfalls weniger wichtig.

983 Vgl. COMMONS, Direct Legislation, S. 739.

984 Vgl. GUTHRIE, S. 28.

985 Vgl. etwa JOHN BATES CLARK, passim; COMMONS, Direct Legislation, S. 738. John Bates Clark und John R. Commons waren bedeutende Wirtschaftswissenschaftler. Clark hatte sich 1876 während sechs Monaten zu Studienzwecken in Zürich aufgehalten (vgl. DONALD DEWEY, Clark, John Bates, in: American National Biography, Bd. 4, S. 934 ff.; H. M. GITELMAN, Commons, John Rogers, in: American National Biography, Bd. 5, S. 294 ff.).

986 Vgl. etwa JOHN Z. WHITE, S. 6 («The referendum will not only cure legislative rascality, but in even greater degree will operate as a preventive. Would a railroad corporation bribe a legislative body to enact injurious monopoly laws if it knew the people would in all probability rescind such act within a few weeks or months?»).

987 Vgl. STEWARDSON, passim.

988 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 42.

989 Vgl. zu Frank Parsons eingehend HOWARD V. DAVIS.

990 Vgl. HUTSON, S. 79.

991 PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 305 («the key that will unlock the door to every onward movement»). Der betreffende Abschnitt steht unter dem Titel «The Doorway of Reform» (303) – ein Bild, das der Verfasser auch in anderen Veröffentlichungen gern verwendete.

Populist aus Kansas, der sich dem Kampf gegen Trusts verschrieben und ebenfalls die Schweiz besucht hatte, ging von einem solchen Zusammenhang aus und wehrte sich dagegen, dass dieses Modell von Gegnern in seiner Heimat als «utopisch» denunziert wurde:

> «Let such doubting Thomases go to Switzerland where the wayfaring man, though a fool, cannot fail to see that these things are in actual, practical and successful operation.»[992]

Nur wenige waren kritisch eingestellt, weil vor allem das Gesetzesreferendum auch sehr «konservativ» wirken kann.[993]

Während sich die meisten Progressivisten aus solch praktischen Gründen für die neuen Einrichtungen direkter Demokratie aussprachen, entwickelten nur die wenigsten auch theoretische Ansätze. Namentlich zu erwähnen ist Jonathan Bourne, Jr., US-Senator von Oregon, der zum progressivistischen Flügel der Republikanischen Partei gehörte. Er knüpfte in seinen interessanten Überlegungen von 1912[994] an die Gedanken zur Unschädlichmachung der gegen das Gemeinwohl gerichteten Sonderinteressen an, die James Madison im «Federalist»-Artikel 10 dargelegt hatte.[995] Bei anderen Autoren gingen die «theoretischen» Ansätze aber kaum über eine Zusammenstellung der einzelnen (vorwiegend politischen) Argumente für und wider die neuen Einrichtungen hinaus.[996] Die Erörterung der Frage, ob das

---

992 VROOMAN, Populist Abroad, S. 57.

993 So insbes. COMMONS, Direct Legislation, S. 739 («In the long run it is too conservative. It will disappoint the radicals who now advocate it. The conservatives who now oppose it will be its hottest champions.»); CROLY, Progressive Democracy, S. 269 («They [= the more dogmatic partisans of direct government; S.G.S.] are preoccupied by the flagrant betrayal of the popular interest which took place under the traditional system, and they seem to think that the adoption of the initiative, referendum and the recall will not merely protect the popular interest, but liberate the popular will – even though the popular will lacks, as much as it has lacked in the past, the impulse of positive social purposes.»). Vgl. auch die Kritik an den damals üblichen Formen von fakultativem Referendum und Volksinitiative als Einrichtungen zugunsten einer starken Minderheit bei CROLY, Progressive Democracy, S. 303 ff.; ferner CROLY, State Political Reorganization, und die Entgegnung von U'REN, Remarks.

994 Vgl. GOEBEL, S. 56 f.

995 Vgl. insbes. BOURNE, Defence, S. 196; ders., Functions, S. 11 f.

996 Die Vor- und Nachteile des Referendums wurden ausgiebig erörtert. Vgl. etwa WILCOX, S. 129 ff. (aus Sicht eines zeitgenössischen Befürworters); dazu DINAN, Direct Democratic Institutions, S. 1036 ff. (der vor allem in Bezug auf die Gegenstände der

«Volk» überhaupt fähig sei, von den Institutionen direkter Demokratie Gebrauch zu machen, führte immerhin zu auch in theoretischer Hinsicht aufschlussreichen Ausführungen, die insbesondere zeigen, dass die Befürworter in der Gesamtheit des «Volks» mehr sahen als eine Vielzahl von Einzelpersonen.[997] Auch idealistische Ziele spielten im Kampf für fakultatives Referendum und Volksinitiative nur selten eine Rolle. So begriff etwa der führende Demokrat William Jennings Bryan diese Einrichtungen als Erscheinungen eines weltweiten Wandels, der das Ende der Aristokratie und den Aufstieg der Demokratie miteinschloss.[998]

Das Beispiel der Schweiz war für die Träger des «Direct Legislation Movement» von besonderem Interesse, weil sich die Demokratische Bewegung in den Kantonen gegen ähnliche Missstände gerichtet hatte, wie sie die Reformer in den USA nun zu bekämpfen versuchten.[999] Die auffallenden Parallelen waren etwa der demokratischen «Züricher Post» von 1892 nicht entgangen:

> «Was wir in Zürich ‹System› nannten, findet sich nirgends in grossartigerem Massstabe, als in den Vereinigten Staaten. Während der zürcherischen Verfassungsbewegung fragte ein Flugblatt: ‹Was ist dieses System?› und darauf wurde die Antwort gegeben, es sei die Macht der Bank- und Eisenbahngesellschaften, der Geldmächte. Wir aber waren da bloss Zwerge gegenüber dem nordamerikanischen Silberriesen, welcher die Gesetzgeber der Union mit ‹Ringen› festhält.»[1000]

Volksinitiative zu dem Schluss kommt, der Gebrauch der Einrichtungen direkter Demokratie entspreche noch heute der Absicht von frühen Befürwortern wie Wilcox).

997 Vgl. GOEBEL, S. 58. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 57 ff.

998 Vgl. FARMER, S. 101, 109. Aufschlussreich ist die berühmte Ansprache «The People's Law», die William Jennings Bryan 1912 auf Einladung vor dem Verfassungskonvent von Ohio hielt (vgl. WILLIAM JENNINGS BRYAN, People's Law, S. 5 ff.). Vgl. auch ELTWEED POMEROY, Democratic vs. Aristocratic Government, passim.

999 Vgl. zu den Parallelen der Bewegungen KÖLZ, Demokratischer Aufbruch, S. 72 f.; ders., Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 919; KUTTER, S. 119, 121; MOECKLI, Direkte Demokratie, S. 37; KRIESI/WISLER, S. 42 ff.; WISLER, S. 124 ff. Dagegen sehen AUER, Référendum et initiative populaires, S. 90 Nr. 135, und PAPADOPOULOS, S. 35 f., erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Funktion, die der direkten Demokratie im Hinblick auf die «soziale Frage» zugedacht worden sei. Das Motiv, mittels Initiative und Referendum eine sozialreformerische Politik zu ermöglichen, war aber entgegen dieser Auffassung nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den USA zentral (vgl. vorn S. 155 f.).

1000 Züricher Post Nr. 280 vom 27. November 1892. Vgl. auch PIOTT, Origins, S. 255 ([zu den US-amerikanischen Demokratiereformern]: «What really made them willing to speak, lobby, and work together was quite simply a sense of overwhelming frustration with the ‹system› as they knew it.»).

Schon James W. Sullivan hatte in seiner weitverbreiteten Schrift korrupte Praktiken in der Schweiz geschildert.[1001] Später behauptete der progressivistische Wirtschaftswissenschaftler John R. Commons, dass sich die Schweizer ihre Volksrechte gegen ein politisches und wirtschaftliches Establishment hätten erkämpfen müssen, das so abgefeimt gewesen sei wie in den USA.[1002] Vor der Einführung des Referendums sei die Schweiz durch ein ähnliches «Zeitalter der politischen Schurkerei» («era of political villainy») gegangen, wie es die US-Amerikaner so gut kennen würden. Tatsächlich lese sich die Geschichte der Schweizer Politik zwischen 1830 und 1860 wie ein Kapitel im gegenwärtigen Amerika.[1003] Auf einem Handzettel der «Direct Legislation League» von Kalifornien aus dem Jahr 1911 findet sich schliesslich der folgende Hinweis, der hier stellvertretend für zahlreiche Äusserungen der politischen Propaganda stehen soll:

> «Switzerland fifty years ago was confronted by the same problems that are facing the American people to-day. Her people solved them by Direct Legislation, and the country to-day has an almost ideal form of government, and is the happiest and freest country in the world.»[1004]

Wenn es in der Schweiz gelungen war, mit Referendum und Volksinitiative die Macht der Parlamente zu brechen, so die Überlegung der Reformer, weshalb sollte dies in den USA nicht auch zu bewerkstelligen sein? Weshalb sollte das Heilmittel, das die Schweizer, anscheinend mit Erfolg, anwendeten, um die Politik wieder gesunden zu lassen, nicht auch in den USA im Kampf gegen das Übel der Korruption wirken?

1001 Vgl. vorn S. 134.

1002 Vgl. COMMONS, Direct Legislation, S. 725 ff.

1003 COMMONS, Direct Legislation, S. 727 f.

1004 Popular Government, XZ 2001.1434F, The Bancroft Library, University of California, Berkeley.

4.5 Die Schweizer Demokratie in der populistisch-progressivistischen Publizistik

Die Eidgenossenschaft galt nicht nur als «the ancient mountain seat of liberty».[1005] Sie war auch in ein «transatlantische[s] Netz»[1006] von Reformern eingewoben, das im Austausch über Fragen der Sozialreform zwischen den USA und Europa entstanden war, wobei der Neuen Welt gleichsam die «Rolle des Juniorpartners»[1007] oder «Schülers»[1008] zukam. Die Schweiz wurde auf dem Gebiet der Sozialreform, die in engem Zusammenhang mit der direkten Demokratie gesehen wurde, als führende Nation[1009] und allgemein als eine «Pflanzstätte der Politik» («Nursery of Politics») betrachtet.[1010] Die US-amerikanischen Sozialreformer verwiesen vor allem auf die Einführung der progressiven Einkommenssteuer, die Verstaatlichung von Telefon-, Telegrafen- und Eisenbahnwesen, das staatliche Alkoholmonopol und auf Städte wie Zürich, Basel oder Genf, die zu den fortschrittlichsten weltweit zählten.[1011] So führte die Schweiz nach Einschätzung der US-amerikanischen Sozialreformer die Welt in eine politische Demokratie und in einen konstruktiven, obwohl oft «unbewussten» Sozialismus.[1012] Die Einrichtungen direkter Demokratie waren zwar die damals wichtigste, aber keineswegs die einzige politische Reformidee, die von der Eidgenossenschaft, «einem Mekka für amerikanische Reformpolitiker und Politologen»,[1013] inspiriert war. Ebenso zogen etwa die verschiedenen Systeme der Minderheitenvertretung im Parlament,[1014] die Kollegial-

---

1005 So Theodore Roosevelt in einem Schreiben an den damaligen Schweizer Bundespräsidenten Robert Comtesse von 1910, zit. nach MEIER, Friendship, S. 20.

1006 RODGERS, Atlantiküberquerungen, S. 85 (ohne ausdrückliche Bezugnahme auf die Schweiz), der (passim) auch den Begriff eines «transatlantischen Sozialreform-Netzwerks» verwendet.

1007 RODGERS, Atlantiküberquerungen, S. 87.

1008 So WALTER WEYL in «The New Democracy» (1. Aufl. 1912) («Amerika bringt keiner erwartungsvollen Welt mehr die Demokratie bei, sondern wird in Europa und Australien selbst zum Schüler […].» [zit. nach RODGERS, Atlantiküberquerungen, S. 91]).

1009 Vgl. BLISS, S. 1299.

1010 So der Titel von JOSEPH KING.

1011 Vgl. BLISS, S. 1300.

1012 Vgl. BLISS, S. 1300. In der «Encyclopedia of Social Reform» findet sich auch ein Artikel über den Schweizer Sozialisten und Pionier der direkten Demokratie Karl Bürkli (vgl. BLISS, S. 199 f.; BLISS/BINDER, S. 142).

1013 HUTSON, S. 79.

1014 Vgl. etwa COMMONS, Proportional Representation; CRIDGE; MCCRACKAN, Swiss Republic (2. Aufl. 1901), S. 365 ff.; TYSON, S. 109 f.

regierung und die Milizarmee die Aufmerksamkeit auf sich. Selbst die Allmenden und Alpgenossenschaften weckten Interesse jenseits des Atlantischen Ozeans, denn sie erschienen den US-amerikanischen Bodenreformern als Ausfluss derselben Idee, die auch Henry Georges System der «single tax» für die USA zugrunde lag.[1015] Indem die US-Amerikaner zuweilen ein stark idealisiertes Bild der Alpenrepublik zeichneten, erschienen die ungeliebten Verhältnisse zu Hause in umso düstererem Licht.[1016]

Henry Demarest Lloyd, einer der «begabtesten und produktivsten der international tätigen Reformjournalisten»,[1017] besuchte die Schweiz 1901 und 1902[1018] und wurde zu einem ihrer besten Kenner.[1019] Aus den Aufzeichnungen dieses Vorkämpfers gegen die missbräuchlichen Praktiken grosser Monopolgesellschaften[1020] entstand postum das Werk «A Sovereign People. A Study of Swiss Democracy», 1907 herausgegeben von dem mit Lloyd befreundeten britischen Wirtschaftswissenschaftler John A. Hobson.[1021] Doch nicht nur umfangreiche Bü-

---

1015 Vgl. etwa McCRACKAN, Swiss Solutions, S. 52 ff., und ders., Swiss Republic (2. Aufl. 1901), S. 364 ff.; zur «single tax» vorn S. 138.

1016 Vgl. GOEBEL, S. 33 f.

1017 RODGERS, Atlantiküberquerungen, S. 82.

1018 JOHN A. HOBSON, Preface, in: HENRY DEMAREST LLOYD, S. V.

1019 Vgl. HAMMER, Alpenidyll, S. 236 («[…] einer der profundesten Kenner der Schweizer Demokratie in den USA […].»).

1020 Henry Demarest Lloyd wurde mit seinen Artikeln in der «Chicago Tribune» zu einem Begründer des «antitrust movement» (vgl. DESTLER, S. 11 f.). Lloyd, ein früher «Muckraker» (vgl. vorn Anm. 883), deckte in seinem bekannten Enthüllungswerk «Wealth against Commonwealth» (1894) (vgl. vorn Anm. 886) die Monopolpraktiken der «Standard-Oil»-Gesellschaft auf und kritisierte die ideologischen Grundlagen des Wirtschaftssystems (vgl. dazu DESTLER, S. 135 ff.; SCHIMMER, S. 130 ff.). Enttäuscht über die Entwicklung des «Populist Movement», begann Lloyd, im Ausland nach «Grundsteine[n] für eine bessere Gesellschaftsstruktur» zu suchen (zit. nach RODGERS, Atlantiküberquerungen, S. 82).

1021 Vgl. zum Ganzen NØKKENTVED, S. 94 ff. Carl Hilty würdigte den «ausgezeichnete[n] Journalist[en] und Schriftsteller» Henry Demarest Lloyd in einem kurzen Nachruf als «gute[n] Freund und öftere[n] Besucher der Schweiz»: «Seine letzten Besuche hatten den Zweck gehabt, Notizen für eine Verstaatlichung der Eisenbahnen in Amerika zu sammeln, womit er die Macht der dortigen Eisenbahnkönige zu brechen hoffte. Er gehörte zu den besten Männern des amerikanischen ‹Zukunftsstaats›, die ihre Ideen, welche nicht sterben können, einer anderen Generation anheimstellen» (CARL HILTY, Jahresbericht 1903, in: ders. [Hrsg.], Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 17 [1903], S. 249 ff. [647 f.]).

cher, sondern auch einschlägige Zeitschriften[1022] wie die «Arena»[1023] (das Sprachrohr der Populisten),[1024] der «Direct Legislation Record»[1025] (das Publikationsorgan der «National Direct Legislation League»), der «American Federationist»[1026] (das offizielle Magazin der «American Federation of Labor»), die «Coming Nation», die «New Nation»,[1027] die «Outlook»[1028] und das «Twentieth Century

[1022] Vgl. dazu HAMMER, Alpenidyll, S. 248 ff.

[1023] «The Arena», 1889 gegründet und 1889–1896 sowie 1904–1909 herausgegeben von Benjamin O. Flower, erschien bis 1909. In der «Arena», die sich selbst in der Werbung als «The Leading Progressive Review of the World» bezeichnete, veröffentlichte namentlich WILLIAM D. MCCRACKAN eine ganze Reihe wichtiger Beiträge zur Schweizer Demokratie: The Swiss Referendum (Bd. 3 [1891], S. 458 ff.); The Swiss and American Constitutions (Bd. 4 [1891], S. 172 ff.); The Initiative in Switzerland (Bd. 7 [1893], S. 548 ff.); How to introduce the Initiative and the Referendum (Bd. 7 [1893], S. 696 ff.) usw. Die Zeitschrift erschien während Jahren unter dem folgenden, als Motto dienenden Zitat Heinrich Heines: «We do not take possession of our ideas, but are possessed by them. They master us and force us into the arena, Where, like gladiators, we must fight for them.» Vgl. auch FLOWER, S. 62 ff.

[1024] Vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 124 Anm. 49. Vgl. auch MARIN-LAMELLET, S. 78.

[1025] «The Direct Legislation Record», 1894 von James W. Sullivan als «A Non-Partisan Advocate of Pure Democracy» gegründet und nach nur wenigen Monaten Herausgeberschaft Sullivans bis 1904 von Eltweed Pomeroy (ab 1898 zusammen mit George H. Strobell) herausgegeben, war zunächst eine Monatszeitschrift. Ab 1895 erschien sie vierteljährlich, ab Dezember 1901 zusammen mit «The Proportional Representation Review». 1906 wurde sie als besonderer Teil in die «Equity Series» aufgenommen. Vgl. auch PIOTT, Origins, S. 9 f., 14; ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 34; ders., Direct Legislation, in: Bliss/Binder, S. 384 ff. (385). PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 286 f., bezeichnet die Zeitschrift als «beyond question the finest publication devoted to one specific reform that has yet appeared in America» und PIOTT, Origins, S. 15, als «a clearinghouse for information, an alternative to the ‹establishment› press, and a link to political activities in other states.»

[1026] «The American Federationist», 1894 gegründet, wurde zur Zeit der Diskussion über die neuen Einrichtungen direkter Demokratie von Samuel Gompers herausgegeben. Gompers blieb bis zu seinem Tod 1924 Herausgeber.

[1027] «The New Nation», von Edward Bellamy 1891 gegründet und bis zur Einstellung 1894 herausgegeben, erschien unter dem Motto: «The industrial system of a nation, as well as its political system, ought to be a government of the people, by the people, for the people.»

[1028] «The Outlook» erschien von 1870 bis 1935. Mitherausgeber war ab 1909 Theodore Roosevelt.

Magazine»[1029] berichteten über die Politik der «Schwesterrepublik» jenseits des Atlantischen Ozeans.[1030] «Swiss Solutions of American Problems»[1031] wurden zu einem eigentlichen «Modethema» in den USA, ja, die Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie galten damals als «‹heisse› Themen», um die kein Journalist oder Zeitungsverleger herumkam.[1032] Eltweed Pomeroy, Präsident der «National Direct Legislation League» und Herausgeber der Zeitschrift «Direct Legislation Record», schrieb 1896 in der «Arena», das Wort «Referendum» sei ständig in den Tageszeitungen, sodass der Leser weit zurückgeblieben sein müsse, der damit nicht vertraut sei.[1033] Tatsächlich sollen Ende des 19. Jahrhunderts mehr als 3000 Zeitungen und Zeitschriften die Einführung der «direct legislation» befürwortet haben,[1034] und zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte das Thema in einem typischen US-amerikanischen Magazin seinen festen Platz.[1035] So war die öffentliche Meinung um 1900 reif für das «Swiss referendum», wie der Publizist Samuel E. Moffett ausführte:

> «If there is any measure that promises substantial results, and for which the public mind is ripe, it should be adopted without waiting for the slow process of a general reorganization. Such a measure is the Swiss referendum. Its merits are pretty generally understood by this time; its practical workings are familiar to the American people in the shape of constitutional, license and bond elections, and its extension to all other important subjects would be merely a matter of detail.»[1036]

1029 Das «Twentieth Century Magazine», gegründet 1909, wurde zunächst von Benjamin O. Flower, ab Bd. 5 (November 1911 bis April 1912) von Charles Zueblin herausgegeben. Ein Wochenmagazin «Twentieth Century» erschien bereits ab 1888. James W. Sullivan war dort zu Beginn Mitarbeiter und für kurze Zeit Mitherausgeber (vgl. LONGA, S. 255 ff.).

1030 KEY/CROUCH, S. 423 Anm. 3, bemerken, das zeitgenössische politische Schrifttum sei voll von Hinweisen zur Praxis von Referendum und Volksinitiative in der Schweiz, und verweisen namentlich auf die Zeitschrift «The Arena».

1031 Vgl. vorn S. 130.

1032 Vgl. HUTSON, S. 77.

1033 Vgl. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation Movement, S. 42.

1034 Vgl. BROWN, S. 98; PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 285.

1035 Vgl. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 122.

1036 MOFFETT, Government (2. Aufl. 1899), S. 210.

Das «extraordinary revival of interest»[1037] an der Schweiz und ihren demokratischen Einrichtungen, das noch bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs anhalten sollte, beschränkte sich allerdings nicht auf die USA und Grossbritannien: Die Schweizer Demokratie vermochte vielmehr rund um den Erdball die Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen.[1038] Nicht nur in der Schweiz selbst glaubten viele an eine «demokratische Mission» des Landes.[1039] Auch im Ausland betonten zeitgenössische Stimmen diesen Gesichtspunkt, indem sie die Bedeutung der demokratischen «Experimente» der Schweiz für die übrige Welt hervorhoben.[1040] Referendum und Volksinitiative waren nun die in der ausländischen Forschung meistdiskutierten Elemente des schweizerischen politischen Systems.[1041] Das Schweizer Referendum offenbarte eine «Eroberungstendenz»[1042] und unternahm, «wie einst der englische Parlamentarismus […] seine Weltreise […]».[1043] Der Politiker und Publizist Theodor Curti erkannte denn auch im Referendumsprinzip ein «politisches Omen» für alle Länder:

> *«The Referendum is not a principle which concerns one or two countries only; it concerns all countries.* It is a political omen; it signifies a general awakening of the people to their right to build the state. […] *The Referendum has* […] *a universal mission.»*[1044]

1037 McCRACKAN, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), Introduction, S. VI.

1038 So in zahlreichen weiteren europäischen Staaten sowie in Australien und Neuseeland. Hinzuweisen ist vor allem auf das umfangreiche Werk des Belgiers SIMON DEPLOIGE, Le Referendum en Suisse. Précédé d'une lettre sur le Referendum en Belgique par J. Van den Heuvel, Brüssel 1892, das auch ins Englische übersetzt wurde (vgl. DEPLOIGE). ROSANVALLON, S. 292, 294, stellt fest, die Schweiz sei in den 1890er-Jahren für alle das Land des Referendums («le pays du référendum») geworden und es gebe unleugbar eine Art «‹moment suisse›» der französischen Demokratie zwischen etwa 1890 und 1905. Von der Konjunktur des Themas zeugen nicht zuletzt zeitgenössische französische Doktorarbeiten zu Referendum und Volksinitiative.

1039 So namentlich Carl Hilty. Vgl. dazu KLEY, Geschichte, S. 43 ff.

1040 Vgl. etwa GALBREATH, Provisions, S. 82; LOWELL, Referendum in Switzerland and in America, S. 524; J[OHN] M[ARTIN] VINCENT, Introduction, in: Borgeaud, Adoption and Amendment, S. V ff. (XI).

1041 Vgl. DA POZZO, S. 36.

1042 GANZONI, S. 7.

1043 CURTI, Volksrechte, S. 81. Vgl. auch den Titel von ders., Weltgang.

1044 CURTI, Initiative and Referendum, S. 19, 26.

Die Schweiz bietet der Welt das Referendum an («Le Referendum en Suisse»). Unten von links: die Personifikationen der USA, des Deutschen Kaiserreichs, der Französischen Republik und des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Irland. Zeichnung des Illustrators und Sozialreformers Dan[iel Carter] Beard zu W[ILLIAM] D. MCCRACKAN, The Swiss Referendum. The Ideal Republican Government, Cosmopolitan 15 (1893), S. 329 ff. (329).

4.6 Die Schweizer Demokratie als Gegenstand der jungen Politikwissenschaft

Die meisten Veröffentlichungen mit Bezügen zur Schweizer Referendumsdemokratie gehörten zur Publizistik des US-amerikanischen Populismus und Progressivismus und hatten entsprechend politischen Charakter. Die Verfassungseinrichtungen der Schweiz nahmen aber auch in den Standardwerken der jungen, noch stark historisch und institutionell ausgerichteten Politikwissenschaft in den USA[1045] einen immer wichtigeren Platz ein.[1046] Wer sich mit Politologie befasste, richtete seine Augen «nach der Schweiz, der idealen Republik der Alten Welt».[1047] Die

[1045] Vgl. DA POZZO, S. 60 f. (betreffend A. Lawrence Lowell).

[1046] Vgl. MEIER, Friendship, S. 15.

[1047] HENRY E. ALLEN, S. 13, hier zit. in der deutschen Übersetzung dieses Abschnitts bei HUTSON, S. 80 f. Der Abschnitt steht unter dem Titel «The Swiss Method of Direct Legislation».

Gelehrten standen einer allfälligen Übernahme schweizerischer Einrichtungen direkter Demokratie in den USA allerdings mehrheitlich zurückhaltend oder ablehnend gegenüber.[1048] Albert Bushnell Hart, Professor für Geschichte an der Harvard University (Harvard College) und Vertreter der «scientific history»,[1049] bemerkte zwar in seiner 1891 in erster Auflage erschienenen «Introduction to the Study of Federal Government», von allen Konföderationen der Geschichte weise die Schweiz die grösste institutionelle Ähnlichkeit mit den USA auf.[1050] Hart, der 1894 die Schweiz besuchte,[1051] trat aber auch als früher Kritiker der direkten Demokratie hervor.[1052] A. Lawrence Lowell, der spätere Präsident der Harvard University, wertete sodann in seinem grundlegenden Werk «Governments and Parties in Continental Europe» von 1896/97 bereits statistische Quellen zum Gebrauch der Volksrechte aus und bemühte sich um ein ausgewogenes Urteil über das Schweizer Referendum:[1053] Das Referendum, so schien es Lowell, verdiene weder die «übertriebene Lobpreisung» («extravagant eulogy») noch die «schroffe Ablehnung» («excessive condemnation»), die es erfahren habe. Es sei vielmehr «unvollkommen wie alle menschlichen Einrichtungen» («[l]ike all human institutions, it is imperfect»), scheine aber unter den Bedingungen des Schweizer Repräsentativsystems ein echtes Bedürfnis zu befriedigen. Die Schweiz sei «einer der am besten geordneten und gut regierten Staaten» («one of the most orderly and well governed of states»), wozu wohl auch das Referendum beigetragen habe.[1054]

[1048] LOBINGIER, Chief Objections, unterzog die wichtigsten Einwände der Gegner einer kritischen Begutachtung.

[1049] Vgl. vorn S. 128 f.

[1050] Vgl. HART, Federal Government, S. 62; ferner etwa MCCRACKAN, Swiss Republic (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1901), Introduction, S. VI («The Swiss Confederation is as near as possible a counterpart in miniature of the United States.»). VINCENT, State and Federal Government, Preface, S. VII, zitiert einen «eminent professor of American history» mit der Aussage: «‹[O]f all the foreign federal constitutions now in operation, the most important for comparison with the Constitution of the United States is that of Switzerland.›»

[1051] Vgl. HUTSON, S. 79.

[1052] Vgl. vor allem HART, Vox Populi, passim. Vgl. zur Kritik Harts PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 348 f. Hart berichtete auch in der «New York Evening Post» über die direkte Demokratie in der Schweiz (vgl. HUTSON, S. 79).

[1053] Vgl. LOWELL, Governments and Parties, S. 238 ff., insbes. 252 ff. Der Verfasser widmete fast die Hälfe des Textes zur Schweiz der Volksinitiative und dem Referendum (vgl. DA POZZO, S. 194 Anm. 14).

[1054] LOWELL, Governments and Parties, S. 279 f. Vgl. dazu DA POZZO, S. 37 ff.

Lowell überlegte sich nun, ob eine Übernahme des fakultativen Gesetzesreferendums nach dem Vorbild der Schweiz in den USA möglich wäre:[1055]

> «Could we adopt the referendum in America? Would it produce the same fruits here as in Switzerland? Is it consistent with our political system? There has been a great deal of discussion of late upon this subject.»[1056]

In der Folge erhob A. Lawrence Lowell theoretische und praktische Einwände gegen eine solche Entlehnung, indem er auf die ganz anderen geschichtlichen und politischen Voraussetzungen der Schweiz hinwies.[1057] Die Schweizer seien wegen des fehlenden Exekutivvetos, der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit und der Einkammerparlamente in den Kantonen viel mehr der Gefahr übereilter Gesetzgebung ausgesetzt als die US-Amerikaner und benötigten deshalb eher ein «Volksveto».[1058]

Schliesslich widmete auch Woodrow Wilson in seinem grossen Werk «The State» von 1898 der Schweiz ein rund dreissigseitiges, viel beachtetes Kapitel «The Governments of Switzerland», in dem er unter anderem die Volksrechte in Bund und Kantonen würdigte.[1059] Von den späteren Werken ist namentlich die 1915 erschienene Studie «Comparative Free Government» von Jesse Macy und John W. Gannaway zu erwähnen.[1060] Macy hatte die Schweiz schon 1896 besucht und darüber im «American Journal of Sociology» berichtet.[1061] Das wissenschaftliche Interesse an der politischen Schweiz hielt noch bis über den Ersten Weltkrieg hinaus an; noch 1921 schrieb Robert C. Brooks, Verfasser der 1918 erschienenen, in den USA weit verbreiteten Untersuchung[1062] «Government and Politics of

---

[1055] Die Einführung der Volksinitiative erwog A. Lawrence Lowell dagegen aufgrund der Schweizer Erfahrungen nicht (vgl. LOWELL, Governments and Parties, S. 284 ff., 288 ff., 291 f.). Der Verfasser kam zu dem Schluss: «The conception is bold, but it is not likely to be of any great use to mankind; if, indeed, it does not prove to be merely a happy hunting-ground for extremists and fanatics» (a.a.O., S. 292).

[1056] LOWELL, Governments and Parties, S. 292.

[1057] Vgl. LOWELL, Governments and Parties, S. 296 ff. (dazu MEIER, Friendship, S. 17); ferner LOWELL, Public Opinion, S. 164 ff.

[1058] Vgl. LOWELL, Governments and Parties, S. 299. Die US-amerikanischen Gliedstaaten verfügten damals alle über ein Zweikammersystem. Seither ist einzig Nebraska zum Einkammerparlament übergegangen (1934).

[1059] Vgl. WILSON, State, S. 300 ff. = ders., Staat, S. 263 ff.; dazu MEIER, Friendship, S. 15.

[1060] MACY/GANNAWAY, S. 614 ff.

[1061] Vgl. HUTSON, S. 79.

[1062] Vgl. GUGGISBERG, Vincent, S. 93 Anm. 20.

Switzerland»[1063], vor allem an den US-amerikanischen Universitäten und Colleges sei die Schweiz «ein Gegenstand des Interesses und der Bewunderung».[1064]

5. Die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA

5.1 Die ersten politischen Erfolge

Bis zur Jahrhundertwende brachten Abgeordnete in fast jedem Gliedstaatsparlament der USA Vorschläge für die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative ein.[1065] 1897 erlaubte Nebraska, die Heimat von William Jennings Bryan, unter dem Einfluss von James W. Sullivans bekannter Schrift[1066] deren Einführung «in the Swiss form»[1067] auf lokaler Ebene – wobei die erforderliche Unterschriftenzahl sehr hoch angesetzt war und es bis zur erstmaligen Umsetzung zehn Jahre dauern sollte.[1068] Entsprechende Bestimmungen fanden 1898 Eingang in die «Charter» von Seattle im Gliedstaat Washington,[1069] ein Jahr später in diejenige von San Francisco in Kalifornien.[1070] Der Stadt

[1063] BROOKS, Switzerland. William E. Rappard veröffentlichte im «Journal de Genève» Nr. 249 vom 7. September 1918 eine sehr positive Besprechung des Buches und vermerkte: «Les droits d'initiative et de referendum populaire ont, en effet, valu à notre pays plus d'admirateurs et d'imitateurs au delà des mers qu'aucun autre élément de son droit constitutionnel.»

[1064] BROOKS, Influence, S. 66 («un sujet d'intérêt, d'admiration»).

[1065] Vgl. PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 284 ff., mit Einzelheiten.

[1066] Vgl. PIOTT, Origins, S. 243; vorn S. 132 ff.

[1067] OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 386.

[1068] Vgl. PIOTT, Origins, S. 244. Eine Zusammenfassung der äusserst detaillierten Gesetzesbestimmungen findet sich bei PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 280 f.

[1069] Der Oberste Gerichtshof von Washington stellte die Verfassungsmässigkeit der betreffenden Bestimmungen in dem Entscheid *Hartig v. City of Seattle,* 102 P. 408 (Wash. 1909) fest.

[1070] Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 351 f. Die «Charter», die das Parlament von Kalifornien nach der Annahme in der Volksabstimmung noch genehmigen musste (vgl. Cal. Const. art. XI, § 8 in der ursprünglichen Fassung), trat 1900 in Kraft. Die darin verankerte Volksinitiative war sowohl für den Erlass neuer als auch für die Aufhebung schon verabschiedeter Verordnungen der gesetzgebenden Körperschaft verwendbar (vgl. OBERHOLTZER, Referendum [2. Aufl. 1911], S. 439 f.). SULLIVAN, Introduction, S. 8, erkannte deren symbolische Bedeutung: «Its progress

am Golden Gate folgten verschiedene weitere kalifornische Städte mit eigenem Statut.[1071]

Nur in South Dakota gelang aber noch vor der Jahrhundertwende der Durchbruch auf Staatsebene:[1072] In dem noch jungen, bäuerlich geprägten, dünn besiedelten Gliedstaat, der stark unter der Wirtschaftskrise der 1890er-Jahre litt,[1073] vermochten die zu einer Partei fusionierten populistischen und demokratischen Reformkräfte 1896 eine Parlamentsmehrheit und die Wahl ihres Kandidaten Andrew E. Lee zum Gouverneur zu erreichen. Henry L. Loucks, dem «father of populism»[1074] und Präsidenten der «Farmers' Alliance», und seinen Anhängern gelang es in der Folge, das Parlament von dem Anliegen zu überzeugen.[1075] Loucks war Herausgeber der Reformzeitung «Dakota Ruralist», die unter dem Motto «Socialism in Our Time» erschien.[1076] 1897 beschloss das Parlament, das 1893 und 1895 von solchen Reformen noch nichts hatte wissen wollen,[1077] eine entsprechende Verfassungsänderung,[1078] nach Einschätzung Ellis Paxson Oberholtzers «one of the most important that has ever been made in the American system of government».[1079] Die neue Verfassungsbestimmung, die neben dem fakultativen Gesetzesreferendum auch eine (indirekte) Gesetzesinitiative, nicht aber die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung[1080] vorsah, galt ausdrücklich auch für die lokale Ebene. Für die Annahme dieser Verfassungsänderung in der Volksabstim-

---

has been sufficient to frighten the monopolists there, who see it as the Arab saw the camel's nose coming in under his tent, a sure sign that all the rest will follow.»

1071 So noch vor der Jahrhundertwende Vallejo (1898) und Fresno (1899). 1910 sollten dann schon 20 kalifornische Städte Bestimmungen über fakultatives Referendum und Volksinitiative in ihrer «Charter» verankert haben (KEY/CROUCH, S. 428 Anm. 14). Die Stadtordnung von Los Angeles von 1903, die neben der Volksinitiative auch ein eigenständiges fakultatives Referendum sowie erstmals das Abberufungsrecht («recall») vorsah, diente zahlreichen weiteren Städten als Vorbild (vgl. ALLSWANG, S. 11; OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 440 f.).

1072 Vgl. zu ersten Reformideen im Dakota-Territorium vorn S. 151.

1073 Vgl. GRANT, S. 393.

1074 DOANE ROBINSON, zit. nach DAVID D. SCHMIDT, S. 268.

1075 Vgl. GOEBEL, S. 79 f.; PIOTT, Origins, S. 28 f.

1076 Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 267.

1077 Vgl. GRANT, S. 400. Schon der 1893 eingebrachte Vorschlag für eine Verfassungsänderung verlangte «the modern Swiss-type of referendum» (GRANT, S. 400).

1078 Näheres bei GRANT, S. 403 f.

1079 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 174.

1080 Diese sollte South Dakota erst 1972 einführen.

mung setzte sich namentlich der populistische Abgeordnete William E. Kidd ein.[1081] Dessen Bemühungen waren erfolgreich, wurde die Vorlage doch im November 1898 mit 23'816 gegen 16'483 Stimmen gutgeheissen.[1082] Die Verfassungsnorm erwähnte bereits ausdrücklich die Begriffe «initiative» und «referendum», die damit, soweit ersichtlich, erstmals Eingang in das gliedstaatliche Verfassungsrecht fanden:

> «The legislative power shall be vested in a legislature which shall consist of a senate and house of representatives. Except that the people expressly reserve to themselves the right to propose measures, which measures the legislature shall enact and submit to a vote of the electors of the state, and also the right to require that any laws which the legislature may have enacted shall be submitted to a vote of the electors of the state before going into effect (except such laws as may be necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety, support of the state government and the existing public institutions.)
>
> *Provided,* That not more than five per centum of the qualified electors of the state shall be required to invoke either the initiative or the referendum.
>
> This section shall not be construed so as to deprive the legislature or any member thereof of the right to propose any measure. The veto power of the executive shall not be exercised as to measures referred to a vote of the people. This section shall apply to municipalities. The enacting clause of all laws approved by vote of the electors of the state shall be: ‹Be it enacted by the people of South Dakota.› The legislature shall make suitable provisions for carrying into effect the provisions of this section.»[1083]

Besonders hervorzuheben ist die Regelung betreffend einzelne Kategorien von Gesetzen, nämlich «laws as may be necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety, support of the state government and its existing public institutions», die dem fakultativen Referendum ausdrücklich entzogen wurden: Eine entsprechende Bestimmung, die schon die von James W. Sullivan mitgeprägte, erfolglose Verfassungsänderung von New Jersey von 1893/94[1084] vorgesehen hatte,[1085] sollten in der Folge die meisten anderen Gliedstaaten, die das fakultative Gesetzesreferendum ebenfalls einführten, übernehmen. Damit schränk-

---

[1081] Vgl. PIOTT, Origins, S. 30; DAVID D. SCHMIDT, S. 267.

[1082] Näheres bei GRANT, S. 404 f.

[1083] S.D. Const. art. III, § 1 in der Fassung von 1898, abgedruckt in: THORPE, Bd. 6, S. 3404. Vgl. auch OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 174 f.; ROBINSON/ANDING, S. 1 f.

[1084] Vgl. vorn S. 153.

[1085] Vgl. PIOTT, Origins, S. 8 Anm. 15.

ten sie den Anwendungsbereich des neuen Volksrechts erheblich ein.[1086] Gleichzeitig beschnitt die neue Verfassungsbestimmung in South Dakota das Vetorecht des Gouverneurs.

1900 sprachen sich zwar auch in Utah 71 Prozent der Stimmenden für eine Verfassungsänderung nach dem Vorbild South Dakotas aus,[1087] doch in diesem Gliedstaat, der erst vier Jahre zuvor in die amerikanische Union aufgenommen worden war, blieb die neue Verfassungsbestimmung[1088] vorerst toter Buchstabe, weil das Parlament seiner Aufgabe, die für die Inkraftsetzung notwendige Ausführungsgesetzgebung zu erlassen, nicht nachkam.[1089] Das Parlament von Utah sollte mit seiner «Verzögerungstaktik» kein Einzelfall bleiben: In Idaho liess die Ausführungsgesetzgebung nach der Annahme der betreffenden Verfassungsänderung im Jahr 1912 20 Jahre auf sich warten.[1090] Die Reformer sollten denn auch ihre Lehren aus diesen Erfahrungen ziehen[1091] und begannen, auf Verfassungsstufe zu «legiferieren».[1092] So wurden die neuen Einrichtungen direkter Demokratie meist in ausführlichen, unmittelbar anwendbaren, selbstvollziehenden («self-executing») Verfassungsbestimmungen geregelt.[1093] Allerdings lag es nicht nur im Interesse der Initiativ- und Referendumsbefürworter, sondern auch der Gegner, möglichst viele Einzelheiten in der Verfassung selbst zu regeln, versuchten sie doch, schon auf dieser Stufe möglichst viele Einschränkungen zu verankern.[1094]

1086 Vgl. hinten S. 344 ff., 351 ff.

1087 Zahlen bei DAVID D. SCHMIDT, S. 16 (Tabelle 1-1); WATERS, Almanac, S. 5 (Tabelle).

1088 Vgl. Utah Const. art. VI, § 1 in der ursprünglichen Fassung.

1089 Vgl. DEALEY, S. 218; DAVID D. SCHMIDT, S. 270. ELTWEED POMEROY, Direct Legislation, in: Bliss/Binder, S. 384 ff. (385), bemerkte dazu: «This is a fine illustration of the need for Direct Legislation, when legislatures can thus thwart even the exprest [sic] will of the people.»

1090 CROWLEY/HEFFRON, S. 80, begründen dies ironisch mit «the legislature's enthusiasm for sharing its power with the people».

1091 Vgl. AMERICAN FEDERATION OF LABOR, EXECUTIVE COUNCIL, Report, S. 8 («Warning. – Thus every case thus far has failed in which the Legislature has been given power over the initiative and referendum.»); DUNCAN-CLARK, S. 78 («It is not safe to leave the details to legislatures.»).

1092 Vgl. GALBREATH, Provisions, S. 91 («[…] an increasing tendency to ‹legislate in the constitution›.»).

1093 Vgl. hinten S. 318 f.

1094 Vgl. STEINGLASS/SCARSELLI, S. 139 (betreffend Ohio).

5.2 Die direkte Demokratie Oregons als Meilenstein und Vorbild

Ein eigentlicher Meilenstein in der Entwicklung der direkten Demokratie in den USA war die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in Oregon 1902.[1095] Im Pazifikstaat, wo die Diskussion über eine Erweiterung der direkten Demokratie schon in den frühen 1880er-Jahren eingesetzt hatte,[1096] trafen sich Anfang der 1890er-Jahre Mitglieder der «Farmers' Alliance» regelmässig zu politischen Reformdiskussionen. Als der Reformer William Simon U'Ren bei einer dieser Zusammenkünfte 1892 in Milwaukie bei Portland James W. Sullivans Schrift entdeckte, erfuhr er eine politische Wandlung.[1097] Wie viele seiner Zeitgenossen hatte er sich nach der Lektüre von Henry Georges «Progress and Poverty» dem Kampf für die «single tax»[1098] verschrieben.[1099] Die Lektüre der Schrift Sullivans, der ein Mitarbeiter Georges gewesen war, überzeugte nun U'Ren, dass mit Volksinitiative und fakultativem Referendum jede beliebige (Sozial-)Reform möglich sein würde, weshalb er das Anliegen der «single tax» vorübergehend hinter die direktdemokratische Forderung zurückstellte:

> «I went just as crazy over the single tax idea as any one else ever did. I knew I wanted single tax, and that was about all I did know. […] I learned what the initiative and referendum is, and then I saw the way to single tax. […] I saw that the first job was to get the initiative and referendum, so that the people, independently of the legislature, may get what they want rather than take what the legislature will let them have. […] All the work we have done for direct legislation has been done with the single tax in view […].»[1100]

1095 Vgl. GOEBEL, S. 80 ff.; PIOTT, Origins, S. 32 ff.; DAVID D. SCHMIDT, S. 261 ff.

1096 Vgl. PIOTT, Origins, S. 33.

1097 Vgl. GRIFFITHS, S. 135 f.; MCCLINTOCK, S. 206 f. Der «Muckraker» (vgl. vorn Anm. 883) Lincoln Steffens porträtiert in seinem Werk «Upbuilders» von 1909 William Simon U'Ren und schildert den Vorgang wie folgt: «It was here that he heard first of the referendum. They were all members of the Farmers' Alliance, and Alfred Luelling brought to a meeting one night J. W. Sullivan's book on direct legislation in Switzerland. It contained the whole set of tools of which, hitherto, U'Ren had heard of but one, the initiative. This would enable the people to make laws; the referendum would enable them to stop legislation initiated by their legislators. U'Ren was enthusiastic; the whole alliance was. With these tools, the people could really govern themselves. And that is what these people wanted; they were Populists» (STEFFENS, Upbuilders, S. 301 f.).

1098 Vgl. vorn S. 138.

1099 Vgl. WOODWARD, S. 48 f.

1100 W[ILLIAN] S[IMON] U'REN, Report of Single Tax Conference, 1910, S. 21 f., zit. nach BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 4 f. Anm. 1.

Als Mitgründer der «Direct Legislation League» und Mitglied des Parlaments von Oregon verschrieb sich William Simon U'Ren der Verwirklichung der direkten Demokratie, wie sie James W. Sullivan aufgrund der Schweizer Verhältnisse geschildert hatte.[1101] Der vielseitig tätige «legislative blacksmith»[1102] oder «blacksmith statesman»[1103] von Oregon war gelernter Schmied, arbeitete auch als Minen- und Plantagenarbeiter, bildete sich zum Juristen aus und wirkte als Zeitungsredaktor und Parteifunktionär.[1104] Er setzte sich unermüdlich und unbeirrbar für die Einführung von Volksinitiative und fakultativem Referendum ein[1105] und vermochte sogar Woodrow Wilson von dem Anliegen zu überzeugen. In Milwaukie, wo die Bewegung ihren Anfang genommen hatte, sollen etwa zwei Drittel der Haushalte an der Propagandatätigkeit beteiligt gewesen sein. Das Anliegen soll dort wegen des verhältnismässig hohen Anteils an Schweizern unter der Bevölkerung auf besonders fruchtbaren Boden gefallen sein.[1106] Die Schweizer Einwanderer scheinen für die Übernahme der direkten Demokratie in Oregon durch persönliche Verbindungen in ihr Heimatland eine gewisse Vermittlerfunktion ausgeübt zu haben.[1107] So traf 1894 ein Brief aus Portland auf der Redaktion der Zürcher «Arbeiterstimme» ein, worin ein Schweizer berichtete, es sei «im Staate Oregon, an der Küste des Stillen Ozeans, eine starke Volksbewegung im Gange zur Ein-

---

1101 Vgl. CRONIN, S. 49; ferner den vorn S. 135 abgedruckten Brief James W. Sullivans an Karl Bürkli.

1102 Zit. nach OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 406 Anm. 22. Vgl. STEFFENS, Legislative Blacksmith.

1103 FLOWER, S. 65.

1104 Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 261 f.; DAVID SCHUMAN, S. 951 f.

1105 Vgl. BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 3. Bei BARNETT, a.a.O., S. 226 f., findet sich ein Verzeichnis der wichtigsten Veröffentlichungen William Simon U'Rens zum Thema.

1106 Vgl. MCCLINTOCK, S. 208, 219; EARL POMEROY, S. 197; DAVID SCHUMAN, S. 950 (u.a. unter Hinweis auf PAUL THOMAS CULBERTSON, A History of the Initiative and Referendum in Oregon [unveröffentlichte Dissertation, Universität Oregon, 1941], S. 21). Die absoluten Zahlen waren allerdings gering; im Clackamas County, zu dem Milwaukie gehört, lebten 1890 188, im benachbarten Multnomah County, in dem Portland liegt, 788 Personen, die in der Schweiz geboren waren (vgl. VON GRUENINGEN, S. 60).

1107 Vgl. auch RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 125; ANDREAS GROSS, Direkte Demokratie in Gliedstaaten der USA. Reformwelle vor 100 Jahren – Parallelen zur Schweiz, Neue Zürcher Zeitung Nr. 187 vom 14./15. August 1999, S. 83; ders., Auch in Oregon versuchen die Bürger «sich selber zu regieren», Neue Zürcher Zeitung Nr. 259 vom 7. November 2006, S. 7 (beide Artikel wieder abgedruckt in: ders., Direkte Demokratie, S. 308 ff., 318 ff.).

führung des Initiativ- und Referendumsrechtes in der Verfassung». Er bat um Erfahrungsberichte der Zürcher Demokraten. Der Redaktor kam dem Gesuch gerne nach, erfüllte es ihn doch «mit Stolz und Freude, zu sehen, wie die herrliche Idee der direkten Gesetzgebung durch das Volk die Welt erobert».[1108] Tatsächlich konnte U'Ren, der als «Referendum U'Ren»[1109] in Oregons Geschichte eingehen sollte, schon 1895 befriedigt feststellen:

> «No great reform ever made such great strides before. Two years and two months ago not one man in a thousand in Oregon knew what Initiative and Referendum meant. Today I believe three-fourths of the intelligent voters understand and favor this revolution.»[1110]

Freilich waren mehrere Anläufe und kühne politische Manöver U'Rens nötig,[1111] bevor das Parlament von Oregon 1899 in erster und 1901 in zweiter Lesung eine entsprechende Verfassungsänderung annahm, die 1902 in der Volksabstimmung mit überwältigender Mehrheit gutgeheissen wurde: Nicht weniger als rund 92 Prozent der Stimmenden[1112] sprachen sich im konservativen Oregon für die radikaldemokratischen Einrichtungen aus, wobei im Nachhinein oft behauptet wurde, dass sich weder die Parlamentsmitglieder noch die Aktivbürgerschaft über die Tragweite dieser Verfassungsänderung im Klaren gewesen seien.[1113] Ein Gegner der direkten Demokratie stellte ratlos fest, es sei kaum möglich, befriedigend zu erklären, weshalb diese radikale Verfassungsänderung von einer so überwältigenden Mehrheit in einem derart konservativen Gliedstaat wie Oregon angenommen worden sei.[1114]

Die Verfassungsänderung hatte vor allem deshalb revolutionären Charakter, weil damit nicht nur das fakultative Gesetzesreferendum und die Gesetzesinitiative, sondern erstmals in den USA auch die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung eingeführt wurde. Die einschlägige Verfassungsbestimmung umfasste alle drei Einrichtungen:

1108 Zit. nach ANDREAS GROSS, Direkte Demokratie in Gliedstaaten der USA. Reformwelle vor 100 Jahren – Parallelen zur Schweiz, Neue Zürcher Zeitung Nr. 187 vom 14./15. August 1999, S. 83 (wieder abgedruckt in: ders., Direkte Demokratie, S. 308 ff.).

1109 DAVID D. SCHMIDT, S. 261.

1110 WILLIAM SIMON U'REN, Direct Legislation Record 2 (1895), S. 15, zit. nach MCCLINTOCK, S. 208.

1111 Vgl. GRIFFITHS, S. 152 ff.; MCCLINTOCK, S. 210 ff.; DAVID SCHUMAN, S. 952 ff.

1112 Zahlen bei WATERS, Almanac, S. 5 (Tabelle).

1113 Vgl. BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 4 Anm. 1.

1114 Vgl. PLATT, S. 41.

> «The legislative authority of the state shall be vested in a legislative assembly, consisting of a senate and house of representatives, but the people reserve to themselves power to propose laws and amendments to the constitution and to enact or reject the same at the polls, independent of the legislative assembly, and also reserve power at their own option to approve or reject at the polls any act of the legislative assembly. The first power reserved by the people is the initiative, and not more than eight per cent of the legal voters shall be required to propose any measure by such petition, and every such petition shall include the full text of the measure so proposed. Initiative petitions shall be filed with the secretary of state not less than four months before the election at which they are to be voted upon. The second power is the referendum, and it may be ordered (except as to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety), either by the petition signed by five per cent of the legal voters, or by the legislative assembly, as other bills are enacted. Referendum petitions shall be filed with the secretary of state not more than ninety days after the final adjournment of the session of the legislative assembly which passed the bill on which the referendum is demanded. The veto power of the governor shall not extend to measures referred to the people. All elections on measures referred to the people of the state shall be had at the biennial regular general elections, except when the legislative assembly shall order a special election. Any measure referred to the people shall take effect and become the law when it is approved by a majority of the votes cast thereon, and not otherwise. […]»[1115]

Für das Zustandekommen eines fakultativen Referendums waren also die Unterschriften von 5 Prozent der Stimmberechtigten notwendig. Daneben konnte die gesetzgebende Körperschaft aber auch selbst auf dem Weg des Parlamentsreferendums eine Volksabstimmung anordnen.[1116] Wie South Dakota führte auch Oregon eine Regelung ein, die einzelne Kategorien von Gesetzen, nämlich «laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety», dem fakultativen Referendum ausdrücklich entzog. Die Stellung des Gouverneurs erfuhr auch in Oregon eine Beschränkung: So konnte er gegen Vorlagen, die aufgrund einer Volksinitiative oder eines Parlamentsreferendums zur Volksabstimmung gelangten, kein Veto einlegen. Dagegen durfte er von seinem Einspruchsrecht bei Parlamentsvorlagen auch dann Gebrauch machen, wenn sie neu dem Volksreferendum unterstanden. Ein späterer Reformvorschlag, der den Gouverneur stärker in das System der Volksrechte einbezogen und einen obligatorischen

---

[1115] Or. Const. art. IV, § 1 in der Fassung von 1902, abgedruckt in: THORPE, Bd. 5, S. 3018 f. Vgl. dazu DEALEY, S. 215 f.; ferner OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 397 f.

[1116] Vgl. dazu EATON, S. 7 f., und die Kritik von BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 10, 169 f.

Volksentscheid im Fall eines Konflikts zwischen Parlament und Gouverneur vorgesehen hätte, kam nicht zur Ausführung.[1117]

Die Aktivbürgerschaft des Pazifikstaats, in dem sich rasch eine professionelle, stark kritisierte[1118] «Unterschriftenindustrie» mit bezahlten Unterschriftensammlern zu entwickeln begann,[1119] nutzte die neuen Einrichtungen direkter Demokratie von Beginn an äusserst rege.[1120] So stimmte sie 1904 nicht nur über die beiden ersten Gesetzesinitiativen in den USA ab, sondern hatte 1906 auch erstmals aufgrund eines fakultativen Referendums über ein Gesetz zu befinden.[1121]

Die Auswirkungen des fakultativen Gesetzesreferendums waren nach Einschätzung William Simon U'Rens in Oregon sogar schon vor der Volksabstimmung von 1906 spürbar, weil es präventiv gegen die Korruption wirkte:

> «The first noticeable effect was a large decrease in the number of paid lobbyists at the next session of the Legislative Assembly in January, 1903, and the comparative number of charges that the action of members on any bill had been influenced by money. The legislature made mistakes but no one charged it with being corrupt. It was generally conceded that the absence of corrupting influences was largely due to fear that the Referendum would be demanded on any legislation obtained by such methods.»[1122]

1117 Vgl. BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 126, m.w.H.; COKER, S. 130.

1118 Vgl. EATON, S. 148 f. («[T]he greatest evil under the present system is the paid circulator […].»); PLATT, S. 48 («One of the serious menaces that has grown up as a product of this system is the presence of an organization in the city of Portland which will enter into a contract to provide signatures either to initiative or referendum petitions […].»). Vgl. zu den politischen Bestrebungen, die bezahlte Unterschriftensammlung für strafbar zu erklären, BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 62 f.

1119 Vgl. *State ex rel. McNary v. Olcott,* 125 P. 303 (Or. 1912).

1120 Eine Auflistung sämtlicher Abstimmungsvorlagen und Abstimmungsergebnisse in Oregon seit 1902 findet sich im amtlichen «Oregon Blue Book», abrufbar unter: <http://bluebook.state.or.us/state/elections/elections06.htm> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021). Die ersten Volksabstimmungen in Oregon (1904, 1906, 1908, 1910) waren Gegenstand zahlreicher Untersuchungen. 1910 standen 32 (!) Abstimmungsvorlagen auf dem Stimmzettel, und die Abstimmungsbroschüre umfasste nicht weniger als 208 Seiten (vgl. PIOTT, Origins, S. 46). Eine kritische Untersuchung der Abstimmungsergebnisse zwischen 1902 und 1930 findet sich bei SCHUMACHER, People's Rule.

1121 Vgl. GALBREATH, Provisions, S. 94; LOWELL, Public Opinion, S. 178, 385 (Anhang B), je mit genauen Zahlenangaben.

1122 U'REN, Operation, S. 128.

Fakultatives Gesetzesreferendum und Gesetzesinitiative waren also nicht im Gliedstaat South Dakota, der sie schon vier Jahre früher eingeführt hatte, sondern in Oregon erstmals zur Anwendung gelangt. Oregon sollte bis 1908 der einzige Gliedstaat bleiben, in dem die Aktivbürgerschaft von den neuen Volksrechten Gebrauch machte.[1123] Deren Beliebtheit in Oregon mag Ausdruck einer politischen Kultur sein, die auf der Überzeugung beruht, dass öffentliche Betätigung die Gesellschaft im Sinn «moralischer» und «traditioneller» Werte verbessern kann.[1124] Allerdings beteiligten sich in den ersten fünf Jahren nach Einführung der neuen Institutionen direkter Demokratie jeweils nur zwischen 67 und 89 Prozent der Wählenden auch an den gleichzeitig durchgeführten Abstimmungen[1125] – eine Erscheinung, die sich auch in Bezug auf obligatorische Volksabstimmungen und in anderen Gliedstaaten zeigte.[1126]

Zwei 1906 angenommene Volksinitiativen dehnten sodann das fakultative Referendum und die Volksinitiative auf die lokale Ebene aus und ermöglichten überdies den Städten («cities» und «towns») den selbstständigen Erlass und die Änderung ihrer Stadtordnung («charter»). Ausserdem bestand von nun an die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum auch gegen *einzelne Teile* eines Gesetzes zu ergreifen:

> «The referendum may be demanded by the people against one or more items, sections, or parts of any act of the legislative assembly in the same manner in which such power may be exercised against a complete act. The filing of a referendum petition against one or more items, sections, or parts of an act shall not delay the remainder of that act from becoming operative.»[1127]

1908 wurden fakultatives Referendum und Volksinitiative – wiederum auf dem Weg einer Volksinitiative – noch um ein Abberufungsrecht gegenüber allen staatlichen Amtsinhabern («recall») ergänzt. Zusammen mit der Demokratisierung des Vorwahlverfahrens, der Einführung der geheimen Stimmabgabe und – 1912 – der

---

1123 Vgl. LOWELL, Referendum in the United States, S. 135.

1124 So LIPIN/LUNCH, S. 538 f.

1125 Gemessen an der Anzahl Wählerstimmen für das Amt mit der höchsten Stimmenzahl (vgl. U'REN, Results, S. 193; GALBREATH, Provisions, S. 94 ff. [mit genauen Zahlenangaben]).

1126 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 507; vorn S. 70.

1127 Or. Const. art. IV, § 1a in der ursprünglichen Fassung, abgedruckt in: THORPE, Bd. 5, S. 3019.

Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts[1128] bildeten diese Neuerungen ein institutionelles Gesamtgefüge, das erstmals in den USA den radikaldemokratischen Zeitgeist in praktikable Verfassungsbestimmungen übersetzte.[1129]

Wenn auch die Ergebnisse der auf eine neue Grundlage gestellten Politik höchst kontrovers beurteilt wurden,[1130] so leitete die «demokratische Bewegung» in Oregon unbestrittenermassen ein neues Zeitalter im Verfassungsleben der US-amerikanischen Gliedstaaten ein.[1131] Die Trias von Volksinitiative, fakultativem Referendum und Abberufungsrecht wurde zu einem festen Begriff und das «Oregon System»[1132] zu einem Vorbild für viele weitere Gliedstaaten. Zu diesem «Oregon System» gehörten auch die Abstimmungsinformationen in der Form einer Broschüre,[1133] welche die einzelnen Vorlagen sowie die von Befürwortern und Gegnern verfassten Argumente enthielt und an alle Stimmberechtigten versandt wurde.

1906 wurden in Montana[1134] – einem «notoriously corrupt state» –[1135] und 1907 in Oklahoma[1136] – dem ersten Gliedstaat, der seit seinen Anfängen über die Ein-

---

1128 In der Union und denjenigen Gliedstaaten, welche es damals noch nicht kannten, sollte das Frauenwahlrecht 1920 mit dem Inkrafttreten des 19. Zusatzartikels zur Unionsverfassung eingeführt werden.

1129 BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, und HEDGES bieten je einen guten zeitgenössischen Überblick über diese institutionellen Neuerungen, einschliesslich der ersten Praxiserfahrungen und Gerichtsentscheide. Eine auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommene Verfassungsänderung von 1908 ermöglicht überdies die Einführung des Verhältniswahlrechts (vgl. Or. Const. art. II, § 16).

1130 Eine Übersicht über die zeitgenössischen (selbstständigen und unselbstständigen) Veröffentlichungen, die erstmals die direkte Demokratie in Oregon bewerteten, bietet DINAN, Constitutional Tradition, S. 327 f. Anm. 141. Ergänzend hinzuweisen ist etwa auf die vernichtende Kritik von OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 501 ff., dessen negatives Urteil allerdings auch von persönlicher Abneigung gegenüber sozialistischen Tendenzen geprägt war. Der von William Simon U'Ren beharrlich verfolgte Versuch, der «single tax» auf dem Weg der Volksinitiative zum Durchbruch zu verhelfen, scheiterte in mehreren Volksabstimmungen (vgl. WOODWARD, S. 50 ff.).

1131 Vgl. zum Ganzen DEALEY, S. 105 f.

1132 Der Begriff wurde von EATON geprägt; dazu DAVID SCHUMAN, S. 948 Anm. 7.

1133 Vgl. BEARD, Readings, S. 415 ff.; ders., Government, S. 464; ders., Introductory Note, S. 41 f.

1134 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 363; OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 414 f.; ferner DEALEY, S. 219.

1135 DUNCAN-CLARK, S. 84.

1136 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 415 ff.

richtungen des fakultativen Referendums und der Volksinitiative verfügt –[1137] in Verfassung und Ausführungsgesetzgebung teilweise bis in die Einzelheiten die Bestimmungen des «Beaver State» an der Westküste übernommen.[1138] Auch Maine,[1139] der erste Gliedstaat an der Ostküste, der fakultatives Referendum und (Gesetzes-)Initiative einführte,[1140] orientierte sich 1908 am Vorbild Oregons und Oklahomas, beschritt aber in verschiedener Hinsicht auch neue Wege, so vor allem mit der Möglichkeit des Parlaments, der Aktivbürgerschaft Gegenentwürfe zu Volksinitiativen zu unterbreiten. Die einschlägige Verfassungsbestimmung verlangte überdies erstmals eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern, um ein Gesetz für dringlich zu erklären, und gab die erforderliche Zahl von Unterschriften, die das Referendumsbegehren auf sich vereinigen musste, in absoluten Zahlen statt in Prozentzahlen vor.[1141] In der Frage, ob es besser sei, absolute Zahlen oder Prozentsätze festzulegen, waren sich auch die Befürworter der neuen Einrichtungen direkter Demokratie uneinig.[1142]

Das Beispiel Oregons als «Most Complete Democracy in the World»[1143] war nicht zuletzt auch für Kalifornien bedeutsam, das die neuen Einrichtungen zur Zeit des progressivistischen Gouverneurs Hiram Johnson einführte.[1144] So meinte der

---

1137 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 364.

1138 Vgl. BASS, S. 127, 133. In Montana neben dem Referendum allerdings nur die *Gesetzes*initiative. Die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung sollte Montana – wie South Dakota – erst 1972 einführen.

1139 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 420 ff.

1140 Vgl. J. WILLIAM BLACK, S. 161.

1141 Vgl. DEALEY, S. 219. Nach den Verfassungen von Maine und Maryland waren bis 1948 beziehungsweise 1962 10'000 gültige Unterschriften für ein fakultatives Gesetzesreferendum erforderlich (vgl. TINKLE, S. 101; DAN FRIEDMAN, S. 387), in Massachusetts bis 1950 15'000 (mit aufschiebender Wirkung) beziehungsweise 10'000 (ohne aufschiebende Wirkung) (vgl. FRIEDMAN/THODY, S. 189 f.), in North Dakota bis 1978 7000 (vgl. LEAHY, S. 80). Washington kannte bis 1956 ein «Mischsystem», wonach die Unterschriften von 6 Prozent der «legal voters», in keinem Fall aber mehr als 30'000, erforderlich waren (vgl. TRAUTMAN, S. 57).

1142 Vgl. DUNCAN-CLARK, S. 87.

1143 So der Titel von HOWE. Der Jurist, Politiker und Publizist Frederic C. Howe zählte zu den führenden Progressivisten (vgl. JOHN BRAEMAN, Howe, Frederic Clemson, in: American National Biography, Bd. 11, S. 320 f.).

1144 Vgl. ALLSWANG, S. 11 ff.; zur Geschichte der einschlägigen Verfassungsbestimmungen: The California Constitution Revision Commission, Constitution Revision. History and Perspective, o.O. (Sacramento [Cal.]) 1996, S. 35 ff.

«Vater» der kalifornischen direkten Demokratie, John Randolph Haynes,[1145] das Volk von Kalifornien habe diesen Schritt 1911 unter anderem deshalb nicht als ein Experiment empfunden, weil es schon das erfolgreiche Funktionieren von Volksinitiative, fakultativem Referendum und Abberufungsrecht in Oregon habe beobachten können.[1146] Allerdings brachte das «California System» gegenüber dem «Oregon System» auch einige Veränderungen, die ihrerseits wiederum für andere Gliedstaaten Vorbildcharakter hatten.[1147]

5.3 Die Konjunkturen direkter Demokratie

Die Bewegung für die Einführung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie erschien zu Beginn des 20. Jahrhunderts als eine der bedeutendsten politischen Strömungen in den USA.[1148] Sie wurde als «one of the most emphatic tendencies of our time»,[1149] ja als «perhaps the most significant political fact of our time»[1150] und «the most striking political phenomenon of the present generation» wahrgenommen.[1151] Das Anliegen fand nun über «People's Party» und «Progressive Party» hinaus auch Eingang in die nationalen Programme anderer Parteien.[1152] Das Jahr 1912 stellte insofern einen Höhepunkt dar, als damals nicht nur fünf Gliedstaaten das fakultative Referendum und die Volksinitiative sowie vier Gliedstaaten das Abberufungsrecht («recall») übernahmen, sondern gleichzeitig der Oberste Gerichtshof der USA auf ein Rechtsmittel, das die Verfassungswidrigkeit der

---

1145 Vgl. ALLSWANG, S. 8 ff.; CROUCH, Haynes; KEY/CROUCH, S. 424 ff.; PIOTT, Haynes; SITTON, Haynes, S. 34 ff.

1146 Vgl. JOHN RANDOLPH HAYNES, S. 5.

1147 Vgl. DEALEY, S. 219.

1148 Vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 366.

1149 PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Auf. 1901), S. 286.

1150 VROOMAN, Political Pilgrimage, S. 241. Dieser Abschnitt findet sich nicht in dem ursprünglich in der Arena 40 (1908), S. 411 ff. erschienenen Artikel.

1151 MUNRO, Government (1. Aufl. 1919), S. 501.

1152 So findet sich die Forderung auch in der «Silver Republican Platform» und der «Social Democratic Platform» von 1900, in den «Prohibition Platforms» von 1904, 1912 und 1916, in den «Socialist Platforms» von 1904, 1908, 1912 und 1916 sowie in der «Independence Platform» von 1908; alle abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 124 ff. (126), 127 f. (128), 136 f. (137), 140 ff. (142), 151 ff. (151), 163 ff. (166), 182 f. (182), 188 ff. (190), 200 ff. (203), 207 ff. (210). Vgl. zu den Programmen vor 1900 vorn S. 153 ff.; zur «Progressive Platform» von 1912 hinten S. 181.

neuen Einrichtungen behauptete, nicht eintrat.[1153] Ausserdem machten die Präsidentschaftskandidatur Theodore Roosevelts und der Präsidentschaftswahlkampf von 1912[1154] die direkte Demokratie zu einem nationalen Thema.[1155] In einem «Vertrag mit dem Volk» bekannte sich die «Progressive Party» zu Verbesserungen des Wahlrechts sowie zur Einführung von Volksinitiative, fakultativem Referendum und Abberufungsrecht in den Gliedstaaten.[1156] Theodore Roosevelt unterlag in den Wahlen aber dem Demokraten Woodrow Wilson.[1157] Die beiden unterschieden sich in ihrer Haltung zu den neuen Einrichtungen direkter Demokratie allerdings kaum: Sowohl Roosevelt, der ursprünglich wenig Interesse daran gezeigt

---

[1153] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 35; hinten S. 218. In das folgende Jahr 1913 fällt die Ratifizierung des 17. Zusatzartikels zur Unionsverfassung betreffend die Volkswahl der Senatoren, die bis dahin durch die Gliedstaatsparlamente bestellt worden waren.

[1154] Vgl. vorn S. 147 f.

[1155] Vgl. GOEBEL, S. 124, 129. Von dem gesteigerten nationalen Interesse zeugt auch eine ganze Reihe von im Jahr 1912 veröffentlichten «Senate Documents» zum Thema: HERBERT S. BIGELOW, Initiative and Referendum. Speech […] in the Ohio Constitutional Convention, March 27, 1912, Washington, D.C. 1912 (62d Congress, 2d Session, Senate Document No. 556); FRANK E. GOVE, The Initiative and Referendum. Remarks in the Colorado State Senate, August 9, 1910, Washington, D.C. 1912 (62d Congress, 2d Session, Senate Document No. 665); FRANCIS T. A. JUNKIN, Is Our Representative Government Imperiled? An Address Delivered at the Eighty-Fourth Commencement of Kenyon College, June 17, 1912, Washington, D.C. 1912 (62d Congress, 3rd session, Senate Document No. 983); JUDSON KING, New Dangers to Majority Rule. Address […] Before the Political Science Club of the University of Washington, March 6, 1912, Washington, D.C. 1912 (62d Congress, 2d Session, Senate Document No. 897); HENRY CABOT LODGE, The Compulsory Initiative and Referendum and the Recall of Judges. An Address […] Delivered at Princeton University March 8, 1912, Washington, D.C. 1912 (62d Congress, 2d Session, Senate Document No. 406); SAMUEL W. MCCALL, Representative As Against Direct Government. Address […] Before the Ohio State Bar Association, at the Annual Meeting Held at Cedar Point, Ohio, July 12, 1911, Washington, D.C. 1912 (62d Congress, 2d Session, Senate Document No. 273); EMMET O'NEAL, Representative Government and the Common Law. A Study of the Initiative and Referendum, Washington, D.C. 1912 (62d Cong., 2d Session, Senate Document No. 240); ALFRED P. THOM, The Pending Revolution. Address Before the Alabama State Bar Association at Montgomery, Ala., July 12, 1912, Washington, D.C. 1912 (62nd Congress, 2d Session, Senate Document No. 883).

[1156] Vgl. «Progressive Platform» von 1912, abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 175 ff. (176).

[1157] Genaue Zahlen bei SAUTTER, S. 664 (Anhang).

hatte, als auch Wilson, der sich als Universitätslehrer noch dagegen ausgesprochen hatte,[1158] unterstützten nun deren Einführung.[1159]

Obschon vielerorts auch Vorlagen betreffend Volksinitiative und/oder fakultatives Referendum in der Volksabstimmung scheiterten,[1160] hatten bis Ende 1914 insgesamt 19 Gliedstaaten die eine oder andere Art der Volksinitiative (Verfassungsinitiative, Gesetzesinitiative) und/oder das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt;[1161] bis zum Ende des Ersten Weltkriegs waren es nicht weniger als 23.[1162] Sogar die von der «National Municipal League» 1921 erstmals veröffentlichte Modell-Staatsverfassung enthielt eine Bestimmung über das Referendum, allerdings nicht im Sinn einer vonseiten der Stimmberechtigten auslösbaren Volksabstimmung, sondern für den Fall einer vom Gouverneur mit dem Veto ab-

---

[1158] Woodrow Wilson äusserte sich dazu wie folgt: «For twenty years I preached to the students of Princeton that the Referendum and Recall was bosh. I have since investigated, and I want to apologize to those students. It is the safeguard of politics. It takes power from the boss and places it in the hands of the people. I want to say with all my power that I favor it» (zit. nach KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 27).

[1159] Vgl. dazu eingehend GOEBEL, S. 124 ff., 126 ff.

[1160] So erstmals in Missouri 1904 (vgl. LOBINGIER, People's Law, S. 363; OBERHOLTZER, Referendum [2. Aufl. 1911], S. 422). 1908 wurde eine entsprechende Verfassungsänderung dann aber angenommen. 1912 scheiterten Vorlagen zur Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in Wyoming und Mississippi, 1914 in Minnesota, Texas und Wisconsin (vgl. DEALEY, S. 221 f.). Erwähnenswert ist vor allem das 1914 in der Volksabstimmung abgelehnte «Initiative and Referendum Amendment» in Wisconsin mit einem indirekten Volksinitiativrecht (dessen Anwendungsbereich auf von einem Parlamentsmitglied in die gesetzgebende Körperschaft eingebrachte Vorlagen beschränkt gewesen wäre) und einem bloss *fakultativen* Referendum über parlamentsbeschlossene Verfassungsänderungen (abgedruckt in: BEARD/SHULTZ, S. 206 ff.; GALBREATH, Initiative and Referendum, S. 44 ff.; TALBOT, S. 71 ff.; vgl. auch GALBREATH, Initiative and Referendum, S. 101 f.; LOWRIE, New Forms, S. 570 ff.; REINSCH, Initiative and Referendum, S. 160 f.). In gewissen Gliedstaaten blieben gleich mehrere Versuche erfolglos, so in Minnesota nach 1914 auch 1916 und 1980 (vgl. BARBARA ALLEN, S. 527). Die qualifizierten Mehrheitserfordernisse für Verfassungsänderungen erwiesen sich gelegentlich als eine zu hohe Hürde. Auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts misslangen mancherorts Bestrebungen zur Einführung zusätzlicher Einrichtungen direkter Demokratie.

[1161] Vgl. DEALEY, S. 218.

[1162] Vgl. hinten Anhang B. DINAN, Constitutional Tradition, S. 85 ff., 91 ff., 94 f., bietet eine Zusammenstellung von Argumenten, die in gliedstaatlichen Verfassungskonventen für und gegen das fakultative Gesetzesreferendum vorgebracht wurden, sowie eine knappe Übersicht über dessen Einführung.

gelehnten oder von ihm vorgeschlagenen, vom Parlament aber mit weniger als einer Zweidrittelmehrheit verworfenen Vorlage.[1163]

Die neuen Einrichtungen direkter Demokratie waren vor allem in den im Westen gelegenen Gliedstaaten beliebt, wo nicht nur die antimonopolitischen Bestrebungen stärker, sondern auch die strukturellen Voraussetzungen günstiger waren als im Rest der USA: Das gesamte Parteiensystem war dort schwächer ausgeprägt, einzelne beherrschende politische Parteien waren seltener, leistungsfähige, parteipolitisch unabhängige Bewegungen verbreiteter und grundlegende Wechsel im Abstimmungs- und Wahlverhalten häufiger.[1164] Der Wettbewerb unter den Parteien und die Stärke der neuen «Drittpartei» veranlassten die Parlamente, die Einführung der direktdemokratischen Institutionen zur Volksabstimmung zu bringen.[1165] Ferner wurden die progressivistischen Reformen am ehesten in denjenigen Gliedstaaten verwirklicht, welche eine populistische Vergangenheit hatten[1166] und auch die Sozialistische Partei unterstützten.[1167] Im Osten, wo die progressivistische Politik nicht auf populistischen Grundlagen aufbauen konnte, war die Bewegung elitärer als im Westen und die Furcht vor dem möglichen politischen Einfluss der «neuen», im Vergleich mit ihren Vorgängern ärmeren und weniger gebildeten Einwanderer in den grossen Städten verbreitet. Dort unterstützten selbst manche Progressivisten die direkte Demokratie nur zurückhaltend oder gar widerwillig, unter anderem deshalb, weil sie eine Schwächung ihrer interventionistischen Politikansätze befürchteten.[1168] Die Reformer im Osten waren also pragmatischer eingestellt als diejenigen im Westen.[1169] Im Süden waren die Voraussetzungen aus verschiedenen Gründen, insbesondere wegen der verbreiteten Angst vor einem verstärkten politischen Einfluss der Schwarzen, noch ungünstiger.[1170] Insgesamt lässt sich feststellen, dass vor allem dort die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative gelang, wo die Aktivbürgerschaft ziemlich klein und homogen und der Medianwähler, dessen politische Zielsetzungen sich mit denje-

[1163] Vgl. TARR, State Constitutions, S. 153.

[1164] Vgl. GOEBEL, S. 5, 70, 112, 114; SMITH/FRIDKIN, S. 336 ff.

[1165] Vgl. SMITH/FRIDKIN, insbes. S. 344 ff.

[1166] Vgl. BOWLER/DONOVAN, Direct Democracy, S. 652 ff.

[1167] Vgl. LAWRENCE/DONOVAN/BOWLER, S. 1036 ff., 1040 f.

[1168] Vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 10, 12.

[1169] Vgl. PERSILY, S. 24 ff.

[1170] Vgl. GOEBEL, S. 70, 91 ff.

nigen der Reformer deckten, aufgrund der Sitzzuteilung im Parlament schlecht vertreten war.[1171]

5.4 Die Modelle direkter Demokratie

Als dieses «Direct Legislation Movement» mit dem Zerfall des Progressivismus allmählich zum Stillstand kam, lagen in den einzelnen Gliedstaaten recht unterschiedliche Modelle direkter Demokratie vor; vor allem in Bezug auf die formellen Anforderungen (System der Unterschriftensammlung, Unterschriftenzahl, geografische Verteilung der Unterschriften und qualifizierte Abstimmungsmehrheiten) bestanden teilweise erhebliche Abweichungen.[1172] South Dakota etwa untersagte 1913 die Unterschriftensammlung gegen Bezahlung. Das Parlament von Washington versuchte sogar ein System der ausschliesslich staatlich organisierten Unterschriftensammlung einzuführen, indem die Unterschrift bei einer entsprechenden Amtsstelle zu leisten gewesen wäre.[1173] Die Vorlage scheiterte aber 1916 in der Volksabstimmung – die mit einem fakultativen Referendum verlangt worden war. Die amtliche Eintragung hätte Unregelmässigkeiten bei der Unterschriftensammlung verhindern sollen, gleichzeitig freilich weite Bevölkerungskreise der Möglichkeit beraubt, ihre politischen Rechte auszuüben.[1174] Solche gesetzgeberischen Massnahmen bezweckten denn auch nicht immer den Schutz der neuen Einrichtungen direkter Demokratie, sondern nicht selten auch deren kalte Abschaffung, weshalb sich ein Beobachter schon 1916 zur Mahnung veranlasst sah:

> «Let the enemies of direct legislation openly endeavor to abolish it by amending the constitution; but failing in this purpose, they should certainly not so hobble the initiative and referendum petition under the guise of safeguarding it, as to nullify the institution itself.»[1175]

Alaska, «The Last Frontier State», führte das fakultative Gesetzesreferendum in seiner (ersten) Verfassung von 1956/59 zusammen mit der Gesetzesinitiative und dem Abberufungsrecht ein; der Verfassungskonvent orientierte sich dabei stark an der Verfassung von Missouri von 1945.[1176] Als vorerst letzter Gliedstaat übernahm 1968 Wyoming – neben der Gesetzesinitiative – das fakultative Gesetzesreferen-

---

1171 Vgl. BRIDGES/KOUSSER, S. 171 ff., 189 f.

1172 Vgl. JUDSON KING, American Voter, S. 13.

1173 Vgl. SCHNADER, S. 521 ff.

1174 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 257 (nicht spezifisch betreffend Washington).

1175 SCHNADER, S. 515.

1176 Vgl. MCBEATH, S. 212.

dum nach dem Muster Alaskas. Florida beschränkte sich im gleichen Jahr 1968 auf die Verfassungsinitiative.[1177] Illinois folgte 1970 mit einer inhaltlich stark eingeschränkten Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung. In Mississippi schliesslich, wo die Verfassungsänderung betreffend fakultatives Referendum und Volksinitiative 1914 in einer Volksabstimmung zwar angenommen, aber nach verschiedenen Auseinandersetzungen schliesslich 1922 vom Obersten Gerichtshof des Gliedstaats für ungültig erklärt worden war,[1178] wurde die Verfassungsinitiative 1992 erneut eingeführt. Noch zahlreiche weitere Gliedstaaten erwogen im Lauf der vergangenen Jahrzehnte die Einführung solcher Einrichtungen direkter Demokratie, um schliesslich dennoch davon abzusehen. Während heute insgesamt 21 Gliedstaaten sowohl über die Volksinitiative (Verfassungs- und/oder Gesetzesinitiative) als auch über das fakultative Gesetzesreferendum verfügen,[1179] ist in drei Gliedstaaten nur die Volksinitiative[1180] und in drei weiteren nur das fakultative Gesetzesreferendum[1181] vorhanden.[1182]

5.5 Die frühe Praxis des fakultativen Gesetzesreferendums

Diese Einrichtungen vermochten zwar rasch zu einem zentralen Element der gliedstaatlichen Politik, vor allem im Westen, zu werden.[1183] Dabei war aber die Volksinitiative von Anfang an viel beliebter als das fakultative Gesetzesreferendum,[1184] das im Verhältnis zur Zahl verabschiedeter Gesetze selten genutzt wurde.[1185] Zwar

---

1177 Die Modell-Staatsverfassung der «National Municipal League», letztmals 1968 neu aufgelegt, sieht auf Staatsebene ebenfalls nur eine Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung und das Verfassungsreferendum vor (vgl. NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE, art. XII, 12.01).

1178 Vgl. *Power v. Robertson,* 93 So. 769 (Miss. 1922); dazu ZIMMERMAN, Referendum, S. 73, 91. Vgl. auch GOEBEL, S. 96 f.

1179 Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington, Wyoming. (Illinois kann nicht dazugezählt werden, da dem Referendum nur konsultativer Charakter zukommt.)

1180 Florida (Verfassungsinitiative), Illinois (inhaltlich stark eingeschränkte Verfassungsinitiative) und Mississippi (Verfassungsinitiative).

1181 Kentucky (inhaltlich stark eingeschränkt), Maryland und New Mexico.

1182 Der District of Columbia führte fakultatives Referendum und Volksinitiative 1977 ein.

1183 Vgl. GOEBEL, S. 7, 133 ff.

1184 Vgl. GOEBEL, S. 138 f.

1185 Vgl. MUNRO/EVANS/HOAR, S. 30.

ergriffen in den ersten Jahren nach der Einführung oppositionelle Kreise das Referendum gegen einige Gesetze, so etwa die Demokraten in Missouri gegen zwölf Vorlagen, die 1922 alle in der Volksabstimmung abgelehnt wurden.[1186] Doch mit dem Verschwinden der progressivistischen Kräfte aus den Gliedstaatsparlamenten ging die ohnehin schon geringe Zahl fakultativer Gesetzesreferenden weiter zurück: Die «regulären» Demokraten und Republikaner hatten keinen Grund mehr, auf diesem Weg die progressivistische Politik zu bekämpfen, und die Reformgruppen verfügten in der Regel nicht über die notwendigen finanziellen Mittel und organisatorischen Voraussetzungen, um einen Referendumskampf zu führen.[1187] So waren beispielsweise in Colorado zwischen 1912 und 1916 zwölf fakultative Gesetzesreferenden zu verzeichnen, während seither nur noch zwei zustande gekommen sind.[1188]

Robert L. Owen, demokratischer US-Senator von Oklahoma, hatte 1910 apodiktisch festgehalten: «The restoration of the people's rule is being accomplished, surely and irresistably [sic].»[1189] Er sollte sich täuschen. Die neuen Einrichtungen direkter Demokratie gehörten nach ihrer Einführung noch während Jahren keineswegs zum «gesicherten» Bestand des gliedstaatlichen Verfassungsrechts; vielmehr versuchten Abgeordnete fast überall, die praktische Wirksamkeit dieser Institutionen durch Verfahrenserschwernisse einzuschränken. Wenn diese Bestrebungen, die teilweise zur völligen Bedeutungslosigkeit von fakultativem Referendum und Volksinitiative geführt hätten, auch erfolglos blieben, so sollten sich die bereits bestehenden einschneidenden Anwendungsbeschränkungen und Ermessensspielräume zur Aushebelung der Volksrechte vielerorts schon bald als folgenreich erweisen. Die «American Federation of Labor» warnte schon 1913 vor diesen «restrictions», «safeguards» und «jokers»; in Bezug auf das fakultative Gesetzesreferendum insbesondere vor zu hohen Anforderungen an die Unterschriftenzahlen, einem Missbrauch des verbreiteten Ausschlusses von Haushaltsbewilligungen vom Anwendungsbereich des Volksrechts, einer exzessiven Praxis der Dringlicherklärung und vor Problemen bei blosser Resolutivwirkung des Volksrechts.[1190]

1186 Vgl. GOEBEL 138, unter Hinweis auf HOUGHTON, Missouri, S. 288.

1187 Vgl. GOEBEL, S. 139.

1188 Vgl. «Statewide Ballot Measures Database», abrufbar unter: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021); ROGERS/QUEARY/SIPPEL, S. 5.

1189 OWEN, S. 15.

1190 Vgl. American Federation of Labor, Executive Council, Report, S. 2 ff.

6. Zur Bedeutung des Schweizer Einflusses

6.1 Die Stimmen der Pionierzeit

Welche Rolle hatte nun die Schweizer Referendumsdemokratie bei der Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den US-amerikanischen Gliedstaaten gespielt? Die Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie waren in den USA um 1900, vermittelt durch die unzähligen englischsprachigen Veröffentlichungen,[1191] bestens bekannt. Einige US-amerikanische Reformer hatten die Praxis der direkten Demokratie auf einer Forschungsreise in der Schweiz sogar selbst kennengelernt. Die neueren US-amerikanischen Untersuchungen zur direkten Demokratie in den USA weisen denn auch regelmässig auf die Bedeutung der Schweiz für die Reformdiskussion hin,[1192] ohne aber die Transfergeschichte eingehender zu untersuchen. Die gründlichste wissenschaftliche Studie zum Thema ist schon über 100 Jahre alt und stammt von William E. Rappard,[1193] der den Vorgang 1912 als einen «case of democratic contagion»[1194] würdigte. Rappard trug selbst zur Kenntnis des Schweizer Systems der direkten Demokratie in den USA bei, indem er zum Beispiel 1911, gleich zu Beginn seines Aufenthalts an der Harvard University, vor der einflussreichen «National Municipal League» einen Vortrag über «The Initiative and the Referendum in Switzerland» hielt.[1195] Der deutsche Staatswissenschaftler Wilhelm Hasbach würdigte in einem Artikel von 1914 über «Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten» bereits – soweit ersichtlich erstmals ausführlich in deutscher Sprache – «Die Schweizerische Volksgesetzgebung in Amerika».[1196] Der Schweizer Staats- und Verwaltungsrechtler Fritz Fleiner wies denn auch 1916 darauf hin, «[v]on der Schweiz aus» seien «in unsern Tagen die demokratischen Einrichtungen und Vorstellungen hinübergewandert nach den Vereinigten Staaten von Amerika als eine Gegengabe

---

1191 Vgl. vorn S. 116 ff., 160 ff., 165 ff.

1192 So insbes. GOEBEL, S. 29 ff.; ferner ALLSWANG, S. 3; CRONIN, S. 48 f.; PIOTT, Origins, S. 2 ff.; DAVID D. SCHMIDT, S. 5 f. TALLIAN, S. 9 ff., widmet der Schweiz ein eigenes Kapitel («The Free Swiss»), das allerdings einige Ungenauigkeiten enthält.

1193 RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall. Dieser Aufsatz, eine der ersten wissenschaftlichen Arbeiten William E. Rappards überhaupt, kennzeichnet den Beginn seiner verfassungsgeschichtlichen, vor allem institutionengeschichtlichen Forschungen (vgl. MONNIER, Rappard, S. 54 f., 815).

1194 RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 114.

1195 RAPPARD, Initiative and Referendum in Switzerland. Vgl. dazu MONNIER, Rappard, S. 53 f.

1196 HASBACH, S. 71 ff.

an das Land, das uns zuerst den Begriff der geschriebenen Verfassung geschenkt» habe.[1197]

Doch nicht nur zeitgenössische ausländische Beobachter, sondern auch US-amerikanische Stimmen äusserten sich zur Bedeutung des Schweizer Einflusses. Zunächst sind die progressivistischen Reformer zu nennen. Eltweed Pomeroy, der «pioneer missionary apostle of Direct Legislation»,[1198] bekannte schon 1900:

> «The path has been made plain and straight and buttressed by the experience of the model republic of the old world, Switzerland.»[1199]

In Oregon, wo der Schweizer Einfluss wohl klarer erkennbar ist als in irgendeinem anderen Gliedstaat[1200] und wo die Reformer Schweizer Experten wie Charles Borgeaud oder Karl Bürkli um Rat fragten,[1201] hielt der progressivistische Historiker Joseph Schafer 1906 fest, die Idee stamme aus der Schweiz:

> «[…] the idea, of course, was brought from Switzerland.»[1202]

1197 FLEINER, Staatstheorien, S. 169. Ähnlich RAPPARD, République sœur, S. 37 f. («Il en coûte d'autant moins à notre amour-propre de reconnaître la dette contractée en 1848, que nous avons pu partiellement nous en acquitter depuis. C'est en s'inspirant de notre exemple, en effet, que plusieurs Etats de l'Union américaine ont depuis 1898 introduit dans leurs lois fondamentales le principe de la démocratie directe. J'en ai fourni la preuve ailleurs. Je la crois irréfutable et définitive.»); vgl. auch BILLIAS, S. 194 («Decades later, the Swiss repaid their debt to the ‹American system› with the so-called Swiss example.»); CARATSCH, S. 72 («So hat die Schweiz die Anleihe von Verfassungsgedanken, die sie 1848 in Amerika machte, seit 1898 in anderer Währung zurückerstattet.»); R[ETO] C[ARATSCH], Die Volksinitiative in Amerika und in Deutschland, Neue Zürcher Zeitung Nr. 51 vom 12. Januar 1925 (Abendausgabe, Blatt 5) («So haben wir die Anleihe von Verfassungsideen, die wir 1848 in Amerika machten, seit 1898 wohlverzinst zurückerstattet.»). EMIL BRUNNER, S. 175 f., spannt den Bogen der «Geschichte unserer Freiheit» von den Pilgervätern als «geistige[n] Abkömmlingen[n] der Zürcherischen und Genfer Reformation» bis zur Bundesverfassung von 1848 und schliesst: «So ist in USA und in der Schweiz aus gegenseitigem Geben und Nehmen etwas Grosses und Schönes und für die Welt Segensreiches und Bedeutungsvolles geworden […].»

1198 FLOWER, S. 65.

1199 ELTWEED POMEROY, Individualistic Argument, S. 32.

1200 Vgl. auch AUER, Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis, S. 399 Anm. 57; RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 124; TRIPP, S. 28.

1201 Vgl. HUTSON, S. 82.

1202 SCHAFER, S. 173.

Als William E. Rappard 1912 einige der Führer des «Direct Legislation Movement» bat, sich zum Einfluss der Schweiz auf das System der direkten Demokratie in den Gliedstaaten der USA zu äussern, erhielt er aufschlussreiche Antworten.[1203] William Simon U'Ren äusserte sich wie folgt:

> «*We took our initiative and referendum from your country.* I had much correspondence with Professor Borgeaud of the University of Geneva and with a friend, now deceased, whose name I cannot recall. He was one of the leaders in Zurich. We were also very much helped by letters from Philip Jamin and other Swiss citizens in the Direct Legislation Record. […] Mr. Sullivan's book on Direct Legislation in Switzerland was a great moving cause in Oregon. We circulated about 1,500 copies between '92 and '95.»[1204]

Der Promotor der direkten Demokratie in Oregon schloss pathetisch, er glaube nicht zu übertreiben, wenn er sage, dass Oregon für diese gut funktionierenden Werkzeuge der Demokratie bei der Schweiz tief in der Schuld stehe:

> «I believe I do not overstate the fact when I say Oregon is wholly indebted to Switzerland for these efficient tools of democracy.»[1205]

John Randolph Haynes antwortete William E. Rappard:

> «In my opinion *the example of Switzerland has been of great influence in the development of American institutions,* especially in recent years. […] The experience of Switzerland has exerted a strong influence through political students in disarming the prejudice of the people generally towards the acceptance of initiative and referendum.»[1206]

George H. Shibley, der sich schon in einer 1904 veröffentlichten Schrift zur direkten Demokratie ausführlich auf die Schweiz bezogen hatte,[1207] liess in seinem Brief an William E. Rappard keine Zweifel an der Bedeutung des helvetischen

---

[1203] Vgl. auch HUTSON, S. 75; MEIER, Friendship, S. 19.

[1204] Brief an William E. Rappard vom 19. April 1912, zit. nach RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 125 (Hervorhebung hinzugefügt). Rappard bemerkte, bei dem verstorbenen «friend» und «leader» in Zürich handle es sich wahrscheinlich um Karl Bürkli.

[1205] Brief an William E. Rappard vom 19. April 1912, zit. nach RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 125 (deutsche Übersetzung in: HUTSON, S. 82).

[1206] Brief an William E. Rappard vom 13. April 1912, zit. nach RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 125 (Hervorhebung hinzugefügt). John Randolph Haynes scheint jedoch entgegen TALLIAN, S. 9, (und anderen Autoren) nicht «mehrere Jahre in der Schweiz» («several years in Switzerland») verbracht zu haben. Bei SITTON, Haynes, finden sich jedenfalls keine entsprechenden Hinweise.

[1207] Vgl. SHIBLEY, People's Sovereignty, passim.

Beispiels aufkommen. So schrieb der Direktor des «American Bureau of Political Research» und Präsident verschiedener Vereinigungen zur Propagierung der direkten Demokratie, der Einfluss lasse sich «nicht in Worte fassen»:

> «The influence of the Swiss example on the development of democracy in the United States in this era is beyond words to express.»[1208]

Lewis Jerome Johnson, ein führender «single taxer», wehrte sich in einem Argumentarium der «National Economic League» von 1912 aber gegen die Behauptung, dass die Reformer die neuen Einrichtungen direkter Demokratie bloss wegen ihres Erfolgs in der Schweiz einführen wollten:

> «The results in Switzerland do exemplify the soundness of our views, and may have suggested them to some but we Americans may reasonably hope that, even if Switzerland had not done what she has, we should ourselves have discovered by this time the importance of establishing the ordinary powers of principal over agent in our relations to our agents, the legislators.»[1209]

Nach dem Urteil von Edwin M. Bacon und Morrill Wyman von 1912 handelte es sich bei fakultativem Referendum und Volksinitiative um «Swiss importations, Americanized»,[1210] um «twin institutions of foreign importation with American trimmings»;[1211] sie sahen sogar einen «Swiss germ» des «recalls»,[1212] verfügten doch damals acht Schweizer Kantone über ein Abberufungsrecht.

[1208] Brief an William E. Rappard vom 4. April 1912, zit. nach RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 126 (deutsche Übersetzung in: HUTSON, S. 75).

[1209] LEWIS J[EROME] JOHNSON, Rebuttal, S. 47.

[1210] BACON/WYMAN, S. 1.

[1211] BACON/WYMAN, S. 20.

[1212] BACON/WYMAN, S. 50 f. Vgl. auch G[EORGE] H. HAYNES, S. 157; MCLAUGHLIN/HART, S. 157; OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 455 f.; MARGARET A. SCHAFFNER, Recall, S. 7 f.; dies., Note, passim; ZIMMERMAN, Recall, S. 9. SCHAFFNER betont insbesondere die Ähnlichkeiten zwischen der betreffenden Bestimmung der «Charter» von Los Angeles und den einschlägigen Rechtsgrundlagen im Kanton Schaffhausen. Auch KÖLZ, Abberufungsrecht, S. 80 ff., stellt das Abberufungsrecht in den Rahmen des «Atlantischen Kreislaufs moderner Staatsideen». Tatsächlich hatten sich etwa freidenkerische und radikale Kreise vom Abberufungsrecht der Schweizer Kantone schon um 1880 zu Reformforderungen betreffend die USA anregen lassen. Wie weit diese Diskussionsbeiträge um die Jahrhundertwende noch wirksam waren, muss allerdings offenbleiben. John Randolph Haynes, der durch seinen persönlichen Einsatz die erstmalige Einführung des «recalls» in den USA (in der Stadtordnung von Los Angeles von 1903) erreichte und deshalb als «father of the recall» und «recall John» bekannt wurde, hatte von dieser Institution nach eigenen Angaben in Frank Par-

Die zeitgenössischen Politikwissenschaftler äusserten sich in den Jahren um den Ersten Weltkrieg überwiegend in ähnlicher Weise. A. Lawrence Lowell nannte das fakultative Gesetzesreferendum «a conscious imitation of Swiss institutions» (1911),[1213] «a conscious imitation of the Swiss optional referendum» (1913).[1214] Henry Jones Ford würdigte die Bedeutung der Schweiz für die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den USA als «the chief modern example cited in favor of these institutions» (1912).[1215] Arthur N. Holcombe, Professor an der Harvard University, bezeichnete diese Einrichtungen als «a foreign importation», «suggested by the example of Switzerland» (1916).[1216] 1920, als das «Direct Legislation Movement» bereits zum Stillstand gekommen war, hielt Frederic Austin Ogg, Professor an der University of Wisconsin, fest:

> «[I]t is within the bounds of truth to say that wherever, as in many of our American states, these instrumentalities of popular government have been discussed or adopted, *the Swiss example has been an important, if not the weightiest, factor in the decisions reached.* […] As applied to ordinary laws, *the referendum,* however, *is distinctly Swiss, not only in origin and in spirit,* but in the sense that it is nowhere in regular use outside of that country save in certain of the American states.»[1217]

Im zeitgenössischen Diskurs erhielt die Beantwortung der Frage, ob das Referendum ausländischen Ursprungs und damit «unamerikanisch» sei, zunehmend einen politischen Beigeschmack: Während Befürworter aus Gründen der politischen Opportunität nun betonten, es handle sich um eine Einrichtung, die in bester angelsächsischer Tradition stehe, stellten es Gegner gerne als ein fremdartiges helveti-

---

sons «The City for the People» gelesen, wo sich aber keine Bezugnahmen auf das Schweizer Abberufungsrecht finden. RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 126 f., verwirft denn auch die These, dass der «recall» dem Schweizer Abberufungsrecht nachgebildet worden sei. Auch BATTELLI, S. 99, spricht vom «recall» als einer «institution d'origine purement américaine». CRONIN, S. 131, hält den «recall» in Los Angeles für eine «adaptation», die «though patterned after some of the provisions found in Swiss canton constitutions» ein «case of local invention and initiative» gewesen sei. Die Idee des Abberufungsrechts war in den USA jedenfalls schon sehr lange lebendig, hatten doch etwa in Massachusetts einige Gemeinden ab 1776 das Recht zur Abwahl von Legislativ- oder Exekutivmitgliedern während deren Amtszeit gefordert (vgl. ADAMS, Verfassung, S. 248).

1213 LOWELL, Referendum in the United States, S. 134.

1214 LOWELL, Public Opinion, S. 173. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 152.

1215 FORD, S. 69.

1216 HOLCOMBE, S. 135 f.

1217 OGG (2. Aufl. 1920), S. 581 f. (Hervorhebungen hinzugefügt).

sches Gewächs mit seltsam klingendem Namen dar. So ist es bezeichnend, dass der zunehmend kritische Ellis Paxson Oberholtzer das «Schweizer System» 1911 nun plötzlich als «un-American, un-English» darstellte und meinte:

> «It is in conflict with the spirit and traditions of our political system, as will soon be perceived by growing numbers of men.»[1218]

Die Anhänger der Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie bezeichnete er nun als «junta of theorists» oder «junta of lobbyists», die keinen Respekt für die Autorität der Geschichte zeigten.[1219] Kluge Köpfe könnten die Übernahme dieser Institutionen nicht befürworten:

> «That we are a long way from having realized our hopes and dreams it takes no extraordinary insight to perceive, but that we should for this reason turn to Switzerland and borrow her devices is a proposal finding little favor in well-settled minds.»[1220]

Die Gegner versuchten die Legitimation der neuen Einrichtungen zu schwächen, indem sie die Unterschiede der schweizerischen und US-amerikanischen Verhältnisse in Bezug auf die Landes- und Bevölkerungsgrösse, den Volkscharakter, die Wirtschaftsstruktur und die Tradition der direkten Demokratie hervorhoben.[1221] Dem gleichen Zweck diente wohl der Hinweis auf die ideelle Herkunft der direktdemokratischen «devices of French revolution and Swiss socialism».[1222]

Die Schweizer Ursprünge gerieten nach dem Ersten Weltkrieg bald in Vergessenheit. Je mehr sich die an die US-amerikanischen Verhältnisse angepassten neuen Einrichtungen direkter Demokratie in den Gliedstaaten verbreiteten, desto stärker entfaltete der Demokratisierungsprozess in den USA eine Eigendynamik, die den

---

[1218] OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 513.

[1219] OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 489, 510. Das Argument fehlender Tradition war auch in Grossbritannien von grösster Bedeutung, weshalb etwa der Befürworter STRACHEY, S. XIX, XXI, vehement die Schweizer Herkunft des Referendums bestritt: «As matter of fact the Referendum, instead of being un-English, is, except for its name, the most English thing in the world. […] Mr Honey's book shows us that the home of the Referendum is not Switzerland but New England.»

[1220] OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 501.

[1221] Vgl. MCCALL, S. 189 ff.; ferner etwa BARNES, S. 59; BOYLE, S. 70 ff., und BRADFORD, S. 189 ff., insbes. 194 ff., 201; 231 ff., insbes. 239 ff., die als scharfe Kritiker der direkten Demokratie auch deren Praxis in der Schweiz negativ beurteilten. Auch LOWRIE, New Forms, S. 567, betont die Unterschiede und meint, Rückschlüsse von der Schweiz auf die USA seien deshalb kaum möglich.

[1222] WICKERSHAM, S. 268 (Hinweis bei SEFEROVIC, S. 76).

Blick über den Atlantischen Ozean in den Hintergrund treten liess. Die Volksrechte wurden zu etwas Eigenem.[1223] So stellte Robert C. Brooks 1921 fest, sie hätten sich in den USA so weit entwickelt, dass viele US-Amerikaner sie für «eine rein amerikanische Erfindung» hielten.[1224]

6.2 Die Frage des Rechtstransfers in historischer Perspektive

Die hier zitierten Stimmen der Pionierzeit um 1900 bestätigen den Eindruck, den man bei einer Durchsicht der zeitgenössischen politischen und wissenschaftlichen Publizistik im Allgemeinen gewinnt. Demnach war die Schweizer Referendumsdemokratie auf zwei Ebenen für die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den US-amerikanischen Gliedstaaten wichtig: Sie bot einerseits institutionelle Inspiration, anderseits ideelle Legitimation. In institutioneller Hinsicht war die *vonseiten der Stimmberechtigten auslösbare* Volksabstimmung das Neue und Revolutionäre,[1225] das die Gliedstaaten, angeregt durch das Schweizer Vorbild, eingeführt hatten,[1226] und zwar sowohl in der Form der Volksinitiative[1227] als auch in der Form des fakultativen Referendums. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Gliedstaaten bei der konkreten Ausgestaltung der neuen Einrichtungen durchaus eigene Wege beschritten, waren doch die hel-

---

1223 Vgl. YOUNG, S. 609.

1224 BROOKS, Influence, S. 66 («une pure creation américaine»).

1225 Vgl. EATON, S. 8.

1226 Vgl. GOEBEL, S. 29; SUKSI, S. 74. Vereinzelte Initiativrechte bestanden damals allerdings bereits auf unterstaatlicher Ebene (vgl. MOFFETT, Government [1. Aufl. 1894 = 2. Aufl. 1899], S. 195; OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 368 ff.) und Vorläufer formalisierter Verfassungsinitiativen auf staatlicher Ebene. Das auf naturrechtlicher Grundlage beruhende Recht zur jederzeitigen Verfassungsänderung (vgl. etwa Virginia Bill of Rights, Art. 3, abgedruckt in deutscher Übersetzung in: SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 110 ff. [Nr. 29]) wurde gar zu einem Grundsatz des ungeschriebenen US-amerikanischen öffentlichen Rechts (vgl. BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 181 f., m.w.H. auf die Rechtsprechung). Der erste Vorläufer der modernen Verfassungsinitiative in einer geschriebenen Verfassung findet sich in der Verfassung von Georgia von 1777 (vgl. vorn Anm. 359).

1227 Was die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung angeht, so war deren Einführung zweifellos begünstigt worden durch die jahrzehntelange Praxis der Konstitutionalisierung inhaltlich einfachgesetzlicher Gegenstände, die zu einer starken Dynamisierung des gliedstaatlichen Verfassungsrechts geführt hatte (vgl. vorn S. 79 f.). Nach Einführung der Volksinitiative gerieten die Gliedstaatsverfassungen noch mehr in Fluss, besonders ausgeprägt diejenige von Oregon, die sich schon 1908 durch eine «extreme instability» (PLATT, S. 47) auszeichnete.

vetischen Institutionen an den US-amerikanischen Kontext anzupassen. Insofern lässt sich hier beobachten, was für Phänomene des Rechtstransfers allgemein gilt: Es handelt sich nicht um einfache Übernahmen fremden Rechts im Sinn einer «Einbahnstrasse», sondern um komplexe Prozesse transkulturell vermittelter Rechtsbildung.[1228]

Wichtiger als die institutionelle Inspiration war wohl ohnehin der Gesichtspunkt der ideellen Legitimation: In ideeller Hinsicht liess die meist als Erfolgsmodell wahrgenommene schweizerische direkte Demokratie das «Direct Legislation Movement» als berechtigt erscheinen, denn die politischen Forderungen konnten stets mit den guten Erfahrungen der Schweiz begründet werden. Ein solcher Verweis auf eine erfolgreiche Praxis anderswo war aus politischen Gründen unverzichtbar.[1229] Dies führte zuweilen zu starker Verklärung und Überhöhung eines von aussen geradezu beschworenen Schweizer Sonderfalls. Einige dieser stark auf Schweizer Erfahrungen abgestützten Aufsätze und Berichte, die als «Senate Documents» erschienen,[1230] erhielten sogar einen offiziösen Anstrich.

1228 FOLJANTY, S. 93 f., mit einem Überblick über Forschungsansätze und Metaphorik auf dem Gebiet des Rechtstransfers.

1229 Vgl. FLOWER, S. 62 f.; ferner MARIN-LAMELLET, S. 77, 79, 81.

1230 Vgl. PARSONS, Direct Legislation, der an zahlreichen Stellen auf die Schweizer Regelungen und Erfahrungen hinwies und eine ausführliche Zusammenfassung der Geschichte der direkten Demokratie in der Schweiz in seinen Text einschob (a.a.O., S. 32 ff.); ELTWEED POMEROY, Direct Legislation (mit zahlreichen von Schweizern verfassten und/oder die Schweiz betreffenden Textauszügen); ferner Memorial of Initiative and Referendum League of America Relative to a National Initiative and Referendum, Washington, D.C. 1908 (60th Congress, 1st Session, Senate Document No. 516 [zit. in: HUTSON, S. 83]), und Supplemental Memorial of Initiative and Referendum League of America Relative to National Initiative and Referendum, Washington, D.C. 1908 (60th Congress, 1st Session, Senate Document No. 529 [zit. in: HUTSON, S. 82]); [L. J. FRANKENTHAL], The Initiative in Switzerland. Mr. LaFollette Presented the Following Report to the Department of State by the American Vice-Consul [Leo J. Frankenthal] at Berne, Switzerland [May 1908], Concerning the Practical Workings of the «Popular Initiative» in Switzerland, July 13, 1909, Washington, D.C. 1909 (61st Congress, 1st Session, Senate Document No. 126); CARL S. VROOMAN, Initiative and Referendum in Switzerland. A Memorial Relative to the Initiative and Referendum in Switzerland, Washington, D.C. 1913 (63rd Congress, 2nd Session, Senate Document No. 253).

Weshalb aber vermochten sich die Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie im Rahmen des «Atlantischen Kreislaufs moderner Staatsideen»[1231] in vielen US-amerikanischen Gliedstaaten durchzusetzen? Zweifellos bestanden in den USA besonders günstige strukturelle Voraussetzungen für eine Übernahme, die teilweise mit denjenigen in der Schweiz vergleichbar waren.[1232] Ein parlamentarisches Regierungssystem nach britischem Vorbild fehlte, und die politischen Parteien waren – vor allem im Westen –[1233] eher schwach. Die Wählerschaft war nicht dem Gedanken eines freien Mandats des nur seinem Gewissen verantwortlichen Abgeordneten verpflichtet, sondern der Vorstellung eines imperativen Mandats des an einen konkreten Wählerauftrag gebundenen Parlamentariers zugeneigt.[1234] Schon die Rechteerklärungen einiger Einzelstaatsverfassungen der Revolutionszeit hatten das Recht zur Instruktion der Volksvertreter vorgesehen[1235] und es fand noch im 19. Jahrhundert Eingang in gliedstaatliche Grundgesetze.[1236] Die Idee einer Kontrolle der parlamentarischen Gesetzgebung hatte sich ferner bereits als Veto des Gouverneurs und richterliches Prüfungsrecht verwirklicht. Entscheidend war sodann die Praxis des obligatorischen Verfassungsreferendums, dessen politische Instrumentalisierung den Unterschied zwischen der Aktivbürgerschaft als Verfassungsgeberin einerseits und Gesetzgeberin anderseits vielerorts schon stark relativiert und die Durchbrechung des Repräsentativprinzips vorbereitet hatte.[1237] War die repräsentative Demokratie schon damit «gleichsam plebiszitär unterfüttert» worden,[1238] so verfügten die Gliedstaaten um 1900 dank der jahrzehntelangen Erfahrung mit – obligatorischen oder vom Parlament angeordneten – Volksabstimmungen über gewisse Gegenstände der einfachen Gesetzgebung über einen weiteren *«point d'appui»*[1239]. Daneben bestanden auch auf lokaler Ebene althergebrachte Einrichtungen unmittelbarer Mitwirkung der Aktivbürgerschaft, und zwar nicht nur in Form des für die weitere Entwicklung mehr emotional als insti-

---

1231 KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 919 f., 935. Vgl. auch ders., Demokratischer Aufbruch, S. 72 ff., 76; MÖCKLI, Direkte Demokratie in den USA, S. 567 f., 581.

1232 Vgl. zu den gemeinsamen strukturellen Voraussetzungen in der Schweiz und den USA KRIESI/WISLER, S. 53 ff.; WISLER, S. 139 ff.

1233 Vgl. vorn S. 183.

1234 Vgl. ENZMANN, S. 294 (zu den Begriffen des freien und des imperativen Mandats).

1235 Vgl. vorn Anm. 490.

1236 Vgl. vorn Anm. 509 (betreffend Kalifornien).

1237 GEBHARDT, S. 28.

1238 GEBHARDT, S. 29.

1239 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 174.

tutionell wichtigen «town meeting», das die Reformer für wenig zukunftstauglich hielten,[1240] sondern auch in den Bezirken, wo vereinzelt sogar eine Art «Initiativrecht» vorhanden war.[1241]

Insgesamt erschien deshalb die Einführung von Volksentscheiden nach Schweizer Vorbild in den USA nicht als etwas Fremdes, sondern vielmehr als Wiederbelebung und Weiterentwicklung einer alten, bewährten amerikanischen Tradition.[1242] Schon James W. Sullivan hatte auf die autochthonen Volksabstimmungen hingewiesen.[1243] Das Referendum brauche in den USA nicht erst verankert zu werden, denn es sei schon da und müsse sich nur natürlich entwickeln.[1244] Charles Sumner Lobingier drückte den gleichen Gedanken aus, als er 1909 fakultatives Referendum und Volksinitiative in den USA als «revived and reëstablished [sic] upon Swiss models»[1245] bezeichnete.[1246] Insofern erscheint die Schweiz am ehesten als eine Art «Wiedergeburtshelferin» der direkten Demokratie in den USA.

1240 Vgl. WILCOX, S. 6 f. («[…] the town-meeting has had a profound influence upon the political thought of America […]. […] But […] [i]t is distinctively a rural institution, […] a sort of national memory […]. […] The town-meeting belongs essentially to the past.»).

1241 OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 387 f., bezeichnet ein gesetzlich vorgesehenes Vorschlagsrecht auf Bezirksebene in Kalifornien und Iowa als «a purely American development, the outgrowth of native conditions existing before the wave of Swiss influence swept over the country».

1242 Vgl. etwa PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 383.

1243 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893 = 3. Aufl. 1896), S. 72.

1244 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893 = 3. Aufl. 1896), S. 72.

1245 LOBINGIER, People's Law, S. 365. Auch der «Muckraker» (vgl. vorn Anm. 883) Burton J. Hendrick sprach 1912 in einem Brief an William E. Rappard von einem «modern revival of the initiative and referendum» aufgrund des Schweizer Vorbilds: «Es ist nichts als gerecht zuzugeben, dass es ohne das Beispiel der Schweiz eine Wiederbelebung von Initiative und Referendum in unserer Zeit nicht gäbe» (Brief von Burton J. Hendrick an William E. Rappard, 1. April 1912, abgedruckt in: RAPPARD, Initiative, Referendum and Recall, S. 125 f., hier zit. in der deutschen Übersetzung bei HUTSON, S. 75).

1246 Vgl. auch CREE, S. 11 («The American people have had much experience with direct legislation in constitution making, and in a variety of local matters, and we propose simply an extension of an already established system.»); MCCRACKAN, Swiss Solutions, S. 14 («[…] direct legislation is no new-fangled, foreign importation. It is just as much at home on the New England coast as in the Swiss Alpine valleys.»); PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 263 f.: («The suggested improvement of our representative system […] does not require the adoption of any new principle or

Während Schweizer Auskunftspersonen, wie erwähnt,[1247] für die US-amerikanischen Reformer und Publizisten wichtig waren,[1248] spielten Schweizer Einwanderer in die USA[1249] bei der Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den USA soweit ersichtlich nur eine untergeordnete Rolle; immerhin scheinen sie in Oregon durch persönliche Verbindungen in ihr Heimatland eine gewisse Vermittlerfunktion ausgeübt zu haben.[1250] Hier liegt aber noch ein Forschungsfeld brach. Nachweislich dafür eingesetzt haben sich jedenfalls zwei bedeutende Persönlichkeiten: Schon früh propagierte der in Zug geborene Journalist und Freidenker Carl Hermann Boppe die Einführung solcher Einrichtungen als Schritt zur Verwirklichung einer radikaldemokratischen Republik auf der Grundlage absoluter Volkssouveränität und vollkommener Gleichberechtigung aller Menschen. Boppe, Bürger von Wettingen, ein Freund und Anhänger des deutschen Revolutionärs Karl Heinzen, redigierte ab 1877 in deutscher Sprache den «Freidenker» in Milwaukee (Wisconsin), der das Gedankengut der deutsch-amerikanischen Freidenker-Bewegung und des 1876 auf Initiative Heinzens gegründeten «Bundes der Radikalen» vertrat. Bei allen programmatischen Unterschieden deckten sich die praktischen Forderungen dieser radikalen Kreise teilweise mit den Bestrebungen sozialistischer Parteien,[1251] die ebenfalls stark von deutschen Immigranten geprägt waren und das Anliegen der direkten Demokratie früh aufnahmen.[1252] In dem ab 1878 jährlich herausgegebenen «Freidenker-Almanach» veröffentlichte der vielseitig interessierte und engagierte Schweizer, der in Lausanne einst ein Studium der Rechtswissenschaft begonnen hatte, zahlreiche

---

method. Both the initiative and the referendum have been in constant use in America since the Mayflower crossed the sea. All that is needed is an *extension* of established principles and methods to cases quite as much within their reason, purpose and power as those to which they are now applied.»).

1247 Vgl. vorn S. 126 ff., 132 ff., 160 ff., 165 ff.

1248 Davon zeugen auch etwa die Briefe von Judson King, zunächst Sekretär der «Ohio Direct Legislation League» und später Direktor der «National Popular Government League», im Nachlass des Bürgerkriegsveteranen und Bundesrats Emil Frey (vgl. dazu GRIEDER, S. 430 f.).

1249 1890 lebten in den USA 104'069 Personen, die in der Schweiz geboren waren, was der damaligen Bevölkerungsgrösse des Kantons Thurgau entsprach (vgl. Graphisch-statistischer Atlas der Schweiz = Atlas graphique et statistique de la Suisse, hrsg. vom Statistischen Bureau des eidg. Departements des Innern, Bern 1897, S. XI).

1250 Vgl. vorn S. 173.

1251 Vgl. GOLDBERG, S. 250 f.

1252 Vgl. vorn S. 153 f.

staatspolitische Abhandlungen im Geist Heinzens, die auch als selbstständige Propagandaschriften Verbreitung fanden,[1253] darunter «Die Volksrechte und ihre Gegner» (Almanach für das Jahr 1878) sowie «Volksvertretung und Abberufungsrecht» (Almanach für das Jahr 1880).[1254] So verlangte er zunächst, dass «jedes Gesetz, ehe es in Kraft trete, sich der Feuerprobe einer Volksabstimmung auszusetzen hätte», damit der Korruption der Boden entzogen werde.[1255] Zwei Jahre später forderte er, das Volk solle «an Stelle des rein negativen *Veto* [der Exekutive; S.G.S.] […] das *facultative Referendum* ausüben».[1256] Boppe, der auch häufig über solche Gegenstände referierte, sah sein Ideal einer Demokratie nach den Grundsätzen Thomas Jeffersons in der Schweizer Bundesverfassung verwirklicht, die ihn zu Reformvorschlägen betreffend die amerikanischen Unionsverfassung anregte.[1257] Der radikaldemokratische Journalist in den USA und seine Gesinnungsfreunde in der Schweiz scheinen in Verbindung gestanden zu haben. Einen Austausch mit der von Theodor Curti mitredigierten demokratischen «Züricher Post» belegen der Abdruck von Artikeln aus dem Schweizer Organ im «Freidenker»[1258] und umgekehrt die Besprechung des zitierten Aufsatzes von Boppe über Volksvertretung und Abberufungsrecht in der «Züricher Post»:[1259] «Wir wissen nicht, wie rasch derartige Vorschläge in den Vereinigten Staaten die Anerkennung finden werden, welche sie verdienen. Aber für uns haben sie schon Werth des Vergleiches wegen und im Vergleiche liegt auch bereits eine Nutzanwendung.»

Etwas später befasste sich auch der gebürtige Thurgauer Hermann Lieb mit der direkten Demokratie. Der Rechtsanwalt, der es im Sezessionskrieg bis zum Briga-

---

1253 Der Herausgeber des «Freidenker-Almanachs» pries die Schriften in Anzeigen als «Billige, radikale Propagandaschriften» an.

1254 Vgl. dazu RAMPELMANN, insbes. S. 206 f., 242 f., m.w.H., ergänzend zu den dortigen Quellenhinweisen: A[UGUST] R[UEDY], C. Hermann Boppe, in: Prominent Americans of Swiss Origin, S. 202 ff.; SUZANNE SCHÄR PFISTER, Bopp, Hermann [sic], in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 2, S. 581; STEINACH, S. 368 ff.

1255 C. HERMANN BOPPE, Die Volksrechte und ihre Gegner, in: Freidenker-Almanach für das Jahr 1878, S. 95, hier zit. nach RAMPELMANN, S. 207.

1256 C. HERMANN BOPPE, Volksvertretung und Abberufungsrecht, in: Freidenker-Almanach für das Jahr 1880, S. 97.

1257 Vgl. A[UGUST] R[UEDY], C. Hermann Boppe, in: Prominent Americans of Swiss Origin, S. 202 ff. Auch Karl Heinzen «erklärte die in der Schweiz üblichen Volksentscheidungen als den vollendeten Ausdruck einer wirklichen Demokratie» (DOBERT, S. 109).

1258 RAMPELMANN, S. 176.

1259 Vgl. Züricher Post Nr. 223 vom 17. Dezember 1879 («Eine Stimme aus der Schwesterrepublik überm Meere»).

degeneral gebracht hatte, war später ein führendes Mitglied der Demokratischen Partei in Chicago, gab den «Chicago Democrat» heraus und übernahm verschiedene lokale Ämter. Nach 50 Jahren reiste er wieder in die Schweiz und empfahl nach seiner Rückkehr in die USA die Einführung von Volksinitiative und fakultativem Referendum nach dem Vorbild seiner alten Heimat, insbesondere zur Lösung des Problems der Stadtregierung und -verwaltung.[1260] 1902 erschienen seine Überlegungen in gedruckter Form.[1261]

Die entscheidenden Vermittler der Schweizer Einrichtungen direkter Demokratie in den USA waren aber, wie gezeigt,[1262] US-amerikanische politische Reformer und intellektuelle Eliten. Sie wirkten gewissermassen als «Brückenköpfe» des Transfervorgangs, indem sie wichtige Übersetzungsleistungen erbrachten.[1263] Diese erschöpften sich nicht in der Übertragung fremdsprachiger Texte: Durch die Beschäftigung mit dem Fremden gewannen sie vielmehr auch einen neuen Blick auf das Eigene.

7. Der neue Blick auf die alten US-amerikanischen Volksabstimmungen

Die US-Amerikaner wurden sich erst durch die «Entdeckung» der politischen Schweiz und ihrer Einrichtungen direkter Demokratie ihrer *eigenen,* langen Tradition *obligatorischer* Volksentscheide im Bereich der Verfassungs- und Gesetzgebung richtig bewusst. Angeregt durch die Schweizer Institutionen setzten sie sich mit den alten Volksabstimmungen in der Neuen Welt systematisch auseinander und übertrugen die helvetische Terminologie auf die US-amerikanischen Einrichtungen. So wurde der Begriff des Referendums, der zu Beginn nur im Zusammenhang mit dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Schweizer Vorbild gebräuchlich gewesen war, nach und nach auf die obligatorischen Volksabstimmungen in den USA ausgedehnt.[1264] Diese erschienen im Licht des Schweizer Referendums nun als Referenden «avant la lettre» und noch etwas zufällige Elemente

---

1260 Vgl. HUTSON, S. 60, 79; B[RUNO] B[UCHMANN], Hermann Lieb, in: Prominent Americans of Swiss Origin, New York 1932, S. 82 ff.; PETER MÜLLER-GRIESHABER, Lieb, Hermann, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 7, S. 832 f.

1261 HERMANN LIEB, The Initiative and Referendum, Chicago (Ill.) 1902.

1262 Vgl. vorn S. 160 ff., 165 ff.

1263 FOLJANTY, S. 103 f. (allgemein betreffend rechtlich-kulturelle Übersetzungsvorgänge, unter Bezugnahme auf HOMI K. BHABHA, Die Verortung der Kultur, Tübingen 2000).

1264 Vgl. vorn S. 22 f.

einer umfassenderen Staatsidee der direkten Demokratie. James W. Sullivan gab diesem Gedanken in seiner populären Schrift wie folgt Ausdruck:

> «In fact, the vast United States seems to have seen as much of the Referendum as little Switzerland. But the effect of the practice has been largely lost in the great size of this country and in the loose and unsystematized character of the institution as known here.»[1265]

Ellis Paxson Oberholtzer dürfte, wie erwähnt,[1266] in seinem 1891 erschienenen Aufsatz «Law-Making by Popular Vote; or, the American Referendum» als Erster den Begriff des «Referendums» konsequent für die US-amerikanischen Einrichtungen verwendet haben. Gleichzeitig stellte er fest, dass dieser Ausdruck in einem engeren Sinn zwar möglicherweise nur die Volksabstimmung über Gesetzesvorlagen bezeichne, die Ausdehnung auf Verfassungsvorlagen aber vor allem deshalb gerechtfertigt sei, weil die Gliedstaatsverfassungen inhaltlich in weiten Teilen Gesetzescharakter aufwiesen:

> «The Referendum may be defined as the submission of laws, whether in the form of statute or constitution, to the voting citizens for their ratification or rejection, these laws first having been passed upon by the people's representatives, assembled in legislature or convention. *By a narrower definition the name might be held to apply only to laws submitted by a legislature, but the people when they vote upon a constitution or an amendment to a constitution are engaged in what is quite as much a legislative act as voting on a statute law, and especially is this so in our American States at the present time since the framers of constitutions have enlarged the concept and, therefore, altered the nature of the term constitution.*»[1267]

Insofern wies die Volksabstimmung über die Verfassung «grösste Ähnlichkeit» mit dem Schweizer Referendum auf.[1268] Nur zwei Jahre später, 1893, kaum war die Diskussion über die schweizerische direkte Demokratie in den USA in Gang gekommen, liess der gleiche Autor unter dem Titel «The Referendum in America» eine erste grosse Untersuchung zum US-amerikanischen Referendum erscheinen, in dem er ausführlich auch die Verfassungsabstimmung behandelte. Als er dieser Studie sein Standardwerk von 1900 folgen liess, wies er deutlich darauf hin, dass

---

[1265] SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893 = 3. Aufl. 1896), S. 85.

[1266] Vgl. vorn S. 21.

[1267] OBERHOLTZER, Law-Making, S. 36 (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch ders., Referendum (1893), S. 9.

[1268] OBERHOLTZER, Law-Making, S. 44 («It is only after considering the nature of the content of these constitutions that the Referendum as exemplified in America is seen to have its closest likeness to the Swiss Referendum.»). Vgl. auch ders., Referendum (1893), S. 45.

das Verfassungsreferendum eine überkommene amerikanische Einrichtung sei – die allerdings erst jetzt diesen Namen erhielt.[1269] Vereinzelte zeitgenössische Autoren bekundeten zwar Mühe mit dem ungewohnt klingenden Ausdruck für die althergebrachte Einrichtung.[1270] Die meisten empfanden das Wort «Referendum» aber als «new and attractive»[1271], weshalb es sich als In- und Oberbegriff aller Sachentscheidungsrechte der Aktivbürgerschaft durchzusetzen vermochte.

Zwei gewichtige wissenschaftliche Untersuchungen förderten den neuen Blick auf die alten Einrichtungen entscheidend: «The American Commonwealth» (1888) von James Bryce und «Adoption and Amendment of Constitutions in Europe and America» (1895)[1272] von Charles Borgeaud.[1273] Bryce hatte ein ganzes Kapitel seines epochalen Werks der «Direct Legislation by the People» gewidmet und zum Verfahren der Verfassungsänderung in den US-amerikanischen Gliedstaaten bemerkt: «Hier ist die Ähnlichkeit mit dem Schweizer Referendum sehr nahe

---

1269 Vgl. das eingangs dieses Kapitels abgedruckte Zitat von OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 100, ferner dort S. 391 f. Schon 1891 hatte OBERHOLTZER, Law-Making, S. 36, festgestellt: «It seems, however, to have been very generally overlooked that here in the United States, in every State of the Union, and also in the municipality, we employ, and in New England have employed since the Revolution, this same popular political principle.» 1900 bekräftigte OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 497: «It is likely that too much attention has hitherto been given to Switzerland in regard to the referendum, while not enough guidance has been sought in our own Anglo-Saxon experience.»

1270 Vgl. HONEY, Preface, S. VI f.

1271 RAYNOLDS, S. 290.

1272 Titel der französischen (nicht nur ins Englische, sondern auch ins Russische übersetzten) Originalausgabe: «Etablissement et revision des constitutions en Amérique et en Europe» (Paris 1893). Wichtig war neben dieser von der Pariser Rechtsfakultät mit dem «Prix Rossi» ausgezeichneten Wettbewerbsarbeit auch BORGEAUD, Modern Democracy, ein Werk, das auf zwei in den «Annales de l'Ecole libre des sciences politiques» (Bd. 5 [1890] und Bd. 6 [1891]) erschienenen Artikeln beruhte. Vgl. zu diesen Werken WEIBEL, S. 287 ff., 311 ff., 377 ff.

1273 James Bryce und Charles Borgeaud waren befreundet. Als Bryce, der sich häufig in der Schweiz aufhielt, 1905 das Land zu Forschungszwecken besuchte, hielt er sich auch im Haus von Borgeaud in Onex auf (vgl. Brief von James Bryce an Heinrich Angst, Bern, 7. Oktober 1905; Zentralbibliothek Zürich, Handschriften, Nachl. H. Angst 18.24). Borgeaud widmete Bryce, «dem sehr alten und sehr treuen Freund der Schweiz», im «Journal de Genève» Nr. 35 vom 5. Februar 1922 einen warmen Nachruf unter dem Titel «Bryce et la Suisse» («La démocratie des deux mondes vient de perdre en Lord Bryce sa voix la plus éminente, sa plume la plus autorisée, notre pays un ami très ancien et très fidèle.»).

[…].»[1274] Borgeaud bemerkte dazu: «M. Bryce a beaucoup étonné ses lecteurs du Nouveau-Monde, quand il leur a dit qu'ils avaient chez eux une institution assez comparable au fameux *‹referendum›* des Suisses.»[1275] Tatsächlich öffneten den US-Amerikanern Ellis Paxson Oberholtzer und Charles Sumner Lobingier die Werke von Bryce und Borgeaud die Augen für die eigene Tradition der Volksabstimmungen. Oberholtzer bezog sich ausdrücklich auf Bryce:

> «[…] it soon came to be recognized that law-making by the people was also no strange thing in the United States. Mr. James Bryce referred to the subject in a chapter in ‹The American Commonwealth› and during the ten years past this feature of the Swiss and American political systems has become familiar to a constantly widening circle of Americans.»[1276]

Charles Sumner Lobingier würdigte neben dem Beitrag von James Bryce den Institutionenvergleich Charles Borgeauds, der eine «Offenbarung» für die meisten US-Amerikaner gewesen sei:

> «Public interest in the subject appears to have been first aroused in our time by the publication, about a score of years since, of the works of Mr. (now Ambassador) Bryce[1277], and of Dr. Borgeaud[1278], *whose luminous comparison of our institutions with those of the Swiss was a revelation to most Americans.* More than ten years have now elapsed since the subject first passed from academic discussion to practical legislation, and it seems a fitting time to review the progress of the movement and estimate its results.»[1279]

[1274] BRYCE, Amerika, Bd. 1, S. 280. So schon 1888 ders., American Commonwealth, Bd. 2, S. 75. Vgl. auch BERNATZIK, S. 614 («Wenn alle Massregeln, welche ‹besonders wichtig› sind, als angebliche Verfassungsamendments in der Praxis der Volksabstimmung unterstellt werden können, so scheint in der Praxis ein Zustand zu herrschen, der sich der Übung in der Schweiz […] bereits sehr annähert.»).

[1275] CHARLES BORGEAUD, Etablissement et revision des constitutions en Amérique et en Europe, Paris 1893, S. 229. In der englischen Übersetzung dieses Werks bemerkte John Martin Vincent zu diesem Absatz (BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 190): «The astonishment of the American readers was probably due to their discovery of the referendum. It is only within recent years that the general public has become familiar with Swiss affairs, and curiosity was excited at seeing the well-known constitutional ratification applied to ordinary statute law.»

[1276] OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), Preface, S. V.

[1277] Im Originaltext steht hier ein Verweis auf BRYCE, American Commonwealth, Bd. 1, S. 448 ff.

[1278] Im Originaltext steht hier ein Verweis auf BORGEAUD, Modern Democracy; ders., Adoption and Amendment.

[1279] LOBINGIER, People's Law, S. 358 (Hervorhebung hinzugefügt).

Tatsächlich kann die Bedeutung Charles Borgeauds für den Vorgang der wissenschaftlichen Durchdringung der US-amerikanischen direkten Demokratie im Bereich der Verfassungsgebung, für die Interpretation und Systematisierung der einschlägigen Bestimmungen des gliedstaatlichen Verfassungsrechts nicht hoch genug eingeschätzt werden. Borgeaud, der sowohl in Philosophie als auch in Rechtswissenschaft promoviert hatte und zunächst Studienleiter an der Pariser «École libre des sciences politiques»,[1280] später Professor für Geschichte der politischen Institutionen, vergleichendes Verfassungsrecht und Schweizergeschichte an der Universität Genf war,[1281] erscheint geradezu als der (vergessene) Begründer einer modernen «Dogmatik» der US-amerikanischen direkten Demokratie. Charles Sumner Lobingier setzte ihm in seiner wichtigen Abhandlung denn auch ein ehrenvolles Denkmal und zögerte nicht, ihn in eine Reihe mit Johannes Calvin und Jean-Jacques Rousseau zu stellen – Rousseau, dem Borgeaud seine religionsphilosophische Doktorarbeit[1282] gewidmet hatte:

> «In our own day, the university of this same city of Geneva – successor of Calvin's Academy – has sent forth a genius whose trinity of works on democratic institutions[1283], *more than those of any other writer, has enabled us to rediscover the half-forgotten sources of our institutional life and has taught us our indebtedness to the movements of the sixteenth century.* It is he, also, who has shown us[1284] how Swiss influence on America has reacted and how the idea of popular ratification, first applied to constitutions in New England, was transplanted to France and thence to Switzerland, where though in vogue as to ordinary laws, it had never been employed in constitution-making. *Calvin, Rousseau, Borgeaud – trio of Genevese of different epochs – how utterly unlike in personal traits, how divergent in their systems of political philosophy, and yet how harmonious in their teaching that laws – fundamental laws – must derive their validity from assent of the people!*

[1280] Vgl. zur Stellung des «directeur d'études» WEIBEL, S. 370 ff. Nach JEAN DE SENARCLENS, Borgeaud, Charles, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 2, S. 586, soll Borgeaud auch «Lehrbeauftragter in Harvard» gewesen sein. Dafür finden sich sonst allerdings keine Hinweise.

[1281] Vgl. KLEY, Geschichte, S. 479 f., m.w.H.; JEAN DE SENARCLENS, Borgeaud, Charles, in: Historisches Lexikon der Schweiz, Bd. 2, S. 586.

[1282] CHARLES BORGEAUD, J. J. Rousseau's Religions-Philosophie. Unter Benutzung bisher nicht veröffentlichter Quellen, Diss. Jena, Genf/Leipzig 1883.

[1283] Im Originaltext steht hier ein Verweis auf CHARLES BORGEAUD, Histoire du Plébiscite dans l'Antiquité, Paris 1887; ders., Modern Democracy; ders., Adoption and Amendment.

[1284] Im Originaltext steht hier ein Verweis auf BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 257–262.

> No other city of Europe has produced a group whose utterances have so converged to this end and so strongly influenced the course of our development.»[1285]

C) Einpassung des Gesetzesreferendums in das gliedstaatliche Regierungssystem

1. Die direkte Demokratie und die «republikanische Regierungsform»

1.1 Die Garantie der «republikanischen Regierungsform» («Republican Guarantee Clause»)

Die Unionsverfassung enthält eine Bestimmung, wonach der Bund den Gliedstaaten eine «republikanische Regierungsform» garantiert:

> «Die Vereinigten Staaten gewährleisten jedem Staat innerhalb dieses Bundes eine republikanische Regierungsform; sie schützen jeden von ihnen gegen feindliche Einfälle und auf Antrag seiner gesetzgebenden Körperschaft oder Regierung (wenn die gesetzgebende Körperschaft nicht einberufen werden kann) auch gegen innere Gewaltakte.»[1286]

Diese sogenannte «Republican Guarantee Clause» setzt einen Republikbegriff voraus, ohne ihn näher zu umschreiben.[1287] Sie wird deshalb gedanklich stark mit dem Republikverständnis der Gründerväter in Verbindung gebracht, insbesondere mit der Abneigung der Federalists gegen Formen der Versammlungsdemokratie oder «reinen Demokratie» («pure democracy») und mit der These von der minderheitenschützenden Funktion der Volksvertretung.[1288] Das Bemühen, zwischen dem Verlangen der breiten, ständisch nicht gegliederten Bevölkerung, «ihren Willen zum Staatsgesetz zu erheben»,[1289] und dem Minderheitenschutz einen Aus-

---

[1285] LOBINGIER, People's Law, S. 37 f. (Hervorhebungen hinzugefügt).

[1286] Vgl. U.S. Const. art. IV, § 4 («The United States shall guarantee to every state in this union a republican form of government, and shall protect each of them against invasion; and on application of the legislature, or of the executive (when the legislature cannot be convened) against domestic violence.»); deutsche Übersetzung zit. nach SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 167 ff. (180) (Nr. 42); dazu TRIBE, S. 908 ff.

[1287] Vgl. VON BOSE, S. 69 f.

[1288] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 19 ff.

[1289] FRAENKEL, Regierungssystem, S. 481.

gleich zu finden, kommt in den «Federalist Papers» klar zum Ausdruck.[1290] Im Verfassungskonvent von Philadelphia war denn auch die (nicht-repräsentative) «Demokratie»[1291] grossen Anfeindungen ausgesetzt und die Furcht vor einer Ochlokratie und «Tyrannei der Mehrheit» verbreitet,[1292] namentlich bei James Madison oder Alexander Hamilton, die dezisionistischen und voluntaristischen Strömungen stark abgeneigt waren.[1293] Die Verfassungsschöpfer gestanden dem Volk – getreu den Lehren, die Charles de Montesquieu in seinem Hauptwerk «Vom Geist der Gesetze» («De l'Esprit des Lois») von 1748 aufgestellt hatte –[1294] ausschliesslich die Wahl seiner Abgeordneten zu. Die Grundsätze der «Mischverfassung» − im Sinn eines aus monarchischen, aristokratischen und demokratischen Elementen zusammengesetzten Grundgesetzes − sowie der Gewaltenteilung sollten verhindern, dass die Rechte von Minderheiten − religiöse Freiheitsrechte der Sekten, Eigentumsrechte der wirtschaftlichen Elite – durch die Mehrheit verletzt würden.[1295] Die repräsentative Republik sollte aber nicht nur den Minderheitenschutz gewährleisten, sondern das Volk auch dazu befähigen, über die treuhänderische Wahrnehmung der Rechte durch die Amtsinhaber zu wachen.[1296] In einer «direkten» Demokratie dagegen, so die Federalists, sei es den «machthungrigen Intrigen der Spitze ihrer Exekutive» ausgesetzt,[1297] welche die Errichtung einer Tyrannei befürchten liessen.[1298] Selbst die Möglichkeit der Einberufung eines Verfassungskonvents durch zwei der drei Staatsgewalten, «um Verfassungsbrüche zu korrigieren», missfiel ihnen wegen der «Gefahr, die öffentliche Ruhe zu stören, indem man die Emotionen der Öffentlichkeit zu sehr aufrührt».[1299] So ist es be-

---

1290 Vgl. JOSHUA MILLER, S. 105 ff.

1291 Als «Demokratien» galten die Versammlungsdemokratien der antiken Stadtstaaten, der Schweizer Landsgemeindeorte und der «town meetings» in den Neuenglandstaaten (vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 478).

1292 FRAENKEL, Regierungssystem, S. 479, m.w.H.

1293 Vgl. GROSSMANN, S. 22 ff., 92 ff.; LOEWENSTEIN, Verfassungsrecht, S. 15; zu James Madison insbes. ROSEN, S. 19 ff.

1294 MONTESQUIEU, 11. Buch, 6. Kapitel (S. 214 ff. [219]) («[Das Volk] soll in die Regierungssphäre nur hineingelassen werden, um die Abgeordneten zu wählen, was seinen Fähigkeiten durchaus entspricht.»).

1295 FRAENKEL, Regierungssystem, S. 479 f., 703 f.

1296 Vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 664.

1297 «Federalist»-Artikel 48 (Madison) (HAMILTON/MADISON/JAY, S. 299 ff. [300]).

1298 Vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 664.

1299 «Federalist»-Artikel 49 (Madison) (HAMILTON/MADISON/JAY, S. 305 ff. [305, 307]). Vgl. dazu KLEY, Madison, S. 41 ff.

zeichnend, dass die Unionsverfassung schliesslich hohe Hürden für die Verfassungsänderung aufstellte, ohne aber eine unmittelbare Beteiligung der Aktivbürgerschaft an diesem Änderungsverfahren vorzusehen.[1300]

Eine solche, auf dem Repräsentativsystem und dem Gedanken des Gewaltengleichgewichts beruhende Staatsform, die den Grundsatz der Volkssouveränität («popular government») wenigstens theoretisch berücksichtigte, nannte man in der Verfassungsdebatte von 1787/88 mehrheitlich eine «Republik» und grenzte sie von der «Demokratie» ab.[1301] James Madison zog in dem viel zitierten «Federalist»-Artikel 10 besonders nachdrücklich eine Linie zwischen «Demokratie» und «Republik»,[1302] die noch um 1776 unbekannt gewesen war.[1303] Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der schillernde Begriff der «Republik» keineswegs gefestigt war: So wurde er nicht nur mit der überkommenen Bedeutung der Bürgertugend in Verbindung gebracht, sondern in den Verhandlungen der gliedstaatlichen Ratifizierungskonvente und in Veröffentlichungen zur Verfassungsdebatte vor allem

---

1300 Vgl. U.S. Const. art. V; zur zeitgenössischen Kritik an dieser Verfassungsbestimmung etwa DIPPEL, Freiheit, S. 152, und hinten Anm. 1741; zum neueren Vorschlag eines nationalen Verfassungsreferendums ACKERMAN, Bd. 1, Foundations, S. 54 f.; ders., Bd. 2, Transformations, S. 409 ff., und hinten Anm. 2526; zur umstrittenen Frage der gliedstaatlichen Ratifizierung von Änderungen der Unionsverfassung durch eine Volksabstimmung hinten S. 279 ff.

1301 FRAENKEL, Regierungssystem, S. 478 f. Vgl. auch etwa KESLER, S. 3 ff.

1302 «Aus dieser Sicht des Problems kommt man zu dem Schluss, dass eine reine Demokratie – womit ich ein Gemeinwesen meine, das aus wenigen Bürgern besteht, die sich *in personam* versammeln und die Regierungsgewalt selbst ausüben – kein Heilmittel gegen die schädlichen Folgen von Faktionen kennt. […] Eine Republik, womit ich ein Regierungssystem meine, in dem das Konzept der Repräsentation verwirklicht ist, eröffnet ganz andere Perspektiven und bietet das Heilmittel, nach dem wir suchen. […] [Die Delegierung der Herrschaftsgewalt] bewirkt einerseits eine Erweiterung des Horizonts und Differenzierung der öffentlichen Meinung, da sie das Medium eines gewählten Gremiums von Bürgern durchläuft, die aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrung das wahre Interesse des Landes am besten erkennen können […]. Eine derartige Regelung kann sehr wohl dazu führen, dass die öffentliche Meinung aus dem Munde der Volksvertreter eher dem öffentlichen Wohl entspricht als aus dem Munde des Volkes, sollte es selbst zu diesem Zweck zusammentreten» (HAMILTON/MADISON/JAY, S. 50 ff. [54 f.]). Vgl. zu James Madisons begrifflicher Scheidung von Republik und Demokratie auch «Federalist»-Artikel 14; ferner zum Ganzen BRUNHÖBER, S. 159 ff., 189 ff., 233 f.

1303 Vgl. ADAMS, Verfassung, S. 99 ff., 108; ders., Aufklärung, S. 84 ff.; LUTZ, Popular Consent, S. 1 ff., insbes. 3 ff.

dazu verwendet, das Gegenteil einer «Monarchie» zu bezeichnen.[1304] Wie wenig klar die Konturen des Ausdrucks waren, lässt sich daran erkennen, dass sich selbst den oft zitierten «Federalist Papers» eine Fülle verschiedener Bedeutungselemente des Republikbegriffs entnehmen lässt.[1305]

Die Terminologie von «Federalist»-Artikel 10 war auch unter den Gründervätern keineswegs Gemeingut. Das zeigt etwa Thomas Jeffersons Bemerkung von 1816:

> «[…] I would say that, purely and simply, it [= the term republic; S.G.S.] means a government, by it's [sic] citizens, in mass, acting directly and personally […].»[1306]

Da dieses Ideal nach Jefferson den Massstab für die Beurteilung der Staatsformen bildete, hielt er eine Regierungsform für umso republikanischer, je mehr unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten sie der Aktivbürgerschaft einräumte.[1307] James Madison sollte denn auch im Lauf des 19. Jahrhunderts die «Begriffsschlacht» auf dem Feld des *allgemeinen* Sprachgebrauchs verlieren.[1308] Dagegen vermochte sich die politische Terminologie einiger entschiedener Federalists von 1787/88 im *wissenschaftlichen,* vor allem im juristischen, Diskurs[1309] vereinzelt zu behaupten, weshalb «heute noch das pseudo-verfassungsrechtliche Argument zu hören ist, die Vereinigten Staaten seien der Intention der Gründergeneration entsprechend eine Republik, aber keine Demokratie».[1310]

Die Entstehungsgeschichte der Garantieklausel selbst[1311] legt die Vermutung nahe, dass deren Hauptzweck darin gesehen wurde, die Schaffung einer Monarchie in einem oder mehreren Gliedstaaten zu verunmöglichen.[1312] Nach Edmund Randolph, der dem Verfassungskonvent den – von James Madison ausgearbeiteten – sogenannten Virginia-Plan unterbreitet hatte, in dem die Garantieklausel erstmals

---

1304 Vgl. zu Letzterem die zahlreichen Nachweise bei NATELSON, Republic, S. 824 Anm. 85.

1305 Vgl. VON BOSE, passim; WIECEK, S. 63 ff.

1306 Brief an John Taylor vom 28. Mai 1816, Founders Online, National Archives, abrufbar unter: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-10-02-0053> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

1307 Vgl. DE GRAZIA, S. 105 f.

1308 DAHL, Preface, S. 158 («The plain fact is that James Madison has decisively lost the battle of terminology.»). Vgl. auch GUT, S. 84 f.

1309 Vgl. hinten S. 399 ff.

1310 ADAMS, Verfassung, S. 110.

1311 Vgl. dazu eingehend WIECEK, S. 51 ff.

1312 Vgl. NATELSON, Republic, S. 824 f. So schon OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 124 f.; ders., Referendum (2. Aufl. 1911), S. 491.

enthalten war, musste eine republikanische Regierungsform die Grundlage der Union bilden, «and no state in it ought to have it in their power to change its government into a monarchy.»[1313] Madison selbst führte sodann im einschlägigen «Federalist»-Artikel 43 zur Garantie der republikanischen Regierungsform ausdrücklich aus, diese bezwecke, «das System vor *aristokratischen* und *monarchistischen* Neuerungen zu schützen».[1314] Er nahm damit einen wichtigen Gedanken von Charles de Montesquieu auf,[1315] wonach Monarchien und Republiken in einer Konföderation nicht nebeneinander bestehen können.[1316]

Dennoch blieb die konkrete Bedeutung der Garantieklausel nebulös. John Adams etwa, der James Madisons Scheidung von Republik und Demokratie für unhaltbar («cannot be justified»)[1317] und den Republikbegriff für vollkommen unklar hielt («[t]here is not a more unintelligible Word in the English Language than Republicanism»)[1318], zweifelte auch an der Zweckmässigkeit der Garantieklausel:

> «It may perhaps be a Sufficient Recommendation of this Article to say that it was introduced by Mr Charles Pinkney [sic] of South Carolina, and he ought to have the Glory of it. But I confess I never understood it, and I believe no other Man ever did or ever will. A Republican Government is a Government of more than one. The Word Republick has been used, it is true by learned Men to Signify every actual and every possible Government among Men, that of Constantinople as well as that of Geneva.»[1319]

1313 Abgedruckt in: FARRAND, S. 206 (Yates; 11. Juni 1787).

1314 Vgl. «Federalist»-Artikel 43 (HAMILTON/MADISON/JAY, S. 259 ff. [262], Hervorhebung hinzugefügt); dazu WIECEK, S. 66 f.

1315 Vgl. WIECEK, S. 66.

1316 MONTESQUIEU, 9. Buch, 2. Kapitel (S. 182 f. [182]) («Das Deutsche Reich besteht aus freien Städten und kleinen, von Fürsten regierten Staaten. Die Erfahrung zeigt, dass seine Verfassung unvollkommener ist als die Hollands und der Schweiz. Der Geist der Monarchie ist auf Krieg und Eroberung gerichtet, der Geist der Republik auf Friede und Masshalten. Diese beiden Arten von Regierungen können nur gezwungenermassen in einem Staatenbund nebeneinander bestehen.»).

1317 Brief an J. H. Tiffany vom 31. März 1819, Founders Online, National Archives, abrufbar unter: <https://founders.archives.gov/documents/Adams/99-02-02-7104> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

1318 Brief an Mercy Otis Warren vom 8. August 1807, Founders Online, National Archives, abrufbar unter: <https://founders.archives.gov/documents/Adams/99-02-02-5203> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

1319 Brief an Mercy Otis Warren vom 20. Juli 1807, Founders Online, National Archives, abrufbar unter: <https://founders.archives.gov/documents/Adams/99-02-02-5195> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

Das Argument Montesquieus, dass Monarchien und Republiken in einer Konföderation nicht nebeneinander bestehen können, sollte übrigens auch in der Schweizer Verfassungsdebatte von 1848 auftauchen. Mit der Begründung, dass die Schweiz nur «aus Republiken bestehen solle», schlug der spätere Bundesrat Henri Druey in der Revisionskommission der eidgenössischen Tagsatzung mit Blick auf die soeben erfolgte Ausrufung der Republik im Fürstentum Neuenburg eine entsprechende Gewährleistungsbedingung für Kantonsverfassungen nach dem Vorbild der Garantieklausel der amerikanischen Unionsverfassung vor. Die Schweizer Gewährleistungsbestimmung[1320] bezweckte darüber hinaus aber – anders als die US-amerikanische Garantieklausel – auch positiv, den Ausbau der direkten Demokratie in den Gliedstaaten, den Kantonen, zu fördern.[1321] Die Vereinbarkeit der direkten Demokratie mit der Republik ergab sich in der Schweiz im Gegensatz zu den USA ausdrücklich aus der Bundesverfassung, die unter «republikanischen […] Formen» sowohl die «repräsentativen» als auch die «demokratischen» Staatsformen zusammenfasste,[1322] wobei Letztere damals mit der Versammlungsdemokratie gleichgesetzt wurden. So war es in der Schweiz undenkbar, dass sich überhaupt die Frage der Vereinbarkeit der direktdemokratischen Rechtsetzungsverfahren in den Gliedstaaten mit der Gewährleistungsbestimmung oder «Homogenitätsklausel» des Bundes stellen könnte. Genau diese Frage beschäftigte aber jenseits des Atlantiks die Gerichte, und zwar schon *vor* der Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative.

1.2 Die Garantieklausel und die alten Einrichtungen (lokaler) direkter Demokratie

Die Garantieklausel der Unionsverfassung wurde nämlich erstmals schon im Zusammenhang mit sogenannten Local-Option-Gesetzen gegen die Durchführung von Volksabstimmungen angerufen. Dabei handelte es sich um Gesetze, die zwar das Gliedstaatsparlament vorschlug, für die einzelnen lokalen Einheiten (meist Bezirke) aber nur dann Geltung erlangten, wenn sie dort in einer Volksabstimmung angenommen wurden. Solche Referenden waren äusserst verbreitet.[1323] Die ge-

[1320] Art. 6 Abs. 2 Bst. c BV 1848. Vgl. auch vorn Anm. 660.

[1321] Vgl. TÖNDURY, Gewährleistung, S. 32 (mit Wiedergabe des Zitats von Henri Druey), S. 162 f.; für einen Vergleich der Homogenitätsklauseln in den USA und der Schweiz unter dem Gesichtspunkt der direkten Demokratie SEFEROVIC, S. 68 ff., 85 ff., 91 f.

[1322] Art. 6 Abs. 2 Bst. b BV 1848 und BV 1874.

[1323] Vgl. etwa MUNRO, Introductory, S. 7 («[…] it is a question upon which there have been more popular referenda in American municipalities than can easily be counted.»);

setzgebenden Körperschaften wendeten die «local option», die besonders häufig die Frage der Alkoholprohibition betraf,[1324] in unterschiedlichen Verfahrensformen an, allerdings ohne sich auf eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage stützen zu können.[1325] Als das Parlament von Massachusetts 1826 das Inkrafttreten eines Gesetzes über das Gerichtswesen der Stadt Boston von dessen Annahme in einer lokalen Volksabstimmung abhängig machte,[1326] wurde der Erlass mit der Begründung angefochten, dass die Volksabstimmung mit der von Unions- und Gliedstaatsverfassung garantierten republikanischen Regierungsform nicht vereinbar sei.[1327] Der Oberste Gerichtshof von Massachusetts stellte sich dagegen im Grundsatzentscheid *Wales v. Belcher* (1826)[1328] auf den Standpunkt, es sei zulässig, das Inkrafttreten eines Gesetzes vom Eintreten eines künftigen ungewissen Ereignisses abhängig zu machen (wie es auch die Annahme des Gesetzes in einer Volksabstimmung darstelle), und konnte unter anderem deshalb keine Verfassungsverletzung erkennen:

> «We see no impropriety, certainly no unconstitutionality, in giving the people the opportunity to accept or reject such provisions.»[1329]

Die Gerichte anderer Gliedstaaten schützten ein entsprechendes Vorgehen der Parlamente mit unterschiedlichen Begründungen ebenfalls, so 1837 in Virginia[1330]

PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 273 («Local option is the referendum in full bloom.»); ferner LOWELL, Referendum in Switzerland and in America, S. 525 f.; OBERHOLTZER, Direct Legislation, S. 501 ff.

1324 Früheste Beispiele sind Rhode Island 1845 und Pennsylvania 1846 (vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 185; OBERHOLTZER, Referendum [1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911], S. 288).

1325 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 182 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 312 ff.

1326 Vgl. dazu LOBINGIER, People's Law, S. 351 («Thus to Massachusetts, which gave to the world the first popularly ratified state constitution, belongs the further distinction of having revived and perpetuated the popular legislation of her colonial era.»).

1327 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 191 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 318 f.

1328 3 Pick. (Mass.) 508 (1826). Vgl. dazu CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 191 f., 195 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 211, 318 f., 325.

1329 *Wales v. Belcher,* 3 Pick. (Mass.) 508, 511 (1826).

1330 Vgl. *Goddin v. Crump,* 8 Leigh (Va.) 120 (1837); dazu CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 192, 196; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 319.

(mit Anklängen an Thomas Jefferson)[1331] und 1844 in Maryland (allerdings ohne Auseinandersetzung mit der Garantieklausel).[1332] Zu einem anderen Schluss gelangte erst das Berufungsgericht von Delaware («Court of Errors and Appeals») im Grundsatzentscheid *Rice v. Foster* (1847).[1333] Dabei ging es um ein Local-Option-Gesetz über die Alkoholprohibition. Das Gericht erklärte diese Praxis nicht nur für unvereinbar mit «the principles, spirit, and true intent and meaning of the constitution of this State»,[1334] sondern auch als geeignet, die repräsentative republikanische Regierungsform zu untergraben:[1335]

> «The people of the State of Delaware, have vested the legislative power in a General Assembly, consisting of a Senate and House of Representatives; the supreme executive powers of the State in a Governor; and the judicial power in the several Courts mentioned in the sixth article. The sovereign power therefore, of this State, resides with the legislative, executive, and judicial departments. Having thus transferred the sovereign power, the people cannot resume or exercise any portion of it. To do so, would be an infraction of the constitution, and a dissolution of the government. Nor can they interfere with the exercise of any part of the sovereign power, except by petition, remonstrance, or address. They have the power to change or alter the constitution; but this can be done only in the mode prescribed by the instrument itself. The attempt to do so in any other mode is revolutionary. *And although the people have the power, in conformity with its provisions, to alter the constitution; under no circumstances can they, so long as the Constitution of the United States remains the paramount law of the land, establish a democracy, or any other than a republican form of government.*»[1336]

Damit liess der Entscheid allerdings die gebotene Unterscheidung zwischen Gesetzgebung betreffend die gliedstaatliche Ebene einerseits und die lokale Ebene anderseits vermissen, obwohl die republikanische Regierungsform von Anfang an nur auf die Gliedstaaten selbst und nicht auf deren lokale Verwaltungseinheiten bezogen worden war.[1337] Das Gericht übernahm die negative Bewertung der «rei-

---

1331 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 202.

1332 Vgl. *Burgess v. Pue,* 2 Gill. (Md.) 11 (1844); dazu CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 193, 196; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 319, 330.

1333 *Rice v. Foster,* 4 Harr. (Del.) 479 (1847).

1334 *Rice v. Foster,* 4 Harr. (Del.) 479, 499 (1847).

1335 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 193 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 319 f., 487 Anm. 18; VOLK, Moral Minorities, S. 90 ff.

1336 *Rice v. Foster,* 4 Harr. (Del.) 479, 488 (1847) (Hervorhebung hinzugefügt).

1337 Vgl. CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 198 f.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 323 f.

nen Demokratie» durch die Federalists und malte für den Fall lokaler Volksabstimmungen das Schreckgespenst chaotischer Zustände an die Wand:

> «The frequent and unnecessary recurrence of popular elections, always demoralizing in their effects, are among the worst evils that can befall a republican government; and the legislation depending upon them, must be as variable, as the passions of the multitude. Each county will have a code of laws different from the others; murder may be punished with death in one; by imprisonment in another; and by a fine in a third: slavery may exist in one, and be abolished in another. The law of to-day will be repealed or altered to-morrow, and every thing be involved in chaos and confusion. The General Assembly will become a body merely to digest and prepare legislative propositions; and their journals a register of bills to be submitted to the people for their enactment. Finally, the people themselves will be overwhelmed by the very evils and dangers against which the founders of our government so anxiously intended to protect them; all the barriers so carefully erected by the constitution around civil liberty, to guard it against legislative encroachments, and against the assaults of vindictive, arbitrary, and excited majorities, will be thrown down; and a pure democracy, ‹the worst of all political evils›, will hold its sway under the hollow and lifeless form of a republican government.»[1338]

Noch im gleichen Jahr erklärte auch der Oberste Gerichtshof von Pennsylvania ein Local-Option-Gesetz für verfassungswidrig.[1339] Das Gericht stützte sich dabei allerdings nicht auf die Garantieklausel der Unionsverfassung, sondern auf Thomas Paines Darlegung des rechtsstaatlichen Verfassungsbegriffs. So führte es aus, die verfassungsmässige Kompetenzdelegation an das Parlament sei streng zu beachten. Das Volk könne die Gesetzgebung ohne Verfassungsänderung nicht wieder an sich ziehen, nachdem es dem Parlament im Grundgesetz die Gesetzgebungsbefugnis übertragen habe, und die gesetzgebende Körperschaft könne delegierte Gewalt nicht von sich aus delegieren. Schreckbild war die Entwicklung der athenischen Demokratie:

> «Athens once possessed a government in a measure representative; but the decrees of its senate were subject to the supervision of the popular assemblies of the citizens, who, by progressive innovations, entirely changed the nature of the constitution, and introduced corruption, anarchy, and final destruction.»[1340]

1338 *Rice v. Foster,* 4 Harr. (Del.) 479, 498–499 (1847).

1339 Vgl. *Parker v. Commonwealth,* 6 Barr (Pa.) 507 (1847); dazu CLEVELAND, Growth of Democracy, S. 195; LOBINGIER, People's Law, S. 352. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 320. Vgl. auch ders., Referendum (2. Aufl. 1911), S. 479 ff.

1340 Vgl. *Parker v. Commonwealth,* 6 Barr (Pa.) 507 (1847).

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beschäftigten sich die Gerichte in fast allen Gliedstaaten der USA mit der Frage der Verfassungsmässigkeit der Local-Option-Gesetze. Nach 1850 untersagten sie aber bloss in Indiana, Iowa, Kalifornien und Texas dieses direktdemokratische Rechtsetzungsverfahren mit der Begründung, dass es das Repräsentativsystem untergrabe. Diese Entscheide, die allerdings auf die jeweilige Gliedstaatverfassung selbst gestützt erfolgten, wurden in späteren Urteilen meist präzisiert oder gar umgestossen.[1341]

In diesen Auseinandersetzungen um die Verfassungsmässigkeit der Local-Option-Gesetze schienen schon viele interessante Gesichtspunkte auf, die bis heute für und gegen die unmittelbare Beteiligung der Aktivbürgerschaft an der Rechtsetzung in einer grundsätzlich repräsentativ verfassten Demokratie geltend gemacht werden. Dennoch schenkte die Wissenschaft diesem ersten grossen Schauplatz von Kontroversen um die direkte Demokratie in den USA bisher noch erstaunlich wenig Aufmerksamkeit.[1342]

1.3 Die Garantieklausel und die neuen Einrichtungen direkter Demokratie

Die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA hatte, wie gezeigt,[1343] eine starke antiparlamentarische Stossrichtung. Einige Befürworter der neuen Einrichtungen direkter Demokratie vertraten zu Beginn denn auch radikale Ansichten in Bezug auf die künftige Stellung des Parlaments.[1344] Wie einst James Madison,[1345] doch mit umgekehrten Vorzeichen, unterschieden sie scharf zwischen repräsentativer Regierungsform und Demokratie,[1346] sprachen der überkommenen Regierungsform die Qualität einer Demokra-

---

1341 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 321 f.; Note, Constitutionality of a Delegation of Legislative Power, S. 240 f., je mit Nachweis der einschlägigen Gerichtsentscheide.

1342 Vgl. VOLK, Minority Rights, S. 644 f., der dem Gegenstand inzwischen auch in seinem Werk über den Kampf für die Minderheitenrechte in den USA des 19. Jahrhunderts ein Kapitel gewidmet hat (vgl. ders., Moral Minorities, S. 69 ff.).

1343 Vgl. vorn S. 148 ff.

1344 Vgl. GOEBEL, S. 54 f.

1345 Vgl. vorn S. 206.

1346 Vgl. SULLIVAN, Direct Legislation (1. Aufl. 1892 = 2. Aufl. 1893 = 3. Aufl. 1896), S. 5 («There is a radical difference between a democracy and a representative government.»).

tie ab,[1347] ja hielten sie für eine «Scheindemokratie»,[1348] die es in eine «wirkliche Demokratie» überzuführen gelte. Das Parlament erschien ihnen bloss noch als «emergency ruler» und «universal advisor».[1349] Viele frühe Reformer hielten die Volksrechte schlicht für einen Ersatz des Parlaments und gaben die Losung «every man his own legislature»[1350] aus, weshalb das Repräsentativprinzip stark unter Druck geriet.[1351] In Oregon war nach dem Urteil eines wissenschaftlichen Beobachters zu Beginn des 20. Jahrhunderts tatsächlich eine Entwicklung feststellbar, die das Gewicht der Gesetzgebungstätigkeit in einem Mass vom Parlament auf die Aktivbürgerschaft verlagerte, das die gesetzgebende Körperschaft tendenziell zu beseitigen drohte.[1352]

So verwundert es nicht, dass nach der Verankerung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie in den ersten Gliedstaatsverfassungen die Gegner der Volksrechte deren Vereinbarkeit mit der von der Unionsverfassung gewährleisteten republikanischen Regierungsform bestritten.[1353] Die starke Stellung, die den Stimmberechtigten zukommen sollte, war zweifellos geeignet, das Gleichgewicht zwischen den drei klassischen Staatsorganen zu stören,[1354] und wurde in den gliedstaatlichen Verfassungskonventen zuweilen unter Hinweis auf die Garantieklausel leidenschaftlich bekämpft.[1355] Während die Gegner der neuen Institutionen dieses Verfassungsargument anführten, konnten die Befürworter keine Verletzung der Unionsverfassung erkennen: Der unklare Verfassungswortlaut ermöglichte es, die Garan-

---

1347 Vgl. ELTWEED POMEROY, Doorway of Reforms, S. 715; auch zit. in: GOEBEL, S. 36 («Representative government is not democracy; it is a half-way house toward democracy.»).

1348 Vgl. PARSONS, Veto Power, S. 15 («sham democracy»).

1349 PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 375 (im Original hervorgehoben).

1350 Oregonian vom 28. Juni 1906, S. 8, zit. nach BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 16.

1351 Das geht etwa aus der zeitgenössischen Einschätzung von DEALEY, S. 182 f., hervor. Bei dessen «Growth of American State Constitutions» handelt es sich zwar einerseits um ein wissenschaftliches, anderseits aber auch um ein politisch gefärbtes Werk des Progressivismus (vgl. HENRETTA, S. 829). Vgl. zum Ganzen DINAN, People's Liberties, S. 85.

1352 Vgl. REINSCH, Initiative and Referendum, S. 158 f.

1353 Vgl. etwa GOEBEL, S. 50 ff., und WIECEK, S. 261 ff. Frühe zeitgenössische Stimmen äusserten sich zur Frage der Vereinbarkeit sowohl positiv (COUTTS; Note, Constitutionality of the Initiative and Referendum) als auch negativ (HAND; SHERWOOD). Vgl. auch FRED A. BAKER (negativ).

1354 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 113 Nr. 166.

1355 Vgl. etwa zur Debatte im Verfassungskonvent von Arizona von 1910 ECKSTEIN, S. 34 ff.

tieklausel so oder anders auszulegen, «according to one's temper or interests».[1356] Ellis Paxson Oberholtzer meinte denn auch, zur Frage, was «republikanisch» sei oder nicht, werde viel Unsinn («nonsense») geäussert,[1357] und schloss ironisch, ein Pferd oder irgendein anderes Lebewesen würde, könnte es sprechen, seine Lebensbedingungen sehr wahrscheinlich als «unrepublikanisch» verurteilen.[1358]

Die Frage der Vereinbarkeit der neuen Einrichtungen direkter Demokratie mit der Garantie der republikanischen Regierungsform sollte schon bald gerichtlich geklärt werden. In Oregon kam es nämlich schon kurz nach der Einführung des fakultativen Referendums zu einer rechtlichen Auseinandersetzung über die als Gesetz erlassene Stadtordnung («charter») von Portland, die das Parlament sofort, das heisst vor Ablauf der ordentlichen Frist von 90 Tagen, in Kraft gesetzt hatte. Die Stadt Portland hatte schon vor dem Ende dieser Frist, gestützt auf entsprechende Bestimmungen der neuen Stadtordnung, die Kostenüberwälzung für eine Strassenbaumassnahme auf die betreffende Grundeigentümerschaft angeordnet.[1359] Darauf beschritten mehrere Grundeigentümer den Rechtsweg und machten geltend, das Gesetz sei keineswegs dringlich gewesen, hätte der kurz zuvor in Kraft getretenen neuen Verfassungsbestimmung über das fakultative Referendum unterstellt werden müssen und deshalb frühestens nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist von 90 Tagen in Kraft treten dürfen. Nachdem die Kläger in erster Instanz nicht durchgedrungen waren, gelangten sie an den Obersten Gerichtshof von Oregon. Im Hauptstandpunkt machte die Stadt Portland nun unter anderem geltend, die gesamte Verfassungsänderung von 1902 über die Einführung von Volksinitiative und fakultativem Referendum (und damit auch die Bestimmung über die Referendumsfrist) verstosse gegen die Garantieklausel der Unionsverfassung, weshalb auch das Gesetz nicht referendumspflichtig gewesen sei. Im Nebenstandpunkt brachte sie vor, die Dringlicherklärung liege im Ermessen des Parlaments und sei gerichtlich nicht anfechtbar.[1360] Der Supreme Court von Oregon, der seinen Versuch, dem Begriff der republikanischen Regierungsform klarere Konturen zu geben, unter anderem auf James Madisons «Federalist»-Artikel 39 und 43 abstützte, kam dagegen im Entscheid *Kadderly v. City of Portland* (1903)[1361] zu dem Schluss, die neuen Einrichtungen direkter Demokratie führten

[1356] BEARD, Introductory Note, S. 24.

[1357] OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 487 f.

[1358] OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 488.

[1359] Vgl. die knappe Sachverhaltsdarstellung bei STELZENMÜLLER, S. 204 f.

[1360] *Kadderly v. City of Portland,* 74 P. 710, 714 (Or. 1903).

[1361] 74 P. 710 (Or. 1903).

nicht zu einer Verdrängung der repräsentativen Institutionen, der repräsentative Charakter des Regierungssystems bleibe erhalten, die Aktivbürgerschaft habe sich einfach einen grösseren Anteil an der gesetzgebenden Gewalt vorbehalten:

> «The representative character of the government still remains. The people have simply reserved to themselves a larger share of legislative power […].»[1362]

Diese Rechtfertigung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie durch den Obersten Gerichtshof von Oregon war folgenreich:[1363] Die Rechtsprechung wurde auch in anderen Gliedstaaten wegleitend,[1364] so 1906 in Kalifornien,[1365] 1908 in Oklahoma,[1366] 1909 in Washington,[1367] 1911 in Texas[1368] und 1914 in Kan-

---

[1362] *Kadderly v. City of Portland,* 74 P. 710, 720 (Or. 1903); vgl. auch *Straw v. Harris,* 103 P. 777 (Or. 1909); *Kalich v. Knapp,* 145 P. 22 (Or. 1914). 1910 hatte sich der Oberste Gerichtshof von Oregon mit der Verfassungsmässigkeit der 1906 eingeführten direktdemokratischen Einrichtungen auf lokaler Ebene zu befassen *(Kiernan v. City of Portland,* 112 P. 402 [Or. 1910]). Der Entscheid nahm aber die Frage der Vereinbarkeit von direkter Demokratie und republikanischer Regierungsform noch einmal umfassend in den Blick. Dabei entwickelte der referierende Richter unter anderem unter Berufung auf James Madisons «Federalist»-Artikel 10 ein Republikmodell, das die republikanische Regierungsform mit der Volkssouveränität gleichsetzte und in Abkehr von den Überzeugungen der entschiedenen Federalists von 1787/88 gerade den Ausbau der direkten Demokratie als Verwirklichung des republikanischen Staats deutete (vgl. STELZENMÜLLER, S. 207 f.). «Nicht ‹checks and balances›, sondern ‹accountability› war hier das Schlüsselwort. Demnach konnte es kaum mehr überraschen, dass die ‹town meetings› als Urzelle dieses Staatstypus bezeichnet und *Thomas Jefferson* als Kronzeuge angerufen wurde» (STELZENMÜLLER, S. 207). LINDE, Republican Government, S. 718 Anm. 36, bezeichnet die Urteilsbegründung als «highly ideological». Vgl. zum Ganzen auch LAPALOMBARA, S. 16 ff., 20 ff.

[1363] Vgl. LINDE, Republican Government, S. 713 («[…] the *Kadderly* opinion is the origin of the myth that statewide initiatives are invulnerable to attack under the Guarantee Clause.»); ders., Kadderly, S. 20 («*Kadderly* was a fateful decision, for Oregon and beyond its borders.»).

[1364] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 33; STELZENMÜLLER, S. 208.

[1365] Vgl. *In re Pfahler,* 88 P. 270 (Cal. 1906) (betreffend eine lokale Volksinitiative, aber mit Bemerkung zur Verfassungsmässigkeit auf Staatsebene). Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 492 f.

[1366] Vgl. *Ex parte Wagner,* 95 P. 435 (Okla. 1908) (betreffend ein lokales Referendum). Vgl. BASS, S. 127 f.; OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 493.

[1367] Vgl. *Hartig v. City of Seattle,* 102 P. 408 (Wash. 1909).

[1368] Vgl. *Bonner v. Belsterling,* 138 S.W. 571 (Tex. 1911). Der Oberste Gerichtshof von Texas beurteilte in diesem Entscheid das in der Stadtordnung von Dallas vorgesehene Abberufungsrecht («recall») unter Hinweis auf eine von Thomas Jefferson gelieferte

sas[1369]. Die Fälle betrafen allerdings oft bloss direktdemokratische Einrichtungen auf lokaler Ebene, wo sich die Frage der Vereinbarkeit mit der «republikanischen Regierungsform» an sich gar nicht stellt.[1370]

1912 hatte sich erstmals auch der Oberste Gerichtshof der USA mit der Frage auseinanderzusetzen. Anlass dazu gab ein Gewinnsteuergesetz, das 1906 in Oregon auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommen war. Die davon betroffene Telefongesellschaft Pacific States Telephone & Telegraph Company machte geltend, dieses Gesetz sei rechtswidrig, weil es in einem Verfahren erlassen worden sei, das gegen die Garantieklausel und den Gleichheitssatz («Equal Protection Clause») des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung verstosse.[1371] Nachdem der Oberste Gerichtshof von Oregon unter Hinweis auf das Präjudiz *Kadderly v. City of Portland* die Klage zurückgewiesen hatte,[1372] gelangte die Telefongesellschaft an den Supreme Court der USA, wobei sie die Verletzung der republikanischen Regierungsform wie folgt geltend machte:

> «The initiative is in contravention of a republican form of government. Government by the people directly is the attribute of a pure democracy and is subversive of the principles upon which the republic is founded. Direct legislation is, therefore, repugnant to that form of government with which alone Congress could admit a State to the Union, and which the State is bound to maintain.»[1373]

Der Oberste Gerichtshof der USA lehnte es im Entscheid *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon* (1912)[1374] aber ab, in dieser Sache selbst zu entscheiden, obschon er sich in einer ganzen Reihe von früheren Fällen mit Vorbringen zur Garantieklausel befasst hatte.[1375] Chief Justice Edward Douglass White referierte ausführlich den im Zusammenhang mit der sogenannten «Dorr Rebel-

---

Umschreibung des Republikbegriffs (vgl. vorn S. 207) als mit der Garantie der republikanischen Regierungsform nach U.S. Const. art. IV, § 4 vereinbar. Der Oberste Gerichtshof der USA hatte sich zu dieser Frage dagegen noch nie zu äussern (vgl. STELZENMÜLLER, S. 274 f. Anm. 363).

1369 Vgl. *State ex rel. Foote v. Board of Commissioners,* 144 P. 241 (Kan. 1914) (betreffend eine lokale Volksinitiative).

1370 Vgl. LINDE, Republican Government, S. 721; vorn S. 211.

1371 Vgl. die knappe Sachverhaltsdarstellung bei STELZENMÜLLER, S. 209.

1372 *State v. Pacific States Telephone & Telegraph Company,* 99 P. 427 (Or. 1909).

1373 *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon,* 223 U.S. 118, 138 (1912).

1374 *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon,* 223 U.S. 118 (1912).

1375 Vgl. die Hinweise auf die Rechtsprechung im Entscheid *New York v. United States,* 505 U.S. 144, 184–185 (1992).

lion» in Rhode Island stehenden Grundsatzentscheid *Luther v. Borden* (1849).[1376] In diesem Fall betreffend zwei rivalisierende Regierungen hatte das Oberste Bundesgericht erklärt, dass es sich bei der Frage der Rechtmässigkeit einer gliedstaatlichen Regierung («government») um eine *politische* Frage («a question to be settled by the political power») handle, die gerichtlich nicht entscheidbar sei.[1377] Würde das Gericht urteilen, dass eine Regierung keinen rechtlichen Bestand («no legal existence») habe, so würde dies bedeuten, dass alle ihre Akte von Anbeginn an nichtig wären.[1378] Nun argumentierte der Supreme Court der USA im Fall *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon,* die Behauptungen der Klägerin beruhten auf der Theorie, dass Volksinitiative und fakultatives Referendum die gesamte republikanische Regierung in Oregon zerstöre.[1379] Die Folge davon wäre, so das Gericht weiter, dass nicht nur das streitige Umsatzsteuergesetz, sondern *alle* Gesetze seit Einführung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie ungültig wären. Damit deutete White die Anfechtung eines einzelnen, angeblich auf verfassungswidrigem Weg zustande gekommenen Gesetzes in einen Angriff auf die gesamte Staatsordnung Oregons um.[1380] Mit dieser Unterstellung liess sich das an sich anders gelagerte Präjudiz *Luther v. Borden* auf den Fall *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon* übertragen.[1381] Der Oberste Gerichtshof kam deshalb zu dem Schluss, die Frage, ob ein Gliedstaat mit der Annahme von Volksinitiative und fakultativem Referendum seine republikanische Regierungsform im Sinn der Garantieklausel aufgegeben habe, sei gerichtlich nicht entscheidbar. Wäre das Gericht zu einem Urteil befugt, so White, hätte dies «eine unvorstellbare Ausdehnung der richterlichen und einen verderblichen Abbau der gesetzgebenden Gewalt in rein politischen Angelegenheiten» zur Folge.[1382] Jede Person, die gegenüber dem Gliedstaat Steuer- oder andere Pflichten zu erfüllen habe und dagegen vorgehen wollte, könnte dann vor Gericht «den rechtmässi-

1376 48 U.S. (7 How.) 1 (1849).

1377 Vgl. 48 U.S. (7 How.) 1, 47 (1849); dazu eingehend SCHARPF, S. 232 ff.; ferner KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 33.

1378 *Luther v. Borden,* 48 U.S. (7 How.) 1, 38–39 (1849).

1379 223 U.S. 118, 141 (1912) («[…] the theory that the adoption of the initiative and referendum destroyed all government republican in form in Oregon.»).

1380 Vgl. SCHARPF, S. 243.

1381 Vgl. HALLER, Supreme Court, S. 252; STELZENMÜLLER, S. 210.

1382 223 U.S. 118, 141 (1912) («[…] the inconceivable expansion of the judicial power and the ruinous destruction of legislative authority in matters purely political […].»).

gen Bestand des Gliedstaates» bestreiten.[1383] Der Justiz obläge die Aufgabe, «ein neues Regierungssystem auf den Ruinen des alten aufzubauen».[1384] White führte im Einzelnen aus:

> «As the issues presented, in their very essence, are, and have long since by this court been, definitely determined to be political and governmental, and embraced within the scope of the powers conferred upon Congress, and not therefore within the reach of judicial power, it follows that the case presented is not within our jurisdiction, and the writ of error or must therefore be, and it is, dismissed for want of jurisdiction.»[1385]

Das Urteil von 1912, ergangen mitten in den Auseinandersetzungen über die Aufnahme Arizonas mit seinen neuen Einrichtungen direkter Demokratie in die Union,[1386] war, obwohl inhaltlich anfechtbar,[1387] äusserst wirkmächtig, indem durch diese sogenannte Political-Question-Doktrin die Verfassungsbestimmungen über fakultatives Referendum und Volksinitiative gleichsam rechtlich «immunisiert» wurden.[1388] Freilich hätte der *Kongress* aus rein *politischen* Überlegungen die Aufnahme eines neuen Gliedstaats mit Einrichtungen direkter Demokratie verweigern können, wenn er diese für unpassend gehalten hätte, sagt doch die Unionsverfassung: «Neue Staaten können vom Kongress in diesen Bund aufge-

---

[1383] 223 U.S. 118, 141 f. (1912) («[…] every citizen of such State or person subject to taxation therein, or owing any duty to the established government, may be heard, for the purpose of defeating the payment of such taxes or avoiding the discharge of such duty, to assail in a court of justice the rightful existence of the State.»).

[1384] 223 U.S. 118, 142 (1912) («[…] to build […] upon the ruins of the previously established government a new one […].»). Vgl. zum Ganzen STELZENMÜLLER, S. 210.

[1385] 223 U.S. 118, 151 (1912). Vom gleichen Tag datiert der Entscheid *Kiernan v. City of Portland,* 223 U.S. 151 (1912) (vgl. vorn Anm. 1362), mit dem der Oberste Gerichtshof der USA seine Rechtsprechung auf direktdemokratischen Einrichtungen auf lokaler Ebene ausdehnte (vgl. STELZENMÜLLER, S. 210).

[1386] Vgl. dazu NORMAN R. WILLIAMS, S. 1009 ff., 1019 ff.

[1387] Vgl. dazu eingehend STELZENMÜLLER, S. 211, m.w.H., 213; ferner EULE, Judicial Review, S. 1543 f.; LINDE, Republican Government, S. 714 f.; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 34 f.; SCHARPF, S. 243, 245; SIRICO, S. 651 f.; WAGNER, S. 86; NORMAN R. WILLIAMS, S. 1000 ff., 1006 ff.

[1388] Vgl. STELZENMÜLLER, S. 213, mit ausführlichen Hinweisen auf die Rechtsprechung in Anm. 80; ferner MAYTON, S. 274 Anm. 14, 276 Anm. 19; WAGNER, S. 85, unter Hinweis auf CHEMERINSKY, Guarantee Clause, und STEIN, S. 350 ff.

nommen werden.»[1389] Der Kongress sah aber von einem solchen Vorgehen ab[1390] und bestätigte «konkludent» die Verfassungsmässigkeit der neuen Einrichtungen direkter Demokratie, indem er 1907 Oklahoma in die Union aufnahm, dessen Verfassung schon Bestimmungen über fakultatives Referendum und Volksinitiative enthielt.[1391]

1916 erging in Ohio ein Entscheid, der spezifisch das fakultative Gesetzesreferendum auf Gliedstaatsebene betraf. Der Oberste Gerichtshof von Ohio erklärte diese Einrichtung im Fall eines Gesetzes über die Wahlkreiseinteilung für die Kongresswahlen für zulässig. Das Referendum sei Teil der gesetzgebenden Gewalt des Gliedstaats, und weder die von den Referendumsgegnern angerufene Bestimmung der Unionsverfassung über die Senatoren- und Repräsentantenwahlen – wonach die «legislatures» der Gliedstaaten Wahlgesetze für die Bundeswahlen zu erlassen haben –[1392] noch der entsprechende Akt des Kongresses betreffend die Wahlkreiseinteilung schliesse das Referendum aus.[1393] Der Oberste Gerichtshof der USA, der das Urteil bestätigte,[1394] widerlegte das Argument, dass das Referendum gegen

---

1389 U.S. Const. art. IV, § 3, cl. 1 («New states may be admitted by the Congress into this union […].»); deutsche Übersetzung zit. nach SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 167 ff. (180) (Nr. 42).

1390 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 495 f. (in Bezug auf die Diskussion über die Aufnahme Arizonas in die Union).

1391 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 213. Allerdings wurde zunächst bewusst noch keine Ausführungsgesetzgebung erlassen, um die Aufnahme in die Union nicht zu gefährden (vgl. STELZENMÜLLER, S. 207 Anm. 40). Vgl. *Ex parte Wagner,* 21 Okla. 33, 35 95 P. 435, 436 (1908) («When the convention reconvened, in order to obviate any possible objection that might be made by the President of the United States to the same, wherein it was required […] to be republican in form […], that part was eliminated, leaving it to the Legislature to carry same into effect. There was undoubted wisdom and precaution in that act.»).

1392 U.S. Const. art. I, § 4.

1393 *State ex rel. Davis v. Hildebrant,* 114 N.E. 55 (Ohio 1916). So führte das Gericht in 114 N.E. 55, 57 unter anderem aus: «While Article I, Section 4, of the United States Constitution is controlling upon the states in so far as it grants the legislature of the state authority to prescribe the times, places and manner of holding elections, this is the *quantum* of the federal grant. The character of the legislature, its composition and its potency as a legislative body are among the powers which are, by Article X of said Constitution, ‹expressly reserved to the states respectively, or to the people›.» Vgl. dazu CHESLEY, S. 548.

1394 Vgl. *Ohio ex rel. Davis v. Hildebrant,* 241 U.S. 565 (1916); dazu HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 114. Nach ANNAHEIM, S. 191, «lässt dieser Urteilsspruch […] erwarten, der Supreme Court könnte auch gliedstaatliches Organisationsrecht billigen, das Be-

die Wahlbestimmung der Unionsverfassung verstosse, unter Hinweis auf den Entscheid *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon* mit deutlichen Worten. Das Vorbringen beruhe auf der Vermutung, mit dem Referendum sei «ein Virus» eingeschleppt worden, das die gesetzgebende Gewalt und damit die repräsentative beziehungsweise republikanische Regierungsform zerstöre. Gleichzeitig lasse es ausser Acht, dass die Garantieklausel gerichtlich nicht entscheidbar sei:

> «It must rest upon the assumption that to include the referendum in the scope of the legislative power is to introduce a virus which destroys that power, which in effect annihilates representative government and causes a State where such condition exists to be not republican in form in violation of the guarantee of the Constitution. […] But the proposition and the argument disregard the settled rule that the question of whether that guarantee of the Constitution has been disregarded presents no justiciable controversy but involves the exercise by Congress of the authority vested in it by the Constitution.»[1395]

Der Kongress selbst habe beim Erlass des entsprechenden Rahmengesetzes über die Wahlkreiseinteilung 1911 die Möglichkeit erwähnt, die Wahlkreiseinteilung einer Volksabstimmung zu unterstellen.[1396]

1919 hatte der Oberste Gerichtshof von Washington das Problem zu beurteilen, ob ein fakultatives Referendum zur gliedstaatlichen Ratifizierung eines Zusatzartikels zur Unionsverfassung zulässig sei. Er wies in seinem Urteil darauf hin, dass die Frage, ob eine solche Volksabstimmung mit der Garantie der republikanischen Regierungsform vereinbar sei, nach der Rechtsprechung des Supreme Court der USA gerichtlich nicht entscheidbar sei.[1397] In der Folge blieben weitere auf die Garantieklausel gestützte allgemeine Angriffe auf die neuen Einrichtungen direkter Demokratie aus.[1398]

---

hördenentscheide über die Beteiligung der Gliedstaaten am Vollzug von Sachaufgaben des Bundes der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung unterstellt.» Vgl. neuerdings auch *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission,* 576 U.S. 787 (2015).

1395 241 U.S. 565, 569 (1916).

1396 Vgl. *Ohio ex rel. Davis v. Hildebrant,* 241 U.S. 565, 568 (1916); dazu STELZENMÜLLER, S. 213 Anm. 81.

1397 Vgl. *State ex rel. Mullen v. Howell,* 181 P. 920 (Wash. 1919).

1398 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 72.

2. Die direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie

Nach der Einführung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie hatte sich schnell gezeigt, dass von einer Abschaffung des Repräsentativsystems in Wirklichkeit nicht die Rede sein konnte. Dafür war die von den Gliedstaatsparlamenten verursachte Gesetzesflut zu gross und die Zahl der Volksentscheide vergleichsweise zu gering.[1399] Die Progressivisten fassten denn auch die Einrichtungen direkter Demokratie in der Regel nicht mehr als «Feinde», sondern vielmehr als «Verbündete» des Repräsentativsystems auf[1400] und betonten deren bloss ergänzenden Charakter. Sie stellten sich auf den Standpunkt, es gehe nicht darum, die gesetzgebenden Körperschaften abzuschaffen,[1401] sondern vielmehr darum, erst durch diese Institutionen die «wahre» repräsentative Demokratie wiederherzustellen,[1402] die repräsentative Regierungsform also repräsentativer zu machen.[1403] Die Einrichtungen direkter Demokratie erschienen somit weniger als «a means of legislation» denn als «a check on legislation».[1404] Diese Ansicht vermochte sich im Pionierstaat Oregon schon bald durchzusetzen,[1405] ja, die Reformer erwarteten

---

1399 Vgl. BOURNE, Defence, S. 205; ders., Functions, S. 5.

1400 So der Titel von LEWIS JEROME JOHNSON, Direct Legislation as an Ally of Representative Government.

1401 Neben den hier zitierten Autoren betonen dies etwa BEARD, Introductory Note, S. 23; BOURNE, Defence, S. 203 f.; DUNCAN-CLARK, S. 70 f.; PHELPS, Initiative and Referendum, Introduction, S. 5; ELTWEED POMEROY, Direct Legislation, in: Bliss/Binder, S. 384 ff. (385).

1402 Vgl. DINAN, People's Liberties, S. 70; ders., People's Government, S. 968; ferner schon GUTHRIE, S. 30 («The ‹initiative›, ‹referendum› and ‹recall› will be great agencies for making and keeping the government of the people truly representative.»); PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1901), S. 279 (Überschrift: «Direct Legislation. The Movement in America. To Perfect the Representative System by Fuller Provisions for the Initiative and Referendum»), S. 383 («[…] direct legislation is necessary to the perfection of representation. It is lawmaking by final vote of the delegates that violates the representative principle by producing innumerable *mis*representations.»); im Rückblick MATHEWS, S. 204 («[…] the choice has been between direct legislation and misrepresentative government. These devices, as had been said, constitute an attempt to make government more representative.»).

1403 Vgl. MARGARET A. SCHAFFNER, Initiative, Referendum, Recall, S. 32, 42.

1404 COMMONS, Direct Legislation, S. 738.

1405 Vgl. Oregon Journal vom 12. März 1905, S. 4 («We shall not abandon the representative system of government, of course; we will only check and correct it, and bring it back to its true foundation principle, that representatives should truly, conscientiously

dort sogar, dass diese Institutionen, sobald sie ihren Zweck einmal erreicht hätten, im politischen Alltag gar nicht mehr benötigt würden.[1406] Robert M. La Follette, der als «Fighting Bob»[1407] bekannt gewordene führende Reformer der «Progressive Era»,[1408] deutete Volksinitiative, fakultatives Referendum und Abberufungsrecht («recall») sogar als drei Instrumente der *repräsentativen* Demokratie.[1409] Auch Politiker wie Theodore Roosevelt[1410] oder Woodrow Wilson[1411] betonten um

---

and purely represent the masses of the people.»); Oregonian vom 3. Januar 1913, S. 8 («The principle is best defined as a supplementary power given to the people to use at times when the legislative branch of the government fails in what its authors actually intended it to be – actually representative.»); zit. nach BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 159.

1406 Vgl. FORD, S. 70.

1407 HEIDEKING/MAUCH, S. 210.

1408 Vgl. vorn S. 144.

1409 Vgl. ROBERT M. LA FOLLETTE, Editorial on the Initiative, Referendum and Recall. La Follette's Dec. 10, 1910; dazu TALBOT, S. 8.

1410 Vgl. ROOSEVELT, Nationalism and Popular Rule, S. 60, 62 («Unquestionably an ideal representative body is the best imaginable legislative body. Such a body, if composed of men of unusual courage, intelligence, sympathy and high-mindedness, anxious to represent the people, and at the same time conscientious in their determination to do nothing that is wrong, would so act that there would never come the slightest demand for any change in the methods of enacting laws. […] The opponents of the referendum and initiative, therefore, would do well to remember that the movement in favor of the two is largely due to the failure of the representative bodies really to represent the people. There has been a growing feeling that there should be more direct popular action as an alternative, not to the action of an ideal legislative body, but to the actions of legislative bodies as they are now too often found in very fact to act.»); ferner etwa THEODORE ROOSEVELT, A Charter of Democracy (1912), in: ders., Progressive Principles, S. 46 ff. (65 f.).

1411 Vgl. WILSON, Issues of Reform, S. 87 f. («Among the remedies proposed in recent years have been the initiative and referendum in the field of legislation and the recall in the field of administration. These measures are supposed to be characteristic of the most radical programmes, and they are supposed to be meant to change the very character of our government. They have no such purpose. Their intention is to restore, not to destroy, representative government. It must be remembered by every candid man who discusses these matters that we are contrasting the operation of the initiative and the referendum, not with the representative government which we possess in theory and which we have long persuaded ourselves that we possessed in fact, but with the actual state of affairs, with legislative processes which are carried on in secret, responding to the impulse of subsidized machines and carried through by men whose unhappiness it is to realize that they are not their own masters, but puppets in a game. – If we felt that we had genuine representative government in our state legislatures no one

1910/11, diese Einrichtungen würden nicht als Alternativen zum Wirken eines idealen Parlaments, sondern als Korrektive der realen Verhältnisse in den gesetzgebenden Körperschaften verlangt, die das Volk nicht richtig repräsentieren würden. Während Roosevelt von der «direct legislation» als einem «big stick behind the door» sprach,[1412] prägte Wilson in diesem Zusammenhang die bekannte Redensart, fakultatives Referendum und Volksinitiative dienten als «gun behind the door».[1413] Weitere eingängige Formeln brachten das neue, wirklichkeitsnähere Verständnis der Volksrechte auf den Punkt. So war vor allem deren Charakterisierung als Sicherheitsventil («safety valve») beliebt. Fortan sollte die Volksinitiative im Fall von Unterlassungssünden («sins of omission»), das Referendum im Fall von Begehungssünden («sins of commission») des Parlaments zum Zug kommen.[1414]

Die Reformer mussten sich freilich entgegenhalten lassen, dass sich das Referendum als Kontrolleinrichtung erübrigen würde, wenn die Stimmberechtigten ihre Pflichten als Wähler ernster nähmen: «If we elect good men to the legislatures the need of checks of this kind will largely pass away.»[1415] Im Übrigen hielten grundsätzliche Gegner der neuen Einrichtungen direkter Demokratie die Vorstellung

---

would propose the initiative or referendum in America. They are being proposed now as a means of bringing our representatives back to the consciousness that what they are bound in duty and in mere policy to do is to represent the sovereign people whom they profess to serve and not the private interests which creep into their counsels by way of machine orders and committee conferences. The most ardent and successful advocates of the initiative and referendum regard them as a sobering means of obtaining genuine representative action on the part of legislative bodies. They do not mean to set anything aside. They mean to restore and re-invigorate, rather.»).

1412 Zit. nach KEY/CROUCH, S. 504.

1413 Zit. nach GOEBEL, S. 55.

1414 Vgl. etwa BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 82, 159; LEWIS JEROME JOHNSON, Direct Legislation, S. 142. Diese häufig zitierte Umschreibung dürfte auf den Schweizer Sozialisten Karl Bürkli zurückgehen (vgl. BÜRKLI, Direkte Gesetzgebung 1869, S. 9: «Schlägt der Rath *schlechte* Gesetze vor [macht er Begehungssünden], so werden sie durch die *Volksabstimmung* [Referendum] *verworfen*. Will der Rath keine *guten* Gesetze vorschlagen [begeht er Unterlassungssünden], so kommt die *Volksinitiative* und macht *ihre* Vorschläge.» Ders., Direct Legislation, S. 14: «If the Council propose bad laws [if they are guilty of sins of commission] these laws will be rejected by the popular vote, or Referendum. If the Council do not wish to propose good laws [if they are guilty of sins of omission] the Popular Initiative steps in, making its own proposals.»). Vgl. auch SCHIEDT, S. 246, und vorn S. 119.

1415 SANBORN, S. 597 f.

von deren ergänzendem Charakter für reine Theorie. In der Praxis würden sie das Repräsentativsystem sehr wohl beseitigen.[1416] Es sei aber falsch, Letzteres wegen seiner Schwächen gleich abzuschaffen.[1417]

3. Die direkte Demokratie und die Frage des proportionalen Wahlrechts

Die neue Deutung von fakultativem Referendum und Volksinitiative als Ergänzungen des Repräsentativsystems hatte eine interessante Folge für die Forderungen der Reformer im Bereich des Wahlrechts. Hatten sie sich zu Beginn noch nicht stark für das Verhältniswahlsystem interessiert, änderte sich dies nun. Indem sie die grundsätzliche Bedeutung der repräsentativen Komponente anerkannten, gewann auch die Frage der gerechten Sitzverteilung im Parlament an Bedeutung. Einige Reformer versprachen sich von der Einführung des Verhältniswahlrechts und der Abschaffung der zweiten Parlamentskammer ein fortschrittliches Parlament, ein Abbild des – so die Annahme – «progressiven» Volks. Damit sollte ein Rückgriff auf die Einrichtungen direkter Demokratie entbehrlicher werden.[1418] Proportionales Wahlrecht und direkte Demokratie erschienen somit als zwei verschiedene Wege zum gleichen Ziel, die Volksvertretung repräsentativer zu machen. In ideeller Hinsicht unterschieden sie sich aber insofern, als dem Verhältniswahlrecht ein «aufgeklärter Individualismus» zugrunde liegt, der dem Minderheitenschutz einen hohen Stellenwert einräumt, während die direkte Demokratie auf dem der Gedanken des Mehrheitsprinzips beruht.[1419] Gleichwohl erhoben nicht nur einige Parteien,[1420] sondern auch viele Reformer und Reformorgane des

---

[1416] Vgl. BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 159; MCCALL, S. 164.

[1417] Vgl. HENRY M. CAMPBELL, S. 433.

[1418] Vgl. BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 162 f., der ein Pamphlet der «People's Power League» (Referendum Pamphlet, 1912, S. 220, 222) zitiert.

[1419] So DE GRAZIA, S. 172 ff., insbes. 173; 184 ff., insbes. 193. Eine Zusammenfassung der Argumente von Befürwortern und Gegnern findet sich a.a.O., S. 200.

[1420] So etwa die «Socialist Labor Party», die ja als erste Partei der USA die Einführung der «direkten Volksgesetzgebung» verlangt hatte (vgl. vorn S. 153). In ihrem Programm von 1892 bekannte sie sich nicht nur zum «Referendum principle», sondern gleichzeitig auch zum «principle of minority representation», 1896 dann zum «principle of proportional representative [sic]» (abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 95 f. [96], 109 ff. [111]). Die «People's Party» verlangte die Einführung des Verhältniswahlrechts dagegen erst im Programm von 1904 (abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 135 f. [136]).

«Progressive Movement» beide Forderungen gleichzeitig.[1421] Beispielhaft seien zwei Vizepräsidenten der 1893 gegründeten «American Proportional Representation League» erwähnt, nämlich John R. Commons, der schon 1896 ein Werk über «Proportional Representation» veröffentlicht hatte,[1422] und William Simon U'Ren. Auch Alfred Cridge, Wegbereiter der Volksinitiative in San Francisco, galt als einer der wichtigsten Vorkämpfer des Verhältniswahlrechts.[1423] Er zeigte, nicht zuletzt unter Hinweis auf die Schweiz, dass die neuen Einrichtungen direkter Demokratie die Forderung nach einer Wahlrechtsreform keineswegs überflüssig machten.[1424] Tatsächlich verstand inzwischen auch der Schweizer Sozialist und Pionier der direkten Demokratie Karl Bürkli das proportionale Wahlrecht als Teil einer «politischen Dreifaltigkeit», deren Einführung er den USA empfahl.[1425] Im Gegensatz zur Schweiz vermochte sich das Verhältniswahlrecht in den USA allerdings nur in bescheidenem Mass durchzusetzen, blieb es doch auf die lokale Ebene beschränkt.

D) Dualismus von gliedstaatlicher und bundesstaatlicher Verfassungstradition

1. Die Volkssouveränität

Aus den bisherigen Ausführungen ist deutlich geworden, dass sich die Verfassungstradition der Gliedstaaten wesentlich von derjenigen der Union unterscheidet. Die US-Amerikaner leben unter einem eigentlichen System des «dual constitutionalism»,[1426] wobei sich die unterschiedlichen Traditionen nur in ihrer gegenseitigen Bedingtheit verstehen lassen.[1427] Anders als die «‹higher law› fe-

1421 Vgl. HAMMER, Alpenidyll, S. 268.

1422 COMMONS, Proportional Representation.

1423 Vgl. Biographical Sketch, in: CRIDGE (2. Aufl. 1904), S. 63 ff. (65 f.); PIOTT, Origins, S. 150 f.

1424 Vgl. CRIDGE (1. Aufl. 1893), S. 7 ff.; ders. (2. Aufl. 1904), S. 25 ff.

1425 KARL BÜRKLI, zit. nach PARSONS, City (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 101), S. 351 («Our Swiss political trinity initiative, referendum and proportional representation is not only good and holy for hardworking Switzerland, but would be even better, I think, too, for the grand country in North America.»).

1426 TARR, State Constitutions, S. 1. Vgl. auch GALIE/BOPST, insbes. S. 31; SCHEIBER, S. 801 (je insbes. mit Blick auf das Verfahren der Verfassungsänderung).

1427 Vgl. KERMIT L. HALL, S. 390 ff.

deral constitutional tradition» ist die «‹lower› or ‹popular› constitutional tradition in the states»[1428] allerdings selbst in den USA eher wenig bekannt. Sie wird nur selten gewürdigt,[1429] wenn auch die Aufmerksamkeit etwas gestiegen ist, seit die Gliedstaaten in den 1970er-Jahren begonnen haben, die um 1920 erlahmte Verfassungspolitik wieder aktiver zu betreiben.[1430] Sowohl Historiker als auch Juristen verbinden die US-amerikanische Verfassungstradition aber nach wie vor gedanklich in erster Linie mit der Unionsverfassung[1431] und behandeln die Gliedstaatsverfassungen als blosse «Stiefschwestern» («stepsisters»).[1432] Die Unionsverfassung erheben sie damit zum allgemeingültigen Massstab.[1433]

Erst recht unterschätzt der *ausländische* Beobachter die Unterschiede zwischen dem gliedstaatlichen und dem bundesstaatlichen Verfassungsleben.[1434] Auch der Verfassungsrechtler ist meist nur mit dem Grundgesetz der Union näher vertraut und versucht, das gesamte Verfassungsrecht der USA als Ausdruck der Grundsätze zu verstehen, die für einige ausgesprochene Federalists massgebend waren. Diese vorwiegend von der Gewaltenteilungslehre Charles de Montesquieus, aber auch etwa von der «aristodemokratischen Theorie» des Genfer Naturrechtlers Jean-Jacques Burlamaqui[1435] geprägte Verfassungstradition unterschied sich schon zur Zeit der Verfassungsschöpfung von 1787 vom Verfassungsverständnis in

---

[1428] KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 158.

[1429] Vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 29 ff., 62. Der Verfasser hebt in dieser Untersuchung, die auf einer Auswertung der Verhandlungen der Verfassungskonvente beruht, und weiteren Abhandlungen die besondere Verfassungstradition der Gliedstaaten hervor. Die gliedstaatliche Verfassungstradition steht sodann im Mittelpunkt der Arbeiten von FRITZ (vgl. neben Constitutional Tradition insbes. ders., Alternative Visions; Fallacies; American Sovereigns), HENRETTA, LUTZ sowie TARR und wird neuerdings auch von LEVINSON, Framed, und VERSTEEG/ZACKIN fruchtbar gemacht. Vgl. zum Schrifttum auch CONNOR/HAMMONS, Preface, S. XXII ff.

[1430] Vgl. HENRETTA, S. 836 ff.; hinten S. 389.

[1431] Vgl. FRITZ, Constitutional Tradition, S. 946 (zu den Gründen ausführlich a.a.O., S. 952 ff.).

[1432] LAWRENCE M. FRIEDMAN, State Constitutions, S. 34.

[1433] Vgl. die Überschrift bei FRITZ, Constitutional Tradition, S. 957 («Scholars' Tendency to View Formation and Structure of Federal Constitution as the Paradigm»); TARR, Direct Democracy, S. 89.

[1434] Gleichzeitig bilden freilich auch die Gliedstaaten untereinander keine Einheit, sondern unterscheiden sich jedenfalls in Bezug auf das *politische* Leben teilweise erheblich (vgl. ROSENTHAL, Analyzing States, S. 1 ff., insbes. 25 ff.).

[1435] DE GRAZIA, S. 88 ff. («aristo-democratic theory»).

einigen der ab 1776 gebildeten Einzelstaaten. Letztere standen unter dem Einfluss einer «amerikanisierten» politischen Theorie der englischen «Whigs»[1436] und allgemein stärker in einer radikaldemokratischen Tradition.[1437] Wenn sich die Unionsverfassung von 1787 uneingeschränkt zum Repräsentationsgedanken bekennt und es deren Schöpfer als ihre eigentliche «politische Mission» verstanden, ein «antiplebiszitäres Grundgesetz» zu schaffen, so lässt sich dies auch als Reaktion auf starke radikaldemokratische Bestrebungen in gewissen Einzelstaaten vor der Bundesstaatsgründung begreifen.[1438] James Madison bemühte sich jedenfalls gerade deshalb so sehr darum, die Volksvertreter dem «empirischen» zugunsten eines «hypothetischen» Volkswillens[1439] zu entrücken, weil er ein Gegengewicht zu den damaligen Einzelstaatsverfassungen schaffen wollte, in denen «sich die unterschiedlichen Rechts-, Wert- und Politikvorstellungen in vollem Umfang in der Verfassung und öffentlichen Entscheidungen niederschlagen konnten».[1440]

Die unterschiedlichen Repräsentationsverständnisse zeigen sich in der Konzeption des Parlamentsmandats:[1441] Während die Federalists auf Unionsebene das freie Mandat verfochten, war auf Gliedstaatsebene stets die Vorstellung eines – letztlich privatrechtlich gedachten –[1442] imperativen Mandats prägend, wonach der Abgeordnete an einen konkreten Wählerauftrag gebunden ist. In diese Richtung deuteten, wie gezeigt,[1443] schon früh die kurze Amtsdauer der Parlamentarier sowie die Möglichkeit der Wählerschaft, zu Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen und den Volksvertretern Instruktionen zu erteilen.

Diese spezifisch gliedstaatliche, radikalere Konzeption der Volkssouveränität konnte sich dann ab den 1830er-Jahren entfalten. Sie widerspiegelt sich nicht nur in der Öffnung des Wahlrechts sowie der Einführung der Volkswahl von Regie-

---

1436 Vgl. dazu die Untersuchung von LUTZ, Popular Consent; ferner ADAMS, Aufklärung, S. 90 f.; JOSHUA MILLER, S. 69 ff.; TUCK, S. 198 ff.

1437 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 56; TUCK, S. 203 (je betreffend den Einfluss von Jean-Jacques Rousseau). Vgl. für das 19. Jahrhundert FRITZ, Constitutional Tradition, S. 973 (betreffend den Einfluss von Thomas Jefferson).

1438 Vgl. FRAENKEL, Repräsentative und plebiszitäre Komponente, S. 176.

1439 Vgl. zum Begriff vorn S. 106.

1440 ENZMANN, S. 292, unter Hinweis auf FRAENKEL, Repräsentative und plebiszitäre Komponente.

1441 Vgl. ENZMANN, S. 294 f.

1442 Vgl. ZIPPELIUS, S. 171.

1443 Vgl. vorn S. 85, 195.

rungsmitgliedern und Richtern,[1444] sondern auch darin, dass die Gliedstaaten, wie gezeigt,[1445] im Lauf des 19. Jahrhunderts die Verfassungsgebung zunehmend in den Dienst der Parlamentsbeschränkung stellten.

2. Die Verfassungsfortbildung

Nirgends kommen denn auch die Unterschiede zwischen den Verfassungstraditionen so klar zum Ausdruck wie bei der Fortbildung des Verfassungsrechts.[1446] Die vergleichsweise starre,[1447] im Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit stark verankerte, ja geradezu «‹fetischisiert[e]›»[1448] Unionsverfassung von 1787[1449] steht noch immer in Kraft und ist bis heute durch bloss 27 Zusatzartikel formell geändert,[1450] aber durch eine dynamische richterliche Rechtsfortbildung ganz erheblich weiterentwickelt worden.[1451] Ein ganz anderes Bild zeigt sich dagegen in den Gliedstaaten. Hier ist Thomas Jeffersons Gedankengut lebendig geblieben, wonach Verfassungen nicht wie die «Bundeslade» als «zu heilig, um berührt zu werden» («like the ark of the covenant, too sacred to be touched») behandelt werden sollten.[1452]

1444 Vgl. LOEWENSTEIN, Verfassungsrecht, S. 19; TARR, Direct Democracy, S. 93 f.

1445 Vgl. vorn S. 74 ff., 86 f.

1446 Vgl. LAWRENCE M. FRIEDMAN, State Constitutions, S. 35; GALIE/BOPST, insbes. S. 31; GRIFFIN, American Constitutionalism, S. 33 ff.; JANICE C. MAY, Amendment and Revision, S. 153 ff., 162 ff., 164 ff.; SCHEIBER, S. 801; TARR, Historical Perspective, S. 3; ders., State Constitutions, S. 23 ff. Auch in anderen Bundesstaaten unterscheiden sich die Gliedstaatsverfassungen von der Bundesverfassung regelmässig in den Bereichen Verfassungsänderung (einfacheres Verfahren) und direkte Demokratie (mehr Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung) (vgl. DINAN, Subnational Constitutionalism, S. 860).

1447 Vgl. U.S. Const. art. V.

1448 SHELL, Oberster Gerichtshof, S. 176.

1449 Vgl. zur Unionsverfassung als zentralem Bestandteil der US-amerikanischen Zivilreligion SANFORD LEVINSON, Constitutional Faith (Paperback reissue, with a new afterword), Princeton (N.J.)/Oxford 2011.

1450 Die ersten 10 Zusatzartikel (die sogenannte «Bill of Rights») wurden schon 1789 vom Kongress beschlossen und stehen seit 1791 in Kraft.

1451 Abgedruckt in deutscher Übersetzung in: SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 166 ff. (Nr. 42).

1452 Brief an «Henry Tompkinson» (Samuel Kercheval) vom 12. Juli 1816, Founders Online, National Archives, abrufbar unter: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-10-02-0128-0002> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021); auch abgedruckt

Den Gliedstaatsverfassungen wird also bei Weitem nicht die gleiche Ehrfurcht entgegengebracht wie der von einem Nimbus umgebenen Unionsverfassung. Am 1. Januar 2020 hatten denn auch schon 31 Gliedstaaten wenigstens ein Mal in ihrer Geschichte eine neue Verfassung erlassen beziehungsweise die Verfassung einer Gesamtänderung unterzogen.[1453] In Louisiana, dem «Rekordhalter», steht zurzeit die elfte Verfassung seit 1812 in Kraft. Vor allem die Südstaaten zeichneten sich durch häufige Verfassungswechsel aus.[1454]

Die Gliedstaatsverfassungen, die in erster Linie durch formelle Verfassungsänderung und nicht durch die Rechtsprechung fortgebildet werden,[1455] sind im Lauf des 19. Jahrhunderts zu juristischen Alltagsinstrumenten, ja bloss «vorläufigen Arbeitsentwürfen» («temporary working drafts»)[1456] geworden. Diese Entwicklung vollzog sich fast zwangsläufig gleichzeitig mit der beschriebenen Konstitutionalisierung einfachen Gesetzesrechts[1457] und einer damit einhergehenden «radikale[n] Abkehr vom herkömmlichen Staatsverfassungstypus», der sich auf eine Festlegung der Grundsätze der Staatsorganisation beschränkt hatte.[1458] Der in weiten Teilen überwiegende Gesetzescharakter prägt das gliedstaatliche Verfassungsrecht bis heute in hohem Mass.[1459] Unter anderem deshalb stellen

---

in: VILE, Constitutional Change, S. 200 ff. (201). Vgl. dazu VILE, Amending Process, S. 65 f.

1453 Vgl. The Book of the States 2020, S. 5 f. (Tabelle 1.3). Im Einzelnen: California, Indiana, Iowa, Montana, Nebraska, New Hampshire, Ohio und West Virginia (ein Mal); Connecticut, New Jersey, North Carolina, Rhode Island, Tennessee und Vermont (zwei Mal); Delaware, Illinois, Kentucky, Maryland, Michigan, Mississippi, Missouri und New York (drei Mal); Arkansas, Pennsylvania und Texas (vier Mal); Alabama, Florida und Virginia (fünf Mal); South Carolina (sechs Mal); Georgia (neun Mal); Louisiana (zehn Mal). Nach HAMMONS, S. 840 ff., 845 f., soll, entgegen James Madisons Annahme, die Dauerhaftigkeit einer Verfassung mit deren Umfang zunehmen, vielleicht deshalb, so der Autor, weil konkurrierende Gruppen ein gemeinsames Interesse an der Erhaltung dieser partikularistisch geprägten Dokumente haben.

1454 STURM/MAY, S. 116.

1455 Vgl. TARR, Historical Perspective, S. 3.

1456 SCHEIBER, S. 811.

1457 Vgl. vorn S. 74 ff., 79 ff.

1458 STELZENMÜLLER, S. 77.

1459 Vgl. TARR, Historical Perspective, S. 10 f. Der Gesetzescharakter wird dadurch unterstrichen, dass der Begriff der «Direct *Legislation*» in den Gliedstaaten mit Volksinitiative die *Verfassungs*initiative einschliesst und die Verfassungs- sowie die Gesetzesinitiative – anders als in den meisten Schweizer Grundgesetzen – meist in einer gemeinsamen Verfassungsbestimmung geregelt sind.

vereinzelte Autoren die Verfassungsqualität dieser Erlasse ganz grundsätzlich infrage.[1460]

Die meisten Gliedstaatsverfassungen sind denn auch zu unförmigem Umfang angeschwollen.[1461] Die gliedstaatlichen «Grundgesetze» sind mit rund 35'000 Wörtern heute rund zehn Mal länger als die Unionsverfassung.[1462] Die mit 8565 Wörtern schlankste Verfassung ist gegenwärtig diejenige von Vermont; sie stammt aus dem Jahr 1793 und ist damit gleichzeitig das drittälteste Grundgesetz der USA, das heute noch in Kraft steht. Über die mit grossem Abstand umfangreichste Verfassung verfügt der Gliedstaat Alabama: Das 1901 in Kraft getretene Dokument, das allerdings zahlreiche «lokale», jeweils nur für einen Bezirk («county») geltende Zusatzartikel umfasst, ist berüchtigt für seine Länge.[1463] Es enthielt am 1. Januar 2020 nicht weniger als 402'852 Wörter[1464] und ist damit rund 47 Mal länger als die Verfassung von Vermont.

Der überwiegende Gesetzescharakter der Gliedstaatsverfassungen erklärt nun die – selbst im Vergleich zur Schweiz – grosse Dynamik des geschriebenen Verfassungsrechts, denn das einmal konstitutionalisierte Gesetzesrecht verlangt häufige Anpassungen,[1465] die mancherorts im regelmässigen Rhythmus der Wahl- und Abstimmungstermine erfolgen.[1466] Die Verfassungsänderung, so formulierte Karl Loewenstein einst treffend, sei «so sehr zur Routine geworden, dass die Urkunde, kaum ist ihre Tinte getrocknet, mit Einzeländerungen bepflastert wird, die dann

---

[1460] Vgl. dazu insbes. JAMES A. GARDNER, Failed Discourse, passim; dazu die Kritik u.a. von LINDE, Gardner's *Failed Discourse,* passim; ferner JAMES A. GARDNER, Reply, passim. Vorschläge für eine stärkere Abgrenzung zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht durch strengere Anforderungen an das Verfahren der Verfassungsänderung finden sich etwa bei KRISLOV/KATZ, S. 335 ff.

[1461] Vgl. zu den nachfolgenden Zahlenangaben The Book of the States 2020, S. 5 f. (Tabelle 1.3).

[1462] Vgl. MADDEX, S. VII.

[1463] Vgl. PERMALOFF/GRAFTON, S. 235, 245 f.

[1464] Die (inzwischen totalrevidierte) Verfassung von Georgia von 1976 zählte sogar ungefähr 600'000 Wörter (vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 230).

[1465] Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 230; ferner GLASER, S. 43 f. KOMMERS, S. 471, hält fest, die Gliedstaatsverfassungen seien «derartig detailliert und vom jeweiligen Zeitgeist beeinflusst, dass sie laufend einer Anpassung bedürfen» würden.

[1466] Vgl. LAWRENCE M. FRIEDMAN, State Constitutions, S. 38 (betreffend Kalifornien), der in den häufigen volksinitiierten Verfassungsänderungen politischen Inhalts einen gegenläufigen Trend zu den im 20. Jahrhundert stärker technokratisch ausgerichteten Verfassungsreformen sieht.

im Laufe der Zeit oft in die Hunderte gehen».[1467] Der Zusammenhang zwischen der Länge einer Verfassung und der Zahl der Änderungen ist empirisch erwiesen.[1468] Die erwähnten Beispiele Vermont und Alabama sind denn auch für die Zahl der Verfassungsänderungen aufschlussreich: Während die Aktivbürgerschaft in Vermont seit 1793 über 212 Verfassungsänderungen abzustimmen hatte, von denen sie mit 54 nur rund einen Viertel auch tatsächlich annahm, weist Alabama mit grossem Abstand am meisten Verfassungsänderungen überhaupt auf: Den Stimmberechtigten wurden seit 1901 1280 Vorlagen unterbreitet, von denen sie 946 in der Volksabstimmung genehmigten.[1469]

[1467] LOEWENSTEIN, Verfassungsänderung, S. 38.

[1468] Vgl. LUTZ, Amendment Patterns, S. 35 f., 45; ferner ders., Theory, S. 247 ff. (Tabelle 1). Dagegen können nach LUTZ, Theory, S. 254 f. (Tabelle 8), hohe Änderungszahlen nicht mit der Volksinitiative erklärt werden, deren Erfolgsrate nur halb so gross ist wie diejenige von Parlamentsvorlagen.

[1469] Vgl. The Book of the States 2020, S. 5 f. (Tabelle 1.3; Stand vom 1. Januar 2020); die nur für einen Bezirk («county») geltenden Zusatzartikel zur Verfassung von Alabama müssen seit 1982 nur noch dort der Volksabstimmung unterstellt werden. Zur Praxis des Verfassungsreferendums hinten S. 321 ff.

IV. Juristische Ausgestaltung und geografische Verbreitung

«The review of the legal foundation of the referendum reveals a wide variety of topics are subject to one or more referenda types in the fifty states with the availability of the participatory device varying considerably from state to state.»

JOSEPH F. ZIMMERMAN (2001)[1470]

Verfassungsgeschichte und Verfassungsrecht lassen sich in den USA, auch in Gliedstaaten, kaum voneinander trennen. Wenn bis hierher vor allem die historische Entwicklung des Referendums rekonstruiert worden ist, so handelte es sich dabei wegen der aussergewöhnlichen – materiellen – Kontinuität des gliedstaatlichen Verfassungsrechts gleichzeitig weitgehend auch um eine Untersuchung heute geltenden Rechts. Umgekehrt werden die nun zu behandelnden gegenwärtigen Rechtsgrundlagen des Referendums erst in historischer Perspektive, das heisst vor dem Hintergrund einer mehr als zweihundertjährigen geschichtlichen Entwicklung, lesbar.

Die Ausführungen zur heutigen normativen Ausgestaltung des Verfassungs- und Gesetzesreferendums zeigen über die geltendrechtlichen Einzelheiten hinaus die vielfältigen Erscheinungsformen und unterschiedlichen räumlichen Schwerpunkte des Gesetzesreferendums. Sie lassen insgesamt eine vielfältige US-amerikanische «Referendumslandschaft», gleichsam eine «Geografie des Referendums» erkennen.

[1470] ZIMMERMAN, Referendum, S. 63.

A) Konvents- und Verfassungsreferendum

1. Die Unterscheidung von Gesamt- und Teiländerung der Verfassung

Die US-amerikanischen Gliedstaaten gelten – wie die Schweizer Kantone – als «Laboratorien der Demokratie»,[1471] insbesondere im Bereich der direkten Demokratie.[1472] So ist denn auch die Feststellung des deutsch-amerikanischen Staatsrechtlers und Politikwissenschaftlers Karl Loewenstein, die Verfassungsrevision in den Gliedstaaten sei «ein von der Rechtsvergleichung ungebührlich vernachlässigtes Weltlaboratorium für die Verfassungsänderung»,[1473] nach wie vor gültig, auch wenn sich die Bestimmungen über die Verfassungsänderung im Lauf des 20. Jahrhunderts im Sinn eines einfacheren und rascheren Änderungsverfahrens angeglichen haben.[1474] Die meisten Autoren befassen sich im Zusammenhang mit direkter Demokratie und Verfassungsänderung ohnehin ausschliesslich mit der Volksinitiative auf Teiländerung (in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs), wie sie heute 18 Gliedstaaten kennen.[1475] Die Volksabstimmung über eine volksiniti-

[1471] Das viel zitierte, ursprünglich nicht auf Fragen der Staatsorganisation bezogene Diktum entstammt einem abweichenden Sondervotum von Richter Louis D. Brandeis im Entscheid *New State Ice Co. v. Liebmann,* 285 U.S. 262, 311 (1932) des Obersten Gerichtshofs der USA («It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.»).

[1472] MADDEX, S. XIV.

[1473] LOEWENSTEIN, Verfassungsänderung, S. 38.

[1474] DINAN, Constitutional Tradition, S. 48 ff., 53 ff., 55 ff., bietet eine Zusammenstellung von Argumenten, die in gliedstaatlichen Verfassungskonventen des 20. Jahrhunderts für und gegen flexiblere Grundgesetze vorgebracht wurden, sowie eine Übersicht über die Einführung einfacherer und rascherer Änderungsverfahren. Nach DINAN, a.a.O., S. 48 ff., 63, war für die Befürworter der Neuerungen vor allem das Anliegen ausschlaggebend, den übermässigen Einfluss der richterlichen Rechtsprechung auf die Verfassungsentwicklung zu verhindern.

[1475] Vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1; art. XXI, § 1; Ark. Const. art. V, § 1; Cal. Const. art. II, § 8, art. XVIII, § 3; Colo. Const. art. V, § 1; Fla. Const. art. XI, § 3, 5; Ill. Const. art. XIV, § 3 (inhaltlich stark eingeschränkt); Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Initiative, art. LXXXI (nur bei Zustimmung durch wenigstens einen Viertel aller Mitglieder beider Parlamentskammern in gemeinsamer Sitzung in zwei verschiedenen Legislaturperioden); Mich. Const. art. XII, § 2; Miss. Const. art. XV, § 273; Mo. Const. art. III, §§ 49, 50, 51; Mont. Const. art. XIV, § 9; Neb. Const. art. III, §§ 2, 4;

ierte Verfassungsvorlage stellt aber nach der Begriffsverwendung in der vorliegenden Untersuchung kein Referendum dar[1476] und ist deshalb nachfolgend nicht zu behandeln.

Die einschlägigen Verfassungsvorschriften unterscheiden heute in 40 Gliedstaaten zwischen dem Verfahren der sachlich beschränkten Teiländerung, das heisst des «amendment» einerseits und der grösseren Änderung bis hin zur Gesamtänderung, das heisst der «revision» anderseits;[1477] «revision» ist also der weitere Begriff als «amendment»,[1478] oder, wie der Oberste Gerichtshof von Alaska unter Zitierung der Verfassungsredaktoren dieses Gliedstaats festgehalten hat: «[…] ‹[r]evision includes amendment, but amendment does not include revision›.»[1479]

Für die Ausarbeitung einer «revision» ist in der Regel die Einberufung eines Verfassungskonvents vorgeschrieben. Im Gegensatz zur kleineren Teiländerung wird die Gesamtänderung mithin als so wesentlich erachtet, dass sie nur im aufwendigeren Verfahren mit Einsetzung eines Verfassungskonvents stattfinden kann. Die von der Lehre vom Gesellschaftsvertrag beeinflusste, alte und typisch amerikanische Einrichtung[1480] des Verfassungskonvents ist sichtbarer Ausdruck des «pouvoir constituant» des Volks und zeichnet sich entsprechend durch eine vom Parlament unabhängige Stellung aus. Ein Mitglied des Verfassungskonvents von New York drückte diesen Gedanken 1821 anschaulich aus:

Nev. Const. art. XIX, § 2; N.D. Const. art. III, §§ 1–9; Ohio Const. art. II, § 1a; Okla. Const. art. V, §§ 2, 3; Or. Const. art. IV, §§ 1, 1b; S.D. Const. art. XXIII.

1476 Vgl. vorn S. 24.

1477 Vgl. NOYES, S. 386 (Tabelle 9.1). Meist ist der entsprechende Verfassungsartikel mit «Amendment and Revision» überschrieben. Vgl. zur Unterscheidung RODRIGUEZ, S. 1082 ff.; TARR, Introduction, S. 2 f.; ROBERT F. WILLIAMS, S. 359 ff. Terminologie und Tragweite der Unterscheidung sind nicht immer klar. Vgl. zur Kritik an der auch im Schrifttum verbreiteten Begrifflichkeit LUTZ, Theory, S. 240, m.w.H.

1478 Vgl. COLANTUONO, S. 1478 («The term ‹amendment› typically refers to changes to one or a few provisions, usually related to a single subject. The term ‹revision›, on the other hand, refers to more pervasive changes, ranging from the drafting of an entirely new document to changes that alter multiple provisions and touch upon multiple subjects. The distinction, of course, is a matter of degree rather than of kind; the result in either case is the adoption of new constitutional language.»).

1479 *Bess v. Ulmer,* 985 P.2d 979, 982 (Alaska 1999).

1480 Vgl. STURM/MAY, S. 120.

> «[…] the people are here themselves. They are present by their delegates. No restriction limits our proceedings […] *we are standing upon the foundations of society*.»[1481]

Nur in sechs Gliedstaaten dürfen die Parlamente auch «revisions» ausarbeiten und der Aktivbürgerschaft zum Entscheid unterbreiten.[1482] Umgekehrt können aber die Verfassungskonvente meist auch blosse «amendments» der Verfassung vorschlagen.[1483]

Die Tatsache, dass viele Gliedstaatsverfassungen die Verfahren der «revision» und des «amendment» unterschiedlich regeln, hat einige Gerichte dazu veranlasst, die sogenannte «no revision rule» (auch «nonrevision requirement» genannt) für «amendments» anzuwenden: Es geht dabei darum, zu verhindern, dass auf dem Weg des weniger schwerfälligen Teiländerungsverfahrens inhaltlich eine Gesamtänderung erreicht werden kann. Der einschlägige Grundsatzentscheid von 1948[1484] betraf zwar eine kalifornische Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung («California Bill of Rights»), die unterschiedlichste Forderungen bei einem Umfang von mehr 21'000 Wörtern enthielt (während die bestehende Verfassung damals 55'000 Wörter zählte), doch dürfen nach der Rechtsprechung in mehreren

---

1481 Zit. nach HOAR, S. 131 (Hervorhebung hinzugefügt). FINO, State Constitution, S. 249, gibt die gleiche Stelle ungenau nach einem Zitat in *Carton v. Secretary of State,* 115 N.W. 429 (Mich. 1908) wieder und schreibt den Ausspruch fälschlicherweise einem «Robert Livingston» zu; tatsächlich stammt er entweder von Peter R. oder Alexander Livingstone (vgl. HOAR, S. 131). Vgl. auch BORGEAUD, Adoption and Amendment, S. 184.

1482 Vgl. Cal. Const. art. XVIII, § 1, Fla. Const. art. XI, § 1, Ga. Const. art. X, § 1, para. II, Haw. Const. art. XVIII, § 1, N.C. Const. art. XIII, § 4; Or. Const. art. XVII, § 2; dazu COLANTUONO, S. 1479, der 1987 darauf hinwies, dass vier dieser sechs Verfassungen innert der letzten 20 Jahre angenommen worden waren und es sich somit um einen «modern trend toward simplifying the processes of constitutional change» handle. Seither sind allerdings keine weiteren Gliedstaaten zu diesem Revisionsverfahren übergegangen. Vgl. zum Ganzen auch NOYES, S. 402; STELZENMÜLLER, S. 137 Anm. 119, m.w.H.

1483 In New Hampshire konnten während langer Zeit Verfassungsänderungen, auch Teiländerungen, überhaupt nur durch Verfassungskonvente ausgearbeitet werden (vgl. HALLER, Stimmbürger, S. 17). Seit 1964 können auch die beiden Parlamentskammern Verfassungsänderungen vorschlagen (vgl. N.H. Const. pt. 2, art. 100[a]).

1484 *McFadden v. Jordan,* 196 P.2d 787 (Cal. 1948). Vgl. dazu statt vieler COLANTUONO, S. 1478 Anm. 27, S. 1492 ff.

Gliedstaaten auch die Parlamente «revisions» nicht unter Umgehung des dafür vorgesehenen Verfahrens mittels «amendments» herbeiführen.[1485]

Die US-amerikanische Geschichte liefert allerdings zahlreiche Beispiele dafür, dass die Gliedstaaten einen «dritten», in ihrem Grundgesetz nicht vorgesehenen Revisionsweg beschritten haben. So wurde wiederholt auch dort, wo für Verfassungsänderungen eigentlich nur das Parlament zuständig war, ein Verfassungskonvent ohne eine entsprechende Verfassungsgrundlage einberufen.[1486] Während dieses Vorgehen nur selten gerichtlich gerügt wurde und im ausgehenden 19. Jahrhundert – soweit ein Verfassungskonvent nicht *ausdrücklich* ausgeschlossen war – sogar gewohnheitsrechtlichen Charakter aufwies,[1487] war umgekehrt immer klar, dass eine gesetzgebende Körperschaft nicht befugt ist, ohne eine ausdrückliche Verfassungsermächtigung eine Verfassungsänderung auszuarbeiten.[1488] Nach US-amerikanischem Rechtsverständnis liegt eine Änderung des Grundgesetzes ausserhalb der ordentlichen Zuständigkeit des Parlaments.[1489] Heute enthalten allerdings alle 50 Gliedstaatsverfassungen Bestimmungen über die Verfassungsänderung durch das Parlament.[1490] Ganz vereinzelt schliessen die Gliedstaatsverfassungen andere als die von ihnen vorgesehenen Verfahren von «revision» und «amendment» ausdrücklich aus.[1491]

Als vereinzelte Gliedstaatsgerichte ein Vorgehen der einfacheren und rascheren «extratextual revision» durch Verfassungskommissionen guthiessen, die durch Gesetz, Beschluss der Legislative oder auf Anordnung der Exekutive geschaffen werden und beratende und vorbereitende Funktionen zuhanden von Verfassungskonventen oder Parlamenten ausüben, stiess diese Rechtsprechung in der Lehre

---

1485 Vgl. die Hinweise auf die Rechtsprechung bei COLANTUONO, S. 1492 f. Anm. 137 f.

1486 Vgl. JAMESON (4. Aufl. 1887), S. 596 ff. §§ 565 ff.; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 136 ff. (je mit Beispielen); MARKS/COOPER, S. 300 f., 312.

1487 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 138 («Our custom has so well established the rule upon this point, that it is too late now to question the legitimacy of these conventions.»).

1488 Vgl. GARNER, S. 232 f.; JAMESON (4. Aufl. 1887), S. 210 ff. § 219, S. 601 f. § 570; OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 138; ROBERT F. WILLIAMS, S. 406.

1489 Vgl. NAUMANN, S. 36.

1490 Vgl. MARKS/COOPER, S. 302.

1491 Vgl. Mo. Const. art. XII, § 1; N.C. Const. art. XIII, § 2.

auf heftige Kritik.[1492] Im Lauf des 20. Jahrhunderts wurden die Verfassungskommissionen aber immer beliebter;[1493] allein in den 30 Jahren von 1939 bis 1969 kam es in 35 Gliedstaaten zur Einsetzung von insgesamt 62 Verfassungskommissionen.[1494] Heute handelt es sich dabei um die wichtigste Methode, um eine Änderung des gliedstaatlichen Verfassungsrechts in Gang zu bringen.[1495] Die Mitglieder der ganz unterschiedlich grossen Verfassungskommissionen werden meist ernannt, in der Regel vom Gouverneur.[1496] Doch nur in Florida, wo die Einrichtung der «revision commission» verfassungsrechtlich vorgesehen ist,[1497] darf diese ihre Änderungsvorschläge (Gesamt- oder Teiländerung) unmittelbar der Volksabstimmung unterstellen.[1498]

2. Das Änderungsverfahren mit Verfassungskonvent

2.1 Die Einberufung des Verfassungskonvents mit und ohne Volksabstimmung

42 Gliedstaatsverfassungen enthalten Bestimmungen über den Verfassungskonvent.[1499] Zahlreiche Gliedstaaten haben dieses Verfahren allerdings noch gar nie

---

1492 Vgl. COLANTUONO, S. 1482 ff., 1487 ff., der die einschlägigen Gerichtsentscheide des Obersten Gerichtshofs von Georgia (*Wheeler v. Board of Trustees,* 37 S.E.2d 322 [Ga. 1946]) und des Berufungsgerichts von Kentucky (*Gatewood v. Matthews,* 403 S.W.2d 716 [Ky. Ct. App. 1966]) kritisiert und sich entschieden *gegen* eine solche «extratextual revision» ausspricht; ferner schon Note, *Gatewood v. Matthews,* S. 696 («*Gatewood,* in effect, allows the legislature to utilize a popular referendum to sanction usurpations of authority […].»). Ein weiteres Beispiel aus der Gerichtspraxis ist das Urteil *Smith v. Cenarrusa,* 475 P.2d 11 (Idaho 1970); dazu die Kritik von CROWLEY/HEFFRON, S. 271.

1493 Vgl. STURM/MAY, S. 124.

1494 Vgl. STURM, State Constitution-Making, S. 34, 35 f. (Tabelle 6).

1495 Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, S. 382.

1496 Vgl. GALIE/BOPST, S. 40 ff.; HENRETTA, S. 830.

1497 Vgl. Fla. Const. art. XI, § 2 (periodisch alle 20 Jahre, ab 2017).

1498 Vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 300 Anm. 7; NOYES, S. 402 f. Dasselbe gilt für die «Taxation and Budget Reform Commission» (Fla. Const. art. XI, § 6; periodisch alle 20 Jahre, erstmals 2007) in Bezug auf Verfassungsänderungen in den Bereichen Steuern und Staatshaushalt, wobei für einen solchen Vorschlag eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Kommissionsmitglieder erforderlich ist.

1499 Vgl. zu den nachfolgenden Angaben The Book of the States 2020, S. 11 f. (Tabelle 1.6); NOYES, S. 406 f. (Tabelle 9.2). Keine ausdrücklichen Verfassungsbestimmun-

angewendet. Der *Antrag* auf Einberufung eines Verfassungskonvents geht fast überall nur vom Parlament aus. Ausnahmen stellen Florida,[1500] Montana,[1501] North Dakota[1502] und South Dakota[1503] dar: Während der Antrag in Florida nach dem Verfassungswortlaut *ausschliesslich* auf dem Weg einer Volksinitiative gestellt werden kann,[1504] ist Letztere in Montana, North Dakota[1505] und South Dakota *neben* den Befugnissen des Parlaments zulässig.[1506] Für einen entsprechenden (Parlaments-)Beschluss genügt in 23 Gliedstaaten[1507] eine einfache Abstimmungs- oder Mitgliedermehrheit. Zwei Gliedstaaten verlangen eine qualifizierte Mehrheit

gen kennen Arkansas, Indiana, Massachusetts, Mississippi, New Jersey, North Dakota, Pennsylvania, Texas und Vermont. Das schliesst nicht aus, dass ein Gliedstaatsparlament unter Umständen befugt ist, der Aktivbürgerschaft die Frage der Einberufung eines Verfassungskonvents zum Entscheid zu unterbreiten (vgl. *Stander v. Kelley,* 250 A.2d 474, 479 [Pa. 1969], m.w.H. auf die Rechtsprechung).

[1500] Vgl. Fla. Const. art. XI, §§ 4, 5.

[1501] Vgl. Mont. Const. art. XIV, §§ 1, 2.

[1502] Vgl. N.D. Const. art. III, § 1.

[1503] Vgl. S.D. Const. art. XXIII, § 2.

[1504] Vgl. auch The Book of the States 2020, S. 11 f. (Tabelle 1.6).

[1505] In N.D. Const. art. III, § 1 ist zwar nur die Volksinitiative vorgesehen und es findet sich keine Verfassungsbestimmung, wonach das Parlament einen Einberufungsantrag stellen könnte. Trotzdem darf nach dem Obersten Gerichtshof von North Dakota auch das Parlament die Aktivbürgerschaft über die Einberufungsfrage abstimmen lassen (vgl. LEAHY, S. 104).

[1506] Nach Alaska Const. art. XIII, § 2 ist zwar nur das *Parlament* befugt, einen Verfassungskonvent einzuberufen (und nicht etwa nur zu beantragen), doch wird die Verfassungsbestimmung so ausgelegt, dass dies auch auf dem Weg der Volksinitiative geschehen kann. Alaska Const. art. XI, § 7, schliesst die Volksinitiative auf Einberufung eines Verfassungskonvents nicht aus (vgl. MCBEATH, S. 231). Vgl. für entsprechende Überlegungen zur Volksinitiative in Washington HEMPELMANN.

[1507] Vgl. Ala. Const. art. XVIII, § 286; Alaska Const. art. XIII, § 2; Ariz. Const. art. XXI, § 2; Haw. Const. art. XVII, § 2; Iowa Const. art. X, § 3; Ky. Const. § 258; Mo. Const. art. XII, § 3(a); N.H. Const. pt. 2, art. 100(b); N.Y. Const. art. XIX, § 2; Okla. Const. art. XXIV, § 2; Or. Const. art. XVII, § 1; R.I. Const. art. XIV, § 2; Tenn. Const. art. XI, § 3; W.Va. Const. art. XIV, § 1; Wis. Const. art. XII, § 2. Aufgrund der politischen oder gerichtlichen Praxis zählen zu dieser Gruppe auch Arkansas, Indiana, Massachusetts, Mississippi, New Jersey, North Dakota, Pennsylvania und Vermont, die keine einschlägigen Verfassungsbestimmungen kennen (vgl. The Book of the States 2020, S. 11 f. [Tabelle 1.6]; NOYES, S. 406 f. [Tabelle 9.2]).

von drei Fünfteln,[1508] 20 Gliedstaaten eine solche von zwei Dritteln[1509] und South Dakota sogar eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln[1510] der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern. Wie schwierig solche qualifizierten Mehrheiten zu erreichen sind, zeigt etwa Kalifornien, wo Abstimmungen über einen Einberufungsantrag bisher zwar häufig vorgekommen sind, aber nur vier Mal die nötige Mitgliedermehrheit von zwei Dritteln in beiden Parlamentskammern erreicht haben.[1511] Das Veto des Gouverneurs gegen einen entsprechenden Parlamentsbeschluss ist ausgeschlossen.

Der Entscheid über die Frage der Einberufung eines Verfassungskonvents steht in der Regel der Aktivbürgerschaft zu; man spricht von der «convention or no convention»-Frage. Die entsprechende obligatorische Volksabstimmung wird als «Konventsreferendum» («convention referendum») bezeichnet.[1512] In nur sieben Gliedstaaten, die ausdrückliche Verfassungsbestimmungen kennen, kann das Parlament einen Verfassungskonvent einberufen, ohne die Frage den Stimmberechtigten zum Entscheid zu unterbreiten.[1513] In mehreren Gliedstaaten[1514] muss das *Gesetz,* das die Einzelheiten des Verfahrens der Wahl und Organisation des Verfassungskonvents festlegt, in einer Volksabstimmung angenommen werden. In der Volksabstimmung muss sich in 23 Gliedstaaten[1515] nach der Verfassung ausdrück-

---

1508 Vgl. Ill. Const. art. XIV, § 1(a); Neb. Const. art. XVI, § 2 (Einkammerparlament).

1509 Vgl. Cal. Const. art. XVIII, § 2; Colo. Const. art. XIX, § 1; Conn. Const. art. XIII, §§ 1–4; Del. Const. art. XVI, §§ 2, 3; Ga. Const. art. X, § 1, para. IV; Idaho Const. art. XX, § 3; Kan. Const. art. XIV, § 2; La. Const. art. XIII, § 2; Me. Const. art. IV, pt. 3, § 15; Minn. Const. art. IX, § 2; Mont. Const. art. XIV, § 1; Nev. Const. art. XVI, § 2; N.M. Const. art. XIX, § 2; N.C. Const. art. XIII, §§ 1, 3; Ohio Const. art. XVI, § 2; S.C. Const. art. XVI, § 3; Utah Const. art. XXIII, § 2; Va. Const. art. XII, § 2; Wash. Const. art. XXIII, § 2; Wyo. Const. art. XX, § 3.

1510 Vgl. S.D. Const. art. XXIII, § 2.

1511 1914, 1920, 1930 wurde die Einberufung eines Verfassungskonvents dann in der anschliessenden Volksabstimmung abgelehnt, 1933 wurde sie zwar gutgeheissen, aufgrund der politischen beziehungsweise wirtschaftlichen Umstände (Weltwirtschaftskrise) aber nicht umgesetzt (vgl. GRODIN/SHANSKE/SALERNO, S. 468).

1512 Vgl. vorn S. 27.

1513 Vgl. Alaska Const. art. XIII, § 2; Conn. Const. art. XIII, § 1; Ga. Const. art. X, § 1, para. IV; La. Const. art. XIII, § 2; Me. Const. art. IV, pt. 3, § 15; S.D. Const. art. XXIII, § 2; Va. Const. art. XII, § 2 (vgl. The Book of the States 2020, S. 11 f. [Tabelle 1.6]; NOYES, S. 406 f. [Tabelle 9.2]).

1514 Vgl. Ariz. Const. art. XXI, § 2; Okla. Const. art. XXIV, § 2; Or. Const. art. XVIII, § 1.

1515 Vgl. Cal. Const. art. XVIII, § 2; Colo. Const. art. XIX, § 1; Conn. Const. art. XIII, § 2; Del. Const. art. XVI, § 2; Fla. Const. art. XI, § 4(b); Haw. Const. art. XVII, § 2; Idaho

lich eine einfache Mehrheit der Stimmenden für die Einberufung des Verfassungskonvents aussprechen, wobei in wenigen Fällen noch erschwerende Bedingungen gelten, so etwa das Erfordernis, dass diese einfache Mehrheit einem bestimmten Anteil der Wählenden bei der letzten «general election»[1516] oder einem gewissen Mindestprozentsatz der insgesamt anlässlich der Wahl abgegebenen Stimmen entsprechen[1517] muss. In acht Gliedstaaten[1518] ist die einfache Mehrheit der Wählenden (also derjenigen, die sich an den gleichzeitig stattfindenden Wahlen beteiligen) massgebend. In Illinois ist eine qualifizierte Mehrheit von drei Fünfteln der Stimmenden ausreichend; *alternativ* findet sich auch das Erfordernis der einfachen Mehrheit der Wählenden.[1519]

Im Lauf der Geschichte der Gliedstaaten wurden bisher 233 Verfassungskonvente einberufen.[1520] Die in der Bevölkerung einst angesehene und beliebte Einrichtung[1521] hat in jüngerer Zeit allerdings viel von ihrem ursprünglichen Glanz verloren, weshalb dieses Verfahren der Verfassungserneuerung seltener zum Zug kommt.[1522] Die Einsetzung von Verfassungskonventen wird heute oft unter Hinweis auf deren umfassende Befugnisse bekämpft: Die Aussicht, dass sie im Rahmen einer «revision» alles infrage stellen und damit eine «Büchse der Pandora» öffnen können, soll abschreckend wirken.[1523] Das Revisionsverfahren vereint denn auch im Vergleich zum Änderungsverfahren durch «amendments»

Const. art. XX, § 3; Iowa Const. art. X, § 3; Kan. Const. art. XIV, § 2; Ky. Const. § 258; Mich. Const. art. XII, § 3; Mo. Const. art. XII, § 3(a); Mont. Const. art. XIV, § 4; Neb. Const. art. XVI, § 2; N.H. Const. pt. 2, art. 100(b); N.M. Const. art. XIX, § 2; N.Y. Const. art. XIX, § 2; N.C. Const. art. XIII, § 1; Ohio Const. art. XVI, § 2; R.I. Const. art. XIV, § 2; Tenn. Const. art. XI, § 3; W.Va. Const. art. XIV, § 1; Wis. Const. art. XII, § 2.

[1516] So in Kentucky.

[1517] So in Nebraska.

[1518] Vgl. Ala. Const. art. XVIII, § 286; Md. Const. art. XIV, § 2; Minn. Const. art. IX, § 2; Nev. Const. art. XVI, § 2; S.C. Const. art. XVI, § 3; Utah Const. art. XXIII, § 2; Wash. Const. art. XXIII, § 2; Wyo. Const. art. XX, § 3.

[1519] Vgl. Ill. Const. art. XIV, § 1(c). In der Praxis ist nur die Dreifünftel-Mehrheit von Belang, da die Mehrheit der Wählenden viel schwieriger zu erreichen ist. Deren Erwähnung stellt eine heute bedeutungslose Übernahme aus der Verfassung von 1870 dar (vgl. auch LOUSIN, S. 262 f.).

[1520] Vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 7, 8 f. (Tabelle 1-1).

[1521] Vgl. vorn S. 46.

[1522] Vgl. BENJAMIN/GAIS, S. 69 ff.; ROBERT F. WILLIAMS, S. 388.

[1523] Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, S. 392.

regelmässig eine grössere Gegnerschaft.[1524] Vor allem die verschiedenen «special interest groups», denen es gelungen ist, ihre Interessen im bestehenden Grundgesetz zu sichern, bekämpfen regelmässig die Einberufung von Verfassungskonventen.[1525] So lässt sich in den Gliedstaaten eine zunehmende «conventionphobia» beobachten.[1526] Eine Folge davon ist der Versuch, vermehrt sogenannte «limited conventions» einzusetzen, das heisst Verfassungskonvente mit einem in inhaltlicher Hinsicht ausdrücklich beschränkten Auftrag.[1527] Dieses Verfahren, das drei Gliedstaatsverfassungen ausdrücklich vorsehen,[1528] erfreut sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts zunehmender Beliebtheit,[1529] ist aber nicht in allen Gliedstaaten verfassungsrechtlich zulässig.[1530] Immerhin ist heute unbestritten, dass die Aktivbürgerschaft dort, wo sich die Verfassung über die Frage vollkommen ausschweigt, den Auftrag des Verfassungskonvents im Sinn der «limited convention» begrenzen kann.[1531]

2.2 Das obligatorische periodische Konventsreferendum

Eine Besonderheit stellt das obligatorische periodische Konventsreferendum in 14 Gliedstaaten dar. Es ist vor allem an der Ostküste – als Erbe der Revolutionszeit –[1532] verbreitet, fand aber auch in jüngerer Zeit Eingang in vereinzelte Gliedstaatsverfassungen,[1533] wobei es nur in Missouri 1920 auf eine Volksinitiative

1524 Vgl. CAIN/NOLL, S. 1521, 1528.

1525 Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, S. 392; ZIMMERMAN, Referendum, S. 249.

1526 BENJAMIN/GAIS, passim.

1527 Vgl. BENJAMIN/GAIS, S. 72 f.; NOYES, S. 413 ff.

1528 Vgl. Kan. Const. art. XIV, § 2; N.C. Const. art. XII, § 1; Tenn. Const. art. XI, § 3.

1529 Vgl. GERSTEIN, S. 272 f.; HENRETTA, S. 830; ROBERT F. WILLIAMS, S. 392 ff.

1530 Vgl. ausdrücklich Alaska Const. art. XIII, § 4; Mont. Const. art. XIV, §§ 1, 2; ferner weniger deutlich Ala. Const. art. XVIII, § 286; Ill. Const. art. XIV, § 2; Mich. Const. art. XII, § 3. Ebenso schliessen die verbreiteten Verfassungsbestimmungen, welche die genaue Formulierung der Abstimmungsfrage beim obligatorischen periodischen Konventsreferendum vorgeben (so etwa Conn. Const. art. XIII, § 2: «Shall there be a Constitutional Convention to amend or revise the Constitution of the State?»), eine Beschränkung im Sinn der «limited convention» aus (vgl. NOYES, S. 415; TARR/WILLIAMS, State Constitutional Reform, S. 1086 f.; ROBERT F. WILLIAMS, S. 393).

1531 Vgl. NOYES, S. 416, m.w.H.

1532 Vgl. vorn S. 62 ff.

1533 Vgl. vorn Anm. 386; ferner NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE, art. XII, 12.03(a); DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 400; MADDEX, S. XV; ZIMMERMAN, Referendum, S. 118 ff.

zurückgeht.[1534] Dabei handelt es sich um eine in festen Zeitabständen zwingend durchzuführende Volksabstimmung über die Frage, ob ein Verfassungskonvent einberufen werden soll.[1535] Die Perioden, die in der Praxis allerdings nicht überall eingehalten werden,[1536] bewegen sich zwischen 10 und 20 Jahren; die «Generationen»-Zeitspanne von 20 Jahren hat sich in 8 der 14 Gliedstaaten durchgesetzt.[1537] In den neueren Verfassungen (Alaska, Hawaii, Illinois, Montana) findet sich die Bestimmung, dass die Frage betreffend Einberufung eines Verfassungskonvents nur dann «automatisch» der Aktivbürgerschaft zu unterbreiten ist, wenn Letztere während einer gewissen Zeit über keinen Einberufungsantrag des Parlaments hatte abstimmen können.

Die Stimmberechtigten haben sich insgesamt bei den obligatorischen periodischen Konventsreferenden wenig änderungsfreudig gezeigt.[1538] Jedenfalls lehnten sie in den betreffenden Volksabstimmungen seit dem Jahr 2000 die Einberufung eines Verfassungskonvents bisher ausnahmslos ab,[1539] was damit zu erklären ist, dass die jeweils beherrschende Partei im Gliedstaatsparlament und die durch das

---

[1534] Vgl. DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 401; MARTINEAU, S. 453 f. Anm. 54.

[1535] In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde zwar in verschiedenen Gliedstaaten erwogen, die periodische Abhaltung von Verfassungskonventen unabhängig von der Zustimmung in einer Volksabstimmung vorzuschreiben, doch vermochten sich diese Vorschläge nirgends durchzusetzen (vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 58 f.).

[1536] So hat etwa Oklahoma seit 1970 keine entsprechende Volksabstimmung mehr durchgeführt (vgl. BENJAMIN, Constitutional Convention, S. 1020; DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 402).

[1537] Vgl. Alaska Const. art. XIII, § 3 (alle 10 Jahre); Conn. Const. art. XIII, § 2 (alle 20 Jahre); Haw. Const. art. XVII, § 2 (alle 9 Jahre); Ill. Const. art. XIV, § 1(b) (alle 20 Jahre); Iowa Const. art. X, § 3 (alle 10 Jahre); Md. Const. art. XIV, § 2 (alle 20 Jahre); Mich. Const. art. XII, § 3 (alle 16 Jahre); Mo. Const. art. XII, § 3(a) (alle 20 Jahre); Mont. Const. art. XIV, § 3 (alle 20 Jahre); N.H. Const. pt. 2, art. 100(b) (alle 10 Jahre); N.Y. Const. art. XIX, § 2 (alle 20 Jahre); Ohio Const. art. XVI, § 3 (alle 20 Jahre); Okla. Const. art. XXIV, § 2 (alle 20 Jahre); R.I. Const. art. XIV, § 2 (alle 10 Jahre).

[1538] Vgl. BENJAMIN, Constitutional Convention, S. 1019 f.; BENJAMIN/GAIS, S. 69; DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 398 ff.; MARTINEAU, S. 424, 439 ff.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 118 ff.

[1539] Vgl. etwa «Mandatory vote about whether a statewide constitutional convention shall be held», abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Mandatory_vote_about_whether_a_statewide_constitutional_convention_shall_be_held> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021); DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 403 ff.

Grundgesetz geschützten Interessengruppen regelmässig gegen die Einleitung von Verfassungsrevisionen kämpfen.[1540]

2.3 Die Volksabstimmung über die Verfassungsvorlage

Den Abschluss des Verfahrens der Verfassungsänderung durch einen Verfassungskonvent bildet grundsätzlich das obligatorische Verfassungsreferendum. In der Volksabstimmung muss in 22 Gliedstaaten[1541] – wie in den Schweizer Kantonen –[1542] eine einfache Mehrheit der *Stimmenden* die vom Verfassungskonvent ausgearbeitete Vorlage annehmen, damit sie in Kraft treten kann.[1543] In Colorado[1544] und Utah[1545] ist eine Mehrheit der *Wählenden* erforderlich. In Florida[1546] und Minnesota[1547] muss eine qualifizierte Mehrheit von drei Fünfteln der Stimmenden, in New Hampshire[1548] sogar eine solche von zwei Dritteln der Stimmenden zustimmen. In acht Gliedstaaten[1549] sprechen sich die jeweils einschlägigen Verfassungsbestimmungen nicht über die massgebende Mehrheit beim Volksent-

1540 Näheres bei DINAN, Constitutional Convention Referendums, S. 417 ff.

1541 Vgl. Ariz. Const. art. XXI, § 2; Cal. Const. art. XVIII, § 4; Conn. Const. art. XIII, § 4; Ga. Const. art. X, § 1, para. IV; Haw. Const. art. XVII, § 2; Ill. Const. art. XIV, § 1(g); Iowa Const. art. X, § 3; Kan. Const. art. XIV, § 2; La. Const. art. XIII, § 2; Md. Const. art. XIV, § 2; Mich. Const. art. XII, § 3; Mont. Const. art. XIV, § 7; Neb. Const. art. XVI, § 2; N.M. Const. art. XIX, § 2; N.Y. Const. art. XIX, §§ 1, 2; N.C. Const. art. XIII, § 3; Ohio Const. art. XVI, § 3; Okla. Const. art. XXIV, § 2; R.I. Const. art. XIV, § 2; S.D. Const. art. XXIII, §§ 2, 3; Tenn. Const. art. XI, § 3; Va. Const. art. XII, § 2.

1542 Vgl. HANGARTNER/KLEY, S. 657 Rz. 1648.

1543 Nach Haw. Const. art. XVII, § 2 muss diese einfache Mehrheit wenigstens 50 Prozent der insgesamt in den betreffenden Wahlen abgegebenen Stimmen ausmachen, wenn anlässlich einer «general election» abgestimmt wird, oder mindestens 30 Prozent der Zahl der eingetragenen Wahlberechtigten entsprechen, wenn anlässlich einer «special election» abgestimmt wird.

1544 Vgl. Colo. Const. art. XIX, § 1. So gemäss The Book of the States 2020, S. 11 f. (Tabelle 1.6). Die «election» wird aber eigens zum Zweck der Abstimmung über die Verfassungsvorlage anberaumt.

1545 Vgl. Utah Const. art. XXIII, § 3.

1546 Vgl. Fla. Const. art. XI, § 5(e).

1547 Vgl. Minn. Const. art. IX, § 3.

1548 Vgl. N.H. Const. pt. 2, art. 100(c).

1549 Alabama, Alaska, Idaho, Missouri, New Mexico, Washington, West Virginia und Wyoming (vgl. The Book of the States 2020, S. 11 f. (Tabelle 1.6).

scheid aus, und in sieben der Gliedstaaten,[1550] welche die Einrichtung des Verfassungskonvents kennen, fehlen überhaupt Vorschriften über die Volksabstimmung. In der Vergangenheit kamen Fälle vor, in denen das Parlament im «convention act» dem Verfassungskonvent vorschrieb, das Ergebnis seiner Verhandlungen der Volksabstimmung zu unterstellen,[1551] ja, das war sogar schon 1779 in Massachusetts der Fall.[1552] Auch in den Fällen, in denen sich weder Verfassung noch Gesetz dazu äussern, ist aber von einer Praxis des Verfassungsreferendums auszugehen. Dabei handelt es sich dann allerdings streng genommen nicht um ein ordentliches, sondern um ein ausserordentliches obligatorisches Verfassungsreferendum – es sei denn, man gehe sogar von einer gewohnheitsrechtlichen *Pflicht* des Verfassungskonvents aus, das Ergebnis seiner Verhandlungen der Volksabstimmung zu unterstellen. In diesem Sinn meinte Ellis Paxson Oberholtzer im Jahr 1900, es handle sich bei der Volksabstimmung über die Verfassung um «a law which, if unwritten, is a scarcely less binding part of our political system».[1553] Die Durchführung eines Referendums über eine Vorlage des Verfassungskonvents entspricht insofern tatsächlich einer «moralische[n] Pflicht».[1554]

Der Verfassungskonvent verfügt in einigen Gliedstaaten über die ausdrückliche verfassungsrechtliche Befugnis, die Einzelheiten des Abstimmungsverfahrens zu regeln. Doch auch dort, wo dies nicht der Fall ist, wird ihm diese Kompetenz aufgrund seiner vom Parlament unabhängigen Stellung zugestanden.[1555] So liegt es –

[1550] Delaware, Kentucky, Maine, Nevada, Oregon, South Carolina und Wisconsin (vgl. The Book of the States 2020, S. 11 f. [Tabelle 1.6]). BOWERS, S. 167, hält für Nevada fest: «Although the issue was not discussed at all in the 1864 convention, given the experiences of other states and the original requirement in the congressional enabling act for a ratification vote of the 1864 constitution, it is probable that the revised constitution would have to be approved by the state's voters. It would be strange indeed that a mere constitutional amendment would require voter ratification, while an entirely new constitution would not.»

[1551] Vgl. dazu etwa *Gaines v. O'Connell,* 204 S.W.2d 425 (Ky. 1947); ROBERT F. WILLIAMS, S. 395.

[1552] Vgl. vorn S. 51 f.

[1553] OBERHOLTZER, Referendum (1. Aufl. 1900 = 2. Aufl. 1911), S. 114. Vgl. vorn S. 58.

[1554] LEUENBERGER, S. 66, unter Hinweis auf WILLIAM J. PIERCE/JAMES B. LOWE, Constitutional Convention Powers. Prepared for the Constitutional Convention Preparatory Commission, State of Michigan, 1961, S. 22.

[1555] Vgl. LEUENBERGER, S. 71, unter Hinweis auf STURM, State Constitutional Reform, S. 107.

anders als in den Schweizer Kantonen –[1556] im Ermessen des Verfassungskonvents, ob er eine totalrevidierte Verfassung als Gesamtvorlage oder aufgeteilt in verschiedene Einzelvorlagen dem Volksentscheid zuführen will. Gelegentlich wird eine Gesamtänderung der Verfassung auch in mehreren Etappen angestrebt, indem im Rahmen eines Gesamtkonzepts zeitlich gestaffelt mehrere «Teiländerungspakete» der Volksabstimmung unterstellt werden (sogenannte «phased revision»).[1557]

3. Das Änderungsverfahren ohne Verfassungskonvent

3.1 Die Ausarbeitung der Verfassungsänderung durch das Parlament

Die Parlamente spielen heute die Schlüsselrolle bei der Verfassungsänderung in den Gliedstaaten.[1558] Allerdings dürfen sie mit wenigen Ausnahmen[1559] nur «amendments», nicht aber «revisions» ausarbeiten und der Volksabstimmung unterstellen. Die Verabschiedung einer Verfassungsänderung erfordert in 17 Gliedstaaten eine einfache Mitgliedermehrheit, und zwar fast überall je einzeln in beiden Parlamentskammern;[1560] in neun Gliedstaaten ist eine qualifizierte Mehrheit

---

[1556] Ein Verfassungsrat darf im Gegensatz zu einem Kantonsparlament die totalrevidierte Kantonsverfassung nur dann in Teilen der Volksabstimmung unterstellen, wenn die Revisionsbestimmungen der Kantonsverfassung dies ausdrücklich vorsehen (vgl. HANGARTNER/KLEY, S. 657 Rz. 1646).

[1557] Vgl. LEUENBERGER, S. 72. Der Verfasser stellt a.a.O., S. 73 ff., die verschiedenen Varianten der Abstimmungsmodalitäten anhand aufschlussreicher Beispiele von Volksabstimmungen über totalrevidierte Gliedstaatsverfassungen in New York (1938, 1967), Michigan (1963), Kalifornien (1966–1974, «Phased Revision»), Maryland (1968) und Illinois (1970) dar. Vgl. zu Kalifornien auch The California Constitution Revision Commission, Constitution Revision. History and Perspective, o.O. (Sacramento [Cal.]) 1996, S. 8 f.

[1558] Vgl. STURM/MAY, S. 119; ferner GALIE/BOPST, S. 32.

[1559] Vgl. vorn S. 236.

[1560] Vgl. Ariz. Const. art. XXI, § 1; Ark. Const. art. XIX, § 22; Ind. Const. art. XVI, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich); Iowa Const. art. X, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich); Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Initiative, pt. 4, §§ 4, 5 (Mehrheit der gewählten Mitglieder in vereinigter Sitzung [«joint session»]; zwei Abstimmungen erforderlich); Minn. Const. art. IX, § 1; Mo. Const. art. XII, § 2(a); Nev. Const. art. XVI, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich); N.M. Const. art. XIX, § 1 (wobei in New Mexico für die Änderung gewisser Verfassungsbestimmungen über das Wahlrecht und das Bildungswesen eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der gewähl-

von drei Fünfteln[1561] und in 18 Gliedstaaten sogar eine solche von zwei Dritteln[1562] erforderlich. Sechs weitere Gliedstaaten verfügen über besondere Bestimmungen betreffend die parlamentarischen Zustimmungsquoren.[1563] In zwölf Gliedstaaten

ten Mitglieder erforderlich ist; vgl. N.M. Const. art. VII, §§ 1, 3; art. XII, §§ 8, 10. Nach N.M. Const. art. XIX, § 1, besteht auch die Möglichkeit des Parlaments, eine unabhängige Kommission einzusetzen und Vorschläge für Teiländerungen zuhanden der Legislative ausarbeiten zu lassen); N.Y. Const. art. XIX, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich); N.D. Const. art. IV, § 16; Okla. Const. art. XXIV, § 1; Pa. Const. art. XI, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich; bei dringlichen Verfassungsänderungen genügt *eine* Abstimmung mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln in beiden Kammern [Const. art. XI, § 1(a),(b)]), R.I. Const. art. XIV, § 1; S.D. Const. art. XXIII, § 1; Va. Const. art. XII, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich); Wis. Const. art. XII, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich). Vgl. zum Ganzen und zum Folgenden auch The Book of the States 2020, S. 8 f. (Tabelle 1.4); NOYES, S. 96 f. (Tabelle 3.4).

[1561] Vgl. Ala. Const. art. XVIII, § 284; Fla. Const. art. XI, § 1; Ill. Const. art. XIV, § 2(a); Ky. Const. § 256; Md. Const. art. XIV, § 1; Neb. Const. art. XVI, § 1 (Einkammerparlament); N.H. Const. pt. 2, art. 100(a); N.C. Const. art. XIII, § 4; Ohio Const. art. XVI, § 1.

[1562] Vgl. Alaska Const. art. XIII, § 1; Cal. Const. art. XVIII, § 1; Colo. Const. art. XIX, § 2(1); Del. Const. art. XVI, § 1 (zwei Abstimmungen erforderlich); Ga. Const. art. X, § 1, paras. I–III; Idaho Const. art. XX, § 1; Kan. Const. art. XIV, § 1; La. Const. art. XIII, § 1; Me. Const. art. X, § 4; Mich. Const. art. XII, § 1; Miss. Const. art. XV, § 273; Mont. Const. art. XIV, § 8 (wobei *insgesamt* [nicht je] zwei Drittel beider Parlamentskammern zustimmen müssen; vgl. auch ELISON/SNYDER, S. 226); S.C. Const. art. XVI, § 1 (wobei *nach* der Volksabstimmung im Parlament noch ein zweites Mal abgestimmt wird und in dieser zweiten Abstimmung eine einfache Mehrheit erforderlich ist); Tex. Const. art. XVII, § 1; Utah Const. art. XXIII, § 1; Wash. Const. art. XXIII, § 1; W.Va. Const. XIV, § 2; Wyo. Const. art. XX, § 1.

[1563] Nach Conn. Const. art. XII muss entweder eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern in einer Session oder eine einfache Mehrheit in jeder Kammer in zwei Sessionen zustimmen; zwischen diesen beiden Sessionen muss eine Neuwahl stattfinden. – Nach Haw. Const. art. XVII, § 3 ist eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln in jeder der beiden Parlamentskammern in einer Session oder eine einfache Mehrheit in jeder Kammer in zwei Sessionen erforderlich. – Nach N.J. Const. art. IX, § 1 müssen entweder drei Fünftel aller Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern in der gleichen Session oder eine einfache Mitgliedermehrheit in jeder der beiden Kammern in zwei aufeinanderfolgenden Sessionen zustimmen. – Nach Or. Const. art. XVII, §§ 1, 2 ist für «amendments» eine einfache Mehrheit der Mitglieder, für «revisions» dagegen eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern erforderlich. – Nach Tenn. Const. art. XI, § 3 muss in erster Lesung eine einfache Mehrheit der Mitglieder in jeder der beider Parlamentskammern, in zweiter Lesung eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder beider Kammern zustimmen. – Nach Vt. Const. ch. II, § 72 ist in erster Lesung eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der

ist für das parlamentarische Verfahren der Verfassungsänderung ausserdem zwingend eine zweite Abstimmung im Parlament nach erfolgten Neuwahlen vorgeschrieben.[1564] Verfassungsbestimmungen mit vertraglichem Charakter (wie die in die jeweilige Gliedstaatsverfassung aus dem «enabling act» übernommenen Grundsätze für die Zulassung zur Union),[1565] können freilich nicht einseitig, sondern nur mit Zustimmung der Gegenpartei, das heisst des Kongresses der USA, vom Parlament abgeändert und der Volksabstimmung unterstellt werden.[1566] Das Veto des Gouverneurs gegen Verfassungsvorlagen des Parlaments ist nur vereinzelt zulässig.[1567]

3.2 Die Volksabstimmung über die Verfassungsvorlage

3.2.1 Die Verbreitung

Die von den Parlamenten ausgearbeiteten Vorschläge für Teiländerungen der Verfassung sind in 49 Gliedstaaten zwingend den Stimmberechtigten zum Entscheid zu unterbreiten; das Vetorecht des Gouverneurs ist dagegen ausgeschlos-

Mitglieder im Senat und eine einfache Mitgliedermehrheit im Repräsentantenhaus erforderlich; in zweiter Lesung muss in beiden Kammern eine einfache Mehrheit zustimmen. Das Initiativrecht liegt ausschliesslich beim Senat, der aber nur alle vier Jahre Verfassungsänderungen vorschlagen darf (bis 1974 sogar nur alle 10 Jahre). Vermont kennt damit die höchsten Hürden für Verfassungsänderungen (vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 25, 123 f.). Vgl. zum Ganzen auch The Book of the States 2020, S. 8 f. (Tabelle 1.4).

1564 Delaware, Indiana, Iowa, Massachusetts, Nevada, New York, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Vermont, Virginia und Wisconsin (vgl. The Book of the States 2020, S. 8 f. [Tabelle 1.4] und die vorn in den Anm. 1560, 1562 und 1563 zitierten Verfassungsbestimmungen).

1565 Vgl. etwa die ausführliche Regelung von N.M. Const. art. XXI.

1566 Vgl. etwa N.M. Const. art. XIX, § 4: «When the United States shall consent thereto, the legislature, by a majority vote of the members in each house, may submit to the people the question of amending any provision of Article XXI of this constitution on compact with the United States to the extent allowed by the act of congress permitting the same, and if a majority of the qualified electors who vote upon any such amendment shall vote in favor thereof the said article shall be thereby amended accordingly.»

1567 So in Wyoming (vgl. *Geringer v. Bebout,* 10 P.3d 514 [Wyo. 2000]). Die Mehrheit der Gerichte, welche die Frage entschieden haben, lehnte eine Vorlagepflicht dagegen ab (vgl. *Geringer v. Bebout,* 10 P.3d 514, 527 [Wyo. 2000] [Lehman, C.J., dissenting], mit Nachweis der einschlägigen Entscheide; MARKS/COOPER, S. 303; ROBERT F. WILLIAMS, S. 407).

sen.[1568] Das obligatorische Verfassungsreferendum ist damit das mit Abstand meistverbreitete Volksrecht in den USA,[1569] «the most popular form of direct legislation».[1570] Einzig Delaware bildet eine Ausnahme von der Regel, dass über Änderungen des Grundgesetzes, die vom Parlament ausgehen, von Verfassung wegen eine Volksabstimmung durchzuführen ist. Doch insofern, als in der gesetzgebenden Körperschaft von Delaware für Verfassungsänderungen eine zweite Lesung erforderlich ist, zwischen den beiden Lesungen Neuwahlen stattzufinden haben und die Änderungsvorschläge zu veröffentlichen sind,[1571] kann die Aktivbürgerschaft auch in Delaware zu Verfassungsfragen Stellung nehmen.[1572] Eine eigenartige, aber tief in der amerikanischen Verfassungsgeschichte wurzelnde Regelung[1573] besteht in South Carolina, wo nach der Volksabstimmung das Parlament noch einmal über die Verfassungsänderung befindet.[1574] Da somit letztlich die gesetzgebende Körperschaft darüber entscheidet, ob eine in der Volksabstimmung genehmigte Verfassungsänderung in Kraft treten kann, kommt dem Verfassungsreferendum in South Carolina bloss konsultativer Charakter zu.[1575]

3.2.2 Die Vorkehren gegen Täuschung und Verwirrung der Stimmberechtigten

Verschiedene Grundsätze dienen dazu, die Täuschung oder Verwirrung der Stimmberechtigten zu verhindern. So gilt gemäss 29 Gliedstaatsverfassungen für Teiländerungsvorlagen des Parlaments das sogenannte «separate vote requirement» (auch «one amendment rule» oder «separate amendment rule» genannt).[1576]

[1568] Vgl. etwa TINKLE, S. 181, m.w.H. (betreffend Maine).

[1569] Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 8 Nr. 11.

[1570] SLAVIN, S. 993.

[1571] Vgl. Del. Const. art. XVI, § 1.

[1572] Vgl. etwa AUER, Référendum et initiative populaires, S. 8 Nr. 11, Anm. 11; HALLER, Stimmbürger, S. 17.

[1573] Vgl. vorn S. 69.

[1574] Vgl. S.C. Const. art. XVI, § 1.

[1575] Vgl. etwa HALLER, Stimmbürger, S. 17.

[1576] Vgl. Ariz. Const. art. XXI, § 1; Ark. Const. art. XIX, § 22; Cal. Const. art. XVIII, § 1; Colo. Const. art. XIX, § 2(2); Ga. Const. art. X, § 1, para. II; Haw. Const. art. XVII, § 3; Idaho Const. art. XX, § 2; Ind. Const. art. XVI, § 2; Iowa Const. art. X, § 2; Kan. Const. art. XIV, § 1; Ky. Const. § 256; La. Const. art. XIII, § 1; Md. Const. art. XIV, § 1; Minn. Const. art. IX, § 1; Miss. Const. art. XV, § 273; Mo. Const. art. XII, § 2(b); Mont. Const. art. XIV, § 11; Neb. Const. art. XVI, § 1; N.J. Const. art. IX, P 5; N.M. Const. art. XIX, § 1; Ohio Const. art. XVI, § 1; Okla. Const. art. XXIV, § 1; Or. Const.

Demnach ist jede neue oder geänderte Verfassungsbestimmung grundsätzlich einzeln, das heisst als je eigene Vorlage, der Volksabstimmung zu unterstellen. Der Oberste Gerichtshof von Kalifornien hat dieses Erfordernis zusammenfassend wie folgt umschrieben:

> «[…] the provision is designed to limit legislative power by barring submissions that otherwise might cause voter confusion or constitute ‹logrolling› – that is, the practice of combining two or more unrelated provisions in one measure, thereby forcing a single take-it-or-leave-it vote on matters that properly should be voted upon separately.»[1577]

Das «separate vote requirement» soll also die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe ermöglichen und das sogenannte «logrolling» verhindern,[1578] das heisst die im Urteil beschriebene Praxis, zwei oder mehr nicht zusammenhängende Bestimmungen – für die sich je alleine keine Mehrheit finden würde –[1579] in einer Abstimmungsvorlage zusammenzufassen und dadurch eine einzige Abstimmung nach dem Grundsatz «Take it or leave it» über Angelegenheiten zu erzwingen, über die eigentlich getrennt befunden werden sollte. Die Obersten Gerichtshöfe von Montana und Oregon haben das «separate vote requirement»[1580] zu einer hohen Hürde für Volksinitiativen ausgebaut, die über die Anforderungen der sogenannten «single subject rule» hinausgeht.[1581]

Bei der «single subject rule» handelt es sich um den Grundsatz der Einheit der Materie. Sie dient ebenfalls dazu, Praktiken des «logrolling» (einschliesslich des sogenannten «riding», bei dem unbeliebte Forderungen in einer populären Vorlage versteckt platziert werden) zu verhindern und die politische Transparenz zu verbessern.[1582] Die «single subject rule», die sich mit wenigen Ausnahmen in allen

art. XVII, § 1; Pa. Const. art. XI, § 1; Tenn. Const. art. XI, § 3; Wash. Const. art. XXIII, § 1; W.Va. Const. art. XIV, § 2; Wis. Const. art. XII, § 1; Wyo. Const. art. XX, § 2.

1577 *Californians for An Open Primary v. McPherson,* 134 P.3d 299, 308 (Cal. 2006).

1578 Vgl. die Nachweise aus der gliedstaatlichen Rechtsprechung im Entscheid *Californians for An Open Primary v. McPherson,* 134 P.3d 299, 308–309 (Cal. 2006).

1579 Vgl. NOYES, S. 121 (betreffend die «single subject rule»).

1580 Vgl. Mont. Const. art. XIV, § 11; Or. Const. art. XVII, § 1.

1581 Vgl. *Armatta v. Kitzhaber,* 959 P.2d 49 (Or. 1998), aus anderen Gründen für überholt erklärt in *Swett v. Bradbury,* 67 P.3d 391 (Or. 1998); dazu statt vieler FISCH, S. 503; *Marshall v. State ex rel. Cooney,* 975 P.2d 325 (Mont. 1999); zum Ganzen NOYES, S. 135 f., m.w.H. auf die Rechtsprechung.

1582 Vgl. zum Ganzen eingehend COOTER/GILBERT, S. 706 ff.; GILBERT, S. 813 ff., 815 f., 816 f.; ferner HUGENSCHMIDT, S. 184 ff.

Gliedstaaten in der einen oder anderen Form findet,[1583] ist zwar in 17 Gliedstaaten bei Volksinitiativen ausdrücklich zu beachten,[1584] aber oft auch explizit für Parlamentsvorlagen vorgesehen, allerdings – schon seit dem 19. Jahrhundert –[1585] meist nur in Bezug auf die einfache Gesetzgebung;[1586] die Tragweite dieser Bestimmungen für Verfassungsvorlagen des Parlaments ist zuweilen unklar.[1587] Überdies ist auch die Frage, inwiefern sich die Prüfung des «separate vote requirement» einerseits und der «single subject rule» anderseits im Einzelnen unterscheiden, bisher nicht befriedigend beantwortet worden.[1588] Der Oberste Gerichtshof von Kalifor-

1583 Vgl. GILBERT, S. 812.

1584 Vgl. NOYES, S. 121, mit Nachweis der einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Inzwischen hat auch South Dakota eine entsprechende Verfassungsvorschrift erlassen, die sowohl für Volksinitiativen als auch für Parlamentsvorlagen gilt (vgl. S.D. Const. art. XXIII, § 1, neue Fassung, in Kraft seit 1. Juli 2019). In Kalifornien galt die ursprüngliche Verfassungsbestimmung über die getrennte Vorlage verschiedener «amendments» (Cal. Const. art. XVIII, § 1 in der ursprünglichen Fassung) nur für Teiländerungsvorlagen des *Parlaments* (vgl. *Wright v. Jordan,* 221 P. 915 [Cal. 1923]; *Epperson v. Jordan,* 82 P.2d 445 [Cal. 1938]). Ausschlaggebend für die Einführung der «single subject rule» für Volksinitiativen 1948 waren extrem umfangreiche Volksbegehren wie etwa die «California Bill of Rights» (vgl. vorn S. 236). Vgl. auch VON ARX, S. 239 f.; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 203 f. Anm. 687.

1585 Vgl. vorn Anm. 503.

1586 Vgl. DENNING/SMITH, S. 1005 ff. (Anhang A).

1587 So hat etwa der Verfassungsgeber von Utah die für die Gesetzgebung nach Const. art. VI, § 22 geltende «single subject rule» für die Verfassungsgebung in Const. art. XXIII, § 1 präzisiert (vgl. JEAN BICKMORE WHITE, S. 90, 214).

1588 Vgl. die Kritik von LOWENSTEIN, S. 37 («The only discernible ‹purpose› behind *Armatta*'s construal of the separate vote requirement as more restrictive than the single subject rule was that doing so enabled the Oregon Supreme Court to strike down an initiative constitutional amendment that its members did not like while pretending not to reverse its long string of precedents liberally interpreting both the legislative and initiative single subject rules. In addition, the court's conjuring up of the separate vote doctrine permitted it to throw out a constitutional amendment while avoiding rewriting the single subject rule as applied to initiative and legislatively-enacted statutes. But this advantage is paid for at the cost of greatly confusing the law as it applies to constitutional amendments. For what is the difference between saying that provisions belong to the same ‹subject› and that they are ‹closely related›? Provisions belong to the same subject *because* they are related. As we shall see later, neither of these formulations has any objective content, but the present point is that they use different words to describe the same concept.»).

nien hat sich denn auch (im Zusammenhang mit einer Parlamentsvorlage) gegen eine Differenzierung ausgesprochen:[1589]

> «Unlike the Oregon court and a few other courts that have followed Armatta under their respective state constitutions, we find no basis in the history of the California Constitution for such a conclusion, and hence we shall follow the approach that is, and has been, the majority rule for nearly 130 years: the separate-vote provision should be construed consistent with its kindred provision, the single subject provision.»[1590]

Dem Ziel, eine allfällige Täuschung oder Verwirrung der Stimmberechtigten zu verhindern, dienen auch die Anforderungen an Titel und Zusammenfassung der Abstimmungsvorlage auf dem Stimmzettel. Der Titel muss den Gegenstand sachlich umschreiben.[1591] Auch die Abstimmungsfrage darf nicht irreführend formuliert sein.[1592] Enthält der Parlamentsbeschluss über eine Verfassungsänderung Unklarheiten, indem der Wortlaut der vorgeschlagenen Änderung nicht mit der ebenfalls vom Parlament beschlossenen Abstimmungsfrage übereinstimmt und somit offenbleibt, welche Fassung das Parlament der Volksabstimmung unterstellen wollte, so ist von der Durchführung des Referendums abzusehen.[1593]

1589 Vgl. *Californians for An Open Primary v. McPherson,* 134 P.3d 299 (Cal. 2006).

1590 *Californians for An Open Primary v. McPherson,* 134 P.3d 299, 300 (Cal. 2006). Im konkreten Fall wollte das Parlament von Kalifornien eine Verfassungsänderung der Volksabstimmung unterstellen, die in einer Vorlage sowohl Bestimmungen über das Vorwahlverfahren als auch über die Verwendung der Erträge aus dem Verkauf von Staatseigentum enthielt. Das Berufungsgericht von Kalifornien ordnete im Entscheid *Californians for an Open Primary v. Shelley,* 16 Cal. Rptr. 3d 797 (Ct. App. 2004) eine Aufteilung der Parlamentsvorlage in zwei getrennte Abstimmungsvorlagen an. Der Oberste Gerichtshof von Kalifornien lehnte im zitierten Urteil die Übernahme der *Armatta*-Rechtsprechung (vgl. vorn Anm. 1581) durch die Vorinstanz ab, beurteilte das Vorgehen des Gliedstaatsparlaments als Verletzung des «separate vote requirement» und rügte die nachträgliche Aufteilung der Parlamentsvorlage.

1591 Dabei legen nicht alle Gerichte an den Titel von Parlamentsvorlagen den gleich strengen Massstab an wie bei Volksinitiativen. Vgl. dazu NISWANGER, S. 783 f.; YOUNGDAHL, S. 277 ff. (je betreffend Arkansas); ferner *South Dakota State Federation of Labor, AFL-CIO v. Jackley,* 786 N.W.2d 372 (S.D. 2010).

1592 Vgl. etwa TINKLE, S. 180 f., m.w.H. (betreffend Maine).

1593 Vgl. *Barnett v. Case,* 281 N.W. 12 (Mich. 1938).

3.2.3 Die Abstimmungsinformation und der Abstimmungskampf

Zahlreiche Gliedstaatsverfassungen regeln, zum Teil in allen Einzelheiten, die Publikation der Verfassungsänderung vor der Volksabstimmung.[1594] Viele Gliedstaaten veröffentlichen eine umfangreiche offizielle Abstimmungsbroschüre,[1595] in der alle Abstimmungsvorlagen im vollen Wortlaut sowie eine amtliche Zusammenfassung mit Kurztitel abgedruckt werden. Sodann enthält sie Erläuterungen zu den Abstimmungsvorlagen, so etwa in Kalifornien ein Gutachten zur Vorlage, das von einem überparteilichen, gesetzlich zu politischer Neutralität verpflichteten Gesetzgebungshilfsdienst («Legislative Analyst's Office») verfasst wird, nicht aber offizielle Stellungnahmen der Behörden für oder gegen die betreffende Abstimmungsvorlage.[1596] Vielmehr werden Argumente von Befürworter- und Gegnerschaft aus der Zivilgesellschaft, ja sogar deren Repliken auf die gegnerische Kritik, publiziert.[1597] Daneben enthalten die Abstimmungsbroschüren meist auch von den Behörden verfasste Stellungnahmen zu den finanziellen Auswirkungen

---

1594 So etwa besonders ausführlich Mo. Const. art. XII, § 2(b): «If possible, each proposed amendment shall be published once a week for two consecutive weeks in two newspapers of different political faith in each county, the last publication to be not more than thirty nor less than fifteen days next preceding the election. If there be but one newspaper in any county, publication for four consecutive weeks shall be made.»

1595 Vgl. dazu eingehend HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 317 ff.; NOYES, S. 289 ff. Nach NOYES, S. 288, 290 (Tabellen 7.2 und 7.3) geben 16 der 24 aufgeführten «Initiativstaaten» solche Abstimmungsbroschüren heraus. Diese waren in jüngerer Zeit Gegenstand vermehrter gesetzgeberischer Regulierung. Die Bezeichnungen sind uneinheitlich. Häufig heissen sie «Pamphlet». Der Titel konnte aber selbst im gleichen Gliedstaat im Lauf der Jahrzehnte mehrmals ändern: So hiess die Abstimmungsbroschüre in Kalifornien von 1912 bis 1928 «Amendments to the Constitution and Proposed Statutes»; von 1930 bis 1973 «Proposed Amendments to Constitution: Propositions and Proposed Laws, Together with Arguments»; von 1974 bis 1978 «California Voters Pamphlet»; von 1980 bis 1996 «California Ballot Pamphlet»; 1998 «California Voter Information Guide, Ballot Pamphlet». Seit 2000 erscheint die Abstimmungsbroschüre als «Official Voter Information Guide». Alle Ausgaben seit 1911 sind abrufbar unter: <http://repository.uchastings.edu/ca_ballot_pamphlets/index.html> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

1596 Vgl. VON ARX, S. 100; BILLERBECK, S. 34 f.; MÖCKLI, Vergleich, S. 115.

1597 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 320 f.; NOYES, S. 299 f. (Tabelle 7.5). In Oregon enthält die Abstimmungsbroschüre im Fall von Volksinitiativen unter Umständen auch Stellungnahmen von repräsentativ ausgelosten Diskussionspanels, welche die Vorlagen im Rahmen einer «Citziens' Initiative Review» diskutieren (vgl. Legislative Committee Services, Background Brief on Initiative, Referral and Referendum Process [September 2012], S. 3 f.).

der einzelnen Vorlagen (sogenanntes «fiscal impact statement»); diese Einschätzungen werden teilweise sogar auf dem Stimmzettel selbst abgedruckt.[1598] Der Umfang der Abstimmungsbroschüren kann erdrückend sein: So nahm etwa die Information über die 26 Sachvorlagen der «general election» in Oregon vom 7. November 2000 376 Seiten in Anspruch.[1599] In einigen Gliedstaaten sind auch nicht-englischsprachige Ausgaben erhältlich, insbesondere spanische Fassungen im Südwesten der USA.[1600] Überdies ist es üblich, dass die Abstimmungsvorlagen auch in verbreiteten Zeitungen sowie auf der entsprechenden staatlichen Website im Internet veröffentlicht werden.[1601]

Die Gliedstaaten kennen zahlreiche Vorschriften über die Finanzierung von Abstimmungskämpfen, insbesondere – im Gegensatz zum Bund und zu den meisten Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft –[1602] Bestimmungen über die Offenlegung privater Finanzen, die in den Einzelheiten allerdings erheblich voneinander abweichen.[1603]

1598 Vgl. NOYES, S. 291, 291 ff. (Tabelle 7.4).

1599 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 38 f.

1600 So ist der kalifornische «Official Voter Information Guide» auch in Spanisch, Chinesisch, Hindi, Japanisch, Khmer, Koreanisch, Tagalog, Thai und Vietnamesisch erhältlich.

1601 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 321, m.w.H., 515 ff. (Tabelle 36); NOYES, S. 301, 302 f. (Tabelle 7.6).

1602 Vgl. dazu BRAUN BINDER/HEUSSNER/SCHILLER, S. 44 ff. Ausnahmen bilden schon seit einigen Jahren die Kantone Tessin, Neuenburg und Genf. In den Kantonen Schwyz und Freiburg wurde 2018 je eine Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung angenommen, wonach alle Parteien, politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees und Organisationen, die sich an Wahl- und Abstimmungskämpfen beteiligen, ihre Finanzen offenlegen müssen (vgl. Botschaft vom 29. August 2018 zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung [Transparenz-Initiative]», BBl 2018, S. 5623, 5638 ff.). Auch im Kanton Schaffhausen wurde 2020 eine entsprechende Verfassungsinitiative gutgeheissen. Sodann hat die Bundesversammlung am 18. Juni 2021 einen indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative beschlossen (BBl 2021, S. 1492).

1603 Vgl. etwa NOYES, S. 311 ff., insbes. die auf S. 312 zitierten einschlägigen Gesetzesbestimmungen in Gliedstaaten mit Volksinitiative. Diese Gesetzesvorschriften gelten meist auch für die Volksabstimmung über Teiländerungen der Verfassung. Vgl. auch CARONI, S. 249 ff.; DANIEL A. SMITH, US States, S. 49 f.; ders., Direct Democracy, S. 187. Die Kampagnenfinanzierung war in jüngerer Zeit in mehreren Gliedstaaten Gegenstand gesetzgeberischer Regulierung.

Das Problem der Intervention von Behörden in den Abstimmungskampf, das sich in der Schweiz in einem umfangreichen Schrifttum und einer differenzierten Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit niedergeschlagen hat,[1604] beschäftigt die US-amerikanische Rechtsprechung kaum. Die vereinzelten Gerichtsentscheide zum sogenannten «government speech» betreffen die Bedingungen zulässigen finanziellen Engagements des Gemeinwesens,[1605] äussern sich allerdings höchstens mittelbar zur verfassungsrechtlichen Grundsatzfrage der Zulässigkeit behördlicher Intervention in einen Abstimmungskampf.[1606] So hat der Oberste Gerichtshof der USA diese Frage bisher nicht beantwortet. 1979 liess er die Berufung gegen einen einschlägigen Entscheid des Obersten Gerichtshofs von Massachusetts nicht zu, obwohl zunächst dem Antrag auf Aussetzung der Urteilsvollstreckung stattgegeben worden war.[1607] In dem Fall war die Zulässigkeit einer Informationskampagne der Stadt Boston streitig, die für eine vom Gliedstaatsparlament verabschiedete Verfassungsänderung im Bereich des Steuerrechts warb. Der Oberste Gerichtshof von Massachusetts hatte offengelassen, ob sich die Stadt Boston überhaupt auf die Redefreiheit des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung berufen könne. Das Gericht hatte unabhängig davon eine gesetzliche Einschränkung des «municipal free speech» der Stadt Boston aus überwiegenden Interessen (Fairnessgrundsatz; Unzulässigkeit eines Zwangs für Steuerzahler, die den Standpunkt der Behörde nicht teilen, an deren Intervention in den Abstimmungskampf finanziell beizutragen) für gerechtfertigt gehalten[1608] und eine einstweilige Verfügung («injunction») erlassen.[1609]

1604 Vgl. zu den Entwicklungen der Schweizer Rechtsprechung und Lehre, die in neuerer Zeit insgesamt eine Lockerung des einst strikten Interventionsverbots zugunsten des Rechts der Behörden auf aktive Teilnahme am politischen Willensbildungsverfahren befürworten, die Übersicht bei TÖNDURY, Kommunikation, S. 342 ff.

1605 Vgl. auch hinten S. 276 f.

1606 Vgl. DECURTINS, S. 254.

1607 Vgl. *City of Boston v. Anderson,* 439 U.S. 1389 (1978), appeal dismissed 439 U.S. 1060 (1979); dazu DECURTINS, S. 254.

1608 Vgl. *Anderson v. City of Boston,* 380 N.E.2d 628, 637 (1978) («Even if we were to assume that the appropriation of funds by a municipal corporation to engage in robust, partisan speech is expression that the First Amendment was meant to protect, there are demonstrated, compelling interests of the Commonwealth which justify the ‹restraint› which the Commonwealth has placed on the city.»).

1609 Vgl. DECURTINS, S. 252 f.

3.2.4 Die erforderliche Mehrheit

In der Volksabstimmung ist in fast allen Gliedstaaten eine einfache Mehrheit der *Stimmenden,* oder genauer: der über die betreffende Verfassungsänderung Abstimmenden ausschlaggebend,[1610] wobei in wenigen Fällen noch erschwerende Bedingungen gelten, so etwa das Erfordernis, dass diese einfache Mehrheit einem bestimmten Mindestprozentsatz der insgesamt anlässlich der Wahl abgegebenen Stimmen zu entsprechen hat,[1611] oder dass die einfache Mehrheit in gewissen Fäl-

[1610] Vgl. Ala. Const. art. XVIII, § 284; Alaska Const. art. XIII, § 1; Ariz. Const. art. XXI, § 1; Ark. Const. art. XIX, § 22 (vgl. Ende dieser Anmerkung); Cal. Const. art. XVIII, § 4; Conn. Const. art. X; Ga. Const. art. X, § 1, para. II; Haw. Const. art. XVII, §§ 2, 3; Idaho Const. art. XX, § 1 (*Green v. State Board of Canvassers,* 47 P. 259 [Idaho 1896]; dazu CROWLEY/HEFFRON, S. 268); Ind. Const. art. XVI, § 1(c); Iowa Const. art. X, § 1; Kan. Const. art. XIV, § 1; Ky. Const. pt. 2, § 256; La. Const. art. XIII, § 1 (c); Me. Const. art. X, § 4; Md. Const. art. XIV, § 1; Mass. Const. amend. art. XLVIII, pt. 4, § 5; Mich. Const. art. XII, § 1; Miss. Const. art. XV, § 273(2); Mo. Const. art. XII, § 2(b); Mont. Const. art. XIV, § 8; Neb. Const. art. XVI, § 1; Nev. Const. art. XVI, § 1; N.J. Const. art. IX, § 6; N.M. Const. art. XIX, § 1; N.Y. Const. art. XIX, § 1; N.C. Const. art. XIII, § 4; N.D. Const. art. IV, § 16; Ohio Const. art. XVI, § 1; Okla. Const. art. XXIV, § 1; Or. Const. art. XVII, § 1; Pa. Const. art. XI, § 1; R.I. Const. art. XIV, § 1; S.C. Const. art. XVI, § 1; S.D. Const. art. XXIII, §§ 1, 3; Tex. Const. art. XVII, § 1(c); Utah Const. art. XXIII, § 1; Vt. Const. ch. II, § 72; Va. Const. art. XII, § 1; Wash. Const. art. XXIII, § 1; W.Va. Const. art. XII, § 2; Wis. Const. art. XII, § 1. Die Verfassung von Arkansas unterscheidet zwischen Verfassungsänderungen, die durch das Parlament, und solchen, die auf dem Weg der Volksinitiative vorgeschlagen werden, indem für die Annahme der Ersteren eine «majority of the electors voting at such election» (Const. art. XIX, § 22), für die Gutheissung der Letzteren dagegen nur eine Mehrheit der «votes cast upon such measure» (Const. art. V, § 1) erforderlich ist. Trotz dieses an sich klaren Verfassungswortlauts ist nach dem Entscheid *Brickhouse v. Hill,* 268 S.W. 865 (Ark. 1925) des Obersten Gerichtshofs von Arkansas aber auch für Parlamentsvorlagen nur eine Mehrheit der Stimmenden erforderlich, was auf Kritik gestossen ist (vgl. CUNNINGHAM WILLS, S. 23 ff.). Im Urteil *Rice v. Palmer,* 96 S.W. 396, 400 (Ark. 1906) war das gleiche Gericht unter anderem unter Bezugnahme auf das Schweizer Staatsrecht noch zum gegenteiligen Schluss gelangt («This method of amending the Constitution by direct vote of the people is an adaptation to the American Constitutional system of the initiative and referendum of the Swiss Republic. For a change there to be made in the organic law it must secure a majority not only of all the citizens of the Republic, but of all the cantons of the Republic. This system is common to many states, and the prevailing rule is to require a majority of all the voters in the election, and not a mere majority of those voting on the question.»). Vgl. zum Ganzen und zum Folgenden auch NOYES, S. 97 f. (Tabelle 3.5).

[1611] So in Hawaii (wenigstens 50 Prozent der insgesamt abgegebenen Stimmen anlässlich einer «general election» oder 30 Prozent der eingetragenen Wahlberechtigten anläss-

len nicht nur im Gliedstaat insgesamt, sondern auch in den von der Verfassungsänderung besonders betroffenen lokalen Verwaltungseinheiten erreicht werden muss.[1612] In New Mexico sind in der Volksabstimmung über eine Vorlage, für deren Verabschiedung schon im Parlament eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der gewählten Mitglieder erforderlich ist,[1613] sehr hohe Hürden zu überwinden, müssen doch auch in der Volksabstimmung wenigstens drei Viertel der Stimmenden eine solche Verfassungsänderung gutheissen.[1614] In Oregon müssen Verfassungsänderungen, die eine Bestimmung über eine qualifizierte Mehrheit in das Grundgesetz einfügen, die gleiche qualifizierte Mehrheit in der Volksabstimmung erreichen.[1615]

In Colorado[1616] ist – ausser bei blossen Aufhebungen – eine qualifizierte Mehrheit von 55 Prozent, in Florida[1617] grundsätzlich eine solche von 60 Prozent der über die Vorlage Abstimmenden erforderlich. In Illinois muss entweder eine einfache Mehrheit der *Wählenden* die Verfassungsänderung annehmen, oder es müssen drei Fünftel der über die betreffende Verfassungsänderung Abstimmenden dem «amendment» zustimmen.[1618] In New Hampshire ist sogar eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden für die Annahme der Verfassungsänderung notwendig.[1619]

lich einer «special election») und Nebraska (wenigstens 35 Prozent der insgesamt in den betreffenden Wahlen abgegebenen Stimmen) (vgl. The Book of the States 2020, S. 8 f. [Tabelle 1.4] und die in Anm. 1610 zitierten Verfassungsbestimmungen).

1612 So in Louisiana und Maryland (vgl. The Book of the States 2020, S. 8 f. [Tabelle 1.4]).

1613 Vgl. vorn Anm. 1560.

1614 Vgl. N.M. Const. art. XIX, § 1.

1615 Vgl. Or. Const. art. II, § 23 (1998 auf dem Weg einer Volksinitiative in die Verfassung eingefügt); dazu *Sizemore v. Myers,* 957 P.2d 155 (Or. 1998).

1616 Colo. Const. art. XIX, § 2(1).

1617 Vgl. Fla. Const. art. XI, § 5(e). Für Verfassungsänderungen betreffend «new state tax or fee» (ab dem 8. November 1994) ist eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Wählenden erforderlich (vgl. Fla. Const. art. XI, § 7; The Book of the States 2020, S. 8 f. [Tabelle 1.4]).

1618 Vgl. Ill. Const. art. XIV, § 2(b).

1619 Vgl. N.H. Const. pt. 2, art. 100(c).

In Minnesota[1620] und Wyoming[1621] ist die einfache Mehrheit der *Wählenden* massgebend. In Tennessee ist die Zustimmung einer einfachen Mehrheit der Stimmberechtigten, die sich an den *Gouverneurswahlen* beteiligen, erforderlich. Diese Zustimmungsquoren sind damit zu erklären, dass in der Regel nicht alle Stimmberechtigten, die sich an den Wahlen beteiligen, auch über die ihnen gleichzeitig unterbreiteten Sachvorlagen befinden.[1622] Weil es genügt, an solchen Volksabstimmungen nicht teilzunehmen, um sich (implizit) *gegen* die betreffende Vorlage auszusprechen, nennt man den Verzicht auf die Stimmabgabe auch «silent vote».[1623]

3.2.5 Einzelfragen

In vereinzelten Gliedstaaten darf den Stimmberechtigten an einem Abstimmungstermin nur eine beschränkte Zahl von Verfassungsänderungen unterbreitet werden; in Arkansas sind höchstens drei,[1624] in Kentucky vier[1625] und in Kansas fünf Verfassungsvorlagen gleichzeitig zulässig. In Colorado darf das Parlament in der gleichen Session zu höchstens sechs Verfassungsartikeln Änderungsvorschläge vorlegen;[1626] in Illinois sind Verfassungsänderungen zu maximal drei Verfassungsartikeln in der gleichen Volksabstimmung gestattet.[1627]

Das briefliche Abstimmungsverfahren vermochte sich erst in jüngerer Zeit zu etablieren. Pionierstaat bei der Einführung war einmal mehr Oregon (1998). Wäh-

---

1620 Vgl. Minn. Const. art. IX, § 1.

1621 Vgl. Wyo. Const. art. XX, § 1; *State ex rel. Blair v. Brooks,* 99 P. 874 (Wyo. 1909); *Town of Pine Bluffs v. State Board of Equalization,* 333 P.2d 700 (Wyo. 1958); *State ex rel. White v. Hathaway,* 478 P.2d 56 (Wyo. 1970); dazu KEITER/NEWCOMB, S. 284. So scheiterte etwa 1912 die Verfassungsänderung betreffend die Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative an dieser Hürde (vgl. DAVID D. SCHMIDT, S. 16 f. [Tabelle 1-1], S. 276).

1622 Vgl. HALLER, Stimmbürger, S. 18; vorn S. 70.

1623 Vgl. ADKISON/MCNAIR PALMER, S. 69 (dort im Zusammenhang mit Volksinitiativen in Oklahoma).

1624 Vgl. Ark. Const. art. XIX, § 22.

1625 Vgl. Ky. Const. § 256.

1626 Vgl. Colo. Const. art. XIX, § 2(2).

1627 Vgl. Ill. Art. XIV, § 2(c). In New Jersey darf das Parlament einen Verfassungsänderungsvorschlag, der in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist, den Stimmberechtigten nicht vor dem dritten folgenden Termin einer «general election» wieder unterbreiten. Dasselbe gilt für einen zwar nicht formell, aber materiell gleichen Änderungsvorschlag (vgl. The Book of the States 2020, S. 8 f. [Tabelle 1.4]).

rend die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe heute verbreitet ist, können die Stimmzettel nur in sehr beschränktem Umfang elektronisch übermittelt werden. 31 Gliedstaaten kennen zwar irgendeine Form der elektronischen Stimmabgabe, doch dürfen fast überall nur Personen, die unter den «Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act» fallen, von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Auf dieses Bundesgesetz stützen sich verschiedene Gliedstaaten auch bei gliedstaatlichen und lokalen Wahlen und Abstimmungen.[1628]

Was den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung angeht, so stellen die Gliedstaatsverfassungen teils selbst entsprechende Bestimmungen auf, teils verweisen sie auf den Erlass besonderer Vorschriften des Parlaments im Einzelfall.

4. Zur gerichtlichen Überprüfung

Im 19. Jahrhundert war die gerichtliche Überprüfung des Referendumsverfahrens noch nicht selbstverständlich. So galt die Frage des rechtmässigen Zustandekommens einer Verfassungsvorlage nach der Rechtsprechung verschiedener Gliedstaatsgerichte als gerichtlich nicht entscheidbare «political question». Die Frage stellte sich vor allem dort, wo die Einhaltung der Bestimmungen über das zu befolgende Verfahren und den zulässigen Gegenstand des Referendums *nach* der Annahme der Verfassungsänderung in der Volksabstimmung überprüft wurde.[1629] Heute führen die Gliedstaatsgerichte die entsprechende Überprüfung grundsätzlich *vor* der Volksabstimmung durch (während sie in der Regel erst *nach* einem allfälligen positiven Volksentscheid dessen Inhalt auf seine Übereinstimmung mit höherrangigem Recht kontrollieren).[1630]

Zu beachten ist, dass auch der Titel und die Zusammenfassung der Abstimmungsvorlage auf dem Stimmzettel[1631] sowie die Inhalte der Abstimmungsbroschüren

---

[1628] Vgl. «Electronic Transmission of Ballots», abrufbar unter: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/internet-voting.aspx> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

[1629] Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung der gerichtlichen Überprüfung von Verfassungsänderungsverfahren eingehend DODD, Revision and Amendment, S. 209 ff., mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung.

[1630] Vgl. hinten S. 393 f.

[1631] Vgl. etwa *Limmer v. Ritchie,* 819 N.W.2d 622 (Minn. 2012) (betreffend den Titel einer Verfassungsvorlage des Parlaments).

und die Stellungnahmen zu den finanziellen Auswirkungen gerichtlich anfechtbar sind.[1632]

In jüngerer Zeit sind vereinzelt volksbeschlossene Verfassungsänderungen wegen offensichtlich fehlerhaften Verfahrens bei der parlamentarischen Verabschiedung,[1633] aber auch wegen mangelhafter Veröffentlichung der Abstimmungsvorlage durch die Exekutivbehörden,[1634] für ungültig erklärt worden.[1635]

B) Gesetzesreferendum

1. Das obligatorische Referendum

1.1 Das ordentliche Referendum

1.1.1 Die Verbreitung

Ein *allgemeines,* ordentliches obligatorisches Gesetzesreferendum ist in keinem Gliedstaat der USA bekannt.[1636] Das ordentliche obligatorische Gesetzesreferendum kommt insbesondere im Zusammenhang mit der Ausgabe von Schuldverschreibungen vor. Abgesehen von diesen häufigen und wichtigen Anleihensreferenden handelt es sich beim ordentlichen obligatorischen Gesetzesreferendum um eine Ausnahmeerscheinung im gliedstaatlichen Verfassungsrecht, der nur geringe praktische Bedeutung zukommt.

1.1.2 Das Anleihensreferendum

Die erstmals in den 1840er-Jahren eingeführten Verfassungsbestimmungen über die Ausgabe von Staatsanleihen[1637] beschränken die Befugnis des Gliedstaatsparlaments, Verbindlichkeiten einzugehen.[1638] Da die Abgeordneten der Versuchung erliegen können, (zu) teure Vorhaben von unmittelbarem Nutzen für die Gegenwart im wahrsten Wortsinn auf Kosten künftiger Generationen zu finanzieren,

---

1632 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 320, m.w.H.; NOYES, S. 291 ff.

1633 Vgl. *Taomae v. Lingle,* 118 P.3d 1188 (Haw. 2005).

1634 Vgl. *Watland v. Lingle,* 85 P.3d 1079 (Haw. 2004).

1635 Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, 406.

1636 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 10 Nr. 14.

1637 Vgl. vorn S. 90 ff.

1638 AUER, Référendum et initiative populaires, S. 12 Nr. 17.

bestehen hier besondere Verfahrensvorschriften.[1639] 29 Gliedstaatsverfassungen enthalten Bestimmungen, wonach das Parlament ein Gesetz, mit dem sich der Staat verschuldet, unter gewissen Umständen der Volksabstimmung zu unterstellen hat; regelmässig ist dies erst ab einer bestimmten Höhe und zuweilen nur dann der Fall, wenn die betreffende Vorlage im Parlament nicht mit einer qualifizierten Mehrheit angenommen worden ist.[1640] In erster Linie geht es um die Ausgabe von Schuldverschreibungen; das Anleihensreferendum («bond referendum») ist damit in den USA ungleich bedeutender als in der Schweiz, wo es heute kaum mehr vorkommt.[1641] Beim US-amerikanischen Anleihensreferendum handelt sich der Form nach meist um ein Gesetzesreferendum, also um ein Referendum über ein Anleihensgesetz, dem Inhalt nach aber um ein Verwaltungs- beziehungsweise Finanzreferendum.[1642] In zahlreichen Gliedstaaten ist für die Ausgabe von Staatsanleihen sogar eine Verfassungsänderung notwendig, die Abweichungen von der Verschuldungsobergrenze gestattet. Bei einem solchen Anleihensreferendum handelt es sich also der Form nach um ein obligatorisches Verfassungsreferendum.[1643]

1639 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 216 f.

1640 Vgl. Alaska Const. art. IX, § 8; Ariz. Const. art. VII, § 13; Ark. Const. amend. XX (vgl. dagegen Const. amend. LXV); Cal. Const. art. XVI, §§ 1, 2; Colo. Const. art. X, § 20(4)(b) (mit weiter Formulierung, die auch andere Formen der Neuverschuldung erfassen kann; vgl. aber *In re Submission of Interrogatories on House Bill 99-1325,* 979 P.2d 549 [Colo. 1999]); Fla. Const. art. VII, § 11; Idaho Const. art. VIII, § 1; Ill. Const. art. IX, § 9(b); Iowa Const. art. VII, § 5; Kan. Const. art. XI, § 7; Ky. Const. § 50; La. Const. art. VII, § 6(D); Me. Const. art. IX, § 14; Md. Const. art. III, § 34; Mich. Const. art. IX, § 15 (vgl. auch § 6); Mo. Const. art. III, § 37; Mont. Const. art. VIII, § 8; N.J. Const. art. VIII, § 2(3); N.M. Const. art. IX, § 8; N.Y. Const. art. VII, § 11; N.C. Const. art. V, § 3; Okla. Const. art. X, § 25; Pa. Const. art. VIII, § 7(3); R.I. Const. art. VI, § 16; S.C. Const. art. X, § 13(5); Va. Const. art. X, § 9(b); Wash. Const. art. VIII, § 3; Wis. Const. art. VIII, § 7(2)(g) (im Fall eines Notstands); Wyo. Const. art. XVI, § 2. Weitere Gliedstaaten sehen entsprechende Regelungen auf Gesetzesstufe vor. Vgl. auch hinten Anhang C.

1641 Vgl. HANGARTNER/KLEY, S. 777 Rz. 1948. Eine ausdrückliche Regelung findet sich noch in § 63 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SR 131.227) (fakultatives Referendum über «Beschlüsse des Grossen Rates über die Aufnahme fremder Gelder, die zu einer Höherverschuldung des Kantons führen»).

1642 Vgl. etwa Cal. Const. art. XVI, § 2(a): «[…] Each measure providing for the preparation, issuance and sale of bonds of the State of California shall hereafter be submitted to the electors in the form of a bond act or statute.»

1643 Kalifornien kannte bis 1962 auch diese Form des Anleihensreferendums, was zwangsläufig zu unzähligen Verfassungsänderungen von geringer allgemeiner Bedeutung führte (vgl. GRODIN/SHANSKE/SALERNO, S. 436).

Das Anleihensreferendum ist im Schrifttum bisher noch wenig bearbeitet worden. Die spärlichen Angaben, die sich dazu finden, sind überdies widersprüchlich,[1644] was nicht zuletzt damit zusammenhängt, dass häufig nicht zwischen staatlicher und lokaler Ebene sowie, auf Staatsebene, nicht zwischen Verfassungs- und Gesetzesreferendum sowie obligatorischem und fakultativem Referendum, ja häufig nicht einmal zwischen Referendum und Volksinitiative unterschieden wird.

Meist werden nur «general obligation bonds», das heisst langfristige Schuldverschreibungen für einen bestimmten Zweck, die durch den «general fund» gedeckt sind, also mit allgemeinen Steuermitteln zu tilgen sind und damit zu einer Verschuldung der öffentlichen Hand führen,[1645] der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt. Typischerweise werden mit diesen zweckgebundenen Mitteln grössere Infrastrukturvorhaben, aber auch etwa vergünstigte Wohnbaukredite für Kriegsveteranen[1646] finanziert.[1647]

Einige Gliedstaatsverfassungen verlangen schon für einen entsprechenden Parlamentsbeschluss eine qualifizierte Mehrheit.[1648] In der Regel nennen die Grundgesetze zunächst eine Höchstgrenze der zulässigen Staatsverschuldung. Eine darüber hinausgehende Staatsverschuldung ist nur in Krisen- und Kriegszeiten beziehungsweise im Fall eines Staatsnotstands zulässig oder wenn sie in einem entsprechenden gesetzgeberischen Akt (Gesetz oder besonderer «bond act») vorgesehen

---

1644 So weichen etwa die Angaben zur Verbreitung bei AUER, Référendum et initiative populaires, S. 12 Nr. 17; BAUER, S. 223 (Tabelle 32); GLASER, S. 55, 391 ff.; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 24; NOYES, S. 99; STELZENMÜLLER, S. 152 f.; STERK/GOLDMAN, S. 1315 f.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 126 f., teilweise erheblich voneinander ab, wobei dies weniger an den unterschiedlichen Erhebungszeitpunkten denn an abweichenden Erhebungskriterien sowie schwer überschaubaren Rechtsgrundlagen liegen dürfte.

1645 Daneben sind die «revenue bonds» und die «lease-backed bonds» besonders beliebte Formen der Schuldverschreibung auf Gliedstaatsebene (vgl. BAUER, S. 213 f., insbes. Tabelle 28). Vgl. zu den «revenue bonds» BAUER, S. 216 f.; zu den «lease-backed bonds» BAUER, S. 217 f.; zur Praxis hinten S. 341 ff.

1646 Vgl. BAUER, S. 215.

1647 Vgl. BAUER, S. 212, 231 (Tabelle 37).

1648 Vgl. etwa Mich. Const. art. IX, § 15: Zwei Drittel der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern («vote of two-thirds of the members elected to and serving in each house»). In gewissen Gliedstaaten reicht eine solche qualifizierte Mehrheit aus, um entsprechende Verpflichtungen einzugehen; die Volksabstimmung ist nur notwendig, wenn die Zweidrittelmehrheit im Parlament nicht erreicht wird (vgl. etwa Mont. Const. art. VIII, § 8; dazu ELISON/SNYDER, S. 174 f.).

ist, der in einer obligatorischen Volksabstimmung angenommen worden ist.[1649] Die in den Gliedstaatsverfassungen festgelegten Verschuldungsobergrenzen sind durch den Lauf der Zeit völlig überholt worden.[1650] In Kalifornien etwa dürfte das Parlament die Schuldenlast auf nicht mehr als 300'000 Dollar anwachsen lassen – eine Höchstgrenze, die schon in der ersten kalifornischen Verfassung von 1849 festgelegt worden war! Die wichtigsten Vorschriften der einschlägigen Verfassungsbestimmung des «Golden State» lauten wie folgt:

> «The Legislature shall not, in any manner create any debt or debts, liability or liabilities, which shall, singly or in the aggregate with any previous debts or liabilities, exceed the sum of three hundred thousand dollars ($300,000), except in case of war to repel invasion or suppress insurrection, unless the same shall be authorized by law for some single object or work to be distinctly specified therein which law shall provide ways and means, exclusive of loans, for the payment of the interest of such debt or liability as it falls due, and also to pay and discharge the principal of such debt or liability within 50 years of the time of the contracting thereof, and shall be irrepealable until the principal and interest thereon shall be paid and discharged, and such law may make provision for a sinking fund to pay the principal of such debt or liability to commence at a time after the incurring of such debt or liability of not more than a period of one-fourth of the time of maturity of such debt or liability; *but no such law shall take effect unless it has been passed by a two-thirds vote of all the members elected to each house of the Legislature and until, at a general election or at a direct primary, it shall have been submitted to the people and shall have received a majority of all the votes cast for and against it at such election;* and all moneys raised by authority of such law shall be applied only to the specific object therein stated or to the payment of the debt thereby created.»[1651]

Hat die Aktivbürgerschaft über mehrere Anleihen zu befinden, so dürfen diese nur dann in einer Vorlage zusammengefasst werden, wenn zwischen ihnen ein «natürlicher Zusammenhang» («natural relationship») besteht.[1652]

[1649] Vgl. als Beispiel einer neueren Regelung Alaska Const. art. IX, § 8; dazu MARKS/COOPER, S. 250 f.; MCBEATH, S. 185 f.

[1650] Vgl. HEINS, S. 10.

[1651] Cal. Const. art. XVI, § 1 (Auszug; Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch Cal. Const. art. XIV, § 1.3.

[1652] Vgl. *Bentley v. Building Our Future,* 172 P.3d 860, 869 (Ariz. Ct. App. 2007) («The inquiry is whether the several parts of the project are so related that united they form in fact but one rounded whole.»); dazu GELFAND, § 11:7 (S. 11-24 f.).

1.1.3 Das Steuer- und Ausgabenreferendum

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts finden sich in vereinzelten Gliedstaatsverfassungen Bestimmungen über ein Steuerreferendum,[1653] das heisst Vorschriften, wonach das Parlament ein Gesetz, das eine neue Steuer oder eine Steuererhöhung vorsieht, der Volksabstimmung zu unterstellen hat. Das obligatorische Steuerreferendum auf Staatsebene hat sich aber nicht auf breiter Front durchzusetzen vermocht.[1654] Anders als die Anleihenspraxis hat die Steuerpolitik des Parlaments ja auch keine langfristig bindenden Wirkungen. Sie kann vielmehr von Jahr zu Jahr geändert werden. Insofern erscheint das obligatorische Steuerreferendum weniger als Einrichtung zur Korrektur struktureller Fehlentwicklungen denn als Institution zur substanziellen Begrenzung der Steuerbelastung.[1655] Besonders bekannt ist die 1992 auf dem Weg einer Volksinitiative in die Verfassung von Colorado eingefügte, ausführliche sogenannte «Taxpayer's Bill of Rights» (TABOR),[1656] wonach unter anderem keine Änderungen der Steuern oder der Steuerpolitik ohne Zustimmung der Aktivbürgerschaft zulässig sind.[1657] Neue Steuern und Steuererhöhungen werden also nur wirksam, wenn sie in einer Volksabstimmung angenommen worden sind. Das Parlament kann bei Dringlichkeit zwar mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln gewisse Steuern erhöhen, doch sind auch solche Steuern Gegenstand einer nachträglichen obligatorischen Volksabstimmung, und sie fallen dahin, wenn sie nicht genehmigt werden.[1658]

Ferner verfügen Arkansas,[1659] Missouri,[1660] Nevada[1661] und Oklahoma[1662] über ein Steuerreferendum in der Form eines Gesetzesreferendums. Die einschlägigen Ver-

---

1653 Vgl. vorn S. 92.

1654 Vgl. hinten Anhang D.

1655 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 234 f.

1656 Vgl. Colo. Const. art. X, § 20; dazu OESTERLE/COLLINS, S. 270 ff.; PENS, S. 642 ff., und hinten S. 325, 397 f.

1657 Vgl. Colo. Const. art. X, § 20(4)(a).

1658 Vgl. Colo. Const. art. X, § 20(6).

1659 Vgl. Ark. Const. art. V, § 38 (sogenanntes «Futrell Amendment», benannt nach dem Gouverneur Junius Marion Futrell); Ark. Const. art. XIV, § 3b(4).

1660 Vgl. Mo. Const. art. X, §§ 16–24 (sogenanntes «Hancock Amendment», benannt nach dem Politiker Melton D. [«Mel»] Hancock): AUER, Référendum et initiative populaires, S. 12 Nr. 17, Anm. 52; BRECKE/PLUMB, S. 213 f.; SLAVIN, S. 1007 f. Vgl. auch Mo. Const. art. IV, § 47(c).

1661 Vgl. Nev. Const. art. IV, § 18.

1662 Vgl. Okla. Const. art. V, § 33(c),(d).

fassungsbestimmungen gehen in Arkansas (1934) auf eine Parlamentsvorlage, in Missouri (1980)[1663], Oklahoma (1992) und Nevada (1994/96) auf Volksinitiativen zurück. In Arkansas sind Mehrwert- und Alkoholsteuern ausgenommen, in Missouri unterstehen Steuern ab einer bestimmten Höhe der Volksabstimmung. In Oklahoma und Nevada ist die Volksabstimmung über die Steuervorlage nur dann notwendig, wenn für das Gesetz keine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln beziehungsweise zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern zustande kommt. Überdies können die Parlamente von Arkansas und Missouri wie in Colorado in dringlichen Fällen Steuern mit qualifiziertem Mehrheitsbeschluss von drei Vierteln beziehungsweise zwei Dritteln ohne Volksabstimmung erhöhen.

Schliesslich kennt Florida eine besondere Regelung betreffend das Steuerreferendum. Hier wurde 1996 eine Volksinitiative angenommen, wonach eine Verfassungsänderung, die eine neue Steuer oder Gebühr vorsieht, in der Volksabstimmung eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden erreichen muss.[1664]

Die Aktivbürgerschaft Washingtons nahm 1993 eine Volksinitiative an, die für Steuererhöhungen bis zu einer bestimmten Grenze einen Zweidrittel-Beschluss des Parlaments und über dieser Limite eine obligatorische Volksabstimmung vorsah. Weitere ähnliche Volksinitiativen folgten, und zwar immer in der Form der Gesetzesinitiative, da die Aktivbürgerschaft Washingtons nicht über die Verfassungsinitiative verfügt. Die auf Gesetzesstufe verankerten Bestimmungen erklärte der Oberste Gerichtshof des Gliedstaats jedoch später für verfassungswidrig.[1665]

In Missouri unterliegen nicht nur Steuererhöhungen, sondern auch Staatsausgaben ab einer bestimmten Höhe einer obligatorischen Volksabstimmung.[1666] Andernorts gibt es besondere Steuerreferenden, so etwa in Georgia über Steuerbefreiun-

[1663] Das «Hancock Amendment» wurde 1996 durch eine vom Parlament vorgeschlagene Verfassungsbestimmung (Mo. Const. art. X, § 18e) ergänzt.

[1664] Vgl. Fla. Const. art. XI, § 7.

[1665] Vgl. hinten S. 418 f.

[1666] Vgl. insbes. Mo. Const. art. X, § 16, Satz 1: «Property taxes and other local taxes and state taxation and spending may not be increased above the limitations specified herein without direct voter approval as provided by this constitution.»

gen,[1667] oder Referenden über gewisse Staatsausgaben, so beispielsweise in New York über die Ausgaben für Sozialwohnungen.[1668]

Im Übrigen sind obligatorische Volksabstimmungen über Steuern und Staatsausgaben vor allem auf *lokaler* Ebene vorgesehen,[1669] so etwa in Idaho.[1670] Der Steuerzahler in Idaho ist denn auch schon als die von der Verfassung «meistbegünstigte» Person bezeichnet worden.[1671]

1.1.4 Weitere obligatorische Referenden

Ein besonderer Fall des obligatorischen Gesetzesreferendums hängt eng mit dem *fakultativen* Gesetzesreferendum zusammen: Wird gegen ein Gesetz das fakultative Referendum ergriffen und wird dieses Gesetz in der Volksabstimmung angenommen, so kann es in Arizona[1672] und Nevada[1673] nur auf dem Weg eines obligatorischen Referendums wieder aufgehoben werden.[1674] In vereinzelten Gliedstaaten besteht für Gesetze, die in einer Referendumsabstimmung angenommen worden sind, insofern ein gewisser Bestandesschutz, als sie nur mit qualifizierter Mehrheit im Parlament geändert oder aufgehoben werden können.[1675] So können solche Gesetze etwa in Washington[1676] während zweier Jahre nach der Volksabstimmung nur mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder in

---

1667 Vgl. Ga. Const. art. VII, § 2.

1668 Vgl. N.Y. Const. art. XVIII, § 3 (Hinweis bei AUER, Référendum et initiative populaires, S. 13 Nr. 17, Anm. 53).

1669 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 27 f., 130 ff.

1670 Vgl. Idaho Const. art. VIII, § 3.

1671 COLSON, S. 617 («No person is more favored by the Idaho Constitution than the taxpayer.»).

1672 Vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6)(B).

1673 Vgl. Nev. Const. art. XIX, § 1(3).

1674 Vgl. hinten S. 335 ff.

1675 Vgl. Ark. Const. art. V, § 1 (zwei Drittel der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern); N.D. Const. art. III, § 8 (während sieben Jahren ab Inkrafttreten zwei Drittel der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern; gilt auch für volksinitiierte Gesetze); Or. Const. art. IV, § 33 (zwei Drittel der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern für die Verabschiedung eines Gesetzes, das die Verminderung eines in einer Volksabstimmung [aufgrund einer Volksinitiative oder eines fakultativen Gesetzesreferendums] gutgeheissenen Strafmasses vorsieht). Vgl. hinten S. 338 f.

1676 Vgl. Wash. Const. art. II, § 41.

jeder der beiden Parlamentskammern geändert werden. Mit einem Volksentscheid («direct vote of the people») ist eine Änderung oder Aufhebung jederzeit möglich.

Sodann können in Kalifornien Gesetze, die auf dem Weg einer *Volksinitiative* zustande gekommen sind, nur durch eine erneute obligatorische Volksabstimmung geändert werden,[1677] es sei denn, im Initiativtext werde das Parlament ausdrücklich dazu ermächtigt, Änderungen vorzunehmen.[1678] Diese Bestimmung, die sich seit den Anfängen der Volksinitiative in der kalifornischen Verfassung findet,[1679] war stets umstritten.[1680] In Arizona ist ebenfalls ein obligatorisches Referendum nötig. Ausgenommen ist allerdings der Fall, dass die Änderung den Zweck der Vorlage fördert und eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern der Änderung zustimmt.[1681] Ebenso ist in Michigan eine solche Volksabstimmung nur dann erforderlich, wenn nicht drei Viertel der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern der Gesetzesänderung beziehungsweise -aufhebung zugestimmt haben.[1682] In Washington ist eine

---

[1677] Vgl. Cal. Const. art. II, § 10(c); zur Praxis die Fallstudien von GERBER/LUPIA/MCCUBBINS/KIEWIET, passim; kritisch zum Vorgehen des Parlaments von Kalifornien im Fall der aufgrund von «Proposition 187» zustande gekommenen Gesetzesbestimmungen über den Umgang mit illegaler Einwanderung VIKRAM DAVID AMAR, Constitutional Change, S. 267 ff.

[1678] Dagegen kann in Kalifornien ein Gesetz, das aufgrund eines Referendums in der Volksabstimmung angenommen worden ist, vom Parlament anschliessend ohne Weiteres geändert werden (vgl. *People v. Wood,* 264 P. 298 [Cal. Ct. App. 1928]; *People v. Guido,* 269 P. 670 [Cal. Ct. App. 1928]); *People v. Huntsman,* 281 P. 100 [1929]).

[1679] Vgl. Calif. Const. art. IV, § 1 in der Fassung von 1911.

[1680] Vgl. (schon 1911) LOWRIE, Initiative and Referendum, S. 436 f. («The advisability of the provision for bidding the legislature's repealing or amending laws adopted by the people is open to grave doubt. […] The requirement that every modification in a certain class of laws must be made through the cumbersome machinery of popular legislation is carrying the theory of direct legislation to an absurdity.»); in jüngerer Zeit etwa HEUSSNER, Blockaden, S. 216 f.; KLAPPER, S. 782 ff., m.w.H.

[1681] Vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6)(C). Während dies unter Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6) in der Fassung von 1914 aufgrund der Rechtsprechung nur galt, wenn nicht nur eine Mehrheit der Stimmenden, sondern auch eine Mehrheit der *eingetragenen Stimmberechtigten* das Gesetz in der Volksabstimmung angenommen hatte (vgl. *Adams v. Bolin,* 247 P.2d 617 [Ariz. 1952]; dazu AUER, Référendum et initiative populaires, S. 11 Nr. 16, Anm. 24; HODGKINSON, S. 1123 ff.), ist diese Praxis inzwischen durch eine Verfassungsänderung in dem Sinn geändert worden, dass eine Mehrheit der Stimmenden genügt; vgl. hinten S. 337.

[1682] Vgl. Mich. Const. art. II, § 9 (dazu AUER, Référendum et initiative populaires, S. 11 Nr. 16, Anm. 26); GROSSMAN, S. 106.

erneute Volksabstimmung während zweier Jahre nach Annahme einer Gesetzesinitiative obligatorisch, um die neue Gesetzesbestimmung wieder *aufzuheben*.[1683] Um eine solche innert dieser Frist bloss zu *ändern,* genügt auch die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern.[1684]

Die Gliedstaatsverfassungen enthalten noch eine ganze Reihe weiterer obligatorischer Gesetzesreferenden auf Staatsebene:

- In Pennsylvania untersteht ein Gesetz über die Verlegung der Hauptstadt[1685] und in Wisconsin die (gesetzliche) Ausdehnung des Wahlrechts[1686] der obligatorischen Volksabstimmung.
- In Maryland und Rhode Island erfordert die Einrichtung beziehungsweise Ausdehnung von Glücksspielen eine obligatorische Volksabstimmung auf Staatsebene,[1687] und in Washington ist für die Zulassung von Lotterien eine Zustimmung von 60 Prozent der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern oder eine Zustimmung von 60 Prozent der Stimmenden in der Volksabstimmung erforderlich.[1688] Andere Gliedstaatsverfassungen machen die Zulassung von Geldspielen von bloss lokalen Volksabstimmungen über entsprechende, vom gliedstaatlichen Parlament erlassene Gesetze abhängig.
- In Wyoming findet sich als ein Erinnerungsstück des 19. Jahrhunderts noch immer eine Referendumsbestimmung betreffend die Verwendung von Geldern für öffentliche Infrastrukturarbeiten, welche die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden verlangt.[1689]

1683 Vgl. Wash. Const. art. II, § 41.

1684 Entgegen AUER, Référendum et initiative populaires, S. 11 Nr. 16, ist in *Nevada* keine erneute Volksabstimmung erforderlich, wenn das Gesetz aus einer Volksinitiative hervorgegangen ist (wohl aber, wenn das Gesetz in einer Volksabstimmung aufgrund eines fakultativen Referendums angenommen worden ist; vgl. Nev. Const. art. XIX, § 1[3]). Das Parlament darf jedoch während dreier Jahre ab Inkrafttreten eines auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommenen Gesetzes keine Änderungen usw. vornehmen (vgl. Nev. Const. art. XIX, § 2[3]).

1685 Vgl. Pa. Const. art. III, § 28; ferner N.M. Const. art. XXI, § 6.

1686 Vgl. Wis. Const. art. III, § 2(5).

1687 Vgl. Md. Const. art. XIX, § 1(e); N.J. Const. art. IV, § 7(2); R.I. Const. art. VI, § 22.

1688 Vgl. Wash. Const. art. II, § 24.

1689 Vgl. Wyo. Const. art. XVI, § 6; dazu ELLISON, S. 677.

– In Ohio unterstehen seit 1851 Gesetze «authorizing associations with banking powers» einem obligatorischen Referendum.[1690] Diese Verfassungsbestimmung, die immer noch in Kraft steht, ist praktisch schon längst bedeutungslos geworden, da sie sich nach der Rechtsprechung auf die Herstellung und Ausgabe von Banknoten beziehungsweise auf Notenbankbefugnisse bezog.[1691] Banknoten einzelner Gliedstaaten sind aber seit der Einführung eines nationalen Zentralbank- und Währungssystems durch den «Federal Reserve Act» von 1913 kein zulässiges Zahlungsmittel mehr.[1692]

Schliesslich kann auch die Volksabstimmung über Empfehlungen der «Commission on Salaries for Elective State Officers» in Arizona als eine Art obligatorisches Gesetzesreferendum qualifiziert werden.[1693] Soweit ersichtlich, handelt es sich dabei auf Gliedstaatsebene um den einzigen Fall einer obligatorischen Volksabstimmung im Bereich der einfachen Gesetzgebung, die nicht eine vom Parlament selbst ausgehende Vorlage betrifft. Die Kommission unterbreitet der Aktivbürgerschaft allerdings blosse Empfehlungen, die der Staatssekretär mit der Frage: «Shall the recommendations of the commission on salaries for elective state officers concerning legislative salaries be accepted?» auf den Stimmzettel setzt. In der Praxis geht es um die Erhöhung der Abgeordnetenentschädigungen, die von den Stimmberechtigten regelmässig abgelehnt werden.

1.2 Das ausserordentliche Referendum

Das ausserordentliche Referendum kommt in den Gliedstaaten der USA in der Form des ausserordentlichen obligatorischen Gesetzesreferendums vor. Allerdings finden sich dazu im Schrifttum meist widersprüchliche Angaben,[1694] was an

---

[1690] Vgl. Ohio Const. art. XIII, § 7.

[1691] Vgl. *Dearborn v. Northwestern Savings Bank,* 42 Ohio St. 617 (1885); dazu FORDHAM/LEACH, S. 524.

[1692] Vgl. FORDHAM/LEACH, S. 524.

[1693] Vgl. Ariz. Const. art. V, § 12: «[…] The recommendations of the commission as to legislative salaries shall be certified by it to the secretary of state and the secretary of state shall submit to the qualified electors at the next regular general election the question, ‹Shall the recommendations of the commission on salaries for elective state officers concerning legislative salaries be accepted? [ ] Yes [ ] No.› Such recommendations if approved by the electors shall become effective at the beginning of the next regular legislative session without any other authorizing legislation. […]»

[1694] So erwähnt AUER, Référendum et initiative populaires, S. 31 Nr. 46, 12 Gliedstaaten mit «référendum extraordinaire» (im Sinn eines verfassungsrechtlich oder gesetzlich

der ungenauen US-amerikanischen Begrifflichkeit liegt. In der Regel werden sämtliche Referenden, die nicht vonseiten der Stimmberechtigten ausgelöst werden, als «legislative referendums» bezeichnet,[1695] und zwar unabhängig davon, ob es sich – nach den Begriffsdifferenzierungen in der vorliegenden Untersuchung –[1696] um ordentliche obligatorische Referenden, ausserordentliche obligatorische Referenden oder Parlamentsreferenden handelt. Überdies ist der Gebrauch der «legislative referendums» oft nicht zuverlässig dokumentiert.[1697]

Beim ausserordentlichen Referendum handelt es sich um eine Erweiterung des Referendums über den Kreis der referendumspflichtigen Vorlagen hinaus. So ermöglicht es eine Bestimmung der Verfassung von Arizona,[1698] die neben der «üblichen» Referendumsregelung besteht, dem Parlament, irgendeinen beliebigen Gegenstand einem Volksentscheid zuzuführen, also nicht nur einen solchen, der auch dem fakultativen Gesetzesreferendum untersteht. Die Verfassung von Florida erlaubt die Durchführung einer Volksabstimmung über Gesetze ausdrücklich dann, wenn dies in einem Gesetz vorgesehen ist.[1699] Was dem Referendum untersteht, ist damit dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen.

---

vorgesehenen Parlamentsreferendums); HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 25, 14 Gliedstaaten mit «bedingt obligatorischem» (im Sinn von «freiwilligem») Referendum; RANNEY, United States, S. 71 f. (Tabelle 4-2), führt 19 Gliedstaaten mit «Statutory Referendum, submitted by the legislature» auf; STELZENMÜLLER, S. 152, 14 Gliedstaaten mit «fakultativem» (im Sinn von «freiwilligem») Referendum. – BLAIR, S. 406 f., zählte 1967 22 Gliedstaaten mit «optional» (im Sinn von «freiwilligem») Referendum auf Staatsebene. Vgl. auch GAZEY, S. 125; GERSTEIN, S. 281.

1695 Vgl. vorn S. 25 f.

1696 Vgl. vorn S. 27 ff.

1697 Vgl. RANNEY, United States, S. 80, der von «disarray of some states' records» spricht.

1698 Ariz. Const. art. VI, pt. 1, § 1 (15): «Legislature's right to refer measure to the people. Nothing in this section shall be construed to deprive or limit the legislature of the right to order the submission to the people at the polls of any measure, item, section, or part of any measure.»

1699 Vgl. Fla. Const. art. VI, § 5 (a) a.E.: «Special elections and referenda shall be held as provided by law.» Vgl. dazu *Florida Land Company v. City of Winter Springs,* 427 So. 2d 170 (Fla. 1983); kritisch LEARY, S. 674 und passim, die jeden Versuch des Parlaments, die Stimmberechtigten durch das Referendum an der Gesetzgebung unmittelbar zu beteiligen, für verfassungswidrig hält. – Vgl. auch *Broward County v. Plantation Imports, Inc.,* 419 So. 2d 1145 (Fla. 4th DCA 1982); *Holzendorf v. Bell,* 606 So. 2d 645 (Fla. 1st DCA 1992).

Nach den Verfassungen von Maine[1700] und Michigan[1701] kann das Parlament Vorlagen beschliessen, die ausdrücklich nur unter der Bedingung in Kraft treten, dass sie in einer Volksabstimmung angenommen werden.

Um ein ausserordentliches obligatorisches Gesetzesreferendum eigener Art handelt es sich schliesslich bei der Volksabstimmung über eine Änderung des «statehood act» in Alaska. Berührt eine Änderung dieser als Vertrag aufgefassten Bundes(!)-Gesetzgebung die Interessen Alaskas, so soll sie nach der Verfassung des Gliedstaats nur dann wirksam werden, wenn sie von einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln in jeder der beiden Parlamentskammern *oder* von der Mehrheit der Stimmenden in einer vom Parlament angesetzten Volksabstimmung angenommen wird.[1702] Anlass zu dieser 1996 in die Verfassung eingefügten Vorschrift gaben Auseinandersetzungen um die Aufteilung des Gewinns aus der Öl- und Gasförderung zwischen der Union und Alaska. Die politisch motivierte Verfassungs-

[1700] Vgl. Me. Const. art. IV, pt. 3, § 19 a.E.: «The Legislature may enact measures expressly conditioned upon the people's ratification by a referendum vote.» Das Parlament ist an keine zeitlichen Vorgaben betreffend die Volksabstimmung gebunden (*In re Opinion of the Justices,* 66 A.2d 378 [Me. 1949]), und der Gouverneur kann das Vetorecht (das nach dem Verfassungswortlaut betreffend «any measure approved by vote of the people» ausgeschlossen ist) *vor* der Volksabstimmung ausüben (*In re Opinion of the Justices,* 231 A.2d 617 [Me. 1967]). Dazu TINKLE, S. 106.

[1701] Vgl. Mich. Const. art. IV, § 34: «Any bill passed by the legislature and approved by the governor, except a bill appropriating money, may provide that it will not become law unless approved by a majority of the electors voting thereon.» Dazu FINO, State Constitution, S. 100.

[1702] Alaska Const. art. XII, § 14: «A federal statute or proposed federal statute that affects an interest of this State under the Act admitting Alaska to the Union is ineffective as against the State interest unless approved by a two-thirds vote of each house of the legislature or approved by the people of the State. The legislature may, by a resolution passed by a majority vote of each house, place the question of approval of the federal statute on the ballot for the next general election unless in the resolution placing the question of approval, the legislature requires the question to be placed before the voters at a special election. The approval of the federal statute by the people of the State is not effective unless the federal statute described in the resolution is ratified by a majority of the qualified voters of the State who vote on the question. Unless a summary of the question is provided in the resolution passed by the legislature, the lieutenant governor shall prepare an impartial summary of the question. The lieutenant governor shall present the question to the voters so that a ‹yes› vote on the question is a vote to approve the federal statute.»

bestimmung soll klarstellen, dass der Bund den «statehood act» nicht einseitig ändern kann.[1703]

Umgekehrt verbieten einige Gliedstaatsverfassungen ausdrücklich, wenn auch teilweise mit Ausnahmen, die Anordnung eines ausserordentlichen Referendums, so in Arkansas,[1704] Indiana,[1705] Ohio,[1706] Oregon[1707] und Kentucky[1708].

In vereinzelten Gliedstaaten finden sich nicht auf Verfassungs-, sondern bloss auf Gesetzesstufe Bestimmungen, welche die Möglichkeit eines parlamentarisch angeordneten, «freiwilligen» Referendums wenigstens vorauszusetzen scheinen.[1709] Die Frage, ob ein Gliedstaatsparlament der Aktivbürgerschaft eine Vorlage aus seinem abschliessenden Zuständigkeitsbereich auch ohne Verfassungsgrundlage zum Entscheid unterbreiten darf, ist in der Rechtsprechung aber seit je umstritten. Nach verbreiteter Auffassung, die sich im ausgehenden 19. Jahrhundert weitge-

---

1703 Vgl. HARRISON, S. 198.

1704 Vgl. Ark. Const. art. V, § 1: «[N]o measure shall be submitted to the people by the General Assembly, except a proposed constitutional amendment or amendments as provided for in this Constitution.»

1705 Vgl. vorn Anm. 601.

1706 Vgl. vorn Anm. 602.

1707 Vgl. vorn Anm. 603.

1708 Vgl. vorn Anm. 604.

1709 Vgl. Cal. Elections Code § 9040 («Every constitutional amendment, bond measure, *or other legislative measure submitted to the people by the Legislature* shall appear on the ballot of the first statewide election occurring at least 131 days after the adoption of the proposal by the Legislature» [Hervorhebung hinzugefügt]), wobei sich diese Bestimmung auch bloss auf Cal. Const. art. II, § 10(c) (vgl. vorn S. 267) beziehen könnte; N.D. Century Code 16.1-06-09 («Constitutional amendments or measures, initiated measures, and referred measures […] *or any other question or measure to be voted on* […] must […] be stated in full in a legible manner on the ballot» [Hervorhebung hinzugefügt]). Der Hinweis in: The Book of the States 2020, S. 254 f. (Tabelle 6.14), wonach in Indiana ein Referendum in einem einfachen Gesetz vorgesehen werden kann, bezieht sich dagegen nur auf Volksabstimmungen auf *lokaler* Ebene (vgl. Ind. Code 3-10-9-5, 36-1-3-8[a][12]). Unklar ist die Bedeutung der Formulierung von Ind. Code 3-10-3-1 («Whenever a proposed state constitutional amendment *or other public question* is submitted by the general assembly under Article 16 of the Constitution of the State of Indiana to the electorate of the state for a popular vote […].» [Hervorhebung hinzugefügt]) und Ind. Code 3-10-3-2 («If the electorate of the state may vote on a state constitutional amendment *or other public question* […].» [Hervorhebung hinzugefügt]).

hend durchzusetzen vermochte,[1710] handelt es sich bei diesem Vorgehen um eine verfassungswidrige «delegation of power».[1711] Die Gerichte haben eine solche Kompetenzdelegation mehrheitlich als über die Befugnisse der Parlamente hinausgehend («ultra vires») beurteilt;[1712] die Fälle betreffen allerdings unter anderem Gliedstaaten, deren Verfassungen die Anordnung eines ausserordentlichen Referendums ohnehin ausdrücklich verbieten.[1713] Ein Grundsatzentscheid erging 1931 in Illinois, wo der Oberste Gerichtshof, offenbar in Unkenntnis eines kurz zuvor im gegenteiligen Sinn ergangenen Urteils des zuständigen Bundesbezirksgerichts in der gleichen Sache,[1714] festhielt:

> «All the legislative power inherent in the people of the state of Illinois has been vested in the General Assembly, except in those cases in which the power has by express limitation been withheld. This power it may not delegate to any other persons or groups of persons, or even to the whole body of the people, or to a majority of the voters of the state voting at a general election or at a special election.»[1715]

So hält heute der «Election Code» von Illinois denn auch fest, dass rechtlich verbindliche Volksabstimmungen über «questions of public policy» nur aufgrund einer entsprechenden Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung zulässig sind.[1716]

[1710] Vgl. vorn S. 100.

[1711] Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 25.

[1712] Vgl. Note, 76 A.L.R. 1053; TOMA, S. 156 Anm. 67, m.w.H. auf die Rechtsprechung. Demnach verlangen die Gerichte in California, Delaware, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, New Hampshire, New York, Ohio, Oregon, Pennsylvania, Tennessee, Texas, Utah, Washington und Wyoming eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Vgl. auch HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 25 Anm. 101.

[1713] Vgl. vorn S. 272.

[1714] Vgl. *Zito v. United States* (1931), zit. in: Note, Constitutionality of the Referendum, S. 132, bestätigt in *Zito v. United States,* 64 F.2d 772 (7th Cir. 1933).

[1715] *People ex rel. Thomson v. Barnett,* 176 N.E. 108 (Ill. 1931). Vgl. auch *Brawner v. Curran,* 119 A. 250 (Md. 1922); *State v. Watkins,* 147 So. 8 (La. 1933); ZIMMERMAN, Referendum, S. 71 f., 109; ferner Note, Constitutionality of the Referendum, S. 132.

[1716] Vgl. 10 Ill. Compiled Statutes § 5/28-1. Die Änderung eines Gesetzes, das in der freiwilligen Volksabstimmung angenommen worden ist, ist der Aktivbürgerschaft nach der Rechtsprechung in Illinois allerdings nicht erneut vorzulegen (vgl. *Waugh v. Glos,* 92 N.E. 974 [Ill. 1910]; *Mihalik v. Glos,* 93 N.E. 372 [Ill. 1910]; *Culver v. Waters,* 93 N.E. 747 [Ill. 1910]).

1999 stellte sich der Oberste Gerichtshof von New Hampshire in einer «advisory opinion» auf den Standpunkt, das Parlament dürfe eine Vorlage ohne Verfassungsgrundlage nicht von sich aus der Volksabstimmung unterstellen, weil dies einer verfassungswidrigen Delegation der Gesetzgebungsgewalt des Parlaments gleichkäme.[1717] Im gleichen Jahr beurteilte der Oberste Gerichtshof von South Carolina das Vorgehen des Gliedstaatsparlaments, das ein Gesetz über Videospiele ohne Verfassungsgrundlage einer Volksabstimmung unterstellt hatte, weil es sich in der Sache nicht einigen konnte, als eine verfassungswidrige Kompetenzdelegation.[1718]

In einigen Gliedstaaten wird das ausserordentliche obligatorische Referendum dagegen auch ohne Verfassungsgrundlage als zulässig erachtet.[1719] Auf die frühe einschlägige Rechtsprechung in Vermont und Wisconsin ist bereits hingewiesen worden.[1720] Nach 1900 ergingen entsprechende Gerichtsentscheide erneut in diesen

---

1717 Vgl. *In re Opinion of the Justices,* 725 A.2d 1082, 1092 (N.H. 1999) («We conclude that the bill proposes an unconstitutional delegation of power from the legislature. The purpose of the bill is to ‹authorize the legislature to seek the consent of the people, through a binding referendum, for a newly established tax›. If the people are to say, by way of popular vote, whether or not an act shall become law, they are put in the place of the legislature. The vote of the people becomes the determining factor whether an act shall be the law or not, not simply a contingency upon which certain things are or are not to be done under the law. This would grant the people the ‹supreme legislative power› that by the constitution is vested in the senate and house of representatives.»); dazu ZIMMERMAN, Referendum, S. 11, 61, 72.

1718 Vgl. *Joytime Distributors and Amusement Co. v. State,* 528 S.E.2d 647, 652, 654 (S.C. 1999) («We hold that the silence of the constitution on the ability of the people to enact laws by referendum does not constitute an implied grant of that right.»; «[…] Part II of Act 125 [betreffend die Referendumsunterstellung; S.G.S.] constitutes an unconstitutional attempt to delegate to the people the legislature's power.»); dazu POPKIN, S. 1147 ff.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 72, 109.

1719 Vgl. Note, 76 A.L.R. 1053; TOMA, S. 155 Anm. 65 m.w.H. auf die Rechtsprechung. Demnach scheinen die Gerichte in Alabama, Georgia, New Jersey, North Carolina, Vermont, Virginia, West Virginia und Wisconsin keine Verfassungsgrundlage zu verlangen. Die a.a.O. zitierten Urteile betrafen allerdings teilweise lokale Volksabstimmungen und diskutierten zuweilen die Frage der Verfassungsmässigkeit des ausserordentlichen Referendums im bejahenden Sinn, ohne sie verbindlich zu entscheiden (so in Georgia, North Carolina, Virginia und West Virginia). Vgl. auch HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 25 Anm. 102.

1720 Vgl. vorn Anm. 598 und 599.

beiden Gliedstaaten[1721] sowie in New Jersey[1722]. Das Parlament von Wisconsin, das schon wiederholt ausserordentliche Referenden angeordnet hat,[1723] stützt sich dabei immerhin auf eine einfachgesetzliche Grundlage.[1724]

Völlig unbekannt ist in den US-amerikanischen Gliedstaaten das ausserordentliche *fakultative* Gesetzesreferendum, das sich in vereinzelten Schweizer Kantonen findet.[1725] Dabei unterstellt das Parlament Vorlagen aus seinem abschliessenden Zuständigkeitsbereich freiwillig dem *fakultativen* Referendum (und nicht unmittelbar der Volksabstimmung).[1726]

1721 Vgl. *State v. Scampini,* 59 A. 201 (Vt. 1904) (Bestätigung der im Entscheid *State v. Parker* [vgl. vorn Anm. 598] entwickelten Rechtsprechung); *State ex rel. Van Alstine v. Frear,* 125 N.W. 961, 965 (Wis. 1910) («[…] referendum on any general law is constitutional because the power to make the law is not thereby delegated to the electors.»); dazu OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 485 ff.

1722 Vgl. *Hudspeth v. Swayze,* 89 A. 780, 786 (N.J. Ct. App. 1914) («It seems clear that what the Legislature did in this case was not to make a delegation of legislative power to be exercised directly by the people […]. The act was a perfect piece of legislation in and of itself. The question was not sent to the voters to initiate or formulate any law upon the subject. Their will was simply made the contingency or condition upon which the statute should or should not become operative. They did not ‹legislate› upon the subject.»).

1723 Vgl. hinten S. 372.

1724 Vgl. Wis. Statutes 13.175: «Referenda. Every proposal for legislation which is to be submitted to the voters for their approval or for an expression of their opinion including, without limitation because of enumeration, proposed constitutional amendments, advisory referenda, and legislation designed to become effective only after ratification by the voters shall include a complete statement of the referendum question upon which the voters shall be requested to vote in the form prescribed […]. No such proposal shall be passed by either house of the legislature unless it contains the precise wording of the referendum question which is to be submitted to the voters for their approval, expression of opinion or ratification.» Vgl. auch Wis. Statutes 5.64 und 13.175.

1725 Vgl. dazu SCHMID, Behördenreferendum, S. 144 ff.

1726 HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 27, 291, sieht immerhin gewisse Ähnlichkeiten im Verfahren der indirekten Volksinitiative in Massachusetts: Lehnt das Parlament eine mit der erforderlichen Unterschriftenzahl gültig zustande gekommene Gesetzesinitiative ab, müssen dort die Initianten zusätzliche Unterschriften beibringen, damit die Vorlage der Volksabstimmung unterstellt wird (vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Initiative, pt. 5, § 1).

1.3 Einzelfragen

Was das Verfahren der Volksabstimmung im Einzelnen angeht, so bestehen im Fall des Gesetzesreferendums grundsätzlich die gleichen Mittel der Abstimmungsinformation, Vorschriften über die Offenlegung der privaten Finanzen in Abstimmungskämpfen und technischen Möglichkeiten der Stimmabgabe wie im Fall des Verfassungsreferendums.[1727]

Auseinandersetzungen über (staatliche und lokale) Anleihensvorlagen veranlassten einige der – wenigen – Gerichtsentscheide zur Frage, ob Behörden in Abstimmungskämpfe intervenieren dürfen. Die Gerichte in Kalifornien hatten schon 1927 die Bedingungen festzulegen, unter denen eine durch öffentliche Mittel finanzierte Werbekampagne zugunsten einer Abstimmungsvorlage zulässig ist. Demnach bedingt die Einsetzung staatlicher Gelder eine gesetzliche Grundlage und die Gleichbehandlung der verschiedenen Interessen.[1728] Als der Oberste Gerichtshof von Kalifornien 1976 diese Rechtsprechung bestätigte, wies er darauf hin, dass keine öffentlichen Mittel für Propagandazwecke eingesetzt werden dürften, wenn dafür keine ausdrückliche Rechtsgrundlage bestehe.[1729] Gleichzeitig unterschied das Gericht zwischen (zulässiger, allenfalls sogar gebotener) Information und (grundsätzlich unzulässiger) Propaganda der Behörden.[1730] 1953 war schon der Supreme

---

[1727] Vgl. vorn S. 253 ff., 258 f. Die bei NOYES, S. 312, zitierten einschlägigen Gesetzesbestimmungen über die Offenlegungspflicht in Gliedstaaten mit Volksinitiative gelten in der Regel auch für das Verfahren des obligatorischen Gesetzesreferendums.

[1728] Vgl. *Mines v. Del Valle,* 257 P. 530, 537 (Cal. 1927) («It must be conceded that the electors of said city opposing said bond issue had an equal right to and interest in the funds in said power fund as those who favored said bonds. To use said public funds to advocate the adoption of a proposition which was opposed by a large number of said electors would be manifestly unfair and unjust to the rights of said last-named electors, and the action of the board of public service commissioners in so doing cannot be sustained, unless the power to do so is given to said board in clear and unmistakable language. As already stated, we find nothing either in the charter of the city or in any statutory enactment or otherwise which confers such authority upon said board of public service commissioners.»); dazu VON ARX, S. 104 f.; DECURTINS, S. 248 f.

[1729] Vgl. *Stanson v. Mott,* 551 P.2d 1, 3 (Cal. 1976) («As we explain, past decisions in both California and our sister states establish that, at least in the absence of clear and explicit legislative authorization, a public agency may not expend public funds to promote a partisan position in an election campaign […].»); dazu VON ARX, S. 104; DECURTINS, S. 249 f.

[1730] Vgl. VON ARX, S. 105; DECURTINS, S. 250. Der Oberste Gerichtshof von Kalifornien bestätigte diese Rechtsprechung im Entscheid *Vargas v. City of Salinas,* 205 P.3d 207 (Cal. 2009).

Court von New Jersey zu dem Schluss gekommen, ohne eine besondere gesetzliche Ermächtigung sei es unzulässig, mit staatlichen Geldern nur die eine Seite zu unterstützen, ohne auch der anderen Seite entsprechende Mittel der öffentlichen Hand zukommen zu lassen.[1731]

2. Das fakultative Referendum

2.1 Die Verbreitung

24 Gliedstaaten der USA verfügen über ein ordentliches fakultatives Gesetzesreferendum auf Staatsebene.[1732] Mit Ausnahme von Kentucky, Maryland und New Mexico kennen alle diese Gliedstaaten darüber hinaus auch die Volksinitiative im Bereich der Verfassungs- und/oder der Gesetzgebung.

2.2 Der Gegenstand

2.2.1 Der Grundsatz

Nach dem Wortlaut der Gliedstaatsverfassungen sind die Gegenstände, die dem fakultativen Referendum unterstehen, grundsätzlich Gesetze, das heisst «acts»,

---

[1731] Vgl. *Citizens to Protect Public Funds v. Board of Education,* 98 A.2d 673, 678 (N.J. 1953) («It is the expenditure of public funds in support of one side only in a manner which gives the dissenters no opportunity to present their side which is outside the pale.»); dazu VON ARX, S. 105.

[1732] Vgl. Alaska Const. art. XI, § 1; Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(1),(3); Ark. Const. art. V, § 1; Cal. Const. art. II, § 9; Colo. Const. art. V, § 1(3); Idaho Const. art. III, § 1; Ky. Const. § 171 (inhaltlich stark eingeschränkt); Me. Const. art. IV, pt. 3, § 17(1); Md. Const. art. XVI; Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, § 3; Mich. Const. art. II, § 9; Mo. Const. art. III, § 5(2); Mont. Const. art. III, § 5; Neb. Const. art. III, § 3; Nev. Const. art. XIX, § 1(2); N.M. Const. art. IV, § 1; N.D. Const. art. III, § 1; Ohio Const. art. II, §§ 1, 1c; Okla. Const. art. V, §§ 1, 2; Or. Const. art. IV, § 1(3)(a), S.D. Const. art. III, § 1; Utah Const. art. VI, § 1(1)(b); § 1(2)(a)(i)(B); Wash. Const. art. II, § 1, 1(b); Wyo. Const. art. III, § 52(c). Die Angaben in: The Book of the States 2020, S. 254 f. (Tabelle 6.14), sind unvollständig und teilweise unrichtig: So verfügt etwa auch New Mexico über ein fakultatives Gesetzesreferendum auf Staatsebene, während es in Illinois und Indiana nicht zur Verfügung steht. Illinois kennt dagegen die «advisory initiative», das heisst die von einem bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten verlangte konsultative Volksabstimmung über «questions of public policy» (vgl. hinten S. 310). In Indiana bezieht sich die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum in einem einfachen Gesetz vorzusehen, nur auf die *lokale* Ebene (vgl. vorn Anm. 1709). Vgl. zum Ganzen auch hinten Anhang E.

«laws» oder «statutes». Vereinzelte Gliedstaatsverfassungen umschreiben den Anwendungsbereich des allgemeinen Gesetzesreferendums allerdings weiter, indem sie auch «bills», «measures», «resolutions» und «resolves» einbeziehen.[1733] Diese formellen Unterschiede haben aber kaum materielle Bedeutung, sind doch mit den verschiedenen Formulierungen durchwegs Akte gemeint, die das Parlament in seiner Funktion als *gesetzgebende* Staatsgewalt erlässt.[1734] Diese Prämisse

[1733] Vgl. Alaska Const. art. XI, § 1 («acts of the legislature»); Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(3) («any measure, or item, section, or part of any measure»); Ark. Const. art. V, § 1 («any general act, or any item of an appropriation bill, or measure passed by the General Assembly»); Cal. Const. art. II, § 9(a) («statutes or parts of statutes»); Colo. Const. art. V, § 1(3) («any act or item, section, or part of any act of the general assembly»); Idaho Const. art. III, § 1 («any act or measure passed by the legislature»); Me. Const. art. IV, pt. 3, § 17(1) («one or more Acts, bills, resolves or resolutions or part or parts thereof»); Md. Const. art. XVI, § 1(a) («any Act, or part of any Act of the General Assembly»); Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, § 1 («any law enacted by the general court»); Mich. Const. art. II, § 9 («laws enacted by the legislature»); Mo. Const. art. III, § 49 («any act of the general assembly»); Mont. Const. art. III, § 5 (1) («any act of the legislature»); Neb. Const. art. III, § 3 («any act or part of an act of the Legislature»); Nev. Const. art. XIX, § 1(2) («any statute or resolution or any part thereof enacted by the legislature»); N.M. Const. art. IV, § 1 («any law enacted by the legislature»); N.D. Const. art. III, § 1 («legislative Acts, or parts thereof») (Der bei AUER, Référendum et initiative populaires, S. 15 Nr. 21, zitierte Entscheid *Dawson v. Tobin,* 24 N.W.2d 737 [N.D. 1946], bezog sich auf die 1978 geänderte Verfassungsbestimmung [Const. art. II, § 25; vgl. heute N.D. Const. art. III, § 1, in Kraft seit 1. Januar 1979]); Ohio Const. art. II, § 1, 1c («any law, section of any law or any item in any law appropriating money passed by the General Assembly»); Okla. Const. art. V, § 1, 4 («any act of the Legislature»; «one or more items, sections, or parts of any act of the Legislature»); Or. Const. art. IV, § 1(3)(a) («any Act, or part thereof, of the Legislative Assembly»); S.D. Const. art. III, § 1 («any laws which the Legislature may have enacted»); Utah Const. art. VI, § 1(2)(a)(i)(B) («any law passed by the Legislature»); Wash. Const. art. II, § 1, § 1(b) («any act, item, section, or part of any bill, act, or law passed by the legislature»; «any act, bill, law, or any part thereof passed by the legislature»); Wyo. Const. art. III, § 52(a) («acts of the legislature»).

[1734] Vgl. *Moulton v. Scully,* 89 A. 944, 953 (Me. 1914) («The referendum applies and was intended to apply only […] to ‹every bill or resolution having the force of law›, that is, to what is commonly known as legislative acts and resolves, which are passed by both branches, are usually signed by the Governor, and are embodied in the legislative acts and resolves, as printed and published.»); *City of Bangor v. Inhabitants of Etna,* 34 A.2d 205 (Me. 1943) («The mere fact that an act is legislative in form does not make it a ‹law›, since a law is something more than mere will exerted as an act of power and is not a special rule for a particular person or a particular case.»); dazu TINKLE, S. 101. Vgl. auch NOYES, S. 94, m.w.H.

scheint in den USA eine aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung hergeleitete Selbstverständlichkeit zu sein.[1735]

Einzig die Verfassung von Kentucky unterstellt von vornherein nur ganz bestimmte Gesetze dem fakultativen Referendum, nämlich Steuererlasse, die einen tieferen Steuersatz («rate of taxation») für bewegliches Vermögen als für unbewegliches Vermögen, also Grundeigentum, vorsehen.[1736] In Kalifornien unterliegen dagegen nicht nur die gesetzgeberischen Akte des Parlaments, sondern auch die von der parlamentsunabhängigen «California Citizens Redistricting Commission» beschlossenen Wahlkreiseinteilungen dem fakultativen Referendum.[1737] Soweit ersichtlich, handelt es sich dabei auf Gliedstaatsebene um den einzigen Fall eines fakultativen Referendums, das nicht eine vom Parlament selbst ausgehende Vorlage betrifft.

Da die Gliedstaatsparlamente fast ausschliesslich rechtsetzend tätig sind, bietet die Beschränkung des Referendums auf Rechtsetzungsakte kaum Probleme.[1738] Gerichtlich zu entscheiden war immerhin die Frage, ob die gliedstaatliche Ratifizierung von Änderungen der Unionsverfassung zu den Akten der Gesetzgebung gehöre oder nicht.[1739] Die Unionsverfassung[1740] verlangt die Bestätigung von Zu-

---

1735 Vgl. BOTT, S. 287.

1736 Vgl. Ky. Const. § 171: «Any law […] classifying property and providing a lower rate of taxation on personal property, tangible or intangible, than upon real estate.» Dazu IRELAND, S. 160 f.; ferner AUER, Référendum et initiative populaires, S. 16 Nr. 21, Anm. 94. LOWE, Public Safety Legislation, S. 592 Anm. 6, zählt das Referendum nach Ky. Const. § 171 zu den obligatorischen Referenden. Diese Steuergesetze werden der Aktivbürgerschaft aber nur auf Verlangen eines bestimmten Prozentsatzes der Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet (vgl. dazu *State National Bank v. Board of Councilmen,* 269 S.W. 726 [Ky. Ct. App. 1925]; hinten Anhang G). Nach GLASER, S. 54, soll in Kentucky das fakultative Gesetzesreferendum «[n]ur gegen die legislative Einrichtung von Wasser- und Wasserschutz-Distrikten» zulässig sein; so auch The Book of the States 2020, S. 254 f. (Tabelle 6.14), insbes. S. 255 Anm. (d). Dabei handelt es sich allerdings um eine obligatorische Abstimmung der betroffenen Grundeigentümer (vgl. Ky. Revised Statutes §§ 262.120, 262.130, 262.360, 262.370, 262.380, 262.540, 262.725, 262.780, 262.791).

1737 Vgl. Cal. Const. art. XXI, § 2(i); zur Referendumsfähigkeit der Wahlkreiseinteilungen ferner schon Cal. Const. art. IV, § 6 in der Fassung von 1926; dazu *Boggs v. Jordan,* 267 P. 696 (Cal. 1928).

1738 Vgl. GROSSMAN, S. 84.

1739 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 16 f. Nr. 23.

1740 U.S. Const. art. V.

satzartikeln durch das Gliedstaatsparlament oder durch einen Konvent, der zu diesem Zweck einberufen worden ist.[1741] Die Rechtsprechung in den einzelnen Gliedstaaten hatte die Frage um 1920 im Zusammenhang mit der gliedstaatlichen Ratifizierung des 18. Zusatzartikels zur Unionsverfassung betreffend die Alkoholprohibition ganz unterschiedlich beurteilt:[1742] Während in Kalifornien, Maine und Michigan eine Volksabstimmung mit der Begründung abgelehnt wurde, die Unionsverfassung selbst schliesse eine solche aus,[1743] und ein Referendum in Arkansas, Colorado und Oregon aus Gründen des gliedstaatlichen Verfassungsrechts als unzulässig erachtet wurde,[1744] hielten Ohio und Washington eine Volksabstimmung für statthaft.[1745] Der Oberste Gerichtshof der USA wählte den Fall von Ohio zur Überprüfung aus, wobei er 1920 in einem einstimmigen Entscheid die einschlägige Verfassungsbestimmung, die für die Ratifizierung von Änderungen der Unionsverfassung ein fakultatives Referendum vorsah,[1746] für unvereinbar mit der Unionsverfassung erklärte. Das Oberste Bundesgericht begründete seinen Entscheid unter anderem damit, dass eine «ratification» kein Akt der Gesetzgebung im eigentlichen Sinn des Worts, sondern die blosse Zustimmungsbekundung des Gliedstaats zu einer vorgeschlagenen Verfassungsänderung sei. Die Genehmigungsfunktion könne nur das Parlament ausüben.[1747] Immerhin erklärte das Ge-

[1741] Das schwerfällige Verfahren der Verfassungsänderung, das hohe Hürden für eine Verfassungsänderung aufstellt, gleichzeitig aber keine unmittelbare Beteiligung der Aktivbürgerschaft vorsieht, geriet vor allem zur Zeit des «Progressive Movement» in die Kritik, als verschiedene politische Kräfte eine «Liberalisierung» forderten. Ein von Senator Robert La Follette 1913 in den Kongress eingebrachter Vorschlag, das Änderungsverfahren neu zu regeln, blieb erfolglos (vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 157, insbes. Anm. 6 m.w.H.).

[1742] Vgl. Note, 83 A.L.R. 1374.

[1743] Vgl. *In re Opinion of the Justices,* 107 A. 673 (Me. 1919); *Decher v. Secretary of State,* 177 N.W. 388 (Mich. 1920) (dazu GROSSMAN, S. 84; *Barlotti v. Lyons,* 189 P. 282 [Cal. 1920]).

[1744] Vgl. *Whittemore v. Terral,* 215 S.W. 686 (Ark. 1919) (dazu THOMAS, S. 70); *Prior v. Noland,* 188 P. 729 (Colo. 1920) (dazu OESTERLE/COLLINS, S. 122 Anm. 503); *Herbring v. Brown,* 180 P. 328 (Or. 1919) (dazu LAPALOMBARA, S. 24).

[1745] Vgl. *Hawke v. Smith,* 126 N.E. 400 (Ohio 1919); *State ex rel. Mullen v. Howell,* 181 P. 920 (Wash. 1919); dazu TRAUTMAN, S. 67.

[1746] Die Bestimmung, die auf eine 1918 angenommene Volksinitiative zurückging, lautete wie folgt: «The people also reserve to themselves the legislative power of the referendum on the action of the general assembly ratifying any proposed amendment to the constitution of the United States» (zit. nach *Hawke v. Smith,* 253 U.S. 221, 225 [1920]).

[1747] Vgl. *Hawke v. Smith,* 253 U.S. 221, 229 (1920) («[…] ratification by a State of a constitutional amendment is not an act of legislation within the proper sense of the word.

richt ein rechtlich unverbindliches Referendum (über das sogenannte «Equal Rights Amendment» zur Unionsverfassung) in Nevada Jahrzehnte später für zulässig,[1748] um schliesslich in einem weiteren Entscheid betreffend Missouri[1749] die Instruktion gliedstaatlicher Abgeordneter im Hinblick auf die Ratifizierung von Änderungen der Unionsverfassung zu untersagen.[1750]

Von viel grösserer Bedeutung ist die Bestimmung der Rechtsetzungsakte auf der hier ausser Betracht fallenden lokalen Ebene, wo die Gewaltenteilung weniger konsequent durchgeführt ist und die gesetzgebenden Körperschaften häufig Regierungs- und Verwaltungsfunktionen ausüben.[1751] Die Schwierigkeiten, welche die Unterscheidung von Gesetzgebungstätigkeit einerseits sowie Regierungs- und Verwaltungstätigkeit anderseits in den Bezirken und Städten oft bereitet,[1752] widerspiegelt sich denn auch in einer umfangreichen Gerichtspraxis.[1753]

It is but the expression of the assent of the State to a proposed amendment.»); zum Ganzen ANNAHEIM, S. 197, 227 f.; FORDHAM/LEACH, S. 524; GOLDMAN, S. 310; SCHARPF, S. 244, 249; TRIBE, S. 96 ff. Die betreffende Verfassungsbestimmung in Ohio blieb in der Folge toter Buchstabe. Der Oberste Gerichtshof der USA bestätigte seine Rechtsprechung in den Entscheiden *National Prohibition Cases,* 253 U.S. 350 (1920) und *Leser v. Garnett,* 258 U.S. 130 (1922) (vgl. TRIBE, S. 98 f.), und einige Gliedstaatsgerichte hielten später ebenfalls ausdrücklich fest, dass das Referendum im Verfahren der Ratifizierung von Zusatzartikeln zur Unionsverfassung ausgeschlossen sei (vgl. etwa *In re Opinion of the Justices,* 167 A. 176 [Me. 1933] [dazu TINKLE, S. 101]; *State ex rel. Askew v. Meier,* 231 N.W.2d 821 [N.D. 1975] [dazu LEAHY, S. 78]). Nach dem zitierten Entscheid *Leser v. Garnett* sind auch gliedstaatliche Bestimmungen unzulässig, die vorsehen, dass das Parlament vor der Behandlung des Geschäfts neu zu wählen ist (vgl. ANNAHEIM, S. 228). Überdies beurteilten mehrere Gliedstaats- und Bundesgerichte volksinitiierte Verfassungsänderungen, welche die Abgeordneten «instruierten», sich für die Einführung von Amtszeitbeschränkungen für die Kongressmitglieder durch formelle Änderung der Unionsverfassung einzusetzen, als einen Verstoss gegen U.S. Const. art. V (vgl. dazu VIKRAM DAVID AMAR, Constitutional Amendment, S. 1042 ff., m.w.H. auf die Rechtsprechung). Vgl. zum Ganzen Note, 83 A.L.R. 1374, 87 A.L.R. 1321, 122 A.L.R. 717.

[1748] Vgl. *Kimble v. Swackhamer,* 439 U.S. 1385 (1978); dazu HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 113; NOYES, S. 77.

[1749] Vgl. *Cook v. Gralike,* 531 U.S. 510 (2001).

[1750] Vgl. VILE, Encyclopedia, Bd. 2, S. 383 («Ratification of Amendments»).

[1751] Vgl. GROSSMAN, S. 84 (betreffend Michigan).

[1752] Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 16 Nr. 22, S. 17 ff. Nr. 24.

[1753] Vgl. statt vieler ZIMMERMAN, Referendum, S. 83 f.

2.2.2 Die Ausnahmen

Die Verfassung von Utah entzieht unabhängig vom Regelungsgegenstand alle Gesetze, denen das Parlament mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder zugestimmt hat, dem fakultativen Referendum.[1754]

Viel verbreiteter ist aber der Ausschluss bestimmter Kategorien von Gesetzen aufgrund ihres besonders wichtigen Inhalts; schon die erste Verfassungsbestimmung über das fakultative Gesetzesreferendum auf Gliedstaatsebene, diejenige von 1897/98 in South Dakota, sah ja solche Ausnahmen vor.[1755] Zu diesen «Volksgesetzgebungsverboten»[1756] gehören zunächst gesetzgeberische Akte, welche die Steuern oder den Staatshaushalt betreffen und in zahlreichen Gliedstaaten nur eingeschränkt oder überhaupt nicht referendumsfähig sind. Eine weitere wichtige Ausnahme bilden dringlich erklärte Gesetze, die meist dem unmittelbaren Schutz der Polizeigüter öffentliche Ruhe, Gesundheit und Sicherheit dienen. In einigen Gliedstaaten sind schliesslich (staatliche) Gesetze mit lokalem Geltungsbereich («local» oder «special laws») und weitere Sondermaterien dem fakultativen Referendum entzogen. Die Einschränkungen sind insgesamt sehr umfangreich – umfangreicher als diejenigen der Volksinitiative –[1757] und von weittragender Bedeutung.[1758]

2.2.2.1 Die Steuergesetze

In Kalifornien[1759] und Ohio[1760] sind die Gesetze über Steuererhebungen («statutes» beziehungsweise «laws providing tax levies») ausgenommen, wobei die Bedeutung dieses Ausschlusses durch die Volksinitiative stark relativiert wird.[1761] So kann die Steuergesetzgebung in Kalifornien nicht nur mit einer Verfassungs-

1754 Vgl. Utah Const. art. VI, § 1(2)(a)(i)(B).

1755 Vgl. vorn S. 170.

1756 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 161 ff.

1757 Vgl. BOTT, S. 282.

1758 Vgl. hinten S. 343 ff. Dies entgegen GLASER, S. 54, der meint, die thematischen Einschränkungen seien «nicht von grosser Bedeutung» und bezögen sich «meist […] auf Details der Finanzverfassung und der Notstandsgesetzgebung».

1759 Vgl. Cal. Const. art. II, § 9(a).

1760 Vgl. Ohio Const. art. II, § 1d.

1761 Vgl. hinten S. 331 ff.

initiative übersteuert,[1762] sondern auch mit der Gesetzesinitiative geändert werden, nimmt doch die kalifornische Verfassung die Steuern nicht von deren Anwendungsbereich aus.[1763] Die Bedeutung der Ausnahme umschrieb der Oberste Gerichtshof von Kalifornien wie folgt:

> «One of the reasons, if not the chief reason, why the Constitution excepts from the referendum power acts of the Legislature providing for tax levies or appropriations for the usual current expenses of the state is to prevent disruption of its operations be interference with the administration of its fiscal powers and policies.»[1764]

Ohio schliesst als einziger Gliedstaat mit fakultativem Gesetzesreferendum *ausnahmslos* alle Steuererhebungen ausdrücklich von dessen Anwendungsbereich aus.[1765] Voraussetzung dafür ist aber, dass das betreffende Gesetz tatsächlich die Steuer unmittelbar auferlegt und hinreichend konkret ist; ein Gesetz, das nur in indirektem Zusammenhang mit Steuererhebungen steht, untersteht dem fakultativen Referendum also gleichwohl.[1766] Ausserdem findet sich in Ohio eine einzig dastehende Ausnahmebestimmung, wonach fakultatives Referendum und Volksinitiative nicht eingesetzt werden dürfen, um eine ungleiche Besteuerung von unbeweglichem und beweglichem Vermögen einzuführen.[1767] Die Verfassungsbestimmung, deren Bedeutung im Hinblick auf das fakultative Referendum freilich unklar bleibt, geht auf die Befürchtung von Abgeordneten ländlicher Gebiete im Verfassungskonvent von 1912 zurück, dass die wachsende Stadtbevölkerung

---

1762 Vgl. BAUER, S. 79 Anm. 27. Überdies ist zu beachten, dass wichtige Grundlagen der Steuergesetzgebung, einmal in der Verfassung verankert, nur durch erneuten Volksentscheid wieder geändert werden können.

1763 Vgl. *Carlson v. Cory,* 189 Cal. Rptr. 185 (Ct. App. 1983); AUER, Référendum et initiative populaires, S. 20 Nr. 25, Anm. 121 m.w.H.; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 169 («Der Zweck des Referendumsverbotes liegt somit nur darin, die aufschiebende Wirkung des unbedingt-fakultativen Referendums zu verhindern, um Regierung bzw. Parlament die Chance zu geben, dem Volk die Auswirkungen und Vorteile von Steuergesetzen in der Praxis zu demonstrieren, bevor dieses eventuell selbst mittels Volksbegehren entscheidet» [Anmerkungen weggelassen]).

1764 *Geiger v. Board of Supervisors,* 313 P.2d 545, 549 (Cal. 1957).

1765 Vgl. CHESLEY, S. 555 f.; STEINGLASS/SCARSELLI, S. 135.

1766 Vgl. *State ex rel. Keller v. Forney,* 141 N.E. 16 (Ohio 1923); dazu FORDHAM/LEACH, S. 525; STEINGLASS/SCARSELLI, S. 135; ferner *State ex rel. Schreiber v. Milroy,* 102 N.E. 959 (Ohio 1913).

1767 Vgl. Ohio Const. art. II, § 1e.

die Volksrechte einsetzen könnte, um die Steuerlast auf die Landbewohner abzuwälzen.[1768]

Ferner kann das fakultative Referendum in Arizona nicht gegen ein Gesetz ergriffen werden, das ein Nettowachstum der Staatseinnahmen durch Steuern oder Gebühren vorsieht, mit qualifizierter Mehrheit in jeder der beiden Parlamentskammern angenommen wird und sofort in Kraft tritt.[1769] Sodann ist es in Michigan[1770] und New Mexico[1771] möglich, Steuergesetze unter gewissen Umständen dem fakultativen Referendum zu entziehen, indem es auch im Fall gesetzgeberischer Akte zur Tilgung der Staatsschulden ausgeschlossen ist. In Missouri kann bei Steuererhebungen für die Schulen keine Volksabstimmung verlangt werden.[1772]

Schliesslich untersteht in Alaska[1773] und Wyoming[1774] die Einsetzung von Steuermitteln für bestimmte Zwecke («dedications of revenue») nicht dem fakultativen Gesetzesreferendum.

1768 Vgl. CHESLEY, S. 546; STEINGLASS/SCARSELLI, S. 136. So rief ein Mitglied des Verfassungskonvents aus, keine Volksmehrheit habe ein Recht, ihn in der Form irgendeiner Besteuerung seines Hauses zu berauben («No majority of the people has any right under any form of taxation to rob me of my house» [Ohio Constitutional Convention 1912, Proceedings and Debates, S. 712, zit. nach CHESLEY, S. 546]).

1769 Vgl. Ariz. Const. art. IX, § 22(A); dazu LESHY, S. 125, 296; MCCLORY, S. 94. Der Ausschluss des fakultativen Referendums geht klar aus den Abstimmungserläuterungen zur «general election» vom 3. November 1992 hervor (vgl. State of Arizona, Ballot Propositions, General Election, November 3, 1992; Proposition 8, S. 45 ff.).

1770 Vgl. Mich. Const. art. II, § 9: Ausgeschlossen sind «acts […] to meet deficiencies in state funds». Ein Staatsdefizit muss nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs von Michigan zur Zeit der Verabschiedung der betreffenden Vorlage allerdings bereits bestehen; auf Gesetze zur Deckung erwarteter Defizite in der Staatskasse ist die Ausnahmebestimmung dagegen nicht anwendbar (vgl. *Kuhn v. Department of Treasury,* 183 N.W.2d 796 [Mich. 1971]; dazu CHESLEY, S. 556 Anm. 114; FINO, State Constitution, S. 69; GROSSMAN, S. 99 f.).

1771 Vgl. N.M. Const. art. IV, § 1: Ausgeschlossen sind «laws providing for […] the payment of the public debt or the interest thereon».

1772 In diesem Sinn ist nach CHESLEY, S. 556, die einschlägige Verfassungsbestimmung (Mo. Const. art. III, § 52[a]) zu verstehen, wonach «laws […] for the support of public schools» dem fakultativen Referendum entzogen sind.

1773 Vgl. Alaska Const. art. XI, § 7.

1774 Vgl. Wyo. Const. art. III, § 52(g).

2.2.2.2 Die Gesetze betreffend den Staatshaushalt (insbesondere Haushaltsbewilligungen)

In zahlreichen Gliedstaaten sind die Gesetze betreffend den Staatshaushalt dem fakultativen Gesetzesreferendum entzogen. Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen sehen diesen Vorbehalt entweder allgemein für Gesetze zum Unterhalt des Staats und bestehender staatlicher Einrichtungen, für sämtliche Haushaltsbewilligungen («appropriations»)[1775] oder nur für besondere Staatsausgaben vor.[1776] Die Ausgabengesetze, die zu den Besonderheiten des US-amerikanischen Finanzhaushaltsrechts gehören, verloren ihre Referendumsfähigkeit aufgrund der Erfahrungen des Pionierstaats Oregons mit seinem ursprünglich in Bezug auf den Staatshaushalt unbegrenzten fakultativen Gesetzesreferendum. Die Aktivbürger-

---

[1775] Black's Law Dictionary, S. 123, umschreibt «appropriation» unter anderem als «[a] legislative body's or business's act of setting aside a sum of money for a specific purpose». Nach BAUER, S. 79 Anm. 24, gehört es «[z]u den Eigentümlichkeiten des US-amerikanischen Finanzsystem[s] […], dass innerhalb bestimmter festgelegter Budgetansätze Gelder jeweils konkret durch *Appropriation Bills* gesetzlich bewilligt werden müssen». HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 175 (m.w.H. auf die Rechtsprechung), umschreibt den Begriff der «appropriation» als «haushaltsrechtliche Ermächtigung an die Verwaltung, für einen bestimmten Zweck eine bestimmte Summe auszahlen zu dürfen». Vgl. auch *State ex rel. Blakeslee v. Clausen,* 148 P. 28, 32 (1915) («An appropriation bill is not a law, in its ordinary sense. It is not a rule of action. It has no moral or divine sanction. It defines no rights and punishes no wrongs. It is purely lex scripta. It is a means only to the enforcement of law, the maintenance of good order, and the life of the state government. Such bills pertain only to the administrative functions of government. In excepting them and measures referable to the police power, it is manifest that the Legislature and the people intended to reserve to themselves the right to pass upon only such laws as define substantive rights or which affect public measures and policies.»).

[1776] Vgl. hinten Anhang F; zu Neb. Const. art. III, § 3 *Lawrence v. Beermann,* 222 N.W.2d 809 (Neb. 1974) (dazu CASTER, S. 394 ff.); zu S.D. Const. art. III, § 1 eingehend LOWE, Restrictions, S. 61 ff., mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung (vgl. etwa *State ex rel. Parker v. Youngquist,* 11 N.W.2d 84 [S.D. 1943]); zum Ganzen auch AUER, Référendum et initiative populaires, S. 20 f. Nr. 25; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 166 f., 176. In Oklahoma können nach Const. art. V, § 58 «enactments for carrying into effect provisions relating to the initiative and referendum, *or a general appropriation bill*» (Hervorhebung hinzugefügt) sofort nach Genehmigung («upon approval») durch den Gouverneur beziehungsweise nach Überstimmung seines Vetos in Kraft treten, das heisst, ohne dass die 90-Tage-Frist nach Ende der Parlamentssession abgewartet werden müsste. Der Oberste Gerichtshof von Oklahoma hat im Entscheid *Norris v. Cross,* 105 P. 1000 (Okla. 1909) festgehalten, dass deshalb gegen solche Erlasse kein Referendum ergriffen werden könne (vgl. BASS, S. 131).

schaft hatte dort mehrmals Mittelbewilligungen für die staatliche Universität in Volksabstimmungen abgelehnt, weshalb die Universität nur dank privaten Krediten noch weiterbestehen konnte.[1777] Die Verfassungsnormen sind also Ausdruck der Befürchtung, dass Vorlagen, die höhere Staatsausgaben erfordern, unpopulär sein und die Steuerzahler dazu verleiten könnten, die Zuwendung von Haushaltsmitteln aus persönlichen finanziellen Gründen und auf Kosten unverzichtbarer Staatsaufgaben abzulehnen.[1778] Es geht mit anderen Worten darum, die Staatstätigkeit nicht übermässig einzuschränken.[1779] So deuteten die Gerichte diese Ausnahme meist dahingehend, dass sie die dauernde Funktionsfähigkeit der Staatsregierung und der staatlichen Einrichtungen sicherstellen solle.[1780] Die entsprechenden Verfassungsnormen wurden sogar schon als Ausdruck der alten Sorge James Madisons interpretiert, dass Finanzfragen zu einer Spaltung der Gesellschaft führen könnten.[1781]

Einzig in Arkansas ist das fakultative Referendum gegen Ausgabengesetze von Verfassung wegen ausdrücklich *zulässig*.[1782]

2.2.2.3 Die dringlichen Gesetze (insbesondere zum Polizeigüterschutz)

Zahlreiche Gliedstaatsverfassungen schliessen die Gesetze zum unmittelbaren Schutz der Polizeigüter öffentliche Ruhe, Gesundheit und Sicherheit vom Anwendungsbereich des fakultativen Referendums ausdrücklich aus.[1783] Bei diesen «public safety measures» handelt es sich um die mit Abstand häufigste Beschränkung des fakultativen Gesetzesreferendums.[1784] Die betreffende Formulierung lautet fast überall gleich: So sind «laws necessary for the immediate preservation

[1777] Vgl. EVEN, S. 281 f., unter Hinweis auf den Entscheid *State ex rel. Blakeslee v. Clausen,* 148 P. 28, 30–31 (Wash. 1915); ferner PAGE, S. 254.

[1778] Vgl. CASTER, S. 394; ferner WALKER, S. 454.

[1779] Vgl. Note, Limitations, S. 504 f.

[1780] Vgl. *Bartling v. Wait,* 148 N.W. 507 (Neb. 1914); *State ex rel. Bonner v. Dixon,* 195 P. 841 (Mont. 1921); *Moreton v. Haggerty,* 216 N.W. 450 (Mich. 1927); *Winebrenner v. Salmon,* 142 A. 723 (Md. 1928).

[1781] So CASTER, S. 394, unter Hinweis auf «Federalist»-Artikel 10.

[1782] Vgl. Ark. Const. art. V, § 1.

[1783] Vgl. MARKS/COOPER, S. 294 f.; hinten Anhang F.

[1784] Vgl. HAHN/MORTON, S. 934.

of the public peace, health, or safety» dem fakultativen Referendum entzogen.[1785] Diese Polizeigüterschutzklauseln, denen grosse praktische Bedeutung zukommt,[1786] finden sich systematisch meist in den Verfassungsbestimmungen über das fakultative Gesetzesreferendum.[1787] Obwohl sie dem Wortlaut nach Dringlichkeit voraussetzen, sind sie nicht als allgemeine Dringlichkeitsklauseln,[1788] sondern als besondere Bestimmungen über das Verhältnis von direkter Demokratie und Dringlichkeit im Hinblick auf eine notwendige Gefahrenabwehr zu verstehen.[1789] Am weitesten ist die Polizeigüterschutzklausel in New Mexico gefasst,[1790] wo alle Gesetze zum Schutz der öffentlichen Ruhe, Gesundheit oder Sicherheit dem fakultativen Referendum entzogen werden, ohne dass das zeitliche Moment eine Rolle spielen würde.[1791] Der Anwendungsbereich des fakultativen Gesetzesreferendums ist deshalb im Gliedstaat New Mexico, der ohnehin schon zahlreiche Kategorien von Gesetzen von vornherein vom Referendumsrecht ausschliesst,[1792] viel beschränkter als in den anderen Gliedstaaten.[1793]

[1785] So oder sehr ähnlich lauten die Formulierungen in Alaska, Arizona, California, Colorado, Maine, Missouri, Ohio, Oklahoma, South Dakota, Washington und Wyoming. Vgl. zu New Mexico unten Anm. 1792.

[1786] Vgl. hinten S. 351 ff.

[1787] Anders ist die Systematik der Verfassung von Kalifornien, welche die Dringlichkeit (Const. art. IV, § 8[d]) unabhängig vom Referendum (Const. art. II, § 9[a]) regelt. Vgl. auch Okla. Const. art. V, § 58.

[1788] Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 22 Nr. 26.

[1789] Vgl. zur Unterscheidung zwischen den Begriffen «Safety Clause» und «Emergency Clause» und deren uneinheitlicher Verwendung durch Parlament und Gerichte etwa OESTERLE/COLLINS, S. 123 Anm. 505 (betreffend Colorado).

[1790] Vgl. N.M. Const. art. IV, § 1.

[1791] Während es in den entsprechenden Verfassungsbestimmungen der anderen Gliedstaaten jeweils heisst: «necessary for the *immediate* preservation of the public peace, health, or safety» (Hervorhebung hinzugefügt), schliesst N.M. Const. art. IV, § 1 in allgemeiner Weise «laws providing for the preservation of the public peace, health or safety » aus. Gesetze zum Polizeigüterschutz können aber gemäss Const. art. IV, § 23 für dringlich erklärt werden.

[1792] Vgl. N.M. Const. art. IV, § 1: «The People reserve the power to disapprove, suspend and annul any law enacted by the legislature, except general appropriation laws; laws providing for the preservation of the public peace, health or safety; for the payment of the public debt or interest thereon, or the creation or funding of the same, except as in this constitution otherwise provided; for the maintenance of the public schools or state institutions, and local or special laws.»

[1793] Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 633 Anm. 241; CHUCK SMITH, S. 60, unter Hinweis auf den Entscheid *Otto v. Buck,* 295 P.2d 1028 (N.M. 1956); ferner DEALEY,

Nicht überall werden aber die dringlichen Gesetze vom Anwendungsbereich des fakultativen Referendums *ausgeschlossen;* vielmehr sehen einige Gliedstaaten im Fall von Dringlicherklärungen – teils gestützt auf eine Polizeigüterschutzklausel, teils auf eine allgemeine Dringlichkeitsklausel – eine «referendumsfreundlichere» Regelung vor. So kann das fakultative Gesetzesreferendum in Arkansas,[1794] Idaho,[1795] Kentucky,[1796] Maryland,[1797] Massachusetts,[1798] Michigan,[1799] Nebraska[1800] und North Dakota[1801] auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt dem Volksrecht dann – wie nach den entsprechenden Vorschriften über die Gesetzgebung bei Dringlichkeit im Bund und in einigen Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft –[1802] keine aufschiebende Wirkung

S. 220, der schon 1915 festhielt, das fakultative Gesetzesreferendum in New Mexico sei so ausgestaltet, dass es «practically useless» sei.

1794 Vgl. Ark. Const. art. V, § 1.

1795 Vgl. Idaho Const. art. III, §§ 1, 22; *Johnson v. Diefendorf,* 57 P.2d 1068 (Idaho 1936); *Idaho State AFL-CIO v. Leroy,* 718 P.2d 1129 (Idaho 1986); dazu CROWLEY/HEFFRON, S. 81, 98.

1796 Vgl. Ky. Const. § 55 (nach NOYES, S. 84 f. [Tabelle 3.3]).

1797 Vgl. Md. Const. art. XVI, § 2; *Biggs v. Maryland-National Capital Park and Planning Com.,* 306 A.2d 220 (Md. 1973).

1798 Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, § 4; STEWART, S. 458 f.; ferner *Molesworth v. Secretary of Commonwealth,* 196 N.E.2d 312, 315 (Mass. 1964) («In Massachusetts also, unlike the situation in some States, the adoption of an emergency preamble does not prevent the measure to which the preamble is attached from being subject to referendum at the next election. […] The principal consequences in Massachusetts of adopting a so called ‹emergency› preamble are to make the measure effective upon its passage rather than ninety days thereafter, and to prevent the operation of the measure from being suspended until after the next biennial election.»).

1799 Vgl. Mich. Const. art. II, § 9; art. IV, § 27; dazu GROSSMAN, S. 101.

1800 Vgl. Neb. Const. art. III, § 3. In Nebraska kommt dem fakultativen Gesetzesreferendum ohnehin nur dann Suspensivwirkung zu, wenn wenigstens 10 Prozent der eingetragenen Stimmberechtigten («registered voters») das Begehren unterschrieben haben (5 Prozent genügen für ein Referendum mit Resolutivwirkung); vgl. hinten S. 302 und Anhang G. Im Fall der «emergency acts» kommt dem gültig zustande gekommenen Gesetzesreferendum aber auch dann keine Suspensivwirkung zu, wenn mindestens 10 Prozent der registrierten Stimmberechtigten die «petition» unterzeichnet haben (vgl. *Klosterman v. Marsh,* 143 N.W.2d 744 [Neb. 1966]; dazu MIEWALD/LONGO, S. 82).

1801 Vgl. N.D. Const. art. III, § 5; *State ex rel. Langer v. Olson,* 176 N.W. 528 (N.D. 1920).

1802 Vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. b und Art. 165 Abs. 2 BV (nachträgliches [resolutives] fakultatives Referendum gegen dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer

zu. Aus dem suspensiven wird ein resolutives oder abrogatives Gesetzesreferendum.[1803]

Die Gliedstaatsverfassungen sehen meist ausdrücklich vor, dass die Parlamente über die Polizeigüterschutzklausel separat abstimmen müssen, und verlangen für die Dringlicherklärung eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder beider Kammern[1804] und die Angabe der Gründe für die Dringlichkeit im Gesetz oder in dessen Präambel. Einzig in Massachusetts, wo selbst der Schutz der «public convenience» einen genügenden Grund für die Dringlicherklärung darstellt, kann auch der Gouverneur ein Gesetz für dringlich erklären und damit einem allfälligen Referendum die aufschiebende Wirkung entziehen.[1805]

ein Jahr übersteigt); HANGARTNER/KLEY, S. 493 f. Rz. 1210 f., S. 884 f. Rz. 2235. In jüngerer Zeit haben die Kantone ähnliche Regelungen vermehrt übernommen (vgl. etwa Art. 37 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [SR 131.211]). Auf die Parallelen zwischen der Regelung in Arkansas und derjenigen unter der Schweizer Bundesverfassung von 1874 (Art. 89bis BV 1874, eingefügt durch Volksabstimmung vom 11. September 1949 [vgl. vorn Anm. 692]) wies schon HALLER, Stimmbürger, S. 62 Anm. 44, hin.

1803 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 27 Nr. 37.

1804 Vgl. etwa Ariz. Const. art. IV, § 1(3): «[…] provided, that no such emergency measure shall be considered passed by the legislature unless it shall state in a separate section why it is necessary that it shall become immediately operative, and shall be approved by the affirmative votes of two-thirds of the members elected to each house of the legislature, taken by roll call of ayes and nays, and also approved by the governor […].»

Eine Ausnahme bildet Massachusetts, wo alternativ auch dem Gouverneur die Befugnis zur Dringlicherklärung zukommt (vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 2).

1805 Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 2; dazu FRIEDMAN/THODY, S. 193, unter Hinweis auf *In re Opinion of the Justices,* 336 N.E.2d 728 (Mass. 1975); Note, Limitations, S. 501; STEWART, S. 506 ff.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 52.

Die Parlamente von Arkansas,[1806] Kalifornien,[1807] Maine[1808], Maryland[1809] und Oklahoma[1810] dürfen allerdings gewisse Gegenstände der Gesetzgebung ausdrücklich *nicht* für dringlich erklären.

2.2.2.4 Die Gesetze mit lokalem Geltungsbereich

Alaska,[1811] Massachusetts,[1812] New Mexico[1813] und Wyoming[1814] schliessen das fakultative Referendum auch im Fall der «local» oder «special laws» aus. Bei der «local legislation» handelt es sich um Gesetzgebung, die zwar vom Gliedstaatsparlament ausgeht, aber nur für ein begrenztes Gebiet des betreffenden Gliedstaats Geltung erlangt. Mit dem Ausschluss der Referendumsmöglichkeit soll verhindert

---

[1806] Vgl. Ark. Const. art. V, § 1: «Provided, however, that an emergency shall not be declared on any franchise or special privilege or act creating any vested right or interest or alienating any property of the State.»

[1807] Vgl. Cal. Const. art. IV, § 8(d) a.E.: «An urgency statute may not create or abolish any office or change the salary, term, or duties of any office, or grant any franchise or special privilege, or create any vested right or interest.»

[1808] Vgl. Me. Const. art. IV, pt. 3, § 16 a.E.: «An emergency bill […] shall not include [1] an infringement of the right of home rule for municipalities, [2] a franchise or a license to a corporation or an individual to extend longer than one year, or [3] provision for the sale or purchase or renting for more than 5 years of real estate.» Umgekehrt sieht dieselbe Verfassungsbestimmung vor, dass gewisse Erlasse des *Parlamentsrechts* («such orders or resolutions as pertain solely to facilitating the performance of the business of the Legislature, of either branch, or of any committee or officer thereof, or appropriate money therefor or for the payment of salaries fixed by law») sofort in Kraft treten können, ohne dass hierfür eine Dringlicherklärung notwendig wäre. Damit wird in diesen Fällen wohl implizit auch das fakultative Referendum ausgeschlossen.

[1809] Vgl. Md. Const. art. XVI, § 2: «No measure changing the salary of any officer, or granting any franchise or special privilege, or creating any vested right or interest, shall be enacted as an emergency law.» Dazu DAN FRIEDMAN, S. 384 f.

[1810] Vgl. Okla. Const. art. V, § 58: «An emergency measure shall include only such measures as are immediately necessary for the preservation of the public peace, health, or safety, and shall not include the granting of franchises or license to a corporation or individual, to extend longer than one year, nor provision for the purchase or sale of real estate, nor the renting or encumbrance of real property for a longer term than one year.» Dazu BASS, S. 132.

[1811] Vgl. Alaska Const. art. XI, § 7.

[1812] Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, § 2; dazu GRAY/KILEY, S. 106; STEWART, S. 467 ff.

[1813] Vgl. N.M. Const. art. IV, § 1.

[1814] Vgl. Wyo. Const. art. III, § 52(g).

werden, dass die Aktivbürgerschaft des gesamten Gliedstaats über Gegenstände entscheiden kann, die nur einzelne Gebiete betreffen.[1815]

2.2.2.5 Weitere Sondermaterien

Einige Gliedstaaten schliessen weitere Sondermaterien vom Anwendungsbereich des fakultativen Gesetzesreferendums aus:[1816]

- In Kalifornien sind Gesetze, die eine Wahl anberaumen («statutes calling elections»), ausgeschlossen.[1817] Ausserdem ist die Besonderheit zu erwähnen, dass eine Vorlage, die einer natürlichen Person ein bestimmtes Amt zuweist oder einer juristischen Person des Privatrechts («private corporation») die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder Ausübung einer Befugnis überträgt, ebenso ausgenommen ist.[1818] Diese Bestimmung, die auch für die Volksinitiative besteht, wurde 1966 in die Verfassung eingefügt, beruhte aber auf Verboten, die schon 1950 beziehungsweise 1964 verfassungsrechtlich verankert worden waren. Sie soll verhindern, dass auf diesem Weg «natürlichen oder juristischen Personen Privilegien zugeschachert werden».[1819]
- In Maryland ist die Alkoholgesetzgebung ausgeschlossen («laws relating to malt or spirituous liquors)»,[1820] was sich nur geschichtlich erklären lässt, war diese Verfassungsbestimmung doch eingefügt worden, um die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (1915) politisch zu erleichtern. Ein späterer

---

1815 Vgl. Note, Limitations, S. 505 f.

1816 Vgl. zum Ganzen AUER, Référendum et initiative populaires, S. 22 f. Nr. 27.

1817 Vgl. Cal. Const. art. II, § 9(a).

1818 Vgl. Cal. Const. art. II, § 12; dazu GRODIN/SHANSKE/SALERNO, S. 122.

1819 VON ARX, S. 75. Auslöser für die eigenartige Verfassungsbestimmung, welche die Zuweisung eines Amtes untersagt, war eine 1948 angenommene Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung betreffend Ruhegehälter, in der gleichzeitig der erste Direktor des «Department of Social Welfare» bestimmt wurde (vgl. GREENBERG, S. 1722 Anm. 33; zur Vorlage allgemein ALLSWANG, S. 76 f.). Const. art. XXV, § 4 enthielt den folgenden Absatz: «Until the election of the Director of the Department of Social Welfare in 1950, Mrs. Myrtie Williams […] shall be Director; if she declines to act, Assemblyman Gordon R. Hahn […] shall be Director; if he declines to act, Assemblyman John W. Evans […] shall be the Director.» (Proposed Amendments to Constitution, Propositions and Proposed Laws, Together With Arguments, To Be Submitted to the Electors of the State of California at the General Election, Tuesday, Nov. 2, 1948, Proposition 4, 2. Teil, 3).

1820 Vgl. Md. Const. art. XVI, § 6; dazu *Poisel v. Cash,* 100 A. 364 (Md. 1917); *Berlin v. Shockley,* 199 A. 500 (Md. 1938).

Kommentator meinte deshalb, nachdem der Paragraf diesen Zweck erfüllt habe, sollte er entfernt werden[1821] – was allerdings bis heute nicht geschehen ist!

– In Massachusetts sind die Gesetze über die Religion und die Justiz ausgeschlossen.[1822] Diese Vorbehalte lassen sich zunächst damit erklären, dass die Mitglieder des Verfassungskonvents von 1917 befürchteten, das Referendum könnte das politische Tagesgeschäft zu sehr behindern.[1823] Als wichtiger erscheint aber eine andere Überlegung: Besonders heikle Themen der Gesetzgebung sollten – selbst nach der Meinung überzeugter Initiativ- und Referendumsbefürworter – nicht einer emotionalen und impulsiven öffentlichen Auseinandersetzung ausgesetzt werden.[1824] So sollten insbesondere öffentliche Debatten über private Glaubensfragen vermieden werden, weshalb die Gesetze mit religiösen Bezügen vom Anwendungsbereich des fakultativen Referendums ausgeschlossen wurden.[1825] Es geht bei diesen Ausnahmen somit nur mittelbar um die Inhalte an sich, die dem Volksentscheid entzogen werden; in erster Linie soll der öffentliche *Diskurs* über private Angelegenheiten beziehungsweise über zentrale individuelle Rechtspositionen vermieden werden. Damit wird auch eine weitere einschränkende Bestimmung der Verfassung von Massachusetts verständlicher, die sich im Teil betreffend die Volksinitiative findet, aber ausdrücklich auch für das fakultative Gesetzesreferendum gilt:

> «No proposition inconsistent with any one of the following rights of the individual, as at present declared in the declaration of rights, shall be the subject of an initiative or referendum petition: The right to receive compensation for

---

1821 Vgl. FRANK T. RALABATE, Direct Legislation, in: Constitutional Convention Commission of Maryland, Constitutional Revision Study Documents 66, S. 77 (1968), zit. in: DAN FRIEDMAN, S. 392 («Having served its purpose, the section should be deleted.»).

1822 Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, § 2. Die Bedeutung der Bestimmung von Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Initiative, pt. 2, § 2, die nicht nur ein Initiativ-, sondern ausdrücklich auch ein Referendumsbegehren ausschliesst, wenn bestimmte garantierte Individualrechte betroffen sind, erschliesst sich dagegen weder in grammatikalischer noch in systematischer Hinsicht. Die Ausführungen von STEWART, S. 460, 478, zu dieser Ausschlussbestimmung sind ebenfalls widersprüchlich und bringen keine Klärung.

1823 Vgl. GRAY/KILEY, S. 105, m.w.H. auf die Rechtsprechung (a.a.O., S. 106 ff.); ausführlich STEWART, S. 459 ff.

1824 Vgl. STEWART, S. 461.

1825 Vgl. FRIEDMAN/THODY, S. 193, unter Hinweis auf den Entscheid *Collins v. Secretary of Commonwealth,* 556 N.E.2d 348 (Mass. 1990); GRAY/KILEY, S. 54 (betreffend die vom Volksinitiativrecht ausgenommenen Gegenstände); STEWART, S. 478 ff.

> private property appropriated to public use; the right of access to and protection in courts of justice; the right of trial by jury; protection from unreasonable search, unreasonable bail and the law martial; freedom of speech; freedom of elections; and the right of peaceable assembly.»[1826]

Auch in diesen Fällen soll die öffentliche Auseinandersetzung über «heikle» Abstimmungsvorlagen vermieden werden, da allein schon solche Debatten – so die zugrunde liegende Annahme – dazu neigen, die Individualrechte «geringzuschätzen».[1827]

Der Ausschluss der Justizgesetze vom fakultativen Referendum geht weit: Sowohl eine historische als auch eine grammatikalische Auslegung der Verfassungsbestimmung ergeben, dass der ganze Bereich der Justiz dem fakultativen Referendum (und der Volksinitiative)[1828] entzogen ist.[1829]

2.2.3 Das Teilreferendum

Das fakultative Referendum kann sich gemäss den einschlägigen Verfassungsbestimmungen in 15 Gliedstaaten ausdrücklich auch nur gegen *einzelne* Bestimmungen eines Gesetzes richten.[1830] Es ermöglicht also eine differenzierte Willensäusserung. Für ein Volks-Teilreferendum ist in den US-amerikanischen Gliedstaaten – anders als in vereinzelten Schweizer Kantonen, welche diese Einrichtung ebenfalls

---

[1826] Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Initiative, pt. 2, § 2.

[1827] Vgl. STEWART, S. 460 Anm. 26, S. 478.

[1828] Der Ausschluss ist im Bereich der Volksinitiative sogar noch umfassender.

[1829] Vgl. zur Rechtsprechung, insbesondere zum ‹‹main design› test», entwickelt in *Horton v. Attorney General,* 169 N.E. 552 (Mass. 1929) im Zusammenhang mit einer Volksinitiative, und zur Entstehungsgeschichte: STEWART, S. 470 ff.

[1830] So in Arizona, Arkansas, California, Colorado, Kentucky, Maine, Maryland, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Utah und Washington (vgl. die vorn in Anm. 1733 zitierten Verfassungsbestimmungen). Vgl. etwa Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(3) («[…] The second of these reserved powers is the referendum. Under this power the legislature, or five per centum of the qualified electors, may order the submission to the people at the polls *of any measure, or item, section, or part of any measure,* enacted by the legislature […].» [Hervorhebung hinzugefügt]); *Clements v. Hall,* 201 P. 87 (Ariz. 1921). Nach LOWE, Restrictions, S. 71 f., umfasst das Referendumsrecht betreffend das gesamte Gesetz auch das Recht zum Teilreferendum, falls es nicht irreführend verwendet wird, indem das Gesetz ohne den dem Teilreferendum unterstellten Teil gar nicht bestehen könnte. Vgl. auch *Dye v. City Council of City of Compton,* 182 P.2d 623 (Cal. Ct. App. 1947).

kennen –[1831] keine besondere Anordnung des Parlaments erforderlich. Das Teilreferendum erscheint gleichsam als eine dem sogenannten «Line-Item-Veto», über das die Gouverneure in 44 Gliedstaaten verfügen,[1832] entsprechende Einrichtung. Im Fall eines Parlamentsreferendums kann auch die gesetzgebende Körperschaft eine Volksabstimmung über bloss einzelne Teile der Vorlage anordnen. Wenn nur gegen Teile einer Vorlage das Referendum ergriffen wird, treten die übrigen Bestimmungen trotzdem in Kraft. Entsprechende ausdrückliche Regelungen finden sich in verschiedenen Gliedstaatsverfassungen.[1833] Es handelt sich dabei um eine Art «salvatorische Klauseln»:[1834] Durch die Trennung soll verhindert werden, dass die vom Referendum nicht erfassten Teile «Schaden» nehmen und das ganze Gesetz dahinfällt. Falls ein Teilreferendum in der Volksabstimmung erfolgreich ist, stellt sich allerdings die Frage, ob das betreffende Gesetz ohne die abgelehnten Teile sinnvollerweise überhaupt in Kraft treten beziehungsweise bleiben kann. So hielt der Oberste Gerichtshof von North Dakota fest:

> «We conclude that if the result of striking from a law an item, a part, clause, or section, […] and to leave a portion which, standing alone, is in reality a fundamental perversion of the purpose the lawmaking body intended to effect when the whole was enacted, the effect of such a referendum is to nullify the whole act as if the statute had been disapproved by the people in its entirety.»[1835]

Damit dehnte das Gericht die alte Regel, dass ein Gesetz insgesamt dahinfällt, wenn ein unverzichtbarer Teil verfassungswidrig ist, auf ein in der Volksabstim-

---

1831 Vgl. Art. 34 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211); § 34 Abs. 6 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (SR 131.218); Art. 35 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221); § 32 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2); Art. 35 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SR 131.223). Daneben können vereinzelte Kantonsparlamente zu Abstimmungsvorlagen eine Variante vorschlagen.

1832 Vgl. The Book of the States 2020, S. 113 f. (Tabelle 4.4); FERGUSON, S. 223, 225 f. (Tabelle 7-4).

1833 Vgl. etwa Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(4) («[…] The filing of a referendum petition against any item, section, or part of any measure shall not prevent the remainder of such measure from becoming operative.»); dazu LESHY, S. 128; ferner Cal. Const. art. II, § 10(a); Col. Const. art. V, § 1(3); N.D. Const. art. III, § 5; Okla. Const. art. V, § 4; Or. Const. art. IV, § 1(4)(d).

1834 Vgl. ADKISON/MCNAIR PALMER, S. 70.

1835 *Baird v. Burke County,* 205 N.W. 17, 24 (N.D. 1925). Vgl. auch LEAHY, S. 82.

mung erfolgreiches Teilreferendum aus.[1836] – In der Praxis scheinen diese Teilreferenden allerdings nur selten vorzukommen.[1837]

2.3 Das Verfahren

2.3.1 Das Volksreferendum

Die meisten Gliedstaaten schreiben vor,[1838] dass das Referendumsbegehren («petition») innert einer bestimmten Frist einem dafür zuständigen Beamten vorgelegt werden muss, bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen werden kann. Die formellen Anforderungen an das Gesuch sind sehr verschieden. Um Missbrauch zu verhindern, wird jedoch häufig verlangt, dass eine bestimmte Mindestzahl Stimmberechtigter das Referendumsbegehren schon unterstützt, bevor es in Umlauf gesetzt wird. Diese Quoren sind allerdings tief.[1839] Das Begehren um Erlaubnis zur Unterschriftensammlung ist in der Regel beim Staatssekretär, vereinzelt auch beim stellvertretenden Gouverneur («Lieutenant Governor») oder beim Justizminister («Attorney General») des betreffenden Gliedstaats einzureichen.[1840] Diese haben das Referendumsbegehren formell zu prüfen. Sodann sind in diesem Verfahrensabschnitt im Hinblick auf die Unterschriftensammlung auch ein Titel festzulegen und eine Zusammenfassung des Referendumsbegehrens zu erstellen, sei es vom Referendumsurheber selbst, vom Staatssekretär, Justizminister oder einer besonderen Behörde.[1841]

Die Unterschriftensammler müssen in der Regel mindestens 18 Jahre alt und im betreffenden Gliedstaat wohnhaft sein. Diese Voraussetzungen werden teils aus-

---

[1836] Vgl. SHERMAN, S. 47 f.

[1837] Vgl. etwa DAN FRIEDMAN, S. 382 (betreffend Maryland) («[…] a referendum of only a part of a law has only been sought on very few occasions and the resulting interpretations have not been conclusive.»).

[1838] Vgl. zu den nachfolgenden Angaben The Book of the States 2020, S. 254 f. (Tabelle 6.14).

[1839] Dort, wo mehrere Personen die Unterschriftensammlung für ein Referendumsbegehren unterstützen müssen, bewegen sich die Zahlen zwischen 5 und 1000. Einige Angaben im Book of the States 2020, S. 254 f. (Tabelle 6.14), sind offensichtlich falsch und beziehen sich auf die erforderlichen Unterschriftenzahlen für das Zustandekommen eines gültigen fakultativen Referendums.

[1840] Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 254 f. (Tabelle 6.14).

[1841] Näheres bei HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 229 f.; NOYES, S. 157 f. (Tabelle 5.1) (betreffend die Volksinitiative).

drücklich verlangt, teils ergeben sie sich indirekt aus dem Erfordernis, im fraglichen Gliedstaat stimmberechtigt zu sein.[1842] Die Unterschriftensammler dürfen Unterschriften nur von eingetragenen Stimmberechtigten sammeln, die über die Vorlage auch abstimmen können, und müssen eidesstattlich versichern (sogenanntes «Affidavit»), dass alle Unterschriften in ihrer Gegenwart geleistet wurden, nach ihrem besten Wissen und Gewissen echt sind und von registrierten Stimmberechtigten stammen.[1843] Diesen Anforderungen kann unter Umständen auch ein internet- oder computergestütztes Verfahren der Unterschriftensammlung genügen.[1844] Fragen der Unterschriftensammlung waren in jüngerer Zeit Gegenstand einer verstärkten gesetzgeberischen Regulierung.[1845] In Colorado haben bezahlte Unterschriftensammler ein Namensschild mit der Aufschrift «PAID CIRCULATOR» zu tragen.[1846] In Arizona, Nebraska, Oregon und Wyoming muss der bezahlte Status des Unterschriftensammlers auf dem Unterschriftenbogen vermerkt sein.[1847] In sechs Gliedstaaten bestehen Verbote der Bezahlung von Unterschriftensammlern aufgrund der Unterschriftenzahl, und Alaska beschränkt die zulässige Bezahlung auf einen Dollar pro Unterschrift.[1848] Mancherorts haben sich die Unterschriftensammler registrieren zu lassen,[1849] so die bezahlten Unterschriftensammler in Oregon[1850] (die auch eine Online-Schulung absolvieren müssen) und Arkansas[1851] sowie die kommerziellen Unternehmen für Unterschriftensammlung

[1842] Vgl. zur Frage der Verfassungsmässigkeit solcher Vorschriften hinten S. 436.

[1843] Vgl. zum Ganzen NOYES, S. 191, 246 (Tabelle 6.3), mit Nachweis der einschlägigen Gesetzesbestimmungen.

[1844] Vgl. *Whitley v. Maryland State Board of Elections,* 55 A.3d 37 (Md. 2012); dazu SHAPIRO, S. 17 ff.; zur Frage der elektronischen Unterschriften NOYES, S. 246 f.

[1845] Die nachfolgenden, auf NOYES gestützten Angaben beziehen sich auf das Jahr 2014.

[1846] Colo. Revised Statutes § 1-40-112 (2)(b).

[1847] Vgl. NOYES, S. 242 f.

[1848] Vgl. NOYES, S. 207 f. (Tabelle 6.1), mit Nachweis der einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen.

[1849] Vgl. NOYES, S. 247, m.w.H.

[1850] Vgl. dazu *Walker v. Oregon,* 2010 WL 1224235 (D. Or. 2010).

[1851] Das Parlament von Arkansas beschloss 2013 verschiedene Gesetzesänderungen zur Erschwerung des Initiativ- und Referendumsverfahrens, insbesondere der Unterschriftensammlung, die in der Folge allerdings für verfassungswidrig erklärt wurden (vgl. Arkansas Senate Bill 821 [2013], abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Arkansas_Senate_Bill_821_(2013)> [zuletzt besucht am 30. Juni 2021]).

in Colorado, Maine und Ohio. Die Regulierung der Unterschriftensammlung ist Gegenstand einer umfangreichen Verfassungsrechtsprechung.[1852]

Die Frage, ob die Unterschriftensammlung auf privatem Grund verfassungsrechtlich zulässig sei, haben die Gerichte unterschiedlich beantwortet. Die meisten kamen zu dem Schluss, dass sich aus der in den Gliedstaatsverfassungen garantierten Meinungsäusserungsfreiheit auch das Recht ableite, auf privatem Grund (insbesondere in privaten Einkaufszentren) Unterschriften zu sammeln, und dass die Eigentumsrechte dadurch nicht verletzt würden.[1853]

Die erforderliche Zahl von Unterschriften,[1854] die das Referendumsbegehren in der freien, das heisst privat und nicht staatlich organisierten Unterschriftensammlung[1855] auf sich vereinigen muss, ist heute in allen Gliedstaaten in Prozentsätzen vorgegeben[1856] und berechnet sich meist auf der Grundlage sämtlicher abgegebener Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl.[1857] Damit liegen die Schwellen-

---

1852 Vgl. hinten S. 434 ff.

1853 Vgl. etwa «Court cases with an impact on the initiative process, Circulators collecting signatures on private property», abrufbar unter <https://ballotpedia.org/Court_cases_with_an_impact_on_the_initiative_process> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021). Langwierige Auseinandersetzungen zwischen dem «Initiative and Referendum Institute» und dem «United States Postal Service» verursachte die Frage der Zulässigkeit der Unterschriftensammlung auf Gehwegen entlang von Postbüros (vgl. dazu *Initiative and Referendum Institute v. United States Postal Service,* 297 F. Supp. 2d 143 [D.D.C. 2003]; *Initiative and Referendum Institute v. United States Postal Service,* 417 F.3d 1299 [D.C. Cir. 2005]; *Initiative and Referendum Institute v. United States Postal Service,* 741 F. Supp. 2d 27 [D.D.C. 2010]; *Initiative and Referendum Institute v. United States Postal Service,* 685 F.3d 1066 [D.C. Cir. 2012]). Nach dem Entscheid von 2012 verletzt ein Verbot der Unterschriftensammlung auf Gehwegen der Post, die nicht entlang von öffentlichen Strassen führen, die Redefreiheit nicht.

1854 Vgl. The Book of the States 2020, S. 256 f. (Tabelle 6.15); MAGLEBY, Direct Legislation, S. 38 ff. (Tabelle 3.1); ders., Ballot Access, S. 291 ff.; ders., Direct Legislation in the American States, S. 224 ff.; ders., Assessment, S. 22 (Tabelle 1); hinten Anhang G.

1855 Näheres dazu bei HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 257 ff.

1856 Das war in den USA nicht immer so (vgl. vorn Anm. 1141). Auch in der Schweiz werden absolute Zahlen verwendet. Eine Ausnahme stellt Art. 67 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (SR 131.234) dar (2 Prozent der Stimmberechtigten können das fakultative Referendum ergreifen).

1857 Vgl. hinten Anhang G. Als Beispiel etwa Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(7); dazu *Perini Land and Development Company v. Pima County,* 825 P.2d 1 (1992) (betreffend die lokale Ebene).

werte tatsächlich wenigstens einen Drittel unter dem Wert, der sich ergeben würde, wenn die Zahl der Stimmberechtigten die Bezugsgrösse darstellen würde.[1858] Galt der Gouverneur bei seiner Wahl als sicherer Kandidat und war die Stimmbeteiligung entsprechend tief, kann die Unterschriftenhürde noch tiefer liegen. Sehr strenge Anforderungen kennt Wyoming, beträgt doch das Unterschriftenquorum 15 Prozent der abgegebenen Stimmen bei der letzten «general election».[1859] Diejenigen Gliedstaaten, die das fakultative Referendum mit und ohne aufschiebende Wirkung kennen,[1860] verlangen für die Suspensivwirkung meist deutlich höhere Unterschriftenzahlen.[1861]

Zum Teil bestehen auch Verfassungsbestimmungen über die geografische Verteilung der Unterschriften,[1862] bei denen es meist darum geht, zu verhindern, dass ein einziger, bevölkerungsreicher, städtischer Bezirk für das Zustandekommen eines fakultativen Gesetzesreferendums ausreicht und damit die Politikagenda im Alleingang bestimmen kann.[1863]

Die Unterschriften sind meist beim Staatssekretär, vereinzelt auch beim stellvertretenden Gouverneur oder bei einem Bezirksbeamten einzureichen,[1864] und zwar in der Regel spätestens 90 Tage nach Ende der Parlamentssession, in der das betreffende Gesetz verabschiedet worden ist.[1865] In diesen Gliedstaaten treten die Gesetze normalerweise am 91. Tag nach Sessionsende in Kraft. In Kalifornien

---

1858 Vgl. SCHILLER, S. 117 f.

1859 Die hohen Unterschriftenhürden in Wyoming bilden denn auch regelmässig Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen; vgl. etwa *Brady v. Ohman,* 105 F.3d 726 (10th Cir. 1998).

1860 Vgl. hinten S. 301 f.

1861 Vgl. zu den Unterschriftenzahlen im Einzelnen hinten Anhang G.

1862 Vgl. The Book of the States 2020, S. 256 f. (Tabelle 6.15); MAGLEBY, Direct Legislation, S. 38 ff. (Tabelle 3.1); ders., Ballot Access, S. 294 f.; ders., Direct Legislation in the United States, S. 225 f.; hinten Anhang G.

1863 Vgl. auch MAGLEBY, Direct Legislation, S. 41; ders., Ballot Access, S. 295.; ders., Direct Legislation in the United States, S. 225; zur einschlägigen Verfassungsbestimmung in Maryland (Const. art. XVI, § 3[a]) DAN FRIEDMAN, S. 388.

1864 Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 256 f. (Tabelle 6.15).

1865 Vgl. Alaska Const. art. XI, § 5; Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(4); Ark. Const. art. V, § 1; Colo. Const. art. V, § 1; Me. Const. art. IV, § 17; Mich. Const. art. II, § 9; Mo. Const. art. III, § 52(a); Neb. Const. art. III, § 3; N.M. Const. art. IV, § 1; Okla. Const. art. V, § 3; Or. Const. art. IV, § 1(3)(b); S.D. Codified Laws § 2-1-3.1; Wash. Const. art. II, § 1(d); Wyo. Const. art. III, § 52(e). Teilweise abweichend AUER, Référendum et initiative populaires, S. 26 Nr. 34.

sind 90 Tage nach Erlassdatum des Gesetzes,[1866] in Massachusetts 90 Tage nach Unterzeichnung des Gesetzes durch den Gouverneur beziehungsweise nach dem Datum, an welchem das Parlament allenfalls dessen Veto überstimmt hat, massgebend,[1867] in North Dakota und Ohio 90 Tage nach Einreichung des Gesetzes beim Staatssekretär.[1868] In Idaho endet die Frist bereits 60 Tage,[1869] in Utah schon 40 Tage,[1870] in Kentucky dagegen erst vier Monate nach Sessionsende.[1871] In Maryland schliesslich ist die Frist vom Erfolg der Unterschriftensammlung abhängig.[1872] Die Frist dauert dort, wo dem fakultativen Referendum keine aufschiebende Wirkung zukommt,[1873] meist länger: So endet sie in Montana erst sechs Monate[1874] nach Sessionsende, und in Nevada müssen die Unterschriften bis spätestens 120 Tage vor der nächsten «general election» eingereicht werden;[1875] bis 1988 bestanden dort sogar überhaupt keine Sammlungs- beziehungsweise Einreichungsfristen für Initiativ- und Referendumsbegehren.[1876] Auch in New Mexico sind die Unterschriften für ein resolutives Referendum bis spätestens vier Monate vor der nächsten «general election» einzureichen.[1877]

1866 Vgl. Cal. Const. art. II, § 9(b).

1867 Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 1; dazu GRAY/KILEY, S. 31.

1868 Vgl. N.D. Const. art. III, § 5 (dazu *Husebye v. Jaeger,* 534 N.W.2d 811 [N.D. 1995]); Ohio Const. art. II, § 1c.

1869 Diese Frist wurde vom Parlament festgelegt (vgl. CROWLEY/HEFFRON, S. 81, unter Hinweis auf den Entscheid *Idaho Water Resource Board v. Kramer,* 548 P.2d 35 [Idaho 1976]). Vgl. aber auch Idaho Const. art. III, § 22, wonach ein nichtdringlicher Parlamentsakt frühestens 60 Tage nach Ende der Session, in der er verabschiedet wurde, in Kraft treten kann.

1870 Vgl. Utah Code § 20A-7-306(1)(a)(ii). Alternative Frist, falls sie früher endet: 30 Tage nach dem Tag, an dem die erste Person das Referendum unterschrieben hat (vgl. Utah Code § 20A-7-306[1][a][i], neue Fassung, in Kraft seit 5. Mai 2021).

1871 Vgl. Ky. Const. § 171.

1872 Unterschriften können erst ab Sessionsende gesammelt werden. Wenn ein Drittel der erforderlichen Unterschriften bis spätestens 31. Mai eingereicht wird, verlängert sich die Frist ohne Weiteres bis zum 30. Juni (vgl. Md. Const. art. XVI, § 3[b]). Maryland ist der einzige Gliedstaat, der eine solche automatische Fristverlängerung gewährt. Trotzdem bleibt die Referendumsfrist im Vergleich mit anderen Gliedstaaten sehr kurz (vgl. DAN FRIEDMAN, S. 389; SHAPIRO, S. 10 f.).

1873 Vgl. hinten S. 301 f.

1874 Vgl. Mont. Const. art. III, § 5(1).

1875 Vgl. Nev. Const. art. XIX, § 1(2).

1876 Vgl. ELVERUM/ERICKSON, S. 18.

1877 Vgl. N.M. Const. art. IV, § 1.

Für die Berechnung der *tatsächlich* für die Unterschriftensammlung zur Verfügung stehenden Zeit ist der früheste Zeitpunkt entscheidend, ab dem Unterschriften gesammelt werden dürfen:[1878] Während in den einen Gliedstaaten die Unterschriftensammlung schon während der laufenden Parlamentssession, sobald das betreffende Gesetz alle Voraussetzungen für die Inkraftsetzung erfüllt, beginnen kann, ist dies in den anderen erst ab dem Ende der Session, in der das Gesetz verabschiedet wurde, zulässig.[1879] Im ersteren Fall kann sich die Referendumsfrist von (meist) 90 Tagen ab Sessionsende unter Umständen erheblich «nach vorn» verlängern. Beginnt die Sammelfrist mit der Unterzeichnung des Gesetzes durch den Gouverneur,[1880] so kann sie sich allerdings auch verkürzen, wenn der Gouverneur das Gesetz erst nach Sessionsende unterzeichnet.

In verschiedenen Gliedstaaten besteht die Möglichkeit, eine Unterschrift im Nachhinein wieder entfernen zu lassen.[1881] Der Unterzeichner hat ein entsprechendes schriftliches Gesuch an den Beamten zu richten, bei dem das Referendumsbegehren eingereicht wird, also in der Regel an den Staatssekretär.

Die Prüfung der Unterschriften ist meist Aufgabe des Staatssekretärs oder von Bezirksbeamten.[1882] Für diese Prüfung[1883] bestehen häufig Fristen, die sich im We-

---

1878 Vgl. The Book of the States 2020, S. 256 f. (Tabelle 6.15), Kolonne «Maximum time period allowed for petition circulation». Die dortigen Angaben erweisen sich allerdings als unzuverlässig, bezieht sich doch etwa die 18-Monate-Frist in Wyoming auf die Volksinitiative, nicht auf das fakultative Gesetzesreferendum (vgl. Wyo. Statutes §§ 22-24-315, 22-24-412).

1879 In Montana ist der Zeitpunkt, ab dem Unterschriften gesammelt werden dürfen, nicht festgelegt.

1880 Vgl. etwa *State ex rel. Daschbach v. Meyers,* 229 P.2d 506 (Wash. 1951); dazu EVEN, S. 260; TRAUTMAN, S. 58 (betreffend Washington).

1881 Vgl. The Book of the States 2020, S. 256 f. (Tabelle 6.15).

1882 Vgl. The Book of the States 2020, S. 258 f. (Tabelle 6.16); ferner MAGLEBY, Direct Legislation, S. 56; ders., Ballot Access, S. 306 f.

1883 Vgl. zu den Verfahren der Unterschriftenprüfung (Prüfung jeder einzelnen Unterschrift, Stichprobenprüfung usw.) im Einzelnen NOYES, S. 265 ff. (Tabelle 6.7). Als in Oregon 2007 ein fakultatives Referendum gegen ein Gesetz über die gleichgeschlechtliche Ehe gemäss der stichprobenartigen Unterschriftenprüfung des Staatssekretärs nicht zustande kam, machten Kläger in einem Gerichtsverfahren unter anderem geltend, dieses Vorgehen der Unterschriftenprüfung verletze ihre durch den 14. Zusatzartikel zur Unionsverfassung garantierten Grundrechte. Das zuständige Bundesberufungsgericht wies allerdings wie schon die Vorinstanz das Rechtsmittel ab (*Lemons v. Bradbury,* 538 F.3d 1098 [9th Cir. 2008]).

sentlichen zwischen 8 und 60 Tagen bewegen.[1884] Liegen zu wenige Unterschriften vor, kann unter Umständen eine Nachfrist angesetzt werden.[1885] Die Beibringung betrügerischer Unterschriften bildet immer wieder Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen.[1886] Wird ein aufgrund der Unterschriften an sich gültiges Referendumsbegehren dennoch nicht zugelassen, ist die betreffende Verfügung gerichtlich anfechtbar.[1887] Das gültige Zustandekommen des Referendums ist schliesslich meist vom Staatssekretär, vereinzelt vom stellvertretenden Gouverneur oder von besonderen Behörden und Beamten festzustellen.[1888]

Titel und Zusammenfassung der Abstimmungsvorlage können von denjenigen des Referendumsbegehrens abweichen und werden mancherorts eingehend geregelt. Wenn sie nach der Einreichung einer genügenden Zahl von Unterschriften neu festzulegen beziehungsweise zu erstellen sind, ist dafür der Staatssekretär, der Justizminister, der stellvertretende Gouverneur oder eine besondere Behörde oder Amtsstelle zuständig. Zur genauen Bezeichnung der Abstimmungsvorlage kann die Öffentlichkeit allenfalls Stellung nehmen.[1889]

Dem fakultativen Gesetzesreferendum kommt in der Regel aufschiebende Wirkung zu, das heisst, ein gültig zustande gekommenes Referendumsbegehren bewirkt, dass das betreffende Gesetz beziehungsweise die Gesetzesbestimmung nicht vor Annahme in der Volksabstimmung in Kraft treten kann. Diese Regelung gilt in 18 Gliedstaaten. Zu beachten ist allerdings, dass die Dringlicherklärung von Gesetzen dazu führen kann, dass an die Stelle der Suspensivwirkung des Referendums eine blosse Resolutiv- oder Abrogativwirkung tritt; in diesem Fall treten die dringlich erklärten Gesetze nach der Ablehnung durch die Stimmberechtigten ausser Kraft.[1890] In sechs Gliedstaaten kommt dem fakultativen Gesetzesreferendum grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zu, das heisst, das Gesetz beziehungsweise der betreffende Teil des Gesetzes tritt auch dann in Kraft, wenn dagegen ein

---

[1884] Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 258 f. (Tabelle 6.16).

[1885] Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 258 f. (Tabelle 6.16).

[1886] Vgl. als Beispiel den Fall eines fakultativen Gesetzesreferendums in Massachusetts: *Molesworth v. State Ballot Law Commission,* 200 N.E.2d 583 (Mass. 1964); dazu ZIMMERMAN, Referendum, S. 89 f.

[1887] Vgl. The Book of the States 2020, S. 258 f. (Tabelle 6.16), insbes. S. 259 Anm. (c).

[1888] Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 258 f. (Tabelle 6.16), zur Rolle der Staatssekretäre insbes. BENSON, S. 127 ff.

[1889] Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 260 f. (Tabelle 6.17); NOYES, S. 278 f. (Tabelle 7.1).

[1890] Vgl. vorn S. 288 f.

Referendum gültig zustande gekommen ist, wird aber aufgehoben im Fall der Ablehnung in der Volksabstimmung.[1891] Diese Regelung gilt uneingeschränkt allerdings nur in Alaska[1892] und Nevada[1893]; in Massachusetts,[1894] Montana,[1895] Nebraska[1896] und New Mexico[1897] wird die Frage an die Höhe der Unterschriftenzahlen geknüpft, indem für ein Referendum ohne aufschiebende Wirkung weniger Unterschriften beizubringen sind als für ein solches mit Suspensiveffekt.

2.3.2 Das Parlamentsreferendum

Ein neben dem Volksreferendum bestehendes, von der gesetzgebenden Körperschaft auslösbares Parlamentsreferendum ist in acht Gliedstaatsverfassungen ausdrücklich verankert.[1898] Ein Parlamentsreferendum bedarf grundsätzlich einer

---

1891 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 28 Nr. 38.

1892 Vgl. Alaska Const. art. XI, § 6; dazu MCBEATH, S. 218. Die Frage wurde 1963 im Zusammenhang mit dem sogenannten «Mandatory Borough Act» gerichtlich beurteilt, wobei der Oberste Gerichtshof von Alaska unter Berufung auf die Debatte im Verfassungskonvent und analoge Bestimmungen in Alaska Const. art. II, §§ 17, 18 entschied, dass ein gesetzgeberischer Akt bis zu einer allfälligen Ablehnung in der Referendumsabstimmung in voller Kraft bleibe (vgl. *Walters v. Cease,* 394 P.2d, 670 [Alaska 1964]).

1893 Vgl. Nev. Const. art. XIX, § 1(3); dazu BOWERS, S. 180, unter Hinweis auf den Entscheid *State ex rel. Morton v. Howard,* 248 P. 44 (Nev. 1926).

1894 Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, §§ 3, 4.

1895 Vgl. Mont. Const. art. III, § 5(2); dazu ELISON/SNYDER, S. 104 f.

1896 Vgl. Neb. Const. art. III, § 3; dazu *Pony Lake School District v. State Committee for Reorganization,* 710 N.W.2d 609 (2006); *Haskell v. Madison County School District No. 0001,* 771 N.W.2d 156 (Neb. Ct. App. 2009).

1897 Vgl. N.M. Const. art. IV, § 1.

1898 Vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(3) («[…] *the legislature,* or five per centum of the qualified electors, may order the submission to the people at the polls any measure […] enacted by the legislature […].»); Colo. Const. art. V, § 1(3) («[…] the referendum […] may be ordered […] either by a petition signed by registered electors […] *or by the general assembly.*»); Ky. Const. § 171 («[…] the power of the referendum may be ordered either by the petition signed by five percent of the legal voters *or by the Legislative Assembly* […].»); Mo. Const. art. III, § 52(a) («A referendum may be ordered […] either by petitions signed by five percent of the legal voters […], *or by the general assembly,* as other bills are enacted.»); Mont. Const. art. III, § 5(1) («A referendum shall be held *either upon order by the legislature* or upon petition signed by at least five percent of the qualified electors […].»); Okla. Const. art. V, § 2 («[…] the referendum […] may be ordered […] either by petition signed by five per centum of the legal voters *or by the Legislature* as other bills are enacted.»); Or. Const. art. IV,

Verfassungsgrundlage, weil sonst – wie im Fall des ausserordentlichen Referendums ohne Verfassungsgrundlage –[1899] eine unzulässige Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen vorliegt. Während das Parlamentsreferendum ursprünglich auch nach dem Grundgesetz von Arkansas zulässig war,[1900] ist es dort heute explizit ausgeschlossen.[1901]

Die betreffenden Gliedstaatsparlamente sind jeweils berechtigt, durch Mehrheitsbeschluss die Volksabstimmung über eine Vorlage anzuordnen, die dem fakultativen Gesetzesreferendum untersteht. Das parlamentarisch auslösbare fakultative Referendum kennt in den US-amerikanischen Gliedstaaten – anders als in einigen Schweizer Kantonen –[1902] keine Ausformung als Minderheiteninstrument. Es wird immer durch einen parlamentarischen Mehrheitsbeschluss ausgelöst und weist insofern plebiszitäre Züge auf.

Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen nennen das Parlament jeweils neben einem bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten als möglichen Urheber eines fakultativen Gesetzesreferendums. Somit ist auch der Anwendungsbereich von Parlaments- und Volksreferendum identisch.

In Arizona ermöglicht es dagegen eine Verfassungsbestimmung,[1903] die neben der zitierten Referendumsregelung besteht, dem Parlament, irgendeinen beliebigen Gegenstand einem Volksentscheid zuzuführen, also nicht nur einen solchen, der auch dem fakultativen Gesetzesreferendum untersteht. Dabei handelt es sich dann

§ 1(3)(c) («A referendum […] may be ordered *by the Legislative Assembly* by law.»); Wash. Const. art. II, § 1(b) («[…] the referendum […] may be ordered […] either by petition signed by the required percentage of the legal voters, *or by the legislature* as other bills are enacted […].»; dazu BONE/BENEDICT, S. 332, 336; EVEN, S. 289; TRAUTMAN, S. 58). Alle Hervorhebungen hinzugefügt; vgl. zum Ganzen auch NOYES, S. 98. In Nevada wird eine entsprechende Befugnis des Parlaments aus der umfassenden gesetzgebenden Gewalt des Parlaments gemäss Const. art. IV, § 1 abgeleitet (vgl. BOWERS, S. 66). Überdies bildet Nev. Const. art. IV, § 18(3) eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für das Parlamentsreferendum über eine Steuervorlage. Vgl. auch vorn Anm. 1709.

1899 Vgl. vorn S. 272 ff.

1900 Vgl. Ark. Const. art. V, § 1 in der Fassung von 1910 (abgedruckt in: BEARD/SHULTZ, S. 180 f.; GALBREATH, Initiative and Referendum, S. 20 f.): «The second power is the Referendum, and it may be ordered […] either by petition […] or by the legislative assembly as other bills are enacted.» Vgl. auch TALBOT, S. 30.

1901 Vgl. vorn Anm. 1704.

1902 Vgl. dazu SCHMID, Behördenreferendum, S. 135 ff.

1903 Vgl. vorn Anm. 1698.

um ein ausserordentliches Referendum.[1904] Auch die parlamentarisch auslösbaren Referenden in Maine und Michigan sind eher als ausserordentliche Referenden zu qualifizieren.[1905] Dafür spricht auch die Verfassungssystematik, wird doch im Grundgesetz von Maine das parlamentarisch angeordnete Referendum nicht im Zusammenhang mit dem fakultativen Gesetzesreferendum geregelt,[1906] weshalb auch dessen Anwendungsbereich mit Letzterem nicht übereinzustimmen braucht. Das Gleiche gilt für Michigan, wo ebenfalls eine besondere Verfassungsbestimmung ein entsprechendes Recht des Parlaments vorsieht.[1907]

Das Parlament kann unter Umständen ein Referendum über eine Vorlage anordnen, die dem Volksreferendum vorenthalten ist, indem es ein dringlich erklärtes Gesetz von sich aus der Volksabstimmung unterstellt. In Washington wird ein solches Vorgehen als zulässig erachtet.[1908] Weil es sich dabei genau genommen um eine Erweiterung des Referendums nach seinem Gegenstand handelt, weist Letzteres in diesem Fall ebenfalls die Eigenheiten eines ausserordentlichen Referendums auf.

Das Parlament ordnet die Volksabstimmung an, indem es die betreffende Vorlage mit einer Referendumsklausel versieht, die meist neben Einzelheiten wie dem Abstimmungstermin ausdrücklich festhält, dass der gesetzgeberische Akt erst nach einer allfälligen Annahme in der Volksabstimmung in Kraft treten kann. Das Gesetz, einschliesslich der Referendumsklausel, muss wie üblich verabschiedet werden, was die einschlägigen Verfassungsbestimmungen gelegentlich mit der Formulierung «as other bills are enacted» zum Ausdruck bringen.[1909] Damit soll sichergestellt werden, dass nur eine Vorlage dem Volksentscheid zugeführt wird, die eine Parlamentsmehrheit erreicht hat, und die Anordnung der Volksabstimmung nur auf dem Weg der Gesetzgebung, das heisst durch einen Mehrheitsbeschluss des Parlaments, erfolgt.[1910]

1904 Vgl. vorn S. 270.

1905 Vgl. vorn S. 271.

1906 Vgl. vorn Anm. 1700.

1907 Vgl. vorn Anm. 1701.

1908 Vgl. *State ex rel. Blakeslee v. Clausen,* 148 P.2d 28 (Wash. 1915); *State ex rel. Lofgren v. Kramer,* 417 P.2d 837 (Wash. 1966); dazu EVEN, S. 289 f., m.w.H.; FRASER, Law of Law-Making, S. 483 f. Anm. 324.

1909 Vgl. vorn Anm. 1898.

1910 Vgl. *State v. Boyer,* 165 P. 587, 588 (Or. 1917), betreffend Or. Const. art. IV, § 1 in der Fassung von 1902 («[…] the right of the legislature to submit a measure to the vote

Ist das Parlamentsreferendum zustande gekommen, ist ein Veto des Gouverneurs gegen den betreffenden Gesetzesentwurf in der Regel ausdrücklich ausgeschlossen.[1911] Die gesetzgebende Körperschaft überweist die Vorlage nach deren Verabschiedung nicht wie sonst üblich dem Gouverneur, sondern überträgt gewissermassen mit ihrem Referendum das Unterzeichnungs- beziehungsweise Vetorecht der Aktivbürgerschaft:[1912]

> «If the Legislature would avoid the Scylla of a veto, it may steer its measures towards the Charybdis of the referendum […].»[1913]

2.4 Die Volksabstimmung

2.4.1 Der Zeitpunkt

Die meisten Gliedstaaten führen die Volksabstimmung anlässlich der nächsten ordentlichen allgemeinen Wahl («general election») nach Zustandekommen des fakultativen Gesetzesreferendums durch.[1914] Vereinzelt kann das betreffende Gesetz auch anlässlich einer anderen gesamtstaatlichen Wahl zur Volksabstimmung

---

of the people is conditioned that the act referred shall be first passed ‹as other bills are enacted› […]; the evident intent of the section being that less than a majority of the whole membership of the legislature should have no authority to refer a bill to the electorate.»); *Bohrer v. Toberman,* 227 S.W.2d 719, 722 (Mo. 1950), betreffend Mo. Const. art. III, § 52(a) («This language means that legislative power to order such a referendum in any other way than by bill is denied.»).

1911 Vgl. etwa Or. Const. art. IV, § 1(3)(c): «A referendum on an Act may be ordered by the Legislative Assembly by law. […] bills ordering a referendum and bills on which a referendum is ordered are not subject to veto by the Governor.» Vgl. schon *Kadderly v. City of Portland,* 74 P. 710 (Or. 1903); ferner etwa *Brown v. Morris,* 290 S.W.2d 160 (Mo. 1956).

1912 Vgl. McCLORY, S. 92 (betreffend Arizona).

1913 *Libby v. Olcott,* 134 P. 13, 16 (Or. 1913); auch zit. in: BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 10.

1914 Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 260 f. (Tabelle 6.17). In Arizona wurde 1933 eine Referendumsabstimmung über Gesetze nicht wie verfassungsrechtlich vorgeschrieben (vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1[10]) anlässlich der «general election», sondern anlässlich einer «special election» durchgeführt. Die (ablehnenden) Volksentscheide wurden in der Folge durch den Obersten Gerichtshof von Arizona aufgehoben (*Estes v. State,* 58 P.2d 753 [Ariz. 1936]; *Tucson Manor, Inc. v. Federal National Mortgage Association,* 241 P.2d 1126 [Ariz. 1952]); im letzteren Fall dauerte es allerdings fast zwei Jahrzehnte (!), bis der Gerichtsentscheid vorlag (vgl. zum Ganzen LESHY, S. 128).

gebracht werden. Teilweise sind allerdings gewisse Mindestfristen zu beachten, die bis zum Abstimmungstermin verstreichen müssen.

2.4.2 Die erforderliche Mehrheit

In der Volksabstimmung ist in der Regel die einfache Mehrheit der Stimmenden, genauer: der über die betreffende Parlamentsvorlage Abstimmenden ausschlaggebend. In Massachusetts und New Mexico besteht allerdings die Besonderheit, dass das Inkrafttreten des vom Parlament beschlossenen Gesetzes nur verhindert werden kann, wenn die ablehnende Mehrheit in der Volksabstimmung zugleich wenigstens 30 Prozent (Massachusetts) beziehungsweise 40 Prozent (New Mexico) der Stimmen entspricht, die insgesamt an der gleichzeitig durchgeführten «general election» abgegeben werden.[1915] In Washington und Wyoming besteht eine gerade umgekehrte Regelung,[1916] welche die Gegner einer Vorlage begünstigt, indem sie qualifizierte Mehrheitserfordernisse für die Annahme eines Gesetzes in der Referendumsabstimmung vorsieht: So gilt in Washington[1917] ein Gesetz nur dann als angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmenden, die sich für die Vorlage ausspricht, wenigstens einem Drittel der insgesamt in der betreffenden «general election» abgegebenen Stimmen entspricht. In Wyoming[1918] muss die Mehrheit der Stimmenden, die ein Gesetz ablehnt, mehr als 50 Prozent der Wählenden bei der letzten «general election» entsprechen.[1919]

[1915] Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, § 3; N.M. Const. art. IV, § 1; AUER, Référendum et initiative populaires, S. 29 Nr. 40; HALLER, Stimmbürger, S. 22.

[1916] Bis 1912 auch in Nevada (vgl. Nev. Const. art. XIX, § 2 in der Fassung von 1904; DEALEY, S. 219). Nach BOWERS, S. 180, soll bis 1962 eine Mehrheit der «votes cast in an election» erforderlich gewesen sein. Vgl. zu Oklahoma ADKISON/MCNAIR PALMER, S. 69.

[1917] Vgl. Wash. Const. art. II, § 1(d).

[1918] Wyo. Const. art. III, § 52(f); dazu *Brady v. Ohman,* 153 F.3d 726 (10th Cir. 1998).

[1919] Vgl. zum Ganzen AUER, Référendum et initiative populaires, S. 29 Nr. 40. – Qualifizierte Mehrheitserfordernisse können ausserdem für die Abstimmung über *volksinitiierte* Gesetze bestehen, so seit 1998 in Utah im Bereich der Regulierung der Wildtierjagd. Vgl. Utah Const. art. VI, § 1(2)(a)(ii) (zwei Drittel der Stimmenden); dazu *Initiative and Referendum Institute v. Walker,* 161 F. Supp. 2d 1307 (D. Utah 2001); *Initiative and Referendum Institute v. Walker,* 450 F.3d 1082 (10th Cir. 2006), cert. denied, 549 U.S. 1245 (2007). Vgl. auch Wyo. Const. art. III, § 52(f).

Solche Verfassungsbestimmungen sind, wie schon wiederholt erwähnt,[1920] damit zu erklären, dass in der Regel nicht alle Stimmberechtigten, die sich an den Wahlen beteiligen, auch über die ihnen gleichzeitig unterbreiteten Sachvorlagen befinden.[1921] Immerhin ist die Beteiligung an der Abstimmung über polarisierende Volksinitiativen regelmässig höher als an den gleichzeitig stattfindenden Parlamentswahlen.[1922] Freilich vermögen «emotionale» Abstimmungsvorlagen stärker zu mobilisieren als komplizierte Probleme des Steuerrechts oder technische Fragen der Staatsorganisation.[1923] Die Tatsache, dass die Abstimmungsbeteiligung allgemein aber jeweils tiefer liegt als die Wahlbeteiligung,[1924] hat nicht zuletzt mit der Vielzahl der Wahl- und Abstimmungsgeschäfte zu tun: Die Aktivbürgerschaft beteiligt sich zwar regelmässig an den Wahlgeschäften, die am Anfang des langen Wahl- und Stimmzettels («ballot») aufgeführt sind, verzichtet aber auf eine Beantwortung der erst am Ende abgedruckten Abstimmungsfragen – man nennt diese Erscheinung «ballot fall-off», «drop-off» oder «roll-off».[1925]

1920 Vgl. vorn S. 70, 258.

1921 Interessant ist die Untersuchung der Stimm- und Wahlbeteiligung in Washington zwischen 1914 und 1973 durch BONE/BENEDICT, S. 338 ff., die ein differenzierteres Bild zeigt: Die Beteiligung an Abstimmungen über *Volksinitiativen* näherte sich der oder übertraf sogar häufig die Beteiligung an der Wahl der wichtigsten Staatsämter; nur die Beteiligung an der Wahl des Gouverneurs und seines Stellvertreters lag regelmässig deutlich höher. An *Referendums*abstimmungen nahmen dagegen jeweils deutlich weniger Stimmberechtigte teil, am wenigsten an den obligatorischen Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen.

1922 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 365.

1923 Vgl. die Beispiele bei SLAVIN, S. 1002.

1924 So die Berechnungen von MAGLEBY, Direct Legislation, S. 77 ff., 99.

1925 Zahlen im Einzelnen bei MAGLEBY, Direct Legislation in the American States, S. 247 (insbes. Tabelle 7-4 mit den Zahlen für den Zeitraum von 1970 bis 1992 in California, Massachusetts und Washington: durchschnittliche Abnahme bei Abstimmungsfragen 13 bis 14 Prozent); andere Zahlen bei MAGLEBY, Direct Legislation, S. 77 ff., 99, und REILLY, S. 13 ff. (insbes. Tabelle 1.1: durchschnittliche Abnahme bei Abstimmungsfragen 9,9 Prozent, mit grossen Unterschieden bei verschiedenen Abstimmungen innerhalb des gleichen Gliedstaats und zwischen den einzelnen Gliedstaaten untereinander). HEUSSNER, Direkte Demokratie 2008, S. 194, weist allerdings darauf hin, dass in Kalifornien 2008 die Beteiligung an der Abstimmung über Volksinitiativen grösser war als die Beteiligung an den Wahlen zur State Assembly. Nach HEUSSNER, Direkte Demokratie 2010/11, S. 216, war dies in Kalifornien auch bei der «general election» von 2010 bei fünf von neun Volksinitiativen der Fall.

2.4.3 Einzelfragen

Was das Verfahren der Volksabstimmung im Einzelnen angeht, so bestehen grundsätzlich die gleichen Mittel der Abstimmungsinformation, Vorschriften über die Offenlegung der Finanzen in Abstimmungskämpfen und technischen Möglichkeiten der Stimmabgabe wie in den Fällen des Verfassungsreferendums sowie des obligatorischen Gesetzesreferendums.[1926]

Die Bedeutung einer «Ja»- oder einer «Nein»-Stimme ist beim fakultativen Gesetzesreferendum nicht überall dieselbe. So wird in den einen Gliedstaaten mit einem «Ja» die Zustimmung zum Referendum, das heisst also Ablehnung der Abstimmungsvorlage, gegen die sich das Referendum richtet, ausgedrückt, während damit in anderen Gliedstaaten Zustimmung zum betreffenden Gesetz bekundet wird.

Das Abstimmungsergebnis wird amtlich festgestellt. Im Fall des suspensiven Referendums tritt eine angenommene Gesetzesvorlage grundsätzlich mit der offiziellen Bekanntmachung des Abstimmungsresultats in Kraft;[1927] häufig sind aber besondere Fristen für das Inkrafttreten vorgesehen.[1928] In Kalifornien besagte eine Verfassungsbestimmung, dass eine in der Volksabstimmung gutgeheissene Vorlage in der Regel schon am Tag nach dem Abstimmungstermin wirksam werde; inzwischen gilt die Bestimmung, dass sie am fünften Tag nach Erstattung des «statement of the vote» durch den Staatssekretär in Kraft tritt.[1929] Während der Gouverneur auch gegen ein Gesetz, das dem fakultativen Referendum untersteht, sein Veto einlegen kann,[1930] ist dies im Fall eines in der Volksabstimmung angenommenen Gesetzes meist ausgeschlossen.[1931]

[1926] Vgl. vorn S. 253 ff., 258 f., 276 f. Die bei NOYES, S. 312, zitierten einschlägigen Gesetzesbestimmungen über die Offenlegungspflicht in Gliedstaaten mit Volksinitiative gelten in der Regel auch für das Verfahren des fakultativen Gesetzesreferendums.

[1927] Vgl. *State ex rel. Nelson v. Jordan,* 449 P.2d 18 (Ariz. 1968); dazu LESHY, S. 138.

[1928] Vgl. zu den Einzelheiten The Book of the States 2020, S. 260 f. (Tabelle 6.17).

[1929] Vgl. Cal. Const. art. II, § 10(a), neue Fassung, in Kraft seit 6. Juni 2018. Kalifornien kannte bereits einmal (bis 1970) eine Verfassungsbestimmung, wonach in der Volksabstimmung angenommene Vorlagen fünf Tage nach Abgabe der «declaration of vote» durch den Staatssekretär in Kraft traten – was in der Praxis oft dazu führte, dass diese amtliche Erklärung nach Belieben hinausgezögert wurde (vgl. GRODIN/SHANSKE/SALERNO, S. 119).

[1930] Vgl. *Kadderly v. City of Portland,* 74 P. 710 (Or. 1903).

[1931] Vgl. Am. Jur. 2d *Initiative and Referendum* § 50; 82 C.J.S. *Statutes* § 177; deutlich etwa Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6)(A); Me. Const. art. IV, pt. 3, § 19; Mass. Const. amend. art. XLVIII, General Provisions, pt. 5; Mich. Const. art. II, § 9. Utah Code

Im Fall des resolutiven Referendums wird ein bereits in Kraft getretenes Gesetz bei Ablehnung in der Volksabstimmung entweder sofort am Abstimmungstag, nach einer bestimmten, festgesetzten Frist oder auf Bekanntmachung des Gouverneurs aufgehoben.[1932]

Die meisten Gliedstaatsverfassungen regeln auch das Vorgehen für den Fall, dass in der gleichen Volksabstimmung sich widersprechende Vorlagen angenommen werden. So ist es nicht nur denkbar, dass die Stimmberechtigten gleichzeitig mehrere unvereinbare Volksinitiativen annehmen, sondern auch, dass sie sowohl eine Volksinitiative als auch eine dieser widersprechende Referendumsvorlage gutheissen. Die übliche «Kollisionsregel» lautet, dass diejenige Abstimmungsvorlage, welche am meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte, in allen abweichenden

§ 20A-7-311(5)(a). Die Verhältnisse in Arizona waren während Jahrzehnten unklar: Nach Const. art. IV, pt. 1, § 1(6) in der Fassung von 1914 war das Veto des Gouverneurs ausgeschlossen bei Gesetzen, die in einer Volksabstimmung (aufgrund einer Volksinitiative oder eines fakultativen Referendums) von einer Mehrheit der «qualified voters» angenommen worden waren. Nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs von Arizona (betreffend die in der gleichen Verfassungsbestimmung geregelte Frage der Änderung oder Aufhebung solcher Gesetze durch das *Parlament;* dazu hinten S. 336 f.) waren ab 1952 unter diesem Begriff die *eingetragenen Stimmberechtigten* zu verstehen. Das schien im Ergebnis dazu zu führen, dass das Veto des Gouverneurs in allen Fällen, in denen ein Gesetz nur von einer Mehrheit der *Stimmenden* angenommen wurde, zulässig war. Allerdings standen dieser Auslegung andere Verfassungsbestimmungen entgegen, und JOHN D. LESHY, The Arizona State Constitution. A Reference Guide, 1. Aufl. Westport (Conn.)/London 1993, S. 99, stellte fest: «It would, of course, take a courageous governor or peculiar circumstances to justify vetoing a law just approved by the voters, and no such step has yet been taken.» Vgl. auch HODGKINSON, S. 114 f., 1123 ff. Inzwischen ist die Frage durch eine Verfassungsänderung klar geregelt worden; demnach ist das Veto des Gouverneurs ausgeschlossen, wenn die Vorlage von einer Mehrheit der Stimmenden angenommen worden ist (vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1[6][A]; dazu LESHY, S. 130 f.).

[1932] Vgl. BOTT, S. 294. N.M. Const. art. IV, § 1 sieht interessanterweise ausdrücklich vor, dass Bestimmungen, die durch ein bereits in Kraft getretenes Gesetz aufgehoben worden sind, im Fall der Ablehnung des betreffenden Gesetzes in der Volksabstimmung wieder aufleben. BATTELLI, S. 90, qualifiziert das Volksrecht in New Mexico deshalb nicht als fakultatives Referendum, sondern als «véritable veto [populaire législatif]».

Einzelheiten vorgeht.[1933] Häufig ist es allerdings schon schwierig genug festzustellen, ob überhaupt ein Konflikt vorliegt.[1934]

3. Das konsultative Referendum

Verschiedene Gliedstaaten kennen rechtlich unverbindliche, bloss konsultative Volksabstimmungen nicht nur auf lokaler, sondern auch auf staatlicher Ebene.[1935] Das konsultative Referendum entspricht einer Verfassungstradition der Südstaaten; in South Carolina kommt ja sogar dem Verfassungsreferendum bloss konsultativer Charakter zu.[1936]

Das konsultative Referendum wird auch ohne Verfassungsgrundlage veranstaltet,[1937] weshalb dessen Verbreitung kaum zuverlässig festgestellt werden kann. In Illinois, wo schon 1901 einschlägige Gesetzesbestimmungen für konsultative Volksabstimmungen erlassen worden waren,[1938] können heute gemäss «Election Code» auf Staatsebene rechtlich unverbindliche Volksabstimmungen durchgeführt werden, wenn dies ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten mit einer «advisory initiative» verlangt oder in einem Gesetz vorgesehen ist.[1939] Einschlägige Rechtsgrundlagen betreffend die konsultative Volksabstimmung auf Staatsebene kennen ferner Massachusetts[1940] (auch über die Ratifizierung von Zu-

---

1933 Vgl. etwa Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(12); Ark. Const. art. V, § 1; Cal. Const. art. II, § 10(b); Mich. Const. art. II, § 9 (dazu FINO, State Constitution, S. 69); Nev. Const. art. XVI, § 1(2); N.D. Const. art. III, § 8; zu Colorado: *In re Interrogatories by the Senate,* 536 P.2d 308 (Colo. 1975) (dazu OESTERLE/COLLINS, S. 398 Anm. 1644).

1934 Vgl. etwa LESHY, S. 137 f. (betreffend Arizona).

1935 ZIMMERMAN, Referendum, S. 13, 61 f.

1936 Vgl. vorn S. 249. In Indiana wird zusammen mit der Volksabstimmung über Verfassungsänderungen auch diejenige über «other public questions» gesetzlich geregelt (vgl. Ind. Code § 3-10-3-1, § 3-10-3-2). Vgl. auch ZIMMERMAN, Referendum, S. 62.

1937 Vgl. SUKSI, S. 89; ZIMMERMAN, Referendum, S. 150.

1938 Vgl. vorn S. 103.

1939 Vgl. 10 Ill. Compiled Statutes §§ 5/28-1, 28-5, 28-9. Dagegen werden im Gliedstaat Illinois, der über ein starkes System der Selbstregierung der Städte verfügt, auf lokaler Ebene zahlreiche rechtlich verbindliche Volksabstimmungen durchgeführt (vgl. Ill. Const. art. VII; MALCOLM, S. 90).

1940 Vgl. Mass. Const. pt. 1, art. XIX; pt. 2, ch. I, § 1, art. IV. ROMMELFANGER, S. 245, führt unter den möglichen «Initianten» einer konsultativen Volksabstimmung auf Staatsebene fälschlicherweise den «Staatsgerichtshof» auf. Tatsächlich kommt dem «General Court» von Massachusetts diese Befugnis zu (vgl. Mass. Const. pt. 2, ch. I,

satzartikeln zur Unionsverfassung)[1941] und Wisconsin[1942].[1943] Obligatorische «advisory votes» über Steuererhöhungen wurden in Washington auf dem Weg einer Volksinitiative eingeführt[1944] – eine direkte Antwort auf die exzessive Praxis des Parlaments, das fakultative Gesetzesreferendum mittels Dringlicherklärung auszuschalten.[1945] In Nebraska schliesslich findet sich eine Gesetzesbestimmung, wonach ein konsultativer Volksentscheid über die Ratifizierung eines Zusatzartikels zur Unionsverfassung mit einer Volksinitiative verlangt werden kann.[1946]

---

§ 1, art. IV), doch handelt es sich beim «General Court» um das *Parlament* von Massachusetts. Entsprechende Initiativen vonseiten der *Aktivbürgerschaft* sind nur auf lokaler Ebene möglich (vgl. Mass. General Laws ch. 53, § 18A). Immerhin kann in den einzelnen Wahlbezirken eine bestimmte Anzahl Wähler verlangen, dass über die Instruktion von Abgeordneten (Senatoren oder Repräsentanten) des betreffenden Wahlkreises in Bezug auf «questions of public policy» abgestimmt wird (vgl. Mass. General Laws ch. 53, § 19). Vgl. zum Ganzen SUKSI, S. 90; ZIMMERMAN, Referendum, S. 62.

1941 Vgl. Mass. General Laws ch. 53, § 18.

1942 Vgl. vorn Anm. 1724.

1943 Vgl. ROMMELFANGER, S. 243 ff., m.w.H. auf die Praxis; SUKSI, S. 89 f.

1944 Vgl. «Initiative 960» (2007), State of Washington Voters' Pamphlet, General Election, November 6, 2007, S. 9 ff., 24 ff.; zu den darauf folgenden rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen «Washington Rules for Approving Tax Increases, Initiative 960 (2007)», abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Washington_Rules_for_Approving_Tax_Increases,_Initiative_960_(2007)> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

1945 Vgl. zu dieser Praxis der Gliedstaatsparlamente hinten S. 351 ff. Volksinitiierte Gesetzesbestimmungen über das Erfordernis einer qualifizierten Parlamentsmehrheit und eines obligatorischen Referendums bei Steuererhöhungen erklärte der Oberste Gerichtshof von Washington – mit Ausnahme von Vorschriften über die konsultative Volksabstimmung – für verfassungswidrig (vgl. hinten S. 418 f.).

1946 Vgl. Neb. Revised Statutes § 32-1417(1): «If a proposed amendment to the Constitution of the United States is duly submitted to the Legislature of the State of Nebraska as provided in Article V of the Constitution of the United States, a petition may be filed with the Secretary of State requesting that such proposed amendment be submitted to a vote of the people for an advisory opinion as to whether the proposed amendment to the Constitution of the United States shall be adopted or rejected. The petition shall set forth at length the proposed amendment and shall be signed by a number of registered voters of the state equal to ten percent of the votes cast at the immediately preceding presidential election. The registered voters signing the petition shall be so distributed as to include two percent of the registered voters of each of three-fifths of the counties of the state. When the petition is filed with the Secretary of State, he or she shall submit the proposed amendment to the registered voters of the state at the first general election held at least four months after such petition has been filed.»);

Die verfassungsrechtlich vorgesehene Volksinitiative auf Staatsebene darf allerdings meist nicht dazu benutzt werden, eine bloss konsultative Volksabstimmung über einen bestimmten Gegenstand herbeizuführen.[1947] Anderseits hielt der Oberste Gerichtshof von Washington 1998 fest,[1948] dass das Gliedstaatsparlament auch eine Vorlage, die es noch nicht verabschiedet habe, einem Volksentscheid zuführen könne. Es handle sich dabei nicht um eine Umgehung des Initiativverfahrens, obwohl normalerweise nur auf dem Weg der Volksinitiative Vorlagen, denen das Parlament nicht selbst zugestimmt hat, der Volksabstimmung unterstellt würden. Das Gericht lieferte dafür die etwas eigenartige Begründung, die Verfassungsbestimmungen über die Volksrechte müssten «grosszügig ausgelegt» («liberally construed») werden.[1949]

Jüngere Vorschläge, vermehrt konsultative Elemente in die politischen Systeme der Gliedstaaten einzubauen,[1950] sind bisher nicht umgesetzt worden.

4. Zur gerichtlichen Überprüfung

Die für die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen über den zulässigen Gegenstand der Volksrechte und das zu befolgende Verfahren allein zuständigen Gliedstaatsgerichte haben durch ihre Praxis das Gesetzesreferendum im Lauf der Jahrzehnte in ganz unterschiedlicher Weise geformt. Dies konnte in diesem Umfang nur deshalb geschehen, weil sich die US-amerikanischen Bundesgerichte nicht mit den durch das gliedstaatliche Verfassungsrecht geordneten formellen Vorschriften befassen und weil der Oberste Gerichtshof der USA – anders als das Schweizer Bundesgericht mit dem Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit – keine allgemeingültigen Regeln entwickeln konnte, die das Referendumsrecht vor zu weitreichenden Eingriffen schützen würden.[1951]

---

§ 32-1417(3): «The result of the vote cast on a question submitted under this section shall be regarded as advisory to the Legislature of the opinion of the people concerning such proposed amendment to the Constitution of the United States but shall not be binding upon the Legislature or any member thereof or be considered as controlling in any action taken either to ratify or not to ratify such amendment.»

1947 Vgl. SUKSI, S. 90 f.; ROMMELFANGER, S. 248 f.; je m.w.H. auf die Rechtsprechung.

1948 Vgl. *Brower v. State,* 969 P.2d 42 (Wash. 1998).

1949 Vgl. POPKIN, S. 1151.

1950 Vgl. etwa MAGLEBY, Direct Legislation, S. 194 ff.

1951 Vgl. VON ARX, S. 328 (betreffend die Volksinitiative); AUER, Constitutional Justice, S. 168 f. Nrn. 19 f.

Anlass zu gerichtlichen Auseinandersetzungen gibt vor allem das fakultative Referendum. Während die meisten Gliedstaatsgerichte festhalten, die Verfassungsbestimmungen über Volksinitiative und fakultatives Referendum müssten grosszügig ausgelegt werden,[1952] verlangen die Gerichte in Arizona,[1953] Maryland[1954] und Michigan[1955] die peinlich genaue Einhaltung der Verfahrensnormen betreffend das fakultative Gesetzesreferendum[1956] und rechtfertigen dies mit der aufschiebenden Wirkung des Referendumsbegehrens gegenüber einem parlamentarischen Mehrheitsentscheid. Die Gerichte in Maryland betrachteten das gegen die Parlamentsmehrheit gerichtete Referendum denn auch schon als «antidemokratisch»,[1957] und der Oberste Gerichtshof von Michigan erkannte darin «a concession to an organized minority and a limitation upon the rights of the people».[1958]

Zu beachten ist, dass auch die vor der Unterschriftensammlung vorzunehmende Festlegung des Titels und der Zusammenfassung des Referendumsbegehrens gerichtlich anfechtbar sind.[1959] Bei der Überprüfung wenden die Gerichte im Allgemeinen allerdings einen milden Massstab an und vermuten, dass Titel und Zusammenfassung den rechtlichen Vorgaben entsprechen.[1960] Sodann sind – wie im Fall des Verfassungsreferendums –[1961] auch der endgültige Titel und die Zusammenfassung der Abstimmungsvorlage sowie die Inhalte der Abstimmungsbroschüre und die Stellungnahmen zu den finanziellen Auswirkungen gerichtlich anfechtbar.

1952 Vgl. statt vieler *Carlson v. Cory,* 189 Cal. Rptr. 185 (Ct. App. 1983) («The Constitution's initiative and referendum provisions should be liberally construed to maintain maximum power in the people.»).

1953 Vgl. *Direct Sellers Association v. McBrayer,* 503 P.2d 951 (Ariz. 1972); *Cottonwood Development v. Foothills Area Coal. of Tucson,* 653 P.2d 694 (Ariz. 1982) (betreffend die lokale Ebene); HAUSER, S. 572 ff.; POTTS, S. 333 ff., je m.w.H. auf die Rechtsprechung.

1954 Vgl. *Tyler v. Secretary of State,* 184 A.2d 101 (Md. 1962); *Ferguson v. Secretary of State,* 240 A.2d 232 (Md. 1968).

1955 Vgl. *Michigan United Conservation Clubs v. Secretary of State,* 630 N.W.2d 376 (Mich. Ct. App. 2001), aus anderen Gründen aufgehoben, 630 N.W.2d 297 (Mich. 2001).

1956 Vgl. POTTS, S. 332 Anm. 17.

1957 Vgl. DAN FRIEDMAN, S. 383.

1958 Vgl. *People ex rel. Wright v. Kelly,* 293 N.W. 865, 868 (Mich. 1940), m.w.H. auf die Rechtsprechung.

1959 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 233 f., m.w.H.

1960 Vgl. NOYES, S. 164, 164 ff., m.w.H. auf die Rechtsprechung.

1961 Vgl. vorn S. 259 f.

Die Klageberechtigung unterscheidet sich von Gliedstaat zu Gliedstaat und ist häufig in der Gesetzgebung über die politischen Rechte im Allgemeinen oder das fakultative Referendum und die Volksinitiative im Besonderen ausdrücklich geregelt.[1962] Sie wird von den Gerichten aber auch bei Fehlen solcher Rechtsschutznormen meist grosszügig gewährt,[1963] weshalb – ähnlich wie in der Schweiz mit ihrer dualistischen Konzeption des Stimmrechts –[1964] insgesamt der Kreis derjenigen, welche ein Rechtsmittel ergreifen können, weit gezogen ist. Legitimiert dazu sind regelmässig alle Bürger, Wähler, Steuerzahler oder Personen, die sich geschädigt fühlen; es sind also nicht die gleich strengen Voraussetzungen zu erfüllen, die bei der richterlichen Normenkontrolle gelten.[1965]

Die Gliedstaatsgerichte führen die entsprechende Überprüfung grundsätzlich *vor* der Volksabstimmung durch (während sie in der Regel erst *nach* einem allfälligen positiven Volksentscheid dessen Inhalt auf seine Übereinstimmung mit höherrangigem Recht kontrollieren)[1966].[1967] Die Gliedstaatsverfassungen sehen vereinzelt sogar ausdrücklich vor, dass die Gerichte Vorlagen, wenn sie in der Volksabstimmung einmal angenommen worden sind, wegen Verletzung von Vorschriften über das Zustandekommen der Volksinitiative oder des fakultativen Referendums nicht für ungültig erklären können.[1968] Die Verfassung von Arkansas schreibt vor, dass im Fall der Anfechtung des Entscheids über das gültige Zustandekommen einer Volksinitiative oder eines fakultativen Referendums diese Rechtssache vom Obersten Gerichtshof vorrangig zu behandeln ist und die Frage der formellen Zulässigkeit nach einer allfälligen Annahme der betreffenden Vorlage in der Volks-

---

[1962] Vgl. KAFKER/RUSSCOL, Standing, S. 254 f., 259; ferner HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 233.

[1963] Vgl. GORDON/MAGLEBY, S. 314, mit Nachweis einschlägiger Gerichtsentscheide in Gliedstaaten mit und ohne besondere gesetzliche Regelung); KAFKER/RUSSCOL, Standing, S. 256 f. (betreffend Volksinitiative).

[1964] Vgl. HANGARTNER/KLEY, S. 6 ff., insbes. Rz. 11.

[1965] Vgl. hinten S. 393.

[1966] Vgl. hinten S. 393 f.

[1967] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 98 ff.; NOYES, S. 143 ff., mit Nachweis der einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sowie Gerichtsentscheide. Ein aufschlussreiches Beispiel für das *Verbot* einer (vom Parlament angeordneten) Referendumsabstimmung wegen offensichtlicher verfassungsrechtlicher Mängel der Gesetzesvorlage des Parlaments liefert der Entscheid *Burgan & Walker, Inc., v. State Highway Commission,* 137 P.2d 663 (Mont. 1943).

[1968] Vgl. etwa N.D. Const. art. III, § 7; dazu LEAHY, S. 82 f. (betreffend die Verfügungen des Staatssekretärs im Initiativ- und Referendumsverfahren).

abstimmung nicht gegen deren Gültigkeit sprechen soll.[1969] Auch in Montana sind die Gerichte aufgrund einer besonderen, 1990 in Reaktion auf einen umstrittenen Gerichtsentscheid[1970] eingefügten Verfassungsbestimmung[1971] verpflichtet, Klagen prioritär zu behandeln, die das Verfahren vor der Volksabstimmung oder die Durchführung der Volksabstimmung betreffen.[1972] Erklären die Gerichte einen Volksentscheid wegen mangelhafter Durchführung der Volksabstimmung für ungültig, so hat der Staatssekretär der Aktivbürgerschaft die betreffende Vorlage am nächsten ordentlichen Abstimmungstermin noch einmal zu unterbreiten.

[1969] Vgl. Ark. Const. art. V, § 1 («The Petition»); dazu GOSS, S. 156 f.

[1970] *State ex rel. Montana Citizens for the Preservation of Citizens' Rights v. Waltermire,* 738 P.2d 1255 (Mont. 1987).

[1971] Vgl. Mont. Const. art. IV, § 7; dazu ELISON/SNYDER, S. 114.

[1972] Die Verfassungsbestimmung gilt sowohl für obligatorische Verfassungsreferenden als auch für fakultative Gesetzesreferenden und Volksinitiativen. Dabei überprüft der Oberste Gerichtshof von Montana den Titel von Verfassungsvorlagen eines Konvents oder Parlaments zurückhaltender als diejenigen von Volksinitiativen (vgl. *Harper v. Greely,* 763 P.2d 650, 654 [Mont. 1988] [«If it results in greater deference being given to the ballot language which derives from the legislation rather than petition, then that is appropriate due to the differences between the two sources.»], unter Hinweis auf *State ex rel. Montana Citizens for the Preservation of Citizens' Rights v. Waltermire,* 738 P.2d 1255, 1263 [Mont. 1987]).

V. Praktische Verwirklichung im Spannungsfeld der Staatsgewalten

«It is true that power of any kind may be abused
when in unworthy hands.»
Kadderly v. City of Portland (1903)[1973]

Repräsentativprinzip und Verfassungsvorrang – zwei Strukturmerkmale des modernen Verfassungsstaats, die in den USA des 18. Jahrhunderts, namentlich in den «Federalist Papers», als Vorkehren zur «Zügelung der Demokratie»[1974] theoretisch begründet wurden – sind bis hierher schon vielfach angesprochen worden, bildeten sie doch gleichsam die Folie für die historische Entwicklung und die juristische Ausgestaltung des Referendums.

Ihren institutionellen Ausdruck haben Repräsentativprinzip und Verfassungsvorrang im US-amerikanischen Staatsrecht insbesondere in parlamentarischer Rechtsetzung und richterlicher Normenkontrolle gefunden. Im Verhältnis zu parlamentarischer Rechtsetzung und richterlicher Normenkontrolle werden denn auch die spezifischen Verwirklichungsbedingungen und -probleme des Referendums in den Gliedstaaten sichtbar.

A) Referendum und parlamentarische Rechtsetzung

1. Zum Spannungsverhältnis zwischen Aktivbürgerschaft und Parlament

Das seit je verbreitete Misstrauen der Stimmberechtigten gegenüber den Gliedstaatsparlamenten ist strukturell mit der starken Stellung der Letzteren im Verfassungsgefüge erklärbar: Die Rechtsetzungsbefugnisse der Gliedstaaten sind sehr ausgedehnt – grösser etwa als diejenigen der Schweizer Kantone –,[1975] und die gesetzgebenden Körperschaften üben – im Gegensatz zum Kongress der Union mit seinen beschränkten Zuständigkeiten – grundsätzlich die gesamte Staatsgewalt aus, die nicht einem anderen Organ übertragen ist.

1973 74 P. 710, 721 (Or. 1903).

1974 MANFRED G. SCHMIDT, S. 98 ff.

1975 Vgl. MAHON/BENOIT, S. 107 Rz. 32.

Im Lauf des 19. Jahrhunderts hatte sich dieses Misstrauen, wie gezeigt,[1976] in zahlreichen verfassungsrechtlichen Beschränkungen der gesetzgebenden Körperschaften niedergeschlagen, unter anderem in der Form des obligatorischen Gesetzesreferendums. Derselbe antiparlamentarische Geist veranlasste auch die Verfassungskonvente dazu, inhaltlich einfachgesetzliche Gegenstände dem Entscheidungsmonopol der gesetzgebenden Körperschaften zu entziehen, indem möglichst ausführliche, mit Detailbestimmungen überladene Verfassungen den politischen Gestaltungsspielraum der Parlamente einschränken sollten.[1977] Tatsächlich stellt damit heute die Verfassung in den meisten Gliedstaaten «nicht nur das Hauptbuch der allgemeinen Spielregeln der Demokratie, sondern auch die Planzeichnung ihrer sozioökonomischen Pfeiler und Zweckbestimmungen» dar.[1978] Die gesetzgeberische Tätigkeit ist mit anderen Worten in so weiten Teilen verfassungsrechtlich bereits vorbestimmt, dass die Legislative «gegenüber dem ‹eigentlichen› Souverän in eine ähnliche Position rückt wie die Verwaltung in bezug auf das Parlament: sie wird quasi zur Exekutive.»[1979] Ferner verfügen die Stimmberechtigten mit der Volksinitiative über ein Mittel, um neue Themen auf die politische Agenda zu setzen[1980] und die Parlamente auch institutionell weiter zu schwächen,[1981] sowie mit dem Referendum über eine erhebliche Veto-Macht.

Das Misstrauen gegenüber den Parlamenten zeigt sich besonders anschaulich in den sogenannten Self-Executing-Bestimmungen der Gliedstaatsverfassungen. Diese ausführlichen Verfassungsvorschriften bedürfen keiner Vollzugsgesetzgebung mehr, sondern sind unmittelbar anwendbar. Die Tatsache, dass sie häufig fakultatives Referendum und Volksinitiative betreffen, ist geschichtlich erklärbar: Die Reformer sahen, dass sich vereinzelte Parlamente weigerten, die notwendige Ausführungsgesetzgebung zu erlassen, oder befürchteten, dass die Abgeordneten versucht sein könnten, bestehende Vollzugsbestimmungen wieder aufzuheben. Deshalb regelten sie die neuen Einrichtungen direkter Demokratie meist in unmit-

---

1976 Vgl. vorn S. 85 ff.

1977 Vgl. vorn S. 74 f.

1978 BILLERBECK, S. 29 (betreffend Kalifornien).

1979 BILLERBECK, S. 29 (betreffend Kalifornien).

1980 Dazu kritisch NICHOLSON, S. 134 ff.

1981 Vgl. TOLBERT, S. 179 und 180 f. (Tabelle 8.1), 187; zu den Grenzen, welche die Gerichte der Gesetzesinitiative zur Änderung des *parlamentarischen Verfahrens* in Kalifornien aber gesetzt haben, CASTELLO, S. 493 ff., mit eingehender Kritik der Rechtsprechung.

telbar anwendbaren Verfassungsbestimmungen.[1982] Heute sind nach dem Verfassungswortlaut oder der Rechtsprechung in zahlreichen Gliedstaaten[1983] entweder grundsätzlich alle oder wenigstens die Verfassungsbestimmungen über die Volksinitiative und/oder das fakultative Gesetzesreferendum «self-executing»; dies entspricht auch dem Gesetzescharakter vieler dieser Verfassungen.[1984] Oft findet sich die Formulierung, eine allfällige Ausführungsgesetzgebung dürfe nur erlassen werden, wenn sie die Anwendung der betreffenden Verfassungsvorschriften «erleichtere», wobei dieses unscharfe Kriterium zu gerichtlichen Auseinandersetzungen geradezu einlädt.[1985]

Seit den 1970er-Jahren prägt antiparlamentarisches Denken wieder verstärkt das Verfassungsleben der Gliedstaaten.[1986] Die Renaissance der direkten Demokratie schlug sich unter anderem in zahlreichen neuen Verfassungsbestimmungen mit antiparlamentarischem Charakter nieder. Sie können als Reaktion auf die Reformanstrengungen gelesen werden, die darauf abzielten, die Funktionsfähigkeit des

---

[1982] Vgl. vorn S. 171.

[1983] Vgl. Alaska Const. art. XII, § 9; Ariz. Const. art. IV, § 1 (16); Ark. Const. art. V, § 1 a.E.; Colo. Const. art. V, § 1(10); Me. Const. art. IV, pt. 3, § 22 (dazu TINKLE, S. 110); Md. Const. art. XVI, § 1(b) (dazu DAN FRIEDMAN, S. 382); Mich. Const. art. II, § 9 (die Bestimmungen in der Verfassung von 1913 waren viel detaillierter; nach der Rechtsprechung sind auch die Bestimmungen der neuen Verfassung von 1963 noch «self-executing», und das Parlament darf fakultatives Referendum und Volksinitiative nicht einschränken oder deren Ausübung erschweren; vgl. *Ferency v. Secretary of State,* 297 N.W.2d 544 [Mich. 1980], ferner *Wolverine Golf Club v. Secretary of State,* 185 N.W.2d 392 [Mich. 1971]; zum Ganzen FINO, State Constitution, S. 67 f.); Neb. Const. art. III, § 4; Nev. Const. art. XIX, § 5 (dazu *Beebe v. Koontz,* 302 P.2d 486 [Nev. 1956]); *State v. Perrault,* 283 P. 902 (N.M. 1929); N.D. Const. art. III, § 1 (dazu *SunBehm Gas, Inc. v. Conrad,* 310 N.W.2d 766 [N.D. 1981]); Ohio Const. art. II, § 1g (dazu *Shryock v. City of Zanesville,* 110 N.E. 937 [Ohio 1915]); Wash. Const. art. II, § 1(d); Wyo. Const. art. III, § 52(f) (dazu KEITER/NEWCOMB, S. 128). Vgl. zum Ganzen auch ZIMMERMAN, Referendum, S. 48, 74 (teilweise abweichend).

[1984] Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, S. 344.

[1985] Vgl. etwa die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs von Nebraska: *State ex rel. Ayres v. Amsberry,* 177 N.W. 179 (Neb. 1920) (später aufgehoben aus verfahrensrechtlichen Gründen); *State ex rel. Winter v. Swanson,* 294 N.W. 200, 201 (Neb. 1940); *Klosterman v. Marsh,* 143 N.W.2d 744 (Neb. 1966); *State ex rel. Morris v. Marsh,* 162 N.W.2d 262 (Neb. 1968); *State ex rel. Stenberg v. Beermann,* 485 N.W.2d 151 (Neb. 1992); *State ex rel. Stenberg v. Moore,* 602 N.W.2d 465 (Neb. 1999); zum Ganzen RAHM, S. 195 ff., 210 ff., 214 ff.

[1986] Vgl. vorn S. 4 f.

Parlaments durch Professionalisierung zu verbessern.[1987] So gelten heute immerhin 10 der 50 gesetzgebenden Körperschaften der Gliedstaaten als Berufsparlamente, 23 als halbprofessionelle Parlamente und nur noch 17 als Milizparlamente.[1988] Die Professionalisierung bot zwar Karrierepolitikern ganz neue Möglichkeiten, erregte aber in weiten Bevölkerungskreisen Misstrauen und weckte Widerstand. Damit rückten Fragen der Staatsorganisation in den Mittelpunkt des Interesses, insbesondere die Amtszeitbeschränkungen für Parlamentsmitglieder. Diese Begrenzungen bildeten in der Folge Gegenstand zahlreicher Volksinitiativen und gelten gegenwärtig in 15 Gliedstaaten.[1989] Ein weiteres Reformanliegen, das im ausgehenden 20. Jahrhundert die Spielregeln der Politik zulasten der Parlamente verändern sollte,[1990] war die Erschwerung von Steuererhöhungen durch qualifizierte Parlamentsmehrheiten oder obligatorische Volksabstimmungen.[1991] Die parlamentskritische Haltung kommt in den Gliedstaatsverfassungen aber nicht nur «positiv», sondern insofern auch «negativ» zum Ausdruck, als die Stimmberechtigten Verfassungsvorlagen, die auf eine verbesserte Stellung der Parlamentsmitglieder abzielten, in Volksabstimmungen regelmässig ablehnten.[1992]

1987 Die Neuerungen betrafen die Zahl und die Dauer der Parlamentssessionen, die Entschädigung der Abgeordneten und die Unterstützung durch Stabsdienste.

1988 Vgl. HAMM/MONCRIEF, S. 163 ff., insbes. 164 f. (Tabelle 6-1).

1989 Vgl. «The Term-Limited States», abrufbar unter: <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/chart-of-term-limits-states.aspx> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021). Solche Amtszeitbeschränkungen, die 1990 California, Colorado und Oklahoma als erste Gliedstaaten eingeführt hatten, fanden in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre starke Verbreitung. Ausser in Louisiana gehen sie überall auf Volksinitiativen zurück. Allerdings hoben 2002 beziehungsweise 2003 die Parlamente von Idaho und Utah diese Amtszeitbeschränkungen wieder auf, und zwischen 1997 und 2004 erklärten die Gerichte in vier anderen Gliedstaaten (Massachusetts, Oregon, Washington, Wyoming) die «term limits» für ungültig; in Nebraska geschah dies sogar zwei Mal, doch wurde eine entsprechende Bestimmung im Jahr 2000 erneut angenommen. 1995 beurteilte der Oberste Gerichtshof der USA sämtliche Amtszeitbeschränkungen für die Kongressmitglieder als verfassungswidrig (*U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton,* 514 U.S. 779 (1995) [betreffend Arkansas]). Vgl. zum Ganzen KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 159 ff., insbes. 163 (Tabelle 6.1), TOLBERT, S. 177. Der Trend zu Amtszeitbeschränkungen, der sich in letzter Zeit allerdings wieder abgeschwächt hat (vgl. MADDEX, S. VIII, XV), war in den 1990er-Jahren Gegenstand einer umfangreichen wissenschaftlichen Literatur; vgl. die Nachweise bei TOLBERT, S. 174.

1990 Vgl. TOLBERT, S. 176.

1991 Vgl. vorn S. 264 ff.

1992 Vgl. GERSTEIN, S. 276.

Trotz all dieser antiparlamentarischen Strömungen ist heute aber – im Gegensatz zum Zeitalter des Populismus, als viele Reformer die Volksrechte für einen Ersatz des Parlaments hielten –[1993] die Notwendigkeit einer repräsentativen gesetzgebenden Körperschaft in den Gliedstaaten unbestritten.[1994] Tatsächlich liegt denn auch der Schwerpunkt der gliedstaatlichen Politik nach wie vor im Parlament.[1995] Die Abgeordneten ihrerseits anerkennen zwar meist die direkte Demokratie im Grundsatz, kritisieren sie aber häufig in der konkreten Anwendung.[1996] In der Praxis führt dies dazu, dass sie die rechtlichen Möglichkeiten, den Einfluss der Aktivbürgerschaft zurückzubinden, auszuschöpfen versuchen. Das zeigt sich nicht nur darin, dass Parlamente (und Regierungen) Volksinitiativen oft nur unvollständig umsetzen oder auszuhebeln versuchen,[1997] sondern auch in deren Umgang mit dem Referendum.[1998]

2. Die Kontrolle des Parlaments durch das Referendum

2.1 Das obligatorische Verfassungsreferendum

Das Verfassungsreferendum wird in den Gliedstaaten der USA, wie gezeigt,[1999] seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Kontrolle des Parlaments eingesetzt. Die Bedeutung des Verfassungsreferendums steht dabei in engem Zusammenhang mit der Dynamisierung des Verfassungsrechts und dem gesetzesähnlichen Charakter der Gliedstaatsverfassungen. In diesen «Grundgesetzen» sind in grossem Umfang auch inhaltlich einfachgesetzliche Regelungen enthalten, weil es in den USA – wie in der Schweiz – an einem rechtlich verbindlichen materiellen Verfassungsbegriff fehlt. Die Konstitutionalisierung verleiht diesen nicht verfassungswürdigen Bestimmungen aber nicht nur grössere Dauerhaftigkeit, sondern auch einen Schutz vor parlamentarischer Änderung oder Aufhebung. Das Verfassungsreferendum dient insofern der Kontrolle des Parlaments im Bereich der – in-

1993 Vgl. vorn S. 214.

1994 Vgl. HILL, S. 6 ff.

1995 Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, S. 248.

1996 Vgl. ENGSTROM/DEWITT, S. 77.

1997 Vgl. dazu die eingehende Untersuchung von GERBER/LUPIA/MCCUBBINS/KIEWIET; zu teilweise anderen Ergebnissen gelangt dagegen aufgrund einer in Maine durchgeführten Untersuchung FERRAIOLO.

1998 Vgl. hinten S. 341 ff., 343 ff.

1999 Vgl. vorn S. 73 ff.

haltlich betrachtet – einfachen Gesetzgebung und wird funktionell zu einem «Quasi-Gesetzesreferendum».

Weil in Fragen der einfachen Gesetzgebung regelmässiger Änderungsbedarf besteht, ist die Zahl der Teiländerungen der Verfassungen – und damit der Verfassungsreferenden – in der Regel ausgesprochen hoch.[2000] Die meisten Verfassungsänderungen gehen auf solche Anpassungen durch die Gliedstaatsparlamente und nicht etwa auf Volksinitiativen zurück. So schlugen die gesetzgebenden Körperschaften im Lauf der US-amerikanischen Geschichte nicht weniger als rund 90 Prozent aller Verfassungsänderungen vor.[2001] Allein zwischen 2010 und 2015 unterbreiteten sie den Stimmberechtigten 414 Verfassungsänderungsvorschläge, von denen 309 angenommen wurden; im gleichen Zeitraum wurden von 50 Volksinitiativen deren 21 gutgeheissen.[2002] Viele Verfassungsanpassungen weisen allerdings rein lokalen oder technischen Charakter auf.[2003] Zu zahlreichen Verfassungsänderungen führten überdies die sogenannten «constitutional bond issues», die inzwischen allerdings vielerorts von den «statutory bonds» abgelöst worden sind.[2004] Diese «constitutional amendomania»[2005] droht ihrerseits das Ziel der «Verewigung» bestimmter umstrittener einfachgesetzlicher Bestimmungen in der Verfassung zu unterlaufen, weil dadurch das Verfassungsrecht insgesamt in Fluss gerät[2006] und seine integrative Kraft zu verlieren droht.[2007]

2000 Vgl. vorn S. 231 f.

2001 Vgl. BENJAMIN, Constitutional Amendment, S. 181.

2002 Vgl. JOHN DINAN, State Constitutional Developments in 2015, in: The Book of the States 2016, S. 3 ff. (4) (Tabelle A).

2003 So unterstand zum Beispiel in Georgia bis zum Inkrafttreten der geltenden Verfassung von 1982 wegen der «local amendments» eine Unzahl von Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum. 1980 etwa hatte dort die Aktivbürgerschaft auf Staatsebene und in den verschiedenen Bezirken («counties») an einem einzigen Abstimmungstermin über insgesamt nicht weniger als 137 (!) «amendments» zu befinden (vgl. STURM/MAY, S. 118).

2004 Vgl. vorn S. 92. Dagegen wies etwa die Verfassung von Alabama Anfang der 1990er-Jahre 33 Verfassungsänderungen auf, welche die Ausgabe von Staatsanleihen erlaubten (vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 216).

2005 Note, Amendomania (betreffend Kalifornien).

2006 Vgl. LUTZ, Amendment Patterns, S. 45.

2007 Vgl. BILLERBECK, S. 28 (betreffend Kalifornien).

Den vom Parlament ausgearbeiteten Verfassungsänderungen erwächst meist wenig Gegnerschaft.[2008] Da sie in der Regel mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden sind und häufig Ergebnisse eines politischen Kompromisses darstellen, stossen sie in der Volksabstimmung mit einer Erfolgsquote von über zwei Dritteln auf eine deutlich höhere Zustimmung als Volksinitiativen.[2009] Schon früh ertönte deshalb vonseiten der Wissenschaft sogar die Forderung, für Verfassungsänderungen, die Gegenstände von untergeordneter Bedeutung betreffen, nur noch ein fakultatives Referendum vorzusehen.[2010]

2.2 Das obligatorische Anleihensreferendum

Schon ab Mitte des 19. Jahrhunderts war das Bedürfnis aufgekommen, die Parlamente im Finanzbereich unmittelbar durch die Aktivbürgerschaft zu kontrollieren, weshalb die Verfassungsgeber verschiedene obligatorische Gesetzesreferenden einführten.[2011] Dabei erwies sich vor allem das Anleihensreferendum als wirksame Einrichtung der Kontrolle über das Parlament.[2012] Noch heute ist die Ausgabe von «general obligation bonds», das heisst von langfristigen Schuldverschreibungen für einen bestimmten Zweck, die durch den allgemeinen Staatshaushalt gesichert sind, in zahlreichen Gliedstaaten nur aufgrund einer obligatorischen Volksabstimmung möglich.[2013]

Die Praxis des Anleihensreferendums kann leider nicht zuverlässig festgestellt werden. Dies vor allem deshalb, weil die einschlägigen Datenbanken[2014] – entsprechend der unklaren Begrifflichkeit in der Literatur –[2015] kaum nachvollziehbare Erhebungskriterien anwenden oder schlicht unvollständig sind. Klar scheint im-

---

2008 Vgl. DONOVAN, Referendums, S. 136.

2009 Vgl. MOECKLI, Direkte Demokratie in den Gliedstaaten, S. 35; ferner die Zahlen bei MAGLEBY, Direct Legislation, S. 73 (Tabelle 4.4); JANICE C. MAY, State Constitutions, S. 20 ff. (21) (Tabelle A). Vgl. auch DONOVAN, Referendums, S. 138.

2010 So (1912) von DODD, Initiative and Referendum, S. 209.

2011 Vgl. vorn S. 89 ff.

2012 Vgl. die aufschlussreichen Beispiele aus der Praxis des obligatorischen Anleihensreferendums bei ZIMMERMAN, Referendum, S. 126 ff.

2013 Vgl. vorn S. 260 ff.

2014 Vgl. «Bond issues on the ballot», abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Bond_issues_on_the_ballot> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021); «Statewide Ballot Measures Database», abrufbar unter: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

2015 Vgl. vorn S. 262.

merhin, dass Maine, Rhode Island und Kalifornien (in dieser Reihenfolge) bisher mit Abstand am meisten Anleihensreferenden durchgeführt haben, und zwar sowohl im gesamten Zeitraum seit der Einführung der entsprechenden Einrichtungen als auch in der Periode von 1990 bis 2014.[2016]

Die Stimmberechtigten behandeln Anleihensvorlagen traditionellerweise wohlwollend.[2017] Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Ausgabe einer Staatsanleihe beliebter ist als eine Steuererhöhung, weil die Kosten so erst später anfallen.[2018] Die Aktivbürgerschaft Kaliforniens nahm Vorlagen über «general obligation bonds» während Jahrzehnten so regelmässig an, dass ein Autor in dem Abstimmungsverhalten sogar einen «akklamatorischen Charakter»,[2019] eine «akklamatorische Abstimmungsroutine»[2020] ausmachte.[2021] In den 1980er-Jahren, als im Anschluss an den Erfolg der «Proposition 13» eine «*No New Taxes*-Stimmung»[2022] herrschte, war die Ausgabe von Staatsanleihen ein beliebtes Mittel, um Steuererhöhungen zu vermeiden und den Staatshaushalt vorübergehend zu entlasten. Das Bild von «Routineinstrumenten»[2023] änderte sich aber Ende der 1980er-Jahre aufgrund einer kritischeren und skeptischeren Haltung in finanzpolitischen Fragen,[2024] die zu einer «Politisierung der Legislative Bond-Abstimmungen»[2025] führte. Im November 1990 scheiterten im «Golden State» 12 von 14 Bond-Vorlagen (in der Höhe von 5,6 Milliarden Dollar) und 1994 sogar sämtliche Bond-Vorlagen (in der Höhe von insgesamt 6,9 Milliarden Dollar) in der Volksabstimmung.[2026]

2016 Dazu eingehend MELCHER, S. 55 ff., der sich aber auf die lückenhafte Datenbank der «National Conference of State Legislatures» abstützt. Er geht von insgesamt 379 Anleihensvorlagen zwischen 1990 und 2014 in 25 Gliedstaaten aus.

2017 MUIR/SCHNEIDER, S. 420, berechneten für den Zeitraum von 1980 bis 1990 eine durchschnittliche Zustimmungsquote von 76 Prozent.

2018 Vgl. GAZEY, S. 134, 138.

2019 BAUER, S. 14, 18, 210.

2020 BAUER, S. 265.

2021 Vgl. BAUER, S. 228 (Tabelle 35: Übersicht über die Volksabstimmungen betreffend «general obligation bonds» von 1910 bis 1990).

2022 BAUER, S. 211.

2023 BAUER, S. 210.

2024 Vgl. BAUER, S. 14, 18, 265, 273.

2025 BAUER, S. 273. Vgl. auch ders., a.a.O., S. 265.

2026 Vgl. BAUER, S. 71 f., 210, 229 (Tabelle 36: Übersicht über die Volksabstimmungen betreffend «general obligation bonds» von 1978 bis 1994); zur November-Abstimmung von 1990 und ihren Folgen eingehend BAUER, S. 263 f.

Insgesamt ist die Zustimmungsquote zu Anleihensvorlagen in den Gliedstaaten aber nach wie vor ausserordentlich hoch. Im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 2014 betrug sie nicht weniger als 79,2 Prozent.[2027]

2.3 Das obligatorische Steuer- und Ausgabenreferendum

Weit weniger zustimmungsfreudig sind die Stimmberechtigten in Bezug auf Steuern und Staatsausgaben. Dies zeigen jedenfalls die Erfahrungen in Colorado seit Einführung der «Taxpayer's Bill of Rights» 1992 (TABOR)[2028].[2029] 2005 hiess die Aktivbürgerschaft immerhin eine Vorlage gut, welche die Begrenzungen der Staatsausgaben während fünf Jahren sistierte. Die TABOR hat die Politik des «Centennial State» grundlegend verändert – ob zum Guten oder zum Schlechten, darüber gehen die Meinungen freilich weit auseinander.[2030] Jedenfalls haben jüngst Gegner dieser Beschränkungen gerade diejenigen Teile der TABOR, welche ein obligatorisches Steuerreferendum vorsehen, gerichtlich angefochten. Sie machten geltend, die obligatorische Volksabstimmung verstosse gegen die «Republican Guarantee Clause» der Unionsverfassung.[2031]

2.4 Das fakultative Gesetzesreferendum

Dem fakultativen Gesetzesreferendum kommen, wie seine Entstehungsgeschichte zeigt,[2032] Protest- und Oppositionsfunktion zu.[2033] Es sollte nach der Absicht der Verfassungsgeber in noch viel stärkerem Mass als das obligatorische Verfassungs- und Gesetzesreferendum der Kontrolle des Parlaments dienen. Zur Regierungs- und Verwaltungskontrolle taugt das US-amerikanische fakultative Referendum, dessen Anwendungsbereich auf Gesetzgebungsakte beschränkt bleibt, dagegen nicht.[2034]

2027 Vgl. MELCHER, S. 55.

2028 Vgl. vorn S. 264.

2029 Vgl. PENS, S. 656 f., 666 f. (Anhang A).

2030 Vgl. HOOVER, S. 20 ff.

2031 Vgl. hinten S. 397 f.

2032 Vgl. vorn, insbes. S. 137 ff.

2033 Vgl. HEUSSNER, Entstehung, S. 143; ders., Wurzeln, S. 205.

2034 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 115 Nr. 171. Nicht zu vergessen ist jedoch, dass in einigen Gliedstaaten mit dem Abberufungsrecht («recall») eine Einrichtung zur Verfügung steht, die zur Regierungs-, Verwaltungs-, ja selbst Justizkon-

Der Gesichtspunkt der Kontrolle des Parlaments tritt beim fakultativen Gesetzesreferendum selbst im Vergleich mit der Gesetzesinitiative noch deutlicher hervor: Es macht das Volk zum direkten «Zensor» oder Aufseher über das Parlament.[2035] Insofern handelt es sich dabei um eine «dritte Kammer» der Gesetzgebung[2036] oder den Bestandteil eines «doppelten Vetosystems».[2037] In den USA gilt das fakultative Gesetzesreferendum seit je als «negativ» orientiert, als «destruktive Methode», einzig darauf gerichtet, einen Parlamentsbeschluss aufzuheben.[2038] Gerne wird es als «Kandare» beschrieben, im Gegensatz zum «Sporn» der Volksinitiative.[2039] Das fakultative Gesetzesreferendum erscheint denn auch in Analogie zum Veto des Gouverneurs als «popular veto».[2040] Der Oberste Gerichtshof von South Dakota bezeichnete die Ausübung des fakultativen Referendums schon 1913 als «[…] in effect the exercise of veto power»,[2041] und das Oberste Bundesgericht umschrieb in einer Formulierung von Chief Justice Warren E. Burger das fakultative Gesetzesreferendum als «a means for direct political participation, allowing the people the final decision, *amounting to a veto power,* over enactments of representative bodies».[2042] Die griffigen Charakterisierungen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eigentlich nur die Ablehnung einer Vorlage in der Volksabstimmung der Ausübung des Vetos des Gouverneurs entspricht. Der Abstimmungsvorgang selbst zielt jedoch nicht allein auf Verwerfung ab, sondern ermöglicht – so wie der entsprechende Verfahrensabschnitt des ordentlichen Ge-

trolle dienen kann (vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 116 Nr. 173 [betreffend die politischen Behörden]).

2035 AUER, Référendum et initiative populaires, S. 115 Nr. 170 («Le lancement du référendum confère au peuple le dernier mot dans la procédure législative; il l'érige en censeur direct du parlement.»).

2036 EICHOLZ, S. 704.

2037 ZIMMERMAN, Referendum, S. 243 f.

2038 Vgl. (schon 1912) EATON, S. 10 f. («The Referendum, as applied now in Oregon, is not a constructive method as is the Initiative, but a destructive method. Its only object is to nullify some measure passed by the Legislature.»).

2039 Vgl. schon BRYCE, American Commonwealth, Bd. 2, S. 80, zum Verfassungsreferendum als «Quasi-Gesetzesreferendum» («[…] therefore, we regard the referendum in its effect upon the State legislature, we shall regard it as being rather a bit and bridle than a spur.»).

2040 So (schon 1923) MERRIAM, S. 122. Vgl. auch den Titel von PARSONS, Veto Power.

2041 *State ex rel. Wagner v. Summers,* 144 N.W. 730, 732 (1913).

2042 *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.,* 426 U.S. 668, 673 (1976) (Hervorhebung hinzugefügt).

setzgebungsverfahrens mit der Unterzeichnung der Vorlage durch den Gouverneur – auch die *Annahme* des Gesetzes. Im gliedstaatlichen Verfassungsrecht der USA finden sich denn auch entsprechend zahlreiche Bestimmungen, die ausdrücklich das Recht der Aktivbürgerschaft verankern, eine Parlamentsvorlage *anzunehmen* oder abzulehnen («to *approve* or reject»).

Die Verhältnisse beim Volks- und Parlamentsreferendum unterscheiden sich insofern, als nur im ersteren Fall vor der Volksabstimmung sämtliche notwendigen Schritte des Gesetzgebungsverfahrens (Parlamentsbeschluss, Unterzeichnung durch den Gouverneur, allenfalls Überstimmung eines Vetos des Gouverneurs durch das Parlament) durchlaufen sind. Eine entsprechende Gesetzesvorlage kann deshalb als bedingt verbindlich gelten und wird mit dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist unbedingt verbindlich, während beim Zustandekommen eines Referendums – sofern diesem aufschiebende Wirkung zukommt –[2043] über die bedingt verbindliche Gesetzesvorlage in der Volksabstimmung zu entscheiden ist.[2044] Beim Parlamentsreferendum – wie auch beim obligatorischen Gesetzesreferendum – stellt die Volksabstimmung in den USA dagegen einen unverzichtbaren Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens dar, da sie das Unterzeichnungsbeziehungsweise Vetorecht des Gouverneurs *ersetzt*.[2045]

Die Praxis des fakultativen Gesetzesreferendums auf Staatsebene ist insgesamt aber bescheiden geblieben,[2046] was auf verschiedene Ursachen zurückzuführen ist. Als wichtiger, im Schrifttum zu wenig beachteter Grund erscheint die Tatsache, dass in zahlreichen Gliedstaaten ein bedeutender Teil der Gesetzgebung von vornherein dem fakultativen Referendum entzogen wird.[2047] Ferner ist die Referendumsfrist (im Vergleich mit der Volksinitiative) verhältnismässig kurz bemessen, der Beginn der Sammelfrist vom Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens abhängig, die erforderliche Unterschriftenzahl (vor allem die absolute Zahl der in bevölkerungsreichen Gliedstaaten beizubringenden Unterschriften) hoch und deren Sammlung mancherorts durch Vorschriften über die geografische Verteilung erschwert.[2048] Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass die Höhe der Unterschriften-

---

2043 Vgl. vorn S. 301.

2044 So für die Schweiz HANGARTNER/KLEY, S. 149 Rz. 350.

2045 Vgl. vorn S. 305.

2046 Vgl. die Zahlen bei GLASER, S. 54; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 384; ZIMMERMAN, Referendum, S. 197 ff.; hinten Anhang H.

2047 Vgl. vorn S. 282 ff. und hinten S. 343 ff.

2048 Vgl. vorn S. 297 ff. und hinten Anhang G.

schwelle in umgekehrt proportionalem Verhältnis zur Häufigkeit steht, mit der sich Vorlagen für die Volksabstimmung zu qualifizieren vermögen.[2049] Eine Rolle spielen überdies das Parteiensystem und das Vetorecht des Gouverneurs: Unterzeichnet ein Gouverneur, der nicht der Mehrheitspartei im Parlament angehört, ein Gesetz, so ist es eher unwahrscheinlich, dass gegen eine solch breit abgestützte Vorlage das Referendum ergriffen wird.[2050] Sodann kann sich die Gesetzesinitiative – allerdings erst nach Inkrafttreten des Erlasses – als funktioneller Ersatz des fakultativen Gesetzesreferendums anbieten.[2051] Schliesslich scheint das «aktive» Volksinitiativrecht auch aus mentalitätsmässigen Gründen beliebter zu sein als das fakultative Referendum, schlagen die Stimmberechtigten doch lieber einen eigenen Gesetzestext vor, statt auf Parlamentsvorlagen zu reagieren.[2052]

Der zahlenmässige Gebrauch des fakultativen Gesetzesreferendums unterscheidet sich allerdings – wie in der Schweiz –[2053] von Gliedstaat zu Gliedstaat stark.[2054] Mit 75 fakultativen Gesetzesreferenden klar an der Spitze liegt überraschenderweise North Dakota, ein Gliedstaat, in dem Volksinitiativen nicht überdurchschnittlich häufig sind, gefolgt von Oregon mit 68 und Kalifornien mit 51 Anwendungsfällen. Die Praxis zeigt auch innerhalb des gleichen Gliedstaats im Lauf der Jahrzehnte häufig ganz unterschiedliche Konjunkturen. In Oregon etwa war es in

---

2049 Vgl. MAGLEBY, Direct Legislation in the American States, S. 225; ders., Assessment, S. 21 («The stringency of a state's signature threshold is inversely related to the frequency of measures qualifying for the ballot.»); ferner DONOVAN, Referendums, S. 129 f., m.w.H. (insbes. betreffend Volksinitiativen). Vgl. auch EDER, S. 158 ff., 166 ff., welche die Nutzungshäufigkeit (von Volksinitiativen) in den US-amerikanischen Gliedstaaten und im Vergleich unter anderem mit den Schweizer Kantonen eingehend untersucht.

2050 Vgl. MÖCKLI, Direkte Demokratie in Kalifornien, S. 31; ders., Vergleich, S. 119.

2051 Vgl. hinten S. 331 ff. Dagegen dürfte die Professionalisierung der Parlamente (wie die Einführung eines Vollzeit-Berufsparlaments in Kalifornien 1966) für den geringen Gebrauch des fakultativen Gesetzesreferendums kaum eine Rolle spielen (so aber etwa GRODIN/SHANSKE/SALERNO, S. 118; LEE, California, S. 100, je betreffend Kalifornien): Wenn Interessengruppen ihre Ziele erreichen könnten, indem sie die ständig tagende gesetzgebende Körperschaft in ihrem Sinn beeinflussen, müsste sich dies auch in einer Abnahme der Volksinitiativen niederschlagen, was aber nicht der Fall ist. Zudem war in Kalifornien das fakultative Gesetzesreferendum schon vor der Professionalisierung des Parlaments ausser Gebrauch gekommen.

2052 Vgl. VON ARX, S. 356 (betreffend Kalifornien); ferner AUER, Référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis, S. 400.

2053 Vgl. VATTER, Kantone, S. 264 (Tabelle 10.2).

2054 Vgl. hinten Anhang H.

der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein prägendes Element des politischen Systems, während es in den folgenden Jahrzehnten stark an Bedeutung einbüsste.[2055] In Kalifornien gelangte nach anfänglich regem Gebrauch während 30 Jahren kein einziges Gesetz mehr aufgrund eines fakultativen Referendums zur Volksabstimmung. Nachdem dann 1982 die Aktivbürgerschaft gleich über vier Vorlagen – drei betreffend die Wahlkreiseinteilung – zu entscheiden hatte, kam in den folgenden Jahren, als die Volksinitiative einen Aufschwung erlebte, wieder kein einziges fakultatives Gesetzesreferendum zustande. Erst seit im Jahr 2000 die Versicherungswirtschaft zwei Gesetze erfolgreich mit dem fakultativen Referendum bekämpft hat, bestehen Anzeichen dafür, dass die Einrichtung auch vermehrt von finanziell gut ausgestatteten Interessengruppen dazu verwendet wird, eine Vorlage zu Fall zu bringen, die sie im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nicht zu verhindern vermochten.[2056] Vereinzelte Autoren möchten die Praxis des fakultativen Gesetzesreferendums zulasten der Volksinitiative sogar gezielt fördern und verlangen, dessen Anwendungsbedingungen zu erleichtern. Das fakultative Gesetzesreferendum soll die direkte Demokratie insgesamt stärker in das repräsentative Gesetzgebungsverfahren einbinden und die Kommunikation zwischen Volk und Behörden verbessern.[2057] Dafür fehlt es bisher in der Praxis freilich schon an der grundlegenden Voraussetzung, dass die Abgeordneten und Parteien im Abstimmungskampf aktiv für «ihr» Gesetz einstehen.

2.5 Die mittelbare Wirkung des fakultativen Gesetzesreferendums

Die geringe Zahl zustande gekommener fakultativer Gesetzesreferenden sollte einen nicht von vornherein zu dem Schluss verleiten, dass diese Einrichtung auch von «eher bescheidener» oder «geringer Wirkung» sei.[2058] Das fakultative Gesetzesreferendum kann nämlich – wie das Vetorecht des Gouverneurs –[2059] nicht nur eine unmittelbare, sondern auch eine mittelbare, präventive Wirkung entfalten.[2060] In der Schweiz prägten diese Vorwirkungen nach verbreiteter Ansicht die typische

---

2055 Vgl. ELLIS, Direct Democracy, S. 66 f., 68 (Abbildung 5.2).

2056 Vgl. DEBOW/SYER, S. 193 f.

2057 Vgl. MATHEWS/PAUL, S. 181 ff.

2058 So aber GLASER, S. 53 f.

2059 Vgl. ROSENTHAL, Governors and Legislatures, S. 12 f. Eine geringe Zahl von Einsprüchen kann auf eine erfolgreiche Beeinflussung des Gesetzgebungsverfahrens durch den Gouverneur hindeuten.

2060 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 117 Nr. 174.

Form der Konkordanz- und Konsensdemokratie[2061] bis hin zum «Konkordanzzwang».[2062] Obwohl in den Gliedstaaten der USA nie eine vergleichbare Entwicklung einsetzte,[2063] galt die indirekte Wirkung auch in den USA schon früh als eine der wichtigsten Folgen der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums:

> «In general, we may say that the referendum produces whatever result it accomplishes as a simple *in terrorem* without the necessity of its actual application.»[2064]

Der Nachweis einer mittelbaren Wirkung des fakultativen Gesetzesreferendums ist naturgemäss schwierig, kommt er doch einer «retrospektiven Prophezeiung» gleich.[2065] Die Erfahrung in einzelnen Gliedstaaten deutet immerhin darauf hin, dass die Möglichkeit eines Referendums das Parlament für die Anliegen der Aktivbürgerschaft empfänglicher macht.[2066] Die gesetzgebende Körperschaft muss stets damit rechnen, dass die Stimmberechtigten ein «unpopuläres» Gesetz auf diesem Weg bekämpfen werden.[2067] So wies auch ein ehemaliges Mitglied des Parlaments von Kalifornien mit Blick auf die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts auf den

---

2061 Vgl. dazu die Pionierarbeit von NEIDHART.

2062 Vgl. LINDER, Demokratie, S. 268, 343 f.; ders., Direkte Demokratie, S. 156 f.

2063 Nach LINDER, Demokratie, S. 365, liegt dies möglicherweise daran, dass die Interessengruppen ihre Anliegen wirksamer in den parlamentarischen Prozess einbringen können, indem sie die Abgeordneten dazu bringen, Vorlagen mit sachfremden, in ihrem Interesse liegenden Zusätzen (sogenannten «non germane amendments») zu ergänzen.

2064 THOMAS H. REED, S. 147.

2065 KEY/CROUCH, S. 564 («retrospective prophecy»).

2066 Vgl. CRONIN, S. 224 («[…] the mere circulation of petitions for an initiative, referendum, or recall sometimes ‹encourages› officials to reconsider what they are doing and how they are doing it.»); ZIMMERMAN, Referendum, S. 199 («[…] it appears the existence of the protest referendum […] acts as a restraint upon legislative action as sponsors of bills may be amenable to amendments designed to make them more palatable to the public, or the majority of the legislators may conclude enactment of a given bill automatically will result in its repeal by means of the protest referendum.»); ders., a.a.O., S. 259 (The *protest referendum* […] has a deterrent effect on a legislative body by persuading it not to enact a statute or ordinance strongly disapproved by the general public.»); ferner MCCLORY, S. 94 (betreffend Arizona, mit Beispielen: «The mere threat of a popular referendum can operate as a significant check on legislative behavior.»).

2067 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 244. Gelegentlich kommt es sogar vor, dass ein Parlament eine Gesetzesänderung wieder aufhebt, nachdem ein Referendum zustande gekommen ist. So verfuhr das Parlament von Ohio 2012 mit einer Änderung des «Ohio Election Law» (House Bill 194).

Einfluss hin, den eine Referendumsdrohung auf die gesetzgebende Körperschaft ausüben kann.[2068] Entsprechende Beobachtungen liessen sich auch in anderen Gliedstaaten machen.[2069] Jüngere politikwissenschaftliche Untersuchungen legen denn auch den Schluss nahe, dass tatsächlich ein empirisch evidenter Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und politischer Orientierung von Parlament und Regierung an den Präferenzen der Bevölkerung besteht.[2070]

2.6 Die Gesetzesinitiative als abrogatives Referendum

Ist ein Gesetz bereits in Kraft getreten, so kann die Gesetzesinitiative die Funktion eines abrogativen Referendums übernehmen.[2071] Ja, sie ist möglicherweise sogar vorteilhafter als das Gesetzesreferendum. So kommt sie dort leichter zustande, wo für eine Gesetzesinitiative gleich viele Unterschriften erforderlich sind wie für ein fakultatives Gesetzesreferendum,[2072] denn die Initianten haben den Zeitpunkt der

---

2068 Vgl. ANDERSON, S. 189. Die Referendumsdrohung kann auch den Gouverneur dazu veranlassen, sein Veto gegen eine Vorlage einzulegen (vgl. das Beispiel bei CROUCH, Initiative and Referendum, S. 29 f., betreffend ein «pocket veto» des Gouverneurs von Kalifornien 1923 im Fall der «Bromley Spoils System Bill», die ihm mehr Befugnisse eingeräumt hätte).

2069 Vgl. BONE/BENEDICT, S. 348; CLAUDIUS O. JOHNSON, S. 51 (je betreffend Washington); PELLETIER, S. 22 (betreffend Maine).

2070 Vgl. etwa die bei DONOVAN, Referendums, S. 151, und KIRCHGÄSSNER, S. 78 f., zitierten Untersuchungen. KIRCHGÄSSNER, S. 79, kommt zusammenfassend zu dem Schluss, man könne «davon ausgehen, dass die direkten Volksrechte tatsächlich dazu führen, dass sich die Politik stärker an den Präferenzen der Bevölkerung orientiert». KOGAN, S. 298 und passim, zeigt, wie die Ablehnung eines vom Parlament von Ohio verabschiedeten umstrittenen Gesetzes in der Volksabstimmung anschliessend zu einer Mässigung der Parlamentsmehrheit führte.

2071 Vgl. etwa GLASER, S. 54; ZIMMERMAN, Referendum, S. 197, 199, S. 214 ff. Auf die Möglichkeit, dass die Gesetzesinitiative auch die Funktion eines abrogativen Gesetzesreferendums übernehmen könne, wies 1975 ausdrücklich der Justizminister von Alaska in einem Rechtsgutachten («advisory opinion») hin (vgl. MCBEATH, S. 213; ZIMMERMAN, Referendum, S. 29). Auch der Oberste Gerichtshof von Colorado hielt ein solches Vorgehen für zulässig (vgl. *Cavanaugh v. State,* 644 P.2d 1, 8 n. 6 [Colo. 1982], cert. denied, 459 U.S. 1011 [1983] [dazu OESTERLE/COLLINS, S. 123, m.w.H. auf die Rechtsprechung in Anm. 507]).

2072 Die Verfassungen von Arizona, Arkansas, Massachusetts, Michigan, Nebraska, Oklahoma, Oregon und Washington verlangen für das fakultative Gesetzesreferendum weniger Unterschriften als für die Gesetzesinitiative (vgl. DONOVAN, Referendums, S. 129, 156; MAGLEBY, Direct Legislation 38 ff. [Tabelle 3.1]).

Lancierung ihres Anliegens selbst in der Hand und können die notwendigen Vorbereitungen vor dem Beginn der Sammelfrist treffen. Überdies ist die Frist auch regelmässig länger als beim Gesetzesreferendum.[2073]

Sodann ist der Anwendungsbereich des abrogativen Gesetzesreferendums im Kleid der Gesetzesinitiative unter Umständen grösser als derjenige des fakultativen Gesetzesreferendums.[2074]

Beispiel

Das Parlament von Washington verabschiedete 1973 ein Gesetz über die Erhöhung des Gehalts gewählter Beamter.[2075] Die Frage, ob gegen dieses Gesetz das Referendum ergriffen werden könne, musste gerichtlich geklärt werden. Der Oberste Gerichtshof von Washington kam zu dem Schluss, das betreffende Gesetz bewillige Mittel für die Besoldung staatlicher Angestellter, weshalb es gemäss der einschlägigen Verfassungsbestimmung, die unter anderem das fakultative Referendum über Gesetze zur finanziellen Unterstüt-

[2073] MARXER/PÁLLINGER, S. 42 f., vermuten (mit Blick auf die Praxis in Kalifornien), dass die kurze Sammelfrist für das fakultative Gesetzesreferendum und die Alternative der Gesetzesinitiative mit ihrer längeren Sammelfrist für die im Vergleich zur Schweiz geringe Zahl zustande gekommener fakultativer Gesetzesreferenden verantwortlich ist.

[2074] Vgl. auch vorn S. 282; STEINGLASS/SCARSELLI, S. 136, unter Hinweis auf Ohio Constitutional Revision Commission, Recommendations for Amendments to the Ohio Constitution: Final Report, Index to Proceedings and Research, Columbus 1977, S. 359). Die Rechtsprechung hatte die Frage zuvor uneinheitlich beantwortet (vgl. insbes. *State ex rel. Smith v. City of Fremont,* 157 N.E. 318 [Ohio 1927], für überholt erklärt in *State ex rel. Sharpe v. Hitt,* 99 N.E.2d 659 [Ohio 1951]). Auch der Oberste Gerichtshof von South Dakota änderte seine Rechtsprechung in dieser Frage (vgl. insbes. *Christensen v. Carson,* 533 N.W.2d 712 [S.D. 1995], für überholt erklärt in *Brendtro v. Nelson,* 720 N.W.2d 670 [S.D. 2006]) und hält heute Gesetzesinitiativen in Bereichen zulässig, die vom fakultativen Referendum ausgeschlossen sind. Angesichts dieses weiten Anwendungsbereichs des abrogativen Gesetzesreferendums scheint das Bedürfnis nach einer neuen Art des fakultativen Gesetzesreferendums, wie es ZIMMERMAN, Referendum, S. 260, vorschlägt, kaum zu bestehen. Demnach soll die Aktivbürgerschaft Unterschriften sammeln können, um ein Gesetz zu suspendieren, und dem Parlament eine bestimmte Frist gewährt werden, um das betreffende Gesetz zu ändern oder aufzuheben. Sollte es dies unterlassen, käme es ohne Weiteres zu einem Volksentscheid über die Frage der Aufhebung.

[2075] Vgl. EVEN, S. 280, 287 f.

zung der Staatsregierung («support of the state government») ausschliesst,[2076] dem fakultativen Referendum entzogen sei.[2077] Ein Jahr später verlangte eine Volksinitiative tiefere Besoldungen als in dem Gesetz von 1973. Nach dem Supreme Court von Washington war die Gesetzesinitiative zulässig, obwohl das entsprechende fakultative Gesetzesreferendum vorher ausgeschlossen war. Für Gesetzesinitiativen kennt Washington keine Verfassungsbestimmung, die dem Ausschluss des fakultativen Gesetzesreferendums im Finanzbereich entsprechen würde.[2078]

Die Gesetzesinitiative ist nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs von Washington überdies auch dann zulässig, wenn das betreffende Gesetz aufgrund einer Dringlicherklärung dem fakultativen Referendum entzogen ist.[2079]

Da es bei den Ausnahmen vom fakultativen Gesetzesreferendum vor allem darum geht, eine möglicherweise monatelange Verzögerung und Unsicherheit zu vermeiden, spricht nichts gegen einen weiteren Anwendungsbereich der Gesetzesinitiative in der Funktion eines abrogativen Gesetzesreferendums.[2080]

Ein weiterer Vorteil der Gesetzesinitiative im Vergleich mit dem fakultativen Gesetzesreferendum kann aus Sicht der Initianten schliesslich die «Immunität» der volksinitiierten Gesetzgebung gegenüber parlamentarischer Änderung und Aufhebung[2081] sein.[2082]

2076 Wash. Const. art. II, § 1(b).

2077 *State ex rel. Helm v. Kramer,* 510 P.2d 1110 (Wash. 1973).

2078 *Yelle v. Kramer,* 520 P.2d 927, 929 (Wash. 1974).

2079 Vgl. *CLEAN v. State,* 928 P.2d 1054, 1069 n.13 (Wash. 1996) («Although not discussed in any of the briefs, the opponents of this measure are not precluded from seeking repeal of the Stadium Act by initiative, the first power of the people.»); dazu EVEN, S. 288.

2080 Vgl. LOWE, Restrictions, S. 84 f.; ferner *Rossi v. Brown,* 889 P.2d 557 (Cal. 1995) (betreffend die Aufhebung einer Verordnung auf Bezirksebene); dazu die Kritik von MANHEIM/HOWARD, S. 1208 f.

2081 Vgl. vorn S. 267 f.

2082 Vgl. MATHEWS/PAUL, S. 171 f. (betreffend Kalifornien). Selten nutzt die Mehrheitspartei im Parlament die Gesetzesinitiative auch dazu, das Veto eines Gouverneurs der anderen Partei zu verhindern (vgl. MÖCKLI, Vergleich, S. 224 f.; PAPADOPOULOS, S. 70).

Da es in den USA an einem rechtlich verbindlichen materiellen Verfassungsbegriff fehlt, kann sogar die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung die Funktion eines abrogativen Gesetzesreferendums übernehmen. Ein bekanntes Beispiel dafür liefert Kalifornien, wo 1964 auf diesem Weg Teile des sogenannten «Rumford Act» von 1963 aufgehoben wurden.[2083]

2.7 Die «Immunität» von in der Referendumsabstimmung angenommenen Gesetzen

Ein Gliedstaatsparlament kann ein Gesetz, das aufgrund eines fakultativen Referendums zur Volksabstimmung gelangt und angenommen worden ist, grundsätzlich ändern oder aufheben wie irgendein anderes Gesetz.[2084] Einige Gliedstaatsverfassungen sehen dies sogar ausdrücklich vor.[2085] Überdies gesteht die Rechtsprechung den gesetzgebenden Körperschaften die Befugnis zu, von den Stimmberechtigten genehmigte Gesetze zu ändern oder aufzuheben.[2086] In Oregon, wo die Diskussion dieser Frage schon früh eingesetzt hatte,[2087] hielt der Oberste Gerichtshof im Entscheid *Kadderly v. City of Portland* (1903) fest:

> «Under this amendment [Or. Const. art. IV, § 1; S.G.S.], it is true, the people may exercise a legislative power, and may, in effect, veto or defeat bills passed and approved by the legislature and the Governor; but the legislative and executive departments are not destroyed, nor are their powers or authority materially curtailed. Laws proposed and enacted by the people under the initiative clause of the amendment are subject to the same constitutional limitations as other statutes, and may be amended or repealed by the legislature at will.»[2088]

2083 Vgl. LEE, California, S. 100; MAGLEBY, Direct Legislation in the American States, S. 222 f.; ferner CHARLES L. BLACK, S. 75 (der aber auf die Unterschiede zwischen einer blossen Aufhebung auf dem Weg eines fakultativen Gesetzesreferendums und der im konkreten Fall angenommenen Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung hinweist).

2084 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 98.

2085 Vgl. Colo. Const. art. V, § 1(4) (dazu *In re Senate Resolution No. 4,* 130 P. 333 [Colo. 1913]; *Greeley Transportation Co. v. People,* 245 P. 720 [Colo. 1926]); Mass. Const. amend. art. XLVIII, General Provisions, pt. 6; Mo. Const. art. III, § 52(b) (dazu *State ex rel. Halliburton v. Roach,* 130 S.W. 689 (Mo. 1910); Okla. Const. art. V, § 7; S.D. Const. art. III, § 1; ferner Utah Code § 20A-7-311(5)(b).

2086 Vgl. Note, 33 A.L.R.2d 1118, § 2.

2087 Vgl. BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 145 ff.

2088 *Kadderly v. City of Portland,* 74 P. 710, 720 (Or. 1903). Vgl. auch *Kiernan v. City of Portland,* 112 P. 402 (Or. 1910); *Patton v. Withycombe,* 159 P. 78 (Or. 1916); *Jory v.*

Ebenso lehnte es etwa der Oberste Gerichtshof von South Dakota 1915 ab, der Aktivbürgerschaft die Eigenschaft einer «super legislature» zuzuerkennen.[2089]

Der Oberste Gerichtshof von Nebraska versteht das Verhältnis zwischen Parlament und Aktivbürgerschaft wie folgt:

> «[…] the Legislature on the one hand, and the electorate on the other, are coordinate legislative bodies, and there is no superiority of power between the two.»[2090]

Ohne eine entsprechende Beschränkung durch die Gliedstaatsverfassung darf ein Parlament also jederzeit ein direktdemokratisch erlassenes Gesetz ohne erneute Volksabstimmung ändern oder aufheben.[2091]

Einige Gliedstaaten beschränken die erschwerte Änderbarkeit beziehungsweise Aufhebbarkeit auf *volksinitiierte* Gesetze, die in der Volksabstimmung angenommen worden sind.[2092] Einzig die Verfassungen von Arizona[2093] und Nevada[2094] sehen heute eine absolute «Immunität» von Gesetzen (im Sinn eines Verbots der Aufhebung durch das Parlament ohne erneute Volksabstimmung) vor, die im Verfahren des fakultativen Referendums genehmigt worden sind. Arizona schloss die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen, die in einer Volksabstimmung (aufgrund einer Volksinitiative oder eines fakultativen Referendums) gutgeheissen worden sind, bis 1998 in folgender Weise aus:

Martin, 56 P.2d 1093 (Or. 1936); ferner *State ex rel. Pierce v. Slusher,* 248 P. 358 (Or. 1926) (betreffend eine Gesetzesinitiative mit der Funktion eines abrogativen Referendums).

2089 Vgl. *State ex rel. Richards v. Whisman,* 154 N.W. 707 (S.D. 1915); dazu HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 98; LOWE, Restrictions, S. 71.

2090 *Klosterman v. Marsh,* 143 N.W.2d 744, 748 (Neb. 1966); *Haskell v. Madison County School District No. 0001,* 771 N.W.2d 156, 163 (Neb. Ct. App. 2009).

2091 Vgl. *Luker v. Curtis,* 136 P.2d 978 (Idaho 1943) (betreffend eine Gesetzesinitiative); *Jones v. Maine State Highway Commission,* 238 A.2d 226 (Me. 1968) (betreffend ein Gesetzesreferendum).

2092 Vgl. vorn S. 267 f.; zur Praxis der Gliedstaatsparlamente, solche Gesetze (nebst Verfassungsbestimmungen, die auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommen sind) wieder abzuändern, eingehend DONOVAN, Direct Democracy, S. 201 ff. Demnach sind erneute Volksabstimmungen über denselben Gegenstand wenig Erfolg versprechend, da die Stimmberechtigten ihre Meinung zum gleichen Thema in der Regel während längerer Zeit nicht ändern.

2093 Vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6)(B).

2094 Vgl. Nev. Const. art. XIX, § 1(3).

> «The veto power of the Governor, or the power of the legislature, to repeal or amend, shall not extend to initiative or referendum measures approved by a majority vote of the qualified electors.»[2095]

Die Schöpfer dieser Verfassungsbestimmung, die auf eine Volksinitiative der «Arizona Federation of Labor» von 1914 zurückging, wollten damit zwei verschiedene Kategorien von Gesetzen schaffen: die gewöhnlichen, vom Parlament beschlossenen, und eine besonders geschützte, durch die Stimmberechtigten angenommene «meta-legislation» mit «super-statutory status».[2096] Die Gesetze mit «super-statutory status» stellten somit eine Art «Verfassungsrecht» auf Gesetzesstufe dar. Die starke Neigung, materielles Gesetzesrecht zu «immunisieren», ist in den Gliedstaaten der USA sonst, wie gezeigt,[2097] vor allem bei der Praxis der Verfassungsänderung zu beobachten. Der Verfassungsgeber schreibt viele inhaltlich einfachgesetzliche Bestimmungen in der Verfassung fest und entzieht sie dadurch dem alleinigen Zugriff des Parlaments. Das Ziel, eine «Sabotage» direktdemokratisch erlassener Rechtsnormen durch die gesetzgebende Körperschaft zu verhindern,[2098] ist aber auch mit den erwähnten Aufhebungs- und Änderungsverboten im Bereich des einfachen Gesetzesrechts erreichbar.[2099] Der Oberste Gerichtshof von Arizona liess diesen demokratischen «Schutz» durch die enge Auslegung des Begriffs der «qualified electors» allerdings zum toten Buchstaben verkommen: Nachdem er die Verfassungsbestimmung während Jahrzehnten historisch und teleologisch im Sinn der Mehrheit der *Stimmenden* ausgelegt hatte,[2100] änderte er

---

2095 Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6) in der Fassung von 1914. Vgl. dazu HODGKINSON, S. 118 ff.

2096 LESHY, S. 130.

2097 Vgl. vorn S. 321 f.

2098 HOUGHTON, Arizona, S. 207 («[…] legislative sabotage of hard-won […] popularly-approved reforms.»).

2099 In zehn Gliedstaaten bestehen Beschränkungen der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit gegenüber *volksinitiierten* Gesetzen (vgl. NOYES, S. 337 [Tabelle 8.3]). So unterstehen in Kalifornien Parlamentserlasse, die solche Gesetze ändern oder aufheben, der obligatorischen Volksabstimmung, ausser wenn das volksinitiierte Gesetz ausdrücklich eine Änderung oder Aufhebung ohne obligatorisches Referendum zulässt (vgl. vorn S. 267). Auch in diesem Fall geht es darum, die von den Stimmenden beschlossenen Gesetze der Kontrolle des Parlaments zu entziehen, wie das auch bei Verfassungsbestimmungen der Fall ist. Häufig werden in den Volksinitiativen qualifizierte Parlamentsmehrheiten verlangt, um volksinitiierte Gesetze zu ändern oder aufzuheben (vgl. GRODIN/SHANSKE/SALERNO, S. 120).

2100 Vgl. die von LESHY, S. 130, zitierte Rechtsprechung; ferner HOUGHTON, Arizona, S. 198 ff.

seine Meinung im Jahr 1952[2101] aufgrund einer grammatikalischen, aber gerade auch unter diesem Gesichtspunkt fragwürdigen Interpretation[2102] – und nicht zuletzt deshalb, weil die Richterschaft den Einrichtungen direkter Demokratie persönlich abgeneigt war.[2103] Das Gericht verlangte nun die Annahme durch eine Mehrheit der *eingetragenen Stimmberechtigten* zur Zeit der Volksabstimmung, um dem betreffenden Gesetz «Immunität» zu verleihen. Wegen tiefer Stimmbeteiligung wurde diese Voraussetzung seit Einführung der Verfassungsbestimmung 1914 allerdings noch überhaupt nie erfüllt. Der Schutz direktdemokratisch erlassener Gesetze vor Änderung oder Aufhebung durch das Parlament war mit diesem Gerichtsentscheid deshalb vollkommen substanzlos geworden. Der Oberste Gerichtshof von Arizona bestätigte in der Folge diese Rechtsprechung[2104] trotz eingehender Kritik[2105]. Die Aktivbürgerschaft nahm aber 1998 eine Volksinitiative auf Verfassungsänderung («Voter Protection Act») an, welche die Aufhebung eines von einer Mehrheit der *Stimmenden* beschlossenen Gesetzes durch das Parlament überhaupt ausschliesst und für dessen *Änderung* eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern verlangt – wobei eine Änderung auch dann nur unter der Bedingung zulässig ist, dass sie den «Zweck des Gesetzes fördert».[2106] Ist eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Gesetzesänderung zur Volksabstimmung zu bringen.[2107] Gleichzeitig führte der Verfassungsgeber eine Bestimmung ein, die sicherstellen soll, dass das Parlament Finanzmittel, die in einer angenommenen Initiativ- oder Referendumsvorlage vorgesehen sind, nicht zweckwidrig einsetzt.[2108]

2101 Vgl. *Adams v. Bolin,* 247 P.2d 617 (Ariz. 1952).

2102 Vgl. BENDER, S. 445.

2103 Vgl. die Hinweise bei BENDER, S. 445; HOUGHTON, Arizona, S. 205.

2104 Vgl. *State v. Lopez,* 786 P.2d 959 (Ariz. 1990); zum Ganzen LESHY, S. 130 f.

2105 Vgl. insbes. HOUGHTON, Arizona, S. 195 ff.

2106 Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6)(B), (C), insbes. art. IV, pt. 1, § 1(6)(C) («[…] unless the amending legislation furthers the purposes of such measure and at least three-fourths of the members of each house of the legislature […] vote to amend such measure […].»); vgl. dazu KILMARK, S. 835 ff., LESHY, S. 131; MCCLORY, S. 89 f., und insbes. BENDER, S. 445 ff., der auch auf die neueste Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs von Arizona hinweist. Letzterer versucht, diese Verfassungsbestimmung auf dem Weg der Political-Question-Doktrin auszuhebeln.

2107 Vgl. das Beispiel aus den Jahren 2000/2002 bei MCCLORY, S. 90.

2108 Vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(6)(D): «The legislature shall not have the power to appropriate or divert funds created or allocated to a specific purpose by an initiative

Nevada, der andere Gliedstaat, der eine absolute «Immunität» von Gesetzen kennt, die im Verfahren des fakultativen Referendums angenommen worden sind, und zwar schon seit Einführung dieses Volksrechts im Jahr 1904,[2109] bietet ein anschauliches Beispiel dafür, wie eine solche Verfassungsbestimmung politisch instrumentalisiert werden kann: 1990 ergriffen Abtreibungs*befürworter* das Referendum gegen Abtreibungsgesetze, welche die liberalen Richtlinien umsetzten, die der Oberste Gerichtshof der USA in einem Grundsatzentscheid betreffend Texas aufgestellt hatte.[2110] Die Gesetze wurden in der Volksabstimmung gutgeheissen, sodass Abtreibungs*gegner* auch im Fall einer Praxisänderung des Obersten Gerichtshofs der USA Abtreibungen nicht ohne eine erneute zeit- und kostenintensive Volksabstimmung verbieten könnten.[2111] Anzumerken bleibt, dass dieser «Bestandesschutz» in Nevada nur durch eine Volksabstimmung möglich ist, die vonseiten der *Aktivbürgerschaft* verlangt worden ist; Gesetze, die in einer Volksabstimmung aufgrund eines *parlamentarisch* ausgelösten Referendums angenommen worden sind, kann das Parlament auch in Nevada ändern oder aufheben.[2112]

In Arkansas,[2113] North Dakota[2114] und Washington[2115] kann nur eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern ein Gesetz, das in der Referendumsabstimmung angenommen worden ist, ändern

measure approved by a majority of the votes cast thereon, or by a referendum measure decided by a majority of the votes cast thereon, unless […].»

2109 Vgl. Nev. Const. art. XIX, § 2 in der Fassung von 1904.

2110 Vgl. *Roe v. Wade,* 410 U.S. 113 (1973).

2111 Vgl. BOWERS, S. 180.

2112 Vgl. BOWERS, S. 66, 180, unter Hinweis auf *Attorney General's Opinion* 190, May 15, 1975. Der Oberste Gerichtshof von Nevada beurteilte im Entscheid *Tesoriere v. Second Judicial District Court in and for Washoe County,* 258 P. 291 (Nev. 1927) ein Gesetz, das als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative vom Parlament ausgearbeitet und in der Volksabstimmung angenommen worden war, nicht als «Referendumsgesetz» im Sinn von Nev. Const. art. XIX, § 2 in der Fassung von 1904, das nur durch eine Volksabstimmung wieder hätte geändert werden können.

2113 Vgl. Ark. Const. art. V, § 1.

2114 Vgl. N.D. Const. art. III, § 8; dazu LEAHY, S. 85 (gilt für alle direktdemokratisch erlassenen Gesetze, das heisst unabhängig davon, ob die Volksabstimmung durch eine Volksinitiative oder ein fakultatives Referendum ausgelöst worden ist).

2115 Vgl. Wash. Const. art. II, §§ 1(c), 41.

oder aufheben;[2116] in North Dakota und Washington[2117] ist die erschwerte Änderbarkeit durch das Parlament allerdings auf sieben beziehungsweise zwei Jahre beschränkt. Eine Verfassungsbestimmung in Oregon schliesslich verlangt für die Verabschiedung eines Gesetzes, das vorsieht, ein in einer Volksabstimmung (aufgrund einer Volksinitiative oder eines fakultativen Referendums) gutgeheissenes Strafmass zu vermindern, eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern.[2118]

3. Die Steuerung und Umgehung des ordentlichen obligatorischen Referendums durch das Parlament

3.1 Die plebiszitäre Einsetzung des Verfassungsreferendums

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte sich in den Gliedstaaten, wie gezeigt,[2119] die «plebiszitäre» Praxis herausgebildet, das obligatorische Verfassungsreferendum als Mittel einzusetzen, um die einfache Gesetzgebung einem Volksentscheid zuzuführen. Die Parlamente begannen, politisch heikle gesetzgeberische Fragen in verfassungsrechtliche Form zu kleiden, um sie den Stimmberechtigten

---

2116 Im District of Columbia darf das Parlament nach Ablehnung eines Gesetzes während einer bestimmten Zeit kein vergleichbares Gesetz annehmen (vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 29).

2117 In Washington trat diese Verfassungsbestimmung (Wash. Const. art. II, § 41; amend. XXVI) erst 1952 an die Stelle einer weit «referendumsfreundlicheren» Regelung (Wash. Const. art. II, § 1[c] in der ursprünglichen Fassung): Während ursprünglich eine Änderung oder Aufhebung von Gesetzen durch das Parlament nach der Annahme in der Volksabstimmung während zweier Jahre vollkommen ausgeschlossen war, ist seit 1952 eine Änderung durch Zweidrittelmehrheit im Parlament möglich, wobei eine solche Gesetzesänderung erst noch ausdrücklich dem fakultativen Referendum entzogen wird. Zutreffend bemerkt TRAUTMAN, S. 69, dies sei «a considerable change in spirit and fact from the original approach towards direct legislation adopted in this state forty years earlier». Die neue Regelung wiegt umso schwerer, als die Rechtsprechung nicht nur die Änderung, sondern – entgegen dem Wortlaut von Wash. Const. art. II, § 41 – auch die Aufhebung eines vom Volk beschlossenen Gesetzes zulässt, wenn die notwendige qualifizierte Mehrheit im Parlament zustande kommt: *State ex rel. O'Connell v. Meyers,* 319 P.2d 828 (Wash. 1957); dazu EVEN, S. 271 f.; TRAUTMAN, S. 69 f.; UTTER/SPITZER, S. 86.

2118 Vgl. Or. Const. art. IV, § 33. Die Bestimmung geht auf eine 1994 angenommene Volksinitiative zurück.

2119 Vgl. vorn S. 81 f.

zur Abstimmung zu unterbreiten und sich selbst der Verantwortung zu entledigen. 1961 bezeichnete ein Beobachter das obligatorische (Verfassungs-)Referendum in Kalifornien mit Blick auf die Parlamentspraxis denn auch als eine «eingebaute Vorrichtung zum ‹Schwarzpeterspiel›».[2120]

Eine solch plebiszitäre Absicht der gesetzgebenden Körperschaft ist aber kaum je klar nachzuweisen, sondern höchstens aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls zu vermuten. Heute erscheint sie schon deshalb als eher unwahrscheinlich, weil die Gliedstaatsparlamente gerade in politisch heiklen Bereichen über wenig Handlungsspielraum verfügen.[2121] Die gesetzgeberische Tätigkeit ist in so weiten Teilen verfassungsrechtlich vorbestimmt, dass kaum noch Platz für eine plebiszitäre Praxis bleibt. Besteht in politisch heiklen Fragen dennoch ein Gestaltungsspielraum, den die Abgeordneten nicht in alleiniger Verantwortung nutzen wollen, so können sie eine Vorlage überdies vielerorts auf dem Weg des Parlamentsreferendums oder des ausserordentlichen obligatorischen Gesetzesreferendums unmittelbar der Volksabstimmung unterstellen.[2122] Dagegen ist es nach einem Entscheid des Obersten Gerichtshofs von Hawaii nicht zulässig, die Frage, welcher von zwei alternativen Vorschlägen für eine Verfassungsänderung der Volksabstimmung zu unterstellen sei, anlässlich der Vorwahlen den Stimmenden zu unterbreiten, weil dies eine unzulässige Übertragung der Befugnisse des Gesetzgebers an die Aktivbürgerschaft darstellte.[2123]

Wenn ein Gliedstaatsparlament heute das Verfassungsreferendum dennoch plebiszitär instrumentalisiert, so am ehesten in der Absicht, das Veto des Gouverneurs, der einer anderen Partei als die Parlamentsmehrheit angehört, zu umgehen; das Einspruchsrecht ist ja im Fall des Verfassungsreferendums ausgeschlossen.[2124] Ein Beispiel für dieses Vorgehen lieferte 2012 die gesetzgebende Körperschaft von Minnesota im Fall einer Vorlage betreffend die Identifikationspflicht von Wählern mittels Foto. Nachdem der Gouverneur sein Veto gegen das betreffende Gesetz eingelegt hatte, kleidete das Parlament die Regelung in Verfassungsform.[2125] Der

---

2120 RADABAUGH, S. 77 («a built-in buck passing device»).

2121 Vgl. vorn S. 318.

2122 Vgl. vorn S. 269 ff., 302 ff. und hinten S. 370 f., 372 ff.

2123 Vgl. *Blair v. Cayetano,* 836 P.2d 1066 (Haw. 1992); WILLIAMS/FRIEDMAN, S. 1185 ff.

2124 Vgl. vorn S. 248.

2125 Vgl. ESKRIDGE/FRICKEY/GARRETT/BRUDNEY, S. 386; dazu auch *Limmer v. Ritchie,* 819 N.W.2d 622 (Minn. 2012).

Plan ging allerdings nicht auf: Die Aktivbürgerschaft lehnte die vorgeschlagene Verfassungsänderung mehrheitlich ab.

3.2 Die Umgehung des Anleihensreferendums

Das Anleihensreferendum wurde umso bedeutender, je mehr die Politik erhöhten Finanzbedarf nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Kreditaufnahmen decken wollte.[2126] Heute dürfte es «die einzige bindende Hürde für eine Erhöhung der Staatsschuld in den U.S.-Bundesstaaten» darstellen.[2127] Die gliedstaatlichen Behörden neigen deshalb dazu, die verfassungsrechtlichen Verschuldungsobergrenzen und damit die obligatorische Volksabstimmung zu umgehen.[2128] So finanzieren sie etwa Infrastrukturvorhaben statt mit «general obligation bonds» mit sogenannten «revenue bonds»,[2129] die sich mit Gebühren aus dem zu verwirklichenden Vorhaben selbst, etwa mit Brücken- oder Tunnelgebühren, bedienen lassen, und den verfassungsrechtlichen Beschränkungen nicht unterliegen.[2130] Dabei hat sich der Anwendungsbereich der «revenue bonds» tendenziell immer weiter ausgedehnt, indem die enge Verbindung zwischen dem mit der Staatsanleihe finanzierten Vorhaben und den Einnahmen zur Bedienung der Anleihen gelockert worden ist.[2131]

Wirft das zu verwirklichende Vorhaben keine Einnahmen ab, so stellen die «lease-backed bonds» eine verlockende Alternative zu den «general obligation bonds» dar. Dabei gibt ein privates Unternehmen oder eine Behörde, für welche die verfassungsrechtlichen Beschränkungen nicht gelten, eine Anleihe aus. Das private Unternehmen erstellt darauf die öffentliche Einrichtung, die der Staat anschliessend mietet. Die vom Staat bezahlte Miete dient der Deckung des Schuldendienstes. Die Leasing-Finanzierung kommt die öffentliche Hand allerdings wesentlich teurer zu stehen als die Finanzierung durch «general obligation bonds». Solange

---

2126 Vgl. vorn S. 324.

2127 KIRCHGÄSSNER/FELD/SAVIOZ, S. 135.

2128 Vgl. dazu eingehend GELFAND, §§ 11:12 ff., 11:22 ff.; ferner BRIFFAULT, Finance, S. 217 ff.; ders., State Fiscal Limits, S. 918 ff.; STERK/GOLDMAN, S. 1329 ff.

2129 Vgl. dazu MARKS/COOPER, S. 253 ff.

2130 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 217. So etwa die Praxis in Florida (vgl. OUTLER, S. 70). In Arkansas wurde 1986 auf dem Weg einer Volksinitiative eine Verfassungsänderung angenommen, die ausdrücklich die Ausgabe von «revenue bonds» ohne Volksabstimmung erlaubt (vgl. Ark. Const. amend. LXV; dagegen Const. amend. XX).

2131 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 218, m.w.H. auf die Rechtsprechung.

der Staat seine Zahlungsverpflichtungen vom Mietgebrauch abhängig macht und die Zahlungen aufgrund jährlicher Haushaltsbewilligungen erfolgen, haben die meisten Gerichte diese Zahlungsverpflichtung aber nicht als Staatsschuld im verfassungsrechtlichen Sinn qualifiziert.[2132] Während in den 1980er-Jahren die Leasing-Finanzierung in der wichtigen Form der «certificates of participation» in Kalifornien auf staatlicher – nicht jedoch auf lokaler – Ebene noch die Ausnahme darstellte, nahm sie in den 1990er-Jahren zu, und zwar parallel zur abnehmenden Bereitschaft der Aktivbürgerschaft, «general obligation bonds» in der Volksabstimmung zu bewilligen.[2133]

Schliesslich hat in den vergangenen Jahrzehnten die sogenannte «subject-to-appropriation debt» die Möglichkeiten der Referendumsumgehung noch stark erhöht. Dabei erfolgen die Ausgabe der Anleihe und die Verwirklichung des Vorhabens durch eine Behörde, die den verfassungsrechtlichen Beschränkungen nicht unterliegt. Der Gliedstaat, zu dessen Nutzen das Projekt realisiert wird, schliesst mit dem Emittenten einen Vertrag über jährliche Zahlungen zur Deckung des Schuldendienstes ab. Solange es sich dabei um Haushaltsbewilligungen («appropriations») handelt, zu denen der Gliedstaat *rechtlich* ausdrücklich nicht – *tatsächlich,* im Hinblick auf die Kreditwürdigkeit, aber sehr wohl – verpflichtet ist, entsteht nach der Rechtsprechung der meisten Gerichte durch eine solche Finanzierung keine Staatsschuld im verfassungsrechtlichen Sinn.[2134] Die Tragweite derartiger «Umgehungsgeschäfte» wurde etwa sichtbar, als New Jersey zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf diesem Weg das grösste Schulbauprogramm der USA in der Höhe von 8,6 Milliarden Dollar finanzierte. Der Oberste Gerichtshof des Gliedstaats hegte zwar schwere Bedenken in Bezug auf die Verfassungsmässigkeit des Vorgehens, ohne es aber für verfassungswidrig zu erklären.[2135]

Die «subject-to-appropriation debt» ist der sogenannten «moral obligation debt» sehr ähnlich, die in den 1960er-Jahren aufgekommen war.[2136] Neben anderen Gliedstaaten hatte New York diesen für die Staatsverschuldung folgenreichen Weg beschritten, und zwar erstmals 1961 bei der Schaffung der «Housing Finance

---

2132 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 218, m.w.H. auf die Rechtsprechung.

2133 Vgl. zum Ganzen eingehend BAUER, S. 217 f.

2134 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 218 f., m.w.H. auf die Rechtsprechung.

2135 Vgl. *Lonegan v. State,* 809 A.2d 91 (N.J. 2002); dazu BRIFFAULT, Finance, S. 220. Vgl. auch *Lonegan v. State,* 819 A.2d 395 (N.J. 2003); dazu BRIFFAULT, State Fiscal Limits, S. 925.

2136 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 219.

Agency». Das Eingehen einer Zahlungsverpflichtung durch die Ausgabe von Staatsanleihen untersteht nach der Verfassung von New York grundsätzlich der Volksabstimmung.[2137] Nun setzt das Parlament aber Behörden ein, die sogenannte «moral obligation bonds» emittieren dürfen, die rechtlich gesehen keine Staatsverschuldung darstellen. Der Staat verpflichtet sich dabei *moralisch,* nicht aber *rechtlich* gegenüber den Gläubigern, indem er ihnen verspricht, das Parlament werde bei einem Zahlungsausfall der Emissionsbehörde die nötigen Haushaltsmittel bewilligen.[2138] Die meisten Gerichte haben diese Zahlungsverpflichtung nicht als Staatsschuld im verfassungsrechtlichen Sinn qualifiziert.[2139]

Insgesamt unterliegen aufgrund solcher Umgehungstechniken in den Gliedstaaten heute ungefähr drei Viertel aller Staatsschulden nicht mehr den verfassungsrechtlichen Verschuldungsobergrenzen.[2140] Ähnliche Vermeidungsstrategien lassen sich übrigens in Bezug auf die Steuerbegrenzungen und damit auch auf das obligatorische Steuerreferendum beobachten.[2141]

4. Die Steuerung und Ausschaltung des fakultativen Gesetzesreferendums durch das Parlament

4.1 Das Volksreferendum

4.1.1 Vorbemerkung

Wollen die Gliedstaatsparlamente einen gesetzgeberischen Akt nicht den Unwägbarkeiten einer Volksabstimmung aussetzen, so verfügen sie über eine ganze Reihe von Möglichkeiten, um das fakultative Referendum zu steuern oder auszuschalten.[2142] Entsprechende Wege eröffnen die Verfassungsbestimmungen, die gewisse Gegenstände der Gesetzgebung dem fakultativen Referendum vorenthal-

---

2137 Vgl. N.Y. Const. art. VII, § 11.

2138 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 129, 230 f.

2139 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 219, m.w.H. auf die Rechtsprechung.

2140 Vgl. BRIFFAULT, Finance, S. 221. Der Befund von STELZENMÜLLER, S. 158, wonach das Verfahren des obligatorischen Referendums über Kreditaufnahmen «kaum durch die Abgeordnetenkammern zu manipulieren sein [dürfte], weil seine Anwendungsfälle zu präzise festgelegt» seien, lässt sich also nicht bestätigen.

2141 Vgl. etwa STANSEL, Tax and Spending Limits; ders., Hancock II Amendment.

2142 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 118 f. Nr. 176.

ten.[2143] Während nun einige Parlamente einen grossen Einfallsreichtum entwickeln, wenn es darum geht, Gesetze gestützt auf solche Verfassungsnormen dem fakultativen Referendum zu entziehen, befördern die Gerichte diese Tendenz durch eine grosszügige Rechtsprechung.[2144] Immerhin dürfen die Gerichte keine zusätzlichen, verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen schaffen.[2145]

4.1.2 Die Gesetze betreffend den Staatshaushalt (insbesondere Haushaltsbewilligungen)

Häufig schliessen die Gliedstaatsverfassungen Gesetze betreffend den Staatshaushalt, allenfalls unter bestimmten Bedingungen, vom fakultativen Referendum aus.[2146] Im Folgenden seien einige besonders aufschlussreiche Beispiele herausgegriffen, die veranschaulichen, wie Parlamente und Gerichte in der Praxis diese Ausnahmebestimmungen zulasten des Referendumsrechts auslegen.[2147]

Beispiel 1: Arizona

Das Parlament von Arizona entzieht sämtliche Gesetze betreffend den Staatshaushalt dem fakultativen Referendum, obwohl dies aufgrund des Verfassungswortlauts keineswegs naheliegt. Die Verfassung des Gliedstaats schliesst «laws *immediately necessary* for the preservation of the public peace, health, or safety, or *for the support and maintenance of the departments of the state government and state institutions*»[2148] vom Anwendungsbereich des fakultativen Referendums aus. Eine grammatikalische und historische Auslegung dieser Verfassungsbestimmung würde an sich dafür sprechen, nur diejenigen Gesetze dem fakultativen Referendum vorzuenthalten, welche für die finanzielle Unterstützung und den Unterhalt bestehender öffentlicher Einrichtungen *unmittelbar* notwendig sind, mit anderen Worten: das Kriterium der Dringlichkeit (mit dem Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlaments-

[2143] Vgl. vorn S. 282 ff.

[2144] Vgl. Note, 146 A.L.R. 284; 100 A.L.R.2d 314.

[2145] Vgl. *State ex rel. LetOhioVote.org v. Brunner,* 916 N.E.2d 462 (2009).

[2146] Vgl. vorn S. 285 f.

[2147] Vgl. für weitere Beispiele (ganz vereinzelt auch einer strengeren Gerichtspraxis) Note, 146 A.L.R. 284, IV.

[2148] Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(3) (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. hinten Anhang F.

kammern für die Dringlicherklärung) nicht nur auf den Schutz der Polizeigüter, sondern auch auf die erwähnten Finanzgesetze zu beziehen und damit eine begrenztere Zahl von Gesetzen dem fakultativen Gesetzesreferendum zu entziehen. Dies war ursprünglich auch die Lesart des Obersten Gerichtshofs von Arizona,[2149] bis er in einem späteren Entscheid festhielt,[2150] dass auch nichtdringliche Finanzgesetze aufgrund der zitierten Verfassungsbestimmung dem fakultativen Gesetzesreferendum nicht zugänglich seien. Dies unter anderem mit der (politischen) Begründung, dass sonst eine kleine Minderheit der Aktivbürgerschaft die Regierungstätigkeit zum Erliegen bringen könnte:[2151]

> «It is not logical to assume that the creators of these departments and institutions set up for the purpose of conducting government, intended that their functions might be disrupted for long periods by a small minority. We cannot believe that the framers of the constitution, or the voters who adopted it, intended to make it possible for a small percentage of the voters to stop the functions of the various departments of government by cutting off their appropriations through the operation of the referendum. This does not make sense.»[2152]

Beispiel 2: Maryland

Dem Parlament von Maryland fällt es ebenfalls leicht, Gesetze mit Finanzbezug dem fakultativen Referendum zu entziehen. Das oberste Gericht des Gliedstaats («Court of Appeals») nützt nämlich den Spielraum bei der Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmung[2153] zulasten des fakultativen Gesetzesreferendums aus.[2154] So erklärte es 1928 ein Gesetz, das eine Benzinsteuer zugunsten des Strassenbaus vorsah, für nicht referendumsfähig, weil es sich im Ergebnis um eine Haushaltsbewilligung zum Unterhalt der Staatsregierung («appropriation for maintaining the State Government») handle.[2155]

2149 Vgl. *Warner v. White,* 4 P.2d 1000 (Ariz. 1931).

2150 Vgl. *Garvey v. Trew,* 170 P.2d 845 (Ariz. 1946).

2151 Vgl. zum Ganzen BENDER, S. 443 f.; LESHY, S. 125 f.

2152 *Garvey v. Trew,* 170 P.2d 845, 851 (Ariz. 1946).

2153 Md. Const. art. XVI, § 2. Vgl. hinten Anhang F.

2154 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 81.

2155 *Winebrenner v. Salmon,* 142 A. 723 (Md. 1928).

Vor diesem Hintergrund bemerkte ein Politikwissenschaftler bereits 1933, es erscheine als zweifelhaft, ob Fiskalvorlagen auf Staatsebene überhaupt je einem fakultativen Referendum unterstellt würden.[2156] Das Gericht wendet ein zweiteiliges Prüfverfahren an: Demnach ist das fakultative Referendum ausgeschlossen, wenn erstens das betreffende Gesetz eine Haushaltsbewilligung («appropriation») enthält und zweitens diese Haushaltsbewilligung für den Unterhalt der Staatsregierung («maintaining the State Government») bestimmt ist.[2157] Dabei wird in Maryland nicht nur der Begriff der Haushaltsbewilligung weit ausgelegt, indem jedes Gesetz darunter fällt, das die Zuwendung von Finanzmitteln für einen bestimmten Zweck vorsieht, sondern auch die Voraussetzung des Unterhalts der Staatsregierung so verstanden, dass jedes Gesetz mit einem zulässigen öffentlichen Zweck, das keine neue Staatsaufgabe begründet, diese Bedingung erfüllt.[2158] Die Rechtsprechung des «Court of Appeals» ist auf Kritik gestossen.[2159] Tatsächlich hat sie zu einer erheblichen Einschränkung des Referendumsrechts geführt. Immerhin bestätigte das Gericht in jüngerer Zeit aber seine frühere Praxis, wonach das Parlament ein allgemeines Gesetz nicht durch eine nebensächliche Finanzierungsbestimmung in eine Haushaltsvorlage umwandeln und dadurch dem fakultativen Referendum entziehen kann.[2160]

2156 WINSLOW, S. 76.

2157 Vgl. *Bayne v. Secretary of State,* 392 A.2d 67 (Md. 1978); dazu DAN FRIEDMAN, S. 386.

2158 Vgl. *Winebrenner v. Salmon,* 142 A. 723 (Md. 1928); *Bickel v. Nice,* 192 A. 777 (Md. 1937); *Bayne v. Secretary of State,* 392 A.2d 67 (Md. 1978), *Kelly v. Marylanders for Sports Sanity, Inc.,* 530 A.2d 245 (Md. 1987); zu letzterem Entscheid RAMSBURG STANLEY; SHAPIRO, S. 11 f.

2159 Vgl. DAN FRIEDMAN, S. 386, m.w.H. in Anm. 1319, u.a. auf die Kritik von LIEBMANN und in Note, Budget and Referendum Amendments.

2160 Vgl. *Dorsey v. Petrott,* 13 A.2d 630, 640 (Md. 1940) («[…] an act of the General Assembly which relates primarily and specifically to a subject matter of general legislation cannot be converted into an appropriation bill merely because there may be an incidental provision for an appropriation of public funds.»); *Doe v. Maryland State Board of Elections,* 53 A.3d 1111, 1121 (Md. 2012) («Incidental effects are not enough to meet the appropriation exception. To read the appropriation exception a different way would be to expand the exception beyond its intended purpose, effectively depriving voters the right to referendum» [Zitat weggelassen]). Vgl. dazu SHAPIRO, S. 13.

Beispiel 3: Michigan

Das Parlament von Michigan hat einen Weg gefunden, Steuergesetze über die Verfassungsbestimmung betreffend Haushaltsbewilligungen[2161] dem fakultativen Referendum zu entziehen. Nach der Verfassungsnorm erstreckt sich das Volksrecht nicht auf Haushaltsbewilligungen für staatliche Einrichtungen. Die gesetzgebende Körperschaft umgeht nun das Referendum, indem sie eine Steuer schafft, die Erträge in einem Sonderfonds («special fund») platziert und sie sogleich einer staatlichen Einrichtung («state institution») zuweist.[2162] Der Oberste Gerichtshof von Michigan schützte in Streitfällen, in denen es um die Verwendung von Mitteln aus der Benzinsteuer ging, nicht nur dieses Vorgehen,[2163] sondern legte auch den Begriff der «state institution» weit aus,[2164] kam er doch zu dem Schluss, die Verfassungsschöpfer hätten unter diesem Ausdruck «alle organisierten Abteilungen des Staats» («all organized departments of the State») verstanden, denen das Parlament die Ausübung staatlicher Funktionen übertragen habe.[2165]

In einem jüngeren Entscheid[2166] qualifizierte der Oberste Gerichtshof von Michigan sodann ein Waffengesetz, das neben strengeren Bestimmungen über die Ausstellung von geheimen Waffenscheinen («concealed weapons permits») dem Polizeidepartement eine Million Dollar für den Vollzug zuwies, als «appropriation» für eine «state institution».[2167] Obwohl geltend gemacht wurde, die Finanzierungsbestimmung sei eigens in das Gesetz eingefügt worden, um dieses dem fakultativen Referendum zu entziehen, weigerte sich der Supreme Court von Michigan, die betreffenden Beweggründe des

2161 Mich. Const. art. II, § 9. Vgl. hinten Anhang F.

2162 Vgl. FINO, State Constitution, S. 69.

2163 Vgl. *Detroit Automobile Club v. De Land,* 203 N.W. 529 (Mich. 1925); *Moreton v. Haggerty,* 216 N.W. 450 (Mich. 1927).

2164 Vgl. *Moreton v. Haggerty,* 216 N.W. 450 (Mich. 1927).

2165 *Detroit Automobile Club v. De Land,* 203 N.W. 529 (Mich. 1925). Vgl. auch *Michigan Good Roads Federation v. Alger,* 53 N.W.2d 481 (Mich. 1952); *Boards of County Road Commissioners v. Riley,* 218 N.W.2d 144 (Mich. 1974); *County Road Association v. Board of State Canvassers,* 282 N.W.2d 774 (Mich. 1979); FINO, State Constitution, S. 69; GROSSMAN, S. 97 ff.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 80 f.

2166 *Michigan United Conservation Clubs v. Secretary of State,* 630 N.W.2d 297 (Mich. 2001).

2167 Vgl. dazu BARRON, 1555 ff.; GARBACZ, S. 199 ff.

Parlaments zu überprüfen. Seither hat das Parlament immer wieder Gesetze auf diesem Weg dem fakultativen Referendum vorenthalten.[2168]

Beispiel 4: Ohio

Das Parlament von Ohio erliess 1977 ein umstrittenes Gesetz über die Wählerregistrierung, das in fünf Abschnitte («sections») gegliedert war. Während vier Abschnitte Bestimmungen über die Wählerregistrierung enthielten, betraf der fünfte die Haushaltsbewilligung («appropriation») für die Ausgaben des Büros des Staatssekretärs. Auch die Verfassung von Ohio schliesst Haushaltsbewilligungen vom fakultativen Gesetzesreferendum aus.[2169] Der Staatssekretär sah nun für die einzelnen Abschnitte zwei verschiedene Daten des Inkrafttretens vor: Der Abschnitt über die Finanzierung trat am Tag der Unterzeichnung durch den Gouverneur in Kraft. Die anderen Abschnitte sollten frühestens nach Ablauf der 90-tägigen Referendumsfrist in Kraft treten. Tatsächlich kam gegen diese Bestimmungen auch ein Referendum zustande. Kurz darauf reichten der Sprecher des Repräsentantenhauses und der Präsident «pro tempore» des Senats von Ohio eine Klage gegen den Staatssekretär ein und verlangten, dieser solle die entsprechenden Behörden anweisen, die neuen Bestimmungen unverzüglich anzuwenden und alles unterlassen, was darauf gerichtet sei, die Inkraftsetzung des Gesetzes zu verhindern.[2170] Der Oberste Gerichtshof von Ohio kam gestützt auf eine streng grammatikalische Auslegung und auf Präjudizien, die allerdings für die zu entscheidende Frage nicht einschlägig waren,[2171] zu dem Schluss, dass das Referendum gegen das *ganze* Gesetz unzulässig sei.[2172] Diese Interpretation liess sich mit der Absicht des historischen Verfassungsgebers nicht vereinbaren und erschien aus

2168 Vgl. die Beispiele bei GARBACZ, S. 204 ff., 211 ff., 215.

2169 Vgl. Ohio Const. art. II, § 1d. Vgl. hinten Anhang F.

2170 Vgl. SHELAGH C. BAKER, S. 160 f.

2171 Vgl. *State ex rel. Donahey v. Roose,* 107 N.E. 760 (Ohio 1914); *State ex rel. Davies Manufacturing Co. v. Donahey,* 114 N.E. 1037 (Ohio 1916); SHELAGH C. BAKER, S. 162 ff., 168.

2172 Vgl. *State ex rel. Riffe v. Brown,* 365 N.E.2d 876 (Ohio 1977); dazu CHESLEY, S. 554. Vgl. aber *State ex rel. Keller v. Forney,* 141 N.E. 16 (Ohio 1923) (betreffend Steuern; dazu vorn S. 283).

politischer Sicht als höchst fragwürdig,[2173] bedeutete sie doch gleichsam einen Freipass für das Parlament, das fakultative Gesetzesreferendum auszuschalten. In drei abweichenden Sondervoten kritisierten die unterlegenen Richter die Mehrheitsmeinung des Gerichts denn auch scharf, darunter der Chief Justice, der Autoritäten wie William Jennings Bryan und Theodore Roosevelt zitierte.[2174] Ein Richter hielt seinen Kollegen gar vor, sie leiteten den Niedergang der verfassungsmässigen Regierung in Ohio ein, indem sie den Griff in die parlamentarische «Trickkiste» billigten:

> «The majority opinion validates a legislative ploy designed by a present majority of the General Assembly to circumvent the people's power of referendum.
>
> From today forward, the people's constitutional right to referendum has been abolished, or at the very least, diminished to a mere privilege to be granted by the General Assembly in only those instances where a referendum would not pose a serious threat to the legislation. The approval of this scheme by a majority of this court marks the beginning of the demise of constitutional government in Ohio.»[2175]

Tatsächlich genügte es zur Umgehung des fakultativen Gesetzesreferendums fortan, einem Gesetz einen Abschnitt über die Finanzierung beizufügen. Im Ergebnis hatte damit, wie auch ein Urteilskommentator ernüchtert feststellte, das Parlament die Kontrolle über das Referendumsrecht der Aktivbürgerschaft übernommen:

> «[…] the right of referendum, guaranteed to the people of Ohio by the Ohio Constitution, is now subject to the control of the state legislature.»[2176]

1994 änderte der Oberste Gerichtshof von Ohio seine umstrittene Rechtsprechung.[2177] Demnach tritt nur der Gesetzesabschnitt über die Haushaltsbewilligung sofort in Kraft, während ein Referendum gegen die übrigen Teile des Gesetzes möglich bleibt.

2173 Vgl. SHELAGH C. BAKER, S. 170 ff.

2174 Vgl. *State ex rel. Riffe v. Brown,* 365 N.E.2d 876, 881 ff. (Ohio 1977).

2175 *State ex rel. Riffe v. Brown,* 365 N.E.2d 876, 887 (Ohio 1977).

2176 SHELAGH C. BAKER, S. 158.

2177 Vgl. *State ex rel. Ohio AFL-CIO v. Voinovich,* 631 N.E.2d 582 (Ohio 1994); dazu STEINGLASS/SCARSELLI, S. 135.

Beispiel 5: Washington

Das Parlament von Washington kann Vorlagen mit Finanzbezug in sehr weitgehendem Mass dem fakultativen Referendum entziehen. Der Oberste Gerichtshof des Gliedstaats versteht den Ausschluss von Gesetzen «zur Unterstützung der Staatsregierung und ihrer bestehenden öffentlichen Einrichtungen» («support of the state government and its existing public institutions»)[2178] als eigenständige Ausnahme vom fakultativen Gesetzesreferendum, weshalb solche Vorlagen auch dann dem Volksrecht vorenthalten sind, wenn sie nicht «unmittelbar» («immediate») notwendig sind;[2179] dennoch wird die betreffende Verfassungsbestimmung unglücklicherweise als «emergency clause» bezeichnet.[2180] Überdies legt das Gericht die Begriffe der Unterstützung («support») und der öffentlichen Einrichtungen («public institutions») sehr weit aus.[2181] Die Verfassungsbestimmung erfasst nach der Rechtsprechung des Supreme Court von Washington insgesamt «appropriations for current expenses, maintenance, upkeep, continuation of existing functions, as well as appropriations for such new buildings and conveniences as may be necessary to meet the needs and requirements of the state in relation to its existing institutions.»[2182] Der Kreis der Gesetze, die dem fakultativen Referendum aufgrund dieser Ausnahmebestimmung entzogen sind, ist damit sehr

2178 Wash. Const. art. II, § 1(b). Vgl. hinten Anhang F.

2179 Vgl. *State ex rel. Blakeslee v. Clausen,* 148 P.2d 28 (Wash. 1915); *State ex rel. Hoppe v. Meyers,* 363 P.2d 121 (Wash. 1961); dazu FRASER, Law of Law-Making, S. 484.

2180 Vgl. *Washington State Farm Bureau v. Reed,* 115 P.3d 301, 304 (2005) («Both provisions [= Ausnahme von «[1.] such laws as may be necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety, [2.] support of the state government and its existing public institutions»; S.G.S.] are generally referred to as the ‹emergency clause›; however, the second exception does not require either immediacy or an emergency.»).

2181 Vgl. EVEN, S. 286 f.; FRASER, Law of Law-Making, S. 484; dies., Developments, S. 484; PAGE, S. 258 f.; TRAUTMAN, S. 74.

2182 *State ex rel. Blakeslee v. Clausen,* 148 P.2d 28, 32 (Wash. 1915). Vgl. dazu EVEN, S. 286 f. Im Entscheid *State ex rel. Short v. Hinkle,* 198 P. 535 (Wash. 1921), für überholt erklärt in *State ex rel. Robinson v. Reeves,* 135 P.2d 75 (Wash. 1943), bestätigte das Gericht eine Dringlicherklärung des Parlaments, obwohl das betreffende Verwaltungsgesetz nicht einmal diese weit gefassten Voraussetzungen erfüllte.

weit gezogen und schliesst auch Steuervorlagen ein.[2183] Das Gericht hat nur selten der ausufernden Parlamentspraxis Schranken gesetzt.[2184]

4.1.3 Die dringlichen Gesetze (insbesondere zum Polizeigüterschutz)

4.1.3.1 Die Parlamentspraxis

Schon South Dakota, der erste Gliedstaat, der das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt hatte, sah gleichzeitig die Möglichkeit der Dringlicherklärung von Gesetzen vor, die für den unmittelbaren Schutz der Polizeigüter öffentliche Ruhe, Gesundheit oder Sicherheit notwendig waren. Utah und Oregon übernahmen schon wenig später diese Public-Safety-Regelung.[2185] Die damals bereits vorhandenen Dringlichkeitsbestimmungen der Verfassungen von South Dakota[2186] und Oregon[2187], wonach das Parlament Gesetze ausnahmsweise schon vor Ablauf von 90 Tagen nach Ende der Parlamentssession in Kraft setzen kann,[2188] blieben derweil unverändert bestehen. Um ein Gesetz endgültig (ohne Referendumsmöglichkeit) zu erlassen und sofort in Kraft zu setzen, musste die gesetzgebende Körperschaft fortan beide Klauseln anbringen.[2189]

2183 Vgl. *State ex rel. Anderson v. Howell,* 181 P. 37 (Wash. 1919) (betreffend Gebühren); *State ex rel. Reiter v. Hinkle,* 297 P. 1071 (Wash. 1931) (betreffend Steuern); *State ex rel. Shelor v. Hinkle,* 298 P. 1070 (Wash. 1931) (betreffend Steuern); *State ex rel. Hoppe v. Meyers,* 363 P.2d 121 (Wash. 1961) (betreffend Steuern); *State ex rel. Helm v. Kramer,* 510 P.2d 1110 (Wash. 1973) (betreffend Beamtenbesoldungen); *Farris v. Munro,* 662 P.2d 821 (Wash. 1983) (betreffend Lotterien); *Andrews v. Munro,* 689 P.2d 399 (Wash. 1984) (betreffend Steuern); dazu EVEN 287; FRASER, Law of Law-Making, S. 485; PAGE, S. 259; TRAUTMAN, S. 75. Vgl. zur ähnlichen Rechtsprechung in South Dakota: *State ex rel. Shade v. Coyne,* 237 N.W. 733 (S.D. 1931) (betreffend Steuern); *State ex rel. Botkin v. Morrison,* 249 N.W. 563 (S.D. 1933) (betreffend Steuern); *City of Pierre v. Siewert,* 261 N.W. 42 (S.D.1935) (betreffend Steuern).

2184 Vgl. *State ex rel. McLeod v. Reeves,* 157 P.2d 718 (Wash. 1945); *State ex rel. Kennedy v. Reeves,* 157 P.2d 721 (Wash. 1945).

2185 Vgl. vorn S. 171, 174 f.

2186 S.D. Const. art. III, § 22.

2187 Or. Const. art. IV, § 28.

2188 Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 614.

2189 Vgl. zum Verhältnis dieser Klauseln (im vorliegenden Fall: in Colorado): *In re Interrogatories by the Governor,* 181 P. 197 (1919); dazu ZIMMERMAN, Referendum, S. 79; ferner Note, Emergency Legislation, S. 852.

Kaum war die Verfassungsbestimmung in South Dakota 1898 in Kraft getreten, begann das Parlament damit, Gesetze durch Mehrheitsbeschluss dem fakultativen Referendum zu entziehen. In den ersten sechs Sessionen nach der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums erklärte es nicht weniger als etwa 43 Prozent der gesetzgeberischen Akte für dringlich.[2190] So äusserten sich warnende Stimmen schon bald dahingehend, die Aktivbürgerschaft von South Dakota habe das Referendumsrecht «only by permission of the Legislature»,[2191] «only at the discretion of their representatives»[2192]. Selbst der gegenüber den Volksrechten kritisch eingestellte konservative Politikwissenschaftler A. Lawrence Lowell bemerkte mit Blick auf diese Tendenzen, die Parlamente würden ihre Befugnisse sicher «grosszügig» («freely») handhaben.[2193]

In Oregon versuchten die Referendumsgegner ebenfalls bereits in der ersten Parlamentssession nach Einführung des neuen Volksrechts 1902, dieses durch Dringlicherklärung von Gesetzen auszuschalten.[2194] Schon bald war daher von Missbrauch die Rede.[2195] Eine 1912 beschlossene Verfassungsänderung untersagt deshalb die Dringlicherklärung von Gesetzen über Besteuerung und Steuerbefreiung,[2196] und ein 1921 angenommenes «amendment» sieht die Möglichkeit des Gouverneurs vor, sein Veto bei einer Gesetzesvorlage allein gegen die Dringlicherklärung einzulegen.[2197]

Als 1908 auch Maine die neuen Einrichtungen direkter Demokratie einführte, verlangte der Verfassungsgeber erstmals eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern, um ein Gesetz für dringlich zu erklären.[2198] Weitere Gliedstaaten folgten mit entsprechenden Regelungen, so Arizona mit seiner Verfassung von 1911[2199] und Arkansas mit einer Verfas-

---

2190 Vgl. LOWELL, Public Opinion, S. 175; ferner DEALEY, S. 218; DUNCAN-CLARK, S. 76 f.

2191 American Federation of Labor, Executive Council, Report, S. 6.

2192 DUNCAN-CLARK, S. 77.

2193 Vgl. LOWELL, Public Opinion, S. 175.

2194 Vgl. PLATT, S. 42.

2195 Vgl. LOWELL, Public Opinion, S. 175 f.

2196 Vgl. Or. Const. art. IX, § 1a; CUSHMAN, S. 535.

2197 Vgl. Or. Const. art. V, § 15a.

2198 Vgl. vorn S. 179. Maine sieht noch weitere Einschränkungen des Dringlichkeitsrechts vor, indem gewisse Gegenstände der Gesetzgebung ausdrücklich nicht auf diesem Weg geregelt werden dürfen (vgl. Me. Const. art. IV, pt. 3, § 16 a.E. [vorn Anm. 1808]; hinten Anhang F).

2199 Vgl. Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(3).

sungsänderung von 1920[2200]. Überdies führten sie nun häufig eine Begründungspflicht für die Dringlicherklärung ein, indem der betreffende Sachverhalt in der Präambel oder im Gesetz wenigstens zu erwähnen ist.

Solche Sicherungen gegen den «‹emergency› joker», die auch ein Reformer wie Judson King von der «National Popular Government League» verlangte,[2201] erwiesen sich aber von Anfang an als wenig wirksam. Die Parlamente erklärten ihre Gesetze nämlich trotzdem oft fast routinemässig[2202] mit einer Polizeigüterschutzklausel für dringlich. Sie begannen, mit dem fakultativen Gesetzesreferendum recht eigentlich zu «spielen» – eine Entwicklung, die einige zeitgenössische Beobachter zu Beginn noch für unmöglich gehalten,[2203] andere aber schon klar vorausgesehen hatten.[2204] Die Gouverneure geboten ihr mit dem Veto nur selten Einhalt.[2205]

Das Parlament von Arkansas beseitigte schon unmittelbar nach Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1910 das neue Volksrecht auf diese Weise fast vollständig,[2206] was zu einer Volksinitiative führte, die 1920 in der Volksabstimmung angenommen wurde und die heutige Regelung einführte:[2207] Die Dring-

---

2200 Vgl. sogleich unten.

2201 Vgl. JUDSON KING, Initiative and Referendum, S. 16. Judson King, damals (1917) Sekretär der «National Popular Government League», verlangte eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln.

2202 Vgl. OESTERLE/COLLINS, S. 123 (betreffend Colorado).

2203 Vgl. etwa FOXCROFT, S. 14 («[…] it would be likely to go hard with a legislature which trifled with the popular rights in this fashion.»).

2204 Vgl. etwa WILCOX, S. 134 («[…] if the legislative body is left free to determine what are emergency measures, this privilege is pretty sure to be abused.»).

2205 So wandte sich der demokratische Gouverneur von Oregon im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts entschieden gegen jeden Missbrauch der Dringlicherklärung (vgl. EATON, S. 162 Anm. 3). Der Gouverneur von Washington setzte sein Veto während der Parlamentssession von 1915 vier Mal gegen eine Dringlicherklärung ein (vgl. CUSHMAN, S. 535).

2206 Vgl. THOMAS, S. 67 («[…] abuse of the emergency clause by the legislature, thereby practically destroying the referendum […].»); ferner FARMER, S. 111, 114. Tatsächlich wurde denn auch bis zur Verfassungsänderung von 1920/25 nur ein einziges Mal das fakultative Gesetzesreferendum praktisch angewendet (vgl. THOMAS, S. 70).

2207 Vgl. Ark. Const. art. V, § 1. Die Verfassungsänderung trat erst Jahre später in Kraft, nachdem der Oberste Gerichtshof von Arkansas im Entscheid *Brickhouse v. Hill,* 268 S.W. 865 (Ark. 1925) zu dem Schluss gekommen war, sie sei rechtsgültig angenommen worden (vgl. FARMER, S. 114 ff.; DAVID D. SCHMIDT, S. 221; THOMAS, S. 67 f.).

licherklärung schliesst das fakultative Referendum nicht aus, entzieht ihm aber die aufschiebende Wirkung. Eine entsprechende Regelung führte Michigan, dessen Parlament sich ebenfalls während Jahrzehnten durch eine masslose Anrufung der Polizeigüterschutzklausel auszeichnete,[2208] mit der Verfassung von 1963 ein.[2209] In Montana entfiel die Polizeigüterschutzklausel mit der Verfassung von 1972.[2210]

Viele der Gliedstaaten, welche die Polizeigüterschutzklausel bis heute beibehalten haben, praktizierten die Dringlicherklärung zeitweise geradezu exzessiv, so namentlich Arizona,[2211] Colorado,[2212] Idaho,[2213] Kalifornien,[2214] Nebraska,[2215] Oklahoma[2216] und Oregon[2217]. Die Absicht der Abgeordneten, das fakultative Gesetzesreferendum durch Dringlicherklärung des Gesetzes aus reinen Opportunitätsgründen auszuschalten, zeigte sich etwa, nachdem die Aktivbürgerschaft von Kalifornien 1982 drei Gesetze zur Neueinteilung der Wahlkreise abgelehnt hatte, die aufgrund eines fakultativen Referendums zur Volksabstimmung gelangt waren. Das Parlament handelte umgehend und erliess die entsprechenden Gesetze erneut, allerdings nicht ohne sie für dringlich zu erklären. Im Jahr 2000 griffen die Parlamentarier für die betreffende Neuregelung von vornherein zum Dringlichkeitsrecht.[2218]

Das Spannungsverhältnis zwischen Referendumsrecht und Dringlichkeitsrecht, das hier zutage tritt, machte sich übrigens auch in der Schweiz wiederholt bemerk-

---

2208 Vgl. LEDERLE, S. 50; POLLOCK, S. 12.

2209 Vgl. GROSSMAN, S. 101 Anm. 140.

2210 Vgl. ELISON/SNYDER, S. 104.

2211 Vgl. HOUGHTON, Arizona, S. 187; LESHY, S. 125.

2212 Vgl. Note, Repeal, S. 816; OESTERLE/COLLINS, S. 123; ROGERS/QUEARY/SIPPEL, S. 4.

2213 Vgl. CROWLEY/HEFFRON, S. 99 f. Dabei sind keine objektiven Kriterien erkennbar, nach denen das Parlament die Frage der Dringlichkeit jeweils beurteilt hat.

2214 Die Praxis des Parlaments war zu Beginn noch zurückhaltender gewesen (vgl. KEY/CROUCH, S. 493), verstärkte sich aber vor allem seit den 1930er- und 1940er-Jahren (vgl. CROUCH, Initiative and Referendum, S. 26 f.).

2215 Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 597 Anm. 33.

2216 Vgl. ADKISON/MCNAIR PALMER, S. 96 f.; MEDINA, S. 412 ff.; ferner EWING, S. 3 ff.; Oklahoma Constitutional Survey and Citizen Advisory Committees, Oklahoma Constitutional Studies (1950), S. 121, zit. in: PELLETIER, S. 17.

2217 Vgl. SCHUMACHER, Emergency Clause, S. 74, insbes. 76 («It is probably safe to say that over nine-tenth of the bills to which the emergency clause is attached do not cover emergencies in the strict sense of the term.»).

2218 Vgl. DEBOW/SYER, S. 193.

bar, vor allem in der Zwischenkriegszeit. So erliess die Bundesversammlung zwischen dem 1. Januar 1919 und dem 1. Januar 1939 148 dringliche, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die dem fakultativen Referendum entzogen waren, und nur 145 referendumspflichtige Bundesgesetze und nicht dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.[2219] Die dringlichen Massnahmen der Krisenwirtschaft bewirkten unter dem Gesichtspunkt der Volksrechte einen «Teilzusammenbruch des politischen Systems».[2220] Auch diese schweizerische «dringliche» Rechtsetzung drängte sich oft zeitlich überhaupt nicht auf und war ausserdem «häufig nicht oder falsch begründet».[2221] In vielen Fällen ging es nur darum, einen Erlass dem fakultativen Referendum zu entziehen. Vor dem Hintergrund dieses Missbrauchs verlangte eine 1949 angenommene Volksinitiative, das Dringlichkeitsrecht neu zu regeln, unter anderem durch Einführung eines nachträglichen (resolutiven) fakultativen Referendums über dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.[2222] In den USA blieben entsprechende umfassende Reformschritte aus.[2223] Freilich verhinderten sie auch in der Schweiz nicht, dass das Dringlichkeitsrecht zeitweise rege eingesetzt wurde.[2224]

4.1.3.2 Die Gerichtspraxis

In Oregon, dem Pionierstaat der neuen Einrichtungen direkter Demokratie, kam der Oberste Gerichtshof schon im Entscheid *Kadderly v. City of Portland* (1903) zu dem Schluss, die Frage, ob ein Gesetz aus Gründen des Polizeigüterschutzes für dringlich erklärt werden könne, sei gerichtlicher Überprüfung nicht zugänglich. Das Gericht begründete dies vor allem mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung:

2219 Vgl. REGI, S. 56. Allerdings erschienen von den 148 dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen *«kaum 70 als neue und selbständige Erlasse»,* entfielen doch etwa deren 80 auf Verlängerungen und Änderungen früherer Beschlüsse (a.a.O., S. 57). Vgl. auch das Verzeichnis in: HUNGERBÜHLER, S. 153 ff.

2220 KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 767.

2221 KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 767 f.

2222 Vgl. vorn Anm. 692.

2223 Vgl. auch GERSTEIN, S. 284 f. ZIMMERMAN, Referendum 260, schlägt unter anderem vor, ein für dringlich erklärtes Gesetz solle wie die übrigen Gesetze dem fakultativen Referendum unterstehen.

2224 Vgl. HANGARTNER/KLEY, S. 480 f. Rz. 1175; JÖRG P. MÜLLER, S. 13 ff.

> «The existence of such necessity is therefore a question of fact, and the authority to determine such fact must rest somewhere. The constitution does not confer it upon any tribunal. It must therefore necessarily reside with that department of the government which is called upon to exercise the power. It is a question of which the legislature alone must be the judge, and when it decides the fact to exist, its action is final […]. But, it is argued, what remedy will the people have if the legislature, either intentionally or through mistake, declares falsely or erroneously that a given law is necessary for the purposes stated? The obvious answer is that the power has been vested in that body, and its decision can no more be questioned or reviewed than the decision of the highest court in a case over which it has jurisdiction. Nor should it be supposed that the legislature will disregard its duty, or fail to observe the mandates of the constitution. The courts have no more right to distrust the legislature than it has to distrust the courts. The constitution has wisely divided the government into three separate and distinct departments, and has provided that no person charged with official duties under one of these departments shall exercise any of the functions of another, except as in the constitution expressly provided […]. It is true that power of any kind may be abused when in unworthy hands. That, however, would not be a sufficient reason for one co-ordinate branch of the government to assign for attempting to limit the power and authority of another department. If either of the departments, in the exercise of the powers vested in it, should exercise them erroneously or wrongfully, the remedy is with the people, and must be found […] in the ballot box.»[2225]

Nach diesem Grundsatzentscheid[2226] genügt es in der Regel, dass das Parlament in der Präambel oder im Gesetzestext ausdrücklich die Dringlichkeit erklärt, um den Erlass sofort in Kraft zu setzen. Der Oberste Gerichtshof von Oregon übertrug hier in problematischer Weise die sogenannte «conclusive emergency rule» – eine schon vor der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums geltende Auslegungsregel zur Bestimmung des Inkrafttretens von dringlichen Gesetzen – auf die «public safety exception» der neuen Referendumsbestimmungen.[2227]

[2225] *Kadderly v. City of Portland,* 74 P. 710, 721 (Or. 1903). Vgl. dazu LOWE, Public Safety Legislation, S. 616 f.; ferner die Kritik a.a.O., S. 620 ff., und von GREENBERG, S. 1740 f.; aus zeitgenössischer Sicht THACHER, S. 202, 204.

[2226] Vgl. BARNETT, Exceptions, S. 373 Anm. 8, mit Nachweis weiterer Entscheide. Bis 1920 übernahmen die Gerichte in Arkansas, Colorado und Oklahoma den Grundsatz des «judicial ‹hands-off›», während sie damals in California, Michigan, Ohio und South Dakota die Frage überprüften (vgl. SPONHOLTZ, S. 62 Am. 15).

[2227] Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 608 ff., 613; ferner die Kritik a.a.O., S. 620 ff. Der Verfasser schlägt a.a.O., S. 628 ff., insbes. 633 ff., ein Testverfahren vor, das sowohl dem Zweck des Referendums als auch der Notwendigkeit dringlicher Gesetzgebung gerecht werden soll.

Diese «Oregon rule» genannte Linie der Rechtsprechung[2228] stiess auf scharfe Kritik, die sich wie folgt zusammenfassen lässt: Wenn die Befürworter der Polizeigüterschutzklausel beabsichtigt hätten, deren Ausübung dem Ermessen des Parlaments zu überlassen, dann hätten sie mit einer entsprechenden Formulierung dafür sorgen können. Ein solches Ermessen habe allerdings vernünftigerweise nicht derselben Körperschaft eingeräumt werden können, die danach trachte, das Referendumsverfahren zu steuern.[2229] Der Entscheid *Kadderly v. City of Portland* sei unter anderem deshalb falsch, weil er es zulasse, dass die Ausnahme die Regel beseitige, was mit dem Zweck und der Philosophie des fakultativen Gesetzesreferendums offensichtlich nicht vereinbar sei. Dieses Urteil zu akzeptieren bedeute, der Aktivbürgerschaft das Referendumsrecht aus den Händen zu nehmen und seine Anwendung der Laune des Parlaments zu unterwerfen.[2230] Der Entscheid begünstige damit schlicht den Missbrauch der Polizeigüterschutzklausel durch das Parlament.[2231]

Doch nicht nur der Oberste Gerichtshof von Oregon erachtet die Dringlicherklärung als endgültig und gerichtlich nicht überprüfbar.[2232] Die Gerichte der meisten Gliedstaaten setzen den Parlamenten kaum Schranken bei der Ausübung des Dringlichkeitsrechts.[2233] Gerade diese richterliche Zurückhaltung hat zu einem weitgehenden Missbrauch der Dringlicherklärung[2234] und mancherorts zu einer faktischen Aufhebung des fakultativen Gesetzesreferendums[2235] geführt. So ver-

2228 CROUCH, Initiative and Referendum, S. 27.

2229 Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 622 f.

2230 Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 624.

2231 Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 627.

2232 Vgl. auch *Dallas v. Hallock,* 75 P. 204 (Or. 1904); *State v. Cochran,* 104 P. 419 (Or. 1909); *Bennett Trust Co. v. Sengstacken,* 113 P. 863 (Or. 1911); *Cameron v. Stevens,* 256 P. 395 (Or. 1927); *Simpson v. Winegar,* 258 P. 562 (Or. 1927); *Wieder v. Hoss,* 21 P.2d 227 (Or. 1933); *Greenberg v. Lee,* 248 P.2d 324 (Or. 1952).

2233 Vgl. Note, 7 A.L.R. 519; 110 A.L.R. 1435; 146 A.L.R. 284; 100 A.L.R.2d 314; AUER, Référendum et initiative populaires, S. 119 f. Nr. 177; Note, Limitations, S. 499 ff.; ferner GERSTEIN, S. 285.

2234 Vgl. MEDINA, S. 405; Note, Limitations, S. 502.

2235 Vgl. (schon 1948) WALKER, S. 454 («practical nullification»).

folgen die Gerichte in Arizona,[2236] Colorado,[2237] Idaho,[2238] Maryland,[2239] Massachusetts,[2240] North Dakota,[2241] Ohio[2242] und Oklahoma[2243] eine auf der Linie des

[2236] Vgl. *Orme v. Salt River Valley Water Users' Association,* 217 P. 935 (Ariz. 1923); dazu BENDER, S. 443 («[…] liberated by the Court from any judicial restraint on its use of its ‹emergency› power, the Legislature has, since Orme, been free to preclude voters from exercising their constitutionally guaranteed referendum rights whenever a two-thirds vote can be mustered, whether or not there is, in fact, an emergency. That was pretty clearly not the intention of the framers.»).

[2237] Vgl. *In re Senate Resolution No. 4,* 130 P. 333 (Colo. 1913) (dazu OESTERLE/COLLINS, S. 123); *Van Kleeck v. Ramer,* 156 P. 1108 (Colo. 1916); *Cavanaugh v. State,* 644 P.2d 1, 8 n. 6 (Colo. 1982), cert. denied 459 U.S. 1011 (1983); Note, Repeal, S. 816 f.

[2238] Vgl. *Idaho State AFL-CIO v. Leroy,* 718 P.2d 1129 (Idaho 1986); dazu CROWLEY/HEFFRON, S. 81, 98.

[2239] Vgl. *Culp v. Commissioners,* 141 A. 410 (Md. 1928); *First Continental Savings & Loan Association v. Director,* 183 A.2d 347 (Md. 1962); *Potts v. Governor,* 258 A.2d 180 (Md. 1969) (dazu DAN FRIEDMAN, S. 384); ferner *Washington Suburban Sanitary Commission v. Buckley,* 78 A.2d 638 (Md. 1951).

[2240] Vgl. *Prescott v. Secretary of Commonwealth,* 12 N.E.2d 462 (Mass. 1938); *Molesworth v. Secretary of the Commonwealth,* 196 N.E.2d 312 (Mass. 1964); dazu FRIEDMAN/THODY, S. 193; STEWART, S. 507 f. Eine etwas eingehendere Überprüfung erfolgte in *Russell v. Treasurer and Receiver General,* 120 N.E.2d 388 (Mass. 1954). In Massachusetts, wo auch der Gouverneur ein Gesetz für dringlich erklären kann, greifen die Gerichte auch nicht in dessen Ermessensspielraum ein (vgl. *Prescott v. Secretary of Commonwealth,* 12 N.E.2d 462 [Mass. 1938]; dazu STEWART, S. 508 ff.).

[2241] Vgl. *Cuthbert v. Smutz,* 282 N.W. 494 (N.D. 1938); *Dawson v. Tobin,* 24 N.W.2d 737 (N.D. 1946).

[2242] Vgl. *Snyder v. Deeds,* 110 N.E. 1068 (Ohio 1914); *Miami County v. City of Dayton,* 110 N.E. 726 (Ohio 1915). Der Oberste Gerichtshof von Ohio war im Entscheid *State ex rel. Durbin v. Smith,* 133 N.E. 457 (Ohio 1921), in der Frage, ob die Dringlicherklärung aufgrund der Polizeigüterschutzklausel gerichtlich überprüfbar sei, in drei Lager gespalten. Eine Minderheit von drei Richtern trat für die vollständige gerichtliche Überprüfung ein. 1937 entschied der Supreme Court dann im Urteil *State ex rel. Schorr v. Kennedy,* 9 N.E.2d 278 (Ohio 1937), dass eine Dringlicherklärung durch das Parlament gerichtlich nicht überprüft werde, wobei es sich auf den Entscheid von 1921 sowie auf das Urteil *Holcomb v. State ex rel. Coxey,* 186 N.E. 99 (Ohio 1933) stützte (vgl. FORDHAM/LEACH, S. 527, GOSLINE, S. 43 f.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 77). Nach dem Entscheid *In re Braden,* 148 N.E.2d 83 (Ohio Ct. App. 1957) sind aber zum Schutz des Referendumsrechts die Bestimmungen über das parlamentarische Abstimmungsverfahren bei Dringlichkeit unbedingt einzuhalten und die Gründe für die Dringlichkeit im Gesetz zwingend anzugeben, und gemäss *Walsh v. Cincinnati City Council,* 375 N.E.2d 811 (Ohio Ct. App. 1977), muss die Vorlage unmittelbar notwendig sein (vgl. CHESLEY, S. 554 f.).

Entscheids *Kadderly v. City of Portland* liegende Rechtsprechung, welche die Dringlicherklärung vollständig dem Ermessen des Parlaments überlässt. Arkansas übernahm zunächst ebenfalls die *Kadderly*-Rechtsprechung.[2244] Die Zurückhaltung der Gerichte ging dort sogar so weit, dass der Oberste Gerichtshof des Gliedstaats 1913 die Dringlicherklärung eines Prohibitionsgesetzes schützte, dessen Inkraftsetzung fast ein Jahr (!) auf sich warten liess.[2245] Inzwischen ist Arkansas zu einer anderen Regelung übergegangen:[2246] Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu. Eine entsprechende Regelung kennen auch Idaho, Kentucky, Maryland, Massachusetts, Michigan, Nebraska und North Dakota.[2247] Dadurch wird freilich auch das Problem der Dringlicherklärung entschärft.

2243 Vgl. *Oklahoma City v. Shields,* 100 P. 559 (Okla. 1908); *In re Menefee,* 97 P. 1014 (Okla. 1908); *Brown v. State,* 106 P. 975 (Okla. 1910) (der Beschluss des Parlaments ist endgültig, auch wenn das Parlament die Dringlichkeit unrechtmässig [«wrongfully»] oder böswillig [«maliciously»] beschlossen haben sollte); *In re Referendum Petition No. 1,* 77 P.2d 1152 (1938); *In re Supreme Court Referendum Petition,* 530 P.2d 120 (Okla. 1974). Vgl. ADKISON/MCNAIR PALMER, S. 96; BASS, S. 132; MEDINA, S. 416 ff., insbes. 419 («[U]nder the existing precedents in Oklahoma, the Legislature […] may effectively eliminate the referendum process from the statewide political system.»).

2244 Vgl. *State ex rel. Arkansas Tax Commission v. Moore,* 145 S.W. 199 (Ark. 1912); *Hanson v. Hodges,* 160 S.W. 392 (Ark. 1913); *Jumper v. McCollum,* 18 S.W.2d 359 (Ark. 1929); *Gentry v. Harrison,* 110 S.W.2d 497 (Ark. 1937); *Mann v. Lowry,* 303 S.W.2d 889 (Ark. 1957). Heute überprüfen die Gerichte, ob der Umstand, der die Dringlichkeit begründet, genannt ist, und ob unvoreingenommene und intelligente Personen vernünftigerweise verschiedener Meinung sein könnten über die Hinlänglichkeit und Wahrheit des angegebenen Umstands («[…] if the fact is recited and if fair-minded and intelligent men might reasonably differ as to the sufficiency and truth of the recited fact as a basis for declaring an emergency») *(State v. Ziegenbein,* 666 S.W.2d 698, 700 [Ark. 1984]; dazu GOSS, S. 152; *Burroughs v. Ingram,* 893 S.W.2d 319 [Ark. 1995]; jüngst *Safe Surgery Arkansas v. Thurston,* 591 S.W.3d 293 [Ark. 2019]).

2245 Vgl. *Hanson v. Hodges,* 160 S.W. 392 (Ark. 1913); dazu THOMAS, S. 70.

2246 Vgl. vorn S. 353 f.

2247 Vgl. vorn S. 288 f.

Die Gerichte in Kalifornien,[2248] Maine[2249] und South Dakota[2250] überprüfen immerhin, ob das Parlament die Gründe für die Dringlicherklärung angegeben hat und ob diese Gründe eine Dringlicherklärung rechtfertigen können. Ob der geltend gemachte Umstand aber tatsächlich besteht und zu einer Dringlichkeit führt, kontrollieren sie nicht. Der Oberste Gerichtshof von South Dakota begründete mit dem Grundsatzentscheid *Hodges v. Snyder* (1920)[2251] eine «vermittelnde» Richtung, die zwischen Tatsachenfrage (Liegt Dringlichkeit vor?) und Rechtsfrage (Ist das Gesetz nach Inhalt und Wirkung ein Gesetz zum Schutz der öffentlichen Ruhe usw.?) unterscheidet und Erstere dem Parlament überlässt, Letztere den Gerichten vorbehält.[2252]

Der Oberste Gerichtshof von Maine hielt in einem Entscheid von 1951[2253] allerdings fest, die Gerichte würden zugunsten der Verfassungsmässigkeit eines Parlamentsaktes «jede vernünftige Vermutung anstellen».[2254] In der Sache ging es um ein Steuergesetz, welches das Parlament gestützt auf die Polizeigüterschutzklausel für dringlich erklärt hatte. Das Gericht befürchtete, dass Referenden gegen alle neu erlassenen (Steuer-)Gesetze die Politik lähmen könnten.[2255] Eine kleine Min-

---

2248 Vgl. *McClure v. Nye,* 133 P. 1145 (Cal. Ct. App. 1913); *In re McDermott,* 183 P. 437 (Cal. 1919); *Hollister v. Kingsbury,* 18 P.2d 1006 (Cal. Ct. App. 1933); *Stockburger v. Jordan,* 76 P.2d 671 (Cal. 1938); *Davis v. Los Angeles County,* 84 P.2d 1034 (Cal. 1938); *Behneman v. Alameda-Contra Costa Transit District,* 6. Cal. Rptr. 382 (Ct. App. 1960); *People v. Camba,* 57 Cal. Rptr. 2d 907 (Ct. App. 1996); *People v. Green,* 58 Cal. Rptr. 2d 259 (Ct. App. 1996); zum Ganzen GREENBERG, S. 1739 f.

2249 Vgl. *Payne v. Graham,* 107 A. 709 (Me. 1919); *Morris v. Goss,* 108 A.2d 556 (Me. 1951); ferner *In re Opinion of the Justices,* 145 A.2d 250 (Me. 1958); *Maine Employment Sec. Commn. v. Charest,* 177 A.2d 654 (Me. 1962).

2250 Vgl. *State ex rel. Richards v. Whisman,* 154 N.W. 707 (S.D. 1915); *Hodges v. Snyder,* 178 N.W. 575 (S.D. 1920); *State v. Taylor,* 178 N.W. 985 (S.D. 1920); *State ex rel. Lindstrom v. Goetz,* 47 N.W.2d 566 (S.D. 1951); *Gravning v. Zellmer,* 291 N.W.2d 751 (S.D. 1980); *Breck v. Janklow,* 623 N.W.2d 449 (S.D. 2001); zum Ganzen GARRY, S. 57; LOWE, Restrictions, S. 56 ff.

2251 178 N.W. 575 (S.D. 1920).

2252 Vgl. BARNETT, Exceptions, S. 373 Anm. 9, S. 380.

2253 *Morris v. Goss,* 83 A.2d 556 (Me. 1951).

2254 *Morris v. Goss,* 83 A.2d 556, 562 (Me. 1951) («[…] every reasonable presumption will be made in favor of the constitutionality of an act enacted by the Legislature.»).

2255 TINKLE, S. 102, hält fest, es sei unklar, ob die «Logik des Gerichts» auch ausserhalb der Steuergesetzgebung anwendbar sei.

derheit habe so die Macht, ein «absolutes Chaos» zu bewirken.[2256] Die Ausführungen gipfelten in der Feststellung, die Verfassung sei unter anderem dazu da, «uns vor uns selbst zu schützen».[2257] Es sei weit besser, eine unbeliebte Steuer zu bezahlen, bis sie in einer Volksabstimmung allenfalls aufgehoben werde, als einer kleinen Minderheit die vollkommene Macht («absolute power») zu geben, die Staatsregierung mit einem uneingeschränkten Referendumsrecht in Steuersachen zu lähmen.[2258]

Strengere Anforderungen an die Dringlicherklärung stellte dagegen der Oberste Gerichtshof von Washington, der nach der Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative eine liberale, referendums- und initiativfreundliche Praxis verfolgt hatte.[2259] Das Gericht hielt im Grundsatzentscheid *State ex rel. Brislawn v. Meath* (1915)[2260] die Frage der gewöhnlichen Dringlicherklärung eines Gesetzes einerseits und der Dringlicherklärung mit Polizeigüterschutzklausel anderseits auseinander und mass Letzterer grössere rechtliche Bedeutung bei:[2261]

> «Where there is a declaration in the constitution that no law shall take effect unless in a case of emergency to be declared by the legislature, it may be truthfully said that the general rule is that a court will not review the declaration of the legislature; but where the people have put upon the legislature a limitation in the way of a specific definition of its power and an elimination of acts of a certain character, the rule is that the declaration of an emergency must conform to the constitutional requirement.»[2262]

2256 *Morris v. Goss,* 83 A.2d 556, 565 (Me. 1951) («The unrestrained power to block such legislative action […] would confer upon a small minority of the people the power to produce absolute chaos.»).

2257 *Morris v. Goss,* 83 A.2d 556, 565 (Me. 1951) («[…] designed not only to protect us from the invasion of our rights by others but even to protect us from ourselves.»). Vgl. dazu TINKLE, S. 102.

2258 *Morris v. Goss,* 83 A.2d 556, 566 (Me. 1951). Vgl. dazu TINKLE, S. 102; ferner PELLETIER, S. 18; ZIMMERMAN, Referendum, S. 78.

2259 Vgl. *State ex rel. Case v. Superior Court,* 143 P. 461, 464 (Wash. 1914) («Thus there is strongly suggested in the language of the Constitution and this law a required liberal construction, to the end that this constitutional right of the people may be *facilitated* and not hampered by either technical statutory provisions or technical construction thereof further than is necessary to fairly guard against fraud and mistake in the exercise by the people of this constitutional right.»); dazu TRAUTMAN, S. 64 f.

2260 147 P. 11 (Wash. 1915); dazu FRASER, Developments, S. 481 f.; PAGE, S. 239 ff.

2261 Vgl. LOWE, Public Safety Legislation, S. 618 f.

2262 *State ex rel. Brislawn v. Meath,* 147 P. 11, 12 (Wash. 1915).

Das Gericht führte weiter aus, der Entscheid *Kadderly v. City of Portland* und die Urteile, die ihm folgten, beruhten auf einem Grundirrtum, indem sie davon ausgingen, die Überprüfung der Dringlichkeit bedeute einen «Meinungsstreit gleichgeordneter Staatsorgane» («a controversy of opinion between coordinate branches of the government»). Neu gebe es aber nicht mehr nur eine gesetzgebende Körperschaft, Vollzugsbehörden und Gerichte, sondern ein viertes Element: das Volk, das sich das Recht vorbehalte, seinen Willen gegenüber seiner Vertretung geltend zu machen.[2263] Keines dieser Urteile nehme die Staatsphilosophie auf, die den neuen Verfassungsbestimmungen über das fakultative Gesetzesreferendum zugrunde liege: «They are in step with a tune that is dead.»[2264] So kam das Gericht zu dem Schluss, die Dringlicherklärung müsse überprüfbar sein. Sei es zweifelhaft, ob deren Voraussetzungen erfüllt seien, entscheide es aber zugunsten des Parlaments:

> «If the act be doubtful, the question of emergency will be treated as a legislative question, and the doubt resolved in favor of the declaration of emergency made by the legislative body. Emergency, in the sense of the present Constitution, does not mean expediency, convenience, or best interest. There is no room for construction or speculation. The declaration is equivalent to saying that the referendum shall not be cut off in any case, except in certain enumerated instances, none of which now occur.»[2265]

1945 ermahnte der Oberste Gerichtshof von Washington die gesetzgebende Körperschaft mit unmissverständlicher Klarheit:

> «With all due respect, and with the earnest desire not to seem either censorious or facetious, we feel that we must say frankly and in all seriousness that the custom of attaching emergency clauses to all sorts of bills, many of which cannot by any stretch of the imagination be regarded as actually emergent, […] has become so general as to make it appear, in the light of recent experience, that a number of those statements can no longer be deemed controlling.»[2266]

Die Rechtsprechung in Washington, die hier nicht vollständig nachgezeichnet werden kann, war allerdings nicht immer konsistent[2267] und offenbart die Schwie-

---

[2263] *State ex rel. Brislawn v. Meath,* 147 P. 11, 16 (Wash. 1915).

[2264] *State ex rel. Brislawn v. Meath,* 147 P. 11, 17 (Wash. 1915).

[2265] *State ex rel. Brislawn v. Meath,* 147 P. 11, 16, 17 (Wash. 1915). Vgl. dazu ZIMMERMAN, Referendum, S. 78.

[2266] *State ex rel. Kennedy v. Reeves,* 157 P.2d 721, 724 (Wash. 1945).

[2267] Vgl. FRASER, Developments, S. 482; PAGE, S. 239 ff.; TRAUTMAN, S. 72 ff., je m.w.H. auf die umfangreiche Rechtsprechung.

rigkeiten einer gerichtlichen Überprüfung.[2268] Hatte der Oberste Gerichtshof des Gliedstaats die *Brislawn*-Grundsätze noch lange angewendet,[2269] ging er in den 1990er-Jahren zu einer «parlamentsfreundlicheren» Praxis über. So beurteilte er 1996 die Dringlicherklärung eines Gesetzes über die Finanzierung eines neuen Baseball-Stadions in Seattle als zulässig. Wenn das Parlament zu dem Schluss komme, dass ein Baseball-Team die lokale Wirtschaft fördere und die Lebensqualität der lokalen Bevölkerung verbessere, dann bewege es sich innerhalb der «police power»,[2270] das heisst also im grundsätzlich unbeschränkten Kompetenzbereich des Gliedstaats, der «Regelungen zum Schutz von Sicherheit, Gesundheit, Wohlfahrt und Moral der Bevölkerung» umfasst.[2271] Auch die Dringlichkeit sah das Gericht für gegeben an, genügte ihm doch die Begründung des Parlaments, dass sonst der Verlust des Teams drohe. Die Dringlichkeit müsse keine «apokalyptischen Dimensionen» («apocalyptic dimensions») aufweisen.[2272] Dabei verkannte das Gericht, dass sich unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsmässigkeit nicht die Frage stellt, ob ein Bedürfnis besteht, den gesetzgeberischen Akt sofort in Kraft zu setzen, sondern ob die Verfassungsbestimmung über die Ausnahmen vom fakultativen Referendum dies zulässt.[2273] Der Oberste Gerichtshof von Washington lässt heute also dem Parlament einen so grossen Spielraum,[2274] dass

---

2268 Vgl. TRAUTMAN, S. 75.

2269 Vgl. *State ex rel. Humiston v. Meyers,* 380 P.2d 735 (Wash. 1963); dazu LOWE, Public Safety Legislation, S. 619 f.

2270 Vgl. *CLEAN v. State,* 928 P.2d 1054 (Wash. 1996); dazu EVEN, S. 285 f.; FRASER, Developments, S. 486 ff.; PAGE, S. 246 ff.; UTTER/SPITZER, S. 65; ferner LEAGUE OF WOMEN VOTERS OF WASHINGTON, S. 6 f.

2271 BRUGGER, Öffentliches Recht, S. 62, unter Hinweis auf den Entscheid *Lochner v. New York,* 198 U.S. 45 (1905).

2272 *CLEAN v. State,* 928 P.2d 1054, 1067 (Wash. 1996).

2273 Vgl. FRASER, Developments, S. 488 («[…] the circumstances might have demonstrated a need for prompt legislative action, these conclusions do not place the act within the ‹peace, health, or safety› exception to the referendum power. In its haste to defer to the legislature's declaration, the court omitted direct analysis of the constitution's textual requirement by failing to give meaning to ‹public peace, health, and safety› as distinct from the police power generally. This has the result of expanding the police power exception to any form of temporally urgent legislation.»).

2274 Vgl. *Washington State Labor Council v. Reed,* 65 P.3d 1203 (Wash. 2003); *Washington State Farm Bureau v. Reed,* 115 P.3d 301 (Wash. 2005); dazu FRASER, Developments, S. 476, 482, 485 f.; PAGE, S. 252 f.

die Dringlichkeit als Voraussetzung, um ein Gesetz dem fakultativen Referendum zu entziehen, praktisch bedeutungslos geworden ist.[2275]

Während der erwähnte Grundsatzentscheid *State ex rel. Brislawn v. Meath* (1915) des Obersten Gerichtshofs von Washington mit seinen strengeren Anforderungen an die Dringlicherklärung auch in Michigan,[2276] Missouri,[2277] Montana[2278] – dessen Verfassung bis 1973 eine Polizeigüterschutzklausel enthielt – und Ohio[2279] wegweisend wurde, schliesst es der Oberste Gerichtshof von New Mexico wenigstens nicht grundsätzlich aus, die Anwendung der Polizeigüterschutzklausel zu überprüfen.[2280]

Besonders hervorzuheben sind die folgenden Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Aktivbürgerschaft und Parlament im Entscheid *State ex rel. Pollock v. Becker* (1921) des Obersten Gerichtshofs von Missouri:

> «Further, the purpose of the referendum is to ‹reserve to the people› the power to pass upon acts of the legislative assembly. That reservation is founded upon a belief that acts might be passed which would not be for the public good. In a sense,

---

2275 Vgl. FRASER, Developments, S. 490 («In light of the above discussion of the constitutional text and its judicial interpretations, this author believes that the lawyerly answer to ‹Where's the emergency?› is that there needn't be one.»).

2276 Vgl. *Attorney General ex rel. Barbour v. Lindsay,* 145 N.W. 98 (Mich. 1914); *Miami County v. Dayton,* 110 N.E. 726 (Ohio 1915).

2277 Vgl. *State ex rel. Westhues v. Sullivan,* 224 S.W. 327 (Mo. 1920); *State ex rel. Pollock v. Becker,* 233 S.W. 641 (Mo. 1921); *Fahey v. Hackmann,* 237 S.W. 752 (Mo. 1922); *State ex rel. Kolen v. Southwestern Bell Telephone Co.,* 292 S.W. 1037 (Mo. 1927); *State ex rel. State Highway Commission v. Thompson,* 19 SW.2d 642 (Mo. 1929); *Heinkel v. Toberman,* 226 S.W.2d 1012 (Mo. 1950); *Inter-City Fire Protection District v. Gambrell,* 231 S.W.2d 193 (Mo. 1950).

2278 Vgl. *State ex rel. Goodman v. Stewart,* 187 P. 641 (Mont. 1920); dazu ELISON/SNYDER, S. 104; *State ex rel. Veeder v. State Board of Education,* 33 P.2d 516 (Mont. 1934) (in letzterem Fall bestätigte der Oberste Gerichtshof von Montana die Dringlicherklärung aber dennoch, und zwar aus wirtschaftspolitischen Gründen); *State ex rel. Haynes v. District Court,* 78 P.2d 937 (Mont. 1938).

2279 Vgl. *State ex rel. Durbin v. Smith,* 133 N.E. 457 (Ohio 1921).

2280 Vgl. *Todd v. Tierney,* 27 P.2d 991 (N.M. 1933); *State ex rel. Hughes v. Cleveland,* 141 P.2d 192 (N.M. 1943); *Otto v. Buck,* 295 P.2d 1028 (N.M. 1956); dazu LOWE, Public Safety Legislation, S. 619 f. Anm. 172. Nach N.M. Const. art. IV, § 1 ist allerdings keine «*immediate* preservation», das heisst Dringlichkeit, erforderlich für die Anwendung der Polizeigüterschutzklausel. Gesetze zum Polizeigüterschutz können aber gemäss Const. art. IV, § 23 für dringlich erklärt werden (vgl. vorn Anm. 1791 und hinten Anhang F).

> it evidences a disbelief in legislative omniscience. Is it reasonable to think the people meant to reserve to themselves the power to refer acts of the legislative assembly, because they feared that body might err in its enactments, and then intended to confer upon a bare majority of the same assembly, whose errors the referendum was designed to correct, full power to defeat any and all references of any and every bill by the simple inclusion in such bills of a set form of words, even though these words so used were false on their face?»[2281]

Die Polizeigüterschutzklauseln betreffen, wie erwähnt, spezifisch das Verhältnis von direkter Demokratie und Dringlichkeit.[2282] Sie sind also keine allgemeinen Dringlichkeitsklauseln. Solche bestanden schon vor Einführung der «Public Safety Clauses» in den Gliedstaatsverfassungen und blieben meist auch danach bestehen. Das Verhältnis zwischen Polizeigüterschutzklauseln und allgemeinen Dringlichkeitsklauseln war deshalb wiederholt gerichtlich zu klären.[2283] Dabei setzte sich in Arkansas, Missouri, Oregon und South Dakota die Theorie durch, dass eine Dringlicherklärung ohne «Public Safety Clause», das heisst ausserhalb der Fälle des Polizeigüterschutzes, kein sofortiges Inkrafttreten des betreffenden Gesetzes bewirke und ein fakultatives Referendum weiterhin möglich bleibe.[2284] In North Dakota (und in der kurzen Zeit des fakultativen Gesetzesreferendums in Mississippi)[2285] war dagegen die Theorie ausschlaggebend, dass ein dringlich erklärtes Gesetz zwar sofort in Kraft trete, aber dennoch dem fakultativen Referendum zugänglich bleibe und mit der allfälligen Ablehnung in der Volksabstimmung aufgehoben werde.[2286]

[2281] *State ex rel. Pollock v. Becker,* 233 S.W. 641, 653–654 (Mo. 1921), zit. auch in: ZIMMERMAN, Referendum, S. 80.

[2282] Vgl. vorn S. 287.

[2283] Vgl. Note, 7 A.L.R. 530.

[2284] Vgl. *State ex rel. Arkansas Tax Commission v. Moore,* 145 S.W. 199 (Ark. 1912); *State ex rel. Westhues v. Sullivan,* 224 S.W. 327 (Mo. 1920); *State ex rel. Harvey v. Linville,* 300 S.W. 1066 (Mo. 1927); *Sears v. Multnomah County,* 88 P. 522 (Or. 1907); *State ex rel. Richards v. Whisman,* 154 N.W. 707 (S.D. 1915) (anders noch *State ex rel. Lavin v. Bacon,* 85 N.W. 605 [S.D. 1901]); *City of Pierre v. Siewert,* 261 N.W. 42 (S.D. 1935).

[2285] Vgl. vorn S. 185 und hinten Anhang B.

[2286] Vgl. *State ex rel. Langer v. Crawford,* 162 N.W. 710 (N.D. 1917); *State ex rel. Collins v. Jackson,* 81 So. 1 (Miss. 1919).

4.1.4 Die Gesetze mit lokalem Geltungsberereich

Die Verfassungen von Alaska, Massachusetts, New Mexico und Wyoming schliessen auch Gesetze mit bloss lokalem Geltungsbereich vom Anwendungsbereich des fakultativen Gesetzesreferendums aus.[2287] Dies soll verhindern, dass die Aktivbürgerschaft des gesamten Gliedstaats über Gegenstände entscheiden kann, die nur bestimmte Gebiete betreffen. Die Gliedstaatsgerichte legen auch diese Ausnahmebestimmungen zulasten des fakultativen Referendums zuweilen sehr weit aus. Die zwei folgenden Beispiele mögen dies veranschaulichen:

Beispiel 1: Alaska

Das Parlament von Alaska verabschiedete 1963 den sogenannten «Mandatory Borough Act», der aus acht bestimmten Gebieten des Gliedstaats Bezirke (in Alaska «organized boroughs» genannt) bildete. Als gegen dieses Gesetz das Referendum ergriffen wurde, entschied der Oberste Gerichtshof des Gliedstaats, diese Vorlage sei der «local or special legislation» zuzurechnen und damit dem fakultativen Gesetzesreferendum vorenthalten.[2288]

Beispiel 2: Massachusetts

Das Parlament von Massachusetts darf ein «lokales» Gesetz unter Umständen auch dann dem fakultativen Referendum entziehen, wenn es im gesamten Gliedstaat gilt. Nach Wortlaut und Sinn der einschlägigen Verfassungsbestimmung sollen zwar nur diejenigen Gesetze vom Anwendungsbereich von fakultativem Referendum und Volksinitiative ausgeschlossen sein, welche nur eine oder mehrere bestimmte lokale Verwaltungseinheiten betreffen.[2289] Die Gerichte trugen dieser Regelung in mehreren Rechtsgutachten und Entscheiden Rechnung,[2290] doch gingen die Mitglieder des Obersten Gerichtshofs von Massachusetts zuweilen über den Wortlaut hinaus. So hielten sie in

[2287] Vgl. vorn S. 290 und hinten Anhang F.

[2288] Vgl. *Walters v. Cease,* 394 P.2d 670, 672 (Alaska 1964); dazu MCBEATH, S. 219.

[2289] Vgl. STEWART, S. 467.

[2290] Vgl. *In re Opinion of the Justices,* 159 N.E. 55 (1927); *Christian v. Secretary of the Commonwealth,* 186 N.E. 38 (1933); *In re Opinion of the Justices,* 199 N.E. 538 (1935); *In re Opinion of the Justices,* 136 N.E.2d 212 (Mass. 1956); *In re Opinion of the Justices,* 136 N.E.2d 223 (Mass. 1956).

einer umstrittenen «Opinion»[2291] zuhanden des gliedstaatlichen Repräsentantenhauses fest, dass ein gesamtstaatlich geltendes Gesetz über die Wahlkreiseinteilung vom Referendum ausgeschlossen sei, und begründeten dies mit der unterschiedlichen Akzeptanz der neuen Sitzzuteilung in den einzelnen Wahlkreisen: So könnte sich die Aktivbürgerschaft im einen Wahlkreis benachteiligt fühlen, während sie in anderen Wahlkreisen zufrieden sei. Ein Referendum über eine solche Vorlage würde also ein Lokalinteresse gegen ein anderes ausspielen. Die Richter berücksichtigten nicht, dass das betreffende Gesetz aufgrund seines Wortlauts gleichermassen im gesamten Gliedstaat gilt, und entfernten sich damit weit von der Zweckvorstellung, die mit der Ausnahmebestimmung ursprünglich verbunden war.[2292]

4.1.5 Die Referendumsfrist

Eine Möglichkeit, das fakultative Referendum zu steuern, können auch die Bestimmungen über die Referendumsfrist bieten. Die Frist für die Einreichung des Referendumsbegehrens endet in der Regel 90 Tage nach Ende der Parlamentssession, in der das betreffende Gesetz verabschiedet worden ist.[2293] Dort, wo es möglich ist, schon während der laufenden Session, also unmittelbar nach Verabschiedung des Gesetzes, mit der Unterschriftensammlung zu beginnen, kann das Parlament die Referendumsfrist unter Umständen erheblich beeinflussen. Das zeigt etwa die Praxis in Arizona. Fürchtet die gesetzgebende Körperschaft ein Referendum, ohne aber die erforderliche qualifizierte Stimmenmehrheit für eine Dringlicherklärung zu erreichen, so kann sie einen umstrittenen Gesetzesentwurf bis zum letzten Tag der Session zurückhalten, damit für die Unterschriftensammlung nur die Frist von 90 Tagen zur Verfügung steht.[2294]

2291 *In re Opinion of the Justices,* 151 N.E. 680 (Mass. 1926). Vgl. auch *In re Opinion of the Justices,* 2 N.E.2d 190 (Mass. 1936); *In re Opinion of the Justices,* 21. N.E.2d 551 (1939).

2292 Vgl. STEWART, S. 468 ff.

2293 Vgl. vorn S. 298.

2294 Vgl. LESHY, S. 128.

4.1.6 Die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes bei hängiger Referendumsabstimmung

Darf ein Gliedstaatsparlament ein Gesetz, gegen welches das Referendum zustande gekommen ist, noch vor der Volksabstimmung ändern oder aufheben? Die Gerichte beantworten diese Frage, die nur vereinzelt ausdrücklich geregelt ist,[2295] uneinheitlich.[2296] Ein solches Vorgehen ist nach der Rechtsprechung in Missouri und Oklahoma unzulässig;[2297] in Maine erging ein Rechtsgutachten im gleichen Sinn.[2298] Nach der Rechtsprechung in Arizona,[2299] Kalifornien,[2300] Maryland,[2301] Michigan,[2302] Nebraska[2303] und Utah[2304] schliesst ein zustande gekommenes Referendum eine erneute gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments betreffend den gleichen Gegenstand nicht grundsätzlich aus.[2305] In Kalifornien ist dies allerdings nur unter dem Vorbehalt möglich, dass sich das neu erlassene Gesetz von demje-

---

2295 Vgl. Mass. Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, §§ 3, 4 («[…] then [such law/it] shall be submitted to the people at the next following state election, *unless in the meantime it shall have been repealed* […].» [Hervorhebung hinzugefügt]).

2296 Vgl. Note, 33 A.L.R.2d 1118, § 5; ferner die Hinweise bei JENSEN, S. 557 ff.; LOWE, Restrictions, S. 71 f.

2297 Vgl. *State ex rel. Drain v. Becker,* 240 S.W. 229 (Mo. 1922); *In re Referendum Petition No. 1,* 220 P.2d 454 (Okla. 1950) (betreffend die lokale Ebene, aber mit grundsätzlichen Überlegungen); dazu JENSEN, S. 558 ff. Dagegen darf nach der Rechtsprechung in Oklahoma das Parlament das gleiche Gesetz nach einer gerichtlich für ungültig erklärten Volksabstimmung erneut wieder erlassen: *Leach v. State,* 188 P. 118 (Okla Crim. App. 1920); *Ex parte Haley,* 210 P.2d 653 (Okla. 1949).

2298 Vgl. *In re Opinion of the Justices,* 174 A. 853 (Me. 1933); dazu JENSEN, S. 563 ff.

2299 Vgl. *McBride v. Kerby,* 260 P. 435 (Ariz. 1927), aus anderen Gründen teilweise für überholt erklärt in *Adams v. Bolin,* 247 P.2d 617 (Ariz. 1952).

2300 Vgl. GREENBERG 1745 f., m.w.H. auf die Rechtsprechung, die allerdings die lokale Ebene betrifft.

2301 Vgl. *First Continental Savings & Loan Association v. Director,* 183 A.2d 347 (Md. Ct. App. 1962). Vgl. dazu sogleich hinten S. 370.

2302 Vgl. *Reynolds v. Martin,* 610 N.W.2d 597 (Mich. Ct. App. 2000).

2303 Vgl. *Klosterman v. Marsh,* 143 N.W.2d 744 (Neb. 1966); dazu MIEWALD/LONGO, S. 63.

2304 Vgl. *Utah Power & Light Co. v. Ogden City,* 79 P.2d 61 (Utah 1938).

2305 Vgl. JENSEN, S. 565 ff.; im gleichen Sinn *Opinion of the Attorney General* 325 (Ohio 1915); dazu CHESLEY, S. 551 Anm. 74; *In re Opinion of the Justices,* 191 N.E. 33 (Mass. 1934). Vgl. auch den bei JENSEN, S. 569 f., zit. Entscheid *State ex rel. Megnella v. Meining,* 157 N.W. 991 (Minn. 1916) betreffend den Gliedstaat Minnesota, der allerdings über kein fakultatives Gesetzesreferendum auf Staatsebene verfügt.

nigen unterscheidet, das Gegenstand der Referendumsabstimmung gebildet hätte.[2306] Zwei besonders anschauliche Beispiele aus der Rechtsprechung seien herausgegriffen.

Beispiel 1: Arizona

Das Parlament von Arizona wird in seiner gesetzgeberischen Freiheit sehr weitgehend geschützt. Die Verfassung des Gliedstaats besagt, der Abschnitt über Volksinitiative und fakultatives Referendum dürfe nicht so ausgelegt werden, dass dem Parlament das Recht, irgendeine gesetzgeberische Massnahme zu treffen, vorenthalten werde:

> «This section [betreffend «initiative and referendum»; S.G.S.] shall not be construed to deprive the legislature of the right to enact any measure.»[2307]

Der Oberste Gerichtshof von Arizona hat diese Verfassungsbestimmung so ausgelegt, dass die gesetzgebende Körperschaft damit die Ziele eines Referendums durchkreuzen kann.[2308] Kommt gegen ein Gesetz das Referendum zustande, so kann das Parlament ein neues Gesetz erlassen und gestützt auf die Polizeigüterschutzklausel für dringlich erklären. Wenn das neue, für dringlich erklärte Gesetz die umstrittene Referendumsvorlage tatsächlich inhaltlich aufhebt, wird die Volksabstimmung gegenstandslos. Das Parlament von Arizona hat diese Taktik gelegentlich schon angewandt.[2309]

Erklärt das Parlament dagegen das neue, inhaltlich abweichende Gesetz nicht für dringlich und kommt auch gegen Letzteres ein Referendum zustande, führt dies unter Umständen zu verwirrenden Abstimmungsfragen und unbefriedigenden Ergebnissen. So verabschiedete die gesetzgebende Körperschaft von Arizona kurz nacheinander (Oktober 1989/Mai 1990) zwei höchst umstrittene Änderungen des gleichen Gesetzesabschnitts betreffend die Feiertagsregelung im Gliedstaat (Einführung des Martin Luther King Day ohne beziehungsweise mit Beibehaltung des Columbus Day als bezahlter Feiertag). Aufgrund erfolgreicher Volksreferenden gelangten 1990 beide Gesetzesänderungen am gleichen Termin zur Volksabstimmung. Ein solches Vor-

2306 Vgl. GREENBERG, S. 1745 f.

2307 Ariz. Const. art. IV, pt. 1, § 1(14). Vgl. dazu LESHY, S. 126, 138 f.

2308 Vgl. *McBride v. Kerby,* 260 P. 435 (Ariz. 1927); dazu LESHY, S. 139; ferner Note, Power of the Legislature, S. 441 Anm. 6.

2309 Vgl. LESHY, S. 139.

gehen befördert freilich die Beibehaltung des Status quo, da sich die Stimmen der Neuerungswilligen aufspalten. So lehnte denn auch die Aktivbürgerschaft des «Grand Canyon State» beide Gesetzesänderungen ab.[2310]

Beispiel 2: Maryland

Das Parlament von Maryland erliess 1961 ein Gesetz zur Regulierung und Überwachung des Spar- und Kreditgeschäfts. Nachdem ein Referendum (mit Suspensivwirkung) gegen diese Vorlage zustande gekommen war, berief der Gouverneur eine Sondersession des Parlaments ein, das ein inhaltlich fast gleiches Gesetz verabschiedete und gestützt auf die Polizeigüterschutzklausel für dringlich erklärte (und damit ein allfälliges Referendum auf blosse Resolutivwirkung beschränkte). Das oberste Gericht von Maryland («Court of Appeals») schützte dieses Vorgehen mit der Begründung, die Verfassung von Maryland verbiete dem Parlament eine gesetzgeberische Tätigkeit zu keinem Zeitpunkt.[2311]

4.2 Das Parlamentsreferendum

Die praktische Bedeutung des Parlamentsreferendums ist von Gliedstaat zu Gliedstaat höchst unterschiedlich. Besonders viele Anwendungsfälle sind in Maine zu verzeichnen,[2312] doch auch in Arizona,[2313] Missouri,[2314] Montana,[2315] Oregon[2316] und Washington[2317] spielt es auf der Staatsebene eine nicht unwichtige Rolle.

2310 Vgl. Arizona Publicity Pamphlet, General Election vom 6. November 1990, S. 152 ff. (Proposition 301), 155 ff. (Proposition 302); dazu COURY, S. 585 f., 588.

2311 Vgl. *First Continental Savings & Loan Association v. Director,* 183 A.2d 347 (Md. Ct. App. 1962); dazu ZIMMERMAN, Referendum, S. 212, 214.

2312 Über 100 Parlamentsreferenden bis 1978 (vgl. LEE, American Experience, S. 49).

2313 Vgl. MCCLORY, S. 92.

2314 Vgl. VALENTINE, S. 2, 10.

2315 Vgl. ELISON/SNYDER, S. 104.

2316 Vgl. LEE, American Experience, S. 49.

2317 Vgl. BONE/BENEDICT, S. 338, 348.

Der Gebrauch des Parlamentsreferendums lässt sich auf verschiedene Beweggründe zurückführen. Das wichtigste Motiv ist das Bestreben der Abgeordneten, sich nicht an einem «hot potato»[2318] – wie der Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs oder der Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe – die Finger zu verbrennen. Die Gliedstaatsparlamente beschreiten diesen Weg mit anderen Worten dann, wenn sie die Verantwortung für politisch heikle Entscheide auf die Aktivbürgerschaft abwälzen wollen.[2319]

In Arizona[2320] und Washington,[2321] aber auch andernorts[2322] diente das Parlamentsreferendum in der Vergangenheit ausserdem dazu, ein voraussehbares Veto des Gouverneurs, das ja im Fall des Parlamentsreferendums ausgeschlossen ist,[2323] zu verhindern. Ein Beweggrund kann sodann die Umgehung von Erfordernissen qualifizierter Mehrheiten sein. So verlangen vereinzelte Gliedstaatsverfassungen für Steuererhöhungen durch das Parlament eine Mehrheit von zwei Dritteln in jeder der beiden Kammern, aber bloss eine einfache Mehrheit, wenn die Vorlage einem Volksentscheid zugeführt wird. Schliesslich kann die gesetzgebende Körperschaft auf diesem Weg der Aktivbürgerschaft auch den Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative unterbreiten.[2324]

2318 Vgl. BONE/BENEDICT, S. 338 (betreffend Washington).

2319 Vgl. LESHY, S. 125 (betreffend Arizona); MCCLORY, S. 95 (betreffend Arizona, mit anschaulichem Beispiel); a.M. noch LAPALOMBARA/HAGAN, S. 404 ff., insbes. 406 («Legislative responsibility is not destroyed when elected representatives seek an expression of public opinion on problems which they find difficult to resolve.»).

2320 Vgl. MCCLORY, S. 92 f.

2321 Vgl. BONE/BENEDICT, S. 337.

2322 So stand in den wenigen Fällen, in denen das Parlament von Colorado bisher vom Parlamentsreferendum Gebrauch machte, die Befürchtung im Vordergrund, der Gouverneur könnte gegen ein Gesetz sein Veto einlegen (vgl. OESTERLE/COLLINS, S. 123, unter Hinweis auf *In re Interrogatories of Governor,* 585 P.2d 595 [Colo. 1978] in Anm. 506).

2323 Vgl. vorn S. 305.

2324 Vgl. MCCLORY, S. 92 f. (betreffend Arizona). Gegenvorschläge der Parlamente zu Volksinitiativen sind allerdings nur sehr beschränkt möglich und zahlenmässig vernachlässigbar; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 311, zählte bis 1988 in sämtlichen Gliedstaaten insgesamt bloss acht (!) parlamentarische Gegenentwürfe.

5. Die Praxis des ausserordentlichen obligatorischen und des konsultativen Referendums

Wie das Parlamentsreferendum, so kommt auch das ausserordentliche obligatorische Referendum in der Praxis vor allem dann zum Zug, wenn sich die Abgeordneten scheuen, in politisch heiklen Fragen selbst Stellung zu beziehen.[2325] Insofern, als damit letztlich «die direkte Demokratie vorgeschützt [wird], um der ungewissen Reaktion der Stimmbürger bei zukünftigen Wahlen aus dem Wege zu gehen», erscheint dieses Vorgehen als politisch fragwürdig.[2326] Das ausserordentliche Referendum erhält vor allem dann einen plebiszitären Anstrich, wenn es sich auf keine Verfassungsgrundlage stützen kann; ohne eine solche ist es allerdings ohnehin meist unzulässig.[2327] In solch plebiszitärer Weise haben etwa die Parlamente von Virginia[2328] und Wisconsin[2329] schon wiederholt Gesetze einem Volksentscheid zugeführt, darunter auch gewichtige Vorlagen.[2330]

Das konsultative, rechtlich unverbindliche Referendum wird auf Staatsebene eher selten praktiziert.[2331] Beispiele liefern unter anderem Alaska,[2332] Massachusetts,[2333] Vermont[2334] und Wisconsin;[2335] in den letzten Jahren wurde es vor allem

---

2325 Vgl. BLAIR, S. 407; GERSTEIN, S. 282; a.M. GAZEY, S. 131, 138.

2326 GERSTEIN, S. 282.

2327 Vgl. vorn S. 272 ff.

2328 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 61.

2329 Vgl. State of Wisconsin Blue Book 2013–2014, S. 225 f. («Statewide Referenda Elections Other than Constitutional Amendments»).

2330 So das Parlament von Virginia eine Vorlage («Greenhouse Compact») betreffend wirtschaftspolitische Grundsatzfragen (1984) (vgl. GLASER, S. 55) und das Parlament von Wisconsin Vorlagen betreffend die Einführung der Präsidentschafts-Vorwahlen (1904) und der Sommerzeit (1957) sowie die Schaffung öffentlicher Binnensee-Schutz- und Sanierungsgebiete (1980) (vgl. RITSCHE, S. 9).

2331 Vgl. GAZEY, S. 135; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 22; NOYES, S. 77; ROMMELFANGER, S. 246.

2332 Vgl. ZIMMERMAN, Referendum, S. 140, 147.

2333 Vgl. ROMMELFANGER, S. 246 Anm. 574; S. 247 Anm. 583.

2334 Vgl. GILLIES, S. 11, 14, 16.

2335 Vgl. State of Wisconsin Blue Book 2013–2014, S. 225 f. («Statewide Referenda Elections Other than Constitutional Amendments»); RITSCHE, S. 9. Das Parlament von Wisconsin beschloss seit 1848 insgesamt 24 Mal die Durchführung eines konsultativen Referendums.

in Washington, wo es bei Steuererhöhungen obligatorisch ist,[2336] häufig abgehalten.[2337] Die konsultative Volksabstimmung kann im Übrigen so bedeutende Gegenstände wie die Abschaffung oder Wiedereinführung der Todesstrafe betreffen.[2338] Es ist allerdings insofern von zweifelhaftem Wert, als sich die Parlamente an das Abstimmungsergebnis oft nicht nur rechtlich, sondern auch politisch keineswegs gebunden sehen. So sprach sich etwa die Aktivbürgerschaft von Rhode Island 1996 für die Einführung einer direkten Gesetzesinitiative auf dem Weg einer künftigen Verfassungsänderung aus,[2339] ohne dass das Parlament seither in dieser Beziehung etwas unternommen hätte.

Das konsultative Referendum auf Staatsebene kann auch dann zum Zug kommen, wenn die betreffende Frage nicht im gliedstaatlichen Kompetenzbereich liegt. So führte, um ein jüngeres Beispiel zu nennen, Florida 2010 eine rechtlich unverbindliche Volksabstimmung über das Bundesbudget durch («Senate Bill 2742»).[2340] In der Vergangenheit kam es auch wiederholt vor, dass sich ein Gliedstaatsparlament bei der Ratifizierung eines Zusatzartikels zur Unionsverfassung mit einer Volksbefragung absichern wollte.[2341] So gelangte 1924 die gesetzgebende Körperschaft von Massachusetts konsultativ mit der Frage der Ratifizierung des «Child Labor Amendments»,[2342] 1978 das Parlament von Nevada im Fall des «Equal Rights Amendments»[2343] an die Stimmberechtigten.[2344]

2336 Vgl. zu den besonderen Rechtsgrundlagen in Washington vorn S. 311.

2337 So hatten die Stimmberechtigten von Washington etwa am 5. November 2019 über nicht weniger als zwölf konsultative Steuerreferenden zu befinden (vgl. «Washington 2019 ballot measures», abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Washington_2019_ballot_measures> [zuletzt besucht am 30. Juni 2021]).

2338 So in Massachusetts (1968) und Wisconsin (2006).

2339 Vgl. «Rhode Island Question 8, Initiated State Statutes (1996)», abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Rhode_Island_Question_8,_Initiated_State_Statutes_(1996> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

2340 Vgl. Florida Federal Budget Advisory Question (2010), abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Florida_Federal_Budget_Advisory_Question_(2010)> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

2341 Nebraska hat eine entsprechende Bestimmung sogar ausdrücklich in der Gesetzgebung verankert (vgl. vorn Anm. 1946).

2342 Vgl. GOLDMAN, S. 310; ROMMELFANGER, S. 247 f.

2343 Vgl. vorn S. 280 f.

2344 Beide Zusatzartikel sind bis heute nicht in Kraft getreten. Im Fall des «Equal Rights Amendments» ist die Ratifizierungsfrist abgelaufen.

1982 fanden in 10 Gliedstaaten, im District of Columbia und in 49 Bezirken und Städten Volksabstimmungen über ein Atomwaffen-Moratorium beziehungsweise die Atomwaffen-Abrüstung statt, deren Ergebnisse für die Bundesregierung rechtlich unverbindlich waren; allein im November 1982 kam es gleichzeitig in 9 Gliedstaaten und über 30 Bezirken und Städten zu solchen Urnengängen. Die Vorlagen werden zwar häufig als «Nuclear Freeze Referenda» bezeichnet, doch handelte es sich rechtlich gesehen in den meisten Fällen um Volksinitiativen.[2345]

B) Referendum und richterliche Normenkontrolle

1. Zum Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle

1.1 Die Funktion und die Probleme der richterlichen Normenkontrolle

Für die Tragweite der Volksrechte sind nicht nur formelle Vorschriften, sondern auch materielle Gesichtspunkte massgebend, muss doch jeder staatliche Erlass mit dem höherrangigen Recht übereinstimmen. Damit ist das richterliche Prüfungsrecht («judicial review»), die richterliche Normenkontrolle, angesprochen, also die Überprüfung von Rechtsnormen unterhalb der Verfassungsstufe auf ihre Verfassungsmässigkeit.[2346] Die richterliche Normenkontrolle soll gewährleisten, dass sich die Macht – der gerade vorherrschende politische Mehrheitswille – an das Recht – die verfassungsrechtlichen Grundwerte – hält.[2347] Die richterliche Überprüfung von Rechtsetzungsakten, die durch demokratische Mehrheiten zustande gekommen sind, steht in den USA allerdings unter erheblichem Legitimationsdruck,[2348] vor allem dort, wo die Richter – wie an den Bundesgerichten – auf Lebenszeit gewählt sind. Dieses Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle wird traditionellerweise mit dem

[2345] Vgl. ROURKE/HISKES/ZIRAKZADEH, S. 161 ff.; DAVID D. SCHMIDT, S. 152 ff., insbes. 166, 168; ZIMMERMAN, Referendum, S. 151 f. Nach ROURKE/HISKES/ZIRAKZADEH, S. 161, konnten damit insgesamt etwa 30 Prozent der US-amerikanischen Aktivbürgerschaft ihre Ansichten zur Atombewaffnung in einer Volksabstimmung kundtun.

[2346] Vgl. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 311 Rz. 972.

[2347] Vgl. HALLER, Supreme Court, S. 369.

[2348] Vgl. dazu die aufschlussreichen Beiträge im Sammelband von HALL/MCGUIRE.

Stichwort der «counter-majoritarian difficulty» umschrieben.[2349] Insgesamt handelt es sich bei der «judicial review» heute um das am meisten untersuchte und diskutierte Problem des US-amerikanischen Regierungssystems überhaupt, das in einem inzwischen fast unüberblickbaren Schrifttum verarbeitet worden ist.[2350]

1.2 Die Anfänge der richterlichen Normenkontrolle

Wenn in der amerikanischen Unionsverfassung der Grundsatz des Vorrangs des Bundesverfassungsrechts vor dem Bundesgesetzesrecht auch nicht ausdrücklich verankert ist,[2351] so wurde die Unionsverfassung doch von Anfang an als das höchste Gesetz verstanden. Die geltenden Gliedstaatsverfassungen wiederum werden zum Teil sogar ausdrücklich als «höchstes Gesetz des Staats» («supreme law of the state») bezeichnet[2352] oder betonen die Bindung der gesetzgebenden Gewalt an das gliedstaatliche Grundgesetz.

Die Vorstellung vom Vorrang der Verfassung vor den übrigen Gesetzen wurde in Nordamerika namentlich unter dem Einfluss der Theorien des englischen Obersten Richters Sir Edward Coke vom Vorrang des «common law» gegenüber dem «statute law» (im sogenannten «Dr. Bonham's Case» von 1610)[2353] und der Lehren des Neuenburger Völkerrechtlers und Staatsphilosophen Emer de Vattel von der Unantastbarkeit der Verfassung für die gesetzgebende Gewalt[2354] (in seinem Hauptwerk «Das Völkerrecht oder Grundsätze des Naturrechts» von 1758) bestimmend. Die Verfassung ist demnach «mehr als lediglich ein Regierungsschema», nämlich «der bestimmte Ausdruck des höheren Rechts»,[2355] ja sogar, wie

---

2349 Der Begriff der «counter-majoritarian difficulty» wurde geprägt von BICKEL, S. 16 ff. Vgl. zum Problem BRUGGER, Grundrechte, S. 1 ff.; ders., Öffentliches Recht, S. 12 f.; SHELL, Oberster Gerichtshof, S. 177.

2350 Vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 666.

2351 Die «Supremacy Clause» (U.S. Const. art. VI, § 2) bezieht sich nur auf das Verhältnis zwischen Bundes- und Gliedstaatsrecht.

2352 Vgl. Iowa Const. art. XII, § 1; Me. Const. art. X, § 6; Mich. Const., Constitutional Schedule, § 16; R.I. Const. art. VI, § 1. Ferner verweisen die Gliedstaatsverfassungen häufig auf die Unionsverfassung als «supreme law of the land».

2353 Vgl. ENZMANN, S. 230; GARZONI, S. 40; GROSSMANN, S. 56 ff., 63 ff.; STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 49.

2354 Vgl. VATTEL, 1. Buch, 3. Kapitel, § 34 (S. 44); dazu ENZMANN, S. 196; GARZONI, S. 40 f.; GOOD, S. 155; GROSSMANN, S. 30 f.; STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 51, insbes. Anm. 46.

2355 BECK, Einleitung, S. 12 (im Original hervorgehoben).

sich der Oberste Gerichtshof der USA in einem frühen Entscheid ausdrückte, «die Sonne des politischen Systems, um die alle gesetzgebenden, verwaltenden und richterlichen Körperschaften kreisen» müssen.[2356] Damit rückte die Frage des Schutzes der Verfassung in den Vordergrund. So verknüpfte der amerikanische Jurist und Politiker James Otis die englische Gerichtspraxis mit Vattels Verfassungsbegriff und folgerte daraus, dass jedes der Verfassung widersprechende Gesetz nichtig sei.[2357] Vattel hatte dem Volk selbst die Funktion eines Hüters der «lois fondamentales» zugewiesen.[2358] In ähnlicher Weise versuchte das Grundgesetz von Pennsylvania von 1776, den Verfassungsvorrang mit dem Grundsatz der Volkssouveränität in Einklang zu bringen.[2359] Es setzte deshalb einen von der Aktivbürgerschaft alle sieben Jahre gewählten Zensorenrat («Council of Censors») ein, der Handlungen von Parlament und Regierung, die er für verfassungswidrig hielt, kritisieren konnte. Die Verfassung führte zu den Aufgaben und Befugnissen dieser «Verfassungswächter» unter anderem aus:

> «[…] and whose duty it shall be to Enquire whether the Constitution has been preserved Inviolate in every part? and whether the Legislative and Executive Branches of Government have performed their duty as Guardians of the People or assumed to themselves or exercised other or greater powers than they are Intitled to by the Constitution. […] they shall have Authority […] to recommend to the Legislature the repealing such Laws as appear to them to have been Enacted contrary to the principles of the Constitution.»[2360]

Die Verfassung von Georgia von 1777 stellte erstmals die einfache Gesetzgebung ausdrücklich unter den Vorbehalt der Verfassungsmässigkeit, indem sie bestimmte:

> «The House of Assembly shall have Power to make […] Laws and Regulations […]; provided such Laws and Regulations be not repugnant to the true Intent and Meaning of any Rule or Regulation contained in this Constitution.»[2361]

2356 VON MANGOLDT, Geschriebene Verfassung, S. 13, unter Zitierung des Entscheids *Vanhorne's Lessee v. Dorrance,* 2 U.S. (2 Dall.) 304, 308 (1795) («In short, gentlemen, the Constitution is the sun of the political system, around which all Legislative, Executive and Judicial bodies must revolve.»).

2357 Vgl. ENZMANN, S. 230; STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 50 f.

2358 Vgl. VATTEL, 1. Buch, 3. Kapitel, § 30 (S. 42); dazu ENZMANN, S. 197; GOOD, S. 164, 177.

2359 Vgl. DIPPEL, Freiheit, S. 144 f.

2360 Pa. Const. 1776, § 47, abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil V, S. 319 ff. (342 f.).

2361 Ga. Const. 1777, art. VII, abgedruckt in: DIPPEL, Constitutional Documents, Teil II, S. 13 ff. (14).

Bedeutete die einschlägige Bestimmung auch noch «nicht die *de jure*-Anerkennung der Verfassung als höherrangiges Recht», so war sie immerhin «ein deutliches Bekenntnis zu der Auffassung, dass sich der Souverän mit der Existenz einer geschriebenen Verfassung selbst beschränkt […]».[2362]

Die Vorstellung vom Verfassungsvorrang ist sodann mit dem Vertragsgedanken verknüpft; so wurde ja etwa die Verfassung von Massachusetts von 1780 als Gesellschaftsvertrag gedeutet.[2363] Auf der Grundlage dieses Gesellschaftsvertrags übertrug das Volk seine Regierungsgewalt in gewissen Teilen und Grenzen den gewählten Staatsorganen zur Ausübung, ohne damit aber seine Souveränität preiszugeben. Damit musste der in der Verfassung verkörperte Volkswille ganz selbstverständlich auch den Willensäusserungen der eingesetzten Staatsorgane vorgehen.[2364] Ernst Fraenkel führte die Entstehung der richterlichen Normenkontrolle ideengeschichtlich denn auch auf die Vorstellung eines Treuhandverhältnisses zwischen Volk und Amtsinhabern zurück.[2365] Nach John Locke nehmen die Amtsinhaber als Treuhänder Rechte wahr, die der Substanz nach beim Volk als Treugeber verbleiben,[2366] weshalb die Behörden über keine ursprünglichen, sondern nur über abgeleitete Befugnisse verfügen.[2367] Die Staatstätigkeit muss sich immer innerhalb der von der Treuhandbestellung gesetzten Grenzen bewegen. Ist die Ausübung hoheitlicher Gewalt von der Treuhandbestellung nicht gedeckt, handelt es sich um einen Vertrauensbruch, der das Volk berechtigt, die Amtsinhaber abzuberufen und sogar den Staat aufzulösen.[2368] Erfolgte die Treuhandbestellung bei Locke «nach göttlichem und weltlichem Recht und den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages», so wird sie nach heutigem US-amerikanischem Staatsdenken «nach Verfassungsrecht, in das naturrechtliche Gedankengänge verwoben sind», bestimmt.[2369] Damit wird die Überprüfung der staatlichen Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu einem unverzichtbaren Kernelement des Regierungssystems, denn sie sichert die individuellen Freiheitsrechte gegenüber den Amtsin-

---

2362 DIPPEL, Freiheit, S. 148.

2363 Vgl. vorn S. 52 f.

2364 Vgl. VON MANGOLDT, Geschriebene Verfassung, S. 20.

2365 Vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 666.

2366 Vgl. LOCKE, Zweite Abhandlung, § 222 (S. 338 f.) (dazu FRAENKEL, Regierungssystem, S. 665); ferner LOCKE, Zweite Abhandlung, § 149 (S. 293 f.).

2367 Vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 661.

2368 Vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 665.

2369 FRAENKEL, Regierungssystem, S. 662.

habern mit ihren abgeleiteten Befugnissen.[2370] Funktionell trat damit die richterliche Normenkontrolle an die Stelle von Petitionsrecht und Widerstandsrecht als den herkömmlichen Mitteln, um Verfassungsbrüchen des Gesetzgebers entgegenzuwirken.[2371] Wenn die «Federalist Papers» das Verhältnis zwischen Repräsentierten und Repräsentanten in erster Linie als Vollmachtsbeziehung und die Verfassung als Handlungsrahmen deuteten,[2372] so waren daraus die gleichen Schlüsse zu ziehen. So leitete ja Alexander Hamilton im «Federalist»-Artikel 78 aus dem System des sogenannten «limited government», das heisst aus der Beschränkung des Gesetzgebers durch die Verfassung, das Recht des Obersten Gerichtshofs der USA zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen in konkreten Anwendungsfällen ab.[2373]

Vereinzelt hatten die Obersten Gerichtshöfe der Einzelstaaten schon zwischen 1776 und 1787 die von den Parlamenten beschlossenen Gesetze für verfassungswidrig erklärt;[2374] allerdings ohne damit die Grundsatzfrage nach der Befugnis zur richterlichen Normenkontrolle zu beantworten.[2375] Etwa neun Entscheide sind einschlägig;[2376] besonders bekannt ist das Urteil *Holmes v. Walton* (1780) des Obersten Gerichtshofs von New Jersey.[2377] Der Gedanke des «limited government»

2370 Vgl. FRAENKEL, Regierungssystem, S. 666. Dennoch führt es wohl zu weit, wenn ders., a.a.O., S. 666, die US-amerikanische Normenkontrolle als «das notwendige Produkt der klassischen Naturrechtslehre» bezeichnet (vgl. die Kritik in der Buchbesprechung von HORST EHMKE, Archiv des öffentlichen Rechts 87 [1962], S. 501).

2371 Vgl. STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 62 f.; hinten Anm. 2376.

2372 Vgl. BRUNHÖBER, S. 136 ff., insbes. 144.

2373 Vgl. BRUNHÖBER, S. 139 ff., 181 ff.; DIPPEL, Freiheit, S. 150; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 80 ff.

2374 Vgl. HEIDEKING/STERZEL, S. 46.

2375 Vgl. SHELL, Oberster Gerichtshof, S. 176.

2376 Vgl. dazu, insbes. zum Entscheid *Bayard v. Singleton,* 1 Martin (N.C.) 42 (1787), eingehend STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 58 ff., insbes. 60 ff. James Iredell, einer der Rechtsanwälte in diesem Prozess in North Carolina, trug in einem Artikel in der Lokalzeitung des von schweizerischen und deutschen Einwanderern gegründeten Städtchens New Bern «die durchdringendste Begründung und Rechtfertigung des richterlichen Prüfungsrechtes im Frühstadium des modernen Verfassungsstaates» vor, indem er die herkömmlichen Mittel, um Verfassungsbrüchen des Gesetzgebers entgegenzutreten (Petitionsrecht und Widerstandsrecht des Volks) verwarf und sich für den gerichtlichen Schutz der vom Volk geschaffenen Verfassung aussprach, um die Rechte des Einzelnen zu schützen (a.a.O., S. 62 f.).

2377 Dieser Entscheid ist nur durch eine spätere Darstellung in 9 N.J.L. (4 Halst.) 427, 444 (1802) überliefert.

führte in der Konsequenz aber zum Prinzip der «Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze». Die Verfassung von Kentucky von 1792 verkündete denn auch erstmals genau diesen Grundsatz und ging damit weiter als die Unionsverfassung von 1787.[2378]

Das in der Unionsverfassung nicht ausdrücklich vorgesehene Recht des Obersten Gerichtshofs der USA zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen in konkreten Anwendungsfällen beanspruchte dieser bekanntlich erstmals im Entscheid *Marbury v. Madison* (1803),[2379] in dem es um die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit des Gerichtsorganisationsgesetzes von 1789 («Federal Judiciary Act»),[2380] eines *Bundesgesetzes,* ging. Der Entscheid legte die Argumente für die richterliche Normenkontrolle zwar treffend dar, ohne aber etwas zu enthalten, «was nicht schon innerhalb der vorhergehenden 17 Jahre, vor allem von James Iredell und Alexander Hamilton, gesagt worden wäre».[2381] Damit hatte sich der stark umstrittene Gedanke der Verfassungsgerichtsbarkeit in der jungen Union gegen Widersacher wie Thomas Jefferson durchgesetzt.[2382]

Bald schon stellte sich auch erstmals die Frage der Überprüfbarkeit *gliedstaatlicher* Gesetze. Der Oberste Gerichtshof der USA kam im Entscheid *Fletcher v. Peck* (1810)[2383] zu dem Schluss, ein Gesetz, welches das Parlament von Georgia erlassen hatte, verstosse gegen den von der Unionsverfassung gewährleisteten Schutz vertraglich begründeter Rechte («Contract Clause»)[2384]. Es weigerte sich damit, ein Gliedstaatsgesetz anzuwenden, das gegen die Unionsverfassung verstiess. Noch einen Schritt weiter ging das Oberste Bundesgericht im Entscheid *Martin v. Hunter's Lessee* (1816),[2385] indem es nicht wie bis dahin einen Legislativ- oder Exekutivakt auf seine Verfassungsmässigkeit überprüfte, sondern die

---

2378 DIPPEL, Freiheit, S. 148 f.

2379 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803), abgedruckt in deutscher Übersetzung in: SCHAMBECK/WIDDER/BERGMANN, S. 252 ff. (Nr. 54). Vgl. dazu BRUGGER, Grundrechte, S. 5 ff.; ders., Öffentliches Recht, S. 7 ff.

2380 An Act to Establish the Judicial Courts of the United States (24. September 1789).

2381 STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 69. Vgl. zu den Beiträgen James Iredells und Alexander Hamiltons auch ENZMANN, S. 231 ff.; ferner vorn Anm. 2376.

2382 Vgl. DIPPEL, Freiheit, S. 153.

2383 10. U.S. (6 Cranch) 87 (1810). Vgl. dazu AUER, Eléments, S. 26 f.; MAHON/BENOIT, S. 38 Rz. 12, S. 189 Rz. 64, S. 196 f. Rz. 66.

2384 U.S. Const. art. I, § 10, cl. 1.

2385 14 U.S. (1 Wheat.) 304 (1816). Vgl. dazu AUER, Eléments, S. 27 ff.; MAHON/BENOIT, S. 38 Rz. 12, S. 189 Rz. 64, S. 197 ff. Rz. 67.

Befugnis für sich in Anspruch nahm, den Entscheid des «Courts of Appeals» von Virginia, das heisst das Urteil eines obersten Gliedstaatsgerichts, bei dem die Auslegung der Unionsverfassung infrage stand, zu kontrollieren. Der Supreme Court stützte sich dabei auf die Unionsverfassung selbst und auf das Gerichtsorganisationsgesetz von 1789.[2386] Seit 1816 übt der Oberste Gerichtshof der USA somit die Funktion einer Rechtsmittelinstanz gegenüber den Entscheiden oberster gliedstaatlicher Gerichte aus, sofern Bundesrecht betroffen ist. Dies gilt auch dann, wenn ein Gliedstaat Partei ist.[2387]

Die Gerichte machten vom Recht, Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen und im Fall der Verfassungswidrigkeit nicht anzuwenden, im 19. Jahrhundert allerdings noch mit grosser Zurückhaltung Gebrauch.[2388] Die richterliche Normenkontrolle war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Gliedstaaten eine ungebräuchliche und unbedeutende Einrichtung.[2389] Der Oberste Gerichtshof der USA seinerseits überprüfte damals zwar ab und zu Gliedstaatsgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit, doch dauerte es nach dem Entscheid *Marbury v. Madison* noch ganze 54 Jahre, bis er kurz vor dem Sezessionskrieg erneut ein Bundesgesetz kontrollierte, und zwar im berühmten Urteil *Dred Scott v. Sandford* (1857)[2390] betreffend die Sklaverei.[2391] Als die Parlamente aber gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Zug der Industrialisierung begannen, regulierend in die Wirtschaft einzugreifen, machten die Gerichte von ihrem Prüfungsrecht immer umfassenderen Gebrauch,[2392] weshalb es sich zum «prägnanteste[n] Zug des amerikanischen Verfassungssystems» zu entwickeln vermochte.[2393] In den Gliedstaaten befeuerten nicht nur die Rechtsstaatsverfahrensklausel («Due Process Clause») des zur Zeit der Rekonstruktion angefügten 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung und weitere Bundesrechtsgarantien, sondern auch die ausufernden Gliedstaatsverfassungen selbst mit ihren zahlreichen Beschränkungen der Gesetzgebungsbefugnisse

---

2386 An Act to Establish the Judicial Courts of the United States (24. September 1789), § 25 (United States Statutes at Large, Bd. 1, S. 73).

2387 Vgl. *Cohens v. Virginia,* 19. U.S. (6 Wheat.) 264 (1821); dazu AUER, Eléments, S. 29 f.

2388 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 83 ff.

2389 Vgl. LAWRENCE M. FRIEDMAN, History, S. 78.

2390 60 U.S. 393 (1857).

2391 Vgl. LAWRENCE M. FRIEDMAN, History, S. 259; STOURZH, Verfassungswidrigkeit, S. 69.

2392 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 85 ff.

2393 FREUND, S. 84.

des Parlaments[2394] den richterlichen Aktivismus.[2395] Heute ist die Bereitschaft der obersten Gliedstaatsgerichte, staatliche Akte für verfassungswidrig zu erklären, allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt.[2396]

1.3 Die direktdemokratische Kritik der richterlichen Normenkontrolle

Die überragende Stellung, die der richterlichen Normenkontrolle heute beim Schutz der verfassungsmässigen Rechte insgesamt zukommt, hat weitgehend vergessen lassen, dass in der US-amerikanischen Verfassungstradition noch andere Formen des Grundrechtsschutzes verankert sind.[2397] So kann neben dem justiziellen unter anderem auch ein «populistischer» Ansatz,[2398] ja ein eigentlicher «popular constitutionalism» ausgemacht werden, der die Verfassungsauslegung in letzter Instanz nicht einfach den Gerichten überlässt, sondern der Aktivbürgerschaft vorbehält.[2399] Die Grundlagen dieser aufklärerischen Vorstellung finden sich nicht nur im Denken des französischen Staatsphilosophen Antoine de Condorcet,[2400] sondern auch bei Thomas Jefferson, der aufgrund seines positiven Menschenbilds im Mehrheitswillen den einzigen sicheren Hüter der Menschenrechte sah und in einer Rede von 1789 die bemerkenswerten Sätze formulierte:

> «It rests now with ourselves alone […] to show by example the sufficiency of human reason for the care of human affairs and *that the will of the majority,* the natural law of every society, *is the only sure guardian of the rights of man*. Perhaps even this may sometimes err. But it's [sic] errors are honest, solitary and short-lived […] it soon returns again to the right way.»[2401]

2394 Vgl. vorn S. 86 f.

2395 Vgl. LAWRENCE M. FRIEDMAN, History, S. 266 ff., mit zahlreichen Beispielen.

2396 Vgl. MELINDA GANN HALL, S. 251 ff., insbes. 274 (Diagramm 8-3).

2397 Vgl. DINAN, People's Liberties, S. XI, 167 ff.

2398 Vgl. DINAN, People's Liberties, S. 80 ff., 96 ff.

2399 Vgl. KRAMER, S. 3 ff., 8 und passim; DOUGLAS S. REED, S. 931 f. und passim; ferner TUSHNET, Constitution, S. 177 ff. und passim («populist constitutional law»).

2400 Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 80. Die französischen Revolutionsverfassungen brachten diese Vorstellung mit der «Gesellschaftlichen Garantie» («garantie sociale») der Verfassung zum Ausdruck, die den Versuch darstellte, «die Verfassung und die darauf abgestützte Gesetzgebung möglichst unmittelbar auf das Volk abzustützen». Dazu sollten die Einrichtungen direkter Demokratie dienen (KLEY/AMSTUTZ, S. 20 f.).

2401 Zit. nach VILE, Amending Process, S. 61 (Hervorhebung hinzugefügt).

In dieser auch in der Schweiz lebendigen Tradition[2402] standen viele US-amerikanische Reformer zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Sie hielten fakultatives Referendum und Volksinitiative für Mittel der Rechtswahrung, mit denen die Aktivbürgerschaft selbst ihre Rechte und Freiheiten am besten schützen und der «Allmacht» des Parlaments Einhalt gebieten konnte. So meinte etwa der progressivistische kalifornische Gouverneur Hiram Johnson, die neuen Einrichtungen direkter Demokratie stellten dem Volk die Mittel zur Verfügung, mit denen es «sich selbst schützen» könne.[2403] Die Progressivisten kritisierten denn auch zunehmend die richterliche Normenkontrolle, vor allem auf Bundesebene. Dabei ist zunächst zu bedenken, dass der Entwicklungsgedanke, von dem die Reformer geprägt waren, von vornherein in einem starken Spannungsverhältnis zum damaligen statischen Konstitutionalismus stand, der auf der nur schwer änderbaren, zivilreligiös verehrten Unionsverfassung gründete.[2404] Umso mehr hielten die Progressivisten die richterliche Normenkontrolle für undemokratisch[2405] und betonten, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht mit der Ausführung des Volkswillens gleichzusetzen sei, weil immer verschiedene Auslegungsmöglichkeiten bestünden,[2406] vor allem bei offen formulierten Verfassungsbestimmungen wie der «Due Process Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung.[2407] Die Verfassungsgrundsätze, die den Richtern als Grundlage dienten, seien kaum mehr als «allgemeine sittliche

[2402] Vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 828; SCHERRER, S. 49 Anm. 10. Aus ähnlichen Gründen gelang erst spät die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen, galt doch die Volkswahl der Kantonsregierung als Garantie für eine rechtsstaatliche Verwaltung.

[2403] HIRAM JOHNSON, Inaugural Address (4. Januar 1911), zit. nach HICHBORN, Session of 1911, S. 93 Anm. 115 («[…] they do place in the hands of The People the means by which they may protect themselves.»).

[2404] Vgl. BLOOMFIELD, S. 19 ff., der zeigt, wie sich die Auseinandersetzungen über das Verfassungsverständnis kulturell (vor allem literarisch) niedergeschlagen haben.

[2405] Vgl. BEARD, Introductory Note, S. 68, unter Hinweis auf GOODNOW, S. 357 («The judiciary in the United States is in fact, in view of its power over the constitutionality of laws, a political body, and it has, in a large number of unquestionable cases, assumed legislative power. If the judiciary is to retain this veto over legislation, it can hardly expect to escape that movement which is everywhere steadily and irresistibly making for direct popular control over all policy-determining instrumentalities in government.»); ferner DUNCAN-CLARK, S. 223 ff.; RANSOM, S. 38 ff.; ROE, S. 3 ff.

[2406] Vgl. COMMONS, Direct Legislation, S. 735 f.

[2407] Vgl. DUNCAN-CLARK, S. 227 ff.

Empfindungen»[2408] und weder allgemein- noch endgültig.[2409] Freilich war das richterliche Prüfungsrecht unter den Progressivisten vor allem deshalb unbeliebt, weil es eine fortschrittliche Sozialgesetzgebung und regulierende Wirtschaftseingriffe erschwerte oder sogar verunmöglichte.[2410] Die gleiche Erfahrung hatten schon die Populisten machen müssen, als sie mit den Gesetzen, die sie im Zug ihres Kampfs gegen die «Korruption des ‹amerikanischen Traums›» erlassen hatten, beim Obersten Gerichtshof der USA aufliefen.[2411] Als in den 1890er-Jahren eine allgemeine Bundeseinkommenssteuer die verhassten Schutzzölle ablösen sollte, erklärte das Oberste Bundesgericht das Gesetz über die Einkommenssteuer in einem berüchtigten Fall 1895 für verfassungswidrig,[2412] weil es einen unvernünftigen und ungerechten Angriff auf das Privateigentum darstelle.[2413] Später bezichtigten die Progressivisten die Gerichte, die Antitrustgesetzgebung nicht nachdrücklich genug durchzusetzen. Die Problematik der richterlichen Normenkontrolle jener Zeit kam vor allem in dem bekannten Entscheid *Lochner v. New York* (1905)[2414] zum Ausdruck, in dem der Supreme Court der USA ein Gesetz des Gliedstaats New York, das eine Höchstarbeitszeit von 60 Stunden pro Woche für Angestellte des Bäckereigewerbs vorsah, als Verstoss gegen die aus der «Due Process Clause» abgeleitete Vertragsfreiheit beurteilte.[2415] Auf der gleichen Linie lag ein 1911 ergangener Entscheid des Berufungsgerichts von New York, das ein Gesetz über die Entschädigung von Arbeitern für Verletzungen am Arbeitsplatz für verfassungswidrig erklärte.[2416]

Aus dem Unbehagen über diese konservative Rechtsprechung heraus[2417] entstand schliesslich sogar, als «wohl […] extremste Form der Teilnahme des Volkes an

---

[2408] BEARD, Introductory Note, S. 55 («scarcely more than general moral percepts»).

[2409] Vgl. DUNCAN-CLARK, S. 229.

[2410] Vgl. etwa DINAN, People's Government, S. 949 f.; ferner LAWRENCE M. FRIEDMAN, History, S. 270 ff.

[2411] SHELL, Politisches System, S. 45.

[2412] Vgl. *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co.,* 157 U.S. 429 (1895).

[2413] Vgl. GROSSMANN, S. 101; SHELL, Politisches System, S. 46.

[2414] 198 U.S. 45 (1905).

[2415] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 189 f.

[2416] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 194.

[2417] Vgl. THEODORE ROOSEVELT, Constitutions and Courts as Instruments of Social Justice, in: ders., Progressive Principles, S. 249 ff.; ders., Courts not a Sovereign Power Beyond the People's Reach, in: ders., Progressive Principles, S. 263 ff.

staatlicher Gewalt»,[2418] der sogenannte «recall of judicial decisions».[2419] Diese von Theodore Roosevelt vorgeschlagene,[2420] in das Programm der «Progressive Party» von 1912 aufgenommene Einrichtung[2421] war heftig umstritten.[2422] Sie war eigentlich als Kompromiss zwischen dem Status quo und dem selbst unter Progressivisten kontroversen Abberufungsrecht gegenüber Richtern[2423] – dem «recall of judges» –[2424] konzipiert worden[2425] und sollte den Verfassungsschutz auf sehr

---

2418 GERSTEIN, S. 303.

2419 Auch «judicial referendum» oder «referendum on judicial decisions» genannt. Vgl. zum Ganzen KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 193 ff., und die Untersuchung von STAGNER; aus zeitgenössischer Sicht: ARNOLD BENNETT HALL, S. 174 ff. (Gegner); WILCOX, S. 164 ff. (Befürworter); ferner THAYER.

2420 Vgl. ROSS, S. 130 ff. Theodore Roosevelt entwickelte diese Idee in mehreren Artikeln, namentlich in der Zeitschrift «The Outlook», und trug sein Anliegen in politischen Reden vor, besonders nachdrücklich im Februar 1912 vor dem Verfassungskonvent von Ohio in Columbus («A Charter of Democracy», in: ders., Progressive Principles, S. 46 ff.; vgl. dazu MILKIS, S. 54 ff.; MILKIS/TICHENOR, S. 290 ff.). Dabei handelte es sich um eines der wichtigsten Themen im Kampf um die Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten der Republikanischen Partei 1911/12. Während Präsident William Howard Taft, ein überzeugter Gegner von Einrichtungen direkter Demokratie (vgl. TAFT, S. 42 ff., 72 ff.), die Idee entschieden ablehnte, wollte Roosevelt der Aktivbürgerschaft die Möglichkeit einräumen, gegen Gerichtsentscheide vorzugehen, die eine fortschrittliche Sozialgesetzgebung verhinderten (vgl. LEWIS L. GOULD, «Initiative, Referendum, and Recall», in: Finkelman/Wallenstein, S. 192).

2421 «[The Progressive Party] pledges itself to provide: 1. That when an Act, passed under the police power of the State, is held unconstitutional under the State Constitution, by the courts, the people, after an ample interval for deliberation, shall have an opportunity to vote on the question whether they desire the Act to become law, notwithstanding such decision» («Progressive Platform» von 1912, abgedruckt in: DONALD BRUCE JOHNSON, S. 175 ff. [176]).

2422 Vgl. die Zusammenstellung der befürwortenden und gegnerischen Argumente sowie die Sammlung einschlägiger Artikel in: PHELPS, Recall, S. XV ff., 143 ff.

2423 Vgl. CRONIN, S. 131 f.; SPONHOLTZ, S. 57.

2424 Das Thema erregte 1911/12, im Vorfeld der Aufnahme Arizonas in die Union, nationales Aufsehen, da in der Verfassung dieses Gliedstaats ein Abberufungsrecht vorgesehen war, das unter anderem auch die vorzeitige Abwahl von Richtern ermöglichte. Präsident William Howard Taft verweigerte wegen dieser Bestimmung die Zustimmung zur Aufnahme des neuen Gliedstaats. Arizona verzichtete deshalb auf den «judicial recall» oder «recall of judges» – allerdings nur, um ihn kurz nach der Zulassung zur Union wieder in sein Grundgesetz aufzunehmen (vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 192; SEFEROVIC, S. 75 ff., m.w.H.). Oregon kannte damals bereits ein solches Abberufungsrecht. 1911 führte auch Kalifornien das Abberufungsrecht gegenüber Richtern ein, wobei diese heftig umstrittene Einrichtung gemäss den Befürwor-

ungewöhnliche Weise demokratisieren: Der Vorschlag sah vor, Entscheide der Gliedstaatsgerichte (nicht aber des Obersten Bundesgerichts),[2426] die ein Gesetz für verfassungswidrig erklärten, mittelbar einer Volksabstimmung zu unterstellen. Die Aktivbürgerschaft hätte über die Frage der Verfassungsmässigkeit des betreffenden Gesetzes und damit über die massgebende Verfassungsauslegung entscheiden können.[2427] Tatsächlich eingeführt wurde ein solches «direkt-demokratisches Kuriosum»[2428] allerdings einzig in Colorado im Jahr 1912, und zwar auf dem Weg einer Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung.[2429] Die einschlägige Bestimmung lautete wie folgt:

> «None of said courts except the Supreme Court shall have any power to declare or adjudicate any law of this state […] as in violation of the Constitution of this State or of the United States; *provided that before such decision shall be binding it shall be subject to approval or disapproval by the people.* […] All such laws or parts thereof submitted as herein provided when approved by a majority of the votes cast thereon at such election shall be and become the law of this state notwithstanding the decision of the Supreme Court.»[2430]

---

tern dazu dienen sollte, die Richter von einer Aushebelung der Einrichtungen direkter Demokratie abzuhalten (vgl. KEY/CROUCH, S. 436 f.).

2425 Vgl. GOEBEL, S. 64 f.

2426 Vgl. DUNCAN-CLARK, S. 234.

2427 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 21; ferner die zeitgenössischen Darstellungen von DUNCAN-CLARK, S. 225 f., 234 ff., der darauf hinweist, dass der Begriff eher unglücklich gewählt sei, und betont, dass die Einrichtung vielmehr das Gesetz als den Gerichtsentscheid betreffe (234 f.), und HASBACH, S. 112 f., der befand, das Verfahren bewege sich «im herkömmlichen Geleise der unmittelbaren Demokratie», weshalb «kein Zweifel» bestehen könne, «dass das Volk in der Demokratie dieses Recht hat». Tatsächlich kann man diese Einrichtung als eine Art Verfassungsinitiative des authentischen Verfassungsinterpreten verstehen, der die verbindliche Auslegung für zukünftige Fälle festlegt (vgl. WILLIAM DRAPER LEWIS, S. 311 ff.).

2428 STELZENMÜLLER, S. 87.

2429 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 196 ff.; ROSS, S. 152; DUANE A. SMITH, S. 202 f. Ein Versuch zur Einführung einer ähnlichen Einrichtung in Oregon blieb 1913 erfolglos, vor allem deshalb, weil angesichts der Volksinitiative auf Verfassungsänderung kein Bedürfnis danach bestand (vgl. BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 174 f.).

2430 Colo. Const. art. VI, § 1 in der Fassung von 1912, abgedruckt in: KETTLEBOROUGH, S. 202 f. (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 175 Anm. 1.

Nach Theodore Roosevelts Niederlage in den Präsidentschaftswahlen von 1912 verlor das Anliegen an Zugkraft;[2431] der Vorschlag, eine entsprechende Einrichtung auf Bundesebene einzuführen, blieb 1912/13 erfolglos.[2432] Auch in Colorado blieb der «recall of judicial decisions» ein «Museumsstück»,[2433] beurteilte ihn doch 1921, noch vor dem ersten Anwendungsfall, der Oberste Gerichtshof des Gliedstaats in zwei Entscheiden als Verstoss gegen die Unionsverfassung (in Bezug auf das Verbot der richterlichen Normenkontrolle durch untere Gerichte).[2434] Das Misstrauen der Progressivisten gegenüber dem richterlichen Prüfungsrecht zeigte sich aber auch in den verfassungsrechtlich verankerten Verboten von Colorado und Nevada, direktdemokratisch erlassene Gesetze gerichtlich für verfassungswidrig zu erklären;[2435] in der Verfassung von Nevada findet sich die betreffende Bestimmung in leicht geänderter Fassung nach wie vor.[2436]

Der Oberste Gerichtshof der USA sollte seine konservative Rechtsprechung erst ab 1937 ändern, als er nach einer heftigen Auseinandersetzung mit dem seit 1933

2431 Vgl. LEWIS L. GOULD, «Initiative, Referendum, and Recall», in: Finkelman/Wallenstein, S. 192.

2432 Vgl. ROSS, S. 153. Demnach hätte der Kongress ein vom Obersten Gerichtshof der USA für verfassungswidrig erklärtes Bundesgesetz einem Volksentscheid zuführen können.

2433 HALLER, Stimmbürger, S. 30.

2434 Vgl. *People v. Western Union Telegraph Co.,* 198 P. 146 (Colo. 1921); *People v. Max,* 198 P. 150 (Colo. 1921); dazu KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 197 f.; ROSS, S. 152; DUANE A. SMITH, S. 203 ff.; ferner SILAGI, S. 283 f.

2435 Vgl. den vorn S. 385 abgedruckten Auszug aus Colo. Const. art. VI, § 1 in der Fassung von 1912 (erster Satz); ferner Nev. Const. art. XIX, § 2 in der Fassung von 1904 (abgedruckt in: BEARD/SHULTZ, S. 121; GALBREATH, Initiative and Referendum, S. 33): «When a majority of the electors voting at a state election shall by their votes signify approval of a law or resolution, such law or resolution shall stand as the law of the State and shall not be overruled, annulled, set aside, suspended, or in any way made inoperative except by the direct vote of the people. When such majority shall so signify disapproval the law or resolution so disapproved shall be void and of no effect.» Vgl. auch BARNETT, Initiative, Referendum, and Recall, S. 174 Anm. 1; TALBOT, S. 48 f.

2436 Vgl. Nev. Const. art. XIX, § 1(3): «If a majority of the voters voting upon the proposal submitted at such election votes approval of such statute or resolution or any part thereof, such statute or resolution or any part thereof shall stand as the law of the state and shall not be amended, annulled, repealed, set aside, suspended or in any way made inoperative except by the direct vote of the people. If a majority of such voters votes disapproval of such statute or resolution or any part thereof, such statute or resolution or any part thereof shall be void and of no effect.» Vgl. dazu EULE, Judicial Review, S. 1546, insbes. Anm. 184.

amtierenden Präsidenten Franklin D. Roosevelt über die New-Deal-Gesetzgebung begann, Wirtschaftseingriffe als verfassungsmässig zu beurteilen.[2437] Die «countermajoritarian difficulty» der richterlichen Normenkontrolle wurde damit freilich nicht beseitigt, weshalb sie eine beständige Herausforderung für die Verfassungstheorie bleibt.[2438]

1.4 Die direktdemokratische Korrektur der richterlichen Normenkontrolle

Ein Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle kann sich vor allem dann aufbauen, wenn ein in der Volksabstimmung beschlossener gliedstaatlicher Erlass vom Obersten Gerichtshof der USA als Verstoss gegen die Unionsverfassung beurteilt wird und damit ein «Legitimationskonflikt» aufbricht: «Die Souveränität jedes Einzelstaats und seines Volkes ist durch die Bundesverfassung beschränkt, ohne dass sie sich aus diesen Schranken befreien können.»[2439]

Anders sieht es freilich in Fällen aus, in denen der Vorrang des Bundesrechts keine Rolle spielt. Die direktdemokratisch geprägte Verfassungsordnung auf Gliedstaatsebene bildet nämlich einen ganz anderen Rahmen für die richterliche Normenkontrolle als die repräsentativdemokratische Staatsorganisation auf Bundesebene. Einerseits erscheint die Stellung der richterlichen Normenkontrolle in den Gliedstaaten als privilegiert, erfüllt sie doch im Fall des Schutzes der Gliedstaatsverfassung, die in einer Volksabstimmung angenommen worden ist, eine demokratische Funktion, die ihrer Legitimation zustattenkommen kann. Anderseits ist der Prüfungsmassstab, also das gliedstaatliche Grundgesetz, steter Veränderung ausgesetzt, wobei nicht nur die Parlamente, sondern in zahlreichen Gliedstaaten auch die Stimmberechtigten auf dem Weg der Volksinitiative Teiländerungen vorschlagen können. Auf diese Weise kann die Aktivbürgerschaft missliebige verfassungsrichterliche Entscheide durch volksinitiierte, detaillierte Verfassungsbestim-

---

2437 Vgl. SHELL, Politisches System, S. 50 ff.

2438 Vgl. insbes. das einflussreiche Werk ELYS, in dem er das Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle im Sinn einer verstärkten richterlichen Überprüfung des politischen Prozesses (Repräsentationsgleichheit) bei gleichzeitiger Zurückhaltung in anderen Bereichen aufzulösen versuchte (dazu BRUGGER, Grundrechte, S. 367 ff., und zum Ganzen die eingehende Untersuchung von RIECKEN).

2439 ENZMANN, S. 429.

mungen korrigieren.[2440] Das Mittel der Verfassungsänderung dient insofern der Sicherstellung des Vorrangs der Verfassung: Der Verfassungsrichter soll sich nicht über sie stellen können. Die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung und das Verfassungsreferendum können deshalb auch als unverzichtbares Gegengewicht zur Macht der Verfassungsrichter gedeutet werden.[2441]

Die Möglichkeit, durch Teiländerung der Verfassung einen verfassungsrichterlichen Entscheid umzustossen, war immer eine wichtige Funktion des Verfassungsrevisionsverfahrens. Das gilt sowohl für die Bundes- als auch für die Gliedstaatsebene. Vier der 27 Zusatzartikel zur Unionsverfassung dienten dem Zweck, Entscheide des Obersten Gerichtshofs der USA umzustossen.[2442] In den Gliedstaaten war es schon vor der Einführung der Volksinitiative immer wieder zu Korrekturen verfassungsrichterlicher Entscheide gekommen, indem für verfassungswidrig erklärte Gesetzesbestimmungen auf Verfassungsstufe gehoben wurden, vor allem im Bereich des Arbeitnehmerschutzes.[2443] Angesichts dieser Tradition der die Gerichte einengenden Verfassungsänderungen[2444] erstaunt es nicht, dass sich später auch die Teiländerungsinitiative zu einem bedeutenden Korrektiv der verfassungsrichterlichen Rechtsprechung entwickeln sollte.[2445] Die Möglichkeit, mit der Volksinitiative einen für verfassungswidrig erklärten Gesetzesinhalt auf die Verfassungsstufe zu heben oder in einer Verfassungsbestimmung den Gerichten zu untersagen, das betreffende Gesetz für verfassungswidrig zu erklären, war schon zur Zeit der Einführung des neuen Volksrechts in den Gliedstaaten der USA

2440 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 137 Nr. 198; Note, Interpretation, S. 1347 f., 1354 f. 16 Gliedstaaten sehen die Volksinitiative auf Teiländerung der Verfassung in der Form der direkten Volksinitiative vor: Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Illinois, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon und South Dakota; zwei Gliedstaaten, nämlich Massachusetts und Mississippi, kennen nur die indirekte Volksinitiative auf Verfassungsänderung (vgl. The Book of the States 2020, S. 240 f. [Tabelle 6.9]).

2441 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 137 Nr. 198.

2442 Im Einzelnen U.S. Const. amend. XI (1795), XIV, § 1 (1868), XVI (1913) und XXVI (1971) (vgl. LYNN A. BAKER, Constitutional Change, S. 156 Anm. 41, m.w.H. auf die Rechtsprechung).

2443 Vgl. etwa DINAN, People's Government, S. 977 ff.

2444 Vgl. dazu eingehend DINAN, Court-Constraining Amendments, S. 985 ff.

2445 Vgl. dazu eingehend AUER, Référendum et initiative populaires; EULE, Judicial Review, S. 1545 ff.; FISCHER, Ballot Propositions, S. 77 ff.; JANICE C. MAY, Amendment and Revision, S. 170 ff.

von wissenschaftlichen Beobachtern vorausgesehen[2446] und von politischen Befürwortern ausdrücklich gewünscht[2447] worden. Heute stellen vereinzelte Kritiker der direkten Demokratie wegen dieser Praxis den Sinn der richterlichen Normenkontrolle im gliedstaatlichen Kontext überhaupt infrage.[2448]

Ein missliebiger verfassungsrichterlicher Entscheid kann freilich nur dann auf dem Weg der Volksinitiative übersteuert werden, wenn ein Gesetz ausschliesslich auf seine Übereinstimmung mit der *gliedstaatlichen* Verfassung zu überprüfen ist.[2449] Eine besondere Aktualität hat die Korrektur verfassungsrichterlicher Entscheide denn auch durch den sogenannten «New Judicial Federalism» erlangt, der eine eigentliche «‹verfassungsrechtliche Revolution›»[2450] darstellte: Ein 1977 erschienener Aufsatz von William J. Brennan, Jr.,[2451] Richter am Obersten Gerichtshof der USA, bewirkte, dass die während Jahrzehnten wenig beachteten gliedstaatlichen Grundgesetze «wiederentdeckt» wurden und die Gerichte sich ihre Autonomie in diesem Bereich in Erinnerung riefen. Sie nutzten sie dazu, um mit einer liberalen Interpretation der gliedstaatlichen Grundrechte auf eine Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der USA zu reagieren, die ab 1969 unter Chief Justice Warren E. Burger und seinem Nachfolger William H. Rehnquist – im Vergleich zum Zeitalter von Chief Justice Earl Warren zwischen 1953 und 1969 – restriktiver geworden war.[2452] Konservative Kreise versuchen seither regelmässig, unerwünschte verfassungsrichterliche Entscheide gliedstaatlicher Gerichte mit der Verfassungsinitiative zu korrigieren.[2453]

2446 Vgl. OBERHOLTZER, Referendum (2. Aufl. 1911), S. 478, unter Hinweis auf DODD, Revision and Amendment, S. 251 ff. und LOWELL, Governments and Parties, S. 296 f., und in Bezug auf verfassungswidrige volksinitiierte Gesetze («It is now wholly at the mercy of the electorate, which can either recast its measure in the form of a constitutional amendment – since one subject is as fit to go into the Constitution as another – or else enact an amendment denying in general terms the power of the court to reverse the action of the people.»).

2447 Vgl. DINAN, Constitutional Tradition, S. 48 ff., 59 ff.

2448 Vgl. EULE, Judicial Review, S. 1546 f.

2449 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 3.

2450 KOMMERS, S. 494.

2451 WILLIAM J. BRENNAN, Jr., State Constitutions and the Protection of Individual Rights, Harvard Law Review 90 (1977), S. 489 ff.

2452 Vgl. ROBERT F. WILLIAMS, S. 113 ff.; zur historischen Einordnung insbes. TARR, State Constitutions, S. 161 ff.; zum Ganzen ferner MORAWA.

2453 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 131 ff. Nrn. 191 ff., S. 134 ff. Nrn. 194 ff.; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 198 ff. (mit einer eingehenden

Die Volkswahl der Richter auf beschränkte Amtsdauer und das Abberufungsrecht eröffnen weitere Möglichkeiten der demokratischen Einflussnahme auf die Verfassungsrechtsprechung.[2454] New York hatte 1846 als erster Gliedstaat die Volkswahl der Mitglieder des Obersten Gerichtshofs eingeführt. Heute kennen 38 Gliedstaaten die Volkswahl der Mitglieder der Obersten Gerichtshöfe in irgendeiner Form, wobei diese Wahl auf eine Amtsdauer von sechs bis zwölf Jahren erfolgt. Die Richter der Gliedstaaten können also, anders als diejenigen des Bundes, nicht «during good behaviour» bis zu ihrem Rücktritt im Amt verbleiben.[2455] Dadurch ist die gliedstaatliche Justiz, die für die «Rück- und Einbindung der unmittelbaren Rechtssetzungsverfahren in ihre gewaltenteilige und rechtsstaatliche Rahmenordnung» zu sorgen hat, «weitgehend in den politischen Prozess eingebunden […], den sie kontrollieren soll […]».[2456] Ob sie deshalb «dieser Aufgabe nur bedingt gerecht zu werden» vermag,[2457] ist umstritten. Nicht-Wiederwahlen von Richtern sind zwar in der Vergangenheit vereinzelt vorgekommen[2458] und eine gewisse «Politisierung» der Richterwahlen ist in jüngerer Zeit tatsächlich zu beobachten.[2459] Ein Einfluss auf die richterliche Entscheidfindung[2460] ist aber kaum nach-

---

Darstellung dieser Entwicklung im Bereich politischer Streitfragen wie Todesstrafe oder gleichgeschlechtliche Ehe). SHARUM, Arkansas, S. 60 ff., 67 ff., 77 ff., 97 ff., hat eine gegenläufige Entwicklung in Arkansas festgestellt, wo seit 1966 (statistisch signifikant zwischen 1984 und 2006) der «verfassungsrechtliche Aktivismus» (mit der Volksinitiative) mit zunehmendem «richterlichem Aktivismus» abgenommen hat.

2454 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 211 ff.; SPECHT, S. 147 ff.; STELZENMÜLLER, S. 195, 277. Die Abberufung von Richtern ist allerdings selten (vgl. CRONIN, S. 143).

2455 Vgl. MADDEX, S. XV; MELINDA GANN HALL, S. 251 ff., insbes. 268 (Tabelle 8-4).

2456 STELZENMÜLLER, S. 277.

2457 STELZENMÜLLER, S. 277; vgl. auch S. 195. So auch EULE, Judicial Review, S. 1579 ff.

2458 Besonders bekannt ist die Nicht-Wiederwahl von drei Richtern am Obersten Gerichtshof von Kalifornien 1986, darunter Chief Justice Rose Bird. Seither kamen weitere vereinzelte Fälle in anderen Gliedstaaten hinzu (vgl. VON ARX, S. 337; BILLERBECK, S. 108 ff.; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 213 f., ders., California Supreme Court, S. 181 f.). Dagegen scheiterte 1984 ein Versuch, die Wiederwahl von Hans A. Linde, Richter am Obersten Gerichtshofs von Oregon (vgl. hinten S. 400 f.), zu verhindern (vgl. LATZER, S. 169).

2459 Vgl. MELINDA GANN HALL, S. 251 ff., insbes. 271 (Tabelle 8-5).

2460 Bekannt ist der Ausspruch von Otto Kaus, eines Richters am Obersten Gerichtshof von Kalifornien, den politischen Folgen gewisser Entscheide keine Beachtung zu schenken, sei, vor allem im Vorfeld von Richterwahlen, ‹‹like ignoring a crocodile in your bathtub›› (zit. nach REIDINGER, S. 58; vgl. auch EULE, Crocodiles, S. 739).

weisbar.[2461] Im Übrigen ist zu bedenken, dass die Volkswahl der Richter gerade deshalb anstelle der Parlamentswahl eingeführt worden ist, weil nur sie als geeignet erschien, die Unabhängigkeit der Gerichte bei der Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzgebungsakten des Parlaments zu gewährleisten.[2462]

2. Zur Ausgestaltung der richterlichen Normenkontrolle

2.1 Die Kontrollzuständigkeit und die Klageberechtigung

Aufgabe der richterlichen Normenkontrolle ist die Überprüfung von Rechtsnormen unterhalb der Verfassungsstufe auf ihre Verfassungsmässigkeit.[2463] Der Begriff der Verfassungsmässigkeit bezieht sich in den USA sowohl auf die Gliedstaatsverfassungen als auch auf die Unionsverfassung. Gliedstaatliche *Gesetze* können auf ihre Übereinstimmung mit dem betreffenden gliedstaatlichen Grundgesetz und mit der Unionsverfassung[2464] – beziehungsweise mit dem unterverfassungsrechtlichen Bundesrecht –[2465], gliedstaatliche *Verfassungsänderungen* dagegen nur auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht überprüft werden, denn «verfassungswidriges Verfassungsrecht» – im Sinn einer der Gliedstaatsverfassung widersprechenden Änderung der Gliedstaatsverfassung –[2466] ist in den USA grundsätzlich nicht anerkannt.[2467]

[2461] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 214 f. Nach HOLMAN/STERN, S. 1259 ff., üben die Bundesrichter im Gegensatz zu den Gliedstaatsrichtern zu wenig Zurückhaltung gegenüber Volksentscheiden. Vgl. dazu die Kritik von HASEN, Comment on Holman and Stern; zum Vorwurf, die Bundesgerichte seien von einer elitären Richterschaft ohne Bezug zur Mehrheitsmeinung beherrscht VITIELLO/GLENDON, S. 1295 ff.

[2462] Vgl. COMMONS, Direct Legislation, S. 732 f.

[2463] Vgl. vorn S. 374.

[2464] Fast die gesamte «Bill of Rights» der Unionsverfassung (vgl. vorn Anm. 1450) ist für die Gliedstaaten verbindlich geworden, indem sie in den 14. Zusatzartikel, der dem Wortlaut nach als einzige Bestimmung (nur) für die Gliedstaaten gilt, inkorporiert wurde (vgl. BRUGGER, Grundrechte, S. 47 ff.; ders., Öffentliches Recht, S. 104 ff.).

[2465] Die «Supremacy Clause» (U.S. Const. art. VI, § 2) bezieht sich auf das gesamte Bundesrecht. Nachfolgend werden allerdings nur Fälle berücksichtigt, in denen die Gerichte die gliedstaatlichen Rechtssätze auf ihre Übereinstimmung mit der *Unionsverfassung* überprüften.

[2466] Zu beachten ist allerdings, dass in einigen Gliedstaaten gewisse Gegenstände vom Anwendungsbereich der *Volksinitiative* auf Teiländerung der Verfassung ausdrücklich ausgenommen sind.

[2467] Vgl. Note, 19 A.L.R.2d 519, § 1 («It is impossible to perceive how a proposed amendment to a state constitution, if validly submitted and adopted, could be invalid under

Die Natur des streitigen Rechts ist ausschlaggebend für die Beantwortung der Frage, ob ein Gliedstaatsgericht oder ein Bundesgericht für die Überprüfung zuständig ist. Als Grundregel gilt, dass die Gerichte der *Gliedstaaten* Fragen des Gliedstaatsrechts letztverbindlich entscheiden, während in erster Linie die Gerichte der *Union* Fragen des Bundesrechts (auf der Grundlage von Verfassung, Gesetzen und Staatsverträgen) beurteilen. Allerdings überschneiden sich die Zuständigkeiten teilweise. Die letztverbindliche Beurteilung von Fragen des Bundesrechts ist aber immer dem Obersten Gerichtshof der USA, diejenige von Fragen des Gliedstaatsrechts dem obersten Gericht des betreffenden Gliedstaats vorbehalten.[2468] Dabei sind im US-amerikanischen System der «dezentralisierten» (oder «diffusen») Normenkontrolle sämtliche Gerichte befugt, Rechtsfragen nach der jeweiligen Gliedstaatsverfassung beziehungsweise nach der Unionsverfassung zu entscheiden, wobei gegen die Auslegung der *Unionsverfassung* durch ein Gliedstaatsgericht der Weiterzug an das Oberste Bundesgericht der USA grundsätzlich möglich ist.[2469] Dagegen überprüft der Supreme Court der USA nicht die Ausle-

---

the provisions of the constitution which it is designed to amend.»). Die Auslegungsgrundsätze, wonach im Fall eines Normenkonflikts die jüngere und speziellere der älteren und allgemeineren Regelung vorgeht («lex posterior derogat legi priori», «lex specialis derogat legi generali»), sind in den USA auch im Verfassungsrecht aus demokratischen Gründen allgemein anerkannt (vgl. Am. Jur. 2d, *Constitutional Law* § 63 [2004]: «[I]f there is a conflict between a general and a special or specific provision in a constitution, the special or specific provision must prevail in respect of its subject matter. […] If there is a real inconsistency between a constitutional amendment and an antecedent provision, the amendment must prevail because it is the latest expression of the will of the people.»). Vgl. aber PAINTER, passim, der diese Grundsätze nicht schematisch angewendet wissen will. Nur selten wird in den USA argumentiert, eine Verfassungsänderung sei (gemessen an derselben Verfassung) selbst verfassungswidrig (vgl. die Hinweise bei PAINTER, S. 128 f. Anm. 17).

2468 Vgl. HEUN, S. 232 ff., insbes. 232, 234 f., 238 f.

2469 Während der Oberste Gerichtshof der USA heute als Rechtsmittelinstanz in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle nach eigenem Ermessen über die Zulassung durch Annahmeverfügung («writ of certiorari») entscheiden kann, bestand bis 1988 ein Rechtsanspruch auf Weiterzug von einem obersten Gliedstaatsgericht (auf dem Weg des «appeal») unter anderem dann, wenn ein wegen Unvereinbarkeit mit der Unionsverfassung angefochtenes Gliedstaatsgesetz bestätigt worden war. Voraussetzung war allerdings das Vorliegen einer gewichtigen bundesrechtlichen Frage («substantial federal question»). Vgl. zu dieser Regelung BRUGGER, Grundrechte, S. 12 f. (mit der einschlägigen Gesetzesbestimmung 28 U.S.C. § 1257); zur heutigen Regelung: ders., Öffentliches Recht, S. 15 f. (mit der einschlägigen Gesetzesbestimmung 28 U.S.C. § 1257). Auch über die Annahme von Fällen der Bundesberufungsgerichte durch Erteilung des «writ of certiorari» kann der Supreme Court frei entscheiden (vgl. 28

gung von Gliedstaatsverfassungen durch Gliedstaatsgerichte. Die letztinstanzlichen Gliedstaatsgerichte können deshalb eine eigene, unabhängige Verfassungsrechtsprechung entwickeln. Auch wenn eine Bestimmung der Gliedstaatsverfassung mit einer Regelung der Unionsverfassung wörtlich übereinstimmt, werden diese Normen häufig sehr unterschiedlich ausgelegt. Selbstverständlich sind die Gliedstaatsgerichte aber bei der Auslegung der *Unionsverfassung* an die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der USA gebunden.[2470]

Zur Klage, dass ein Erlass die Verfassung verletze, ist nur berechtigt, wer bestimmte Voraussetzungen erfüllt. So muss ein Kläger nicht nur nachweisen, «dass die Verabschiedung eines staatlichen Erlasses ihn tatsächlich schädigt und dass dieser Schaden unmittelbar mit der staatlichen Massnahme in Zusammenhang steht», sondern auch, «dass ein richterliches Urteil das Übel beseitigen kann».[2471] Die Klagevoraussetzungen der Gliedstaatsgerichte, für welche die Anforderungen der einschlägigen Bestimmung der Unionsverfassung[2472] nicht gelten, und diejenigen der Bundesgerichte können sich im Einzelnen aber erheblich unterscheiden.[2473] Die Praxis der Gliedstaatsgerichtsbarkeit ist im Allgemeinen grosszügiger als diejenige der Bundesgerichtsbarkeit.

2.2 Der Kontrollzeitpunkt im Hinblick auf eine Volksabstimmung

Die Gliedstaatsgerichte überprüfen den Inhalt von Erlassen, die einer Volksabstimmung unterstehen, in der Regel erst *nach* einem allfälligen positiven Volksentscheid auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht (während sie grundsätzlich *vor* der Volksabstimmung die Einhaltung der formellen Vorschriften kontrollieren).[2474] Der Oberste Gerichtshof von Ohio fasste die Mehrheitsmeinung der gliedstaatlichen Rechtsprechung 1922 wie folgt präzise zusammen:

> «It has thus become the established law of this state that no officer or tribunal may interfere either with the enactment of laws or the amendment of the Constitution

U.S.C. §1254 [1]). Vgl. zum Ganzen auch Rules of the Supreme Court of the United States vom 18. April 2019, Rule 10.

2470 Vgl. KOMMERS, insbes. S. 466 ff., 477 ff.

2471 VON ARX, S. 223, unter Hinweis auf den Entscheid *Coalition for Economic Equity v. Wilson,* 946 F. Supp. 1480 (N.D. Cal. 1996), der die vom Obersten Gerichtshof der USA zu U.S. Const. art. III entwickelten Grundsätze zusammenfasst.

2472 U.S. Const. art. III.

2473 Vgl. KAFKER/RUSSCOL, Standing, S. 251 ff., 273 ff.

2474 Vgl. vorn S. 259, 314.

> while the same is in process, upon the ground that such legislation, if enacted, or constitutional amendment, if adopted, will be in conflict with the Constitution, state or federal. These questions are and must necessarily be reserved for consideration and determination after the legislative or constitution-making body shall have fully performed its function and such new law or constitutional amendment shall have become effective.»[2475]

Dieses Vorgehen lässt sich nicht nur ideell mit der Achtung vor den Volksrechten als einem Ausdruck der Volkssouveränität begründen, sondern auch verfahrensrechtlich und -ökonomisch rechtfertigen. In prozessrechtlicher Hinsicht hindert die Bundes- und die meisten Gliedstaatsgerichte das Verbot von Rechtsgutachten («advisory opinions») daran, Rechtsetzungsakte vor der Volksabstimmung zu prüfen.[2476] Aus prozessökonomischer Sicht spricht überdies die fehlende Entscheidungsreife («ripeness») gegen eine Überprüfung vor der Volksabstimmung.[2477] Die Voraussetzung der Entscheidungsreife soll verhindern, dass über Vorlagen gerichtlich entschieden wird, deren inhaltliche Beurteilung sich durch den Eintritt eines späteren Ereignisses (Ablehnung in der Volksabstimmung) allenfalls erübrigt.[2478] Die allfällige Ungültigerklärung einer Vorlage, insbesondere einer Volksinitiative, erst *nach* deren Annahme in der Volksabstimmung ist freilich geeignet, das Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle noch zu steigern. Unter anderem deshalb schlagen vereinzelte Autoren vor, die «post-election review» zu vermeiden und im Gegenzug die «pre-election review» auf inhaltliche Fragen auszudehnen.[2479]

2.3 Die Kontrolldichte bei Grundrechtseinschränkungen

Der Oberste Gerichtshof der USA hat verschiedene Prüfungsmassstäbe entwickelt, um die Frage der Zulässigkeit von Grundrechtseinschränkungen zu beurteilen. Sind ideelle Grundrechte, insbesondere die Kommunikationsgrundrechte des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung, betroffen, muss der Staat nachweisen, dass die Regelung, die das Grundrecht einschränkt, notwendig ist. Besondere Prü-

---

2475 *State ex rel. Marcolin v. Smith,* 138 N.E. 881 (1922). Vgl. dazu und zu der ganzen umfangreichen Rechtsprechung Note, 19 A.L.R.2d 519.

2476 Vgl. dazu eingehend GORDON/MAGLEBY, S. 304 ff.

2477 Vgl. dazu eingehend GORDON/MAGLEBY, S. 309 ff.

2478 Vgl. etwa VON ARX, S. 229.

2479 So ARNON, S. 99 ff. (als Folge seines Ansatzes des sogenannten «qualified respect» gegenüber Volksinitiativen); ferner KAFKER/RUSSCOL, Pre-Election Review, S. 1326 f., 1329.

fungsmassstäbe wendet das Oberste Bundesgericht im Zusammenhang mit der «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels an. Bei «unverdächtigen» gesetzlichen Klassifizierungen kommt der weite sogenannte «rational basis test» zum Zug, bei dem untersucht wird, ob die gesetzliche Klassifizierung in einem vernünftigen Verhältnis zu einem legitimen Zweck steht.[2480] Dagegen kommt der strenge «strict scrutiny test» bei schweren Grundrechtseingriffen und dann zur Anwendung, wenn die Gesetzgebung eine Klassifizierung vornimmt, die den Verdacht der Diskriminierungsabsicht nahelegt, das heisst «wenn der angegriffene Rechtsakt eine vom Supreme Court anerkannte ‹discrete and insular minority› belastet».[2481] Damit soll typischerweise, aber nicht ausschliesslich eine gesetzliche Klassifizierung aufgrund der «Rasse» (Rassendiskriminierung) einer strengen Prüfung unterzogen werden.[2482] Die Gerichte untersuchen in diesem Fall, ob die betreffende gesetzliche Klassifizierung notwendig ist, um ein staatliches Interesse von überragender Wichtigkeit zu verfolgen, wobei im Sinn einer Beweislastumkehr der Gliedstaat nachweisen muss, dass ein solches öffentliches Interesse vorliegt und keine mildere Massnahme zu dessen Verwirklichung ausreicht.[2483] Ein mittlerer, zwischen «rational basis test» und «strict scrutiny test» liegender Prüfungsmassstab, der sogenannte «intermediate scrutiny test» oder «intermediate level of scrutiny», wird bei der Beurteilung einer gesetzlichen Klassifizierung angewendet, die zwar nicht den Verdacht der Rassendiskriminierung nahelegt, aber sonst wie als «quasiverdächtig» erscheint, so insbesondere im Fall einer gesetzlichen Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts. Die gesetzliche Klassifizierung ist in diesem Fall nur zulässig, wenn sie einen bedeutenden Gesetzeszweck tatsächlich fördert.[2484]

[2480] Vgl. BRUGGER, Grundrechte, S. 163 ff.; ders., Öffentliches Recht, S. 132 f.

[2481] STELZENMÜLLER, S. 236.

[2482] Vgl. BRUGGER, Grundrechte, S. 172; ders., Öffentliches Recht, S. 133.

[2483] Vgl. BRUGGER, Grundrechte, S. 172; ders., Öffentliches Recht, S. 133.

[2484] Vgl. BRUGGER, Grundrechte, S. 163, 188 ff.; ders., Öffentliches Recht, S. 134.

3. Das Referendum als Gegenstand der richterlichen Normenkontrolle

3.1 Vorbemerkung

Die rechtsstaatliche Forderung, dass jeder staatliche Erlass mit dem höherrangigen Recht übereinstimmen muss, gilt sowohl für die direktdemokratischen Verfahrensbestimmungen selbst, das heisst die Referendumseinrichtung als solche, als auch für die auf diesem Weg zustande gekommenen Rechtsnormen. Die Frage der «Verfassungsmässigkeit direkt-demokratischer Verfahrensnormen» (Verfahrenskontrolle) einerseits und die Frage nach der «richterliche[n] Überprüfung volksbeschlossener Rechtsakte» (Ergebniskontrolle) anderseits sind also auseinanderzuhalten.[2485] Das US-amerikanische Schrifttum nimmt diese Abgrenzung oft zu wenig klar vor. Schliesslich stellt sich auch die Frage, ob die Regulierung von Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf («political process») verfassungskonform ist. Deren Beantwortung trägt ebenfalls dazu bei, die Konturen des Referendumsrechts klarer zu zeichnen.

3.2 Die Überprüfung der Referendumseinrichtung

3.2.1 Das Referendum und die republikanische Regierungsform («Republican Guarantee Clause»)

3.2.1.1 Ausgangslage

Die Frage der Vereinbarkeit von fakultativem Referendum und Volksinitiative mit der «Republican Guarantee Clause» der Unionsverfassung war, wie gezeigt,[2486] schon kurz nach Einführung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie aufgeworfen worden. Der Oberste Gerichtshof der USA lehnte es im Grundsatzentscheid *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon* (1912)[2487] aber im Sinn der Political-Question-Doktrin ab, in der Sache selbst zu entscheiden.

3.2.1.2 Rechtsprechung

Der Oberste Gerichtshof zog allerdings später im Entscheid *Baker v. Carr* (1962)[2488] betreffend die Wahlkreiseinteilung die bisherige Praxis zur Garantieklausel in

[2485] STELZENMÜLLER, S. 199.

[2486] Vgl. vorn S. 213 ff.

[2487] 223 U.S. 118 (1912).

[2488] 369 U.S. 186 (1962).

Zweifel und liess im Urteil *New York v. United States* (1992)[2489] die Frage offen, ob die Garantieklausel unter gewissen Umständen nicht doch gerichtlich entscheidbar sein könnte.[2490]

Die Rechtsprechung des Obersten Bundesgerichts führte dazu, dass die gerichtliche Entscheidbarkeit der Garantieklausel auch vor unteren Bundesgerichten während Jahrzehnten kaum ein Thema war.[2491] In jüngerer Zeit scheint sich dies zu ändern.[2492] Zu erwähnen ist insbesondere ein Fall betreffend das obligatorische Steuerreferendum in Colorado. 2012 und 2014 entschieden die zuständigen Bundesgerichte, eine Klage von Mitgliedern des Gliedstaatsparlaments, wonach die in der «Taxpayer's Bill of Rights» (TABOR) der Verfassung von Colorado vorgesehene obligatorische Volksabstimmung über neue Steuern und Steuererhöhungen[2493] die Garantieklausel der Unionsverfassung verletze, betreffe nicht per se eine nicht justiziable «political question».[2494] 2015 hob das Oberste Bundesgericht diesen Entscheid allerdings unter formellen Gesichtspunkten auf[2495] und wies die

---

2489 505 U.S. 144 (1992).

2490 Vgl. *New York v. United States,* 505 U.S. 144, 185 (1992) («More recently, the Court has suggested that perhaps not all claims under the Guarantee Clause present nonjusticiable political questions. […] We need not resolve this difficult question today. Even if we assume that petitioners'claim is justiciable, […].»); jüngst aber *Rucho v. Common Cause,* 139 S. Ct. 2484 (2019), 2506 («This Court has several times concluded, however, that the Guarantee Clause does not provide the basis for a justiciable claim.»).

2491 Vgl. immerhin etwa den Entscheid *Kohler v. Tugwell,* 292 F. Supp. 978, 985 (E.D. La. 1968) (Wisdom, J., concurring) («Some day, in certain circumstances, the judicial branch may be the most appropriate branch of government to enforce the Guaranty Clause.»), zit. u.a. auch in: SCHEIBER, S. 817 Anm. 100.

2492 Vgl. *Kelley v. United States,* 69 F.3d 1503 (10th Cir. 1995); *Hanson v. Wyatt,* 552 F.3d 1148 (10th Cir. 2008); *Kerr v. Hickenlooper,* 880 F. Supp. 2d 1112 (D. Colo. 2012); *Kerr v. Hickenlooper,* 744 F.3d 1156 (10th Cir. 2014).

2493 Vgl. vorn S. 264.

2494 Vgl. *Kerr v. Hickenlooper,* 880 F. Supp. 2d 1112, 1146 (D. Colo. 2012) («However, given this recent U.S. Supreme Court and Tenth Circuit case law seriously calling into question the propriety of applying a per se rule of nonjusticiability in Guarantee Clause cases, the Court determines that it cannot summarily conclude that Plaintiffs' Guarantee Clause claim is per se nonjusticiable.»); dazu DANIEL A. SMITH, Direct Democracy, S. 177 f.; *Kerr v. Hickenlooper,* 744 F.3d 1156, 1176 (10th Cir. 2014) («[W]e reject the proposition that *Luther* and *Pacific States* brand all Guarantee Clause claims as per se non-justiciable.»).

2495 Vgl. *Hickenlooper v. Kerr,* 576 U.S. 1079 (2015) (memorandum opinion).

Sache zur Neubeurteilung im Licht eines tags zuvor ergangenen Urteils[2496] an die Vorinstanz zurück.[2497]

Das Verhältnis zwischen der Garantieklausel und der direkten Demokratie harrt damit weiterhin der inhaltlichen Klärung. Unklar ist übrigens auch, welche Rolle die Gliedstaatsgerichte dabei zu spielen haben.[2498] Vereinzelt befassten sich diese mit dem materiellen Gehalt der Garantieklausel. Die Ergebnisse waren aber bescheiden, verleiht doch der Grundsatz der Gewaltenteilung, der sich dabei im Wesentlichen als Kriterium herauskristallisiert hat, der Verfassungsbestimmung noch nicht die klaren Umrisse, die nötig wären, um eine konsistente Gerichtspraxis zu entwickeln.[2499] Die Gerichte, die sich der Frage angenommen haben, erklärten denn auch nie ein Referendum oder eine Volksinitiative wegen Verstosses gegen die Garantieklausel für ungültig.[2500] Der Oberste Gerichtshof von Colorado deu-

---

2496 Vgl. *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission,* 576 U.S. 787 (2015).

2497 Vgl. zum Ganzen PENS, S. 645 ff.; ferner die inzwischen ergangenen Entscheide, die allerdings verfahrensrechtliche Fragen betreffen: *Kerr v. Hickenlooper,* 824 F.3d 1207 (10th Cir. 2016), *Kerr v. Hickenlooper,* 259 F. Supp.3d 1178 (D. Colo. 2017) und *Kerr v. Polis,* 930 F.3d 1190 (10th Cir. 2019); 977 F.3d 1010 (10th Cir. 2020).

2498 Vgl. MYERS, S. 662; ferner die folgenden Entscheide, die das Referendum oder die Volksinitiative betreffen: *VanSickle v. Shanahan,* 511 P.2d 223, 225–226 (Kan. 1973) («The contention that all cases arising under guaranty clause, Article IV, Section 4, of the United States Constitution, are nonjusticiable, has no historical precedent. […] courts must look to the facts and circumstances surrounding the litigation, as well as the theory upon which the constitutional challenge is premised […].»); *State v. Montez,* 789 P.2d 1352, 1377 (Or. 1990) («Thus, claims arising under Article IV, section 4, do not present justiciable controversies in federal courts. That does not mean that the states may not adjudicate the compatibility of state law with the guarantee clause.»); *In re Initiative Petition No. 348, State Question No. 640,* 820 P.2d 772, 780 (Okla. 1992) («We have determined that while the Petition undoubtedly restricts, it does not abolish government by representation and thus does not breach the federal guaranty of Article IV, § 4.»). Anders *Lowe v. Keisling,* 882 P.2d 91, 101 (Or. Ct. App. 1994) («To the extent that *Montez* could be read to suggest that Guaranty Clause questions might be appropriate for state court determination under some circumstances, we decline to read it in that way.»); *State v. Manussier,* 921 P.2d 473, 482 (Wash. 1996) («Even assuming appellant's claim does present a justiciable question, he cites no authority to support his claim that Initiative 593 violates the Guarantee Clause of the Federal Constitution.»).

2499 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 243 Anm. 212, m.w.H.

2500 Vgl. aber (betreffend die Volksinitiative) *State v. Wagner,* 752 P.2d 1136, 1197 n. 8 (Or. 1988) (Linde, J., dissenting) («The question whether republicanism limits this

tete (in Fällen betreffend die lokale Ebene) im Gegenteil gerade die Einrichtungen direkter Demokratie als grundlegende Elemente einer «republikanischen Regierungsform».[2501]

3.2.1.3 Lehre

Seit Jahrzehnten kritisiert eine ganze Reihe von Verfassungsrechtlern die Anwendung der Political-Question-Doktrin im Zusammenhang mit der Garantieklausel. Hatte Senator Charles Sumner schon im 19. Jahrhundert in der Verfassungsbestimmung einen während langer Zeit «schlafenden Giganten» («sleeping giant») erkannt,[2502] so mehren sich seit Anfang der 1970er-Jahre die Stimmen, die sich dafür aussprechen, die Garantieklausel «ihrem Jahrhundertschlaf zu entreissen».[2503] Der Verfasser einer Monografie zur Garantieklausel stellte 1972 fest: «Perhaps today Sumner's 1867 prediction that ‹the sleeping giant is stirring› may be near fulfillment.»[2504] Die Aufmerksamkeit, die der Garantieklausel in den letzten Jahrzehnten zuteil geworden ist, erklärt sich unter anderem mit dem verstärkten wissenschaftlichen Interesse am Republikanismus, das sich in einer wahren Flut von Veröffentlichungen zum Thema, zunächst aus geschichts-,[2505] danach auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht, niedergeschlagen hat.[2506]

Im Zentrum der wissenschaftlichen Kritik steht der schon mehrfach zitierte Grundsatzentscheid *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon*

---

process dropped from sight for lack of judicial opinions after the United States Supreme Court held it beyond the reach of the federal courts in its more generalized form, i.e., whether the existence of a nonrepublican feature would make the entire state government illegitimate» [Zitat weggelassen]).

2501 Vgl. *Bernzen v. City of Boulder,* 525 P.2d 416, 419 (Colo. 1974) («We view recall, as well as the initiative and referendum, as fundamental rights of a republican form of government which the people have reserved unto themselves.»); *McKee v. City of Louisville,* 616 P.2d 969, 972 (Colo. 1980) («Like the right to vote, the power of initiative is a fundamental right at the very core of our republican form of government.»); ferner *Margolis v. District Court,* 638 P.2d 297 (Colo. 1981).

2502 Senator Charles Sumner (1867), zit. nach WIECEK, S. 2.

2503 STELZENMÜLLER, S. 241. Vgl. schon BONFIELD, 513, 516.

2504 WIECEK, S. 7.

2505 Die bekanntesten Werke sind BAILYN, POCOCK und WOOD.

2506 Vgl. CHEMERINSKY, Guarantee Clause, S. 849 f., der sich selbst ebenfalls deutlich für die gerichtliche Entscheidbarkeit der Garantieklausel ausspricht (vgl. insbes. 864 ff.); dazu die Kritik von ALTHOUSE. Vgl. auch MAYTON, S. 269 ff.

(1912).[2507] Das Problem der Kritiker besteht darin, dass sie die Garantieklausel, soll sie gerichtlich entscheidbar sein, irgendwie inhaltlich füllen müssen. Dazu sind materielle Kriterien erforderlich, welche die Abgrenzung von verfassungsmässigen und verfassungswidrigen direktdemokratischen Verfahren erlauben.[2508] Hans A. Linde, der selbst von 1977 bis 1990 dem Obersten Gerichtshof von Oregon angehörte und dafürhielt, der Entscheid *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon* hindere die *Gliedstaatsgerichte* nicht daran, der Garantieklausel gegen direktdemokratische Rechtsetzungsverfahren Geltung zu verschaffen,[2509] versuchte, solche Abgrenzungskriterien zu entwickeln. Linde meinte, es gehe nicht darum, zu definieren, was republikanisch sei, sondern zu erkennen, was es *nicht* sei.[2510] Er sprach sich dafür aus, die Volksabstimmung über *gewisse* Volksinitiativen als Verstoss gegen die Garantieklausel zu beurteilen, weil sie den der repräsentativen, republikanischen Regierungsform eigenen deliberativen Qualitäten entbehrten[2511] und die von den Aufklärern verabscheuten «passions» und «interests» zur Geltung bringen würden.[2512] Linde schlug vor, die Beratung einer Vorlage durch die Volksvertreter zu einer Voraussetzung für republikanische Gesetzgebung zu machen –[2513] eine Voraussetzung, die im Fall des fakultativen Gesetzesreferendums ausdrücklich erfüllt wäre.[2514] Linde argumentierte weiter, nach dem Entscheid *Kadderly v. City of Portland* (1903)[2515] setze die republikanische Regierungsform gewählte Volksvertreter voraus und seien Einrichtungen direkter Demokratie nur so weit zulässig, als sie die fortwährende Zuständigkeit

---

2507 Vgl. vorn S. 217 ff.

2508 So STELZENMÜLLER, S. 243. Vgl. zu drei möglichen Interpretationen der «republikanischen Regierungsform» SUKSI, S. 77 ff.

2509 Vgl. insbes. LINDE, State Courts, S. 955 f.; ferner schon ders., Initiative Lawmaking 1989, S. 161.

2510 Vgl. LINDE, Republican Government, S. 729.

2511 Vgl. LINDE, Initiative Lawmaking 1989, S. 169 ff.; ders., Initiative Lawmaking 1993, S. 41 ff.; ders., Republican Government. Mit der republikanischen Regierungsform vereinbar sein sollen Volksinitiativen betreffend strukturelle Verfassungsänderungen («structure of government», keinesfalls aber betreffend den Staatsvoranschlag) und Referenden (vgl. LINDE, Practicing Theory, S. 1755 ff., 1758 ff.; ferner FROHNMAYER/LINDE, S. 763 ff.).

2512 LINDE, Initiative Lawmaking 1993, S. 32.

2513 Vgl. LINDE, Republican Government, S. 722.

2514 Vgl. LINDE, Republican Government, S. 723, 730.

2515 Vgl. vorn S. 215 f.

der gewählten Volksvertreter gewährleisteten.[2516] Daraus folgerte er, die republikanische Regierungsform in den Gliedstaaten werde auch dann zunichte gemacht, wenn ein Parlament in Volksabstimmungen angenommene Gesetze nicht mehr ändern oder aufheben könne und wenn einfachgesetzliche Inhalte in der Verfassung festgeschrieben würden.

Daneben finden sich weitere Ansätze, welche die Garantieklausel gerichtlich entscheidbar machen sollen. Ein Autor sieht deren Gehalt darin, dass politische Entscheide in einem deliberativen Verfahren zustande kommen und auf ein öffentliches Interesse ausgerichtet sein müssten.[2517] Gestützt darauf fordert er, Volksentscheide nur über *allgemeine* Fragen zuzulassen. In diesen Fällen sei für die Stimmenden eher das Gemeinwohl ausschlaggebend, weil sie nicht genau wüssten, wie die Umsetzung sie persönlich betreffen werde.[2518] Eine Autorin geht von der Überlegung aus, dass die Garantieklausel vom Kongress der USA den Erlass eines Gesetzes verlange, das gerichtlich handhabbare Richtlinien festlege. Sie sollen es ermöglichen, im Sinn der «republikanischen Regierungsform» diejenigen volksinitiierten Erlasse für ungültig zu erklären, die ausschliesslich bestimmte Minderheiten belasten.[2519] Nach einer weiteren Auffassung, die bildhaft als «‹death by a thousand cuts› approach» erscheint,[2520] soll es im Einzelfall gar nicht darauf ankommen, ob der Gliedstaat trotz der streitigen Verfahrensweise *insgesamt* «republikanisch» bleibt oder nicht. Aufgrund der Rechtsprechung einiger Gerichte, welche die Garantie der republikanischen Regierungsform auch dann zum Tragen brachten, wenn das direktdemokratische Verfahren die republikanische Regierungsform zwar nicht vollständig beseitigte, mit ihr aber doch im Widerspruch stand,[2521] wird argumentiert, jede Massnahme, welche die republikanische

---

[2516] Vgl. LINDE, Initiative Lawmaking 1993, S. 24 ff.; ders., Republican Government, S. 715 ff.; ders., Practicing Theory, S. 1752 ff.; ders., Oregon's Initiative, S. 412 f.; ders., State Courts, S. 959 f., 963 f.; ferner MYERS, S. 661.

[2517] Vgl. THOMAS C. BERG, S. 226 ff., der den Gehalt der Garantie der republikanischen Regierungsform in zwei verschiedenen Werten (keine Monarchie oder Aristokratie; Beratung und Gemeinwohlorientierung von politischen Entscheiden) sieht, die oft miteinander im Widerspruch stünden.

[2518] Vgl. THOMAS C. BERG, S. 239 f.

[2519] Vgl. LEONG, insbes. S. 682, 708.

[2520] HELLER, passim.

[2521] Vgl. HELLER, insbes. S. 1716, 1729 ff., m.w.H. auf die Rechtsprechung. Nach HELLER, S. 1742 f., wird diese Rechtsprechung durch die Absicht des historischen Verfassungsgebers von 1787 gestützt, der in der Garantieklausel eine Vorkehr gesehen habe, um unrepublikanische Änderungen («alterations») der Regierungsform oder Übergriffe

Regierungsform, wenn auch nur geringfügig, unterlaufe, verletze die Garantie, denn in der Summe beseitigten viele solcher Einschnitte die republikanische Regierungsform.[2522] Schliesslich beurteilen einige Autoren die Einrichtungen direkter Demokratie, insbesondere die Volksinitiative – «The Incarnation of Madison's Fears» –[2523] sogar *grundsätzlich* als Verstösse gegen die Garantieklausel der Unionsverfassung:[2524]

> «No meaning of ‹republican› garnered from history, from the Framers, or even from contemporary republicans can shield direct democracy under its umbrella. The Guaranty Clause must lead courts to find direct democracy unconstitutional.»[2525]

Diese Kritik rief ihrerseits heftigen Widerspruch hervor. Die Kritiker der Kritiker bemängeln vor allem die ungenügende ideen- und verfassungsgeschichtliche Grundlage der auf die Garantieklausel gestützten Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung und der direkten Demokratie. Sie machen etwa geltend, die Einwände gegen die Gerichtspraxis beruhten auf blosser «‹law office history›» und kämen mit Blick auf den historisch fassbaren Gehalt des Begriffs der republikanischen Regierung beziehungsweise den Sinn der Garantieklausel einem Verrat am zentralen Bedeutungsgehalt dieser Verfassungsbestimmung nahe. Die Forderung nach einer «republikanischen Regierungsform» sei gar nicht gegen die «direkte Demokratie», sondern hauptsächlich auf Volkssouveränität, Mehrheitsprinzip und das Recht des Volks auf Änderung oder Beseitigung der Regierung gerichtet gewesen.[2526] Ein

---

(«encroachments») auf die republikanische Regierungsform der Gliedstaaten zu verhindern, oder bestimmte Grundrechte zu gewährleisten.

2522 Vgl. HELLER, S. 1229.

2523 ROGERS/FAIGMAN, S. 1061.

2524 Vgl. PAULA ABRAMS, S. 1054 ff., 1060; CHEMERINSKY, Guarantee Clause, S. 849, 864 ff.; ders., Direct Democracy, S. 301 ff.; DENNY, S. 1031 f.; FOUNTAINE, S. 759 ff., insbes. 762 ff., 772 ff.; MARCI A. HAMILTON, People, S. 13 f.; HSIAO, S. 1290 ff., insbes. 1296 ff.; MARLOWE, S. 1040 ff.; ROGERS/FAIGMAN, S. 1066 ff.; SALZ, S. 114 ff., 117 ff.

2525 HSIAO, S. 1273.

2526 Vgl. AKHIL REED AMAR, Republican Government, S. 756 ff., 762 ff., 786 (dazu die Kritik von G. EDWARD WHITE, S. 787 ff.); HIRSCH, S. 187 ff.; ferner AKHIL REED AMAR, Constitutional Amendment, S. 457 ff., der aus dem Grundsatz der Volkssouveränität direktdemokratische Rechte auf Bundesebene ableitet und unter anderem argumentiert, dass der Kongress Verfassungsänderungen der Volksabstimmung unterstellen könne (gekürzte Fassung: ders., Popular Sovereignty; dazu LEVINSON, Amendment Process, S. 277 f.); ebenso AMAR/HIRSCH, S. 3 ff., 34 ff., insbes. 41 ff.

Autor geht das Problem auch literaturgeschichtlich an.[2527] Eine Untersuchung vor allem der klassischen griechischen und römischen Schriftsteller, die den Republikbegriff der Diskursteilnehmer des 18. Jahrhunderts geprägt hätten, ergebe, dass der Begriff der «republikanischen Regierung» aus den drei Kernforderungen letztinstanzliche Kontrolle durch die Aktivbürgerschaft, Fehlen eines Königs und Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit bestehe.[2528] Die Einrichtungen direkter Demokratie in den USA verletzten die Garantieklausel somit nicht und könnten unter dem Gesichtspunkt der republikanischen Regierungsform sogar noch stark erweitert werden.[2529] Schliesslich verlange die Garantieklausel wahrscheinlich von einem Gliedstaat nicht einmal, eine repräsentative gesetzgebende Körperschaft vorzusehen.[2530] Charles de Montesquieus vielzitierte Aussage, dass die republikanische Regierungsform nur in einem kleinen Staatsgebiet möglich sei, zeige, dass der Republikbegriff gedanklich mit der Bürgerbeteiligung verbunden worden sei.[2531] Insgesamt sei es mit Blick auf die antiken Autoren und deren Rezeption im 18. Jahrhundert zutiefst unhistorisch, die Garantieklausel als Argument gegen die Institutionen direkter Demokratie zu verwenden.[2532]

Während häufig insinuiert wird, dass die Quellen in Bezug auf den ursprünglichen Gehalt der republikanischen Regierungsform eine eindeutige Sprache sprächen,[2533] machen vorsichtigere Stimmen darauf aufmerksam, dass gerade die oft zitierten «Federalist Papers» widersprüchliche Aussagen dazu enthielten[2534] und dass der Republikbegriff, der für die Union entwickelt worden ist, nicht ohne Weiteres auf die Gliedstaatsebene übertragen werden könne. Die Gliedstaaten verfügten aufgrund ihrer historisch-politischen Entwicklung über eine grundsätzlich andere verfassungsrechtliche Rahmenordnung als die Union.[2535] Die Berufung auf

---

2527 Vgl. NATELSON, Republic, S. 814 f., 855 ff.; ferner ders., Republican Form of Government, S. 24 ff.

2528 Vgl. NATELSON, Republic, S. 822 ff.

2529 Vgl. NATELSON, Republic, S. 831 ff.

2530 Vgl. NATELSON, Republic, S. 844 ff.

2531 Vgl. NATELSON, Republic, S. 820 f., 855.

2532 Vgl. NATELSON, Republic, S. 856.

2533 Vgl. insbes. WAGNER, S. 73 ff. (im Sinn der rein repräsentativen Demokratie).

2534 Vgl. insbes. WIECEK, S. 63 ff.; vorn S. 207.

2535 Vgl. FISCHER, Plebiscites, S. 977. Diesen wichtigen Gesichtspunkt blenden viele Autoren aus, besonders konsequent etwa SCHULTZ, Minority Rights; ders., Election Law, S. 118 ff., 126 ff., der die Reformen der Progressivisten an «der» US-amerikanischen

die (angebliche) geschichtliche Bedeutung von seit je unklaren Begriffen könne im Ergebnis nur dazu führen, dass sie für gegenwärtige Zwecke instrumentalisiert würden.[2536]

Ferner weist ein Autor darauf hin, dass man sich bei der Gleichsetzung von republikanischer Regierungsform und repräsentativer Demokratie fragen müsste, wer denn nach dem Verständnis der Gründerväter überhaupt «repräsentiert» gewesen sei. Sogar noch 1912, zur Zeit des Entscheids *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon,* hätten zum Beispiel Frauen und Minderheiten über kein Wahlrecht verfügt:

> «It would seem unlikely that those who argue that a republican or representative form of government in the states means the end of direct democracy would also argue that only white males should be allowed to stand and vote in state elections.»[2537]

Schliesslich wird nicht nur Hans A. Lindes Versuch, verfassungsmässige und verfassungswidrige direktdemokratische Verfahren voneinander abzugrenzen, als untauglich abgelehnt,[2538] sondern auch die von Linde befürwortete Zuständigkeit der *Gliedstaatsgerichte,* die Garantieklausel durchzusetzen, als fragwürdig beurteilt. Einerseits habe der Oberste Gerichtshof der USA im Entscheid *Pacific States Telephone & Telegraph Company v. Oregon* ausschliesslich den *Kongress* für zuständig erklärt, über die Frage der republikanischen Regierungsform zu entscheiden, anderseits würde ein solches Vorgehen in praktischer Hinsicht zu dem problematischen Ergebnis führen, dass Gliedstaatsgerichte letztinstanzlich über Bundesrecht entschieden und ihre Urteile faktisch auch auf politischem Weg nicht umgestossen werden könnten, wäre doch dafür eine Änderung der Unionsverfassung erforderlich.[2539]

Demokratiekonzeption (der Gründerväter beziehungsweise Federalists, vor allem James Madisons) misst.

2536 Vgl. FISCHER, Plebiscites, S. 980 ff.; WIECEK, S. 12 f.

2537 BOWLER, S. 1795.

2538 Vgl. CHOPER, S. 744 ff.

2539 Vgl. FISCHER, Plebiscites, S. 993 ff.

3.2.2 Das Referendum und die Grundrechte («Due Process Clause» und «Equal Protection Clause»)

3.2.2.1 Ausgangslage

Die Garantie der republikanischen Regierungsform stellt, wie gezeigt,[2540] als gerichtlich nicht entscheidbare «political question» gemäss der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der USA kein Hindernis für die Einrichtungen direkter Demokratie dar. Nach den Entscheiden *Baker v. Carr* (1962)[2541] und vor allem *Reynolds v. Sims* (1964)[2542] betreffend die Wahlkreiseinteilung erschien zwar, trotz der Political-Question-Doktrin, auch eine grundsätzliche Überprüfung von Referendum und Volksinitiative als Einrichtungen direkter Demokratie unter dem Gesichtspunkt der *Grundrechtskonformität* als denkbar. Das Oberste Bundesgericht hielt nun nämlich trotz der Möglichkeit, sich auf eine «political question» im Sinn der Garantieklausel zu berufen, eine auf den 14. Zusatzartikel zur Unionsverfassung abgestützte Klage für gerichtlich entscheidbar. Die Frage der Vereinbarkeit der Institutionen direkter Demokratie mit der Unionsverfassung wurde aber auch im Nachgang zu diesen Urteilen weder von Klägerseite vor dem Obersten Gerichtshof der USA noch vom Gericht selbst wieder unmittelbar aufgeworfen.[2543] Umgekehrt sind Einrichtungen direkter Demokratie aber auch nicht von Bundesrechts wegen *geboten*. So verlangt weder das von der Unionsverfassung gewährleistete grundlegende «right to vote», das nur die Teilnahme an *Wahlen* garantiert,[2544] noch die Garantie der republikanischen Regierungsform[2545] deren Einführung oder Ausdehnung.

3.2.2.2 Rechtsprechung

Sind allenfalls aber *gewisse Referendumsverfahren* als solche rechtlich unzulässig, weil sie *im konkreten Fall* gegen Grundrechte, namentlich gegen die «Due Process

---

2540 Vgl. vorn S. 396 ff.

2541 369 U.S. 186 (1962).

2542 377 U.S. 533, 582 (1964) («[S]ome questions raised under the Guaranty Clause are nonjusticiable.»).

2543 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 214 f.

2544 Vgl. etwa *Kelly v. Macon-Bibb County Board of Elections,* 608 F. Supp. 1036 (M.D. Ga. 1985); *Taxpayers United for Assessment Cuts v. Austin,* 994 F.2d 291 (6th Cir. 1993); *Save Palisade Fruitlands v. Todd,* 279 F.3d 1204 (10th Cir. 2002).

2545 Vgl. vorn S. 396 ff.

Clause»[2546] oder die «Equal Protection Clause»[2547] des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung verstossen? Mit dieser Frage hatten sich die Gerichte wiederholt zu befassen.

Den zunächst dargestellten Fällen ist gemeinsam, dass ihnen Volksinitiativen zugrunde lagen, die für die Zukunft einen *«Abstimmungsvorbehalt» in der Form eines obligatorischen Referendums* einführten und damit den Zugang zum politischen Prozess für Minderheiten erschwerten.[2548] Sie betreffen allerdings ausnahmslos die lokale Ebene. Weil andere Beispiele fehlen, sollen sie hier dennoch kurz betrachtet werden.

In den USA der 1960er-Jahre löste die Politik des sogenannten «fair housing» teilweise heftigen Widerspruch aus. Gegenstand der Auseinandersetzungen bildeten Mieterschutzgesetze, die eine diskriminierungsfreie Vermietung von Wohnraum sicherstellen wollten. Die Stadtordnung von Akron (Ohio) hätte nun auf dem Weg einer Volksinitiative so geändert werden sollen, dass eine obligatorische Volksabstimmung über sämtliche kommunalen Verordnungen betreffend «fair housing» eingeführt worden wäre. Der Oberste Gerichtshof der USA beurteilte diese Verpflichtung im Grundsatzentscheid *Hunter v. Erickson* (1969)[2549] als Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung, weil er in der Regelung eine «verdächtige» gesetzliche Klassifizierung aufgrund der «Rasse» sah, für welche die Stadt keine ausreichenden Gründe vorbringen konnte. Die neue Bestimmung der kommunalen Charter hätte für die betroffene Minderheit eine hohe Hürde zur Erreichung von Gesetzesänderungen aufgestellt. Das Gericht führte aus:

> «The majority needs no protection against discrimination and if it did, a referendum might be bothersome but no more than that. Like the law requiring specification of candidates' race on the ballot […], § 137 places special burdens on racial minorities within the governmental process. This is no more permissible than denying them the vote, on an equal basis with others.»[2550]

Damit war der Grund für die sogenannte Political-Process- oder Political-Structure-Doktrin gelegt: Wenn die Mehrheit die politischen Verfahrensabläufe in einer

---

[2546] U.S. Const. amend. XIV, § 1.

[2547] U.S. Const. amend. XIV, § 1.

[2548] STELZENMÜLLER, S. 217.

[2549] 393 U.S. 385 (1969). Vgl. dazu STELZENMÜLLER, S. 220 f.; ferner KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 95; SEELEY, S. 893 ff.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 98.

[2550] *Hunter v. Erickson,* 393 U.S. 385, 391 (1969).

Weise neu gestaltet, die es ethnischen Minderheiten strukturell erschwert, eine Gesetzgebung zu ihren Gunsten zu erwirken, dann löst diese Verfahrensänderung eine richterliche Überprüfung nach dem «strict scrutiny test» aus.[2551]

Das Vorgehen des Obersten Bundesgerichts im Fall *Hunter v. Erickson* war aber umstritten. So äusserte Richter Hugo L. Black eine bemerkenswertes abweichendes Sondervotum:

> «Akron's repealing law here held unconstitutional, provides that an ordinance in the fair housing field in Akron ‹must first be approved by a majority of the electors voting on the question at a regular or general election before said ordinance shall be effective.› The Court uses this granted right of the people to vote on this important legislation as a key argument for holding that the repealer denies equal protection to Negroes. Just consider that for a moment. In this Government, which we boast is ‹of the people, by the people, and for the people,› conditioning the enactment of a law on a majority vote of the people condemns that law as unconstitutional in the eyes of the Court! There may have been other state laws held unconstitutional in the past on grounds that are equally as fallacious and undemocratic as those the Court relies on today, but if so I do not recall such cases at the moment.»[2552]

Zwei Jahre später beurteilte der Oberste Gerichtshof der USA – nun nicht mehr unter dem Vorsitz von Earl Warren, sondern von Warren E. Burger – im Entscheid *James v. Valtierra* (1971)[2553] eine volksinitiierte, 1950 in der Volksabstimmung angenommene Änderung der Verfassung von Kalifornien («Proposition 10»), welche die Projektierung von preisgünstigem sozialem Wohnungsbau durch eine staatliche Körperschaft einer lokalen obligatorischen Volksabstimmung unterstellte,[2554]

[2551] Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 95. Diese Theorie geht auf die Absätze 2 und 3 der Fussnote 4 im Entscheid *United States v. Carolene Products Co.* (1938) des Obersten Gerichtshofs der USA zurück, die gemeinhin als die «berühmteste Fussnote» der US-amerikanischen Verfassungsgeschichte gilt. Das nicht entscheidtragende Obiter Dictum von Richter Harlan F. Stone legte erstmals nach den Auseinandersetzungen über die New-Deal-Gesetzgebung dar, wie weit die richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung der (parlamentarischen) Gesetzgebung gehen solle (vgl. BRUGGER, Grundrechte, S. 364 ff.; NOYES, S. 355 f.).

[2552] *Hunter v. Erickson,* 393 U.S. 385, 397 (1969).

[2553] 402 U.S. 137 (1971). Vgl. dazu KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 96, 148; STELZENMÜLLER, S. 222 f.; ferner ZIMMERMAN, Referendum, S. 98.

[2554] Cal. Const. art. XXXIV, § 1: «No low rent housing project shall hereafter be developed, constructed, or acquired in any manner by any state public body until, a majority of the qualified electors of the city, town or county, as the case may be, in which it is proposed to develop, construct, or acquire the same, voting upon such issue, approve

als verfassungskonform,[2555] weil die betreffende kalifornische Verfassungsbestimmung für *sämtliche* Projekte des preisgünstigen sozialen Wohnungsbaus und nicht nur für solche, die von einer ethnischen Minderheit bewohnt würden, ein obligatorisches Referendum verlangte.[2556] Richter Hugo L. Black, der Verfasser des Urteils, der in *Hunter v. Erickson* die Mehrheit des Obersten Gerichtshofs noch nicht zu überzeugen vermocht hatte, führte aus:

> «California's entire history demonstrates the repeated use of referendums to give citizens a voice on questions of public policy. A referendum provision was included in the first state constitution, Cal. Const. of 1849, Art. VIII, and referendums have been a commonplace occurrence in the State's active political life. *Provisions for referendums demonstrate devotion to democracy, not to bias, discrimination, or prejudice.* Nonetheless, appellees contend that Article XXXIV denies them equal protection because it demands a mandatory referendum while many other referendums only take place upon citizen initiative. They suggest that the mandatory nature of the Article XXXIV referendum constitutes unconstitutional discrimination because it hampers persons desiring public housing from achieving their objective when no such roadblock faces other groups seeking to influence other public decisions to their advantage. But of course a lawmaking procedure that ‹disadvantages› a particular group does not always deny equal protection. Under any such holding, presumably a State would not be able to require referendums on any subject unless referendums were required on all, because they would always disadvantage some group. And this Court would be required to analyze governmental structures to determine whether a gubernatorial veto provision or a filibuster rule is likely to ‹disadvantage› any of the diverse and shifting groups that make up the American people.»[2557]

Richter Thurgood Marshall, dem sich William J. Brennan, Jr., und Harry A. Blackmun anschlossen, lehnte in einem abweichenden Sondervotum[2558] diese Erwägungen ab,[2559] insbesondere die bis heute immer wieder zitierte und kritisierte Begrün-

---

such project by voting in favor thereof at an election to be held for that purpose, or at any general or special election. […]»

2555 Dem Entscheid *James v. Valtierra,* 402 U.S. 137 (1971), lag ein Rechtsstreit zugrunde, der durch das Urteil *Housing Authority v. Superior Court,* 219 P.2d 457 (Cal. 1950) des Obersten Gerichtshofs von Kalifornien ausgelöst worden war, das den Beschluss über den Bau von Sozialwohnungen als «exekutiv» und «administrativ», somit als nicht «legislativ» qualifizierte und damit vom fakultativen Referendum ausschloss.

2556 Vgl. *James v. Valtierra,* 402 U.S. 137, 141 (1971).

2557 *James v. Valtierra,* 402 U.S. 137, 141–142 (1971) (Hervorhebung hinzugefügt).

2558 Vgl. *James v. Valtierra,* 402 U.S. 137, 144–145 (1971).

2559 SLONIM/LOWE, S. 197 f., wollen Hugo L. Blacks Lob des Referendums als nicht entscheidtragende Rechtsausführung (Obiter Dictum) verstanden wissen.

dung,[2560] dass Referendumsbestimmungen von demokratischer Gesinnung, nicht von Vorurteil und Diskriminierungsabsicht zeugen würden.

Etwas anders gelagert war der Sachverhalt, der dem Entscheid *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.* (1976)[2561] zugrunde lag. In die Stadtordnung von Eastlake (Ohio) war eine Bestimmung eingefügt worden, wonach Nutzungsplanänderungen einer obligatorischen Volksabstimmung unterstehen und erst in Kraft treten können, nachdem sie von wenigstens 55 Prozent der Stimmenden angenommen worden sind.[2562] In der Folge wurde eine Umzonung in der Volksabstimmung abgelehnt. Der betroffene Bauunternehmer machte nun geltend, das obligatorische Referendum in der Charter stelle eine verfassungswidrige Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen und eine Verletzung der «Due Process Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung dar. Nachdem die Gliedstaatsgerichte die Bestimmung in erster und zweiter Instanz geschützt hatten, kam der Oberste Gerichtshof von Ohio zu einem anderen Schluss. Er begründete dies damit, dass die delegierende Instanz verbindliche Massstäbe zur Entscheidung der betreffenden Frage liefern müsse. Andernfalls gleite der Volksentscheid in Willkür ab:

> «Due process of law requires that procedures for the exercise of municipal power be structured such that fundamental choices among competing municipal policies are resolved by a responsible organ of government. It also requires that a municipality protect individuals against the arbitrary exercise of municipal power, by assuring that fundamental policy choices underlying the exercise of that power are articulated by some responsible organ of municipal government. The Eastlake charter provision ignored these concepts and blatantly delegated legislative authority, with no assurance that the result reached thereby would be reasonable or rational. For these reasons, the provision clearly violates the due process clause of the Fourteenth Amendment.»[2563]

Dieses Urteil wiederum wurde schliesslich vom Obersten Gerichtshof der USA aufgehoben, unter anderem mit der folgenden, von Chief Justice Warren E. Burger gelieferten staatstheoretischen Begründung:

> «A referendum cannot, however, be characterized as a delegation of power. Under our constitutional assumptions, all power derives from the people, who can delegate it to representative instruments which they create. See, e.g., The Federalist,

---

2560 Vgl. insbes. BELL, S. 1, 28.

2561 426 U.S. 668 (1976). Vgl. dazu STELZENMÜLLER, S. 224 ff.; ferner ZIMMERMAN, Referendum, S. 98 f.

2562 Vgl. City of Eastlake (Ohio) Charter, art. 8, § 3.

2563 *Forest City Enterprises, Inc., v. City of Eastlake,* 324 N.E.2d 740, 746 (1975) (Zitat und Anmerkung weggelassen).

> No. 39 (J. Madison). In establishing legislative bodies, the people can reserve to themselves power to deal directly with matters which might otherwise be assigned to the legislature.»[2564]

Mit der Feststellung, dass die Aktivbürgerschaft bei Ausübung des Referendums nicht von einer delegierten, sondern von einer originären Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch mache, konnte auch das Hauptargument, das der Oberste Gerichtshof von Ohio ins Feld geführt hatte, keine Bedeutung mehr haben.[2565] So kam das Oberste Bundesgericht zu dem Schluss:

> «As a basic instrument of democratic government, the referendum process does not, in itself, violate the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment when applied to a rezoning ordinance.»[2566]

Diesem Entscheid, zu dem die Richter Lewis F. Powell, Jr., und John Paul Stevens ein abweichendes Sondervotum verfassten,[2567] folgten allerdings nicht alle Gerichte. So qualifizierten einige entweder entsprechende Abstimmungsgegenstände als solche administrativer Natur und hoben Volksabstimmungen darüber auf, oder sie übertrugen die Regeln des repräsentativdemokratischen Verfahrens im Bereich der Nutzungsplanung («zoning») auf das direktdemokratische Verfahren und hoben Referendumsentscheide auf, wenn etwa Anhörungspflichten verletzt worden waren.[2568]

Die Einführung eines formellen obligatorischen Referendums ist eine, aber nicht die einzige Möglichkeit der Aktivbürgerschaft, um ihre Mitwirkung bei künftigen Änderungen eines bestimmten Gegenstands der Gesetzgebung sicherzustellen. Ein Abstimmungsvorbehalt kann auch *durch besonderen Schutz von einfachem Gesetzesrecht* entstehen. Dies ist dann der Fall, wenn ein Gesetz, das auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommen ist, nur durch erneute Volksabstimmung wieder geändert oder aufgehoben werden kann. Solche volksinitiierten Gesetze mit «super-statutory status» stellen eine Art «Verfassungsrecht» auf Gesetzesstufe dar.[2569]

Ein Beispiel dafür liefert Washington. 1978 nahmen rund 66 Prozent der Stimmenden dieses Gliedstaats eine Gesetzesinitiative («Initiative 350») an, die gegen

---

[2564] *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.,* 426 U.S. 668, 672 (1976).

[2565] Vgl. STELZENMÜLLER, S. 225.

[2566] *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.,* 426 U.S. 668, 679 (1976).

[2567] Vgl. *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.,* 426 U.S. 668, 680–695 (1976).

[2568] Vgl. STELZENMÜLLER, S. 239 f., m.w.H. auf Rechtsprechung und Literatur.

[2569] Vgl. vorn S. 336.

die Busbeförderung von Kindern in entfernt gelegene Schulen (zur besseren Integration der schwarzen Bevölkerungsteile) gerichtet war («busing»). Um eine volksinitiierte Gesetzesbestimmung wieder aufzuheben, ist nach der Verfassung von Washington[2570] aber während zweier Jahre nach deren Annahme eine erneute Volksabstimmung zwingend erforderlich; um sie bloss zu *ändern,* genügt auch die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern. Das zuständige Bundesberufungsgericht beurteilte unter diesen Umständen das Verbot des «busing» als Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung.[2571] Der Oberste Gerichtshof der USA bestätigte im Entscheid *Washington v. Seattle School District No. 1* (1982)[2572] das vorinstanzliche Urteil. Er begründete dies unter Berufung auf den Entscheid *Hunter v. Erickson* (1969), der die Political-Process-Doktrin begründet hatte,[2573] unter anderem damit, dass der politische Prozess in einer Weise geändert worden sei, die Minderheitsinteressen belaste, und dass allenfalls sogar eine Volksabstimmung nötig werde, um die formelle Regelung wieder aufzuheben beziehungsweise die faktische Rassentrennung in den Schulen zu beseitigen:

> «We are also satisfied that the practical effect of Initiative 350 is to work a reallocation of power of the kind condemned in *Hunter*. The initiative removes the authority to address a racial problem – and only a racial problem – from the existing decisionmaking body, in such a way as to burden minority interests. Those favoring the elimination of *de facto* school segregation now must seek relief from the state legislature, or from the statewide electorate.»[2574]

Die Gesetzesänderung erschwere künftige Integrationsbestrebungen im gesamten Gliedstaat, indem sie die Entscheidungsgewalt in dieser Frage auf einer neuen und schwieriger zugänglichen Ebene ansiedle:

> «Initiative 350, however, works something more than the ‹mere repeal› of a desegregation law by the political entity that created it. It burdens all future attempts to integrate Washington schools in districts throughout the State, by lodging decisionmaking authority over the question at a new and remote level of government.»[2575]

[2570] Vgl. Wash. Const. art. II, § 41.

[2571] Vgl. *Seattle School District No. 1 v. Washington,* 633 F.2d 1338 (9th Cir. 1980).

[2572] 458 U.S. 457 (1982). Vgl. dazu STELZENMÜLLER, S. 228 ff.; ferner KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 145; ZIMMERMAN, Referendum, S. 99 f.

[2573] Vgl. vorn S. 406 f.

[2574] *Washington v. Seattle School District No. 1,* 458 U.S. 457, 474 (1982).

[2575] *Washington v. Seattle School District No. 1,* 458 U.S. 457, 483 (1982).

Der Entscheid, zu dem Richter Lewis F. Powell, Jr., ein abweichendes Sondervotum verfasste,[2576] erlaubt es den Gerichten, strukturelle Machtverschiebungen zulasten von (ethnischen) Minderheiten strenger zu prüfen. Die dem Urteil zugrunde liegende Lehre ist als Hunter-Seattle-Doktrin bekannt geworden.[2577]

Ein Abstimmungsvorbehalt kann sodann *auf mittelbare Weise* entstehen. Wird nämlich ein Gegenstand vom Rang eines einfachen Gesetzes (oder einer Verordnung) in einer Gliedstaatsverfassung (oder Stadtordnung) verankert, so kann er wegen des obligatorischen Verfassungsreferendums (oder Charter-Referendums) ebenfalls nur mit Volksabstimmung wieder geändert werden.[2578] Diese Praxis hat in den Gliedstaaten, wie gezeigt,[2579] eine lange Tradition. Das obligatorische Verfassungsreferendum (oder Charter-Referendum) stellt dann ein «Quasi-Gesetzesreferendum», das heisst ein «verstecktes», materielles Gesetzesreferendum (oder Verordnungsreferendum) dar.

Solche mittelbaren Abstimmungsvorbehalte spielten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, in einer Reihe von Entscheiden der Gliedstaats- und Bundesgerichte eine Rolle, in denen die Political-Process-Doktrin zum Tragen kam. Die Fälle betrafen zunächst etwa Versuche, die Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung im Wohnungswesen («fair housing») aufzuheben.[2580] Seit den 1990er-Jahren finden sich Beispiele im Zusammenhang mit Bestrebungen, die gegen die staatlichen Fördermassnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen («affirmative action») gerichtet sind.[2581]

2576 Vgl. *Washington v. Seattle School District No. 1,* 458 U.S. 457, 488–501 (1982).

2577 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 95.

2578 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 217, insbes. Anm. 91.

2579 Vgl. vorn S. 73 ff.

2580 Vgl. *Mulkey v. Reitman,* 413 P.2d 825 (Cal. 1966) (Verstoss gegen die «Equal-Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung), bestätigt in *Reitman v. Mulkey,* 387 U.S. 369 (1967). Vgl. insbes. 387 U.S. 369, 377 («The right to discriminate, including the right to discriminate on racial grounds, was now embodied in the State's basic charter, immune from legislative, executive, or judicial regulation at any level of the state government.»). Vgl. zu diesem Entscheid KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 144 f.; SEELEY, S. 882 ff.; STELZENMÜLLER, S. 217 ff.; ferner ZIMMERMAN, Referendum, S. 98; zu den Entscheiden unterer Bundesgerichte im Nachgang zu *Reitman v. Mulkey:* GUNN, S. 143 ff.; SEELEY, S. 884 ff.

2581 Vgl. *Coalition for Economic Equity v. Wilson,* 946 F. Supp. 1480 (N.D. Cal. 1996), insbes. 1508 f. (Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung; dazu VON ARX, S. 265; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 96, 146); umgestossen durch *Coalition for Economic Equity v. Wilson,* 122 F.3d 692

Neben diesen Abstimmungsvorbehalten befassten sich die Gerichte mit verschiedenen Einzelfragen betreffend die Grundrechtskonformität gewisser Referendumsverfahren. So hielt der Oberste Gerichtshof von Montana in einem Entscheid von 1994 fest, dass die *durch das fakultative Gesetzesreferendum verursachte aufschiebende Wirkung* für eine neue Einkommenssteuer die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung und der Verfassung von Montana[2582] nicht verletzte, auch wenn die Aussetzung durch eine Minderheit des Volks verursacht worden war.[2583]

Weiter hatte der Oberste Gerichtshof der USA vereinzelt einschränkende Bestimmungen über das *Stimmrecht beim obligatorischen Anleihensreferendum,* allerdings nur auf lokaler Ebene, zu beurteilen. Das Gericht kam in zwei Fällen betreffend Arizona und Louisiana zu dem Schluss, die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung schliesse Regelungen aus, wonach nur Grundeigentümer beziehungsweise Grundsteuerzahler über die Ausgabe von Staatsanleihen befinden können.[2584]

(9th Cir. 1997), cert. denied, 522 U.S. 963 (1997) (dazu KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 96 f., 146 f.). Vgl. auch *Coalition to Defend Affirmative Action v. Regents of University of Michigan,* 701 F.3d 466 (6th Cir. 2012), insbes. 484 (Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung), umgestossen durch *Schuette v. Coalition to Defend Affirmative Action,* 572 U.S. 291 (2014) (dazu MURRAY, S. 463 ff.).

2582 Vgl. Mont. Const. art. II, § 4.

2583 Vgl. *Nicholson v. Cooney,* 877 P.2d 486 (Mont. 1994); dazu FRIEDELBAUM, S. 1030 ff., und die eingehende Kritik von CALVERT, S. 385 ff., insbes. 391 ff., der argumentiert, die aufschiebende Wirkung des fakultativen Gesetzesreferendums verletze den aus der «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung abgeleiteten Grundsatz «one person, one vote», weil er es einer Minderheit erlaube, wie eine Mehrheit zu handeln.

2584 Vgl. *Cipriano v. City of Houma,* 395 U.S. 701 (1969) (betreffend «revenue bonds» in Louisiana); *City of Phoenix v. Kolodziejski,* 399 U.S. 204 (1970) (betreffend «general bonds» in Arizona); dazu GELFAND, § 11:7 (S. 11-22 Anm. 8); LESHY, S. 242. Dagegen entschied der Oberste Gerichtshof der USA in einem Fall betreffend Wyoming, dass eine gliedstaatliche Gesetzesbestimmung, wonach nur Grundeigentümer über die Schaffung eines Wasserbezirks abstimmen können und die Stimmen nach Landfläche gewichtet werden, mit der «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung vereinbar sei, weil die Grundeigentümer in erster Linie davon betroffen seien (*Associated Enterprises, Inc. v. Toltec Watershed Improvement District,* 410 U.S. 743 [1973]). Vgl. zum Ganzen auch STELZENMÜLLER, S. 244 ff.

Schliesslich können unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit und insbesondere des Grundsatzes des gleichen Stimmrechts («one man, one vote») auch *Erfordernisse qualifizierter Mehrheiten* problematisch sein, weil sie ablehnenden Stimmen grösseres Gewicht verschaffen und damit die Stimmkraftgleichheit beeinträchtigen. Solche Zustimmungsquoren finden sich für Rechtsetzungsakte nicht nur des Parlaments, sondern auch der Aktivbürgerschaft, und zwar sowohl im Bereich des Referendums als auch der Volksinitiative.[2585]

Ein besonders interessanter Fall betrifft New Mexico. Nach dessen Verfassung waren für die Annahme bestimmter Verfassungsänderungen ursprünglich nicht nur qualifizierte Mehrheiten in Parlament und Volksabstimmung auf Staatsebene notwendig, sondern es mussten auch wenigstens zwei Drittel der Stimmenden in jedem Bezirk («county») zustimmen.[2586] Der Oberste Gerichtshof von New Mexico beurteilte diese Vorschrift allerdings 1968 als Verstoss gegen den aus dem 14. Zusatzartikel zur Unionsverfassung abgeleiteten Grundsatz des gleichen Stimmrechts.[2587]

Aus der Rechtsprechung seien sodann die einschlägigen Grundsatzentscheide des Obersten Gerichtshofs der USA herausgegriffen, die allerdings nur die lokale Ebene betreffen.[2588] In West Virginia enthalten sowohl die Verfassung als auch verschiedene Gesetze eine Bestimmung, wonach in lokalen Verwaltungseinheiten für die Ausgabe von Staatsanleihen und für Steuererhöhungen über eine bestimmte, verfassungsrechtlich festgelegte Höhe hinaus eine Zustimmung von wenigstens 60 Prozent der Stimmenden erforderlich ist. Während der Oberste Gerichtshof von West Virginia diese Vorschrift als Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung beurteilte,[2589] hielt sie das Oberste Bundesgericht im vielzitierten Entscheid *Gordon v. Lance* (1971)[2590] für verfassungsmässig. Die Richter sahen einen entscheidenden Unterschied zum Fall *Hunter v. Erickson* darin, dass das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit keinen bestimmten Bevölkerungsteil ausgrenze:

2585 Vgl. vorn S. 244 f., 256 ff., 306 f.

2586 Vgl. N.M. Const. art. XIX, § 1 in der ursprünglichen Fassung.

2587 Vgl. *State ex rel. Witt v. State Canvassing Board,* 437 P.2d 143 (N.M. 1968); dazu CHUCK SMITH, S. 177.

2588 Vgl. auch Note, 28 A.L.R.6th 439.

2589 Vgl. *Lance v. Board of Education,* 170 S.E.2d 783 (W.Va. 1969).

2590 403 U.S. 1 (1971). Vgl. dazu STELZENMÜLLER, S. 249; ferner ZIMMERMAN, Referendum, S. 97.

> «In contrast we can discern no independently identifiable group or category that favors bonded indebtedness over other forms of financing. Consequently, no sector of the population may be said to be ‹fenced out› from the franchise because of the way they will vote.»[2591]

Ausserdem wies der Oberste Gerichtshof der USA darauf hin, dass die Unionsverfassung selbst auch Vorschriften über qualifizierte Mehrheiten enthalte und solche nach zahlreichen anderen Gliedstaatsverfassungen für bestimmte Parlamentsbeschlüsse gälten.[2592] Wenig später hatte das Oberste Bundesgericht einen Entscheid des Obersten Gerichtshofs von Kalifornien zu beurteilen, der das verfassungsrechtliche Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden in lokalen Anleihensreferenden als Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» qualifizierte.[2593] Der Supreme Court der USA hob dieses Urteil ebenfalls auf und wies die Sache zur nochmaligen Prüfung im Licht seines Entscheids *Gordon v. Lance* an die Vorinstanz zurück.[2594]

3.2.2.3 Lehre

Die gegenüber den Einrichtungen direkter Demokratie äusserst misstrauisch eingestellte Lehre hat die Entscheide *James v. Valtierra (1971)* und *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc. (1976)* mit ihrer wohlwollenden Würdigung des Referendums («basic instrument of a democratic government»;[2595] «devotion to democracy»;[2596] «a voice on questions of public policy»[2597]) wiederholt kritisiert.

Die Kritik der Lehre, die wenig zwischen Referendum und Volksinitiative unterscheidet, beruht meist auf einer Prämisse, die mit einiger Selbstverständlichkeit gesetzt wird, im Zusammenhang mit dem Referendum aber eine untergeordnete Rolle spielt: Es ist die These, dass der «Filter» des repräsentativdemokratischen

---

2591 *Gordon v. Lance,* 403 U.S. 1, 5 (1971).

2592 *Gordon v. Lance,* 403 U.S. 1, 6 (1971). Im Entscheid *Town of Lockport v. Citizens for Community Action,* 430 U.S. 259 (1977), befand der Oberste Gerichtshof der USA sodann, es liege kein Verstoss gegen die Unionsverfassung vor, wenn in einem Bezirk («county») des Gliedstaats New York sowohl «city» als auch «noncity voters» (mit getrennten Mehrheiten) einer neuen «county charter» zustimmen müssten. Vgl. dazu STELZENMÜLLER, S. 249 f.

2593 Vgl. *Westbrook v. Mihaly,* 471 P.2d 487 (Cal. 1970).

2594 Vgl. *Mihaly v. Westbrook,* 403 U.S. 915 (1971); cert. denied, *Westbrook v. Mihaly,* 403 U.S. 922 (1971).

2595 *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.,* 426 U.S. 668, 679 (1976).

2596 *James v. Valtierra,* 402 U.S. 137, 141 (1971).

2597 *James v. Valtierra,* 402 U.S. 137, 141 (1971).

Rechtsetzungsverfahren, der dem direktdemokratischen Legislativprozess fehle, wesentlich zum Minderheitenschutz beitrage.[2598] Die Kritiker der direkten Demokratie stehen also in der Tradition James Madisons, welcher der Repräsentation die Funktion zugedacht hatte, «eine Erweiterung des Horizonts und Differenzierung der öffentlichen Meinung» zu bewirken, da die öffentliche Meinung «das Medium eines gewählten Gremiums von Bürgern durchläuft».[2599] Eine vorsichtigere Meinung weist zwar darauf hin, dass dieser «Filterungsprozess» seine ursprünglichen Voraussetzungen verloren habe, seien doch mit den politischen Parteien die von Madison so gefürchteten «Faktionen» schon längst zum unverzichtbaren Bestandteil der modernen Demokratie geworden und fänden sich heute die gebildetsten Eliten, denen Madison die Aufgaben der Beratung und Entscheidung zugedacht hatte, eher ausserhalb der Plenarsäle.[2600] Die Kritiker der direkten Demokratie halten das repräsentativdemokratische Rechtsetzungsverfahren gleichwohl für einen Garanten einer Art «höherer Vernunft», direktdemokratische Ansätze entsprechend für grundsätzlich mängelbehaftet, weshalb sie auch enger gesetzte Schranken für solche Verfahren ohne Weiteres als gerechtfertigt betrachten. Auch die Vertreter der Social-Choice-Theorie heben die Qualität des parlamentarischen Verfahrens mit seiner Ausrichtung auf die gesamte Politikgestaltung stark hervor und stellen gleichzeitig die Legitimität direktdemokratischer Prozesse wegen deren Beschränkung auf wenige Einzelprobleme infrage. Sie behaupten, die direkte Demokratie verfüge im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie über grundlegende antidemokratische Züge («fundamentally antidemocratic features»), vor allem im Verfahren der Volksinitiative und des obligatorischen Referendums. Zwar verfüge auch die richterliche Normenkontrolle über das Potenzial, parlamentarische Verhandlungsergebnisse aufzuheben, doch erfolge sie im Gegensatz zur direkten Demokratie nach rechtlichen Kriterien und mit schriftlicher Begründung. Deshalb seien Volksentscheide sowohl im Vergleich mit dem parlamentarischen Rechtsetzungs- als auch mit dem richterlichen Entscheidverfahren «antidemokratisch».[2601] Im Sinn einer «populistischen Kritik» wird schliesslich geltend ge-

---

[2598] Vgl. insbes. EULE, Judicial Review, S. 1555 ff. FRICKEY, Communion, S. 442 ff., vermutet, dass sich die repräsentative Demokratie für den Umgang mit dem «Fremden» besser eigne als die direkte Demokratie, die den bestehenden Trend zu einer «Privatisierung» des öffentlichen Bereichs verstärke, der zu einer Abgrenzung vom «Fremden» führe.

[2599] «Federalist»-Artikel 10 (HAMILTON/MADISON/JAY, S. 50 ff. [55]). Vgl. dazu BRUNHÖBER, S. 146, 222 ff.

[2600] Vgl. BUDGE, S. 74 f.

[2601] Vgl. STEARNS, S. 313 ff., 369 ff., 383 f.

macht, man könne nicht darauf vertrauen, dass «Volkes Stimme» in Volksentscheiden richtig zum Ausdruck komme:[2602]

> «By counting heads in the form of a single-issue majority vote, we may learn what the most people want, but we do not learn what the people want most.»[2603]

So finden sich im Schrifttum denn auch Vorschläge, wie die Grundrechtsgarantien der Unionsverfassung genutzt werden könnten, um den Anwendungsbereich der Volksabstimmung einzuschränken. Ein Autor macht geltend, der Staat könne einem politischen System, das die Rassendiskriminierung fördere, nicht Vorschub leisten, und fordert deshalb, Volksabstimmungen über Fragen, die ethnische Minderheiten betreffen, seien zu verbieten:

> «This does not mean that a referendum can never be used without impairing the rights of racial minorities. It is only when the law being considered is one that is susceptible to racial bias, and the social milieu is such that it is highly predictable that referendum voting will be on the basis of race, that the procedure can be said to violate equal protection as a state-provided vehicle for discrimination.»[2604]

Ferner äussern sich einige Stimmen dahingehend, die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels sei strenger zu handhaben. Die Anwendungsvoraussetzungen des «strict scrutiny test» seien deshalb zu erleichtern. Die Befürworterschaft dieses Massstabs zur Überprüfung der Vereinbarkeit von Einrichtungen direkter Demokratie mit der «Equal Protection Clause» regt etwa an, geringere Anforderungen an den – bei einem Volksentscheid schwierig zu erbringenden –[2605] Nachweis der Diskriminierungsabsicht beim Erlass des betreffenden Rechtssatzes beziehungsweise an die Beweisqualität[2606] zu stellen, oder sie spricht sich sogar für die Vermutung einer Diskriminierungsabsicht im Fall besonderer direktdemokratischer Rechtsetzungsverfahren[2607] aus.[2608]

[2602] Vgl. SHERMAN J. CLARK, S. 434 ff.; dazu die Kritik von LYNN A. BAKER, Preferences, S. 318 ff., und HASEN, Comments on Baker, Clark, and Direct Democracy.

[2603] SHERMAN J. CLARK, S. 482.

[2604] SEELEY, S. 903.

[2605] Vgl. STELZENMÜLLER, S. 233 f.

[2606] Vgl. BELL, S. 24 Anm. 91; EULE, Judicial Review, S. 1561 ff.; GUNN, S. 158 f.

[2607] Vgl. JORDAN, S. 1162 ff., insbes. 1165 («[…] insofar as it represents a departure ‹from the normal procedural sequence› of decisionmaking, use of direct legislation may indicate discriminatory intent.»).

[2608] Vgl. STELZENMÜLLER, S. 236.

Schliesslich empfehlen, was die «Due Process Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung angeht, einige Stimmen, den Grundsatz des «procedural due process» (als Element der «Due Process Clause») fruchtbar zu machen, obwohl dieser Fairnessgrundsatz bei staatlichen Eingriffen in Leben, Freiheit oder Eigentum von Einzelnen nach ständiger Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der USA bei gesetzgeberischen Entscheidungen nicht angewendet wird. Weil beim direktdemokratischen Verfahren die repräsentativdemokratischen «checks and balances» fehlten, seien aber in diesem Fall die Anforderungen an die Verfahrensfairness analog anzuwenden.[2609] In Bezug auf die konkrete Umsetzung bestehen im Schrifttum allerdings sehr unterschiedliche Ansichten.[2610]

3.2.3 Das obligatorische Referendum als Verletzung einer bestehenden Referendumsbestimmung

Die Frage, ob ein Gliedstaatsparlament der Aktivbürgerschaft eine Vorlage aus seinem abschliessenden Zuständigkeitsbereich auch ohne Verfassungsgrundlage zum Entscheid unterbreiten darf, ist, wie gezeigt,[2611] seit je umstritten. Die Gerichte haben eine solche Kompetenzdelegation schon früh meist als unzulässig beurteilt. Ein etwas anders gelagerter Fall betrifft den Gliedstaat Washington. Dort sollten Erfordernisse qualifizierter Parlamentsmehrheiten und obligatorischer Volksabstimmungen eine restriktivere Finanz- und Steuerpolitik sicherstellen. Dabei wurde der Befürworterschaft dieser Neuerungen allerdings der Umstand zum Verhängnis, dass Washington nur die Gesetzes-, nicht aber die Verfassungsinitiative kennt. 1993, 2007, 2010 und 2012 fanden nämlich entsprechende volksiniti-

---

[2609] Vgl. STELZENMÜLLER, S. 238. Entsprechende Argumentationen finden sich etwa bei JORDAN, S. 1153 ff., insbes. 1159 f. («[…] the need for procedural protection would increase as the size of the electorate decreased. A further increase would be necessary as the number of persons adversely affected by the legislation decreased. *At some point the need for procedural safeguards would become so great that the availability of initiative and referendum as the lawmaking method would be ruled out*» [Anmerkung weggelassen]) und neuerdings (in Bezug auf die Volksinitiative) bei FRED O. SMITH, S. 584 ff., insbes. 599 («[…] if direct democracy violates the nonjusticiable Republican Form Clause, *then certain uses of direct democracy violate procedural due process.* […] even if the initiative process does not violate the Republican Form Clause, there are still serious questions as to the constitutionality of initiatives that eliminate liberty or property interests under the Due Process Clause.»). Alle Hervorhebungen hinzugefügt.

[2610] Vgl. STELZENMÜLLER, S. 238 f., unter Hinweis auf JORDAN, S. 1160, und SAGER, S. 1418.

[2611] Vgl. vorn S. 97 ff., 272 ff.

ierte Gesetzesbestimmungen die Zustimmung der Aktivbürgerschaft, doch erklärte der Oberste Gerichtshof von Washington die Erfordernisse qualifizierter Mehrheiten in der Folge für verfassungswidrig.[2612] Im Entscheid betreffend eine 1999 angenommene Gesetzesinitiative,[2613] die für sämtliche Steuererhöhungen ein obligatorisches Gesetzesreferendum einführte, erklärte der Supreme Court von Washington unter anderem, dass diese zwingend von Rechts wegen durchzuführende Volksabstimmung die Verfassungsbestimmung über das fakultative Gesetzesreferendum verletze.

3.3 Die Überprüfung des Referendumsentscheids

3.3.1 Die Frage der Überprüfbarkeit

3.3.1.1 Ausgangslage

Die richterliche Normenkontrolle steht in den USA, wie gezeigt,[2614] unter erheblichem Legitimationsdruck, und die Progressivisten verankerten sogar verfassungsrechtliche Verbote, direktdemokratisch erlassene Gesetze gerichtlich für verfassungswidrig zu erklären.[2615] Davon abgesehen hat aber eine Art «Sakralisierung» von Volksentscheiden, wie sie sich unter dem Einfluss der Staatstheorie von Jean-Jacques Rousseau in Frankreich geltend machte,[2616] und wie sie in der Schweiz – allerdings in verfassungsgeschichtlich unzutreffender Weise und erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts –[2617] zu einem Argument gegen die richterliche Nor-

---

2612 Vgl. *League of Education Voters v. State,* 295 P.3d 743 (Wash. 2013), m.w.H. auf die betreffenden Volksinitiativen und die Rechtsprechung; dazu die Kritik von CARLSON.

2613 Vgl. *Amalgamated Transit Union Local 587 v. State,* 11 P.3d 762 (Wash. 2000); dazu UTTER/SPITZER, S. 64.

2614 Vgl. vorn S. 374 f.

2615 Vgl. vorn S. 386.

2616 Der französische Conseil constitutionnel verneinte 1962 seine Zuständigkeit zur Überprüfung eines Gesetzes («Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct»), das Staatspräsident Charles de Gaulle einem Volksentscheid zugeführt hatte und in der Folge angenommen worden war. Er berief sich vor allem darauf, von der Aktivbürgerschaft genehmigte Gesetze stellten «den unmittelbaren Ausdruck der nationalen Souveränität» («l'expression directe de la souveraineté nationale») dar (Entscheid Nr. 62-20 vom 6. November 1962, zit. nach FATIN-ROUGE STÉFANINI, S. 25 Nr. 18; vgl. auch dies., a.a.O., S. 25 ff.).

2617 Art. 113 Abs. 3 BV 1874 (vgl. heute Art. 190 BV), wonach «die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse [sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge] für das Bundesgericht massgebend» waren, ist verfas-

menkontrolle gegenüber Bundesgesetzen entwickelte,[2618] die Justiziabilität dieser Erlasse in den USA nicht infrage zu stellen vermocht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich ein Spannungsverhältnis zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle ohnehin vor allem dann aufbauen kann, wenn Gerichte direktdemokratisch erlassene gliedstaatliche Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit der *gliedstaatlichen* Verfassung überprüfen, und in dem weitaus häufigeren Fall der Kontrolle von gliedstaatlichen Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen anhand der *Unionsverfassung* die Demokratie-Rechtsstaats-Problematik vom bundesstaatlichen Argument des Vorrangs von Bundesrecht überlagert wird. So ist ja auch in der Schweiz die richterliche Normenkontrolle gegenüber gliedstaatlichen (kantonalen) Gesetzen wegen des Vorrangs des Bundesrechts unbestritten. Die Tatsache, dass die direktdemokratische Legitimation von einfachen Gesetzen zu einer Annäherung von Gesetz- und Verfassungsgebungsverfahren innerhalb der Gliedstaaten führt, ist in den USA zwar mit Sorge beobachtet worden,[2619] bewirkte aber – anders als zuweilen in der Schweiz –[2620] soweit ersichtlich

sungsgeschichtlich als Ausdruck des demokratischen Grundsatzes der Parlamentsherrschaft zu verstehen (vgl. KÖLZ, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 578 f.). Ein «*direkt*demokratisches Argument» für diese Verfassungsbestimmung wurde zwar im englisch-amerikanischen Schrifttum zur Schweiz schon früh angeführt (vgl. die Nachweise bei DIETRICH SCHINDLER [sen.], S. 43 f. Anm. 97), gewann aber tatsächlich erst in späteren politischen Diskussionen an Bedeutung (Schaffung der Verfassungsgrundlage für die Verwaltungsgerichtsbarkeit [Art. 114bis Abs. 3 BV 1874]; parlamentarische Vorstösse zum Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit [1923/24]; 1936 eingereichte und in der Volksabstimmung 1939 sehr deutlich abgelehnte Volksinitiative «zur Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger» [Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit]). Vgl. zum Ganzen AUER, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 65 Nr. 111; ders., Constitutional Justice, S. 163; LOOSER, S. 265 f.; SCHERRER, S. 49 f. Besonders nachdrücklich schloss namentlich der mit den US-amerikanischen Verhältnissen so hervorragend vertraute William E. Rappard das richterliche Prüfungsrecht aus (vgl. RAPPARD, Bundesverfassung, S. 426 [«Es versteht sich, dass das Schweizervolk, das kein anderes Gesetz als das seiner eigenen Souveränität kennt und kennen will, niemals eine gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmässigkeit der Gesetzgebung annehmen würde, wie sie in gewissen fremden Staaten besteht. Das ist selbstverständlich, weil eine solche Kontrolle logischerweise mit der direkten Demokratie unvereinbar ist.»]; u.a. dazu die Kritik von DIETRICH SCHINDLER [jun.], S. 289 ff.).

2618 Vgl. FATIN-ROUGE STÉFANINI, S. 43 ff., 46 ff.; TORNAY, S. 149 Anm. 708.

2619 Vgl. etwa WALKER, S. 453.

2620 Vgl. BLUMENSTEIN, S. 470 f.; BURCKHARDT, Prüfung, S. 241; GIACOMETTI, S. 477 ff., insbes. 479; JAGMETTI, S. 172.

nicht, dass der Vorrang der gliedstaatlichen Verfassung vor dem gliedstaatlichen Gesetz infrage gestellt worden wäre.

Dagegen ist in den USA die Befugnis der Bundesrichter, Volksentscheide umzustossen, insbesondere die Zuständigkeit des Einzelrichters an Bundesbezirksgerichten, über die Verfassungsmässigkeit eines direktdemokratisch erlassenen gliedstaatlichen Rechtssatzes zu entscheiden, beanstandet worden.[2621] Die Urheber eines entsprechenden Vorschlags im Kongress der USA argumentierten denn auch mit der direktdemokratischen Legitimation solcher Rechtsnormen:

> «The use of a three-judge court panel is imperative to the proper balance of State/ Federal relations in cases such as these where one Federal judge can otherwise impede the direct will of the people of a State because he or she disagrees with the constitutionality of the provision passed. A three-judge court panel will help to provide fairer, less politically-motivated consideration of cases.»[2622]

3.3.1.2 Rechtsprechung

Die Bundesgerichte hatten sich während Jahrzehnten nur selten mit der Frage auseinandergesetzt, ob ein direktdemokratisch erlassener Rechtssatz wie eine andere Rechtsnorm überprüfbar sei. Das Problem stellte sich in denjenigen Fällen, in welchen gliedstaatliche, in obligatorischen Volksabstimmungen angenommene *Verfassungsbestimmungen* auf ihre Übereinstimmung mit der Unionsverfassung zu kontrollieren waren. Der Oberste Gerichtshof der USA erklärte bisher, soweit ersichtlich, in rund vier Dutzend Entscheiden solche Verfassungsnormen für verfassungswidrig.[2623] Erstmals war dies – wenn auch erst mittelbar – 1855 in einem Urteil betreffend Ohio der Fall.[2624] Ein Entscheid von 1866 betraf dann erstmals

---

[2621] Vgl. SPECHT, S. 153, und die dort in Anm. 154 zit. H.R. 1170, 104th Congress (1995); Judicial Reform Act of 1998, H.R. 1252, 105th Congress (1997).

[2622] Measures Passed by State Referendum. Hearing before the Subcommittee on Courts and Intellectual Property of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, One Hundred Fourth Congress, First Session on H.R. 1170 to Provide that Cases Challenging the Constitutionality of Measures Passed by State Referendum Be Heard by a 3-Judge Court, April 5, 1995, Serial No. 17, Washington, D.C. 1995, S. 2.

[2623] Vgl. die Übersicht bei THOMAS/EIG, S. 2337 ff. («State Constitutional and Statutory Provisions and Municipal Ordinances Held Unconstitutional or Held to be Preempted by Federal Law»).

[2624] Vgl. *Dodge v. Woolsey,* 59 U.S. (18 How.) 331 (1856); dazu ROBERT F. WILLIAMS, S. 99. Der Oberste Gerichtshof der USA beurteilte in diesem Entscheid eine Gesetzesbestimmung von Ohio, die eine entsprechende gliedstaatliche Verfassungsnorm ausführte, als Verstoss gegen die Unionsverfassung.

unmittelbar die Frage, ob eine spezifische gliedstaatliche Verfassungsbestimmung mit der Unionsverfassung vereinbar sei.[2625] Ferner beurteilte das Oberste Bundesgericht vereinzelt gliedstaatliche *Gesetzesbestimmungen,* die in der Volksabstimmung angenommen worden waren, als unvereinbar mit der Unionsverfassung.[2626] Schliesslich erklärten auch andere Bundesgerichte volksbeschlossene gliedstaatliche Rechtsnormen für verfassungswidrig.[2627]

Doch erst die grosse Auseinandersetzung über die Wahlkreiseinteilung Anfang der 1960er-Jahre veranlasste den Obersten Gerichtshof der USA dazu, ausführlicher zur Frage Stellung zu nehmen, ob ein direktdemokratisch erlassener Rechtssatz überprüft werden könne. Im Entscheid *Lucas v. Forty-Fourth General Assembly* (1964),[2628] dem ein Streit über die Neueinteilung der Wahlkreise in Colorado zugrunde lag, hatte er zu entscheiden, ob eine volksinitiierte Verfassungsänderung, welche die Sitzzuteilung für die Bestellung des Senats von Colorado neben der Bevölkerungszahl auf weitere Faktoren abstützte, einen Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung darstellte. Die betreffende Verfassungsänderung war in der Volksabstimmung vom November 1962 mit 305'700 gegen 172'725 Stimmen überaus deutlich angenommen worden, während gleichzeitig eine andere Volksinitiative, die für beide Kammern eine Sitzzuteilung nach der Bevölkerungszahl vorsah, mit 311'749 gegen 149'822 Stimmen abgelehnt worden war. Das vorinstanzliche Bundesbezirksgericht schien dem direktdemokratischen Entstehungsverfahren eine besondere Bedeutung bei-

---

2625 Vgl. *Cummings v. Missouri,* 71 U.S. (4 Wall.) 277 (1866) (Bestimmung der Verfassung von Missouri über die Pflicht von Priestern und Geistlichen zum Treueid verstösst gegen das Verbot von Ausnahmegesetzen und Gesetzen mit rückwirkender Kraft der Unionsverfassung [U.S. Const. art. I, § 10, cl. 1]).

2626 Vgl. *Pierce v. Society of Sisters,* 268 U.S. 510 (1925) (auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommene Gesetzesänderung betreffend die Pflicht, eine öffentliche Schule zu besuchen, verstösst gegen den 14. Zusatzartikel zur Unionsverfassung).

2627 Vgl. etwa die im Nachgang zum Grundsatzentscheid *Brown v. Board of Education,* 347 U.S. 483 (1954) ergangenen Urteile über eine Änderung der Verfassung von Louisiana, die gegen die Desegregation gerichtet war und als Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung beurteilt wurde: *Bush v. Orleans Parish School Board, 138 F. Supp. 336* (E.D. La. 1956); *Orleans Parish School Board v. Bush,* 242 F.2d 156 (5th Cir. 1957), cert. denied, 354 U.S. 921 (1957); ferner ROBERT F. WILLIAMS, S. 100 f.

2628 377 U.S. 713 (1964). Vgl. dazu KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 152; STELZENMÜLLER, S. 255 ff.

zumessen,[2629] ja, aus seinem Entscheid könnte sogar herausgelesen werden, dass eine Volksabstimmung eine richterliche Überprüfung überhaupt ausschliesse:[2630]

> «We believe that no constitutional question arises as to the actual, substantive nature of apportionment if the popular will has expressed itself. In Baker v. Carr the situation was such that an adequate expression of the popular view was impossible. In Colorado the liberal provisions for initiation of constitutional amendments permit the people to act – and they have done so. If they become dissatisfied with what they have done, a workable method of change is available. The people are free, within the framework of the Federal Constitution, to establish the governmental forms which they desire and when they have acted the courts should not enter the political wars to determine the rationality of such action.»[2631]

Der Oberste Gerichtshof der USA sah in einer Volksabstimmung aber kein Hindernis für eine Überprüfung und erklärte die Verfassungsänderung für unvereinbar mit dem Grundsatz «one person, one vote».[2632] Chief Justice Earl Warren formulierte prägnant:

> «An individual's constitutionally protected right to cast an equally weighted vote cannot be denied even by a vote of a majority of a State's electorate, if the apportionment scheme adopted by the voters fails to measure up to the requirements of the Equal Protection Clause. *Manifestly, the fact that an apportionment plan is adopted in a popular referendum is insufficient to sustain its constitutionality* or to induce a court of equity to refuse to act. As stated by this Court in *West Virginia State Bd. of Educ. v. Barnette,* 319 U.S. 624, 638, ‹One's right to life, liberty, and property […] and other fundamental rights may not be submitted to vote; they depend on the outcome of no elections.› *A citizen's constitutional rights can hardly be infringed simply because a majority of the people choose that it be.*»[2633]

Die Richter Tom C. Clark und Potter Stewart legten allerdings ihre Ansicht, dass eine besondere Behandlung gerechtfertigt sei, in abweichenden Sondervoten dar,[2634] ebenso John Marshall Harlan in einer «dissenting opinion» zum Entscheid *Reynolds v. Sims* (1964), die sich auch auf diesen Fall bezog.[2635]

2629 Vgl. *Lisco v. Love,* 219 F. Supp. 922 (D.Colo. 1963).

2630 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 255 f.

2631 *Lisco v. Love,* 219 F. Supp. 922, 933 (D.Colo. 1963).

2632 Vgl. STELZENMÜLLER, S. 256.

2633 *Lucas v. Forty-Fourth General Assembly,* 377 U.S. 713, 736–737 (1964) (Anmerkungen weggelassen; Hervorhebungen hinzugefügt).

2634 Vgl. *Lucas v. Forty-Fourth General Assembly,* 377 U.S. 713, 741–765.

2635 Vgl. *Reynolds v. Sims,* 377 U.S. 533, 589–625 (1964).

Die Beispiele für Entscheide, in denen der Oberste Gerichtshof der USA der direktdemokratischen Legitimation eines gliedstaatlichen Erlasses bei der Überprüfung der Vereinbarkeit mit der Unionsverfassung keine besondere Bedeutung beimass, lassen sich vermehren.[2636] Die Urteile ergingen zwar im Zusammenhang mit Volksinitiativen, doch im Hinblick auf die Grundsatzfrage der gerichtlichen Überprüfbarkeit von Vorlagen, die aufgrund der Annahme in einer Volksabstimmung über eine hohe demokratische Legitimation verfügen, sind sie auch für Referendumsentscheide aussagekräftig. 1995 hielt der Oberste Gerichtshof der USA in einem Urteil betreffend die Amtszeitbeschränkung fest:

> «We are aware of no case that would even suggest that the validity of a state law under the Federal Constitution would depend at all on whether the state law was passed by the state legislature or by the people directly through amendment of the state constitution. Indeed, no party has so argued. Quite simply, *in our view, the* […] *distinction between state legislation passed by the state legislature and legislation passed by state constitutional amendment is untenable*.»[2637]

3.3.1.3 Lehre

In der Lehre finden sich kaum Stimmen, welche die Befugnis des Obersten Gerichtshofs der USA, in der gliedstaatlichen Volksabstimmung angenommene Vorlagen für verfassungswidrig zu erklären, grundsätzlich infrage stellen. Vereinzelt wird aber darauf hingewiesen, dass die richterliche Normenkontrolle mehr negative politische Folgen zeitige, wenn sie sich gegen den ausdrücklichen Volkswillen und nicht allein gegen ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz richte. Der Oberste Gerichtshof der USA müsse, so ein Autor, gewissermassen aus Selbstschutz direktdemokratisch erlassene Rechtssätze als verfassungsmässig bestätigen:

> «The Court's use of judicial review to nullify the express will of the people carries more negative political consequences than the Court's invalidation of statutes enacted by the legislature. *To avoid future attacks on its power, the Supreme Court should defer to the people and uphold voter-approved legislation*.»[2638]

[2636] Vgl. *Reitman v. Mulkey,* 387 U.S. 369 (1967); *Hunter v. Erickson,* 393 U.S. 385 (1969) (vgl. vorn S. 406 f.); *Washington v. Seattle School District No. 1,* 458 U.S. 457 (1982) (vgl. vorn S. 411 f.); *Romer v. Evans,* 517 U.S. 620 (1996).

[2637] *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton,* 514 U.S. 779, 809 (1995) (Hervorhebung hinzugefügt; Hinweis bei KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 88 Anm. 57).

[2638] FRIAS, S. 748 f. (Anmerkungen weggelassen; Hervorhebung hinzugefügt).

3.3.2 Die Frage der Kontrolldichte

3.3.2.1 Ausgangslage

Von der Frage der Überprüfbarkeit ist diejenige der Kontrolldichte zu unterscheiden. Soll die Überprüfung von Rechtssätzen, die auf direktdemokratischem Weg zustande gekommen sind, nach einem milderen, dem gleichen oder einem strengeren Massstab erfolgen als die Kontrolle von Rechtsnormen, die allein vom Parlament erlassen worden sind?

Die Vorstellung eines *besonderen* Massstabs für die Überprüfung von Volksentscheiden beruht auf zwei entgegengesetzten Thesen: Für eine *geringere* Kontrolldichte spricht die Annahme, dass Volksentscheide demokratisch besser legitimiert sind, weshalb eine besondere Zurückhaltung des Richters geboten ist. Für eine *erhöhte* Kontrolldichte spricht die gleiche Vorstellung, die von Kritikern der direkten Demokratie auch gegen die Einrichtungen direkter Demokratie als solche ins Feld geführt wird.[2639] Demnach soll das direktdemokratische dem repräsentativdemokratischen Rechtsetzungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Minderheitenrechte, unterlegen sein, weil der «Filterungsprozess» im Sinn James Madisons fehle.[2640] Aus der zweiten These wird ersichtlich, dass sich

---

[2639] Vgl. vorn S. 415 f.; zum Ganzen auch Note, Judicial Approaches, passim.

[2640] GAMBLE, S. 253 ff., 261 f., kam aufgrund einer ersten empirischen Untersuchung von grundrechtsrelevanten Volksentscheiden über mehr als drei Jahrzehnte (1959–1993) zu dem Schluss, Volksinitiativen, die gegen Bürgerrechte («civil rights») gerichtet seien, seien weit überdurchschnittlich erfolgreich, indem die Stimmenden mehr als drei Viertel dieser Vorlagen angenommen hätten, während sie insgesamt nur einen Drittel der Volksinitiativen oder fakultativen Referenden unterstützt hätten. Zu anderen Ergebnissen gelangten DONOVAN/BOWLER, Direct Democracy, S. 1020 ff., aufgrund einer Untersuchung von 90 Volksabstimmungen betreffend die Rechte von Homosexuellen zwischen 1972 und 1996, indem sie nicht in der direkten Demokratie, sondern in der Bevölkerungsgrösse und -struktur das entscheidende Moment für die Unterdrückung von Minderheiten erkannten (vgl. auch dies., Overview, S. 16 ff.; BOWLER/DONOVAN, Popular Control, S. 133 ff.). Auch HAJNAL/GERBER/LOUCH, S. 174, verwarfen in einer breit angelegten Studie zu Volksinitiativen in Kalifornien die These einer gegen Minderheiten gerichteten Tendenz der direkten Demokratie. Diesen Befunden wiederum widersprachen HAIDER-MARKEL/QUERZE/LINDAMAN, S. 307 f., 312, in einer Untersuchung von 143 Volksentscheiden zwischen 1972 und 2005, welche die Rechte Homosexueller betrafen und zu 71 Prozent zu deren Ungunsten ausfielen. REDFIELD-ORTIZ, S. 1399 f., kam in einer Studie zu Volksinitiativen und Parlamentserlassen zwischen 1970 und 2010 betreffend die Rechte Homosexueller zu dem Schluss, die repräsentative Demokratie schütze die Minderheitenrechte viel besser als die direkte Demokratie (vgl. zum Ganzen HEUSSNER, Direkte Demokratie 2008,

die Frage eines strengeren Prüfungsmassstabs nicht bei allen Institutionen direkter Demokratie in gleichem Mass stellt. Sie wird denn auch in erster Linie bei Erlassen erörtert, die auf dem Weg der *Volksinitiative* der Aktivbürgerschaft zum Entscheid unterbreitet worden sind, insbesondere mit der *direkten* Volksinitiative, da in diesem Fall der repräsentativdemokratische «Filter» vollständig fehlt.[2641] Anders ist die Ausgangslage bei den verschiedenen Referendumsarten: Bei einer Vorlage, die dem obligatorischen Referendum, vor allem dem Verfassungsreferendum untersteht, «kann […] argumentiert werden, dass die Vielzahl der an der Entscheidung Beteiligten und deren unterschiedliche Positionen die Gefahr einer Verfassungswidrigkeit zu minimieren vermögen».[2642] Geht man von der erwähnten These der minderheitenschützenden Funktion der Repräsentation aus, so kann im Fall des fakultativen Referendums eine – allenfalls minderheitenrelevante – Verfassungsverletzung «eigentlich nur dann […] eintreten, wenn das aufzuhebende Gesetz einen zuvor als verfassungswidrig erkannten Zustand zu ‹heilen› sucht».[2643] So sind auf dem Weg eines fakultativen (Volks-)Referendums in den Gliedstaaten wiederholt Vorlagen, die zur Beseitigung einer Verfassungswidrigkeit beziehungsweise zur Besserstellung der betreffenden Minderheit geführt hätten, zur Volksabstimmung gelangt und verworfen worden, so in Maryland 1968 ein Gesetz gegen die Rassendiskriminierung bei Hausverkäufen[2644] und in Maine 1998 ein Gesetz gegen die Diskriminierung von Homosexuellen[2645] sowie 2009 ein Gesetz über die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe.[2646] In diesen Fällen fehlt es freilich an einem Erlass, der im Rahmen der richterlichen Normenkontrolle auf seine Verfassungsmässigkeit überprüft werden könnte.

S. 172, insbes. Anm. 61; KIRCHGÄSSNER, S. 75 ff.; NOYES, S. 344 f., m.w.H.; VATTER/DANACI, S. 207 f.).

2641 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 128 Nr. 187.

2642 KRANENPOHL, S. 166.

2643 KRANENPOHL, S. 166.

2644 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 119, 137; ders., Minorities, S. 124 (Tabelle 1), 125; ZIMMERMAN, Referendum, S. 214 (Tabelle 6.5 [mit falscher Jahresangabe]).

2645 Vgl. HEUSSNER, Minorities, S. 131 (ferner Tabelle 6).

2646 Vgl. HEUSSNER, Direkte Demokratie 2009, S. 161 f., 165, 167 f. (Tabellen 1 und 2); ders., Minorities, S. 133 (Tabelle 7), 134. 2012 wurde dann allerdings eine vonseiten der Aktivbürgerschaft lancierte indirekte Gesetzesinitiative, welche die Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe bezweckte, in der Volksabstimmung angenommen.

3.3.2.2 Rechtsprechung

Der Oberste Gerichtshof der USA legt in ständiger Rechtsprechung an Rechtssätze, die auf direktdemokratischem Weg zustande gekommen sind, den gleichen Prüfungsmassstab an wie an solche, die allein vom Parlament erlassen worden sind.[2647] So hielt er bei der Überprüfung einer lokalen Verordnung der Stadt Berkeley in Kalifornien fest:

> «The Court has long viewed the First Amendment as protecting a marketplace for the clash of different views and conflicting ideas. That concept has been stated and restated almost since the Constitution was drafted. The voters of the city of Berkeley adopted the challenged ordinance which places restrictions on that marketplace. *It is irrelevant that the voters rather than a legislative body enacted § 602, because the voters may no more violate the Constitution by enacting a ballot measure than a legislative body may do so by enacting legislation.*»[2648]

Das Gericht setzte sich ansonsten allerdings nur selten ausdrücklich mit dem Problem auseinander.[2649] Seine Rechtsprechung beruht auf der Prämisse, dass direktdemokratische und repräsentativdemokratische Rechtsetzungsverfahren grundsätzlich gleichwertig sind. Direktdemokratisch erlassene Rechtssätze verfügen nach dieser Auffassung also – trotz wohlwollender Würdigungen der Einrichtungen direkter Demokratie in Entscheiden des Obersten Gerichtshofs der USA –[2650] nicht über eine höhere Legitimation, die bei der Frage der Verfassungsmässigkeit im Sinn eines *milderen* Prüfungsmassstabs zugunsten des Volksentscheids zu gewichten wäre. Im Obersten Bundesgericht wollte bisher nur Hugo L. Black bei der Kontrolle direktdemokratisch erlassener Rechtsnormen eine besondere Zurückhaltung üben.[2651] Der Supreme Court der USA prüft umgekehrt aber Volksentscheide auch nicht prinzipiell *strenger*.

Die Gliedstaatsgerichte wenden ebenfalls den allgemein üblichen Prüfungsmassstab an. Zwar bekennen sie sich in ihren Entscheiden oft nachdrücklich zu den Einrichtungen direkter Demokratie, wie etwa die folgenden beiden Beispiele aus

---

2647 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 88.

2648 *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley,* 454 U.S. 290, 295 (1981) (Hervorhebung hinzugefügt).

2649 Vgl. SOLIMINE, S. 676 ff.

2650 Vgl. *James v. Valtierra,* 402 U.S. 137 (1971); *City of Eastlake v. Forest City Enterprises, Inc.,* 426 U.S. 668 (1976); *Crawford v. Board of Education,* 458 U.S. 527 (1982); vorn S. 415.

2651 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 90, und vorn S. 407 f.

Kalifornien zeigen, die neben der Volksinitiative auch auf das fakultative Gesetzesreferendum Bezug nehmen:

> «[…] the courts have described the initiative and referendum as articulating ‹one of the most precious rights of our democratic process.»[2652]
>
> «The Constitution's initiative and referendum provisions should be liberally construed to maintain maximum power in the people.»[2653]

Aus solchen rhetorischen Bekenntnissen[2654] dürfen aber keine rechtlichen Schlüsse gezogen werden.[2655] Es finden sich denn auch in der Rechtsprechung einige Belege dafür, dass manche Richter der direkten Demokratie stark abgeneigt sind.[2656] Die kalifornische Richterschaft etwa ist heute den Volksrechten gegenüber insgesamt zumindest «eher kritisch» eingestellt.[2657] Mitglieder gliedstaatlicher Gerichte sprachen sich denn auch nur ganz vereinzelt für eine besondere Zurückhaltung bei der Überprüfung von Volksentscheiden aus.[2658]

3.3.2.3 Lehre

Die Lehrmeinungen zur Frage, nach welchem Massstab die Gerichte direktdemokratisch erlassene Rechtssätze kontrollieren sollen, gehen weit auseinander,[2659] ist doch deren Beantwortung in hohem Mass von der jeweiligen Einstellung zu den Einrichtungen direkter Demokratie abhängig.[2660] Während wissenschaftliche

---

2652 *Associated Home Builders etc., Inc. v. City of Livermore,* 557 P.2d 473, 477 (Cal. 1976), unter Zitierung des Entscheids *Mervynne v. Acker,* 11 Cal. Rptr. 340 (Ct. App. 1961). Vgl. dazu auch VON ARX, S. 226, m.w.H., S. 333.

2653 *Carlson v. Cory,* 189 Cal. Rptr. 185 (Ct. App. 1983).

2654 Vgl. die Beispiele bei AUER, Référendum et initiative populaires, S. 128 f. Nr. 188; BRIFFAULT, Distrust, S. 1364 Anm. 90; LOWE, Public Safety Legislation, S. 625; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, Anhang; STASZEWSKI, S. 417 Anm. 98.

2655 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 129 Nr. 188.

2656 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 93 («[…] there is evidence that some judges are hostile to direct legislation.»).

2657 CHRISTMANN, S. 223.

2658 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 90 f.

2659 Vgl. dazu eingehend KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 89 ff. («The Argument for Greater Deference»), 91 ff. («The Argument for Less Deference»).

2660 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 89; ferner CHRISTMANN, S. 212; TOLBERT/LOWENSTEIN/DONOVAN, S. 53, betreffend EULE, Judicial Review. SCHWARZSCHILD, S. 557, stellt in der akademischen Debatte (über die Volksinitiative) ein gehöriges Mass an Opportunismus fest («The suspicion is inescapable that the debate is driven not by principle, but by partisan calculations about who is winning the initiative

Stimmen, die einen *milderen* Prüfungsmassstab fordern, kaum hörbar sind,[2661] stimmen die meisten Autoren in den Chor derjenigen ein, welche die Rechtsprechung kritisieren und einen grundsätzlich *strengeren* Prüfungsmassstab verlangen.[2662] Sie gehen davon aus, dass die Ergebnisse von Volksabstimmungen tendenziell eine «Schlagseite» zugunsten der Mehrheit[2663] aufweisen. Deshalb hegen sie ein tiefes Misstrauen gegenüber den Einrichtungen direkter Demokratie bei gleichzeitig grossem Vertrauen in die Qualitäten der repräsentativen Demokratie.[2664]

Derrick A. Bell, Jr., Professor für Rechtswissenschaft an der Harvard University, eröffnete 1978 den Reigen der Kritiker unter dem Titel «The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality».[2665] Bell versuchte in diesem einflussreichen Aufsatz Richter Hugo L. Blacks Bemerkung im Entscheid *James v. Valtierra* (1971), wonach Referendumsbestimmungen von demokratischer Gesinnung, nicht von Vorurteil und Diskriminierungsabsicht zeugen würden,[2666] zu widerlegen und nachzuweisen, dass Volksentscheide die Rassendiskriminierung begünstigten;[2667] die Erfahrung der Schwarzen mit dem Referendum habe paradoxerweise gezeigt, dass die Demokratie für sie umso bedrohlicher sei, je «direkter»

---

campaigns and what ideological impact they are having in American politics. […] If initiatives in California and elsewhere were producing politically left-wing outcomes on the whole, it is easy to imagine a wave of academic commentary supporting them […]. By the same token, one can easily imagine conservative protests that direct democracy undermines republican institutions […].»).

2661 Vgl. KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 89 f. Ein Beispiel ist FRIAS, S. 749.

2662 Vgl. dazu HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 134 f.; STELZENMÜLLER, S. 258 ff.

2663 CAIN, Voting Rights, S. 274 («[…] they [= referendums and initiatives; S.G.S.] tend to produce outcomes with a majoritarian skew.»).

2664 Vgl. AUER, Référendum et initiative populaires, S. 130 Nr. 189 a.E., S. 143 f. Nr. 205, S. 147 Nr. 208, vorn S. 415 f.

2665 Vgl. dazu KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 91 f.

2666 Vgl. vorn S. 408.

2667 Vgl. BELL, S. 14 f. («Ironically, because it enables the voters' racial beliefs and fears to be recorded and tabulated in their pure form, the referendum has been a most effective facilitator of that bias, discrimination, and prejudice which has marred American democracy from its earliest day.»); ders., S. 19 («Appeals to prejudice, oversimplification of the issues, and exploitation of legitimate concerns by promising simplistic solutions to complex problems often characterize referendum and initiative campaigns.»).

sie ausgestaltet werde.[2668] Bell, der Blacks «‹juris-populist› position» unter einem «initiative watchdog»-Blickwinkel[2669] prüfte, kam zu dem Schluss, das Urteil *James v. Valtierra* sei nur mit einem «tief sitzenden Glauben an die Heiligkeit von Referendumsergebnissen» zu erklären.[2670] Die Einrichtungen direkter Demokratie könnten als neutrale Fassade für eindeutig diskriminierende Vorlagen dienen. Deshalb sei eine strengere Prüfung («heightened scrutiny») gerechtfertigt.[2671]

Julian N. Eule, Professor für Rechtswissenschaft an der University of California in Los Angeles, begründete seine Forderung nach einem sogenannten «hard judicial look» (im Sinn eines etwas weniger strengen Massstabs als des «strict scrutiny test»)[2672] in seinem vielzitierten Aufsatz von 1990 über «Judicial Review of Direct Democracy»[2673] mit der «klassischen» Argumentation der Federalists, wonach der direkten Demokratie das «Filterungsverfahren», das der repräsentativen Demokratie eigen sei, fehle und Parteigeist, Vorurteil, Willkürherrschaft und Eigennutz nicht zurückgehalten würden.[2674] Dem Parlament beziehungsweise der «republikanischen Regierungsform» wird damit eine grundsätzlich minderheitenschützende Funktion zugebilligt.[2675] Kommt diese nicht zum Zug, ist eine strengere Prüfung des Ergebnisses des Rechtsetzungsverfahrens auf seine Verfassungsmässigkeit erforderlich. Eule unterscheidet deshalb zwischen Volksinitiativen als

---

2668 Vgl. BELL, S. 1.

2669 KENNETH P. MILLER, Courts, S. 1072 ff. Der Verfasser bezeichnet mit der ‹juris-populist› position» die Haltung von Richtern (wie Hugo L. Black), die bei der Überprüfung von volksinitiierten Gesetzen grössere Zurückhaltung üben wollen als bei parlamentarischer Gesetzgebung. Die entgegengesetzte Meinung (etwa von Derrick A. Bell, Jr., und Julian N. Eule) nennt er «‹initiative watchdog› perspective».

2670 BELL, S. 5 («deep-seated faith in the sanctity of referenda results»).

2671 BELL, S. 23.

2672 Vgl. EULE, Judicial Review, S. 1572 f.

2673 Vgl. dazu KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 92.

2674 So EULE, Judicial Review, S. 1549. Der Verfasser grenzt die repräsentativdemokratische Regierungsform (Republik) in der Tradition der Federalists von der «ungefilterten» demokratischen Mehrheitsherrschaft («Demokratie») ab. MICHELMAN, S. 1717 ff., insbes. 1718 f., 1732 ff., stellt derweil die Gleichsetzung des Ideals der «Demokratie» mit «direkter Demokratie» infrage, denn «plebiszitäre Gesetzgebung» komme dem Ideal der Demokratie keineswegs von vornherein näher als die Tätigkeit repräsentativer Versammlungen oder sogar unabhängiger Gerichte.

2675 Vgl. auch AUER, Référendum et initiative populaires, S. 129 Nr. 189, S. 143 f. Nr. 205; STELZENMÜLLER, S. 259 f.

«substitutive plebiscites»,[2676] die an die Stelle des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens treten, und Referenden als «complementary plebiscites»,[2677] welche diesen parlamentarischen Prozess ergänzen. Da Referendumsvorlagen den «Filterungsprozess» ja ebenfalls durchlaufen haben, drängt sich diese Differenzierung auf. Während Eule eine erhöhte Kontrolldichte dann befürwortet, wenn Volksinitiativen Grundrechte betreffen,[2678] will er das Referendum konsequenterweise vom strengeren Prüfungsmassstab ausnehmen, weil die Referendumsvorlagen in einem repräsentativdemokratischen Verfahren zustande gekommen sind. Das Referendum hält er immerhin dann für problematisch, wenn nur bestimmte Gesetze der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen und «unbeliebte Minderheiten» unverhältnismässig davon betroffen sind.[2679]

Eine ganze Reihe weiterer Autoren liegt grundsätzlich auf der gleichen Linie wie diese beiden prominentesten Kritiker. Sie fordern, dass die Gerichte an direktdemokratisch erlassene Rechtssätze einen strengeren Prüfungsmassstab anlegen, unterscheiden sich aber in Bezug auf das Ausmass der verlangten erhöhten Kontrolldichte.[2680] Sowohl diese Argumentationen als auch Vorschläge betreffend neue Wege bei der Auslegung solcher Rechtsnormen[2681] beziehen sich allerdings fast ausschliesslich auf volksinitiierte Erlasse.

Entsprechend bringen auch diejenigen Autoren, welche einen strengeren Prüfungsmassstab ablehnen, Argumente vor, die in erster Linie für die Volksinitiative gültig sind.[2682] Die Kritik an der Befürworterschaft einer erhöhten Kontrolldichte

---

2676 EULE, Judicial Review, S. 1548 ff.

2677 EULE, Judicial Review, S. 1573 ff.

2678 Vgl. EULE, Judicial Review, S. 1559.

2679 Vgl. EULE, Judicial Review, S. 1576.

2680 So insbes. BRITTAIN, S. 75; SUE DAVIS, S. 376; GUNN, S. 158 f.; LAZOS VARGAS, S. 409 f., 516 ff.; PAK, S. 273 (vgl. dazu die Kritik von QVORTRUP, Courts, passim); SLONIM/LOWE, S. 206 ff.

2681 Vgl. insbes. die Pionierarbeit von SCHACTER, die vorschlägt, «metademokratische» Interpretationsregeln anzuwenden (dazu SCHACTER, S. 152 ff.), statt im Sinn eines intentionalistischen Ansatzes nach dem «Volkswillen» zu suchen; ferner FRICKEY, Interpretation, der Leitlinien für die Auslegung solcher Vorlagen zur Diskussion stellt (dazu FRICKEY, Interpretation, S. 149 f.) und die Gesichtspunkte der Verfassungskonformität und der Gesetzesinterpretation zusammenzuführen versucht (vgl. dazu GARRETT, Direct Democracy, S. 27 ff., und die Kritik von NAGLE, passim); ferner zum Ganzen NOYES, S. 343 f., m.w.H.

2682 So insbes. LYNN A. BAKER, Direct Democracy, S. 709 f., 757 ff., 775 f. (vgl. dazu die Kritik u.a. von EULE, Representative Government, passim; HASKELL, S. 110 f.; RIKER,

geht meist dahin, dass sie von der falschen Annahme ausgehe, das deliberative Verfahren der direktdemokratischen Rechtsetzung sei demjenigen der repräsentativdemokratischen Rechtsetzung unterlegen.[2683] Überdies blende sie die Möglichkeit benachteiligender Rechtsetzung durch Parlamente aus. Es gebe keine zwingenden Beweise dafür, dass Minderheitenrechte häufiger durch direktdemokratische als durch repräsentativdemokratische Rechtsetzungsverfahren untergraben würden.[2684] Ein Autor macht geltend, die Argumentationen seien zuweilen ideologisch stark aufgeladen, gründe doch die Kritik an der direkten Demokratie auf dem Wunsch, bestimmte Werte zu schützen. Es gehe letztlich darum, auf dem Rechtsweg zu den politisch erwünschten Ergebnissen zu gelangen:

> «Only when the values championed by these writers are threatened should the doctrinal prescriptions they offer be called into action.»[2685]

---

passim); CHARLOW, S. 550 ff.; CRENSHAW/PELLER, S. 1686 ff.; FRIAS, S. 748; HOLMAN/STERN, S. 1246 ff.; TUSHNET, Judicial Review, S. 3 f., 19 f.; ders., Constitution, S. 177 ff. (177) («Liberals today seem to have a deep-rooted fear of voting. They are more enthusiastic about judicial review than recent experience justifies, because they are afraid of what the people will do.»).

2683 25 Jahre nach Einführung von fakultativem Referendum und Volksinitiative in Kalifornien galt gerade die kluge Beratung der Vorlagen durch die Aktivbürgerschaft als besondere Qualität der direkten Demokratie: «There is certainly more intelligent discussion and deliberation of measures by the electorate than is found in a session of the Legislature with its obscure and inefficient committee system» (COTTRELL, S. 38). Gleichzeitig wurden also die deliberativen Qualitäten des Parlaments angezweifelt, so insbesondere von Max Radin, Rechtsprofessor an der University of California in Berkeley: «What takes place in the actual meeting of the legislature itself is, as often as not, a series of absurdly rhetorical speeches, often as poor in form as they are thin in substance. […] That is to say, our legislators have not impressed themselves upon us as having a higher competence or efficiency than the average man […].» (RADIN, Popular Legislation, S. 563 f.). Vgl. auch RADIN, Popular Legislation 1936–1946, S. 190.

2684 Vgl. MATSUSAKA, For the Many or the Few, S. 115 ff.; ders., Direct Democracy, S. 201; ders., Eclipse of Legislatures, S. 168. Inzwischen ist aber DANIEL C. LEWIS, S. 2, 81 ff., in einer systematischen Untersuchung zu dem Schluss gekommen, dass Minderheitenrechte in den Gliedstaaten mit Einrichtungen direkter Demokratie gefährdeter seien als in denjenigen ohne. Es bestehe eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass die direkte Demokratie eine Politik hervorbringe, welche die Minderheitenrechte beschneide. Überdies seien die Behörden empfänglicher für die Vorlieben der Mehrheit, wenn die Aktivbürgerschaft unmittelbar die Politik gestalten könne. Wenn diese Mehrheit eine Politik bevorzuge, die Minderheitenrechte beschränke, dann wirke sich dies zum Nachteil dieser Minderheiten aus.

2685 ARNON, S. 186.

Julian N. Eule beharrt gegenüber solcher Kritik auf der verfassungstheoretischen Grundannahme der Federalists, dass das Repräsentativsystem unbeliebte Minderheiten am besten schütze.[2686] Den Kritikern, die am «idealen Charakter» des repräsentativdemokratischen Gesetzgebungsverfahrens zweifeln, hält er entgegen, die «unerfreuliche Wirklichkeit» ändere nichts daran, dass in diesem Prozess Sicherheitsschranken eingebaut seien, die der Beeinträchtigung von Minderheiten durch einen intoleranten Gesetzgeber Grenzen setzen würden.[2687] Die repräsentative Demokratie sei zwar wesentlich weniger «tugendhaft» («virtuous»), als die Gründerväter gehofft hätten, doch würden die Gegner einer strengeren Überprüfung direktdemokratisch erlassener Rechtssätze ihrerseits ein Bild von Volksentscheiden ohne Rassismus, Sexismus oder Homophobie zeichnen, das er aufgrund seiner Erfahrungen in Kalifornien nicht anerkennen könne.[2688]

Die These von der minderheitenschützenden Repräsentation steht in geschichtlicher Betrachtung allerdings auf einer schwachen Grundlage, denn Parlamente haben wiederholt die gleichen, Minderheiten benachteiligenden Regelungen getroffen, die auch auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommen sind – und dies sogar in Gliedstaaten ohne fakultatives Referendum und Volksinitiative und deren allfällige mittelbare Wirkungen:[2689]

> «They have historically passed statutes that impair civil liberties, target immigrants, and deny civil rights – a track record of injustice that some commentators conclude is not appreciably better or worse than the initiative when it comes to minority interests.»[2690]

In jüngerer Zeit belegen dies insbesondere die von den Gliedstaatsparlamenten vorgeschlagenen und in Volksabstimmungen angenommenen Verfassungsänderungen, welche die Ehe ausschliesslich als Verbindung von Mann und Frau für

---

2686 Vgl. EULE, Representative Government, S. 784 f.; ferner ders., Judicial Review, S. 1548 f.

2687 EULE, Constitutional Justice, S. 91.

2688 EULE, Representative Government, S. 785 ff.

2689 Vgl. BOWLER, S. 1790 f.; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 139 ff., der nicht nur benachteiligende Parlamentsbeschlüsse (wie etwa sogenannte «English Only»-Gesetze in Gliedstaaten ohne Volksinitiative oder fakultatives Referendum) anführt (a.a.O., S. 140 f.) und auf die «strukturelle Gefährdetheit des Parlaments» im Hinblick auf «minderheitengefährdenden Einfluss auf die Gesetzgebung» hinweist (a.a.O., S. 142), sondern auch diskriminierende Behörden- und Gerichtsentscheide aufzählt. Vgl. auch PETRIKOWSKI, S. 209.

2690 MARCELLO, S. 71, unter Hinweis auf CRONIN, S. 90 ff.

zulässig erklären[2691] und gerichtlich als verfassungswidrig beurteilt worden sind. Allein im Jahr 2004 legten sieben gesetzgebende Körperschaften den Stimmberechtigten solche Vorlagen über das Verbot der gleichgeschlechtlichen Ehe vor.[2692] In Fällen betreffend Indiana, Oklahoma, Utah, Virginia und Wisconsin erklärten zwar drei Bundesberufungsgerichte das in der Volksabstimmung direktdemokratisch legitimierte Verbot der gleichgeschlechtlichen Ehe für unvereinbar mit der Unionsverfassung, doch trat der Oberste Gerichtshof der USA 2014 auf dagegen gerichtete Rechtsmittel nicht ein. Im folgenden Jahr kam das Gericht aber nicht mehr darum herum, die Frage zu entscheiden. So beurteilte der Supreme Court 2015 das Verbot der gleichgeschlechtlichen Ehe im Grundsatzentscheid *Obergefell v. Hodges,*[2693] der verschiedene, in einem Verfahren vereinigte Fälle aus Kentucky, Michigan, Ohio und Tennessee betraf, als Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung.

Parlamentsvorlagen, die in einer Referendumsabstimmung angenommen worden sind, dürften aber tatsächlich verhältnismässig seltener gerichtlich angefochten werden als Erlasse, die auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommen sind. Gross angelegte empirische Untersuchungen dazu fehlen allerdings.[2694]

3.4 Die Überprüfung der Regulierung von Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf

3.4.1 Die Regulierung der Unterschriftensammlung

3.4.1.1 Ausgangslage

Die Regulierung der Finanzierung ist der politisch umstrittenste und rechtlich heikelste Punkt der Unterschriftensammlung.[2695] Dabei stellen sich Fragen der Vereinbarkeit mit den Kommunikationsgrundrechten des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung. Die freie politische Willensbildung wird in der amerikanischen

---

2691 Vgl. HOFER, S. 61 (Tabelle); STRASSER, S. 1246 ff. (betreffend Alaska); DOUGLAS S. REED, S. 918 ff. (betreffend Hawaii).

2692 Vgl. DONOVAN, Minorities, S. 1748 (Georgia, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Missouri, Oklahoma und Utah). Sämtliche Vorlagen wurden in der Volksabstimmung angenommen, wobei sich die Ja-Mehrheiten zwischen 66 Prozent (Utah) und 86 Prozent (Mississippi) bewegten (vgl. DONOVAN, Minorities, S. 1748 Anm. 107).

2693 576 U.S. 644 (2015).

2694 Vgl. MANWELLER, S. 8; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 105 Anm. 16.

2695 Vgl. zur Regulierung der Unterschriftensammlung vorn S. 295 ff.

Unionsverfassung – anders als in der Schweizer Bundesverfassung –[2696] nicht ausdrücklich garantiert, sondern insbesondere durch die Redefreiheit geschützt.

3.4.1.2 Rechtsprechung

Während 1973 die Obersten Gerichtshöfe von Oregon[2697] und Washington[2698] das Verbot der gewerblichen Unterschriftensammlung noch bestätigten,[2699] erklärte der Supreme Court von Kalifornien 1976 – nachdem der Entscheid *Buckley v. Valeo* (1976)[2700] des Obersten Gerichtshofs der USA betreffend Wahlkampffinanzierung ergangen war – die Ausgabenobergrenzen des kalifornischen «Political Reform Act» von 1974 für die Unterschriftensammlung für verfassungswidrig, weil sie gegen die Redefreiheit verstiessen.[2701] 1982 und 1985 ergingen entsprechende Urteile der zuständigen Bundesbezirksgerichte betreffend Oregon und Maryland.[2702] 1988 hatte sich schliesslich auch das Oberste Bundesgericht mit der Frage in einem Fall betreffend Colorado zu befassen. In Colorado war damals – wie in sieben weiteren Gliedstaaten –[2703] die Bezahlung von Unterschriftensammlern gesetzlich verboten, und zwar schon seit 1941.[2704] Im Grundsatzentscheid *Meyer v. Grant* (1988)[2705] beurteilte der Supreme Court der USA dieses Verbot als Verstoss gegen den 1. Zusatzartikel zur Unionsverfassung. Er stellte sich auf den Standpunkt, dass Strafbestimmungen genügten, um allfällige Korruption zu verhindern.

Infolge des Entscheids *Meyer v. Grant,* der nur das *vollständige* Verbot der Bezahlung von Unterschriftensammlern betraf, untersagten viele Gliedstaaten die Bezahlung wenigstens aufgrund der Unterschriftenzahl. Doch auch diese Regulie-

---

2696 Vgl. Art. 34 Abs. 2 BV.

2697 Vgl. *State v. Campbell,* 506 P.2d 163 (Or. 1973).

2698 Vgl. *State v. Conifer Enterprises,* 508 P.2d 149 (Wash. 1973).

2699 Vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 262 f.

2700 Vgl. hinten S. 439.

2701 Vgl. *Hardie v. Eu,* 556 P.2d 301 (Cal. 1976).

2702 Vgl. *Libertarian Party of Oregon v. Paulus,* civil case number 82-521FR (D. Or. 1982) (vgl. HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 264); *Ficker v. Montgomery County Board of Elections,* 670 F. Supp. 618 (D. Md. 1985) (vgl. CARONI, S. 260).

2703 California, Idaho, Massachusetts, Ohio, Oregon, South Dakota und Washington (vgl. CARONI, S. 249).

2704 Vgl. DANIEL A. SMITH, Direct Democracy, S. 179 f.

2705 486 U.S. 414 (1988). Vgl. dazu CARONI, S. 259 ff.; STELZENMÜLLER, S. 266 ff.; ferner ZIMMERMAN, Referendum, S. 84.

rungen hatten oft keinen Bestand, denn verschiedene Bundesgerichte erklärten sie für verfassungswidrig.[2706] Dagegen blieb die Anfechtung entsprechender Gesetzesvorschriften in Nebraska und North Dakota ebenso erfolglos wie diejenige einer Verfassungsbestimmung in Oregon,[2707] die 2002 auf dem Weg einer Volksinitiative zustande gekommen war.

Anlass zu gerichtlichen Auseinandersetzungen gaben aber wiederholt auch Vorschriften, wonach Unterschriftensammler im betreffenden Gliedstaat wohnhaft sein müssen. Die einschlägigen Entscheide der Bundesgerichte zeigen allerdings kein einheitliches Bild, indem sie die Verfassungsmässigkeit solcher Regelungen teils bestätigten, teils einen Verstoss gegen die Redefreiheit feststellten.[2708]

Gleich mehrere grundlegende Fragen warf ein Gesetz des Gliedstaats Colorado über die Unterschriftensammlung auf. Der Erlass sah nicht nur vor, dass die Unterschriftensammler eingetragene Stimmberechtigte sein und Namensschilder zur persönlichen Identifizierung tragen mussten, sondern verpflichtete die Referendumskomitees auch zur Mitteilung von Name und Adresse jedes bezahlten Unterschriftensammlers sowie zur Nennung des jedem Einzelnen bezahlten Betrags. Das zuständige Bundesberufungsgericht kam zu dem Schluss, die Regelung stelle einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Redefreiheit dar, weil im Initiativ- und Referendumsverfahren keine Korruptionsgefahr bestehe.[2709] Der Oberste Gerichtshof der USA schützte den Entscheid im Urteil *Buckley v. American Constitutional Law Foundation, Inc.* (1999).[2710] Eine dem Gesetz von Colorado entsprechende, 1993 in Washington eingeführte Regelung betreffend die Offenlegung der Namen und Adressen bezahlter Unterschriftensammler und der ihnen bezahlten Beträge beurteilte das zuständige Bundesberufungsgericht ebenfalls als Verstoss gegen die Redefreiheit.[2711]

[2706] Vgl. NOYES, S. 207 f. (Tabelle 6.1), mit Nachweis der einschlägigen Gerichtsentscheide, auch zum Folgenden.

[2707] Or. Const. art. IV, § 1b: «It shall be unlawful to pay or receive money or other thing of value based on the number of signatures obtained on an initiative or referendum petition. Nothing herein prohibits payment for signature gathering which is not based, either directly or indirectly, on the number of signatures obtained.»

[2708] Vgl. NOYES, S. 235 f. (Tabelle 6.2), mit Nachweis der einschlägigen Gesetzesbestimmungen und Gerichtsentscheide.

[2709] *American Constitutional Law Foundation, Inc. v. Meyer,* 120 F.3d 1092 (10th Cir. 1997).

[2710] 525 U.S. 182 (1999). Vgl. dazu CARONI, S. 263; ZIMMERMAN, Referendum, S. 85.

[2711] *(WIN) Washington Initiatives Now v. Rippie,* 213 F.3d 1132 (9th. Cir. 2000); dazu CARONI, S. 263 f.

Ferner stellte sich schon die Frage, ob die Offenlegung der Namen von Referendumsunterzeichnern verfassungsmässig ist. Der einschlägige Fall betraf ein 2009 ergriffenes fakultatives Referendum («Referendum 71») gegen ein Gesetz, das gleichgeschlechtliche Paare in Washington besserstellte. Einige Unterzeichner wehrten sich dagegen, dass ihre Namen gemäss dem Öffentlichkeitsgrundsatz des «Washington Public Records Act» bekannt gemacht werden sollten und machten einen Verstoss gegen die Kommunikationsgrundrechte des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung geltend. Während das zuständige Bundesbezirksgericht in einer einstweiligen Verfügung untersagte, die Namen herauszugeben, kam das Bundesberufungsgericht zu dem Schluss, dass die Offenlegung verfassungsmässig sei. Das Gericht begründete dies unter anderem damit, dass die «electoral integrity» geschützt werde, indem die Stimmberechtigten Informationen über die Unterstützer eines spezifischen Referendums erhielten. Nur so könne die Öffentlichkeit die Gültigkeitsprüfung der Unterschriften durch den Staatssekretär überwachen. Der Oberste Gerichtshof der USA bestätigte dieses Urteil im Entscheid *John Doe No. 1 v. Reed* (2010)[2712] und führte aus, die Offenlegung der Namen von Referendumsunterzeichnern stelle keinen Verstoss gegen das 1. Amendment dar.[2713] Das Bundesbezirksgericht, das sich mit der Sache erneut zu befassen hatte, befand, die Referendumsunterzeichner hätten nicht darlegen können, dass fast zwei Jahre nach der Volksabstimmung noch eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehe, dass sie Drohungen, Belästigungen oder Repressalien ausgesetzt seien.[2714]

Stellen sich bei der Regulierung der Unterschriftensammlung Fragen der Vereinbarkeit mit dem 1. Zusatzartikel zur Unionsverfassung, so werfen gliedstaatliche Bestimmungen über die geografische Verteilung der Unterschriften Probleme der Vereinbarkeit mit dem 14. Amendment auf. Verschiedene Gerichte kamen in

[2712] 561 U.S. 186 (2010).

[2713] Vgl. dagegen *McIntyre v. Ohio Elections Commission,* 514 U.S. 334 (1995) (Gesetz in Ohio, das die Verteilung anonymer politischer Kampfschriften [«campaign literature»] verbietet, verstösst gegen die im 1. Zusatzartikel zur Unionsverfassung garantierte Redefreiheit).

[2714] Vgl. *Doe v. Reed,* 823 F. Supp. 2d 1195 (W.D. Wash. 2011); zum Ganzen NOYES, S. 313 ff.; DANIEL A. SMITH, Direct Democracy, S. 183 f.

Fällen betreffend Idaho,[2715] Nebraska[2716] und Utah[2717] zu dem Schluss, dass Vorschriften, die eine Mindestverteilung der Unterschriften nach Bezirken («counties») verlangen, im Widerspruch zur «Equal Protection Clause» stünden.[2718]

3.4.1.3 Lehre

Die Lehre kritisiert insbesondere die Rechtsprechung zur Finanzierung der Unterschriftensammlung. So wird vor allem argumentiert, die Frage der Bezahlung von Unterschriftensammlern berühre die Redefreiheit gar nicht, weil die betreffende Vorlage auch ohne eine solche Finanzierung zustande kommen könnte.[2719]

3.4.2 Die Regulierung des Abstimmungskampfs

3.4.2.1 Ausgangslage

Die Frage, ob die Regulierung des Abstimmungskampfs verfassungsmässig ist, ist ebenfalls vor allem im Zusammenhang mit der privaten Finanzierung aktuell geworden. Prüfungsmassstab bilden wiederum die Kommunikationsgrundrechte des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung, insbesondere die Redefreiheit.

3.4.2.2 Rechtsprechung

Die enormen Geldbeträge, die heute für Abstimmungskämpfe aufgeworfen werden, sind zu einem Kennzeichen der US-amerikanischen direkten Demokratie geworden. Dabei wird allerdings gerne übersehen, dass es sich um eine Erscheinung handelt, die in erster Linie Kalifornien, dort die Volksinitiativen und unter den

---

2715 Vgl. *Idaho Coalition United for Bears v. Cenarrusa,* 342 F.3d 1073 (9th Cir. 2003) (betreffend die Gesetzesinitiative: Unterschriftenverteilung nach Bezirken stellt einen Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung dar).

2716 Vgl. *Bernbeck v. Gale,* 58 F. Supp.3d 949 (D. Neb. 2014) (Unterschriftenverteilung nach Bezirken stellt einen Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung dar).

2717 Vgl. *Gallivan v. Walker,* 54 P.3d 1069 (Utah 2002) (betreffend die Gesetzesinitiative: Unterschriftenverteilung nach Bezirken stellt einen Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung dar); dagegen *Utah Safe to Learn-Safe to Worship Coalition, Inc. v. State,* 94 P.3d 217 (Utah 2004) (betreffend die Gesetzesinitiative: Unterschriftenverteilung nach Wahlkreisen für den Senat ist verfassungsmässig).

2718 Vgl. auch hinten Anhang G.

2719 Vgl. CARONI, S. 261 f.; ELLIS, Signature Gathering, S. 74; LOWENSTEIN/STERN, S. 210 ff.; TOLBERT/LOWENSTEIN/DONOVAN, S. 36.

Volksinitiativen ganz bestimmte Vorlagen betrifft.[2720] So entfielen etwa 2012 von den 791,7 Millionen Dollar, die in sämtlichen Gliedstaaten ausgegeben wurden, nicht weniger als 53,8 Prozent auf Kalifornien, während sich die restlichen 46,2 Prozent auf die übrigen 49 Gliedstaaten verteilten.[2721] Mit anderen Worten: Es gelangen Jahr für Jahr in den ganzen USA Dutzende von Abstimmungsvorlagen auf Staatsebene zur Volksabstimmung, die keineswegs «teuer» sind.

Die Regulierung der Finanzierung findet seit den 1970er-Jahren ihre Schranken in der Rechtsprechung zu den Kommunikationsgrundrechten des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung. Der Oberste Gerichtshof von Oregon erklärte schon 1975 gesetzliche Ausgabenbegrenzungen für verfassungswidrig, weil sie gegen die Redefreiheit sowohl der Gliedstaats- als auch der Unionsverfassung verstiessen.[2722] Der Grundsatzentscheid *Buckley v. Valeo* (1976)[2723] des Obersten Gerichtshofs der USA stellte sodann den Ausgangspunkt der weiteren Rechtsprechung dar. Dieses Urteil betraf unter anderem Ausgaben- und Zuwendungsbegrenzungen in *Wahlkämpfen*. Der Kongress hatte die entsprechenden Vorschriften des «Federal Election Campaign Act» von 1974 vor dem Hintergrund der Watergate-Affäre erlassen. Das Oberste Bundesgericht beurteilte einzelne Bestimmungen dieses Bundesgesetzes nach dem strengem Prüfungsmassstab des «strict scrutiny test» als Verstoss gegen das 1. Amendment. Während es die Ausgabenbegrenzungen in Wahlkämpfen als Verletzung der Redefreiheit ansah, hielt es Zuwendungsbegrenzungen (das heisst die Einschränkung von Spenden an Dritte), die der Verhinderung der Korruption beziehungsweise des Anscheins der Korruption dienten, für verfassungsmässig.[2724] Um Korruption handle es sich dann, wenn Geldzahlungen zu einem sogenannten «quid pro quo», also einer politischen Schuldigkeit, führten.[2725]

2720 Vgl. DONOVAN, Referendums, S. 141, 144; ferner DANIEL A. SMITH, US States, S. 45.

2721 Vgl. DONOVAN, Referendums, S. 142 (Tabelle 4.7).

2722 Vgl. *Deras v. Myers,* 535 P.2d 541 (Or. 1975); KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 133.

2723 424 U.S. 1 (1976). Vgl. dazu CARONI, S. 213 ff.; KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 133 f.; STELZENMÜLLER, S. 261 ff.; ferner HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 332 f.; ZIMMERMAN, Referendum, S. 106 f.

2724 Vgl. CARONI, S. 185 f., 213 ff.; inzwischen aber auch *Citizens United v. Federal Electoral Commission,* 558 U.S. 310 (2010) und *McCutcheon v. Federal Election Commission,* 572 U.S. 185 (2014).

2725 Vgl. CARONI, S. 268.

Im Nachgang zur verschärften Regulierung der Wahlkämpfe auf Bundesebene griffen die Gliedstaaten ebenfalls regulierend in den «‹free marketplace of ideas›»[2726] ein und erliessen entsprechende Gesetze, und zwar auch über die Finanzierung von Abstimmungen. Die Gerichte hatten nun zu beurteilen, ob die betreffenden Vorschriften gegen den 1. Zusatzartikel zur Unionsverfassung verstiessen. So erklärte der Oberste Gerichtshof von Kalifornien schon 1976 gestützt auf den Entscheid *Buckley v. Valeo Ausgabenbegrenzungen für Abstimmungskomitees* für verfassungswidrig.[2727] Schon bald hatte sich auch der Oberste Gerichtshof der USA mit der Frage zu befassen. Ein Gesetz des Gliedstaats Massachusetts untersagte Banken sowie Treuhand- und Versicherungsgesellschaften, unabhängige Ausgaben oder Zuwendungen im Rahmen von Abstimmungskämpfen zu tätigen. Das Oberste Bundesgericht kam im Entscheid *First National Bank of Boston v. Bellotti* (1978),[2728] der erstmals *Abstimmungskämpfe* betraf, zu dem Schluss, ein *Ausgaben- und Zuwendungsverbot für wirtschaftlich tätige juristische Personen* sei nicht statthaft, weil bei Volksabstimmungen eine wesentlich geringere Korruptionsgefahr bestehe als bei Wahlen.

> «Referenda are held on issues, not candidates for public office. The risk of corruption perceived in cases involving candidate elections, simply is not present I a popular vote on a public issue.»[2729]

In einem Fall betreffend das Verbot von Ausgaben und Zuwendungen von Unternehmen in Abstimmungskämpfen in Montana entschied das zuständige Bundesberufungsgericht 1978 im gleichen Sinn,[2730] und eine ebenfalls in Montana auf dem Weg der Gesetzesinitiative zustande gekommene Bestimmung, die juristischen Personen unabhängige Ausgaben und Zuwendungen in Abstimmungskämpfen untersagte, beurteilte das zuständige Bundesbezirksgericht 1998 als Verstoss gegen die Kommunikationsgrundrechte.[2731]

[2726] Vgl. zu diesem vielzitierten Ausdruck schon *United States v. Rumley,* 345 U.S. 41 (1953).

[2727] Vgl. *Citizens for Job and Energy v. Fair Political Practices Commission,* 547 P.2d 1386 (Cal. 1976); dazu CARONI, S. 258.

[2728] 435 U.S. 765 (1978). Vgl. dazu CARONI, S. 253 f.; STELZENMÜLLER, S. 263 ff.; ferner KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 102.

[2729] 435 U.S. 765, 790 (1978) (Zitat weggelassen).

[2730] Vgl. *C & C Plywood Corporation v. Hanson,* 583 F.2d 421 (9th Cir. 1978); dazu CARONI, S. 255 f.

[2731] Vgl. *Montana Chamber of Commerce v. Argenbright,* 28 F. Supp. 2d 593 (D. Mont. 1998); dazu CARONI, S. 256 f.

Zuwendungsbegrenzungen wurden schon früh für verfassungswidrig erklärt, so bereits 1980 durch ein Bundesberufungsgericht in einem Fall betreffend Florida.[2732] Im folgenden Jahr erklärte sodann auch der Oberste Gerichtshof der USA im Entscheid *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley* (1981)[2733] Spendenbegrenzungen in Abstimmungskämpfen für unzulässig. Die betreffende Bestimmung einer Verordnung der Stadt Berkeley in Kalifornien hatte für sämtliche Zuwendungen an Komitees von Befürworter- und Gegnerschaft von Abstimmungsvorlagen einen Höchstbetrag von 250 Dollar vorgesehen. Das Oberste Bundesgericht beurteilte diese Beschränkung als Verstoss gegen die Rede- und Vereinigungsfreiheit des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung, weil in Abstimmungskämpfen im Gegensatz zu Wahlkämpfen keine Gefahr bestehe, dass die Zuwendungen Kandidierende korrumpierten. Einen Kausalzusammenhang zwischen finanzieller Unterstützung eines Abstimmungskampfs und dem Abstimmungsergebnis hielt es für empirisch nicht genügend erhärtet.

In der Folge der erwähnten Entscheide *First National Bank of Boston v. Bellotti* und *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley* des Obersten Gerichtshofs der USA erklärten auch untere Bundesgerichte bestehende Finanzierungsregulierungen, die teilweise sogar auf Volksinitiativen zurückgingen, für verfassungswidrig.[2734]

3.4.2.3 Lehre

Die Lehre kritisiert die Rechtsprechung zur Finanzierung des Abstimmungskampfs,[2735] die dazu führe, dass «[d]as dringendste Problem» der direkten Demokratie in den USA «offensichtlich nicht zu lösen» sei.[2736] Diese Sicht der Lehre

---

[2732] Vgl. *Let's Help Florida v. McCrary,* 621 F.2d 195 (5th Cir. 1980); dazu CARONI, S. 257.

[2733] 454 U.S. 290. Vgl. dazu CARONI, S. 257 f.; STELZENMÜLLER, S. 265 f.; ferner KENNETH P. MILLER, Direct Democracy, S. 102.

[2734] Vgl. *C & C Plywood Corporation v. Hanson,* 583 F.2d 421 (9th Cir. 1978); *Michigan State Chamber of Commerce v. Austin,* 832 F.2d 947 (6th Cir. 1987); *Montana Chamber of Commerce v. Argenbright,* 28 F. Supp. 2d 593 (D. Mont. 1998); *Americans For Medical Rights v. Heller,* 2 F. Supp. 2d 1307 (D. Nev. 1998); dazu CARONI, S. 255 ff.; DANIEL A. SMITH, US States, S. 48 f.; ders., Direct Democracy, S. 185 ff. Vgl. jüngst auch *Free and Fair Election Fund v. Missouri Ethics Commission,* 903 F.3d 759 (8th Cir. 2018).

[2735] Vgl. die Übersichten bei CARONI, S. 321 ff.; HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 334 ff.; STELZENMÜLLER, S. 269 ff., je m.w.H.

[2736] So (schon 1981) HERTIG, S. 18.

ergibt sich zunächst schon daraus, dass viele empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchungen im Gegensatz zum Obersten Gerichtshof der USA von einem Kausalzusammenhang zwischen finanzieller Unterstützung und Abstimmungsergebnis ausgehen.[2737] Allerdings ist sich die Wissenschaft bis heute über die Auswirkungen des Geldes in Abstimmungskämpfen uneinig; zahlreiche Studien kommen immerhin zu dem Schluss, dass der Einsatz finanzieller Mittel zur *Bekämpfung* von Abstimmungsvorlagen wirksamer sei als das finanzielle Engagement zu deren *Unterstützung*.[2738] Aus rechtswissenschaftlicher Sicht stehen Argumente im Vordergrund, welche die Qualifizierung der Ausgaben- und Zuwendungsbegrenzungen und den Schutzbereich der Redefreiheit betreffen. Während es sich bei den Ausgaben- und Zuwendungsbegrenzungen um blosse «quantitative inhaltsneutrale Ausübungsregelungen»[2739] handle, werde der Schutzbereich der Redefreiheit bei juristischen Personen und bei Spenden an Abstimmungskomitees zu weit gefasst. Ferner monieren die Kritiker etwa, die Gerichte fassten den Korruptionsbegriff zu eng, seien Politiker doch auch durch Ausgaben für Sachvorlagen beeinflussbar. Schliesslich machen sie beispielsweise geltend, Ausgaben- und Zuwendungsbegrenzungen würden die Werte, auf denen die Redefreiheit beruhe, eher stärken als einschränken, sei doch in einer direkten Demokratie dafür zu sorgen, dass sich alle – und nicht nur die am lautesten vorgetragenen – Argumente Gehör verschaffen könnten.[2740]

Die kritisierte Rechtsprechung führt dazu, dass es heute in den USA – wie in der Schweiz –[2741] keine Ausgaben- und Zuwendungsbegrenzungen in Abstimmungskämpfen gibt. Verschiedene Autoren schlugen deshalb als Reformmassnahme unter anderem strengere Vorschriften über die Offenlegung der Finanzen in Abstimmungskampagnen vor.[2742] Die Gliedstaaten der USA sehen denn auch heute – im Gegensatz zum Bund und zu den meisten Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft –[2743] tatsächlich solche Offenlegungspflichten vor.[2744] Zwar haben

---

2737 Vgl. dazu insbes. CARONI, S. 42 ff.

2738 Vgl. DANIEL A. SMITH, US States, S. 50 ff., m.w.H., insbes. 50.

2739 BRAUN BINDER/HEUSSNER/SCHILLER, S. 89.

2740 Vgl. die Übersicht über die wichtigsten Argumente bei HEUSSNER, Volksgesetzgebung, S. 334 ff., und deren Zusammenfassung bei BRAUN BINDER/HEUSSNER/SCHILLER, S. 89.

2741 Vgl. dazu BRAUN BINDER/HEUSSNER/SCHILLER, S. 80 ff.

2742 Vgl. dazu CARONI, S. 348 f.

2743 Vgl. aber vorn Anm. 1602.

2744 Vgl. vorn S. 254, 276, 308.

bisher mehrere Bundesberufungsgerichte diese Vorschriften geschützt,[2745] doch sind sie in jüngerer Zeit politisch und rechtlich zunehmend unter Druck geraten. Die Verbreitung der sehr leicht zugänglichen Informationen im Internet hat das Verhältnis zwischen Offenlegung und Privatbereich verändert, indem die betroffenen Personen heute eher mit nachteiligen Folgen einer Veröffentlichung ihres Namens rechnen müssen. Die Gerichte könnten deshalb künftig vermehrt auch Offenlegungsvorschriften unter gewissen Umständen aufheben.[2746]

[2745] Vgl. NOYES, S. 313, m.w.H. auf die Rechtsprechung.

[2746] Vgl. dazu eingehend KANG, S. 1728 f.

VI. Zusammenfassende Schlussbetrachtung

Die Untersuchung des Referendums in den USA auf der langen Zeitachse zeigt zunächst, dass es tief – ungleich stärker als die Volksinitiative – in der gliedstaatlichen Verfassungstradition verankert ist. Es gehört zu den demokratischen Einrichtungen der Machtkontrolle, die sich ideell und institutionell bis in die Kolonialzeit zurückverfolgen lassen. Dabei liegt ihm der Gedanke eines Schutzes kollektiver Freiheit zugrunde, in der die individuellen Freiheiten gleichsam eingeschlossen sind. Fast alle Erscheinungsformen des Referendums, selbst das Verfassungsreferendum, sind denn auch als Einrichtungen der Kontrolle über das Parlament zu verstehen. Entstanden aus tiefem Misstrauen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften, ist es Teil einer spezifischen gliedstaatlichen Verfassungstradition, die sich seit je durch eine staatstheoretisch prekäre Stellung des Parlaments auszeichnet und um 1900 einen fruchtbaren Boden für die institutionelle Inspiration durch Volksrechte schweizerischer Prägung gebildet hat. So gerät das Volksrecht fast zwangsläufig mit den parlamentarischen Befugnissen in Konflikt. Gleichzeitig besteht ein Konkurrenzverhältnis zu justizförmigen Einrichtungen der Machtkontrolle. Es haben sich denn auch erhebliche Verwirklichungsprobleme, insbesondere in Bezug auf das fakultative Gesetzesreferendum, offenbart, die bis zur systematischen Ausschaltung des Volksrechts durch das Parlament reichen, ohne dass die Gerichte dieser Praxis Einhalt gebieten würden. Immerhin erklären die Gerichte bei Ausübung der Normenkontrolle im Sinn der *Verfahrens*kontrolle nur selten gewisse Referendumsverfahren für verfassungswidrig. Gleichzeitig sehen sie bei der *Ergebnis*kontrolle in der Tatsache, dass ein Erlass in der Volksabstimmung angenommen worden ist, weder ein Hindernis für dessen Überprüfung noch einen Grund für besondere richterliche Zurückhaltung bei der Kontrolle. Diese Praxis erhöht freilich die latent ohnehin schon vorhandene Spannung zwischen politischem Mehrheitswillen und richterlicher Normenkontrolle.

Die folgende Gesamtschau fasst die wichtigsten Untersuchungsergebnisse zusammen und setzt sie in einem grösseren Zusammenhang miteinander in Beziehung. Als übergeordnete Gliederungselemente dienen Repräsentativprinzip und Verfassungsvorrang, die ihren institutionellen Ausdruck insbesondere in parlamentarischer Rechtsetzung und richterlicher Normenkontrolle gefunden haben.[2747]

[2747] Vgl. vorn S. 317.

A) Referendum und Repräsentativprinzip

Der Schweizer Staatsrechtler Max Imboden meinte einmal, das «Wesen des Referendums» werde «verkannt», wenn man es als «‹institutionalisiertes Misstrauensvotum›» kennzeichne; es öffne «einen Weg des Zusammenwirkens von Volk und Behörden» und sei «eine *Institution des Einverständnisses*».[2748]

Geschichte und Gegenwart des Referendums in den USA lehren uns etwas anderes. Seit dem Unabhängigkeitskampf der 13 britischen Kolonien durchzieht die Beschränkung der gesetzgebenden Körperschaften als Konstante die Verfassungsgeschichte der nordamerikanischen Staaten. Das Bestreben, die Vertretungskörperschaften zu überwachen, zeigte sich schon früh in der Festlegung von kurzen Amtsdauern und in der Ausbildung des imperativen Mandats. Letzteres entstand in scharfer Abgrenzung von der auftragsfreien Repräsentation des englischen Parlamentarismus.[2749] Dadurch erhielten die Wahlen einen plebiszitären Charakter. Die Vorstellung eines imperativen Mandats ist in den Gliedstaaten bis heute tendenziell bestimmend geblieben. Doch einfacher, als die Abgeordneten an einen konkreten Wählerauftrag zu binden, ist es in der Praxis, der Aktivbürgerschaft selbst einen direkten Durchgriff auf die Sachentscheidungsebene zu gewähren.

Das *Verfassungsreferendum* relativiert das Repräsentativprinzip auf den ersten Blick zwar kaum. Geschichtlich betrachtet diente es zunächst – das heisst bei der Volksabstimmung über Vorlagen von Verfassungskonventen, insbesondere beim Erlass neuer Verfassungen – noch vorwiegend dazu, staatliche Macht im Sinn des aufklärerischen Gedankens vom Gesellschaftsvertrag unmittelbar demokratisch zu legitimieren und den Verfassungsvorrang abzusichern.[2750] Davon zeugen noch heute Bestimmungen, wonach eine qualifizierte Mehrheit der Stimmenden einer Verfassungsänderung zustimmen muss.[2751] Im Lauf des 19. Jahrhunderts wandelte es sich aber dauerhaft zu einer Einrichtung der Kontrolle des Parlaments, faktisch also weitgehend in ein Gesetzesreferendum oder «Quasi-Gesetzesreferendum».[2752] Die Gliedstaaten gaben die Scheidung zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht, die am Anfang des modernen Verfassungsstaats gestanden war, im 19. Jahrhundert *materiell* nämlich weitgehend wieder auf. Sie konstitutionalisier-

[2748] IMBODEN, Politische Systeme, S. 35.

[2749] Vgl. vorn S. 85 ff., 195.

[2750] Vgl. vorn S. 46 ff.

[2751] Vgl. vorn S. 244 ff., 256 ff.

[2752] Vgl. vorn S. 73 ff.

ten zahlreiche inhaltlich einfachgesetzliche Gegenstände, beschränkten damit den Handlungsspielraum der gesetzgebenden Körperschaften und unterstellten Materien dem obligatorischen Verfassungsreferendum, die zuvor in der alleinigen Gesetzgebungsbefugnis der Parlamente gelegen hatten. Wegen des zunehmenden Gesetzescharakters der Verfassungen entstand immer rascherer Änderungsbedarf dieser «Grundgesetze». Voraussetzung für diesen Konstitutionalisierungsprozess war deshalb die Möglichkeit der Teiländerung der Verfassung, die unter dem Gesichtspunkt des Vertragsgedankens keineswegs selbstverständlich war. Die häufige Teiländerung wiederum setzte voraus, dass das Parlament zulasten des Verfassungskonvents im Verfahren der Verfassungsänderung eine immer wichtigere Rolle spielte. Mit dem zunehmenden Gesetzescharakter der Verfassung und den regelmässigen Teiländerungen wuchs der unmittelbare Anteil der Aktivbürgerschaft an der Gesetzgebung im materiellen Sinn beträchtlich. Während das Verfassungsrecht in der Frühzeit vom Volk beschlossen wurde, weil es grundlegend war, so erscheint es seither als grundlegend, weil es vom Volk beschlossen wird.

Selbst das *Konventsreferendum*[2753] bedeutet nichts anderes als eine Einschränkung des Parlaments, das damit selbst über die Frage der Einberufung eines Verfassungskonvents nicht selbstständig entscheiden kann. Das seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert verbreitete *obligatorische periodische Konventsreferendum* entzieht sich mit seinem Automatismus sogar vollständig dem Willen der gesetzgebenden Körperschaft.[2754]

Da die Rechtsetzungsbefugnisse der Gliedstaaten sehr ausgedehnt sind und deren Parlamente – im Gegensatz zum Kongress der Union mit seinen beschränkten Zuständigkeiten – grundsätzlich die gesamte Staatsgewalt ausüben, die nicht einem anderen Organ übertragen ist, ist hier das Machtproblem besonders akut. So kam es neben der mittelbaren Beschränkung des Repräsentativprinzips auf dem Weg der Verfassungsgebung schon bald auch zu unmittelbaren Durchbrechungen des parlamentarischen Gesetzgebungsmonopols. Ein erster wichtiger Schritt auf diesem Weg war die Einführung des *ordentlichen obligatorischen Referendums über gewisse Gegenstände der Gesetzgebung*.[2755] Ausschlaggebend dafür war vor allem eine verantwortungslose Finanzpolitik der Gliedstaatsparlamente ab den 1830er-Jahren. Allerdings unterstellten die gesetzgebenden Körperschaften im Sinn des *ausserordentlichen Referendums* zunehmend auch freiwillig Gesetzesvorlagen der

[2753] Vgl. vorn S. 240 ff.

[2754] Vgl. vorn S. 62 ff., 242 ff.

[2755] Vgl. vorn S. 87 ff.

obligatorischen Volksabstimmung, meist im Bestreben, sich in politisch heiklen und besonders umstrittenen Fragen der Verantwortung zu entziehen.[2756] Ferner schränkte das Vetorecht der Gouverneure den Handlungsspielraum der Parlamente immer mehr ein. Das Misstrauen gegenüber den «legislatures» war so gross, dass selbst eine Machtverschiebung zugunsten der Exekutive als «demokratisch» erschien. Schliesslich überprüften die Gerichte nun immer öfter die von den Parlamenten beschlossenen Gesetze, um gegebenenfalls deren Verfassungswidrigkeit festzustellen.[2757]

So war die Durchbrechung des Repräsentativprinzips also schon weit fortgeschritten, als die ersten Gliedstaaten um 1900 zum allgemeinen *fakultativen Gesetzesreferendum* übergingen.[2758] Die blühende Korruption verstärkte das bereits vorhandene Misstrauen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften und liess die Einführung des neuen Volksrechts, das der Durchsetzung ihrer antimonopolistischen und sozialreformerischen Politik dienen sollte, auch als sittlich geboten erscheinen.[2759] Die Krisenrhetorik der Populisten und Progressivisten diente dabei aber nicht bloss als propagandistisches Mittel, sondern hatte durchaus reale Grundlagen. Die Entfremdung zwischen Zivilgesellschaft und Politikbetrieb, die in den Gliedstaaten seit je grosse verfassungsgestaltende Kraft hatte, war nun besonders wirkmächtig. Angesichts der autochthonen US-amerikanischen Tradition von Volksabstimmungen erstaunt zwar zunächst die Bedeutung, welche die zeitgenössischen Reformer bei der Einführung der neuen Einrichtungen direkter Demokratie der Schweiz beimassen, doch ist zu bedenken, dass das Schweizer Vorbild nicht allein zur institutionellen Inspiration, sondern mehr noch zur ideellen Legitimation diente.[2760] Das Beispiel der «Schwesterrepublik» war für die US-amerikanischen Reformer von besonderem Interesse, weil sich die Demokratische Bewegung in den Schweizer Kantonen gegen ähnliche Missstände gerichtet hatte, wie sie die Träger des «Direct Legislation Movement» nun zu bekämpfen versuchten,[2761] und weil der Verweis auf eine erfolgreiche Praxis der neuen Institutionen anderswo aus politischen Gründen unverzichtbar war. Dies führte zuweilen zu starker Verklärung und Überhöhung eines von aussen geradezu beschworenen

[2756] Vgl. vorn S. 96 ff.
[2757] Vgl. vorn S. 380 f.
[2758] Vgl. vorn S. 168 ff.
[2759] Vgl. vorn S. 156.
[2760] Vgl. vorn S. 194.
[2761] Vgl. vorn S. 158.

Schweizer Sonderfalls.[2762] Eine der wichtigsten Folgen der Auseinandersetzung mit der Schweizer Referendumsdemokratie wird heute aber meist übersehen: Die US-Amerikaner wurden sich erst dadurch auch ihrer *eigenen,* langen Tradition *obligatorischer* Volksabstimmungen im Bereich der Verfassungs- und der Gesetzgebung richtig bewusst und begannen, diese als Teil einer umfassenderen Staatsidee der direkten Demokratie zu begreifen und wissenschaftlich zu durchdringen.[2763] Die neuen Einrichtungen brauchten also nicht im Sinn der «Erfindung einer Tradition» (Eric Hobsbawm) legitimiert zu werden, sondern führten vielmehr zur Wiederentdeckung eines wirklich bestehenden, alten US-amerikanischen Grundsatzes, der nun im Licht der ausländischen Ideen und Institutionen eine neue Bedeutung erlangte.

Die Einführung des Gesetzesreferendums war insofern gut mit der US-amerikanischen Staatstheorie zu vereinbaren, als es dem Gedanken der zurückbehaltenen Souveränität des Volks entsprach. Schon die von John Locke mit seiner «Zweiten Abhandlung über die Regierung» nachhaltig geprägte Vorstellung eines Treuhandverhältnisses zwischen Volk und Amtsinhabern, bei dem das Volk seine Rechte der Substanz nach behält,[2764] setzte zwar – entgegen Jean-Jacques Rousseaus Konzeption einer identitären Demokratie – die Repräsentation und damit die Unterscheidung von Regierenden und Regierten voraus, offenbarte aber gleichzeitig die prekäre Stellung der repräsentativen Organe. Die in der Verfassungstradition der Gliedstaaten – ebenso wie in derjenigen der Union – lebendige Idee, wonach das Verhältnis zwischen Repräsentierten und Repräsentanten eine Vollmachtsbeziehung und die Verfassung den Handlungsrahmen darstellt,[2765] liess dann die Einführung des ordentlichen obligatorischen und fakultativen Gesetzesreferendums als nachträgliche, durch Erfahrungen der Misswirtschaft und Korruption in den Gliedstaatsparlamenten gerechtfertigte Begrenzung einer ursprünglich erteilten Vollmacht des Volks erscheinen. Schon die Verfassung von South Dakota, die das fakultative Gesetzesreferendum 1898 erstmals in den USA vorsah, liess dies beispielhaft erkennen, indem sie die gesetzgebende Gewalt zwar grundsätzlich dem Parlament übertrug, der Aktivbürgerschaft aber das Referendumsrecht ausdrücklich vorbehielt («*Except that the people expressly reserve to themselves* […] the right to require that any laws which the legislature may have enacted shall be sub-

[2762] Vgl. vorn S. 194.

[2763] Vgl. vorn S. 199 ff.

[2764] Vgl. vorn S. 377.

[2765] Vgl. vorn S. 378.

mitted to a vote of the electors of the state before going into effect.»).[2766] Die Progressivisten betonten dann zunehmend den bloss ergänzenden Charakter der neuen Einrichtungen direkter Demokratie, die als Korrektive der gesetzgebenden Körperschaften die repräsentative Demokratie repräsentativer machen sollten.[2767]

Wenn sich der Erfolg der Reformer nicht auf die Unionsebene erstreckte, sondern auf die Gliedstaatsebene beschränkte, so sind die Gründe dafür vor allem in unterschiedlichen Verfassungstraditionen zu suchen. Die Verfassungstradition der Gliedstaaten kontrastiert nämlich in auffälliger, aber erstaunlich selten thematisierter Weise mit derjenigen der Union.[2768] Insofern besteht in den USA ein eigentlicher «dualer Konstitutionalismus», der schon rein äusserlich zum Ausdruck kommt: Hier die knappe, vergleichsweise starre, zivilreligiös verehrte Unionsverfassung von 1787, die noch immer in Kraft steht und bis heute durch bloss 27 Zusatzartikel formell geändert worden ist. Dort die flexibleren, häufig ausufernden, als juristische Alltagsinstrumente dienenden Gliedstaatsverfassungen, die meist schon unzähligen Teil- und Gesamtrevisionen unterzogen worden sind. So liess in den Gliedstaaten das Bewusstsein der steten Veränderbarkeit der Grundgesetze eine Neuordnung selbst des Vollmachtsverhältnisses zwischen Repräsentierten und Repräsentanten als nichts Aussergewöhnliches erscheinen.

Das Gesetzesreferendum schmälert allerdings die Befugnisse der Gliedstaatsparlamente, weshalb ein Interessengegensatz zwischen den Stimmberechtigten und den gesetzgebenden Körperschaften besteht. Letztere neigen deshalb dazu, das Gesetzesreferendum entweder zu ignorieren oder zu instrumentalisieren und damit als Einrichtung der Machtbrechung zu marginalisieren. So zeigt sich in den letzten Jahren vermehrt die Tendenz zur Umgehung des *obligatorischen Referendums über Anleihensgesetze,* das heute in den Gliedstaaten als einzige rechtlich verbindliche Hürde einer Erhöhung der Staatsverschuldung im Weg steht.[2769] Aufgrund verschiedenster Umgehungstechniken unterliegen in den Gliedstaaten insgesamt ungefähr drei Viertel aller Staatsschulden nicht mehr den verfassungsrechtlichen Verschuldungsobergrenzen und damit der Kontrolle durch die obligatorische Volksabstimmung. Sodann schränken die meisten Gliedstaatsverfassungen die Kontrollfunktion des *fakultativen Gesetzesreferendums* im Sinn einer Konzession an die Bedürfnisse der Praxis ein, indem sie ihm bestimmte Gegenstände vorent-

[2766] Vgl. vorn S. 170 (Hervorhebung hinzugefügt).

[2767] Vgl. vorn S. 222 ff.

[2768] Vgl. vorn S. 226 ff.

[2769] Vgl. vorn S. 341 ff.

halten.[2770] Diese Ausnahmebestimmungen dienen den Gliedstaatsparlamenten seit je dazu, sich der Kontrolle durch die Stimmberechtigten über weite Strecken zu entziehen. Das Volksrecht wird in der Parlamentspraxis überwiegend als ein Störfaktor behandelt, dessen Einfluss es zu minimieren gilt. Die Abgeordneten erweisen sich auch hier als machtbewusste Finassierer, die das Referendum zu steuern oder auszuschalten verstehen.[2771] Zahlreiche Parlamente zeichnen sich insbesondere durch eine geradezu exzessive Praxis der Dringlicherklärung von Gesetzen (vor allem zum Polizeigüterschutz) aus.[2772] Diese Entwicklung wird durch eine äusserst zurückhaltende Gerichtspraxis geschützt, welche die Frage der Dringlichkeit in der Regel vollständig dem Ermessen der Abgeordneten überlässt.[2773] Dabei übertrugen die Gerichte in problematischer Weise ihre Praxis zu den alten Dringlichkeitsbestimmungen – wonach sie die Dringlicherklärung dem Ermessen der gesetzgebenden Körperschaften anheimstellten – auf die neuen Referendumsbestimmungen. Damit können die Gliedstaatsparlamente heute fast ohne Schranken über die praktische Tragweite des fakultativen Referendums bestimmen. Die meisten Gerichte nehmen hier keine Schutzfunktion zugunsten des Volksrechts wahr. Die richterliche Zurückhaltung hat vielmehr zu einem eigentlichen Missbrauch der Dringlicherklärung und mancherorts zu einer weitgehenden Aushöhlung oder gar faktischen Aufhebung des fakultativen Gesetzesreferendums geführt. In Bezug auf das fakultative Gesetzesreferendum besteht somit in den Gliedstaaten der USA ein offensichtliches Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis. Insgesamt erscheinen die Verfassungsbestimmungen über das fakultative Gesetzesreferendum deshalb als ein uneingelöstes Versprechen.

Die Parlamentspraxis, die sich der Kontrolle durch die Stimmberechtigten entzieht, indem sie das Referendumsrecht aushöhlt, fördert die Parlamentsverdrossenheit und ist nicht geeignet, die seit je – und teilweise nach wie vor zu Recht –[2774] bestehenden Zweifel an der Integrität der Abgeordneten zu zerstreuen. Die machtpolitisch motivierte Haltung der gesetzgebenden Körperschaften scheint dazu zu führen, dass sich Zivilgesellschaft und Politikbetrieb weiter entfremden. Das po-

[2770] Vgl. vorn S. 282 ff.

[2771] Vgl. vorn S. 343 ff.

[2772] Vgl. vorn S. 351 ff.

[2773] Vgl. vorn S. 355 ff.

[2774] Vgl. etwa Neue Zürcher Zeitung Nr. 285 vom 8. Dezember 2015, S. 7 («Der Korruptionssumpf in Albany. Machtmissbrauch im US-Gliedstaat New York»); Nr. 104 vom 6. Mai 2016, S. 5 («Aufräumen im New Yorker Filz. Hohe Gefängnisstrafe für ehemaligen Spitzenpolitiker»).

litische System verfolgt denn auch, anders als in der Schweiz, keine Konkordanz- oder Konsensstrategien.

Die Tatsache, dass die Abgeordneten in den Gliedstaatsparlamenten immer wieder auch von sich aus Gesetze dem Referendum unterstellen, steht zu dem Gesagten nicht im Widerspruch. So setzen die Parlamentarier in der Praxis das Parlamentsreferendum und das ausserordentliche obligatorische Referendum ja vor allem dann ein, wenn sie sich scheuen, in politisch heiklen Fragen selbst Stellung zu beziehen.[2775] Es geht also weit mehr um das Abwälzen von Verantwortung denn um eine Stärkung der Demokratie. Das ausserordentliche Referendum erhält insbesondere dort einen solch plebiszitären Anstrich, wo es sich auf keine Verfassungsgrundlage stützen kann.

Was das Verhältnis von Referendum und Repräsentativprinzip angeht, so lässt sich insgesamt also eine Art «Kampf der Verfassungstraditionen» erkennen: Auf der einen Seite steht die radikaldemokratische Tradition der Gliedstaaten mit dem Anspruch der Stimmberechtigten, den ungefilterten «empirischen» Volkswillen zu verwirklichen, das heisst die Abgeordneten an einen konkreten Wählerauftrag zu binden oder unmittelbar auf die Sachentscheidungsebene durchzugreifen. In der Funktion direktdemokratischer Machtkontrolle erscheint das Referendum als Antwort auf eine ausgesprochene Parlamentsherrschaft. Auf der anderen Seite steht die repräsentativdemokratische Tradition der Union mit einem Konzept des «hypothetischen» Volkswillens ohne Möglichkeiten der Wählerschaft, die Volksvertreter unmittelbar bindend zu beeinflussen oder gar die Gesetzgebung direkt mitzugestalten.[2776] Diese beiden Strömungen sind je auch in der anderen Verfassungssphäre wirksam; so scheinen vor allem die Parlamentarier in den Gliedstaaten bestrebt zu sein, ihre Beschlüsse trotz Gesetzesreferendum möglichst ohne Einmischung der Stimmberechtigten zu fassen. Die gliedstaatliche Verfassungsordnung wird gewissermassen auf kaltem Weg der bundesstaatlichen angenähert. Insofern ist es auch nicht erstaunlich, dass es in den USA bisher nicht gelungen ist, das fakultative Gesetzesreferendum in den Dienst eines dialogischen, dialektischen Verhältnisses zwischen Aktivbürgerschaft und Parlament zu stellen. Gerade hier läge aber die grosse Chance einer Belebung des fakultativen Gesetzesreferendums. Würde ihm sein verfassungsmässiger Platz zugebilligt, bestünde weniger Anlass, der gesetzgebenden Körperschaft als Institution misstrauisch zu begegnen

[2775] Vgl. vorn S. 370 ff.

[2776] Vgl. zu den Begriffen des «empirischen» und des «hypothetischen» Volkswillens vorn S. 106 f.

und böte sich die Gelegenheit, die Politik vermehrt durch das direktdemokratische Verfahren zu legitimieren. Damit könnte sich ein integrativeres Demokratieverständnis entwickeln. Das Instrumentarium des Referendums, das in den USA seit der Zeit um 1900 kaum mehr wesentlich weiterentwickelt worden ist, wäre zu diesem Zweck allenfalls auch zu verfeinern, etwa durch Möglichkeiten differenzierter Willensäusserung in Variantenabstimmungen oder mit einem Recht zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten.

B) Referendum und Verfassungsvorrang

Die Verfassung gilt seit den Anfängen des modernen Verfassungsstaats als höchstes Gesetz. Als «rechtliche Grundordnung des Staates» (Werner Kägi) soll sie staatliche Macht zugleich begründen und begrenzen. In den nordamerikanischen Einzelstaaten ging es zunächst vor allem darum, der *gesetzgebenden* Gewalt Schranken zu setzen. Deshalb sollte das Grundgesetz der ausschliesslichen Verfügungsgewalt des Parlaments entzogen werden.[2777] Dazu diente neben der Einrichtung des Verfassungskonvents das Verfassungsreferendum, das in vereinzelten nordamerikanischen Staaten noch vor der Gründung des Bundesstaats von 1787 erstmals zur Anwendung kam.[2778] Die unmittelbare Sanktion des Grundgesetzes durch die Aktivbürgerschaft stellt wohl die radikalste Methode dar, um die Normenhierarchie abzusichern. Voraussetzung für den Verfassungsvorrang ist das Verfassungsreferendum freilich nicht, wie etwa die Begründung des richterlichen Prüfungsrechts durch den Obersten Gerichtshof der USA zeigt. Zwingend ist nur, dass der Verfassungsvorrang durch ein qualifiziertes Verfahren der Verfassungsgebung abgesichert wird, das eine im Vergleich mit der einfachen Gesetzgebung erschwerte Änderbarkeit vorsieht. Diese besondere Verfahrensausgestaltung kann auch in der Einsetzung eines Verfassungskonvents oder in speziellen Vorschriften über die parlamentarische Ausarbeitung der Verfassungsänderung bestehen.

Die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesrecht in den Gliedstaaten wurde in materieller Hinsicht aber zunehmend unscharf, weil die Grundgesetze inhaltlich immer mehr Gesetzescharakter aufwiesen.[2779] Gleichzeitig verwischte die Einführung des obligatorischen, aber auch des fakultativen Gesetzesreferendums in formeller Hinsicht die Grenzen zwischen Verfassungs- und Gesetzesrecht

[2777] Vgl. vorn S. 43 ff.

[2778] Vgl. vorn S. 48 ff.

[2779] Vgl. vorn S. 74 ff., 79 ff.

bis zu einem gewissen Grad, da sich die Verfahren von Verfassungs- und Gesetzgebung annäherten. Eine weitere Relativierung erfährt die Scheidung von Verfassungs- und Gesetzesrecht dort, wo es dem Parlament untersagt ist, in einer Referendumsabstimmung angenommene Vorlagen selbst zu ändern oder aufzuheben.[2780] Damit wird der staatsrechtliche Grundsatz durchbrochen, wonach direkt- und repräsentativdemokratische Rechtsetzungsverfahren gleichwertig sind. Die Änderungs- und Aufhebungsverbote scheinen vielmehr einen besonderen Rang direktdemokratisch erlassener Rechtssätze zu begründen. Der Volksentscheid verleiht ihnen eine besondere Bestandeskraft, die sie wie Verfassungsrecht vor einfacher parlamentarischer Änderung schützt: Die Volksabstimmung schafft also eine Art «Verfassungsrecht» auf Gesetzesstufe. Auch die Tatsache, dass der Gouverneur gegen ein volksbeschlossenes Gesetz kein Veto einlegen kann, spricht für die Vorstellung einer höheren demokratischen Qualität direktdemokratisch erlassener Rechtsnormen.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen: Das Referendum, ursprünglich entstanden als radikalste Methode, um den Verfassungsvorrang abzusichern, stellt inzwischen in den Gliedstaaten der USA gerade diesen Vorrang wieder infrage: einerseits, indem das Verfassungsreferendum wesentlich dafür verantwortlich ist, dass materiell gesetzesähnliches Verfassungsrecht geschaffen wird; anderseits, indem das Gesetzesreferendum Verfassungs- und Gesetzgebung auch verfahrensmässig einander annähert und vereinzelt – über die erwähnten Änderungs- und Aufhebungsverbote – sogar bewirkt, dass formell verfassungsähnliches Gesetzesrecht entsteht.

Trotz dieser Relativierungen hat die grundsätzliche formelle Scheidung von Verfassungs- und Gesetzesrecht in den Gliedstaaten ihre Bedeutung bis heute beibehalten, werden doch im Rahmen der richterlichen Normenkontrolle die einfachen Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung *im formellen Sinn* geprüft.

Wie die parlamentarische Rechtsetzung, so stösst auch die richterliche Normenkontrolle, die das Volk gewissermassen vor sich selbst schützen soll, auf Misstrauen. Entsprechend begleitet den justizförmigen Verfassungsschutz eine demokratische, zuweilen eine spezifisch direktdemokratische Kritik seit seinen Anfängen.[2781] Das Misstrauen der Progressivisten gegenüber dem richterlichen Prüfungsrecht zeigte sich in der radikalen Idee des «recall of judicial decisions» sowie in den verfassungsrechtlich verankerten Verboten von Colorado und

[2780] Vgl. vorn S. 266 f., 334 ff.

[2781] Vgl. vorn S. 381 ff.

Nevada, direktdemokratisch erlassene Gesetze gerichtlich für verfassungswidrig zu erklären.[2782] Solche institutionellen Vorkehren sind freilich die Ausnahme geblieben.

Die rechtsstaatliche Forderung, dass jeder staatliche Erlass mit dem formell höherrangigen Recht übereinstimmen muss, gilt sowohl für die direktdemokratischen Verfahrensbestimmungen selbst (Referendumseinrichtung) als auch für die auf diesem Weg zustande gekommenen Rechtsnormen, das heisst den aus der Referendumsabstimmung hervorgegangenen Erlass (Referendumsentscheid).

Die Frage, ob die *Referendumseinrichtung* als solche verfassungsmässig ist, betrifft fast immer das Verhältnis zwischen Gliedstaatsverfassung und Unionsverfassung, da die gliedstaatlichen Verfahren direkter Demokratie meist in den entsprechenden Grundgesetzen geregelt sind und deshalb nur die Unionsverfassung den Prüfungsmassstab bilden kann.

Die Auseinandersetzung über die Vereinbarkeit der Referendumseinrichtung mit der «Republican Guarantee Clause» der Unionsverfassung wird nun schon seit über 100 Jahren geführt,[2783] ja, sie hatte im Zusammenhang mit den alten Einrichtungen (lokaler) direkter Demokratie sogar bereits im zweiten Viertel des 19. Jahrhunderts eingesetzt.[2784] Die Unionsverfassung beruht auf einem anderen Modell der Machtkontrolle als die Gliedstaatsverfassungen. Das Referendum als Ausdruck einer alternativen, radikaldemokratischen Machtkontrolle erscheint in diesem Kontext als Fremdkörper. Die Gerichte auferlegen sich aus Rücksicht auf diese Verfassungstradition – also letztlich aus föderalistischen Gründen – Zurückhaltung bei der Überprüfung der Verfassungsmässigkeit und mischen sich nicht in Fragen der innerstaatlichen Organisation ein.[2785] Die Rechtsprechung versuchte nach dem Grundsatzentscheid des Obersten Gerichtshofs von 1912, wonach die Garantie der republikanischen Regierungsform gerichtlich nicht entscheidbar ist und somit kein Hindernis für die Einrichtungen direkter Demokratie darstellt, denn auch nur ganz vereinzelt, die «Republican Guarantee Clause» mit Inhalt zu füllen. Dagegen bemüht sich der überwiegende Teil der Lehre seit Ende der 1970er-Jahre intensiv, die Garantieklausel gegen die Einrichtungen direkter Demokratie wirksam werden zu lassen – bisher ohne jeden Erfolg.[2786] Die Lehre denkt in den

[2782] Vgl. vorn S. 383 ff.

[2783] Vgl. vorn S. 213 ff.

[2784] Vgl. vorn S. 209 ff.

[2785] Vgl. vorn S. 396 ff.

[2786] Vgl. vorn S. 399 ff.

Kategorien der Unionsverfassung, macht sich weitgehend die Argumente der Federalists zu eigen und gewichtet deshalb etwa das Misstrauen der Gründerväter von 1787 gegenüber der «direkten Demokratie» viel stärker als das Misstrauen der Populisten und Progressivisten gegenüber dem Parlamentarismus.

Was die Frage der Vereinbarkeit der Referendumseinrichtung mit den Grundrechten der Unionsverfassung angeht, so ist zunächst festzuhalten, dass sich die Rechtsprechung in diesem Zusammenhang bisher vor allem mit der Frage der Verfassungsmässigkeit des obligatorischen Referendums, insbesondere auf lokaler Ebene, zu befassen hatte.[2787] Doch der Abstimmungsvorbehalt, der mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum (oder Verordnungsreferendum) eingeführt wird, kann auch auf weniger offensichtliche Weise herbeigeführt werden, und zwar indirekt durch Konstitutionalisierung inhaltlich einfachgesetzlicher Gegenstände.[2788] Wird eine Materie vom Rang eines einfachen Gesetzes (oder einer Verordnung) in einer Gliedstaatsverfassung (oder Stadtordnung) verankert, so bewirkt dies wegen des obligatorischen Verfassungsreferendums (oder Charter-Referendums) ebenfalls einen «Abstimmungsvorbehalt» für künftige Änderungen. Die Rechtsprechung hat insgesamt aber nur sehr zurückhaltend in die direkte oder indirekte Schaffung solcher Abstimmungsvorbehalte eingegriffen.

Daneben hatten sich die Gerichte unter dem Gesichtspunkt der Grundrechtskonformität nur ganz vereinzelt zur Frage der Ausgestaltung des obligatorischen und fakultativen Gesetzesreferendums zu äussern.[2789]

Die Lehre kritisierte die Gerichtsentscheide, welche die konkreten Abstimmungsverfahren als grundrechtskonform beurteilten, teils heftig.[2790] Die Kritik unterscheidet allerdings wenig zwischen Referendum und Volksinitiative und beruht meist auf der von James Madison inspirierten These, dass der «Filter» des repräsentativdemokratischen Rechtsetzungsverfahrens, der dem direktdemokratischen Legislativprozess fehle, wesentlich zum Minderheitenschutz beitrage. Im Zusammenhang mit dem Referendum spielt dieses Argument bei Lichte betrachtet allerdings eine untergeordnete Rolle. Gefordert wird konkret etwa ein Verbot der Volksabstimmung über Fragen, die ethnische Minderheiten betreffen, sodann eine strengere Handhabung der «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung oder, was die «Due Process Clause» angeht, die analoge An-

[2787] Vgl. vorn S. 406 ff.
[2788] Vgl. vorn S. 410 ff.
[2789] Vgl. vorn S. 413 ff.
[2790] Vgl. vorn S. 415 ff.

wendung des Fairnessgrundsatzes des «procedural due process», der bei staatlichen Eingriffen in Leben, Freiheit oder Eigentum von Einzelnen nach ständiger Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der USA bei gesetzgeberischen Entscheidungen an sich nicht angewendet wird.

Die Frage, ob der *Referendumsentscheid,* also der aus der Referendumsabstimmung hervorgegangene Erlass, verfassungsmässig ist, betrifft einerseits das Verhältnis zwischen Gliedstaatsgesetz und Gliedstaatsverfassung, anderseits das Verhältnis zwischen Gliedstaatsverfassung und Unionsverfassung. Rechtsprechung und Lehre sehen in der Volksabstimmung über einen Rechtssatz kein Hindernis für dessen Überprüfung.[2791] Sie behandeln direktdemokratisch erlassene Rechtsnormen also nicht anders als solche, die in einem rein repräsentativdemokratischen Verfahren zustande gekommen sind. Trotz des erheblichen Legitimationsdrucks, unter dem die richterliche Normenkontrolle in den USA steht,[2792] wird die Überprüfbarkeit des Referendumsentscheids also kaum grundsätzlich infrage gestellt. Die Kontrolle eines in der Volksabstimmung angenommenen gliedstaatlichen Gesetzes oder einer gliedstaatlichen Verfassungsänderung auf Übereinstimmung mit der Unionsverfassung steht zwar in besonderem Mass im Spannungsfeld von Demokratie und Rechtsstaat, wird aber durch das Argument der notwendigen Normenhierarchie im Bundesstaat gerechtfertigt. Die innerstaatliche Normenkontrolle in den Gliedstaaten weist dagegen ohnehin ein geringeres Konfliktpotenzial auf, weil auch die Gliedstaatsverfassungen unmittelbar demokratisch legitimiert sind und überdies vielerorts mittels Volksinitiative abgeändert werden können.

Uneinig sind sich Rechtsprechung und Lehre dagegen in der Frage der Kontrolldichte. Der Oberste Gerichtshof der USA legt in ständiger Rechtsprechung an Rechtssätze, die auf direktdemokratischem Weg zustande gekommen sind, den gleichen Prüfungsmassstab an wie an solche, die allein vom Parlament erlassen worden sind, weil er – ebenso wie die Gliedstaatsgerichte – die beiden Rechtsetzungsverfahren für gleichwertig hält.[2793] Er sieht in der Volksabstimmung also weder einen Grund für besondere Zurückhaltung noch für eine besondere Strenge bei der Normenkontrolle. Dagegen gehen die Lehrmeinungen in der Frage der Kontrolldichte weit auseinander.[2794] Die meisten Wissenschaftler verlangen, dass die Gerichte an direktdemokratisch erlassene Rechtsnormen einen grundsätzlich

[2791] Vgl. vorn S. 419 ff.

[2792] Vgl. vorn S. 374 f.

[2793] Vgl. vorn S. 427 f.

[2794] Vgl. vorn S. 428 ff.

strengeren Prüfungsmassstab anlegen. Ihre Forderung zielt in der Regel auf Erlasse, die auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommen sind oder einem besonderen, nur für bestimmte Gesetze geltenden obligatorischen Referendum unterstanden haben. Diese Stimmen gehen von der These aus, dass das direktdemokratische dem repräsentativdemokratischen Rechtsetzungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Minderheitenrechte, unterlegen sei. Die Behauptung steht in geschichtlicher Betrachtung allerdings auf einer schwachen Grundlage, denn Parlamente haben wiederholt die gleichen, Minderheiten benachteiligenden Regelungen getroffen, die auch auf dem Weg der Volksinitiative zustande gekommen sind.

Die Frage, ob die *Regulierung von Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf* verfassungsmässig ist, ist vor allem im Zusammenhang mit der privaten Finanzierung aktuell geworden.[2795] Prüfungsmassstab bilden die Kommunikationsgrundrechte des 1. Zusatzartikels zur Unionsverfassung, insbesondere die Redefreiheit, da die freie politische Willensbildung in der amerikanischen Unionsverfassung nicht ausdrücklich garantiert wird. Die Rechtsprechung hat Finanzierungsregulierungen im Bereich der Unterschriftensammlung enge Schranken gesetzt, weil im Initiativ- und Referendumsverfahren keine Korruptionsgefahr bestehe.[2796] So sind Ausgabenobergrenzen für die Unterschriftensammlung ebenso verfassungswidrig wie das *vollständige* Verbot der Bezahlung von Unterschriftensammlern und – jedenfalls in einzelnen Gliedstaaten – das Verbot der Bezahlung aufgrund der Unterschriftenzahl. Sodann haben die Gerichte zahlreiche Regulierungen des Abstimmungskampfs, welche die private Finanzierung betreffen, als Verstoss gegen die Kommunikationsgrundrechte beurteilt, weshalb es heute in den USA keine Ausgaben- und Zuwendungsbegrenzungen in Abstimmungskämpfen gibt.[2797] Die Lehre, welche diese Rechtsprechung kritisiert, schlägt als Reformmassnahme unter anderem strengere Vorschriften über die Offenlegung der Finanzen in Abstimmungskampagnen vor.[2798]

In Bezug auf das Verhältnis von Referendum und richterlicher Normenkontrolle lässt sich insgesamt also feststellen: Die Gliedstaatsverfassungen spielen bei der Überprüfung der Verfassungsmässigkeit des Referendums eine untergeordnete Rolle. Die Unionsverfassung ist in diesem Zusammenhang weitaus wichtiger, weil

[2795] Vgl. vorn S. 434 ff.
[2796] Vgl. vorn S. 435 f.
[2797] Vgl. vorn S. 438 ff.
[2798] Vgl. vorn S. 441 ff.

die Referendumseinrichtung als Institution des gliedstaatlichen Verfassungsrechts am Massstab der Unionsverfassung zu messen ist, weil auch der Referendumsentscheid meist anhand der Unionsverfassung geprüft wird und weil die Grundrechte der Unionsverfassung massgeblich sind für die Grenzen der Regulierung von Unterschriftensammlung und Abstimmungskampf. Wenn bisher grundlegende Konflikte bei der Überprüfung ausgeblieben sind, so wohl deshalb, weil die Unionsverfassung einer gesamtstaatlichen Referendumseinrichtung in den Gliedstaaten noch nie im Weg gestanden ist und die Demokratie-Rechtsstaats-Problematik, welche die richterliche Überprüfung eines Referendumsentscheids aufwerfen könnte, vom bundesstaatlichen Argument des Vorrangs von Bundesrecht überlagert wird.

Der Gang durch die vielfältige US-amerikanische «Referendumslandschaft» hat gezeigt, auf welch komplexe Weise das Volksrecht mit der Verfassung als Instrument der Machtverleihung und Machtbegrenzung verflochten ist: Während das Konvents- und das Verfassungsreferendum Anteil an der demokratischen Konstituierung des gliedstaatlichen Verfassungsstaats haben, dient das Gesetzesreferendum als Schöpfung dieses Verfassungsstaats selbst wiederum der Machtkontrolle. Diese Kontrollfunktion gegenüber dem Parlament vermag allerdings im spezifischen Kontext der gliedstaatlichen Verfassungstradition häufig auch das Verfassungsreferendum zu erfüllen. Gleichzeitig stellen alle Erscheinungsformen des Referendums wichtige Machtfaktoren dar, die ihrerseits wiederum grundgesetzlichen Beschränkungen unterliegen.

English Summary

If the history of the referendum in the USA is considered over a long period of time, it can be seen that, first of all, the referendum is deeply rooted in the constitutional history of the U.S. states – much more so than the initiative. It is one of the democratic institutions of controlling power that can be traced back, both ideationally and institutionally, to colonial times. It is based on the idea of protecting collective freedom, in which individual freedoms are, as it were, included. Almost all types of referendums, even the constitutional referendum, are to be understood as institutions of control over state legislatures. Originating from a deep mistrust of the legislative bodies, they are part of a specific constitutional tradition of the U.S. states, which has always been characterized by the precarious position of legislatures in terms of state theory. Around 1900, this was a fertile ground for inspiration by Swiss-style direct democratic rights. Given the autochthonous U.S. tradition of referendums, the importance that contemporary reformers attached to Switzerland in introducing the new devices of direct democracy is surprising at first, but it must be remembered that the Swiss model served not only for institutional inspiration, but also even more for ideational legitimation.

The referendum almost inevitably comes into conflict with the powers of state legislatures. Moreover, there is a competitive relationship with judicial institutions of power control. In the case of the statute referendum in particular, considerable implementation problems are apparent. These extend to its systematic suppression by certain state legislatures, without the courts putting a stop to this practice. At the same time, however, when reviewing procedural rules on direct democracy, the courts rarely declare certain referendum procedures unconstitutional. As for acts that have been approved in a referendum, the courts do not consider this fact to be an obstacle to their review or a reason for special judicial restraint. This practice, of course, increases the latent tension between political will and judicial review.

A walk through the diverse U.S. "referendum landscape" shows the complex way in which the device is intertwined with the constitution as an instrument of granting and limiting power: While the convention referendum and the constitutional referendum share in the democratic constituting of the state, the statute referendum, as a creation of this constitutional state, itself serves in turn to control power. However, in the specific context of the constitutional tradition of the U.S. states, the constitutional referendum is often also able to fulfill this control function vis-à-vis the legislature. At the same time, all types of referendums represent important power factors, which in turn are subject to constitutional limitations.

Anhang

A) Entwicklung des Konvents-, Verfassungs- und obligatorischen Gesetzesreferendums (Meilensteine)[2799]

Jahr	Staat	Einrichtung/Vorgang
1778	Mass.	Durchführung VR (Verfassung abgelehnt)
1779	Mass.	Durchführung KR
1780	Mass.	Durchführung VR (Verfassung angenommen)
1792	N.H.	Durchführung VR für Teiländerung
1792	N.H.	Einführung periodisches Konventsreferendum (alle sieben Jahre)
1818	Conn.	Durchführung VR Einführung VR für Teiländerungen
1819	Me.	Durchführung VR Einführung VR für Teiländerungen
1819	Ala.	Einführung VR für Teiländerungen erstmals ausserhalb Neuenglands, aber als blosses Konsultativreferendum
1821	N.Y.	Durchführung VR erstmals ausserhalb Neuenglands
1824	R.I.	Durchführung VR (Verfassung abgelehnt)
1824	Va.	Durchführung VR
1842	R.I.	Einführung GR betreffend Staatsverschuldung
1845	Tex.	Einführung GR betreffend Regierungssitz
1848	Ill.	Einführung GR betreffend Staatsverschuldung, Steuern, Banken
1848	Wis.	Einführung GR betreffend Banken
1857	–	Kongress erklärt VR (über neue Verfassung) im «enabling act» für Minnesota zu einer Bedingung für die Aufnahme in die Union

[2799] GR = obligatorisches Gesetzesreferendum; KR = Konventsreferendum; VR = Verfassungsreferendum.

B) Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums und der Volksinitiative[2800]

Jahr[2801]	Staat	Einrichtung	Bemerkungen
1898	S.D.	GR, GI	
1900	Utah	GR, GI	vorerst nicht umgesetzt
1902	Or.	GR, GI, VI	
1904	Nev.	GR	1904 nur GR, obschon sich in der Verfassung der Titel «Initiative and Referendum» fand[2802]
1906	Mont.	GR, GI	
1907	Okla.	GR, GI, VI	
1908	Me.	GR, GI	
	Mich.	VI	
	Mo.	GR, GI, VI	
1910	Ark.	GR, GI, VI	
	Colo.	GR, GI, VI	
1911	Ariz.	GR, GI, VI	
	Cal.	GR, GI, VI	
	N.M.	GR	
1912	Idaho	GR, GI	erst 1933 in Kraft gesetzt
	Neb.	GR, GI, VI	
	Nev.	GI, VI	
	Ohio	GR, GI, VI	
	Wash.	GR, GI,	

[2800] Vgl. auch die detaillierten Übersichten bei DAVID D. SCHMIDT, S. 16 ff. (Tabelle 1-1); WATERS, Almanac, S. 5 (Tabelle). – GI = Gesetzesinitiative; GR = fakultatives Gesetzesreferendum; VI = Verfassungsinitiative.

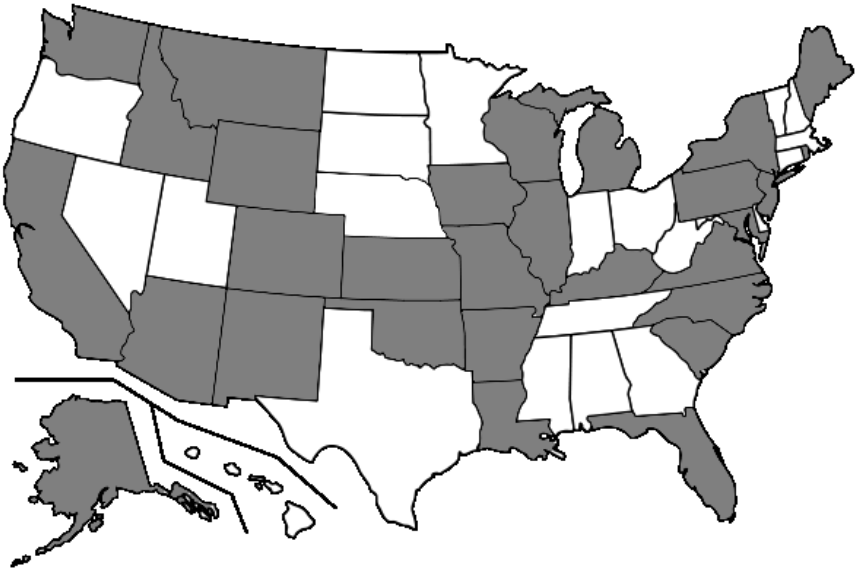
[2801] Jahr der *Annahme* der Verfassung/Verfassungsänderung in der Volksabstimmung.

[2802] Vgl. ELVERUM/ERICKSON, S. 4; ferner LOBINGIER, People's Law, S. 362 f. Als Jahr der Annahme der Verfassungsänderung wird in der Literatur häufig fälschlicherweise 1905 angegeben.

Jahr[2801]	**Staat**	**Einrichtung**	**Bemerkungen**
1913	Mich.	GR, GI	
1914/ 1918	N.D.	GR, GI, VI	
1915	Ky.	GR	inhaltlich stark eingeschränkt
1915	Md.	GR	
1918	Mass.	GR, GI, VI	
1956	Alaska	GR, GI	
1968	Fla.	VI	
1968	Wyo.	GR, GI	
1970	Ill.	VI	inhaltlich stark eingeschränkt
1972	Mont.	VI	
1972	S.D.	VI	
1992	Miss.	VI	Der Oberste Gerichtshof von Mississippi erklärte 1922 die 1914 angenommene Verfassungsänderung betreffend fakultatives Referendum und Volksinitiative für ungültig.[2803] 1992 führte Mississippi die Volksinitiative erneut ein.

[2803] Vgl. *Power v. Robertson,* 93 So. 769 (Miss. 1922) (dazu ZIMMERMAN, Referendum, S. 73, 91); ferner GOEBEL, S. 96 f.

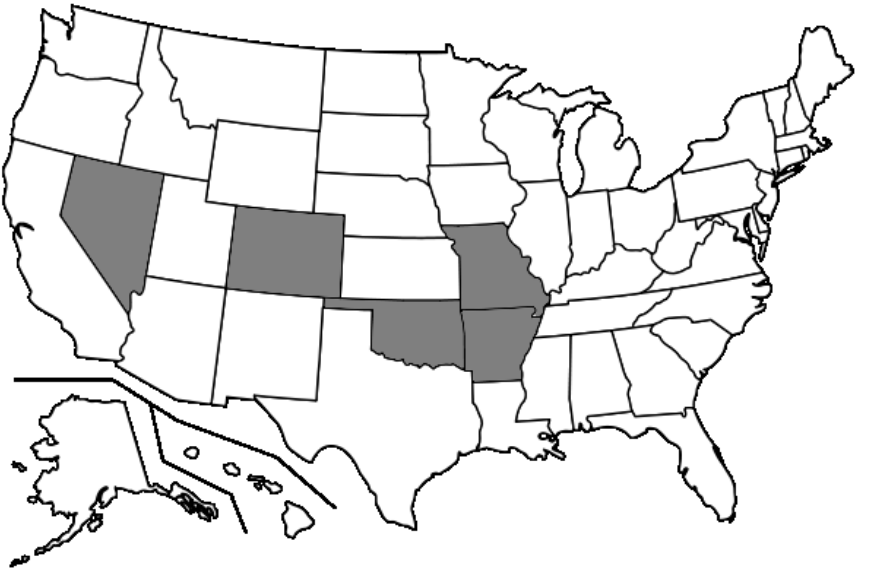
C) Verbreitung des obligatorischen Anleihensreferendums[2804]



Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Florida, Idaho, Illinois, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Michigan, Missouri, Montana, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, Virginia, Washington, Wisconsin, Wyoming.

[2804] Als verfassungsrechtlich vorgesehenes *Gesetzes*referendum auf Staatsebene (vgl. vorn S. 261).

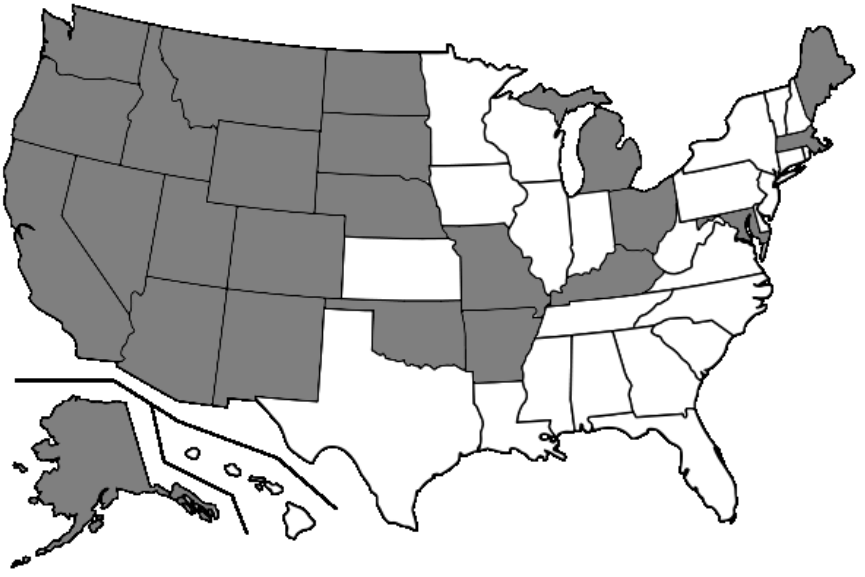
D) Verbreitung des obligatorischen Steuerreferendums[2805]



Arkansas, Colorado, Missouri, Nevada, Oklahoma.

[2805] Im Sinn eines besonderen, verfassungsrechtlich vorgesehenen Referendums auf Staatsebene, wonach über Gesetze, die neue Steuern oder Steuererhöhungen vorsehen, abzustimmen ist (allenfalls nur unter bestimmten Voraussetzungen; vgl. vorn S. 264). Volksabstimmungen über Steuergesetze können unter Umständen auch aufgrund eines ausserordentlichen obligatorischen Referendums, eines (fakultativen) Volks- oder Parlamentsreferendums oder eines konsultativen Referendums erfolgen.

E) Verbreitung des fakultativen Gesetzesreferendums



Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Utah, Washington, Wyoming.

F) Einschränkungen des fakultativen Gesetzesreferendums[2806]

Staat[2807]	Rechtsgrundlage	Einschränkung
Alaska	Const. art. XI, § 7	«The referendum shall not be applied to dedications of revenue, to appropriations, to local or special legislation, or to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health, or safety.»
Ariz.	Const. art. IV, pt. 1, § 1(3)	«[…] except laws immediately necessary for the preservation of the public peace, health, or safety, or for the support and maintenance of the departments of the state government and state institutions […].»
Ark.	Const. art. V, § 1	*Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu. Gewisse Gesetze können ausdrücklich nicht für dringlich erklärt werden.*
Cal.	Const. art. II, § 9(a)	«[…] except urgency statutes, statutes calling elections, and statutes providing for tax levies or appropriations for usual current expenses of the State.»
	Const. art. IV, § 8(d)	«Urgency statutes are those necessary for immediate preservation of the public peace, health, or safety. A statement of facts constituting the necessity shall be set forth in one section of the bill. In each house the section and the bill shall be passed separately, each by rollcall vote entered in the journal, two thirds of the membership concurring. An urgency statute may not create or abolish any office or change the salary, term, or duties of any office, or grant any franchise or special privilege, or create any vested right or interest.»
Colo.	Const. art. V, § 1	«[…] except as to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health, or safety, and appropriations for the support and maintenance of the departments of state and state institutions […].»

[2806] Vgl. auch NOYES, S. 80 f. (Tabelle 3.2), 84 f. (Tabelle 3.3).

[2807] Vgl. zur Reihenfolge die Zitierhinweise vorn S. XXI.

Staat[2807]	**Rechtsgrundlage**	**Einschränkung**
Idaho	Const. art. III, § 1[2808]	*Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu.*
Ky.	Const. § 171	Beschränkt auf «[a]ny law passed or enacted by the General Assembly pursuant to the provisions of or under this amendment, or amended section of the Constitution, classifying property and providing a lower rate of taxation on personal property, tangible or intangible, than upon real estate […].» *Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu.*
Me.	Const. art. IV, pt. 3, § 16	«No Act or joint resolution of the Legislature, except such orders or resolutions as pertain solely to facilitating the performance of the business of the Legislature, of either branch, or of any committee or officer thereof, or appropriate money therefor or for the payment of salaries fixed by law, shall take effect until 90 days after the recess of the session of the Legislature in which it was passed, *unless in case of emergency, which with the facts constituting the emergency shall be expressed in the preamble of the Act,* the Legislature shall, by a vote of 2/3 of all the members elected to each House, otherwise direct. *An emergency bill shall include only such measures as are immediately necessary for the preservation of the public peace, health or safety; and shall not include (1) an infringement of the right of home rule for municipalities, (2) a franchise or a license to a corporation or an individual to extend longer than one year, or (3) provision for the sale or purchase or renting for more than 5 years of real estate.*»[2809]

[2808] Das meiste ist gesetzlich geregelt.

[2809] Hervorhebungen hinzugefügt.

Staat[2807]	**Rechtsgrundlage**	**Einschränkung**
	Const. art. IV, pt. 3, § 17 (1)	«[…] Upon written petition of electors […] requesting that one or more Acts, bills, resolves or resolutions, or part or parts thereof, passed by the Legislature *but not then in effect by reason of the provisions of the preceding section,* be referred to the people, such Acts, bills, resolves, or resolutions or part or parts thereof […] shall not take effect until 30 days after the Governor shall have announced […] that the same have been ratified by a majority of the electors voting thereon at a statewide or general election.»[2810]
Md.	Const. art. XVI, § 2	«No law making any appropriation for maintaining the State Government, or for maintaining or aiding any public institution, not exceeding the next previous appropriation for the same purpose, shall be subject to rejection or repeal under this Section.» *Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu. Gewisse Gesetze können ausdrücklich nicht für dringlich erklärt werden.*
Mass.	Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, § 2	«No law that relates to religion, religious practices or religious institutions; or to the appointment, qualification, tenure, removal or compensation of judges; or to the powers, creation or abolition of courts; or the operation of which is restricted to a particular town, city or other political division or to particular districts or localities of the commonwealth; or that appropriates money for the current or ordinary expenses of the commonwealth or for any of its departments, boards, commissions or institutions shall be the subject of a referendum petition.»
	Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 1; pt. 2; pt. 3, § 4	*Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu.*

[2810] Hervorhebung hinzugefügt.

Staat[2807]	**Rechtsgrundlage**	**Einschränkung**
	Const. art. XVI, § 6	«No law, licensing, regulating, prohibiting, or submitting to local option, the manufacture or sale of malt or spirituous liquors, shall be referred or repealed under the provisions of this Article.»
Mich.	Const. art. II, § 9;	«The power of referendum does not extend to acts making appropriations for state institutions or to meet deficiencies in state funds […].»
	Const. art. IV, § 27	*Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu. Für eine unmittelbare Inkraftsetzung ist eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in jeder der beiden Parlamentskammern erforderlich.*
Mo.	Const. art. III, § 52(a)	«[…] except as to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety, and laws making appropriations for the current expenses of the state government, for the maintenance of state institutions and for the support of public schools […].»
Mont.	Const. art. III, § 5(1)	«[…] any act of the legislature except an appropriation of money.»
Neb.	Const. art. III, § 3	«[…] any act […] except those making appropriations for the expense of the state government or a state institution existing at the time of the passage of such act.» «When the referendum is invoked as to any act […], other than emergency acts or those for the immediate preservation of the public peace, health, or safety, by petition signed by not less than ten percent of the registered voters of the state distributed as aforesaid, it shall suspend the taking effect of such act or part of act until the same has been approved by the electors of the state.» *Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu.*

Staat[2807]	**Rechtsgrundlage**	**Einschränkung**
N.M.	Const. art. IV, § 1	«[…] except general appropriation laws; laws providing for the preservation of the public peace, health or safety;[2811] for the payment of the public debt or interest thereon, or the creation or funding of the same, except as in this constitution otherwise provided; for the maintenance of the public schools or state institutions, and local or special laws.»
	Const. art. IV, § 23	«Any act necessary for the preservation of the public peace, health or safety, shall take effect immediately upon its passage and approval, provided it be passed by two-thirds vote of each house and such necessity be stated in a separate section.»
N.D.	Const. art. III, § 5	*Das fakultative Referendum kann auch gegen ein dringlich erklärtes Gesetz oder eine Haushaltsbewilligung («appropriation») ergriffen werden, doch kommt ihm in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung zu.*
Ohio	Const. art. II, § 1(d)	«Laws providing for tax levies, appropriations for the current expenses of the state government and state institutions, and emergency laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety, shall go into immediate effect […]. The laws mentioned in this section shall not be subject to the referendum.»
Okla.	Const. art. V, § 2	«[…] except as to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health, or safety […].»
	Const. art. V, § 58	«An emergency measure shall include only such measures as are immediately necessary for the preservation of the public peace, health, or safety, and shall not include the granting of franchises or license to a corporation or individual, to extend longer than one year, nor provision for the purchase or sale of real estate, nor the renting or encumbrance of real property for a longer term than one year.»

[2811] «*Immediate* preservation», das heisst Dringlichkeit, ist also nicht erforderlich.

Staat[2807]	**Rechtsgrundlage**	**Einschränkung**
Or.	Const. art. IV, § 1(3)(a)	«The people reserve to themselves the referendum power, which is to approve or reject at an election *any Act, or part thereof, of the Legislative Assembly that does not become effective earlier than 90 days after the end of the session at which the Act is passed.*»[2812]
	Const. art. IV, § 28	«No act shall take effect, until ninety days from the end of the session at which the same shall have been passed, *except in case of emergency;* which emergency shall be declared in the preamble, or in the body of the law.»[2813]
	Const. art. IX, § 1a	«[…] The Legislative Assembly shall not declare an emergency in any act regulating taxation or exemption.»
S.D.	Const. art. III, § 1	«[…] except such laws as may be necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety, support of the state government and its existing public institutions […].»
Utah	Const. art. VI, § 1(2)(a)(i)(B)	«[…] except those laws passed by a two-thirds vote of the members elected to each house of the Legislature […].»
Wash.	Const. art. II, § 1(b)	«[…] except such laws as may be necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety, support of the state government and its existing public institutions […].»
Wyo.	Const. art. III, § 52(g)	«The referendum shall not be applied to dedications of revenue, to appropriations, to local or special legislation, or to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety.»

[2812] Hervorhebung hinzugefügt.

[2813] Hervorhebung hinzugefügt.

G) Unterschriftenzahlen für Referendumsbegehren[2814]

Staat[2815]	Rechtsgrundlage	Unterschriftenzahl	
		Berechnungsgrundlage/ Bezugsgrösse	Prozentsatz
Alaska	Const. art. XI, § 3	abgegebene Stimmen bei der letzten «general election»	10 %[2816]
Ariz.	Const. art. IV, pt. 1, § 1(3),(7)	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	5 %
Ark.	Const. art. V, § 1	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	6 %[2817]
Cal.	Const. art. II, § 9(b)	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	5 %[2818]
Colo.	Const. art. V, § 1(3)	abgegebene Stimmen für das Amt des Staatssekretärs bei der letzten «general election»	5 %
Idaho	Idaho Code § 34-1805	Wahlberechtigte («qualified electors») bei der letzten «general election»	6 %[2819]
Ky.	Const. § 171	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl[2820]	5 %

[2814] Vgl. auch NOYES, S. 78 f. (Tabelle 3.1), mit teilweise unvollständigen Angaben.

[2815] Vgl. zur Reihenfolge die Zitierhinweise vorn S. XXI.

[2816] Zusätzliche Voraussetzung: In wenigstens drei Vierteln der Wahlkreise für das Repräsentantenhaus («house districts») müssen je mindestens 7 Prozent der Stimmberechtigten («qualified voters») unterschreiben (bezogen auf die Anzahl abgegebener Stimmen bei der letzten «general election»).

[2817] Zusätzliche Voraussetzung: In wenigstens 15 Bezirken müssen die Unterschriftenzahlen mindestens die Hälfte des festgelegten Prozentsatzes erreichen.

[2818] Bei einer Beteiligung an den Gouverneurswahlen von 34,8 Prozent (2002) bedeutet dies, dass letztlich nur 1,7 Prozent der Stimmberechtigten zur Unterstützung des Referendumsbegehrens ausreichen (vgl. HEUSSNER, Jahrhundert, S. 155 [betreffend Gesetzesinitiative]).

[2819] Zusätzliche Voraussetzung: In den 35 Wahlkreisen («legislative districts») müssen je mindestens 6 Prozent unterschreiben.

[2820] «[…] the provisions of the act shall be subject to a referendum upon the written petition of qualified voters equal to at least five percent (5 %) of the votes cast in the state for

Staat[2815]	Rechtsgrundlage	Unterschriftenzahl	
		Berechnungsgrundlage/ Bezugsgrösse	**Prozentsatz**
Me.	Const. art. IV, pt. 3, § 17	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	10 %
Md.	Const. art. XVI, § 3(a)	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	3 %[2821]
Mass.	Const. amend. art. XLVIII, The Referendum, pt. 3, §§ 3, 4	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	1,5 % (ohne aufschiebende Wirkung)[2822]
			2 % (mit aufschiebender Wirkung)[2823]
Mich.	Const. art. II, § 9	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	5 %
Mo.	Const. art. III, §§ 52(a), 53	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	5 %[2824]

a slate of candidates for Governor and Lieutenant Governor at the last preceding regular election.» (Ky. Revised Statutes § 132.100).

2821 Zusätzliche Voraussetzung: Höchstens die Hälfte der Unterschriften darf von der Einwohnerschaft der Stadt Baltimore oder eines Bezirks («county») stammen.

2822 Zusätzliche Voraussetzung: Nicht mehr als ein Viertel dieser Unterschriften darf aus *einem* Bezirk («county») stammen (vgl. 950 Code of Mass. Regulations 48.07).

2823 Zusätzliche Voraussetzung: Nicht mehr als ein Viertel dieser Unterschriften darf aus *einem* Bezirk («county») stammen (vgl. 950 Code of Mass. Regulations 48.07).

2824 Zusätzliche Voraussetzung: In wenigstens zwei Dritteln der Wahlkreise für den Kongress («congressional districts») müssen je mindestens 5 Prozent der Stimmberechtigten («legal voters») unterschreiben (bezogen auf die Anzahl abgegebener Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl).

Staat[2815]	Rechtsgrundlage	Unterschriftenzahl	
		Berechnungsgrundlage/ Bezugsgrösse	**Prozentsatz**
Mont.	Const. art. III, §§ 5, 7	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	5 % (ohne aufschiebende Wirkung)[2825]
			15 % (mit aufschiebender Wirkung)[2826]
Neb.	Const. art. III, §§ 3, 4	eingetragene Stimmberechtigte («registered voters»)[2827]	5 % (ohne aufschiebende Wirkung)[2828]
			10 % (mit aufschiebender Wirkung)[2829]
Nev.	Const. art. XIX, § 1(2)	abgegebene Stimmen bei der letzten «general election»	10 %[2830]

[2825] Zusätzliche Voraussetzung: In wenigstens einem Drittel der 100 Wahlkreise («legislative representative districts») müssen je mindestens 5 Prozent der Stimmberechtigten («qualified electors») unterschreiben (bezogen auf die Anzahl abgegebener Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl).

[2826] Zusätzliche Voraussetzung: In der Mehrheit der Wahlkreise («legislative representative districts» müssen 15 Prozent der Stimmberechtigten («qualified electors») unterschreiben (bezogen auf die Anzahl abgegebener Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl).

[2827] Entscheidend ist die Zahl der eingetragenen Stimmberechtigten zum Zeitpunkt der Einreichung des Referendums; vgl. *Duggan v. Beermann,* 515 N.W.2d 788 (Neb. 1994).

[2828] Zusätzliche Voraussetzung: In zwei Fünfteln der Bezirke («counties») müssen wenigstens 5 Prozent unterschreiben. Vgl. dazu *Bernbeck v. Gale,* 58 F. Supp.3d 949 (D. Neb. 2014) (Unterschriftenverteilung nach Bezirken stellt einen Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung dar), aufgehoben aus formellen Gründen in *Bernbeck v. Gale,* 829 F.3d 643 (8th Cir. 2016).

[2829] Zusätzliche Voraussetzung: In zwei Fünfteln der Bezirke («counties») müssen wenigstens 5 Prozent unterschreiben.

[2830] Beachte aber Nev. Revised Statutes § 293.127563 («1. As soon as practicable after each general election, the Secretary of State shall determine the number of signatures required to be gathered from each petition district within the State for a petition for initiative or referendum that proposes a constitutional amendment or statewide mea-

Staat[2815]	Rechtsgrundlage	Unterschriftenzahl	
		Berechnungsgrundlage/ Bezugsgrösse	**Prozentsatz**
N.M.	Const. art. IV, § 1	abgegebene Stimmen bei der letzten «general election»	10 % (ohne aufschiebende Wirkung)[2831]
			25 % (mit aufschiebender Wirkung)[2832]
N.D.	Const. art. III, § 4	Wohnbevölkerung («resident population of the state at the last federal decennial census»)[2833]	2 %
Ohio	Const. art. II, §§ 1c, 1g	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	6 %[2834]

sure. 2. To determine the number of signatures required to be gathered from each petition district, the Secretary of State shall calculate the amount that equals 10 percent of the voters who voted in this State at the last preceding general election and divide that amount by the number of petition districts. Fractional numbers must be rounded up to the nearest whole number.») und Nev. Revised Statutes § 295.012 («The number of registered voters required pursuant to Section 1 or 2 of Article 19 of the Nevada Constitution to propose a petition for initiative or referendum must be apportioned equally among the petition districts, and the number of signatures required from each petition district must be equal.»). Vgl. auch *Angle v. Miller,* 673 F.3d 1122 (Nev. 2012).

2831 Zusätzliche Voraussetzung: In wenigstens drei Vierteln der Bezirke («counties») müssen je mindestens 10 Prozent der Stimmberechtigten («qualified electors») unterschreiben (bezogen auf die Anzahl abgegebener Stimmen bei der letzten «general election»).

2832 Zusätzliche Voraussetzung: In wenigstens drei Vierteln der Bezirke («counties») müssen je mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten («qualified electors») unterschreiben (bezogen auf die Anzahl abgegebener Stimmen bei der letzten «general election»).

2833 North Dakota ist der einzige Gliedstaat der USA ohne Wählerregistrierung (vgl. SCHWARTZ, S. 236).

2834 Zusätzliche Voraussetzung: In der Hälfte der Bezirke («counties») muss wenigstens die Hälfte dieses Prozentsatzes erreicht werden (vgl. Ohio Const. art. II, § 1g). Diese Verfassungsbestimmung ist auf die Befürchtung zurückzuführen, dass fakultatives Referendum und Volksinitiative von städtischen Bezirken dazu benützt werden könnten, ländliche Bezirke zu beherrschen (vgl. CHESLEY, S. 546, 551; STEINGLASS/SCARSELLI, S. 139).

Staat[2815]	Rechtsgrundlage	Unterschriftenzahl	
		Berechnungsgrundlage/ Bezugsgrösse	Prozentsatz
Okla.	Const. art. V, § 2	abgegebene Stimmen für das Amt mit der höchsten Stimmenzahl bei der letzten «general election»[2835]	5 %
Or.	Const. art. IV, § 1(3)(b)	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	4 %
S.D.	Const. art. III, § 1	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl[2836]	5 %
Utah	Utah Code § 20A-7-301(1)(a)(i)[2837]	aktive Stimmberechtigte («active voters»)	8 %[2838]
Wash.	Const. art. II, § 1(b)	abgegebene Stimmen bei der letzten Gouverneurswahl	4 %
Wyo.	Const. art. III, § 52(c)	abgegebene Stimmen bei der letzten «general election»	15 %[2839]

[2835] Als «State officers» gelten auch die Elektoren für die Präsidentschaftswahlen (*In re State Question No. 137,* 244 P. 806 (1926), was das Erreichen des erforderlichen Stimmenquorums für das Referendum erschwert, da die Stimmbeteiligung bei Präsidentschaftswahlen gewöhnlich höher ist (ADKISON/MCNAIR PALMER, S. 68 f.).

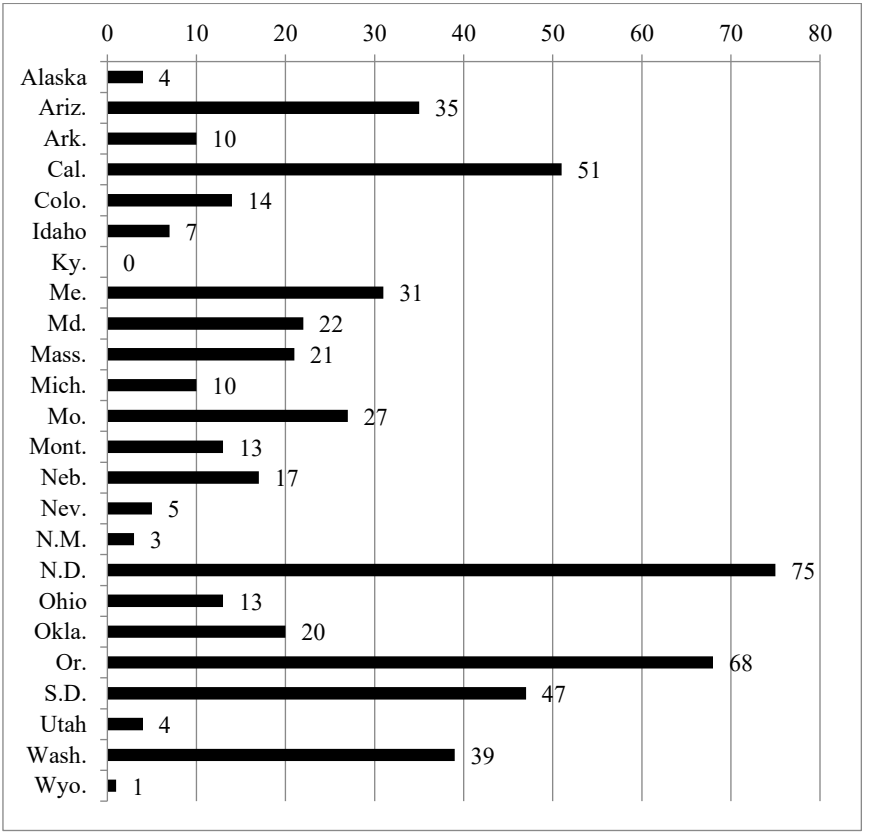
[2836] Vgl. S.D. Codified Laws §§ 2-1-3, 2-1-5.

[2837] Neue Fassung, in Kraft seit 14. Mai 2019.

[2838] Zusätzliche Voraussetzung: In wenigstens 15 Wahlkreisen für den Senat («Senate districts») müssen je 8 Prozent unterschreiben (vgl. Utah Code § 20A-7-301[1][a][ii], neue Fassung, in Kraft seit 5. Mai 2021). Vgl. auch *Gallivan v. Walker,* 54 P.3d 1069 (Utah 2002) (betreffend die Gesetzesinitiative: Unterschriftenverteilung nach Bezirken stellt einen Verstoss gegen die «Equal Protection Clause» des 14. Zusatzartikels zur Unionsverfassung dar); dagegen *Utah Safe to Learn-Safe to Worship Coalition, Inc. v. State,* 94 P.3d 217 (Utah 2004) (betreffend die Gesetzesinitiative: Unterschriftenverteilung nach Wahlkreisen für den Senat ist verfassungsmässig).

[2839] In wenigstens zwei Dritteln der Bezirke («counties») muss die Zahl der gesammelten Unterschriften jeweils 15 Prozent der im betreffenden Bezirk bei der letzten «general election» abgegebenen Stimmen entsprechen. Bis 1998 musste mindestens ein Stimmberechtigter in wenigstens zwei Dritteln der Bezirke unterschreiben.

H) Praxis des fakultativen Gesetzesreferendums[2840]



[2840] Praxis des Volksreferendums seit Bestehen der Einrichtung im betreffenden Gliedstaat, nachgeführt bis zu den «general elections» vom 3. November 2020. Die Erhebung zuverlässiger Zahlen gestaltet sich allerdings schwierig. Grundlage bilden die Datenbanken der Online-Enzyklopädie Ballotpedia (abrufbar unter: <https://ballotpedia.org/Ballot_Measures_overview>) sowie der «National Conference of State Legislatures» (abrufbar unter: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/ballot-measures-database.aspx>). Ergänzungen erfolgten anhand offizieller Almanache der Gliedstaaten («Blue Books») sowie von Übersichten, die einige Gliedstaaten im Internet, meist auf der Website des Staatssekretärs, zur Verfügung stellen. Auch die Tabellen in: M. DANE WATERS (Hrsg.), The Initiative and Referendum Almanac. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in the United States, 2. Aufl. Durham (N.C.) 2018, erweisen sich als teils sehr unvollständig (wie etwa ein Blick auf die Übersicht betreffend North Dakota zeigt).

Personenregister (mit Lebensdaten)

Abourezk James G. (*1931) 3

Adams Francis Ottiwell (1825–1889) 20, 122 ff., 126, 132

Adams Herbert Baxter (1850–1901) 128

Adams John (1735–1826) 52 f., 208

Allen Henry E. (Lebensdaten nicht ermittelt) 132, 149

Angst Heinrich (1847–1922) 124, 126, 201

Arndt Wilhelm (1838–1895) 129

Arrowsmith James W. (1860–?) 153

Bacon Edwin M. (1844–1916) 190

Baker Ray Stannard (1870–1946) 142

Baldwin Simeon E. (1840–1927) 42

Barber Benjamin R. (1939–2017) 8

Beard Charles A. (1874–1948) 75 f., 92, 146

Beard Daniel Carter (1850–1941) 165

Bell Derrick A., Jr. (1930–2011) 429 f.

Bellamy Edward (1850–1898) 137, 151, 162

Bentley Arthur F. (1870–1957) 146

Bird Rose (1936–1999) 390

Black Hugo L. (1886–1971) 407 f., 427, 429 f.

Blackmun Harry A. (1908–1999) 408

Bliss William D. P. (1856–1926) 136

Bluntschli Johann Caspar (1808–1881) 36, 128

Boiceau Charles (1841–1907) 123

Boppe Carl Hermann (1842–1899) 197 f.

Borgeaud Charles (1861–1940) 41, 121, 129, 142, 188 f., 201 ff.

Bourne Jonathan, Jr. (1855–1940) 157

Brandeis Louis D. (1856–1941) 234

Brennan William J., Jr. (1906–1997) 389, 408

Brooks Robert C. (1874–1941) 167, 193

Browne Robert (~1550–1633) 41

Bryan William Jennings (1860–1925) 141, 158, 168, 349

Bryce James (1838–1922) 34, 46, 59, 73 ff., 78 ff., 120 ff., 149 f., 201 f.

Buchanan Joseph R. (1851–1924) 154

Buffon Georges-Louis Leclerc, Comte de (1707–1788) 64

Bullinger Heinrich (1504–1575) 40

Burger Warren E. (1907–1995) 326, 389, 407, 409

Burgess John W. (1844–1931) 75

Burgh James (1714–1775) 50

Burke Edmund (1729–1797) 49, 63

Bürkli Karl (1823–1901) 34, 109, 119, 133, 135, 154, 160, 173, 188 f., 224, 226

Burlamaqui Jean-Jacques (1694–1748) 227

Byers Samuel Hawkins Marshall (1838–1933) 127

Calvin Johannes (1509–1564) 40 f., 203

Clark John Bates (1847–1938) 156

Clark Tom C. (1899–1977) 423

Coke Edward (1552–1634) 375

Commons John R. (1862–1945) 146, 156, 159, 226

Comtesse Robert (1847–1922) 160

Condorcet Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquis de (1743–1794) 60, 64 ff., 381

Considerant Victor (1808–1893) 152

Cooley Thomas M. (1824–1898) 58

Coolidge William Augustus Brevoort (1850–1926) 118
Cooper James Fenimore (1789–1851) 127
Cotter William A. (Lebensdaten nicht ermittelt) 153
Coxe William (1747–1828) 116
Cree Nathan (Lebensdaten nicht ermittelt) 34, 122, 131
Cridge Alfred (1824–1902) 226
Croly Herbert (1869–1930) 143, 145 f.
Cunningham Carus Dunlop (1856–1896) 20, 122 ff., 126, 132
Curti Theodor (1848–1914) 123, 164, 198
Danton Georges (1759–1794) 50
Dewey John (1859–1952) 146
Dicey Albert Venn (1835–1922) 120, 123
Dixon William Hepworth (1821–1879) 127
Dodd Walter Farleigh (1880–1960) 58, 77
Droz Numa (1844–1899) 31, 123, 130
Druey Henri (1799–1855) 209
Dubs Jakob (1822–1879) 16
Ely Richard T. (1854–1943) 135, 146
Eppes John Wayles (1773–1823) 64
Escher Alfred (1819–1882) 109
Eule Julian N. (1949–1997) 430, 433
Fleiner Fritz (1867–1937) 18, 187
Flower Benjamin O. (1858–1918) 162 f.
Ford Henry Jones (1851–1925) 191
Fourier Charles (1772–1837) 152
Fraenkel Ernst (1898–1975) 2, 377
Freeman Edward A. (1823–1892) 116 f.
Frey Emil (1838–1922) 197
Friedrich Carl Joachim (1901–1984) 104
Futrell Junius Marion (1870–1955) 264
Gannaway John W. (1877–?) 167
Gaulle Charles de (1890–1970) 419
George Henry (1839–1897) 133, 135, 137 f., 161, 172
Godkin Edwin L. (1831–1902) 102
Gompers Samuel (1850–1924) 154, 162
Gronlund Laurence (1846–1899) 135
Grote George (1794–1871) 116
Haire Robert W. (1845–1916) 151 f.
Hamilton Alexander (1755–1804) 205, 378 f.
Hancock Melton D. («Mel») (1929–2011) 264
Harlan John Marshall (1899–1971) 423
Harrington James (1611–1677) 49
Hart Albert Bushnell (1854–1943) 125, 166
Hasbach Wilhelm (1849–1920) 187
Haynes John Randolph (1853–1937) 145, 180, 189 f.
Heine Heinrich (1797–1856) 162
Heinzen Karl (1809–1880) 197 f.
Hendrick Burton J. (1870–1949) 196
Hichborn Franklin (1868–1963) 149
Hilty Carl (1833–1909) 1, 17, 121, 161, 164
Hobsbawm Eric (1917–2012) 449
Hobson John A. (1858–1940) 161
Holcombe Arthur N. (1884–1977) 191
Holst Hermann von (1841–1904) 148
Hooker Thomas (1586–1647) 42
Howe Frederic C. (1867–1940) 179
Hutson James H. (*1937) 1
Imboden Max (1915–1969) 446
Iredell James (1751–1799) 378 f.

Jackson Andrew (1767–1845) 56, 70, 90, 140
James Edmund J. (1855–1925) 125
Jameson John Alexander (1824–1890) 58
Jamin Philip (1848–1918) 133, 189
Jefferson Thomas (1743–1826) 8, 45, 47, 57, 62 ff., 138, 140, 146 f., 198, 207, 211, 216, 228 f., 379, 381
Johnson Hiram (1866–1945) 179, 382
Johnson Lewis Jerome (1867–1952) 190
Jones James R. (*1939) 3
Kägi Werner (1909–2005) 19, 453
Kaiser Jakob (1833–1918) 124
Kaiser Simon (1828–1898) 112
Kaus Otto (1920–1996) 390
Kercheval Samuel (1767–1845) 229
Kidd William E. (1849–1902) 170
King Judson (1872–1958) 197, 353
Kölz Alfred (1944–2003) 10
König Karl Gustav (1828–1892) 123
La Fayette Marie Joseph Motier, Marquis de (1757–1834) 63
La Follette Robert M. (1855–1925) 144, 223, 280
Lee Andrew E. (1847–1934) 169
Lieb Hermann (1826–1908) 198
Lincoln Abraham (1809–1865) 146 f.
Linde Hans A. (1924–2020) 390, 400, 404
Lippmann Walter (1889–1974) 143, 145
Lloyd Henry Demarest (1847–1903) 142, 151, 161
Lobingier Charles Sumner (1866–1956) 9, 41, 88, 196, 202 f.
Locke John (1632–1704) 45, 53, 377, 449
Loewenstein Karl (1891–1973) 231, 234
Loucks Henry L. (1846–1928) 169
Lowell A. Lawrence (1856–1943) 96, 165 ff., 191, 352
Ludlow Louis L. (1873–1950) 3
Lyon William H. (1858–1930) 151
Mably Gabriel Bonnot de (1709–1785) 53
Macy Jesse (1842–1919) 167
Madison James (1751–1836) 8 f., 63 ff., 148, 157, 205 ff., 213, 215 f., 228, 230, 286, 402, 404, 410, 416, 425
Maine Henry Sumner (1822–1888) 120
Marshall Thurgood (1908–1993) 408
May Thomas Erskine (1815–1886) 116, 119
McCrackan William D. (1864–1923) 122, 130 f., 138, 162
Moffett Samuel E. (1860–1908) 163
Montesquieu Charles de Secondat, Baron de La Brède et de (1689–1755) 117, 205, 208 f., 227, 403
Montmorency-Laval Mathieu Jean Félicité, Comte de (1767–1826) 65
Moses Bernard (1846–1930) 122, 126, 132
Munro William Bennett (1875–1957) 81
Oberholtzer Ellis Paxson (1868–1936) 9, 21, 58, 70, 77, 79 f., 148, 169, 192, 200, 202, 215, 245
Ogg Frederic Austin (1878–1951) 191
Ostrogorski Moisei (1854–1921) 149
Otis James (1725–1783) 376
Owen Robert L. (1856–1947) 186
Paine Thomas (1737–1809) 8, 43, 49, 62 f., 66, 84, 212
Parrington Vernon L. (1871–1929) 146
Parsons Frank (1854–1908) 156, 191
Pateman Carole (*1940) 8
Peffer William A. (1831–1912) 2

Pinckney Charles (1757–1824) 208
Pomeroy Eltweed (1860–1924) 35, 136, 162 f., 188
Pound Roscoe (1870–1964) 146
Powderly Terence Vincent (1849–1924) 154
Powell Lewis F., Jr. (1907–1998) 410, 412
Radin Max (1880–1950) 432
Randolph Edmund (1753–1813) 207
Rappard William E. (1883–1958) 125, 134, 136, 168, 187, 189 f., 196, 420
Reagan Ronald (1911–2004) 3
Rehnquist William H. (1924–2005) 389
Richman Irving B. (1861–1938) 128
Riis Jacob A. (1849–1914) 137
Rittinghausen Moritz (1814–1890) 34, 109, 152
Roosevelt Franklin D. (1882–1945) 387
Roosevelt Theodore (1858–1919) 137, 142 f., 145 ff., 160, 162, 181, 223 f., 349, 384, 386
Ross Edward A. (1866–1951) 146
Rousseau Jean-Jacques (1712–1778) 53, 62, 87, 106, 129, 148, 203, 228, 419, 449
Rowell Chester H. (1867–1948) 147
Ruchonnet Louis (1834–1893) 123
Ruef Abraham («Abe») (1864–1936) 149
Rüttimann Johann Jakob (1813–1876) 119
Schafer Joseph (1867–1941) 188
Schollenberger Jakob (1851–1936) 17, 37
Seligman Edwin R. A. (1861–1939) 146
Shibley George H. (1861–1947) 189
Sidney Algernon (1623–1683) 53
Sinclair Upton (1878–1968) 142
Smith J. Allen (1860–1926) 146
Steffens Lincoln (1866–1936) 142, 172
Stevens John Paul (1920–2019) 410
Stewart Potter (1915–1985) 423
Stone Harlan F. (1872–1946) 407
Strobell George H. (1854–1923) 162
Sullivan James W. (1848–1938) 34 f., 122, 132 ff., 138, 153 f., 159, 162 f., 170, 172 f., 189, 196, 200
Sumner Charles (1811–1874) 399
Tacitus Publius Cornelius (~55–~120) 117, 120
Taft William Howard (1857–1930) 147, 384
Tarbell Ida (1857–1944) 142
Taylor John (1753–1824) 207
Tiffany J. H. (Lebensdaten nicht ermittelt) 208
Tocqueville Alexis de (1805–1859) 56, 73, 87, 120
Turner Frederick J. (1861–1932) 146
Twain Mark (1835–1910) 137
U'Ren William Simon (1859–1949) 172 ff., 176, 178, 189, 226
Urner Benjamin (1833–1896) 152
Vattel Emer de (1714–1767) 45, 375 f.
Veblen Thorstein (1857–1929) 142, 146
Vincent John Martin (1857–1939) 122, 128 f., 131 f., 202
Vrooman Carl S. (1872–1966) 156
Ward Lester F. (1841–1913) 146
Warner Charles Dudley (1829–1900) 137
Warren Earl (1891–1974) 389, 407, 423
Warren Mercy Otis (1728–1814) 208
Watterson Henry (1840–1921) 126
Weaver James B. (1833–1912) 140

White Edward Douglass (1845–1921) 217 ff.
White William Allen (1868–1944) 145
Whitman Walt (1819–1892) 137
Wilson Woodrow (1856–1924) 79 f., 88, 141, 147, 167, 173, 181 f., 223 f.
Winchester Boyd (1836–1923) 122, 126 ff., 131 f., 153
Wyman Morrill (1855–?) 190
Zimmerman Joseph F. (*1928) 26
Zueblin Charles (1866–1924) 163
Zwingli Huldrych (1484–1531) 40

Das Referendum ist nicht nur in der schweizerischen, sondern auch in der US-amerikanischen politischen Praxis von grosser Bedeutung. Trotzdem spielt es in der akademischen Diskussion nur eine Nebenrolle.

Diese rechtswissenschaftliche Habilitationsschrift analysiert das Referendum in den Gliedstaaten der USA in all seinen Erscheinungsformen, rekonstruiert die Entstehungsbedingungen und thematisiert die Verwirklichungsprobleme. Sie versteht das Referendum als eine Einrichtung der Machtkontrolle, die aus tiefem Misstrauen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften entstanden ist und in einem strukturellen Spannungsverhältnis mit parlamentarischer Rechtsetzung und richterlicher Normenkontrolle steht. Das Referendum erscheint als Teil einer spezifischen gliedstaatlichen Verfassungstradition, die um 1900 ein fruchtbarer Boden für die institutionelle Inspiration durch Volksrechte schweizerischer Prägung war.

Das Buch richtet sich an alle, die sich für die Grundlagen der Referendumsdemokratie interessieren.

Dike Verlag, Zürich/St. Gallen
ISBN 978-3-03891-393-1

Nomos Verlag, Baden-Baden
ISBN 978-3-8487-7604-7