

**Zeitschrift:** SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
**Band:** 31 (1991)

**Artikel:** Direkte Demokratie in Kalifornien  
**Autor:** Möckli, Silvano  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172836>

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 17.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Silvano Möckli

# Direkte Demokratie in Kalifornien

In keiner anderen Gesellschaft können so viele Menschen über so viele Sachvorlagen entscheiden wie in Kalifornien. So beteiligten sich an der Abstimmung vom 8. November 1988 zehn der 19 Millionen Stimmbürger am Entscheid über 12 Initiativen und 17 Referenden. Von 1884 bis Ende 1990 hatten die Kalifornier über insgesamt 1098 Vorlagen zu entscheiden, darunter 226 Initiativen.

Wie in der Schweiz verschafft direkte Demokratie nichtetablierten politischen Gruppierungen zusätzliche Partizipationschancen. Immer häufiger greifen freilich auch etablierte politische Akteure zu direktdemokratischen Instrumenten. Wegen unterschiedlicher Ressourcenausstattung – wer über genügend Geld verfügt, kann eine Initiative bei einer professionellen Firma «in Auftrag geben» – bestehen Ungleichheiten bei den Start- und Erfolgschancen.

Dans aucune autre société qu'en Californie, il y a tant de personnes qui peuvent trancher sur autant de projets. Ainsi, lors de la votation du 8 novembre 1988, dix des 19 millions d'électeurs participèrent à la décision sur 12 initiatives et 17 référendums. De 1884 à fin 1990, les Californiens eurent à trancher sur 1098 projets au total, dont 226 initiatives. Comme en Suisse, la démocratie directe procure aux groupements politiques non-établis des chances de participation supplémentaires. De plus en plus souvent, des acteurs politiques établis ont recours à des instruments de démocratie directe. Cependant, les différences concernant les ressources entraînent des inégalités à la fois au départ ainsi que lors des votations: qui dispose de suffisamment d'argent peut mandater une firme professionnelle d'organiser une initiative.

## I. Einleitung: Kalifornien<sup>1</sup>

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

Mit einem Territorium von 404975 km<sup>2</sup> ist Kalifornien fast zehnmal so gross wie die Schweiz. 1850 zählte Kalifornien noch 165000 Einwohner – 1988 waren es 28 Millionen, und jedes Jahr kommen Hunderttausende hinzu. Bei den Präsidentschaftswahlen kann es als bevölkerungsreichster Staat der USA 47 (von 538) Elektorenstimmen in die Waagschale werfen. Jeder fünfte Personalcomputer in den USA steht in Kalifornien. Gemessen an der Wirtschaftsleistung wird Kalifornien nur vom Rest der USA, von Japan, der UdSSR, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien übertroffen.

Aber nicht nur die Errungenschaften und Annehmlichkeiten, auch die nachteiligen Nebenfolgen und Schattenseiten einer komplexen modernen Gesellschaft sind in Kalifornien deutlich sichtbar: Umweltverschmutzung und -zerstörung, überbordender Privat- und kläglicher öffentlicher Verkehr, etwa 200000 Obdachlose, etwa zwei Millionen Menschen, die sich nicht ausreichend ernähren können, 3,9 Millionen Menschen, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt (1986), krasse soziale Gegensätze, Rassenprobleme, Kriminalität, unaufhaltsam steigende Bodenpreise und Mieten, Fast-food, «craziness», politisches Desinteresse, Aids.

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

1 Für einen Überblick über das politische System Kaliforniens siehe Charles Bell / Charles Price, *California Government Today. Politics of Reform?* Third Edition, Chicago 1988; John H. Culver / John C. Syer, *Power and Politics in California*. 3rd Edition, New York 1986.

Act» von 1974 – ebenfalls einer Initiative – setzte Kalifornien auch Massstäbe für finanzielle Transparenz in Wahl- und Abstimmungskämpfen.

## **II. Direktdemokratische Einrichtungen**

### **1. Allgemeine Bestimmungen**

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

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

Zur Darstellung einer Vorlage gehört auch die Beifügung von Argumenten und Gegenargumenten, und zwar nicht, wie in der Schweiz, durch die Regierung. Bei Parlamentsvorlagen und Initiativen können der Initiant der Vorlage und zwei von ihm benannte Personen Argumente ausarbeiten, die nicht mehr als 500 Worte umfassen dürfen. Gegner der Vorlage aus beiden Parlamentskammern können in maximal 500 Worten die Gegenargumente darstellen. Wenn die Parlamentsmitglieder auf ihr Recht auf Gegenargumentation verzichten, kann jeder Wähler darum nachsuchen, seine eigenen Argumente zu publizieren. Oft sind es Kandidaten, die diese günstige Gelegenheit, ihren Namen 13 Millionen mal gedruckt zu sehen, benutzen, so vor den Wahlen vom 8. November 1988 – die ich vor Ort beobachtet habe – Kandidaten der Libertarian Party. Liegen mehrere Gesuche vor, entscheidet das Secretary of State nach einer Prioritätenliste. Bei Initiativen und Referenden haben die Initianten den Vorzug. Befürworter und Gegner erhalten die

Argumente der Gegenseite zugestellt, und sie können in maximal 250 Worten (etwa  $\frac{1}{3}$ -Seite) replizieren. Auch diese Repliken werden im «Ballot Pamphlet» abgedruckt, ohne dass der Text von der Administration verändert wird.<sup>2</sup> 20 Tage vor Drucklegung wird der Text des «Ballot Pamphlet» veröffentlicht, und jeder Wähler hat Gelegenheit, per Gerichtsklage Änderungen zu beantragen. Für das Pamphlet vom 8. November 1988 musste eine Million Dollar zusätzlich ausgegeben werden, um die von Gerichten angeordneten Korrekturen auszuführen.

## 2. Offenlegungsbestimmungen (Disclosure)

1974 wurde in Kalifornien Proposition 9, der Political Reform Act (PRA), angenommen, der von Amtsinhabern, Kandidaten und Komitees rigorose Offenlegung ihrer finanziellen und weiterer Aktivitäten fordert.<sup>3</sup> Der Text des Political Reform Acts umfasst etwa 100 Seiten, ein von der «Fair Political Practices Commission» (FPPC) herausgegebenes Handbuch über die Offenlegungsbestimmungen 125 Seiten.<sup>4</sup> Wie die Amtsinhaber und die Wahlkandidaten müssen auch Abstimmungskomitees Rechenschaft abgeben über alle ihre Einnahmen und Ausgaben. Die Formulare, die dazu der «Fair Political Practices Commission» eingereicht werden müssen, erinnern an Steuererklärungsformulare. Spender, die mehr als 100 Dollar zahlen, müssen namentlich aufgeführt werden. Neben halbjährlich einzureichenenden Berichten mussten zum Beispiel für die Wahlen und Abstimmungen vom 8. November 1988 bis spätestens am 5. Oktober ein erster und bis spätestens am 27. Oktober ein zweiter Bericht über Einnahmen und Ausgaben eingereicht werden. Einnahmen und Ausgaben von mehr als 1000 Dollar, die nach dem 27. Oktober registriert wurden, mussten innerhalb von 24 Stunden gemeldet werden, notfalls per Telegramm. Ende Januar 1989 wurde dann der regelmäßige halbjährliche Bericht fällig. Der Gesamtbericht der «Fair Political Practices Commission», die fünf Mitglieder und eine Administration von etwa 65 Personen hat, ist für die «General Election» etwa 10 Zentimeter dick. Der Political Reform Act enthielt auch Bestimmungen über Ausgabenbegrenzungen bei Wahlen und Abstimmungen; diese wurden jedoch 1976 vom Supreme Court für verfassungswidrig erklärt.

Der Political Reform Act fordert über diese Offenlegungsbestimmungen hinaus:

- 1) Alle Lobbyisten müssen sich registrieren.
- 2) Sie dürfen Amtsinhabern und Beamten nicht mehr als 10 Dollar pro Monat zukommen lassen.
- 3) Sie haben periodisch Berichte einzureichen über Zusammenkünfte, Diskussionsgegenstände und Auslagen.
- 4) Alle «state public officials» – dazu gehören gewählte und berufene

2 Eine originelle Regelung besteht in Oregon. Hier kann jedermann Platz im «Voters' Pamphlet» beantragen. Er muss dazu entweder 1000 Unterschriften beibringen oder 300 Dollar zahlen.

3 Vgl. dazu Roger John Diamond u.a., «California's Political Reform Act: Greater Access to the Initiative Process», in: *Southwestern University Law Review*, Volume 7, Number 3, Fall 1975, S. 453–602.

4 Fair Political Practices Commission, *Information Manual on Campaign Disclosure Provisions of the Political Reform Act*, Sacramento 1988.

Amtsinhaber – müssen jährlich ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen.

### **3. Referendum**

#### *a) Verfassungsreferendum*

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

#### *b) Gesetzesreferendum*

Das Gesetzesreferendum ist zum Teil obligatorisch, zum Teil fakultativ. Anleihen (bonds) unterstehen in Form eines Gesetzes dem obligatorischen Referendum (Constitution Art. XVI., Sec. 2), ebenso Gesetze, die frühere Initiativen abändern (seit 1946). Für ein fakultatives Gesetzesreferendum – das auch gegen Teile eines Gesetzes möglich ist – bedarf es einer Unterschriftenzahl von 5 Prozent jener Stimmen, die bei den letzten Gouverneurswahlen abgegeben wurden. 1987 bis 1990 betrug diese Zahl der notwendigen Unterschriften 372178.

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

In Kalifornien werden wesentlich weniger fakultative Referenden ergriffen als in der Schweiz (vgl. Abb. 1). Das hängt mit dem Parteiensystem und der Vetomöglichkeit des Gouverneurs zusammen. Haben sich die demokratische Parlamentsmehrheit und der republikanische Gouverneur geeinigt, so ist eine Vorlage wohl «referendumsfest». Anders ist es, wenn beide Staatsorgane von derselben Partei dominiert werden. Ein weiterer wichtiger Grund ist, dass es in Kalifornien einfacher ist, zur Aufhebung eines missliebigen Gesetzes eine Initiative zu ergreifen als das Referendum vor Inkrafttreten des Gesetzes.

#### *c) Initiative*

Die Definition der Initiative in der Verfassung Kaliforniens lautet (Art. II, Sec. 8a): «The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.» Kalifornien kennt sowohl die Initiative auf Partialrevision der Verfassung wie auch die Gesetzesinitiative.

In Kalifornien war bis 1966 neben der direkten auch die indirekte Initiative möglich<sup>5</sup>; seither kennt Kalifornien nur noch die direkte Initiative. Nachdem die Initiative angemeldet und nochmals, nachdem sie eingereicht worden ist, können die zuständigen Komitees der beiden Häuser Hearings über den Gegenstand der Initiative abhalten, das Parlament hat aber keine Möglichkeit, in den Entscheidungsprozess einzugreifen.

Das *Verfahren* bei einer Initiative läuft wie folgt ab:

1. Ein Initiativkomitee formuliert einen Verfassungs- oder Gesetzestext. Dieser darf nur einen Gegenstand umfassen (single-subject-rule, eingeführt 1948) und keine Amtseinsetzung (seit 1949) oder Übertragung von Aufgaben an private Unternehmungen (seit 1964) zum Gegenstand haben (Constitution Art. II, Sec. 12). Wenn 25 Unterschriften beigebracht werden und begründete Aussicht besteht, dass das Initiativbegehr zur Abstimmung gelangen wird, kann das Initiativkomitee die Hilfe des «Legislative Council» beim Ausarbeiten des Textes beanspruchen.
2. Der Initiativtext wird beim Attorney General eingereicht, welcher innert 5 Tagen einen Titel bestimmt und eine Zusammenfassung von 100 Worten ausarbeitet. Falls die vorgeschlagene Massnahme finanzielle Folgen hat, veranlasst der Attorney General nach Anmeldung der Initiative eine «fiscal analysis», welche vom Finanzdepartement und vom «Joint Legislative Budget Committee» innert 25 Tagen vorgenommen wird (die Frist kann verlängert werden). Die «fiscal analysis» wird dann Bestandteil der Zusammenfassung. – Die Initianten zahlen eine Gebühr von 200 Dollar, die zurückerstattet wird, falls die Initiative innert 2 Jahren nach der Anmeldung zustande kommt.
3. Nach dem «official summary date» haben die Initianten zum Sammeln der Unterschriften 150 Tage Zeit. Für die Gestaltung der Unterschriftenbogen bestehen Formvorschriften. So müssen Titel und Zusammenfassung des Attorney Generals auf jedem Unterschriftenbogen stehen. Nur in Kalifornien registrierte Wähler dürfen Initiativen unterschreiben und Unterschriften sammeln. Der Political Reform Act hatte vorgesehen, dass pro Unterschrift nicht mehr als 25 Cents ausgegeben werden dürfen. Diese Bestimmung wurde per Gerichtsbeschluss für verfassungswidrig erklärt. Während der Sammelphase können in den zuständigen Komitees der beiden Parlamentskammern öffentliche Hearings abgehalten werden. Die Zahl der nötigen Unterschriften betrug bis 1990 für eine Verfassungsinitiative 8 Prozent der bei den Gouverneurswahlen von 1986 abgegebenen 7443551 Stimmen, also 595485.<sup>6</sup> Das bedeutet, dass Initianten, eine Sicherheitsmarge von 25 Prozent eingerechnet, täglich durchschnittlich fast

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

6 Ab 1991 reduziert sich die geforderte Unterschriftenzahl auf etwa 570000, da die Stimmabteilung bei den Wahlen vom 6. November 1990 lediglich 38 Prozent betrug.

5000 Unterschriften sammeln müssen. Für eine Gesetzesinitiative sind 5 Prozent erforderlich (372178 Unterschriften). 1911, im Jahr der Einführung der Initiative, genügten für eine Verfassungsinitiative noch 85574 Unterschriften.

4. Nach Abschluss der Unterschriftensammlung erfolgt die Prüfung der Unterschriften durch die Bezirksadministrationen und das Secretary of State. Bis 1976 wurde wie in der Schweiz jede Unterschrift einzeln geprüft. Seitdem kann, sofern mehr als 500 Unterschriften aus einem Bezirk vorliegen, die Verifikation bezirksweise durch eine Zufallsstichprobe erfolgen. Mindestens 500 oder 5 Prozent der Unterschriften in jedem Bezirk müssen überprüft werden. Wenn so festgestellt wird, dass staatenweit die Anzahl gültiger Unterschriften mehr als 110 Prozent der nötigen Unterschriften beträgt, ist die Initiative qualifiziert. Bei weniger als 90 Prozent wird die Initiative als gescheitert erklärt. Beträgt die Zahl der gültigen Unterschriften zwischen 90 und 110 Prozent, wird jede Unterschrift einzeln geprüft. Bis ein Drittel der Unterschriften erweisen sich bei der Überprüfung als ungültig. Die Prozedur der Beglaubigung kann zwei bis drei Monate dauern.
5. Wird die Initiative 131 Tage vor der nächsten ordentlichen Wahl als zustandekommen erklärt, kommt sie zur Abstimmung. Nachdem die Initiative qualifiziert ist, müssen erneut Hearings im Parlament abgehalten werden.<sup>7</sup> Die Initianten können bis 131 Tage vor der Abstimmung Argumente für das «Ballot Pamphlet» einreichen und zu Gegenargumenten Stellung nehmen.
6. Halbjährlich sowie vor und während der Kampagne haben Befürworter und Gegner einer Initiative gemäss dem erwähnten Political Reform Act von 1974 ihre Einnahmen und Ausgaben sowie die Spender von mehr als 100 Dollar offenzulegen.
7. Zur Annahme einer Initiative ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen notwendig. Erreichen zwei oder mehr Initiativen mit dem gleichen Gegenstand eine Mehrheit, so ist jene angenommen, welche am meisten Stimmen erreicht hat, wobei auch die Bestimmungen der konkurrierenden Initiative(n) in Kraft treten, die nicht mit der obsiegenden Initiative kollidieren. Die Bestimmungen einer angenommenen Initiative treten einen Tag nach ihrer Annahme in Kraft, sofern im Text selbst nichts anderes vorgesehen ist.

#### **4. Recall**

Neben dem Referendum und den Initiativen kennt Kalifornien auch den Recall. Abberufen werden können auf Staatenebene der Gouverneur und die anderen Regierungsmitglieder, die Parlamentsmitglieder und die Richter. Der Recall kann

<sup>7</sup> Dieser Bestimmung wurde offenbar vom Parlament bislang nicht so streng nachgelebt. Vgl. League of Women Voters of California, *Initiative and Referendum in California. A Legacy Lost?* Sacramento 1983 [Manuskript], S. 39.

sich nicht gegen eine Gesamtbehörde, sondern nur gegen einzelne Amtsinhaber richten. Die institutionelle Hürde ist hoch: Für ein Abberufungsbegehren sind 12 bzw. 20 Prozent jener Stimmen nötig, die bei der vorausgegangenen Wahl abgegeben wurden.

### **III. Praxis auf Staatenebene in Kalifornien**

Von 1884 bis Ende 1990 haben die kalifornischen Wähler über insgesamt 1098 Vorlagen abgestimmt. 647 (59 Prozent) davon haben sie angenommen. Nach der Rechtsform teilen sich die Vorlagen wie folgt auf:

685 obligatorische Verfassungsreferenden  
118 obligatorische Finanzreferenden  
20 obligatorische Gesetzesreferenden  
39 fakultative Gesetzesreferenden  
115 Verfassungsinitiativen  
106 Gesetzesinitiativen  
2 Finanzinitiativen  
3 indirekte Initiativen (1966 aufgehoben)  
8 konsultative Referenden  
2 andere

Von den 833 vom Parlament unterbreiteten Vorlagen wurden 560 (67 Prozent) angenommen. Gutgeheissen wurde knapp ein Drittel (73) der 226 Initiativen, die zur Abstimmung gelangt sind. Von 1911 bis März 1988 kamen allerdings nur 200 (30,9 Prozent) der 647 angemeldeten Initiativen auch zustande. Von den 39 fakultativen Gesetzesreferenden wurden 25 verworfen.

Gruppiert man die Abstimmungsvorlagen nach Dekaden (Abb. 2), so zeigt sich, dass seit der Einführung der direktdemokratischen Rechte 1911 bis in die 40er Jahre die Zahl der Vorlagen konstant hoch war. In den 50er und 60er Jahren ging die Zahl der Vorlagen zurück, seit den 70er Jahren steigt sie an. Die Annahmequote war zwischen 1910 und 1940 am tiefsten. Einzig in den 30er Jahren wurden mehr Vorlagen verworfen als gutgeheissen.

In den ersten beiden Dekaden nach Einführung des Initiativrechts standen politische Reformen, Arbeits- und moralische Fragen (Glücksspiel, Prohibition) im Vordergrund. In den 30er Jahren betrafen 12 der 36 Initiativen die Wirtschaft und die soziale Wohlfahrt. Bürgerrechte (Busing, Open Housing und Todesstrafe) prägten die 50er und 60er Jahre. In den 70er und 80er Jahren kamen neue Themen auf: Umweltschutz, Atomkraft, Steuern. Allein 1990 betrafen 7 der 18 Initiativen Umweltfragen.

<sup>8</sup> Eugene C. Lee, California, in: David Butler / Austin Ranney (Ed.), *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington 1978, S. 95.

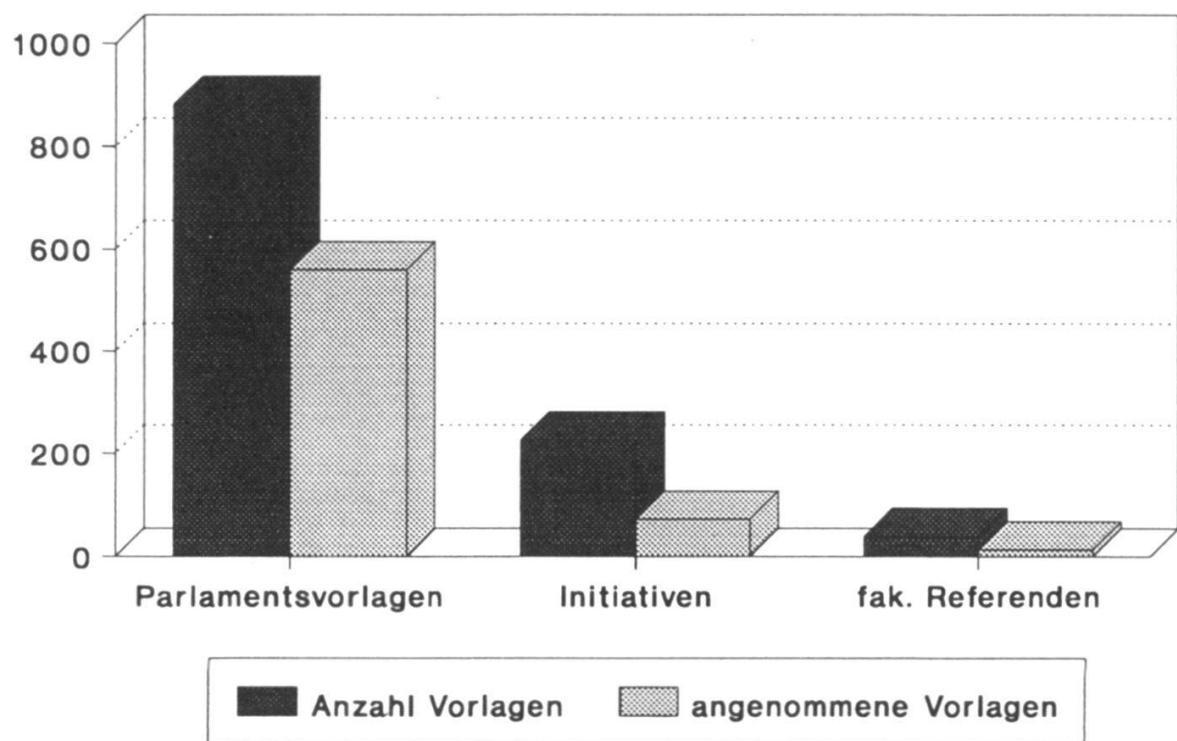


Abbildung 1: Abstimmungsvorlagen in Kalifornien 1884 bis 1990

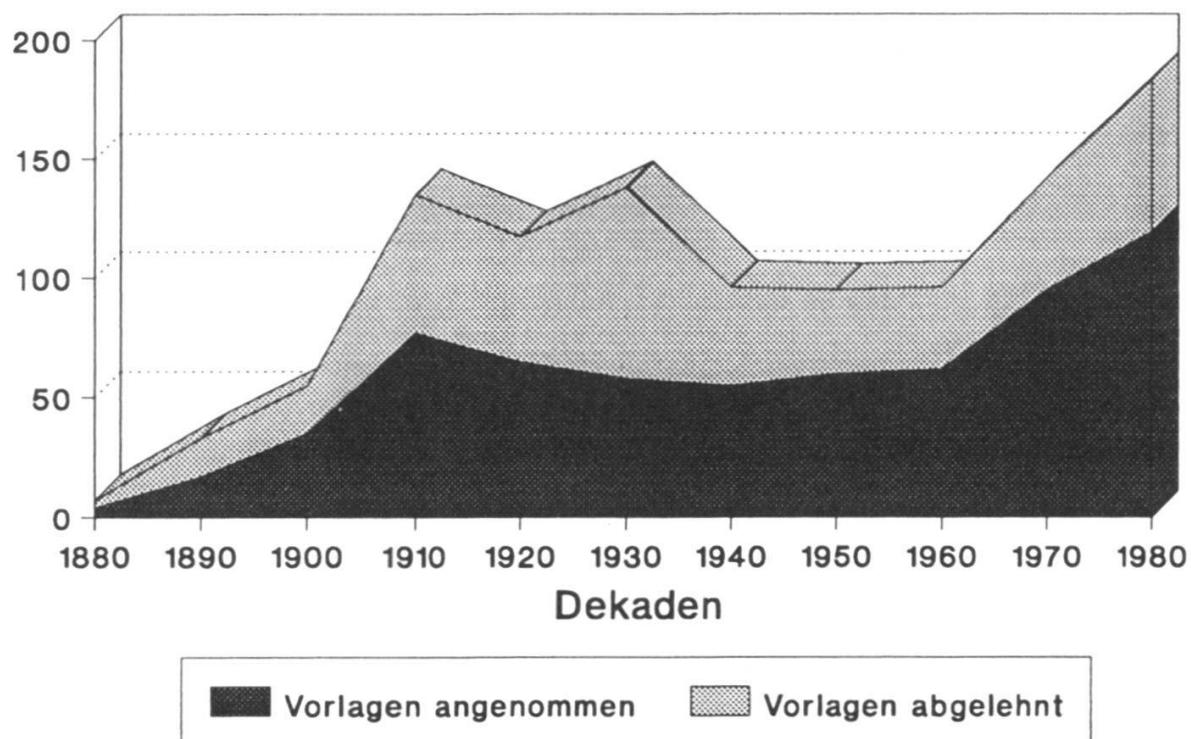


Abbildung 2: Abstimmungsvorlagen nach Dekaden in Kalifornien (1884–1990)

Sachbereich	Anzahl	Prozent
Verfassungsfragen*	51	22,6
Öffentliche Moral**	42	18,6
Finanzen	39	17,3
Wirtschaft	34	15,0
Sozialwesen	27	11,9
Bürgerrechte	12	5,3
Umwelt und Verkehr	16	7,1
Erziehung und Kultur	5	2,2
Total	226	100,0

\* eingeschlossen Wahlsystem, direktdemokratische Instrumente, Organkompetenzen

\*\* eingeschlossen Glücksspiel, Aids, Todesstrafe, Abtreibung

Quelle: bis 1976 Eugene Lee<sup>8</sup>; eigene Auszählung.

Abbildung 3: Initiativen in Kalifornien nach Sachbereichen (bis Ende 1990)

## IV. Hauptakteure

Wer sind die Akteure, die zum Mittel der Volksinitiative greifen? Es handelt sich selten um «Durchschnittsbürger», die fallweise die politische Arena betreten. Vielmehr sind es jene, die auch sonst berufsmässig mit Politik befasst sind, nämlich Parlamentarier, Regierungsmitglieder, Verbandsvertreter, Parteivertreter, Führer von sozialen Bewegungen und gemeinnützigen Organisationen. «Far from involving numerous people, the authoring of most ballot measures is accomplished by a handful of activists.»<sup>9</sup> «The people who rule under direct legislation tend to be those who can understand and use the process.»<sup>10</sup> Gelegentlich wollen auch Einzelpersonen den Urhebern der berühmten Proposition 13 nacheifern und hoffen, quasi über Nacht zu Volkshelden zu werden.

### 1. Regierung

1983 soll der Stabschef des neu gewählten republikanischen Gouverneurs George Deukmejian erklärt haben, die Administration sei bereit, Lieblingsprogramme, die durch die Legislative blockiert werden, via Initiative vor die Wähler zu bringen. Schon der Vorgänger Deukmejians, der demokratische Gouverneur Jerry Brown, hatte die Initiative benutzt, um den üblichen Gesetzgebungsprozess zu umgehen. Bestandteil des Energieprogrammes von Jerry Brown war 1979 eine Zusatzsteuer von 10 Prozent auf die kalifornischen Einkünfte der grossen Ölgesellschaften. Das Parlament ignorierte dieses Vorhaben. Als Bill Bress, ein Vertrauter von Brown, als

9 Culver/Syer (Anm. 1), S. 129.

10 David B. Magleby, *Direct Legislation. Voting on Ballot Proposition in the U.S.*, Baltimore and London 1984, S. 183.

Direktor des Office of Planning and Research zurücktrat, lancierte er Browns Vorhaben als Initiative (Proposition 11 von 1980). Schon 1974, als Jerry Brown noch Secretary of State war, beteiligte er sich an der Ausarbeitung des Political Reform Acts. Der Erfolg der Initiative begünstigte seinen Sieg bei den demokratischen Vorwahlen und seine Wahl zum Gouverneur wenige Monate später. Proposition 15, die «Gun Control Initiative», verhalf 1982 George Deukmejian zu einem knappen Wahlsieg bei den Gouverneurswahlen, weil der kontroverse Gegenstand konservative Wähler an die Urne lockte.<sup>11</sup> Die Initiative kann also durchaus Mittel von Regierungsmitgliedern sein, das Parlament bzw. die Regierung zu umgehen, sowie ein (bewusst oder unbewusst eingesetztes) Instrument im Wahlkampf.

## 2. Parlament

Hängt die Zunahme der Zahl der Initiativen seit den 70er Jahren zusammen mit einem Unvermögen des Parlaments, brennende gesellschaftliche Probleme zu lösen? Ja und nein. Die institutionellen Hürden bei Verfassungsrevisionen und beim Erlass neuer Gesetze sind hoch: Eine Verfassungsänderung bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder in beiden Parlamentskammern, und ein mit einfacher Mehrheit verabschiedetes Gesetz kann vom Gouverneur mit dem Veto verhindert werden, sofern dieses nicht durch eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern überstimmt wird. Die Unfähigkeit des Parlaments und des Gouverneurs, sich auf eine Senkung der Eigentumssteuer zu einigen, hat 1978 Proposition 13 provoziert. Erst viel zu spät hat das Parlament mit Proposition 8 einen Gegenvorschlag präsentiert. Proposition 20, der «Coastal Zone Conservation Act», wurde 1972 lanciert, weil diese Forderung im Parlament blockiert war. Ähnliches gilt auch für die «Bottle Bill», die 1982 zu Proposition 11 führte. Nach der Abstimmung vom 8. November schrieb die «Los Angeles Times» (25. 11. 1988), das Parlament sei mitverantwortlich für die Krise in der Automobilversicherung, weil es das Problem lange vor sich hergeschoben habe.

Öfter kommt es allerdings vor, dass zum Mittel der Initiative gegriffen wird, wenn es einer Interessengruppe oder einem einzelnen Parlamentarier nicht gelingt, ein spezifisches Anliegen im Parlament durchzusetzen. «Today, state officeholders and ex-officeholders are major participants in initiative authoring.»<sup>12</sup> Der Weg über die Volksinitiative gestattet es einem Parlamentsmitglied, einen Gesetzestext nach seinen Vorstellungen auszuarbeiten, ohne ihn in Hearings und Debatten verteidigen zu müssen und verwässert zu sehen. Die Initiativkampagne kann ihm in den Medien den Status eines «Lone Rangers» verleihen.<sup>13</sup> Seit 1978 wurden doppelt so viele Initiativen von republikanischen Amtsinhabern als von demokra-

11 Siehe Tony Quinn, «Ballot initiatives: a politician's unique guideposts», in: *California Journal*, April 1984, S. 142.

12 Charles Bell / Charles Price, «Are ballot measures the magic ride to success?» In: *California Journal*, Volume XIX, Number 9, September 1988, S. 380.

13 David B. Magleby, «Legislatures and the Initiative: The Politics of Direct Democracy.» In: *The Journal of State Government*, Volum 59, Number 1, Spring 1986, S. 37.

tischen unterstützt. Demokraten haben die Initiative benutzt, um das Veto des republikanischen Gouverneurs gegen Gesetze, die von der Parlamentsmehrheit beschlossen wurden, zu überrennen. So sind die direktdemokratischen Instrumente zum integralen Bestandteil einer «Gesetzgebungsstrategie» geworden.

Das Referendum verstärkt den Zwang zum Kompromiss und zur breit abgestützten Entscheidung, die Initiative vermindert die Kompromissbereitschaft und verleitet zu gesetzgeberischen Sololäufen. Das Parlament wird dann umgangen, und zwar weniger von der unterlegenen Parlamentsfraktion, als vielmehr von einzelnen Interessengruppen und Parlamentariern. Wie ein angedrohtes Referendum kann auch eine angedrohte Initiative das Parlament zu Zugeständnissen veranlassen. So verabschiedete das kalifornische Parlament 1976 ein AKW-Gesetz vor dem Hintergrund einer noch schärferen Initiative. Dabei ist die Initiative in Kalifornien ein viel wirksameres Pressionsinstrument als in der Schweiz, weil die Erfolgsrate höher liegt und der Entscheidungsprozess viel rascher abläuft.

### 3. Gerichte

In den USA haben die Gerichte die Möglichkeit, alle Volksentscheide auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Von den zehn Initiativen, die in Kalifornien von 1964 bis 1979 gutgeheissen wurden, sind sechs vom obersten Staats- bzw. Bundesgericht ganz oder teilweise für verfassungswidrig erklärt worden. Proposition 14 von 1964 hob den Rumford Act von 1963 auf, der rassische Diskriminierung durch Grundstücksmakler und Vermieter untersagte.<sup>14</sup> Im Mai 1967 entschied der U.S. Supreme Court, dass Proposition 14 verfassungswidrig sei. 1976 lehnte der California Supreme Court sämtliche Ausgabenbegrenzungsbestimmungen des Political Reform Acts ab. 1972 wurde Proposition 21, welche das Schulbusing aufheben wollte, für verfassungswidrig erklärt. 1972 und 1978 wurden zwei Volksinitiativen, welche die Todesstrafe statuieren wollten, vom Volk zwar mit grosser Mehrheit angenommen, vom obersten kalifornischen Gericht aber für verfassungswidrig erklärt. Gegen die berühmte Proposition 13 von 1978 wurde mehr als 80mal geklagt. Mehr als ein halbes Dutzend Prozesse wurden angestrengt gegen Proposition 51 von 1986, die «deep pockets initiative» [Multiple Defendants' Tort Liability].

Schon vor der Abstimmung vom 8. November 1988 wurde prophezeit, dass die unterlegene Seite im Kampf um die Motorfahrzeugversicherung vor Gericht gehen würde («San Francisco Chronicle» vom 20. 9. 88, «Daily Californian» vom 21. 10. 1988). Auch wurde ausgemalt, wie gross die Unordnung wäre, falls zwei Initiativen eine Mehrheit finden würden. Es könnte Jahre dauern, bis die Gerichte ein solches Durcheinander aussortiert hätten, meinte der «San Francisco Chronicle» am 2. 11. 1988. Schon am 9. November, einen Tag nach der Annahme von Proposition 103

14 Vgl. Raymond E. Wolfinger / Fred I. Greenstein, «The Repeal of Fair Housing in California: An Analysis of Referendum Voting», in: *American Political Science Review*, 62 (September 1968), S. 753–769.

– sie hatte zum Ziel, die Prämien für die Motorfahrzeugversicherung zu kürzen und einzufrieren –, deponierten Versicherungsgesellschaften mindestens 9 Klagen gegen die erfolgreiche Initiative («Los Angeles Times» vom 10. 11. 88). Im Mai 1989 wies der oberste Gerichtshof Kaliforniens die Klagen ab.

So werden grundlegende gesellschaftliche Fragen, welche durch den direktdemokratischen Prozess artikuliert werden, schlussendlich nicht vom Volk, sondern von Richtern entschieden. Eugene C. Lee, Professor an der University of California in Berkeley, meinte gegenüber dem «San Francisco Chronicle» (20. 9. 1988): «Direct democracy means judicial rule.» Die Wähler würden so einen grossen Teil ihrer Gewalt an die Gerichte abtreten.

#### **4. Politische Parteien**

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

Da es im wesentlichen nur zwei Parteien gibt – die Splitterparteien spielen kaum eine Rolle –, handelt es sich bei den Republikanern und Demokraten zwangsläufig um politische Organisationen, die ein breites Spektrum aufweisen. Auf staatlicher Ebene wäre es schwierig und heikel, sich auf eine Abstimmungspolitik zu einigen.

Gelegentlich werden aber die direktdemokratischen Instrumente für die zwischenparteiliche Auseinandersetzung benutzt. 1982 ergriffen die Republikaner das Referendum gegen vier von der demokratischen Parlamentsmehrheit beschlossenen Gesetze (drei betrafen eine Neueinteilung der Wahlkreise), die in der Volksabstimmung alle abgelehnt wurden. Bei der Abstimmung vom 8. November 1988 gab es indessen keine Vorlage, bei welcher sich die beiden grossen Parteien mit klaren Fronten gegenüberstanden. Initiativen wurden von Parteiexponenten aus beiden Lagern unterstützt bzw. bekämpft.

#### **5. Interessengruppen**

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

Hauptakteure der Abstimmung vom 8. November 1988 waren die Exponenten

von (ökonomischen) Interessengruppen. Sie waren nicht nur offensiv tätig als Urheber von Initiativen zur Durchsetzung ihrer Interessen, sondern auch defensiv zur Abwehr von Reformbegehren (Motorfahrzeugversicherung, Tabak- und andere Sondersteuern). Die Parlamentsvorlagen, alle fast einmütig verabschiedet, spielten im Abstimmungskampf kaum eine Rolle und wurden auch alle angenommen. Der eigentliche Kampf spielte sich um die zwölf Initiativen ab. Und hier war Proposition 103, welche eine heftige Opposition der Versicherungsindustrie provozierte, die einzige «Grassroots»-Initiative. Ebenfalls nicht direkt ökonomische Interessen standen hinter den Initiativen 95 und 99, wohl aber riefen diese mächtige ökonomische Interessen als Gegner auf den Plan, nämlich das Gewerbe und die Tabakindustrie.

## V. Probleme

Im folgenden seien einige der in Kalifornien diskutierten Probleme und die angeführten Argumente dargestellt, ergänzt mit Beobachtungen bei der Abstimmung vom 8. November 1988:

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

Viele Parlamentarier, meinen Bell/Price<sup>15</sup>, lieben die Initiative nicht, weil sie ihre Macht vermindere und das Repräsentativsystem untergrabe. Anderseits benutzen immer mehr Parlamentarier den direktdemokratischen Kanal, um sich zu profilieren oder um ein Anliegen weiterzuverfolgen, mit dem sie im Parlament nicht durchgedrungen sind (vgl. S. 37).

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

- b) *Ungleichgewicht der Ressourcen dient den Interessengruppen*: Die direktdemokratischen Instrumente dienen nicht dem «Durchschnittsbürger», sondern sind zu einer wirksamen Waffe von finanziell starken single-issue Gruppen geworden, die damit ihre Einzelinteressen durchsetzen. Millionenbeträge sind nötig, um eine Unterschriftensammlung durchzuführen und eine Abstimmungskam-

15 Bell/Price (Anm. 1), S. 98.

pagne zu bestreiten. Hier sind das «big money» und die Massenorganisationen im Vorteil, denn sie können es sich leisten, professionelle Firmen anzustellen. Für Bürgerbewegungen, die auf die Mitarbeit von freiwilligen Helfern angewiesen sind, wird es immer schwieriger, die nötige Anzahl Unterschriften zusammenzubringen und in einem Abstimmungskampf gegen die Propagandawalze des «big money» zu bestehen. Für den Abstimmungskampf vor dem 8. November 1988 wurden 130 Millionen Dollar ausgegeben, davon allein 70 Millionen von Versicherungsgesellschaften.

Das Ungleichgewicht der Ressourcen scheint neuerdings sogar über den Abstimmungstag hinaus Konsequenzen zu haben. Während die im «Versicherungskampf» unterlegenen Versicherungsgesellschaften nach der Abstimmung vom 8. November 1988 die besten und teuersten Anwaltsbüros engagieren konnten, um die siegreiche Prop 103 vor Gericht zu Fall zu bringen, benötigte «Voter Revolt», welche die Initiative lanciert hatte, dringend 40000 Dollar, um die Organisation auch nach dem 8. November aufrechtzuerhalten.

- c) *Uninformierte, überforderte und desinteressierte Stimmbürger:* Die Wähler sind, zumal bei einer grossen Zahl von Abstimmungsgegenständen, nicht, schlecht oder falsch informiert über die Vorlagen, und selbst wenn sie sich zu informieren versuchen, sind manche Gegenstände zu komplex, als dass sie verstanden würden. Die Wahl- und Stimmbeteiligung war in den vergangenen Jahrzehnten permanent tief, besonders bei Primärwahlen und «special elections». Werden die Abstimmungen zusammen mit den Präsidentschaftswahlen durchgeführt, so beträgt die Beteiligung meist über 50 Prozent (1976 53, 1980 55 Prozent, 1988 54 Prozent). Bei den Primärwahlen sinkt sie oft unter 40 Prozent (1980 41, 1982 36, 1984 34, 1988 32, 1990 28 Prozent). Die «special elections» von 1973 und 1979 wiesen gar nur eine Beteiligung von 30 bzw. 24 Prozent auf.
- d) *Bedrohung für Minderheiten:* Direkte Demokratie birgt die Gefahr der Tyrannei der Mehrheit. Minderheiten können durch Volksentscheide Rechte verlieren, die sie in repräsentativen Körperschaften erkämpft haben. In den USA kann die Initiative ein Instrument des Rassismus sein.<sup>16</sup> So wurde 1984 die Initiative «Voting Materials in English Only» angenommen, und seither erscheint das «Ballot Pamphlet» nicht mehr in spanischer Sprache.

Direkte Demokratie begünstigt die weisse Mittelklasse gegenüber den Asiaten, Schwarzen und Hispanics, da letztere eine viel höhere Stimmabstinentenz aufweisen. Die Weissen (non-Hispanics) machten 1986 61 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, stellten aber 84 Prozent jener, die sich an den Wahlen beteiligten. Die Hispanics, 22 Prozent der Bevölkerung, stellten 7 Prozent der Wähler, und die Asiaten, 7 Prozent der Bevölkerung, 2 Prozent.<sup>17</sup>

16 Vgl. Derrick A. Bell, «The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality», in: *Washington Law Review*, Vol 54: 1, 1978, S. 1–29.

17 Vgl. The Field Institute, A Digest on California's Political Demography. *California Opinion Index*, January 1988, S. 7.

## VI. Beurteilung

Stösst die direkte Demokratie in einem so grossen und bevölkerungsreichen Staat wie Kalifornien an ihre Grenzen? Diese Frage wird auch im «Golden State» dauernd diskutiert. Gleichwohl: man findet kaum einen Kalifornier, der für die Abschaffung der direkten Demokratie plädieren würde.<sup>18</sup> Ganz im Gegenteil, die Beurteilung reicht von Skepsis bis zu Begeisterung. Eine Befragung des Field Institutes ergab 1979, dass mehr als drei Viertel aller Wähler, ungeachtet ihres Berufes, ihrer Parteibindung, ihres Bildungsgrades oder ihrer Rasse, die direktdemokratischen Einrichtungen für eine gute Sache halten. Sogar 71 Prozent jener, die niemals abstimmen gehen, waren dafür! In einer anderen Befragung (1982) wurde registrierten Wählern Kaliforniens die Aussage «Citizens ought to be able to vote directly on important issues and policies instead of having their representatives voting on them» vorgelegt. 66 Prozent stimmten dieser Aussage zu, 32 Prozent lehnten sie ab, 3 Prozent hatten keine Meinung.<sup>19</sup> 71 Prozent befürworteten den Initiativprozess, wollten aber wesentliche Reformen bezüglich der Funktionsweise.

Befragt «How do you feel the initiative process is working? Any suggestions for change?», antwortete der republikanische Assemblyman Ernest Konnyu aus Cupertino: «It's working just fine! While some fine tuning would be nice, no overhaul is necessary.»<sup>20</sup> Die Haltung der meisten Politikwissenschaftler in Kalifornien könnte etwa so zusammengefasst werden: skeptisch im Einzelfall, Zustimmung im Grundsätzlichen, Befürwortung von weiteren Reformen. «Remedial measures are available. Legislatures should adopt them and courts should uphold them.»<sup>21</sup>

Weder Parlament noch Regierung wagen es, die Substanz der Initiative anzustatten. «It has become apparent that the Legislature is not about to place before the electorate any proposal that reduces the right of the people to write and enact their own laws. Californians like the initiative, and it is obviously here to stay.»<sup>22</sup> «Despite the criticisms and concerns the process is attracting in 1983, it doesn't appear to be an idea whose time has passed.»<sup>23</sup>

Nun ist man sich in Kalifornien der Mängel und Schwächen der direktdemokratischen Institutionen wohl bewusst. Man weiss aber auch, dass ein rein repräsentatives System – ja irgendein politisches System – ebenfalls seine Nachteile hätte. Insofern gibt man sich keinen Illusionen hin und ist pragmatisch genug, die direktdemokratischen Institutionen nicht an einer Idealvorstellung von Demokratie zu

18 Die Politikwissenschaftler Larry L. Berg und Craig B. Holman der University of Southern California sind die Ausnahme, wenn sie sagen, falls es nicht gelinge, die Mängel des Initiativprozesses durch Reformen zu korrigieren, «perhaps it is time to end the process, at least in large, populous states such as California» (New York Times, 6. 11. 1988).

19 Thomas E. Cronin, «Public Opinion and Direct Democracy», in: *PS: Political Science & Politics*, Summer 1988, Volume XXI, Number 3, S. 614.

20 League of Women Voters (Anm. 7), S. 119.

21 Daniel H. Lowenstein, «Campaign Spending and Ballot Propositions: Recent Experience, Public Choice Theory and the First Amendment», in: *UCLA Law Review*, Vol. 29, Number 3, February 1982, S. 608.

22 Maureen S. Fitzgerald, «Computer Democracy», in: *California Journal* 11 (June 1980), S. 15.

23 League of Women Voters (Anm. 7), S. 74.

messen. Hat man die direkte Demokratie nicht gerade aus Unzufriedenheit mit dem repräsentativen System 1911 eingeführt?<sup>24</sup> Des öfteren war die Meinung zu hören, das Berufsparlament in Sacramento erfülle seinen Job nicht und schiebe heikle politische Entscheide dem Wähler zu, wie etwa die Motorfahrzeugversicherung. Ganz dem Parlament überlassen möchte man den Gesetzgebungsprozess indessen nicht. «The bottom line is that people want a safety valve», meinte Thomas Cronin in der *New York Times* vom 6. November 1988. Ohnehin heisst direkte Demokratie Ergänzung, nicht Ersetzung der repräsentativen Demokratie. Dem kalifornischen Wähler scheinen auch seine eigenen Grenzen klar zu sein. In der schon erwähnten Umfrage des Field Institutes 1982 wurde auch die Aussage vorgelegt: «Many people will not be able to cast an informed ballot.» 83 Prozent der Befragten stimmten zu.

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

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

Auf diese Frage kann es nur eine hypothetische Antwort geben. Ich möchte – neben der bereits erwähnten politischen Kultur – vier Erklärungsgründe anführen: historische Gewachsenheit, Föderalismus, nichtparlamentarische Regierungsweise, konsensuelle Entscheidungsfindung.<sup>25</sup> Sowohl in der Schweiz wie in Kalifornien gab es in den vergangenen 100 Jahren keine grossen Brüche im politischen System und keine gravierend schlechten Erfahrungen mit den direktdemokratischen Institutionen. Sowohl in der Schweiz wie in Kalifornien ist die direkte Demokratie

24 «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 Price, «The Mercenaries Who Gather Signatures for Ballot Measures», in: *California Journal*, Vol. XII, Number 10, October 1981, S. 357.

25 Eine ausführliche Antwort werde ich in meinem Buch «Direkte Demokratie im internationalen Vergleich» geben.

organisch von unten nach oben gewachsen. Die nichtparlamentarische Regierungsweise erlaubt ein Abkoppeln der Abstimmungen von Wahlen. Wahlen haben keine realplebisitäre Funktion. Abstimmungsergebnisse sind nicht Vertrauens- oder Misstrauenskundgebungen gegenüber Amtsträgern. Schliesslich bedarf intensive direkte Demokratie offenbar einer auf Konsens ausgerichteten politischen Kultur und einer Gesellschaft, in der es keine kompakte Mehrheitsgruppe gibt.