



Wilfried Marxer

**Notizen zu einer Direktwahl
der Regierung in Liechtenstein**

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 27

Fachbereich Politikwissenschaft
April 2010

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere
liegt bei den jeweiligen Autoren

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

Wilfried Marxer
**Notizen zu einer Direktwahl
der Regierung in Liechtenstein**

Fachbereich Politikwissenschaft
April 2010

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

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Wahlsystem und politisches System in Liechtenstein.....	2
	Landesebene.....	2
	Gemeindeebene.....	4
3	Politische Systeme im Vergleich.....	6
	Parlamentarisches und präsidentielles System.....	8
	Semi-präsidentielles Regierungssystem.....	9
	Verbreitung der Regierungssysteme.....	9
	Liechtenstein in der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Dimension.....	11
4	Zu einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein.....	12
	Entstehungsbedingungen der Verfassungen.....	13
	Legitimationskette.....	13
	Wahlsystem, Regierungssystem, Rolle eines Staatsoberhauptes, Aufgaben des Regierungschefs und Kabinettsstrukturen.....	14
	Abhängigkeit von Parlament und Regierung, Regierungsbildung, Regierungssturz und Parlamentsauflösung.....	15
	Regierungskoalition, Regierungstypen und Parteienkonstellationen.....	15
	Kompatibilität von Amt und Mandat.....	16
	Gesetzesinitiative, Vetorecht, Rolle von Parlament und Regierung im Gesetzgebungsverfahren.....	16
	Kontrollmechanismen im politischen System.....	17
	Parteien und Parteienmacht.....	18
	Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratien.....	18
	Fraktionsdisziplin.....	19
	Personalisierung.....	19
	Rolle der Medien.....	20
	Verfahren zur Verfassungsänderung und Verfassungsgerichtsbarkeit.....	20
	Direktdemokratische Verfahren, Volksrechte.....	21
	Politischer Input.....	21
	Politischer Output.....	22
	Funktion allfälliger zweiter Parlamentskammern.....	22
	Parteiensysteme und Konfliktlinien.....	23
	Föderale oder zentrale Strukturen.....	23
5	Schlussfolgerungen.....	23
6	Literatur.....	25

1 Einleitung

In der politischen Diskussion im In- und Ausland werden immer wieder Stimmen laut, die eine Direktwahl der nationalen Regierung fordern, falls dies im betreffenden politischen System nicht möglich ist. In der Schweiz wird eine solche Forderung regelmässig aus Kreisen der rechtskonservativen Schweizerischen Volkspartei SVP erhoben. Gelegentlich wird dabei auch in Aussicht gestellt oder angedroht, eine Volksinitiative zur Durchsetzung dieser Forderung zu lancieren, was bis dato allerdings nicht der Fall war.

Für gewöhnlich wird von einer Direktwahl der Regierung ein grösserer Einfluss der Wählerschaft auf die Regierungsbildung und deren Politik erwartet, somit also auch eine unmittelbarere Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Wählerschaft (*Accountability*), ein stärkeres Eingehen auf die Wünsche und Forderungen der Wählerschaft (*Responsivität*), somit also letztlich eine bessere *Performanz* im Sinne und Interesse der Wählerschaft.

In Liechtenstein ist die Forderung nach einer Direktwahl der Regierung indes kaum zu vernehmen. Nur ganz selten äussern sich Bürger/innen in Leserbriefen dazu. Etwas prominenter wurde in der Vorbereitung der Landtagswahlen 2009 in der Freien Liste über einen allfälligen Wahlprogrammepunkt mit dem Ziel einer Direktwahl der Regierung diskutiert, aber im Verlaufe der Diskussionen verworfen. Der vorliegende Beitrag¹ will aufzeigen, wie das politische System Liechtensteins gegenwärtig aufgebaut ist, worin sich politische Systeme mit und ohne Direktwahl der Regierung unterscheiden, in welchen Staaten eine Direktwahl der Regierung erfolgt, welche Vor- und Nachteile eine Direktwahl der Regierung in Liechtenstein möglicherweise mit sich bringen würde und welche Anpassungen im politischen System vorgenommen werden müssten. Da die Effekte einer Direktwahl der Regierung stark abhängig sind von den Details in deren konkreter Ausgestaltung, muss eine Bewertung vage bleiben. Der Beitrag zeigt unter diesem Vorbehalt auf, in welchen Bereichen sich konsequenterweise Änderungen ergeben könnten und in welche Richtung diese tendieren würden.

¹ Der Beitrag basiert auf einem Impulsvortrag vom 18. Mai 2010 auf Einladung der Stabsstelle für Chancengleichheit.

2 Wahlsystem und politisches System in Liechtenstein

Bevor die Systemmerkmale einer Direktwahl der Regierung näher untersucht und die Machbarkeit beziehungsweise die Konsequenzen einer allfälligen Direktwahl in Liechtenstein aufgezeigt werden, soll das bestehende System kurz beleuchtet werden.

Landesebene

Das liechtensteinische politische System stellt ein komplexes Institutionengebilde dar, dessen einzelne Organe sowohl verfassungsnormativ wie auch in der gelebten Praxis eng verschränkt agieren, wobei die Macht auf mehrere Träger aufgeteilt ist. Im liechtensteinischen Kontext spricht man von einer *Mischverfassung* oder *dualistischen Verfassung*, in welcher das demokratische Prinzip sich nicht vollständig durchgesetzt hat (Ignor 1987; Riklin 1987). Nach Art. 4 der Landesverfassung von 1921 ist die Staatsgewalt auf Volk und Fürst aufgeteilt. Dies ist nicht nur leerer Buchstabe, sondern wurde mit einer Verfassungsrevision im Jahr 2003 nochmals deutlich bekräftigt.

Die Wahlen zum liechtensteinischen *Landtag* als Einkammer-Parlament erfolgen nach dem Kandidatenproporzsystem. Gegenwärtig sind im 25-köpfigen Landtag drei Parteien vertreten: die Vaterländische Union mit dreizehn Mandaten, die Fortschrittliche Bürgerpartei mit elf Mandaten und die Freie Liste mit einem Mandat. Der Landtag schlägt nach seiner Wahl dem Fürsten eine Regierung vor, welche schliesslich vom Fürsten ernannt wird, wobei er dies auch verweigern kann (was bisher noch nicht der Fall war). Dem Landtag, ebenso dem Fürsten, steht das Recht zu, die Regierung jederzeit zu entlassen.

Das *Volk* kann seine politischen Interessen in Liechtenstein nicht nur auf dem Wege der Wahlen, sondern – ähnlich wie in der Schweiz – auch mittels direktdemokratischer Mitwirkung einbringen (vgl. Marxer/Pällinger 2006). Das Instrumentarium der direkten Demokratie auf nationaler Ebene reicht in Liechtenstein sogar weiter als in der Schweiz und umfasst insbesondere die klassischen Instrumente der Volksinitiative auf Gesetzes- und Verfassungsstufe sowie des Referendums gegen Landtagsbeschlüsse (Gesetze, Staatsverträge und Finanzbeschlüsse ab einer bestimmten Ausgabenhöhe). Ferner kann der Landtag von sich aus nach einer Zustimmung zu einer Vorlage eine Volksabstimmung darüber anordnen. Weitere direktdemokratische Instrumente, die in der Praxis bisher keine Rolle gespielt haben, sind: Einberufung und Auflösung des Landtages (seit 1921), Nomination und Wahl von Richtern, Misstrauen gegen den Fürsten, Abschaffung der Monarchie (alle seit 2003).

Der *Fürst* und das *Fürstenhaus* als zweiter Träger der Staatsgewalt können sich ebenfalls auf weitreichende Befugnisse abstützen. So steht dem Fürsten insbesondere das Recht zur Ernennung der Regierung und – wie dem Landtag – zur Entlassung der Regierung zu, er hat das Vetorecht in der Gesetzgebung, dominiert das Verfahren bei der Bestellung neuer Richter, hat Notrechtskompetenzen und das Niederschlagungsrecht bei Strafverfahren, er kann den Landtag aus „erheblichen Gründen“ auflösen und spielt insbesondere in der Aussenpolitik eine aktive Rolle. Als Kontroll- und Disziplinierungsorgan gegenüber dem Fürsten wirkt gemäss Hausgesetz (LGBI. 1993 Nr. 100) das Fürstenhaus beziehungsweise die Gesamtheit der männlichen, stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses, die über ein Misstrauensvotum

des Volkes gegen den Fürsten entscheiden würden oder auch ohne Impuls aus dem Volk den Fürsten disziplinieren, verwarnen oder sogar absetzen könnten.

Das politische System wird noch ergänzt durch eine wirksame *Verfassungsgerichtsbarkeit*, welche auf Anruf hin zu einer Normenkontrolle berechtigt ist. Anders als in der Schweiz, welche stärker dem Gedanken der Volkssouveränität folgt, kann der Staatsgerichtshof die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der Grund- und Freiheitsrechte auch gegen den Willen des Gesetzgebers (Landtag, Volk im Falle einer Volksabstimmung, Fürst mit Sanktionsrecht) erzwingen, indem er beispielsweise inkriminierte Gesetze oder Gesetzesartikel ausser Kraft setzt. In Liechtenstein spielt das konstitutionell-rechtsstaatliche Prinzip daher eine stärkere Rolle als in der Schweiz (Marxer/Pällinger 2007).

Die liechtensteinische *Regierung* steht zwischen dem Landtag als Wahlbehörde und dem Fürsten mit seinem Ernennungsrecht und kann auch von beiden Institutionen begründungsfrei entlassen werden. Insofern hat die Regierung in Liechtenstein normativ betrachtet eine relativ schwache Position, wenngleich in der Praxis die Hauptgestaltungskraft von der Regierung als Exekutivorgan ausgeht.

In politikwissenschaftlicher Terminologie weist das liechtensteinische politische System eine hohe Zahl an innerstaatlichen *Vetospielern* auf, also Organen, die in verbindlicher Form mit ihrer obstruktiven Haltung eine politische Entwicklung verhindern können. In Liechtenstein sind dies mindestens der Landtag, das Volk und der Landesfürst. Je nach Sachverhalt kann man die Regierung oder den Staatsgerichtshof noch dazu zählen. Insgesamt zwingt dieses enge Institutionengerüst mit mehreren Vetospielern die politischen Akteure zu Kompromisshaltung, in den Worten von Waschkuhn (1994, 391): „Der Klein(st)staat Liechtenstein (...) ist charakterisiert durch Konkordanz oder Ko-Opposition, Konfliktvermeidung, Kompromissfähigkeit und Kooptation, aber ebenso durch Kontrollverdünnung und Nicht-Entscheidungen. Liechtensteins Orientierungsnormen sind allgemein: Mitte – Mischung – Mässigung.“ Der konkordante Charakter wird auch von Michalsky (1991) in ihrer Parteienanalyse hervorgehoben und bestätigt sich, wenn das liechtensteinische politische System nach den Kriterien von Lijphart hinsichtlich seines Konkurrenz- versus Konsensgehalts untersucht wird (Marxer 2007). Die Ursachen für diese *Konsensorientierung* liegen allerdings nicht allein in den Regelungsmechanismen des politischen Systems begründet, sondern können darüber hinaus als etwas kleinstaatentypisches angesehen werden. Im Kleinstaat wird eine stärkere Verletzbarkeit empfunden, was einen internen Schulterschluss begünstigt, Soziale Kontroll- und Überwachungsmechanismen sind wirksamer, persönliche Netzwerke und personelle Verflechtungen sind wahrscheinlicher, sodass in Folge interne Zerwürfnisse möglichst vermieden und Konsens und Kompromiss angestrebt werden (vgl. Neidhart 1982).

In einer Nachwahlbefragung von 2009 wurde dies insofern deutlich, als die Wählerinnen und Wähler ein eindeutiges Votum für eine *Koalitionsregierung* abgaben (Marxer 2009a). Ferner bestätigt die Befragung ebenso wie eine Analyse der Wahlprogramme (Marxer 2009b) eine deutliche ideologische Nähe der beiden Grossparteien

Praktische Auswirkungen dieses Konsensdrucks sind beispielsweise das *Vernehmlassungsverfahren*, welches den Gesetzgebungsprozess meist begleitet, sowie

entsprechend austarierte Lösungen, die nur selten einen Referendumswiderstand provozieren. Die Mitte-Tendenz und faktische Nivellierung der ideologischen Unterschiede zwischen den beiden Grossparteien kann ebenfalls mit dem Konsensdruck in Zusammenhang gebracht werden. In Bezug auf die Kabinettsbildung hat sich seit den 1930er Jahren konsequenterweise das *Koalitionsmodell* fast ausnahmslos durchgesetzt, unterbrochen nur von zwei Mandatsperioden mit je einer Alleinregierung der VU (1997-2001) beziehungsweise der FBP (2001-2005). In den meisten Fällen wäre rechnerisch gar keine Koalition notwendig gewesen, da erst seit 1993 mit der Freien Liste eine dritte Partei im Landtag vertreten ist und vor, teilweise auch danach, die stärkere der beiden Grossparteien über die absolute Mehrheit an Mandaten verfügte. Die beiden Alleinregierungen waren bezeichnenderweise nicht wegen des Exklusivitätsanspruchs der jeweils stärkeren Partei zustande gekommen, sondern wegen des freiwilligen Gangs der kleineren der beiden Volksparteien in die Opposition.

Zusammenfassend können wir mit Blick auf die in diesem Beitrag zu diskutierende Frage einer Direktwahl der Regierung festhalten, dass nach aktueller Rechtslage die Regierung vom Landtag faktisch gewählt wird, auch wenn sie vom Fürsten noch ernannt werden muss, dass sowohl der Landtag wie auch der Fürst die Möglichkeiten haben, die Regierung jederzeit zu entlassen, dass die Vielzahl an Vetospielern und die komplexen Machtverhältnisse im politischen System Liechtensteins – einschliesslich der direktdemokratischen Rechte – zu einem starken Kompromiss- und Konsensdruck führen, was schliesslich in Summe zur Dominanz des Modells einer Koalitionsregierung geführt hat.

Gemeindeebene

Auf Gemeindeebene wird der *Gemeindevorsteher*² in einer Direktwahl gewählt. Dabei benötigt er die absolute Mehrheit an gültigen Stimmen. Wird im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit nicht erreicht, genügt in einem zweiten Wahlgang das relative Stimmenmehr.

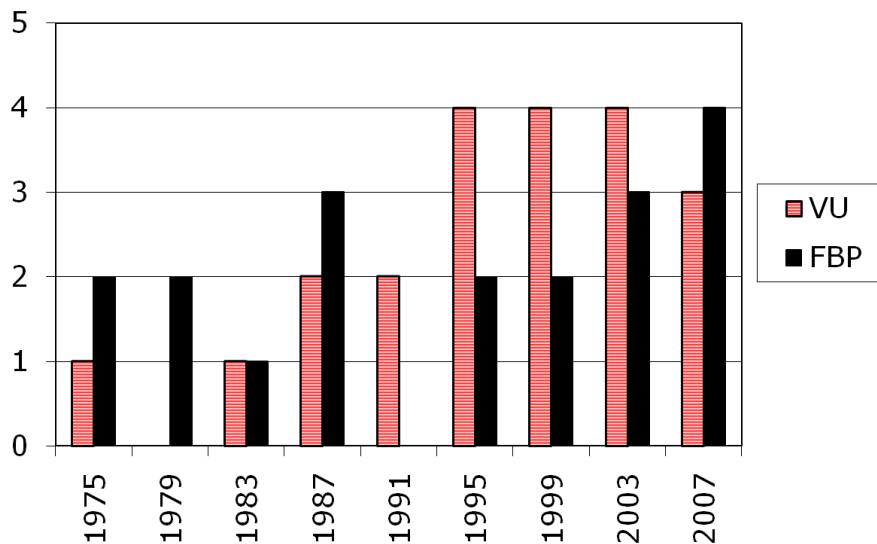
Gleichzeitig mit der Vorsteherwahl findet die Wahl der *übrigen Mitglieder des Gemeinderates* statt. In jeder Gemeinde wird eine gerade Anzahl an Gemeinderäten nach dem Proporzwahlrecht gewählt, je nach Grösse der Gemeinde sind dies sechs bis zwölf Mitglieder neben dem Vorsteher. In den Sitzungen des Gemeinderates hat der Vorsteher Sitz und Stimme, wobei seine Stimme im Falle einer Pattsituation den Stichentscheid gibt. Der Gemeinderat fungiert als Führungs- und Vollzugsorgan der Gemeinde, wobei einzig die Vorsteher Berufspolitiker sind. Die Arbeit als Gemeinderat ist ehrenamtlich. In ihrer Exekutivfunktion übernehmen die Gemeinderäte verschiedene Ressorts, wobei es jedoch hauptsächlich Aufgabe des Gemeindevorstehers ist, die Verwaltung zu leiten und die vom Gemeinderat gefassten Beschlüsse zu vollziehen.

² In allen Gemeinden ausser Vaduz wird der Gemeindevorsitzende „Gemeindevorsteher“ genannt, in Vaduz ist der Titel „Bürgermeister“ üblich. Im Folgenden wird einheitlich der Begriff „Vorsteher“ verwendet.

Wie auf Landesebene sind auch auf Gemeindeebene *direktdemokratische Rechte* institutionalisiert. Gegen Ausgabenbeschlüsse des Gemeinderates kann ein Referendum ergriffen werden, wenn eine bestimmte Ausgabenhöhe überschritten ist. Ein Referendumsbegehren kann auch gegen andere Beschlüsse, etwa die Festlegung des Gemeindesteuerzuschlages, den Erlass von Zonenplan und Bauordnung, Verkauf und Tausch von Grundstücken etc. gestellt werden. Ferner können die Stimmberechtigten im Initiativverfahren eine Gemeindeversammlung³ anordnen und dort eine Angelegenheit zur Behandlung bringen.

Durch die Direktwahl des Vorstehers und die davon getrennte Wahl der weiteren Gemeinderäte steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Vorsteher keine politische Mehrheit im Gemeinderat hinter sich hat. Nur wenn seine eigene Partei die Hälfte oder mehr Mandate bei den Gemeinderatswahlen gewinnt, kann er mit einer Mehrheit im Rücken operieren. Die Auflistung in Abbildung 1 zeigt, dass in den elf liechtensteinischen Gemeinden tatsächlich eine Minderheitsregierung des Vorstehers zunehmend vorkommt. Waren 1975 nur ein VU- und zwei FBP-Vorsteher gezwungen, mit einer Minderheit im Gemeinderat zu regieren, stieg diese Zahl bis zu den letzten Gemeinderatswahlen von 2007 auf drei VU- und vier FBP-Vorsteher an. Lediglich vier Vorsteher konnten sich noch auf eine Gemeinderatsmehrheit abstützen, nämlich diejenigen von Triesenberg (VU), Mauren, Schellenberg und Ruggell (alle FBP).

Abbildung 1: Vorsteher ohne Mehrheit im Gemeinderat (Total = 11 Gemeinden)



³ Unter Gemeindeversammlung wird die Gesamtheit der Stimmberechtigten von in der Gemeinde Wohnhaften verstanden. Es ist das oberste Organ der Gemeinde. Eine Gemeindeversammlung wird heute nicht mehr als Präsenzversammlung durchgeführt, sondern findet in Form einer Urnenabstimmung statt.

Während also der Landtag im Proporzwahlverfahren gewählt wird, die Regierung aber indirekt durch Vorschlag des Landtages und Ernennung durch den Fürsten bestellt wird, findet auf Gemeindeebene eine Direktwahl des Vorstehers und eine davon getrennte Wahl des Gemeinderates nach dem Proporzwahlrecht statt. In Bezug auf die Regierungsbildung dominiert auf Landesebene das Koalitionsmodell, obwohl dies rechnerisch aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Landtag in den meisten Mandatsperioden nicht notwendig gewesen wäre. Das Koalitionsmodell widerspiegelt insofern eine allgemeine Konsensorientierung in Politik und Gesellschaft in grundlegenden Fragen bei geringer ideologischer Distanz der wichtigsten Akteure. Auf Gemeindeebene entsteht durch die Proporzwahl hingegen automatisch eine gemischtparteiliche Gemeindeexekutive (Gemeinderat). Eine Entscheidung pro oder contra Koalition entfällt, da die Bestellung der Gemeinderäte und Vorsteher in Direktwahl erfolgt. In der Zusammensetzung der Exekutive zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen Landes- und Gemeindeebene. Während auf Landesebene im Falle einer Koalitionsregierung der Regierungschef eine parteipolitische Mehrheit in der Regierung hinter sich hat, muss die Mehrheit der Vorsteher ohne Mehrheit in der Gemeindeexekutive auskommen.

Im folgenden Kapitel werden die politischen Systeme mit und ohne Direktwahl der Regierung miteinander verglichen. Es werden die wesentlichen Differenzen herausgearbeitet, die Konsequenzen aus den Systemunterschieden aufgezeigt und die Verbreitung der verschiedenen Systemtypen dargestellt.

3 Politische Systeme im Vergleich

Die Untersuchung und Klassifizierung politischer Systeme – in der Literatur auch als Regierungssysteme bezeichnet – gehört zu den traditionellen Forschungsschwerpunkten der Politikwissenschaft. Es zeigt sich ein grosser Variantenreichtum in der konkreten Ausgestaltung politischer Systeme. Kein Staat weist exakt die gleichen Regelungen wie ein anderer Staat auf. Die Fragen, die sich der Forschung stellen, sind einerseits diejenigen nach der Struktur und der Funktionsweise politischer Systeme im engeren Sinn, andererseits – in Anlehnung an Easton (1965) – nach deren Input- und Output-Leistungen. Unter *politischem System* im engeren Sinn sollen hier die Machtkompetenzen der Verfassungsorgane verstanden werden, also – je nach Ausgestaltung der Systeme – von Regierung, Parlament, Parlamentskammern, Präsidenten, Monarchen, Gerichten u.ä., soweit sie in den Entscheidungsprozess integriert sind. Unter *Input* können neben Initiativen von Staatsorganen auch Handlungen und Forderungen weiterer Akteure verstanden werden, so etwa der Parteien mit ihren Aktivitäten ausserhalb der Parlaments- und Regierungsarbeit, der Medien, organisierter Interessen usw. Damit wird der partizipative Charakter und Gehalt eines Systems mit erfasst. Unter *Output* wird die Performanz eines Systems verstanden, also die allgemein verbindlichen Beschlüsse und Entscheidungen der

massgeblichen Organe des Systems sowie der Grad an Befriedigung der Forderungen an das System, wobei neben gesetzgeberischen Leistungen auch materielle Leistungen, beispielsweise Wohlstand, und immaterielle Leistungen, beispielsweise Zufriedenheit, gezählt werden können.

Abbildung 2: Input-Output-Modell eines politischen Systems



Quelle: Nach Easton 1965.

Einmal etablierte Systeme erweisen sich in der Regel als relativ stabil und langlebig, unter anderem auch deshalb, weil eine Änderung des politischen Systems und eine entsprechende Abänderung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen in der Regel ein hohes Zustimmungserfordernis in den parlamentarischen Entscheidungsinstanzen voraussetzt. Hinderlich ist auch, dass das jeweils gültige Wahlsystem offenbar zu einem Erfolg für die regierende Partei oder die regierenden Parteien geführt, welche somit wenig Veranlassung haben, das Wahlsystem grundlegend zu ändern. Wer also ohne Direktwahl der Regierung gut in der Regierung vertreten ist, sieht wenig Grund, eine Direktwahl der Regierung zu propagieren.

Anders sieht der Fall bei neu entstehenden Staaten oder einer Neuordnung von Staaten nach Krisen- und Revolutionsereignissen aus. Dies war beispielsweise in grossem Stil nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg der Fall, ebenso im Zuge der Entkolonialisierung, schliesslich auch nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Staatenwelt Mittel-, Ost- und Südosteuropas am Ende des 20. Jahrhunderts. Hier stellte sich jeweils die Frage nach der zukünftigen Staatsordnung. Der Werkzeugkasten für die Konzeption eines demokratischen politischen Systems war bereits vorhanden und an zahllosen Staaten dieser Welt ausprobiert. Die real bereits angewandten und bewährten Systemkomponenten wurden kaum durch neue Elemente erweitert. Ob und wie diese einzelnen Elemente in ein neu zu konzipierendes System integriert werden, war indes eine entscheidende Aufgabe im Rahmen des *state* und *nation building* (Herausbildung eines Staates und einer nationalen Identität) und des *constitutional engineering* (Ausarbeitung einer Verfassungsordnung) in den betreffenden Staaten.

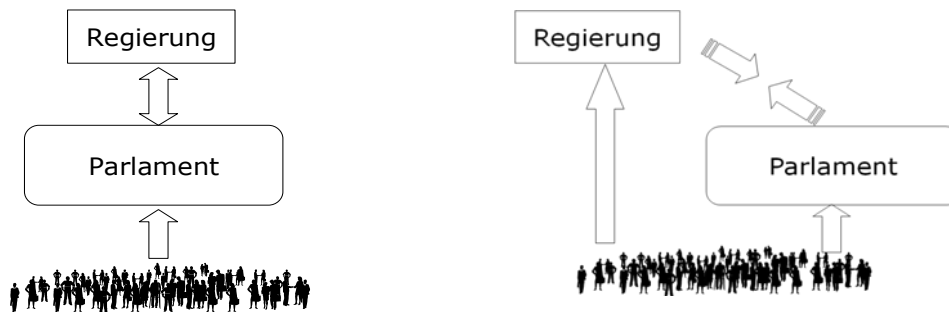
In der in diesem Beitrag behandelten Frage nach der Direktwahl der Regierung ist vor allem das *Verhältnis zwischen Parlament und Regierung* betroffen. Dieses Verhältnis gilt als der zentrale

Aspekt der Differenzierung demokratischer politischer Systemen in den politikwissenschaftlichen Klassifizierungen (vgl. Steffani 1979; Schreyer u.a. 2000, 158ff.; Croissant 2002, 138f.; Ismayr 2009). Die Wesensunterschiede in den verschiedenen Beziehungen zwischen Regierung und Parlament soll hier detaillierter beleuchtet werden, während die Rolle anderer Staatsorgane nur berücksichtigt wird, wenn sie einen prägenden Einfluss auf diese Beziehung haben.

Parlamentarisches und präsidentielles System

Prinzipiell wird zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen unterschieden, welche in der Art der Wahl der Regierung sowie dem sich daraus ergebenden unterschiedlichen Verhältnis zwischen Regierung und Parlament differieren. Im präsidentiellen System erfolgt die Wahl der Regierung direkt durch das Volk, selbst wenn dies – wie im Falle der Vereinigten Staaten von Amerika – noch über ein Wahlmännergremium vermittelt wird. Im Gegensatz dazu erfolgt die Wahl der Regierung im parlamentarischen System wesentlich durch das Parlament.

Abbildung 3: Schematischer Vergleich zwischen parlamentarischem System (links) und präsidentiellem System (rechts)



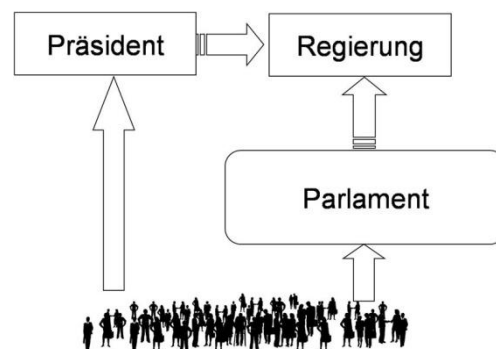
Diese prinzipielle Abweichung in der Wahl der Regierung zieht einige Konsequenzen nach sich. Nach Schreyer u.a. (2000, 160ff.) hat dies einen Einfluss auf die Legitimationskette, die gegenseitige Abhängigkeit von Parlament und Regierung, die Kompatibilität von Amt und Mandat, die Gesetzesinitiative und das Vetorecht, schliesslich die Fraktionsdisziplin. In all diesen Aspekten können die beiden Regierungssysteme unterschiedliche Züge entwickeln, die man – teilweise je nach Blickwinkel – als Vor- oder Nachteile eines bestimmten politischen Systems interpretieren kann. Allerdings zeigt sich auch, dass die weitere Ausgestaltung der politischen Systeme innerhalb der gleichen Systemfamilie erhebliche Varianz bezüglich der Machtverhältnisse zwischen einzelnen Staatsorganen generiert. Dies betrifft zunächst die normative Rolle der unterschiedlichen Staatsorgane. Ferner spielen aber auch die Tradition und die politische Kultur, schliesslich auch das Charisma und das Rollenverständnis einzelner politischer Akteure eine prägende Rolle, sodass die nachfolgende Gegenüberstellung von parlamentarischem und präsidentiellem System idealtypischen Charakter aufweist und sich

nicht notgedrungen in allen präsidentiellen oder parlamentarischen Systemen in dieser Form und Wirkung manifestieren muss. Als Sonderfall können sich auch Mischformen dieser beiden Systemtypen entwickeln, die semi-präsidentiellen Regierungssysteme.

Semi-präsidentielles Regierungssystem

Semi-präsidentielle Regierungssysteme sind Mischformen zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System und keinem dieser beiden grundlegenden Typen zuzuordnen (Duverger 1980; Shugart 1992). Merkmale des Semi-Präsidentialismus sind (1) die Direktwahl eines Präsidenten, der (2) mit bedeutender verfassungsmässiger Macht ausgestattet ist, wobei (3) parallel dazu eine parlamentsabhängige Regierung mit einem Regierungschef amtiert. Man spricht dabei von einer zweigeteilten Exekutive (*dual executive*), in welcher sich der Präsident und die Regierung die Regierungsverantwortung teilen – im Gegensatz zur monistischen, ungeteilten Exekutive im reinen Parlamentarismus und reinen Präsidentialismus.

Abbildung 4: Schema des semi-präsidentiellen Systems



Semi-präsidentielle Systeme werden weiter differenziert nach *präsidentiell-parlamentarischen* und *premier-präsidentiellen* Systemen (Shugart u.a. 1992; vgl. Steffani 1995; Croissant 2002). Im präsidentiell-parlamentarischen System wird der Premier (Regierungschef) vom Präsidenten bestimmt, im premier-präsidentiellen System wird der Premier vom Parlament gewählt und ist von diesem abhängig (Croissant 2002, 139).

Verbreitung der Regierungssysteme

In der nachstehenden Tabelle sind die Wesensunterschiede zwischen präsidentiellen, semi-präsidentiellen und parlamentarischen System sowie einige Staatenbeispiele in einer Übersicht dargestellt.

Tabelle 1: Merkmale und Beispiele von Präsidentialismus, Semi-Präsidentialismus und Parlamentarismus

Systemtyp	Merkmale	Beispiele
Reiner Präsidentialismus	Monistische Exekutive mit Präsident; Direktwahl des Präsidenten	USA Div. lateinamerikanische Staaten
Semi-Präsidentialismus: präsidentiell- parlamentarisches System	Dualistische Exekutive mit präsidentenabhängigem Premier; Direktwahl des Präsidenten	Russland Ukraine 1996 Taiwan Georgien Liechtenstein (Aspekt Ernennung und Entlassung der Regierung durch den Fürsten)
Semi-Präsidentialismus: premier-präsidentielles System	Dualistische Exekutive mit präsidentenunabhängigem Premier; Direktwahl des Präsidenten	Frankreich Portugal Polen Ukraine 2005 Liechtenstein (Aspekt Wahl und Entlassung der Regierung durch den Landtag)
Parlamentarismus	Monistische Exekutive mit Premier; Direktwahl oder keine Direktwahl des Präsidenten	Österreich Deutschland Grossbritannien (Schweiz?) Liechtenstein (Aspekt zurückhaltende Rolle des Fürsten)

Quelle: Beispiele Semi-Präsidentialismus (ausser Liechtenstein) nach Shugart 2005, 11.

Die präsidentiellen Regierungssysteme, einschliesslich Systemvarianten, haben ihr prominentestes Vorbild in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die meisten Staaten Lateinamerikas und Zentralafrikas sowie einige Staaten im Mittlere Osten und Ozeaniens gehören zu dieser Systemfamilie. Die parlamentarischen Systeme, einschliesslich der parlamentarischen Monarchien⁴, haben ihren Schwerpunkt in Europa und den Commonwealth-

⁴ Die parlamentarischen Monarchien funktionieren im Wesentlichen wie die parlamentarischen Systeme. Das in parlamentarischen System sonst neben der Regierung meist vorgesehene Staatsoberhaupt in Form eines Präsidenten – vgl. etwa Deutschland oder Österreich – ist in den parlamentarischen Monarchien durch ein dynastisches Element ersetzt, also durch einen nichtwählbaren, dauerhaft intronisierten Monarchen, je nach Thronfolgeregelung in exklusiv männlicher oder auch weiblicher Form. Die Kompetenzen dieser Monarchen, beispielsweise in Grossbritannien und den Commonwealth-Staaten, den skandinavischen und den Benelux-Staaten, reichen in den meisten Fällen jedoch nicht weiter als bei Staatspräsidenten in den rein parlamentarischen Systemen und haben hauptsächlich symbolischen, integrativen, förmlichen Charakter. In einzelnen Staaten, etwa Liechtenstein oder Monaco, reichen die Kompetenzen des Monarchen allerdings deutlich darüber hinaus (vgl. Pällinger 2003, 2006). Bei den Staatspräsidenten gibt es ebenfalls ein breites Spektrum an möglichen Regelungen, angefangen beim Wahlverfahren (Direktwahl durch das Volk oder Wahl durch Volksvertreter) über die formell normierten Kompetenzen (bsp. Ernennung)

Staaten. Die semi-präsidentiellen Regierungssysteme verteilen sich insbesondere auf mehrere Staaten der ehemaligen Sowjetunion, einschliesslich Russlands, verschiedene Regionen Afrikas und in Westeuropa auf Frankreich.

Liechtenstein in der Präsidentialismus-Parlamentarismus-Dimension

Bei der Zuordnung der einzelnen Staaten sind nicht allein die in der Verfassung normierten Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der einzelnen Staatsorgane zu berücksichtigen (Verfassungsnorm), sondern ebenso die gelebte Praxis (Verfassungswirklichkeit). Im Falle Liechtensteins ist eine Zuordnung sowohl aufgrund seiner komplexen Verfassungsordnung, aber auch wegen einer schwierig zu beurteilenden Verfassungspraxis nicht eindeutig.

Funktionell betrachtet ist der Fürst von Liechtenstein eher mit einem mächtigen Staatspräsidenten als den symbolhaften Monarchen der meisten parlamentarischen Monarchien Europas, die als parlamentarische Systeme eingestuft werden, vergleichbar. Die erbliche Thronfolge und die Regierungszeit auf Lebenszeit verleihen ihm zusätzlichen Machtstatus, da er nicht von Wählergunst und Wiederwahl abhängig ist. Im Falle des liechtensteinischen Staatsoberhauptes handelt es sich zwar nicht um eine „Direktwahl des Präsidenten“ im Sinne eines präsidentiellen Regierungssystems, weil erstens keine Wahl stattfindet und zweitens der Fürst sicherlich keine monistische Exekutive bildet. Aber zweifellos ist der Fürst einem starken Staatspräsidenten gleichzusetzen. Die Macht des Fürsten gegenüber der Exekutive ist nämlich beachtlich. Obwohl die Wahl der Regierung wesentlich vom Landtag ausgeht, ist die Ernennung durch den Fürsten erforderlich. Es liegt im eigenen Rollenverständnis des Fürsten begründet, ob dies ein Automatismus ist oder nicht. Insofern ist das Staatsoberhaupt bei der Regierungsbestellung grundsätzlich mit starker Kompetenz involviert, auch wenn er die Regierung nicht direkt wählt. Da seit der Verfassungsrevision von 2003 dem Fürsten das Recht zusteht, die Regierung jederzeit zu entlassen, besteht nach der Wahl der Regierung eine direkte Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Staatsoberhaupt. Diese Machtfülle mit Einfluss auf die Exekutive weist bereits auf ein semi-präsidentielles System hin. Was die tagtägliche Exekutivarbeit angeht, tritt der Fürst beziehungsweise aktuell dessen Stellvertreter in politischen Fragen regelmässig als selbständiger Akteur an die Öffentlichkeit und versteht sich, mindestens in aussenpolitischen Fragen, als Teil der Exekutive. Die weitere Einflussnahme auf die Exekutivtätigkeit der Regierung entzieht sich zwar der Beobachtung durch die Öffentlichkeit. Es ist aber anzunehmen, dass die Exekutive nicht nur normativ, sondern auch faktisch das permanente Vertrauen beziehungsweise die Unterstützung des Fürsten benötigt. Aufgrund dieser Merkmale könnte von einer dualistischen Exekutive mit fürstenabhängigem Premier gesprochen werden, somit von einem semi-präsidentiellen System präsidentiell-parlamentarischen Zuschnitts.

nung/Angelobigung der Regierung, Gegenzeichnung von Gesetzen, Anordnung einer Gesetzesprüfung durch ein Verfassungsgericht u.a.) bis hin zu den persönlichen Akzenten, die ein Staatsoberhaupt in seiner Amtsführung setzt.

Die Regierung ist allerdings gleichzeitig an das Vertrauen des Landtags gebunden, welcher ebenfalls das Recht hat, die Regierung jederzeit zu entlassen. Unter Berücksichtigung der hauptsächlichlichen Mitwirkung des Landtags bei der Bestellung der Regierung könnte also ebenso von einem semi-präsidentiellen System mit premier-präsidentieller Ausprägung gesprochen werden.

Würde sich der Fürst in der Ausübung seiner Rolle als Staatsoberhaupt auf integrative, symbolische und formale Akte beschränken, wie dies in der Regierungszeit von Fürst Franz-Josef II. weitgehend (aber nicht durchgehend) der Fall war, müsste Liechtenstein dagegen den parlamentarischen Systemen zugeordnet werden, wie dies beispielsweise auch bei Grossbritannien der Fall ist.

4 Zu einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein

Wie ausgeführt weist Liechtenstein ein relativ komplexes politisches System auf, welches eine Mischform zwischen Demokratie und Monarchie darstellt, neben den Repräsentativorganen noch stark ausgebaute direktdemokratische Volksrechte kennt, einer konstitutionell-rechtsstaatlichen Logik gehorcht, insofern also eine aussergewöhnlich grosse Zahl an Vetospielern aufweist, schliesslich im hier diskutierten Kontext zwischen einer parlamentarischen und verschiedenen Varianten eines semi-präsidentiellen politischen Systems schwankt – je nach Interpretation der Kompetenzen der Verfassungsorgane und je nach Rollenverständnis zentraler Akteure, insbesondere des Fürsten. Eine Direktwahl der Regierung würde dieses institutionelle Gefüge nachhaltig verändern, wobei eine lange Reihe von Umsetzungs- und Anpassungsfragen zu klären wären. In dieser Hinsicht gibt es grosse Spielräume. Eine Vielzahl von Einzelentscheidungen zur Anpassung des politischen Systems mit vielerlei unterschiedlichen, vielleicht erwünschten, vielleicht unerwünschten Wirkungen und Nebeneffekten wäre erforderlich.

In den folgenden Abschnitten werden die theoretisch zu erwartenden Effekte von parlamentarischen und präsidentiellen Systemen beschrieben sowie allfällige Konsequenzen, die sich in Liechtenstein bei der Umstellung auf ein System der Direktwahl der Regierung ergeben könnten, angedeutet. Der hier verwendete Kriterienkatalog, nach denen politische Systeme charakterisiert werden können, orientiert dabei additiv an den Ausführungen von Croissant (2002), Schreyer u.a. (2000, 160ff.) und Ismayr (2009). Die generelle Kommentierung der Unterschiede zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Systemen in den folgenden Abschnitten bezieht sich dabei ebenfalls auf die Ausführungen in diesen drei Arbeiten, ohne sie weiter zu zitieren. Die möglichen Konsequenzen einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein beruhen hingegen auf eigenen Überlegungen.

Entstehungsbedingungen der Verfassungen

Die Zeitepoche und der historische Hintergrund bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung können deren Richtung und Inhalt stark prägen. Besonders augenscheinlich ist dies nach grossen Kriegen, Revolutionen, im Zuge der Entkolonialisierung oder beim Zerfall von Bündnissen. Die Verfassung von 1921 entstand in Liechtenstein typischerweise ebenfalls nach einem historischen Grossereignis, nämlich dem Ende des Ersten Weltkrieges und dem Zerfall der Donaumonarchie mit einer entsprechenden Schwächung der Monarchie beziehungsweise deren gänzliche Abschaffung in Österreich, dem traditionellen Partner Liechtensteins. Die Verfassung von 1921 brachte neben anderen Neuerungen eine Stärkung der Volksrechte und eine neue Machtbalance zwischen Fürst und Volk. Die Festlegung auf ein Regierungssystem reflektiert meistens die Tradition und politische Kultur eines Landes, orientiert sich aber auch an Vorbildern. Dies sind am ehesten benachbarte Staaten oder Staaten, denen sich ein Staat traditionell verbunden fühlt. Die geografische Häufung von Systemtypen – präsidentieller Typus in Amerika, parlamentarischer Typus in Europa – sowie Ähnlichkeiten aufgrund von Bündnissen – etwa die Commonwealth-Staaten – sind nicht zufällig.

Derzeit liegt allerdings in Liechtenstein keine Umbruchsstimmung wie beispielsweise nach Krisen, Revolutionen etc. vor, sodass sich generelle die Frage stellt, welches Problem mit einer Direktwahl der Regierung gelöst werden soll und ob die Direktwahl der Regierung auch tatsächlich das adäquate Mittel zur allfälligen Problemlösung darstellt. Wenn man die politische Debatte in Liechtenstein verfolgt, scheint die Frage der Direktwahl der Regierung derzeit keine hohe Priorität aufzuweisen. Einen Impuls könnte die Debatte bekommen, wenn in den Nachbarstaaten die Idee einer Direktwahl Auftrieb erhalte oder sogar realisiert werden würde.

Legitimationskette

Die Legitimation der Regierung leitet sich im präsidentiellen System direkt vom Volk ab, während im parlamentarischen System die Regierung vom Parlament gewählt wird. Die direkt gewählte Regierung ist daher auch stärker an die Wählerschaft gebunden, während im parlamentarischen System die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament im Vordergrund steht. Aus der direkten Legitimation durch die Volkswahl erwächst im präsidentiellen System im Vergleich zu parlamentarischen Systemen meist eine stärkere Position der Exekutive. Ausgeblendet werden hier die Einflüsse anderer Akteure, insbesondere der Parteien, die in beiden Systemen faktisch wesentlich über die personelle Zusammensetzung der Regierung vor- oder überhaupt entscheiden.

Im Falle einer Direktwahl der liechtensteinischen Regierung müsste deren Verhältnis zum Landtag und zum Fürsten neu bestimmt werden. Als volkslegitimierte Regierung sollte sie nicht vom Fürsten oder vom Landtag entlassen werden können. Insgesamt führt die Direktwahl der Regierung zu einer weiteren Stärkung der Exekutive, die ohnehin bereits die dominante Kraft in der Politikgestaltung in Liechtenstein darstellt.

Wahlssystem, Regierungssystem, Rolle eines Staatsoberhauptes, Aufgaben des Regierungschefs und Kabinettsstrukturen

Bei einer Direktwahl der Regierung ist zu definieren, ob dies für den Regierungschef gilt, welcher – analog zu den Vereinigten Staaten von Amerika – danach sein Kabinett zusammenstellt, oder ob die Wahl aller einzelnen Mitglieder der Regierung im Direktwahlverfahren erfolgen soll. In diesem Falle wäre noch zu bestimmen, ob ein gesamtes Regierungsteam einschliesslich eines designierten Regierungschefs zur Wahl antreten soll, oder ob es sich – wie in den meisten schweizerischen Kantonen – um eine individuelle Wahl der einzelnen Regierungsmitglieder handelt, welche anschliessend gemeinsam die Regierung bilden. Wenn in den schweizerischen Kantonen jemand turnusmässig der Regierung vorsteht, vereinigt er in der Regel als „primus inter pares“ kaum mehr Befugnisse auf sich als die anderen Regierungsmitglieder. Auch die Frage der Ressortverteilung wäre zu beantworten. Schliesslich müsste definiert werden, ob der Wahlzeitpunkt mit den Landtagswahlen zusammenfallen soll, wie lange die Mandatsdauer der Regierung beziehungsweise der Regierungsmitglieder wäre und nach welchem Wahlsystem gewählt würde. Dass ein präsidentialer Regierungschef in Majorzwahl gewählt wird, liegt auf der Hand. Bei der Wahl aller Regierungsmitglieder ist aber sowohl eine Majorzwahl jedes einzelnen Regierungsmitglieds möglich, wie dies in den meisten Schweizer Kantonen der Fall ist, oder auch eine Proporzwahl, wie in den Kantonen Tessin und Zug.⁵ Schliesslich wäre noch zu bestimmen, ob die Wahlkreiseinteilung (Oberland, Unterland) auch bei Regierungswahlen gilt und ob es ein Quorum für diese Wahlkreise gibt. Aktuell sind in Liechtenstein mindestens zwei Regierungsmitglieder pro Wahlkreis vorgeschrieben.

Zu den kantonalen Direktwahlen der Regierungsmitglieder ist noch zu erwähnen, dass dort meist ein „freiwilliger Proporz“ gepflegt wird, womit die Parteien den Wettbewerb um Regierungssitze nicht in jedem Fall auf die Spitze treiben, sondern dafür Sorge tragen, dass eine einigermaßen ausgewogene Vertretung der wichtigsten Parteien in den kantonalen Regierungen erfolgt. Diese Usanz ist ein Musterbeispiel der Konkordanz- bzw. Konsensdemokratie.⁶ Es ist fraglich, ob dieser freiwillige Proporz in Liechtenstein angewandt würde. Umgekehrt sollte bei einer Direktwahl aber wenigstens ein Mindestmass an demokratischer Wahlmöglichkeit gegeben sein und nicht die Wahl durch Parteienabsprachen faktisch vorbestimmt werden.

Das Verhältnis der Regierung zum Landesfürsten wäre ebenfalls zu klären. Die Direktwahl der Regierung ist grundsätzlich mit einer stärkeren Legitimation der Regierung verbunden, somit einer Stärkung der Exekutivmacht. Dem widerspricht das bestehende Ernennungs- und Entlassungsrecht des Fürsten, ferner auch dessen sichtbare Rolle in der Ausübung der Exekutive, insbesondere in der Aussenpolitik. Die Zuständigkeiten und die Frage einer Richtlinienkompetenz wäre demnach zu klären – innerhalb der Regierung wie auch im Verhältnis zum Landesfürsten.

⁵ Vgl. Vatter 2002, S. 46-51.

⁶ Vatter 2002, S. 44.

Abhängigkeit von Parlament und Regierung, Regierungsbildung, Regierungssturz und Parlamentsauflösung

Im parlamentarischen System besteht eine direkte Abhängigkeit der Regierung vom Parlament, welches sich je nach weiterer Ausgestaltung des politischen Systems nicht nur in der Wahl der Regierung durch das Parlament ausdrückt, sondern auch durch die Möglichkeit der Abberufung der Regierung. Andererseits kann eventuell auch die Regierung das Parlament auflösen und Neuwahlen anordnen (was in Liechtenstein nicht der Fall ist). Dies erzeugt eine enge wechselseitige Koppelung von Regierung und Parlament, während im präsidentiellen System gerade eine grösstmögliche Distanz zwischen Regierung und Parlament gesucht wird, etwa dadurch, dass die Regierung vom Parlament nicht oder nur unter aussergewöhnlichen Umständen gestürzt werden kann. Ebenso kann die Regierung im präsidentiellen System das Parlament nicht auflösen (beispielsweise Impeachmentverfahren gegen den Präsidenten in den Vereinigten Staaten von Amerika). In den Begrifflichkeiten der Gewaltenteilung spricht man beim präsidentiellen System von einem System der Gewaltentrennung (*separation of powers*), im parlamentarischen System von Gewaltenverschränkung (*fusion of powers*).

In der Beziehung zwischen Landtag und Regierung entfällt bei einer Direktwahl der Regierung das Wahlrecht des Landtages. Die starke Stellung der Regierung infolge Direktwahl sollte auch das bisherige Entlassungsrecht des Landtages ausser Kraft setzen. Die Regierung wäre also nicht mehr an den Willen des Landtags gebunden. Das Entlassungsrecht würde systemlogisch eher dem Volk zustehen.

Mit Blick auf das dualistische System Liechtensteins könnten indes das Ernennungsrecht sowie das Entlassungsrecht des Fürsten beibehalten werden. Es würde aber eher Sinn geben, die Volkswahl der Regierung so zu interpretieren, dass die Wahl und allenfalls die Entlassung in die alleinige Kompetenz des Volkes fallen. Damit würden auf Seiten des Fürsten sowohl das Ernennungs- wie auch das Entlassungsrecht entfallen.

Umgekehrt wäre zu überlegen, ob die mit einer Direktwahl der Regierung einhergehende Schwächung des Landtags nicht teilweise kompensiert werden sollte, indem der Landtag nicht mehr vom Fürsten (bei Vorliegen erheblicher Gründe) aufgelöst werden kann.

Andererseits gibt es auch Modelle einer Direktwahl der Regierung, in welchen der Regierung das Recht zukommt, das Parlament aufzulösen. Dies würde zu einer weiteren Schwächung des Parlaments führen und eine krasse Unterordnung unter die Exekutive nach sich ziehen.

Regierungskoalition, Regierungstypen und Parteienkonstellationen

Es ist systemimmanent, dass im präsidentiellen System die Zusammensetzung der Regierung wesentlich von der Parteizugehörigkeit des direkt gewählten Regierungschefs geprägt ist, falls dieser mit der Kabinettsbildung beauftragt wird. Es ist zwar nicht zwingend, dass nur Mitglieder der eigenen Partei in die Regierung aufgenommen werden. Dennoch ist es eher selten, dass Mitglieder anderer Parteien einer präsidentiell bestellten Regierung angehören. Etwas häufiger werden Parteilose in ein solches Kabinett aufgenommen. Im parlamentarischen System wird dagegen die Regierung meist von einer rechnerischen Mehrheit von Abgeordneten gewählt (eine Minderheitsregierung oder eine von der Mehrheit geduldete Regierung ist die Ausnahme).

Da die absolute Mehrheit an Mandaten selten von einer einzigen Partei erreicht wird, zwingt sich meist die Bildung einer Koalitionsregierung auf. Allerdings sind Mehrheitsverhältnisse stark vom Wahlrecht abhängig, sodass in Staaten mit Majorzwahlrecht (beispielsweise Grossbritannien) häufiger (aber nicht immer) klarere Machtverhältnisse im Parlament resultieren als in politischen Systemen mit Proporzwahlrecht.

Generell wäre zu bestimmen, ob die Direktwahl der Regierung in Liechtenstein einzig auf die Person des Regierungschefs reduziert werden soll – analog zu den Präsidentschaftswahlen in den Vereinigten Staaten von Amerika –, oder ob dies für ein gesamtes Regierungsteam oder für alle Regierungsmitglieder einzeln gelten soll (vgl. Kantone in der Schweiz).

Eine Direktwahl eines mit der Kabinettbildung beauftragten Regierungschefs würde wohl in den meisten Fällen zu einer Einparteienregierung, eventuell ergänzt mit parteiunabhängigen Experten, führen. Selbst wenn Mitglieder anderer Parteien in die Regierung aufgenommen würden, würde die Leitlinienkompetenz beim Regierungschef bleiben, da er aufgrund der Direktwahl eine herausragende Legitimation besitzt. Bei einer Separatwahl aller Regierungsmitglieder würden sich andere Konstellationen und Machtverhältnisse ergeben.

Kompatibilität von Amt und Mandat

Im parlamentarischen System ist meist eine engere personelle Verschränkung zwischen Parlament und Regierung gegeben als in präsidentiellen Systemen. Dies zeigt sich exemplarisch im Falle Grossbritanniens, wo die Regierungsmitglieder aus dem Parlament rekrutiert werden müssen. Im präsidentiellen System hingegen gilt, entsprechend dem Dogma der Gewaltentrennung, meist eine Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Parlamentsmandat.

In Liechtenstein ist es bereits heute so, dass Regierungsmitglieder kein Landtagsmandat ausüben dürfen. Aufgrund dieser Inkompatibilitätsregelung würde eine Direktwahl der Regierung keine Veränderung nach sich ziehen.

Gesetzesinitiative, Vetorecht, Rolle von Parlament und Regierung im Gesetzgebungsverfahren

Beim Gesetzgebungsprozess zeigt sich im parlamentarischen System ein enges Miteinander von Regierung und Parlament, indem die Regierung Gesetzesvorschläge ins Parlament einbringen kann (Initiativrecht). Der starken Stellung des Parlaments im parlamentarischen System entsprechend obliegt die Entscheidung über ein Gesetz aber dem Parlament. Im präsidentiellen System arbeiten dagegen Regierung und Parlament idealtypischerweise getrennt, sodass die Regierung kein Initiativrecht besitzt. Umgekehrt kann sich die Regierung mit einem Veto gegen Parlamentsbeschlüsse wehren, um in ihrer Tätigkeit nicht vom Parlament zu stark behindert zu werden. Dieses Veto kann suspensiv ausgestaltet sein, also zeitlich befristet, oder überstimbar mit einem neuerlichen Parlamentsbeschluss (Beharrungsbeschluss, eventuell mit qualifizierter Mehrheit), oder das Veto kann als absolutes Veto ausgestaltet sein. Jeder zusätzliche Vetospieler in einem politischen System hat eine Bedeutung, da die Entscheidungsfindung erschwert wird, wofür umgekehrt breiter abgestützte und austarierte Lösungen avisiert werden müssen, was sich als Vorteil für die Stabilität und Rationalität eines Systems erweisen kann.

Das Verhältnis von Landtag und Regierung in der Gesetzgebung müsste im Falle einer Direktwahl der Regierung neu definiert werden. Der Landtag als Legislative würde die Hauptkraft in der Gesetzgebung bleiben, allenfalls auch das Volk im direktdemokratischen Verfahren. Ebenfalls unangetastet könnte das Sanktionsrecht des Fürsten bleiben. Ob aber die Regierung weiterhin mit Berichten und Anträgen, also eigenen Gesetzesvorstößen, an den Landtag herantreten könnte, müsste definiert werden. Sollte die Direktwahl der Regierung mit einer strikten Trennung der Gewalten verbunden sein, müsste das Initiativrecht der Regierung entfallen.

Umgekehrt wäre zu prüfen, ob dem Landtag weiterhin die Instrumente der Motion, des Postulats und der Interpellation zur Verfügung stehen sollen. Je nach Rigidität der Gewaltenteilung kann diese Frage unterschiedlich beantwortet werden.

Da die Direktwahl der Regierung eine eigenständigere Stellung der Exekutive signalisiert, wäre zudem zu bestimmen, ob der Regierung ein Vetorecht in der Gesetzgebung, definiert als suspensives oder absolutes Veto, zukommen müsste. Daraus würde ein zusätzliches Blockadepotential im politischen System Liechtensteins erwachsen. Dies würde vor allem zum Tragen kommen, wenn sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung von der Landtagsmehrheit unterscheidet.

Kontrollmechanismen im politischen System

Es lässt sich nicht rein theoretisch bestimmen, ob die Kontrollmechanismen im parlamentarischen oder präsidentiellen System besser ausgebaut sind. Jedenfalls aber funktionieren sie anders. Im parlamentarischen System besteht im Grunde genommen eine permanente Kontrolle der Regierungstätigkeit, die durch das Abberufungsrecht des Parlaments auch die notwendige Verbindlichkeit bekommt. Andererseits wird der Kontrollwille durch die Identität zwischen Parlamentsmehrheit und Regierungszusammensetzung gedämpft. Es ist also auch eine Frage der Rechte der Parlamentsminderheit (etwa zur Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission), der Kontrollfunktion der Medien und der Rolle von Gerichten, ob die Kontrolle der Regierungstätigkeit ausreichend ist. Im präsidentiellen System findet keine direkte Kontrolle zwischen Parlament und Regierung statt. Durch die Trennung der Kompetenzgebiete und der gleichzeitigen Notwendigkeit, Politik voran zu bringen, verlagert sich ein Grossteil der Kontrolle in informelle Sphären oder muss von den Medien wahrgenommen werden. Eine zu starke Dominanz der Exekutive kann allerdings auch zu demokratischen Defiziten führen, indem beispielsweise die Regierung das Parlament auflösen kann, das Parlament aber die Regierung nicht absetzen kann. Mit dieser Machtfülle ausgestattet ist es ein kleiner Schritt bis zur Kontrolle der Medien, der Parteien und insbesondere auch der Opposition durch die Regierung, wie Beispiele aus Osteuropa zeigen.

Bezüglich der Kontrollfunktion des Parlaments wäre in Liechtenstein bei einer Umstellung auf die Direktwahl der Regierung einige Feinarbeit zu leisten. Wie weiter oben ausgeführt wäre zu klären, ob die Regierung weiterhin in Abhängigkeit von Fürst und Landtag steht (Entlassungsrecht). Damit wäre ein starkes Instrument zur Disziplinierung der Regierung gegeben. Dies würde allerdings der Idee der Direktwahl der Regierung mit der entsprechenden Stärkung der Exekutive widersprechen.

Weiters wären, wie ebenfalls ausgeführt, die Kompetenzen in der Gesetzgebung einschliesslich der Vetorechte zu definieren, somit also auch das Ausmass der unmittelbaren Gesetzgebungs- oder Verordnungskompetenz der Regierung. Je nachdem wie viel Macht die Regierung auf sich vereinigen würde, könnte die Kontrolle der Regierung erodieren.

Zu prüfen wäre ferner, ob der Regierung ein Recht zukommen soll, den Landtag zu entlassen, was in präsidentiellen Systemen mitunter der Fall ist. Dies würde die Exekutive weiter stärken und das Parlament zusätzlich schwächen. Umgekehrt wäre im Falle einer Direktwahl eines Regierungschefs, wenn dieser sein eigenes Kabinett zusammenstellen darf, zu regeln, ob der Fürst und/oder der Landtag die einzelnen Regierungsmitglieder bestätigen muss.

Schliesslich wäre damit zu rechnen, dass der Landtag verstärkt von seinem Recht, eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen, Gebrauch machen würde. Nach bestehendem Recht kann bereits ein Viertel der Abgeordneten eine parlamentarische Untersuchungskommission beschliessen. Dieses Instrument würde sicherlich häufiger eingesetzt, wenn die Regierung einseitig zusammengesetzt wäre.

Parteien und Parteienmacht

Die Fokussierung auf die mit viel Macht ausgestattete Regierung im präsidentiellen System mit der damit einher gehenden Personalisierung schwächt die Rolle der Parteien massgeblich. Parteien sind daher in präsidentiellen Systemen meist losere Verbindungen als in parlamentarischen Systemen, in denen von den Parteien und Parteizentralen bedeutende Macht ausgeht, die bis in die Parlamente und die Regierung reicht. Die Bürgerinnen und Bürger haben im parlamentarischen System meist grössere Chancen, dass ihre Anliegen von Parteien und Parteienrepräsentanten aufgegriffen werden, womit eine bessere Interessenartikulation und Resonanz im Parlament erfolgt. Auch dies muss indes am konkreten Fall empirisch überprüft werden und lässt sich theoretisch nicht schlüssig bestimmen.

Die Rolle der liechtensteinischen Parteien würde im Falle einer Direktwahl der Regierung geschwächt, da sich ein Grossteil der Macht auf Führungspersönlichkeiten auf Exekutivebene konzentrieren würde. Die betreffende Partei würde in beträchtlichem Ausmass abhängig von der Akzeptanz und Performanz dieser Persönlichkeiten in der Rolle des Regierungschefs, gegebenenfalls auch von Regierungsräten. Die oppositionellen Parteien wären ebenfalls gezwungen, mehrheitsfähige Führungspersönlichkeiten aufzubauen, um bei den Regierungswahlen eine Siegeschance zu haben und damit die Exekutivmacht zu erobern oder sich daran beteiligen zu können. Sachfragen und programmatische Präferenzen der Parteien würden dagegen weiter in den Hintergrund treten.

Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratien

Eine Direktwahl der Regierung würde zu einer stärkeren Akzentuierung der Konkurrenzmechanismen im politischen System führen, insbesondere bei Alleinregierung einer Partei. Würde die Wahl nach dem Muster der meisten Schweizer Kantone erfolgen, also durch Direktwahl der einzelnen Regierungsmitglieder, dürfte sich hingegen eine Regierung mit

Mitgliedern verschiedener Parteien herausbilden, die zu konkordantem Handeln geradezu gezwungen ist.

Fraktionsdisziplin

Es liegt auf der Hand, dass im parlamentarischen System mit der prägenden Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsprozess und bei der Regierungsbestellung die Fraktionsdisziplin und letztlich auch die Parteienmacht eine grössere Rolle spielen als im präsidentiellen System. Neben diesen systemimmanenten Unterschieden zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System – in Anlehnung an Shugart (1992) – können sich in der Praxis noch eine Reihe weiterer Unterschiede manifestieren, so etwa betreffend der Personalisierung in der Politik, der Rolle von Medien, den Kontrollmechanismen im politischen System, der Rolle der Parteien und deren Macht, oder auch der Quantität und Qualität von politischem Input und Output (siehe weiter unten).

Zu Änderungen in der Fraktionsdisziplin im liechtensteinischen Landtag kann keine generalisierende Prognose abgegeben werden. Sollte das Wahlrecht bei den Landtagswahlen unverändert bleiben, wären weiterhin Fraktionen proportional vertreten und hätten einen starken Parteienbezug. Fraktionsdisziplin könnte insbesondere von einer Partei mit einer knapper Mehrheit im Landtag gefordert werden, um die Regierungstätigkeit zu unterstützen, oder – falls die Regierung von einer anderen Partei gestellt wird –, diese in Schwierigkeiten zu bringen.

Personalisierung

Im präsidentiellen System findet eine stärkere Personalisierung statt, fokussiert auf die Person des Chefs der Exekutive. Der Regierungschef beziehungsweise mit Exekutivmacht ausgestattete Präsident ist durch die Direktwahl auf ein gutes Image in der Wählerschaft angewiesen und muss sich dadurch in entsprechend günstigem Rampenlicht präsentieren. Im parlamentarischen System wird zwar auch sehr stark mit Blick auf die (indirekte) Regierungsbildung gewählt, es spielen aber neben dem Charisma von Führungspersönlichkeiten auch die Leistungen der Parteien und deren Vertreter, von der nationalen bis zur lokalen Ebene, im Hinblick auf die Wahlentscheidung eine wichtige Rolle. Ebenso kommt Programmen der Parteien und den in den jeweiligen Wahlkreisen antretenden Parlamentskandidatinnen und -kandidaten eine stärkere Rolle zu als in präsidentiellen Systemen, insbesondere wenn das Verhältniswahlrecht gilt.

Landtagswahlen werden in Liechtenstein bereits heute sehr stark auf die Führungspersönlichkeiten der Parteien ausgerichtet, namentlich die nur indirekt zu wählenden Regierungsmitglieder, darunter insbesondere die Regierungschef-Kandidaten. Eine Direktwahl der Regierung würde diese Tendenz weiter verstärken.

Umgekehrt würde im Falle einer Direktwahl der Regierung die Wahl zum Landtag möglicherweise von der Hypothek der Regierungsbestellung entlastet und es würde beim Wahlentscheid stärker auf die Leistungen der Parteien, die Wahlprogramme und die Landtagskandidatinnen und -kandidaten fokussiert.

Hinsichtlich der Wahlchancen von Frauen ist anzumerken, dass die Imagevorteile von Männern in der Politik (Marxer 2005) dazu führen könnten, dass Frauen im Falle einer Direktwahl der

Regierung tendenziell schwächer abschneiden. Damit wäre der derzeitige Stand von zwei Frauen in der fünfköpfigen Regierung gefährdet.

Die starke Personalisierung bei einer Direktwahl der Regierung würde ferner bedingen, dass sich Kandidatinnen und Kandidaten in genügender Zahl einem zeit- und kräftezehrenden Wahlkampf stellen müssten, was in dem bislang weitgehend auf Milizbasis funktionierenden politischen System Liechtensteins problematisch werden kann. Mit einer Kandidatur ist man gesellschaftlich exponiert und muss dies sowohl mit dem privaten wie auch beruflichen Bereich in Einklang bringen. Man muss auch bereit sein, die Konsequenzen des Urnengangs – Wahl oder Nichtwahl – zu verkraften. Es ist fraglich, ob sich gerade die Besten und Geeignetsten einer solchen Prozedur unterwerfen wollen. Das Rekrutierungsproblem für politische Ämter könnte sich also verschärfen, zumal jeweils aktuelle Amtsträger einen Bonus aufweisen, was die Erfolgsaussichten von Gegenkandidaten/-kandidatinnen weiter schmälert.

Rolle der Medien

Die ausgesprochene Personalisierung der Politik im präsidentiellen System kommt den herrschenden medialen Darstellungsformen und somit der Medienlogik stärker entgegen als die parteien- und programm-basierte Politik in den parlamentarischen Systemen. Dies zeitigt unterschiedliche Folgen, etwa eine emotionalere öffentliche Vermittlung politischer Sachverhalte im Präsidentialismus, kombiniert mit einer Reduktion von Komplexität, andererseits aber auch eine generell personalplebiszitäre Entwicklung der Politik, in welcher persönliche Merkmale von Politikern und deren Charisma einen höheren Stellenwert bekommen als die Sachfragen selbst, was wiederum Manipulationen, symbolische Politik und Scheinlösungen begünstigt.

Unter der Annahme, dass das liechtensteinische Mediensystem mit der Dominanz zweier Parteizeitungen (Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt) bestehen bleibt, wäre damit zu rechnen, dass bei einer Direktwahl der Regierung und einer Regierungsverantwortung einer einzelnen Partei die betreffende Parteizeitung insbesondere und fast durchgehend positiv über die Regierungsarbeit und die Regierungsmitglieder berichten würde, während die oppositionelle Zeitung stärker die Rolle des Landtages und die Defizite der Regierung in den Vordergrund stellen würde.

Eine weitere Zunahme der Personalisierung in der Berichterstattung ist im liechtensteinischen Kontext allerdings insgesamt nur beschränkt möglich, da bereits auf der Basis des bestehenden Wahlsystems die Regierungsmitglieder in den Medien sehr häufig aufscheinen, besonders oft in der eigenen Parteizeitung.

Verfahren zur Verfassungsänderung und Verfassungsgerichtsbarkeit

Bei einer Einführung der Direktwahl der Regierung in Liechtenstein wäre zu fragen, ob das aktuell erforderliche qualifizierte Mehr bei Verfassungsänderungen beibehalten werden soll. Für dessen Abschaffung gibt es an sich zwar keine zwingenden Gründe, ebenso wenig betreffend das Sanktionsrecht des Fürsten. Je nachdem wie viel Macht der Regierung aufgrund ihrer

Direktwahl zugestanden werden soll, könnte jedoch der Regierung ein Vetorecht – suspensiv oder absolut – eingeräumt werden.

Die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit (Staatsgerichtshof) könnte unverändert bleiben. Allerdings wäre zu überlegen, inwieweit der Staatsgerichtshof als Schlichtungsstelle bei Konflikten zwischen Staatsorganen, insbesondere zwischen Landtag und Regierung, fungieren sollte. Je nach konfrontativer Haltung zwischen diesen beiden Verfassungsorganen könnten Konflikte auftauchen, die einer Schlichtungs- oder Schiedsstelle bedürfen.

Direktdemokratische Verfahren, Volksrechte

Direktdemokratische Entscheidungen sind in der Regel Substitute für Entscheidungen des Landtages, so bei Initiativen, Referenden und Landtagsvorlagen, egal ob sie Gesetze, Verfassungsänderungen, Staatsverträge oder Finanzbeschlüsse beinhalten. Eine Schwächung der Kompetenzen des Landtages bedeutet in dieser Hinsicht auch eine Schwächung der direktdemokratischen Kompetenzen. Eine Beurteilung ist allerdings abhängig von der konkreten Ausformulierung der einzelnen Rechte, insbesondere etwa einer allfälligen Einführung eines Vetorechts (absolut, suspensiv) der Regierung.

Falls der Machtzuwachs der Regierung auch insofern formalisiert würde, dass die Regierung höhere Verordnungskompetenzen erhält, müsste aus dem Blickwinkel der direkten Demokratie kritisch vermerkt werden, dass bis anhin gegen Verordnungen kein Referendum möglich ist. Es wäre also denkbar, dass der Mitbestimmungsradius des Volkes insgesamt kleiner würde.

Obwohl das Wahlrecht – im Gegensatz zu Volksentscheiden über Sachfragen – in der Regel nicht als Bestandteil der direkten Demokratie angesehen wird, kann die Direktwahl der Regierung dem Volk doch zu mehr Macht und Ausdrucksfähigkeit verhelfen und insofern indirekt die Mitwirkungsrechte des Volkes stärken. Dies ist allerdings davon abhängig, wie stark sich die Regierung in der Praxis am Volkswillen orientieren muss. Das Recht auf Abwahl der Regierung durch das Volk als Ergänzung zur Wahl der Regierung würde der Verantwortlichkeit und Responsivität formalen Nachdruck verleihen. Ob dies zu einer besseren Politik führt, bleibt dahingestellt. Möglicherweise endet die Direktwahl der Regierung nur in einem personalisierteren Wahlkampf und einer populistischeren Politik, ohne sachpolitisch eine bessere Performanz zu erzielen.

Politischer Input

Die Frage nach dem politischen In- und Output ist die entscheidende Frage bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit eines politischen Systems. Vor der Einführung eines politischen Systems, wenn also beispielsweise die Entscheidung für ein parlamentarisches oder präsidentielles System getroffen werden muss, lässt sich nicht mit Sicherheit bestimmen, welches System den verschiedenen Anforderungen eher gerecht wird. Die Vielfalt an Inputstrukturen, an Teilnehmeroutinen, an bürgerschaftlichem Engagement usw. hängt kaum von dieser prinzipiellen Systementscheidung ab, sondern vielmehr von der etablierten politischen Kultur, der Tradition, der Pluralisierung der Gesellschaft insgesamt, den Wirtschafts- und Sozialstrukturen, den Akteurskonstellationen, ferner auch der Ausgestaltung

direktdemokratischer Rechte. Allerdings wäre es systemlogisch, wenn sich die Adressaten der Forderungen in den beiden Systemtypen isofern unterschieden, als im parlamentarischen System eher der Weg über die Parteien gesucht wird, in präsidentiellen Systemen eher der Weg über die Exekutive – oder alternativ über die Öffentlichkeit, insbesondere die Medien.

Im Falle einer Stärkung der Exekutive im Zuge einer Direktwahl der Regierung würde sich das Machtzentrum in Liechtenstein wie bereits mehrfach erwähnt wohl noch stärker in Richtung Regierung verschieben. Daher würden auch die Regierung und das Regierungsumfeld zu einem stärkeren Fokuspunkt für Interessengruppen aller Art, während die Parteien und Landtagsabgeordneten an relativer Macht und Bedeutung verlieren würden. Welche Sekundäreffekte dieser zusätzliche Druck auf die Regierung auslöst, ist eine theoretisch kaum zu beantwortende Frage. Möglicherweise würde der Mitarbeiterstab rund um die Regierung weiter ausgebaut, um die Regierung zu entlasten und zu schützen.

Je nach Kompetenzzuwachs der Regierung würde das zusätzliche Recht des Volkes auf Direktwahl der Regierung einen direkteren Einfluss des Volkes auf die Bestellung der Regierung, damit auch eine Auswahl an unterschiedlichen programmatischen Leitideen im Konkurrenzkampf der Regierungskandidaten, bedeuten. Umgekehrt würde eine Schwächung der Kompetenzen des Landtages bedeuten, dass die direktdemokratischen Volksrechte, die sich wesentlich auf die Tätigkeit und den Kompetenzbereich des Landtages beziehen, an Stellenwert verlieren.

Politischer Output

Bezüglich des politischen Outputs ist ebenfalls festzuhalten, dass dessen Qualität und Quantität nicht direkt und kausal mit dem politischen Systemtypus zusammenhängt. Beide Systemtypen haben in der politischen Entscheidungsfindung ihre Vor- und Nachteile, sodass nicht theoretisch geklärt werden kann, welches System sich als vorteilhafter erweist. So kann sich die Einparteienregierung mit starker Exekutivmacht im präsidentiellen System als schlagkräftig erweisen, kann aber durch Blockadehaltungen des Parlaments auch behindert werden. Im parlamentarischen System kann die Achse Parlament-Regierung dank meist identischer mehrheitlicher Parteienzusammensetzung eine effiziente Politik ermöglichen, aber auch durch uneinige Koalitionen und Parteienegoismus gelähmt werden.

Ohne Detailkenntnisse über die Ausgestaltung des politischen Systems mit Direktwahl der Regierung in Liechtenstein lassen sich keine Aussagen über den politischen Output treffen. Je nachdem ob es zu einem Zuwachs an Vetospielern kommt, können die Blockaden im politischen Entscheidungsprozess zunehmen. Je nach Machtfülle der Regierung kann es allerdings auch, mindestens kurzfristig, zu effizienterer Politikgestaltung führen. Die Gefahr von Fehlentscheidungen und damit einher gehend von gesellschaftlichen und politischen Zerwürfnissen steigt indes vermutlich, je weniger konsensorientiert die Politik gestaltet werden muss. Wie die Bilanz letztendlich aussehen würde, ist fraglich.

Funktion allfälliger zweiter Parlamentskammern

Dieses Kriterium stellt sich in Liechtenstein nicht, da der Landtag ein Einkammer-Parlament ist.

Parteiensysteme und Konfliktlinien

Unter der Annahme einer stärker auf Konkurrenz statt Konsens basierenden Politik kann damit gerechnet werden, dass eine Einparteienregierung mit relativ grosser Machtfülle auf eine starke parlamentarische Opposition stossen würde. Am liechtensteinischen Parteiensystem insgesamt muss sich aufgrund einer Direktwahl der Regierung nicht notgedrungen etwas ändern. Falls bei Landtagswahlen am bestehenden Proporzwahlssystem festgehalten wird, sind die Wahlchancen für kleinere Parteien weiterhin gegeben. Die beiden grossen Volksparteien unterscheiden sich gegenwärtig programmatisch kaum voneinander. Bei einer Direktwahl der Regierung sind auch keine gravierenden neuen Ausdifferenzierungen zu erwarten, da sich die beiden Grossparteien stark an der politischen Mitte orientieren müssen, um ihre Wahlchancen intakt zu halten. Wie sich die Lage entwickeln würde, wenn über längere Zeiträume hinweg die gleiche Partei die Regierungsmacht inne hätte, lässt sich nicht prognostizieren. Dies würde stark davon abhängen, wie stark die betreffende Partei ihre Machtstellung ausnützt, also ob gezielte Patronage- und Klientelpolitik betrieben wird, oder ob im Sinne einer proportionalen Vertretung aller gesellschaftlichen und politischen Kräfte trotzdem für einen Ausgleich gesorgt würde.

Föderale oder zentrale Strukturen

Der föderale Aspekt im liechtensteinischen politischen System reduziert sich auf die beiden Wahlkreise mit den jeweiligen Quoten für Landtagsmandate (15 und 10), beziehungsweise Regierungsmandate (mindestens zwei pro Wahlkreis). Bei einer Direktwahl der Regierung wäre, abhängig vom konkreten Wahlmodus, zu klären, inwiefern die beiden Wahlkreise weiterhin personell in der Regierung vertreten sein sollten.

5 Schlussfolgerungen

Eine Direktwahl der liechtensteinischen Regierung durch das Volk würde eine bedeutende Systemveränderung bewirken. Die bisher massgeblich parlamentarisch geprägte Regierungsbestellung unter Mitwirkung des Fürsten würde durch ein Wahlverfahren abgelöst, welches präsidentiellen Regierungssystemen eigen ist. Präsidentsche Regierungssysteme signalisieren in der Regel eine mit mehr Machtfülle ausgestattete Exekutive als die parlamentarischen Systeme. In Liechtenstein würde dies bedeuten, dass die bereits heute dominierende Gestaltungskraft der Regierung weiter zunehmen würde. Da das liechtensteinische politische System noch weitere Komponenten kennt, namentlich Fürst und Fürstenhaus, direktdemokratische Volksrechte sowie eine Verfassungsgerichtsbarkeit, müsste genau bestimmt werden, inwiefern diese Organe ihre bestehenden Kompetenzen beibehalten, verlieren oder ausdehnen würden, wobei insbesondere das jeweilige Verhältnis zur Regierung zu klären wäre. Erst wenn alle Kompetenzen und Verfahrenswege detailliert geklärt sind, können die Machtverschiebungen bei einer solch grundlegenden Systemveränderung verbindlicher eingeschätzt werden. Unter anderem sind folgende zentralen Fragen zu

beantworten: Soll die Regierung weiterhin vom Fürsten ernannt werden, wenn sie vom Volk gewählt wird? Sollen der Fürst und der Landtag weiterhin ein Entlassungsrecht haben? Soll das Volk, welches die Regierung wählt, auch die Regierung abwählen können? Bekommt die direkt gewählte Regierung ein Vetorecht – suspensiv oder absolut – in der Gesetzgebung? Wer kontrolliert die Regierung und mit welchen Mitteln?

All diesen Fragen voranzustellen sind Fragen zum Wahlmodus. Soll nur der Regierungschef direkt gewählt werden, welcher dann sein Kabinett selbst zusammenstellt? Oder werden alle Regierungsmitglieder vom Volk gewählt? Und wenn ja, ist jemand unter ihnen der Chef der Regierung oder handelt es sich um eine Regierung mit gleichrangigen Mitgliedern?

Die stärkere Personalisierung, welche eine Direktwahl mit sich bringt, würde in der politischen Kultur und der öffentlichen Kommunikation Spuren hinterlassen. Die Regierung würde wohl noch stärker Adressat von politischen Forderungen, die Parteien und Parlamentsfraktionen angesichts des Bedeutungszuwachses der Regierung und der betreffenden Persönlichkeiten eher geschwächt. Das Parlament insgesamt würde bei einem Legitimations- und Machtzuwachs der Exekutive an Bedeutung verlieren.

Ferner drängt sich eine grundsätzliche Frage im dualistischen politischen System Liechtensteins im Falle einer Direktwahl der Regierung auf, nämlich diejenige nach der Rolle des Fürsten. Das aktuelle Rollenverständnis des Fürsten ist so zu interpretieren, dass Liechtenstein nach den Prämissen eines semi-präsidentiellen Systems regiert wird, die Exekutive also auf zwei Träger verteilt ist. Im alltäglichen Politikgeschäft trägt die Regierung die Hauptlast. Die regelmässige Präsenz des Fürsten in der Öffentlichkeit, dessen aktives politisches Auftreten und sein Recht der Regierungernennung und Regierungsentlassung lassen den Schluss zu, dass die Exekutive geteilt ist. Inwiefern eine Direktwahl der Regierung zu einer tendenziell monistischen Regierung und einer Reduktion des Einflusses des Fürsten führt, ist abhängig von den weiteren Konsequenzen, die aus der Direktwahl gezogen werden. Da der Systemwechsel eine Verfassungsänderung bedingen würde, wäre allerdings die Zustimmung des Fürsten sowie des Landtages – allenfalls auch des Volkes anstelle des Landtages – notwendig. Unter der gegenwärtigen Regentschaft im Fürstenhaus ist nicht davon auszugehen, dass einem Machtverlust des Fürsten zugestimmt würde.

Die Erfolgsaussichten für einen solchen Systemwechsel Richtung Direktwahl der Regierung sind aber auch sonst als nicht allzu hoch einzuschätzen, da diese Forderung noch kaum öffentlichen Anklang gefunden hat und von keinen relevanten politischen Entscheidungsträgern erhoben wurde. Letztendlich besteht das Risiko, dass eine im Grossen und Ganzen bewährte Machtverteilung im Staat durch etwas Neues ersetzt wird, dessen Wirkungen schwer einzuschätzen sind. Es ist auch fraglich, ob ein Legitimations- und Machtzuwachs der Regierung und eine stärkere direkte Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk notwendig sind, da die Regierung auch im bestehenden System mit indirekter Wahl der Regierung genügend starke Volksnähe aufweisen muss und nicht allein an den Zügeln der Parteien geführt werden kann. Vom Landtag und den grossen Parteien ist keine starke Unterstützung für ein solches Bestreben zu erwarten, da sowohl Landtag wie auch Parteien insgesamt wohl eher geschwächt aus einem solchen Umbau hervorgehen würden.

Die Direktwahl der Regierung ist häufig in Gesellschaften verankert, die über wenig demokratisch verfestigte Strukturen verfügen. In etablierten Demokratien mit parlamentarischen Regierungssystemen wird die Direktwahl der Regierung am ehesten von rechtspopulistischen und autoritären Parteien und Strömungen erhoben. Die klaren Machtverhältnisse, die sich eventuell daraus ergeben, können ein Vorteil sein. In einem auf Konsens ausgerichteten Umfeld wie Liechtenstein ist eine Forcierung konkurrenzdemokratischer Elemente im politischen System dagegen eher ein Fremdkörper. Ein Kleinstaat ist mehr als ein grosser Staat auf ein hohes Mass an innerem Zusammenhalt angewiesen, weshalb die Institutionalisierung von Ausgrenzungen, etwa auch durch die Direktwahl einer Regierung mit einer Tendenz zu einer Einparteienregierung, eine Gefahr darstellen kann.

6 Literatur

- Armingeon, Klaus; Freitag, Markus (1997): Deutschland, Österreich und die Schweiz. Die politischen Systeme im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Croissant, Axel (2002): Regierungssysteme und Demokratietypen. In: Lauth, Hans-Joachim (Hg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag .
- Duverger, Maurice: A New Political-System Model: Semi-Presidential Government. In: European Journal of Political Research, Jg. 1980, H. 8, S. 165–187.
- Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis. Eaglewood Cliffs.
- Hartmann, Jürgen (2000): Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem. Opladen: Leske + Budrich.
- Holtmann, Everhard (2000): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ignor, Alexander (1987): Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassung. In: Press, Volker; Willoweit Dietmar (Hg.): Liechtenstein - Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Vaduz/München/Wien: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft/Oldenbourg, S. 465–485.
- Ismayr, Wolfgang (Hg.) (2009): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktual. u. überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ismayr, Wolfgang (2009): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktual. u. überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–64.
- Kimmel, Adolf (1996): Plebiszitäre Elemente im französischen und italienischen Regierungssystem. In: Rüter, Günther (Hg.): Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, S. 118–135.
- Lauth, Hans-Joachim (Hg.) (2002): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lehner, Franz (1989): Vergleichende Regierungslehre. Opladen: Leske + Budrich.
- Marxer, Wilfried (2005): Wahlchancen von Frauen in der liechtensteinischen Politik. Analysen zu den Landtagswahlen 2005 in Liechtenstein (I). Bendern. (Beiträge Liechtenstein-Institut, 30). Marxer, Wilfried (2007) "Patterns of Democracy" - Der Fall Liechtenstein. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 16. Bendern.

- Marxer, Wilfried (2007): "Patterns of Democracy" - Der Fall Liechtenstein. Bendern. (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 16).
- Marxer, Wilfried (2009a): Landtagswahlen 2009: Regierungsbildung und Wählerpräferenzen in Liechtenstein. Bendern. (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 23).
- Marxer, Wilfried (2009b): Manifesto Research - Forschungsbericht Liechtenstein (Stand 2009). Bendern. (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 25).
- Marxer, Wilfried (2009c): Der liechtensteinische Parlamentarismus heute. In: *Czasopismo Prawno-Historyczne*, S. 43–56.
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2006): Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein - Systemkontexte und Effekte. Bendern. (Beiträge Liechtenstein-Institut, 36).
- Marxer, Wilfried; Pállinger Zoltán Tibor (2007): System contexts and system effects of direct democracy - direct democracy in Liechtenstein and Switzerland compared. In: Pállinger, Zoltán Tibor; Kaufmann, Bruno; Marxer, Wilfried; Schiller, Theo (Hg.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (*Direct Democracy in Modern Europe*, 1), S. 12–29.
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2009): Die politischen Systeme Andorras, Liechtensteins, Monacos, San Marinos und des Vatikan. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 901–955.
- Michalsky, Helga (1991): Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. Michalsky, Helga (Hrsg.): *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen; Liechtenstein Politische Schriften*, Bd.15, S. 133–157.
- Michalsky, Helga (Hg.) (1991): *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (*Liechtenstein Politische Schriften*, 15).
- Neidhart, Leonhard (1982): Notizen über die öffentliche Meinung im Kleinstaat. In: Müller, Georg; Rhinow, René A.; Schmid, Gerhard; Wildhaber, Luzius (Hg.): *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn, S. 443–460.
- Pállinger, Zoltán Tibor (2003): Monarchien in Europa von heute unter besonderer Berücksichtigung der neuesten Verfassungsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein. Überarbeitetes Manuskript eines Vortrages am Institut für Österreichische und Europäische Rechtsgeschichte der Universität Wien vom 1. Dezember 2003. Bendern. (Beiträge Liechtenstein-Institut, 18).
- Pállinger, Zoltán Tibor (2006): Das Problem der Machtverteilung in den europäischen Kleinstaaten : ein Vergleich der historischen Entwicklung der Gewaltenteilungskonzeption in den Verfassungen Andorras, Liechtensteins, Monacos und San Marinos. In: Haidacher, Christoph; Schober, Richard (Hg.): *Von Stadtstaaten und Imperien : Kleinterritorien und Grossreiche im historischen Vergleich*. Tagungsbericht des 24. Österreichischen Historikertages 2005. Innsbruck: Wagner, S. 270–280.
- Riklin, Alois (1987): Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (*Kleine Schriften*, 11).
- Röhrich, Wilfried (1999): *Die politischen Systeme der Welt*. München: Beck.
- Sartori, Giovanni (1994): *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Houndsmill: Macmillan.
- Schreyer, Bernhard; Schwarmeier, Manfred (2002): *Studium der Politischen Systeme - Grundkurs Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Shugart, Matthew Soberg; Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg (2005): *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*. Draft September 2005.

- Steffani, Winfried (1979): *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried (1995): *Semipräsidentialismus: Ein eigener Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H. 4, S. 621–641.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage.
- Vatter, Adrian (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Waschkuhn, Arno (1994): *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel*. Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 18. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Wille, Herbert (2002): *Der parlamentarische Charakter der Regierung und die Amtsenthebung in der geltenden Verfassung*. BERN.

* * * * *