

Liechtenstein-Institut  
Forschung und Lehre

Frank Marcinkowski

**Deliberation, Medienöffentlichkeit und  
direktdemokratischer Verfassungs-  
entscheid - Der Fall Liechtenstein**

Vorabdruck aus: Hitzel-Cassagnes, Tanja/Schmidt, Thomas  
(Hg.): Demokratie in Europa und europäische Demokratien.  
Festschrift für Heidrun Abromeit. Wiesbaden (VS), 2004.

Beiträge Nr. 21/2004  
ISBN 3-9522833-9-8

Liechtenstein-Institut  
FL-9487 Barend  
Fürstentum Liechtenstein

## Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 21/2004

---

Für die in den Beiträgen zum Ausdruck gebrachten Meinungen  
sind die jeweiligen Verfasser verantwortlich.

Kontakt:

Prof. Dr. Frank Marcinkowski  
Universität Zürich  
IPMZ - Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung  
Andreasstrasse 15  
CH-8050 Zürich

Tel.: ++41 (1) 634 4661 / 635 20 90  
Fax: ++41 (1) 634 4934  
Mail: f.marcinkowski@ipmz.unizh.ch

Frank Marcinkowski

### **Deliberation, Medienöffentlichkeit und direktdemokratischer Verfassungs- entscheid - Der Fall Liechtenstein**

Vorabdruck aus: Hitzel-Cassagnes, Tanja/Schmidt, Thomas  
(Hg.): Demokratie in Europa und europäische Demokratien.  
Festschrift für Heidrun Abromeit. Wiesbaden (VS), 2004.

Beiträge Nr. 21/2004  
ISBN 3-9522833-9-8

Fachbereich Politikwissenschaft

---

Liechtenstein-Institut, Auf dem Kirchhügel, St. Luziweg 2, FL-9487 Bendern  
Telefon (00423) 373 30 22 - Fax (00423) 373 54 22  
<http://www.liechtenstein-institut.li> - [admin@liechtenstein-institut.li](mailto:admin@liechtenstein-institut.li)

## **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung und Fragestellung	1
Deliberation und direkte Demokratie	3
Der Fall Liechtenstein und die Datenbasis der Analyse	6
Befunde zur öffentliche Kommunikation im Liechtensteiner Verfassungskonflikt 2000 bis 2003	12
Fazit: Deliberation, Medien-Öffentlichkeit und direktdemokratischer Verfassungsentscheid	23
Literatur	25

## Einleitung und Fragestellung

In der direkten Demokratie wird der Stellenwert öffentlicher Kommunikation über politische Sachfragen vergleichsweise hoch veranschlagt, weil die kommunikativ abgestützte individuelle Meinungsbildung unter den Bedingungen direkter Mitentscheidungsmöglichkeit ein größeres Gewicht erhält als unter parlamentarisch-repräsentativen Bedingungen und mithin sowohl der Bedarf als auch das Angebot an frei verfügbaren politischen Informationen zunimmt. Diese Auffassung gehört zum unverrückbaren Kernbestand der Argumente, die regelmässig für Referendumsdemokratien und gegen die „legitimatorische Unterausstattung“ rein repräsentativer politischer Systeme in Anschlag gebracht werden (vgl. u.a. Hahn/Kamienecki 1987, Cronin 1989, Butler/Ranney 1994, Schiller 2002). Kaum jemand hat das so prägnant zum Ausdruck gebracht wie der Konstanzer Politologe Leonhard Neidhart, als er vor mehr als zwanzig Jahren schrieb: „Für eine Politologie der direkten Demokratie kann es kein `anhaltendes Bedauern über das Fehlen eines brauchbaren Begriffs der öffentlichen Meinung` geben, denn sie ist dort eine gebieterische Wirklichkeit. Unter keinen anderen demokratischen Bedingungen wird der politische Prozess, d.h. die Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen, die Verteilung der politischen Macht und die Lösung oder Nichtlösung von Problemen unmittelbarer, häufiger und einzelfragenbezogener durch die öffentliche Meinung beeinflusst. Sie ist also auch ein Teil des politischen Systems, ihr kommen in der direkten Demokratie mehr und zentralere Funktionen zu, weshalb sie eher als Erste denn als Vierte Gewalt bezeichnet werden muss. Aus diesem Grund sind auch alle Prozesse, die mit der Entstehung, der Erzeugung, der Lenkung und der organisatorisch-rechtlichen Verfassung der öffentlichen Meinung zu tun haben, in einem stärkeren Masse politisiert und somit ein zentrales Thema der Politischen Wissenschaft“ (Neidhart 1982, 12).

Danach spricht nicht nur (und vielleicht nicht einmal an erster Stelle) die Hoffnung auf sachgerechtere Entscheidungen, sondern vor allem die Hoffnung auf umfassendere Partizipation, mehr Bürgerbeteiligung an Politik, eine höhere Mobilisierungsfähigkeit demokratischer Prozesse und nicht zuletzt die Steigerung der politischen Informiertheit und des politischen Interesses für die Ergänzung repräsentativer Systeme durch direktdemokratische Einrichtungen. Diese demokratieförderlichen Wirkungen werden dabei nicht vom eigentlichen Akt der Abstimmung erwartet, dem unmittelbaren Gang zur Urne, sondern sie sollten sich als Ergebnis eines intensivierten öffentlichen Kommunikationsprozesses im Umfeld der Ausübung von Volksrechten gleichsam naturwüchsig einstellen. Die Hoffnungen auf mehr Demokratiequalität durch direktdemokratische Verfahren basieren folglich nicht zuletzt auf der Erwartung einer deutlichen Belebung politischer Öffentlichkeit und eines steigenden Stellenwerts der öffentlichen Meinung im politischen Prozess.

Diesen Hoffnungen stehen empirische Befunde der politischen Kommunikationsforschung entgegen, wonach politische Öffentlichkeit, die in der modernen Gesellschaft vor allem von Medienöffentlichkeit getragen wird, im Kontext eines zunehmend ausdif-

ferenzierten, kommerzialisierten und globalisierten Mediensystems eher an politischem Gehalt und Diskursqualität verliert. Der gängigen Politikvermittlungspraxis westlicher „Mediendemokratien“ stellen die meisten Autoren jedenfalls ein eher schlechtes Zeugnis aus (vgl. Blumler/Gurevitch 1995, Negrine 1996 und für Deutschland die Beiträge in Sarcinelli 1998): Personalisierung und Privatisierung statt Sachorientierung, Inszenierung und Symbolik statt politischer Deliberation, Politainment und Schaupolitik statt fundierter Information über Hintergründe und Folgen politischer Entscheidungen, so lauten - zugegebenermaßen schlagwortartig - die meisten Vorwürfe, insbesondere an die Wahlkampfkommunikation. Verlängert man diese skeptischen Einschätzungen des sachlichen Informationswerts der politischen Kommunikation in eine verstärkt direktdemokratische Entscheidungspraxis hinein, dann wäre es um die oben genannten Hoffnungen eher schlecht bestellt, ja man müsste gar befürchten, dass direktdemokratische Verfahren zusätzliche Anreize für eine Instrumentalisierung politischer Öffentlichkeit durch populistische und demagogische Kommunikationsstrategien liefern und damit insgesamt den Anliegen demokratischer Öffentlichkeit und der Demokratie überhaupt eher schaden als nutzen.

Aber ist diese einfache Übertragung zulässig? Wie gestaltet sich öffentliche Kommunikation im Umfeld von direktdemokratischen Verfahren tatsächlich aus? Finden sich spezifische Muster politischer Kommunikation, die sich hinsichtlich angebbarer (Qualitäts-)Kriterien vom „Normalbetrieb“ öffentlicher Kommunikation und Meinungsbildung unter parlamentarisch-repräsentativen Bedingungen unterscheiden lassen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen, wobei das besondere Augenmerk dem Sonderfall des direktdemokratischen Verfassungsentscheids gilt. Nachdem im ersten Teil die Grundlinien einer „kommunikativen Theorie direkter Demokratie“ (Kampwirth 1999) skizziert worden sind, stellt der zweite Teil empirische Befunde zu Strukturen und Inhalten der Medienöffentlichkeit im Kontext einer Verfassungsabstimmung im Mikrostaat Liechtenstein vor. Der Fall zeichnet sich nicht nur durch sein anachronistisches Ergebnis aus, sondern auch durch seine speziellen forschungspraktischen Randbedingungen, die ihn für exemplarische Analysen dieser Art als besonders geeignet erscheinen lassen.

## Deliberation und direkte Demokratie

Die vorliegenden theoretischen Überlegungen zur kommunikativen Dimension direkter Demokratie lassen sich grob in informationsökonomische, öffentlichkeitssoziologische und diskurstheoretische Zugangsweisen sortieren. In informationstheoretischer Perspektive, die vor allem von Vertretern einer ökonomischen Theorie der Politik vertreten wird, wird im Kern mit der Anreizstruktur argumentiert, die direktdemokratische Institutionen Informationsanbietern und –nachfragern zur Verfügung stellen (vgl. Kirchgässner et al. 1999, 47-60). Der Stimmbürger nehme die direktdemokratische Mitentscheidungsmöglichkeit primär als Verstärkung seiner unmittelbaren Einflusschancen auf Politikinhalt (political efficacy) wahr und somit als Möglichkeit, im wohlverstandenen Eigeninteresse zu handeln. Nur unter den Bedingungen sei es für ihn rational, sich über komplexe politische Sachfragen umfassend zu informieren und dafür auch erhöhte Informationsverarbeitungskosten zu tragen. Wird die Produktion und Durchsetzung von Problemlösungen demgegenüber an Repräsentanten delegiert, steigt folgerichtig die Neigung, Informationskosten zu sparen. *Information Shortcuts* wie die Orientierung an Personen, Symbolen und Images begünstigen dementsprechend eine politische Öffentlichkeit, die zur Entsachlichung und Simplifizierung neigt. Volksabstimmungen versehen demgegenüber alle interessierten Kommunikatoren mit dem Anreiz, fundiert und sachorientiert für ihre Anliegen zu werben. Nur wenn es ihnen gelingt, öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Positionen zu erzeugen, überzeugend und allgemeinverständlich zu argumentieren, haben sie Aussicht auf das erhoffte Stimmenmehr. Infolgedessen bietet die politische Öffentlichkeit im direktdemokratischen Entscheidungsprozess ein breites Spektrum unterschiedlicher Erwägungsgründe „Für“ und „Wider“ und ermöglicht somit eine differenzierte Meinungsbildung der Betroffenen. Zugleich werden die Informationsbeschaffungskosten gesenkt, denn die politischen Kommunikatoren haben ein starkes Eigeninteresse, ihre Positionen und Argumente von sich aus möglichst nahe an das Ohr der Stimmbürgerschaft zu tragen. Die Massenmedien tun ein Übriges, indem sie ihrerseits das verstärkte gesellschaftliche Interesse an den jeweiligen Sachthemen für die Steigerung des Zuschauer-, Zuhörer- und Leserspruchs zu nutzen versuchen und mit hin verstärkt themenbezogenen Output produzieren (vgl. Klein 1996).

Mit diesem Argument geht der informationsökonomische Begründungsstrang in einen öffentlichkeitssoziologischen über, der zentral darauf verweist, dass die soziale Infrastruktur politischer Öffentlichkeit, das Spektrum von Sprechern, die in den verschiedenen Arenen öffentlicher Kommunikation mit Anspruch auf Aufmerksamkeit und Gehör aufzutreten vermögen, im direktdemokratischen Entscheidungsprozess deutlich vielfältiger ausfällt, als im parlamentarisch-repräsentativen System. Während dort mit der Dominanz etablierter Akteure aus Parlament, Regierung und politischen Parteien in der öffentlichen Kommunikation zu rechnen ist, die über die notwendigen Ressourcen verfügen und zudem Nachrichtenwerte wie Status, Prominenz und Aktivität ansprechen, werden hier auch die Meinungen der Betroffenen und ihren Interessenzusammenschlüssen nachgefragt, nicht zuletzt von den Massenmedien. Gerade im Falle von Volksinitia-

tiven, die von nicht parteigebundenen Gruppierungen oder parteiübergreifenden Bündnissen getragen werden, treten neue Akteure aus ihrer Publikumsrolle heraus und werden zur öffentlichen Äusserung veranlasst, wodurch die Kommunikation im Idealfall durch neue Perspektiven bereichert werden kann (Bohnet 1997). Zugleich zeichnet sich öffentliche Kommunikation unter diesen Bedingungen durch eine Differenzierung der Anspruchsniveaus bei grundsätzlicher Laienorientierung aus, müssen doch komplizierte Sachverhalte so vermittelt werden, dass sie prinzipiell von jedermann verstanden werden können (Kirchgässner et al. 1999, 68-70).

In diskurstheoretischer Perspektive geht es über die bisher gehörten Argumente zur Mobilisierung und Aktivierung politischer Öffentlichkeit hinaus um die Qualifizierung öffentlicher Kommunikation. Die entsprechende These lautet, dass öffentliche Kommunikation im direktdemokratischen Prozess an deliberativer Qualität gewinnen würde mit entsprechend gesteigertem Nutzwert ihres Produkts, der öffentlichen Meinung, für die individuelle Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Beinahe alle Autoren, die in dieser Weise argumentieren (vgl. etwa Bohnet/Frey 1994, Scheyli 2000, Schneider 2002), rekurren in dem Zusammenhang auf die diskurstheoretischen Arbeiten von Jürgen Habermas (vgl. v.a. Habermas 1992a und 1992b) und folglich auf Qualitätskriterien wie Gleichheit, Offenheit und Interaktivität von Kommunikation. Zur Gleichheit der Ansprüche auf Gehör und Aufmerksamkeit, die sich aus dem Umstand ergibt, dass die Entscheidung samt der entscheidungsvorbereitenden Kommunikation aus der Anonymität und Exklusivität repräsentativer Körperschaften in die Arenen der allgemeinen Öffentlichkeit verlagert wird, ist schon einiges gesagt worden. Das Gleiche gilt für die Offenheit der Abstimmungskommunikation für neue, nicht etablierte Sprecher. Darüber hinaus wird auf die Offenheit direktdemokratischer Öffentlichkeit für neue Themen verwiesen, denn die verschiedenen Verfahren direkter Demokratie seien nicht zuletzt prädestinierte Instrumente des politischen Agenda-Setting. Was schließlich Diskursivität angeht, verweisen etwa Frey und Kirchgässner (1993) darauf, dass bei Sachabstimmungen bestimmte Beschlussvorlagen immer in Konfrontation mit Alternativen diskutiert werden, entweder im Vergleich zu den geltenden Regelungen, oder, im Falle des Referendums, in Auseinandersetzung mit einem vorgängig gefällten parlamentarischen Entscheid. Damit entstehe automatisch eine Pro- und Contra-Argumentationsstruktur und somit Interaktion und Diskursivität.

Zu allen referierten Überlegungen lassen sich theoretische und vereinzelt auch empirische abgesicherte Einwände formulieren, worauf an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet werden muss (vgl. hierzu Marcinkowski 2005, Kap. 2.2). Im Hinblick auf das zu behandelnde Fallbeispiel ist allerdings die Frage von gesteigertem Interesse, ob insbesondere die Erwartung einer deliberativen Qualifizierung öffentlicher Kommunikation im Umfeld von Entscheidungen mit besonderer Tragweite, wie sie nicht zuletzt verfassungsgebende oder verfassungsändernde Abstimmungen darstellen, aufrecht erhalten werden kann. In der Literatur ist dazu unlängst die These vorgetragen worden, dass gerade im Kontext verfassungspolitischer Volksabstimmungen, die ein hohes Mass an Unparteilichkeit und gegenseitigem Respekt in der Auseinandersetzung der Positionen

voraussetzen, nicht mit deliberativ fundierter Meinungsbildung im Stimmvolk zu rechnen sei, weil die äusseren Umstände solcher Entscheidungen eher negative Anreize für demokratische Deliberation setzten (vgl. Chambers 2001). Das demokratiethoretische Dilemma von Verfassungsgebung oder Verfassungsänderung, auf das die Argumentation verweist, ist dabei leicht einsehbar. Auf der einen Seite müssen die grundlegendsten Verfassungsbestimmungen einer Gesellschaft breit abgestützt und von dieser getragen sein. Das verlangt nach einem Einbezug möglichst aller Gesellschaftsmitglieder in den Prozess der Verfassungsgebung (oder –änderung), um der „We the People“-Fiktion aller Verfassungen Nahrung zu geben. Auf der anderen Seite wird dadurch dem Einfall partieller Interessen und irrationaler Vorstellungen Tür und Tor geöffnet (vgl. ebd. 238). Wie kann also, fragt die Autorin, ein verfassungsgebendes (oder –änderndes) Verfahren aussehen, das beide Ansprüche unter einen Hut bringt: einen möglichst breiten Einbezug aller Stimmen bei gleichzeitigem Schutz vor Irrationalismen und Populismus? Das Verfassungsreferendum erscheint ihr nicht als Lösung dieses Dilemmas, sondern als Musterbeispiel für dessen Problematik. Einerseits sichert es die weiteste Inklusion in den verfassungspolitischen Prozess und wird deshalb als ideales Verfahren der Verfassungspolitik vorgestellt (vgl. Ackerman 1998), andererseits birgt es gerade dadurch die Gefahr, dass rücksichtslose Mehrheiten, populistische und antifreiheitliche Strömungen auf Kosten von Minderheiten entscheidenden Einfluss auf gesellschaftliche Grundentscheidungen gewinnen (vgl. Weiser 1993).

Man kann diese Einschätzung offenbar teilen, ohne zugleich behaupten zu müssen, dass Volksabstimmungen generell zur Verletzung von Minderheiteninteressen führen und aufgrund der prinzipiell unaufgeklärten, unwissenden, inkompetenten und tendenziell reaktionären Volksmeinung zur Einschränkung demokratischer Freiheitsrechte tendieren. Einer solchen, am erwartbaren Output orientierten Argumentation setzt Simone Chambers ein Argument entgegen, das am Verfahren ansetzt. Sie argumentiert, dass schon das Wissen um den abschliessenden Mehrheitsentscheid den Debattencharakter vollständig verändern kann (vgl. ebd. 241). Während die Pflicht zur einstimmigen Entscheidung voraussetzt, dass alle Mitentscheidenden überzeugt werden müssen und darum eine argumentativ geführte Debatte bis zum Schluss einfordert, setzt der in Aussicht stehende Mehrheitsentscheid, je näher er rückt, auf beiden Seiten andere Anreize. Die Seite, die eine Mehrheit hinter sich vermutet, hat keinen Grund mehr, auf die Argumente der Gegenseite zu hören, sich um Verständnis zu bemühen oder gar auf kooperative Verhandlungen um eine gemeinsame Lösung einzulassen. Die Seite, die sich in der Minderheitenposition sieht, verliert – verstärkt durch einschlägige Erfahrungen - frühzeitig den Glauben daran, mit besseren Argumenten etwas erreichen zu können und wird, wenn sie nicht vollständig resigniert, ebenfalls auf instrumentelle Kommunikation umschalten. Auch bei unklarer Ausgangslage erliegen beiden Seiten, je näher der Entscheidungstermin rückt, dem Druck, die Debatte instrumentell anstatt diskursiv zu führen. Im „besten“ Fall verfolgen sie „persuasive“ Kommunikationsstrategien, im schlimmeren Fall aggressive, negative und unkooperative Formen kommunikativen Handelns (ebd. 242). Direktdemokratischer Mehrheitsentscheid und Deliberation stehen sich folglich eher als grundsätzliche Alternativen gegenüber denn als zusammenwirken-



de Prinzipien: „Initiating a referendum (would) signal the end of talk, not the beginning“ (Chambers 2001, 240).

Das Argument scheint vor allem dann schlagend, wenn Verfassungsabstimmungen mit einfacher (statt mit qualifizierter) Mehrheit entschieden werden können. Es trifft konstitutionelle Entscheidungen im Vergleich zu einfachgesetzlichen Vorlagen stärker, weil es – vereinfacht gesagt – um mehr geht, jedenfalls dann, wenn mehr als marginale Änderungen zur Debatte stehen. Während im Tagesgeschäft Mehrheiten wechseln können oder Paketlösungen für Interessenausgleich sorgen, werden Minderheit und Mehrheit im Verfassungsentscheid gegebenenfalls für längere Zeit zementiert. Strukturverändernde Entscheidungen können für die jeweils unterlegene Partei, Gruppierung oder Institution bedeuten, dass sie längerfristig wirksame positionale Nachteile im politischen Prozess erleidet. Unter den Bedingungen ist der Anreiz, alles für den Gewinn zu tun, grösser als der Reiz, verantwortlich zu argumentieren, auch wenn man auf verlorenem Posten steht: „We need to talk before we vote, but knowing that at the end of day there will be winners and losers weakens the incentives to talk deliberately“ (Chambers 2001, 244). Der Entscheidungszwang und die langfristige Bindungswirkung des Entscheids verändern die Situation (gegenüber der Debatte, die keine Notwendigkeit besitzt, verbindlich zu entscheiden) in einer Weise, dass Offenheit für andere Positionen, Kompromissbereitschaft, Sinn für die Generalisierung von Interessen, Flexibilität etc. schlechterdings nicht erwartet werden können. Stattdessen stellt sich Inflexibilität und Verhärtung ein (vgl. ebd. 246-7).

## **Der Fall Liechtenstein und die Datenbasis der Analyse**

Der Verfassungskonflikt im Fürstentum Liechtenstein, der am 14. und 16. März 2003 per Volksabstimmung entschieden wurde, bietet die Gelegenheit, einige der oben referierten Überlegungen und Hypothesen in einem besonders gut überschaubaren Umfeld exemplarisch zu prüfen. Der Kleinststaat im Herzen Europas (hier leben rund 34.000 Einwohner, davon rund 23.000 Inländer bzw. 16.000 Wahlberechtigte auf 160 km<sup>2</sup>) gilt neben der Schweiz als das europäische Land mit den am weitesten ausgebauten Volksrechten (vgl. Batliner 1993). Liechtenstein versteht sich als konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage. Am Beginn des 21. Jahrhunderts wurde das Land von einer heftigen politischen Auseinandersetzung um die Revision der Verfassung von 1921 erschüttert, deren Wurzeln sich bis in das Jahr 1992 zurückverfolgen lassen (vgl. Marcinkowski 2005). Hatte sich der Konflikt zunächst nur an einigen wenigen Bestimmungen die Kompetenzverteilung zwischen den Verfassungsorganen betreffend entzündet, so ging es schlussendlich um nicht weniger als dreissig mehr oder minder zentrale Änderungen in der Landesverfassung, eine Partialrevision also, mit durchaus systemveränderndem Charakter. Die Revision wurde vor allem vom

Staatsoberhaupt Fürst Hans-Adam II. betrieben, der Parlament und Regierung seine Vorstellungen im Verlauf der Auseinandersetzung in verschiedenen breit ausgearbeiteten und mehrfach revidierten Verfassungsentwürfen unterbreitet hatte. Die politische Brisanz des Themas steckte von Beginn an in der Frage, inwieweit durch diese Änderungen das prekäre Gleichgewicht zwischen demokratischen Elementen und monarchischer Macht gestört und eine Machtverschiebung im mühsam austarierten Gleichgewicht zwischen Monarchie und Demokratie evoziert werde. Bis zuletzt umstritten waren insbesondere die Freistellung des Fürsten und seines Stellvertreters von jeglicher Gerichtsbarkeit und politischer Kontrolle, das absolute und nicht begründungsbedürftige Vetorecht des Fürsten im Gesetzgebungsprozess, ein nahezu unbeschränktes Notstandsrecht des Fürsten, der beherrschende Einfluss des Fürsten auf die Richterbestellung, die unbeschränkte Möglichkeit des Fürsten zur Regierungsentlassung und zur Einsetzung einer Übergangsregierung seiner Wahl, die Einschränkung der Auslegungskompetenz des Staatsgerichtshofes in Verfassungsfragen sowie ein eigenes Austrittsrecht der Gemeinden aus dem Staatsverband.

Im Untersuchungszeitraum einer vom Verfasser in Liechtenstein<sup>1</sup> durchgeführten Studie zur Konstitution von politischer Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung unter direkt-demokratischen Bedingungen (Januar 2000 bis März 2003), nahm die verfassungspolitische Entwicklung im Land einen wechselvollen Verlauf. Im Februar 2000 hatte der Landesfürst seine Verfassungsvorschläge durch Aussendung einer Broschüre an alle Liechtensteiner Haushalte publik gemacht, eine Massnahme, die ausdrücklich als Vorbereitung einer von ihm angestrebten Volksabstimmung angekündigt wurde. Der Entwurf dokumentierte die fürstlichen Schlussfolgerungen der Beratungen mit einer 1995 vom Landesparlament („Landtag“) eingesetzten Verfassungskommission, die ansonsten aber zu keiner Einigung in der Sache geführt hatte. Der Gegenentwurf der Kommission wurde als sogenanntes „Non-Paper“ behandelt und blieb zunächst unveröffentlicht. Im Juli des gleichen Jahres kündigte das Fürstenhaus über die Landeszeitungen und in einem persönlichen Brief an alle Haushalte überraschend an, dass man entgegen der vormaligen Einlassung nun doch keine baldige Volksabstimmung anstreben werde. Grundsätzlich habe man die Hoffnung auf eine Einigung mit dem Landtag noch nicht aufgegeben. Bevor es zu weiteren Gesprächen komme, solle allerdings zunächst die Landtagswahl vom Februar 2001 abgewartet werden, um zu sehen, ob Bewegung in die politische Landschaft komme. Zwischenzeitlich waren die ersten der insgesamt vier von der Regierung in Auftrag gegebene Rechtsgutachten eingetroffen und hatten in großer Einmütigkeit die Befürchtung von Parlament und Regierung bestätigt, dass die Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses „rechtlich und verfassungspolitisch ausserordentlich problematisch“ (Frowein 2000, 28) seien, „überwiegend auf eine Stärkung der landesfürstlichen Souveränität ohne einen adäquaten Ausgleich auf der Seite der Volkssouveränität“ (Funk 2001, 41) hinaus laufen, deshalb vom „europäischen demokratischen Minimalstandard“ (Rhinow 2000, 4) weg führten und „den für das Fürstentum Liech-

---

<sup>1</sup> Die Untersuchung wurden vom Liechtenstein-Institut in Barendorn (FL) angeregt und finanziert, dessen Mitarbeitern und Gremien ich für die Unterstützung danke.

tenstein geltenden völker- und europarechtlichen Mindestanforderungen an demokratische Verfassungsnormen nicht gerecht werden“ würden (Breitenmoser 2000, 134).<sup>2</sup>

Nach einem Wahlkampf, in dem die beiden grossen Volksparteien klare Aussagen zur Verfassungsfrage peinlichst vermieden hatten, legte die oppositionelle „Fortschrittliche Bürgerpartei“ (FBP) gut 10%-Punkte zu und schaffte mit einem Stimmenanteil von 49,9% die absolute Mehrheit der Mandate. Die alleinregierende „Vaterländische Union“ (VU) verlor ihrerseits 8%-Punkte. Vor dem Hintergrund dieses Machtwechsels zugunsten der traditionell als fürstentreu geltenden Bürgerpartei, wartete das Staatsoberhaupt für seinen nächsten Schritt weder die Regierungsbildung noch die konstituierende Sitzung des neuen Landtags ab. Noch während die beiden Volksparteien über die Möglichkeit einer grossen Koalition berieten, legte er dem Volk Anfang März 2001 seinen „überarbeiteten“ Verfassungsentwurf per Briefsendung vor. In Begleitschreiben und flankierenden Medieninterviews liess das Staatsoberhaupt keinen Zweifel daran, dass von seiner Seite keine weiteren Verhandlungen mit dem Landtag gewünscht seien, der Entwurf vielmehr endgültigen Charakter habe und nun eine rasche Entscheidung darüber anstehe. Anlässlich seiner Thronrede zur Landtagseröffnung am 29. März des Jahres wiederholte Hans Adam II. diesen Appell. Angesichts anhaltender Widerstände aus Politik und Gesellschaft gegen die fürstlichen Vorschläge kam es im Frühjahr und Sommer 2001 dennoch zu weiteren Gesprächen. Verhandlungspartner des Fürstenhauses waren allerdings nicht Regierung oder Landtag, sondern ein loser Zusammenschluss namhafter Industrieller und Vertreter des Finanzplatzes im sogenannten „Forum Liechtenstein“, das seinerseits im Fürstenhaus vorstellig geworden war, um die Lage zu entspannen. Wie später zu erfahren war, wurden fallweise auch Vertreter der FBP-Alleinregierung in die Gespräche einbezogen, die ansonsten aber über mehr als drei Monate vor der Öffentlichkeit geheim gehalten wurden. Das Ergebnis dieser Runden bestand in neuen Formulierungen für insgesamt dreizehn besonders umstrittene Verfassungsvorschläge des Fürsten. Am 15. August 2001 wurde dieses unveröffentlichte Papier anlässlich des Staatsaktes am Staatsfeiertag Liechtensteins der Bevölkerung von Landesfürst und Landtagspräsident (FBP) als historischer „Kompromiss“ und endgültige „Lösung“ des Konflikts angekündigt, ohne dass freilich die massgeblichen politischen Institutionen des Landes und namentlich das Parlament tatsächlich mit dem Papier befasst gewesen wären, dessen Inhalt im Übrigen ausser den Teilnehmern der Geheimverhandlung nach wie vor niemandem „offiziell“ bekannt war. Die Kritik an Ver-

---

<sup>2</sup> Vgl. Rhinow, René (mit Marc Schinzel und Michel Besson) 2000: Rechtsgutachten im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein, 156 S., Basel, im April 2000; Breitenmoser, Stephan 2000: Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, 147 S., Basel, im Juli 2000; Frowein, Jochen Abr. 2000: Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums, 29 S., Heidelberg, im Mai 2000; Funk, Bernd-Christian 2001: Rechtsgutachten über Fragen der Reform der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, 41. S., Wien, im Januar 2001. Ein vom Fürstenhaus beauftragter Gutachter kam demgegenüber zu einem konträren Ergebnis: vgl. Winkler, Günther 2001: Verfassungsrecht im Fürstentum Liechtenstein, Wien/New York (Springer).

fahren und Inhalt fiel entsprechend deutlich aus. Gleichwohl machte sich die Regierung den in dieser Weise reformulierten Verfassungsentwurf des Landesfürsten in den Folgemonaten zu eigen, und brachte ihn ohne vorgängige Vernehmlassung unverändert als sogenannte „Regierungsvorlage“ in den Landtag ein. Die erste Lesung der Vorlage wurde in einer Sondersitzung des Parlaments am 20. und 22. Dezember 2001 durchgeführt. Die 25 Abgeordneten deponierten in mehr als 22 Debattenstunden eine ungewöhnliche grosse Zahl kritischer Voten, Nachfragen und Verbesserungsvorschläge bei der Regierung. Ausserdem wurde eine „vorberatende Kommission“ des Landtags eingesetzt und mit fünf Mitgliedern bestückt. Ihre Aufgabe sollte es sein, die aufgeworfenen Fragen insbesondere auch im Gespräch mit dem Landesfürsten im Vorfeld der zweiten Lesung einer Klärung näher zu bringen. Im Lichte der Landtagsdebatte erarbeitete diese Kommission zunächst in mehreren internen Sitzungen ein Positionspapier, das sie im Mai 2002 dem Landesfürsten übergab und erläuterte. Dessen Gegenvorschläge wurden in zwei weiteren gemeinsamen Sitzungen im Juni des Jahres beraten. Über die Inhalte der Gespräche wurde zwischen den Beteiligten Stillschweigen vereinbart. Für den 2. August 2002 hatte Fürst Hans-Adam II. die Kommissionsmitglieder zu einem abschliessenden Treffen bestellt. Hier forderte er zunächst die einstimmige Zustimmung aller fünf Kommissionsmitglieder zu seinen Vorschlägen und ausserdem die Zusage der Fraktionen, dass mindestens die verfassungsändernde Mehrheit von 19 Abgeordneten in der kommenden zweiten und dritten Lesung des Landtags für seine Vorschläge stimmen würden. Nachdem die Vertreter der Oppositionspartei weder in der Kommission zustimmen mochten noch sich in der Lage sahen, die notwendige Zustimmung aus ihrer Fraktion vor der weiteren Beratung zu garantieren, erklärte der Fürst die Gespräche und den parlamentarischen Prozess insgesamt für beendet und meldete seinen Verfassungsvorschlag mit Schreiben vom gleichen Tag bei der Regierung als „Volksinitiative“ an, die von ihm selbst und dem Erbprinzen Alois getragen wurde. Wenige Tage später kündigte die Regierung an, „ihre“ Vorlage aus dem Parlament zurückzuziehen und nun ganz auf die Entscheidung durch Volksabstimmung setzen zu wollen. Im September 2002 scheiterte ein von der VU-Fraktion im Landtag eingebrachter Antrag, die zweite Lesung der Regierungsvorlage dennoch durchzuführen, um zumindest die Antworten der Regierung auf rund 200 Fragen zu hören, die anlässlich der ersten Lesung aufgeworfen worden waren, an den 13 Stimmen der Regierungsfraktion. Im Oktober 2002 wurde die Initiative von Fürst und Erbprinzen ebenso wie eine kurzfristig angemeldete Konkurrenzinitiative der sich formierenden Demokratiebewegung vom Landtag für zulässig erklärt. Im Dezember des gleichen Jahres stand fest, dass beide Initiativen die notwendigen Unterstützungsunterschriften erreicht hatten und somit rechtmässig zustande gekommen waren. Der Abstimmungstermin wurde auf Anfang März 2003 festgesetzt. Nach intensiv geführtem Abstimmungskampf im Januar und Februar, in dessen Verlauf die fürstliche Familie – wie schon mehrfach zuvor – für den Fall des Scheiterns ihren Wegzug nach Wien angekündigt hatte, stimmten am 14. und 16. März 2003 rund 64% der Liechtensteiner Stimmbürger der Verfassungsinitiative ihres Landesherren zu. Die Konkurrenzinitiative erreichte lediglich knapp 17% Zustimmung.

Geht man mit dem Mainstream empirischer Demokratieforschung und Demokratietheorie davon aus, dass sich Autokratie als Form politischer Herrschaft mit einer nicht durch Wahl legitimierten Machtkonzentration in den Händen weniger oder einzelner verstehen lässt, die zudem kaum kontrolliert wird bzw. werden kann (vgl. Lauth 2002, 114), dann hat man es in Liechtenstein seit diesem Zeitpunkt mit einem autoritären Regime zu tun. Die empirische Frage, in welchen Fällen dieser Einzelne von seiner Machtfülle Gebrauch macht, oder inwieweit er die für ihn „unkritischen“ Alltagsfragen der Routinopolitik von den parallel existierenden legitimierten Verfassungsorganen erledigen lässt, ist für diese klassifikatorische Einordnung des politischen Systems unerheblich, wenn auch für das Alltagserleben der betroffenen Bürger natürlich nicht unbedeutend. In der Praxis bildet sich ein hybrides politisches System heraus, das Elemente demokratischer Regierungsweise mit solchen autoritärer Herrschaft kombiniert. Dabei wird die Grenze demokratischer Freiheiten durch die Interessensphäre des Fürstenhauses und das persönliche Ermessen des jeweiligen Landesfürsten markiert. Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangte der Europarat, der die neue Liechtensteiner Verfassung (bzw. die entsprechende Initiative) in nicht weniger als drei Papieren als schwerwiegenden Rückschritt auf dem Weg zu einer vollwertigen Verfassungsmonarchie, als Abweichung von "acquis européen" und als nicht vereinbar mit den Grundprinzipien des Europarats beurteilt, ohne allerdings bisher ernsthafte Konsequenzen daraus gezogen zu haben.<sup>3</sup>

Über die politischen Abläufe hinaus interessiert im hier diskutierten Zusammenhang die Intensität und Qualität der öffentlichen Debatte, die den Prozess über die Jahre begleitete. Um deren Verlauf und zentrale Merkmale zu dokumentieren, wird im Folgenden auf Daten einer standardisierten Presseinhaltsanalyse zurückgegriffen. Sie umfasst den Inhalt der beiden seit Jahrzehnten erscheinende Tageszeitungen „Liechtensteiner Volksblatt“ und „Liechtensteiner Vaterland“, die über das Quasi-Monopol der Konstitution von Medienöffentlichkeit verfügen, sowohl was das Angebot an meinungsbildenden Beiträgen zur öffentlichen Kommunikation angeht als auch hinsichtlich ihrer Reichweite.<sup>4</sup> Die Datensammlung kann insoweit als (themenbezogene) Vollerhebung der relevanten inländischen Medienöffentlichkeit gelten, ein Anspruch, den man in anderen Forschungskontexten nur selten erheben können. Grundlage der Analyse bildet die gesamte innenpolitische Berichterstattung der beiden Liechtensteiner Landeszeitungen,

---

<sup>3</sup> Vgl. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein, adopted by the Venice Commission at its 53rd plenary session, Venice, 13-14 December 2002, CDL-AD(2002)32, 12 S.; Political Affairs Committee: Proposals from the Princely House of Liechtenstein for Amendments to the Constitution of Liechtenstein, Rapporteur Lord Kilclooney, AS/POL (2003) 02, 25. January 2003; Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee): Liechtenstein – Draft Opinion for the Bureau of the Assembly, Co-Rapporteurs: Michael Hancock/Erik Jürgens, AS/Mon (2003) 29 rev, 15. September 2003.

<sup>4</sup> Der seit 1995 betriebene private Radiosender „RadioL“ ist aufgrund seines Formats als politisch meinungsbildendes Medium vernachlässigbar und hielt sich gerade in der Verfassungsdiskussion auffällig bedeckt (vgl. Marcinkowski/Marxer 2004; Marxer 2004, Kap. 5.3).

einschliesslich der Leserbriefe und eingesandten Mitteilungen. Ausgewählt wurde jeder Beitrag, der den Verfassungskonflikt als Hauptthemengebiet ausweist. Als Hauptthemengebiet galt die Verfassungsänderung dann, wenn eine relative Mehrheit der Zeilen darauf verwendet wurde. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich vom 1. Januar 2000 bis zum Abstimmungssonntag, den 16. März 2003. Kodierungseinheit war die einzelne „Sprecheräußerung“. Eine Sprecheräußerung liegt dann vor, wenn (1.) ein eindeutig identifizierbarer individueller oder kollektiver Sprecher (2.) eine Äußerung macht, die für die Medienöffentlichkeit bestimmt ist, oder mit einer solchen Äußerung zitiert wird, und wenn diese Äußerung (3.) im Hinblick auf den Verfassungskonflikt problembezogen ist (vgl. mit dieser Definition Wessler 1999, 261). Der endgültige Datensatz umfasst knapp 4000 medienöffentliche Äusserungen über einen Zeitraum von fast 39 Monaten. Das Längsschnittsdesign der Analyse ermöglicht es, die Befunde der vorplebiszitären Phase (Januar 2000 bis Juli 2002), in der eine parlamentarische Entscheidung des Konflikts aktiv verfolgt wurde und grundsätzlich im Bereich des Möglichen lag, systematisch mit den Befunden der eigentlichen Referendumsphase (ab August 2002) zu vergleichen, um auf diese Weise etwaige Einflüsse der institutionellen Arena der Konflikt austragung auf die öffentliche Kommunikation sichtbar zu machen.

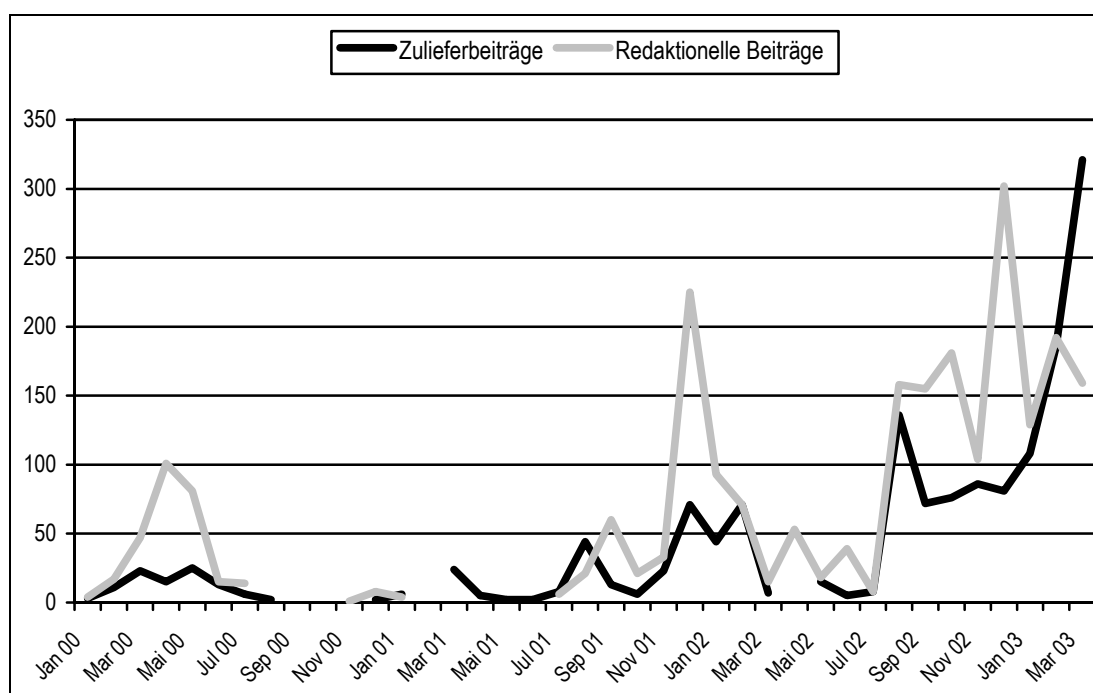
Gegen das Verfahren kann eingewendet werden, dass die Produktionsroutinen medialer Öffentlichkeit grundsätzlich ungeeignet seien, diskursive Kommunikation zu erzeugen, weil sie beispielsweise Konflikt gegenüber Konsens bevorzugen, zur Diskreditierung des politischen Gegners motivieren, zur Simplifizierung und Trivialisierung von Sachverhalten tendieren und politische Akteure dazu verleiten, nicht miteinander zu kommunizieren, sondern sich direkt an das Publikum zu wenden, um übereinander zu sprechen. Inhaltsanalytische Untersuchungen würden daher lediglich über den Zustand des jeweiligen Mediensystems Auskunft geben können, nicht aber über die Qualität des Diskurses in der politischen Arena (vgl. bspw. Peters 2002, 30). Das an sich plausible Argument kann für den Liechtensteiner Fall deutlich relativiert werden, weil der politische Journalismus dieses Landes eine eigenständige Selektions- und Präsentationslogik bisher nicht hat entwickeln können. Beide Blätter sind im Besitz je einer der beiden grossen Volksparteien und verstehen sich als Parteizeitungen. Im Bereich der politischen Berichterstattung erfüllen sie vornehmlich eine Sprachrohrfunktion für die jeweilige Mutterpartei. Im Verlautbarungsstil wird berichtet, was die Parteien kommuniziert haben wollen. Die zentrale Vermittlungsform ist der „O-Ton“, der häufig in Form langer Interviews präsentiert wird, in denen sich die Journalisten auf die Rolle von Stichwortgebern beschränken. Man lässt die Akteure in der Berichterstattung für sich selber sprechen und beschränkt den Eigenbeitrag auf die parteipolitisch motivierte Steuerung der Proportionen, mit der Sprecher der einen oder anderen Gruppe repräsentiert sind. Die Akzeptanz der Parteilichkeit wird im übrigen durch ein ungeschriebenes Recht für alle politischen und gesellschaftlichen Akteure „erkauft“, ihre eingesandten Mitteilungen und Leserbriefe in den Blättern veröffentlichen zu können. Darüber hinaus hat der Landesfürst praktisch unbeschränkten Zugang zur Medienöffentlichkeit (vgl. Marcinkowski / Marxer 2004). Das führt, so paradox es zunächst klingen mag, zu einer Medienöffentlichkeit, die als vergleichsweise schwach „medialisiertes“ Kommunikations-

forum gelten muss. Unter diesen Bedingungen kann davon ausgegangen werden, dass die Presstexte den Diskussions- und Kommunikationsstil der politischen Akteure weitgehend unverzerrt und jedenfalls authentischer widerspiegeln, als dies in der konstruierten „Wirklichkeit“ eigenlogisch operierender Mediensysteme der Fall ist.

## **Befunde zur öffentliche Kommunikation im Liechtensteiner Verfassungskonflikt 2000 bis 2003**

Der erste Blick gilt der Intensität der öffentlichen Kommunikation zum Verfassungsthema und also der These, dass die Dichte der Kommunikation in der Referendumsphase und mit der Nähe zum Abstimmungszeitpunkt zunimmt. Die nachfolgende Grafik 1 zeigt die Entwicklung der presseöffentlichen Stellungnahmen aller Beteiligten und Betroffenen (in absoluten Zahlen) zum Thema im Zeitverlauf, unterschieden nach solchen Äusserungen, die in extern zugelieferten Beiträgen (Leserbriefen, Pressemitteilungen) gefunden und solchen, die innerhalb der redaktionellen Teile der Zeitungen erfasst wurden. Der Linienvorlauf lässt erkennen, dass die öffentliche Debatte wie erwartet ab August 2002, dem Zeitpunkt der Anmeldung der fürstlichen Verfassungsinitiative, an Dynamik und Umfang gewinnt und im Abstimmungsmonat März 2003 ihren Höhepunkt erreicht. Dieser Befund, der an sich für die Vermutung der kommunikationsbelebenden Wirkung direktdemokratischer Verfahren spricht, wird dadurch relativiert, dass auch der parlamentarische Prozess, in dem Fall die erste Lesung der Regierungsvorlage durch den Liechtensteiner Landtag im Dezember 2001 ein beinahe ebenso starkes Echo in der öffentlichen Kommunikation ausgelöst hatte. Allerdings war diese Resonanz eher kurzfristiger Natur und schwächte sich in den folgenden Wochen und Monaten ebenso schnell wieder ab, wie sie im unmittelbaren zeitlichen Umfeld des parlamentarischen Ereignisses angeschwollen war. Generell erscheint die Ereignisabhängigkeit der öffentlichen Debatte das prägendste Element der vorplebiszitären Phase zu sein. Sie schwillt immer dann an, wenn der politische Prozess Anlässe bietet, zu denen Beteiligte und Betroffene Stellung nehmen können und wollen, im Beispiel etwa die Feststellung des Scheiterns der Gespräche zwischen „erster“ Verfassungskommission und Fürstenhaus im April 2000 oder die erwähnte Landtagsdebatte im Dezember 2001, und sie schwächt sich dann ab, wenn die Politik keine Neuigkeiten produziert oder sich selbst Vertraulichkeit verordnet.

Grafik 1: Entwicklung problembezogener Stellungnahmen zum Liechtensteiner Verfassungskonflikt 2000 bis 2003 in den Landeszeitungen (abs. Zahlen; N=3893)



So kam die öffentliche Debatte zur Verfassungsfrage bis auf einige wenige Äusserungen im Wahlkampf (Januar/Februar) 2001 von Mitte 2000 bis zum Sommer 2001 - zumindest was Redebeiträge der unmittelbar beteiligten Entscheidungsträger angeht, die sich in der Regel über die redaktionellen Teile der Presse artikulieren - beinahe vollständig zum Erliegen. In der Zeit versuchten allein die aktiven Teile des politischen Publikums, die politische Öffentlichkeit zum Verfassungsthema in den Leserbriefspalten und über eingesandte Mitteilung am Leben zu erhalten und waren damit zumindest zeitweise, wenn auch in relativ bescheidenem Umfang, erfolgreich. Demgegenüber erzeugt der direktdemokratische Prozess eine über mehrere Monate anhaltende und vergleichsweise intensive öffentliche Debatte, die zwar ebenfalls ereignisabhängigen Schwankungen ausgesetzt, aber auf (quantitativ) erkennbar höherem Niveau angesiedelt war. Bemerkenswert ist schliesslich auch, dass das kommunikative Feld gerade in den letzten Wochen von den betroffenen Bürgern und nicht etablierten Gruppen beherrscht wird, die sich über Leserbriefe und eingesandte Mitteilungen zu Wort melden, während die unmittelbar beteiligten Kampagnenakteure die Medienöffentlichkeit verlassen und vermehrt auf bezahlte Werbemittel (Inserate, Plakate) umschalten.

Dieser letztgenannte Befund findet sich in Tabelle 1 bestätigt, welche die Verteilung der medienöffentlichen Sprecher in vorplebiszitärer und Referendumsphase zeigt. Sie sortiert die gesellschaftlichen Akteure einem von Bernhard Peters (1993, 327-344 ff.) entwickelten Schema folgend gemäß ihrer Zugehörigkeit zu Zentrum und Peripherie des politischen Systems und weist darüber hinaus den eigenständigen Beitrag des politi-



schen Journalismus zur öffentlichen Meinungsbildung aus. Die Auswertung belegt einen statistisch überzufälligen Unterschied in der infrastrukturellen Ausstattung der öffentlichen Debatte in beiden Phasen des Entscheidungsprozesses. Offensichtlich ist die Dominanz des politischen Zentrums in der Referendumsphase weniger stark ausgeprägt als in der vorplebiszitären Phase, wobei bezeichnenderweise vor allem das Parlament im direktdemokratischen Prozess an Stimme verliert. Demgegenüber lässt sich ein deutlicher Anstieg der Beteiligung von Akteuren aus der von Habermas sogenannten „Input-Peripherie“ des politischen Systems (lose organisierte Akteure der Zivilgesellschaft und Einzelbürger) an der öffentlichen Kommunikation der Abstimmungsphase beobachten.

*Tabelle 1: Medienöffentliche Sprecher im Liechtensteiner Verfassungskonflikt 2000 bis 2003 (in %)*

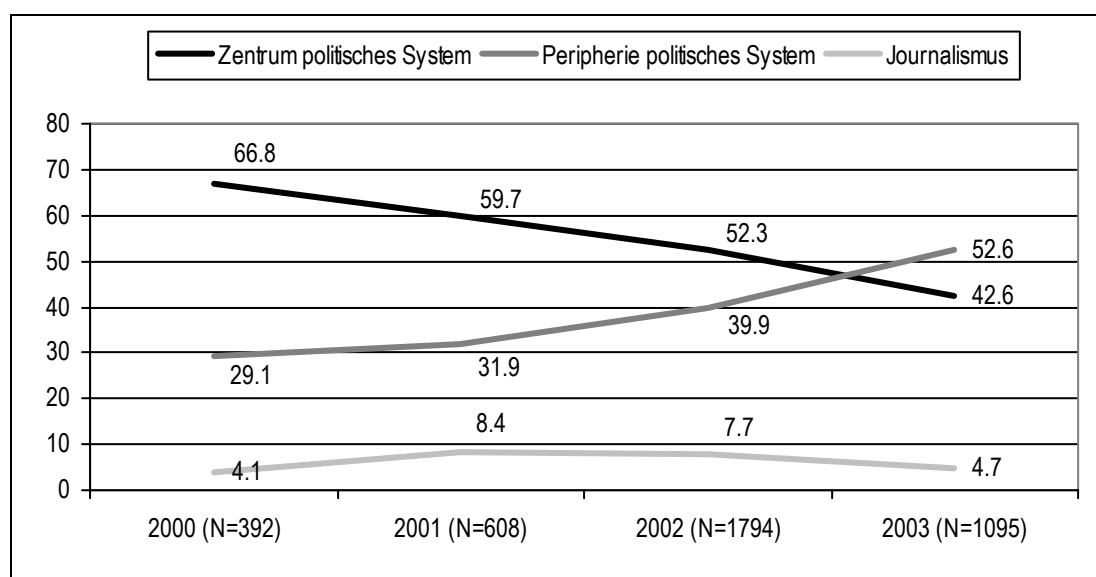
	Vorplebiszitäre Phase (01/00 bis 07/02)	Direktdemokratische Phase (08/02 bis 03/03)
<b>Zentrum des politischen Systems, davon</b>	<b>54,6</b>	<b>49,4</b>
- Regierung	7,2	7,6
- Landtag	22,9	13,6
- Verwaltung	0,1	1,0
- Justiz	-	0,1
- Parteien	7,8	10,5
- Fürstenhaus (Fürst/Erbinprinz)	10,8	7,6
- sonst. politische Sprecher	5,8	9,0
<b>Peripherie des politischen Systems, davon</b>	<b>38,0</b>	<b>45,1</b>
- Vereine, Initiativen, Komitees	9,9	15,9
- Einzelbürger	23,1	27,6
- Experten	4,6	1,3
- Interessenverbände, Kirche	0,4	0,3
<b>Journalisten</b>	<b>7,6</b>	<b>5,5</b>
	100%	100%
N	2137	1752

*Cramers V = .21 ; Irrtumswahrscheinlichkeit < 1%*

Noch deutlicher wird diese Entwicklung, wenn man den Prozess kleinteiliger nach Jahresabschnitten gliedert. Hier zeigt sich, dass der normative Anspruch eines diskursiven Öffentlichkeitsmodells, wonach die Chancen aller Akteure, im öffentlichen Kommunikationsraum zu sprechen und Gehör zu finden, prinzipiell gleich verteilt sein sollten und wenn überhaupt, dann nur eine moderate Überrepräsentanz zivilgesellschaftlicher Akteure tolerierbar sei (vgl. zu allen im folgenden verwendeten Prüfkriterien Habermas 1992a, 370 f.; Peters 1994, 46 f. und Gerhards 1997, 10-12 unter Bezug auf Ackermann 1989), in den letzten Monaten vor der Abstimmung 2003 fast schon idealtypisch verwirklicht war. Im Zeitverlauf entwickelte sich die politische Öffentlichkeit Liechtensteins, zumindest was das Ensemble der Sprecher angeht, von einer „vermachteten“ Öffentlichkeit im verfahrenen politischen Prozess der Jahre 2000 und 2001, in denen die

etablierten Akteure des politischen Entscheidungssystems die öffentliche Debatte klar dominierten, konsequent in Richtung einer „autochtonen“ Öffentlichkeit in der Schlussphase des Referendumsprozesses, in der die betroffenen Bürger und zivilgesellschaftlichen Akteure selbst das Wort ergriffen und sich artikulierten; bis hierher ein eindrucksvoller Beleg für das kommunikative Potential direktdemokratischer Verfahren.<sup>5</sup>

*Grafik 2: Entwicklung der Repräsentanz medienöffentlicher Sprecher von Zentrum und Peripherie im Liechtensteiner Verfassungskonflikt 2000 bis 2003 (in %)*



Über die Forderung nach Offenheit für alle Sprechergruppen hinaus geht das diskursive Modell von Öffentlichkeit davon aus, dass der öffentliche Diskurs insbesondere dann zur Verständigung zwischen widerstreitenden Interessen beitragen kann, wenn Aussagen und Positionen argumentativ und mit Begründungen vertreten werden, denen man sich entweder anschließen kann oder mit besseren Argumenten widersprechen sollte. Insoweit wäre im nächsten Schritt zu prüfen, in welchem Umfang die in der Öffentlichkeit vorgetragenen Aussagen zum Verfassungskonflikt auf begründenden Argumenten beruhen. Wie Tabelle 2 zeigt, war dies in den beiden Hauptprozessphasen der Liechtensteiner Verfassungsauseinandersetzung in ausgesprochen bescheidenem Ausmass der Fall. Rund 70% der Stellungnahmen zur Verfassungsdiskussion wurden ohne Begründung abgegeben. Von einer echten Diskussion oder Debatte im Sinne des Austauschs der Argumente kann man also kaum sprechen, eher von einer Gegenüberstellung von

<sup>5</sup> Der Vollständigkeit halber und zum Beleg des oben Gesagten weist Grafik 2 zusätzlich aus, dass der sachbezogene Eigenbeitrag des Journalismus zur Debatte in allen Phasen, insbesondere aber im eigentlichen Abstimmungskampf, minim blieb. Tabelle 2 zeigt darüber hinaus, dass diese wenigen Eigenbeiträge zudem ausgesprochen argumentationsschwach und informationsarm ausfielen, eine Besonderheit, die auf die anachronistischen Bedingungen des Liechtensteiner Medienschaffens verweist.

Behauptungen. Zwar stieg das Argumentationsniveau in der Referendumsphase leicht an. Die Prozentwertdifferenz ist allerdings so gering (und statistisch nicht signifikant), dass daraus nicht auf eine substantielle Qualifizierung der Debatte in der direktdemokratischen Arena geschlossen werden kann. Die differenzierte Auswertung für einzelne Akteursgruppen offenbart darüber hinaus, dass sich Zentrums- und Peripherieakteure in ihren Argumentationsniveaus kaum von einander unterscheiden. Beide Gruppen führen mehrheitlich Aussagen ohne Begründung (71% zu 67%) in den Mediendiskurs ein. Noch detaillierter betrachtet zeigt sich immerhin (nicht in Tabelle 2 ersichtlich), dass die jeweiligen Sprecher der beiden zentralen Akteursgruppen, nämlich die (männlichen) Mitglieder des Fürstenhauses und die Initiativ- bzw. Unterstützerkomitees beider Verfassungsinitiativen, erkennbar und hochsignifikant deliberativer kommunizierten als alle anderen Diskursbeteiligten. Jede zweite medienöffentliche Stellungnahme von Repräsentanten dieser Gruppen waren in den letzten fünf Monaten vor der Abstimmung argumentativ gestützt. Das ist ein vergleichsweise hoher Wert, der darauf schliessen lässt, dass Qualifizierungseffekte zumindest auf einen Teil der Sprecher wirken. Gleichwohl entsprechen die Zahlen nur bedingt der Erwartung des anspruchsvollen Öffentlichkeitsmodells, das nämlich unterstellt, zivilgesellschaftliche Akteure würden sich in jedem Falle kommunikativ deutlich diskursiver verhalten, als solche des politischen Zentrums (zu denen der Fürst von Liechtenstein als Bestandteil der Exekutive zweifellos zu zählen ist), weil sie auf keine weiteren politischen Handlungszwänge Rücksicht zu nehmen hätten.

*Tabelle 2: Informationsgehalt und Begründetheit problembezogener Stellungnahmen zum Liechtensteiner Verfassungskonflikt 2000 bis 2003 in den Landeszeitungen*

	Anteil ohne sachbezogene Argumente (in %)	Anzahl sachbezogener Argumente (Ø)	Anzahl sachbezogener Ideen-Elemente (Ø)
Vorplebiszitäre Phase	71,1	0,49	1,7
Direktdemokratische Phase	68,7	0,53	1,4
Zentrumsakteure	70,7	0,52	1,5
Peripherieakteure	66,6	0,54	1,8
Journalisten	86,6	0,19	0,6

*Laut T-Test: keine sig. Differenzen der Mittelwerte „Argumente“; sig. Differenzen der Ideen-Elemente zwischen den Phasen und Gruppen*

Um im weiteren den Informationsgehalt der Kommunikation zu prüfen, wird vereinfachend unterstellt, dass eine problembezogene Stellungnahme immer dann informativ ist, wenn sie entweder die Ursachen bestehender Probleme zu nennen versucht, wenn sie Argumente für oder gegen eine Position mobilisiert, wenn sie sich bemüht, Problemfolgen sichtbar zu machen oder wenn sie darauf hinweist, wie mit dem Problem umgegangen werden kann. Im übrigen wird unterstellt, dass eine Stellungnahme um so informativer ist, je mehr der genannten „Ideen-Elemente“ (vgl. zum Begriff Gerhards/Neidhardt/Rucht 1998, 143; Wessler 1999, 167) sie anspricht. Nicht geprüft ist dabei die Qualität der vorgeschlagenen Regelung, die Rationalität des entsprechenden

Arguments, die Wahrheit der Verursachungsgeschichte etc. Es handelt sich also um ein rein formales Kriterium. Der Mittelwertvergleich zeigt, dass der Informationsgehalt der Kommunikation gemessen an diesem Kriterium in der direktdemokratischen Phase nicht nur nicht anstieg, sondern im Gegenteil signifikant abnahm. Das mag auf den aussergewöhnlich langen Vorlauf der Diskussion zurückzuführen sein, angesichts dessen viele Sprecher in der Schlussphase auf die Wiederholung der als bekannt unterstellbaren Hintergrundinformationen verzichteten, um sich auf ihre Überzeugungsbotschaften zu konzentrieren. Sollte diese Tendenz allerdings keine fallspezifischen sondern systematische Gründe haben, was anhand weiterer Fallstudien überprüft werden müsste, so wäre im Referendumsprozess von einer eingeschränkte Informationsbasis für diejenigen Teile des politischen Publikums auszugehen, die sich erst unmittelbar vor der Entscheidung für den Abstimmungsgegenstand zu interessieren beginnen. Im Sprechergruppenvergleich wird immerhin deutlich, dass zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur argumentationsstärker, sondern auch mit informationshaltigeren Stellungnahmen auftreten. Das gilt im Übrigen für beide Prozessphasen.

Als weiteres Indiz für die Rationalität eines Diskurses gilt, dass die Sprecher in der Öffentlichkeit tatsächlich aufeinander Bezug nehmen, anstatt lediglich übereinander und damit eigentlich aneinander vorbei zu reden. Um auch dies zu überprüfen, wird in einer weiteren Auswertung nachgewiesen, in welchem Ausmass Problemäusserungen zum Verfassungskonflikt in der Medienöffentlichkeit tatsächlich an andere beteiligte Diskursteilnehmer adressiert wurden. Danach waren rund 73% aller Sprecheräusserungen zum Verfassungskonflikt explizit und erkennbar (mit Namensnennung) an einen Adressaten gerichtet, rund 27% blieben hinsichtlich ihres Adressaten allgemein oder diffus, waren also ungerichtet in den öffentlichen Raum gesprochen. Fast drei Viertel aller Stellungnahmen fordern mithin zur quasi-interaktiven Fortsetzung der öffentlichen Kommunikation heraus, was durchaus den Anforderungen eines anspruchsvollen Öffentlichkeitsmodells entspricht. Das gilt speziell für die direktdemokratische Phase, die mit einem Anteil von 76% adressierter Stellungnahmen einen um immerhin 5%-Punkte höheren Wert ausweist, als die Kommunikation der vorplebiszitären Periode (71%). Was den Gesamtbestand adressierter Kommunikationen angeht (also jene 73% aller Fälle), so richten sie sich in der großen Mehrheit der Fälle an eine der beteiligten Konfliktparteien im politisch administrativen Zentrum: in rund 50% der Fälle an das Fürstenthaus, mit leicht steigender Tendenz (+3%-Punkte) in der direktdemokratischen Phase, in einem Viertel der Fälle an die Landesregierung, mit signifikant fallender Tendenz (-7%-Punkte) in der direktdemokratischen Phase. Hieraus kann man schliessen, dass die Kommunikation im Referendumsprozess zielgenauer wird, sich gleichsam von der typischen Allzuständigkeitsvermutung zulasten der Regierung wegbewegt und diejenigen fokussiert, die als tatsächliche Nutzniesser der Vorlage erkannt werden.

Freilich können Sprecher sich wechselseitig adressieren (Forderungen an den jeweils anderen stellen, Appelle an ihn richten usw.), ohne tatsächlich miteinander in Dialog zu treten. Was im Hinblick auf die diskursive Qualität von Öffentlichkeit besonders interessiert, ist also die Frage, ob die Sprecher de facto auf die Argumente des jeweils An-

deren eingehen. Um das zu prüfen, wurden im Rahmen der Inhaltsanalyse 35 unterschiedliche Einzelargumente zu verschiedenen Aspekten des Verfassungsthemas danach unterschieden, ob sie einzelne Vorschläge und Änderungswünsche des Fürstenhauses befürworteten oder eher ablehnten. Mit Hilfe dieser Daten kann berechnet werden, wie groß der Anteil öffentlicher Stellungnahmen ist, die sowohl befürwortende als auch ablehnende Argumente vortragen, indem sie beispielsweise ein Argument nennen, um dann dagegen zu argumentieren, oder aber zwei konkurrierende Argumente (nach dem Muster, „einerseits gilt dies ... andererseits wäre das zu bedenken“) einander gegenüberstellen. Eine Grafik ist an dieser Stelle nicht vonnöten: der Anteil solcher im engeren Sinne diskursiver Stellungnahmen beträgt in dem hier untersuchten Fundus der Medienöffentlichkeit zum Verfassungskonflikt in Liechtenstein exakt 0,5 Prozent, das sind in absoluten Zahlen 21 von rund 3900 untersuchten öffentlichen Äusserungen.

Man mag einwenden, dass der Anspruch überzogen sei und den realen Bedingungen öffentlichen politischen Kommunizierens nicht entspricht. Dann bietet es sich an, eine solche Forderung nicht an die Sprecher selbst, sondern an die Medien öffentlicher Kommunikation zu richten. Sie wären offenbar ohne weiteres in der Lage, derartige Quasi-Diskussionen im Rahmen ihrer Berichterstattung zu konstruieren, indem in einem Beitrag etwa zunächst Sprecher mit Pro-Äusserungen zitiert werden, dem dann die eigenen Contra-Argumente oder die eines anderen Sprechers gegenübergestellt werden könnten, um dem Leser mit diesen Mitteln des diskursiven Meinenslassens vor Augen zu führen, worin der Kern der argumentativen Auseinandersetzung besteht. Eine solche Präsentationsform wäre auch und gerade für eine parteigebundene Presse rational, dürfte also vorderhand nicht einfach an den spezifischen Medienbedingungen Liechtensteins scheitern. Tatsächlich betrug der Anteil an Zeitungsartikeln, die in dieser Weise Pro- und Contra-Argumente miteinander konfrontierten, im hier untersuchten Fall gerade 6,3% (von insgesamt 2109 Artikeln), was im Umkehrschluss bedeutet, dass mehr als 90% der Artikel – wenn überhaupt - ausschließlich Argumente für die eine oder andere Position liefern, nicht aber für beide.<sup>6</sup> In der vorplebiszitären Phase traf das auf 92,8% (von 1106 Beiträgen) und in der direktdemokratischen auf 94,6% von (1003 Beiträgen) zu. Zieht man in Betracht, dass sich die redaktionelle Verantwortung im engeren Sinne lediglich auf die selbstverantworteten Beiträge bezieht, also nicht auf Leserbriefe, eingesandte Mitteilungen, Dokumentationen, dann ist es gerechtfertigt, die gleiche Auswertung für die um externe Zulieferungen verminderte Grundgesamtheit zu rechnen. Im dem Fall ergibt sich ein Anteil von 10,1% (von 871 redaktionellen Beiträgen) „diskursiv“ gebauter Beiträge, was die Gesamteinschätzung freilich nicht wesentlich verändert.

Nach der gleichen Logik kann schliesslich auf höchster Aggregationsebene gefragt werden, ob und inwieweit in ein und der gleichen Zeitungsausgabe an irgendeiner Stelle,

---

<sup>6</sup> Wohlgermerkt: hier wurde nicht geprüft, ob Statements von Angehörigen der unterschiedlichen politischen „Lager“ im gleichen Artikeln zu Wort kamen, sondern präziser, ob Argumente für und wider die (Bestandteile der) Verfassungsrevision präsentiert wurden, unabhängig davon, wer sie vorgetragen hatte.

z.B. einem redaktionellen Beitrag auf Seite 3 Argumente „Für“ und an anderer Stelle, bspw. bei den Leserbriefen Argumente „Wider“ vorkommen, so dass ein Zeitungsnutzer, der alle Beiträge zum Thema liest, tatsächlich die Chance hat, den Widerstreit der Argumente wahrzunehmen, wenn auch ohne direkten Bezug aufeinander (ausser, dass sie in der gleichen Zeitungsausgabe stehen). Das war in ganzen 165 von insgesamt 677 untersuchten Zeitungsausgaben der Fall, was einer Quote von 24,4% entspricht. In gut drei Vierteln aller Fälle findet folglich selbst auf Ebene aller Artikel einer Ausgabe zum gleichen Thema keine Auseinandersetzung der Argumente statt. Immerhin konnte aber bei dieser Auswertung eine signifikante Differenz zwischen den Prozessphasen registriert werden. Während nämlich in der vorplebiszitären Periode rund 20% der Zeitungsausgaben widerstreitende Argumente vermittelte, waren es in der Referendumsphase 36%, was als Folge der in Tabelle 1 dokumentierten Verbreiterung des Sprechers ensembles erklärt werden kann. Denn in dem Maße, wie sich neue Sprecher zu Wort melden, die Diskussion intensivieren und asymmetrische Repräsentanz abschleifen, wird die Zeitung gleichsam automatisch dialogischer, was der Nutzer freilich nur dann als Konfrontation von Argumenten erfährt, wenn er in jeder Ausgabe wirklich alle Artikel zum Thema liest. Sollte er das Medium selektiv nutzen, trägt er dennoch keinen Informationsgewinn davon.

Trotz dieser Einschränkungen sprechen insgesamt immer noch mehr Befunde für die optimistischen Annahmen einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie als dagegen. Und sie sprechen auf den ersten Blick auch nicht gegen die Möglichkeit öffentlicher Deliberation im Rahmen direktdemokratischer Verfassungsentscheide. Allerdings erlaubt der Liechtensteiner Fall eine Reihe von Beobachtungen, die sich durchaus zur Stützung der oben referierten Argumentation von Simon Chambers anführen lassen, ohne sich in den Daten der standardisierten Inhaltsanalyse hinreichend deutlich abzubilden. Tatsächlich mehrten sich unmittelbar nach Anmeldung der Verfassungsinitiative durch das Fürstenhaus die Stimmen aus dem Regierungslager, die für ein baldiges „end of talk“ und rasche Entscheidung plädierten. In verschiedenen Zeitungsinterviews mit Exponenten der Regierungspartei hiess es bereits im August 2002 unter anderem: „Wir müssen uns einfach mal entscheiden“ und die „Abstimmung jetzt nicht weiter hinauszögern“. Man habe „die Angelegenheit zu lange anstehen lassen“ und sollte nun „nicht jahrelang weiter debattieren“ (vgl. *Liechtensteiner Volksblatt* vom 22. August 2002, S. 3, vom 24. August 2002, S. 3, vom 29. August 2002, S. 3). Dem Umstand, dass der zur Debatte stehende Verfassungsentwurf zu dem Zeitpunkt erst seit wenigen Wochen frei zugänglich, in der Bevölkerung weitgehend unbekannt und unter Experten nach wie vor hochumstritten war, begegnete man mit dem Argument, dass auch Expertenmeinungen subjektive Komponenten hätten, eine objektive Beurteilung mithin nicht zu erreichen sei und daher auch gleich ohne weiteren Meinungs austausch abgestimmt werden könnte (vgl. *Liechtensteiner Volksblatt* vom 22. und 24. August 2002, S. 3). Ein ehemaliger Präsident der Regierungspartei: „Ich sehe hier eine Parallele zur EWR-Abstimmung: Obwohl fast niemand in Liechtenstein den umfassenden Überblick zur Beurteilung der möglichen Konsequenzen eines EWR-Beitritts oder Nichtbeitritts hatte, hat das Volk eine Entscheidung gefällt“ (*Liechtensteiner Volksblatt* vom 22. August 2002, S. 3). In

Umsetzung dieser Linie wurde nicht nur, wie oben bereits erwähnt, eine weitere Landtagsdebatte zum Thema verhindert. Regierungsvertreter und Repräsentanten der Mehrheitspartei verzichteten auch auf die Teilnahme an zwei von drei Grossveranstaltungen, die ein überparteiliches „Organisationskomitee Informationsoffensive Verfassung“ (am 24. September 2002 und 17. Februar 2003)<sup>7</sup> ausgerichtet hatte. Anlässlich der Absage an eine sogenannte „Verfassungsarena“ liess der Generalsekretär der Regierungspartei wissen, die Argumente seien „zur Genüge ausgetauscht und die Meinungen gemacht. Wir können noch so viele Diskussionen veranstalten, uns haben weite Teile der Bevölkerung zu verstehen gegeben, dass sie jetzt endlich entscheiden wollen, damit man sich in Liechtenstein wieder anderen wichtigen Fragen widmen kann“ (*Liechtensteiner Volksblatt* vom 6. Februar 2003, S. 3). Die einzige öffentliche Diskussionsveranstaltung, an der Vertreter aller Parteien, der Regierung und der Initiativkomitees teilnahmen, fand am 9. Dezember 2002 vor rund 600 Zuschauern statt. Dieser Diskussionsrunde verweigerte die Regierung eine Ton-Übertragung im Landeskanal mit dem Argument, am Veranstaltungstag sei noch keine Verfassungsinitiative rechtsgültig zustande gekommen (die Frist der Unterschriftensammlung lief vier Tage später, am 13. Dezember 2002, ab), was den Regierungschef und einen weiteren Regierungsrat nicht daran hinderte, auf dem Podium als Verteidiger der Fürsteninitiative aufzutreten. Der Landesfürst und eigentliche Initiant nahm an keiner Diskussionsveranstaltung teil. Streitgespräche, so gab er zu Protokoll, würde mehr der Unterhaltung als der Informationen dienen, und im Übrigen könnte eine Intensivierung und Verschärfung der öffentlichen Diskussion „weitere Gräben aufreissen“ und dem Ansehen der Monarchie schaden. Für Interviews stehe man den Zeitungen aber selbstverständlich weiter zur Verfügung (vgl. *Liechtensteiner Volksblatt* vom 31. Oktober 2002, S. 3-4). Diese Position hielt das Staatsoberhaupt auch durch, als von Seiten der Regierung ein „Fernsehduell“ mit seiner Beteiligung geplant wurde. Auch dieses Angebot lehnte er ab: „Unserer Meinung nach ist es nicht sinnvoll. Es sind ja doch sehr viele Verfassungsartikel betroffen und diese kann man in einer kontradiktorischen Diskussion gar nicht alle behandeln. Man verliert sich in Einzelheiten“ (*Liechtensteiner Vaterland* vom 8. Februar 2003, S. 3). Für monologische Formate galt dieser Vorbehalt allerdings nicht. Eine Sendung, in der Fürst und Erbprinz ihre Position ohne Gegenrede verbreiten konnten, wurde später realisiert und ausgestrahlt. Diese wenigen Beispiele mögen genügen, um zu belegen, dass die Neigung zur Diskussionsverweigerung, wie von Chambers vermutet, auch im Liechtensteiner Verfassungskonflikt mit Beginn der eigentlichen Referendumsphase zweifellos gewachsen ist. Umso bemerkenswerter ist es, dass insgesamt dennoch eine Intensivierung der öffentlichen Kommunikation registriert werden konnte, ein Hinweis darauf, was eine aktive Zivilgesellschaft dennoch zu leisten vermag, selbst in einem an Eigenantrieb und Autonomie so schwachen Mediensystem wie demjenigen Liechtensteins.

Ein weiteres zentrales Konzept deliberativer Politik, dessen Verletzung im Liechtensteiner Verfassungsentscheid beispielhaft studiert werden kann, ist das Postulat des Re-

---

<sup>7</sup> Zuvor schon hatten sich Partei- und Regierungsvertreter der Einladung zu einer Veranstaltung des gleichen Komitees am 29. April 2002 verweigert.

spekts (*empathy*) gegenüber der Person des politischen Konkurrenten, der Legitimität seines Anliegens und den Bedürfnissen der Betroffenen (vgl. Habermas 1991, 73; Gutmann/Thompson 1990, 85; Macedo 1999, 10). Zu keinem Zeitpunkt der Debatte hatte namentlich der Landesfürst zu erkennen gegeben, dass er die Kritiker seiner Verfassungsvorschläge als legitime politische Konkurrenten akzeptiert hätte. In der Regel sprach er von ihnen als „seinen persönlichen Gegnern“, die „in jahrelanger Wühlarbeit die Monarchie und den demokratischen Rechtsstaat aus den Angeln zu heben“ gedächten (vgl. *Liechtensteiner Vaterland* vom 15. Dezember 2001). Anlässlich seiner Thronrede zur Landtagseröffnung am 7. Februar 2002 gab das Staatsoberhaupt mit Blick auf die demokratische Opposition zu Protokoll, „dass die Geschichte des 20. Jahrhunderts leider allzu viele Beispiele kennt, bei denen selbst ernannte Demokraten, ohne das Volk zu fragen, Monarchien beseitigt haben, um dann eine Diktatur einzuführen“. Insoweit stehe auch im gegenwärtigen Verfassungskonflikt in Liechtenstein, „nicht nur die Monarchie, sondern auch der demokratische Rechtsstaat zur Disposition“ (vgl. *Liechtensteiner Volksblatt* vom 8. Februar 2002). Mit der Nähe zum Abstimmungstermin verschärfte der Landesfürst den Ton weiter. Hieß es noch im September 2002, „Ich kann es nicht genug betonen: Es handelt sich hierbei um Gegner der bestehenden Verfassung, um Gegner unserer bewährten Staatsform und um Gegner der Monarchie“ (*Liechtensteiner Vaterland* vom 7. September 2002, 6), so bezeichnete er die Kritiker schliesslich im Februar 2003 als „Gegner des Fürstentums“ und rückte sie unverhohlen in die Nähe der Liechtensteiner Nationalsozialisten (vgl. *Liechtensteiner Vaterland* vom 14. Februar 2003, S. 5).

Die konkurrierende Verfassungsinitiative der Demokratiebewegung vom Oktober 2002, die völlig rechtmässig zustande gekommen und durch ihre rund 2200 Unterstützungssunterschriften (Quorum 1500) zudem als eine der erfolgreichsten Initiativen in der demokratischen Geschichte Liechtensteins ausgewiesen war, wurde vom Staatsoberhaupt und seinen Unterstützern in gleicher Weise diskreditiert. Hans-Adam II. bezeichnete sie mehrfach öffentlich als „politisches Kasperltheater“, „Unverschämtheit“ und „Etikettenschwindel“ und deren Initianten als „Streithanseln“. Auch wenn diese Initiative an der Urne eine Mehrheit gewänne, würde weder er selbst noch ein anderer Fürst sie jemals unterschreiben. Deshalb handele es sich um eine „Totgeburt“ (vgl. verschiedene Interviewäusserungen in *Liechtensteiner Volksblatt* und *Liechtensteiner Vaterland* vom 23. Oktober 2002 sowie *Liechtensteiner Volksblatt* und *Liechtensteiner Vaterland* vom 31. Oktober 2002). Ein Landtagsabgeordneter der Regierungsfraktion verstieg sich im Parlament zu der Aussage, der Gegenvorschlag sei eine „Kriegserklärung an das Fürstenthaus“ (vgl. *Liechtensteiner Vaterland* vom 25. Oktober 2002, S. 1).

Der Respekt gegenüber dem Land und seiner Bevölkerung wurde vor allem durch einige öffentliche Äusserungen des Landesfürsten in Frage gestellt, mit denen Hans-Adam II. Bill Gates als seinen möglichen Nachfolger - verbunden mit der Umbenennung Liechtensteins in „Microsoft“ - für den Fall ins Spiel brachte, dass man sich seinen Vorstellungen im Lande nicht würde anschliessen können. Eine Einlassung aus dem Jahr



1995<sup>8</sup> wurde im Abstimmungskampf durch entsprechende Anspielungen verschiedentlich aktualisiert, unter anderem im Zusammenhang mit einer Stellungnahme des Fürsten zur Konkurrenzinitiative, die offen lasse, wer unter diesen Bedingungen das Amt des Staatsoberhauptes übernehmen würde: „Soll es nun doch Bill Gates sein oder haben die Initianten einen anderen Kandidaten in Aussicht?“ (*Liechtensteiner Vaterland* vom 23. Oktober 2002, S.1).

Die unbedingte Ausrichtung auf instrumentelle Kommunikation im Referendumsprozess, die Chambers vermutet, findet sich in Liechtenstein in Form einer strategischen Umdeutung des Abstimmungsgegenstands wieder, die erneut primär vom Fürstenhaus betrieben wurde. Mit seiner schon im Jahr 2000 geäußerten Absicht, den Wohnsitz der Familie nach Wien zu verlegen, wenn seine Verfassungsvorschläge von Politik und Bevölkerung nicht akzeptiert werden würden, war die Verfassungsthematik von Beginn an vom symbolisch und emotional hochgradig aufgeladenen Parallelthema der fürstlichen Wohnsitznahme überschattet und partiell verdeckt. Diese Grundlage nutzten Fürstenhaus, ihm nahe stehende Parlamentarier der Regierungspartei und Unterstützergruppen im Referendumsprozess, um den anstehenden Entscheid systematisch zu einer Vertrauensabstimmung über den aktuellen Fürsten, die gesamte Dynastie derer von und zu Liechtenstein und die Liechtensteiner Monarchie insgesamt zu definieren. Prototypisch dafür steht die folgende Passage aus der bereits zitierten Thronrede zur Landtagseröffnung im Februar 2002: „Spricht der Landtag dem Fürstenhaus das Misstrauen aus und lehnt die Verfassungsvorlage ab, so stellt sich die Frage, wie wird das Volk entscheiden? Lehnt auch das Volk den Verfassungsvorschlag ab und spricht dem Fürstenhaus das Misstrauen aus, so ist die Vertrauensgrundlage zerstört“. Dabei konnte sich der Fürst eine Niederlage im Landtag nur so erklären, „dass es den Gegnern unserer Staatsform gelungen ist, bei einem Teil der Abgeordneten tiefes Misstrauen gegenüber dem Fürstenhaus zu säen“ (*Liechtensteiner Volksblatt* vom Februar 2002). Die Verwendung dieser Rhetorik wurde bis zum Abstimmungstermin kontinuierlich weiterentwickelt und intensiviert, bis hin zum 14. Februar 2003, als das Staatsoberhaupt bei gleicher Gelegenheit vier Wochen vor der Abstimmung noch einmal öffentlich die Vertrauensfrage stellte. Den Höhepunkt der De-Thematisierungsstrategie bildete die abschliessende Inserate- und Plakatkampagne der Initianten, in welcher der Begriff Verfassung kein einziges Mal auftauchte. Sie wurde mit einem einzigen Slogan geführt: „Ja zum Fürstenhaus“.

---

<sup>8</sup> Die entsprechende Original-Passage eines Interviews mit der „Financial Times“ vom 23./24. September 1995 lautet: „If they do not want the head of our family to be their reigning prince, that is okay. But then they will have to find another head of state willing to pay all the costs out of his own pocket. Mr. (Bill) Gates might be interested, and then they could call themselves Microsoft instead of Liechtenstein“.

## **Fazit: Deliberation, Medien-Öffentlichkeit und direktdemokratischer Verfassungsentscheid**

Die Gesamtbilanz der referierten Befunde fällt offensichtlich widersprüchlich aus. Auf der einen Seite liefern sie eindrucksvolle Belege für die kommunikationsbelebende Wirkung direktdemokratischer Verfahren und vereinzelt gar für eine weitergehende Qualifizierung politischer Öffentlichkeit im Sinne der Diskurstheorie. Das gilt zuvorderst für die bemerkenswerte Intensivierung öffentlicher Kommunikation im Referendumsprozess, die es im Unterschied zu der Sprunghaftigkeit und Ereignisabhängigkeit des Normalverlaufs politischer Kommunikation erlaubt, ein Thema längerfristig und erschöpfend zu behandeln, anstatt Themen in immer kürzeren Abständen auszuschneiden und durch neue zu ersetzen. Zwar wird die unmittelbare Medienaufmerksamkeit mit dem Abstimmungsentscheid rapide nachlassen. Aber selbst gescheiterte Anliegen vermögen bekanntlich nachhaltige Resonanz im politischen Prozess zu erzeugen, wenn sie im Abstimmungskampf ihre grundsätzliche Berechtigung nachweisen konnten. Der Diskurs wird in diesen Fällen nicht einfach abbrechen, sondern von dem öffentlichen Kommunikationsforum in die institutionellen Arenen des politischen Prozesses abwandern, um möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt wieder in die Öffentlichkeit zu gelangen. Darüber hinaus lässt sich mit den oben präsentierten Daten die These bestätigen, dass der Referendumsprozess eine breitere Beteiligung von Sprechern mit unterschiedlichstem Organisationsgrad und Interessenhintergrund forciert. In dem Fall konnte sogar die übliche Dominanz von Akteuren des politischen Zentrums durchbrochen werden, so dass zivilgesellschaftliche Akteure und Normalbürger, wie von Habermas gefordert, im Endspurt die öffentliche Debatte (rein quantitativ) bestimmten. Ob dieser Prozess tatsächlich eine stärkere Laienorientierung der Kommunikation und Differenzierung der argumentativen Anspruchsniveaus mit sich bringt, konnte in dieser Studie nicht untersucht werden. Allerdings gewinnt die Vermutung vor dem Hintergrund der Sprecherdaten an Plausibilität. Schliesslich finden sich Hinweise darauf, dass öffentliche Kommunikation im Kontext direktdemokratischer Sachentscheidungen stärker adressatenbezogen funktioniert und darüber hinaus an Zielgenauigkeit gewinnt, Interessengegensätze also exakter fokussiert. Dem steht die Beobachtung gegenüber, dass Versuche, sich der öffentlichen Debatte zu entziehen, zumindest aber das Kommunikationsaufkommen zu begrenzen, in der Referendumsphase durchaus zunehmen können. Ob solche Versuche erfolgreich sind, wird vor allem davon abhängen, inwieweit eine aktive Zivilgesellschaft und (im Normalfall) die Massenmedien dem entgegenwirken. Schwerer wiegen die markanten Verletzungen der Forderung nach Empathie gegenüber dem politischen Konkurrenten und seinen Anliegen, die freilich im hier geschilderten Fall eher Kennzeichen des grundsätzlichen Verhältnisses der Konfliktparteien zu sein scheinen, als das unmittelbare Ergebnis des Referendumsprozesses. Wenig ermutigend fallen schliesslich auch die Befunde zum Postulat argumentativer Stützung der Kommunikation aus. Tatsächlich werden die allermeisten öffentlichen Stellungnahmen zu politischen Sachfragen ohne erhärtende Argumente vorgetragen. Das war auch im hier berichteten Fall nicht anders. Eine direkte Konfrontation von Pro- und Contra-Argumenten wird

weder von den Sprechern selbst angestrebt, noch von den Medien der Massenkommunikation in namhaftem Umfang „konstruktiv“ hergestellt. Die Verlagerung des Problems in die direktdemokratische Entscheidungsarena hat darüber hinaus nicht zur substantiellen Verstärkung der Argumentationsbemühungen beigetragen. Allerdings lassen sich Ausnahmen von dieser generellen Feststellung benennen. Einige der beteiligten Akteure wiesen gerade in der Referendumsphase einen markant höheren Anteil argumentativ gestützter öffentlicher Stellungnahmen auf als die Gesamtheit der Sprecher. Zudem war der Informationsgehalt der Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Akteure merklich höher als der von Sprechern des politischen Zentrums. Diese letztgenannten Befunde legen die Annahme differentieller Diskurswirkungen direktdemokratischer Verfahren nahe: Gerade die Qualifizierungseffekte betreffen möglicherweise nicht alle Sprecher in gleicher Weise und mithin den öffentlichen Diskurs in seiner Gänze, sondern einzelne Sprechergruppen in Abhängigkeit von der Art ihrer Involvierung. Dabei wäre zu vermuten, dass die Verlockung, instrumentell und persuasiv zu kommunizieren, auf Seiten der potentiellen Nutzniesser einer Entscheidung vergleichsweise höher ist als auf Seiten der negativ Betroffenen, die zumal dann, wenn sie sich in der schwächeren Position sehen, eher geneigt sein dürften, das beste verfügbare Wissen dagegen zu mobilisieren.

Spricht der Liechtensteiner Fall und sein Ausgang grundsätzlich gegen die Möglichkeit deliberativer Verfassungspolitik im direktdemokratischen System? Trotz allem, die Antwort lautet: Nein. Zunächst muss festgehalten werden, dass hier in besonderer Weise zutrifft, was Lupia und Johnston (2001) den Kritikern der direkten Demokratie generell zu erwägen anraten: Nicht das Volk ist zu tadeln, sondern die politischen Eliten.<sup>9</sup> Tatsächlich hat in Liechtenstein nicht eine unaufgeklärte „öffentliche Meinung“ aus eigener Initiative gegen das wohlabgewogene Urteil der politischen Eliten ihre antifreiheitlichen Verfassungsvorstellungen durchgesetzt. Im Gegenteil. Hier war es die oberste Spitze des Staates selbst, die – unterstützt von der Regierungsmehrheit – für eine restaurative und tendenziell autoritäre Verfassungsidee durch aktive Mobilisierung eine Mehrheit in der (eigentlich widerwilligen) Bevölkerung organisierte. Die politische Elite des Landes liess es soweit kommen, dass ein Thema, welches offensichtlich in der Lage war, die Bevölkerung tief und unversöhnlich zu spalten, vom Volk entschieden werden musste, nachdem sie sich selbst im institutionellen Aushandlungsprozess als unfähig erwiesen hatte, einen abgewogenen und konsensfähigen Vorschlag vorzulegen. Volksabstimmungen sollten aber gerade im verfassungspolitischen Prozess mit grosser Vorsicht und Umsicht vorbereitet und keinesfalls als ultima ratio in völlig verfahrenere Lage durchgeführt werden, wie in Liechtenstein vorexerziert. Unter den Bedingungen mussten alle Hoffnungen auf Verständigung durch öffentliche Kommunikation scheitern.

---

<sup>9</sup> Sie illustrieren das Argument in bemerkenswerter Analogie am Beispiel dreier Referenden, die das Ende der französischen Revolution und der ersten und zweiten Republik besiegelten, um fünfzehn Jahre Bonapartismus einzuläuten: „It is not clear, that the referendums were examples of mass incompetence, if by incompetence we mean that French Voters choose what they should have known would be oligarchic and anti-liberal institutions over a reasonably justifiable status quo“ (Lupia/Johnston 2001, 204).

Um die negativen Effekte der Endgültigkeit und Irreversibilität von finalen einmaligen Entscheiden zu mildern, ist vorgeschlagen worden, verfassungsgebende oder –ändernde Abstimmungen als mehrstufigen, iterativen Prozess im Rahmen einer rollenden Verfassungsplanung anzulegen (Tully 1995, 154). Das hätte im hier verhandelten Fall mit der Disaggregation der Materien verbunden werden können. Anstatt das ganze Paket der Änderungen auf einmal abzustimmen und damit (bewusst) undurchsichtig zu halten, hätten zumindest die bis zuletzt umstrittenen Kernelemente in getrennten Urnengängen mit vorgängiger öffentlicher Deliberation entschieden werden können. Dadurch wäre eine gelingende öffentliche Beratschlagung vereinfacht (wenn auch nicht einfach), die Akteure zu substantieller Argumentation gezwungen und die Ablenkung auf Nebenschauplätze erschwert worden. Die folgenreiche Verknüpfung des Verfassungsentscheids mit der Wohnsitzfrage wäre dadurch zumindest erschwert worden, denn die Ankündigung hätte offensichtlich in jedem Einzelfall deutlich unglaubwürdiger gewirkt (Wegzug wegen fehlender Möglichkeit der Gemeindegesezession?) und wäre wahrscheinlich auch nicht wiederholt einsetzbar gewesen.

Deliberative Öffentlichkeit stellt sich offensichtlich auch in der direkten Demokratie nicht naturwüchsig ein. Sie benötigt eine politische Kultur, die das krude „might takes right“ diskreditiert und den Interessenausgleich durch Debatte zusätzlich promoviert.

## Literatur

- Ackerman, Bruce* 1998: *We the People: Transformation*, Cambridge/MA.
- Ackermann, Bruce* 1989: *Why Dialogue?* In: *Journal of Philosophy* Vol. 86, S. 5-22.
- Batliner, Martin* 1993: *Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein*, Freiburg/CH
- Bohnet, Iris / Frey, Bruno S.* 1994: *Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion*, in: *Kyklos* 47, H3, S. 341-354.
- Butler, David / Ranney, Austin (Eds.)* 1994: *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. Basingstoke/London.
- Chambers, Simone* 2001: *Constitutional Referendums and Democratic Deliberation*, in: *Medelsohn, Matthew / Parkin, Andrew (Eds.): Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, New York u.a. /NY (Palgrave), S. 231-255
- Cronin, Thomas E.* 1989: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum und Recall*. Cambridge/London.
- Frey, Bruno S. / Kirchgässner, Gebhardt* 1993: *Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen*, in: *Analyse&Kritik* 15 (1993), S. 129-149.

- Gerhards, Jürgen* 1997: Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Jg. 49. S. 1-34.
- Gutmann, Amy / Thompson, Dennis* 1990: Moral Conflict and Political Consensus, in: *Ethics* 101, p. 64-88.
- Habermas, Jürgen* 1991: Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen* 1992a: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen* 1992b: Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, München/Zürich, S. 11-24.
- Hahn, Harlan / Kamienecki, Sheldon* 1987: Referendum Voting, Social Status and Policy Preferences, New York
- Kampwirth, Ralph* 1999: Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie, in: Schiller, Theo (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt/M., New York, S. 17- 68.
- Kirchgässner, Gebhardt/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R.* 1999: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München (Vahlen).
- Klein, Josef* 1996: Plebiszite in der Mediendemokratie, in: Rüter, Günter (Hrsg.) Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie, Baden-Baden (Nomos), S. 244-260.
- Lauth, Hans-Joachim* 2002: Regimetypen: Totalitarismus – Autoritarismus – Demokratie, in: ders. (Hrsg.) Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag), S. 105-130.
- Lupia, Arthur / Johnston, Richard* 2001: Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums, in: Medelsohn, Matthew / Parkin, Andrew (Eds.): Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns, New York u.a. /NY (Palgrave), S. 192-210.
- Macedo, Stephen (Ed.)* 1999: Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement, New York / Oxford.
- Marcinkowski, Frank / Marxer, Wilfried* 2004: Die Medien im Dienst der Politik. Politische Kommunikationskultur im Fürstentum Liechtenstein, in: Blum, Roger (Hrsg.): Wes Land ich bin, des Lied ich sing – Medien und politische Kultur (i. E.).
- Marcinkowski, Frank* 2005: Öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zum „Verfassungskonflikt“ in Liechtenstein (i. V.).
- Marxer, Wilfried* 2004: Medien in Liechtenstein. Strukturanalyse der Medienlandschaft in einem Kleinstaat, Vaduz.
- Negrine, Ralph.* 1996. The Communication of Politics. London: Sage.
- Neidhart, Leonhard* 1982: Aspekte der politischen Kommunikation in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 22/82, S. 11-33.
- Peters, Bernhard* 1993: Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt/M.

- Peters, Bernhard* 1994: Der Sinn von Öffentlichkeit, in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, Opladen, S. 42-76
- Peters, Bernhard* 2002: Die Leistungsfähigkeit heutiger Öffentlichkeiten – einige theoretische Kontroversen, in: Imhof, Kurt/Jarren, Otfried / Blum, Roger (Hrsg.) Integration und Medien, Wiesbaden, S. 23-35.
- Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.)* 1998: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Opladen (Westdeutscher Verlag)
- Scheyli, Martin* 2000: Politische Öffentlichkeit und deliberative Demokratie nach Habermas, Baden-Baden.
- Schiller, Theo* 2002: Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt/New York.
- Schneider, Maria-Luise* 2003: Zur Rationalität von Volksabstimmungen. Der Gentechnikkonflikt im direktdemokratischen Verfahren, Wiesbaden (VS).
- Tully, James* 1995: Strange Multiplicity. Constitutionalism in the Age of Diversity. Montreal.
- Weiser, Philip* 1993: Ackermans Proposal for Popular Constitutional Lawmaking: Can it Realize his Aspirations for Dualist Democracy? In: New York University Law Review 68, S. 907-959.
- Weßler, Hartmut* 1999: Öffentlichkeit als Prozess. Deutungsstrukturen und Deutungswandel in der deutschen Drogenberichterstattung, Opladen/Wiesbaden.

\* \* \* \* \*