



Stiftung für
Staatsrecht und
Ordnungspolitik

Michael Wohlgemuth

Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein

(c) 2021, Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik,
Essanestrasse 91, LI-9492 Eschen, www.sous.li

Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein

Michael Wohlgemuth

1. Einleitung

Heute wird vielerorts wieder verstärkt über Vor- und Nachteile, Chancen und Gefahren direkter Demokratie diskutiert – gerade auch in Ländern Europas, in denen Referenden und Initiativen eher selten oder nur auf lokaler Ebene möglich sind. Die einen befürworten direkte Demokratie als Chance, einer zunehmend als Entfremdung wahrgenommenen Beziehung zwischen repräsentativen Institutionen und politischen Eliten zu begegnen und den Bürgern selbst ein Gefühl der Mitverantwortung für kollektive Entscheidungen zu geben. Die anderen betonen dagegen die Gefahr, dass mehr direkte Demokratie das Ventil für verantwortungslosen Populismus zu weit öffne und eher zu einer Tyrannei emotionalen und schwankenden Volksempfindens führe.

Beide Seiten der Debatte können gute theoretische und empirische Argumente vorbringen. Hier soll der theoretischen Debatte wenig Grundsätzlich-Abstraktes hinzugefügt werden. Stattdessen wird ein Fallbeispiel präsentiert für ein Land, in dem direkt-demokratische Beteiligungsmöglichkeiten so weit ausgebaut sind wie in kaum einem anderen Land der Welt (siehe Marxer 2018, S. 57f.; Wohlgemuth 2020, S. 66f.).

Liechtenstein ist freilich auch kein „normales“ oder gar repräsentatives Land: schon allein als eines der kleinsten Länder der Welt mit einer der reichsten Bevölkerungen und als staatsrechtliches Unikat einer konstitutionellen Erbmonarchie auf (direkt-) demokratischer und parlamentarischer Grundlage. Damit sind einer Übertragbarkeit auf andere Länder erkennbare Grenzen gesetzt. Gleichzeitig sind gerade diese Grenzen für eine Theorie direkter Demokratie aufschlussreich. Eben diese Kontextabhängigkeit der Funktions- und Erfolgsbedingungen direkter Demokratie zu illustrieren, ist Absicht dieses Beitrags.

Zunächst werden Land, Verfassung und die Verfahren direkter Demokratie in Liechtenstein kurz vorgestellt. Wirkungen direkter Demokratie in Liechtenstein lassen sich am ehesten im Bereich der Staatsfinanzen darstellen. Danach geht die Darstellung auf abstraktere sozialwissenschaftliche Ebenen. Im Hinblick auf die mögliche Verallgemeinerung von Kontexten sind zwei Kriterien naheliegend, die in Liechtenstein fast schon naturgemäss erfüllt sind: *Kleinheit* und *Vertrauen*.

Kleinheit (oder Dezentralität) der Einheit kollektiver Entscheidungen sind als günstige Voraussetzungen direkter Demokratie in der sozialwissenschaftlichen Literatur gut etabliert; schon bei den Klassikern der Staatstheorie (Schmidt 2000). Auch heute (bei geringeren „politischen Kommunikations- und Transaktionskosten“) haben viele eine Präferenz für direkte Bürgerbeteiligung in kleineren Jurisdiktionen (Breiding 2019, Kap. 6; Schiller 2011). Kleinheit wiederum schafft Vertrautheit. Und Vertrautheit ist eine Quelle von Vertrauen. Direkte Demokratie dürfte am besten funktionieren, wo ein Grundvertrauen in das Verhalten anderer, in

Institutionen und Verfahren des Landes ausgeprägt ist. Gleichzeitig dürfte dieses Vertrauen durch direkt-demokratische Mitentscheidungs- und Kontrollrechte wiederum gesteigert werden.

Diese komplexen und rekursiven Zusammenhänge lassen sich für Liechtenstein recht gut illustrieren. Sie bieten sich indes nicht an für ein bedingungsloses Plädoyer zugunsten der direkten Demokratie – etwa in Deutschland oder gar auf EU-Ebene. Eher unterstützen sie die Politikempfehlung, direkte Demokratie zunächst einmal im Kleinen, Vertrauten und Dezentralen einzuüben, nicht aber als Instrument der uneingeschränkten Volksherrschaft im ganz Grossen und grossen Ganzen zu etablieren.

2. Liechtenstein kurz vorgestellt

2019 feierte das Fürstentum seinen 300. Geburtstag. Als einziges der 1719 über 340 Einzelterritorien des Heiligen Römischen Reichs hat dieses kleine Land in seinen ursprünglichen Grenzen als souveräner Staat überlebt. Auch die „Flurbereinigung“ Europas durch Napoleon (Rheinbund), sowie den Wiener Kongress (Deutscher Bund)¹, den Ersten Weltkrieg, den Zusammenbruch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie und den Zweiten Weltkrieg hat das Land in seinen Grenzen von 1719 letztlich souverän überstanden (Beattie 2012; Geiger 1990). Zu diesem „politischen Wunder“ hat wohl auch beigetragen, dass Liechtenstein als Land nicht nur „too small to fail“ (Breiding 2019) war, sondern auch zu klein, um Begehrlichkeiten zu wecken.

Liechtenstein hat derzeit 38.747 Einwohner, die in elf Gemeinden und auf einer Fläche von 160 Quadratkilometern leben. Während die Fläche seit 300 Jahren unverändert blieb, hat sich die Residenzbevölkerung enorm vergrössert. 1901 lebten hier kaum mehr als 7.500 Einwohner. Ein Grossteil der Bevölkerungszunahme stammt aus dem Ausland, vor allem der Schweiz, Österreich und Deutschland. Insgesamt macht der Ausländeranteil heute 34 Prozent aus (Amt für Statistik 2021).

Liechtenstein ist eines der reichsten Länder der Welt, gerechnet pro Kopf. Im Land arbeiten mehr Menschen als das Land Einwohner zählt. Etwas mehr als die Hälfte davon sind Zupendler, die vor allem in der Schweiz und in Österreich wohnen. Um das Wohlstandsniveau der Liechtensteiner zu erfassen, nimmt man daher das Bruttonationaleinkommen (Einkommen der Unternehmen, des Staates und der Einwohner im Land aus Arbeit und Vermögen pro Jahr) und teilt es durch die Einwohner: Umgerechnet in USD Kaufkraftparitäten kommt man auf über 150.000 USD (Amt für Statistik 2021; eigene Berechnungen). Das ist nach Monaco der zweite Platz auf der Weltrangliste der Weltbank.

Anders als Monaco ist Liechtenstein aber auch ein bedeutender Standort für Industrie und Dienstleistungen. Viele denken bei „Liechtenstein“ an Banken, Briefkästen und Büros. Tatsächlich gehört das Fürstentum zu den am stärksten industrialisierten Ländern Europas; 42,3 Prozent der Bruttowertschöpfung geschieht in der

¹ Liechtenstein war sowohl Mitglied des Rheinbunds als auch des Deutschen Bunds, als viele kleine Fürstentümer längst untergegangen sind oder „fusioniert“ wurden.

Industrie des Landes. Liechtenstein belegt 2019 einen Spitzenplatz unter den forschungsintensivsten Ländern der Welt (Amt für Statistik 2020). Aber auch der wachsende Sektor der (Finanz-) Dienstleistungen ist innovativ und solide. Während Standard & Poor's das Kreditrating vieler Staaten (z.B. USA, UK, Frankreich) in den letzten Jahren heruntergestuft hat, wurde Liechtenstein im Juni 2020 erneut mit der Bestnote AAA versehen. Weltweit gilt dies nur noch für zehn andere Staaten.

All dies spiegelt sich in enorm soliden Staatsfinanzen. Liechtenstein hat nicht nur keine Staatsschulden, sondern ein recht beachtliches Staatsvermögen. Sowohl Land als auch Gemeinden und selbst Sozialversicherungen haben das mehrfache der Jahresausgaben „auf der hohen Kante“. Das Land ist zwar sparsam, aber nicht geizig. Pro Kopf der Einwohner gibt das Land mehr aus als die meisten Ländern der OECD. Gleichzeitig ist die Staatsquote (Staatsausgaben / BIP) mit derzeit rund 20 Prozent auch eine der geringsten weltweit und weniger als die Hälfte des EU-Durchschnitts (Wohlgemuth 2020, S. 16). Das liegt offensichtlich am enorm hohen BIP / Kopf. Liechtenstein zeigt (vergleichbar mit der Schweiz), dass ein kleines Land gerade auch mit niedrigen Steuern und guten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für privates Unternehmertum im globalen Standortwettbewerb sehr erfolgreich sein kann.

Dieses Jahr (2021) ist erneut Jubiläumsjahr, das Liechtenstein auch staatsrechtlich als Anomalie erscheinen lässt. Das Fürstentum kann nunmehr auf eine Einhundertjahre alte Verfassung zurückblicken, die noch heute (auch nach der Revision von 2003) in ihren wesentlichen Grundsätzen verbindlich gilt, im politischen Alltag relativ konfliktfrei gelebt wird, und der vom Volk sehr viel Vertrauen entgegengebracht wird (s. u., Kap. 4).

Seit der Verfassung von 1921 definiert sich Liechtenstein als „konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“; die Staatsgewalt ist laut Verfassung „im Fürsten und im Volk verankert“. Fürst und Volk haben jeweils politische Einflussmöglichkeiten, wie man sie so (kombiniert) nirgends sonst findet.

Zum einen verfügt der Fürst über echte Staatsgewalt wie kein anderer Monarch in Europa: so muss er etwa jedes Gesetz „sanktionieren“ (d.h., er kann auch sein Veto einlegen); er ernennt die Richter des Landes; und er kann die Regierung entlassen, das Parlament auflösen, oder den Notstand ausrufen. Gleichzeitig hat das Volk – ähnlich, wenn nicht noch mehr als in der Schweiz – weitreichende Befugnisse in der Gesetz- und Verfassungsgebung auf den Wegen des Referendums und der Volksinitiative. Auch hat das Volk das Recht, via Referendum dem Fürsten sein Misstrauen auszusprechen oder die Monarchie als Staatsform abzuschaffen (s. u., Kap. 3).

Sowohl Erbmonarchie als auch direkte Demokratie erscheinen auswärtigen Beobachtern Liechtensteins (etwa im Europarat) als suspekt, da es nicht ihren Vorstellungen einer einzig „wahren“ repräsentativen Parteien-Demokratie entspricht (hierzu Winkler 2003, S. 367ff.; Vanberg 2019, S. 11ff.). In Liechtenstein gehört aber die zwischen Fürst und Volk geteilte Souveränität zur DNA einer selbst- und traditionsbewussten bürgerlichen Identität.

Dies zeigte sich nicht zuletzt im Jahr 2003. Nachdem gut zehn Jahre über eine Revision der Verfassung von 1921 diskutiert wurde (Beattie 2012, S. 209ff.;

Winkler 2003, S. VVIIff.), nahm das Volk am Ende mit grosser Mehrheit von 64,3 Prozent bei einer Wahlbeteiligung von 87,5 Prozent den Entwurf an, der auf eine Initiative von Fürst und Erbprinz (als Bürger des Landes) zurückging. 19,1 Prozent stimmten auf dem Wege des „doppelten Nein“ implizit für die Beibehaltung der alten Verfassung, nur 16,6 Prozent für eine Alternative, die indes auch nicht die Abschaffung, sondern „Weiterentwicklung“ der monarchischen Staatsform zum Ziel hatte. Ohne hier auf die strittigen Details eingehen zu können (Vgl. Gilgen 2020; Hans-Adam II. von Liechtenstein 2010, Kap. 9 für beide Seiten der Debatte), kann festgehalten werden, dass die erfolgreiche „Fürsteninitiative“ eine weitere Ausweitung direkter Volksrechte mit sich brachte (s. u., Kap. 3), aber auch insgesamt eine Klärung, Bestätigung und teilweise Beschränkung der politischen Befugnisse des Landesfürsten als Staatsoberhaupt (Winkler 2003). Auch eine spätere Volksinitiative, die das Sanktionsrecht des Fürsten bei Volksabstimmungen einschränken wollte, wurde von 76,1 Prozent der Bürger abgelehnt.

Dies zeigt, dass die konstitutionelle Erbmonarchie im Land direkt vom Volk demokratisch legitimiert ist und geschätzt wird. Erbmonarchie und Demokratie sind – zumindest in Liechtenstein – kein fundamentaler Gegensatz; sie können sich auch ergänzen, wie etwa Vanberg (2019) aus demokratietheoretischer und Winkler (2001) aus verfassungsrechtlicher Sicht zeigen. Dies belegen auch empirische Beobachtungen: Das Fürstenhaus wird als Garant für Stabilität jenseits kurzfristigen Parteienschachers vom Volk geschätzt. In einer Umfrage des Allensbach Instituts (Wohlgemuth 2019, S. 47ff.) finden es 79 Prozent der Liechtensteiner „gut“, dass das Land eine Monarchie ist; nur 15 Prozent fänden es „besser, wenn es eine Republik wäre“. Auch genießt das Fürstenhaus unter allen politischen Institutionen das höchste Vertrauen (s. u., Kap. 4).

Gleichzeitig existiert in Liechtenstein auch die anderswo übliche demokratisch-rechtsstaatliche Gewaltenteilung mit einem nach freiem und gleichem Wahlrecht gewählten Landtag aus 25 Abgeordneten, der wiederum die Regierung (bestehend aus Regierungschef/ und 4 Regierungsräten) wählt und Gesetze verabschiedet, sowie mit unabhängigen Gerichten, und mit Gemeinden, die ihre Angelegenheiten (auch fiskalisch) weitgehend dezentral bestimmen können. Diese Institutionen prägen den politischen Alltag im Land. Gleichwohl gibt es im Schatten dieser „normalen Politik“ immer auch Volk und Fürst als „Souveräne“, die im Ernstfall eine allzu gut geölte Maschinerie der Parteienoligarchie mit Tendenz zu übermässiger Produktion von Staatsausgaben, Steuern, Regulierungen und Klientelbefriedigung stoppen können.

Damit verfügt Liechtenstein über ein tradiertes System politischer Gewaltenteilung, das für politische Stabilität, aber auch Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sorgt. Für Stabilität sorgen die in den meisten anderen Staaten nicht vorhandenen „Vetospieler“ Fürst und Volk sowie das weitgehend auf Konkordanz ausgerichtete System der Regierungsbildung und Entscheidungsfindung. Für Flexibilität und Effektivität sorgen die kurzen Entscheidungswege im Kleinstaat, die meist pragmatische Grundhaltung aller Beteiligten, sowie das Grundvertrauen in die Institutionen des Landes (s. u., Kap. 4).

3. Direkte Demokratie in Liechtenstein: Verfahren und Wirkungen

Neben der Schweiz bietet Liechtenstein seit 1921 die europaweit am stärksten verankerten direktdemokratischen Teilnahmerechte². In Liechtenstein sind direkte Volksrechte in vielerlei Dimensionen eingerichtet, die über die Gesetzgebung bzw. Finanzbeschlüsse hinausgehen. So bestehen direkt-demokratische Instrumente auch in den Bereichen der Landtagseinberufung bzw. -auflösung, der Richternomination im Konfliktfall³, der Gemeindesezession, Monarchieabschaffung oder in Form eines Misstrauensantrags gegen den Fürsten. Zu solchen Abstimmungen kam es indes bisher noch nie (Marxer 2018).

Zudem besteht die Möglichkeit direkter Volksentscheidungen über Verfassungsänderungen und Staatsverträge. Letztere wurde 1992 durch Verfassungsinitiative herbeigeführt und wenig später für ein (bejahendes) Referendum über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum genutzt. Gegen die Empfehlung von Regierung und Parlament (aber mit ideeller Unterstützung durch das Fürstenhaus) stimmten die Liechtensteiner mit 70 Prozent für die Ausweitung auf Staatsverträge (vgl. Lüchinger 2020, S. 75; Marxer 2018, S. 98ff). Dieses Beispiel zeigt, dass dem Volk auch eine Art „Kompetenz-Kompetenz“ zukommt; neue Bereiche direktdemokratischer Beteiligung werden nicht schlicht vom Staat gewährt, sondern können durch eigene Initiative erstritten werden.

Im Alltag relevanter sind vor allem die *Gesetzes- und Verfassungsinitiativen*, die von der Bevölkerung ausgelöst werden, wenn wenigstens 1.000 (bei Verfassungsinitiativen 1.500) Unterschriften beglaubigt sind⁴. Ebenso kann eine Anzahl von Gemeinden (drei bei der Gesetzesinitiative, vier bei der Verfassungsinitiative) eigene Vorschläge zur Abstimmung bringen.

Für den Erfolg einer Initiative ist (wie in der Schweiz) kein Beteiligungs- oder Abstimmungsquorum nötig. Gleichzeitig sind gegen eine „absolute“ oder auch nur kurzfristige Volksherrschaft auf dem Wege direkter Demokratie aber auch eine Reihe wichtiger Sicherungen eingebaut:

- Bereits bei Anmeldung wird eine Gesetzesinitiative auf die *Vereinbarkeit mit der liechtensteinischen Verfassung und den Staatsverträgen* (etwa: EWR-Vertrag oder Europäische Menschenrechtskonvention) geprüft und kann notfalls untersagt werden. Das Prinzip der „rule of law“ oder des „government under the law“ wird somit auch bei Volksinitiativen gewahrt (wie in der

² Bemerkenswert ist dabei, dass es 1921 (wie auch anlässlich der Verfassungsreform 2003) das Fürstenhaus war, das weitaus mehr als Vertreter aus Regierung oder Landtag für die Einführung / Ausweitung direktdemokratischer Rechte eintrat (vgl. Marxer 2018, S. 85 und 96).

³ Im Richterwahlgremium entscheiden Vertreter des Landtags und des Fürsten gemeinsam, wobei der Landesfürst den Stichentscheid hat. Lehnt der Landtag indes den Vorschlag des Gremiums ab, muss er einen Gegenkandidaten vorschlagen und zur Volksabstimmung stellen. Hier hat dann das Volk das letzte Wort (s. Marxer 2018, S. 224ff.).

⁴ Dies entspricht etwa 5,3 bzw. 7,9 Prozent der Wahlbevölkerung. In der Schweiz sind dagegen auf Bundesebene bei Initiativen Unterschriften von nur etwa zwei Prozent und bei fakultativen Referenden von nur einem Prozent der Abstimmungsberechtigten erforderlich (Kirchgässner 2010, S. 5).

normalen Gesetzgebung); und dies deutlich stärker als etwa in der Schweiz (Marxer 2018, S. 146). Gleichzeitig kann der Landtag aber auch nicht willkürlich unliebsame Initiativen unterdrücken; den Initianten steht der Rechtsweg vor dem Staatsgerichtshof offen⁵.

- Der Landtag kann einen *Gegenvorschlag* mit zur Abstimmung bringen. Dieser greift oft das Anliegen der Initiative auf und bietet einen pragmatischen Kompromiss an, der mit höherer Zustimmung rechnen kann.
- Fiskalisch relevante Volksinitiativen, die nicht bereits im Haushalt berücksichtigte, fiskalische Folgen haben, müssen „zugleich auch mit einem *Bedeckungsvorschlag* versehen“ werden.
- Zudem gilt auch bei via Volksinitiative angenommenen Entscheidungen meistens⁶ das *Sanktions- bzw. Vetorecht des Fürsten*. Dies wurde indes in den letzten einhundert Jahren nur einmal (in einem materiell eher trivialen Fall des Jagdgesetzes 1961) genutzt.

Neben dem Volk und den Gemeinden kann auch der Landtag eine Gesetzes- oder Finanzvorlage dem Volk zur Abstimmung unterbreiten. Solche „*Landtagsbegehren*“ kommen in etwa ebenso oft vor wie Volksinitiativen (s.u. Tabelle 1).

Der nachträglichen direkt-demokratischen Kontrolle der Gesetzgebung durch das Volk dient schliesslich das *fakultative Referendum*. Diesem unterliegt jedes vom Landtag beschlossene (und nicht für dringlich erklärte) Gesetz und jeder Finanzbeschluss ab einer gewissen Höhe. Hierfür ist ein Beschluss des Landtags oder das Begehren von wenigstens 1.000 wahlberechtigten Landesbürgern oder wenigstens drei Gemeinden nötig. Auch gegen Verfassungsänderungen können Referenden angestrengt werden (bei Sammlung von 1.500 Unterschriften oder Antrag von vier Gemeinden). Für den Erfolg wird auch hier nur die Mehrheit der Stimmen, aber kein Quorum verlangt.

Zudem sah das Steuergesetz seit 1923 ein *obligatorisches Referendum* vor, sollte eine Erhöhung des Steuersatzes auf mehr als das 1,5-fache geplant sein. Hierzu kam es freilich noch nie; auch wurde dieser Passus des Steuergesetzes 2010 bei einer Gesetzesreform „stillschweigend fallen gelassen“ (Marxer 2018, S. 97f.).

Öfters dagegen kommt es zu direkt-demokratischen *Abstimmungen auf Gemeindeebene*. Die „Gemeindeversammlungen“ (d.h. alle in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten) haben u.a. Befugnisse der „Bewilligung von neuen und jährlich wiederkehrenden Ausgaben“, „Übernahme von Bürgschaften und Gewährung von Garantien“, „Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen“

⁵ Dies schafft insbesondere bei Verfassungsinitiativen das Problem der Rechtshierarchie. Schliesslich können Initiativen zur Abänderung der Verfassung meist nicht am Wortlaut der bestehenden Verfassung gemessen werden. Auch stellt sich die Frage nach dem Rang bestehender Staatsverträge. Nach Marxer (2018, S. 142ff.) und Wille (2015, S. 421ff.) gelten hierbei die im kontinentalen Staatsrecht üblichen Prüfkriterien wie Wesenskern der Verfassung, Willkürverbot und der Vorrang zwingenden Völkerrechts (hierzu gehört auch die Europäische Menschenrechtskonvention, s. Batliner 1990).

⁶ Bei Konflikten zwischen Landtag und Gremium wegen der Richterbestellung hat das Volk das „letzte Wort“; ebenso bei einem Referendum zur Monarchieabschaffung sowie der Einberufung oder Auflösung des Landtags.

oder „Errichtung grösserer Gemeindeanlagen und Bauwerke“. Diese werden ab einer gewissen Höhe zwingend. Gleichzeitig kann ein *Referendum* ergriffen werden, wenn Gemeinderat oder Gemeindebevölkerung dies wünschen und eine Grössenschwelle erreicht ist (ebd., S. 347f). Anders als auf Landesebene ist hierfür ein Quorum von einem Sechstel der Stimmberechtigten nötig. Schliesslich ist auch auf Gemeindeebene ein *Initiativrecht* verankert (ebd., S. 355), das eine Gemeindeversammlung und deren Entscheidung zur Folge hat. Weitgehend wie auf Landesebene wird (diesmal vom Gemeinderat) die Zulässigkeit geprüft (auch: Zuständigkeit der Gemeinde) und die Debatte von Sachinformationen organisiert.

Generell bietet Liechtenstein – selbst im Vergleich zur Schweiz – damit zwar enorm viele Gegenstände und Verfahren direkt-demokratischer Entscheidungen an. Gleichzeitig kommt es jedoch zu relativ wenig Volksabstimmungen. Im Durchschnitt sind es etwas mehr als eine pro Jahr auf Landesebene. Die Stimmbeteiligung ist indes im Durchschnitt deutlich höher als in der Schweiz: der Mittelwert der Jahre 1980-2015 liegt bei rund 71 Prozent (in der Schweiz nur 43 Prozent; ebd. S. 476). Volksinitiativen und vom Volk beantragte Referenden sind dabei insgesamt häufiger als vom Landtag unterbreitete Behördenreferenden. Gleichzeitig sind sie auch weniger erfolgreich (Tabelle 1).

Tabelle 1: Instrumente direkter Demokratie in Liechtenstein 1919 bis 2020 (Landesebene)

Instrument	Anzahl	Annahme	Ablehnung	Annahme in %
Initiative	38	12	26	31,6
Landtagsbegehren	39	21	18	53,8
Referendum	29	13	16	44,8
Gegenvorschlag	6	2	4	33,3
Gesamt	112	48	64	42,9

Quellen: Marxer (2018, S. 375), aktualisiert via www.abstimmungen.li

Die relativ seltene Nutzung und relativ geringe Erfolgsquote direkt-demokratischer Instrumente in Liechtenstein sollte jedoch nicht als Indiz ihrer mangelnden Wirksamkeit gedeutet werden. Wirksamkeit lässt sich am ehesten in Bezug auf den „fiskalischen Konservatismus“ im Land nachzeichnen (Wohlgemuth 2020). Dass direkte Demokratie dämpfend auf Staatsausgaben, Steuerbelastung und Staatsverschuldung wirkt, ist – zumindest für die Schweiz – empirisch recht gut belegt.⁷ Mangels einer in der Schweiz empirisch gut nutzbaren Variable „unterschiedliche Intensitäten direkt-demokratischer Rechte“ der untergeordneten Gebietskörperschaften (Kantone, Gemeinden) im selben Land und wegen der relativ geringen Anzahl der Fälle lassen sich für Liechtenstein keine vergleichbar elaborierten

⁷ Vgl. Funk und Gathmann (2014; 2013); Kirchgässner (2010); Feld und Matsusaka (2003) für Übersichten der empirischen Literatur. Kiewiet und Szakaly (1996) weisen auch für die USA um 33 Prozent niedrigere Staatsschulden pro Kopf in Bundesstaaten mit einem Referendum für neue Staatsschulden aus. Gleichzeitig gibt es Studien, die in den USA bei Volksinitiativen und Referenden auf lokaler Ebene eher eine Ausweitung der Staatsausgaben ergeben (Kirchgässner 2010, S. 16).

ökonomischen Untersuchungen anstellen. Somit bleiben für das Fürstentum eher anekdotische Beobachtungen, die gleichwohl eine Tendenzaussage erlauben: „Vorlagen, die neue finanzielle Aufwendungen beinhalten, haben einen schweren Stand“ (Marxer und Pällinger 2006, S. 47). Auch Marxer (2018, S. 405) resümiert seine Rückschau über Abstimmungen der letzten Jahrzehnte: „Ausgaben für Projekte, deren Nutzen nicht unmittelbar einsichtig ist, haben es schwer vor dem Volk“.

Somit liegt die Vermutung nahe, dass die Volksrechte durchaus auch in Liechtenstein die Solidität der Staatsfinanzen bzw. eine bessere Übereinstimmung zwischen Staatsausgaben und Bürgerpräferenzen befördern. Hierbei kommt es nicht auf die Häufigkeit des per Referendum geäußerten Widerspruchs („Voice“) an. Schon die stets lauernde Drohung bzw. Möglichkeit eines Einspruchs der Bürger dürfte kontrollierende Wirkung ausüben.

Diese Hypothese verweist auf das in der Politikwissenschaft seit langem etablierte Prinzip der „vorweggenommenen Reaktion“ (Friedrich 1946, S. 589) auf das Verhalten von Regierungen und Parlamenten. „Im Prozess der Gesetzesberatung schwingt die Möglichkeit eines Referendums dauernd mit, sodass in zähen Verhandlungen und Diskussionen in den zuständigen Behörden lange nach einem tragfähigen Kompromiss gesucht wird. Wird dann trotzdem das Referendum ergriffen ... ist ein Grossteil der möglichen Kontroversen bereits ausgeräumt ... Umgekehrt hat eine Initiative wenig Chancen, weil sie meist nicht von einer breiten Interessenkoalition getragen wird und nicht von vornherein den Kompromiss in sich trägt“ (Marxer 2018, S. 375f).

Schon allein die in Liechtenstein stets bestehende Möglichkeit des Staatsvolks, über spezifische Gesetze oder Haushaltsposten direkt zu bestimmen, lässt vermuten, dass Regierung und Landtag eher bemüht sind, Fairness, Effizienz und Sparsamkeit walten zu lassen. Die in rein parlamentarischen und zumal in Mehrebenensystemen vorherrschende Logik des „Stimmentauschs“ unter Projekten, die jeweils nur Sonderinteressen einen Vorteil bringen (Wohlgemuth 2018, S. 62ff.) kann so durchbrochen werden. So argumentieren auch Marxer und Pällinger (2006, S. 47): „Absprachen, Tauschhandel bzw. politischer ‘Kuhhandel’, Gefälligkeitspolitik u.a. können mittels Volksentscheid unterbunden werden. Der gute Kontakt zu Landtag und Regierung genügt nicht unbedingt, einen Entscheid im eigenen Sinne herbeizuführen. Es besteht die Gefahr, dass ein Referendum oder eine Initiative einem Vorhaben einen Strich durch die Rechnung macht“⁸.

Je stärker der Anreiz der Vermeidung eines für Regierung und Landtag peinlichen Vetos des Volkes auf diese wirkt, desto eher kann die relativ geringe Zahl an Volksabstimmungen auch „auf weitgehende Zufriedenheit und funktionierende Konkordanz“ (Marxer und Pällinger 2006, S. 50) zurückzuführen sein. Neben die (parteipolitische) „Konkordanz“⁹ tritt gerade in Liechtenstein die recht gut

⁸ Auch nach Kirchgässner (2010, S. 2) „haben die Interessengruppen im rein-parlamentarischen System eher eine stärkere Stellung als in der halb-direkten Demokratie, da sie dort ‚nur‘ die Vertreter der Regierungskoalition im Fachausschuss überzeugen müssen und nicht – im Falle eines Referendums – auch die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger“.

⁹ Diese ist nicht in der Verfassung verlangt; aber gleichwohl oft geübte Praxis. Die beiden stimmenstärksten Parteien der „Mitte“ – Fortschrittliche Bürgerpartei FBP und Vaterländische

ausgebildete (institutionelle und fiskalische) „Kongruenz“¹⁰. Schon die Kopplung von Ausgabebeschlüssen via Volksinitiative an „Bedeckungsvorschläge“ könnte verhindern helfen, dass Ausgaben befürwortet werden, für die „andere“ und „irgendwann einmal“ zahlen sollen. Dem dient zudem in Liechtenstein wie in der Schweiz das Verfahren der ausgiebigen Diskussion der Vor- und Nachteile konkreter gesetzgebersicher und fiskalischer Projekte im Vorfeld von Volksabstimmungen: es gibt eine Vernehmlassung der beteiligten und betroffenen „stake-holder“, und der Landtag kann einen nuancierten Gegenvorschlag unterbreiten (s.o.).

Gerade das in Massendemokratien fast unvermeidbare Problem der „rationalen Ignoranz“ (Downs 1957) wird durch diese Verfahrensregeln wohl bereits deutlich reduziert. Die Kleinheit der politischen Einheit erhöht die Anreize und Möglichkeiten, sich über politische und fiskalische Alternativen, die einen selbst direkt betreffen, auch selbst zu informieren¹¹. Tatsächlich ist das Interesse an der Politik in Liechtenstein aussergewöhnlich hoch. Auf die Frage „Wie sehr interessieren Sie sich für die Landespolitik?“ antworten drei Viertel „sehr“ oder „ziemlich“; in Deutschland sind dies recht konstant nur rund 50 Prozent (Wohlgemuth 2019, S. 43).

Beattie (2012, S. 310) beobachtet zudem in seiner „Modern History“ des Landes eine „traditional, sometimes excessive, vigilance of the voters, who have a strong prejudice against ‚big government‘“. Konservative Grundhaltungen äussern sich in Liechtenstein auch jenseits von Abstimmungen über fiskalische Themen. Dass direkte Demokratie, eine Vielzahl von Vetospielern und der resultierende Konsenszwang gerade in stabilen, homogenen und konservativen Gesellschaften auch zu Stagnation und Reformstau führen kann, wurde schon für die Schweiz öfters lamentiert (Wittmann 2001; Brunetti und Straubhaar 1996).

In Liechtenstein könnten „progressive“ Kreise auch einige Beispiele hierzu finden. Das Frauenwahlrecht etwa brauchte einige Zeit. 1968 kam es zu einer der seltenen „Konsultativabstimmungen“. Bei einer Beteiligung von 61 Prozent stimmten aber auch nur 50,5 Prozent der Frauen für ihr Stimmrecht – und wurden von (ihren) Männern deutlich überstimmt. 1970 wurde die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts im Landtag einstimmig beschlossen, 1971 jedoch von den stimmberechtigten Männern per Referendum bei 51 Prozent knapp abgelehnt (auch in der Schweiz brauchte es bis 1971); ein erneuter Anlauf 1973 brachte aber auch kein

Union VU – haben von 1938 bis 1997 und seit 2005 durchgehend eine Regierungskoalition gebildet, mit dem Kandidaten der stimmstärksten Partei als Regierungschef. Für die Beziehung zwischen den beiden grossen Landtagsfraktionen und der Landesregierung führt dies zum Phänomen der „Koooposition“ (s. Michalsky 1990, S. 264).

¹⁰ Blankart (2009, S. 6): „Institutionelle Kongruenz bedeutet, dass Gebietskörperschaften so organisiert sind, dass sich in Ihnen der Kreis der Nutzniesser mit dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Steuerzahler deckt. Unter institutioneller Kongruenz kann keine Gebietskörperschaft auf Kosten anderer Gebietskörperschaften leben; sie muss auch nicht zugunsten anderer leisten. Sie entscheidet selbst und finanziert sich selbst.“

¹¹ So argumentiert etwa der frühere italienische Minister Martino (2020, S. 16): „The value of being correctly informed about the costs and benefits of public spending is higher in small than in large countries. As a result, public opinions in small countries tend to be better informed on public budget decisions than in large countries. Small countries, therefore, tend to be more subject to democratic scrutiny than large ones.“

„Volksmehr“; nunmehr waren sogar 55,9 Prozent der Männer dagegen. Erst 1984 waren gerade einmal 119 Männerstimmen ausreichend, das Frauenwahlrecht auf Landesebene einzuführen (Marxer 2018, S. 384ff.).

Auch bei Fragen wie Schwangerschaftsabbruch und Sterbehilfe demonstrierte Liechtenstein in direkt-demokratischer Abstimmung „wert-konservative“ Einstellungen eines traditionell katholisch geprägten Landes und seiner beiden Souveräne: Volk und Fürst (ebd., S. 409f.). All dies mag in- und ausländische Beobachter irritieren. Aber die „special relationship“ zwischen Volk und Fürst ist auch eine wertvolle Ressource, die Regierung und Landtag mit Rücksicht pflegen. In diesem speziellen Beziehungsgeflecht kommt es vor allem auf eines an: gegenseitiges Vertrauen.

4. Institutionenvertrauen in Liechtenstein: eine „high-trust-society“

Zahlreiche Studien haben die Bedeutung von (Institutionen-) Vertrauen für die Stabilität, aber auch Innovations- und Anpassungsfähigkeit sozialer Systeme (wirtschaftlicher wie politischer und kultureller) betont und empirisch belegt¹². Es kommt nicht nur darauf an, die „richtigen“ formalen Institutionen in Verfassungen und Gesetzesbänden niedergelegt zu haben. Es muss auch Vertrauen herrschen, dass diese Institutionen allgemein anerkannt sind (dass andere Vertrauen in sie haben) und dass die Einhaltung der Regeln im Zweifel nach vertrauenswürdigen Verfahren durchgesetzt wird.

Erfolgreiche Volkswirtschaften und stabile politische Systeme zeichnen sich deshalb durch ein hohes Mass an (Institutionen-) Vertrauen aus. Dabei herrscht indes keine lineare Kausalität, sondern ein wechselseitiger positiver Rückkopplungseffekt (Coleman 1991, S. 229). Spiegelbildlich besteht ein „circulus vitiosus“, in dem Misstrauen der einen Seite zu Misstrauen der anderen führt – etwa, wenn der Staat seinen Bürgern vor allem mit Misstrauen in Form von Vorschriften, Überwachung und Dokumentationspflichten begegnet und so bei diesen wiederum Misstrauen, Wut und Verdrossenheit anfacht (Luhmann 1968/2014, S. 74f).

Dies lässt sich in vielen Ländern Europas und darüber hinaus beobachten (Wohlgemuth 2019, S. 75ff). Nicht so in Liechtenstein. Die letzte umfassende Studie, ebenso wie vorige Umfragen (ebd., Kap. 3), weisen das kleine Fürstentum als aussergewöhnliche „high trust“ Gesellschaft aus. Dies gilt zunächst für die wirtschaftlichen Institutionen / Organisationen. „Sehr viel“ oder „ziemlich viel“ Vertrauen in Unternehmen haben 93 Prozent der Liechtensteiner; bei den Banken sind es 86 Prozent (ebd., S. 36). Für ein Land mit Vollbeschäftigung und hohen Realeinkommen ist ein hoher Wert vielleicht zu erwarten; aber gleichwohl ist dies sicher europaweit einzigartig.

Gleiches gilt für politische Institutionen. Dem politischen System der „konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“ (s. o., Kap. 2) vertrauen 80 Prozent der Befragten in Liechtenstein – dabei am meisten

¹² Vgl. Fukuyama (1995, S. 7): „a nation’s well-being, as well as its ability to compete, is conditioned by a single, pervasive cultural characteristic: the level of trust inherent in the society“; für eine Übersicht empirischer Studien: Zak und Knack (2001); Algan und Cahuc (2013).

dem Vertreter des Fürstenhauses (89 Prozent), sowie den Gerichten und der lokalen Gemeindeverwaltung im Land (jeweils 85 Prozent). Aber auch Regierung und Parlament weisen mit 75 und 74 Prozent sehr hohe Vertrauenswerte auf. Die Parteien fallen dagegen deutlich zurück. Dies ist in allen Demokratien üblich: „die“ Parteien und Politiker geniessen wenig Vertrauen, auch wenn die Institutionen und Verfahren (Parlament, Demokratie) grundsätzlich für gut und wichtig gehalten werden. Gleichwohl sind 58 Prozent Vertrauen in die Parteien in Liechtenstein ein sehr hoher Wert, verglichen mit der Schweiz (25 Prozent) oder Deutschland (16 Prozent). Dies gilt auch für den internationalen Vergleich mit anderen Institutionen, für die methodisch gut vergleichbare Daten vorliegen (Wohlgemuth 2019).

Für das enorm hohe Institutionenvertrauens in Liechtenstein bieten sich verschiedene Erklärungen an. Jeweils sind diese in der Kausalität eher zirkulär als linear.

Wohlstand: In der empirischen Literatur wird ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Wohlstand eines Landes und sowohl dem interpersonellen als auch dem Institutionenvertrauen festgestellt.¹³ Zum einen fördert Vertrauen die Kooperationsbereitschaft und damit auch die Wahrscheinlichkeit gelingender Tauschhandlungen, Investitionen und Arbeitsteilung. Dies zahlt sich am Ende in einem höheren Sozialprodukt pro Kopf aus. Gleichzeitig sind in wohlhabenderen Ländern auch eher die materiellen (und institutionellen) Grundlagen gegeben, Vertrauen als „Kredit“ oder „riskante Vorleistung“ (Luhmann 1968/2014, S. 27ff.) zu wagen.

Liechtensteins wirtschaftlicher Erfolg und seine politische Stabilität dürften das begründete Selbstvertrauen und den Optimismus seiner Bürger ebenso rechtfertigen wie das Vertrauen in die allermeisten Institutionen des Landes. Selbstvertrauen, Zutrauen in die Zukunft und Institutionenvertrauen wiederum sind Erfolgs- und Stabilitätsbedingungen für das Land. Es scheint sich in einem Rückkopplungs-Gleichgewicht zu befinden, in dem Erfolg Vertrauen schafft und Vertrauen weiteren Erfolg ermöglicht.

Kleinheit: Dass Vertrauen auch mit „Vertrautheit“, Überschaubarkeit und Nähe und damit auch der Kleinheit und Homogenität der Bezugsgruppe bzw. der politischen Einheit in einem positiven Zusammenhang steht, ist ein klassisches Sujet der politischen Philosophie und (später) der Soziologie. Nähe schafft starke Anreize, sich vertrauenswürdig zu verhalten, da die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass man sich wieder trifft und auf eine nachbarschaftliche (Gegen-) Leistung angewiesen sein könnte. Nähe erleichtert auch den Zugang zur Information über laufende Vertrauensbestätigungen (oder -enttäuschungen) des potentiellen Vertrauensnehmers gegenüber wiederum nahen Dritten (Hardin 2006).

Empirisch lässt sich die These einer Korrelation (vielleicht auch Kausalität) zwischen Vertrautheit / Nähe / Kleinheit und Vertrauen in andere (Landsleute), sowie in (lokale) Institutionen in kleinen Ländern in vielen Dimensionen recht gut einfangen und bestätigen. Menschen vertrauen eher anderen Menschen, die sie eher kennen können. Auch vertrauen Bürger fast durchweg eher politischen Entscheidungsebenen, die lokal, vertraut und nah sind. So geniessen nahezu überall

¹³ Vgl. etwa Ortiz-Ospina und Roser (2019, S. 13ff.) oder Algan und Cahuc (2013) und die dort zitierte Literatur.

Gemeindeverwaltungen und -parlamente mehr Vertrauen als Verwaltungen und Vertretungen auf höheren Ebenen (Bundesland / Kanton, Bundesstaat / Nation, Europa / Föderation). Es ist deshalb auch nicht überraschend, dass auch in Liechtenstein die Reihenfolge des politischen Institutionenvertrauens diese war: Fürstenthaus (89 Prozent) > Gemeindeverwaltung (85 Prozent) > Landesregierung (75 Prozent) > EU (48 Prozent)¹⁴. Auch für die Hypothese, dass kleinere Staaten tendenziell eher geeignet sind, Institutionenvertrauen aufzubauen als grosse, findet sich empirische Unterstützung – zumindest für die westliche (OECD) Welt. Das Vertrauen in das heimische politische System ist innerhalb der OECD Staaten am höchsten in der Schweiz, gefolgt von Finnland, Dänemark, Norwegen, Schweden und Luxemburg¹⁵.

Teilhabe (direkte Demokratie): Der Zusammenhang zwischen Vertrauen und direkter Bürgerbeteiligung kann ebenfalls theoretisch als ein positiver dargestellt werden. Zumindest für den Aspekt der intensiven Bürgerbeteiligung fordert etwa die OECD (2017, S. 12f) zur Stärkung des Institutionenvertrauens: „People must feel they have a real voice; are treated with respect; and receive necessary explanations“. Gerade auch die Beteiligung an einer „inclusive, participative and realistic debate on budgetary choices“ gehöre hierzu. Nicht zuletzt dies ist in Liechtenstein deutlich mehr gewährleistet als in den meisten anderen Ländern der OECD. Wenn Bürger direkt an politischen Entscheidungen teilnehmen, etwa bei der Abwägung von Prioritäten der Staatsausgaben auf kommunaler und Landesebene, haben sie auch mehr Verständnis für und Vertrauen in politische Verfahren und Institutionen. Grundsätzlich erhöhen Information (Transparenz), Konsultation und aktive Partizipation das Institutionenvertrauen und wirken populistischen Tendenzen („die da oben vs. wir, das Volk“) entgegen (ebd.).

5. Fazit: günstige Bedingungen für direkte Demokratie im Kleinstaat

Die Frage nach den Chancen und Risiken einer umfassenden Einführung (oder Erweiterung) direkt-demokratischer Volksrechte kann letztlich nur zeit- und kontextabhängig beantwortet werden. Ebenso einhellig wie einsichtig wird argumentiert, dass direkte Demokratie in modernen Gesellschaften nie die einzige und allein legitimierende Staatsform sein kann und soll, sondern bestenfalls eine sinnvolle Ergänzung zur repräsentativen Demokratie und zum Rechtsstaat. Damit stellt sich nunmehr die Frage, unter welchen Umständen sich eher Vorteile oder eher Nachteile direkt-demokratischer Elemente in einer Staatsverfassung einstellen dürften.

¹⁴ S. Wohlgemuth (2019, S. 36). Ähnlich verhält es sich etwa in Deutschland wenn auch auf jeweils niedrigerem Niveau: Hier fand etwa die Bertelsmann Stiftung (2019, S. 6): „63,8 Prozent der Befragten bringen Bürgermeistern grosses oder sehr grosses Vertrauen entgegen. Damit liegen die Vertrauenswerte weit über denen für Landräte (46,1 Prozent) und Kommunalpolitiker (48,5 Prozent). Akteure der kommunalen Ebene (Bürgermeister, Landräte und Kommunalpolitiker) schneiden beim Vertrauen gegenüber Europapolitikern (28,3 Prozent) und Bundespolitikern (31,8 Prozent) insgesamt deutlich besser ab“.

¹⁵ Freilich ist dies kein linearer und monokausaler Zusammenhang: am Ende der OECD Werte für Institutionenvertrauen befinden sich ebenfalls relativ kleine Länder wie Portugal, Slowenien und Griechenland (OECD 2015, S. 128).

Die möglichen *Nachteile und Risiken* sind zumindest am Fallbeispiel Liechtensteins kaum nachzuweisen. Dies wären etwa (Merkel 2015, S. 24ff; Brunetti und Straubhaar 1996): Volksabstimmungen (zumal in Form von Plebisziten, die von populistischen Regierungen oder Parteien initiiert werden) als

- Ventil populistisch „geframter“ Emotionen statt rationaler Abwägung und eines vernünftigen, sachkundigen Interessenausgleichs;
- Verhinderung konsistenter Politik nach innen und verlässlicher Diplomatie nach aussen und damit dauerhafte Quelle von Rechtsunsicherheit;
- Bedrohung von Minderheitsrechten und langfristiger Gemeinwohlinteressen;
- Bremse für rational begründbare Reformen und Innovationen.

Die potenziellen *Vorteile und Chancen* einer (auch) direkten Bürgerbeteiligung finden sich dagegen in Liechtenstein recht gut bestätigt. Dies wären etwa (Marxer 2018, S. 35ff; Wohlgemuth 2002): direkte Demokratie als

- Ausdruck und Verstärker von Selbstvertrauen und Eigenverantwortung der Bürgerschaft als Souverän, der nicht nur eine Meinung zu Parteien, sondern auch konkret über Sachfragen äussern kann;
- Chance, das „agenda-setting“ und „package-dealing“ in oft verfilzten Partei- und Lobby-Oligarchien zu durchbrechen oder zu korrigieren (und damit etwa eine Ausuferung von Privilegien, Staatsausgaben, Steuerbelastung und Staatsverschuldung zu vermeiden);
- Anlass, sich über konkrete Sachfragen eine eigene informierte Meinung zu bilden;
- Motor für politische Reformen und Innovationen (via Volksinitiative), die im (partei-) politischen Normalbetrieb vielleicht gern beiseitegelegt werden.

Während die Volksinitiative eher als „Motor“ wirkt und dem Volk eigene „Agenda-setting“ Vollmachten gibt, wirkt die Möglichkeit, gegen ein beschlossenes Gesetz via Referendum vorzugehen, eher als Bremse und nach dem „Prinzip der vorweggenommenen Reaktion“ kompromissfördernd, aber oft auch reformhemmend. Je nach eigener Interessenlage lassen sich in Lichtenstein (wie in der Schweiz und anderswo) viele Beispiele finden, wo das „Volk“ schlechter oder besser entschieden hat als man selbst oder Regierung und Landtag dies wohl getan hätten. Dies kann aber nicht das Kriterium sein. Aus einer verfassungsökonomischen oder klassisch-liberal staatsrechtlichen Prinzipal-Agent Perspektive ist das Volk der Auftraggeber und letztlich Souverän für jede Regierung – schliesslich bezahlt es den Betrieb auch – und hat ein Interesse, dass er dauerhaft gut läuft.

In Liechtenstein läuft es gut: wirtschaftlich, aber auch politisch. Dies mag auch daran liegen, dass hier für direkte Demokratie reichliche Möglichkeiten bestehen – von denen gleichzeitig sparsam Gebrauch gemacht wird. Das „Wirtschaftswunder“ des Landes (Merki 2007) indes direkt-kausal auf die direkt-demokratische Mitwirkung und Kontrolle zurückzuführen, mag zwar verlockend sein, wäre aber nicht intellektuell redlich.

Der wirtschaftliche Erfolg des Landes hat viele Gründe: etwa die Mitgliedschaft im EWR (Wohlgemuth 2018); der Zoll- und Währungsvertrag mit der Schweiz oder eine liberale Wirtschafts- und Fiskalpolitik (Wohlgemuth 2020). Dass gleichzeitig die Staatsordnung die Form eines „Sozialkontraktes (...) zwischen dem Fürsten und dem Volk“ (Winkler 2001, S. 175) angenommen hat, hat diese Erfolgsfaktoren zumindest nicht geschmälert, sondern wohl eher gefördert. Da sie aber auch weltweit einzigartig ist, kann ihr Einfluss auf die Erfolgsfaktoren des Landes kaum empirisch-vergleichend belegt werden.

Gleichwohl bietet Liechtenstein wertvolles Anschauungsmaterial für allgemeine Erfolgsbedingungen direkter Demokratie. Der Vermeidung der oben genannten Nachteile und Risiken dienen eine Reihe von verfahrensrechtlichen Sicherungen, die vor allem für Volksinitiativen relevant sind:

- ein Quorum benötigter Unterschriften für Initiativen und Referenden, das nicht zu niedrig ist (in Liechtenstein ist es deutlich höher als in der Schweiz);
- die vorab-Prüfung auf Vereinbarkeit einer Initiative mit der Landesverfassung und europa- oder völkerrechtlichen Verpflichtungen und Standards;
- das Erfordernis eines Deckungsvorschlags bei einer Initiative für zusätzliche Ausgaben;
- die Möglichkeit des Landtags, einen Gegenvorschlag zu einer Initiative zur Abstimmung zu bringen;
- die meist notwendige Sanktion eines Volksentscheids durch das Staatsoberhaupt (den Landesfürsten) – ausser bei Fragen der Richterbestellung, Landtageseinberufung und -auflösung, des Misstrauensantrags gegen den Fürsten oder der Abschaffung der Monarchie.

Bis auf den letzten Punkt sind alle oben genannten Spielregeln grundsätzlich auch auf viele andere demokratische Länder anwendbar und vor dem Hintergrund der klassisch-liberalen Idee der Bürgersouveränität (Vanberg 2021) und des „government under the law“ zu empfehlen¹⁶. Das Sanktionsrecht des Landesfürsten dagegen ist nur schwer auf andere Länder anwendbar, auch wenn Staatsoberhäupter (Monarchen wie republikanische Präsidenten) auch in anderen Ländern Gesetze gegenzeichnen müssen und dies auch verweigern können (ausführlich: Winkler 2001, S. 93ff.). In Liechtenstein ist die Regierung eben nicht nur der Verfassung (und damit dem Staatsgerichtshof) sowie dem Parlament gegenüber verantwortlich, sondern auch den originären Trägern der Staatsgewalt: Fürst und Volk.

Weder Regierung noch Parlament haben in Liechtenstein „die“ Macht, sondern im Zweifels- und Konfliktfall viel eher Fürst und Volk. Beide sind potenziell machtvolle Vetospieler, die aber nur recht selten intervenieren, da sie darauf

¹⁶ Eine andere Frage ist, ob das Fehlen eines Teilnahme- und Erfolgsquorums generell empfehlenswert ist. Bei Verfassungsinitiativen und -referenden werden in Liechtenstein zwar mehr Unterschriften verlangt als bei der Anmeldung sekundärrechtlich relevanter Abstimmungen; am Ende entscheidet aber auch hier die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen (wie wenige es auch sein mögen). Aus verfassungsökonomischer Sicht (Buchanan / Tullock 1962) wäre das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit abgegebener und ausgezählter Stimmen bei Verfassungsändernden Volksabstimmungen gut begründbar.

vertrauen können, dass im Bereich der „normal politics“ (Gesetzgebung, Verordnungen, Budget, Aussenpolitik ...) Regierung und Parlament dem Prinzip der „vorweggenommen Reaktion“ folgen und nicht über die Stränge schlagen. Gleichzeitig haben weder Fürst noch Volk wirklich „das letzte Wort“ oder „volle Souveränität“, sondern tragen die Souveränität des Staates gemeinsam und zudem nach Massgabe des Vorrangs der Verfassung (Wille 2015, S.38). Das „allerletzte Wort“ hat freilich das Volk: als Verfassungsgeber, der auch die Staatsform nach geregelten Verfahren direkt-demokratisch ändern kann (Vanberg 2019).

Damit gibt es in Liechtenstein „weder ein absolutes Volk, noch ein absolutes Staatsoberhaupt, noch einen absoluten Regierungschef, noch eine absolute Regierung, noch einen absoluten Landtag, noch irgendein absolutes Höchstgericht. Wohl aber gibt es durch Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern, durch Volksinitiativen und Volksabstimmungen effiziente demokratische Rückbindungen und Einschränkungen der Befugnisse der obersten Staatsorgane, vor allem des Landtages“ (Winkler 2001, S. 161).

Neben diesem sehr spezifischen Modell der Gewaltenteilung dürften es vor allem die *Kleinheit* und ausgeprägte soziale und kulturelle Homogenität des Landes sein, die Liechtenstein von anderen Ländern unterscheiden und günstige Bedingungen für den Gebrauch direkt-demokratischer Instrumente bieten. Es ist schwer, im Land eine wie auch immer definierbare Minderheit auszumachen, die durch eine direkt-demokratische „Tyrannei der Mehrheit“ systematisch benachteiligt werden könnte¹⁷. Liechtenstein bietet schon sozio-kulturell kaum Risiken, eine populistische Stimmung gegen andere im Land zu schüren und in Gesetze zu wandeln (deren Konformität mit Verfassung und internationalen Verträgen ohnehin schon bei Anmeldung geprüft wird, s.o.).

Die Kleinheit des Landes sorgt auch für günstige Bedingungen der Informationsverbreitung und der Bereitschaft der Stimmbürger, sich über anstehende Sachentscheidungen zu informieren und am demokratischen Diskurs zu beteiligen.¹⁸

Vor allem aber scheint die Kleinheit des Landes für Vertrautheit und *Vertrauen* zu sorgen: gegenüber dem Verhalten der anderen Bürger ebenso wie in die Verfahren und Institutionen des Landes. Volksinitiativen werden nicht sehr oft initiiert, und dann auch eher abgelehnt. Im Erfolgsfall können sie eher als Ausdruck des Selbstvertrauens der Bürger verstanden werden, Dinge selbst in die Hand zu nehmen und dafür auch Verantwortung zu übernehmen denn als Misstrauensvotum gegen „entfernte Eliten“ im Land. Behördenreferenden wiederum sind in Liechtenstein weniger Ausdruck der Flucht aus der Verantwortung von Regierung und Parlament oder eines plebiszitären Machtmissbrauchs, sondern eher ein Zeichen des

¹⁷ Zwar ist der Anteil von Ausländern an der Wohnbevölkerung sehr gross, doch werden diese von den „echten Liechtensteinern“ eher als Bereicherung gesehen. Zudem ist gerade auch die ausländische Residenzbevölkerung „stolz“ auf Liechtenstein, wie unsere Umfrage ergab (Wohlgemuth 2019, S. 29).

¹⁸ Vgl. Kichgässner (2010, S. 6ff); Wohlgemuth (2002). Marxer (2018, S. 478ff) beschreibt die Details der öffentlichen Kommunikation anlässlich von Volksabstimmungen in Liechtenstein. Gerade auch für den Einwand einer „Käuflichkeit“ von Abstimmungen etwa durch teure Medienkampagnen findet er im Land keine Belege.

Vertrauens in die Bürger, ihre Dinge kompetent und verantwortungsvoll selbst entscheiden zu können¹⁹.

Der Sinnspruch „Liechtenstein ist eine kleine Welt, in der die grosse ihre Probe hält“ (Winkler 2003, S. XV) scheint zwar nur sehr bedingt tauglich als Antwort auf die Frage nach den Chancen und Risiken direkter Demokratie. Sicher sähe die Welt besser aus, gäbe es mehr Liechtensteins: kleine, überschaubare, wohlhabende und politisch stabile Gebietskörperschaften. Hier kann und soll das Volk auch direkt entscheiden. In den meisten anderen Ländern und Teilen der Welt sind die Voraussetzungen indes deutlich andere. Vielleicht wäre dies mein Rat: erst einmal im Kleinen (auf lokaler Ebene) mit direkter Demokratie zu Sachfragen „die Probe halten“, damit Vertrauen (und Verständnis für politische trade-offs) schaffen, was wiederum eine erfolgreiche Ausweitung der Bürgerbeteiligung erleichtern sollte.

Literatur

- Algan, Y., & Cahuc, P. (2013). Trust and growth. *Annual Review of Economics*, 5, (S. 521-549).
- Amt für Statistik Liechtenstein (2020). *Forschung und Entwicklung 2019*. <https://www.llv.li/files/as/forschung-und-entwicklung-2019-internet.pdf>
- Amt für Statistik Liechtenstein (2021). *Liechtenstein in Zahlen*. https://www.llv.li/files/as/liechtenstein_in_zahlen_2021.pdf
- Batliner, G. (1990). Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention. In P. Geiger und A. Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 91-180.
- Beattie, D. (2012). *Liechtenstein. A Modern History. New and Enlarged Edition*. Triesen: van Eck.
- Bertelsmann Stiftung (2019). *Gute Beteiligung stärkt die lokale Demokratie. Kommunalpolitik aus Sicht der Bevölkerung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Blankart, Ch. B. (2009). *Autonomieprinzip und Verwaltungsprinzip. Zwei Ansätze einer Gemeindeordnung*. Potsdam: Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
- Buchanan, J.M, & Tullock G. (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Coleman, J.S. (1991). *Grundlagen der Sozialtheorie, Band 1: Handlungen und Handlungssysteme*. München: Oldenbourg.
- Breiding, R.J. (2019). *Too small to fail. Why some small nations outperform larger ones and how they are reshaping the world*. Noida: Harper Business.

¹⁹ Vgl. hierzu auch Waschkuhn (1990, S. 26): „Kleine soziale Systeme setzen ... als ‚integrativen Kitt‘ ein hohes Mass an Kompromissbereitschaft und affektiver Selbstdisziplin voraus, um hinlänglich störungsfrei funktionieren zu können, da nahezu ‚alles mit allem‘ bzw. ‚jeder mit jedem‘ zusammenhängt und interagiert“.

- Brunetti, A., & Straubhaar, T. (1996). ‚Direkte Demokratie – eine ‚bessere‘ Demokratie? Was lehrt das Schweizer Beispiel? *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 6, (S. 7-26).
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Feld, L.P., & Matsusaka, J.G (2003). Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons. *Journal of Public Economics*, 87(12), (S. 2703-2724).
- Friedrich, C.J. (1946). *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn and Company.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Funk, P., & Gathmann, C. (2014). *Direct Democracy as a Disciplinary Device on Excessive Public Spending*. München: CESifo DICE Report.
- Geiger, P. (1990). Anschlussgefahren und Ausschluss Tendenzen in der liechtensteinischen Geschichte. In P. Geiger und A. Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 51-90.
- Gilgen, P. (2020). Fürst und Volk. In F. Frommelt und C. Frommelt (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*. Barendorn: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Hardin, R. (2006). *Trust*. Cambridge: Polity Press.
- Kiewiet, D.R., & Szakaly, K. (1996). Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness. *Journal of Law, Economics and Organization*, 12, S. 62-97.
- Kirchgässner, G. (2010). *Direkte Demokratie*. University of St. Gallen, Department of Economics. <http://ux-tauri.unisg.ch/RePEc/usg/dp2010/DP-1026-Ki.pdf>
- Liechtenstein, Fürst Hans-Adam II (2010). *Der Staat im dritten Jahrtausend*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Lüchinger, R. (2020). *Liechtenstein weiterdenken. Auf der Suche nach der Zukunft im Jahre 301 des Fürstentums*. Triesen: van Eck.
- Luhmann, N. (1968 / 2014). *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 5. Aufl. 2014. Konstanz: UTB.
- Martino, A. (2020). The Case for Small Countries. In K.R. Leube (Hrsg.), *The State and its Limits. The Economics and Politics of Freedom for the Third Millennium*. Triesen: van Eck, S. 15-19.
- Marxer, W. (2018). *Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis*. Barendorn: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Marxer, W., & Pällinger, Z.T. (2006). *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein - Systemkontexte und Effekte*. Barendorn: Liechtenstein Institut
- Merkel, W. (2015). *Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis*. Frankfurt a.M.: Otto Brenner Stiftung.
- Michalsky, H. (1990). Die Entstehung der liechtensteinischen Parteien im mitteleuropäischen Integrationsprozess. In P. Geiger und A. Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 221-256.

- Nigg, T. (2017). Das Sanktionsrecht des Landesfürsten. *Liechtensteinische Juristen-Zeitung*, 38 (4), S. 85-92.
- OECD (2015). *How's Life? Measuring Well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.
- Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2019). *Trust*. <https://ourworldindata.org/trust>
- Schiller, T. (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, M.G. (2000). *Demokratiethorien*. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vanberg, V.J. (2019). *Erbmonarchie und Demokratie. Ein demokratiethoretischer Beitrag zur Diskussion um die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein*. Eschen: Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht.
- Vanberg, V.J. (2021). Das Forschungsprogramm der Ordnungsökonomik. In N. Goldschmidt, S. Kolev und M. Wohlgemuth (Hrsg.): *Soziale Marktwirtschaft. Grundtexte zur Ordnungsökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck (UTB).
- Waschkuhn, A. (1990). Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess. In P. Geiger und A. Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 13-50.
- Wille, H. (2015). *Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Winkler, G. (2001). *Verfassungsrecht in Liechtenstein*. Wien und New York: Springer.
- Winkler, G. (2003). *Die Verfassungsreform in Liechtenstein*. Wien und New York: Springer.
- Wohlgemuth, M. (2002). Democracy and Opinion Falsification. *Constitutional Political Economy*, 13 (3), S. 223-246.
- Wohlgemuth, M. (2018). *Die Zukunft Liechtensteins in Europa. Ordnungspolitische Argumente und Modelle für mehr Subsidiarität und flexible Integration*. Eschen: Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht.
- Wohlgemuth, M. (2019). *Erfolgsfaktor Institutionenvertrauen. Vertrauen in politische Institutionen als wesentliches Element für den Erfolg des Fürstentums Liechtenstein*. Eschen: Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht.
- Wohlgemuth, M. (2020). *Erfolgsfaktor solide Staatsfinanzen. Ordnungspolitische Gründe für den Erfolg Liechtensteins*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.
- Zak, P. J., & Knack, S. (2001). Trust and growth. *Economic Journal*, 111, S. 295-321.