

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
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 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
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 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

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 Anleihsreferendum	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 Anleihsreferendums.....	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
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