

Direkte Demokratie in den USA

von

Dr. Silvano Möckli

Privatdozent an der Universität St. Gallen

1. Einführung

Als sich am 8. November 1994 etwa neun von 21 Millionen stimmberechtigten Kalifornierinnen und Kalifornier zu den Urnen begaben, hatten sie nicht nur Personenentscheide über ihre Vertretung in Parlamenten zu fällen, sondern auch über zehn Sachvorlagen zu befinden. Darunter befand sich Proposition 187, die sog. »Save Our State«-Initiative. Sie hatte zum Ziel, die ungefähr 1,6 Millionen illegalen Immigranten in Kalifornien von der Gesundheitsversorgung, den Schulen sowie den meisten Sozialleistungen auszuschliessen. Kein Wunder, dass der radikale Inhalt dieser Initiative ein weltweites Medienecho auslöste. Über Proposition 187 stand im »Brief Summary of the Measure« im »Voter's pamphlet« (amtliche Abstimmungserläuterungen, die den Stimmberechtigten zugestellt werden) folgendes:

»Proposition 187¹

ILLEGAL ALIENS. INELIGIBILITY FOR PUBLIC SERVICES. VERIFICATION AND REPORTING.

Initiative Statute. Put on the Ballot by Petition Signatures.

SUMMARY: Makes illegal aliens ineligible for public social services, public health care services (unless emergency under federal law), and attendance at public schools. Requires state/local agencies report suspected illegal aliens. Fiscal Impact: Annual state/local program savings of roughly \$200 million, offset by administrative costs of tens of millions (potentially more than \$100 million in first year). Places at possible risk billions of dollars in federal funding for California.

WHAT YOUR VOTE MEANS

YES: A Yes vote on this measure means: Only persons who could show they are citizens or in this country legally could receive certain education, health, or welfare services.

NO: A No vote on this measure means: There would be no new requirements for persons to show they are citizens or in this country legally in order to receive education, health, or welfare services.

¹ In Kalifornien werden die Abstimmungsgegenstände – Propositions oder kurz Props genannt – durchnummeriert, vor 1982 alle vier Jahre neu mit 1 beginnend, seit 1982 nur noch alle 20 Jahre, um Verwechslungen zu vermeiden.

ARGUMENTS

PRO: It excludes ILLEGAL ALIENS from receiving public social services, publicly funded health care (except for emergency care required by federal law), educational benefits from elementary, secondary schools, and higher education. Makes it a felony to manufacture, distribute, sell or use false documents to obtain benefits reserved for legal residents.

CON: Proposition 187 makes a bad situation WORSE. It WON'T SOLVE our illegal immigration problem. 187 does ABSOLUTELY NOTHING to beef up enforcement at the border. But because it's POORLY DRAFTED, 187 could END UP COSTING TAXPAYERS \$10 BILLION. LAW ENFORCEMENT, EDUCATION and MEDICAL officials OPPOSE 187. VOTE NO on 187!

WHOM TO CONTACT FOR MORE INFORMATION

FOR: Ronald Prince, Save Our State Headquarters (714) 544-1514.

AGAINST: Taxpayers Against 187-It Makes a Bad Situation Worse! 111 Anza Blvd., 406, Burlingame, CA 94010 (415) 340-0470. «

Nach einem heftigen Abstimmungskampf wurde die Gesetzesinitiative mit 5039344 Jastimmen (59 Prozent) gegen 3527014 Neinstimmen angenommen.

Meldungen über Sachabstimmungen in den USA, welche die Gemüter erhitzen², führen der Öffentlichkeit in Westeuropa vor Augen, dass es intensiv gelebte direkte Demokratie nicht nur in der Schweiz und in Liechtenstein gibt, sondern auch in etwa der Hälfte der 50 Gliedstaaten der USA. In einigen Gliedstaaten – dazu zählt Kalifornien – hat die Stimmbürgerschaft sogar mehr Urnenentscheide zu fällen hat als jene der Schweiz.

Ich möchte im folgenden einen Überblick geben über Institutionen und Praxis der direkten Demokratie in den US-Gliedstaaten.³ Nach einem kurzen Abriss der Ideen- und Realgeschichte skizziere ich Einrichtungen und Verfahren der direkten Demokratie. Es folgen einige Angaben zur Praxis. Anhand einer politikwissenschaftlichen Analyse des Politikprozesses zeige ich dann Stärken und Schwächen der direkten Demokratie auf. Am Schluss stehen eine allgemeine Beurteilung der direkten Demokratie sowie Reformvorschläge zum Initiativprozess.

Noch ein paar Anmerkungen zu den Begriffen. Was verstehen wir überhaupt unter »direkter Demokratie«? Direkte Demokratie heisst, dass die Stimmbürgerschaft nicht nur über Personen-, sondern auch über Sachfragen abstimmen kann. Nicht das

² Die Abstimmung über Proposition 187 reiht sich ein in die Liste jener Volksentscheide in Kalifornien, über welche seit den 70er Jahren auch in Europa berichtet wurde. Am 6. Juni 1978 wurde in Kalifornien mit 65 Prozent Jastimmen Proposition 13 angenommen, welche die Grundeigentumssteuer um die Hälfte auf ein Prozent des geschätzten Wertes senkte, was der Staatskasse Kaliforniens Steuerausfälle in Milliardenhöhe verursachte. Die »tax revolt« griff sogleich auf 19 andere US-Staaten über. Nicht allein der Gegenstand war wichtig, es wurde auch das Mittel der Initiative neu entdeckt und der Öffentlichkeit vor Augen geführt, welche gewaltigen Auswirkungen Bürgerinitiativen haben können (vgl. *John Naisbitt*, Megatrends. 10 Perspektiven, die unser Leben verändern werden, Bayreuth 1984, S. 238). Am 8. November 1988 hiessen die Stimmenden Kaliforniens Proposition 103 gut, welche zum Ziel hatte, die Prämien für die Motorfahrzeugversicherung zu kürzen und einzufrieren. Klar abgelehnt wurde hingegen am 2. November 1993 eine umstrittene Volksinitiative (Proposition 174), welche staatliche Gutscheine für den Besuch von Privatschulen forderte.

³ Eine sehr gute rechtliche und ideengeschichtliche Darstellung und Analyse bietet *Andreas Auer*, *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*, Basel 1989. Weitere Literatur: *Rudolf Billerbeck*, Plebiszitäre Demokratie in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien, Berlin 1989; *Constanze Stelzenmüller*, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden 1994 (konnte hier nicht mehr berücksichtigt werden).

Parlament oder die Regierung, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheiden in letzter Instanz über politische Fragen von grosser Tragweite. Die wichtigsten direktdemokratischen Institutionen sind das Plebiszit, das Referendum und die Initiative. In den USA wird – wie auch in der Schweiz – strikt zwischen Plebiszit und Referendum unterschieden. Das Plebiszit wird nach Belieben und ad hoc durch ein Staatsorgan (von oben) ausgelöst, zu einem Zeitpunkt, der gerade zweckmässig erscheint. Das Referendum ist eine dauerhafte, verfassungsmässig verankerte Institution und wird von unten – von einem Teil des Elektorats – oder von oben nach genau festgelegten Regeln ausgelöst. Die Initiative wird von unten ausgelöst. Mit ihr kann, auch gegen den Willen der Staatsorgane, ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Direkte Demokratie wird in den USA ausdrücklich als Recht der Stimmbürgerschaft betrachtet, die Staatsorgane zu umgehen. Dies wiederum ist nur dann praktikabel, wenn keine hohen Beteiligungs- bzw. Zustimmungsquoren bestehen. Solche Quoren gibt es in den USA nur in Ausnahmefällen; für die Annahme einer Vorlage genügt in der Regel die Mehrheit der Stimmenden.⁴

2. Zur Geschichte der direkten Demokratie in den USA

Das moderne Verfassungsreferendum hat seinen Ursprung in den Neuenglandstaaten der USA. Es wurde erstmals 1778 in Massachusetts praktiziert. Abgestimmt wurde in den Town meetings. Eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden war zur Annahme der Verfassung nötig. Und dieses erste Ergebnis eines Verfassungsreferendums in einem Flächenstaat war fast wie eine Offenbarung für den schwierigen Umgang mit den Stimmberechtigten in der direkten Demokratie: der Verfassungsentwurf wurde nämlich hoch, im Verhältnis von fünf zu eins, abgelehnt⁵. Es bedurfte eines zweiten Anlaufes, der 1780 erfolgreich war. Die Verfassung wurde nunmehr, bei einer Stimmbeteiligung von etwa 23 Prozent, von zwei Dritteln der Stimmenden angenommen. In den Neuenglandstaaten leben heute noch Reste der Versammlungsdemokratie fort, die sog. Town meetings.

Betrachtet man staatenübergreifend die Ideengeschichte der direkten Demokratie, so stellt man einen interessanten Kreislauf über den Atlantik fest. Die direktdemokratischen Ideen amerikanischen Ursprungs beeinflussten in Frankreich die Autoren der Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte und der Verfassung der Montagnards vom 24. Juni 1793, welche die Verfassungsinitiative und das Gesetzesveto statuierte. Über Frankreich sind moderne direktdemokratische Ideen 1798 in die Schweiz gelangt, wo sie mit bereits seit dem Spätmittelalter bestehenden versammlungsdemokratischen Grundvorstellungen vermischt wurden. Die zweite Helvetische Verfas-

⁴ In der Schweiz ist eine Verfassungsänderung in der Volksabstimmung nur dann angenommen, wenn sich sowohl eine Mehrheit der Stimmenden wie auch eine Mehrheit der Kantone dafür ausspricht. In Italien, der Slowakei, Litauen und Polen muss sich mindestens die Hälfte des Elektorats an einer Abstimmung beteiligen, damit das Ergebnis gültig ist. In der Slowakei und Litauen muss überdies die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen. In Dänemark ist eine Gesetzesvorlage nur dann abgelehnt, wenn eine Mehrheit der Stimmenden, die jedoch mindestens 30 Prozent des Elektorats ausmachen muss, mit Nein gestimmt hat.

⁵ Harlan Hahn/Sheldon Kamieniecki, *Referendum Voting. Social Status and Policy Preferences*, Westport, Connecticut 1987, S. 9.

sung von 1802 wurde dem Referendum unterstellt, und das war die erste gesamtschweizerische Volksabstimmung. In der Regenerationszeit ab 1830 und zur Zeit der demokratischen Bewegung ab 1860 bildeten sich in der Schweiz in Bund, Kantonen und Gemeinden vielfältige direktdemokratische Institutionen heraus.⁶

Die Initiative und das fakultative Gesetzesreferendum wurden in den US-Gliedstaaten ab der Jahrhundertwende nach Schweizer Vorbild eingeführt⁷, zuerst in Süddakota 1898, gefolgt von Utah 1900 und Oregon 1902. Ein zweiter Schub der Einführung der Initiative folgte in den 60er und 70er Jahren: in Wyoming und Florida 1968, in Illinois 1970 (siehe Tabelle 1).

Zur Legitimation der Forderung nach Einführung der direkten Demokratie haben die Promotoren die Verhältnisse in der Schweiz ziemlich beschaulich dargestellt. James Sullivan⁸, dessen Buch »Direkte Gesetzgebung durch das Volk« nach 1892 mindestens 18000 mal verkauft wurde, behauptete, die Schweizer seien vor der Einführung des Referendums »gnadenlose Räuber und despotische Sklavenhalter« gewesen, gezwungen, »sich gegen Plutokratie und korrupte Politiker zur Wehr zu setzen, die das Land mittels des repräsentativen Systems ausbeuteten«.⁹

Von der Einführung der direkten Demokratie erhoffte man sich in den USA die Lösung der drängendsten politischen Probleme jener Zeit, z.B. der Agrarkrise, der Korruption und der Parteibuchwirtschaft. Direkte Demokratie sollte die Macht der Lobbies und Bosse brechen.

3. Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren auf Gliedstaatenebene

3.1. Heutige Verbreitung

Die heutige Verbreitung der direkten Demokratie in den US-Gliedstaaten ist auf *Tabelle 1* festgehalten.

Das Verfassungsreferendum ist in allen Staaten ausser in Delaware obligatorisch. Das Gesetzesreferendum kennen 25 Staaten; es ist meist fakultativ. 17 Gliedstaaten kennen die Initiative auf Teilrevision der Verfassung. In 21 Staaten ist die Gesetzesinitiative zulässig.

Die direktdemokratische Trias »Initiative, Referendum und Recall« ist vor allem im Westen der USA verbreitet. Staaten, in denen die direktdemokratischen Instrumente, insbesondere die Initiative, häufig angewandt werden, sind Arizona, Colora-

⁶ Details bei *Silvano Mückli*, *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 und Stuttgart 1994, S. 60 ff.

⁷ Zwischen 1889 und 1898 erschienen 15 Bücher und in verschiedenen Zeitschriften mehr als 50 Artikel, in denen Beschreibungen und Hinweise über die direkte Demokratie in der Schweiz enthalten waren.

⁸ James Sullivan war Gewerkschaftsführer und Journalist und hatte 1888 für mehrere Monate die Schweiz besucht, um dort die direkte Demokratie zu studieren.

⁹ Zitiert nach *James H. Hutson*, *The Sister Republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute*, Bern 1992, S. 80.

Abbildung 1:
Zeitgenössische Darstellung von 1893: Die Swiss Miss bietet der Miss America
(mit dem Adler) das Referendum an¹⁰.



Zeichnung: Dan Beard (1893)

do, Kalifornien, Nord Dakota, Oklahoma, Oregon und Washington State – alles Staaten, die westlich des Mississippi liegen.

In den USA wird auch der Recall (die Abberufung) unter »direkte Demokratie« subsumiert, obwohl dieser Personenfragen betrifft. 15 Staaten kennen ihn.¹¹ Er ist gegen einzelne Amtsträger gerichtet, nicht gegen eine Gesamtbehörde. Oft angewandt wird er auf lokaler Ebene.

Auf lokaler Ebene ist die direkte Demokratie generell differenzierter ausgebaut als auf gliedstaatlicher. Einige US-Staaten, die auf Staatenebene ausschliesslich das obligatorische Verfassungsreferendum kennen, erlauben zusätzliche direktdemokratische Verfahren auf lokaler Ebene.

Bei der folgenden Beschreibung der Institutionen werde ich v.a. erwähnen, was die

¹⁰ Aus: James H. Hutson (Anm. 9), S. 2.

¹¹ Das Recht auf Abberufung einer Gesamtbehörde gibt es auch in sieben Kantonen der Schweiz, allerdings ohne jede praktische Relevanz.

Tabelle 1:

Direktdemokratische Institutionen in US-Gliedstaaten:

Staat	Jahr der Einführung	fakultatives Gesetzesreferendum	Recall	Initiative, Typ	
				Verfassung, Gesetz oder beides	Direkt, indirekt oder beides
Alaska	1959	ja	ja	Gesetz	direkt
Arizona	1910	ja	ja	beides	direkt
Arkansas	1909	ja	–	beides	direkt
California	1911	ja	ja	beides	direkt
Colorado	1910	ja	ja	beides	direkt
Florida	1968	–	–	Verfassung	direkt
Georgia	1978	–	ja	–	–
Idaho	1912	ja	ja	Gesetz	direkt
Illinois	1970	ja	–	Verfassung	direkt
Kansas	1914	–	ja	–	–
Kentucky	1917	ja	–	–	–
Louisiana	1914	–	ja	–	–
Maine	1908	ja	–	Gesetz	indirekt
Maryland	1915	ja	–	–	–
Massachusetts	1918	ja	–	beides	indirekt
Michigan	1908	ja	ja	beides	beides
Missouri	1908	ja	–	beides	direkt
Montana	1906	ja	ja	beides	direkt
Nebraska	1912	ja	–	beides	direkt
Nevada	1904	ja	ja	beides	beides
New Mexico	1911	ja	–	–	–
North Dakota	1914	ja	ja	beides	direkt
Ohio	1912	ja	–	beides	beides
Oklahoma	1907	ja	–	beides	direkt
Oregon	1902	ja	ja	beides	direkt
South Dakota	1898	ja	–	beides	direkt
Utah	1900	ja	–	Gesetz	beides
Washington	1912	ja	ja	Gesetz	beides
Wisconsin	1926	–	ja	–	–
Wyoming	1968	ja	–	Gesetz	indirekt
Total		25	15	total 23: 6 Gesetz, 2 Verfassung, 15 beides	3 indirekt, 15 direkt, 5 beides

In Anlehnung an: *David B. Magleby* (Anm. 16, S. 33 ff.). Das obligatorische Verfassungsreferendum ist nicht angeführt.

direkte Demokratie in den USA von den direktdemokratischen Einrichtungen in Westeuropa, insbesondere jenen in der Schweiz, unterscheidet.

3.2. Unterschiede zu Westeuropa

Vorweg sei darauf hingewiesen, dass die USA direkte Demokratie auf nationaler Ebene nicht kennen und damit Gegenstände, für welche der Bund zuständig ist, beispielsweise Staatsverträge, nicht zur Volksabstimmung gelangen können. Es gab zwar mehrere Anläufe zur Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene; sie scheiterten aber allesamt.¹²

In 20 Staaten gelangt eine Initiative direkt an die Stimmbürgerschaft, ohne vorher den parlamentarischen Prozess durchlaufen zu haben. Das Parlament gibt auch keine Abstimmungsempfehlung heraus. Damit ist eine Verständigung zwischen Initianten und Parlament erschwert. Bei der indirekten Form der Initiative – wenn sie also zunächst ans Parlament gelangt – gilt ein in Westeuropa unbekanntes Verfahren: Über die Initiative wird nur dann an der Urne entschieden, wenn das Parlament nicht von sich aus Rechtsnormen im Sinne der Initiative erlässt und die Initianten danach eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Unterschriften beibringen können. Ein solches Verfahren kennen Massachusetts und Michigan.

Der Rückzug von zustande gekommenen Initiativen ist nicht vorgesehen. Von der Möglichkeit, dass das Parlament eine eigene Verfassungs- oder Gesetzesvorlage als Gegenvorschlag zu einer Initiative der Abstimmung unterbreitet, wird selten Gebrauch gemacht. Was in jüngster Zeit jedoch im Trend liegt, sind taktische »Gegeninitiativen« von Interessengruppen zur Bekämpfung missliebiger Volksbegehren.

Die Zahl der für ein fakultatives Referendum oder für eine Initiative beizubringenden Unterschriften ist in den meisten Gliedstaaten nicht absolut definiert, sondern relativ.¹³ Die Zahl der notwendigen Unterschriften bemisst sich nach der Beteiligung bei vorausgegangenen Wahlen, i. d. R. den Gouverneurswahlen. So liegt beispielsweise die Hürde für eine Verfassungsinitiative in Arizona bei 15 Prozent, in Ohio bei 10 Prozent und in Kalifornien bei 8 Prozent¹⁴ der Wählerstimmen, die bei den vorausgegangenen Gouverneurswahlen abgegeben worden sind. In Zeiten hoher Konfliktintensität, in denen hohe Wahlbeteiligung herrscht, werden auch die Hürden für die Inanspruchnahme der Volksrechte höher. Die Unterschriften müssen innert relativ kurzer Zeit gesammelt werden, gewöhnlich innert 90 bis 120 Tagen.

Für die Annahme eines Referendums oder einer Initiative genügt meist die Mehr-

¹² 1977 wurde die »Initiative America« ins Leben gerufen, welche sich die Einführung einer Gesetzesinitiative auf nationaler Ebene in den USA zum Ziel gesetzt hatte. Versuche zur Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene gab es in den USA schon früher, und zwar in drei Wellen: während des Populist und Progressive Movement (1890–1912), während der Isolations- und Friedensbewegung (1914–1940) und während des »issue Aktivismus« (1970–1981). Die zweite Bewegung kreiste um die Einführung eines »war referendums«. Bekannt geworden ist insbesondere das sog. »Ludlow Amendment« von 1935, benannt nach dem Kongressabgeordneten Louis Ludlow (Demokrat, Indiana). Danach sollte vor jeder amerikanischen Kriegserklärung ein Volksentscheid durchgeführt werden. Nach Gallup-Umfragen gab es in der amerikanischen Öffentlichkeit im April 1936 eine Zustimmung von 71 Prozent für diese Idee, im Oktober 1937 von 73 Prozent, im September 1939 von 51 Prozent und im Januar 1940 von 60 Prozent. Nach dem japanischen Überfall auf Pearl Harbour änderte sich das schlagartig.

¹³ In Italien müssen für ein abrogatives Referendum 500 000 Unterschriften beigebracht werden, das sind etwa 1 Prozent des Elektors. In der Slowakei beträgt die nötige Unterschriftenzahl für ein Referendum 350 000 (9,3 Prozent des Elektors), in Litauen 300 000 (12 Prozent). In der Schweiz braucht es für eine Verfassungsinitiative 100 000 Unterschriften (2,2 Prozent), in Liechtenstein 1 500 (10,7 Prozent).

¹⁴ Das waren 1994 615 000 Unterschriften.

heit der abgegebenen Stimmen. Beteiligungsquoten sind nirgends bekannt, wohl aber Zustimmungsqutoren. In Idaho ist eine Initiative nur dann angenommen, wenn die Jastimmen mehr als die Hälfte jener Stimmen ausmachen, die bei der vorausgegangenen Gouverneurswahl abgegeben wurden. In Illinois müssen Verfassungsinitiativen von drei Fünftel der Stimmenden oder von der Mehrheit jener, die an der »general election« teilgenommen haben, gutgeheissen werden.¹⁵ In Massachusetts, Nebraska und Washington müssen für Gesetzesinitiativen nicht allein mehr Ja- als Neinstimmen abgegeben werden, die Jastimmen müssen darüber hinaus nicht weniger als 30, 35 bzw. 33 Prozent all jener ausmachen, die sich an der Abstimmung beteiligt haben.¹⁶ Bemerkenswert auch das Verfahren bei Verfassungsinitiativen in Nevada: die Stimmenden müssen sie bei zwei aufeinanderfolgenden Abstimmungen gutheissen.

Arizona, Kalifornien, Michigan, Nevada und Washington kennen ein obligatorisches Referendum für Parlamentsbeschlüsse, die ein Gesetz modifizieren oder aufheben, das durch eine Gesetzesinitiative eingeführt wurde. Es gibt in diesen fünf Gliedstaaten somit zwei Kategorien von Gesetzen: solche, die allein vom Parlament verabschiedet wurden und von ihm frei verändert werden können, und solche, die von den Stimmenden sanktioniert worden sind und nur mit ihrer expliziten Zustimmung verändert werden können.¹⁷

Lokal-, Bezirks- und Gliedstaatenregierungen werden direkt vom Volk gewählt. Damit sind die Regierungsmitglieder nicht von einer Mehrheit im Parlament abhängig. Sie können nicht gestürzt werden. Der Regierungschef kann Regierungsmitglieder auch nicht entlassen. Die Regierungsweise ist weder parlamentarisch noch konkordanzdemokratisch. Die einzelnen Regierungsmitglieder fühlen sich nicht verpflichtet, den Willen der Regierungsmehrheit nach aussen zu vertreten. Dies gilt auch bei umstrittenen Sachabstimmungen.¹⁸

Einnahmen und Ausgaben bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen müssen i. d. R. exakt deklariert werden. Zur Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften gibt es in Kalifornien eine unabhängige Behörde, die »Kommission für faire politische Praktiken«. So wurden zum Beispiel für die Kampagne vom Herbst 1988 in Kalifornien – es stand eine Rekordzahl von 29 Sachvorlagen zur Abstimmung – insgesamt 130 Millionen Dollar ausgegeben. Auch die finanziellen Verhältnisse der Amtsträger sind offenlegungspflichtig.

Volksentscheide können von Gerichten auf ihre Übereinstimmung mit der Staats- und der Bundesverfassung hin überprüft werden. Fast jede erfolgreiche Initiative, die in der Abstimmung umstritten war, wird vor Gericht bekämpft. Gegen die eingangs erwähnte Proposition 187 wurden mindestens acht Klagen erhoben. Schon wenige Stunden nach der Annahme haben ein Bundesrichter in Los Angeles und ein Richter

¹⁵ *Andreas Auer* (Anm. 3), S. 52.

¹⁶ Weil die Stimmenden oft mit ganzen »Abstimmungspaketen« konfrontiert werden, überspringen sie Vorlagen, zu denen sie sich keine Meinung gebildet haben. Dieser »Dropoff« kann bei Referenden und Initiativen bis 25 Prozent betragen. Vgl. *David B. Magleby*, *Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore and London 1984, S. 46.

¹⁷ Vgl. *Andreas Auer* (Anm. 3), S. 11.

¹⁸ So hat etwa der Gouverneur von Kalifornien, Pete Wilson, Proposition 187 zu einem Teil seiner Wahlkampagne gemacht. Dieser Positionsbezug dürfte wesentlich zu seiner Wiederwahl beigetragen haben.

eines kalifornischen Gerichtes in San Francisco entschieden, dass das neue Gesetz gegen illegale Einwanderer vorläufig nicht angewendet werden kann. Die Gesetzesinitiative wird voraussichtlich den Obersten Gerichtshof in Washington erreichen.¹⁹

4. Praxis der direkten Demokratie

Urnengänge finden in den US-Gliedstaaten auf Staatenebene normalerweise nur alle zwei Jahre zusammen mit Wahlen statt, und zwar jeweils zweimal (bei den Primär- und den eigentlichen Wahlen). In Kalifornien gab es zwischen 1970 und 1990 24 Urnengänge. Die Zahl der Urnengänge ist damit deutlich niedriger als in der Schweiz, wo die Stimmbürgerschaft im gleichen Zeitraum 63mal zu den Urnen gerufen wurde.

Hingegen ist die Zahl der Urnenentscheide in Gliedstaaten mit intensiver Inanspruchnahme der direktdemokratischen Rechte höher als in der Schweiz. Seit Beginn des Jahrhunderts haben die Stimmenden in den US-Gliedstaaten über mehr als 20000 Vorlagen entschieden, die kalifornischen Stimmenden allein über mehr als 1000. In den 23 US-Gliedstaaten, welche die Volksinitiative kennen, wurde von 1900 bis 1987 über fast 1400 Initiativen abgestimmt.

Die Gegenstände, die zur Abstimmung gelangen, widerspiegeln, wie in Westeuropa, die grossen gesellschaftlichen Streitthemen. In Kalifornien betrafen die meisten Abstimmungen Verfassungsfragen, so das Wahlsystem, die direktdemokratischen Instrumente, die Kompetenzen der Staatsorgane. Fast einen Drittel der Abstimmungen hatten Wirtschaft und Finanzen zum Gegenstand. Mit einem Anteil von fast 20 Prozent spielten in Kalifornien Fragen der öffentlichen Moral eine Rolle, so das Glücksspiel, die Abtreibung, die Todesstrafe, Aids. In jüngster Zeit stehen Umweltfragen im Mittelpunkt.

Ich führe zur Illustration drei eher ungewohnte Beispiele von Volksabstimmungen an:

Die erste Initiative, welche 1920 in Massachusetts angenommen wurde, bestimmte, dass Most und Bier nicht berauschende Alkoholika und damit von der herrschenden Prohibition ausgenommen seien.²⁰ In etlichen Staaten wurde die Wiedereinführung der Todesstrafe in Volksabstimmungen gutgeheissen, so 1972 und 1978 in Kalifornien, 1974 in Colorado, 1984 in Oregon und 1975 in Washington State. Und ein Beispiel einer Abberufung. Gegen zwei Mitglieder des Stadtrates von Paradise im Norden Kaliforniens wurde 1981 ein Abberufungsverfahren eingeleitet, weil sie sich erlaubt hatten, anlässlich der jährlich stattfindende Gold Nugget Days Parade ein Parkverbot für die Hauptdurchfahrtsstrasse zu erlassen.²¹

Die Erfolgsquote bei obligatorischen Referenden ist hoch: Parlamentsvorlagen werden im Durchschnitt zu über 60 Prozent gutgeheissen. Bei Initiativen beträgt die Erfolgsquote etwa einen Drittel (in der Schweiz liegt sie auf Bundesebene bei nur 10 Prozent).

Die Stimmbeteiligung ist im Vergleich zu Westeuropa tief. Wenn es ausschliesslich

¹⁹ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 11. November 1994, S. 5.

²⁰ David D. Schmidt, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple U Press 1989, S. 241.

²¹ Charles Bell/Charles Price, *California Government Today. Politics of Reform?* Third Edition, Chicago 1988, S. 92.

über Sachabstimmungen zu befinden gilt, wird eine Beteiligung von 40 Prozent schon als gut erachtet.²² Werden Sachabstimmungen mit Präsidentschaftswahlen zusammengelegt, so ist die Beteiligung etwas höher, meist über 50 Prozent. Erwähnt sei nochmals das Phänomen des »Dropoff«: 10 bis 25 Prozent der Stimmenden überspringen Vorlagen, die sie nicht verstehen, enthalten sich also der Stimme.

Bekanntlich weist auch die Schweiz gewöhnlich eine tiefe Stimmbeteiligung auf. Zwischen 1970 und 1990 betrug sie im Durchschnitt 41 Prozent (Kalifornien: 44 Prozent). Das führt zur Feststellung: wo die Stimmbürgerschaft am meisten Rechte hat, ist die institutionelle politische Partizipation am tiefsten.

5. Stärken der direkten Demokratie

Ich möchte nun auf einer eher theoretischen Ebene Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in den USA diskutieren. Im Mittelpunkt meiner Ausführungen steht die Initiative, weil das Referendum in den USA nicht den gleich hohen Stellenwert hat wie in Westeuropa und das Plebiszit unbekannt ist.

Zunächst zu den Stärken der direkten Demokratie. Ich möchte deren fünf erwähnen: Partizipationschancen, Agenda-Setting, Innovationskraft, Legitimation und Sozialisation. Zuerst zum politischen Input.

5.1. *Chance der Partizipation*

Direkte Demokratie ist ein zusätzlicher institutioneller Kanal zur Artikulation und Aggregation von politischen Forderungen. Vor allem politischen Gruppen ausserhalb des etablierten Parteien- und Verbändesystems, die keinen Zugang zum repräsentativen System haben, bietet direkte Demokratie zusätzliche Chancen der Partizipation. Sie können damit neue Forderungen einbringen, im Bedarfsfall aber auch unliebsame Entscheide verhindern oder verzögern. Davon machen in den USA Splitterparteien, ad-hoc- und Einzelthemen-Gruppen fleissig Gebrauch, und zwar solche aus allen Positionen des politischen Spektrums. Die Initiative lenkt gewissermassen Druck von unten in institutionelle Kanäle und ist so auch ein politischer Seismograph für unbewältigte Probleme.

Für etablierte politische Kräfte ist direkte Demokratie eine zusätzliche Option, falls sie mit ihren Forderungen in den repräsentativdemokratischen Kanälen nicht durchgedrungen sind bzw. wenn es ihnen nicht gelungen ist, unliebsame Entscheide im Parlament zu verhindern.

²² So betrug die Stimmbeteiligung in Kalifornien bei den »Special elections« vom 2. November 1993 gerade 24,7 Prozent. – Beim Vergleich der Stimmbeteiligungen zwischen Westeuropa und den USA ist darauf zu achten, dass man für die USA als Bezugsgrösse die Zahl der Stimmberechtigten und nicht die Zahl der registrierten WählerInnen heranzieht.

5.2. Agenda-Setting

Direkte Demokratie ermöglicht ein sog. Agenda-Setting: ein Gegenstand wird damit auf die politische Traktandenliste der Öffentlichkeit gesetzt. Umstrittene Initiativ- und Referendumsgegenstände lösen gewöhnlich breite Diskussionen im Volk und in den Medien aus.²³ Wer initiativ- und referendumsfähig ist, hat damit die Möglichkeit, zu bestimmen, welche politischen Diskussionen in einem Staat geführt werden. So werden auch Initiativen ergriffen, die von vornherein als chancenlos eingeschätzt werden, allein um der Funktion des Agenda-Setting willen. Initianten erhoffen sich davon sog. indirekte Wirkungen, nämlich einen allmählichen Bewusstseinswandel im Volk, der das Anliegen später mehrheitsfähig macht.

5.3. Innovationskraft

Direkte Demokratie bietet die Möglichkeit, politische Neuerungen zu artikulieren bzw. durchzusetzen. Die Innovationskraft der direkten Demokratie ist in den USA stärker als etwa in der Schweiz. Begünstigt wird dies durch den, im Vergleich zur Schweiz, viel rascheren Ablauf direktdemokratischer Verfahren. Eine direkte Initiative, die formell korrekt zustandegekommen ist, wird z.B. in Kalifornien ohne weiteres Hin und Her auf den Abstimmungszettel des nächsten Urnenganges gesetzt. Etliche Neuerungen zur Reform der politischen Institutionen sind in US-Gliedstaaten auf direktdemokratischem Weg gegen den Widerstand der politischen Elite durchgesetzt worden. Die Initiative hat auch dazu gedient, politische Blockierungen im Parlament zu lösen.

Nun zu zwei Stärken der direkten Demokratie beim politischen Output:

5.4. Legitimation

Die erste ist deren Legitimationskraft. Je mehr Staatsbürger über einen Gegenstand entscheiden, desto legitimer ist er gewöhnlich. Ein Volksentscheid wird eher akzeptiert und lässt sich leichter durchsetzen als ein Entscheid einer politischen Elite. Direkte Demokratie ist eine starke Legitimationsquelle für politische Entscheide. Sie legitimiert in den USA wie in der Schweiz aber nur Entscheide, nicht wie das Plebiszit auch die Amtsträger. In einem autoritären System lassen sich politische Entscheide sehr rasch fällen. Aber deren Durchsetzung ist ohne massive Repression oft schwierig.

5.5. Sozialisation

Nicht allein der Abschluss des direktdemokratischen Prozesses, der Volksentscheid, ist wichtig, sondern auch die ihm vorausgehende öffentliche Diskussion – der Prozess der Meinungsbildung. Deshalb können Volksentscheide auch nicht durch Meinungsumfragen ersetzt werden. Selbst wenn sich nur zehn Prozent der Stimmbürgerschaft intensiv mit einer Abstimmungsvorlage beschäftigen, so sind damit immer noch sehr viel mehr Staatsbürger über einen wichtigen Gegenstand der Politik

²³ Wie Proposition 187 wieder einmal bewiesen hat.

informiert als in jeder repräsentativen Demokratie. Jede Volksabstimmung ist auch Lern- und Reifeprozess, für die politische Elite wie für die Stimmbürgerschaft. So hat jede Abstimmung auch eine Sozialisationsfunktion. Erfahrungen im Umgang mit direktdemokratischen Institutionen prägen politische Einstellungen und Werthaltungen.

In den US-Gliedstaaten, in welchen oft über Sachfragen abgestimmt wird, ist die direkte Demokratie als Wert stark internalisiert, und nur eine kleine Minderheit denkt ernsthaft an deren Abschaffung. Nirgendwo, wo direkte Demokratie in den USA einmal eingeführt worden ist, wurde sie wieder beseitigt.

6. Schwächen der direkten Demokratie

Ich führe fünf Schwächen auf: geringe Partizipation, Überforderung der Stimmbürgerschaft, Kommerzialisierung, Konfliktverschärfung sowie Schwächung von Parlament und Parteien. Ich beginne wiederum beim politischen Input:

6.1. *Geringe Partizipation*

Direkte Demokratie bietet zwar zusätzliche Möglichkeiten der politischen Partizipation und der Problemartikulation. Wer aber macht von den zusätzlichen Möglichkeiten auch tatsächlich Gebrauch? Nur eine kleine Minderheit politisch aktiver Bürger. Direkte Demokratie erhöht weder die Partizipation der Stimmbürgerschaft noch den Anteil jener Staatsbürger, die in Parteien, politischen Interessengruppen und anderen Bewegungen politisch aktiv sind.

Oft machen jene von den direktdemokratischen Instrumenten Gebrauch, welche schon am repräsentativdemokratischen Prozess beteiligt sind. Die direktdemokratischen Instrumente sind dann einfach eine zusätzliche Option im politischen Kampf. Systemtheoretisch gesprochen: Die Inputströme ins politische System werden wegen des Vorhandenseins direktdemokratischer Elemente nicht unbedingt verbreitert; sie fließen vielmehr zum Teil statt durch den repräsentativdemokratischen durch den direktdemokratischen Kanal, nämlich dann, wenn im ersteren kein Durchkommen ist.

6.2. *Überforderung der Stimmbürgerschaft?*

Empirische Untersuchungen aus den USA wie in der Schweiz belegen, dass die Mehrheit der Stimmbürger ihre Entscheide mit einem Minimum an Sachwissen fällt.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind, zumal wenn sie mit einer grossen Anzahl von Abstimmungsgegenständen konfrontiert werden, nicht, schlecht oder falsch über die Vorlagen informiert, und selbst wenn sie sich zu informieren versuchen, sind manche Gegenstände zu komplex, als dass sie verstanden würden. Für eine fundierte Kenntnis aller Abstimmungsgegenstände wären die Informationskosten enorm hoch.

So sagte selbst ein Beamter der Parlamentsdienste in Colorado, welcher mit der Ausarbeitung des Abstimmungsbüchleins betraut ist: »Ich verfasse die Argumenta-

tion und Gegenargumentation zu den Vorlagen im Abstimmungsbüchlein. Offengestanden, manchmal weiss ich auch nicht, welches die Konsequenzen einer Vorlage wären, falls sie vom Volk angenommen würde.«²⁴

6.3. Kommerzialisierung

Heute ist in Kalifornien und anderen bevölkerungsstarken Gliedstaaten der USA die Initiative nicht nur ein direktdemokratisches Recht, sondern auch ein Geschäft. Für durchschnittlich einen Dollar pro Unterschrift können sich jene Staatsbürger oder Organisationen, die finanzkräftig genug sind, eine Initiative ganz einfach »kaufen«. Werden die Unterschriften mit Hilfe von »direct-mail« gesammelt, so belaufen sich in Kalifornien die Kosten allein für die Qualifizierung einer Initiative auf mindestens eine Million Dollar. Natürlich übernimmt eine spezialisierte Unternehmung auch gerne jede millionenschwere Abstimmungskampagne.²⁵

Hohe Hürden für die Qualifizierung von Initiativen und Referenden sowie das Vorhandensein einer Abstimmungsindustrie können dazu führen, dass die tatsächliche Inanspruchnahme der zusätzlichen Instrumente politischer Partizipation auf Kreise beschränkt wird, die über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen.

Es besteht die Gefahr der Kommerzialisierung der direkten Demokratie, indem sich nämlich Unternehmungen der Abstimmungsindustrie durch die Lancierung eigener Initiativen selbst Beschäftigung verschaffen. Sie suchen nach Abstimmungsgegenständen, von denen sie sich erhoffen, dass reichlich fliessende Spendengelder ihre »Investitionen« mehr als wettmachen. Was auf diese Weise auf die politische Agenda gesetzt wird, braucht nicht das zu sein, was den Durchschnittsbürger vorrangig beschäftigt.

6.4. Konfliktverschärfung

Zwar wickelt sich, wie erwähnt, der direktdemokratische Prozess in den USA schneller ab als in der Schweiz, dies jedoch oft um den Preis einer hohen Konfliktdensität und einer nur oberflächlichen Diskussion der anstehenden Probleme. Der Output ist dann konfliktträchtig, wenn die Initiative dazu benützt wird, mit einer »Alles oder Nichts«-Politik und politischen »Patentrezepten« Probleme, die eines breiten Diskurses und einer Kompromisslösung bedürften, rasch zu »bewältigen«. Wenn Initiativen mit extremen Forderungen angenommen werden, manifestiert sich der Widerstand oft in der gerichtlichen Anfechtung des Ergebnisses.

Direkte Demokratie begünstigt die weisse Mittelklasse gegenüber den Asiaten, Schwarzen und Hispanics, da die letzteren eine tiefere Stimmbeteiligung aufweisen. Die Weissen (non-Hispanics) machten 1986 in Kalifornien 61 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, stellten aber 84 Prozent der Stimmenden. Direkte Demokratie kann zur Tyrannei der weissen Mehrheit über rassische Minderheiten werden. Minderhei-

²⁴ Zitiert nach *Thomas E. Cronin*, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge (MA) and London 1989, S. 80.

²⁵ »No Initiative?« hiess es in einer Anzeige der Kimball Petition Management aus Northridge doppeldeutig. Danach werden die Dienste für die Sammlung von Unterschriften, die Ausbildung von freiwilligen Helfern und Abstimmungskampagnen angeboten.

ten können durch Volksentscheide Rechte verlieren, die sie in repräsentativen Körperschaften erkämpft haben. Bei politisch wertgeladenen Kontroversen, etwa der Todesstrafe oder der Abtreibung, kann direkte Demokratie bestehende Konflikte verschärfen.

6.5. Schwächung der Parlamente und der Parteien

Die direkte Initiative ermöglicht es, das Parlament zu umgehen und direkt an die Stimmbürgerschaft zu gelangen. Das schwächt die Parlamentsmehrheit, stärkt aber oppositionelle Parlamentarier. Nicht ohne Sorge stellt man in jüngster Zeit fest, dass immer mehr Parlamentarier offen oder verdeckt Initiativen lancieren, um damit Forderungen Nachachtung zu verschaffen, die im Parlament nicht mehrheitsfähig wären. Damit entfällt auch, was den parlamentarischen Aushandlungsprozess prägen sollte: Reflexion, Gegenargumentation, Kompromissfindung, wissenschaftliche Beratung und persönliche Konfrontation der Kontrahenten. Eher radikal und schlecht formulierte Gesetzes- und Verfassungstexte sind die Folge. Kein Wunder, dass erfolgreiche Initiativen oft von Gerichten ganz oder teilweise für verfassungswidrig erklärt werden. Damit werden aber Gerichte, nicht die Stimmbürgerschaft zur letzten Instanz.

Interessengruppen können dank direkter Demokratie jene Themen herausgreifen, die für sie von Bedeutung sind, ohne politische Verantwortung für das Ganze zu tragen. Sie treten damit in der Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat fallweise in Konkurrenz zu den Parteien. Dies schwächt die politischen Parteien. Die direkte Demokratie ist natürlich auch, wegen des Referendums, ein Instrument zur Entscheidungsverhinderung, nicht nur ein Instrument zur Durchsetzung von Innovationen.

7. Beurteilung der direkten Demokratie

Ich gehe nun über zu einer kurzen grundsätzlichen Beurteilung der direkten Demokratie.

Eine interessante Frage ist, ob ein häufiger Gebrauch der Initiative in US-Gliedstaaten ein Indikator dafür sei, dass die Qualität des Parlaments schlechter ist. Dies ist zu verneinen. Bei der Qualität der Parlamente sind keine wesentlichen Unterschiede auszumachen zwischen Staaten mit häufigem und jenen mit moderatem Gebrauch der Initiative.²⁶ Hingegen ist das Parteiensystem in Staaten mit intensiver direkter Demokratie im allgemeinen schwächer.²⁷

Politisch Entfremdete können durch die direkte Demokratie nicht aktiviert werden. In den US-Gliedstaaten mit und ohne direkte Demokratie stellt man keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des allgemeinen politischen Interesses fest. Politische Innovationen setzen sich in Staaten mit direkter Demokratie nicht leichter durch. Die Stimmbeteiligung in Staaten ohne Initiative oder mit nur geringem

²⁶ Charles M. Price, *The Initiative. A Comparative State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon*, in: *Western Political Quarterly*, Volume XXVII, Number 28 (June 1975), S. 257.

²⁷ Charles M. Price (Anm. 26), S. 252f.

Gebrauch derselben liegt nur unwesentlich – im Durchschnitt etwa drei Prozent – tiefer als in jenen mit häufigem Gebrauch der Initiative.

Direkte Demokratie ist also kaum der entscheidende institutionelle Erklärungsgrund für politische Unterschiede zwischen den US-Gliedstaaten. Die Funktionen, welche direkte Demokratie erfüllt, können durch bessere Bildung, bessere Medien und stärkeren Wettbewerb zwischen den politischen Parteien substituiert werden. Wir können nicht sagen, ob beispielsweise Kalifornien heute besser oder schlechter dastehen würde, hätte es 1911 Initiative, Referendum und Recall nicht eingeführt.

Eine zweite Frage lautet, ob man direkte Demokratie, da sie ja mehr Partizipation ermöglicht als repräsentative, als »höherwertige Form« von Demokratie betrachten kann. Meine Antwort heisst nein.

Direkte Demokratie ist nicht schon zum vornherein besser als andere Formen von Demokratie. Es kommt bei der Beurteilung der Qualität der Demokratie eben nicht allein auf die Institutionen an, sondern vielmehr darauf, wie sie gelebt werden. Ein rein repräsentatives System kann demokratischer sein als ein direktdemokratisches, in welchem dieser Prozess monopolisiert wird, meist von denjenigen, die über finanzielle Ressourcen verfügen und ohnehin den Politikprozess dominieren.

Eine dritte Frage heisst, ob direkte Demokratie ein Exportartikel sei, der auf andere politische Systeme übertragen werden sollte. Meine Antwort ist eher nein.

Die direktdemokratischen Institutionen können nicht isoliert werden von den politischen Rahmenbedingungen und den übrigen politischen Institutionen. In einen anderen Kontext gestellt, hätten die direktdemokratischen Instrumente andere Wirkungen. Insbesondere sind sie schwer vereinbar mit einer parlamentarischen Regierungsweise, die weder die USA noch die Schweiz kennen. Wenn die direkte Demokratie in den USA einigermassen befriedigend funktioniert, so bedeutet das nicht, dass dies in politischen Systemen mit anderer Tradition und Struktur ebenso wäre.

Ich würde eher folgende Hypothese aufstellen: Weil das politische System in den USA insgesamt einigermassen intakt und lernfähig ist, funktionieren auch die direktdemokratischen Elemente.

»Was an dem Konzept der direkten Demokratie ... bedenklich erscheint, ist, dass es dem Wähler die Illusion vermittelt, unmittelbar und aktiver an der Regierung seines Staates beteiligt zu sein, während er in Wirklichkeit ein Spielball derselben organized interests bleibt, deren Einfluss auf Administration und Gesetzgebung durch die Einführung von Initiative, Referendum und Recall gebrochen werden sollte.«²⁸

Letzte Frage deshalb: Gaukelt direkte Demokratie eigentlich nur den Schein von mehr Demokratie vor, da sie die in sie gesetzten Erwartungen gar nicht erfüllen kann? Diese Frage würde ich verneinen und für ein realistisches Demokratieverständnis plädieren.

Direkte Demokratie ist immer nur Ergänzung, nie Ersetzung der repräsentativen Demokratie. Sie ist, wie gesagt, keine höherwertige Form von Demokratie. Direkte Demokratie hat, wie jede gesellschaftliche Institution, Stärken und Schwächen.

²⁸ Michael Silagi, Direkte Demokratie in den US-Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F., Band 31, Tübingen 1982, S. 288.

Es kommt bei der Beurteilung der Demokratie darauf an, ob man mehr Wert auf die Input- oder die Outputseite des politischen Prozesses legt. Wer rasche Entscheide möchte, setzt eher auf beschränkte Partizipation. Wer Partizipation als Wert an sich betrachtet, nimmt dafür einen verlangsamten Entscheidungsprozess in Kauf. Er kann aber damit rechnen, dass die Entscheide tragfähig sind. Partizipation und Effizienz stehen immer in einem Spannungsverhältnis. Für die US-Gliedstaaten und die Schweiz gilt, dass, über einen längeren Zeitraum gesehen, die direkte Demokratie nicht weniger effizient ist als die rein repräsentative.

Die geringe Beteiligung und das bescheidene Sachwissen des durchschnittlichen Stimmbürgers mögen auf den ersten Blick erstaunen. Man kann indessen nicht erwarten, dass alle Staatsbürger einen grossen Teil ihrer Freizeit zur politischen Information und Partizipation verwenden. Beteiligung ist auch Funktion der Konfliktintensität. Konstant hohe Beteiligung kann auch Alarmsignal sein und ist nicht unbedingt ein Zeichen gefestigter demokratischer Verhältnisse.

Nun ist man sich in den USA der Mängel und Schwächen der direktdemokratischen Institutionen wohl bewusst. Man weiss aber auch, dass ein rein repräsentatives System – ja irgendein politisches System – ebenfalls seine Nachteile hätte. Insofern gibt man sich keinen Illusionen hin und ist pragmatisch genug, die direktdemokratischen Institutionen nicht an einer Idealvorstellung von Demokratie zu messen. Direkte Demokratie hat man um die Jahrhundertwende ja gerade aus Unzufriedenheit mit dem repräsentativen System eingeführt.²⁹

8. Reformieren, nicht Eliminieren

Die Überlegung der grossen Mehrheit der politischen Entscheidungsträger in den USA gehen deshalb in Richtung Reformierung, nicht Abschaffung der direkten Demokratie. Ein substantieller Abbau der direkten Demokratie wäre politisch auch gar nicht durchsetzbar, denn alle Umfragen zeigen, dass etwa drei Viertel der Stimmbürgerschaft der direkten Demokratie positiv gegenüberstehen.

Die Reformen beim Initiativprozess in den USA müssen meines Erachtens zwei Stossrichtungen haben:

1. Eine bessere Kombination des parlamentarischen mit dem direktdemokratischen Prozess.
2. Eine Verbesserung der Chancengleichheit der Akteure.

Das erste Ziel könnte durch folgende institutionelle Reformen erreicht werden:

Die direkte Initiative sollte zum Ausnahme-, die indirekte Initiative zum Regelfall werden. Das indirekte Verfahren sollte so ausgestaltet werden, dass nach Einreichung einer Initiative noch Änderungen des Initiativtextes möglich sind. Nur so ist eine Kompromissbildung möglich. Bedingung für Textänderungen wäre die Beibringung einer zusätzlichen Anzahl Unterschriften. Beispielsweise könnte man für die Einreichung einer Initiative 100 000 Unterschriften verlangen und danach, falls der

²⁹ »Hiram Johnson – father of the initiative, referendum and recall in California and former progressive governor – would probably roll over in his grave if he could see what has happened to his cherished reforms.« *Charles M. Price, The Mercenaries Who Gather Signatures for Ballot Measures*, in: *California Journal*, Vol. XII, Number 10, October 1981, S. 357.

Text abgeändert werden soll, nochmals 50 000. Damit könnte der Initiativprozess zu einem ähnlichen Lern- und Aushandlungsprozess gemacht werden, wie es bei der parlamentarischen Gesetzgebung der Fall ist. Die Gefahr der Konfliktverschärfung durch grobschlächtige Initiativen würde gemindert. Die Erfolgchancen von Initiativen in der Volksabstimmung würden steigen.

Zur Verbesserung der Chancengleichheit der Akteure sähe ich folgende Massnahmen:

- Die Begrenzung der Spenden und der Ausgaben in Abstimmungskämpfen. Solche Vorschriften gibt es in den USA für Wahlen bereits.
- Der Kommerzialisierung der direkten Demokratie muss Einhalt geboten werden. Die Anstellung von besoldeten Unterschriftensammlern sollte verboten werden, wie dies in einigen Staaten schon der Fall ist.³⁰
- Wenn in den USA schon für Wahlen staatliche Finanzhilfen zur Verfügung stehen, wieso nicht auch für Sachabstimmungen? Das Ungleichgewicht der Ressourcen sollte durch staatliche Beiträge vermindert werden.
- Eine weitere Idee ist ein interner Finanzausgleich unter den Kontrahenten. Gibt eine Seite beispielsweise viermal mehr aus als die gegnerische, so hat sie einen Zehntel ihrer eingesetzten Mittel nachträglich der anderen Seite zu vergüten. Das wäre quasi ein sich selbst regulierendes System.

Ohne Zweifel können die USA und Westeuropa wechselseitig von ihren Erfahrungen und Bestrebungen um institutionelle Reformen profitieren und damit den ideengeschichtlichen Kreislauf, der vor mehr als zwei Jahrhunderten begonnen hat, reaktivieren.

³⁰ Colorado hatte ein Verbot für die bezahlte Unterschriftensammlung erlassen. Dies wurde 1988 vom U. S. Supreme Court für verfassungswidrig erklärt (*Thomas E. Cronin*, Anm. 24, S. 216). Sechs Staaten kennen Restriktionen für bezahlte Unterschriftensammler (*David B. Magleby*, Anm. 16, S. 38f.).