

VERANTWORTUNG IM SPANNUNGSFELD VON MEHRHEIT UND MINDERHEIT

«With great power comes great responsibility» – dieser bekannte Satz, der sowohl Winston Churchill als auch Spiderman zugeschrieben wird, beschreibt eine Kernbeziehung der Politik: Macht und Verantwortung. Doch erst in der Demokratie sind diese systematisch miteinander verbunden. Das zeigt sich auch mit Blick auf den liechtensteinischen Landtag.

Politische Verantwortung ist ein komplexer Begriff. Im engeren Sinne bezieht er sich auf Personen in einer politischen Funktion, weniger auf einzelne Bürgerinnen und Bürger. Auch diese haben eine Verantwortung für ihr Gemeinwesen, können dafür aber nicht politisch verantwortlich gemacht werden. Der Fokus dieses Beitrages liegt auf den Abgeordneten des liechtensteinischen Landtages. Für sie sind verschiedene Ebenen von politischer Verantwortung relevant. Dazu zählen die politische Verantwortung gegenüber dem Gemeinwesen, die Verantwortung gegenüber der eigenen Partei und die Verantwortung gegenüber der eigenen Person. Was konkret damit gemeint ist und wie die verschiedenen Spielarten politischer Verantwortung miteinander interagieren, wird im Folgenden anhand der Daten aus dem Landtagsmonitor des Liechtenstein-Instituts dargestellt.

POLITISCHE VERANTWORTUNG FÜR DAS GEMEINWESEN

Der französische Philosoph Jean-Jacques Rousseau verabsolutierte in seinem Gesellschaftsvertrag die Annahme gemeinsamer Interessen aller Menschen im Gemeinwesen (*Volonté générale*). Dieser Gemeinwille soll alles politische Handeln leiten. Andere Meinungen wurden als gefährliche Abweichungen gebrandmarkt. Im starken Kontrast dazu steht die Pluralismustheorie eines Ernst Fraenkel, wonach es in modernen Demokratien kein feststehendes Gemeinwohl geben kann. Dieses ergibt sich erst durch den Wettstreit der gesellschaftlichen Interessen. Ein solcher Wettstreit zeigt sich insbesondere bei Wahlen, wenn die politischen Parteien mit unterschiedlichen Programmen um die Unterstützung der Wählerinnen und Wähler ringen. Nach den Wahlen setzt sich dieser Wettstreit im Kampf um politische Mehrheiten für konkrete Vorlagen fort. Allerdings verliert er meist deutlich an Intensität, da sich kaum ein Parlament im Dauerkonflikt befindet.

Dies zeigt sich auch im Liechtensteiner Landtag. So lag der durchschnittliche Zustimmungsggrad bei Schlussabstimmungen über Gesetzesvorlagen in der vergangenen Legislaturperiode bei über 95 Prozent. Eine Gesetzesvorlage fand in aller Regel also nicht nur die Zustimmung aller Abgeordneten der beiden Regierungsparteien Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP) und Vaterländische Union (VU), sondern wurde auch von den drei Oppositionsparteien Freie Liste (FL), Die Unabhängigen (DU) und den Demokraten pro Liechtenstein (DpL) unterstützt. Auch bei anderen Traktanden wie Staatsverträgen oder Finanzvorlagen ist die Zustimmung bei

Schlussabstimmungen meist sehr hoch. Diese hohe Zustimmung über alle Parteigrenzen hinweg kann als Ausdruck der Konsenskultur der liechtensteinischen Politik verstanden werden. Der Schlussabstimmung im Landtag geht demnach ein mehrstufiges Verfahren voraus, indem sich der Landtag mehrfach mit einer Gesetzesvorlage der Regierung auseinandersetzt und sich alle relevanten Akteure im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung äussern können.

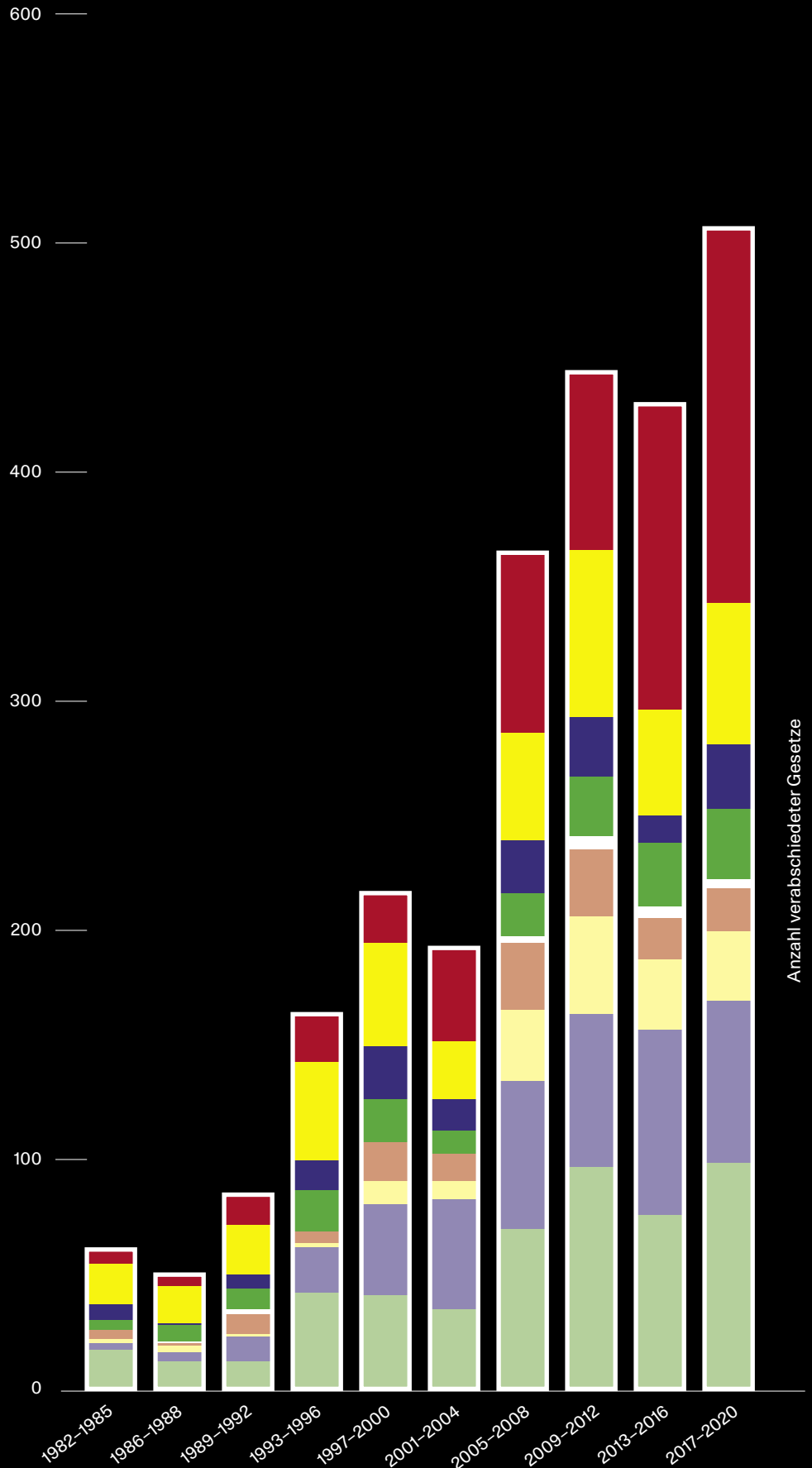
Traktandumstyp (2017–2021)	Ø-Zustimmung in Prozent
Finanzbeschlüsse	86
Staatsverträge	93
Gesetze	95

Die Konsenskultur der liechtensteinischen Politik dient aber nicht nur der Einbindung unterschiedlicher Interessen. Sie begünstigt auch eine effiziente Umsetzung. So ist davon auszugehen, dass im Konsens verabschiedete Gesetze bei der Umsetzung und Anwendung auf weniger Widerstand stossen als stark polarisierende Vorlagen. Die Konsenskultur hängt zudem auch mit der Kleinräumigkeit Liechtensteins und den damit einhergehenden knappen personellen Ressourcen zusammen. Dass die Gesetzgebung immer mehr Ressourcen bindet, lässt der starke Anstieg der in einer Legislatur verabschiedeten Gesetze erahnen. Zugleich erstreckt sich die Gesetzgebung auf immer neue Themengebiete. Auch hierin widerspiegelt sich die politische Verantwortung des Landtages gegenüber dem Gemeinwesen. Um den Anforderungen eines diversifizierten und international ausgerichteten Wirtschaftsstandorts sowie den Interessen einer pluralistischen Gesellschaft gerecht zu werden, kann der Landtag seine eigenen Zuständigkeiten nicht einfach auf einzelne Themengebiete eingrenzen.

Die hohe Zustimmung bei Schlussabstimmungen im Landtag bedeutet indes nicht, dass im Landtag nicht kontrovers debattiert wird. In der Tat sind die Debatten teils sehr intensiv, wobei auch innerhalb der einzelnen Parteien unterschiedliche Positionen eingenommen werden. In der vergangenen Legislaturperiode sorgte dabei vor allem das Datenschutzgesetz für Diskussionen bzw. Nachfragen an die Regierung. Insgesamt erfolgten in der ersten Lesung 281 Wortmeldungen der Abgeordneten sowie 74 Wortmeldungen der Regierung. Auch der jährlich zu verabschiedende Landesvoranschlag wird stets intensiv diskutiert.

**Fokus Mandatsperiode
2017–2021**

- **Wirtschaft**
 Versicherungen (7)
 Kredit (127)
 Handel (13)
 Gewerbe, Industrie (14)
 Forstwesen, Jagd, Fischerei (1)
 Landwirtschaft (2)
- **Gesundheit, Arbeit,
Soziale Sicherheit**
 Fürsorge (4)
 Wohnbauförderung (4)
 Sozialversicherung (26)
 Arbeit (8)
 Gesundheit (20, davon 5 Umwelt)
- **Bauwesen, Öffentliche
Werke, Energie, Verkehr**
 Post- und Fernmeldeverkehr (7)
 Verkehr (7)
 Energie (11)
 Bauwesen, Raumplanung (3)
- **Finanzen**
 Doppelbesteuerung (3)
 Steuern (14)
 Zollwesen (2)
 Münzwesen (1)
 Allgemeine Organisation (11)
- **Landesverteidigung**
 Wirtschaftliche Verteidigung (1)
 Allgemeine Bestimmungen (3)
- **Schule, Wissenschaft,
Kultur**
 Schutz von Kulturgut bei
bewaffneten Konflikten (1)
 Natur- und Heimatschutz (4)
 Kunst, Kultur (2)
 Dokumentation (2)
 Schule (10)
- **Strafrecht, Strafrechts-
pflege, Strafvollzug**
 Rechtshilfe, Auslieferung (12)
 Strafvollzug (3)
 Strafregister (2)
 Strafrecht (13)
- **Privatrecht, Zivilrechts-
pflege, Vollstreckung**
 Vollstreckung (11)
 Zivilrechtspflege (9)
 Geistiges Eigentum (6)
 Zivilrecht (45)
- **Staat, Volk, Behörden**
 Landesbehörden (72)
 Politische Rechte, Parteien (1)
 Bürgerrecht, Niederlassung,
Aufenthalt (14)
 Staat und Gemeinden (12)



In der Klammer steht die jeweilige Anzahl veröffentlichter Landesgesetzeblätter (2017–2021).

Thema	Wortmeldungen*
Datenschutzgesetz (2018) – 1. Lesung	281
Datenschutzgesetz (2018) – 2. Lesung	199
Landesvoranschlag 2018 (2017)	174
Abänderung der Geschäftsordnung des Landtags (2018)	117
Gesetzesinitiative zur Stärkung des Informationsrechts des Landtags (2018)	106
Verpflichtungskredit S-Bahn (2020)	105
Bericht von Landtag, Regierung und Gerichten 2017 (2018)	104
* nur Abgeordnete; ohne Landtagspräsident	

Im Durchschnitt (Median) erfolgen lediglich vier Wortmeldungen pro Gesetzesvorlage. Bei Finanzvorlagen und parlamentarischen Eingängen liegt die durchschnittliche Anzahl Wortmeldungen mit 14 respektive 10 etwas höher. Bei Staatsverträgen erfolgen pro Vorlage durchschnittlich zwei Wortmeldungen. Dies bestätigt, dass insgesamt die wenig kontroversen Vorlagen überwiegen. Die politische Verantwortung des Landtages für das Gemeinwesen bleibt davon aber unberührt.

POLITISCHE VERANTWORTUNG GEGENÜBER DER PARTEI

In der repräsentativen Demokratie tragen Parlamentarier und Parlamentarierinnen auch Verantwortung für die eigene Wählergruppe. Wahlen für repräsentative Körperschaften werden in den meisten Ländern von Parteien dominiert. Sie suchen die Kandidatinnen und Kandidaten aus und stellen diese für die Wahl auf. Diese Repräsentanten vertreten dann das Wahlprogramm, nutzen die Parteisymbole und Parteimittel für ihren Wahlkampf. Werden diese Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, dann sitzen sie als Abgeordnete und somit als Vertreterinnen und Vertreter ihrer Parteien im Parlament.

Um Themen aus dem Wahlprogramm der eigenen Partei in den politischen Prozess einzubringen, stehen den liechtensteinischen Landtagsabgeordneten sogenannte parlamentarische Eingänge zur Verfügung. Dazu gehören die Instrumente Interpellation, Postulat, Motion oder Initiative. Am häufigsten wird die Interpellation genutzt, mit welcher die Regierung aufgefordert wird, über ein bestimmtes Thema Auskunft zu geben. Im Unterschied zu den anderen parlamentarischen Eingängen benötigt eine Interpellation keine parlamentarische Mehrheit, um an die Regierung überwiesen zu werden. Sie gilt somit als ein typisches Instrument der Opposition. Seit 1997 sind 151 Interpellationen eingereicht worden, am meisten davon durch die Freie Liste.

Postulat (1997–2021)	Erfolgsrate in Prozent
FBP (N=38)	63
VU (N=24)	83
FL (N=46)	48
DU/DpL (N=6)	67
Überparteilich (N=7)	86

Ähnlich beliebt ist das Postulat. Mit einem Postulat wird die Regierung verpflichtet, einen bestimmten Gegenstand zu prüfen. Von den 121 im Zeitraum 1997 bis 2021 eingereichten Postulaten wurden 76 Postulate an die Regierung überwiesen. Dies entspricht einer Erfolgsrate von 63 Pro-

zent. Zu allen überwiesenen Postulaten erfolgt ein schriftlicher Bericht durch die Regierung, welcher vom Landtag abgenommen werden muss.

Auch Motionen und Initiativen werden immer wieder eingesetzt. Mit einer Motion kann die Regierung oder eine Landtagskommission beauftragt werden, ein bestimmtes Gesetz zu erlassen bzw. zu ändern. Im Falle einer parlamentarischen Initiative wird der Entwurf für ein neues Gesetz von einem Mitglied des Landtags eingebracht.

Der Vergleich über Zeit zeigt auch, dass besonders in der Mandatsperiode 1997 bis 2001 viele parlamentarische Eingänge erfolgten. Damals gab es eine VU-Alleinregierung mit der FBP und der FL in der Opposition. Beide Oppositionsparteien reichten in dieser Zeit viele parlamentarische Eingänge ein. Überraschenderweise erfolgten in der darauffolgenden Mandatsperiode mit einer Alleinregierung der FBP nur wenige parlamentarische Eingänge.

Die politische Verantwortung gegenüber der eigenen Partei zeigt sich schliesslich im Abstimmungsverhalten der einzelnen im Parlament vertretenen Fraktionen. Bei allen 130 Schlussabstimmungen zu Gesetzesvorlagen zwischen 2017 und 2021 stimmten die Fraktionsmehrheiten von VU und FBP gleich ab. Auch bei den 50 Kreditvorlagen gab es nur in zwei Fällen eine abweichende Fraktionsmehrheit von FBP und VU. Zudem war die Übereinstimmung innerhalb der Fraktionen jeweils sehr hoch.

Unterschiedliche Positionen zwischen den beiden Grossparteien lassen sich vor allem bei parlamentarischen Eingängen feststellen: Bei 42 Prozent der Abstimmungen stimmten die VU-Abgeordneten anders ab als die Mehrheit der FBP-Abgeordneten. Auch bei Anträgen aus dem Landtag im Rahmen der zweiten Lesung von Gesetzesvorlagen stimmten VU- und FBP-Abgeordnete oft unterschiedlich ab. Auffällig ist dabei, dass der Grad der Übereinstimmung zwischen dem Abstimmungsverhalten von VU und FBP kaum vom Grad der Übereinstimmung zwischen den Regierungsparteien mit den anderen Parteien – also FL, DU und DpL – abweicht. Übereinstimmung zeigen FBP und VU also vor allem bei Vorlagen der Regierung, während bei allen anderen Vorlagen die politische Verantwortung gegenüber der eigenen Partei dominiert.

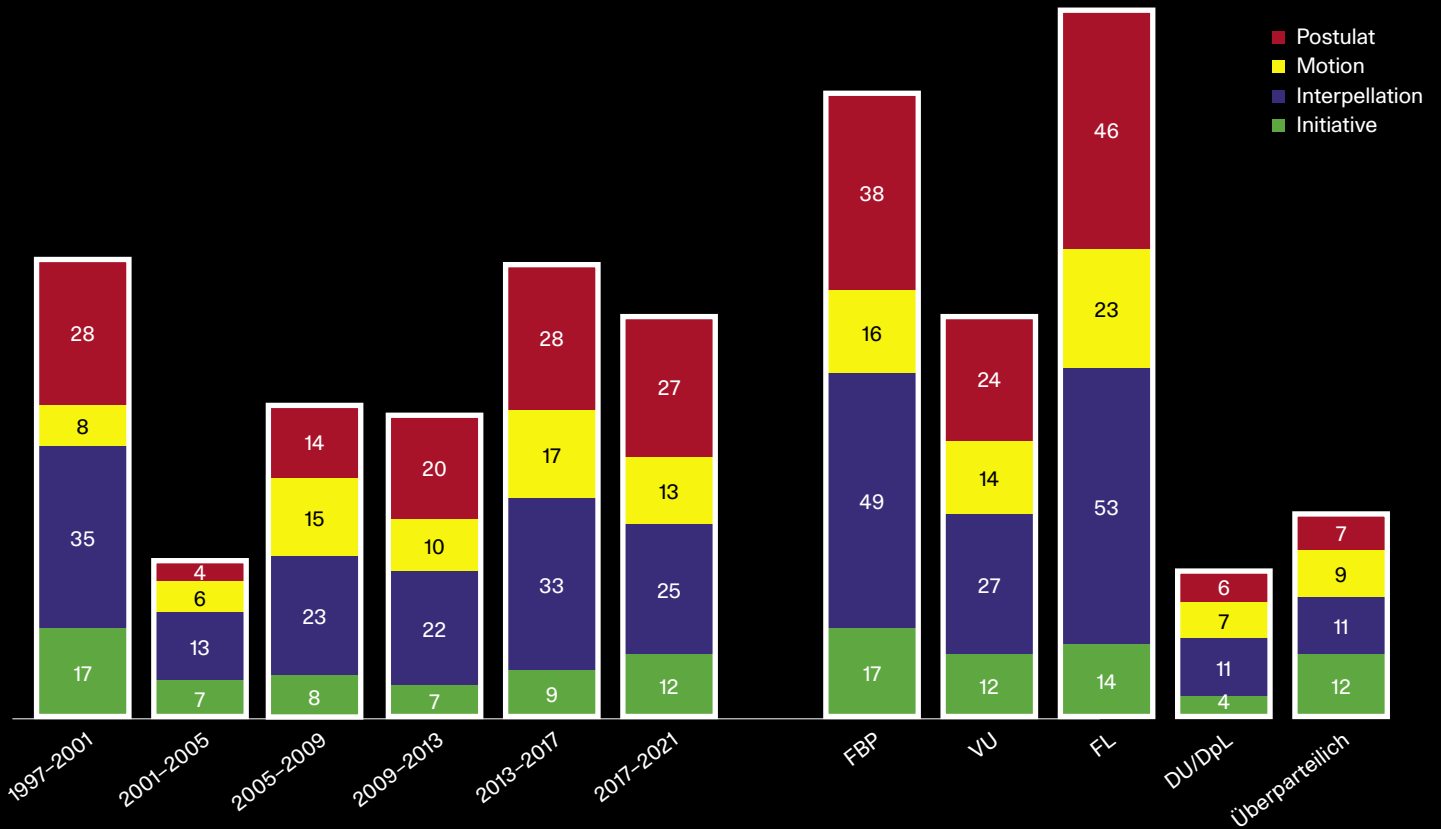
POLITISCHE VERANTWORTUNG GEGENÜBER DER EIGENEN PERSON

Ein weiterer Aspekt der politischen Verantwortung ist die Verantwortung für das eigene Handeln. In den meisten repräsentativen Systemen sind Abgeordnete frei in ihren Entscheidungen und nur ihrem Gewissen verpflichtet. Auch in Liechtenstein heisst es in der Verfassung, dass die Landtagsabgeordneten einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung zu stimmen haben. Es gibt also keine Art eines imperativen Mandates, das bestimmte Entscheidungen vorschreibt. Aus dieser Freiheit entstehen in der Kombination der Vielzahl und der Komplexität von Entscheidungen in einer Legislative aber auch grosse Herausforderungen. Abgeordnete müssen sich immer fragen, für welche Entscheidungen sie vor dem Hintergrund ihrer eigenen Positionen und Werte die Verantwortung übernehmen können. Überlagert werden diese individuellen Zwänge von den zuvor genannten Ebenen der Verantwortung. Persönliche Positionen können mit Verweis auf das Gesamtwohl, aber auch auf die eigenen Werte über die Parteiinteressen gestellt werden.

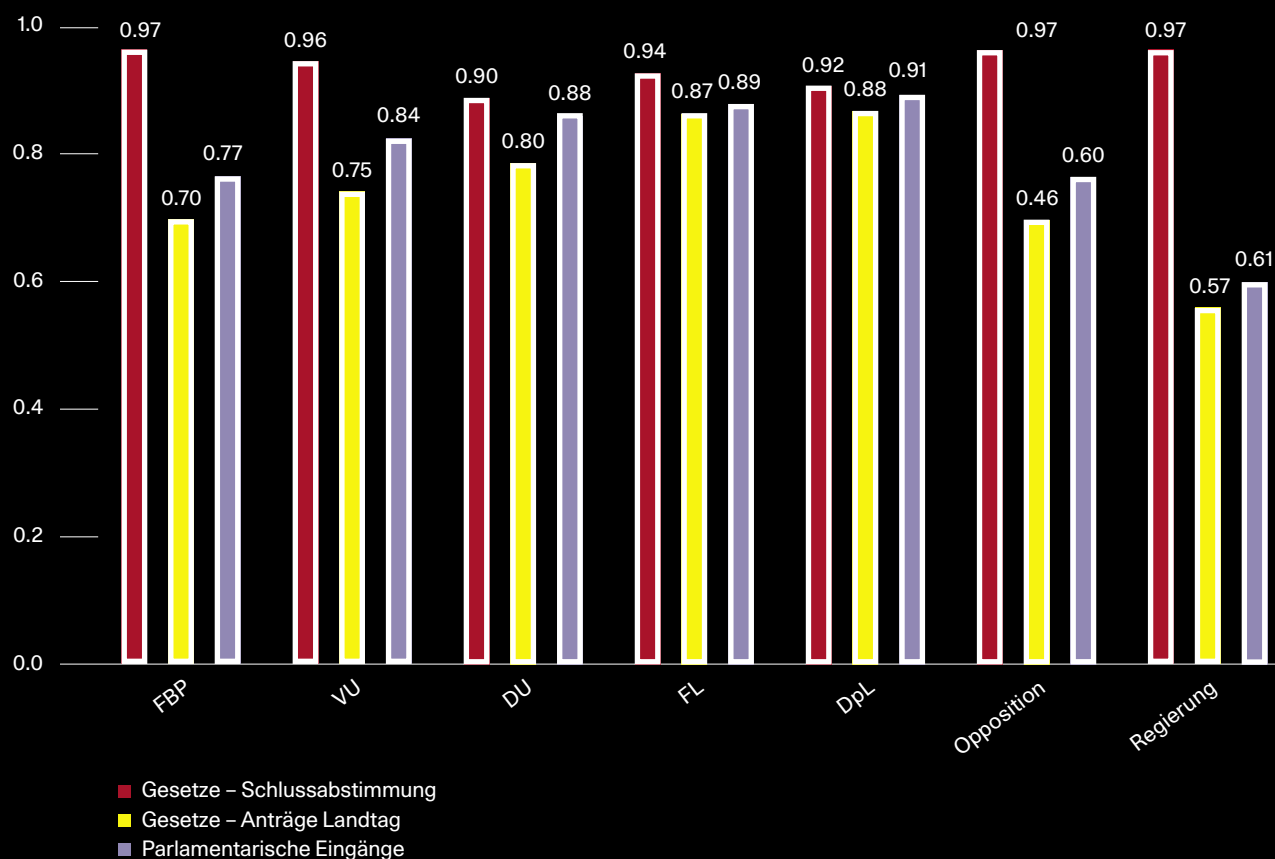
Als typisches Instrument des einzelnen Abgeordneten gelten Kleine Anfragen. Diese können zu Beginn jeder Sitzung an die Regierung gerichtet werden und müssen zum Ende der Sitzung vom zuständigen Regierungsrat bzw. von der zuständigen Regierungsrätin beantwortet werden.

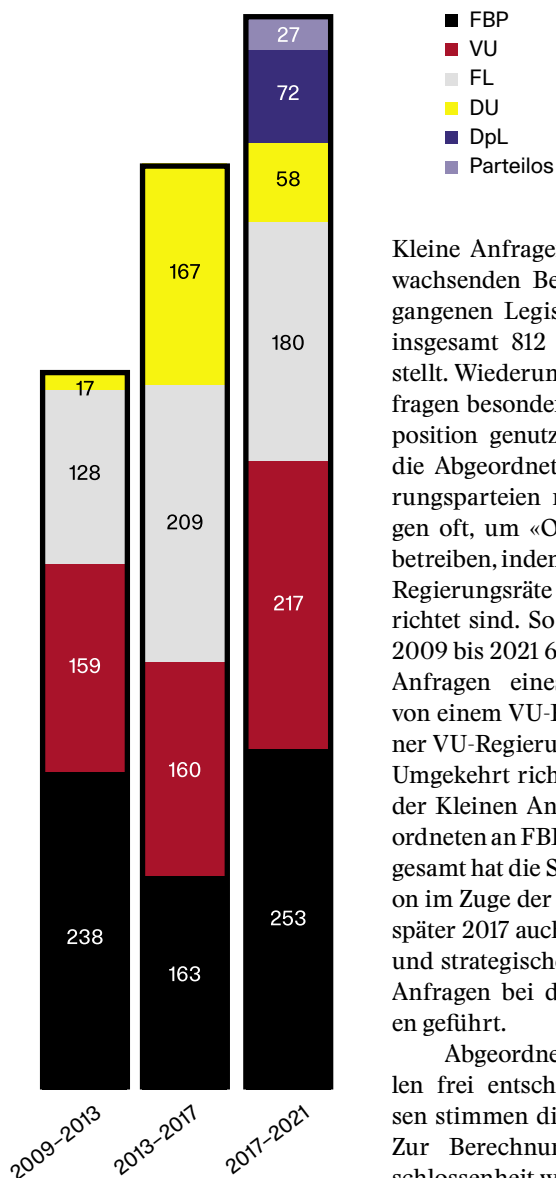
ANZAHL PARLAMENTARISCHE EINGÄNGE
SCHWANKT IM ZEITVERLAUF

FREIE LISTE MIT DER HÖCHSTEN ANZAHL
PARLAMENTARISCHER EINGÄNGE ZWISCHEN
1997 UND 2021



FRAKTIONSGESCHLOSSENHEIT (RICE-INDEX) IST BEI SCHLUSSABSTIMMUNGEN ZU GESETZESVORLAGEN
AM HÖCHSTEN UND BEI ANTRÄGEN ZU GESETZESVORLAGEN AM TIEFSTEN





Kleine Anfragen erfreuen sich einer wachsenden Beliebtheit. In der vergangenen Legislaturperiode wurden insgesamt 812 Kleine Anfragen gestellt. Wiederum gilt, dass Kleine Anfragen besonders häufig von der Opposition genutzt werden. Aber auch die Abgeordneten der beiden Regierungsparteien nutzen Kleine Anfragen oft, um «Oppositionspolitik» zu betreiben, indem ihre Anfragen an die Regierungsräte der anderen Partei gerichtet sind. So wurden im Zeitraum 2009 bis 2021 62 Prozent der Kleinen Anfragen eines FBP-Abgeordneten von einem VU-Regierungsrat bzw. einer VU-Regierungsrätin beantwortet. Umgekehrt richteten sich 69 Prozent der Kleinen Anfragen von VU-Abgeordneten an FBP-Regierungsräte. Insgesamt hat die Stärkung der Opposition im Zuge der Wahlen von 2013 und später 2017 auch zu einer vermehrten und strategischeren Nutzung Kleiner Anfragen bei den Regierungsparteien geführt.

Abgeordnete dürfen und sollen frei entscheiden. Wie geschlossen stimmen die Fraktionen also ab? Zur Berechnung der Fraktionsgeschlossenheit wird meist der Rice-Index verwendet. Er gibt das Verhältnis

der Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit zur Summe von Mehrheit und Minderheit wieder. Je höher der Wert ist, umso höher ist die Fraktionsgeschlossenheit. Mit Blick auf die vergangene Legislatur war die Fraktionsgeschlossenheit bei allen Parteien bei Schlussabstimmungen zu Gesetzesvorlagen am höchsten und bei Anträgen zu Gesetzesvorlagen aus dem Landtag am tiefsten. Die Landtagsabgeordneten stimmen also nicht – wie häufig angenommen wird – stur nach Parteilinie ab, sondern in Übereinstimmung mit ihren eigenen Werten und Positionen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Arten von Vorlagen fallen bei den beiden Grossparteien FBP und VU höher aus als bei den drei kleinen Parteien. Anders ausgedrückt: Die Fraktionsgeschlossenheit ist bei den Grossparteien geringer als bei den Kleinparteien, was wohl vor allem auf das breite ideologische Spektrum der Grossparteien zurückzuführen ist.

Der Vergleich der Werte des Rice-Index bestätigt, dass die Übereinstimmung innerhalb der Regierungsparteien bei Vorlagen der Regierung am höchsten ist. Die Übereinstimmung zwischen den Regierungsparteien ist aber auch bei den anderen Arten von Vorlagen höher als jene der Oppositionsparteien, was sich mit den geringen ideologischen Schnittmengen der Freien Liste mit den Parteien DU und DpL erklären lässt.

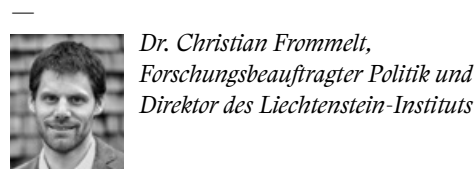
DIE SUCHE NACH DEM GLEICHGEWICHT

Die Parteienlandschaft hat sich in Liechtenstein in den vergangenen Jahren stark verändert. Mit fünf Parteien waren noch nie so viele Parteien im Landtag vertreten wie in der vergangenen Legislaturperiode. Aus demokratiepolitischer Sicht ist diese Vielfalt grundsätzlich zu begrüßen. In der Rückschau auf die Landtagsarbeit 2017 bis 2021 berichteten allerdings verschiedene Abgeordnete über im Vergleich zu früheren Jahren grössere Spannungen zwischen den einzelnen Fraktionen sowie zwischen Landtag und Regierung. Davon zeugen auch die verschiedenen Vorstösse zur Anpassung der Geschäftsordnung des Landtags oder des Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetzes. Darüber hinaus prägten der temporäre Parteiaustritt von Johannes Kaiser aus der FBP, die Neugründung der Partei DpL als eine Abspaltung von der DU sowie das Misstrauensvotum gegenüber Aurelia Frick die Mandatsperiode.

Trotz aller Turbulenzen lässt sich aber festhalten, dass der Landtag seine Handlungsfähigkeit stets behalten hat und die einzelnen Abgeordneten ihre politische Verantwortung wahrgenommen haben. Der Blick auf die Politik Liechtensteins erfolgt oft durch die Brille der Parteipolitik. Tatsächlich sind die politischen Parteien wie in jeder anderen Demokratie auch in Liechtenstein zentrale Akteure. Von den drei hier genannten Formen der politischen Verantwortung ist, demokratiepolitisch betrachtet, jene gegenüber der eigenen Partei aber wohl am wenigsten wichtig.

Die Analyse der Landtagsarbeit der vergangenen Jahre zeigt auch, dass die verschiedenen Prinzipien der Verantwortung dafür sorgen, dass die Grenzen zwischen Mehrheit und Minderheit und damit zwischen Regierung und Opposition sich immer wieder aufweichen oder diese temporär sogar aufgelöst werden. So ist die Opposition bereit, Regierungsvorlagen mitzutragen und damit eine dauerhafte Politisierung eines Themas zu verhindern. Umgekehrt finden sich auch für parlamentarische Eingänge der Opposition Mehrheiten im Landtag. Die Mandatsstärke von VU und FBP wiederum lässt es zu, dass einzelne Abgeordnete der beiden Fraktionen unter Berufung auf das freie Mandat bei konkreten Abstimmungen von der Fraktionsmeinung abweichen können, ohne dass dadurch die für die Handlungsfähigkeit der Regierung wichtige parlamentarische Unterstützung grundsätzlich infrage gestellt würde.

Politische Entscheidungen sind ein stetes Austarieren verschiedener Interessen, Werte, Verpflichtungen sowie formeller und informeller Regeln. Mit Macht kommt Verantwortung!



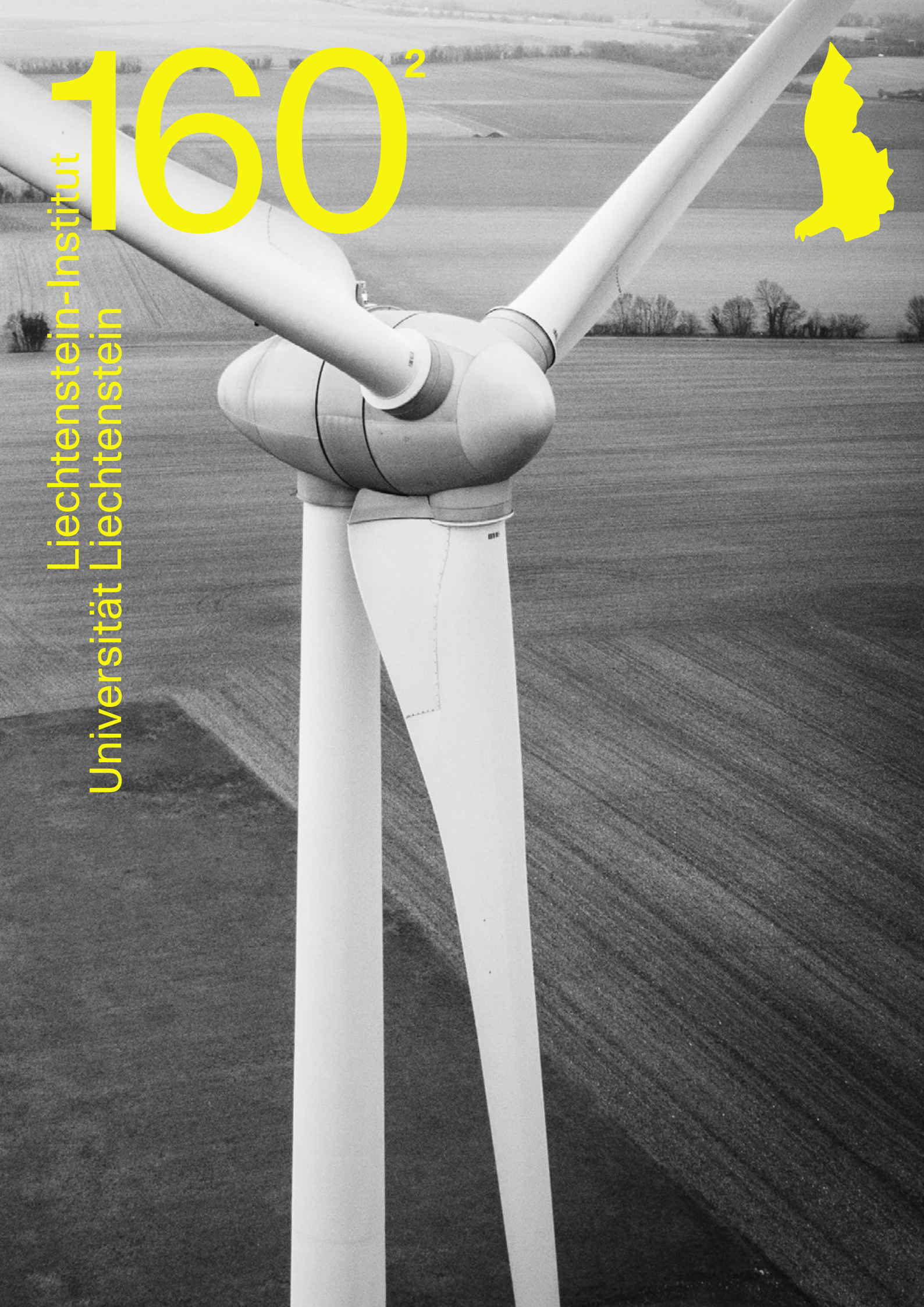
Dr. Christian Frommelt,
Forschungsbeauftragter Politik und
Direktor des Liechtenstein-Instituts



Dr. Eike-Christian Hornig,
Forschungsbeauftragter Politik
am Liechtenstein-Institut

Liechtenstein-Institut
Universität Liechtenstein

160²



An aerial photograph of a wind turbine in a rural landscape. The turbine's tower and nacelle are visible, with one blade extending towards the top right. The surrounding area consists of fields and a small settlement in the distance.

160² – DEZEMBER 2021
EIN GEMEINSAMES MAGAZIN
DES LIECHTENSTEIN-INSTITUTS UND
DER UNIVERSITÄT LIECHTENSTEIN

Herausgeber

Liechtenstein Institut
St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern
www.liechtenstein-institut.li

Universität Liechtenstein
Fürst-Franz-Josef-Strasse, 9490 Vaduz
www.uni.li

Redaktion

Christian Frommelt, Ruth Allgäuer (Liechtenstein-Institut)
Anne Brandl, Heike Esser (Universität Liechtenstein)

Auflage

23 000 Exemplare

Gestaltung

Screenlounge Grafik Studio

Zeichnungen

Ariana Huber, Screenlounge

Umschlagbild

Gonz Ddl

Druck

BVD Schaan

100% Recyclingpapier

 SWISS CLIMATE
CO₂ NEUTRAL
GEDRUCKT
SC2021110803