



Wilfried Marxer
**Der liechtensteinische
Parlamentarismus heute**

Paper zur Konferenz
"Parlamentarismus in Kleinstaaten -
Parlamentarismus und Monarchie"
vom 4.-6. Juni 2008 in Bendern

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 21

Fachbereiche Politikwissenschaft

Juni 2008

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere
liegt bei den jeweiligen Autoren/Autorinnen.

Kontakt:

Dr. Wilfried Marxer (wm@liechtenstein-institut.li)

Wilfried Marxer
**Der liechtensteinische
Parlamentarismus heute**

Paper zur Konferenz
"Parlamentarismus in Kleinstaaten -
Parlamentarismus und Monarchie"
vom 4.-6. Juni 2008 in Bendern

Fachbereiche Politikwissenschaft

Juni 2008

Liechtenstein-Institut, Auf dem Kirchhügel, St. Luziweg 2, FL-9487 Bendern

Telefon (00423) 373 30 22 - Fax (00423) 373 54 22

<http://www.liechtenstein-institut.li> - admin@liechtenstein-institut.li

Vorwort

Das vorliegende Paper wurde als Vortragsmanuskript für die Konferenz "Parlamentarismus in Kleinstaaten - Parlamentarismus und Monarchie" vom 4.-6. Juni 2008 in Benden erstellt. Diese Konferenz wurde vom „Institut für Rechts- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Wien“ und der „International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions“ in Zusammenarbeit mit dem „Liechtenstein-Institut“ organisiert und wurde in den Räumlichkeiten des Liechtenstein-Instituts in Benden durchgeführt. Am Vortragsmanuskript wurde nichts geändert, sodass der Vortragsstil beibehalten wurde.

Sehr geehrte Damen und Herren

Bevor ich auf die Einzelheiten des heutigen Parlamentarismus in Liechtenstein eingehe, möchte ich kurz die Eigenheiten des politischen Systems Liechtensteins darstellen, da dies die Einordnung der späteren Ausführungen etwas erleichtert.

Politisches System Liechtensteins

Wie wir in den vorangegangenen Vorträgen bereits gehört haben, hat sich eine liechtensteinische Volksvertretung nur zögerlich im 19. Jahrhundert etabliert.¹ Sie wurde erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts mit immer noch rudimentären Kompetenzen ausgestattet, und es dauerte bis nach dem Ersten Weltkrieg, dass man von einem eigentlichen Beginn parlamentarischer Tätigkeit mit entsprechender Kompetenzausstattung sprechen kann. Bis in die Gegenwart hat sich der liechtensteinische Parlamentarismus allerdings nicht zu voller Blüte entfaltet. Auf dem Weg von der absoluten Monarchie (landständische Verfassung von 1818) in das Zeitalter der Demokratie hat sich Liechtenstein von der Stufe der konstitutionellen Monarchie (konstitutionelle Verfassung von 1862) noch nicht ganz gelöst. Auf der Grundlage der Verfassung von 1921 konnte zwar lange Zeit angesichts weitgehend zurückhaltender Amtsausübung der regierenden Fürsten die Illusion gehegt werden, es handelt sich beim politischen System Liechtensteins um eine parlamentarische Monarchie, in welcher das Volk bzw. die Volksvertretung im Wesentlichen die Staatsgeschäfte führt, während der monarchischen Komponente eine integrative und repräsentative Funktion zukommt. Spätestens mit den vom Fürstenhaus forcieren Verfassungsänderungen von 2003 hat sich die Monarchie in Liechtenstein jedoch nachhaltig in Erinnerung gerufen.

Art. 2 der Verfassung von 1921 ist daher wieder wörtlich zu nehmen: Das Fürstentum Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf parlamentarischer und demokratischer Grundlage. In der Literatur wird dafür der Begriff der dualen, dualistischen, elliptischen oder unentschiedenen Verfassung verwendet, jedenfalls von einer Mischverfassung, gesprochen.² Für das liechtensteinische Parlament – den Landtag – bedeutet dies dreierlei. Erstens ist in der dualistischen Konstruktion der Verfassung die oberste Staatsmacht in Liechtenstein auf zwei Säulen verteilt: Den Fürsten auf der einen, das Volk bzw. dessen Repräsentativorgane auf der anderen Seite. Zweitens wurden mit der

¹ Vgl. diverse Beiträge in Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.) 1981; Batliner 1994.

² Vgl. Batliner 1994, S. 42; Marxer 2000, S. 33ff.

Verfassung von 1921 direktdemokratische Rechte nach schweizerischem Vorbild eingeführt, sodass die Macht des Parlaments auch von dieser Seite her beschränkt wird. Drittens orientiert sich das Verhältnis von Parlament und Regierung in Liechtenstein am „parlamentarischen“ Modell. Im Gegensatz zu einem „präsidentiellen“ System erfolgt die Wahl der Regierung also nicht direkt durch das Volk, sondern durch das Parlament, wobei jedoch wieder die Mitwirkung des Fürsten gegeben ist.

Diese erste Übersicht über die Einordnung des Landtages in das politische System bzw. dessen Verhältnis zu anderen Staatsorganen Liechtensteins lässt also leicht erkennen, dass der Landtag in seiner Macht stark eingeschränkt ist. Im Folgenden wollen wir zunächst den Landtag selbst näher beschreiben und sodann dessen Verhältnis zu anderen Staatsorganen und politischen Akteuren detaillierter betrachten.

Der Landtag

Der Landtag setzt sich aus 25 Abgeordneten zusammen, die in zwei Wahlkreisen – dem Oberland mit 15 Abgeordneten und dem Unterland mit 10 Abgeordneten – gewählt werden. Die Mandatsdauer beträgt vier Jahre, die ordentlichen Wahlen finden jeweils im Februar oder März statt. Mitglieder der Regierung und der Gerichte können nicht gleichzeitig Mitglieder des Landtages sein. Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlrecht, genauer genommen nach dem Kandidatenproporz. Das bedeutet, dass sich die Wählerinnen und Wähler für einen offiziellen Stimmzettel einer Wählergruppe, d.h. der Parteien, entscheiden müssen, auf diesem Stimmzettel aber einzelne Kandidatinnen und Kandidaten herausstreichen können, aber auch Kandidatinnen und Kandidaten anderer Parteien auf diese Stimmzettel schreiben können. Auf diese Weise bestimmt das Wahlvolk die Reihenfolge der Kandidierenden bei den einzelnen Parteien, da Streichen einen Stimmenverlust für den betreffenden Kandidierenden bedeutet, eine Sympathiestimme einen Stimmengewinn. Für die Bestimmung der Parteistimmen hat das Streichen noch keine Konsequenzen. Ein Stimmzettel bedeutet 10 bzw. 15 Parteistimmen, auch wenn einzelne Kandidatinnen oder Kandidaten gestrichen werden. Sobald aber Sympathiestimmen vergeben werden, wandert die Kandidatenstimme auch zur entsprechenden Partei.

Die Mandatsverteilung erfolgt separat in den beiden Wahlkreisen gemäss dem Stimmenanteil der einzelnen Parteien. Es gelangen allerdings nur diejenigen Parteien in die Mandatsverteilung, die mindestens 8 Prozent der landesweit gültig abgegeben Stimmen auf sich vereinigen. Dies ist eine im internationalen Vergleich äusserst hohe Sperrklausel.

sel, die über Jahrzehnte den Einzug einer dritten Partei in den Landtag verhindert hat, zumal sie bis in die 1960er Jahre noch bei 18 Prozent lag.³

Derzeit gehören dem Landtag drei Parteien an: die „Fortschrittliche Bürgerpartei“ FPB mit 12 Mandaten, die „Vaterländische Union“ VU mit 10 Mandaten und die „Freie Liste“ mit 3 Mandaten. Die FPB und die VU sind ideologisch weitgehend identisch positioniert und können der Parteienfamilie der christdemokratischen Volksparteien zugeordnet werden. Sie liefern sich seit Jahrzehnten ein Kopf-an-Kopf-Rennen. Die FL ist dem Lager der grün-alternativen Parteien zuzuordnen. Seit 1937 bildeten die beiden Volksparteien fast durchgehend eine gemeinsame Koalitionsregierung, wobei die stärkere der beiden Parteien jeweils den Regierungschef und die Mehrheit in der Regierung stellen konnte, während die unterlegene Partei der Juniorpartner in der Regierung war. Bis 1993 waren nie mehr als diese beiden Parteien im Landtag vertreten. Die Freie Liste war die erste Partei, die neben diesen etablierten Volksparteien Landtagsmandate erobern konnte. Von 1937 bis 1997 dauerte die grosse Regierungskoalition, die meiste Zeit demnach als Allparteienkoalition. 1997 folgte eine vierjährige Periode mit einer VU-Alleinregierung, gefolgt von vier Jahren mit einer FPB-Alleinregierung. Heute steht wieder die grosse Regierungskoalition mit der FPB und Regierungschef Otmar Hasler an der Spitze.⁴

Zu vorgezogenen Neuwahlen kann es kommen, wenn der Landtag nicht mehr beschlussfähig ist. Dies ist dann der Fall, wenn das Anwesenheitsquorum von zwei Drittel nicht erfüllt ist. Der Landesfürst kann seinerseits den Landtag „aus erheblichen Gründen“ auflösen. Dies war 1993 im Kontext der Absetzung eines Regierungschefs der Fall. Schliesslich kann auch das Volk direkt in einer Volksabstimmung die Auflösung des Landtages beschliessen, was allerdings bisher nie der Fall war. Neuwahlen nach der Auflösung des Landtages sind innerhalb von sechs Wochen anzuordnen.

Arbeitsweise des Landtages

Der Landtag wird zu Jahresbeginn jeweils mit fürstlicher Verordnung einberufen und mit einer Thronrede eröffnet. Ansonsten lädt der Landtagspräsident zu den rund 8 mehrtägigen Landtagssitzungen innerhalb eines Jahres ein. An der letzten Sitzung des Jahres wird der Landtag jeweils geschlossen und ein Landesausschuss von fünf Landtagsmitgliedern einschliesslich des Landtagspräsidenten zur allfälligen Besorgung von Geschäften gewählt. Die Mandatsdauer des Ausschusses erlischt mit der folgenden

³ Zur Sperrklausel vgl. Waschkuhn 1994, S. 313ff.; zum Wahlrecht Marxer 2000, S. 53ff.

⁴ Ausführlicher zu den Parteien bei Marxer 2000, S. 67ff.; Marxer 2006.

schäften gewählt. Die Mandatsdauer des Ausschusses erlischt mit der folgenden Landtagssitzung.

Die Beschlüsse werden im Landtag nach dem einfachen Mehrheitsprinzip gefasst, wobei die Zahl der anwesenden Mitglieder relevant ist. Bei Stimmgleichheit hat der Präsident den Stichentscheid. Eine Ausnahme bilden Verfassungsänderungen. Solche müssen entweder einstimmig von allen anwesenden Mitgliedern beschlossen werden, oder sie bedürfen der Zustimmung von drei Vierteln der anwesenden Mitglieder an zwei aufeinander folgenden Landtagssitzungen.

Der Landtag ist in Fraktionen aus den einzelnen Parteien organisiert. Für Fraktionsstärke sind drei Landtagsmandate notwendig. Im laufenden Jahr konnte der Landtag erstmals in seiner Geschichte ein eigenes Gebäude beziehen, welches sich in unmittelbarer Nähe zum Regierungsgebäude befindet, wo die Sitzungen in den vergangenen Jahren stattgefunden haben.

Die Abgeordneten geniessen Immunität. Sie stimmen einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung, unterliegen also keinem Fraktionszwang, auch wenn in der Realität die Fraktionen häufig geschlossen abstimmen. Die Abgeordneten des liechtensteinischen Landtages sind Milizparlamentarier und üben somit neben ihrer Tätigkeit als Abgeordneten einen Beruf aus. Für ihre Abgeordnetentätigkeit werden sie finanziell entschädigt.

Das Instrumentarium des Landtages ist vergleichbar mit demjenigen in anderen Staaten. Neben dem Initiativrecht auf Vorlage eigener Gesetzesvorschläge steht den Abgeordneten die Möglichkeit von Motionen, Postulaten, Interpellationen und einfachen Anfragen zu.

Die Gesetzesberatungen⁵ beginnen mit einer Eintretensdebatte, nach welcher entschieden wird, ob eine Vorlage in Beratung gezogen werden soll. Ist diese Hürde genommen, findet eine erste Lesung statt. Die Regierung bzw. die für den jeweiligen Sachverhalt zuständigen Mitglieder der Regierung sind in den Landtagssitzungen anwesend. In der ersten Lesung werden Fragen aufgeworfen, Kritik angebracht und Alternativen diskutiert. In der Regel obliegt es der Regierung, bis zu einer der folgenden Sitzungen eine schriftliche Stellungnahme zu den im Landtag aufgeworfenen Fragen einzubringen. An der zweiten Lesung werden die Gesetzesartikel einzeln beraten und abgestimmt. Schliesslich erfolgt die Schlussabstimmung über die gesamte Vorlage.

Der Landtag kann die Gesetzesberatungen zu jeder Zeit abbrechen. Er kann auch Kommissionen bilden, die die Landtagsberatung vorbereiten und vordiskutieren. Der Regel-

⁵ Zum Gesetzgebungsprozess Hoch 1994.

fall ist allerdings die Beratung im Plenum. Andererseits gibt es ständige Kommissionen des Landtages, namentlich die aussenpolitische Kommission, die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission. Diese sind dauerhaft mit bestimmten Aufgaben und Kompetenzen betraut.

Der Landtag kann von sich aus über eine verabschiedete Vorlage die Durchführung einer Volksabstimmung beschliessen. Falls er dies nicht macht, steht dem Volk bei Gesetzes- und Verfassungsänderungen, bei Finanzbeschlüssen ab einer bestimmten Ausgabenhöhe und bei Staatsverträgen das Recht auf ein Referendum zu. Will der Landtag ein Referendum ausschliessen, kann er Beschlüsse für dringlich erklären. Dies geschieht beispielsweise routinemässig mit dem Budget, dem sogenannten Landesvoranschlag.⁶

Beschlüsse des Landtages treten erst in Kraft, wenn sie vom Landesfürsten – einschliesslich der Gegenzeichnung des Regierungschefs – sanktioniert, amtlich kundgemacht und im Landesgesetzblatt publiziert worden sind.

Aufgaben des Landtages

Der Landtag wirkt in der Gesetzgebung mit, entscheidet über Staatsverträge, verfügt über die Budgethoheit und kontrolliert die Tätigkeit der Regierung sowie der ihr unterstellten Verwaltung.⁷ Die wesentlichen gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeit des Landtages sind in der Verfassung und in der Geschäftsordnung des Landtages – LGBL 1997 Nr. 61 – normiert.

In der Gesetzgebung, einschliesslich verfassungsändernder Gesetze, steht den einzelnen Abgeordneten das Initiativrecht zu. Vom Landtag in Eigenregie ausgearbeitete Gesetzesvorlagen sind allerdings der Ausnahmefall. In der Regel gelangen Gesetzesentwürfe in Form von Berichten und Anträgen der Regierung an den Landtag. Der Landtag kann die Regierung auch mittels einer Motion zur Ausarbeitung einer Vorlage verpflichten, oder mit einem Postulat die Prüfung eines Sachverhaltes durch die Regierung fordern, aus welchem ebenfalls eine Gesetzesvorlage resultieren kann. Der Landtag kann gesetzgeberische Kompetenzen an die Regierung delegieren, indem die Regierung ermächtigt wird, mittels Verordnung ausführende Bestimmungen zu einem Gesetz zu erlassen.

⁶ Vgl. zu den direktdemokratischen Instrumenten Marxer (i.Vorb.); Marxer/Pällinger 2007.

⁷ Zur parlamentarischen Kontrolle Allgäuer 1989, allerdings in einigen Fragen durch die Rechtsentwicklung überholt.

Staatsverträge werden von der Regierung bzw. den zuständigen Stellen ausgehandelt. Der Landesfürst nimmt nach Art. 8 LV ebenfalls eine wichtige Rolle in der Aussenpolitik ein, da er den Staat – „unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung“ – den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten vertritt. Folgende Staatsverträge bedürfen nach demselben Artikel der Zustimmung des Landtages: „Staatsverträge, durch die Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräussert, über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale verfügt, eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder eine Verpflichtung, durch die den Rechten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, eingegangen werden soll“. Damit unterliegen die meisten Staatsverträge der Zustimmungspflicht des Landtages.

Die Finanzhoheit des Landtages zeigt sich in der jährlichen Budgetdebatte, in welcher im Herbst über den sogenannten Landesvoranschlag für das kommende Jahr beraten und in dringlichem Beschluss entschieden wird. Budgetierte Mittel, die nicht verbraucht werden, verfallen. Falls bei einzelnen Budgetpositionen Ausgabenüberschreitungen eintreten, muss sich die Regierung mit einem Nachtragskreditantrag an den Landtag wenden, welcher hierzu einen Finanzbeschluss fasst. Ausserhalb des ordentlichen Budgets können weitere Ausgaben für Hoch- und Tiefbauvorhaben, für bestimmte Aktionen, Subventionen usw. im Landtag beraten und beschlossen werden. Finanzbeschlüsse werden im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt veröffentlicht.

Die Kontrolle der Regierungstätigkeit erfolgt kontinuierlich durch die vom Landtag als dauerhafte Kommission gewählte Geschäftsprüfungskommission.⁸ Den einzelnen Abgeordneten steht zudem das Instrument der Interpellation zur Verfügung, mit dem von der Regierung Aufklärung über Vorgänge in der Landesverwaltung verlangt werden kann. Ein weiteres Instrument sind die einfachen Anfragen, die am ersten Tag einer Landtagssitzung mündlich und ohne Vorankündigung vorgetragen werden und am Ende der Landtagssitzung von den zuständigen Regierungsmitgliedern beantwortet werden. Schliesslich kann der Landtag auch mit einer Minderheit der Stimmen eine parlamentarische Untersuchungskommission bestellen. Ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten reicht dafür aus.

⁸ Allgauer 1989, S. 303ff.

Landtag, Fürst und Regierung

Wie bereits einleitend berichtet, teilt sich der Landtag gemäss Verfassung von 1921 - einschliesslich diverser Änderungen, vor allem auch mit der Verfassungsrevision von 2003 - seine Kompetenzen mit anderen Staatsorganen. Dabei ist in erster Linie der Fürst als zweiter Träger der obersten Staatsmacht in Liechtenstein zu nennen. Im Gesetzgebungsprozess bedarf jedes vom Landtag verabschiedete Gesetz, ebenso ein Finanzbeschluss, zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten einschliesslich der Gegenzeichnung durch den Regierungschef. Erfolgt die Unterzeichnung durch den Fürsten nicht innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten, gilt sie als verweigert.

Im Verhältnis zur Regierung wird die Macht des Landtages ebenfalls durch die Kompetenzen des Fürsten beschränkt. Bei der Regierungsbestellung ist das Einvernehmen beider Organe notwendig, da der Landtag die Regierung vorschlägt und der Fürst die Regierung ernennt. Er kann ohne Angabe von Gründen die Ernennung verweigern. Sollte also der Fürst im Vorfeld einer Regierungswahl signalisieren, dass ihm die personelle Zusammensetzung einer neu vorzuschlagenden Regierung nicht genehm ist, riskiert der Landtag, dass die Ernennung verweigert wird, oder er sucht gleich nach personellen Alternativen. In Bezug auf die Entlassung der Regierung ist zu unterscheiden, ob die Gesamregierung oder nur ein Regierungsmitglied entlassen werden soll. Die Gesamregierung kann sowohl vom Landtag wie auch vom Fürsten ohne Angabe von Gründen jederzeit entlassen werden. In diesem Fall bestellt der Landesfürst einseitig eine interimistische Regierung, welcher auch Mitglieder der bisherigen Regierung angehören können. Wenn nicht binnen vier Monaten auf Vorschlag des Landtages durch den Fürsten eine neue Regierung ernannt wird, hat sich die Übergangsregierung einer Vertrauensabstimmung im Landtag zu stellen. Verliert ein einzelnes Regierungsmitglied das Vertrauen des Fürsten oder des Landtages, kann eine Entlassung nur im Einvernehmen zwischen dem Landtag und dem Landesfürsten erfolgen. Vor der Verfassungsänderung von 2003 musste auch bei der Entlassung der Gesamregierung Einvernehmen zwischen dem Fürsten und dem Landtag bestehen.

Durch das Ernennungsverfahren, verstärkt noch durch die nunmehr unmittelbare doppelte Verantwortlichkeit, ist die Regierung zu jeder Zeit nicht nur Regierung und Vertretung des Volkes, sondern auch Regierung des Fürsten.

Der Fürst kann zusätzlich direkt auf den Landtag einwirken. Einerseits steht ihm das Recht zu, den Landtag während der laufenden Mandatsperiode an der letzten Landtags-sitzung des Jahres jeweils zu schliessen und im neuen Jahr mit fürstlichem Erlass wieder zu eröffnen, wobei er oder sein Stellvertreter jeweils eine Thronrede hält. Dies ist ein formales, routinisiertes Verfahren. Der Fürst kann aber auch den Landtag auflösen und damit Neuwahlen auslösen. Im Gegensatz zur Regierungsentlassung muss er hierfür

erhebliche Gründe geltend machen, wobei es aber kein Organ gibt, das die Erheblichkeit seiner Gründe in Zweifel ziehen könnte. Bei der Regierungsentlassung 1993, als Regierungschef Markus Büchel (FBP) bei der eigenen Fraktion in Ungnade fiel und der Landtag beim Landesfürsten dessen Entlassung beantragte, folgte der Fürst diesem Ansuchen, löste aber gleichzeitig den Landtag auf. Proteste der FBP-Fraktion im Landtag mit dem Hinweis, dass der Landtag beschluss- und arbeitsfähig sei und ein personeller Ersatz für den abzuwählenden Regierungschef vorhanden sei, halfen nichts. Der Fürst begründete den Schritt damit, dass der Wahlentscheid der Wählerinnen und Wähler nicht zuletzt auch dem Regierungschefkandidaten gegolten hätte. Daher solle dem Wahlvolk eine neue Wahlmöglichkeit geboten werden.

Ein weiterer möglicher Konfliktpunkt betrifft die Richterbestellung. Seit der Verfassungsänderung von 2003 ist ein gemischtes Gremium für neue Richtervorschläge zuständig. Diesem gehören Vertreter der Landtagsfraktionen und das für Justiz zuständige Regierungsmitglied auf der einen Seite, der Landesfürst und von ihm ernannte Mitglieder in gleicher Zahl wie Vertreter des Landtages auf der anderen Seite an. Der Fürst hat in diesem Gremium nicht nur den Stichtscheid, sondern auch das Vetorecht. Falls der Landtag den Vorschlag dieses Gremiums nicht akzeptiert, muss er einen eigenen Vorschlag machen. Es kommt dann zwingend zu einer Volksabstimmung über die beiden Vorschläge, wobei noch weitere Vorschläge vorliegen können, die vom Volk auf direktdemokratischem Weg, also mittels Unterschriftensammlung, eingebracht werden können. Mit der Verfassungsänderung von 2003 wurde das vormalige Vorschlagsrecht des Landtages bei der Richterbestellung abgeschafft.

Mit der Revision von 2003 wurde neu auch ein Verfahren zur Abschaffung der Monarchie eingeführt. Der Landtag nimmt dabei jedoch formal betrachtet keine führende Rolle ein und ist in den Handlungsoptionen weitgehend eingeschränkt. Die Initiative zur Abschaffung der Monarchie geht nicht vom Landtag aus, sondern vom Volk, denn nur auf dem Wege einer Volksinitiative kann das Verfahren überhaupt lanciert werden. Stimmt die Mehrheit des Volkes zu, ist der Landtag beauftragt, eine republikanische Verfassung – dies ist eine explizite Vorgabe – auszuarbeiten, über welche wiederum das Volk zu entscheiden hat. Die Abstimmung kann frühestens ein Jahr und muss spätestens zwei Jahre nach der ersten Abstimmung erfolgen. Es ist dem Landtag nicht erlaubt, Modifikationen an der bestehenden liechtensteinischen Mischverfassung vorzunehmen und damit grundsätzlich am dualistischen Staatsaufbau festzuhalten. Dem Fürsten hingegen ist es gestattet, auf die Abstimmung hin einen eigenen Vorschlag einzubringen, welcher keinen Einschränkungen unterliegt. Er kann also auch Modifikationen am dualistischen System beinhalten. Falls nur zwischen der Landtagsvorlage und der bestehenden Verfassung zu wählen ist, gilt die Vorlage mit der Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen als angenommen. Falls neben der Landtagsvorlage noch eine Vorlage des Fürsten zur Abstimmung gelangt, erhalten die Stimmberechtigten in einer ersten Ab-

stimmungsrunde zwei Stimmen, die sie den beiden bevorzugten Varianten geben können. Die beiden Varianten mit der höchsten Stimmenzahl gelangen in eine zweite Abstimmungsrunde, bei welcher die Vorlage mit der Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen angenommen ist.

Noch schwächer sind die Kompetenzen des Landtages beim im Jahr 2003 neu normierten Misstrauensantrage gegen den Landesfürsten. Die Initiative kann wiederum einzig vom Volk im direktdemokratischen Verfahren ausgehen. Der Landtag hat hierzu eine Empfehlung auszusprechen und eine Volksabstimmung anzuordnen. Wird der Misstrauensantrag angenommen, ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz des Fürstenhauses mitzuteilen. Die gemäss dem Hausgesetz getroffene Entscheidung wird dem Landtag durch den Landesfürsten innerhalb von sechs Monaten bekannt gegeben. Der Landtag fungiert im Verfahren also lediglich als Transferstelle.

Im Notrechtsfall sieht die Verfassung, modifiziert mit der Verfassungsänderung von 2003, ein deutliches Übergewicht des Monarchen vor. Der Landesfürst kann ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung „das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren“ (Art. 10 Abs. 1 LV). Notverordnungen dürfen zwar die Verfassungsbestimmungen nicht aufheben, sie können aber deren Anwendbarkeit einschränken. Nach sechs Monaten treten Notverordnungen ausser Kraft.

Das weiter oben behandelte Vetorecht des Landesfürsten, welches insbesondere Gesetzesbeschlüsse des Landtages betrifft, ist nur in zwei Fällen aufgehoben. Der eine Fall betrifft die Richterbestellung. Wenn es im Dissensfall zwischen Landtag und Fürst zu einer Volkswahl eines Richters kommt, kann der Fürst kein Veto einlegen. Der Entscheid des Volkes ist bindend. Der andere Fall betrifft die Monarchieabschaffung. Wenn nach dem beschriebenen Verfahren schlussendlich in einer Volksabstimmung über die Staatsform abgestimmt wird, allenfalls die Monarchie abgeschafft und eine republikanische Verfassung eingeführt wird, kann der Fürst ebenfalls kein Veto mehr einlegen. Auch hier ist der Beschluss des Volkes endgültig.

Landtag und Volk

Im Verlaufe der bisherigen Ausführungen ist schon mehrfach angedeutet worden, dass sich der Landtag einen Teil seiner Macht mit dem Volk direkt teilen muss. Grundlage hierfür liefern die direktdemokratischen Rechte, welche nach Schweizer Vorbild mit der Verfassung von 1921 eingeführt wurden und seitdem tendenziell weiter ausgebaut wor-

den sind.⁹ Systematisch kann man unterscheiden zwischen fakultativen und obligatorischen Volksabstimmungen. Fakultative Abstimmungen sind vom Volk unmittelbar initiierte Volksabstimmungen, die sogenannten Volksbegehren, durch Gemeindeversammlungsbeschlüsse erwirkte Volksabstimmungen, die sogenannten Gemeindebegehren, oder vom Landtag dem Volk vorgelegte Vorlagen, die sogenannten Landtagsbegehren. Neben diesen drei Arten von fakultativen Volksabstimmungen gibt es noch obligatorische Volksabstimmungen, namentlich die Schlussabstimmung im Verfahren der Monarchieabschaffung und eine allfällige Volkswahl von Richtern, beide im Jahr 2003 eingeführt. Ein weiteres seit 1922 existierendes Obligatorium bezieht sich auf massive Steuererhöhungen. Keines der obligatorischen Referenden ist bisher zum Einsatz gekommen.

In der bisherigen Praxis beschränkten sich die Volksabstimmungen auf Volksbegehren und Landtagsbegehren. Bei den Volksbegehren kann noch unterschieden werden zwischen Volksinitiativen und Referenden. Initiativen zielen auf ein neues Gesetz, eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung oder eine allgemeine Anregung für eine Gesetzgebung ab. Referenden richten sich gegen einen Beschluss des Landtages. Die Beschlüsse des Volkes sind in der Regel für den Landtag bindend, weshalb sie der Landtag nicht ignorieren kann. Mehrheitlich angenommene Volksinitiativen bedürfen nur noch der Zustimmung des Landesfürsten. Allerdings hat der Landtag die Möglichkeit, einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag entgegenzuhalten. In diesem Fall wird nach einem speziellen Abstimmungsverfahren, dem doppelten Ja mit Stichentscheid, abgestimmt.

Welche Sachverhalte können in einer Volksabstimmung entschieden werden? Bereits seit Bestehen der Verfassung von 1921 kann gegen Gesetzes- und Finanzbeschlüsse des Landtages opponiert werden, einschliesslich verfassungsändernder Gesetze. Dagegen sind Regierungsbeschlüsse, also etwa von der Regierung erlassene Verordnungen, nicht referendumsfähig. Bei Finanzbeschlüssen muss eine bestimmte Mindestausgabenhöhe erreicht sein, damit ein Referendum ergriffen werden kann. Unmittelbaren Bezug zum Landtag hat auch das Volks- und Gemeindebegehren auf Einberufung oder Auflösung des Landtages, welches allerdings bisher noch nie angewendet wurde. Seit 1992 kann zudem gegen Staatsverträge, sofern ihnen im Landtag zugestimmt wurde, ein Referendum ergriffen werden. Weitere Volksrechte wurden mit der Verfassungsänderung 2003 eingeführt und sind in diesem Beitrag teilweise schon abgehandelt worden: das Verfahren zur Monarchieabschaffung, das Misstrauensvotum gegen den Landesfürsten, ein allfälliger Volksentscheid bei der Richterbestellung, sowie das Recht auf Gemeindeebene, aus dem Staatsverband auszutreten.

⁹ Ausführlich bei Marxer (i.Vorb.)

Im Vergleich zur Schweiz werden die direktdemokratischen Volksrechte sehr zurückhaltend eingesetzt. Im langjährigen Mittel kommt es etwa zu einer Volksabstimmung pro Jahr. Diese teilen sich zu ungefähr gleichen Teilen auf Landtagsbegehren, Volksinitiativen und Referenden auf. Der Grossteil der Abstimmungen bezieht sich auf Gesetzesvorhaben, vereinzelt wird auch über Finanzbeschlüsse abgestimmt. Im Falle der Abstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum konnte das Volk auch über einen Staatsvertrag abstimmen.

Trotz dieses eher moderaten Einsatzes der direktdemokratischen Instrumente entfalten die direkten Volksrechte eine Wirkung auf den Gesetzgebungsprozess und die Tätigkeit des Landtages.¹⁰ Da theoretisch gegen die meisten Landtagsbeschlüsse ein Referendum ergriffen werden kann, werden neue Vorhaben bereits bei der Erarbeitung von Vorlagen einem breiten Vernehmlassungsprozess unterzogen. Die Berichte und Anträge der Regierung an den Landtag sind also bereits gesellschaftlich breit abgestützt und so abgefasst, dass ein Referendum möglichst verhindert wird. Vor diesem direktdemokratischen Hintergrund spielt sich schliesslich auch die Beratung im Landtag ab. Zwar könnte der Landtag durch die Dringlicherklärung eine Vorlage dem Referendum entziehen. Dies wäre allerdings aus politischen Gründen auf Dauer nicht möglich.

Durch die direktdemokratischen Rechte hat daher die Zivilgesellschaft in Form von Interessengruppen, Vereinen, Verbänden, der Wirtschaft usw. einen merklichen Einfluss auf die Landtagstätigkeit. Dies verhinderten sicherlich die Etablierung einer abgehobenen politischen Klasse, wobei dies auch wegen des Milizprinzip des liechtensteinischen Parlamentarismus eher unwahrscheinlich ist.

Weitere machtbeschränkende Faktoren

Neben dem Landesfürsten, dem Volk und der Zivilgesellschaft können noch weitere machtbeschränkende oder handlungseinschränkende Faktoren, die die Tätigkeit des Landtages beeinflussen, genannt werden. Zu erwähnen sind insbesondere die Regierung, die Parteien und der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht.

Die Regierung, nicht der Landtag, ist das in der Politikgestaltung dominante Repräsentativorgan. Der Landtag reagiert zumeist auf Vorlagen der Regierung und wird nur in seltenen Fällen selbst aktiv. Wie in anderen Staaten kann daher eine funktionale Dominanz der Exekutive festgestellt werden. Da der Landtag in seiner parteipolitischen Zusammensetzung wenig Interesse hat, die von ihm faktisch gewählte Regierung zu desa-

¹⁰ Marxer/Pällinger 2007.

vouieren, und ausserdem die beiden stärksten Parteien mit 22 von 25 Landtagsmandaten in einer gemeinsamen Regierungskoalition zusammenarbeiten, ist nur mit schwacher Opposition im Landtag zu rechnen. In Liechtenstein hat sich das sogenannte System der Ko-Opposition¹¹ herausgebildet, was bedeutet, dass die beiden Koalitionsparteien die Regierungsressorts der gegnerischen Partei besonders kritisch beobachten und insofern so etwas wie eine Opposition innerhalb der Koalition bilden.

Die Parteien wirken sich insofern auf die Landtagstätigkeit aus, als das theoretisch freie Mandat der Landtagsabgeordneten informell einem Fraktionszwang unterliegt. Es kommt nicht selten vor, dass die Fraktionen geschlossen abstimmen – auch dies vor dem Hintergrund des Systems der sogenannten Ko-Opposition. Diese Auseinandersetzungen werden in der Medienlandschaft¹² gespiegelt, welche einerseits weitgehend auf die Printmedien beschränkt ist, da es kein liechtensteinisches Fernsehen gibt und Radio Liechtenstein medienbedingt wenig zur politischen Kommunikation beitragen kann. Die Printmedienlandschaft wiederum wird dominiert von zwei Landeszeitungen, welche gleichzeitig jeweils Parteizeitung einer Regierungspartei sind, ein wahrer Anachronismus. Das Liechtensteiner Volksblatt ist das Sprachrohr der FBP, das Liechtensteiner Vaterland dasjenige der VU.

Schliesslich sollte noch der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht und Normenkontrollinstanz¹³ erwähnt werden, mit der Kompetenz, Rechtsbestimmungen aufzuheben. Die rechtlichen Grundlagen finden sich in der Verfassung und im Staatsgerichtshofgesetz (LGBl. 2004 Nr. 32). Aufgrund einer Individualbeschwerde betreffend Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter oder durch bestimmte, internationale Abkommen garantierter Rechte kann der Staatsgerichtshof Entscheidungen treffen (konkrete Normenkontrolle). Die diesbezüglich relevanten Staatsverträge sind die Europäische Menschenrechtskonvention, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Eine Individualbeschwerde kann im Anschluss an eine enderledigende, letztinstanzliche Entscheidung der öffentlichen Gewalt an den Staatsgerichtshof herangetragen werden, oder direkt vorgebracht werden, falls die bemängelte Rechtsvorschrift ohne Fällung einer Entscheidung oder Verfügung der öffentlichen Gewalt für den Beschwerdeführer wirksam geworden ist. Der Staatsgerichtshof kann auch eine Gesetzesprüfung vornehmen, wenn dies von der Regierung, einer Ge-

¹¹ Batliner 1981, S. 144; Michalsky 1990, S. 264, 1991, S. 148.

¹² Vgl. Marxer 2004; Marcinkowski/Marxer 2006.

¹³ Vgl. dazu insb. Wille 1999, 2001b; div. Beiträge in Wille 2001a.

meinde, einem Gericht aufgrund eines Anwendungsfalles beantragt wird, oder wenn er selbst im Anwendungsfall darauf stösst (abstrakte Normenkontrolle). Der Staatsgerichtshof kann mit seinen Entscheidungen Gesetze und Gesetzesbestimmungen ausser Kraft setzen.¹⁴ Die Aufhebung wird mit deren Kundmachung wirksam, ausser der Staatsgerichtshof bestimmt eine andere Frist von längstens einem Jahr. In spezifischen Fragen ist auch der Gang an internationale Gerichtshöfe möglich, so etwa bei Verletzung von Grund- und Freiheitsrechten der Gang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Fazit

Der liechtensteinische Landtag ist eingebettet in ein komplexes politisches System, welches die Macht des Landtags formell beschränkt, so durch die Rechte des Landesfürsten, die direktdemokratischen Volksrechte und die Gerichtsbarkeit. Er ist aber auch in formellen Einschränkungen unterworfen, etwa durch die Macht und den Einfluss der Regierung, der Zivilgesellschaft und der Parteien. Dies verleiht ihm einen vergleichsweise schwachen Stand innerhalb des politischen Systems.

Literatur

Allgäuer, Thomas (1989) Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 13. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Batliner, Gerard (1981) Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 9. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Batliner, Gerard (1994) Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil), in: dslb. (Hrsg.) Die liechtensteinische Verfassung 1921. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 21. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 15-104.

Batliner, Gerard (Hrsg.) (1994) Die liechtensteinische Verfassung 1921. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 21. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Hoch, Hilmar (1994) Verfassung und Gesetzgebung, in: Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 21. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 201-230.

¹⁴ Vgl. Höfling 2003; Wille 1999; diverse Beiträge in Wille (Hrsg.) 2001; Wille 2005.

Höfling, Wolfram (2003) Die Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 36. Schaan. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.) (1981) Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 8. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Marcinkowski, Frank/Marxer, Wilfried (2006) Die Medien im Dienste der Politik. Politische Kommunikationskultur im Fürstentum Liechtenstein, in: Blum, Roger/Meier, Peter/Gysin, Nicole (Hrsg.): Wes Land ich bin, des Lied ich sing? Berner Texte zur Kommunikations- und Medienwissenschaft, Bd. 10. Bern. Haupt. S. 109-125.

Marxer, Wilfried (2000) Wahlverhalten und Wahlmotive im Fürstentum Liechtenstein. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 30. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Marxer, Wilfried (2004) Medien in Liechtenstein. Strukturanalyse einer Medienlandschaft in einem Kleinstaat. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 37. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Marxer, Wilfried (2006) Das Parteiensystem Liechtensteins, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hrsg.): Die Parteiensysteme in Westeuropa. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 299-320.

Marxer, Wilfried (i.Vorb.) Direkte Demokratie in Liechtenstein – Entwicklung, Analyse, Forschungsperspektiven.

Marxer, Wilfried/Pállinger, Zoltán Tibor (2007) Direct Democracy - System Contexts and System Effects in Switzerland and Liechtenstein. Tagungsband Symposium "Direkte Demokratie". VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Michalsky, Helga (1990) Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein, in: Geiger, Peter/Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz. Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 14. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 257-275.

Michalsky, Helga (1991) Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb, in: Michalsky, Helga (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen; Liechtenstein Politische Schriften, Bd.15. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 133-157.

Waschkuhn, Arno (1994) Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 18. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Wille, Herbert (1999) Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 27. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Wille, Herbert (2001a) Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 32. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Wille, Herbert (2001b) Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein – Entstehung, Ausgestaltung, Bedeutung und Grenzen, in: dslb.: Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 32. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 9-64.

Wille, Herbert (2005) Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Aufwirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Bruha, Thomas/Pállinger, Zoltán Tibor/Quaderer, Rupert (Hrsg.) Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 40. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 108-147.