



Wilfried Marxer / Zoltán Tibor Pállinger

Direkte Demokratie in der Schweiz und in
Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte



Beiträge 36/2006

Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 36/2006

Die Verantwortung für die „Beiträge Liechtenstein-Institut“
liegt bei den jeweiligen Autoren.

Kontakt:

Wilfried Marxer (wm@liechtenstein-institut.li)

Zoltán Tibor Pállinger (zp@liechtenstein-institut.li)

Wilfried Marxer/Zoltán Tibor Pállinger

Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein - Systemkontexte und Effekte

Beiträge Nr. 36/2006 - ISBN 3-9523122-5-8

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

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG.....	1
2	THEORETISCHE GRUNDLAGEN.....	4
2.1	VERHÄLTNIS DIREKTER ZU REPRÄSENTATIVER DEMOKRATIE.....	4
2.2	BEZUGSRAHMEN	6
2.2.1	<i>Konsensus- und Mehrheitsdemokratie.....</i>	7
2.2.2	<i>Veto-Spieler-Ansatz</i>	8
2.2.3	<i>Präsidentielle und parlamentarische Systeme</i>	9
2.2.4	<i>Eigener Ansatz.....</i>	10
3	DIREKTE DEMOKRATIE IN DER SCHWEIZ	19
3.1	DIE GENESE DER DIREKTEN DEMOKRATIE	19
3.2	INSTRUMENTE UND VERFAHREN DER DIREKTEN DEMOKRATIE.....	20
3.2.1	<i>Grundprinzipien der direkten Demokratie</i>	20
3.2.2	<i>Die Instrumente im Einzelnen.....</i>	21
3.3	NUTZUNG DER DIREKTDEMOKRATISCHEN INSTRUMENTE	22
3.4	DIE WIRKUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE.....	25
3.4.1	<i>Obligatorisches Referendum</i>	26
3.4.2	<i>Fakultatives Referendum</i>	27
3.4.3	<i>Volksinitiative und Gegenvorschlag.....</i>	29
3.5	ZUSAMMENFASSUNG.....	30
4	DIREKTE DEMOKRATIE IM FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN	31
4.1	DIE GENESE DER DIREKTEN DEMOKRATIE	31
4.2	INSTRUMENTE UND VERFAHREN DER DIREKTEN DEMOKRATIE.....	33
4.2.1	<i>Instrumente der direkten Demokratie.....</i>	34
4.2.2	<i>Materien von Volksabstimmungen.....</i>	35
4.2.3	<i>Urheber von Volksabstimmungen und Unterschriftenquorum</i>	36
4.2.4	<i>Fakultative und obligatorische Abstimmungen</i>	36
4.2.5	<i>Schranken der direktdemokratischen Volksrechte.....</i>	37
4.3	NUTZUNG DIREKTDEMOKRATISCHER INSTRUMENTE.....	39
4.3.1	<i>Häufigkeit von Abstimmungen.....</i>	39
4.3.2	<i>Erfolgsquote von Abstimmungen</i>	39
4.3.3	<i>Stimmbeteiligung bei Abstimmungen.....</i>	40
4.4	WIRKUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE	41
4.4.1	<i>Konsequenzen für das politische System</i>	42
4.4.2	<i>Konsequenzen für politische Akteure.....</i>	45
4.4.3	<i>Konsequenzen für Entscheidungsrationalität und -qualität</i>	47
4.4.4	<i>Konsequenzen für Partizipation und Kommunikation</i>	48
4.5	ZUSAMMENFASSUNG.....	49
5	DIREKTE DEMOKRATIE IM VERGLEICH: FAZIT	50
5.1	SCHLUSSFOLGERUNGEN	50
5.2	AUSBlick	57
6	QUELLEN.....	59
6.1	MATERIALIEN	59
6.2	LITERATUR.....	59
7	ANHANG.....	64

1 Einleitung

In den letzten Jahren hat die Zahl der Staaten, die ihre Aktivbürgerinnen und -bürger mittels direktdemokratischer Verfahren unmittelbar an der politischen Entscheidungsfindung beteiligen, beträchtlich zugenommen. Gleichzeitig hat sich auch die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente intensiviert.¹ Die Gründe für diese „Renaissance“ werden von der Wissenschaft auf verschiedene Faktoren zurückgeführt: Im Zuge der „dritten Welle der Demokratisierung“ fanden direktdemokratische Verfahren Eingang in die meisten Verfassungen der neuen Demokratien Lateinamerikas und der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten.² In den etablierten Demokratien erlebte die direkte Demokratie nicht zuletzt als Antwort auf die zunehmende Kritik an den Unzulänglichkeiten der repräsentativen Demokratie sowie an den Auswüchsen des Parteienstaates einen Aufschwung, in dessen Folge das Arsenal direktdemokratischer Instrumente ausgebaut wurde.³ Schliesslich trug auch der europäische Integrationsprozess mit Abstimmungen über den EU-Beitritt oder über verschiedene Verträge wie Maastricht, Nizza, Amsterdam, Einführung des Euro etc. zur Zunahme der Volksabstimmungen bei.⁴

Obwohl direktdemokratische Verfahren global verbreitet sind, nimmt Europa hinsichtlich ihres Gebrauchs eine führende Stellung ein. Von den 888 Volksabstimmungen auf nationalstaatlicher Ebene, die zwischen 1971-2003 durchgeführt wurden, fanden mehr als 60 % auf diesem Kontinent statt.⁵ Dabei zeichnet allein die Schweiz für mehr als die Hälfte dieser Abstimmungen verantwortlich. Kein anderes Land kann auch nur annähernd eine so hohe Zahl an Volksabstimmungen vorweisen. Kein Wunder, dass sie vom Initiative & Referendum Institute Europe zur „Avantgarde“⁶ der direkten Demokratie erklärt wird und sich auch die Wissenschaft intensiv mit der Praxis der schweizerischen Volksabstimmungen auseinandergesetzt hat. Neben der Eidgenossenschaft bilden die USA, beziehungsweise deren Gliedstaaten,⁷ einen zweiten – geographischen - Forschungsschwerpunkt.⁸

Die gesteigerte Bedeutung der direkten Demokratie in der politischen Praxis fand auch in der Forschung ihren Niederschlag. In den letzten Jahren ist die Zahl der

¹ Marxer 2004, S. 29f.

² Vgl. Möckli 1996, S. 8; Matsusaka 2004.

³ Jung 2001, S. 9; Abromeit 2002, S. 177f.

⁴ LeDuc 2003, S. 20f.

⁵ IRI 2005.

⁶ IRI 2002, S. 15.

⁷ Die USA sind auf der nationalstaatlichen Ebene strikt repräsentativ verfasst. Hingegen kennen alle Gliedstaaten, mit Ausnahme Delawares, direktdemokratische Instrumente. Vgl. Möckli 1994.

⁸ Vgl. Jung 2001, S. 10f.

Publikationen zu diesem Thema stark angewachsen.⁹ Obschon in den neueren Studien ein systematisch-vergleichender Ansatz vorherrscht, unterblieb in den meisten Fällen die theoretische Verknüpfung der direktdemokratischen Verfahren mit den grundlegenden Demokratiekonzepten.¹⁰ Aus diesem Grunde konnte auch der Zusammenhang zwischen den verschiedenen direktdemokratischen Institutionen und den unterschiedlichen Demokratietypen nicht zufriedenstellend geklärt werden. Diese Frage ist jedoch von besonderer Bedeutung, weil bis anhin nicht feststeht, ob die Einführung direktdemokratischer Elemente in repräsentative Systeme tatsächlich die intendierten Wirkungen erzielt und nicht etwa dysfunktionale Effekte hervorruft. Wie lässt sich – zum Beispiel – erklären, dass die direkte Demokratie in der Schweiz, nicht aber in Kalifornien starke Konkordanzzwänge geschaffen hat, obwohl beide politischen Systeme präsidentielle Grundzüge teilen und die direktdemokratischen Instrumente zum politischen Standardrepertoire gehören?¹¹

Die Beantwortung der Frage nach dem Zusammenhang zwischen direktdemokratischen Verfahren und Demokratietypus erfordert zunächst die Klärung der konzeptionellen Grundlagen. Zu diesem Zweck soll im 2. Kapitel vorab das Zusammenspiel von indirekter und direkter Demokratie geklärt werden. Danach wird eine Typologie vorgestellt, welche Demokratietypen und direktdemokratische Instrumente in einen systematischen Bezug setzt. Dieser Bezugsrahmen erlaubt, konkrete Instrumente hinsichtlich ihrer intendierten Wirkungen zu klassifizieren und die Rahmenbedingungen zu präzisieren, unter denen sie sich funktional oder dysfunktional verhalten. Gestützt auf diese Auslegeordnung lassen sich die relevanten Vergleichskriterien entwickeln und Hypothesen zur Kompatibilität von einzelnen direktdemokratischen Instrumenten und spezifischen Demokratietypen formulieren.

Nach der Erarbeitung der theoretischen Grundlagen soll die direkte Demokratie in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein verglichen werden. Die Schweiz dient dabei als international anerkannter Referenzfall, deren direkte Demokratie sehr gut erforscht ist. Das Fürstentum Liechtenstein drängt sich als Vergleichsfall auf, weil seine direktdemokratischen Instrumente in Analogie zum Schweizer Vorbild geschaffen, aber in einem anderen Systemkontext verwirklicht wurden.¹² Während die Schweiz nach Steffani dem Typus einer präsidentiellen Konkordanzdemokratie zugeordnet werden kann und als typisches Beispiel einer Konsensusdemokratie gilt, ist Liechtenstein schwerer zu fassen: Die duale Erbmonarchie, in der die Staatsgewalt zwischen Fürst

⁹ Vgl. dazu Vatter 2000 und Jung 2001.

¹⁰ Vatter 2000, S. 171.

¹¹ Jung 2001, S. 12f.

¹² Überdies ist die direkte Demokratie im Fürstentum Liechtenstein noch kaum erforscht, so dass mit der Auswahl dieses Landes eine substantielle Lücke geschlossen werden kann. In diesem Zusammenhang sei auf das Projekt „Direkte Demokratie in Liechtenstein“ verwiesen, in welchem Dr. Wilfried Marxer vom Liechtenstein-Institut die Grundlagen und Wirkungsweisen der liechtensteinischen direkten Demokratie untersucht. Marxer (i. Vorb).

und Volk geteilt ist, weist sowohl präsidentielle als auch parlamentarische Eigenschaften auf. Weiters hat die Politik im Fürstentum im vergangenen Jahrzehnt zwischen konkordantem und wettbewerbsorientiertem Pol geschwankt, ist jedoch wieder zur Konkordanzdemokratie zurückgekehrt. Nimmt man die Kriterien Lijpharts (s. S. 7), wird jedoch klar, dass es sich bei Liechtenstein um eine Konsensdemokratie handelt.

Für den Vergleich werden die Länder in den Kapiteln 3 und 4 einzeln vorgestellt: Nach einer kurzen historischen Übersicht über die Entwicklung der direktdemokratischen Instrumente und der Darstellung der Rahmenbedingungen (Systemkontexte) sollen anhand der Volksabstimmungen, die zwischen 1980 und 2004 auf nationaler Ebene durchgeführt wurden, die konkreten Funktions- und Wirkungszusammenhänge der einzelnen Instrumente (Systemeffekte) ermittelt werden. Dabei lassen wir uns von folgenden Fragestellungen leiten:

- Mittels welcher Massnahmen werden die direktdemokratischen Instrumente an die funktionalen Erfordernisse der repräsentativen Demokratie angepasst?
- Welches sind die Rahmenbedingungen der direkten Demokratie in Liechtenstein und in der Schweiz?
- Wie werden die direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein und in der Schweiz genutzt?
- Welche Wirkungen entfalten die direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein und in der Schweiz?
- Welche Rückwirkungen der direkten Demokratie auf das politische System Liechtensteins bzw. der Schweiz lassen sich beobachten?

Nach der Darstellung der direkten Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein werden im fünften Kapitel die Differenzen und Übereinstimmungen herausgearbeitet und erklärt. Darauf aufbauend lässt sich dann die Frage beantworten, ob die bisherigen Forschungsergebnisse unsere Hypothesen zur Kompatibilität der direktdemokratischen Instrumente mit den einzelnen Demokratietypen bestätigen oder nicht. Schliesslich werden im Rahmen eines Ausblicks die Perspektiven für die weiterführende Forschung skizziert.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Verhältnis direkter zu repräsentativer Demokratie

Das moderne Konzept der Demokratie gründet auf dem Gedanken der Volkssouveränität. In diesem Zusammenhang bedeutet Souveränität, dass die staatlichen Tätigkeiten durch das Volk legitimiert werden müssen.¹³ Dabei ist das Volk souverän in dem Sinne, dass es für die Wahrnehmung der staatlichen Gewalt oberste und diesseitig nicht mehr ableitbare Legitimationsgrundlage bildet.¹⁴ Während „Demokratie“ dem Wortsinne nach „Herrschaft des Volkes“ bedeutet, zielt „direkte Demokratie“ auf die möglichst unmittelbare Umsetzung des Volkswillens in politische Entscheide ab.¹⁵ Ausgehend von dieser Prämisse lässt sich „direkte Demokratie“ als unmittelbare Beteiligung der Aktivbürgerschaft an der Entscheidung politischer Sachfragen (zum Beispiel: Gesetze, Finanzbeschlüsse, Staatsverträge etc.) bestimmen.¹⁶ Der spezifische Modus dieser institutionalisierten Partizipation der Aktivbürgerschaft an der staatlichen Willensbildung ist die Abstimmung (in Abgrenzung zu Wahlen).¹⁷ Damit steht die direkte Demokratie – prima vista – im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie, in welcher vom Volk ermächtigte Organe wie Parlament, Regierung, Gerichte, Nationalbank etc. politisch verbindliche Entscheide fällen.

Bis Ende des 18. Jahrhunderts wurde Demokratie als unmittelbare Selbstherrschaft der Bürger verstanden und entsprach ungefähr dem, was wir heute unter „direkter Demokratie“ verstehen. Mit Aufkommen der modernen, territorialen Nationalstaaten gewann ein neues, repräsentatives Demokratieverständnis Oberhand. Aus dieser Sicht war direkte Demokratie höchstens in kleinen, unterentwickelten (sic!) Stadtstaaten realisierbar, während die repräsentative Regierungsform die Ausdehnung der Demokratie auf grössere und modernere Staatswesen möglich machte.¹⁸ In diesem Zusammenhang wurden direkte und repräsentative Demokratie als sich gegenseitig ausschliessende Alternativen wahrgenommen.¹⁹

Tatsächlich haben in der Neuzeit alle Staaten als Antwort auf die gestiegene Komplexität der (System-)Umwelt repräsentative Körperschaften entwickelt. Sie weisen damit eine grundsätzlich repräsentative Grundstruktur politischer Macht auf.²⁰ Es hat sich aber auch gezeigt, dass gewisse funktionale Defizite repräsentativer Demokratien durch die Einführung direktdemokratischer Elemente behoben werden können.

¹³ Pällinger 2003, S. 5.

¹⁴ Fleiner-Gerster 1995, S. 175.

¹⁵ Marxer 2004, S. 3.

¹⁶ Ibid., S. 2ff.

¹⁷ Jung 2001, S. 13.

¹⁸ Dahl 1989, S. 1f.

¹⁹ Dahl/Tufte 1974, S. 12.

²⁰ Schiller 2002, S. 12.

Aufgrund dieser Erkenntnisse wird direkte Demokratie heute nicht mehr in einen Ausschliesslichkeits-, sondern in einem Komplementaritätsverhältnis zur repräsentativen Demokratie gesehen. Einige neuere Ansätze gehen noch weiter und postulieren, dass direkte Demokratie die Qualität der Repräsentation verbessern kann, indem sie die Partizipation (und damit auch die Responsivität) innerhalb repräsentativer Entscheidungsprozesse erhöht.²¹ Ausgehend von einem solchen Verständnis kann eine Forschungsperspektive skizziert werden, welche die Untersuchung direktdemokratischer Instrumente in grundsätzlich repräsentativen Systemen in den Mittelpunkt stellt.²²

Die Einführung direktdemokratischer Instrumente verlagert – fallweise – die Befugnis, gewisse Sachfragen zu entscheiden, von den repräsentativen Organen zu den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. Diese Instrumente bilden jedoch kein unabhängiges Alternativsystem zum repräsentativen Politiksystem, sondern beziehen sich auf einen begrenzten Institutionenbereich von Entscheidungsverfahren, der in den Gesamtrahmen des politischen Systems eingebettet ist und dessen Systemstrukturen ergänzt.²³

Die Einbettung der direktdemokratischen Verfahren in das Gesamtsystem erfordert die Schaffung der entsprechenden Verfahrens- und Beteiligungsregeln, welche sicherstellen sollen, dass die Funktionsweise des politischen Systems nicht durch inkongruente Instrumente beeinträchtigt wird.²⁴ Diese Verfahrensordnungen legen die zulässigen Themenbereiche fest, bestimmen die formellen Zulassungskriterien, definieren die Auslöserechte, reglementieren das Zusammenspiel mit den repräsentativen Institutionen und setzen Entscheidungsregeln fest. Ausserdem bestellen sie allfällige Kontroll- und Beschwerdeinstanzen.²⁵ Tabelle 1 gibt einen Überblick über die gängigsten Anpassungsmechanismen, welche die Einbettung der direktdemokratischen Instrumente in das repräsentative Gesamtsystem sicherstellen sollen.

Die geschilderten Adaptionsmechanismen sollen die (formelle) Vereinbarkeit der direktdemokratischen Instrumente mit dem repräsentativen politischen Prozess und mit dem Rechtssystem sicherstellen. Gleichzeitig bewirkt der direktdemokratische Prozess aber auch Rückkoppelungen, welche ihrerseits Auswirkungen auf das Gesamtsystem hervorrufen und dieses (mit-)prägen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Relevanz, ob einzelne direktdemokratische Instrumente auch materiell mit dem

²¹ Hager 2005, S. 89f.

²² Marxer 2004, 14.

²³ Schiller 2002, S. 36.

²⁴ An dieser Stelle wird die „formelle“ Adaption der direktdemokratischen Verfahren an das repräsentative Gesamtsystem analysiert. Die Untersuchung der Kompatibilität von direktdemokratischen Instrumenten und Demokratietypen erfolgt in einem zweiten Schritt (vgl. Kapitel 2.2).

²⁵ Schiller 2002, S. 37.

politischen Prozess eines gegebenen Landes vereinbar sind. Damit ist die generelle Problematik der Kompatibilität von direkter Demokratie und Demokratietypus angesprochen, auf die im folgenden Unterkapitel näher eingegangen werden soll.

Tabelle 1: Adaption direktdemokratischer Instrumente an repräsentative Systeme

Instrument	Beispiel
- Verfahrensgarantien	- Beschwerdemöglichkeiten an unabhängige Gerichte oder Kommissionen
- Auslösung	- Auslösungskompetenz - Auslösungsquorum
- Eingrenzung Themenwahl - (Politikbereiche, die von der direktdemokratischen Entscheidungsfindung ausgenommen sind)	- Geschützte Bereiche der Verfassung (Ewigkeitsklauseln, Rechtsstaatsgarantien etc.) - Unabhängige Nationalbanken - Hausgesetze (Bsp. Fürstenhaus Liechtenstein)
- Formelle Zulässigkeitsanforderungen - (Ablehnungsgründe)	- Prinzip der Einheit der Materie
- Abgleich mit Repräsentativsystem - (Interaktion mit Repräsentativorganen)	- Stellungnahme von Regierung und/oder Parlament
- Entscheidungsregeln	- Mehrheitserfordernisse - Quorum für Gültigkeit
- Inkrafttreten	- Automatisches Inkrafttreten - Zustimmung eines anderen Staatsorgans erforderlich (Veto)
- Schutz der Grundrechte durch nationale Organe	- Verfassungsbeschwerde, wenn Volksentscheid Grundrechte verletzt
- Schutz der Grundrechte durch internationale Organe	- Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, wenn Volksentscheid Grundrechte verletzt

2.2 Bezugsrahmen

In der vergleichenden Politikwissenschaft bestehen zahlreiche Konzepte, um die Funktionsweise und institutionellen Ausprägungen unterschiedlicher politischer Systeme zu begreifen und vergleichbar zu machen. In den letzten Jahren haben insbesondere die auf Arend Lijphart zurückgehende Unterscheidung zwischen „Mehrheits- und Konsensdemokratien“²⁶ sowie die Vetospieler-Theorie²⁷ grosse Wirkung entfaltet, aber auch die klassische Distinktion präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme²⁸ blieb weiterhin von Bedeutung. Zunächst sollen

²⁶ Lijphart 1977, 1984, 1999.

²⁷ Birchfeld/Crepaz 1998; Colomer 1996; Huber/Ragin/Stephens 1993; Kaiser 1997, 1998; Schmidt 1996; Tsebelis 1995, 2002.

²⁸ Von Beyme 1999; Hartmann/Kempf 1989; Loewenstein 1959; Sartori 1994; Schuett-Wetschky 2003; Shugart/Carey 1992; Steffani 1979, 1997.

die genannten Ansätze im Hinblick auf die direkte Demokratie untersucht werden, danach erfolgt die Präsentation des eigenen Bezugsrahmens.

2.2.1 Konsensus- und Mehrheitsdemokratie

Die auf Lijphart zurückgehende Unterscheidung zwischen Konsensusdemokratie und Mehrheitsdemokratie versucht die Strukturen der Demokratie zu erfassen.²⁹ Ausgehend von der typologischen Unterscheidung zwischen Westminster- und Konsensusdemokratie wird anhand von zehn Variablen die Machtverteilung gemessen (vgl. Tabelle 2). Gestützt auf diese Resultate lassen sich die Demokratien anhand der grundlegenden „Exekutive-Parteien-Dimension“ (Mehrheitsdemokratie – Konsensusdemokratie) und „Föderalismus-Unitarismus-Dimension“ (Zentralismus – Föderalismus) typologisieren. Während Mehrheitsdemokratie und Einheitsstaatlichkeit tendenziell die Macht konzentrieren, führen Konsensusdemokratie und Bundesstaatlichkeit eher zur Machtdispersion. Anhand dieser strukturellen Merkmale werden die Performanzunterschiede der untersuchten Demokratien erklärt. Überdies unternimmt Lijphart auch den Versuch, die Frage zu beantworten, welche Art von Demokratie für ein bestimmtes Gesellschaftssystem am besten geeignet sei. Dabei kommt er zum Schluss, dass die Mehrheitsdemokratie eher für homogene Gesellschaften geeignet sei, wohingegen für heterogene Gesellschaften mit zahlreichen, sich überschneidenden Konfliktfeldern die Konsensusdemokratie die beste Lösung darstellt.³⁰

²⁹ Im Folgenden stützen wir uns, sofern nicht anders vermerkt, auf Lijphart 1999.

³⁰ Diese Resultate sind jedoch nicht unumstritten. Zum einen berücksichtigt Lijphart in seiner Untersuchung die Unterschiede bezüglich der sozio-ökonomischen Entwicklung nicht, zum anderen sind die Resultate stark pfadabhängig. Darüber hinaus darf der bedeutende Einfluss der politischen Kultur nicht vernachlässigt werden. (So ist es – zum Beispiel – für die meisten Bürgerinnen und Bürger Grossbritanniens, das als Urtypus des Westminstermodells gilt, einfach unvorstellbar, von einem Majorz- zu einem Proporz-System überzugehen, obwohl letzteres eine bessere Abbildung der Wählerpräferenzen erlauben würde.) Schliesslich wird Lijphart vorgehalten, er übertreibe die Unterschiede zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratien. So werde etwa der Grundrechtsschutz in den Mehrheitsdemokratien nicht durch die Politik im engeren Sinne, sondern durch die „rule of law“ gewährleistet. Diese stellt mithin ein funktionales Äquivalent zu den Konsensmechanismen dar. (Vgl. dazu Schmidt 2000, S. 307ff.)

Tabelle 2: Bestimmungsfaktoren der Mehrheits- und Konsensusdemokratie (nach Lijphart)

Exekutive-Parteien-Dimension	Föderalismus-Unitarismus-Dimension
<ul style="list-style-type: none"> - Grad der Konzentration der Exekutivmacht - Kräfteverhältnis Exekutive-Legislative - Fragmentierungsgrad des Parteiensystems - Proportionalität des Parteiensystems - Pluralismus des Interessengruppensystems 	<ul style="list-style-type: none"> - Grad der Machtkonzentration des Staatsaufbaus (Föderalismus – Zentralismus) - Konzentration der Legislativmacht (Ein- oder Zweikammerparlament) - Rigidität der Verfassung - Verfassungsgerichtsbarkeit - Grad der Zentralbankautonomie

Quelle: Lijphart (1999), S. 246.

Direkte Demokratie jedoch wird weder für den einen noch für den anderen Demokratietypus als typisch angesehen. Da es sich bei beiden Demokratietypen um Modelle der repräsentativen Demokratie handelt, steht sie eher in einem Gegensatzverhältnis zu diesen:

Direct Democracy can therefore not be regarded as either typically majoritarian or typically consensual. In fact, it is a foreign element in both majoritarian and consensus democracy because it is the antithesis of representative democracy. On the other hand, elements of direct democracy can be, and have been, introduced in countries which are mainly majoritarian, mainly consensual, or somewhere in between.³¹

Trotz dieses theoretischen Gegensatzes finden direktdemokratische Verfahren sowohl in majoritären als auch konsensdemokratischen Systemen Anwendung. Die Frage, aus welchen Gründen Volksabstimmungen in bestimmten Staaten häufiger vorkommen, lässt sich jedoch laut Lijphart nicht befriedigend erklären.

2.2.2 Veto-Spieler-Ansatz

Auch die Veto-Spieler-Ansätze gehen von der Grundannahme aus, dass die Verteilung der Macht einen der wichtigsten Bestimmungsfaktoren der politischen Performanz darstellt. Sie versuchen die diesbezüglich relevanten Strukturmerkmale der Demokratie zu identifizieren und – gestützt auf diese Messergebnisse – Indizes der Machtverteilung zu konstruieren sowie die Staaten zu typologisieren. Aber im Gegensatz zu Lijpharts Ansatz begnügen sie sich nicht mit einer ausschliesslich strukturellen Erklärung, sondern erweitern diese handlungstheoretisch unter Rekurs auf Theoreme und Methoden, die aus dem Rational-Choice-Paradigma stammen. Dabei werden unter Veto-Spielern entweder institutionelle oder parteipolitische Akteure verstanden, die eine Politikänderung verhindern können. Beide Kategorien von Veto-Spielern restringieren die Handlungsmöglichkeiten der Akteure, die im Policy-Prozess involviert sind und

³¹ Lijphart 1984, S. 31f.

determinieren auf diese Weise die Möglichkeiten von Veränderungen der Politik (“policy innovation”). In Bezug auf die direkte Demokratie – sofern sie überhaupt näher erörtert wird – kommen auch die Veto-Spieler-Ansätze zu keinen eindeutigen Aussagen, denn die Wirkung von direktdemokratischen Instrumenten ist kontextabhängig: Diese führen keinesfalls immer zur Erhöhung der Anzahl der Vetospieler in einem System, sondern können diese verringern, wenn zum Beispiel ein Präsident in einem Präsidialsystem eine Volksabstimmung veranlasst, um damit alle anderen Vetopositionen wie etwa das Parlament zu umgehen.³² Ausserdem vernachlässigt ein Teil der Veto-Spieler-Literatur aufgrund der Betonung des Verhinderungaspekts das Innovationspotential (Initiativfunktion) direktdemokratischer Instrumente.

2.2.3 Prääsidentielle und parlamentarische Systeme

Bei der Unterscheidung von prääsidentiellen und parlamentarischen Systemen werden schliesslich Regierung und Parlament als fundamentale Institutionen für die Typologisierung demokratischer Regierungssysteme erfasst. Dabei stellt die politische Verantwortlichkeit der Regierung (Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament aus politischen Gründen) das Hauptunterscheidungsmerkmal zwischen diesen beiden Regierungstypen dar. Die Grundsatzentscheidung zwischen Prääsidentialismus und Parlamentarismus hat Auswirkungen sowohl auf struktureller als auch prozeduraler Ebene. In einem prääsidentiellen Regierungssystem herrscht ein System der strikten Gewaltentrennung und Gewaltenhemmung. Parlament und Regierung sind organisatorisch getrennt, sie müssen aber zum Beispiel bei der Gesetzgebung zusammenarbeiten. Das Verhältnis der beiden Institutionen ist auf die Erreichung einer Machtbalance ausgerichtet: sie sind einander gleichgeordnet. Im Parlamentarismus hingegen wird die strikte Trennung der Gewalten durch die sogenannte institutionelle Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition überlagert. Das permanente Vertrauenserfordernis der Regierung führt dazu, dass Regierung und parlamentarische Mehrheit zu einer Handlungseinheit verschmelzen, während die Kontrollfunktion der parlamentarischen Opposition zufällt. Da die meisten Autoren die dominant repräsentative Verfasstheit der von ihnen untersuchten demokratischen Systeme als genuinen Bestandteil ihrer Definition von Parlamentarismus und Prääsidentialismus betrachten, werden direktdemokratische Instrumente als systemfremd oder als Ausnahme begriffen und deshalb kaum je gründlich erörtert.³³

³² Tsebelis 1995, S. 307.

³³ Jung 2001, S. 33f.

2.2.4 Eigener Ansatz

Im Sinne einer Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass es den gebräuchlichsten Ansätzen der vergleichenden Politikwissenschaft bis anhin nicht gelungen ist, einen systematischen Bezug zwischen direkter Demokratie und den unterschiedlichen Demokratietypen herzustellen. In letzter Zeit sind jedoch verschiedene Versuche unternommen worden, diese Lücke zu schliessen.³⁴ Im Folgenden werden wir eine Typologie vorstellen, die ausgehend von den Einsichten des Neo-Institutionalismus die Ansätze von Sabine Jung und Adrian Vatter kombiniert. Diese Typologie soll uns erlauben, Hypothesen über die Kompatibilität von direktdemokratischen Instrumenten und Demokratietypen zu formulieren.

Die neoinstitutionalistischen Ansätze³⁵, zu denen im weitesten Sinne sowohl die Lijphart'sche Typologie als auch die Vetospieler-Ansätze gehören, gehen von der Annahme aus, dass die institutionelle Struktur moderner politischer System zu vielfältig und komplex ist, um mit den dichotomisierenden (und deswegen unterkomplexen) Konzepten des älteren Institutionalismus, zu welchem auch die Präsidentialismus-Parlamentarismus-Typologie zählt, angemessen erfasst zu werden.³⁶ Gemäss neoinstitutionalistischem Verständnis werden Institutionen als „persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations“³⁷ begriffen. Während die Akteure miteinander unter der Prämisse der individuellen Nutzenmaximierung interagieren, beeinflussen die Institutionen nicht direkt die Politikergebnisse, sondern entfalten ihre Wirkung auf den politischen Prozess, indem sie bei gegebenen Präferenzen der Akteure den Raum der Handlungsmöglichkeiten abstecken.³⁸ Dies bedeutet, dass Institutionen nicht in jedem Fall die gleichen Wirkungen entfalten, sondern in Abhängigkeit von gegebenen Umständen variieren (Kontextabhängigkeit). Für die Typologiebildung ist es deshalb notwendig, die relevanten Kontextfaktoren zu berücksichtigen bzw. zu integrieren.

Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Ansätzen, bei denen die Typenbildung ausgehend von realen politischen Systemen erfolgte (realtypisch-induktive

³⁴ Vatter 2000, 2002; Jung 2001.

³⁵ In den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde im Rahmen des „alten oder älteren Institutionalismus“, der aus der staatsrechtlichen Tradition hervorgegangen war, versucht, die formalen Institutionen des Staates und die jeweiligen Verfassungswirklichkeiten – deskriptiv – zu erfassen. „The fundamental point of that descriptive research was that seemingly insignificant details could have a pervasive impact on the actual behaviour of the institution and individuals within it“ (Peters 1998, S. 206). Mit der Verbreitung des Behaviorismus und der stärkeren sozialwissenschaftlichen Ausrichtung der Politikwissenschaft ging das Interesse an institutionellen Fragestellungen zurück. Seit den 1980er Jahren gewannen mit dem Aufkommen „neoinstitutionalistischer“ Ansätze institutionentheoretische Konzepte wieder an Bedeutung. Für einen Überblick vgl. Croissant 2002; Lauth/Wagner 2002; Rothstein 1998; Peters 1998.

³⁶ Kaiser 1998, S. 526.

³⁷ Keohane 1989, S. 162f.

³⁸ Abromeit/Stoiber 2006, S. 64.

Typenbildung), wählt die deutsche Politikwissenschaftlerin Sabine Jung eine andere, konstruktivistische Herangehensweise.³⁹ Sie betrachtet politische Systeme – trotz aller anderen, kontingenten Einflüsse – als Produkte menschlichen Gestaltungswillens. Dies wiederum lässt den Schluss zu, dass ihnen spezifische, normative Gestaltungsprinzipien zugrunde liegen. Die somit gebildeten Typen werden damit nicht primär über ein bestimmtes Institutionenset, sondern durch ein Set normativer Prinzipien definiert. Diese bilden den Anknüpfungspunkt, um Demokratietypen und direktdemokratische Instrumente in eine Beziehung zu setzen.

Die Ermittlung der normativen Prinzipien allein reicht jedoch nicht aus. Die Prinzipien müssen konkretisiert und gemäss ihrer Funktionslogik entfaltet werden, damit sich spezifische Aussagen über Institutionen und über Handlungsanreize für die Akteure gewinnen lassen (institutionelle Implikationen). Dabei gilt es zweierlei Arten von Implikationen zu unterscheiden. Solche, deren Umsetzung zwingend notwendig ist für die Umsetzung eines Prinzips und solche, deren Umsetzung zwar zur Verwirklichung des Prinzips beitragen, aber deren Missachtung den Bestand des Prinzips oder des entsprechenden Demokratietyps nicht grundlegend gefährdet. Mittels der institutionellen Implikationen lässt sich für jedes politische System ermitteln, ob (1) dem Kernbereich institutioneller Implikationen Genüge getan wird und (2) wie viele der zur Peripherie gehörenden Implikationen vorhanden sind. Damit wird es möglich, politische Systeme danach zu ordnen, in welchem Ausmass sie die zugrunde liegenden Prinzipien jeweils verwirklichen. Im Folgenden werden wir uns allerdings auf den Aspekt der Implikationen des Kernbereichs beschränken, die Peripherie kann im Rahmen der weiteren Argumentation vernachlässigt werden.

Für die Bestimmung der normativen Grundprinzipien geht Jung von der Frage aus, welches die grundlegendsten Entscheidungen bei der Gestaltung moderner demokratischer Systeme sind. Akzeptiert man die Prämisse, dass weder die dominant repräsentative Verfasstheit noch die Fundierung politischer Macht auf der Zustimmung der Aktivbürgerschaft zur Disposition stehen, dann muss erstens die Frage nach der Gestaltung des Machtbereichs (Souveränitätskonzept) und zweitens der darin geltenden Spielregeln (Regelsystem) beantwortet werden. Der Entscheid über das Souveränitätskonzept legt fest, ob und in welchem Masse den Repräsentativorganen bei der Ausübung ihrer demokratisch legitimierten Herrschaftsmacht Grenzen zu setzen seien. Die Wahl des Regelsystems definiert den Modus der Konfliktaustragung. Auf beide Fragen sind jeweils zwei gegensätzliche Antworten möglich.

Beim Souveränitätskonzept stehen sich das populistische und das konstitutionelle Prinzip gegenüber. Während das populistische Prinzip auf die Maximierung der Volksmacht abzielt und deswegen keine institutionelle Einschränkung der demokratisch

³⁹ Im Folgenden stützen wir uns auf Jung 2001, S. 52ff.

legitimierten Entscheidungsträger (Volk oder Repräsentanten) zulässt, besagt das konstitutionelle Prinzip, dass alle Macht, auch demokratisch legitimierte, institutionell zu begrenzen sei, um die Tyrannei zu verhindern. Vorrangiges Ziel ist dabei die Sicherung der Freiheit des Einzelnen.

Bei der Entscheidung über das Regelsystem muss zwischen dem Mehrheits- und dem Konkordanzprinzip gewählt werden. Das Mehrheitsprinzip besagt, dass sich die demokratischen Ideale am besten dadurch verwirklichen lassen, dass als Entscheidungs- und Repräsentationsregel die einfache Mehrheitsregel dient. Dabei steht die Maximierung der Stimmgleichheit bzw. die Konkurrenz im Vordergrund. Demgegenüber geht das Konkordanzprinzip von der Überzeugung aus, dass die demokratischen Ideale am besten durch eine möglichst breite Interessensberücksichtigung und –repräsentation realisiert werden. Dies setzt voraus, dass Entscheide ausgehandelt und im gemeinsamen Einvernehmen getroffen werden. Dabei wird die Mehrheitsregel weitgehend ausgeschaltet oder umgangen. Dieses Prinzip zielt auf eine maximale Inklusivität und auf ein maximales Einvernehmen.

Anhand der präzisierten Gestaltungsprinzipien lässt sich eine neue Typologie demokratischer Systeme konstruieren.

Tabelle 3: Typen der Demokratie (nach Jung)

	Populistisches Prinzip	Konstitutionelles Prinzip
Mehrheitsprinzip	Populistisch-majoritäre Demokratie	Konstitutionell-majoritäre Demokratie
Konkordanzprinzip	Populistisch-konkordante Demokratie	Konstitutionell-konkordante Demokratie

Quelle: Jung (2001), S. 60.

In einem weiteren Schritt werden die institutionellen Implikationen der einzelnen Gestaltungsprinzipien ermittelt und nach ihrer Bedeutung (Kernbereich oder Peripherie) differenziert. Im Rahmen der weiteren Argumentation kann – wie bereits erwähnt – die Peripherie vernachlässigt werden, sie wird nur der Vollständigkeit halber aufgeführt. Die entsprechenden Zuordnungen sind in Tabelle 4 leicht vereinfacht dargestellt.

Tabelle 4: Institutionelle Implikationen (nach Jung)

	Souveränitätskonzept		Regelsystem	
	Populistisches Prinzip	Konstitutionelles Prinzip	Konkordanzprinzip	Mehrheitsprinzip
Kernbereich	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Verfassungsgerichtsbarkeit - Keine materiellen Schranken der Verfassunggebung 	<ul style="list-style-type: none"> - Höherrangige Verfassung - Unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit - Materielle Schranken der Verfassunggebung 	<ul style="list-style-type: none"> - Verhältniswahl-system - Grosse Koalition - Proporzprinzip 	<ul style="list-style-type: none"> - Mehrheitswahl-system - Minimale Gewinn-Koalitionen - Einfache Mehrheitsregel bei Entscheiden im Parlament
Peripherie	<ul style="list-style-type: none"> - Keine unabhängige Zentralbank - Keine unabhängigen Experten-agenturen - Keine Delegation von Macht an supranationale Instanzen 	<ul style="list-style-type: none"> - Unabhängige Zentralbank - Unabhängige Expertengremien - Föderalismus - Delegation der Macht an supranationale Instanzen - Präsidialismus - 2. Kammer - Erhöhte Mehrheits-erfordernisse 	<ul style="list-style-type: none"> - Minderheitenveto - Präsidialismus - Zweikammer-system - Föderalismus - Korporatismus 	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamentarismus - Einkammersystem - Unitarismus/Dualer Föderalismus - Pluralistische Interessens-repräsentation

Quelle: Jung (2001), S. 64 und 67.

Die Herausarbeitung der institutionellen Implikationen verdeutlicht, dass Jungs Typologie eine Weiterentwicklung des Konzepts der Mehrheits- und Konsensusdemokratie von Lijphart darstellt und die Bestimmungskriterien der einzelnen Demokratietypen weitgehend übereinstimmen. Weiters erlaubt es die Ausarbeitung der Gestaltungsprinzipien und ihrer institutionellen Implikationen, in einem zweiten Schritt die Kompatibilität einzelner direktdemokratischer Instrumente mit den unterschiedlichen Demokratietypen zu untersuchen. Dazu ist es jedoch vorgängig notwendig, in einem Zwischenschritt die Wirkungsweisen der einzelnen direktdemokratischen Verfahren abzuklären.

Dabei folgen wir im Detail nicht Jung, die eine sehr differenzierte und komplizierte Typologie direktdemokratischer Instrumente entwickelt, so dass sie schliesslich einzelne direktdemokratische Instrumente den unterschiedlichen Demokratietypen zuordnen und allfällige logische und praktische Inkompatibilitäten aufzeigen kann. Sondern wir stützen uns auf eine einfachere, aber durchaus ausreichende Klassifizierung direktdemokratischer Instrumente, die auf den Schweizer Politologen Adrian Vatter zurückgeht, aber mit der Typologie Jungs kompatibel ist.

Vatter greift einen Gedanken von Gordon Smith⁴⁰ auf, der anhand von zwei Kriterien die funktionalen Wirkungen direktdemokratischer Instrumente unterscheidet.⁴¹ Während das erste Kriterium die Kontrolle der Auslösung eines direktdemokratischen Instruments betrifft und der Frage nachgeht, ob allein die regierenden Machttträger oder aber auch oppositionelle Aussenseitergruppen eine Volksabstimmung auslösen können, fragt das zweite Kriterium nach den pro- oder antihegemonialen Wirkungen des Referendums. Ist es in seinen Konsequenzen systemstabilisierend und stützt die Regierung, oder wirkt es destabilisierend und stärkt die Opposition? In der Folge stützt sich Vatter auf das erste Kriterium Smiths, der Frage, wer das Recht auf Initiierung und Durchführung einer Volksabstimmung besitzt und konstruiert zwei Arten von Volksrechten: (1) Das Recht zur Durchführung einer Volksabstimmung steht der Regierungsmehrheit zu. (2) Das Recht zur Auslösung und Durchführung kommt einer Minderheit zu, sei es die parlamentarische Opposition oder ein Teil der Stimmbürgerschaft. Zur ersten Kategorie gehören etwa das Plebiszit, das obligatorische Referendum, das Behördenreferendum und die konsultative Volksbefragung. Zur zweiten zählen insbesondere das fakultative Referendum und die Volksinitiative.

Mit dieser Unterscheidung lässt sich ein Bezug zur Dimension Mehrheits-/Konsensdemokratie herstellen. Während die Instrumente aus der ersten Kategorie aufgrund der umfassenden Definitionsmacht und Kontrollkompetenzen der Parlaments- und Regierungsmehrheit über typische Merkmale der Mehrheitsdemokratie verfügen, verfügen die Instrumente aus der zweiten Gruppe über eher konsensdemokratische Eigenschaften. Sie können von einer kleinen Gruppe von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ausgelöst werden, um Entscheide der Parlamentsmehrheit abzulehnen (fakultatives Referendum) oder um eigene Reformvorschläge unter Umgehung von Parlament und Regierung zur Abstimmung zu bringen.

Die eindeutige Zuordnung der direktdemokratischen Instrumente erfordert allerdings eine Ausweitung des Blickwinkels. Neben der Analyse der Input-Seite, welche sich mit dem Beginn des politischen Willensbildungsprozesses (Auslösung) beschäftigt, ist es auch notwendig, die abschliessende Entscheidung (Output) zu berücksichtigen. Dabei geht es konkret um die Frage, ob für die Annahme einer Abstimmungsvorlage bestimmte Quoren notwendig sind. Solche Quoren schaffen die Möglichkeit für Minderheitenvetos, erhöhen damit die Zustimmungshürde (höhere Inklusivität) und wirken deshalb konsensual.

Die Wirkungsweise eines direktdemokratischen Instruments soll anhand des Beispiels des obligatorischen Referendums in der Schweiz (Stufe Bund) exemplifiziert werden. Während die Auslösung von der Regierungs- und Parlamentsmehrheit kontrolliert wird

⁴⁰ Vgl. Smith 1976.

⁴¹ Im Folgenden stützen wir uns auf Vatter 2002, S. 307ff.

und dem majoritären Prinzip gehorcht, ist für die Annahme der Vorlage sowohl die Mehrheit des Volkes als auch der Kantone notwendig. Diese Bestimmung führt aufgrund der unterschiedlichen Einwohnerzahl der Kantone dazu, dass die Stimme eines Bürgers oder einer Bürgerin aus einem kleinen Kanton mehr Gewicht hat als diejenige aus einem grossen Kanton. Damit wird ausgewählten Minderheiten ein grosses Einflusspotential (Minderheiten veto) eingeräumt.

Ausgehend von diesen Überlegungen lässt sich eine Typologie konstruieren, welche eine tendenzielle Zuordnung der direktdemokratischen Instrumente zu den Demokratietypen erlaubt: Instrumente, die von der Mehrheit ausgelöst und mit einfacher Mehrheit entschieden werden, weisen tendenziell majoritären Charakter auf, wohingegen Instrumente, die von einer Minderheit ausgelöst und nur mit qualifizierter Mehrheit (Minderheiten veto) entschieden werden, tendenziell konsensualen Charakter aufweisen (vgl. Tabelle 5). Daneben gibt es auch Instrumente mit einem gemischten Charakter (fakultatives Referendum und Volksinitiative ohne Quorum), die zwar von einer Minderheit ausgelöst, aber mit einfachem Mehr entschieden werden. Ihre genaue Einordnung macht die Berücksichtigung zusätzlicher Faktoren notwendig.

Obwohl das Referendum ohne Quorum mit der einfachen Mehrheit entschieden wird (majoritär), weist es – je nach Ausgestaltung der Qualifikationskriterien wie die Anzahl der benötigten Unterschriften und der Bearbeitungsfristen – ein mehr oder weniger starkes Potenzial zur Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses auf. Wird dieses Instrument in grösserem Umfang eingesetzt, kann es den politischen Prozess empfindlich blockieren. Dies führt aus der Sicht der Mehrheit zu unerwünschten Verzögerungen. Aus diesem Grund wird die Mehrheit bedacht sein, wenn immer möglich solche Verzögerungen zu vermeiden, indem sie versucht, den relevanten Minderheiten (d.h. denjenigen, die in der Lage sind, den Verzögerungsprozess auszulösen) so weit entgegenzukommen, dass diese auf den Einsatz des fakultativen Referendums ohne Quorum verzichten. Wertet man aufgrund des geschilderten Verzögerungspotentials das Agenda Setting höher als den Entscheid, wirkt auch das fakultative Referendum ohne Quorum eher konsensual.

Analog lässt sich auch im Falle der Volksinitiative ohne Quorum argumentieren. Ihre Auslösung ist ebenfalls gegen die Mehrheit gerichtet, indem sie diese zwingt, sich gegen ihren Willen mit den von der Initiative aufgeworfenen Fragen auseinander zu setzen. Demgegenüber entspricht der Entscheid selbst wiederum dem Mehrheitsprinzip. Aufgrund der Bedeutung des Agenda Settings zählen wir die Initiative ohne Quorum zu den eher konsensualen Instrumenten. Tabelle 5 gibt einen abschliessenden Überblick über die Wirkungsweise der direktdemokratischen Instrumente.

Tabelle 5: Wirkungsweise direktdemokratischer Instrumente (nach Vatter)

Majoritäre Instrumente	Konsensuale Instrumente	
	Gemässigt konsensuale Instrumente	Stark konsensuale Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> - Behördenreferendum ohne Quorum - Konsultative Volksbefragung - Obligatorisches Referendum ohne Quorum 	<ul style="list-style-type: none"> - Fakultatives Referendum ohne Quorum - Volksinitiative ohne Quorum 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorisches Referendum mit Quorum - Fakultatives Referendum mit Quorum - Volksinitiative mit Quorum - Behördenreferendum mit Quorum

Quelle: Vatter (2002), S. 310f.

Wir verfügen jetzt über alle Elemente, die notwendig sind, um die unterschiedlichen Demokratietypen mit den direktdemokratischen Instrumenten zu verbinden. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob einzelne Verfahren mit grundlegenden Gestaltungsprinzipien eines Demokratietypus kompatibel sind, d.h. ob sie zur Realisierung der entsprechenden Ziele beitragen oder nicht. Bei der Abklärung der Kompatibilität müssen immer sowohl das Souveränitätskonzept als auch das Regelsystem berücksichtigt werden. Dabei werden die Kompatibilitäten aufgrund der tatsächlichen (vgl. Tabelle 5) und nicht aufgrund der intendierten Wirkungsweisen der direktdemokratischen Instrumente ermittelt. Abstrakt lassen sich die Kriterien der Kompatibilität wie in Tabelle 6 dargestellt fassen.

Tabelle 6: Kompatibilitätskriterien direktdemokratischer Instrumente

Populistisch-majoritäre Demokratie	Konstitutionell-majoritäre Demokratie
<ul style="list-style-type: none"> - Volksentscheid letztinstanzlich - Keine geschützten Bereiche der Verfassung - <i>Auslösung durch Mehrheit</i> - <i>Entscheid mit einfachem Mehr</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Volksentscheid nicht letztinstanzlich - Geschützte Bereiche der Verfassung - <i>Auslösung durch Mehrheit</i> - <i>Entscheid mit einfachem Mehr</i>
Populistisch-konkordante Demokratie	Konstitutionell-konkordante Demokratie
<ul style="list-style-type: none"> - Volksentscheid letztinstanzlich - Keine geschützten Bereiche der Verfassung - <i>Auslösung durch Minderheit</i> - <i>Entscheid mit qualifizierter Mehrheit</i> - <i>Auslösung durch Minderheit und Entscheidung mit einfachem Mehr, aber grosses Verzögerungspotenzial oder stark antimajoritäre Ausrichtung (bsp. Referendum oder Volksinitiative ohne Quorum)</i> - <i>Auslösung durch Mehrheit und Entscheidung mit qualifiziertem Mehr, aber stark antimajoritäre Ausrichtung (bsp. Obligatorisches Referendum mit Quorum)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Volksentscheid nicht letztinstanzlich - Geschützte Bereiche der Verfassung - <i>Auslösung durch Minderheit</i> - <i>Entscheid mit qualifizierter Mehrheit</i> - <i>Auslösung durch Minderheit und Entscheidung mit einfachem Mehr, aber grosses Verzögerungspotenzial oder stark antimajoritäre Ausrichtung (bsp. Referendum oder Volksinitiative ohne Quorum)</i> - <i>Auslösung durch Mehrheit und Entscheidung mit qualifiziertem Mehr, aber stark antimajoritäre Ausrichtung (bsp. Obligatorisches Referendum mit Quorum)</i>

Quelle: Jung 2001; Vatter 2002/Eigene Verbindung der Ansätze.

Diese Zusammenhänge sollen wiederum anhand eines konkreten Beispiels, des obligatorischen Referendums in der Schweiz (Stufe Bund), verdeutlicht werden. Wie bereits gezeigt, wirkt dieses Instrument (obligatorisches Referendum mit Quorum) aufgrund des Minderheitenvetos konsensual. Folglich ist es mit dem Konkordanzprinzip vereinbar, aber nicht mit dem Mehrheitsprinzip. Da in der Schweiz keine materiellen Schranken der Verfassungsgebung bestehen, sodass es weder inhaltliche Grenzen noch Rechtsmittel gegen Volksentscheide gibt, ist es mit dem populistischen Prinzip vereinbar, aber nicht mit dem konstitutionellen. Aus diesem Grund ist ein obligatorisches Referendum mit Quorum nur mit dem Typus der populistisch-konkordanten Demokratie kompatibel.

Abschliessend gilt es noch auf einige Spezialfälle hinzuweisen: Einige direktdemokratische Instrumente setzen ein mehrstufiges Verfahren in Gang. Bei der Monarchieabschaffungsinitiative in Liechtenstein wird – zum Beispiel – in einem ersten Schritt (Volksinitiative ohne Quorum mit einfachem Mehr, nicht letztinstanzlich) der Grundsatzbeschluss gefasst, das Verfahren einzuleiten, dann wird in einem zweiten Schritt über die alternativen Verfassungsvorlagen (obligatorisches Referendum mit einfachem Mehr, letztinstanzlich) abgestimmt. In einem solchen Fall werden Grundsatzentscheid und die Schlussabstimmung getrennt bewertet. Erstere ist den konstitutionell-konsensualen Instrumenten, letztere den populistisch-majoritären zuzurechnen. Tabelle 7 gibt einen abschliessenden Überblick über die Kompatibilität von direktdemokratischen Instrumenten und Demokratietypen:

Tabelle 7: Kompatibilitäten direktdemokratischer Instrumente⁴²

	Populistisches Prinzip - Volksentscheide letztinstanzlich - Keine geschützten Bereiche der Verfassung	Konstitutionelles Prinzip - Volksentscheide nicht letztinstanzlich - Geschützte Bereiche der Verfassung
Mehrheitsprinzip - Auslösung durch Mehrheit - Entscheid mittels einfachem Mehr	Populistisch-majoritäre Demokratie - Obligatorisches Referendum ohne Quorum - Behördenreferendum ohne Quorum	Konstitutionell-majoritäre Demokratie - Konsultative Volksbefragung - Obligatorisches Referendum ohne Quorum - Behördenreferendum ohne Quorum
Konkordanzprinzip - Auslösung durch Minderheit - Entscheid mit qualifizierter Mehrheit - Auslösung durch Minderheit und Entscheidung mit einfachem Mehr, aber grosses Verzögerungspotenzial oder stark antimajoritäre Ausrichtung - Auslösung durch Mehrheit und Entscheidung mit qualifiziertem Mehr, aber stark antimajoritäre Ausrichtung	Populistisch-konkordante Demokratie - Volksinitiative mit Quorum - Obligatorisches Referendum mit Quorum - Fakultatives Referendum ohne Quorum - Volksinitiative ohne Quorum	Konstitutionell-konkordante Demokratie - Fakultatives Referendum ohne Quorum - Volksinitiative ohne Quorum

Quelle: Jung (2001) und Vatter (2002)/Eigene Verbindung der Ansätze.

Geht man davon aus, dass bei einer bewussten Verfassungsgebung nur solche Instrumente eingeführt werden, die mit den intendierten Funktionsweisen des Systems (Gestaltungsprinzipien) kompatibel sind, lässt sich die Hypothese formulieren, dass die Schweiz nur über direktdemokratische Instrumente verfügen sollte, die kompatibel mit dem populistisch-konkordanten Prinzip sind, während die liechtensteinischen Instrumente mit dem konstitutionell-konkordanten Prinzip übereinstimmen sollten.

Nach der Erarbeitung des theoretischen Rahmens sollen die Instrumente der direkten Demokratie für die Schweiz und Liechtenstein gesondert dargestellt werden. Die so

⁴² In dieser Tabelle werden nur die in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein existierenden (abstrakten) Typen von Volksrechten aufgeführt. In Anhang 3 werden alle theoretisch möglichen Instrumente aufgeführt und ihre Kompatibilität hergeleitet.

gewonnenen Erkenntnisse werden im 5. Kapitel zusammengeführt. Darauf gestützt kann dann unsere Hypothese überprüft werden.

3 Direkte Demokratie in der Schweiz

3.1 Die Genese der direkten Demokratie

Gemäss dem populären Selbstverständnis sehen die Schweizerinnen und Schweizer ihr Heimatland als den ursprünglichen Hort der direkten Demokratie. Dieser Selbsteinschätzung steht die Tatsache entgegen, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft ursprünglich repräsentativ verfasst war und die direktdemokratischen Rechte erst im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erkämpft werden mussten.⁴³

Zwischen 1798 und 1848 entstand unter zahlreichen Konflikten zwischen fortschrittlich-liberalen und bewahrenden Kräften der moderne Bundesstaat. Nach der kurzlebigen „Helvetischen Republik“, welche den losen Staatenbund der Alten Eidgenossenschaft in einen modernen, zentralistischen Staat nach französischem Vorbild hätte transformieren sollen, wurde die alte Ordnung mit dem neuen Bundesvertrag von 1815 teilweise wieder hergestellt. In den 1830er Jahren in der Phase der sog. „Regeneration“ erstarkten die liberalen Kräfte wieder. Dies führte auf kantonaler Ebene zur Ablösung der alten Ordnung durch moderne repräsentativ-demokratische Systeme, in denen als einziges direktdemokratisches Recht das obligatorische Verfassungsreferendum vorgesehen war. Der sich verschärfende Konflikt zwischen fortschrittlich-liberalen und katholisch-konservativen Kräften führte zu einem bewaffneten Konflikt (Sonderbundkrieg 1847), in dessen Folge der Bundesvertrag durch eine moderne Bundesverfassung (1848) ersetzt wurde. Diese Verfassung folgte den kantonalen Vorbildern und war ebenfalls auf das Prinzip der Repräsentation ausgerichtet. Neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum enthielt sie ein weiteres direktdemokratisches Instrument: die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung.

Wiederum übernahmen die Kantone die Vorreiterrolle in der weiteren Verfassungsentwicklung. Im Rahmen der Auseinandersetzung zwischen den etablierten Kräften des Freisinns und der „Demokratischen Bewegung“ gelang es der letzteren in mehreren Kantonen, das Repräsentativsystem durch direktdemokratische Einrichtungen zu erweitern. Parallel zu den kantonalen Bewegungen organisierten sich ab etwa 1865 gleichgerichtete Revisionskräfte auf Bundesebene. Die Auseinandersetzung mit den sogenannten Bundesbaronen fand mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874

⁴³ Zum Folgenden vgl. Kölz 1992, 2004; Linder 2005; Vatter 2002.

ihren erfolgreichen Abschluss. Mit der neuen Verfassung wurde das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt. Schliesslich folgte 1891 die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung. Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurde das direktdemokratische Instrumentarium auf Bundesebene kontinuierlich ausgebaut. 1921 wurde das Staatsvertragsreferendum eingeführt, 1948 folgte das resolutive Referendum.⁴⁴ Ihren vorläufigen Abschluss fand der Ausbau der direktdemokratischen Instrumente im Jahr 2003, als das Volk der Schaffung der allgemeinen Volksinitiative zustimmte.

3.2 Instrumente und Verfahren der direkten Demokratie

3.2.1 Grundprinzipien der direkten Demokratie

Die Schweiz verfügt über eine gut ausgebaute Palette an direktdemokratischen Rechten. Diese ergänzen das ursprünglich repräsentative System, ohne jedoch die Repräsentationsorgane zu verdrängen. Aus diesem Grunde spricht die schweizerische Staatslehre vom System der „halbdirekten Demokratie“. Mit diesem Begriff wird ein Entscheidungssystem umschrieben, in welchem die Verfassung den Organen Volk, Parlament und Regierung ganz bestimmte Entscheidungsbefugnisse zuweist.⁴⁵ Die schweizerische Variante der halbdirekten Demokratie geht vom Prinzip aus, dass die Mitsprache des Volkes nach Massgabe der materiellen Bedeutung der politischen Entscheide zu erfolgen habe. Demgemäss soll diejenige Instanz, die über die höchste demokratische Legitimation verfügt, nämlich das Volk, an den wichtigsten Angelegenheiten des Staates, die auf Verfassungsstufe zu regeln sind, mitwirken und in letzter Instanz entscheiden können. Diese Vorgabe wird durch die Volksinitiative und durch das obligatorische Referendum umgesetzt. Das Parlament, dem die zweitgrösste demokratische Legitimation zukommt, entscheidet die nächstwichtigen Angelegenheiten auf Gesetzesstufe. In den meisten Fällen ist der Entscheid endgültig, steht aber unter dem Vorbehalt der Nachentscheidung durch das Volk, wenn das fakultative Referendum zustande kommt. Die Regierung schliesslich, welche über die geringste demokratische Legitimation verfügt, ist für die Verordnungsgebung und weniger wichtige Einzelentscheide zuständig. Dabei handelt sie in ihrem eigenen Kompetenzbereich unabhängig von Volk und Parlament. Im schweizerischen System der halbdirekten Demokratie gibt somit die Verfassung vor, welche Instanz für bestimmte politische Fragen das Letztentscheidungsrecht besitzt. Durch die klare Festlegung der Spielregeln wird ein stabiler Rahmen für den politischen Prozess

⁴⁴ Mit dem resolutiven Referendum wird ein in Kraft stehender Beschluss nachträglich ganz oder teilweise aufgehoben. Das resolutive Referendum wurde eingeführt, um das Dringlichkeitsrecht, das bis 1949 die Möglichkeit zur Vermeidung von Referenden bot, wieder in die Referendumsdemokratie einzubinden (vgl. Anhang 1).

⁴⁵ Zum Folgenden vgl. Linder 2005, S. 242f.

geschaffen, womit sich die Erwartungssicherheit erhöht. Diese Selektionsleistung ist grundlegend für den geordneten Einsatz der direktdemokratischen Instrumente. Das System der halbdirekten Demokratie stärkt die Stellung des Volkes im politischen Prozess und stellt eine weitgehende Umsetzung des Prinzips der Volkssouveränität sicher.

3.2.2 Die Instrumente im Einzelnen

Das System der demokratischen Rechte auf der Stufe des Bundes ist relativ komplex.⁴⁶ Grundsätzlich wird in der schweizerischen politischen Praxis zwischen Volksinitiativen und Referenden unterschieden.⁴⁷

Initiative

Mit der Volksinitiative soll etwas Neues angestossen werden. Die Schweizer Stimmberechtigten können mittels dieses Instruments die Totalrevision der Verfassung⁴⁸ oder die Revision eines Teils derselben verlangen. Die Volksinitiativen können ausformuliert oder in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden. Wenn 100'000 Stimmberechtigte⁴⁹ ihre Unterstützung für das Anliegen der Initiative mittels ihrer Unterschriften zum Ausdruck bringen, gilt diese als zustande gekommen. Darauf hin erarbeitet der Bundesrat (Regierung) eine Botschaft, worin er die Auswirkungen der Initiative abklärt und eine Empfehlung zuhanden des Parlaments betreffend die Abstimmungsempfehlung abgibt. Anschliessend beraten die Eidgenössischen Räte (Parlament) die Initiative. Sie können eine Annahme oder Ablehnung empfehlen, oder aber der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.⁵⁰ Schliesslich befinden Volk und Stände letztgültig über die Initiative (und einen allfälligen Gegenvorschlag).⁵¹ Die Initiative gilt als angenommen, wenn sie sowohl im Volk als auch bei den Ständen (Teilstaaten/Kantone) eine Mehrheit erreicht (sog. doppeltes Mehr). Der Ablauf der Volksinitiative macht deutlich, dass auch dieses am stärksten direktdemokratisch geprägte Instrument nicht Ausdruck einer „Willkürherrschaft“, sondern den Rechtsstaatsprinzipien unterworfen und mit den Repräsentativorganen abgeglichen ist. Mit den vorgeschlagenen Stellungnahmen von Regierung und Parlament sowie der Möglichkeit des Gegenvorschlags soll sichergestellt

⁴⁶ Linder 2005, S. 247.

⁴⁷ Anhang 1 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Aspekte der direktdemokratischen Instrumente auf Bundesebene (Stand Ende 2005).

⁴⁸ Eine entsprechende Initiative wurde nur einmal – nämlich 1935 durch die Frontisten – ergriffen. Sie scheiterte bei der Volksabstimmung. Linder 2005, S. 253.

⁴⁹ Dies entspricht ungefähr 2 % des Elektorats.

⁵⁰ In der Praxis gibt es auch den sogenannten indirekten Gegenvorschlag. Bei diesem erklären Bundesrat und Parlament, dass sie die Anliegen der Initiative im Rahmen anderer Gesetzgebungsprojekte berücksichtigen wollen.

⁵¹ Werden sowohl Initiative als auch Gegenvorschlag angenommen, entscheidet eine Stichfrage über die beiden Alternativen.

werden, dass die „Volksgesetzgebung“ die Systematik der schweizerischen Rechtsordnung nicht in Frage stellt: Initiativen, die die Einheit der Materie verletzen oder gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, werden von der Bundesversammlung ungültig erklärt.

Referendum

Mittels des Referendums können Beschlüsse, über die bereits andernorts entschieden worden ist, aufgehoben oder verändert werden. Die Referenden lassen sich weiter in obligatorische und fakultative unterteilen. Obligatorische Referenden werden dem Volk zwingend und ohne dass dieses aktiv werden muss, zur Abstimmung vorgelegt. Fakultative Referenden gelangen nur zur Abstimmung, wenn ein Teil der Stimmberechtigten (50'000) dies verlangt. Mittels des Referendums werden wichtige staatliche Entscheidungen unter den Vorbehalt des Volksentscheids gestellt. Dabei gilt beim obligatorischen Referendum das doppelte Mehr, d.h. Volk und Kantone müssen zustimmen, beim fakultativen reicht hingegen das Volksmehr.

Schliesslich bleibt noch festzuhalten, dass alle direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz verbindlich sind und ausschliesslich Sachfragen betreffen. Aus diesem Grunde fehlen im schweizerischen Repertoire der direkten Demokratie die konsultative Volksbefragung⁵² und Entscheidungen über Personalfragen. Bei der Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung sowie der allgemeinen Initiative, also in jenen Fällen, in denen das Endresultat des „Volksgesetzgebungsprozesses“ nicht von vornherein bekannt ist, verbleibt das Letztentscheidungsrecht beim Volk bzw. bei Volk und Ständen.

3.3 Nutzung der direktdemokratischen Instrumente

In den letzten 25 Jahren mussten die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger der Schweiz über 222 Vorlagen auf eidgenössischer Ebene an der Urne befinden. Im Durchschnitt entscheiden sie über knapp 9 Vorlagen pro Jahr. In diesem Zusammenhang gilt es aber zu beachten, dass nur etwa gegen 7 % der referendumspflichtigen Vorlagen (Gesetze und Bundesbeschlüsse) das fakultative Referendum ergriffen wird.⁵³ Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Instrumente der direkten Demokratie in einen grundsätzlich repräsentativen Rahmen eingebunden sind.

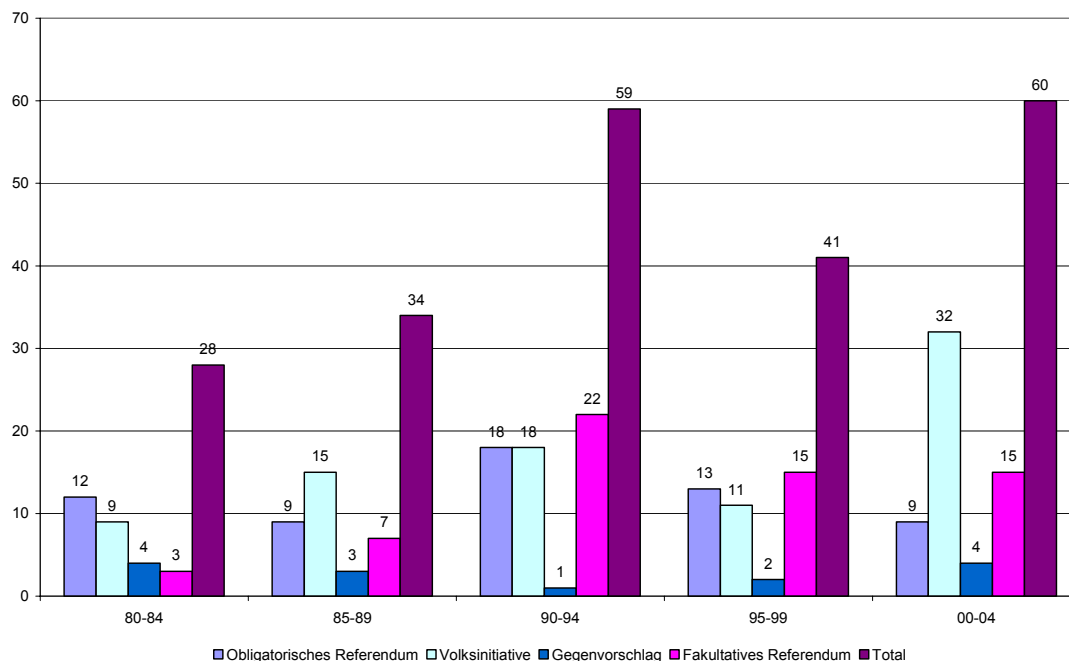
Im Betrachtungszeitraum variiert die Häufigkeit der Volksabstimmungen beträchtlich. Insgesamt lässt sich aber ein steigender Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente ausmachen (vgl. Abbildung 1). Mit 39 % aller Abstimmungsvorlagen stellt die Volksinitiative das am stärksten genutzte Instrument dar. Darauf folgen das fakultative

⁵² Der Gedanke einer unverbindlichen Volksbefragung liefe der schweizerischen Konzeption der Volkssouveränität zuwider.

⁵³ Bundesamt für Statistik 2004; Linder 2005, S. 249ff.

und obligatorische Referendum, die mit 28 % respektive 27 % zu Buche schlagen, während der Gegenvorschlag eher selten (6 %) zum Zuge kommt.

Abbildung 1: Nutzungshäufigkeit der direktdemokratischen Instrumente 1980-2004

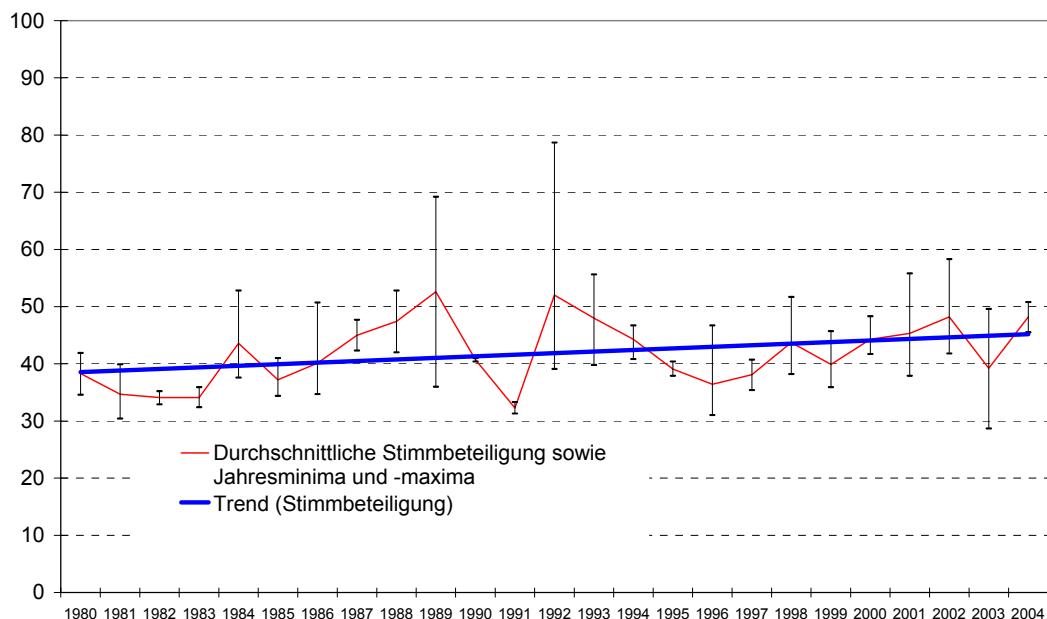


Quelle: IRI (2005)/Eigene Darstellung.

Die Zahl der Volksabstimmungen allein sagt noch nicht viel über die Güte der direkten Demokratie aus. Die Volksrechte stellen für die Bürgerinnen und Bürger Möglichkeiten zur Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess dar. Daneben gilt es auch zu berücksichtigen, in welchem Mass und auf welche Art dieses Potential ausgeschöpft wird.⁵⁴ Häufig wird im öffentlichen Diskurs die Tatsache beklagt, dass ein grosser Teil der Stimmberechtigten der Urne fernbleibt. Dahinter steht die Befürchtung, dass die Legitimität der Demokratie unter der schwachen Stimmbeteiligung leide. Tatsächlich liegt die durchschnittliche Stimmbeteiligung in den letzten 25 Jahren bei rund 37 %, was im internationalen Vergleich einen eher niedrigen Wert darstellt. Allerdings ist zu beachten, dass in keinem anderen Staat die Stimmberechtigten derart häufig zu den Urnen gerufen werden und die Stimmbeteiligung in Abhängigkeit von den Abstimmungsvorlagen beträchtlich schwankt (vgl. Abbildung 2).

⁵⁴ Schmidt 1998, S. 182.

Abbildung 2: Entwicklung der Stimmbeteiligung 1980-2004 (Prozent)



Quelle: BFS (2004)/Eigene Darstellung.

Die häufigen Abstimmungen in der Schweiz stellen einen nicht unbeträchtlichen Aufwand für die Stimmenden dar, weswegen die Teilnahme an den nationalen Urnengängen stark selektiv und von der Bedeutung, die der Abstimmungsvorlage zugeschrieben wird, abhängig ist.⁵⁵ Die schweizerische Abstimmungsforschung hat ermittelt, dass rund 26 % der Stimmberechtigten als „regelmässige Urnengänger“, 56 % als „gelegentliche Urnengänger“ und 18 % als „Abstinenten“ zu bezeichnen sind. In diesem Zusammenhang ist augenfällig, dass die untersten Bildungsschichten, unterste Berufsgruppen, die jüngsten Altersgruppen sowie Ledige und Geschiedene unterdurchschnittlich partizipieren, weil sie in der Regel weniger sozial integriert sind. Aber auch politisch schlecht Integrierte, wie Parteungebundene und Menschen ohne Vertrauen in die Behörden weisen eine geringe Beteiligung auf.⁵⁶ Einerseits zeigen diese Zahlen, dass sich die Menschen nicht auf breiter Basis von der Politik abwenden, sondern durchaus bereit sind, sich auf einer selektiven Basis zu engagieren. Andererseits veranschaulichen sie das Dilemma, dass die Einführung

⁵⁵ Zur Illustration: 1989 wurde sowohl über die „Kleinbauern-Initiative“ als auch über die Volksinitiative „Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik“ abgestimmt. Erstere konnte nur gerade 36 % der Stimmenden zum Urnengang bewegen, letztere hingegen 69 %. Ein ähnliches Bild ergab sich 1992. Am 17. Mai wurde über sieben Vorlagen abgestimmt und die Stimmbeteiligung betrug rund 39 %. Bei der Abstimmung vom 6. Dezember über den EWR-Beitritt nahmen 79 % der Stimmberechtigten an der Abstimmung teil (BFS 2004).

⁵⁶ Linder 2005, S. 286f.

direktdemokratischer Rechte zwar die Gleichheit der Aktivbürger fördert,⁵⁷ die ungleiche Wahrnehmung der Partizipationsmöglichkeiten jedoch bestimmte Schichten systematisch benachteiligt und somit dem Gleichheitsprinzip entgegenwirkt.

3.4 Die Wirkungen der direkten Demokratie

Die Einführung direktdemokratischer Instrumente hat Rückwirkungen auf alle Aspekte der Politik. Diese wirken strukturbildend auf das institutionelle Gefüge (polity), bestimmen den Modus der politischen Konfliktbearbeitung und Entscheidungsfindung (politics) und beeinflussen auch die Art und Weise der staatlichen Aufgabenerfüllung (policy). Im Folgenden sollen die Auswirkungen der direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz auf die Institutionen und auf die Entscheidungsfindung untersucht werden. Von einer Untersuchung des Einflusses auf die materielle Leistungsfähigkeit (Performanz) wird abgesehen.⁵⁸

Die direkte Demokratie eröffnet für die Aktivbürgerinnen und -bürger niederschwellige Partizipationspotenziale. So können in der Schweiz bereits 1 % der Stimmberechtigten das fakultative Referendum ergreifen, und 2 % können eine Initiative lancieren. Aufgrund der prinzipiell offenen Beteiligungsstruktur erhält der politische Prozess ein diffuseres Profil.⁵⁹ Direkte Demokratie unterwirft die Regierenden einer permanenten Kontrolle durch die Aktivbürgerschaft; dadurch wird die Bedeutung von repräsentativen Organen und Wahlen vermindert und sichergestellt, dass die Politikerinnen und Politiker die Interessen der Bevölkerung (genauer: der organisationsfähigen Interessengruppen) berücksichtigen müssen (Erhöhung der Responsivität). Damit ist zwar die prinzipielle Wirkungsweise der direktdemokratischen Instrumente skizziert, aber es ist noch nicht gezeigt, ob sie majoritär oder eher konsensorientiert wirken. Dazu ist es notwendig, die direktdemokratischen Instrumente einzeln zu betrachten.⁶⁰ Dabei fällt auf, dass sich diese bezüglich ihrer Erfolgsquote in den letzten 25 Jahren beträchtlich unterscheiden (vgl. Tabelle 8).

⁵⁷ Schiller 2002, S. 46f.

⁵⁸ Zahlreiche Studien belegen, dass direktdemokratische Verfahren positive Wirkung auf die ökonomische Performanz haben. Vgl. dazu: Feld/Savioz 1997; Freitag/Vatter 2000; Frey 1994; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Vatter 2002. Kritisch dagegen: Wittmann 2001; Borner/Rentsch 1997; Brunetti/Straubhaar 1996.

⁵⁹ Neidhart 2002, S. 360.

⁶⁰ Zum Folgenden vgl. Linder 2005; Kriesi 2005; Church 2004; Fossedal 2002.

Tabelle 8: Erfolgsquote der direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz (1980-2004)

Instrument	Erfolgsquote
Volksinitiative	8,24 %
Gegenvorschlag	50,00 %
Fakultatives Referendum	66,13 %
Obligatorisches Referendum	78,69 %
Mittelwert	50,77 %

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei (2005)/Eigene Berechnungen.

3.4.1 Obligatorisches Referendum

Das obligatorische Referendum erstreckt sich auf (a) Verfassungsänderungen, (b) dringlich erklärte Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt sowie (c) den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Solche materiell wichtigen Vorlagen unterliegen einem qualifizierten Mehrheitserfordernis (Volks- und Ständemehr). Dadurch werden Minderheiten und Interessengruppen Vetopositionen eingeräumt. Da der Status quo ein Machtgleichgewicht zwischen konfligierenden gesellschaftlichen Gruppen darstellt, sinken die Chancen von Vorschlägen, je stärker sie von diesem abweichen, weil sie zwar den Nutzen für eine eng begrenzte Gruppe maximieren, aber die Interessen von immer zahlreicheren Minderheiten tangieren.

Wenn trotz der hohen Hürden 4/5 der obligatorischen Referenden angenommen, d.h. im Sinne von Regierung und Parlament entschieden werden, heisst dies, dass die Vorlagen breit abgestützt sind. Dazu müssen alle gesellschaftlich relevanten Gruppierungen in die Ausarbeitung der Vorlage miteinbezogen werden und deren Interessen angemessene Berücksichtigung finden. Da sich in der Schweiz zahlreiche Konfliktlinien überschneiden, entstehen wechselnde Mehrheits- und Minderheitskonstellationen. Unter diesen Bedingungen wirkt das obligatorische Referendum integrativ, indem es sicherstellt, dass auf Dauer keine grössere Gruppe ohne Einfluss auf die Entscheide bleibt und sich auch die stärksten Interessengruppen nicht voll auf Kosten anderer durchsetzen können. Durch die Bevorzugung status-quo-naher Politikoptionen steht das obligatorische Referendum weitreichenden Reformen und Veränderungen entgegen. In der Schweiz zeigt sich diese innovationshemmende Wirkung insbesondere durch (a) die historisch späte und bescheidene Entwicklung vieler Bundesaufgaben in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, (b) der im internationalen Vergleich niedrigen Staatsquote, (c) des geringen Zentralisationsgrades, (d) der im internationalen Vergleich

bescheidenen Bundesverwaltung sowie (e) der relativen Zurückhaltung in der internationalen politischen Zusammenarbeit.⁶¹

3.4.2 Fakultatives Referendum

Dem fakultativen Referendum unterliegen (a) Bundesgesetze, (b) dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, (c) der grösste Teil der Bundesbeschlüsse sowie (d) völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, respektive den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen beziehungsweise wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Innerhalb von 90 Tagen ab der amtlichen Veröffentlichung können 50'000 Stimmberechtigte mittels ihrer Unterschrift oder acht Kantone⁶² ein Referendum ergreifen. Kommt das Referendum zustande, muss die Vorlage dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Der Erlass kann nur in Kraft treten (oder in Kraft bleiben), wenn eine einfache Mehrheit der Abstimmenden zustimmt (einfaches Mehr).

Das Ziel des fakultativen Referendums ist die Verhinderung des Inkrafttretens eines Parlamentsbeschlusses, welcher von einer Gruppe als nachteilig empfunden wird. Auch bei diesem Instrument zeigt sich wie beim obligatorischen Referendum eine starke Bevorzugung des Status quo. Vorlagen, die stark davon abweichen, unterliegen einem höheren Referendumsrisiko. Fakultative Referenden werden ergriffen, wenn die parlamentarische Mehrheitskoalition die Referendumsdrohung – respektive die Stärke der Opposition – unterschätzt bzw. die unterlegene Minderheit die eigene Stärke überschätzt, aus prinzipiellen Gründen an einer an sich chancenlosen Referendumsdrohung festhalten muss, um die Glaubwürdigkeit nicht zu verlieren, oder Signale für die künftige Behandlung von Themen auszusenden. Es können aber auch Aussenseiter, die nicht am Verhandlungsprozess beteiligt waren oder als Beteiligte kein Referendum angedroht haben, das fakultative Referendum ergreifen.

Tabelle 9: Annahmequote der fakultativen Referenden in der Schweiz (1874-2004)

	1874-2004			1980-2004		
	Abgestimmt	Angenommen	Annahmequote	Abgestimmt	Angenommen	Annahmequote
Vorlagen	152	79	52 %	62	41	66 %

Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei (2005)/Eigene Berechnungen.

⁶¹ Gabriel/Rybach 2002, S 38.

⁶² Das sogenannte Kantonsreferendum wurde in den 130 Jahren seines Bestehens erst ein Mal im Jahr 2003 ergriffen (BBL 2003 7269) und kann im Rahmen dieser Ausführungen vernachlässigt werden.

Das fakultative Referendum stellt ein leicht einzusetzendes Instrument dar. Ursprünglich gingen die fortschrittlichen Kräfte davon aus, dass es eine plebiszitäre Funktion erfülle, indem es durch die Einheit von Volk und Behörden die Legitimation der Mehrheitspolitik unterstütze. Tatsächlich hat es völlig gegenteilige Wirkungen entfaltet: Seit seiner Einführung im Jahr 1874 nutzten zunächst die katholisch-konservativen Kreise dieses Instrument, um das Machtkartell des Freisinns zu brechen. Durch systematische Nutzung des fakultativen Referendums können bis heute die gesetzgeberischen Vorstösse der parlamentarischen Mehrheitskoalition zwar nicht immer verhindert, aber beträchtlich verzögert werden.

Das fakultative Referendum ist ein effizientes Instrument der Opposition. Das Volk hat im Zeitraum von 1874 bis 2004 knapp die Hälfte der Vorlagen verworfen, die zur Abstimmung gelangten, das heisst gegen die parlamentarische Mehrheitskoalition entschieden. Betrachtet man die letzten 25 Jahre, fällt auf, dass sich die Quote der angenommenen Vorlagen auf 2/3 erhöhte. Diese Entwicklung ist auf Lernprozesse seitens der politischen Elite zurückzuführen.⁶³ Dabei hat das fakultative Referendum in hohem Mass zur Entstehung des schweizerischen Konkordanzmodells beigetragen. Um eine systematische Obstruktionspolitik seitens referendumsfähiger Gruppen zu verhindern, werden diese eingebunden, soweit erforderlich in die Regierung kooptiert oder zumindest im Rahmen des parlamentarischen Prozesses berücksichtigt. Dies wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass 93 % der Erlasse in Kraft treten können, ohne dass ein fakultatives Referendum ergriffen wird. Da das fakultative Referendum häufig von Aussenseitern ergriffen wird, wurde auch das vorparlamentarische Verfahren ausgebaut. Bei der Erarbeitung wichtiger Erlasse werden Kantone, politische Parteien und alle interessierten Kreise frühzeitig miteinbezogen. Dieses Konsultationsverfahren (Vernehmlassungsverfahren), das zunächst informell entstanden ist, hat mittlerweile Eingang in die schweizerische Bundesverfassung gefunden (Art. 147 BV). Die immer noch starken Milizelemente der schweizerischen Politik verstärken diesen Effekt noch: In die Expertenkommissionen, die verantwortlich sind für die Vorbereitung der Gesetzgebung, werden in der Regel zahlreiche Verbandsvertreter, die als verwaltungsexterne Experten fungieren, aufgenommen.

Wie das obligatorische hat auch das fakultative Referendum stark integrative und innovationshemmende Wirkungen. Gleichzeitig führt es zu einer Verminderung der Transparenz und zu einer gewissen Informalisierung der Politik, indem die Austragung von Konflikten und Interessengegensätzen aus der öffentlichen Arena des Parlaments in die Halböffentlichkeit des parlamentarischen Vorverfahrens verschoben wird. Dies begünstigt die Ausbildung von Elitekartellen, die ohne eigentliche Kontrolle durch die Öffentlichkeit wichtige Weichenstellungen der Politik vorspuren können. Das

⁶³ Vgl. Trechsel 1999, S. 77.

fakultative Referendum dient der Wahrung von partikularen Interessen und begünstigt damit die sogenannte „fallweise Opposition“ gegenüber der systematischen Opposition einer Parlamentsminderheit.

3.4.3 Volksinitiative und Gegenvorschlag

Die Volksinitiative kommt zustande, wenn 100'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger innerhalb von 18 Monaten ab Lancierung ihre Unterstützung per Unterschrift ausdrücken. Daraufhin befindet das Parlament über die Zulässigkeit und gibt eine Empfehlung zur Initiative ab. Es kann dem Begehren auch einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Abschliessend findet die Volksabstimmung statt, bei der das doppelte Mehr für die Annahme erforderlich ist.

Obwohl die Schwelle doppelt so hoch liegt wie beim fakultativen Referendum, wurde dieses Instrument häufiger erfolgreich lanciert. Von allen direktdemokratischen Instrumenten ist es jedoch dasjenige mit den geringsten Erfolgsaussichten. Nur etwa 8 % der Volksinitiativen werden im Sinne ihrer Initianten entschieden. Damit hat sich die Hoffnung der progressiven Demokraten nicht erfüllt, dass die „Volksgesetzgebung“ einen bedeutenden Anteil am ganzen Gesetzgebungsvolumen ausmachen werde.

Die Volksinitiative ist auf Veränderung angelegt und dient zunächst der direkten Durchsetzung einer Forderung gegen Regierung und Parlament. Dabei sind ihr in thematischer Hinsicht kaum Grenzen gesetzt. Sie erfüllt in diesem Zusammenhang die Funktion eines Ventils gegenüber dem stark konkordanten Entscheidungssystem. Doch auch für die Volksinitiative gilt: Je stärker ihre Anliegen vom Status quo abweichen, desto geringer sind ihre Chancen auf Erfolg. Das Volk entscheidet eher konservativ, im Sinne der bürgerlichen Eliten. Die Volksinitiative ist generell ein Instrument der Opposition. Dabei ist es vor allem die Linke, die ihren geringeren Einfluss durch Volksbegehren ausgleichen möchte.

Nicht zu vernachlässigen ist auch die indirekte Wirkung der Volksinitiative. Sie wird zuweilen als Faustpfand in den Verhandlungsprozessen mit Regierung und Parlament eingesetzt, um diese zu einem Gegenvorschlag zu veranlassen, mittels dessen wenigstens Teile der Forderungen der Initianten umgesetzt werden können. Häufig führt die mit der Initiative verbundene Diskussion und Mobilisierung dazu, dass trotz einer Abstimmungsniederlage einzelne ihrer Aspekte im Rahmen der Gesetzgebung umgesetzt werden. Die Forschung geht davon aus, dass ungefähr 1/3 aller Volksinitiativen direkt oder indirekt Niederschlag in der Gesetzgebung finden.⁶⁴

Schliesslich können die Initianten andere Ziele als den Abstimmungserfolg avisieren. Der Aufwand, der mit der Lancierung einer Initiative verbunden ist, kann dazu beitragen, die eigene Gefolgschaft verstärkt zu mobilisieren und zu motivieren. Durch

⁶⁴ Joye/Papadopoulos 1994, S. 260.

das Aufgreifen populärer Forderungen können neue Kreise für die Anliegen einer Partei gewonnen werden. Damit zielt dieser Einsatz der Volksinitiative auf die Verbesserung des eigenen Wahlergebnisses oder die Steigerung des eigenen Einflusses ab.

Langfristig gesehen entfaltet die Volksinitiative zwei Hauptwirkungen: Sie kompensiert die Innovationsschwäche des überbremsten Konkordanzsystems⁶⁵ und trägt mittels der Ventilfunktion zur Integration politisch Unzufriedener bei.⁶⁶

3.5 Zusammenfassung

Die Instrumente der direkten Demokratie entfalten im schweizerischen Kontext konsensusorientierte Wirkungen und tragen dadurch zur Integration der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppierungen bei. Sowohl das obligatorische Referendum als auch die Volksinitiative haben mit dem doppelten Mehrheitserfordernis starke Elemente des Minderheitenschutzes eingebaut. Obwohl oder gerade weil das fakultative Referendum ein leicht einzusetzendes Obstruktionsmittel darstellt, hat es ebenfalls einen starken Konkordanzzwang entfaltet. Um die Blockierung der Staatstätigkeit zu verhindern, werden allfällige wichtige Oppositionsgruppen frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Diese Wirkungen werden durch die zugrundeliegende Konfliktstruktur verstärkt. Durch die Überlappung verschiedener Konfliktlinien wird verhindert, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen dauerhaft majorisiert werden.

Die direkte Demokratie eröffnet dem Volk weitreichende Partizipationsmöglichkeiten. Dabei stellen die Volksrechte eigentliche Instrumente der oppositionellen Kontrolle der Entscheidungseliten und der Artikulation oppositioneller Anliegen dar. Da der Konkordanzzwang zu übergrossen Koalitionen mit entsprechend schwacher politischer Opposition führt, nimmt das Volk die Rolle der institutionellen Opposition wahr.⁶⁷ Die verstärkte Kontrolle der Eliten und die ausgebauten Möglichkeiten der Einflussnahme führen zur Erhöhung der Responsivität des politischen Systems. Überdies begünstigt der Einsatz direktdemokratischer Werkzeuge die Dezentralisierung der staatlichen Ausgabenstruktur. Dadurch wird sichergestellt, dass die staatlichen Aufgaben möglichst bürgernah und bedürfnisgerecht erbracht werden.⁶⁸

Die konkordanzorientierte Ausgestaltung der direkten Demokratie sowie die eher bürgerlich-konservative Einstellung der Bevölkerungsmehrheit führen zu einer starken Orientierung der Politik am Status quo. Die Entscheidungen sind in der Regel wenig innovativ und wenig progressiv. In Krisensituationen oder beim Auftreten neuartiger Herausforderungen kann das Entscheidungssystem schnell an seine Kapazitätsgrenzen

⁶⁵ Hertig 1984, S. 254.

⁶⁶ Linder 2005, S. 269.

⁶⁷ Ibid., S. 246.

⁶⁸ Vgl. dazu Freitag/Vatter 2000; Matsusaka 1995, 2000.

stossen. Prominentes Beispiel für dieses Risiko ist die weitgehende Ausschaltung der direktdemokratischen Verfahren während der beiden Weltkriege. Um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten, mussten Regierung und Parlament in hohem Masse auf Notrecht zurückgreifen. Die Einhaltung der direktdemokratischen Prozeduren hätte das zeitgerechte Handeln verhindert.

Da die wichtigsten Entscheide ohnehin dem Volk vorgelegt werden müssen, sind die Wahlen sowie Regierung und Parlament nicht so bedeutend wie in repräsentativen Systemen. Dies hat ausserdem eine Aushöhlung der politischen Verantwortlichkeit zur Folge. Bundesräte, die auch noch so wichtige Volksabstimmungen verlieren, müssen nicht zurücktreten. Zudem sind die Parteien relativ schwach, weil Verbände und andere Gruppierungen zur Verteidigung und Durchsetzung ihrer Interessen nicht auf sie als Vermittler angewiesen sind, sondern dank der Volksrechte direkt intervenieren können. Überdies führt der möglichst frühe Einbezug der relevanten Interessengruppen zur Informalisierung der Politik. Wichtige Vorentscheide werden nicht mehr im Parlament, sondern unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Vorverfahren gefällt. Schliesslich bleibt noch festzuhalten, dass Interessen und Gruppen, die nicht leicht organisierbar, das heisst nicht referendumsfähig sind, Gefahr laufen, dauerhaft majorisiert zu werden.

4 Direkte Demokratie im Fürstentum Liechtenstein

4.1 Die Genese der direkten Demokratie

Das direktdemokratische Instrumentarium wurde in Liechtenstein deutlich später als in der Schweiz eingeführt. Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges war das politische System Liechtensteins obrigkeitlich geprägt. Die konstitutionelle Verfassung von 1862 hatte dem liechtensteinischen Volk erst rudimentäre Rechte gebracht. Die Politikgestaltung ging im Wesentlichen vom Fürsten aus, dessen Residenz in Wien und den Ländereien der Umgebung lag, während die Regierungsgeschäfte in Liechtenstein durch einen vom Fürsten eingesetzten ausländischen Beamten, dem Landvogt oder Landesverweser, wahrgenommen wurden. Weder Volk noch Landtag (Parlament) hatten einen Einfluss auf die personelle Besetzung der Regierung. Direktdemokratische Rechte existierten nicht, und das Wahlrecht war selbst ab 1862 insofern eingeschränkt, als im fünfzehnköpfigen Landtag auch drei Vertreter des Fürsten Einsitz hatten, wobei der Landtag ohnehin nur beschränkte Kompetenzen besass.

Zur Zeit des Ersten Weltkrieges formierte sich dann allerdings im Landtag eine starke Opposition unter der Wortführerschaft des Abgeordneten Wilhelm Beck, die mehr

demokratische Rechte einforderte. Unter den Losungen „Liechtenstein den Liechtensteinern“ und „Los von Wien“ wurde auch die zentrale Forderung gestellt, dass die Regierung aus gebürtigen Liechtensteinern zusammengesetzt werden sollte. Der Niedergang der Donaumonarchie gegen Ende des Ersten Weltkrieges, an welche sich das Fürstenhaus traditionellerweise stark angelehnt hatte, trug ein Weiteres zur Erstarkung der Demokratiebewegung in Liechtenstein bei. Resultat des Aufbruchs war die im Jahr 1921 in Kraft tretende neue Verfassung sowie aussenpolitisch eine Hinwendung zur Schweiz, welche mit einem Zoll-, Post- und Währungsvertrag besiegelt wurde. Diese aussen- und wirtschaftspolitische Kehrtwende gilt neben dem Rechtsrahmen zur Entwicklung eines Finanzdienstleistungsplatzes als bedeutendste Grundlage für den späteren wirtschaftlichen Boom in Liechtenstein, welcher insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte und fast ungebrochen bis in die Gegenwart anhält.

Es lag in der Tendenz der Öffnung Richtung Schweiz, dass bei der Neuformulierung der Verfassung von 1921 auf schweizerische Vorbilder rekurriert wurde. Der entsprechende Einfluss ist insbesondere in der Einführung und Ausgestaltung direktdemokratischer Rechte spürbar.⁶⁹ Grundsätzlich knüpfte die Verfassung von 1921 jedoch an die Verfassung von 1862 und die monarchische Tradition an, allerdings in vielen Punkten modernisiert bzw. demokratisiert. Die Staatsorgane wurden in den Grundzügen ähnlich der Verfassung von 1862 beibehalten, der Bestellvorgang und die Kompetenzen verschoben sich jedoch merklich. Das vormals weitgehend monarchisch geprägte System wich einer Mischverfassung, bei welcher die Staatsgewalt nunmehr gleichermassen im Fürsten und im Volk verankert war und ist. Für diese Form der Mischverfassung hat sich der Begriff der dualistischen Staatsform eingebürgert.⁷⁰ Wesentliche Änderungen waren etwa, dass nunmehr alle Landtagsabgeordneten vom Volk zu wählen waren, und zwar in direktem Wahlverfahren, dass die Regierung nun mehrheitlich aus gebürtigen Liechtensteinern bestehen musste, dass bei der Regierungswahl ein Zusammenwirken von Landtag und Fürst notwendig war und dass alle Gerichtsinstanzen in Liechtenstein angesiedelt sein mussten. Das politische System hatte sich von der konstitutionellen Monarchie in eine Form der parlamentarischen

⁶⁹ Die etwa zeitgleich entstehende neue Bundesverfassung Österreichs vom 1. Oktober 1920 eignete sich in Bezug auf die direkte Demokratie nicht als Vorbild, da sie plebiszitären Charakter hatte. Artikel 43 der Bundesverfassung lautete: „Einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschliesst oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt.“

Im gleichen zeitlichen Rahmen wie in Liechtenstein wurden auch in der Vorarlberger Verfassung von 1919 direktdemokratische Rechte eingeführt. Sowohl Liechtenstein wie auch Vorarlberg orientierte sich an Schweizer Vorbildern. Ausführlicher zur Entstehung der direkten Volksrechte in Liechtenstein bei Marxer (i.Vorb.).

⁷⁰ Vgl. Press/Willoweit 1987; Ignor 1987, Wille 1993 u.a. Batliner G. (1994: 40ff.) entwarf auch das Bild eines elliptischen Staates.

Monarchie gewandelt, wobei der Monarch (Fürst) immer noch weitreichende Kompetenzen besass.

Ein grundsätzlich neues und zugleich fremdes Element in der liechtensteinischen Verfassung war hingegen die Komponente der direkten Demokratie. Diese war weder aus der österreichischen noch der liechtensteinischen Verfassungstradition abgeleitet, sondern eine modifizierte Übernahme schweizerischer politischer Kultur. Die Einbettung dieser Systemkomponente in den monarchisch-demokratischen, dualistischen Bezugsrahmen verleiht nun allerdings von vornherein der direkten Demokratie in Liechtenstein einen anderen Charakter als dies in der Schweiz der Fall ist. Während in der Schweiz vom Primat der Volkssouveränität ausgegangen wird und die Ausgestaltung des politischen Systems – insbesondere auch der Aspekt der direkten Volksrechte – diesem Grundsatz folgt, ist die direkte Demokratie in Liechtenstein als eine flankierende Systemkomponente der Mischverfassung in ihrer Kombination von repräsentativer Demokratie und Erbmonarchie zu verstehen.

Die heute noch bestehenden direktdemokratischen Rechte wurden in der Verfassung von 1921 erstmals normiert. Bereits damals wurden die Initiative und das Referendum, welche im nächsten Kapitel detaillierter besprochen werden, verfassungsmässig verankert. Im Verlaufe der folgenden Jahrzehnte wurde lediglich das Unterschriftenquorum periodisch heraufgesetzt, da die Zahl der Stimmberechtigten zunahm. Erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts wurden auch an den Instrumenten und den Verfahren markante Änderungen vorgenommen. So wurde 1992 das Staatsvertragsreferendum eingeführt, im gleichen Jahr auch die Vorprüfung von Initiativen auf ihre Verträglichkeit mit der Verfassung und den Staatsverträgen. Im Jahr 2003 wurden aufgrund einer Volksinitiative, welche vom Fürstenhaus eingeleitet wurde, grosse Teile der Verfassung geändert. Dabei wurden auch neue direktdemokratische Instrumente eingeführt, auf welche ebenfalls im folgenden Kapitel näher eingegangen wird (Richterbestellung, Misstrauensvotum gegen den Fürsten, Monarchieabschaffung).

4.2 Instrumente und Verfahren der direkten Demokratie

Bei der Darstellung der Instrumente der direkten Demokratie in Liechtenstein sowie deren Systemauswirkungen wird die aktuelle Rechtslage berücksichtigt.⁷¹ Da darin auch die Verfassungsänderungen aus dem Jahr 2003 enthalten sind, stellt sich das Problem der sehr kurzen Verfassungspraxis. Manche Instrumente wurden noch gar nie angewendet und deren Auswirkungen können nur theoretisch abgehandelt werden.

⁷¹ Ohne die neuere Verfassungsentwicklung vgl. Batliner M. 1993.

4.2.1 Instrumente der direkten Demokratie

Das aktuelle Repertoire der direkten Demokratie umfasst Volksrechte unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Einleitungsvorgänge. Die nachstehende Aufzählung der direkten Volksrechte beschränkt sich auf die nationale Ebene und Vorgänge, welche in eine Volksabstimmung münden. Nicht berücksichtigt werden in diesem Beitrag direkte Volksrechte auf der Ebene der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde. Dort bestehen weitere Mitwirkungsrechte, wobei insbesondere über Hoch- und Tiefbauprojekte bzw. diesbezügliche Finanzbeschlüsse sowie über bürgerrechtliche Angelegenheiten, insbesondere die Einbürgerung von Ausländern, abgestimmt wird.⁷² Ferner bleibt auch die Petition, welche ein weiteres Volksrecht darstellt, in diesem Beitrag ausgeklammert, da daraus keine Volksabstimmung resultiert. Im Volksrechtengesetz wird je nach Urheberschaft von Volksabstimmungen zwischen Sammelbegehren, Gemeindebegehren und Landtagsbegehren differenziert.

Tabelle 10: Instrumente der direkten Demokratie in Liechtenstein nach Urheberschaft

Instrument nach Urhebern	Kommentar
<i>Sammelbegehren oder Gemeindebegehren</i>	
Initiative	Formulierte/nicht formulierte Vorlagen
Referendum	(Verfassungs-)Gesetze, Staatsverträge, Finanzbeschlüsse
Landtagseinberufung/-auflösung	Noch nie eingetretener Fall
Richternomination	Nur in spezifischer Dissenskonstellation zulässig
<i>Sammelbegehren</i>	
Monarchieabschaffung (Verfahrenseinleitung)	Seit 2003 (mehrstufiges Verfahren)
Misstrauensvotum gegen Fürsten	Seit 2003 (Entscheid im Fürstenhaus)
<i>Landtagsbegehren</i>	
Landtagsbeschluss	Volksabstimmung über Landtagsbeschluss
Konsultativabstimmung	Abstimmung über einzelne Grundsätze eines zu erlassenden Gesetzes
Gegenvorschlag	Gegenvorschlag des Landtages zu einer Initiative
Richterbestellung	Obligatorische Volksabstimmung über Kandidaten des Richtervorschlagsgremiums und des Landtages, evtl. auch vom Volk nominierter Kandidaten. Nur in spezifischer Dissenskonstellation
Monarchieabschaffung	Obligatorische Abstimmung über eine vom Landtag ausgearbeitete republikanische Verfassung nach Einleitung des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie

⁷² Die Einbürgerungen durch Volksabstimmung auf Ebene der Bürgergemeinde sind stark rückläufig, seitdem im Jahr 2000 ein gesetzlicher Anspruch auf die liechtensteinische Staatsbürgerschaft nach einer genügend langen Aufenthaltsdauer eingeführt wurde.

In den folgenden Abschnitten werden diese Instrumente der direkten Demokratie im Kontext der Abstimmungsmaterien, der Urheber von Abstimmungen, dem Einleitungsverfahren und den Schranken näher beleuchtet.

4.2.2 Materien von Volksabstimmungen

In der Verfassung von 1921 waren von Anfang an Referenden und Initiativen über Verfassungsbestimmungen wie auch über Gesetzesbestimmungen zugelassen. Das Initiativrecht erstreckte sich also in Abweichung vom Schweizer Vorbild auch auf die Gesetzesebene. Demnach können Initiativen ganze Gesetze, die Verfassung oder die Abänderung einzelner Artikel betreffen. Ferner kann das Volk auch über Finanzbeschlüsse, Staatsverträge sowie allgemeine Richtlinien der Politik oder der gesetzgeberischen Tätigkeit abstimmen.

Im Grenzbereich zwischen dem Wahl- und dem Abstimmungsrecht finden sich zudem noch weitere Volksrechte, nämlich die Einberufung oder Auflösung des Landtages, der Misstrauensantrag gegen den Fürsten, die Abschaffung der Monarchie sowie die Wahl von Richtern.

Die Abstimmungsmaterien weisen je nach Sachverhalt unterschiedlichen Charakter auf. Bei Initiativen kann die Form einer ausformulierten Vorlage oder einer unformulierten Initiative, d.h. einer Anregung, gewählt werden. Beim Referendum (Sammel- und Gemeindebegehren) und Behördenreferendum (Landtagsbegehren) entspricht die Abstimmungsvorlage dem vom Landtag beschlossenen Gesetz, Finanzbeschluss, Staatsvertrag usw. Die vom Landtag initiierte Konsultativabstimmung ist unformuliert, beinhaltet also eine allgemeine Frage zu einem politischen Sachverhalt, einem politischen Ziel u.a. Bei einer allfälligen Volksentscheid über die Richterbestellung steht eine Kandidatenliste zur Auswahl, welche den Vorschlag des Richterbestellgremiums enthält, den Gegenvorschlag des Landtags sowie allfälliger weiterer Vorschläge aus dem Volk. Beim Misstrauensvotum gegen den Fürsten handelt es sich um einen Antrag an das Fürstenhaus, welcher dort nach Hausgesetz entschieden wird. Beim Verfahren zur Monarchieabschaffung findet zunächst aufgrund eines Sammelbegehrens eine Volksabstimmung über die Einleitung des Verfahrens statt. Im Falle der Annahme der Initiative durch das Volk wird auf der zweiten Stufe ebenfalls vom Volk über die Einführung einer neuen Verfassung oder die Beibehaltung der bestehenden Verfassung entschieden. Bei der Landtagseinberufung und Landtagsabwahl wird ein Sachentscheid zum Landtag in der laufenden Mandatsperiode getroffen.

4.2.3 Urheber von Volksabstimmungen und Unterschriftenquorum

Volksabstimmungen können von drei Akteuren ausgelöst werden. Das sind erstens die Stimmberechtigten, welche mittels Unterschriftensammlung eine Initiative ergreifen oder ein Referendum auslösen können (Sammelbegehren). Zweitens steht den Gemeinden das gleiche Recht zu (Gemeindebegehren). Aktuell sind auf Gesetzesebene, bei Finanzbeschlüssen und zur Einberufung des Landtages 1'000 Unterschriften oder der Beschluss von drei Gemeindeversammlungen notwendig. Auf Verfassungsebene, im Falle von Staatsverträgen sowie für eine Abstimmung über die Auflösung des Landtages sind 1'500 Unterschriften bzw. der Beschluss von vier Gemeindeversammlungen notwendig. Das Misstrauensvotum gegen den Fürsten und die Einleitung des Verfahrens zur Monarchieabschaffung benötigt 1'500 Unterschriften. Bis dato wurde noch kein Abstimmungsverfahren durch den Beschluss von Gemeindeversammlungen ausgelöst. Drittens kann der Landtag nach der Verabschiedung einer Vorlage von sich aus eine Volksabstimmung beschliessen (Landtagsbegehren). Der Landtag kann auch eine Konsultativabstimmung durchführen lassen. Schliesslich steht dem Landtag das Recht zu, im Falle einer Initiative dem Volk einen Gegenvorschlag zur gleichen Volksabstimmung vorzulegen.

4.2.4 Fakultative und obligatorische Abstimmungen

Bis zur Verfassungsrevision von 2003 gab es in Liechtenstein mit Ausnahme eines Obligatoriums bei extremer Erhöhung des Steuersatzes nur fakultative Volksabstimmungen.⁷³ Im Gegensatz zur Schweiz konnte und kann der Landtag auch Verfassungsänderungen beschliessen, ohne dass das Volk automatisch an die Urne gebeten wird. Die Verfassungsänderung von 2003 hat zwei Fälle von obligatorischen Abstimmungen eingeführt, welche bisher allerdings noch nicht zur Anwendung gelangten. Der eine Fall betrifft die Richterbestellung. Wenn der Landtag mit einem Richtervorschlag des Gremiums, welches das Vorschlagsrecht hat, nicht einverstanden ist, kann er einen Gegenvorschlag machen. Es steht auch den Stimmberechtigten offen, auf dem Wege der Initiative weitere Kandidatenvorschläge einzubringen. In einem solchen Dissensfall zwischen dem Richtervorschlagsgremium und dem Landtag muss eine Volksabstimmung über die Richterwahl durchgeführt werden.

Der zweite Fall betrifft die Monarchieabschaffung. Die Stimmberechtigten können mit Unterschriftensammlung eine Volksabstimmung über die Abschaffung der Monarchie initiieren. Falls die Initiative in der Volksabstimmung erfolgreich ist, hat der Landtag ein Jahr Zeit, um eine republikanische Verfassung auszuarbeiten. Der Fürst kann von

⁷³ Eine Volksabstimmung muss bei jeder Erhöhung der Steuersätze auf mehr als das Anderthalbfache der Sätze, mit welchen die Steuern im abgelaufenen Finanzjahr erhoben wurden, durchgeführt werden. Art. 40 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 11. Januar 1923 (LGBl. 1923 Nr. 2), gleichlautend im neuen Steuergesetz vom 30. Januar 1961 (LGBl. 1961 Nr. 7, Art. 51 Abs. 2).

sich aus einem Gegenvorschlag machen. Frühestens ein Jahr, aber spätestens zwei Jahre nach der ersten Volksabstimmung ist sodann eine obligatorische Volksabstimmung über die republikanische Verfassung sowie allfälliger Gegenvorschläge durchzuführen.

4.2.5 Schranken der direktdemokratischen Volksrechte

Der Volkssouveränität sind im liechtensteinischen politischen System unter Berücksichtigung des direktdemokratischen Instrumentariums mehrfache Grenzen gesetzt. Diese können den folgenden Bereichen zugeordnet werden: Verfassungsschranken, Schranken der zugelassenen Abstimmungsmaterien, Vetorecht des Fürsten.

Als Verfassungs- und Rechtsstaat und als Unterzeichnerstaat der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie weiterer Staatsverträge garantiert der liechtensteinische Staat einen Kernbestand an Grund- und Menschenrechten und ist rechtsstaatlichen Prinzipien verpflichtet. Bezogen auf die direktdemokratischen Volksrechte bedeutet dies, dass einerseits bereits bei der Anmeldung einer Volksinitiative die Verträglichkeit mit der liechtensteinischen Verfassung und Staatsverträgen geprüft wird. Erweist sich die Prüfung als negativ, kann die Unterschriftensammlung nicht gestartet werden. Aber auch im Nachgang von Abstimmungen, also nach Inkrafttreten von Gesetzesbestimmungen, steht es den Bürgerinnen und Bürgern frei, im Betroffenheitsfall gegen die Gesetzesanwendung vorzugehen und die rechtsstaatlichen Mittel bis hin zum Staatsgerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder anderen in Frage kommenden internationalen Gerichten zu beschreiten.

Zweitens sind nicht alle Materien für eine Volksabstimmung zugelassen. Wenngleich der Kanon an Abstimmungsmaterien in Liechtenstein relativ breit gefasst ist – seit dem Jahr 1992 kann auch über Staatsverträge abgestimmt werden – kann doch nicht über alle Gegenstände eine Volksabstimmung herbeigeführt werden. Vom direktdemokratischen Entscheid ausgenommen sind für dringlich erklärte Landtagsbeschlüsse (somit auch regelmässig der für dringlich erklärte Landesvoranschlag, d.h. das Budget für das kommende Jahr), Finanzbeschlüsse unterhalb einer bestimmten Ausgabenhöhe sowie Personalentscheidungen (mit Ausnahme der Richterbestellung in spezifischen Dissensfällen). Aus Gründen der Gewaltenteilung sind sodann sowohl der Bereich der Rechtsprechung (Judikative) wie auch der Bereich der Regierungstätigkeit inkl. dem Erlass von Verordnungen (Exekutive) von Volksabstimmungen ausgeklammert. Schliesslich sind auch der Fürst, das Fürstenhaus und das Hausgesetz dem direkten Zugriff des Volkes entzogen. Es ist dies ein Spezialfall nicht zugelassener Abstimmungsmaterien. Gegen den Fürsten kann nur ein Misstrauensantrag gestellt werden, welcher vom Fürstenhaus entschieden wird. Das Fürstenhaus ist insgesamt

immunisiert gegen Volksentscheide. Im Konfliktfall steht nur der Weg offen, die Monarchie insgesamt abzuschaffen.

Drittens setzt das Vetorecht des Fürsten in der Gesetzgebung dem Volksentscheid Grenzen. Das Vetorecht des Fürsten erstreckt sich nicht nur auf Beschlüsse des Landtages, sondern auch auf Beschlüsse des Volkes. Das Veto des Fürsten ist nicht aufschiebend, sondern definitiv, wobei es nicht explizit ausgesprochen und begründet werden muss. Nichtunterzeichnung eines Beschlusses des Landtages oder des Volkes innerhalb einer Frist von sechs Monaten genügt als Sanktionsverweigerung. Vom Vetorecht des Fürsten ausgenommen sind einzig drei Volksabstimmungen: der definitive Entscheid des Volkes bei der Richterbestellung in den bereits erwähnten spezifischen Dissensfällen, der Entscheid des Volkes über die Einführung einer republikanischen Verfassung am Ende des Monarchieabschaffungsverfahrens sowie das hier nicht näher behandelte Recht des Volkes auf Gemeindeebene, aus dem Staatsverband auszutreten⁷⁴.

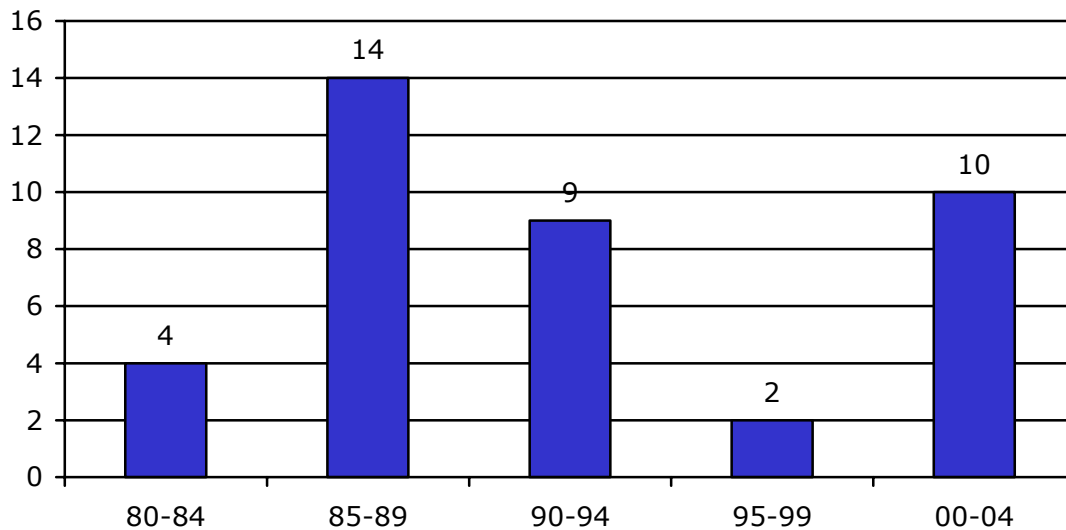
⁷⁴ Im vorliegenden Beitrag bleibt die Gemeindeebene ausgeklammert. Das Austrittsrecht der Gemeinden lässt allerdings ohnehin Interpretationsspielraum offen. In der Begleitkommunikation und Kommentierung zur Verfassungsabstimmung von 2003 wurde das Austrittsrecht der Gemeinden aus dem Staatsverband unter dem Stichwort des Selbstbestimmungsrechtes der Gemeinden in die Diskussion gebracht, also der Eindruck erweckt, es handle sich um ein „Recht“ der Gemeinden. Wörtlich heisst es in Art. 4 Abs. 2 (neu) aber: „Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Über die Einleitung des Austrittsverfahrens entscheidet die Mehrheit der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen. Die Regelung des Austrittes erfolgt durch Gesetz oder von Fall zu Fall durch einen Staatsvertrag. Im Falle einer staatsvertraglichen Regelung ist nach Abschluss der Vertragsverhandlungen in der Gemeinde eine zweite Abstimmung abzuhalten.“ Da kein Gesetz ohne Zustimmung des Landtages bzw. des Volkes und ohne Sanktion des Landesfürsten in Kraft treten kann, kann bestritten werden, dass hier tatsächlich ein einseitiges Austrittsrecht der Gemeinden normiert wurde. Das Austrittsverfahren sieht ein Gesetz vor, wobei in der neuen Verfassungsbestimmung nicht ausdrücklich erwähnt wurde, dass der Gesetzesprozess vom üblichen Verfahren abweicht. Also muss der Landtag einen entsprechenden Beschluss fassen, nachdem eine Gemeinde die Einleitung des Austrittsverfahrens mit Gemeindevolksabstimmung beschlossen hat. Der Landtagsbeschluss ist wiederum dem Referendum unterstellt, womit alle Stimmberechtigten des Landes über den Austritt einer Gemeinde abstimmen könnten. Schliesslich ist auch noch die Sanktion des Landesfürsten erforderlich. Der Landtag, das (Staats-)Volk, wie auch der Fürst können also den Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband verhindern. Hätte das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden verwirklicht werden sollen, hätten die Vetomöglichkeiten explizit ausgehebelt werden müssen, wie dies etwa bei der Monarchieabschaffung der Fall ist, wo dem Fürsten das Vetorecht entzogen ist. Die Erwähnung eines allfälligen Staatsvertrages in Art. 5 Abs. 2 (neu) der Verfassung führt den Staat ebenfalls als Verhandlungsführer in das Verfahren zum Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband ein, wobei wiederum der Landtag, das (Landes-)Volk (auf dem Wege eines Staatsvertragsreferendums) und schliesslich der Fürst mit seinem Vetorecht den Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband verhindern können.

4.3 Nutzung direktdemokratischer Instrumente

4.3.1 Häufigkeit von Abstimmungen

Ein markanter Unterschied zur Schweiz zeigt sich in der Häufigkeit der Volksabstimmungen. Seit der Einführung der Instrumente der direkten Demokratie fand durchschnittlich rund eine landesweite Volksabstimmung pro Jahr statt, also deutlich weniger als in der Schweiz. Das heisst mit anderen Worten, dass in Liechtenstein nur ein verschwindend geringer Teil aller referendumsfähigen Vorlagen an der Urne entschieden wird.

Abbildung 3: Nutzungshäufigkeit der direktdemokratischen Instrumente 1980-2004



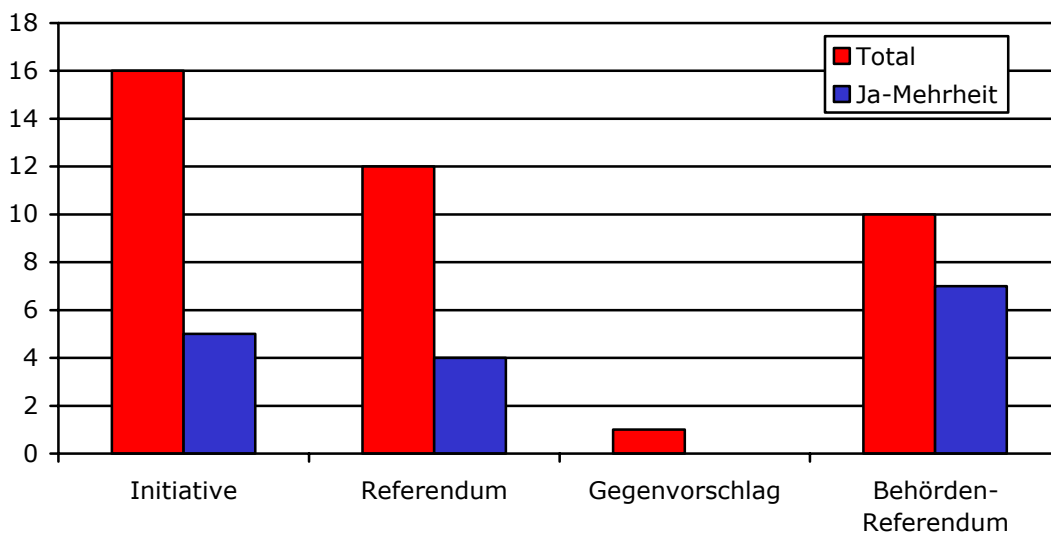
Quelle: Amtl. Statistik

4.3.2 Erfolgsquote von Abstimmungen

Die grösste Erfolgsquote bei Abstimmungen weist das Behördenreferendum (Landtagsbegehren) auf. Sieben von zehn Vorlagen, welche der Landtag von sich aus einer Volksabstimmung unterbreitete, waren in der Zeitperiode von 1980 bis 2004 erfolgreich. Nur drei Vorlagen wurden abgelehnt, nämlich das Steuergesetz (1990), die Herabsetzung des Wahlrechtsalters (1992) und das Raumplanungsgesetz (2002). Weniger erfolgreich war der Landtag mit seinen Beschlüssen, wenn von Seiten des Volkes ein Referendum ergriffen wurde. Nur vier von zehn Vorlagen, die vom Landtag verabschiedet worden waren und gegen welche das Referendum ergriffen wurde, fanden eine Ja-Mehrheit in der Volksabstimmung. Abgelehnt wurden die Errichtung eines Konferenztraktes (1980), das Jagdgesetz (1985), das Lärmschutzgesetz (1991), der Kredit für ein Landtagsgebäude und andere Bauten (1993), Abänderungen des Gesetzes

zum preiswerten Wohnungsbau (2000), der Verpflichtungskredit für das Festival „Little Big One“ (2002), die Abänderung des Gesetzes über die obligatorische Unfallversicherung (2004) und der Verpflichtungskredit für die Erweiterung des Polizeigebäudes und anderer Bauten (2004). Volksinitiativen waren in Liechtenstein im betrachteten Zeitraum deutlich erfolgreicher als in der Schweiz. Einer Erfolgsquote von 8 Prozent in der Schweiz steht in Liechtenstein eine Erfolgsquote der Volksinitiativen von rund 31 Prozent gegenüber.

Abbildung 4: Häufigkeit von Volksabstimmungen in Liechtenstein nach Art und Erfolg (1980-2004)



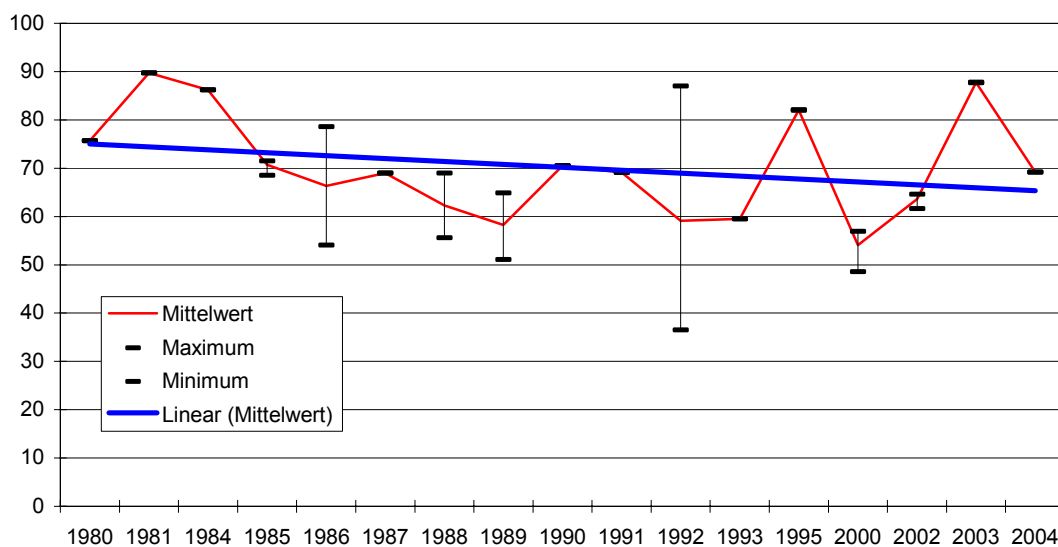
Quelle: Amtl. Statistik

4.3.3 Stimmbeteiligung bei Abstimmungen

Verglichen mit der Schweiz bewegt sich die Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen in Liechtenstein auf hohem Niveau. Sie ist zwar tendenziell sinkend, beträgt aber immer noch rund 70 Prozent im Mittelwert. Vor 1980 lag die Stimmbeteiligung regelmässig sogar bei rund 90 Prozent. Neben der Tendenz zu einer sinkenden Stimmbeteiligung ist eine zweite Tendenz feststellbar, nämlich die zunehmend selektive Stimmbeteiligung. Je nachdem, welche Bedeutung einer Vorlage beigemessen wird und wie intensiv die öffentlichen Kommunikationsprozesse im Vorfeld einer Abstimmung verlaufen, variiert die Stimmbeteiligung sehr stark. Am extremsten war dabei bisher das intensive Abstimmungsjahr 1992. Im März gingen 64,7 Prozent an die Urne, um über die Einführung des Staatsvertragsreferendums abzustimmen, im Juni des gleichen Jahres stimmten lediglich 36,5 Prozent über die Senkung des Wahlrechtsalters ab, im November beteiligten sich wieder 53,6 Prozent an den Abstimmungen über die

Aufhebung der Sperrklausel von 8 Prozent und eine Verfassungsänderung mit dem Ziel eines Diskriminierungsverbotes, während im Dezember bei der Abstimmung über das EWR-Abkommen eine Stimmbeteiligung von 87,0 Prozent folgte. Die Art der Vorlage (Initiative, Referendum, Landtagsvorlage) hat kaum Einfluss auf die Stimmbeteiligung. In der Zeit von 1980 bis 2004 lag sie bei den Referenden im Mittelwert bei 65,5 Prozent (minimal 56,5, maximal 75,7), im Falle von Initiativen bei 68,1 Prozent (51,1 bis 89,7 Prozent) und bei Landtagsbegehren bei 68,9 Prozent (36,5 bis 87 Prozent).

Abbildung 5: Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen in Liechtenstein 1980-2004 (Prozent)



Quelle: Amtl. Statistik

4.4 Wirkungen der direkten Demokratie

Diesem Kapitel muss vorausgeschickt werden, dass eine detaillierte Analyse der direkten Demokratie in Liechtenstein noch aussteht. Eine entsprechende Arbeit ist in Vorbereitung.⁷⁵ Die hier präsentierten Einschätzungen sind daher das Ergebnis theoretischer Auseinandersetzung mit der direkten Demokratie in Liechtenstein und fallweisen Illustrationen anhand von Beispielen. Sie müssen als vorläufige Ergebnisse betrachtet werden. Ferner soll darauf hingewiesen werden, dass die theorieorientierten Bemerkungen zur direkten Demokratie, wie sie im Kapitel über die Schweiz angeführt sind, an dieser Stelle nicht wiederholt werden.

⁷⁵ Marxer (i.Vorb.).

In den folgenden Abschnitten werden die Wirkungen der direkten Demokratie in Liechtenstein in vier Aspekten beleuchtet: den Konsequenzen für das politische System, den Konsequenzen für die politischen Akteure, den Konsequenzen für die Entscheidungsqualität und –rationalität sowie den Konsequenzen für die Partizipation und öffentliche Kommunikation.

4.4.1 Konsequenzen für das politische System

Direkte Volksrechte sind als struktureller und funktioneller Bestandteil in einem politischen System zu betrachten, sofern sie nicht derart schwach ausgebaut sind, dass ihnen überhaupt keine Wirkung zukommt. In Liechtenstein existiert ein gut ausgebautes Repertoire an direkten Volksrechten, wobei die Volksentscheide unter der Einschränkung, dass sie vorab auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und den Staatsverträgen geprüft werden und nach erfolgreicher Abstimmung noch der Sanktion durch den Landesfürsten bedürfen, ein hohes Mass an Verbindlichkeit aufweisen. Die Einflussmöglichkeiten mittels Volksentscheiden auf Gesetze und Verfassung, auf Finanzauslagen und Staatsverträge garantieren ausserdem die direkte Mitbestimmung in materiell breit definierten Angelegenheiten. Da die direktdemokratischen Instrumente auch tatsächlich genutzt werden, sind somit die Stimmberechtigten auch ausserhalb der turnusmässigen Landtagswahlen als wichtiger Faktor in der Politik anzusehen.

Aus dem Blickwinkel der Veto-Spieler-Ansätze bedeutet dies, dass in Liechtenstein eine relativ hohe Zahl an Akteuren in der Politik vorhanden ist, denen ein verfassungsmässiges Vetorecht zukommt und die daher im Sinne Tsebelis⁷⁶ als institutionelle Vetospieler („institutional veto players“) zu betrachten sind. An erster Stelle ist der mit individuellem Vetorecht ausgestattete Landesfürst zu nennen. Als institutioneller Vetospieler Nummer zwei kann der Landtag bezeichnet werden. Das Volk selbst kann als dritter institutioneller Vetospieler im liechtensteinischen politischen System angesehen werden. Es kann einen Grossteil der Entscheidungen des Landtages mittels Referendum wirkungslos machen. Faktisch wird zwar nur ein kleiner Teil der Entscheidungen in einer Volksabstimmung getroffen, der politische Entscheidungsprozess wird jedoch überschattet von der potentiellen Vetomöglichkeit des Volkes.⁷⁷ Mit drei Vetospielern bewegt sich Liechtenstein im internationalen Vergleich an der oberen Grenze der Zahl von institutionellen Vetospielern im politischen

⁷⁶ Tsebelis 2002, S. 19, 79ff.

⁷⁷ Nach Tsebelis führt das Referendumsrecht das Volk als Vetospieler in das politische System ein: „The mere possibility of a referendum introduces the preference of the population in the policymaking process. I argue that this is equivalent to the introduction of a new veto player, and the outcomes that prevail ... approximate better the preferences of the public. In addition, policy stability in principle increases with the introduction of a new veto player.“ Tsebelis 2002, S. 116.

System.⁷⁸ Schliesslich bleibt noch anzumerken, dass auch in Liechtenstein zu den bereits erwähnten institutionellen auch eine Reihe von parteipolitischen Vetospielern („partisan veto players“)⁷⁹ hinzutreten können. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die beiden Volksparteien FBP und VU zu nennen, welche während der meisten Zeit seit Ende der 1930er Jahre eine gemeinsame Regierungskoalition bildeten und daher gemeinsam das Geschehen in Regierung und Landtag dominierten.⁸⁰ Innerhalb des institutionellen Vetospielers Landtag können die beiden Grossparteien Entscheidungen in der Regierung und im Landtag auch je separat blockieren, indem sie durch Fernbleiben oder Verlassen von Sitzungen das notwendige Anwesenheitsquorum verhindern. Die politische Raison verbietet es jedoch, dieses Blockadepotential allzu häufig einzusetzen⁸¹.

Ein anderer Versuch, politische Systeme zu unterscheiden, erfolgt mit der Charakterisierung als parlamentarische, präsidentielle und semi-präsidentielle Systeme. Eine Zuordnung Liechtensteins auf der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Achse erweist sich indes als schwierig. Die Kontinuitätsentwicklung der liechtensteinischen Verfassung vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart weist verschiedene Facetten auf. Die monarchische Verfassungsprägung des 19. Jahrhunderts wurde 1921 in eine Mischverfassung übergeführt, welche neben dem monarchischen den gleichwertigen demokratischen Aspekt beinhaltete. Die Verfassung von 1921 stellte keinen Bruch mit der Vergangenheit dar, sondern modernisierte und modifizierte die Machtverteilung im politischen System. Die Verankerung der Staatsgewalt in Fürst und Volk bedeutete eine Ausdehnung der Rechte des Volkes, ohne die Kompetenzen des Monarchen ganz abzuschaffen. Die Ausgestaltung der Repräsentativorgane des Volkes folgt dem Prinzip des Parlamentarismus: Das Volk wählt den Landtag, welcher wiederum die Regierung vorschlägt. Der parlamentarische Systemtypus – wörtlich ausgedrückt auch in Art. 2 der Verfassung („Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“) – bezieht sich allerdings nur auf das Verhältnis von Landtag und Regierung. Gleichzeitig bringt die Machtfülle des Fürsten, insbesondere seit der Neuinterpretation der Verfassung durch Fürst Hans-Adam II. und der nachfolgenden Verfassungsrevision von 2003, eine „präsidentielle“ Note in das politische System Liechtensteins, wobei sich das „Präsidentielle“ nicht in einem

⁷⁸ Vgl. Tsebelis 2002, S. 231. Länder wie die Schweiz, USA, Deutschland, Italien, Niederlande und andere rangieren mit drei Vetospielern an der Spitze, Österreich, Frankreich, Norwegen, Schweden und andere mit zwei Vetospielern im Mittelfeld, Grossbritannien, Neuseeland, Spanien u.a. mit nur einem Vetospieler am unteren Ende der Skala.

⁷⁹ Tsebelis 2002, S. 19, 79ff..

⁸⁰ Die Koalition von FBP und VU dauerte von 1938 bis 1997 und wurde nach einer Phase einer vierjährigen VU- bzw. FBP-Alleinregierung 2005 wieder neu aufgelegt.

⁸¹ Mit der Verhinderung des Anwesenheitsquorums werden Neuwahlen ausgelöst, da der Landtag nicht mehr handlungsfähig ist. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass diejenige Partei, welche den Landtag „gesprengt“ hat, bei den vorgezogenen Neuwahlen von Seiten der Wählerschaft einen Denkkzettel erhält, also ein schlechtes Wahlergebnis einfährt.

gewählten Präsidenten manifestiert, sondern im Erbmonarchen. Zu diesem Systemmix von Parlamentarismus und Präsidentialismus – in der politikwissenschaftlichen Nomenklatur kommt Liechtenstein dem Modell des semi-präsidentiellen Systems am nächsten – kommen in Liechtenstein noch die direktdemokratischen Rechte hinzu, welche seit Einführung der Verfassung 1921 bis in die Gegenwart tendenziell (insbesondere in den vergangenen beiden Jahrzehnten) weiter ausgebaut wurden. Dies hatte zur Konsequenz, dass die Repräsentativorgane (Landtag und Regierung) innerhalb des politischen Systems Liechtensteins geschwächt wurden.

Die vom schweizerischen Vorbild übernommenen und adaptierten direktdemokratischen Volksrechte erscheinen dabei der parlamentarischen Monarchie liechtensteinischer Prägung übergestülpt, und nicht der zentrale Aspekt der Verfassungsordnung zu sein. Dies geht aus vier wesentlichen Unterschieden zum schweizerischen System hervor. Einerseits existierte in der ursprünglichen Verfassung von 1921 kein Abstimmungsobligatorium. Während in der Schweiz als Regelfall bei Verfassungsänderungen eine Volksabstimmung erforderlich ist, waren in Liechtenstein ursprünglich alle Volksabstimmungen als Ausnahmefall definiert, welcher eintreten konnte, wenn der Landtag dies anordnete oder das Volk bzw. die Gemeinden dies erzwingen wollten. Zweitens war in der ursprünglichen Verfassung von 1921 die Volkssouveränität an keiner Stelle normiert. Gegen den Willen des Fürsten konnte sich das Volk nicht durchsetzen. Mit der Verfassungsrevision von 2003 wurden – wie bereits weiter oben dargestellt – obligatorische Volksabstimmungen eingeführt (Richterbestellung im Dissensfall, republikanische Verfassung zur Abschaffung der Monarchie), und partiell wurde die Volkssouveränität im Sinne einer Letztentscheidungskompetenz eingeführt, und zwar auf Landesebene (wieder: Richterbestellung, Monarchieabschaffung), wie eventuell auch auf Gemeindeebene (Austrittsrecht der Gemeinden).⁸² Drittens ist das Unterschriftenquorum in Liechtenstein deutlich höher angesetzt als in der Schweiz, woraus abgeleitet werden kann, dass Volksabstimmungen infolge eines Sammelbegehrens als Ausnahmefall angesehen wurden und werden, welche erst zur Anwendung gelangen, wenn ein hohes Mass an Kontroversität gegeben ist. Dass Volksabstimmungen von Anfang an als Ausnahmefall angesehen wurden und dies Teil der politischen Kultur geworden ist, kann auch die geringe Zahl an Volksabstimmungen erklären. Immerhin dauerte es bis 1925, ehe die erste Abstimmung aufgrund einer Unterschriftensammlung erfolgte. Viertens ist in der Verfassung das konstitutionelle Prinzip in Form hoher Kompetenzen des Staatsgerichtshofes zur Beurteilung der Verfassungsmässigkeit von Entscheidungen einschliesslich der Kompetenz zur Aufhebung von Entscheidungen – insbesondere vor der Revision von 2003 – gegeben.

⁸² Zu den Interpretationsspielräumen betreffend dem Austrittsrecht der Gemeinden vgl. Fussnote 74.

4.4.2 Konsequenzen für politische Akteure

Die direkten Volksrechte tangieren die Kompetenzen, die Handlungsweise und die Legitimation verschiedener politischer Akteure. Im Einzelnen stellen sich die Konsequenzen wie in den folgenden Abschnitten aufgezeigt, dar. Dabei sind auch die neueren Entwicklungen, namentlich der Ausbau der direkten Volksrechte und die Revitalisierung monarchischer Macht in den vergangenen Jahrzehnten zu berücksichtigen.

Fürst/Fürstenhaus

Das Vetopotenzial bzw. generell die Machtfülle des Fürsten gemäss Verfassung von 1921 beinhaltete vor dem Hintergrund des weltweiten Siegeszuges der Demokratie aus der Sicht des Fürstenhauses zunehmend ein Legitimationsproblem. Zahlreichen Äusserungen von Fürst Hans-Adam II. war zu entnehmen, dass der Wunsch bestand, die Monarchie demokratisch zu legitimieren. Die legitimatorischen Bezugspunkte waren dabei nicht in erster Linie der Landtag und die Regierung, sondern direkt das Volk. Aus der Sicht des Fürstenhauses stellt die Verfassungsrevision von 2003 diesbezüglich einen neuen Standard: Da dem Volk das uneingeschränkte Recht der Monarchieabschaffung eingeräumt wurde, sieht sich das Fürstenhaus bis auf Widerruf, d.h. bis zur Abschaffung der Monarchie, passiv durch das Volk dauerlegitimiert. Das kann argumentativ so weit getrieben werden, dass auch ein Veto des Fürsten gegen einen Volksentscheid im Einklang mit dem Willen des Volkes steht, wenn daraus nicht die Konsequenz der Abschaffung der Monarchie gezogen wird. Ein Teilrecht der direkten Demokratie in Liechtenstein – nämlich die Monarchieabschaffung ohne fürstliche Vetokompetenz – legitimiert somit aus der Sicht des Fürstenhauses die Handlungen des Fürstenhauses dauerhaft. Im Weiteren eröffnen die direktdemokratischen Rechte auch ein direktes Paktieren des Fürsten mit dem Volk gegen die Repräsentativorgane. Dies war in vielen Äusserungen des Fürsten bereits seit längerem skizziert worden.⁸³ Endgültig manifestiert hat sich dies mit der Verfassungsrevision von 2003, welche als Initiative des Fürsten den Anfang nahm, nachdem sich das Vorhaben im Landtag als nicht realisierbar herausstellte. Die direkte Demokratie begründet also aus der Sicht des Fürstenhauses Legitimation für monarchische Machtfülle und Machtausübung und erlaubt darüber hinaus plebiszitäre Rückkoppelung fürstlicher Akte.

⁸³ Fürst Hans-Adam II. machte keinen Hehl aus seiner despektierlichen Haltung gegenüber Landtag und Regierung, die er auch als Oligarchien titulierte. Seine Vision war lange vor der Verfassungsrevision die Teilentmachtung der Repräsentativorgane, da der Fürst aus seiner Sicht auch direkt mit dem Volk regieren könne.

Landtag

Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte machen die Tätigkeit des Landtages in weiten Teilen kontrollierbar. Der Landtag nimmt daher mit Vorteil Rücksicht auf die (Mehrheits-)Meinungen der Stimmberechtigten, wenn er ein Referendum gegen einen Landtagsentscheid verhindern will. Er sieht sich zwei wirksamen Vetospielern gegenüber: dem Volk und dem Fürsten. Die direkten Volksrechte entziehen dem Landtag darüber hinaus Kompetenzen, welche sonst in seinen Wirkungsbereich fallen würden. So kann der Landtag bei der Richterwahl nur entweder einen Vorschlag des Richterbestellgremiums annehmen oder konkurrenzierende Vorschläge einer Volksabstimmung unterbreiten. Auch gegenüber Fürst und Fürstenhaus (Misstrauensvotum, Monarchieabschaffung) wirkt der Landtag nur als Durchlaufstelle in der Kommunikation zwischen Fürst/Fürstenhaus und Volk und umgekehrt. Er wurde auch beim Erlass des Hausgesetzes des Fürstenhauses nicht mehr involviert⁸⁴. Zusätzlich zu dieser Teilentmachtung des Landtags kann sich der Landtag zudem auch selbst aus der Entscheidungsverantwortung nehmen, indem er eine beschlossene Vorlage dem Volk vorlegt.

Regierung

Da die Regierung und die Landtagsmehrheit parteienmässig identisch sind, gilt die Rücksichtnahme auf die Volksmeinung auch für die Entscheidungsfindung in der Regierung. Die meisten parlamentarischen Geschäfte haben ihren Ausgangspunkt in den Vorlagen der Regierung, weshalb der Referendumsdruck bereits bei der Ausarbeitung einer Vorlage wirkt. Wie in der Schweiz hat sich in Liechtenstein das System der Vernehmlassung eingebürgert, wonach die meisten Vorhaben im Entwurfsstadium involvierten Interessengruppen, Gemeinden, Verbände usw. zur Stellungnahme unterbreitet werden. Die Rückmeldungen fliessen dann in die Überarbeitung des Entwurfes ein und werden in der Regel auch im Bericht und Antrag an den Landtag auszugsweise dargestellt. Im Gegensatz zur Schweiz ist die Vernehmlassung aber nicht gesetzlich oder verfassungsmässig vorgeschrieben oder verankert.

Parteien, Vereine, Verbände

Die Intermediäre des politischen Systems sind auf dem Boden der direkten Demokratie sowohl Kontrollierende wie auch Kontrollierte. Sie können Initiativen und Referenden ergreifen und damit direkt in den politischen Entscheidungsprozess eingreifen bzw.

⁸⁴ In dieser Frage ist letztlich ungeklärt, ob das Hausgesetz, als LGBI. 1993 Nr. 100 publiziert, aber ohne Mitwirkung des Landtages zustande gekommen, überhaupt als gültig betrachtet werden kann. Kley bestreitet dies („ungültig und nicht beachtlich“), Winkler zweifelt die Gültigkeit nicht an. Inwiefern die Verfassungsabstimmung 2003 indirekt auch das Hausgesetz von 1993 nachträglich endgültig rechtsgültig macht, ist ebenfalls offen. Schliesslich dürfte in dieser Frage aber die Macht des Faktischen überwiegen, und das Faktische wird in diesem Falle vom Fürstenhaus geprägt. Vgl. ausführlich bei Marxer 2003.

androhen, dies zu tun. Dies gibt der parlamentarischen und ausserparlamentarischen Opposition und Interessengruppen ein Instrument in die Hand, um die Tätigkeit der Repräsentativorgane zu kontrollieren und korrigieren. Andererseits sind sie aber auch selbst diesem System unterworfen. Absprachen, Tauschhandel bzw. politischer „Kuhhandel“, Gefälligkeitspolitik u.a. können mittels Volksentscheid unterbunden werden. Der gute Kontakt zu Landtag und Regierung genügt nicht unbedingt, um einen Entscheid im eigenen Sinne herbeizuführen. Es besteht die Gefahr, dass ein Referendum oder eine Initiative einem Vorhaben einen Strich durch die Rechnung macht.

4.4.3 Konsequenzen für Entscheidungsrationalität und –qualität

Die Frage lautet, ob die Rationalität und Qualität von Entscheidungen wegen direktdemokratischer Rechte sinkt, steigt oder unberührt bleibt. Vorauszuschicken ist, dass in Liechtenstein nur ein sehr geringer Teil aller möglichen Geschäfte in einer Volksabstimmung entschieden wird. Diese werden zudem im Falle von Initiativen einer Vorprüfung unterzogen, sodass systemwidrige Entscheidungen von vornherein weitgehend verhindert werden. Die kleine Fallzahl von Volksabstimmungen setzt einer Analyse der Systemrationalität von Volksabstimmungen allerdings zwei klare Grenzen. Erstens gibt es wenig statistische Signifikanz in der Auswertung der Fälle, zumal sie sich auch noch über eine lange Zeitperiode erstrecken. Mit rund einer Abstimmung pro Jahr sind kaum statistisch gesicherte Aussagen zu treffen. Zweitens ist nicht davon auszugehen, dass eine Volksabstimmung pro Jahr die Rationalität und Qualität des gesamten politischen Systems aus den Angeln zu heben vermag. Aber auch im Einzelfall wird die Beurteilung der Qualität einer Entscheidung stark subjektiv gefärbt sein. Wir beschränken uns daher an dieser Stelle auf ein paar allgemeine Beobachtungen zu Richtungen, Merkmalen und Hintergründen von Volksentscheiden in Liechtenstein seit 1980.

a) Vorlagen, die neue finanzielle Aufwendungen beinhalten, haben einen schweren Stand. Beispiele: Konferenztrakt zum Kunsthaus 1980 (das Kunsthaus selbst wurde äusserst knapp bewilligt, aber dann doch nicht realisiert), Strassentunnel Gnalp-Steg 1988⁸⁵, Lärmschutzgesetz 1991, Landtagsgebäude 1993, Festival „Little Big One“ 2002, Sicherheitskomplex 2004. Ausgenommen sind Vorlagen, welche vielen Vorteile bringen. Beispiel: Personalvorsorge 1988.

b) Vorlagen, die die Handlungsfreiheit der einzelnen Bürgerinnen oder der einzelnen Bürger einschränken, haben ebenfalls geringe Chancen. Beispiele: Raumplanungsgesetz 2002, Initiative „Für das Leben“ 2005.

⁸⁵ Einer Sanierung des alten Tunnels wurde zugestimmt, um eine aufwändigere Neubauvariante zu verhindern.

- c) Vorlagen, die bestehende Vergünstigungen abbauen wollen, finden wenig Unterstützung. Beispiele: Steuergesetz 1990, Diskriminierungsverbot 1992, Abschaffung der NBU-Prämien 2004, Abänderung preiswerter Wohnungsbau 2000.
- d) Mehrheiten können sich ändern, sei dies wegen eines grundsätzlichen Meinungswandels, sei dies wegen veränderter Akteurskonstellationen. Beispiele: Frauenstimmrecht 1984 nach gescheiterten Anläufen in den 1970er Jahren angenommen; Staatsvertragsreferendum 1989 abgelehnt, 1992 angenommen; Mandatszahlerhöhung 1985 abgelehnt, 1988 angenommen.
- e) Die geringe Zahl an Volksabstimmungen verleiht den einzelnen Abstimmungen einen etwas willkürlichen Charakter. Viele Vorlagen würden vermutlich in einer Volksabstimmung scheitern, wenn gegen sie ein Referendum ergriffen würde. Oft hängt es also davon ab, ob eine Gruppe oder Einzelpersonen aktiv werden.
- f) Volksabstimmungen geben nicht immer uneingeschränkt die Meinung des Volkes zu einer Sachvorlage wieder. Parteipolitische Motive, taktische Schachzüge, Elitenverhalten, aber auch unsachliche Kampagnenführungen können manipulative Wirkungen erzielen.⁸⁶

4.4.4 Konsequenzen für Partizipation und Kommunikation

Die Anwendung direktdemokratischer Volksrechte führt unmittelbar zu verstärkter politischer Partizipation der Stimmberechtigten im politischen Prozess. Im Falle Liechtensteins geschieht dies zwar nicht sehr häufig, dafür aber mit relativ hoher Stimmbeteiligung. Ob daraus eine höhere Akzeptanz der Entscheidungen resultiert als in repräsentativen Demokratien, ist im Falle Liechtensteins empirisch nicht belegt. Wahrscheinlich ist, dass die indirekte Wirkung der direkten Demokratie diesbezüglich einen Effekt auslöst. Da nämlich Entscheidungen im Austausch mit den involvierten Kreisen entwickelt werden (Vernehmlassungsverfahren) und insofern auch den meisten einsichtig ist, dass der ausgehandelte Kompromiss nicht wesentlich verbessert werden kann, dürfte eine relativ hohe Akzeptanz für parlamentarische Entscheidungen bei den Schlüsselakteuren vorhanden sein.

Im Unterschied zu den Verhandlungsprozessen im institutionellen Rahmen der Repräsentativorgane finden Volksabstimmungen dagegen in einem Klima öffentlicher Debatte, plakativer Argumentation und kompromissloser Frontbildung von Befürwortern und Gegnern statt. Es ist daher anzunehmen, dass eine Volksabstimmung tendenziell Kontroversität und Konflikthaftigkeit akzentuiert. Am Schluss steht nicht

⁸⁶ Zur Kampagnenführung und der öffentlichen Kommunikation bei der Volksabstimmung zur Revision der Verfassung im März 2003 vgl. Marcinkowski 2005. Dies war ein Fallbeispiel, bei dem das Kampagnenframing den eigentlichen Sachverhalt überdeckte.

eine grosse Mehrheit, die mit einem Kompromiss einigermaßen zufrieden ist, sondern eine Gruppe von Siegern und eine Gruppe von Verlierern. Daher ist es auch nicht erstaunlich, dass sich Abstimmungen zum gleichen Sachverhalt wiederholen können (Frauenstimmrecht, Mandatszahlerhöhung, Staatsvertragsreferendum), oder dass auch nach einer Volksabstimmung ein Thema nicht erledigt und abgehakt ist (Verfassungsabstimmung 2003). Während also die Möglichkeit von Volksabstimmungen eine konsensuale Fernwirkung ausübt, kann das Ergreifen direktdemokratischer Mittel konfliktverschärfende Wirkung entfalten.

4.5 Zusammenfassung

Aus der Traditionslinie der Verfassung von 1862 (konstitutionelle Monarchie) bis 1921 (Mischverfassung bzw. parlamentarische Monarchie) ist das politische System Liechtensteins auf der Grundlage der Verfassung von 1921 grundsätzlich als duale Verfassungsordnung zu verstehen, welche als Träger der Staatsgewalt den Fürsten und das Volk bestimmt. Wesentliche Bedeutung kommt dabei auf demokratischer Seite den Repräsentativorganen (Landtag und Regierung) zu. Die direkten Volksrechte sind als flankierende Elemente im politischen System zu betrachten, welche aber nicht das Wesentliche ausmachen. Entsprechend gab es in der ursprünglichen Verfassung von 1921 kein Abstimmungsobligatorium, der Fürst konnte mit seinem Veto alle Volksentscheide blockieren, das Abstimmungsquorum lag deutlich über demjenigen der Schweiz und der Staatsgerichtshof hatte die Kompetenz, Volksentscheide für verfassungswidrig zu erklären.

Die Verfassungsrevision im Jahr 2003 hat diesbezüglich einige Veränderungen gebracht. Es wurden Abstimmungsobligatorien eingeführt, es gibt Abstimmungsmaterien, bei denen kein Veto des Fürsten zum Tragen kommt, und die Kompetenzen des Staatsgerichtshofes wurden beschnitten. Diese Kompetenzverschiebungen gingen jedoch kaum zulasten der monarchischen Kompetenzen, sondern insgesamt wurden die Repräsentativorgane mit der Revision von 2003 geschwächt.

Im Vergleich mit der Schweiz werden in Liechtenstein deutlich weniger Volksabstimmungen durchgeführt. Die Existenz direktdemokratischer Rechte, welche nicht nur von Individuen, sondern auch von Parteien, Interessengruppen u.a. wahrgenommen werden können, entfaltet vor allem indirekt eine konsensorientierte Wirkung. Vorlagen, welche von der Regierung vorbereitet und im Landtag behandelt werden, durchlaufen meist ein Vernehmlassungsverfahren, sodass am Ende der gangbare und breit getragene Kompromiss steht. Dies führt zu einer relativ hohen Akzeptanz von Entscheidungen der Repräsentativorgane. Umgekehrt kann aber die direkte Anwendung der direktdemokratischen Rechte auch den Konflikt akzentuieren, da in der öffentlichen Auseinandersetzung unversöhnliche Meinungen aufeinander

prallen und am Schluss des Verfahrens Sieger und Unterlegene stehen. Volksabstimmungen könnten also auch ein Indikator für Konflikte in der Gesellschaft sein, wobei eine hohe Zahl von Volksabstimmungen eher auf schwelende und offene Konflikte hinweisen würde, eine geringe Zahl an Abstimmungen auf weitgehende Zufriedenheit und funktionierende Konkordanz. Eine empirische Erhärtung dieser Hypothese ist angesichts der geringen Zahl an Volksabstimmungen in Liechtenstein, die jeder Häufung auch etwas Zufälliges verleiht, kaum möglich, zumal sich die wenigen Abstimmungen noch auf verschiedene Urheber (Landtag, Stimmbürger) und Abstimmungsarten (Referendum, Initiative, Landtagsbegehren) verteilen.

5 Direkte Demokratie im Vergleich: Fazit

Nach dem ausführlichen Überblick über die direkte Demokratie in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein, sollen die Ergebnisse zu einer Gesamtschau zusammengeführt und die Ausgangshypothese überprüft werden. Darauf gestützt lassen sich die Perspektiven für den weiteren Forschungsbedarf skizzieren.

5.1 Schlussfolgerungen

Beim Vergleich der beiden Länder hinsichtlich des Systemkontexts der direkten Demokratie gibt es sowohl Übereinstimmungen als auch Differenzen. Beide Länder verfügen über eine lange Tradition der direkten Demokratie mit etablierten Spielregeln, und die politische Kultur ist vorwiegend konsensorientiert. Auch hinsichtlich der Werteorientierung herrschen in beiden Ländern eher konservative Einstellungen vor. Während die Schweiz aber stark föderalistisch organisiert ist, über eine gemischt urbane und ländliche Bevölkerung verfügt sowie durch eine heterogene, sich überlappende Konfliktstruktur geprägt wird, ist Liechtenstein zentralistisch mit einer homogenen ländlichen Bevölkerung und einer homogenen Konfliktstruktur. Allerdings durchlief die liechtensteinische Politik zwischen 1997-2005 eine stärker majoritär orientierte Phase, in der die traditionelle grosse Koalition durch Einpartei-Regierungen abgelöst wurde. Mit den Wahlen von 2005 erfolgte die Rückkehr zur grossen Koalition. Eine weitere Besonderheit Liechtensteins stellt die Tatsache dar, dass in den letzten Jahren die Monarchie eine zunehmend aktive Rolle in der Politik gespielt hat.

In beiden Ländern sind die Haupttypen der direktdemokratischen Instrumente, Initiative und Referendum, vorhanden. Während die Initiative auf Innovation und Wechsel abzielt, stellt das Referendum ein bewahrendes Element dar. Obwohl Liechtenstein die direkte Demokratie dem Schweizer Vorbild folgend eingeführt hat, verfügt das Fürstentum über eine breitere Palette an Instrumenten, welche zusätzlich zu den beiden genannten Volksrechten auch Personalentscheide, Finanzentscheide sowie auch das

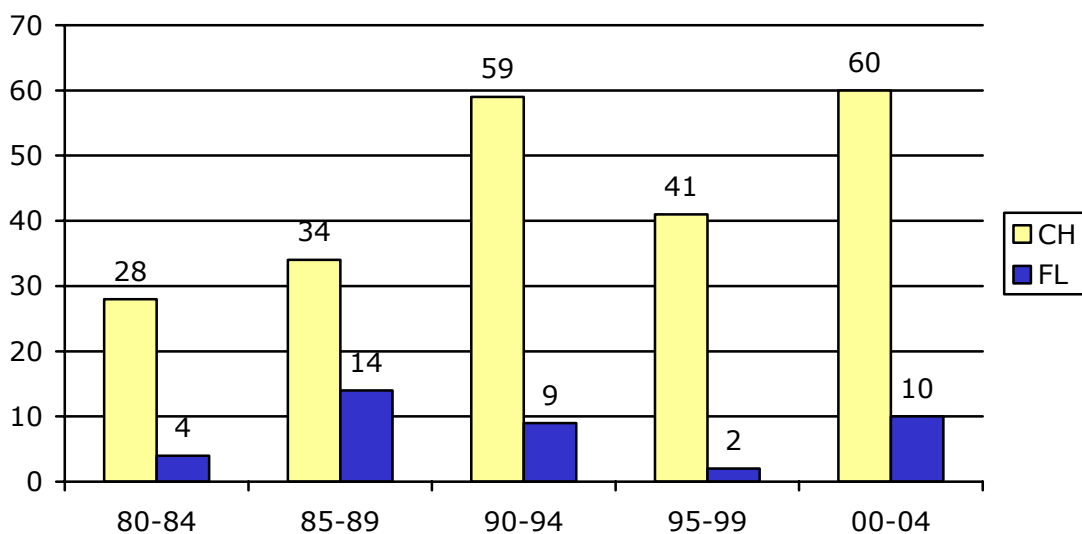
Recht zur Einberufung und Auflösung des Landtags umfasst. Des Weiteren fällt auf, dass das direktdemokratische Instrumentarium in beiden Ländern bis in die Gegenwart hinein stetig ausgebaut wurde. So schuf die Schweiz mit der Einführung der allgemeinen Initiative im Jahr 2003 neu die Möglichkeit, Initiativen auch auf Ebene Gesetz anzustossen. Im gleichen Jahr führte das Fürstentum Liechtenstein die Initiative auf Abschaffung der Monarchie, den Misstrauensantrag gegen den Fürsten, das Austrittsrecht der Gemeinden und die Möglichkeit zur Richterwahl ein. Neben dem steten Ausbau des Instrumentariums hat auch das notwendige Quorum (Unterschriften) zur Auslösung der Abstimmungen abgenommen. Abschliessend lässt sich festhalten, dass beide Länder über ein gut ausgebautes und sowohl in inhaltlicher als auch konzeptioneller Hinsicht vergleichbares Set an direktdemokratischen Instrumenten verfügen (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Die direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz und in Liechtenstein

Initiative		Referendum			
		Obligatorisch		Fakultativ	
Verfassungsinitiativ e	CH/FL	Total- oder Teilrevision der Verfassung; Frage, ob Verfassungsrevision durchzuführen ist (bei Uneinigkeit der Räte)	CH	Verfassungsreferendu m	FL
Gesetzesinitiative	(CH)/FL	Dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt	CH	Gesetzesreferendum	CH/FL
Initiative auf Einberufung des Parlaments	FL	Obligatorisches Staatsvertragsreferend um	CH	Fakultatives Staatsver- tragsreferendum	CH/FL
Initiative zur Auflösung des Parlaments	FL	Republikanische Verfassung (Definitive Abschaffung der Monarchie)	FL	Dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt	CH
Misstrauensantrag gegen Fürsten	FL	Richterwahl (im Dissensfall der Verfassungsorgane)	FL	Finanzreferendum	FL
Abschaffung der Monarchie (Einleitung des Verfahrens)	FL			Behördenreferendum (Landtagsbegehren)	FL
Richternomination (im Dissensfall der Verfassungsorgane)	FL			Konsultativabstimmun g (Landtagsbegehren)	FL

Erwartungsgemäss ist in beiden Ländern sichergestellt, dass sich die direktdemokratischen Verfahren funktional in das Gesamtsystem einfügen. Sowohl die Schweiz als auch Liechtenstein sehen ein Vorprüfungsverfahren vor, welches über die Zulässigkeit von Initiativen entscheidet. Allerdings sind in der Schweiz – getreu dem populistischen Prinzip – die Ablehnungsgründe relativ restriktiv gefasst und umfassen nur Verstösse gegen das völkerrechtliche *ius cogens* und gegen die Einheit der Materie. Demgegenüber sind die Prüfungsbefugnisse des Landtags im Fürstentum Liechtenstein – getreu dem konstitutionellen Prinzip – weiter gefasst und erstrecken sich namentlich auf die Übereinstimmung mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung wird in der Schweiz bei verfassungsändernden Vorlagen das Konsensprinzip mittels eines doppelten Mehrheitserfordernisses (Volk und Kantone) bestärkt. Die Volksentscheide sind aber letztinstanzlich und können vor keiner gerichtlichen Instanz angefochten werden. Demgegenüber wird in Liechtenstein eine konstitutionelle Rahmenordnung verwirklicht. Obwohl bei Volksentscheiden keine Quoren vorgesehen sind, ist der Minderheitenschutz durch die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Sanktionsbefugnis des Fürsten sichergestellt. Schliesslich ist in beiden Staaten als letzte Möglichkeit des Rechtsschutzes eine Überprüfung der gesetzgeberischen Akte auf internationaler Ebene (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) vorgesehen. Die Adaption der direktdemokratischen Instrumente ist in beiden Ländern mit den grundlegenden Prinzipien des jeweiligen Souveränitätskonzepts kompatibel und folgt in der Schweiz dem Gedanken der Volkssouveränität und in Liechtenstein dem konstitutionellen Prinzip.

Abbildung 6: Häufigkeit von Volksabstimmungen in der Schweiz und in Liechtenstein im Vergleich (1980-2004)

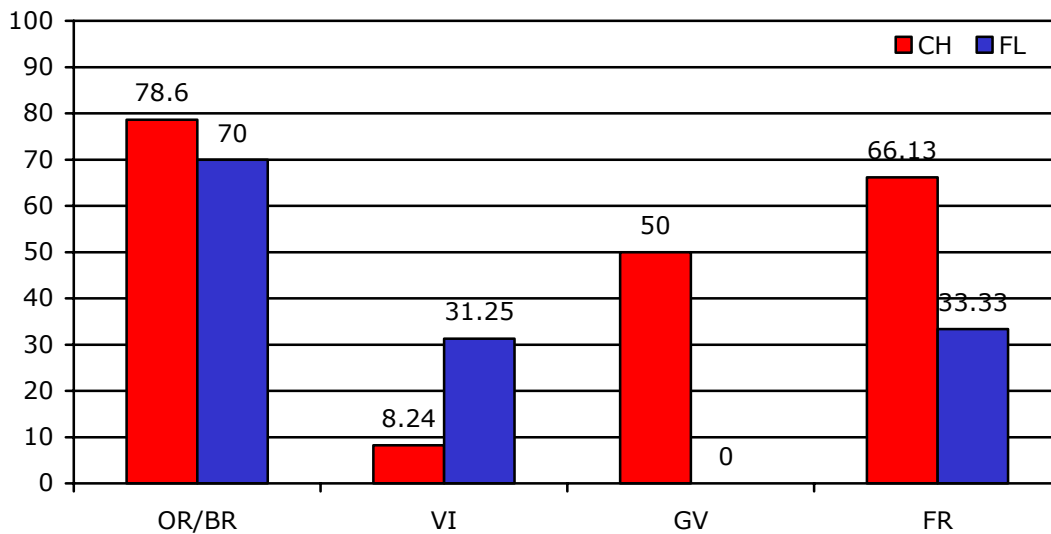


Quelle: IRI 2005/Bundeskanzlei/Amtliche Statistik Liechtenstein/Eigene Berechnungen

Während der untersuchten Periode wurden die direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz bedeutend intensiver genutzt als in Liechtenstein (vgl. Abbildung 6). Die Stimmbeteiligung war in Liechtenstein mit mehr als 65 % im Durchschnitt (Tendenz leicht abnehmend) signifikant höher als in der Schweiz mit rund 37 % (Tendenz leicht zunehmend). Die Zahlen zur Häufigkeit der Volksabstimmungen deuten darauf hin, dass die direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz einen integrierten Bestandteil des politischen Standardrepertoires bilden, auf das die Akteure routinemässig zurückgreifen. Demgegenüber gelangen die liechtensteinischen Volksrechte nur im Ausnahmefall zur Anwendung. Sie erfüllen viel stärker als in der Schweiz die Funktion einer Notbremse oder eines Sicherheitsventils des Volkes gegenüber der politischen Elite.

Die Übersicht zeigt auf, dass die einzelnen Instrumente über höchst unterschiedliche Erfolgsaussichten verfügen (vgl. Abbildung 7). Sowohl obligatorische Referenden in der Schweiz als auch ihre funktionalen Äquivalente in Liechtenstein, die Landtagsbegehren, weisen eine hohe Erfolgsquote auf (78 % resp. 70 %). Diese Instrumente sind stark konsensusorientiert. Dem Volk werden in der Regel nur Gegenstände zur Abstimmung unterbreitet, die nach einer ausführlichen Konsultation im Vorverfahren auf eine breite Zustimmung innerhalb der politischen Elite und weiterer involvierter Akteure zählen können.

Abbildung 7: Erfolgsquoten der direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz und in Liechtenstein (1980-2004)



Legende: OR = Obligatorisches Referendum; BR = Behördenreferendum (Landtagsbegehren); VI = Volksinitiative; ; GV = Gegenvorschlag; FR = Fakultatives Referendum.

Quelle: Bundesamt für Statistik/Bundeskanzlei/Amtliche Statistik Liechtenstein/Eigene Berechnungen

Das fakultative Referendum stellt ein leicht einzusetzendes Mittel der Opposition dar. Entgegen der ursprünglichen Intentionen hat das fakultative Referendum in der Schweiz jedoch einen starken Konkordanzzwang entfaltet und einen Lernprozess in der Elite ausgelöst, welcher zu einem Ausbau der vorparlamentarischen Konsultationsverfahren geführt hat, in dessen Rahmen die Interessen der referendumsfähigen Gruppen bereits zu einem frühen Zeitpunkt Berücksichtigung finden, so dass Referenden in den meisten Fällen verhindert oder im Sinne des Parlaments entschieden werden. Obwohl auch in Liechtenstein die Konsultationsmechanismen ähnlich stark ausgebaut sind wie im Nachbarland, weist das Abstimmungsverhalten mit einer Erfolgsquote von rund einem Drittel einen stark behördendesavouierenden Charakter auf. Andererseits stehen die Chancen für Volksinitiativen in Liechtenstein mit 31 % bedeutend besser als in der Schweiz mit 8 %. Diese Tendenzen bestätigen die These, dass die liechtensteinischen Instrumente eher als Notbremse oder Mittel mit oppositionellem Charakter konzipiert sind, während die schweizerischen stärker in den politischen Prozess integriert sind.

Die direktdemokratischen Verfahren entfalten in beiden Ländern ähnlich gelagerte Wirkungen. Die Politik ist eher auf Konsensus ausgerichtet. Während in der Schweiz die Minderheiten mittels der eingebauten Konsensmechanismen geschützt werden, findet in Liechtenstein die Begrenzung der Mehrheitsmacht durch konstitutionelle

Arrangements statt. Generell lässt sich festhalten, dass mittels der Volksrechte die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung sowie auch Konsultationsmechanismen ausgebaut wurden. Dabei verstärkt die direkte Demokratie die Notwendigkeit der politischen Kommunikation. Letzten Endes erhöht sie die Responsivität des politischen Systems. Diesen Vorteilen stehen aber auch gewisse Nachteile gegenüber. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger partizipieren nur selektiv am politischen Prozess, dabei werden gewisse Schichten systematisch benachteiligt. Weiters führt die direkte Demokratie dazu, dass sich die Politik stark am Status quo orientiert. Das geht so weit, dass zum Teil – in der Schweiz eher als in Liechtenstein – Innovationen verhindert werden. Zudem wird die Bedeutung von Wahlen in gewissem Ausmass gemindert, was wiederum die persönliche Verantwortlichkeit der Amtsträger verringert. Schliesslich verschiebt die direkte Demokratie die politischen Prozesse im Rahmen der ausgebauten Konsultationsmechanismen in informelle Arenen, wo Eliten im Schatten der Öffentlichkeit über wichtige politische Fragen entscheiden.

Nach dem Vergleich der direkten Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein soll abschliessend die Frage beantwortet werden, ob die Ergebnisse in diesen beiden Ländern unsere Ausgangshypothese über die Kompatibilität stützen oder nicht. Tabelle 12 gibt einen Überblick über die Klassifizierung der direktdemokratischen Instrumente der Schweiz und Liechtensteins. Auf den ersten Blick scheinen die Ergebnisse unklar. Die schweizerischen Volksrechte, die mit Ausnahme der Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen sei, alle im Bereich der populistisch-konkordanten Demokratie liegen, stützen die Hypothese. Der abweichende Fall ist nicht von Bedeutung, da dieses Instrument bis anhin noch nie zur Anwendung gekommen ist und nur einen ersten Verfahrensschritt zu einem obligatorischen Referendum mit Quorum darstellt, welches seinerseits wieder als populistisch-konkordant anzusehen ist.

Der Fall Liechtenstein hingegen präsentiert sich komplexer. Ein Grossteil der Instrumente – Initiative ohne Quorum (Initiative, Richternomination, Misstrauensantrag gegen den Fürsten, Initiative auf Abschaffung der Monarchie), fakultatives Referendum ohne Quorum – gehört wie vorhergesagt zum Typus der konstitutionell-konkordanten Demokratie. Daneben gibt es aber auch Volksrechte, die einen Fremdkörper im System der liechtensteinischen direkten Demokratie darstellen. Die Richterwahl im Falle des Dissenses der Verfassungsorgane sowie die zweite Stufe des Monarchieabschaffungsverfahrens sind dem populistisch-majoritären Bereich zuzuordnen (1). Demgegenüber zählen das obligatorische Referendum ohne Quorum (Steuererhöhung), das Behördenreferendum ohne Quorum (Landtagsbegehren) sowie die Konsultativabstimmung (Landtagsbegehren) zu den konstitutionell-majoritären Volksrechten (2). Schliesslich gilt es auch noch das direktdemokratische Instrument zur Einberufung und Auflösung des Landtages zu berücksichtigen, welches in dem populistisch-konkordanten Typus (3) zuzuordnen ist. Wird aufgrund dieser Abweichungen unsere Hypothese widerlegt? Mit einem Blick auf die

Verfassungswirklichkeit lässt sich diese Frage verneinen. Die erste Gruppe der abweichenden Instrumente wurde erst mit der Verfassungsrevision von 2003 eingeführt und bisher noch nicht angewendet. Auch wurde bis anhin nie eine Einberufung oder Auflösung des Landtags auf dem direktdemokratischen Wege verlangt oder Richter nominiert. Schliesslich fand auch das obligatorische Referendum für Steuererhöhungen bis heute keine Anwendung. Damit wird deutlich, dass diese Instrumente eine Notbremse für den Extremfall darstellen. Aufgrund ihres Ausnahmecharakters spielen diese abweichenden Instrumente für die tatsächliche Kompatibilität des Instrumentariums keine Rolle und können somit auch unsere Hypothese nicht widerlegen.⁸⁷ Dieser Punkt macht die Bedeutung der politischen Kultur für die Kompatibilität von Instrumenten und Demokratietypen klar. Die politische Praxis (Anwendung, Nutzungshäufigkeit etc.) determiniert, ob logisch inkompatible Instrumente überhaupt eingesetzt und wenn ja, ob sie sich im Sinne oder entgegen der intendierten Wirkung entfalten und somit allenfalls mit dem Gesamtsystem kompatibel gemacht werden. Auch die letzten beiden abweichenden Instrumente, das Behördenreferendum ohne Quorum sowie die Konsultativabstimmung (beides Landtagsbegehren), passen nur auf den ersten Blick nicht in unser Schema. Betrachtet man ihre Wirkungsweise und Erfolgsquote, wird deutlich, dass beide zu einem Ausbau der Konsultationsmechanismen bzw. Konsultationsmöglichkeiten führen und damit einen konsensorientierten Charakter entfalten. In diesem Fall steht die intendierte Wirkungsweise im Gegensatz zur tatsächlichen. Aus diesem Grunde kann im Fall Liechtensteins das Behördenreferendum ohne Quorum und die Konsultativabstimmung zu den konkordanten Instrumenten gezählt werden. Dies erlaubt es, unsere Hypothese weiterhin aufrechtzuerhalten.

Schliesslich verdienen auch diejenigen Instrumente, die wir zu den gemässigt-konsensualen zählen, eine vertiefte Betrachtung (fakultatives Referendum ohne Quorum, Volksinitiative ohne Quorum). Diese führen während des Abstimmungskampfes zu einer Konfrontation, welche majoritäre Züge trägt. Dabei wird allerdings der konsensuale Grundcharakter des politischen System nicht ausgehöhlt. Unter Berücksichtigung ihres antihegemonialen Charakters (Auslösung durch Minderheit, Funktion der Notbremse) und ihres Verzögerungspotentials (Agenda-Setting-Aspekt), welche aus unserer Sicht höher zu bewerten sind als der Abstimmungskampf, ist – insbesondere vor dem Hintergrund der liechtensteinischen

⁸⁷ Der liechtensteinische Dualismus stellt einen Kompromiss zwischen Monarchie und Demokratie dar. Allerdings ist es nicht möglich, den logischen Widerspruch zwischen diesen beiden Prinzipien gänzlich aufzulösen. Ein Teil der Inkompatibilität der direktdemokratischen Instrumente ist darauf zurückzuführen, dass ein Gleichgewicht zwischen Monarchie und Demokratie angestrebt wird und zahlreiche Befugnisse des Staatsoberhaupts (bsp. Auflösung des Landtags) durch direktdemokratische Rechte ausbalanciert werden müssen. Sie wären in republikanischen“ Demokratien oder repräsentativen Monarchien unnötig. In diesem Zusammenhang ist auch die Initiative auf Abschaffung der Monarchie zu sehen, welche den Fürsten einer demokratischen Kontrolle unterwerfen soll.

Praxis – die Einordnung unter die konstitutionell-konkordanten Instrumente gerechtfertigt.

Tabelle 12: Klassifikation der direktdemokratischen Instrumente

Populistisch-majoritäre Demokratie	Konstitutionell-majoritäre Demokratie
<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorisches Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Frage, ob Totalrevision der BV durchzuführen sei (CH) o 2. Stufe Abschaffung der Monarchie (FL) o Richterwahl (FL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorisches Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Gravierende Steuererhöhung (FL) - Behördenreferendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Landtagsbegehren (FL) - Konsultativabstimmung <ul style="list-style-type: none"> o Landtagsbegehren (FL)
Populistisch-konkordante Demokratie	Konstitutionell-konkordante Demokratie
<ul style="list-style-type: none"> - Initiative mit Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Volksinitiative (CH) - Obligatorisches Referendum mit Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Obligatorisches Referendum (CH) - Fakultatives Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Fakultatives Referendum (CH) - Initiative ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Volksinitiative auf Totalrevision der BV (CH) o Landtagseinberufung (FL) o Landtagsauflösung (FL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiative ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Initiative (FL) o Richternomination (FL) o Misstrauensantrag gegen den Fürsten (FL) o Initiative auf Abschaffung der Monarchie (FL) - Fakultatives Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Fakultatives Referendum (FL)

Im Rahmen des Ländervergleichs hat sich unsere Arbeitshypothese somit als brauchbar erwiesen. Damit lässt sich abschliessend festhalten, dass unser Klassifikationsschema einen ersten Ansatzpunkt für die vertiefte Abklärung der Kompatibilität von direktdemokratischen Instrumenten und Demokratietypen bietet.

5.2 Ausblick

Die Schaffung unserer Typologie bildet eine Basis, um das Verhältnis von direkter Demokratie und Demokratietypus vertieft zu untersuchen. In diesem Zusammenhang stellen sich sowohl methodologische als auch praktische Fragen. Auf der einen Seite gilt es abzuklären, welche Analyseebenen (international, national, sub-national oder lokal) sinnvollerweise zu untersuchen sind. Andererseits muss auch die Frage nach der Wahl des optimalen Forschungsansatzes – quantitativ oder qualitativ – erörtert werden. Abgesehen von diesen eher methodologischen Aspekten ist es absolut notwendig,

zusätzliche Länder in die Untersuchung mit einzubeziehen, um die Datenbasis zu verbreitern. Dabei sind insbesondere das Verhältnis von politischer Kultur und dem Gebrauch von Volksrechten sowie die Bestimmungsgründe der Nutzungshäufigkeit direktdemokratischer Instrumente zu klären. Weiters müssen die Folgen allfällig festgestellter Inkompatibilitäten analysiert werden. Ziel dieser weiterführenden Forschungen sollte es sein, einen verbesserten Werkzeugkasten für das „constitutional engineering“ bereitzustellen und die Prognosefähigkeit unserer Modelle hinsichtlich direktdemokratischer Reformen zu verbessern.

6 Quellen

6.1 Materialien

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (AS 1999 2556).

Konstitutionelle Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 26. September 1862.

Landesgesetzblatt des Fürstentums Liechtenstein, insb. Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtgesetz, VRG) LGBL 1973 Nr. 50.

Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBL 1921/15). Aktuelle Fassung inkl. Änderungen durch LGBL 2003 Nr. 186.

6.2 Literatur

Abromeit, Heidrun (2002) Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen, Leske+Budrich.

Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael (2006) Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Batliner, Gerard (1994) Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Batliner, Martin (1993) Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein. Institut für Föderalismus, Etudes et colloques, PIFF, 8. Freiburg.

Beyme, Klaus von (1999) Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Birchfeld, Vicki/Crepez, Markus (1998) "The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies." *European Journal of Political Research* 34: 175-200.

Borner, Silvio/Rentsch, Hans (Hrsg.) (1997) Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Beiträge zur aktuellen Reformdebatte. Referate und Diskussionsbeiträge der Tagung „Direkte Demokratie in der Schweiz“ vom 11./12. Juli 1996 in Zug. Chur/Zürich. Rüegger.

Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1996) Direkte Demokratie – „bessere“ Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel?, in: *Zeitschrift für Politik*, Nr. 6. S. 7-26.

Bundesamt für Statistik (2004) Politischer Atlas der Schweiz. Daten und Karten zu den Nationalratswahlen und den eidgenössischen Volksabstimmungen 1866-2004. Neuchâtel, BFS (CD-ROM). [Zitiert als BFS (2004)].

Church, Clive C. (2004) *The Politics and Government of Switzerland*. Houndmills, Palgrave.

Colomer, Josep Maria (1995) *Game Theory and the Transition to Democracy*, London, Aldershot.

Croissant, Aurel (2002) Regierungssysteme und Demokratietypen, in: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 131-155.

- Dahl, Robert A.* (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven/London, Yale University Press.
- Dahl, Robert A./Tufté, Edward R.* (1974) *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press.
- Feld, Lars P./Savioz, Marcel R.* (1997) Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation, in: *Kyklos*, vol. 50, no. 4, S. 507-538.
- Fleiner-Gerster, Thomas* (1995) *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Springer.
- Fossedal, Gregory A.* (2002) *Direct Democracy in Switzerland*. New Brunswick/London, Transaction Publishers.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian* (2000) Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein empirischer Vergleich der Schweizer Kantone, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Jg. 136, Nr. 4, S. 579-606.
- Frey, Bruno S.* (1994) Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from the Swiss Experience, in: *American Economic Review*, vol 84, no. 2, S. 338-342.
- Gabriel, Jürg Martin/Rybach, Manuel* (2002) Die Schweiz in der Welt, in: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 35-51. [3., überarbeitete Auflage].
- Hager, Lutz* (2005) *Wie demokratisch ist direkte Demokratie? Eine Wachstumstheorie der Demokratie – Volksinitiativen in Kalifornien*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hartmann, Jürgen/Kempf, Udo* (1989) *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des „höchsten Amtes“*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Hertig, Hans Peter* (1984) Volksabstimmungen, in: *Klöti, Ulrich* (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Band II (Strukturen und Prozesse). Bern, Haupt, S. 247-277.
- Huber, Evelyn/Ragin, Charles/Stephens, John D.* (1993) Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, in: *American Journal of Sociology*, vol. 99, no. 3, p. 711-749.
- Ignor, Alexander* (1987) Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassung, in: *Press, Volker/Willoweit, Dietmar* (Hrsg.): *Liechtenstein: Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*. Vaduz/München/Wien. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft/Oldenbourg. S. 465-485.
- Initiative and Referendum Institute Europe* (2005) *Guidebook to Direct Democracy. In Switzerland and Beyond*. Amsterdam, Initiative and Referendum Institute. [Zitiert als IRI (2005)].
- Initiative & Referendum Institute* (2002) *IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. Ein Design- und Ratingbericht zu den direktdemokratischen Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten*. Amsterdam, Initiative & Referendum Institute Europe. [Zitiert als IRI (2002)].
- Joye, Dominique/Papadopoulos, Yannis* (1994) Votations moteurs: les logiques du vote blanc et de la participation, in: *Papadopoulos, Yannis* (Hrsg.): *Elites politiques et peuple en Suisse*. Lausanne, Réalités sociales, S. 245-276.
- Jung, Sabine* (2001) *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Kaiser, André* (1997) Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, In *Journal of Theoretical Politics*, vol. 9, no. 4, p. 419-442.

- Kaiser, André* (1998) Vetopunkte in der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietynologie und ein Alternativvorschlag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 29, Nr. 3, S. 525-541.
- Kaufmann, Bruno* (2004) Initiative & Referendum Monitor 2004/2005. The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives. PDF (www.iri-europe.org).
- Keohane, Robert O.* (1989), International Institution and State Power. Essay in International Relations Theory. Boulder, Westview Press.
- Kölz, Alfred* (1992) Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern, Stämpfli.
- Kölz, Alfred* (2004) Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen. Bern, Stämpfli Verlag.
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R.* (1999) Direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.
- Kriesi, Hans-Peter* (2005) Direct Democratic Choice. The Swiss Experience. Oxford, Lexington Books.
- Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christoph* (2002) Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der „Vergleichenden Regierungslehre“, in: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung.* Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 15-40.
- LeDuc, Lawrence* (2003) The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective. Peterborough, Broad View Press.
- Lijphart, Arend* (1977) Democracy in Plural Societies. New Haven/London, Yale University Press.
- Lijphart, Arend* (1984) Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven/London, Yale University Press.
- Lijphart, Arend* (1999) Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London, Yale University Press.
- Linder, Wolf* (2005) Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern, Haupt.
- Loewenstein, Karl* (1959) Verfassungslehre. Tübingen, Mohr-Siebeck.
- Marxer, Wilfried* (2003) Das Hausgesetz des Fürstenhauses von Liechtenstein und dessen Verhältnis zur staatlichen Ordnung. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 17. BERN.
- Marxer, Wilfried* (2004) „Wir sind das Volk“ – Direkte Demokratie: Verfahren, Verbreitung, Wirkung. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 24. BERN.
- Marxer, Wilfried* (i.Vorb.) Direkte Demokratie in Liechtenstein – Entwicklung, Analyse, Forschungsperspektiven. Liechtenstein Politische Schriften. Vaduz.
- Matsusaka, John G.* (1995) Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, in: Journal of Political Economy, vol. 103, no. 3, S. 587-623.
- Matsusaka, John G.* (2000) Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century, in: Journal of Law and Economics, vol. XLIII, October, S. 619-650.
- Matsusaka, John G.* (2004) For the Many or the Few : The Initiative, Public Policy, and American Democracy. Chicago: University Of Chicago Press.
- Möckli, Silvano* (1994) Direkte Demokratie in den USA, in: Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen Nr. 219.

- Möckli, Silvano* (1996) Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates. Bericht zuhanden des Europarates, Parliamentary Assembly, Subcommittee on Participatory Democracy, in: Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen Nr. 249.
- Neidhart, Leonhard* (2002) Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Pállinger, Zoltán Tibor* (2003) Monarchien im Europa von heute unter besonderer Berücksichtigung der neuesten Verfassungsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 18. Bendern.
- Peters, B. Guy* (1998) Political Institutions, Old and New, in: *Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press, p. 205-220.
- Press, Volker/Willoweit, Dietmar* (Hrsg.) (1987) Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Vaduz/München/Wien. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft/Oldenbourg.
- Rothstein, Bo* (1998) Political Institutions an Overview, in: *Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press, p. 133-166.
- Sartori, Giovanni* (1994) Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in *Linz, Juan / Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore/London, Johns Hopkins University Press, S. 106-118.
- Schiller, Theo* (2002) Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G.* (1996) When Parties matter: A review of the possibilities and limit of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research*, no. 30, p. 155-183.
- Schmidt, Manfred G.* (1998) Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: *Greven, Michael T. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen, Leske & Budrich, S. 181-200.
- Schmidt, Manfred G.* (2000) *Demokratiethorien*. Opladen, Leske + Budrich [3., überarbeitete und erweiterte Auflage].
- Schuett-Wetschky, Eberhard* (2003) Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe des latenten Verfassungskonfliktes, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 34, Nr. 3, S. 531-545.
- Shugart, Matthew Soberg / Carey, John M.* (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, Cambridge University Press.
- Smith, Gordon* (1976) The Functional Properties of the Referendum, in: *European Journal of Political Research*, no. 4, p. 1-25.
- Steffani, Winfried* (1979) *Parlamentarische und präsidientielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried* (1997) Grundzüge einer politologischen Gewaltenteilungslehre, in: *Steffani, Winfried (Hrsg.): Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen, Westdeutscher Verlag.

- Trechsel, Alexander/Serdült, Uwe* (1999) *Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel, Genf & München: Helbing & Lichtenhahn.
- Tsebelis, George* (1995) *Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism*, in: *British Journal of Political Science*, No. 25, 289-325.
- Tsebelis, George* (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.
- Vatter, Adrian* (2000) *Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages*, in: *European Journal of Political Research*, no. 38, S. 171-192.
- Vatter, Adrian* (2002) *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Wille, Herbert* (1993) *Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung im Fürstentum Liechtenstein*, in: *Riklin, Alois/Wildhaber, Luzius/Wille, Herbert (Hrsg.): Kleinstaat und Menschenrechte. Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag*. Basel/Frankfurt am Main. Helbing & Lichtenhahn. S. 95-116.
- Wittmann, Walter* (2001) *Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung*. Frauenfeld/Stuttgart/Wien. Huber.

7 Anhang

Anhang 1: Instrumente der direkten Demokratie in der Schweiz (Bundesebene) – Überblick

Art	Instrument Gesetzliche Grundlage	Inhalt	Urheber	Zustandekommen	Annahme	Verbindlichkeit
I	Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung Art. 138 BV	Auftrag an die Behörden, eine neue Verfassung auszuarbeiten	Volk	100'000 Unterschriften (~ 2 % der Stimmberechtigten) innerhalb von 18 Monaten	Volksmehr	Verbindlich für Behörden, aber Volk und Stände können anschliessend den Verfassungsentwurf ablehnen
I	Formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung Art. 139 (neu) BV	Konkret ausformulierter Änderungsvorschlag für Teile der Verfassung (Parlament kann Gegenentwurf gegenüberstellen) Vorbehalt: Einheit der Materie und ius cogens	Volk	100'000 Unterschriften (~ 2 % der Stimmberechtigten) innerhalb von 18 Monaten	Volks- und Ständemehr	Verbindlich
	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	Konkret ausformulierter Änderungsvorschlag für Teile der Verfassung oder allgemeine Anregung	Volk	100'000 Unterschriften (~ 2 % der Stimmberechtigten)	Volks- und Ständemehr	Verbindlich für Behörden, aber Volk und Stände

	Art. 139 (alt) BV bis auf Weiteres in Kraft	(Auftrag) an die Behörden, einen Vorschlag zur Änderung bestimmter Teile der Verfassung auszuarbeiten		innerhalb von 18 Monaten		können anschliessend den Verfassungsentwurf ablehnen
I	Allgemeine Volksinitiative Art. 139a BV noch nicht in Kraft gesetzt	Allgemeine Anregung über Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen	Volk	100'000 Unterschriften (~ 2 % der Stimmberechtigten) innerhalb von 18 Monaten	Ist das Parlament mit der Initiative einverstanden, setzt es diese mittels der entsprechenden Verfassungs- oder Gesetzesänderung um Ist das Parlament nicht einverstanden, wird die Initiative dem Volk zur Abstimmung vorgelegt	Verbindlich für die Behörden, aber Volk und Stände bzw. das Volk allein können anschliessend den Verfassungs- oder Gesetzesentwurf ablehnen
OR	Obligatorisches Referendum	Änderungen der Bundesverfassung Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit oder Supranationalen Organisationen (Staatsvertragsreferendum) Dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt (resolutives Referendum)	Automatische Auslösung	-	Volks- und Ständemehr	Verbindlich
	Obligatorisches Referendum	Die Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte	Behörden	-	Volksmehr	Verbindlich für Behörden, aber Volk und Stände können anschliessend den Verfassungsentwurf ablehnen
FR	Fakultatives Referendum	Bundesgesetze dringlich erklärte Bundesgesetze, deren	Volk Kantone	50'000 Unterschriften 100'000 Unterschriften	Volksmehr	Verbindlich

<p>Geltungsdauer ein Jahr übersteigt Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen</p> <p>völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind; den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;</p> <p>wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.</p>	<p>(~ 1 % der Stimmberechtigten) innerhalb von 100 Tagen</p> <p>8 Kantone innerhalb von 100 Tagen</p>
--	---

Legende: *I* = Initiative; *FR* = Fakultatives Referendum; *OR* = Obligatorisches Referendum; *BV* = Bundesverfassung.

Anhang 2: Instrumente der direkten Demokratie in Liechtenstein (Staatliche Ebene) – Überblick

Art	Instrument Gesetzliche Grundlage	Inhalt	Urheber	Zustandekommen	Annahme	Verbindlichkeit
I	Volksinitiative zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen Art. 64 Abs. 3 LV ...in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) Art. 80 Abs. 2 und Art. 82 VRG	Verfassung Gesetz Vorbehalt: Übereinstimmung mit Verfassung und bestehenden Staatsverträgen Evtl. Gegenvorschlag des Landtages Vetorecht des Fürsten	Sammelbegehren Gemeindebegehren	1'000/1'500 Unterschriften (~ 6 % bzw. 9 % der Stimmberechtigten) bzw. 3/4 Gemeinden	Volksmehr Sanktion	Verbindlich für Landtag
I	Volksinitiative zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen Art. 64 LV ...in der Form einer einfachen Anregung (einfache Initiative) Art. 80 Abs. 2 und Art. 81 VRG	Verfassung Gesetz	Sammelbegehren Gemeindebegehren	1'000/1'500 Unterschriften (~ 6 % bzw. 9 % der Stimmberechtigten) bzw. 3/4 Gemeinden	Volksmehr	Nicht verbindlich für Landtag
I	Nomination von Richterkandidaten Art. 96 Abs. 2 LV Art. 86a VRG	Richtervorschlag Vorbehalt: Nur im Dissensfall	Sammelbegehren Gemeindebegehren	1'000 Unterschriften (~ 6 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 Gemeinden	Volksmehr	Verbindlich

OR	Richterbestellung Art. 96 Abs. 2 LV	Richterwahl Vorbehalt: Nur im Dissensfall	Dissens zwischen Richterbestell- gremium und Landtag	Obligatorisch im Dissensfall	Volksmehr	Verbindlich
I	Misrauensvotum gegen Fürsten Art. 13ter LV	Antrag an Fürstenhaus (Entscheid im Fürstenhaus)	Sammelbegehren	1'500 Unterschriften (~ 9 % der Stimmberechtigten)	Volksmehr	Unverbindlich
I	Abschaffung der Monarchie Art. 113 LV	1. Stufe: Einleitung des Verfahrens Landtag muss republikanische Verfassung ausarbeiten 2. Stufe: Volksabstimmung über eine neue Verfassung Einschränkung: Verfassungsvorlage des Landtages muss republikanisch sein Evtl. Gegenvorschlag des Fürsten	Sammelbegehren	1. Stufe: 1'500 Unterschriften (~9 % der Stimmberechtigten) 2. Stufe: obligatorisch	Volksmehr	Verbindlich
OR	Abschaffung der Monarchie Art. 113 LV	2. Stufe: Volksabstimmung über eine neue Verfassung Einschränkung: Verfassungsvorlage des Landtages muss republikanisch sein Evtl. Gegenvorschlag des Fürsten	Obligatorisch	Obligatorisch im Verfahren der Monarchieabschaffung	Volksmehr	Verbindlich
I	Landtagseinberufu ng Art. 48 Abs. 2 LV	Landtag	Sammelbegehren Gemeindebegehren	1'000 Unterschriften (~ 6 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 Gemeinden	Volksmehr	Verbindlich
I	Landtagsauflösung Art. 48 Abs. 3 LV	Landtag	Sammelbegehren Gemeindebegehren	1'500 Unterschriften (~ 9 % der Stimmberechtigten) bzw. 4 Gemeinden	Volksmehr	Verbindlich
FR	Volksabstimmung (Referendum) Art. 66/66bis LV	Verfassung Gesetz Staatsvertrag Finanzbeschluss	Sammelbegehren Gemeindebegehren	1'000/1'500 Unterschriften (~ 6 % bzw 9 % der Stimmberechtigten) bzw. 3/4 Gemeinden	Volksmehr	Verbindlich
BR	Volksabstimmung auf Beschluss des Landtages	Verfassung Gesetz Staatsvertrag	Landtagsbegehren	LT-Mehrheit	Volksmehr Sanktion	Verbindlich für Landtag

	Art. 66/66bis LV	Finanzbeschluss Vorbehalt: Dringliche Landtagsbeschlüsse ausgenommen	Landtagsbegehren	LT-Mehrheit	Volksmehr	Nicht verbindlich für Landtag
BR	Volksabstimmung über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz (Konsultativabstim- mung) Art. 66 Abs. 3 LV	Zu erlassende Gesetzesbestimmungen				
OR	Erhöhung der Steuersätze Art. 51 Abs. 2 Steuergesetz (LGBl. 1961 Nr. 7)	Erhöhung der Steuersätze auf mehr als das Anderthalbfache des abgelaufenen Finanzjahres	Obligatorisch	Obligatorische Abstimmung.	Volksmehr	Verbindlich

Legende: I = Initiative; FR = Fakultatives Referendum; BR = Behördenreferendum (Landtagsbegehren); OR = Obligatorisches Referendum; LV = Verfassung; VRG = Volksrechtsgesetz.

Anhang 3: Kompatibilitäten direktdemokratischer Instrumente mit Beispielen aus der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein

Populistisch-majoritäre Demokratie	Konstitutionell-majoritäre Demokratie
<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorisches Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Frage, ob Totalrevision der BV durchzuführen sei (CH) o 2. Stufe Abschaffung der Monarchie (FL) o Richterwahl (FL) - Behördenreferendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o (existiert nicht) 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatorisches Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Steuererhöhung - Behördenreferendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Landtagsbegehren (FL) - Konsultativabstimmung <ul style="list-style-type: none"> o Landtagsbegehren (FL)
Populistisch-konkordante Demokratie	Konstitutionell-konkordante Demokratie
<ul style="list-style-type: none"> - Initiative mit Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Volksinitiative (CH) - Obligatorisches Referendum mit Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Obligatorisches Referendum (CH) - Fakultatives Referendum mit Quorum <ul style="list-style-type: none"> o (existiert nicht) - Fakultatives Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Fakultatives Referendum (CH) - Initiative ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Volksinitiative auf Totalrevision der BV (CH) o Landtagseinberufung (FL) o Landtagsauflösung (FL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Initiative ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Initiative (FL) o Richternomination (FL) o Misstrauensantrag gegen den Fürsten (FL) o Initiative auf Abschaffung der Monarchie (FL) - Fakultatives Referendum mit Quorum <ul style="list-style-type: none"> o (existiert nicht) - Fakultatives Referendum ohne Quorum <ul style="list-style-type: none"> o Fakultatives Referendum (FL) - Initiative mit Quorum <ul style="list-style-type: none"> o (existiert nicht)

