

8. Politische Parteien und direkte Demokratie in den US-Bundesstaaten

"Perhaps the most important effect of the Referendum is its influence on the development of parties." ¹

Wenn in diesem Kapitel das Verhältnis von Parteien und direkter Demokratie in den Vereinigten Staaten skizziert wird, um es später mit dem schweizerischen Modell zu vergleichen, so ist zunächst daran zu erinnern, daß zwischen diesen beiden "sister republics" zahlreiche Austauschbeziehungen hinsichtlich der Verfassungskonstruktion bestehen.² Die Gründerväter der Vereinigten von Amerika diskutierten im Zuge der Verfassungsgebung über die Verhältnisse der schweizerischen Eidgenossenschaft. Attraktiv für die amerikanischen Verfassungsgeber war der republikanische Geist, der in den Alpenkantonen herrschte. Der schweizerische Kleinstaat mit seinen versammlungsdemokratischen Elementen fungierte als argumentativer Gegenpol für den zu gründenden Großflächenstaat. Während John Adams die Frage der Gewaltentrennung in den einzelnen Kantonen hervorhob, mißtrauten Alexander Hamilton und James Madison der schwachen Konföderation und kritisierten in den Federalist Papers, No. 19, die Spaltung der protestantischen und katholischen Landtage.³ Beim Übergang von der Alten Eidgenossenschaft zum modernen Bundesstaat diente die amerikanische Verfassung mit ihren "checks and balances" der Schweiz als Vorbild für die repräsentative Ausgestaltung mit dem Zweikammersystem im Parlament und die vertikale Gewaltentrennung in einem ausgeprägten Föderalismus.

Traditionelle Elemente der direkten Demokratie in Amerika waren die Gemeindeversammlungen des Town Meetings und Verfassungsreferenden in den Einzelstaaten.⁴ Die schweizerischen Volksrechte wiederum wirkten vorbildgebend für die Einführung von Volksinitiativen und Referenden in den amerikanischen Bundesstaaten. Gewerkschaften, die Socialist Party und die populistische Greenback Party forderten die Einführung der Volksinitiative; dabei sprach der

¹ A. Lawrence Lowell, The Referendum in Switzerland and in America, in: The Atlantic Monthly, Vol. LXXIII, 1894, S. 517 - 526, S. 520

² James H. Hutson, The sister republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute, Bern 1992

³ Paul Widmer, Die amerikanischen Gründungsväter und die Schweiz, in: Schweizer Monatshefte, 75. Jg. 1995, Heft 5, S. 17 - 23, S. 22

⁴ Zur geschichtlichen und rechtlichen Entwicklung: Constanze Stelzenmüller, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden 1994

Gewerkschafter James W. Sullivan 1888 das schweizerische Modell an.⁵ South Dakota führte 1898 als erster US-Bundesstaat die Volksinitiative in seine Verfassung ein. Die People's Party hatte die Forderung nach Einführung der direkten Demokratie ins Parteiprogramm aufgenommen und wollte damit gegen die korrupte Legislative angehen. Reverend Haire, ein führender Verfechter der direkten Demokratie, bezog sich ausdrücklich auf das schweizerische Muster.⁶

8.1. Die amerikanischen Parteien

In den Vereinigten Staaten besteht eine historische Entwicklung der politischen Parteien, in der sich die traditionellen Patronageparteien zu Plattformparteien wandelten, die als schwache, nicht gerade entscheidende Akteure des politischen Systems gelten.

Die progressiven Reformen auf kommunaler und einzelstaatlicher Ebene schwächten die Kohäsionswirkung der Parteien. Ihre Wiederbelebung ist in der Ära der "New Politics" erschwert worden durch die Entwicklung zu Medienwahlkämpfen, Single Issue Politics, Ticket-Splitting, postmateriellen Inhalten und den Political Entrepreneurs.⁷

Der pragmatische, wahl- und wettbewerbsorientierte amerikanische Parteienbegriff bezeichnet "eine Gruppe, wie locker auch organisiert, die versucht, die Wahl von Amtsinhabern unter einer bestimmten Etikette zu bewerkstelligen".⁸ Eine andere Kurzformel für die Funktion der Parteien in den US-Bundesstaaten lautet: "nominating, electing, and governing".⁹ Neben dem pragmatischen, deskriptiven Parteienbegriff werden in der amerikanischen Politikwissenschaft auch normative Modelle wie das "Responsible Party Model" vertreten.

"'Responsible parties' were supposed to: (1) develop and clarify alternative policy positions for the voters; (2) educate the people about the issues and simplify choices for them; (3) recruit candidates for public office who agreed with the parties policy positions; (4) organize and direct their candidates' campaigns to win office; (5) hold their elected officials responsible for enacting the parties' policy positions after they were elected; and (6) organize legislatures to ensure party control of policy making. In carrying out these functions, responsible parties were supposed to modify the demands of special interests, build a consensus that could win majority support, and provide simple and identifiable, yet meaningful, choices for the voters on election day. In this

⁵ Ulrich Glaser, Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen und Jena 1997, S. 69

⁶ William E. Rappard, The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.43, 1912, S. 110 - 145, S. 124

⁷ Ulrich Glaser, Direkte Demokratie, Kap. 5.1.1. Die Parteien, S. 175 ff

⁸ Leon Epstein, Political Parties in Western Democracies, New York 1967, zit. nach: Kurt L. Shell, "Parteien", in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, Hg. von Axel Görlitz, Reinbek 1983, 2. Bd., S. 309

⁹ Sarah M. Morehouse, State Politics, Parties and Policy, New York u.a. 1981, S. V

way, disciplined, issue-oriented, competitive parties would be the principal means by which the people would direct public policy." ¹⁰

Die amerikanischen Parteien werden als "lockere, pragmatische, stark konvergierende Koalitionen von sozial und politisch sehr unterschiedlich orientierten Wahlmaschinen" beschrieben.¹¹ Im Unterschied zu den europäischen Mitgliederparteien ist die Parteimitgliedschaft in den Wählerparteien der USA nahezu irrelevant. Die Parteien treten im politischen Willensbildungsprozeß allgemein relativ wenig in Erscheinung, insbesondere nicht in der Diskussion von Sachfragen, allenfalls als Wahlvereine bei der Rekrutierung des politischen Personals. So treten die Demokratische Partei und die Republikanische Partei auf nationaler Ebene nur im Präsidentschaftswahlkampf auf. Die Parteien operieren über die Parlamentsfraktionen im Senat und Repräsentantenhaus. Sie kennen keine formale Mitgliedschaft und kein allgemeines Parteiprogramm. Die Parteikongresse der Demokraten und Republikaner verabschieden Wahlprogramme zu den Präsidentschaftswahlen.

Das Mehrheitswahlrecht in den USA begünstigt ein Zweiparteiensystem; weitere Parteien sind von vorübergehender Bedeutung. Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin sind relativ schwach ausgeprägt; in Konfliktfällen entscheiden die Abgeordneten im Repräsentantenhaus und im Senat nach den Interessen ihres Bundesstaates und nicht nach Parteiräson. Das amerikanische Parteiensystem weist eine gering ausgeprägte Cleavage-Struktur auf.¹² Das Zwei-Parteiensystem auf nationaler und einzelstaatlicher Ebene ist relativ wenig ausdifferenziert.

Die Probleme der amerikanischen Parteien im präsidentiellen Regierungssystem bestehen unter anderem darin, daß sie den Wählern keine klaren politischen Alternativen anbieten, daß deren Wahlentscheidung nicht vorrangig von Programmen bestimmt wird, und daß die Parteien keine Mittel besitzen, die gewählten Amtsträger auf Parteibeschlüsse zu verpflichten. Weitere Herausforderungen für das Parteiensystem sind die Herausbildung der Vorwahlen, der Rückgang der Parteibindung, der Einfluß des Fernsehens, der Verfall der Patronage sowie die Stärke von Einpunkt-Interessengruppen und Political Action Committees.¹³

¹⁰ Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities*, Englewood Cliffs 1991, S. 125

¹¹ Kurt L. Shell, "Parteien", in: *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, a.a.O., 1983, S. 312

¹² Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, London 1984, S. 130

¹³ Dye, a.a.O., S. 126 f

In Kalifornien waren 1994 49 Prozent der Wähler als Demokraten und 37,2 Prozent als Republikaner registriert. Einen offiziellen Status hatten die Libertarians, die Peace and Freedom Party und die American Independent Party.¹⁴

8.2. Direktdemokratische Instrumente in den US-Bundesstaaten

In 49 der 51 US-Bundesstaaten besteht das obligatorische Verfassungsreferendum, das sind alle Staaten außer Washington D.C. und Delaware. Insgesamt 28 Staaten verfügen über eine oder mehrere Formen der Initiative und des Referendums. Eine der Initiativ-Typen kennen 24 Staaten und der District of Columbia, davon 15 Staaten mit Verfassungsinitiative und Gesetzesinitiative, zwei Staaten mit Verfassungsinitiative und acht Staaten mit Gesetzesinitiative. Vier Staaten beschränken sich allein auf das Petition Referendum. 31 Staaten besitzen Formen des obligatorischen oder freiwilligen Referendums, das vom Parlament ausgeht.¹⁵

Im Rahmen des Erlanger Forschungsprojektes untersuchte Glaser 36 der insgesamt 224 Volksabstimmungen in Kalifornien aus dem Zeitraum von 1980 bis 1994. Aus dem Bereich der Finanzpolitik in Kalifornien behandelte Bauer die "Steuerrevolte" der Proposition 13 von 1978, weitere zwölf Volksabstimmungen über Steuern und Haushalt sowie fünf Fälle von Volksinitiativen zu Staatsanleihen.¹⁶ Die Gesamtzahl der Volksabstimmungen in den US-Bundesstaaten beläuft sich auf etwa 19.000, davon waren rund 1.100 Volksinitiativen.¹⁷ Die Verfahrensregeln in den einzelnen Staaten variieren sehr stark. Wenn der Schwerpunkt der Betrachtung auf Kalifornien liegt, so deshalb, weil dort die direktdemokratische Praxis besonders intensiv ist, so daß sie wie in der Schweiz zum politischen Routineverfahren geworden ist.

Die kalifornische Verfassung definiert: "The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them."¹⁸ Für eine Gesetzesinitiative beträgt die erforderliche Anzahl der Unterschriften fünf Prozent der Stimmen, die bei den vorangegangenen Gouverneurswahlen abgegeben wurden, für eine Verfassungsinitiative acht Prozent.¹⁹ Während des Anmeldeverfahrens führt das Parlament ein Hearing zu der

¹⁴ Martin Bauer, Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA. Volksabstimmungen über Haushaltsfragen, Steuern und Verschuldung in Kalifornien, Diss. Erlangen 1997, S. 34 f

¹⁵ Glaser, Direkte Demokratie, a.a.O., S. 40 f

¹⁶ Martin Bauer, Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA, a.a.O.

¹⁷ Glaser, Direkte Demokratie, a.a.O., S. 39

¹⁸ Verfassung Kaliforniens, Art. II, Sec. 8a, zit. nach: Silvano Möckli, Direkte Demokratie im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23 / 91, 31. Mai 1991, S. 31 - 43, S. 34

¹⁹ Glaser, Direkte Demokratie, a.a.O., S. 58, 104. Für die Amtszeit von 1995 bis 1998 waren 433.269 Unterschriften zur Gesetzesinitiative und 693.230 Unterschriften zur Verfassungsinitiative erforderlich; S. 104

Volksinitiative durch, ohne aber auf den Inhalt Einfluß nehmen zu können. Für die Unterschriftensammlung nach der amtlichen Anmeldung besteht eine Frist von 150 Tagen.

Die Besonderheit der Initiative in Kalifornien besteht darin, daß sowohl die Verfassungsinitiative wie die Gesetzesinitiative, wenn sie mit der Unterschriftensammlung zustande gekommen sind, direkt zur Volksabstimmung gebracht werden, ohne vorher im Parlament beraten zu werden. Dies unterscheidet die kalifornische direkte Initiative gravierend von der indirekten Volksinitiative in der Schweiz und vom Volksbegehren in den deutschen Bundesländern, die in der Bundesversammlung beziehungsweise in den Landtagen eingebracht und von den Parteien im Parlament behandelt werden, wobei das Parlament einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative unterbreiten kann.

Die nachfolgende Übersicht bezeichnet die englischen und deutschen Begriffe für die direkt-demokratischen Instrumente und verzeichnet die Anzahl der Staaten, in denen sie vorgesehen sind. Hinzugefügt sind Daten über die Anwendung der Initiativen und Referenden in Kalifornien.

| Direkte Demokratie in den US-Bundesstaaten: Begriffe, Instrumente, Anwendung | | | | | |
|--|---|---|--------------------------|---|-----------------|
| Englischer Begriff | Deutscher Begriff | Erläuterungen | Anzahl der Bundesstaaten | Abstimmungen in Kalifornien 1884 - 1994 | |
| | | | | Anzahl | Angenommen |
| Direct Democracy | Direkte Demokratie | Sammelbegriff für alle Instrumente | | | |
| Ballot Measure Propostion | Volksabstimmung | Sammelbegriff für alle Abstimmungsvorlagen, unabhängig vom jeweiligen Typus | | 1140 | 667 |
| Legislative Constitutional Amendment | Obligatorisches Verfassungsreferendum | Abstimmung über vom Parlament vorgelegte Verfassungsänderung | 49 | 704 | 456 |
| Constitutional Initiative | Volksinitiative / Verfassungsinitiative | Durch Unterschriftensammlung herbeigeführte Abstimmung, Inhalt von Initianten vorgelegt. Verfassung betreffend | 18 | 119 | 36 |
| | | Ohne Beteiligung des Parlaments Mit Beteiligung des Parlaments | 16 2 | | |
| Statutory Initiative | Volksinitiative / Gesetzesinitiative | Gesetz betreffend | 22 | 121 | 42 |
| | | | 19 8 | | |
| Petition Referendum | Fakultatives Referendum | Durch Unterschriftensammlung herbeigeführte Volksabstimmung über vom Parlament bereits gefällten Beschluß | 25 | 39 | 13 |
| Compulsory Referendum (Bond Issues) | Obligatorisches Gesetzesreferendum | Gesetzesgegenstände, die trotz parlamentarischen Beschlusses bei Volksabstimmungen bestätigt werden müssen Volksabstimmungen über Staatsanleihen | 22 | 147 (127) | 115 (97) |
| Voluntary / Legislative Referendum | Freiwilliges Gesetzesreferendum | Nicht verpflichtend vorgeschriebene Abstimmung über eine vom Parlament freiwillig zur Abstimmung unterbreitete Vorlage | 19 | 10 | 5 |
| Abberufung | Recall | Abwahlbestimmung über Mandatsträger aufgrund vorheriger Unterschriftensammlung | 16 | | |
| Advisory Referendum | Volksbefragung | Abstimmung ohne verbindliche Ergebnisse | | | |

Quelle: Ulrich Glaser, Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen und Jena 1997, S. 16 (Begriffe), S. 41 (Staaten), S. 61 (Kalifornien)

8.3. Der Umgang der Parteien mit Initiativen und Referenden in den US-Bundesstaaten

Die beiden großen Parteiorganisationen der Republican Party und der Democratic Party spielen in den direktdemokratischen Prozessen in Kalifornien und in anderen Bundesstaaten, so

Glaser, "nur eine sehr untergeordnete Rolle".²⁰ Die Interessenverbände, soziale Bewegungen, gemeinnützige Bürgergruppen und ad-hoc-Bündnisse üben einen größeren Einfluß auf Initiativen und Referenden aus als die Parteien. In den Abstimmungskämpfen geben die Parteien selten Stellungnahmen ab; und sie betätigen sich kaum in den Abstimmungskampagnen. Wenn sich Parteien in Abstimmungskämpfen engagieren, dann nur bei solchen Vorlagen, die sie konkret betreffen, etwa bei der Einteilung der Wahlkreise (1982 und 1990) oder bei der Begrenzung der Amtszeiten (1990) in Kalifornien. Die Republikanische Partei strebte 1982 mit Petition Referenda ein Reapportionment an. Sie unterstützte 1990 die entsprechenden Propostions 118 und 119 mit 1,2 Millionen Dollar, was 36 Prozent der Ausgaben des Abstimmungskampfes entsprach. Die Demokratische Partei förderte die Gegenseite mit 4,6 Millionen Dollar oder 70 Prozent der Kosten. In den anderen Abstimmungskampagnen 1990 überstiegen die Zuschüsse der Parteien nie mehr als 3 Prozent.²¹ Die Demokraten engagieren sich beispielsweise bei sozialpolitischen Themen, die Republikaner bei Deregulierungsvorschlägen. In diesen und anderen Fällen traten die Parteien als Initiatoren und Unterstützer beziehungsweise Gegner von Initiativen und Referenden in Erscheinung. So wurden beispielsweise die Voter Registration und die Abstimmungskämpfe mitfinanziert.

Eine Untersuchung von 50 Abstimmungsvorlagen zeigte, daß nur in einem Fall beide große Parteien sich konfrontativ im Abstimmungskampf gegenüberstanden, bei der Frage einer Constitutional Convention in Michigan (1978).²²

Häufiger als die einzelstaatlichen Parteigliederungen geben lokale Parteigremien, vor allem die County Committees, Stellungnahmen zu Abstimmungen heraus. Ihre Verbreitung und Wirksamkeit sind begrenzt. Trotzdem sind, nach Auffassung von Glaser, Abstimmungsempfehlungen der Parteien, soweit vorhanden, "in der öffentlichen Meinung nicht ganz irrelevant".²³ Die kalifornischen Wähler bewerten unter den verschiedenen Informationsquellen für die Volksabstimmungen das Wähler-Handbuch (Voter Handbook oder Ballot Pamphlet) sowie Zeitungs- und Fernsehberichte als besonders wichtig. Eine Umfrage von 1990 ergab, daß Empfehlungen der Parteien von 53 Prozent der Befragten als wichtige Informationsquellen genannt wurden und damit im oberen Mittelfeld der unterschiedlichen Informationsmittel lagen. Nach einer anderen Umfrage, ebenfalls aus dem Jahr 1990, nutzten 25 Prozent der Befragten üblicherweise Empfeh-

²⁰ Glaser, Direkte Demokratie, a.a.O., S. 176; ebenso: Hermann K. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Köln u.a. 1994, S. 393: "Parteien spielen so gut wie keine Rolle."

²¹ California Commission on Campaign Financing, Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government, Los Angeles 1992, S. 277, zit. nach: Glaser, a.a.O., S. 176

²² Betty H. Zisk, Money, Media, and the Grassroots: State Ballot Issues and the Electoral Process, Newbury Park u.a 1987, S. 114

²³ Glaser, a.a.O., S. 177

lungen von Kandidaten und Parteien.²⁴ Die beträchtliche Differenz zwischen 25 Prozent und 53 Prozent liegt wohl begründet in der Fragestellung. Jedenfalls ist bemerkenswert, daß ein Viertel der Befragten angibt, die Parteien- und Kandidatenempfehlungen zu den Volksabstimmungen zu nutzen und die Hälfte sie für wichtig hält. Angesichts dessen, daß die Parteien nur selten direkte Empfehlungen abgeben, läßt sich sagen, daß die Nachfrage nach parteipolitischer Orientierung in den Abstimmungskampagnen größer ist als das entsprechende Angebot.

Daß Referenden etwa ein Instrument der Oppositionsparteien wären, läßt sich in Kalifornien nicht bestätigen, wo die Republikaner bis 1994 im Parlament in der Minderheit waren. Auch bei obligatorischen Verfassungsreferenden gab es nur selten direkte Parteienkonfrontation im Abstimmungskampf, da sich die Parteien schon im Parlament über Verfassungsänderungen einigen müssen.

Die kleinen Außenseiterparteien versuchen, die Initiativ- und Referendumsprozesse für ihre Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen. So gebraucht die Libertarian Party in Kalifornien die Gelegenheit der Legislative Constitutional Amendments, um in den Voter Pamphlets ihre Positionen zu vertreten.

Bei den Abstimmungsvorlagen gibt es keine Hinweise auf eine etwaige parteiliche Zuordnung (Partisan Voting Clues); im Gegensatz zu Personenwahlen besteht bei Abstimmungen ein Informationsmangel über die Parteipositionen. Die Parteiidentifikation kann also kaum, wie bei Personalwahlen, das Abstimmungsverhalten in Sachabstimmungen beeinflussen.

"In candidate contests, party identification acts as a standing decision and a simplifying device. In contrast, only a few issues covered by ballot propositions have the kind of standing decision so typical of candidate contests".²⁵

So wird mangels party labels bei Abstimmungskampagnen von einem "organizational vacuum" gesprochen, das die Information, Mobilisierung von Stimmberechtigten und deren Meinungsbildung erschwert.²⁶ Das Abstimmungsverhalten bei Initiativen wird, wie bei Präsidentschafts- und Gouverneurswahlen, neben anderen Faktoren von den konservativen und liberalen Strömungen sowie von der Parteibindung (party affiliation) geprägt,²⁷ wobei dies bei Vorlagen aus verschiedenen Politikfeldern differiert.

²⁴ Glaser, Direkte Demokratie, a.a.O., S. 117 und 118

²⁵ David B. Magleby, Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States, Baltimore, London 1984, S. 172

²⁶ Diana Prentice Carlin, Jahn Carlin, A Typology of Communication Functions in Ballot Issue Campaigns, in: Political Communication and Persuasion, Nr. 6, 1989, S. 229 - 248, S. 230

²⁷ Eugene C. Lee, The American Experience, 1778-1978, in: Austin Ranney, Hg., The Referendum Device, Washington, London 1981, S. 46 - 58, S. 57

"Issues such as school busing, the death penalty, environmental controls, and tax measures involve themes which have long divided the public in familiar ways. In contrast, the salaries of state employees or Greyhound dog racing cut across normal political lines. All of these must be put in the context of the absence of the party label on ballot measures and a general lack of party activity, of an often relatively low level of voter awareness, and of frequent last-minute decision-making subject to quick change under the pressure of a massive campaign and emotional appeals."²⁸

8.4. Politiker als Akteure der direkten Demokratie in den US-Bundesstaaten

Während die Parteiorganisationen in den US-Bundesstaaten insgesamt kaum in Sachabstimmungen eingreifen, so treten doch ihre Kandidaten und Amtsträger (Popularly Elected Officials) als Einzelpersonen oder "Political Entrepreneurs" als Initiatoren, Unterstützer oder Gegner von Initiativen auf. Als Akteure in Kalifornien benennt Glaser die Kandidaten oder Träger folgender Ämter: Governor, Attorney General, Lieutenant Governor, Treasurer, Controller, Assembly Speaker sowie Abgeordnete in der Assembly und im Senate.²⁹ Die Political Entrepreneurs sind im Abstimmungsgeschäft stark präsent. Bei den kalifornischen Abstimmungen vom November 1990 waren ihnen 22 von 28 Vorlagen zuzuschreiben, darunter obligatorische Verfassungsreferenden, aber auch 11 von 18 Volksinitiativen.³⁰ In den siebziger Jahren wurden ein Siebtel der Volksinitiativen von Amtsinhabern angestrengt, in den achtziger Jahren bereits ein Fünftel.³¹ Andere Quellen sprechen sogar von 30 Prozent.³² Die Gründe und Zielsetzungen der Mandatsträger bei direktdemokratischen Aktivitäten erläutert Bauer:

"Einerseits versuchen Political Entrepreneurs sich direktdemokratische Instrumente zur Durchsetzung konkreter Ziele anzueignen. So erhalten Gesetzesvorlagen (ggf. Verfassungsänderungen), die auf parlamentarischem Weg bereits gescheitert waren (oder unter keinen Umständen durch den parlamentarischen Prozeß gelangt wären), in einem zweiten Anlauf eine neuerliche Erfolgchance. Bei positiver Einschätzung der Erfolgsaussichten,

²⁸ Eugene C. Lee, The Initiative and Referendum: How California Has Fared, in: National Civic Review, 1979, S. 69 - 76, S. 74

²⁹ Glaser, a.a.O., Kap. 5.1.2., Die Mandatsträger: Die Political Entrepreneurs, S. 178 ff, verweist auf die Demokraten Tom Bradley, Dianne Feinstein, John van de Kemp (organisierte für seinen Gouverneurswahlkampf 1990 - ohne Erfolg - drei Volksinitiativen zu Fragen der Umwelt, des Strafrechts und des politischen Systems), Gray Davis, Kathy Brown, Tom Hayden, Willie Brown, Jerry Brown und David Roberti sowie die Republikaner George Deukmejian, Pete Wilson, Ross Johnson, Ronald Reagan und andere. Vgl. Heußner, a.a.O., 1994, S. 394

³⁰ Glaser, a.a.O., S. 179

³¹ Charles Bell, Charles Price, Are Ballot Measures the Magic Ride to Success?, in: California Journal, Nr. 9, Sept. 1988, S. 380 - 384, S. 380

³² Eugene C. Lee, Representative Government and the Initiative Process, in: John J. Kirlin, Donald R. Winkler, Hg., California Policy Choices, Vol. 6, Los Angeles 1989, S. 227 - 253

wird der direktdemokratische Weg auch initial beschränkt, um eine 'radikale Vorlage' dem parlamentarischen Kompromißfindungsprozeß von vornherein zu entziehen. Andererseits nutzen Amtsträger den direktdemokratischen Prozeß, um ihren politischen Status Quo - oder im Fall einer Kandidatur ihre Wahlchancen - zu fundieren. In diesem Fall fungiert die Beteiligung an Initiatives als Ausweis und Manifestation einer konkreten politischen Position. In seltenen Fällen werden Volksabstimmungen und deren Qualifizierung von Political Entrepreneurs auch strategisch in ein Wahlkampfkonzept für eine Ämterkandidatur integriert."³³

Die Politiker verfolgen in Abstimmungsprozessen ihre jeweiligen Karriereziele wie beispielsweise ihre Wahl oder Wiederwahl. Mit Initiativen können sie langwierige parlamentarische Verhandlungsprozesse umgehen und ihre Interessen unabhängig von Kompromissen vertreten. Insbesondere rechte Republikaner und linke Demokraten strebten ihre Projekte in Volksinitiativen an, wenn die Parlamentsmehrheit oder der Gouverneur durch das Veto sie ablehnten. Dafür wenden vor allem exponierte Politiker auch eigene Wahlkampfmittel auf, oder sie werben Spenden für die Kampagnenkosten ein. Initiativen dienen als Ersatz für politische Programme zur Darstellung des jeweiligen Standorts. Stellungnahmen im Voter Pamphlet erhöhen den Bekanntheitsgrad. Mit der Förderung (Endorsement) oder Bekämpfung von Initiativen positionieren sich Politiker in Wahlkämpfen bei ihren Zielgruppen. Ihre Haltung zu den Abstimmungsvorlagen dient der Darstellung ihres individuellen Politikprofils - dieses Abstimmungsprofil eines Kandidaten kann sich im Wahlkampf jedoch auch unvorteilhaft auswirken.³⁴ Sachabstimmungen werden teilweise auch angestrengt, um Wähler für die Personenwahlen zu mobilisieren und die Wahlbeteiligung zu erhöhen - allerdings können Initiativen auch gegnerische Wähler an die Urnen ziehen.³⁵ Dabei bindet der Einsatz für Initiativen und Referenden seitens der Politiker Geld, Energie und Ressourcen, die im Wahlkampf effizient investiert sein wollen. Initiativen, die von Politikern lanciert werden, haben aufgrund des vorhandenen Know-hows gute Chancen zustande zu kommen; die Erfolgsrate in den Abstimmungen ist durchschnittlich bis mäßig.

Nach Befragungsergebnissen in Kalifornien aus dem Jahr 1990 ließen sich zwischen 10 und 30 Prozent der Abstimmenden durch Empfehlungen (Endorsements) von Politikern positiv oder negativ in ihrer Stimmenscheidung beeinflussen, mindestens 40 Prozent trafen ihre Ent-

³³ Bauer, Direkte Demokratie und Finanzpolitik in den USA, a.a.O., S. 38

³⁴ Die Ablehnung der Term Limit-Initiativen 1990 durch die Demokraten könnte zur Niederlage der demokratischen Gouverneur-Kandidatin Dianne Feinstein gegen den Republikaner Pete Wilson beigetragen haben. California Commission on Campaign Financing, a.a.O., 1992, S. 277

³⁵ Bei der kalifornischen Gouverneurswahl von 1982 unterlag der demokratische Kandidat Tom Bradley knapp gegen den Republikaner George Deukmejian, dessen Anhänger durch die Ablehnung der Initiative zur Einführung von Schußwaffen-Lizenzen (Proposition 15) zur Stimmabgabe motiviert wurden. Glaser, a.a.O., S. 178

scheidung davon unabhängig.³⁶ Gewählte Mandatsträger und Kandidaten sind außer in Kalifornien hinaus in Colorado, Oregon und Washington in direktdemokratischen Verfahren aufgetreten. In Bundesstaaten ohne Volksinitiativrechte, Minnesota, Texas, New Jersey und Virginia, war die Forderung nach ihrer Einführung ein beliebtes Wahlkampfangument.³⁷

8.5. Parteiensystem und direkte Demokratie in den US-Bundesstaaten

Für die US-Bundesstaaten stellt sich die Frage nach einem möglichen Zusammenhang zwischen der Stärke der politischen Parteien und der Ausprägung des jeweiligen direktdemokratischen Systems. Die Einführung der Initiativen und Referenden in der Progressive Era hat zur Schwächung der Parteien beigetragen, dies war aber nur ein Faktor unter anderen.

"Direct democracy has served to make political parties less important. As discussed earlier in the paper, much of the reform agenda of the Progressives was directed against the parties. Initiatives serve to weaken parties because they take issues out of the normal political process and place them directly before the voters without involving the parties. While initiatives have not had as direct an effect on parties as the direct primaries or cross-filing, they have made parties and elected officials less politically relevant."³⁸

So kann nicht die bloße Existenz eines ausgebauten direktdemokratischen Instrumentariums für ein schwaches Parteiensystem verantwortlich gemacht werden, sondern allgemeiner die Entfaltung und der Einfluß des Progressivismus.

Ein Einzelstaat mit relativ starkem Parteiensystem, Ohio, weist eine geringe Nutzung der direktdemokratischen Instrumente auf.³⁹ Trotz direkter Demokratie weist der Staat Washington relativ starke Parteien auf. Die These, daß die Parlamentsparteien in Staaten ohne Initiative wesentlich stärker und kohäsiver seien, hält Glaser für nicht belegt.⁴⁰

Initiativen und Referenden in den USA sind auch als Ersatz für den Mangel an tatsächlicher Opposition in den repräsentativen Parlamenten interpretiert worden.⁴¹

³⁶ Glaser, a.a.O., Kap. 4.4.4. Endorsements, Tab. 4.10, S. 121

³⁷ Patrick B. McGuigan, *The Politics of Direct Democracy in the 1980's: Case Studies in Popular Decision Making*, Washington 1985, S. 39

³⁸ David B. Magleby, *Researching California's Direct Democracy*, Paper, Berkeley 1984, S. 32

³⁹ Heußner, a.a.O., S. 436

⁴⁰ Glaser, a.a.O., S. 177 f; gegen: Charles Price, *The Initiative: A Comparative State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon*, in: *Western Political Quarterly*, 28, June, 1975, S. 243 - 262: "We have found that weak legislative parties and two-party systems associate with initiative states."

⁴¹ Laurence Morel, *Party Attitudes Towards Referendums in Western Europe*, in: *West European Politics*, Vol. 16, No. 3, July 1993, S. 225 - 244, S. 242

8.6. Direktdemokratische Steuer-, Finanz- und Haushaltspolitik in Kalifornien

Im Zeitraum von 1980 bis 1994 betrafen 36 von 225, also 16 Prozent der Volksabstimmungen in Kalifornien die Steuern und öffentlichen Haushalte.⁴² Zusätzlich behandelten zahlreiche Abstimmungen in den Politikfeldern Sozialpolitik und Wohnen, Justiz und Umwelt die Auflage von Staatsanleihen (Bond Measures) zu speziellen Zwecken. Damit bilden die öffentlichen Finanzen einen Kernbereich der direktdemokratischen Praxis in Kalifornien.

Exemplarisch soll an dieser Stelle die folgenreiche kalifornische Proposition 13 aus dem Jahr 1978 betrachtet werden. Die Verfassungsinitiative enthielt eine radikale Kürzung der Property Tax sowie Hürden für künftige Erhöhungen der State und Local Taxes. Die Steuer auf den Grundstückswert wurde unabhängig vom Einkommen erhoben und wurde daher als unfair empfunden; außerdem hatte sich die Höhe in fünf Jahren verdoppelt. Die Initiative setzte die Property Tax um 50 Prozent herab und forderte eine Zweidrittelmehrheit im Parlament für künftige Steuererhebungen. Die Initiatoren waren der Unternehmer und Vertreter von Hausbesitzern Howard Jarvis sowie Paul Gann, der mehrfach erfolglos versucht hatte, als Republikaner ein politisches Amt zu erlangen.⁴³ In der Abstimmungskampagne sprachen sich zwei der vier republikanischen Gouverneurskandidaten für die Initiative aus. Viele amtierende Politiker der Demokraten und der Republikaner wandten sich gegen die Vorlage. Das Parlament versuchte, mit dem gemäßigten Gegenvorschlag eines Legislative Constitutional Amendment Proposition 8, der Initiative entgegenzuwirken. In der Volksabstimmung vom 6. Juni 1978 erzielte Proposition 13 einen Erfolg von 65 zu 35 Prozent der Stimmen, während der Gegenentwurf mit 47 zu 53 Prozent der Stimmen unterlag. Die Abstimmungsbeteiligung erreichte eine Rekordhöhe von 66,5 Prozent der registrierten Wähler. Umfragedaten über das Abstimmungsverhalten zeigten, daß fast alle Wählergruppen - mit Ausnahme der schwarzen Bevölkerung - der Initiative zugestimmt hatten. Von den republikanischen Wählern votierten 74 Prozent, von den demokratischen Wählern 55 Prozent für die Verfassungsinitiative. Deutlicher manifestierte sich der Kontrast bei der Frage nach der politisch-ideologischen Selbsteinschätzung. Von den Abstimmungsteilnehmern, die sich selbst als konservativ bezeichnen, stimmten 74 Prozent zu, von den Gemäßigten 61 Pro-

⁴² Glaser, Direkte Demokratie, a.a.O., S. 76

⁴³ Die Darstellung folgt der ausführlichen Fallanalyse in: Bauer, Direkte Demokratie und Finanzpolitik, a.a.O., S. 92 ff

zent, dagegen mit 42 Prozent nur eine Minderheit der Personen, die sich als liberal einstufen.⁴⁴ Nach der Abstimmung schwenkte der demokratische Gouverneur Jerry Brown in das Lager der Steuerkritiker um und sicherte damit seine Wiederwahl im November des Jahres 1978. Bei den Parlamentswahlen konnten die Republikaner mit Sitzgewinnen von der Anti-Tax- und Anti-Government-Stimmung profitieren, die im Zusammenhang mit Proposition 13 entstanden war.

Infolge der kalifornischen Vorlage betrieben zahlreiche Initiativen und Referenden in weiteren Bundesstaaten eine Politik der Steuerkürzung und der Ausgabenkontrolle. Das entsprechende politische Klima fand seinen Niederschlag - überwiegend im rhetorischen Sinn - schließlich in der US-Präsidentschaft des früheren kalifornischen Gouverneurs Ronald Reagan. In Kalifornien selbst hatte es mehrere steuerpolitische Volksabstimmungen im Vorlauf von Proposition 13 gegeben, und anschließend entstand eine Welle von Volksinitiativen über Steuer- und Haushaltsfragen. Die Abstimmungskampagne von Jarvis und Gann nutzte die Techniken des politischen Marketings für die Unterschriftensammlung und Spendenwerbung in höchst professioneller Weise und setzte damit Maßstäbe für die Campaign Industry.

Der direktdemokratische Prozeß wirkte im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik, schlußfolgert Bauer aus seinen detaillierten Fallstudien für den Zeitraum von 1978 bis 1994,

"einerseits als entscheidender Impulsgeber punktueller Veränderungen, andererseits auch als 'Bremsen' umfassender Modifikationen eines reformbedürftigen Steuersystems, in dem durch direktdemokratische Entscheidungen vor allem eine Schieflage zu Ungunsten der Lokalebene entstanden war."⁴⁵

Wenn in dem Verfahren um Proposition 13 die politischen Parteien nicht organisiert in Erscheinung traten, so doch einzelne Parteiakteure als Initianten, Unterstützer und Gegner. Das Abstimmungsverhalten zeigt parteipolitische Differenzen, besonders markant nach den konservativen und liberalen Grundströmungen. Schließlich wirkte sich das Abstimmungsgeschehen in den folgenden Parlamentswahlen aus. In den nachfolgenden steuer- und haushaltspolitischen Initiativen und Referenden sind wechselnde Mehrheiten, aber ähnliche Grundmuster des Einsatzes von Politikern und von liberal-konservativen Konfliktlinien im Abstimmungsverhalten zu verzeichnen.

⁴⁴ Bauer, a.a.O., S. 98

⁴⁵ Bauer, a.a.O., S. 268

8.7. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich für das Verhältnis von politischen Parteien und direkter Demokratie in den US-Bundesstaaten festhalten, daß die großen Parteien der Demokraten und der Republikaner als Organisationen selbst wenig Gebrauch machen von den Instrumenten der Initiative und des Referendums, daß sie sich selten über eine einfache Abstimmungsempfehlung hinaus in den Abstimmungskämpfen beteiligen, und daß ihr Einfluß auf das Abstimmungsverhalten der Stimmbürger sowie die Abstimmungsergebnisse marginal bleibt. Etwas häufiger treten die kleinen Randparteien, die Libertarians oder die Green Party, in den Abstimmungskämpfen auf. Die einzelnen Politiker als Mandatsträger, Kandidaten oder "politische Unternehmer" greifen intensiver zu den Mitteln der Initiative und des Referendums, fungieren als Initiatoren und Unterstützer und nehmen mit ihren Stellungnahmen auch Einfluß auf das Abstimmungsverhalten. Damit üben die Kandidaten und Mandatsträger im direktdemokratischen Prozeß eine öffentliche und parlamentarische Willensbildungsfunktion aus, und - bezogen auf die Rekrutierungsaufgabe der Parteien - wohl auch eine innerparteiliche Willensbildungsfunktion.

Das Abstimmungsverhalten in den kalifornischen Volksabstimmungen wird weniger geprägt von der Parteizugehörigkeit oder Parteineigung, aber von den konservativen und liberalen Grundeinstellungen, die je nach Inhalt der Vorlage aktiviert werden. Die privaten und öffentlichen Interessengruppen und Verbände, die häufig zu Initiativen und Referenden greifen und mit ihren organisatorischen und finanziellen Ressourcen wesentlich auf das Abstimmungsverhalten einwirken, können zu einem gewissen Maß den konservativen und liberalen Lagern zugerechnet werden.

Das Verhältnis der politischen Parteien zur direkten Demokratie in den US-Bundesstaaten wird nicht geprägt von den Parteiverbänden gemäß dem Typus der Mitgliederpartei, sondern von professionellen Politikern im Sinne der professionalisierten Wählerpartei. Aus der Perspektive der Parteientypologie ließe sich folglich argumentieren, daß die direkte Demokratie den Parteienwandel zur professionalisierten Wählerpartei begünstigt.