

Christian Frommelt, Märten Geiger (Hrsg.)

«Und nach dem
Nachdenken kommt
das Handeln»

Festschrift zum 75. Geburtstag
von Guido Meier

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

*Die vorliegende Publikation wurde durch grosszügige finanzielle Beiträge folgender Personen und Institutionen unterstützt:
Allgemeines Treuunternehmen (ATU), Martin Batliner, Peter Goop,
Hilmar Hoch, Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger,
TASKAPAN Rechtsanwälte AG, TASKAPAN Notariatskanzlei,
VP Bank Stiftung, Ernst Walch*

Verlag und Herausgeber bedanken sich für diese Unterstützung.

© 2023 Verlag der Liechtensteinischen
Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler
St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern,
Liechtenstein

ISBN 978-3-7211-1101-9

Aufnahme Seite 2:
Tatjana Schnalzger, Feldkirch

Satz und Gestaltung:
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz
Druck: Gutenberg AG, Schaan
Bindung: Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Inhaltsverzeichnis

TEIL I	
ZUR GESCHICHTE	13
Neue Quellen zur liechtensteinischen Geschichte aus zwei Nachlässen <i>Rupert Quaderer</i>	15
Peter Kaisers «Geschichte des Fürstentums Liechtenstein» aus rechtshistorischer Sicht: Analyse und Würdigung <i>Emanuel Schädler</i>	47
Soziale Schichtung und soziale Lage im Liechtenstein der Nachkriegszeit: Annäherung an ein Forschungsdesiderat <i>Fabian Frommelt</i>	81
Grönland – unbeschreiblich schön <i>Marco Nescher</i>	121
TEIL II	
UMWELT- UND RAUMPOLITIK	137
Gemeinnützige Stiftungen sollten über professionelle Strukturen verfügen und mit anderen kooperieren – ein Erfahrungsbericht <i>Andi Götz</i>	139
Umweltbewegungen in Liechtenstein <i>Wilfried Marxer</i>	153

The Role of Aage V. Jensen Charity Foundation in the protection and preservation of nature in Denmark and Greenland <i>Katherine Richardson and Klaus Nygaard</i>	195
Raubbilder in der Vaduzer Talebene – heute und morgen <i>Mario F. Broggi</i>	223
TEIL III	
POLITIK, RECHT UND WIRTSCHAFT	251
Krise und Reform der repräsentativen Demokratie <i>Eike-Christian Hornig</i>	253
Rechtsrezeption, ungleiche Staatsverträge und Eigen- staatlichkeit im regionalen und globalen Kontext <i>Lukas Ospelt</i>	283
Wirtschaftswachstum im Spannungsfeld von Zufriedenheit, Verteilung und Nachhaltigkeit <i>Andreas Brunhart und Martin Geiger</i>	323
Verwaltungsorganisation und Staatspersonal <i>Cyrus Beck</i>	363
Der Staatsgerichtshof damals und heute <i>Hilmar Hoch</i>	391
Liechtenstein in der europäischen Integration <i>Georges Baur und Sieglinde Gstöhl</i>	411
Wie die geringe Grösse Liechtensteins dessen Politik beeinflusst <i>Christian Frommelt</i>	439
Grönland – vielseitige Eislandschaften <i>Marco Nescher</i>	477

TEIL IV	
FINANZDIENSTLEISTUNGEN	493
Gemeinnützige Stiftung in Liechtenstein – ergänzende Fragestellungen	
<i>Johanna Niegel, Hansjörg Wehrle und Märten Geiger</i>	495
Die Treuhänderschaft (Trust) in der liechtensteinischen Rechtsordnung	
<i>Bünyamin Taskapan und Michael Werner Lins</i>	527
Überlegungen zu den aktuellen Entwicklungen im liechtensteinischen Stiftungsrecht	
<i>Alexandra Butterstein</i>	575
Guido Meier – Biografische Notizen	597

Wie die geringe Grösse Liechtensteins dessen Politik beeinflusst

*Christian Frommelt**

* Dr. Christian Frommelt, Direktor und Forschungsleiter Politik am Liechtenstein-Institut.

I. Staat, Kleinstaat oder Klein(st)staat

Es gibt keine eindeutige Definition, was genau ein Staat ist. Am bekanntesten ist wohl der völkerrechtliche Zugang, welcher sich auf die Drei-Elemente-Lehre von Georg Jelinek stützt. Demnach ist der Staat ein soziales Gebilde, «dessen konstituierende Merkmale ein von Grenzen umgebenes Territorium (Staatsgebiet), eine darauf als Kernbevölkerung ansässige Gruppe von Menschen (Staatsvolk) sowie eine auf diesem Gebiet herrschende Staatsgewalt kennzeichnen».¹ Die Grösse von Staatsgebiet und Staatsvolk spielen dabei keine Rolle. Von Bedeutung ist heute jedoch die internationale Anerkennung als Staat – beispielsweise durch die Aufnahme in die Vereinten Nationen (UNO).

Auch für den Begriff Kleinstaat gibt es keine allgemeingültige Definition. Der Begriff entstammt wohl der Umgangssprache und soll die politische Einflusslosigkeit oder Abhängigkeit eines Staates gegenüber einer benachbarten Grossmacht beschreiben.² Welche Staaten konkret als Kleinstaaten bezeichnet werden, hängt wiederum stark vom Untersuchungsgegenstand ab. Vor der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) im Jahr 2004 war es durchaus geläufig, bei der Analyse politischer Prozesse in der EU zwischen grossen und kleinen Staaten zu unterscheiden. Als gross galten dabei die Schwergewichte Deutschland, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien und Spanien. Alle übrigen Staaten – also auch Staaten mit fast 20 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern – galten als klein. Seit der Osterweiterung hat diese analytische Unterscheidung an Relevanz verloren, wohl auch weil die einfache Abstellung auf die Bevölkerungszahl angesichts der unterschiedlichen wirtschaftlichen und geostrategischen Relevanz der EU-Mitgliedstaaten viel zu kurz griff.

Eine vergleichsweise differenzierte Typologie des Kleinstaatenbegriffs stammt von Hans Geser. Er unterscheidet zwischen substanziellen bzw. immanenten Merkmalen, kontingenten / relationalen Kennzeichen und wahrgenommenen oder attributiven Kriterien.³ Gemäss Wolf⁴ kann

1 <https://de.wikipedia.org/wiki/Drei-Elemente-Lehre>

2 <https://de.wikipedia.org/wiki/Kleinstaat>

3 Geser 1991.

4 Wolf 2016, S. 2.

aber «selbst dieses laborierte Modell [...] nicht das konzeptionelle Grundproblem umgehen, dass quantitative Merkmale auf einem Kontinuum ohne selbstbegründende Abgrenzungswerte angesiedelt sind und keine selbsterklärende, theoretisch vorgelagerte oder absolute Definition von «klein» oder «ressourcenarm» existiert». Demnach ist Kleinheit stets «ein komparatives Konzept»⁵ und somit «relativ sowie kontextabhängig»⁶.

Für besonders kleine Staaten – zu denen auch Liechtenstein gehört – wird ferner der Begriff Mikrostaat oder auch Kleinstaat verwendet. Allerdings hat sich diese Ausdifferenzierung nie wirklich durchgesetzt und wird in den betroffenen Staaten bisweilen auch als abwertend oder diskriminierend empfunden.⁷ Im Falle Liechtensteins steht jedoch ausser Frage, dass es unter praktisch jeder Perspektive als klein zu betrachten ist. Doch was heisst dies konkret? Wirkt die Kleinheit deterministisch für das politische System und das politische Handeln? Oder ist die geringe Grösse Liechtensteins nur ein Merkmal ohne analytischen Mehrwert für das Verständnis der liechtensteinischen Politik?

Diesen Fragen möchte dieser Beitrag nachgehen. Er zielt dabei nicht darauf ab, eine vollständige Analyse der Auswirkungen der Kleinheit auf die Politik Liechtensteins zu bieten. Vielmehr sollen exemplarisch verschiedene Perspektiven aufgezeigt werden. Im Anschluss an diese Einleitungen werden zu diesem Zweck die Randbedingungen der liechtensteinischen Politik skizziert, bevor der Einfluss der geringen Grösse Liechtensteins anhand von dessen EWR-Mitgliedschaft (Kapitel III) sowie der Landtagsarbeit (Kapitel IV) betrachtet wird.

II. Randbedingungen der Politik in Liechtenstein

Wie beeinflusst die geringe Grösse Liechtensteins dessen Politik? Die leitende Frage dieses Beitrages ist bewusst sehr offen und abstrakt gehalten. Grösse und damit im Falle Liechtensteins «Kleinheit» dienen hier als unabhängige, sprich erklärende Variablen. Bevor der Einfluss der

5 Gstöhl 2001, S. 102.

6 Wolf 2016, S. 3.

7 Seiler 1995, S. 6.

Grösse auf konkrete Aspekte des politischen Systems geprüft werden soll, werden in diesem Kapitel ausgewählte Randbedingungen des politischen Systems Liechtenstein umschrieben und geprüft, wie diese mit der Grösse Liechtensteins zusammenhängen.

Unter Randbedingungen versteht man im Allgemeinen «Umstände, die nur mit grossem Aufwand oder gar nicht beeinflussbar sind».⁸ Im Rahmen dieses Beitrags sind die Randbedingungen diejenigen Faktoren, welche bei der Analyse der liechtensteinischen Politik mitbedacht werden müssen, ohne notwendigerweise kausal zu wirken. Im Unterschied zum klassischen Verständnis werden Randbedingungen aber nicht als starre Grössen betrachtet, die sich immer gleich auf die Politik Liechtensteins auswirken. Vielmehr lassen sich die konkreten Auswirkungen einer Randbedingung durchaus beeinflussen, ohne dass sich die Randbedingung selbst aber gänzlich beseitigen lässt.

Solche Randbedingungen sind äusserst vielfältig, weshalb eine Auflistung nicht abschliessend sein kann. Auch lassen sich Randbedingungen nur schlecht konzeptualisieren und operationalisieren. Im Folgenden soll zwischen Randbedingungen unterschieden werden, die in einem direkten Zusammenhang mit der Grösse Liechtensteins stehen, und solchen, die keinen zwingenden Bezug zur Grösse haben. Nicht Gegenstand dieses Kapitel sind konkrete Merkmale des politischen Systems wie z. B. das Wahlsystem, welche natürlich auch einen starken Einfluss auf das politische Geschehen in Liechtenstein ausüben.

A. Randbedingungen, die im Zusammenhang mit der Kleinheit Liechtensteins stehen

Die Knappheit personeller Ressourcen ist eine logische Folge der geringen Grösse Liechtensteins. Sie zeigt sich unter anderem in der geringen personellen Besetzung kollektiver Institutionen wie z. B. Regierung und Landtag. Die Knappheit der personellen Ressourcen wird umso manifest, als Liechtenstein ein breites Spektrum an staatlichen Aufgaben zu erfüllen hat und deshalb über funktional stark ausdifferenzierte Institu-

8 <https://de.wikipedia.org/wiki/Randbedingung>

tionen verfügt. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Verwaltung mit ihren zahlreichen Amts- und Stabsstellen. Eine weitere Folge knapper Ressourcen ist die erschwerte Rekrutierung von politischem Personal. So kommen beispielsweise auf einen Kandidierenden bei der Wahl zum Schweizer Nationalrat (2019) 1170 Stimmberechtigte, während dies bei den letzten Landtagswahlen in Liechtenstein (2021) 267 Stimmberechtigte waren.⁹

Ressourcenknappheit ist nicht gleichzusetzen mit Ressourcenmangel. Entsprechend muss eine Knappheit an Ressourcen auch nicht zu einer Einschränkung der staatlichen Kapazität führen. «State capacity» im Sinne der Fähigkeit zur korrekten Umsetzung und Anwendung internationaler Vorschriften gilt dabei gerade im Kontext der europäischen Integration als eine wichtige Variable, um die Nachfrage nach Ausnahmebestimmungen von gewissen Staaten zu erklären.¹⁰ Inwieweit dies auch auf Liechtenstein zutrifft, wird im nächsten Kapitel betrachtet werden. Ein aktuelles Beispiel bietet in diesem Zusammenhang aber auch das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie. Für Aufgaben wie Testen, Impfen oder Contact Tracing mussten sehr rasch viele Arbeitskräfte rekrutiert werden. Dass dies trotz eines stark ausgelasteten Arbeitsmarktes gelang, ist sicherlich eine der herausragenden Leistungen des liechtensteinischen Krisenmanagements in der Corona-Pandemie. Für das Krisenmanagement bildete die Knappheit an personellen Ressourcen insgesamt zwar eine grosse Herausforderung, sie war aber nicht ein dauerhaft limitierender Faktor – natürlich mit Ausnahme von Bereichen, wo Liechtenstein nicht tätig ist und auch keine entsprechende Expertise bereitstellen kann, wie z. B. in der Entwicklung oder der Prüfung von Impfstoffen.

9 Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nicht, dass bei den Landtagswahlen 2021 erstmals die beide Grossparteien Vaterländische Union (VU) und Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP) in beiden Wahlkreisen keine vollen Wahllisten präsentieren konnten. Das Beispiel der freien Plätze auf den Wahllisten von VU und FBP bei den Landtagswahlen 2021 zeigt die Wirkungsweise von Randbedingungen. Sie sind bei der Erklärung einer Beobachtung wichtig, wirken aber nicht zwingend kausal. So lassen sich die freien Listenplätze vordergründig mit der höheren Anzahl an zur Wahl antretenden Parteien und wohl auch mit einer schwindenden Attraktivität des Landtagsmandats aufgrund einer wachsenden Politisierung erklären. Dies alles findet aber vor dem Hintergrund knapper Ressourcen statt.

10 Schimmelfennig / Winzen 2020.

Eine zweite mit der Kleinheit Liechtensteins verbundene Randbedingung ist die hohe Reichweite öffentlicher Kommunikation sowie der einfache Zugang der Bevölkerung zur Politik. Zwar verfügt Liechtenstein mit Radio Liechtenstein nur über ein öffentlich-rechtliches Medium, dennoch kann behauptet werden, dass die Reichweite der öffentlichen Kommunikation in Liechtenstein sehr hoch ist. So gelangen die beiden Tageszeitungen Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt jeweils einmal in der Woche mit einer Grossauflage an alle Haushalte. Auch die Wochenzeitung Liewo und die Monatszeitung Lie-Zeit gelangen an alle Haushalte (ebenso weitere Medienprodukte wie der Liechtensteiner Monat etc.). Zudem lassen sich Postwurfsendungen an alle Haushalte einfach und rasch umsetzen. Umfragen zeigen ferner, dass persönliche Kontakte bei der Informationsgewinnung zu politischen Themen eine zentrale Rolle spielen.¹¹ Dies ist durchaus typisch für einen nicht-städtischen Siedlungsraum. In der Summe ist es in Liechtenstein wohl deutlich einfacher, die Einwohnerinnen und Einwohner auf aktuelle Ereignisse aufmerksam zu machen und über konkrete politische Entwicklungen zu informieren, als in grösseren Staaten. Gerade in Krisensituationen kann ein hohes Informationsniveau der Bevölkerung die Regierungsarbeit erleichtern. Die Kleinheit wirkt sich hier also positiv auf eine effiziente Umsetzung politischer Massnahmen aus. Auch zeichnet sich Liechtenstein durch einen einfachen Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur Politik und generell den kurzen Verwaltungswegen aus. Solche kurzen formellen und informellen Wege zu den politisch-administrativen Entscheidungsträgern machen Politik insgesamt partizipativer und die Bürgerinnen und Bürger informierter.¹²

Eine dritte Randbedingung ist die hohe Aussenabhängigkeit Liechtensteins. Diese äussert sich in etlichen Bereichen. Dazu zählen unter anderen die öffentliche Sicherheit, die Verkehrsinfrastruktur, weitere Infrastruktur wie z.B. Abfallverbrennung, universitäre und berufliche Bildung, der Zugang zu Arbeitskräften, Aussenhandel, Energieversorgung etc. Nicht überall ist die Aussenabhängigkeit gleich hoch und vor allem ist Liechtenstein nicht immer gleich ohnmächtig. Ein gutes Beispiel ist hier der Beitritt Liechtensteins zum EWR, mit welchem es

11 Frommelt et al. 2021, S. 19.

12 Wolf 2020.

Liechtenstein gelungen ist, seine Abhängigkeit zwischen der Schweiz und dem EWR-Raum zu streuen. Ein Beispiel einer zum grossen Teil selbstinitiierten Aussenabhängigkeit zeigt sich mit Blick auf den liechtensteinischen Arbeitsmarkt und den Zugang zu Fachkräften. Hier ist Liechtenstein zunehmend abhängig von Arbeitskräften aus dem EWR-Raum, welche auf der Grundlage des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU in der Schweiz Wohnsitz nehmen, um in Liechtenstein arbeiten zu können. Fällt dieses Abkommen weg und bleiben die bestehenden Restriktionen zur Wohnsitznahme in Liechtenstein erhalten, verliert der Wirtschaftsstandort Liechtenstein zweifelsohne an Attraktivität. Auch in anderen Bereichen ist Liechtenstein zu einem gewissen Grad abhängig von einer gut funktionierenden Europapolitik der Schweiz.

Die geringe geostrategische Relevanz bildet eine weitere Randbedingung der liechtensteinischen Politik. Liechtenstein steht nur selten im Zentrum des internationalen Interesses. Wie weiter unten gezeigt wird, weiss Liechtenstein seine Bedeutungslosigkeit durchaus positiv zu nutzen, indem es Nischen besetzt oder im Rahmen der Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum Sonderregelungen aushandelt, welche grösseren Staaten nicht gewährt würden.

B. Randbedingungen ohne zwingenden Bezug zur Grösse Liechtensteins

Natürlich gibt es mit Blick auf Liechtenstein auch zahlreiche Randbedingungen, welche keinen zwingenden Bezug zur Grösse Liechtensteins haben. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang der hohe wirtschaftliche Wohlstand und die relativ geringe soziale Ungleichheit in Liechtenstein. Eine Folge davon ist, dass es in Liechtenstein kaum politische Verteilungskonflikte gibt bzw. bei solchen Konflikten meist für alle Seiten annehmbare Lösungen gefunden werden können. Aufgrund der guten Staatsfinanzen kann Liechtenstein zudem negative Skaleneffekte besser kompensieren als arme Kleinstaaten.

Neben dem Wohlstand ist die soziopolitische Homogenität eine wichtige Randbedingung. Zwar ist Liechtenstein über die Zeit hinsichtlich Themen wie Religion oder Sprache vielfältiger geworden. Es ist aber immer noch sehr homogen. So stammen z.B. fast 58 Prozent der in

Liechtenstein lebenden Ausländerinnen und Ausländer aus der Schweiz, Österreich oder Deutschland. Auch sind viele für die Analyse der politischen Systeme europäischer Staaten typische Konfliktlinien wie Stadt–Land, Zentrum–Peripherie oder Arbeit–Kapital für Liechtenstein nicht von Relevanz. Ausdruck dieser soziopolitischen Homogenität ist, dass sich eine relative Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger auf einer Links–Rechts–Skala exakt in der politischen Mitte verortet.¹³

Für Liechtensteins ist schliesslich auch die Einbettung zwischen Österreich und der Schweiz von zentraler Bedeutung. Wichtig ist hier, dass beide Staaten in guter Beziehung zueinander stehen und über eine ähnliche Grösse und eine ähnliche Wirtschaftskraft verfügen. Dies erleichtert es Liechtenstein, parallel zu beiden Staaten gute Beziehungen zu unterhalten.

Wie eingangs erwähnt, ist diese Auflistung der Randbedingungen keineswegs abschliessend. Sie soll vielmehr einen groben Eindruck vermitteln, unter welchen Rahmenbedingungen Politik in Liechtenstein stattfindet.

III. Kleinheit und europäische Integration

Die fehlende Grössenverträglichkeit war ein zentrales Argument der Gegner des EWR-Beitritts anlässlich der Abstimmungen über den EWR-Beitritt Liechtensteins 1992 und 1995. Es wurde argumentiert, dass sich die Verpflichtungen des EWR mit den beschränkten Ressourcen Liechtensteins nicht administrieren liessen und Liechtenstein zu klein und unbedeutend sei, um im EWR tatsächlich politischen Einfluss ausüben zu können. Entsprechend würde der EWR zu einer Einschränkung der Volksrechte und einer politischen Fremdbestimmung führen.¹⁴ Heute – also fast 30 Jahre nach dem EWR-Beitritt – bestehen an der Grössenver-

13 Konkret positionieren sich anlässlich der Landtagswahlen 2021 38 Prozent der Stimmberechtigten exakt in der politischen Mitte. Im Vergleich dazu waren dies bei den Nationalratswahlen 2019 in der Schweiz 14 Prozent. Allerdings hat der Anteil jener, welche sich in der Mitte positionieren, in den vergangenen Jahren stetig abgenommen (von 53 Prozent im Jahr 1997 auf 38 Prozent im Jahr 2021). Vgl. Frommelt et al. 2021, S. 34.

14 Frommelt 2015, S. 7.

träglichkeit der EWR-Mitgliedschaft für Liechtenstein kaum mehr Zweifel. So stimmten in einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2020 lediglich 10 Prozent der befragten Personen der Aussage zu, dass der EWR für Liechtenstein eine Nummer zu gross sei. Über 60 Prozent verneinten die Aussage. Auch sind nur wenige Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner der Meinung, dass der EWR die Volksrechte eingeschränkt habe, während fast 60 Prozent der Meinung sind, dass die EWR-Mitgliedschaft die Souveränität Liechtensteins gestärkt habe.¹⁵ Die geringe Grösse Liechtenstein hat dessen EWR-Mitgliedschaft aber durchaus beeinflusst. Dies soll im Folgenden an drei Beispielen aufgezeigt werden.

A. Verwaltung der EWR-Mitgliedschaft

Im Jahr 2021 beschäftigten die Ministerien sowie Stabsstellen der Regierung 974 Mitarbeitende (872 Vollzeitäquivalente).¹⁶ In absoluten Zahlen hat Liechtenstein somit die mit Abstand geringste Anzahl von Verwaltungsmitarbeitenden aller 30 EWR-Mitgliedstaaten. Seit dem EWR-Beitritt ist die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung allerdings um über 60 Prozent gestiegen.¹⁷ Der Anstieg war in den ersten fünf Jahren der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins besonders hoch, da Liechtenstein mehrere neue Stellen einrichten musste und auch innerhalb der bereits bestehenden Stellen die Arbeitsbelastung durch die EWR-Mitgliedschaft deutlich stieg.

Der Anstieg der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung in den späten 1990er-Jahren beweist, dass Liechtenstein bereit und in der Lage war, die Ressourcen seiner öffentlichen Verwaltung zu erhöhen, um die Verpflichtungen des EWR-Abkommens (EWRA) zu erfüllen. Ob Liechtenstein tatsächlich in allen Bereichen über genügend Ressourcen verfügt, um EWR-Recht korrekt umzusetzen und auch den Vollzug zu kontrollieren, ist jedoch fragwürdig. Gerade in Politikbereichen, die für die liechtensteinische Regierung keine hohe Priorität haben, wie z. B. Umwelt- oder Verbraucherschutz, kann dies bezweifelt werden. Aller-

15 Frommelt 2020a, S. 13.

16 Rechenschaftsbericht 2022.

17 Frommelt 2016a.

dings hat dies bis jetzt nicht zu spürbaren Einschränkungen der Funktionsweise des EWR geführt.

So oder so lässt sich die Verwaltungskapazität eines Staates nicht auf die Anzahl der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung beschränken. Stattdessen kann eine effiziente Bürokratie einen Mangel an Ressourcen kompensieren. In der Literatur gibt es kein allgemeingültiges Konzept für eine effiziente Bürokratie. Aus der Sicht der traditionellen Organisationstheorie sind Elemente wie Hierarchie, Arbeitsteilung oder Spezialisierung positiv mit der Effizienz einer öffentlichen Verwaltung verbunden.¹⁸ Demgegenüber heben andere Denkschulen die positive Wirkung von persönlichen Elementen wie Emotionen, Einstellungen und Werten hervor oder konzentrieren sich auf die Interaktion zwischen dem organisatorischen Umfeld und den internen Organisationsmerkmalen.¹⁹

Bei der Verwaltung des EWR-Abkommens kommt in Liechtenstein den EWR-Experten der Landesverwaltung eine Schlüsselrolle zu. Fast jede Amtsstelle verfügt über mindestens einen EWR-Experten. Die EWR-Experten begleiten den Entstehungsprozess von EWR-Recht, vertreten die Interessen Liechtensteins in den jeweiligen EFTA- oder EU-Gremien und sind für die Umsetzung des EWR-Rechts in nationales Recht zuständig. In ihrer Tätigkeit werden sie durch die Stabsstelle EWR und die diplomatische Vertretung Liechtensteins in Brüssel unterstützt. In der Praxis ist die Stabsstelle EWR der zentrale Akteur, der die Regierung und die öffentliche Verwaltung in EWR-Angelegenheiten berät, die Übernahme und Umsetzung des EWR-Rechts koordiniert und die Regierung in Verfahren vor der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) und dem EFTA-Gerichtshof vertritt. Darüber hinaus ist die Stabsstelle EWR für die Dokumentation von EWR-Themen zuständig. Sie ist dem Ministerium für Präsidiales und Finanzen unterstellt. Damit ist in Liechtenstein – wie in den meisten EU-Staaten, aber im Gegensatz zu Norwegen und Island – die Verwaltung von EWR-Angelegenheiten von der Aussenpolitik getrennt und folgt somit stärker einem rechtlichen und technischen statt einem politischen Ansatz. Im Ergebnis ist die liechtensteinische Verwaltung von EWR-Angelegenheiten ein ausgeklügelter

18 Weber 1980, S. 122–142.

19 Gajduschek 2003, S. 702 f.

Kompromiss zwischen der thematischen Spezialisierung der einzelnen Amtsstellen und der Spezialisierung der Stabsstelle EWR auf grundsätzliche Fragen des EWR-Rechts.

Darüber hinaus lassen sich verschiedene weitere Merkmale feststellen, welche die Verwaltung des EWR-Abkommens in Liechtenstein begünstigen. Tabelle 1 fasst die wichtigsten effizienzfördernden Faktoren zusammen. Tatsächlich werden in der Praxis nicht alle diese Faktoren berücksichtigt bzw. die damit verbundenen Strategien umgesetzt. Dennoch besteht in Liechtenstein zweifelsohne eine hohe Sensibilität für die Herausforderungen knapper personeller Ressourcen und somit verschiedene Bemühungen, die Effizienz der täglichen Verwaltung des EWR-Abkommens zu steigern.

Die verschiedenen Faktoren lassen sich in fünf Dimensionen einteilen. Die erste Dimension berücksichtigt Eigenschaften von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung, wie z.B. Fachwissen oder Ermessensspielraum. Ermessensspielraum bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die EWR-Experten weniger stark durch Anweisungen ihrer vorgesetzten Stelle bzw. der Politik eingeschränkt sind und damit situativ basierend auf ihrer fachlichen Expertise Liechtensteins Positionen formulieren und konkrete Entscheidungen treffen können. Die zweite Dimension bezieht sich auf organisatorische Merkmale. Die Grösse Liechtensteins wird als Vorteil angesehen, da sie eine schnelle Kommunikation zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten sowie zwischen der Verwaltung und der Regierung gewährleistet. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass Liechtenstein im Gegensatz zu seinen EWR/EFTA-Partnern Rechtsakte der EU nicht übersetzen muss, da Deutsch – im Gegensatz zu Isländisch und Norwegisch – eine offizielle EU-Sprache ist.

Die dritte Dimension fasst verschiedene Strategien zusammen, die Liechtenstein zur Steigerung der Effizienz seiner öffentlichen Verwaltung anwendet. Liechtenstein hat verschiedene administrative und politische Aufgaben wie die Vertretung in den EU-Programmausschüssen, die Zulassung von Arzneimitteln oder die Umsetzung des EU-Veterinärrechts an die Schweiz oder Österreich delegiert und somit ausgelagert. Eine weitere Strategie ist das Setzen klarer Prioritäten. Im Falle Liechtensteins leiten sich diese Prioritäten aus den politischen und wirtschaftlichen Interessen des Landes ab. So ist Liechtenstein in EU- und EFTA-Ausschüssen und Arbeitsgruppen im Finanzdienstleistungsbereich sehr aktiv. Liechtenstein beteiligt sich aber auch aktiv in Bereichen,

in denen es in der Vergangenheit oft Mühe hatte, EU-Vorgaben korrekt und fristgerecht umzusetzen, wie z. B. im Telekommunikationssektor.

Auch die Rechtsordnung und Rechtstradition eines Staates können sich positiv auf die Verwaltung internationaler Abkommen auswirken. Als monistischer Staat erkennt Liechtenstein die Bestimmungen des Völkerrechts als Teil der nationalen Rechtsordnung an. Folglich müssen EU-Rechtsakte nicht notwendigerweise durch ein nationales Gesetz umgesetzt werden, bevor sie im liechtensteinischen Rechtssystem Anwendung finden können. Im Gegensatz dazu sind Norwegen und Island sogenannte dualistische Staaten, die das EU-Recht erst in nationales Recht umwandeln bzw. umsetzen müssen, bevor es für nationale Akteure verbindlich wird. Da der Grossteil der in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechtsakte Verordnungen sind, bringt diese Umsetzungspflicht einen beträchtlichen Mehraufwand mit sich.

Die fünfte Dimension berücksichtigt schliesslich verschiedene politische Aspekte wie die öffentliche und parteipolitische Unterstützung für den EWR und den Grad der Politisierung. Eine geringe Politisierung von EWR-Themen führt dabei zu einer höheren Effizienz bei der Übernahme und Umsetzung der entsprechenden Rechtsakte. Auch kann die Fähigkeit zur Verwaltung des EWR vom Informationsaustausch mit nichtstaatlichen Akteuren profitieren. Im Falle Liechtensteins verfolgen verschiedene Akteure des Finanzdienstleistungssektors, insbesondere der Liechtensteinische Bankenverband, die Rechtssetzungstätigkeit der EU in den entsprechenden Bereichen genau. Um diese Expertise einzubinden, hat die Regierung in gewissen Themenbereichen einen regelmässigen Austausch zwischen Experten der liechtensteinischen Regierung und Verwaltung einerseits und Experten der einschlägigen Verbände andererseits etabliert.

Die Ausführungen zeigen, dass Liechtenstein zur Verwaltung seiner EWR-Mitgliedschaft verschiedene Strategien entwickelt hat und von günstigen Randbedingungen profitiert. Dies macht es möglich, dass Liechtenstein trotz seiner Kleinheit seinen Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen weitgehend nachkommt. Davon zeugen unter anderem der zweimal jährlich erscheinende Binnenmarktanzeiger der EFTA-Überwachungsbehörde²⁰ oder auch die positive Bewertung der Bezie-

20 <https://www.eftasurv.int/internal-market/internal-market-scoreboards>

Tabelle 1: Konzepte für eine effiziente Verwaltung

Dimension	Wichtigste Merkmale	Erklärung
Personal	Expertise	Vertretung durch Fachexperten und nicht durch politisches Personal
	Autonomie	Keine oder nur geringe politische Vorgaben und damit hohe Autonomie und Ermessensspielraum der EWR-Experten bei der Gestaltung der EWR-Politik
	Kontinuität	Lange Amtsdauer und damit grosse Erfahrung und breite Vernetzung
Organisation	Koordination	Schnelle und zuverlässige Kommunikation zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten sowie zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Regierung
	Ausbildung/ Rekrutierung	Hohes Mass an Professionalität und Fachexpertise durch unparteiische Rekrutierung und regelmässige Fortbildungen
	Keine Übersetzung	Deutsch als EU-Amtssprache (im Gegensatz zu Isländisch und Norwegisch)
Strategien	Delegation	Delegation und Auslagerung von Verwaltungs- und Vertretungsaufgaben an gleichgesinnte Länder
	Selektion	Strategische Prioritäten und selektives Engagement unter Berücksichtigung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Interessen Liechtensteins
	Sensibilisierung	Aktive Kommunikation gegenüber der EU über die der Kleinheit immanenten Einschränkungen der öffentlichen Verwaltung Liechtensteins
	Kooperation	Strategische Nutzung der Zusammenarbeit mit dem EFTA-Sekretariat und den EWR/EFTA-Partnern
Rechtsordnung	Rechtsvergleiche	Tradition der Rechtsrezeption und autonomen Anpassung an schweizerisches oder österreichisches Recht
	Rechtsstaatlichkeit	Monistischer Ansatz für das Völkerrecht
Politik	Erlaubter Konsens	Geringe Politisierung von EWR-Angelegenheiten im Parlament oder in anderen Bereichen der politischen Debatte
	Legitimität	Starke politische Unterstützung für die EWR-Mitgliedschaft
	Kooperation	Zusammenarbeit mit privaten Akteuren wie Verbänden und Gewerkschaften
	Zentralisierung	Keine nachgeordnete Ebene zum Staat in EWR-Angelegenheiten (keine Gesetzgebungskompetenzen für Gemeinden)

Eigene Darstellung.

hungen zwischen Liechtenstein und der EU durch die EU. Mit Blick auf die Verwaltung des EWR-Abkommens darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass Liechtenstein übermässig stark von den Arbeiten des EFTA-Sekretariats profitiert. Zwar trägt Liechtenstein auch zur Finanzierung des EFTA-Sekretariats bei und kann eine Person für das Führungsgremium des Sekretariats benennen, das Gros der Finanzen und des Personals des EFTA-Sekretariats stellen jedoch Norwegen und Island bereit. Liechtenstein ist hier also zu einem gewissen Mass ein Trittbrettfahrer. Verbesserungsbedarf bei der Verwaltung des EWR-Abkommens besteht wohl vor allem bei der Nutzung der Mitwirkungsrechte Liechtensteins am EU-Rechtssetzungsprozess. So hat Liechtenstein z. B. bisher noch nie einen nationalen Experten in die Europäische Kommission entsandt und die Teilnahme an EU- und EFTA-Gremien ist sehr selektiv. Auch wäre es wünschenswert, wenn mehr Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner in den EFTA-Institutionen arbeiten würden bzw. ein stärkerer Personalaustausch zwischen den EFTA-Institutionen und der Landesverwaltung stattfinden würde, um so die Expertise in Liechtenstein zu EWR-Fragen zu stärken und umgekehrt bei den EFTA-Institutionen die Expertise zu Liechtenstein zu stärken.

B. Sonderregelungen im EWR²¹

Neben der effizienten Verwaltung des EWR-Abkommens bilden die zahlreichen Ausnahmen und Sonderregelungen eine weitere wichtige Erklärung für die Grössenverträglichkeit des EWR. Oft lassen sich die Sonderregelungen Liechtensteins direkt mit dessen Kleinheit begründen. Die wichtigsten Erklärungsfaktoren für die Ausnahmen und Sonderregelungen Liechtensteins sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Die erste Dimension bezieht sich auf geografische Faktoren wie den eingeschränkten Siedlungsraum oder das Fehlen spezifischer geografischer Gegebenheiten. So konnte Liechtenstein die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens bestehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur restriktiven Regelung von Eigentum von Ausländern und/

21 Einzelne Textstellen wurden übernommen aus Frommelt 2020c.

oder Eigentum von nicht in Liechtenstein ansässigen Personen weitgehend beibehalten, obwohl diese die im EWR vorgesehene Kapitalverkehrsfreiheit einschränken.²² Aufgrund des Fehlens von Binnengewässern oder eines Zugangs zum Meer ist Liechtenstein ferner von der Umsetzung des entsprechenden *Acquis* ausgenommen.

Auch ökonomische Faktoren können zur Erklärung der zahlreichen Ausnahmen Liechtensteins herangezogen werden. So verweist beispielsweise eine Anpassung in Anhang XI des EWR-Abkommens auf die geringe Grösse des liechtensteinischen Telekommunikationsmarktes und damit auf ein erhöhtes Risiko eines Marktversagens. Liechtenstein ist aufgrund dieser Anpassung zwar nicht von der Umsetzung der entsprechenden Rechtsakte ausgenommen. Jedoch sind bei der Prüfung der Umsetzung die besonderen Marktbedingungen Liechtensteins zu berücksichtigen. Liechtenstein ist ferner von der Umsetzung von EU-Recht ausgenommen, welches sich auf in Liechtenstein nicht vorhandene Infrastrukturen bezieht.

Wie bereits ausgeführt, verfügt Liechtenstein aufgrund seiner Kleinheit lediglich über eingeschränkte personelle Ressourcen und in sehr spezifischen Themenbereichen auch nicht über die nötige Fachexpertise. Entsprechend sehen verschiedene Anpassungen eine Delegation gewisser Umsetzungs- und Kontrollpflichten an benachbarte Staaten – insbesondere die Schweiz, aber auch Österreich und Deutschland – vor. Beispiele hierzu finden sich beim Luftverkehr oder beim Veterinärwesen. Eine Folge davon ist, dass Schweizer Recht, welches über das Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und der EU diverse EU-Bestimmungen umsetzt, automatisch auch in Liechtenstein anwendbar ist. Solche Ausnahmen stützen sich meist auf sektorale Anpassungen für Liechtenstein. Das heisst, die Sonderregelung gilt automatisch auch für alle künftigen Rechtsakte, welche unter den Geltungsbereich der Anpassung fallen. Dies hat den Vorteil, dass Liechtenstein in diesen Bereichen nicht jedes Mal eine spezifische Ausnahme verhandeln muss und deshalb die Rechtsentwicklung in den entsprechenden Themenbereichen auch weniger eng verfolgen muss. Aufgrund der geringen Grösse Liechtensteins können auch gewisse statistische Daten nicht erhoben bzw. nicht

22 Anhang XII EWRA.

öffentlich zugänglich gemacht werden, da Rückschlüsse auf die betroffenen Unternehmen gemacht werden könnten und somit der Datenschutz nicht mehr gewährleistet ist. In solchen Fällen einigen sich die EWR/EFTA-Staaten und die EU im Gemeinsamen EWR-Ausschuss meist auf eine Bestimmung, welche Liechtenstein von der Umsetzung der entsprechenden Vorgaben des EU-Rechtsaktes ausnimmt.

Liechtenstein ist bekanntlich nicht nur Mitglied im EWR, sondern ist auch in einer Zollunion mit der Schweiz. Diese «doppelte Mitgliedschaft» stellt Liechtenstein immer wieder vor Herausforderungen. So war bereits der Beitritt Liechtensteins zum EWR nur durch eine sektorale Anpassung möglich, welche die parallele Verkehrsfähigkeit von Waren nach Schweizer- und EWR-Standards in Liechtenstein regelt.²³ Aber auch bei Themen wie dem Emissionshandel, der Abfallbewirtschaftung oder dem geistigen Eigentum wurden Liechtenstein konkrete Ausnahmen eingeräumt, um dessen Regionalunion mit der Schweiz nicht zu gefährden.

Ein Teil der Ausnahmen Liechtensteins lässt sich schliesslich mit dessen spezifischen politischen und regulatorischen Präferenzen erklären. Ein Beispiel hierfür ist die Nicht-Mitgliedschaft Liechtensteins in zahlreichen EU-Programmen, welche grundsätzlich Teil des EWR-Abkommens sind.²⁴ Auch die Sonderlösung im Personenverkehr Liechtensteins ist vor allem eine politisch motivierte Ausnahme, hat jedoch auch einen engen Bezug zur Kleinheit Liechtensteins.²⁵ So verweist der EWR-Rat in einer Erklärung vom 10. März 1995, welche später zur Begründung der liechtensteinischen Sonderlösung herangezogen wurde, auf Liechtensteins «sehr kleines bewohnbares Gebiet ländlichen Charakters» und den «ungewöhnlich hohen Prozentsatz an ausländischen Gebietsansässigen und Beschäftigten».²⁶ Darüber hinaus hält der EWR-Rat fest, dass er «das vitale Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität» anerkennt.

Ende 2017 war Liechtenstein von der Umsetzung von mehr als 40 Prozent der in das EWR-Abkommen übernommenen Rechtsakte aus-

23 Anhang II EWRA.

24 Protokoll 31 EWRA.

25 Frommelt 2017.

26 EWR-Rat 1/1995.

Tabelle 2: Erklärungsfaktoren für die differenzierte Integration Liechtensteins im EWR²⁷

Dimension	Ursache	Beispiel
Geografische Faktoren	Eingeschränkter Siedlungsraum	Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit mit Blick auf Immobilienhandel
	Spezifische geografische Gegebenheiten	Keine Umsetzung des EU-Schifffahrtsrechts mangels entsprechender Binnengewässer
Ökonomische Faktoren	Geringe Marktgrösse	Eingeschränkte Wettbewerbskontrolle im Telekommunikationsbereich
	Fehlende Infrastruktur	Ausnahme von Bestimmungen zu Grossfeuerungsanlagen mangels praktischer Relevanz
Administrative Faktoren	Eingeschränkte Verwaltungsressourcen	Marktzulassung von Arzneimitteln durch Österreich
	Erhöhte Datenschutzbedenken	Unternehmensstatistik
Regionalpolitische Faktoren	Vertragliche Beziehungen mit der Schweiz	Parallele Warenverkehrsfähigkeit
Politische Faktoren	Politische Präferenzen; nationale Identität	Nicht-Mitgliedschaft bei Horizon 2020; Sonderlösung im Personenverkehr

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

genommen.²⁸ Im Vergleich dazu belief sich der Anteil in Norwegen zum gleichen Zeitpunkt auf 5 Prozent und in Island auf 16 Prozent. Angesichts der hohen Anzahl an Ausnahmen und Sonderregelungen stellt Liechtenstein zweifelsohne ein Sonderfall dar. Viele Ausnahmen für Liechtenstein sind aber sehr spezifisch und auch an konkrete Bedingungen geknüpft. Schliesslich sind nur sehr wenige Ausnahmen Liechtensteins souveränitätspolitisch motiviert. Einzelne Ausnahmen – wie z. B. im Veterinärwesen oder im Luftverkehr – sehen gar faktisch einen Autonomieverlust Liechtensteins vor, indem Liechtenstein auf eine eigenstaatliche Umsetzung von EWR-relevantem EU-Recht verzichtet und stattdessen durch andere Staaten umgesetztes EU-Recht automatisch anwendet.

27 Eine Liste mit Beispielen zu den einzelnen Dimensionen findet sich bei Frommelt 2017, S. 211.

28 Die hier wiedergegebene Kennzahl berücksichtigt nicht die unterschiedliche politische und wirtschaftliche Relevanz der einzelnen Rechtsakte. Generell lässt sich sagen, dass Liechtenstein vor allem bei technischen Vorschriften Sonderregelungen hat. Eine Ausnahme ist hier aber sicher die Sonderlösung im Freien Personenverkehr.

Sonderregelungen werden in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur oft als ein Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot erklärt.²⁹ Das heisst, die Nachfrage nach einer Ausnahmebestimmung lässt sich nur verwirklichen, wenn sie auf entsprechende Angebotsbedingungen trifft. Die Ausführungen in diesem Kapitel haben gezeigt, dass die Nachfrage Liechtensteins nach Sonderregelungen stark durch dessen geringe Grösse bestimmt wird. Die Kleinheit Liechtensteins beeinflusst aber auch die Angebotsbedingungen von Sonderregelungen. Die EU ist eher bereit, einem Staat eine Sonderregelung zu gewähren, wenn eine solche keine negativen Externalitäten hat. Im Kontext des EWR bedeutet dies, dass die EU eine Sonderregelung vor allem dann akzeptiert, wenn diese sich nicht negativ auf die Funktionsweise des Binnenmarktes auswirkt. Liechtenstein ist dabei schlicht zu klein, als dass eine Liechtenstein gewährte Sonderregelung sich auf den gesamten EWR auswirken könnte. Auch ist Liechtenstein zu unbedeutend, als dass es von anderen Staaten als Präjudiz verwendet würde. Die geringe Grösse Liechtensteins und somit dessen politische und wirtschaftliche Irrelevanz für den EWR bieten also eine wichtige Erklärung dafür, weshalb die EU in der Vergangenheit bereit war, Liechtenstein diverse Sonderregelungen einzuräumen.

C. Legitimität und Souveränität

Die Gegner eines EWR-Beitritts befürchteten eine mit einer EWR-Mitgliedschaft einhergehende starke Fremdbestimmung Liechtensteins. Tatsächlich ist der Einfluss des EWR auf die liechtensteinische Rechtsordnung gross. Fast 45 Prozent der Gesetzesvorlagen haben im langjährigen Mittel einen EWR-Impuls, sprich dienen der Umsetzung des in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechts. Die korrekte Umsetzung dieses Rechts wird durch die EFTA-Überwachungsbehörde kontrolliert und kann schliesslich beim EFTA-Gerichtshof eingeklagt werden. Letzterer kann auch von nationalen Gerichten um die Erstellung eines Gutachtens angesucht werden, wenn ein Verfahren vor einem nationalen Gericht einen EWR-Bezug aufweist.

29 Schimmelfennig / Winzen 2020.

In der politikwissenschaftlichen Fachliteratur wird dem EWR meist ein Demokratiedefizit attestiert. Meist ist damit gemeint, dass eine EWR-Mitgliedschaft die nationalstaatliche Autonomie stärker einschränkt als eine EU-Mitgliedschaft. Die Kritik am EWR bezieht sich insbesondere auf das Erfordernis einer dynamischen Übernahme von EU-Recht, ohne dass die EWR/EFTA-Staaten bei der Verabschiedung des EWR-relevanten EU-Rechts über ein Stimmrecht verfügen würden. Zwar können die EWR/EFTA-Staaten die Übernahme eines neuen EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen ablehnen. Eine solche Ablehnung erscheint aber wenig realistisch, da dies wohl die Suspendierung aller von dem entsprechenden Rechtsakt betroffenen Teile des EWR-Abkommens zur Folge hätte. Ein Veto gegen die Übernahme eines einzelnen Rechtsaktes im Bereich der Finanzdienstleistungen hätte also letztlich die Suspendierung des gesamten EWR-Acquis für Finanzdienstleistungen zur Folge. Angesichts der starken Abhängigkeit vom Zugang zum EU-Binnenmarkt hätte dies starke wirtschaftliche Folgen für die EWR/EFTA-Staaten. Entsprechend überrascht es nicht, dass diese bisher noch nie das Veto gegen die Übernahme eines EU-Rechtsaktes ergriffen haben.

Das skizzierte Demokratiedefizit des EWR ist unbestritten. Neuere Forschungsarbeiten betonen jedoch auch die diversen Mitwirkungsmöglichkeiten der EWR/EFTA-Staaten in der EU-Rechtssetzung³⁰ sowie die Möglichkeiten der EWR/EFTA-Staaten, die Übernahme von EU-Recht gezielt zu verzögern.³¹ Beides kann den mit dem fehlenden Stimmrecht verbundenen Autonomieverlust der EWR/EFTA-Staaten zumindest abmildern. Aus demokratiepolitischer Sicht lassen sich aber die im Politikprozess des EWR dominante Stellung der Exekutive, die fehlende Transparenz über das tatsächliche Integrationsniveau des EWR sowie ein kontinuierlicher institutioneller und funktionaler Spill-over kritisieren. In Liechtenstein sind dabei die Mitwirkungsmöglichkeiten des Landtages im Vergleich zu den Parlamenten in Island und Norwegen weniger stark ausgebildet, weshalb die Dominanz der Exekutive in EWR-Angelegenheiten noch ausgeprägter ist.

Während in Norwegen und Island die Frage, ob eine EU-Mitgliedschaft weniger einschneidende Auswirkungen auf die nationalstaatliche

30 Gstöhl/Frommelt 2022.

31 Frommelt 2020b, S. 21.

Autonomie hätte, durchaus berechtigt ist, ist die Ausgangslage in Liechtenstein aufgrund dessen Kleinheit eine etwas andere. So ist davon auszugehen, dass Liechtenstein als EU-Mitglied nicht über dieselbe Anzahl an Sonderregelungen verfügen würde wie es dies als EWR-Mitglied tut, weil es als EU-Mitglied deutlich stärker im Fokus der europäischen Politik stehen würde und damit aus Sicht der EU das Risiko steigt, dass die Ausnahmen für Liechtenstein ein Präjudiz für andere darstellen würde. Zugleich würde eine EU-Mitgliedschaft für Liechtenstein kaum mehr Mitsprache bringen, da das Stimmgewicht Liechtensteins bei Abstimmungen kaum ausschlaggebend wäre und es für Liechtenstein politisch auch nicht opportun wäre, Entscheidungen durch ein Veto zu blockieren. Des Weiteren könnte Liechtenstein aufgrund seiner knappen personellen Ressourcen wohl nur einen Bruchteil der mit einer EU-Mitgliedschaft einhergehenden Beteiligungsmöglichkeiten am EU-Rechtssetzungsprozess nutzen.

Umgekehrt stellt sich natürlich die Frage, ob es um die Souveränität und Demokratie Liechtensteins ohne EWR-Mitgliedschaft besser bestellt wäre. Darüber, welche Wege Liechtenstein im Falle eines Neins zum EWR-Beitritt 1992 eingeschlagen hätte, lässt sich nur spekulieren. Höchstwahrscheinlich hätte Liechtenstein im Windschatten der Schweiz bilaterale Abkommen mit der EU abgeschlossen oder wäre in die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU eingebunden worden. Allerdings wäre eine solche Einbindung sicherlich nicht im Sinne gleich starker Partner geschehen. Viel eher wären die zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen Abkommen einfach auf Liechtenstein ausgedehnt worden, ohne Liechtenstein eine effektive Mitwirkung zu sichern.

Wie eingangs erwähnt, sieht die Mehrheit der liechtensteinischen Bevölkerung die EWR-Mitgliedschaft als Souveränitätsgewinn für Liechtenstein. Hierfür sprechen die gestärkte internationale Anerkennung der Souveränität Liechtensteins, der gleichberechtigte Zugang Liechtensteins zu den EFTA-Institutionen, der rechtlich abgesicherte Zugang zum EU-Binnenmarkt sowie der aus der EWR-Mitgliedschaft resultierende verstärkte bilaterale Austausch mit den EU- und EFTA-Staaten. Die Auswirkungen des EWR auf die Souveränität Liechtensteins reichen aber noch deutlich weiter, womit sich die EWR-Mitgliedschaft auch von der Mitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen und Abkommen unterscheidet. Ein Beispiel hierfür ist die

durch die EWR-Mitgliedschaft erfolgte Verringerung der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit von der Regionalunion mit der Schweiz. Zwar ist Liechtenstein weiterhin in hohem Masse von guten Beziehungen zur Schweiz abhängig, durch die parallele Existenz der Regionalunion Liechtenstein–Schweiz und des EWR konnte Liechtenstein jedoch eine Streuung seiner politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten bewirken.

Ein weiterer Aspekt ist die Stärkung einer eigenständigen Rechtsordnung. Mit der EWR-Mitgliedschaft hat sich die Anzahl der in Liechtenstein jährlich publizierten Landesgesetzblätter schlagartig erhöht. Wurden im Jahr 1994 noch lediglich 86 Landesgesetzblätter publiziert, waren es im Folgejahr bereits 233 Landesgesetzblätter. Etliche Themengebiete wurden nach dem EWR-Beitritt erstmals eigenständig im liechtensteinischen Recht geregelt. Eine eigenständige, thematisch differenzierte und umfassende Rechtsordnung ist ein wesentliches Merkmal eines modernen, souveränen Staates.

Eng verflochten mit der Stärkung der eigenen Rechtsordnung war der Ausbau der Landesverwaltung. Gerade in den 1990er-Jahren nahm die Anzahl der Beschäftigten in der Landesverwaltung stark zu, was sich direkt auf die EWR-Mitgliedschaft zurückführen lässt. Die politikwissenschaftliche Literatur verbindet mit der Europäisierung nationaler Verwaltungen aber nicht nur einen personellen Ausbau, sondern auch ein erhöhtes Know-how durch eine gestiegene Spezialisierung sowie den steten internationalen Austausch. Auch in Liechtenstein ist davon auszugehen, dass die EWR-Mitgliedschaft zu einer Qualitätssteigerung in der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben geführt hat. Aus souveränitätspolitischer Sicht ist eine funktionierende Verwaltung gleichermaßen wichtig für die Souveränität nach innen und nach aussen.

Schliesslich hat die EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein die Möglichkeit gegeben, seine Fähigkeit zur korrekten Umsetzung internationaler Verpflichtungen unter Beweis zu stellen. Vor dem Hintergrund der lange Zeit bestehenden Zweifel an der internationalen Handlungsfähigkeit von sehr kleinen Staaten bot die EWR-Mitgliedschaft dem Land eine einzigartige Gelegenheit, seine Fähigkeiten zu beweisen. Auch dies hat die Souveränität Liechtensteins nachhaltig gestärkt. Das Narrativ der EWR-Mitgliedschaft als Souveränitätsgewinn ist also durchaus berechtigt. Allerdings gilt dies vor allem vor dem Hintergrund der Kleinheit Liechtensteins.

VII. Kleinheit und Parlamentarismus

In den heutigen, durch Pluralismus und hohe Komplexität geprägten Gesellschaften kann Demokratie nicht ohne Parlamente organisiert werden. Parlamente verbinden unter anderem «öffentliche Diskussion mit verbindlicher Entscheidungsfindung [...], schaffen Transparenz, [...] vermitteln zwischen Regierenden und Regierten, [...] und geben Minderheiten eine Vertretung».³² Auch in Liechtenstein nimmt der Landtag eine zentrale Stellung ein. In diesem Kapitel werden zuerst die Funktionen des Landtages kurz skizziert. Im Anschluss soll der Frage nachgegangen werden, was es mit den wiederholten Forderungen nach einer umfassenden Landtagsreform auf sich hat. Abschliessend werden konkrete Reformvorschläge präsentiert. Dies alles erfolgt unter dem Erkenntnisinteresse, welchen Einfluss die Kleinheit auf Liechtensteins Politik hat.

A. Rechtliche und politische Grundzüge des Landtages³³

Gemäss Art. 45 der Landesverfassung (LV)³⁴ ist der Landtag «das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen und als solches berufen, [...] die Rechte und Interessen des Volkes im Verhältnis zur Regierung wahrzunehmen». Zu diesem Zweck verfügt der Landtag über zahlreiche Rechte und Pflichten. Hervorzuheben sind neben der Wahl der Regierung insbesondere die Mitwirkung an der Gesetzgebung, die Mitwirkung beim Abschluss von Staatsverträgen, die Festsetzung des jährlichen Voranschlages, die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben sowie die Beschlussfassung über verschiedene von der Regierung regelmässig zu erstellende Rechenschaftsberichte.

Die verfassungsmässigen Rechte und Pflichten des Landtages entsprechen im Grossen und Ganzen den klassischen Parlamentsfunktionen eines westeuropäischen Staates. Im Verhältnis zu seinen Wählerinnen und Wählern erfüllt der Landtag demnach eine Repräsentations-

32 Marschall 2017, S. 272.

33 Nachfolgende Ausführungen wurden übernommen aus Frommelt 2016b.

34 LGBL. 1921 Nr. 15, LR 101.

und Artikulationsfunktion.³⁵ Das heisst, im Sinne eines Bindeglieds zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Regierung haben die Landtagsabgeordneten die Möglichkeit, Anregungen aus der Öffentlichkeit aufzunehmen und in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen.³⁶ Zugleich erhöht der Landtag durch die öffentliche Debatte die Sichtbarkeit der politischen Willensbildung Liechtensteins, was wesentlich zur demokratischen Legitimation des gesamten politischen Systems beiträgt.

Im Verhältnis zu Regierung und Verwaltung übt der Landtag eine Kontrollfunktion aus.³⁷ Formal gründet die Kontrollfunktion des Landtages auf dessen Möglichkeit, die Regierung zu entlassen (Misstrauensvotum). Faktisch äussert sich die Kontrollfunktion des Landtages jedoch vor allem in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder bei Finanzvorlagen. Dabei handelt es sich in erster Linie um eine Richtungskontrolle³⁸, wonach der Landtag kontrolliert, inwieweit die konkreten Vorlagen mit der im Regierungsprogramm verankerten politischen Gesamtlinie übereinstimmen. Schliesslich verfügt der Landtag auch über die Möglichkeit, durch Kleine Anfragen oder Interpellationen eine Leistungskontrolle der Regierung auszuüben.

Eine Verbindung zu den Bedürfnissen der Bevölkerung Liechtensteins wird durch die Gesetzgebungsfunktion des Landtages sichergestellt.³⁹ Die Gesetzgebungsfunktion ist wohl die wichtigste Funktion eines Parlaments. Auch in Liechtenstein kann gemäss Art. 65 der Verfassung⁴⁰ ohne Mitwirkung des Landtages «kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden». Statistische Analysen zeigen allerdings, dass Gesetzesvorlagen von der Regierung durch den Landtag nur sehr selten zurückgewiesen bzw. abgelehnt werden. Zwischen 1997 und 2015 konnten diesbezüglich lediglich vier Fälle dokumentiert werden.⁴¹ Der Landtag besitzt aber auch das Recht, durch gezielte Fragen und Kommentare in der ersten Lesung sowie konkrete Änderungsanträ-

35 von Beyme 2002, S. 285.

36 Bernauer et al. 2009, S. 345.

37 von Beyme 2002, S. 285.

38 Patzelt 2003, S. 363.

39 von Beyme 2002, S. 285.

40 LGBl. 1921 Nr. 15, LR 101.

41 Büsser/Frommelt 2016.

ge in der zweiten und dritten Lesung ein Gesetz mitzugestalten – ein Recht, welches von den Landtagsabgeordneten durchaus genutzt wird.

Die vierte Parlamentsfunktion, die sogenannte Rekrutierungs- und Wahlfunktion, äussert sich im Verhältnis des Landtages zu den Parteien sowie allgemein zur politischen Elite. Neben der Regierung kann der Landtag auch die Vertreter für verschiedene wichtige Staatsämter wählen. Zwar wurden die Befugnisse des Landtages, Personen in öffentliche Ämter zu wählen, in den vergangenen Jahren mehrmals reduziert, dennoch spielen Bestellungen durch den Landtag weiterhin eine wichtige Rolle.

Um seine verschiedenen Funktionen wahrzunehmen, steht dem Landtag ein breites Spektrum an Instrumenten zur Verfügung. Hervorzuheben sind die sogenannten parlamentarischen Eingänge, welche in der Geschäftsordnung des Landtages⁴² definiert sind. Grundsätzlich kann dabei zwischen parlamentarischen Eingängen unterschieden werden, die einen politischen Prozess initiieren möchten, wie z. B. die Initiative oder die Motion, und solchen, deren Stossrichtung eher kontrollierend ist, wie z. B. die Interpellation oder die Kleine Anfrage. Bei Postulaten vermischen sich die beiden Stossrichtungen, weshalb keine klare Zuordnung möglich ist.

Der Einsatz von parlamentarischen Eingängen wird stark durch die damit verbundenen formalen Bestimmungen, aber auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen beeinflusst. So ist beispielsweise die Interpellation für eine Oppositionspartei besonders interessant, da ihre Überweisung im Unterschied zu Postulat, Initiative und Motion keine parlamentarische Mehrheit benötigt. Zugleich werden Initiativen eher selten verwendet, da die Ausarbeitung einer Gesetzesinitiative ein hohes Mass an juristischer Expertise voraussetzt und damit einerseits viele Ressourcen bindet und andererseits nur wenig politischen Spielraum lässt.

Die Landtagstätigkeit wird schliesslich auch durch strukturelle Faktoren bestimmt. Der Landtag verfügt aktuell über verschiedene Kommissionen, in welchen einzelne Politikgeschäfte vorberaten werden. Im Vergleich zu anderen Parlamenten ist das Kommissions- und Ausschusswesen des liechtensteinischen Landtages jedoch unterentwickelt, weshalb sich der wesentliche Teil der Landtagsarbeit immer noch im

42 LGBL 2013 Nr. 9, LR 171.101.1.

Rahmen der ordentlichen Arbeitssitzungen vollzieht. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Arbeitsteilung auch innerhalb der Fraktionen im internationalen Vergleich nur geringfügig institutionalisiert ist und meist auf Ad-hoc-Basis funktioniert.

Seit 1990 verfügt der Landtag ferner über ein eigenes Sekretariat⁴³, welches nach der jüngsten Reform der Geschäftsordnung des Landtages als Parlamentsdienst bezeichnet wird.⁴⁴ Der Parlamentsdienst ist dem Landtag verantwortlich und soll den Landtag in seiner parlamentarischen Arbeit unterstützen. Dazu gehört gemäss Art. 17 der Geschäftsordnung des Landtages die Protokollierung der Landtagsdebatten, das Verlesen der Vorlagen, die Regelung der Administrationsgeschäfte sowie die Beschaffung von Informationen und Unterlagen zuhanden der Abgeordneten, Kommissionen und Delegationen des Landtages. Der Parlamentsdienst ist zudem offizielle Anlaufstelle des Landtages «für Belange der Regierung bzw. Verwaltung, der Öffentlichkeit sowie anderer Parlamente und internationaler Organisationen».⁴⁵ Mit gegenwärtig 680 Stellenprozenten verfügt der Parlamentsdienst allerdings nur über beschränkte Ressourcen und kann damit den durch das Milizsystem bedingten Ressourcenmangel des Landtages nicht kompensieren.

Die hier umrissenen Funktionen des Landtags decken sich mit den Funktionen der meisten anderen Parlamente in parlamentarischen Demokratien. Auf den Funktionskatalog des Landtages scheint die Kleinheit Liechtensteins also keinen Einfluss zu haben. Wie in der Folge an einzelnen Beispielen gezeigt wird, kann sich die Kleinheit jedoch auf die konkrete Ausübung dieser Funktionen auswirken.

B. Parlamentarismuskritik und Funktionsweise des Landtags

Die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner sind mehrheitlich zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie in Liechtenstein. Dies zeigen etliche Umfragen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in Liechtenstein. Normiert auf einer Skala von 0 («überhaupt nicht

43 LGBL 1989 Nr. 66.

44 LGBL 2013 Nr. 9.

45 Information des Parlamentsdienstes, www.landtag.li.

zufrieden») bis 10 («sehr zufrieden») weist Liechtenstein einen Durchschnittswert von 7.6 aus. Dies ist der höchste Werte aller europäischen Staaten.⁴⁶ Auch die Vertrauenswerte in Bezug auf die politischen Institutionen sind in Liechtenstein im internationalen Vergleich eher hoch. Das Vertrauen in Regierung und Landtag ist dabei meist ähnlich hoch, liegt jedoch etwas tiefer als das Vertrauen in das Fürstenhaus oder die Gerichte, dafür aber höher als das Vertrauen in die politischen Parteien oder die Medien. Die mit der Corona-Pandemie einhergehende verstärkte Politisierung und Polarisierung hat zwar zu einem leichten Rückgang der Demokratiezufriedenheit und der Vertrauenswerte geführt. Der Rückgang ist allerdings nicht gravierend und es ist unklar, ob dieser Rückgang nachhaltig ist.

Bisweilen sehr kritisch fällt demgegenüber die Bewertung der Landtagsarbeit durch die Landtagsabgeordneten selbst aus. Davon zeugt eine zum Ende der Mandatsperiode 2017 bis 2021 durchgeführte Umfrage des Liechtensteiner Vaterlands bei den acht scheidenden Landtagsabgeordneten sowie beim Landtagspräsidenten und bei der Landtagsvizepräsidentin. Alle befragten Parlamentarier äusserten Kritik an der Arbeitsweise des Landtages und verorteten Reformbedarf.⁴⁷ Den Wunsch nach einer Landtagsreform bekräftigte Landtagspräsident Albert Frick in seiner Rede zum Staatsfeiertag vom 15. August 2022. Konkret forderte er «innerhalb des Milizsystems» Anpassungen, «welche die Arbeit der Abgeordneten unterstützen und erleichtern könnten». Ebenso wünschte er sich, dass «das der Landtag ein Selbstbewusstsein an den Tag legt, das seiner Stellung in der Verfassung entspricht». Jüngstes Beispiel für eine gewisse Unzufriedenheit der Landtagsabgeordneten mit der Parlamentsarbeit sind die Voten im Rahmen der Landtagsdebatte über die Finanzierung und die strategische Führung der Universität Liechtenstein von November und Dezember 2022. Auch hier erfolgte die Forderung nach einer Landtagsreform.

Kritik an der Funktionsweise und generell der Rolle von Parlamenten gibt es nicht nur in Liechtenstein. So listete beispielsweise Wolfgang Zeh mit Blick auf den deutschen Bundestag zehn «Niedergangsthesen»

46 Daten aus Umfragen des Liechtenstein-Instituts und des European Social Survey (2017 bis 2022).

47 Liechtensteiner Vaterland, Ausgaben vom 7., 9., 10., 11., 14. und 15. Dezember 2021.

auf.⁴⁸ Verschiedene Thesen haben jedoch durchaus ihre Berechtigung und lassen sich auch auf Liechtenstein übertragen. Dies gilt z. B. für die Exekutivdominanz-These, wonach die Abgeordneten eines Parlaments gegenüber dem geballten Sachverstand von Regierung und Verwaltung immer weniger Argumentations- und Durchsetzungschancen besässen. Tatsächlich haben sich die Ressourcen von Parlamenten und Regierungen in den vergangenen Jahrzehnten in den meisten Staaten unterschiedlich entwickelt. In Liechtenstein ist das Ressourcengefälle zwischen Regierung und Landtag besonders stark, da der Landtag nicht über einen stark ausgebauten Parlamentsdienst verfügt, die der Regierung zuarbeitenden Stellen in den vergangenen drei Jahrzehnten aber stark ausgebaut wurden. Angesichts dieses Ressourcengefälles überrascht es nicht, dass sich z. B. in der Gesetzgebung die Rolle des Landtages oft darauf beschränkt, die von der Regierung vorgeschlagenen Bestimmungen zu kommentieren und vereinzelt Nachfragen zu stellen, während konkrete Änderungsanträge aus dem Landtag sehr selten sind. Ein weiteres Argument der Exekutivdominanz-These ist die Privilegierung der Exekutive im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Die starke Einbindung der Exekutive in internationale Prozesse und Organisationen schafft auch in Liechtenstein ein Informationsungleichgewicht zwischen Regierung und Landtag.

Eine weitere These von Zeh ist die Kontrollverlust-These. Diese konstatiert, dass bei der in parlamentarischen Systemen üblichen Bestellung der Regierung durch die Parlamentsmehrheit die politischen Ziele von Regierung und Parlament identisch seien. Dies mache die Parlamentsmehrheit kontrollunwillig und die Opposition kontrollunfähig. Auch in Liechtenstein kann sich die Regierung in der Regel auf eine klare Parlamentsmehrheit verlassen. Allerdings hat die Stärke der Opposition in der vergangenen Mandatsperiode zugenommen. Auch gibt es in Liechtenstein im Regelfall nur einen schwachen Fraktionszwang, während das freie Mandat einen hohen Stellenwert genießt. Es kommt also durchaus vor, dass einzelne Abgeordnete von der Haltung der Fraktionsmehrheit abweichen.⁴⁹ Schliesslich spielt in Liechtenstein auch das

48 Zeh 2005.

49 Bei den beiden Grossparteien liegt die Fraktionsgeschlossenheit bei Landtagsabstimmungen bei ca. 80 Prozent. Die Fraktionsgeschlossenheit wird anhand des An-

Prinzip der «Ko-Opposition» eine gewisse Rolle. Demnach verfolgen in einer Grossen Koalition die Abgeordneten der einen Koalitionspartei die Arbeit der Regierungsmitglieder der anderen Koalitionspartei meist kritischer als die Arbeit der Regierungsmitglieder, die der eigenen Koalitionspartei angehören.⁵⁰

Ebenfalls ihre Berechtigung hat die Medienmacher-These, wonach die Willensbildung zwischen Parlament und politischer Öffentlichkeit durch die Medien ersetzt und von diesen «überrollt» wird. Im Falle Liechtensteins könnten hier die Leserbriefe erwähnt werden, welche in einzelnen Fällen – z. B. die Information und Diskussion betreffend den UN-Migrationspakt vom 5. Dezember 2018 – durchaus die parlamentarische Debatte beeinflussen können.⁵¹

Inwieweit Parlamentsreformen für eine schleichende Entparlamentarisierung eine Lösung bieten, ist umstritten. Die Kritik an Parlamenten ist dabei oft überzeichnet. Auch in Liechtenstein lässt sich der konkrete Reformbedarf – von Einzelfragen wie z. B. der Regelungen im Zusammenhang mit Stellvertretungen oder einem Partei Austritt abgesehen – empirisch nicht einfach belegen. Von aussen betrachtet, funktioniert der Landtag nämlich gut und er kommt seinen zentralen Funktionen nach. Auch lässt sich über die Zeit nicht eine grundlegende Veränderung der Landtagsarbeit feststellen. So hat sich z. B. weder die Anzahl Sitzungstage und zu behandelnden Traktanden noch die Anzahl der Berichte und Anträge der Regierung an den Landtag in den vergangenen 25 Jahren substantiell erhöht. Natürlich sind dies keine besonders starken Indikatoren, da davon auszugehen ist, dass die Vorlagen immer komplexer und umfangreicher werden. Dennoch ist festzuhalten, dass ein Landtagsmandat immer schon mit einem grossen Aufwand verbunden war.

teils einstimmiger Abstimmungen gemessen. Eine solche liegt dann vor, wenn alle anwesenden Abgeordneten einer Partei mit Ja oder wenn alle Abgeordneten mit Nein abgestimmt haben. Ein anderer Massstab für die Fraktionsgeschlossenheit ist der sogenannte Rice-Index, welcher das Verhältnis der Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit zur Summe von Mehrheit und Minderheit wiedergibt (siehe hierzu Frommelt/Hornig 2021).

50 So wurden im Zeitraum 2009 bis 2021 62 Prozent der Kleinen Anfragen eines FBP-Abgeordneten von einem VU-Regierungsrat bzw. einer VU-Regierungsrätin beantwortet. Umgekehrt richteten sich 69 Prozent der Kleinen Anfragen von VU-Abgeordneten an FBP-Regierungsräte.

51 Landtagsprotokoll, 5. Dezember 2018, Traktandum 9.

Neben dem Aufwand sind das Verhältnis zur Regierung, die Entscheidungseffizienz und Debattenintensität sowie generell die Attraktivität des Landtagsmandats wichtige Punkte zur Beurteilung eines Reformbedarfs des Landtages. Das Verhältnis zwischen Regierung und Landtagsabgeordneten scheint im Grossen und Ganzen gut zu sein. Davon zeugt zumindest die bereits erwähnte Umfrage des Liechtensteiner Vaterlands. Von allen befragten Abgeordneten kritisiert lediglich der DU-Abgeordnete Harry Quaderer das Verhältnis zur Regierung. Im Unterschied dazu empfand sein Parteikollege Jürgen Beck die Zusammenarbeit mit allen Regierungen der letzten Jahre als «sehr gut» und verwies auf das «kollegiale Verhältnis» mit den einzelnen Regierungsmitgliedern. Für einen Vertreter der Opposition ist dies sicherlich bemerkenswert.⁵²

Typisch für Liechtenstein ist die stark unterschiedliche Debattenintensität im Landtag. Zu einzelnen Vorlagen erfolgen über 200 Wortmeldungen durch die Abgeordneten. Im Durchschnitt (Median) erfolgen jedoch lediglich vier Wortmeldungen pro Gesetzesvorlage. Bei Finanzvorlagen und parlamentarischen Eingängen liegt die durchschnittliche Anzahl Wortmeldungen mit 14 respektive 10 etwas höher. Bei Staatsverträgen erfolgen pro Vorlage durchschnittlich zwei Wortmeldungen. Dies bestätigt, dass insgesamt die wenig kontroversen Vorlagen überwiegen und der Landtag bei der grossen Mehrheit der Traktanden eine hohe Debatten- und Entscheidungseffizienz an den Tag legt. Bei einzelnen Themen kann die Debatte aber auch stark ausufern, wobei die bestehenden Möglichkeiten für eine Eingrenzung oder gar einen Abbruch der Debatte eher schwach ausgestaltet sind.

Bereits vor der Corona-Pandemie konnte man zudem eine verstärkte Politisierung und Polarisierung in Liechtenstein feststellen. Als Mandatsträger und damit öffentlich exponierte Personen sind die Landtagsabgeordneten dabei öfter persönlichen Angriffen ausgesetzt, was natürlich die Attraktivität eines Landtagsmandats schwächt. Zugleich besteht zwischen den Landtagsabgeordneten ein zunehmend starker Wettbewerb um mediale und politische Öffentlichkeit. Als Indiz hierfür dienen die vielen Kleinen Anfragen, welche von den Abgeordneten eingebracht werden, aber auch die zahlreichen Medienbeiträge einzelner

52 Liechtensteiner Vaterland, 7. Dezember 2020.

Abgeordneten. Der politische Wettbewerb und die öffentliche Exponiertheit sind jedoch Themen, welche bei einer Landtagsreform nur schwer adressiert werden können.

Generell ist festzuhalten, dass die Funktionsweise und das Aussenbild eines Parlaments nicht nur von den institutionellen Regeln wie z. B. der Geschäftsordnung, sondern vor allem von der politischen Kultur abhängt. Bei der Betrachtung der Diskussion über die Notwendigkeit einer Landtagsreform lässt sich dabei der Eindruck gewinnen, dass bisweilen von einem idealisierten Bild, wie der Landtag zu funktionieren habe, ausgegangen wird. Dieses scheint geprägt zu sein von der in Liechtenstein über Jahrzehnte dominanten Konsenskultur. So hat Waschkuhn die nach seiner Meinung stark durch die Kleinheit Liechtensteins bestimmte politische Kultur mit der Formel «Mitte-Mischung-Mässigung» umschrieben.⁵³ Waschkuhn konstatierte für den Kleinststaat Liechtenstein aber auch eine «strukturelle Ereignislosigkeit», was heute angesichts der Vielzahl an Herausforderungen, mit welchen sich Politik und Gesellschaft konfrontiert sehen, kaum mehr zutrifft. Liechtenstein hat sich gewandelt und mit ihm auch die politische Kultur. Bei der Analyse der Landtagsarbeit ist deshalb stets zu berücksichtigen, dass Politik von Debatte und Konflikt lebt und auch nicht immer effizient zu sein hat. Die Kleinheit Liechtensteins und die damit verbundene Vorstellung von Homogenität und Effizienz sollten deshalb bei der Debatte um den Reformbedarf des Parlaments nicht taktgebend sein.

C. Reformideen zum Landtag

In seiner Dissertation «Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags» aus dem Jahr 2013 präsentiert Roger Beck 29 konkrete Vorschläge für eine Reform des Landtages.⁵⁴ Einige dieser Vorschläge wurden inzwischen verwirklicht, andere zumindest diskutiert, dann aber verworfen. Auch erfolgten in den vergangenen Jahren verschiedene Vorschläge aus dem Parlament zu einer Landtagsreform. Es wurden sogar Besondere Landtagskommissionen

53 Waschkuhn 1994, S. 391.

54 Beck 2013, S. 328–339.

eingesetzt, welche sich z. B. mit den Informationsrechten des Landtags oder den Folgen von Parteiaustritten befassen.⁵⁵ Auch mit dem Milizsystem und der damit verbundenen Belastung und mangelnden (persönlichen) Unterstützung hat der Landtag sich bereits auseinandergesetzt und konkrete Verbesserungsvorschläge erarbeitet, die bisher aber noch nicht weiterverfolgt wurden.⁵⁶ Jüngst hat die VU informiert, dass sie eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, um Reformvorschläge für den Landtag auszuarbeiten.

Die verschiedenen, bereits öffentlich diskutierten Reformvorschläge lassen sich grob in fünf Bereiche unterteilen: Kompetenzen und Rechte, Organisation und Struktur, Verfahren, Attraktivität des Landtagsmandats, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung. Tabelle 3 listet zu jedem dieser Bereiche konkrete Themen auf, welche bei einer Reform adressiert werden sollten. Die Aufzählung ist selbstverständlich nicht abschliessend. Auch erfolgt keine Einschätzung zu Angemessenheit und Sinnhaftigkeit der einzelnen Themen. Neben den hier aufgeführten Punkten wurden im Zusammenhang mit einer Landtagsreform auch andere Aspekte wie z. B. die Direktwahl der Regierung oder die Vereinheitlichung der Bezeichnungen Wählergruppe und Parteien sowie generell Funktion und Stellung von stellvertretenden Abgeordneten des Öfters diskutiert.

Die verschiedenen Themen können hier nicht im Detail analysiert werden. Wenn man die Entwicklungen Liechtensteins in den vergangenen Jahren anschaut, erscheint es aus Sicht des Verfassers dieses Beitrages aber als unumgänglich, über eine Vergrösserung des Landtages nachzudenken. Ein grösseres Parlament ermöglicht unter anderem eine bessere Arbeitsteilung – insbesondere wenn sie begleitet wird von der Einrichtung ausgewählter ständiger sachpolitischer Kommissionen. Letzteres wiederum ermöglicht eine fachliche Spezialisierung. Beides reduziert im Endeffekt den Aufwand für die einzelnen Abgeordneten und trägt zur Strukturierung der Landtagsdebatten bei. Auch wirken sie dem Ressourcengefälle und Informationsungleichgewicht von Regierung und Parlament entgegen.

55 Landtagsprotokoll 6. Dezember 2018, Traktandum 17; Landtagsprotokoll 28. Februar 2018, Traktandum 10.

56 Landtagsprotokoll 2. Dezember 2020, Traktandum 3.

Tabelle 3: Mögliche Themen einer Landtagsreform

Bereich	Thema
Kompetenzen und Rechte	Informationsrechte gegenüber Regierung (z. B. Dokumentenzugang)
	Geschäftsverkehr mit der Regierung (z. B. Fristen parlamentarische Eingänge)
	Kontrolle öffentlich-rechtlicher Unternehmen und Bestellung strategischer Führungsebene
Organisation und Struktur	Ausbau Kommissionswesen (z. B. Schaffung sachpolitischer Kommissionen); generell Grösse und Wahl von Kommissionen
	Ausbau Parlamentsdienst (z. B. Geschäftsstelle, Rechtsdienst etc.)
	Professionalisierung Landtagspräsidium (z. B. Voll- oder Teilzeit)
	Verkleinerung/Vergrosserung des Landtages
Verfahren	Redezeitbeschränkung sowie generell Kategorien von Beratungsformen
	Konzept der Aktuellen Stunde
Attraktivität des Landtagsmandats	Höhe der Entschädigung (inkl. Spesen und Sozialleistungen)
	Unterstützung durch Mitarbeitende (z. B. Ausbau Parteisekretariate)
Öffentlichkeitsarbeit und internationale Vernetzung	Kompetenz zur Verabschiedung von Verhandlungsmandaten für internationale Verhandlungen zuhanden der Regierung
	Verbesserte Sichtbarkeit der internationalen parlamentarischen Kooperation

Eigene Zusammenstellung.

Mit Blick auf die Gestaltung der Parlamentsdebatten ist über die Einführung einer Redezeitbeschränkung nachzudenken. Auch die Parlamente unserer Nachbarstaaten kennen solche Beschränkungen. Im Falle des Schweizer Nationalrats wird dabei jedes Geschäft einer bestimmten Beratungskategorie zugewiesen, wonach z. B. unter anderem zwischen freier Debatte, organisierter Debatte, Fraktionsdebatte, verkürzter Fraktionsdebatte, Kurzdebatte und dem schriftlichen Verfahren unterschieden wird.⁵⁷ Inwieweit eine solch detaillierte Aufteilung auch für Liechtenstein nötig ist, ist zu diskutieren. Eine gewisse Kategorisierung erscheint aber durchaus sinnvoll und gibt auch der Sitzungsleitung entsprechende Möglichkeiten, die Sitzung zu steuern, ohne dass die Sitzungsleitung selbst politisiert wird.

57 Geschäftsreglement des Nationalrates, Art. 46, SR 171.13.

Fraglich ist, inwieweit der Parlamentsdienst ausgebaut werden soll, um die Arbeit der Landtagsabgeordneten zu unterstützen. Zwar könnte eine Stärkung des Parlamentsdienst die Informationsverarbeitungsfähigkeit des Landtages stärken. Angesichts der Kleinheit Liechtensteins besteht aber ein gewisses Risiko, dass der Parlamentsdienst im Falle einer stärkeren Rolle auch stärker politisiert würde. Es spricht deshalb einiges dafür, stattdessen die Parteienförderung auszubauen, damit die Parteien zur Unterstützung ihrer Abgeordneten entsprechendes Personal einstellen können. Auch ein eigener Rechtsdienst des Parlaments könnte angesichts der Komplexität und Vielfalt der parlamentarischen Geschäfte kaum alle Themen abdecken. Folglich sollte der Landtag vor allem die nötigen Mittel haben, um bei Fachpersonen entsprechende Gutachten einzuholen. All diese Punkte sind jedoch noch im Detail zu betrachten.

Die Parlamentsforschung zeigt, dass Parlamentsreformen in etablierten demokratischen Systemen üblicherweise in kleinen Schritten stattfinden.⁵⁸ Angesichts der Verstetigung der Reformdiskussion stellt sich mit Blick auf Liechtenstein jedoch die Frage, ob nicht doch der Bedarf für eine grundlegende Systemreform im Sinne einer Vergrößerung und besseren Strukturierung des Landtags besteht. Weitere Reformen – beispielsweise zum Geschäftsverkehr – könnten darauf folgen. Die womöglich wichtigste Voraussetzung für eine solche Reform ist das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit, dass die Landtagsabgeordneten als direkt gewählte Volksvertreter eine besondere Verantwortung und Stellung im politischen System verdienen.⁵⁹

VIII. Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag verfolgte das Ziel, aufzuzeigen, wie die Kleinheit Liechtensteins dessen Politik beeinflusst. Die Kleinheit ist in Liechtenstein allgegenwärtig und dennoch ist sie für politische Prozesse sowie generell für die Ausgestaltung des politischen Systems von nur beschränkter Aussagekraft. Noch geringer ist jedoch die Erklärungskraft und der analytische Wert des Konzepts der Kleinstaatlichkeit. Im internationalen

58 Marschall 2017, S. 250.

59 Marschall 2017, S. 250.

Vergleich wird Liechtenstein immer zu den kleinsten Staaten zählen. Als Staat hat sich Liechtenstein in den vergangenen Jahrzehnten aber dennoch stark verändert und wird dies wohl auch weiter tun.

Am Liechtenstein-Institut hat die Kleinstaatenforschung eine lange Tradition. Auch in anderen besonders kleinen Staaten erfreut sich die Kleinstaatenforschung besonderer Beliebtheit – so z. B. in Malta und Island. Die Frage ist jedoch berechtigt, welchen Mehrwert diese Forschung tatsächlich schafft. Angesichts der Heterogenität der Kleinstaaten sowie der konzeptionellen Schwierigkeiten scheint der Begriff des Kleinstaats in den Politikwissenschaften kaum ein nützliches Analyseinstrument zu sein.⁶⁰ In Anbetracht der dominanten Rolle von Gremien wie den G7, G20 oder den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats lassen sich die internationalen Beziehungen wohl besser erklären, indem man zwischen *Staaten* und *einigen grossen Staaten* unterscheidet – und eben nicht zwischen kleinen und grossen Staaten. Für Liechtenstein wird dessen Kleinheit aber weiterhin eine wichtige Variable bilden – in all ihrer Unschärfe.

60 Anders z. B. Baldacchino 2018, S. 7.

LITERATUR

- Baldacchino, Geoffrey, Mainstreaming the study of small states and territories, in: *Small States & Territories*, Vol. 1, No. 2, 2018, S. 3–16.
- Beck, Roger, *Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags (LPS 53)*, BERN 2013.
- Bernauer, Thomas/Jahn, Detlef/Kuhn, Patrick/Walter, Stefanie, *Einführung in die Politikwissenschaft*, Baden-Baden 2009.
- Büsser, Roman/Frommelt, Christian, *Gestern im Landtag, heute in der Zeitung*, Foliensatz eines Vortrages vom 17. Mai 2016 in BERN. Download unter www.liechtensteininstitut.li.
- Frommelt, Christian, *20 Jahre EWR-Abkommen: Wie stehen die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner heute zum EWR? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage (LI Aktuell 2/2015)*, BERN 2015.
- Frommelt, Christian (2016a), *Liechtenstein's tailor-made arrangements in the EEA: A small state's creative solutions in European integration (Preprint)*, in: Sebastian Wolf (Hg.): *State size matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie*, Wiesbaden 2016, S. 131–162.
- Frommelt, Christian (2016b), *Landtags- und Regierungstätigkeit in den 1970er-Jahren und heute – ein Vergleich*, in: *Liechtenstein-Institut, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Kunstmuseum Liechtenstein (Hg.): «Wer Bescheid weiss, ist bescheiden»*. Festschrift zum 90. Geburtstag von Georg Malin (LPS 58), BERN 2016, S. 291–312.
- Frommelt, Christian, *In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA)*. Thesis submitted at ETH Zurich, 2017.
- Frommelt, Christian (2020a), *25 Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins – Ergebnisse einer Umfrage*. Studie im Auftrag des Ministeriums für Präsidiales und Finanzen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Gamprin-BERN 2020.
- Frommelt, Christian (2020b), *Institutional challenges for external differentiated integration: the Case of the EEA*. EUI Working Papers, RSCAS 2020/65.
- Frommelt, Christian (2020c), *Ausnahmeregelungen und Anpassungen im EWR-Recht*, in: Andreas Th. Müller/Werner Schroeder (Hg.): *25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationszenarium auf dem Prüfstand*. Baden-Baden 2020 (EuR Europarecht, Beiheft 1/2020), S. 101–123.
- Frommelt, Christian/Hornig, Eike-Christian, *Verantwortung im Spannungsfeld von Mehrheit und Minderheit*, in: «160 im Quadrat». *Wissenschaftsmagazin des Liechtenstein-Instituts und der Universität Liechtenstein*, Gamprin-BERN/Vaduz 2021, S. 54–58.
- Frommelt, Christian/Milic, Thomas/Rochat, Philippe, *Landtagswahlen 2021 – Ergebnisse der Wahlumfrage (Beiträge Liechtenstein-Institut, 49)*, Gamprin-BERN 2021.
- Gajduszek, Gyorgy, *Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality*. *Administration and Society*, 34(6), 2003, S. 700–723, doi: 10.1177/0095399702239171.

- Geser, Hans, Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?, in: Helga Michalsky (Hg.). Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen (LPS 15), Vaduz 1991, S. 93–121.
- Gstöhl, Sieglinde, Flexible Integration für Kleinstaaten?, Liechtenstein und die Europäische Union (LPS 33), Schaan 2001.
- Gstöhl, Sieglinde/Frommelt, Christian, Beyond Downloading: Venues for Associated Neighbouring Countries to Influence EU Law and Policies. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2022.
- Marschall, Stefan, Parlamentarismus – Eine Einführung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2017.
- Patzelt, Werner J., Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Passau 2003.
- Schimmelfennig, Frank/Winzen, Thomas, Ever Looser Union? Differentiated European Integration, Oxford 2020.
- Seiler, Markus-René, Kleinstaaten im Europarat. Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta und San Marino, Bamberg 1995.
- von Beyme, Klaus, Parlamente, in: Hans-Joachim Lauth (Hg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden 2002, S. 270–290.
- Waschkuhn, Arno, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel (LPS 18), Vaduz 1994.
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft* (5th ed.), Tübingen 1980.
- Wolf, Sebastian, Die Erforschung von Politik und Recht in Kleinstaat und Monarchie – Eine konzeptionelle Einführung, in: Sebastian Wolf (Hg.): *State Size Matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie*, Wiesbaden 2016, S. 1–12.
- Wolf, Sebastian, *Eine Governance-Theorie des Kleinstaats*, Wiesbaden 2020.
- Zeh, Wolfgang, Über Sinn und Zweck des Parlaments heute. Ein Essay zum Auftakt, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36, Heft 3 (2005), S. 473–488. <http://www.jstor.org/stable/24236412>.