

## Direkte Demokratie in Liechtenstein – Selektiv erhobene Stimme des Volkes

*Wilfried Marxer*

Dr. Wilfried Marxer, Direktor und Forschungsleiter Politikwissenschaft des Liechtenstein-Instituts in Barenden/Fürstentum Liechtenstein.

### **Abstract**

Liechtenstein ist ein souveräner Kleinstaat mit einer Mischverfassung, in welcher monarchische und demokratische Elemente vereinigt sind. Neben Institutionen der repräsentativen Demokratie kennt Liechtenstein stark ausgebaute direktdemokratische Rechte, die häufig wahrgenommen werden. Die direkte Demokratie ist jedoch in einen rechtsstaatlichen Rahmen eingebunden, indem bei Volksinitiativen eine Vorprüfung erfolgt sowie Beschwerden beim Verfassungsgericht zulässig sind. Ferner müssen Beschlüsse des Volkes noch vom Staatsoberhaupt sanktioniert werden. Eine populistische Nutzung der direktdemokratischen Instrumente ist selten, bedingt insbesondere durch die herrschende Konkordanzkultur, fehlende populistische Parteien sowie alternative Methoden des Agendasetting. Die direkte Demokratie entfaltet eine indirekte Wirkung auf die Repräsentativorgane, erhöht die Responsivität und eröffnet insbesondere auch zivilgesellschaftlichen Akteuren die Chance, gegen den Willen von Parlament und Parteien die Stimme zu erheben und Entscheidungen herbeizuführen.

### **Einleitung**

Das Fürstentum Liechtenstein ist ein Kleinstaat mit rund 36'000 Einwohnern, der geografisch zwischen der Schweiz und Österreich angesiedelt ist. Der Staatsaufbau Liechtensteins ist komplex, die Staatsgewalt aufgeteilt auf den Fürsten als Staatsoberhaupt und das Volk (Ignor 1987). Im Gegensatz zu noch bestehenden parlamentarischen Monarchien in Europa sind der Stellenwert und die Kompetenzen des Fürstenhauses in Liechtenstein nach wie vor herausragend. So steht dem Fürsten das Recht zu, die Regierung auf Vorschlag des Landtags (Parlament) zu ernennen, die Regierung jederzeit zu entlassen oder das Parlament unter Maßgabe von erheblichen Gründen zu entlassen. Ferner übt er eine bedeutende Funktion in der Auswahl neuer Richter aus, er verfügt über das Notverordnungs- und Niederschlagungsrecht. Manche dieser Rechte werden nur sehr selektiv ausgeübt. Regelmäßig hohe Bedeutung hat jedoch das Sanktionsrecht. Dieses besagt, dass der Monarch bei Beschlüssen des Landtages seine Zustimmung geben muss, damit sie in Kraft treten können. Dieses Vetorecht betrifft Gesetzesbeschlüsse ebenso wie Finanzbeschlüsse und die Zustimmung zu Staatsverträgen, ferner auch die meisten Beschlüsse in Volksabstimmungen.

Dieser starken monarchischen Kompetenzfülle stehen die Rechte des Volkes und seiner gewählten Institutionen gegenüber (vgl. Ehrenzeller & Brägger 2012; Marxer 2012a). Das politische System wird als dualistisches System charakterisiert, da die Staatsgewalt auf Fürst und Volk aufgeteilt ist. Weder der Fürst noch das Volk sind alleiniger Souverän. Die Stimm- und Wahlberechtigten – das sind die volljährigen liechtensteinischen Staatsangehörigen mit

Wohnsitz in Liechtenstein – wählen den 25-köpfigen Landtag, welcher die vom Fürsten zu ernennende Regierung vorschlägt. Andererseits verfügt das Elektorat über eine Reihe von direktdemokratischen Rechten sowohl auf kommunaler wie auch auf nationaler Ebene. In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf die nationale Ebene. Die direktdemokratischen Instrumente gehen über die entsprechenden Regelungen in der Schweiz, welche als Musterfall der direkten Demokratie gilt, hinaus. Dem Volk steht das Recht der Initiative in der Gesetzgebung zu (Gesetzes- wie auch Verfassungsebene), das Recht, ein Referendum gegen Landtagsbeschlüsse zu ergreifen, wobei dies Gesetzes- oder Verfassungsbeschlüsse ebenso beinhaltet wie Staatsverträge und Finanzbeschlüsse, allerdings erst ab einer Ausgabenhöhe von einmalig 500'000 oder wiederkehrend 250'000 Schweizer Franken. Schließlich steht dem Volk auch das Recht zu, gegenüber dem Fürsten ein Misstrauensverfahren zu starten, die Monarchie gänzlich abzuschaffen (ohne Vetorecht des Fürsten), den Landtag einzuberufen und ihn aufzulösen, sowie im Streitfall zwischen den normalerweise zuständigen Organen den entscheidenden Beschluss bei der Richterbestellung zu fassen. Initiative und Referendum gelangen regelmäßig zum Einsatz, während die weiteren direktdemokratischen Instrumente bisher nicht zur Anwendung gelangten und daher in diesem Beitrag nicht weiter berücksichtigt werden.

### **Direktdemokratische Rechte**

Die klassischen direktdemokratischen Instrumente (Initiative und Referendum) sind in Liechtenstein gesetzlich normiert. Es kann vorausgeschickt werden, dass die direkten Volksrechte in Liechtenstein nicht in einer dem populistischen Prinzip (Jung 2001) gehorchenden Art konzipiert sind, wie es in der Schweiz der Fall ist, wo der Meinung des Volksmehr ein überragender Stellenwert eingeräumt wird. Stattdessen folgen die direktdemokratischen Rechte in Liechtenstein dem konstitutionellen Prinzip, sind also eingebettet in einen rechtsstaatlichen Rahmen, dessen Elemente weiter unten zu beschreiben sind. Ferner stößt die direkte Demokratie an Grenzen monarchischer Macht (Vetorecht), die sich aus dem dualistischen Verständnis der Verfassung ergeben.

Begehren können gemäß Art. 67 des Volksrechtgesetzes als Gemeindebegehren, Sammelbegehren oder Landtagsbegehren gestartet werden. Gemeinden haben also ebenso wie das Elektorat das Recht, Initiativen oder Referenden zu ergreifen. Dies wird allerdings nicht praktiziert und kann daher in diesem Beitrag außer Betracht bleiben. Sammelbegehren mittels Unterschriften gehen von den Stimmberechtigten aus. Auf Details gehen wir in den folgenden Abschnitten ein. Landtagsbegehren sind Vorlagen, die der Landtag dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, seien dies Vorlagen, die er selbst mit erforderlicher Mehrheit gutgeheissen hat, oder seien es Gegenvorschläge zu Volksinitiativen.

#### *Initiative*

Eine Volksinitiative muss in Liechtenstein von 1'000 beziehungsweise 1'500 legitimierten Personen unterzeichnet werden. Eine Initiative kann eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung beabsichtigen. Sie kann als formulierte oder als einfache Initiative eingereicht werden. Formulierte Initiativen – und dies ist der Regelfall – enthalten einen

konkreten, verbindlichen und unabänderbaren Vorschlag, während einfache Initiativen nur eine Anregung enthalten, die vom Landtag aufgegriffen werden kann oder auch nicht. Dem Rechtsstaatsprinzip folgend muss eine Initiative von hierzu berechtigten Personen – also Stimmberechtigten – zunächst bei der Regierung angemeldet werden und wird einem Vorprüfverfahren unterzogen. Dies beinhaltet eine formale und eine materielle Prüfung. Formale Kriterien sind beispielsweise die Berechtigung der Initianten (also das Stimm- und Wahlrecht), die Vermeidung von Widersprüchen, oder das Verbot, Verfassungs- und Gesetzesformulierungen in einer Initiative zu vermengen (Einheit der Form). Materielle Kriterien sind insbesondere die Verträglichkeit mit der Verfassung und mit Staatsverträgen. Damit können Initiativen, die etwa den Menschenrechten gemäß Europäischer Menschenrechtskonvention widersprechen, von vornherein verhindert werden. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zur Schweiz, wo die direkte Demokratie dem populistischen Prinzip folgt und entsprechend eine „potentielle Tyrannei der Bevölkerungsmehrheit“ (Vatter 2007, 107) oder eine potentielle Kollision mit dem Völkerrecht (Linder et al. 2008, 212) problematisiert wird und prinzipielle, rechtsstaatliche Fragen aufgeworfen werden (Christmann 2012). Der Schutz der Minderheiten ist tatsächlich eine zentrale Komponente in der empirischen Beurteilung der Qualität direkter Demokratie und findet entsprechende Beachtung in der Literatur, etwa in diversen Beiträgen bei Vatter (Hg.) (2011) und Marxer (Hg.) (2012).

Die Regierung kann formal unzulässige Initiativen zurückweisen, was eine Neuanschuldung in korrigierter Fassung nicht verhindert. Der formelle und materielle Prüfbericht der Regierung zu einer erfolgreich angemeldeten Initiative wird an den Landtag weitergereicht, welcher einen Beschluss über die materielle Zulässigkeit oder Unzulässigkeit (im Gesetzeswortlaut „Nichtigkeit“) einer Initiative fasst. Gegen den Beschluss des Landtages kann beim Staatsgerichtshof Beschwerde erhoben werden. Falls der Landtag einer Initiative grünes Licht erteilt – und das ist fast ausnahmslos der Fall – wird die angemeldete Initiative amtlich kundgemacht und die Unterschriftensammlung kann beginnen. Die Sammelfrist beträgt sechs Wochen. Nach Einreichung der beglaubigten Unterschriften in der erforderlichen Zahl bei der Regierung ergeht ein Bericht an den Landtag. Der Landtag kann die Initiative ablehnen, was meistens der Fall ist und damit automatisch zu einer Volksabstimmung führt. Falls der Landtag dies wünscht, kann er einen Gegenvorschlag zur Initiative formulieren, welcher gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung gelangt. Der Landtag kann der Initiative aber auch zustimmen, sodass eine Volksabstimmung nicht mehr zwingend ist. Er kann dennoch eine Volksabstimmung hierüber anordnen.

Die Entscheidung des Volkes ist für den Landtag verbindlich. Allerdings ist die Sanktion des Staatsoberhauptes für ein Inkrafttreten notwendig, egal ob es sich um einen Beschluss des Landtages oder des Volkes handelt.

### *Referendum*

Referendumsfähige Beschlüsse des Landtages werden in den Landeszeitungen amtlich kundgemacht. Innerhalb einer Frist von 30 Tagen kann mit 1'000 Unterschriften von Stimmberechtigten eine Volksabstimmung über ein im Landtag verabschiedetes Gesetz oder

einen Finanzbeschluss erwirkt werden. Handelt es sich beim Landtagsbeschluss um eine Verfassungsmaterie oder um einen Staatsvertrag, sind 1'500 Unterschriften notwendig.

Durch Dringlicherklärung kann der Landtag eine Vorlage dem Referendum entziehen. Dies ist allerdings unüblich, außer es handelt sich um sachlich begründete Fälle. Prominentes Beispiel ist das jährlich zu verabschiedende Budget, welches routinemäßig für dringlich erklärt wird.

### *Unterschriftenquorum*

Das Unterschriftenquorum von 1'000 beziehungsweise 1'500 stellt in Liechtenstein kein unüberwindliches Hindernis dar, obwohl dies gegenwärtig immerhin 5,3 beziehungsweise 7,9 Prozent der rund 19'000 Stimmberechtigten entspricht. Der Erfolg einer Sammelaktion hängt wesentlich mit der guten Organisation durch ein Komitee, potente Verbände oder Parteien, insbesondere aber auch von einer hohen Akzeptanz des Anliegens ab. Die Unterschriftensammlung unterliegt bei Einhaltung gewisser formaler Vorschriften keiner weiteren Beschränkung, kann also von Privatperson zu Privatperson erfolgen. Eine Mobilisierung ist einfacher, wenn ein Anliegen breite Unterstützung findet. Umgekehrt ist die Sammelhürde auch ein Filter für Anliegen, die später an der Urne vermutlich ohnehin keine Chance hätten. Durch diese Selektion hält sich die Zahl der Abstimmungen in Grenzen und die Stimmbeteiligung bleibt insgesamt meistens erfreulich hoch. Sie variiert allerdings stark in Abhängigkeit von der wahrgenommenen Bedeutung einer Abstimmung. Im weiter unten beschriebenen Untersuchungszeitraum lag die tiefste Stimmbeteiligung bei 36,5 Prozent (Herabsetzung des Wahlrechtsalters 1992) und 87,7 Prozent (Volksabstimmung über eine substantielle Abänderung der Verfassung 2003).

### **Direkte Demokratie in der Praxis**

Altman (2011) hat in seiner Übersicht über den weltweiten Einsatz direktdemokratischer Instrumente festgestellt, dass Liechtenstein unter den 195 untersuchten Staaten zu den Staaten mit einer außergewöhnlich hohen Zahl an Volksabstimmungen gehört. Im Zeitraum von 1984 bis 2009 wurden 167 aller 328 von der Bürgerschaft initiierten Abstimmungen in der Schweiz durchgeführt, 52 in Italien, 33 in Liechtenstein, 13 in San Marino, 12 in Uruguay und 11 in Litauen. In allen anderen Staaten gab es weniger oder gar keine Volksbegehren. Das Initiative & Referendum Institute Europe ([iri-europe.org](http://iri-europe.org); IRI 2007) gelangt regelmäßig zu vergleichbaren Befunden, wobei allerdings das Sanktionsrecht des Fürsten kritisiert wird.

In der nachstehenden Tabelle sind alle Volksentscheide auf nationaler Ebene aufgeführt, die zwischen 1985 und September 2012 in Liechtenstein stattfanden, einschliesslich vom Landtag angeordneter Abstimmungen. Das sind insgesamt 48 Vorlagen. Der Startzeitpunkt 1985 orientiert sich am Datum, da das Stimm- und Wahlrecht für Frauen in einer Volksabstimmung eingeführt wurde. Ab diesem Datum, 1. Juli 1984, beginnt also sozusagen die Neuzeit der Demokratie in Liechtenstein, wobei bis Ende 1984 keine weitere Volksabstimmung stattfand.

Insgesamt fanden in der Beobachtungsperiode im Mittelwert 1,71 Volksabstimmungen pro Jahr statt, wobei hier jede einzelne Beschlussvorlage gezählt wird. Im Falle einer Initiative und eines Gegenvorschlag des Landtages werden also zwei Abstimmungen gerechnet. Das Initiative and Referendum Institute Europe macht eine Unterscheidung zwischen Top-down und Bottom-up Begehren (2006, 91), wobei nur die Letzteren gemäß IRI der direkten Demokratie zuzuordnen sind. Wenn wir von den insgesamt 48 Abstimmungsvorlagen daher die elf vom Landtag selbst initiierten Abstimmungen abziehen, bleiben 21 Volksinitiativen und 16 Referenden, was im Durchschnitt 1,3 Vorlagen pro Jahr entspricht. In der zweiten Hälfte der Untersuchungsperiode hat die Zahl der Landtagsbegehren markant abgenommen, diejenige der Referenden hingegen zugenommen.

**Tabelle: Direktdemokratische Instrumente in der Praxis (1985 bis 2012)**

	1985-1999	2000-2012	Total
<b>Initiativbegehren (Sammelbegehren)</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>21</b>
- formuliert, ohne Zustimmung des Landtages	11	7	18
- formuliert, mit Zustimmung des Landtages, Volksabstimmung	1	0	1
- formuliert, mit Zustimmung des Landtages, ohne Volksabstimmung	0	1	1
- einfache Initiative, ohne Zustimmung des Landtages	0	1	1
<b>Referendum (Sammelbegehren)</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>16</b>
- gegen Verfassungs- oder Gesetzesbeschluss des Landtages	3	7	10
- gegen Finanzbeschluss des Landtages	2	4	6
- gegen Staatsvertragsbeschluss des Landtages	0	0	0
<b>Behördenvorlage (Landtagsbegehren)</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>
- Landtagsvorlage zu Gesetzes- oder Verfassungsbeschluss	5	2	7
- Landtagsvorlage zu Staatsvertrag	2	0	2
- Landtagsvorlage zu Finanzbeschluss	0	0	0
- Gegenvorschlag zu einer Initiative	1	1	2
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>48</b>
Jahre	15	13	28
Durchschnitt pro Jahr	1.66	1.76	1.71

Die Zahl von Vorlagen, die vom Volk entschieden werden, ist im Vergleich zu allen referendumsfähigen Beschlüssen relativ gering. Insgesamt verabschiedet der Landtag jedes Jahr rund 100 Vorlagen, die zum Referendum ausgeschrieben werden. Mit durchschnittlich 0.56 Referenden pro Jahr wird somit der überwiegende Teil aller Beschlüsse im Landtag getroffen, ohne dass er mittels eines Referendums angefochten wird. Auch die Zahl der Initiativen, theoretisch in der Zahl unbeschränkt, weist darauf hin, dass die direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein zurückhaltend eingesetzt werden. Dennoch muss von einem Effekt der direkten Demokratie auf die Arbeit von Regierung und Landtag ausgegangen werden, da die meisten Landtagsbeschlüsse mittels eines Referendums angefochten werden könnten. Über solchen Entscheidungen hängt daher – mit Christmann (2011) gesprochen – sinnbildlich das Damoklesschwert. Die Responsivität wird durch direktdemokratische Verfahren jedenfalls erhöht (vgl. auch Beiträge bei Lindaman 2011). Es ist auffällig, dass die Zahl der Gesetzes- und Finanzreferenden zwischen 2000 und 2012 gegenüber der Periode von 1985 bis 1999 etwa in gleichem Maße zugenommen hat, wie die Behördenvorlagen zurückgegangen sind, ohne dass ein kausaler Zusammenhang als gesichert angenommen werden kann. Trotzdem, die Tendenz des Landtages, weniger eigene Beschlüsse nachträglich dem Volk zu unterbreiten, insofern sich also vom Volk zu entkoppeln und mehr

Eigenständigkeit zu entwickeln, ist faktisch durch eine Zunahme an Referenden kompensiert worden.

### **Notbremse und Sicherheitsventil**

Aufgrund des Ausnahmecharakters des Einsatzes direktdemokratischer Instrumente ist die Funktion von Referendum und Initiative in Liechtenstein an anderer Stelle als Notbremse („emergency brake“) und als Sicherheitsventil („safety valve“) bezeichnet worden (Marxer & Pällinger 2007; Marxer 2012b). Es braucht einen gewissen Leidensdruck von Akteuren, bevor zu Instrumenten der direkten Demokratie gegriffen wird. Dies kann unter anderem mit dem Bestehen von Alternativen erklärt werden. Es gibt eine Reihe von politischen Einflussmöglichkeiten, die für Akteure möglicherweise zeit-, kosten- und ressourceneffizienter sind als der Weg über eine Volksabstimmung. Dies betrifft sowohl die formalen wie auch die informellen Einflussstrukturen. Unter die formalen Strukturen können im engeren Sinne die institutionellen Träger von Entscheidungen, also Regierung und Landtag bis hin zum Fürstenhaus, subsummiert werden. In einem weiteren Sinne können auch die Parteien dazugezählt werden, da sie in Regierung und Landtag entscheidend sind. Gerade in einem sozial engen und überschaubaren Raum wie Liechtenstein ist die Kontaktaufnahme mit politischen Entscheidungsträgern relativ einfach. Anliegen von Seiten von Verbänden, weiteren Interessengruppen, ja sogar von Individuen können direkt auf diesen Ebenen platziert werden. Die politischen Entscheidungsgremien werden bemüht sein, vorgetragene Anliegen nach Möglichkeit aufzugreifen, um Zufriedenheit und in weiterer Folge Unterstützung durch die Wählerschaft bei Wahlen zu erlangen.

Neben Direktkontakten zur politischen Elite ist auch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit als Mittel der Einflussnahme vielfach dem Sammeln von Unterschriften für ein Referendum oder eine Initiative vorzuziehen. Bereits ein Leserbrief in den Landeszeitungen kann eine politische Reaktion auslösen, ebenso Veranstaltungen, öffentliche Kampagnen, Stellungnahmen, Studien und viele weitere Wege öffentlicher Kommunikation.

Diese Argumentation besagt, dass die direktdemokratischen Instrumente quasi als letzte Option angesehen werden. Theoretisch müssen hierfür allerdings aufgrund der vorangegangenen Aussagen bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Einerseits müsste tatsächlich eine niederschwelligere Intervention vorgängig bereits erfolglos gewesen sein oder als wenig erfolversprechend eingeschätzt werden. Dies wäre etwa der Fall, wenn die Parteienkonstellation in Regierung und Landtag wenig verheissungsvoll für ein bestimmtes Anliegen wäre. Andererseits wäre der Mehraufwand für eine direktdemokratische Strategie zu rechtfertigen. Da aber auch ohne direktdemokratischen Mitteleinsatz hohe öffentliche Aufmerksamkeit erreicht werden kann, liegt der Mehrwert einer Initiative oder eines Referendums vor allem darin, eine Entscheidung tatsächlich herbeizuführen beziehungsweise einen Landtagsbeschluss zu korrigieren. Dies ist ein deutlicher Unterschied zur Schweiz, wo direktdemokratische Instrumente maßgeblich als Agenda-Setting-Methode eingesetzt werden, während der tatsächliche, unmittelbare Erfolg von Initiativen und Referenden in der Schweiz eher gering ist. Gemäss Zählung der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden seit 1893

insgesamt 412 Initiativen ergriffen, 293 kamen zustande, über 182 Vorlagen wurde abgestimmt, 19 wurden von Volk und Ständen angenommen (10,4 Prozent aller abgestimmten Vorlagen, 4,6 Prozent aller angemeldeten Initiativen). Die Erfolgsquote bei Referenden und Initiativen ist in Liechtenstein tatsächlich höher, wie nachstehend aufgezeigt wird.

### **Initiativen und Referenden: Urheber und Erfolg**

Eine Auswertung der Initiativen und Referenden zwischen 1985 und 2012 zeigt, dass die Erfolgsrate in beiden Fällen tatsächlich relativ hoch ist. Es ist zu bedenken, dass bei Initiativen in der Regel im Landtag eine Ablehnung der Initiative beschlossen wird und dass Regierung und Landtag in der Abstimmungskommunikation meistens empfehlen, ein Nein in die Urne zu legen. Dennoch waren sieben von 21 Volksinitiativen erfolgreich (33,3 Prozent). Dabei zeigt sich ein deutlicher Unterschied, je nachdem wer die Initianten waren. Initiativen, die von Individuen und Ad-hoc-Komitees ausgehen, waren in der Beobachtungsperiode nicht erfolgreich. All diese Initiativen sind spätestens an der Urne gescheitert, wobei auch ein Fall einer einfachen Initiative dabei war, welche vom Landtag abgelehnt wurde und keiner Volksabstimmung zugeführt wurde. Äußerst erfolgreich agierten die Wirtschaftsverbände mit ihren drei Initiativen, ebenso das Fürstenhaus mit einer Verfassungsinitiative im Jahr 2003. Deren Initiativen wurden allesamt angenommen. Die Bilanz der Parteien sieht dagegen negativ aus. Zwei Initiativen waren erfolgreich, sechs scheiterten. Bei den Parteien kann noch zwischen den beiden existierenden großen Volksparteien – beides mitteorientierte Großparteien –, die meistens in einer gemeinsamen Regierungskoalition kooperieren, und der grün-alternativen Freien Liste unterschieden werden. Die Freie Liste unterlag mit all ihren drei Initiativen, die Vaterländische Union brachte eine von zwei Initiativen erfolgreich durch die Volksabstimmung, die Fortschrittliche Bürgerpartei eine von drei Initiativen.

Bei den Referenden ist die Erfolgsquote aus der Sicht der Initianten noch besser als bei Initiativen. Neun der sechzehn Referenden führten zu einer Ablehnung der im Landtag beschlossenen Vorlage (56,2 Prozent), sieben Vorlagen des Landtages wurden in der Volksabstimmung angenommen. Die meisten Referenden, nämlich dreizehn, gingen von Ad-hoc-Komitees oder Einzelpersonen aus. Die Verbände (zwei Referenden, davon eines erfolgreich), die Parteien (ein nicht erfolgreiches Referendum der kleinen Oppositionspartei) sowie das Fürstenhaus (kein Referendum) ergriffen selten ein Referendum.

**Tabelle: Urheber und Erfolg bei Initiativen und Referenden (1985 bis 2012)**

Urheber	Initiativen	Pro Initianten	Contra Initianten	Referenden	Pro Initianten	Contra Initianten
- Personen/Komitee	8	0	8	13	8	5
- Verband/Verbände	4	4	0	2	1	1
- Partei	8	2	6	1	0	1
- Fürstenhaus	1	1	0			
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>7</b>

Die Zahlen zeigen auf, dass das Instrumentarium der direkten Demokratie, insbesondere das Referendum, weniger von Parteien als von Verbänden, weiteren Interessengruppen oder Einzelpersonen wahrgenommen wird. Die Parteien finden ihr hauptsächliches Territorium

politischer Entscheidungsfindung dagegen in den Institutionen Regierung und Landtag. Selten wird mittels Initiative oder Referendum versucht, die Landtagsarbeit zu umgehen oder zu torpedieren (rund ein Sammelbegehren irgendeiner Partei pro drei Jahre). Die Erfolgsaussichten sehen auch nicht gerade ermutigend aus, was angesichts der Ausgangslage nicht überrascht. Denn wenn eine der beiden Großparteien eine Initiative ergreift, liegt die Ursache meistens darin, dass im Landtag keine erforderliche Mehrheit gefunden wurde oder zu erwarten ist. Dies kann sogar für eine Partei zutreffen, die eine Mehrheit an Landtagsmandaten aufweist, da im Falle einer Verfassungsänderung eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln erforderlich ist. Um eine Blockade aufzubrechen bietet sich der Weg über eine Initiative an, was aber einerseits auf den Widerstand der rivalisierenden Großpartei trifft, andererseits in der öffentlichen Wahrnehmung als Zwängerei aufgefasst wird und auf tendenzielle Ablehnung stößt. Im Falle der Freien Liste sieht das Kräftegleichgewicht noch unvorteilhafter aus.

Im liechtensteinischen Kontext lässt sich daher keine Dominanz direktdemokratischer Verfahren durch die Parteien („Partyness of Direct Democracy“) feststellen, wie es Hornig (2011) für andere westeuropäische Staaten analysiert. Aus genannten Gründen zeigt sich diesbezüglich ein deutlicher Unterschied zur Schweiz, wo auch Wagschal (2007) auf einer breiten Datengrundlage von Volksabstimmungen seit 1950 eine hohe Erfolgsquote von Bundesrat und Parlament sowie starke Effekte von Abstimmungsempfehlungen von Parteien und Verbänden – allerdings in unterschiedlicher Stärke – feststellt. In Liechtenstein dominieren die Parteien weder beim Start direktdemokratischer Verfahren, etwa als Initianten oder in Form eines hohen Anteils von vom Landtag angeordneten Volksabstimmungen, noch während des Verfahrens, da den staatlichen Akteuren in der Abstimmungskommunikation verfassungsrechtlich Grenzen gesetzt sind, noch können Volksentscheide ignoriert werden, da sie nach der Sanktion durch das Staatsoberhaupt verbindlich sind. Insofern sind die direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein weit davon entfernt, der aktiv gesuchten Herrschaftslegitimation der Eliten zu dienen, wie es Walker (2003) in anderen politischen Kontexten (postkommunistische Staaten, Frankreich, Chile) diagnostiziert (vgl. auch LeDuc2003, 167-169).

In der Phase der Abstimmungskommunikation können Parolen von Parteien sowie Strategien und Mittel der Abstimmungskommunikation theoretisch einen Effekt auf die Stimmabsicht ausüben. Dies wirft auch die Frage nach der Käuflichkeit von Abstimmungen auf. Kriesi (2005, 171) resumiert allerdings, dass allenfalls wenig Informierte anfällig auf Manipulation ihrer Stimmabsicht sind. Entgegen der pessimistischen Sicht von Broder (2000) mit Blick auf die Vereinigten Staaten von Amerika fällt das Urteil für die Schweiz weit weniger dramatisch aus. Linder et al. (2008, 213) schreiben, dass „die Bäume der Propaganda nicht in den Himmel (wachsen).“ Gleiches gilt für Liechtenstein. Es gibt dort genügend Beispiele von Volksabstimmungen, deren Ausgang keinerlei Korrelation mit dem Kommunikationsaufwand der Pro- und Contra-Seite aufweist. In einer aufwändigen Studie zur Volksabstimmung über substanzielle Verfassungsänderungen im Jahr 2003 wurden Effekte auf der Grundlage von Medieninhaltsanalysen, Versammlungsanalysen, repräsentativen Meinungsumfragen, Dokumenten- und Literaturanalysen untersucht. Marcinkowski und Marxer (2011) ziehen



darin das Fazit, dass die Abstimmungskommunikation nur marginale Effekte hatte, während die Aktivierung von Prädispositionen sowie Framingaspekte, die die Auseinandersetzung begleiteten, den Stimmentscheid wesentlich prägten. Daraus sollte allerdings nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass die Abstimmungskommunikation keinerlei Einfluss hat. Gerade bei einem knappen Abstimmungsausgang können die Kommunikationsstrategie und die verfügbaren Ressourcen entscheidend sein. Ein empirischer Nachweis solcher Effekte ist jedoch methodisch komplex und aus Ressourcengründen selten durchführbar.

### **Populistische Nutzung?**

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich ableiten, dass eine populistische Nutzung der direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein eine untergeordnete Rolle spielt, da Parteien nicht die dominanten Akteure im direktdemokratischen Prozess sind, da Initiativen und Referenden kaum als Agenda-Setting-Methode verwendet werden, schließlich auch, da ein Misserfolg bei Initiativen und Referenden einen negativen Effekt für die Anliegen der Initianten haben kann. Am ehesten gelingt ein populistisches Auftreten bei Finanzreferenden, da bei Ausgaben für Gebäude, Straßen und staatliche Subventionen die Ausgabenpolitik des Staates relativ leicht öffentlichkeitswirksam und plakativ kritisiert werden kann. Die Ablehnungsquote bei Finanzreferenden ist dementsprechend hoch. Vier der sechs Finanzreferenden führten im Untersuchungszeitraum zu einer Ablehnung des Kreditbeschlusses des Landtags. Dem Referendum zum Opfer fielen eine Neugestaltung des Regierungsviertels, ein Kredit für ein Sicherheitszentrum (Polizeigebäude), der Kredit für einen Spitalneubau sowie ein Kredit für ein Musikfestival im Liechtensteiner Hauptort Vaduz. Zustimmung fanden hingegen Vorlagen für einen Straßentunnel und für eine neue Zubringerstraße in ein Industriegebiet. Bei Referenden gegen Gesetzesvorlagen lag die Erfolgsquote im Sinne der Initianten dagegen „nur“ bei 50 Prozent, was allerdings immer noch beachtlich ist.

Ein wichtiger Faktor der nur sehr beschränkten populistischen Nutzung direktdemokratischer Instrumente in Liechtenstein liegt in der politischen Kultur begründet, die eher auf Konsens und Vermittlung anstatt auf Konfrontation und Eskalation angelegt ist (Michalsky 1991). Ursachen hierfür sind etwa die geografische und soziale Nähe mit einer relativ homogenen Gesellschaft, ein breiter Wertekonsens, hohe Zufriedenheit und materielle Versorgung, sowie auf der Systemebene ein komplexes Modell der Gewaltenteilung mit einer hohen Zahl an formellen und informellen Vetospielern. Im Ergebnis resultiert in der politischen Arena ein stabiles Parteiensystem mit zwei ideologisch verwandten, mitteorientierten Großparteien, die seit 1938 fast ununterbrochen in einer gemeinsamen Regierungskoalition agieren. Mit der Freien Liste ist erstmals 1993 überhaupt eine dritte Partei in den Landtag gerückt, allerdings mit bisher nur maximal drei von 25 Mandaten. Eine 8-Prozent-Sperrklausel sorgt dafür, dass die Konkurrenz auf dem Parteienmarkt klein bleibt. In der Typologie von Kranenpohl (2012) wäre Liechtenstein in der institutionellen Dimension einem System mit einer hohen Anzahl von Vetospielern zuzuordnen, in der politisch-kulturellen Dimension dem „gütlichen

Einvernehmen“, in der intermediären Dimension wohl den Systemen mit hoher Zentralität der Interessenvermittlung.

Populistische Parteien haben bisher in Liechtenstein nicht erfolgreich Fuß fassen können, wenn es überhaupt zu solchen Bestrebungen gekommen ist. Die bevorstehenden Landtagswahlen 2013 könnten allenfalls eine Änderung bringen. Da die Neigungen zu extremen Positionen in Liechtenstein aber bisher nicht ausgeprägt waren, ein Großteil der Wähler zudem Parteibindungen zu den bereits bestehenden Parteien aufweist und außerdem die traditionell hohe Wahlbeteiligung kein großes Reservoir an zusätzlich durch populistische Parteien mobilisierbare Wahlabstinerente bietet, sind die Erfolgsaussichten einer populistischen Partei fraglich.

## **Konklusion**

Das Initiativ- und Referendumsrecht ist in Liechtenstein so konzipiert, dass es ein Engagement der Bürgerschaft zulässt, welches auch gegen den Willen der Parteien und Repräsentativorgane zu verbindlichen Entscheidungen über Gesetze, Verfassungsänderungen, Finanzvorlagen und Staatsverträge führen kann. Ein Vorprüfverfahren bei Initiativen, das Sanktionsrecht des Staatsoberhauptes sowie der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht setzen der direkten Demokratie indes auch Grenzen, um Konflikte mit der Verfassung und mit bestehenden Staatsverträgen – etwa auch der Europäischen Konvention für Menschenrechte – zu verhindern. Dennoch ist eine weitgehend ungehinderte Nutzung der direktdemokratischen Instrumente garantiert. Der politischen Kultur und dem Design der direktdemokratischen Instrumente entsprechend werden sie allerdings nur selektiv eingesetzt. Als Agenda-Setting-Methode und für populistische Zwecke ohne unmittelbare Erfolgsperspektive werden sie bisher kaum verwendet.

## **Literatur**

- Altman, David (2011): *Direct democracy worldwide*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Broder, David S. (2000): *Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money*. San Diego, New York, London: Harvest.
- Christmann, Anna (2011): Direkte Demokratie als Damoklesschwert? Die indirekte Wirkung der Volksrechte auf die Anerkennung für Religionsgemeinschaften. In: Adrian Vatter (Hg.): *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, S. 121–143.
- Christmann, Anna (2012): *Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Ehrenzeller, Bernhard; Brägger, Rafael (2012): Politische Rechte. In: Andreas Kley und Klaus Vallender (Hg.): *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 637–685.
- Hornig, Eike-Christian (2011): *Die Parteiendominanz der direkten Demokratie in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- Ignor, Alexander (1987): Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassung. In: Volker Press und Dietmar Willoweit (Hg.): *Liechtenstein - Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*. Vaduz/München/Wien: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft/Oldenbourg, S. 465–485.
- Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.) (2006): *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. 2007 Edition. Unter Mitarbeit von Bruno Kaufmann, Rolf Büchi und Nadja Braun. Bern/Marburg: IRI Europe.
- Jung, Sabine (2001): *Die Logik direkter Demokratie*. Diss. Univ. Mannheim. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kranenpohl, Uwe (2012): Konkordanzdemokratie, Konsensusdemokratie, Verhandlungsdemokratie. Versuch einer terminologischen und typologischen Strukturierung. In: Stefan Köppl und Uwe Kranenpohl (Hg.): *Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?* Baden-Baden: Nomos, S. 13–31.
- Kriesi, Hanspeter (2005): *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books.
- LeDuc, Lawrence (2003): *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Peterborough: Broad View Press.

- Lindaman, Kara L. (Hg.) (2011): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association.
- Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Zürcher, Regula (2008): *Gespaltene Schweiz - geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Hier + Jetzt Verl. für Kultur und Geschichte.
- Marcinkowski, Frank; Marxer, Wilfried (2011): *Politische Kommunikation und Volksentscheid. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein*. Baden-Baden: Nomos (Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 2).
- Marxer, Wilfried (2012a): *Direkte Demokratie in Liechtenstein*. In: Peter Neumann und Denise Renger (Hg.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*. Baden-Baden: Nomos, S. 95–115.
- Marxer, Wilfried (2012b): *Initiatives in Liechtenstein - Safety Valve in a Complex System of Government*. In: Maija Setälä und Theo Schiller (Hg.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 37–52.
- Marxer, Wilfried (Hg.) (2012c): *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden: Springer VS (Direct Democracy in Modern Europe, 3).
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2007): *System contexts and system effects of direct democracy - direct democracy in Liechtenstein and Switzerland compared*. In: Pállinger, Zoltán Tibor; Kaufmann, Bruno; Marxer, Wilfried; Schiller, Theo (eds.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Direct Democracy in Modern Europe, 1), pp. 12–29.
- Michalsky, Helga (1991): *Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb*. In: Helga Michalsky (Hg.): *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 15), S. 133–157.
- Vatter, Adrian (Hg.) (2011): *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Wagschal, Uwe (2007): *Diskurs oder Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch?* In: Markus Freitag und Uwe Wagschal (Hg.): *Direkte Demokratie. Bestandesaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit Verlag, S. 303–329.