

**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**

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Quellen- und Literaturverzeichnis.....	XXI
Abkürzungsverzeichnis.....	LXXXV
<b>I. Einleitende Bemerkungen.....</b>	<b>1</b>
A) Ausgangslage, Problemstellung und Zielsetzung.....	2
B) Forschungsansatz, Themeneingrenzung und Untersuchungsaufbau.....	10
<b>II. Terminologische Annäherung.....</b>	<b>13</b>
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 Begriffstübernahme 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 Begriffstübernahme 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
<b>III.</b>	<b>Historische Entwicklung</b> .....	<b>39</b>
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
<b>IV.</b>	<b>Juristische Ausgestaltung und geografische Verbreitung.....</b>	<b>233</b>
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 Vorkehrungen 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 Anleihsreferendum.....	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

<b>V. Praktische Verwirklichung im Spannungsfeld der Staatsgewalten .....</b>	<b>317</b>
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 Geltungsbereich.....	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
<b>VI. Zusammenfassende Schlussbetrachtung.....</b>	<b>445</b>
A) Referendum und Repräsentativprinzip.....	446
B) Referendum und Verfassungsvorrang.....	453
<b>English Summary.....</b>	<b>461</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>463</b>
A) Entwicklung des Konvents-, Verfassungs- und obligatorischen Gesetzesreferendums (Meilensteine).....	464
B) Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums und der Volksinitiative.....	465
C) Verbreitung des obligatorischen Anleihsreferendums.....	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
<b>Personenregister (mit Lebensdaten).....</b>	<b>483</b>