

# Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein

*Helga Michalsky*

Der vorliegende Aufsatz basiert auf meiner seit 1988 laufenden Forschungsarbeit zum politikwissenschaftlichen Projekt «Analyse der liechtensteinischen Parteien».

## 1. Einleitung

Die Parteien gehören im Fürstentum Liechtenstein ebenso zum öffentlichen Leben und zur politischen Ordnung wie in den demokratischen Nachbarstaaten. Auch die Aufgaben, die sie erfüllen, und die Bedeutung, die ihnen im politischen System des Landes zukommt, ist keine grundsätzlich andere. Selbst die zwiespältige Einstellung der Bürger ihnen gegenüber verleiht ihnen keine Sonderstellung im Vergleich zu den Parteien in den Nachbarländern.

Dennoch enthält das Thema «Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein» die Frage, ob und, wenn ja, wie sich die Voraussetzungen parteipolitischen Handelns in Liechtenstein von denen anderswo unterscheiden und ob die möglichen Unterschiede etwas mit der Grösse des Landes oder besser den «kleinen Verhältnissen» zu tun haben.

Ich werde dieser Frage nachgehen, indem ich zuerst die verfassungsrechtlichen und institutionellen Grundzüge des politischen Systems darstelle; dann richtet sich der Blick auf die politische Praxis in Liechtenstein, d. h. auf die «Koopposition» im Zusammenspiel von Regierung und Landtagsfraktionen. In einem dritten Abschnitt wechsele ich die Perspektive und frage nach der Bürger-Partei-Beziehung. Schliesslich werden knapp die Handlungsbedingungen neuer Parteien umrissen.

## 2. Verfassungsrechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für parteipolitisches Handeln in Liechtenstein

Die liechtensteinische Verfassung beruht auf zwei Legitimationsprinzipien, dem monarchischen und dem demokratischen, d. h. Liechtenstein hat zwei Souveräne, das Volk und den Fürsten, wobei die Parteien ihre Tätigkeit nur auf den einen Souverän, das Volk, beziehen können. Die Existenz der Monarchie und die verfassungsmässige Macht des Fürsten schaffen auch

für die Parteien eine besondere Situation. Vereinfacht können wir sagen, dass aufgrund der Existenz von zwei Souveränen die Einflussmöglichkeiten der liechtensteinischen Parteien grundsätzlich an der Souveränität des Fürsten ihre Grenze finden.

Doch nicht nur die Rechte des Fürsten stehen einer möglichen Allmacht der Parteien entgegen. Auch der Souverän Volk ist nicht ausschliesslich auf die repräsentative Demokratie verwiesen, in welcher die Parteien ihr wichtigstes, wenn auch nicht ausschliessliches Tätigkeitsfeld haben. Die direkten Mitwirkungsrechte des Volkes sind Konkurrenz, Korrektur und Damoklesschwert für die repräsentative Demokratie.

Dass wir es hier mit einem Konkurrenzverhältnis von Machträgern zu tun haben, konnte man an einigen Argumenten zum Staatsvertragsreferendum im letzten Jahr (1989) beobachten. Gegen das Staatsvertragsreferendum sprach in den Augen eines Teils seiner Gegner u. a. auch, dass darin ein Misstrauen gegen das Parlament zum Ausdruck komme, dass dieses einen Teil seiner Kompetenzen verliere, dass es an Bedeutung im politischen System einbüsse – und das in einem Augenblick, da es durch die Erhöhung der Abgeordnetenzahl eben erst aufgewertet worden sei. Nun kann man zum Staatsvertragsreferendum stehen, wie man will, aber es ist evident, dass eine Ausdehnung direkter Volksrechte den Bereich der Letztentscheidung durch das Parlament, jedenfalls so weit die Entscheidung auf Seiten des Souveränen Volk zu treffen ist, einschränkt. Da der Fürst, damals noch Erbprinz und Stellvertreter seines Vaters, seine Sympathie für ausgedehntere direkte Mitwirkungsrechte des Volkes nicht verhehlte, stand eine weitergehende Frage unausgesprochen im Raume: ob die Verschiebung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie auch zu einer Gewichtsverschiebung zwischen den beiden Souveränen führen könne. Könnte der Monarch gestärkt werden, wenn sich das Gewicht zwischen dem monarchischen, dem oligokratischen und dem demokratischen Machträger zuungunsten des oligokratischen, wie Riklin<sup>1</sup> die Institutionen der repräsentativen Demokratie unkonventionell, aber sehr plastisch bezeichnet hat, verschöbe?

Die Diskussion zum ausgewogenen Gleichgewicht der Verfassungsorgane in der liechtensteinischen Verfassung erhellt ein grundsätzliches Problem, das für die Parteien in allen referendumsfähigen Bereichen schon heute aktuell ist.

<sup>1</sup> Riklin, Alois, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Kleine Schriften 11, Vaduz 1987, 20–37, 21.

## *Handlungsbedingungen der Parteien*

Die Parlamentsfraktionen und die Regierung sind der wichtigste permanente Einflusskanal derjenigen Parteien, die im Landtag vertreten und an der Regierung beteiligt sind. Daneben können sie jeweils, falls sie mit ihrer Auffassung im Parlament unterliegen, die Möglichkeit und die Chancen für eine ausserparlamentarische direkte Initiative prüfen. Dabei sind die möglichen Auswirkungen auf die nächste Landtagswahl natürlich ein zentraler Faktor des politischen Kalküls.

Das Referendum ist aber zugleich ein Instrument, mit dem die Bürger ihr Veto gegen gemeinsame Entscheidungen der Landtagsparteien einlegen können. Es setzt also der Versuchung der Repräsentanten, sich ohne Rücksichtnahme auf den Volkswillen oder auf eine Volksstimmung zu einigen, Grenzen.

Der Versuch, über ein Referendum Sachentscheidungen zu revidieren oder durch eine Initiative Themen auf die Tagesordnung zu bringen, die die Landtagsparteien z. B. «ausklammern», ist ausserdem das einzige Instrument von grosser Öffentlichkeitswirkung, das aufstrebenden politischen Gruppen, losen Personenverbindungen oder nicht im Landtag vertretenen Parteien zur Verfügung steht, um Sachentscheidungen zu beeinflussen oder die Wähleraufmerksamkeit auf sich zu ziehen.

Bedeutsam zusätzlich zu dem bisher Gesagten ist, dass es in Liechtenstein kein Parteienprivileg oder gar -monopol gibt, d. h. die wohl wichtigste Aufgabe, die Aufstellung von Kandidaten für Wahlen, ist nicht den Parteien vorbehalten. Vielmehr kann jede spontan gebildete «Wählergruppe» mit einer Kandidatenliste antreten. Dieser scheinbar unbegrenzte Zugang zum politischen Wettbewerb stösst in der Praxis indessen auf Grenzen. Die formale Notwendigkeit, dass jede bestehende Partei zu Wahlzwecken eine «Wählergruppe» namhaft machen muss, die die Kandidaten portiert, zeigt ihre praktische Bedeutung nur in jener erwähnten zusätzlichen Konkurrenzsituation für Parteien.

Die Zulassung freier Wählervereinigungen wird aus einer normativen Sicht vielfach positiv bewertet, weil sie sozusagen als der letzte Hort des parteiungebundenen Repräsentativprinzips, als letztes Überbleibsel der vom modernen Parteiwesen praktisch ganz verdrängten Honoratiorenpartei oder -«zirkel» hochgehalten wird.

Zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Parteitätigkeit gehört auch das Wahlrecht, bestimmt es doch mit darüber, wie viele Parteien und welche Personen im Parlament vertreten sind. Die politisch schwere Entscheidung für das Verhältniswahlrecht im Jahre 1939 ist heute in Liechten-

stein allgemein akzeptiert. Die Wirkungen des Verhältniswahlrechts werden durch eine Reihe weiterer Merkmale des Wahlrechts relativiert. Dies sind die Einteilung des Landes in zwei getrennte Wahlbezirke, die zudem eine unterschiedliche Wählerstimmen-Mandats-Relation aufweisen, die Sperrklausel von 8 % auf Landesbasis und das ausgeprägte Persönlichkeitselement im Wahlverfahren, das durch die Vergabe von Kandidatenstimmen in Verbindung mit der Möglichkeit, Namen auf einer Liste zu streichen und Namen von Kandidaten anderer Parteien bzw. Wählergruppen auf diese Liste zu übertragen (Panaschieren), dem einzelnen ein Höchstmass an Wahlmöglichkeiten über die Parteigrenzen hinweg einräumt.

In der Wirklichkeit blieb diese Auswahlmöglichkeit weitgehend folgenlos, weil die Zahl der Kandidaten und das Institut des Ersatzabgeordneten dazu führten, dass die Wählerentscheidung gegen einen Kandidaten praktisch unwirksam blieb. Erst mit der letzten Landtagswahl ist hier eine Änderung eingetreten.

Das Wahlverfahren beeinflusst dennoch bereits die Kandidatenaufstellung, weil das Wahlrecht Bewerbern mit hohem Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad deutlich bessere Chancen einräumt, so dass Überlegungen, wie mit Persönlichkeitsstimmen das Wahlergebnis für eine bestimmte Partei verbessert werden kann, zum wahltaktischen Einmaleins gehören; vorausgesetzt, die Kandidaten stehen bereit, um diese Erkenntnisse in Wahllisten umsetzen zu können. Die Aufstellung des wahlökonomisch idealen Kandidaten (vielleicht auch einmal der Kandidatin) scheitert nicht nur in Liechtenstein oft an der fehlenden Bereitschaft der so Auserkorenen. Das mit dem Frauenwahlrecht aufgetauchte Problem der geschlechtsbezogenen Wahlentscheidung sei hier nur erwähnt. Die Zukunft wird zeigen, ob es die Wahlergebnisse gesamthaft kalkulierbarer oder weniger kalkulierbar macht.

Zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Parteientätigkeit gehört ferner das Verhältnis von Regierung und Parlament. Wie das Schweizer Beispiel zeigt, wächst der Spielraum der Fraktionen und damit u. U. auch der hinter ihnen stehenden Parteien, wenn sie nicht in ein enges Koalitions-Oppositionsmodell eingebunden sind. In Liechtenstein ist die Regierung verfassungsmässig nicht so unabhängig wie in der Schweiz, denn sowohl der Landtag als auch der Fürst können auf die Ablösung von Regierungsmitgliedern hinwirken; aber da der Landtag die Ablösung beim Fürsten beantragen, nicht aber selbst beschliessen kann, sind die liechtensteinischen

## *Handlungsbedingungen der Parteien*

Regierungsmitglieder institutionell vergleichsweise unabhängig vom Landtag und seiner Mehrheit. Diese verfassungsmässige Beziehung zwischen Regierung und Landtag darf wohl als eine der Vorbedingungen für die in Liechtenstein praktizierte, als «Koopposition» bezeichnete Form der Regierungskoalition angesehen werden. Differenzen zwischen Landtagsmehrheit und Regierung sind möglich, ohne dass dadurch die Stabilität der Regierung gefährdet wird.

Zu erwähnen ist unter den institutionellen Bedingungen parteipolitischer Tätigkeit schliesslich auch das Fehlen parlamentarischer Kontrollrechte in den Händen der Minderheit. Das Recht der Minderheit, die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission fordern zu können, ist eine erste Korrektur. Gesamthaft spiegelt die Geschäftsordnung des Landtages, obwohl erst 1969 geschaffen, einen älteren Stand der Parlamentsentwicklung, als das Parlament sich noch nicht in Mehrheits- und Oppositionsfraktion(en) aufspaltete, sondern seine Kontrolle als ganzes gegenüber dem vom Monarchen bestellten Regierungschef wahrnahm. Diese Auffassung entsprach und entspricht wohl noch immer einem im Lande vertretenen Parlamentsverständnis, nach dem die liechtensteinischen Verhältnisse für die Nachahmung von Regelungen, die einer Minderheit gestatten, die Mehrheit zu etwas zu zwingen, nicht geeignet seien, weil dies die Konfliktmöglichkeiten steigere.

Die Schaffung von Rechten parlamentarischer Minderheiten – die Bezeichnung Oppositionsrechte wird vermieden – wird im übrigen erst neuerdings im Landtag gefordert, und die Diskussion ist noch im Fluss. Die Umfunktionierung des Anwesenheitsquorums in einen Minderheitenschutz, indem als ultima ratio die Minderheit den Landtag durch Nichtanwesenheit «sprengt», lässt sich im Sinne der Gegner und der Befürworter von Kontrollrechten der Landtagsminderheit interpretieren.

### 3. Handlungsstrukturen und Einwirkungsmöglichkeiten der Parteien in den Institutionen

#### *a) Die Grundlagen der «Koopposition»*

Obwohl es gegenwärtig in Liechtenstein vier Parteien gibt, wird das politische System auf Landesebene ausschliesslich von den beiden traditionellen Parteien (FBP = Fortschrittliche Bürgerpartei, VU = Vaterländische Union) bestimmt, die beide als christliche Volksparteien charakterisiert

werden können. Das heisst, im politischen System spiegeln sich die Auswirkungen eines Zweiparteiensystems, in dem die beiden Konkurrenten fast gleich stark und ideologisch kaum unterschieden sind und darüber hinaus seit über fünfzig Jahren in einer Koalition das Land regieren. Da nur diese beiden Parteien im Landtag vertreten sind, gibt es stets eine Mehrheits- und eine Minderheitsfraktion und -partei.

Dies ist die politische Ausgangslage des «Koopposition» genannten Verhältnisses zwischen den beiden Parteien in der Regierung und im Landtag. Damit ist auf den Begriff gebracht, dass beide Parteien zwar gemeinsam die Regierung bilden, dass sie sich jedoch durch die im Regierungskollegium gefundenen Kompromisse nicht in ihrer Stimmabgabe im Landtag gebunden fühlen, wie dies zwischen Koalitionsregierung und Koalitionsfraktionen in parlamentarischen Demokratien die Regel ist.

Ein solches Verhältnis zwischen Regierung und Landtag wird in Liechtenstein von niemandem gewollt, weil es dazu führen würde, dass es keinerlei Opposition im Stimmverhalten und womöglich in der Meinungsäußerung gäbe. Es wäre ein Zustand, schlimmer als die «Grosse Koalition» in der Bundesrepublik in den 60er Jahren, die mit ihrer Mehrheit von ungefähr 90% der Abgeordnetenstimmen so übermächtig war, dass eine ausserparlamentarische Opposition entstand.

Andererseits wird die Kooperation in der Regierung einer reinen Mehrheitsregierung von beiden Seiten vorgezogen, obwohl diese rechnerisch in Liechtenstein möglich und allenfalls durch das Fernbleiben der Minderheit bedroht wäre, ein Umstand, der in den politischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit sehr bewusst war. In den Oppositionsreihen wurde immer wieder einmal darauf hingewiesen, dass eine Partei nur dann allein regieren könne, wenn sie eine Zweidrittelmehrheit habe.

Die Zielvorstellungen, unter denen die Koalition arbeitet, sind also in gewisser Weise widersprüchlich; einerseits befürworten beide Seiten den Grundsatz der Gemeinsamkeit, weil er den liechtensteinischen Verhältnissen angemessen sei, andererseits verweisen beide Seiten auch auf die «Hauptverantwortung der Mehrheitspartei». Für die Mehrheitspartei liegt darin die Rechtfertigung, Beschlüsse gegebenenfalls allein mit ihrer Mehrheit zu fassen. Die Minderheit leitet daraus ihr Recht her, an die Mehrheitspartei Forderungen zu stellen, wie dies in anderen politischen Konstellationen die Opposition tut.

In der Praxis kann die Kooposition sehr verschiedene Gestalt annehmen; das hängt von den Persönlichkeiten in der Regierung und im Landtag

## *Handlungsbedingungen der Parteien*

ebenso ab wie von den Parteien. Diese können in die Entscheidungsprozesse mehr oder weniger einbezogen sein. Sie kann aber auch nicht losgelöst von gesellschaftlichen Veränderungen in Liechtenstein gesehen werden, die in den vergangenen Jahrzehnten zu einigen Korrekturen in der Ausgestaltung des Regierungskollegiums und dem Ausbau des Kommissionswesens geführt haben und nicht zuletzt in der Erhöhung der Mandatszahl des Landtages und in der wohl noch nicht abgeschlossenen Parlamentsreform Ausdruck finden.

### *b) Institutionen und Parteienwettbewerb*

Gerade was die Kooperation zwischen Regierungs- und Fraktionsmitgliedern auf der einen und Parteipersonlichkeiten oder -gremien auf der anderen Seite angeht, hat es in den letzten Jahrzehnten bemerkenswerte Veränderungen zugunsten eines institutionalisierten Parteeinflusses oder mindestens einer organisierten Kommunikation zwischen Parteanhängern und den Amtsträgern und Mandataren ihrer Partei gegeben.

Als ursächlich für diese Entwicklung sieht Gerard Batliner in seiner Untersuchung über das liechtensteinische Parlament den seit den ausgehenden sechziger Jahren forcierten Parteienwettbewerb an, und der Leidtragende in dieser Kräfteverschiebung ist nach seiner Auffassung der Landtag.<sup>2</sup>

Nicht nur aus dem Blickwinkel eines Landtagspräsidenten, der für ein möglichst parteiunabhängiges Parlament plädiert mit Mandatsträgern, die nur ihrem Gewissen folgen sollen, lassen sich Veränderungen feststellen. Auch aus der Sicht des neutralen Beobachters gibt es eine ganze Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass das parteiorientierte Verhalten in der Regierung und im Landtag zugenommen hat. Dabei bleibt aber zu klären, was das konkret für die Durchsetzung des Bürgerwillens bedeutet. Ist es nur Machtwille der Parteeinrichtungen, die mitbestimmen wollen, oder steht dahinter nicht eben auch das, was Batliner selbst als Grund der Veränderung angibt, nämlich dass der Kampf um die Wählerstimmen härter geworden ist? Dies könnte ja auch bedeuten, dass der Einfluss der Wähler auf die Parteien grösser geworden ist.

---

<sup>2</sup> Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 9, Vaduz 1981, 151, 164.

Eine grössere Einbeziehung der Anhänger und Wähler, sei es auch um den Preis der Unabhängigkeit des Landtages, wäre immerhin diskutierenswert. Führt das dazu, dass der Wähler wichtiger geworden ist, dass seine Auffassungen von der Parteiorganisation wenigstens insoweit beachtet werden, dass man nicht auf seine Stimme verzichten will? Umgekehrt ist natürlich auch die Frage zu stellen, ob und wie die Parteien ihrerseits auf diesem Wege ihre Aufgabe erfüllen, einen gemeinwohlorientierten Wählerwillen wenigstens in ihrem politischen Lager mitzuformen, da andernfalls der Vorwurf der «Gefälligkeitspolitik» nicht einfach vom Tisch gewischt werden kann.

Schwieriger noch ist die Frage, ob mit einem wachsenden Einfluss der Parteien auf die Landtagsarbeit ein Einflussverlust des einzelnen Mandatsträgers verbunden sein muss. Das hängt u. a. davon ab, ob die Partei die individuelle Entscheidungsfindung ersetzt oder ob sie an die Stelle eines informellen Meinungsführers tritt.

Eine gewichtige Veränderung im Entscheidungsprozess, die den Parteeinfluss zur Geltung bringt, bedeutet die Anwendung der Fraktionsdisziplin. Sie verändert auch die Basis der Kooperation zwischen den Parteien. Es kommt zu einer wachsenden Fraktionierung des Abstimmungsverhaltens, d. h. zu Stimmblocken, die vor allem der Minderheit jede Aussicht nehmen, sich mit einem Vorschlag dadurch durchzusetzen, dass einzelne Abgeordnete der anderen Partei zustimmen.

Die Fraktionsdisziplin wird von der gegenwärtigen Mehrheitspartei als Instrument bejaht, und sie kann sich mit dieser Auffassung auf internationalen Brauch berufen. Die Minderheitspartei, die in dieser Frage gespalten zu sein scheint, gegenwärtig aber einer Stärkung der Gewissensfreiheit des Abgeordneten das Wort redet, führt für ihre Position gern zwei Argumente ins Feld: die liechtensteinischen Verhältnisse, denen man mit einem Fraktions«zwang» nicht gerecht werde, und die Grundsätze der FBP, die den Fraktionszwang nicht zulassen.

Blickt man über die Grenzen in andere Parteisysteme, so kann man feststellen, dass die FBP sich damit in die Tradition liberaler Parteien stellt, die sich auf diesem Wege von den demokratischen Massenparteien gezielt abzusetzen versuchen, aber in der Praxis aus Gründen der Koalitionsbindung immer wieder Abstriche an diesem Grundsatz gemacht haben.

Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen, dass Volksparteien wie die CDU in der Regierungsverantwortung abweichendes Stimmverhalten einzelner Gruppen in der Vergangenheit dann hingenommen haben, wenn es

## *Handlungsbedingungen der Parteien*

auf bestimmte Bereiche beschränkt blieb und nicht zum Verlust der Abstimmungsmehrheit geführt hat. Auch die dissentierende Gruppe tut sich leichter mit ihrem Dissens, wenn damit nicht die Mehrheit gefährdet wird und gar die Opposition sich mit einem Vorschlag gegen die Regierungsmehrheit durchsetzt, sondern lediglich das besondere Interesse der Gruppe demonstriert wird.

Um das Kippen der Mehrheit würde es aber bei abweichendem Stimmverhalten von Mandataren der Mehrheitspartei unter den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen in Liechtenstein immer gehen. Dagegen wirken sich abweichende Stimmabgaben in der Minderheitspartei nicht auf das Abstimmungsergebnis aus. Blickt man in die Vergangenheit der liechtensteinischen Landtagsarbeit, in die Zeit vor 1970, zurück, so kann man feststellen, dass auch in Zeiten, als der Parteieneinfluss auf die Abgeordneten schwächer war als heute und die FBP die Mehrheit stellte, Abgeordnete der FBP ebenso wenig der VU zur Mehrheit verhalfen, dass aber wohl sehr oft sehr breite Mehrheiten gesucht und gefunden wurden, eine Alternative, deren mögliche negative Auswirkungen schon oben erörtert wurden. Wenn ein solches Vorgehen nicht generell vereinbart wird, kann es durchaus Gemeinsamkeit und Kompromissfähigkeit signalisieren. In jene konfliktarme Zeit im Landtag fällt das erste Auftreten der CSP (Christlich-Soziale Partei), das sich aber ganz sicher nicht hauptsächlich auf diese Situation zurückführen lässt, sondern bei genereller Würdigung eher eine Folge der langen ununterbrochenen Regierungsmehrheit derselben Partei war.

Obwohl gerade die Minderheitspartei sich nicht erst heute darüber beschwert, dass sie Mehrheitsentscheide innerhalb der Regierung und im Landtag als Folge ihrer Regierungsbeteiligung gegen ihre eigenen Vorstellungen mittragen müsse, hat sie die Vorteile der Koalition bisher trotz allen Einwänden und mehrfach erst nach langen innerparteilichen Diskussionen immer wieder höher bewertet als die Nachteile, die über die eben erwähnten hinausgehen.

Da das Regierungsbündnis sich ausdrücklich nicht auf ein gemeinsames Regierungsprogramm stützt, gibt es keine verbindlichen gemeinsamen Vorgaben für die konkrete Regierungsarbeit.

Die Beschlüsse des Regierungskollegiums sind Mehrheitsentscheide. Als Restriktion des einfachen Mehrheitsentscheids kann auch hier im äussersten Fall das Anwesenheitsquorum von 4/5 als Druckmittel von Seiten der Minderheit eingesetzt werden. Der Verlauf von Landtagsdebatten lässt den

Eindruck entstehen, dass manche Vorlage aus den Ressorts in der Regierung mehrheitlich beschlossen wird, weil alle Beteiligten wissen, dass die kritischen Punkte, die man dem politischen Gegner hat durchgehen lassen, noch längst nicht konzidiert sind. Im Landtag oder in einer Kommission werden sie erneut zur Verhandlung stehen.

Die Regierung hat also die Möglichkeit, die Kompromissuche in den Landtag zu verlagern und so die Regierung von Konflikten zu entlasten. Dort entscheiden dann letzten Endes die Mehrheitsverhältnisse. Es ist aber unmittelbar einleuchtend, dass ein solches Vorgehen, das ja vor allem der Minderheit zustatten kommt, nicht die Regel sein kann, weil es dann einen Autoritätsverlust des Regierungschefs bedeuten würde.

Die Chance der Minderheitsfraktion besteht unter diesem Blickwinkel vor allem darin, dass sie Vorhaben auf die Tagesordnung bringen kann, für die die Mehrheitspartei sich wahrscheinlich nicht entschieden hätte. Es muss allerdings zugleich davon ausgegangen werden, dass sie keine Themen plazieren kann, die die Mehrheitspartei auf keinen Fall will. Motionen und Postulate der Minderheitspartei sind daher immer daraufhin zu prüfen, ob es sich dabei um einen Gegenstand handelt, der vielleicht auf diesem Umweg in die Regierungsarbeit eingebracht werden soll.

### *c) Kommunikationsmuster und Einflusskanäle*

Generell ist davon auszugehen, dass die Regierung für die jeweiligen Vorlagen nach Kompromissen, die für beide Seiten weitgehend akzeptabel sind, zu suchen hat. Dass dabei beide Seiten ihre jeweilige Parteibindung vor Augen haben, versteht sich von selbst. Diese beschränkt sich nicht auf die Interessenlage der Anhängerschaft, sondern in diese Überlegungen fließen zugleich Rücksichten auf Teilinteressen ein, die beachtet werden sollen. Zusätzlich zum Vernehmlassungsverfahren kommen auch gesellschaftliche Gruppeninteressen über die liechtensteinischen Landtagsparteien zur Geltung. Obwohl dies in Gesprächen ein Punkt ist, zu dem keine konkreten Angaben gemacht werden, kommt der «Sachverstand» im informellen Kreis zu Wort. Neben der von Arno Waschkuhn erwähnten Rollenakkumulation der Elite,<sup>3</sup> die den Entscheidungsweg abkürzt und zugleich undurchsichtig macht und die ich in der liechtensteinischen Politik nicht so

---

<sup>3</sup> Waschkuhn in diesem Band.

## *Handlungsbedingungen der Parteien*

ausgeprägt sehe, ist dies ein ebenso undurchsichtiger, aber in den kleinen Verhältnissen naheliegender Weg der Interessenabstimmung. Im übrigen ist es eine Parallele zu Entscheidungsprozessen in kleineren Kommunen, in denen Spitzenpolitiker stark in die Interessenvermittlung eingebunden sind.

Die Regierungsvorlagen entstehen durch eine Mehrfachkommunikation der jeweiligen Ressortinhaber, d. h. in asymmetrischer Kommunikation, mit der eigenen Parteiseite direkt, mit der anderen über die Regierungsmitglieder der anderen Partei. Das Regierungskollegium tagt regelmässig, und die Mitglieder dieses Kollegiums sind ihrerseits in regelmässig tagende Parteigremien eingebunden, in denen Regierungs«fraktion» und Parlamentsfraktion, d. h. deren Sprecher, und die Spitzen der Partei zusammenkommen. Diese Gremien sind teilweise durch die Parteistatuten vorgezeichnet.

Zusätzlich zum offiziellen Zusammenspiel von Parlament und Regierung in den öffentlichen und nichtöffentlichen Landtagssitzungen und zu den Landtagskommissionen gibt es auf zwei bzw. drei (hierarchisierten) Ebenen offizielle Kontakte zwischen Regierung, Fraktion und Partei: im Parteipräsidium, im Parteivorstand (nur FBP) und im Landesausschuss (FBP) oder Landesvorstand (VU). Die regelmässige Vermittlung zwischen der gesamten Fraktion und den Parteigremien obliegt dem Fraktions-sprecher. Auch die Regierungsmitglieder haben bei beiden Parteien eine Berichts- und Informationspflicht vor den verschiedenen Parteigremien. Zugleich finden sie dort ein Forum, um für ihre persönliche Arbeit mit zusätzlichen Hintergrundinformationen zu werben und mögliche Widerstände abzubauen. Darüber hinaus gibt es die erwähnten informellen Kontakte, die sich gegebenenfalls auf kleinste Kreise beschränken können und wahrscheinlich auch abhängig von der konkreten Personenkonstellation sind. Allen Gesprächsebenen ist gemeinsam, dass sie das Kräftedreieck Partei, Regierung und Parlament verkörpern.

Vergleicht man die heutige Praxis des Kommunikationsflusses zwischen Regierung, Fraktion und Partei mit Berichten über die in der Vergangenheit praktizierten Kontakte, so scheint heute die Beteiligung der Amtsträger in den drei Bereichen gegenüber früher stärker abgesichert zu sein. Der Grad der (Un)abhängigkeit der Regierungsmitglieder von der Partei hängt von verschiedenen Faktoren ab. Auch wenn man weiss, in welchen Gremien regelmässig verhandelt wird, bleibt die Frage unbeantwortet, wer jeweils die grössere Durchsetzungskraft hat und mit welchen Argumenten oder Informationen sie erreicht wird. Sicher aber ist, dass die Spitzengremien der

Parteien, formell Parteipräsidium oder -vorstand, in Wirklichkeit wohl vorbereitet durch Gespräche im noch kleineren Kreis, in die Entscheidungsfindung einbezogen sind und dass zahlenmässig grosse Gremien wie Landesvorstand und Landesausschuss vor allem in den Kommunikationsfluss von oben nach unten, aber auch von unten nach oben, integriert sind.

Indem die Regierungsmitglieder über ihre Arbeit im kleineren Kreis berichten, nehmen sie zugleich Anregungen und Hinweise auf und registrieren Widerstände gegen ihre Vorhaben oder einzelne Aspekte davon. In diesen Kontakten sind auf beiden Seiten die Spitzenfunktionäre der Partei und die Spitzenmandatäre beteiligt. Da diese Gremien nicht mit Mehrheitsentscheidungen arbeiten, können wir ihr Funktionieren mit jenen Mechanismen erklären, die Arno Waschkuhn modellhaft für kleine Sozialsysteme vorgestellt hat.<sup>4</sup>

Die Haltung der Regierungsparteien zum Referendum und zur Volksinitiative ist ambivalent. Grundsätzlich sind sie an Lösungen interessiert, die nicht zum Referendum herausfordern, weil sich darin die Unzufriedenheit mit der Regierungsarbeit ausdrückt. Vor allem die Mehrheitspartei kann kein Interesse an dieser Art von Bürgerkritik haben. Etwas anders ist die Situation für die Minderheitspartei. Sie kann versuchen, eine Mehrheitsentscheidung durch Volksabstimmung zu revidieren, indem sie aus ihren Reihen eine Initiative lanciert. Aber sie muss die Erfolgsaussichten kalkulieren, denn nur im Falle des Erfolges lohnt es sich für sie. Eine Initiative kann natürlich auch von dritter Seite kommen, was beide Parteien nicht wünschen können. Wie in der Schweiz erhöht die Möglichkeit des Referendums generell die Kompromissbereitschaft der Regierungsparteien, stärkt also die Kooperation oder die Konkordanzelemente des politischen Systems, um es in der Sprache der Sozialwissenschaft zu sagen.

Anders sind die Überlegungen, wenn das Referendum von den Regierungsparteien gemeinsam genutzt wird. Dann sind beide Parteien sich darin einig, die Anerkennung eines bereits vom Landtag beschlossenen Gesetzes durch eine Volksabstimmung zu erhöhen, nicht selten kommen sie damit einer Volksinitiative zuvor. Der Vorteil besteht darin, dass im ersten Fall die Landtagsparteien an demselben Strick ziehen, während andernfalls eine parteipolitische Spaltung über die Initiative entstehen kann.

---

<sup>4</sup> Waschkuhn in diesem Band.

#### 4. Parteien und Bürger

Wie eingangs gesagt, unterscheiden sich die Aufgaben der liechtensteinischen Parteien nicht grundlegend von denen der Parteien in anderen Staaten. Demnach ist nun zu prüfen, ob diese Aufgabenerfüllung in Liechtenstein wegen der «kleinen Verhältnisse» besondere Züge aufweist.

Ich gehe aus von einer Aufgabenbestimmung, die in der sozialwissenschaftlichen Literatur breite Zustimmung findet: «Parteien westeuropäischen Zuschnitts sind mehr als die Repräsentanten von Meinungen, Präferenzen und Interessen der Bevölkerung; sie sind darüberhinaus Meinungsbildner, Interessendeuter, Kristallisationspunkte der politischen Willensbildung.»<sup>5</sup>

Diese Aufgabenbeschreibung deckt sich mit dem erklärten Selbstverständnis aller liechtensteinischen Parteien, insofern sie einerseits betonen, dass sie den Willen ihrer Wähler oder vielmehr der Bürger bei ihren Entscheidungen berücksichtigen, zugleich aber ebenso selbstverständlich für sich beanspruchen, auf die Bürger einzuwirken, um sie für die von ihnen vorgeschlagenen Programme und Problemlösungen zu gewinnen.

Bezogen auf diese Aufgabenstellung haben wir zu fragen: Wie integrieren die Parteien den Bürger in die parteiinterne Meinungsbildung und in die Programmarbeit, so dass diese ihre Erwartungen in der Tätigkeit ihrer Partei wiederfinden, und was tun sie, um die Bereitschaft der Bürger zu schaffen, notwendige Massnahmen zu akzeptieren? Wie hat sich dieser Aspekt der Parteiarbeit über die Jahrzehnte verändert? Wie sehen die Möglichkeiten einer solchen Meinungsbildung praktisch aus? Wie gehen die Parteien generell auf den Bürgerwillen ein?

Es wurde oben dargestellt, wie die an der Regierung beteiligten politischen Parteien sehr weitgehend in die politische Entscheidungsvorbereitung einbezogen sind. Dabei wurde betont, dass die institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit neueren Datums sind und dass früher die informellen Kontakte, die auch heute nicht unterschätzt werden dürfen, praktisch die einzig entscheidenden waren.

Das Verhältnis zwischen Parteianhängern und Führungspersönlichkeiten der Partei war sehr stark personalisiert. Auch persönliche Abhängigkeiten oder Verpflichtungen haben dabei eine Rolle gespielt.

---

<sup>5</sup> Schmitt, Hermann, *Neue Politik in alten Parteien*, Opladen 1987, 48.

Der Gewichtszuwachs der Parteiorganisation ist selbst das Ergebnis von Veränderungen im Verhältnis zwischen Bürgern und ihrer Partei. Die Parteien können sich heute ihrer Anhänger nicht mehr so sicher sein. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einmal sind die existenziellen Gründe für die traditionellen Parteibindungen praktisch entfallen. Die Bürger sind nicht nur materiell weitgehend unabhängig geworden von den Vorteilen einer Parteibindung, sie sind auch kritischer geworden gegenüber Autoritäten.

Umgekehrt sind auch die Anforderungen an die Politik und damit auch an die Parteien gewachsen. Auf blinde Gefolgschaft ihrer Anhänger können sie nur noch sehr begrenzt bauen, und umgekehrt überschauen sie auch nicht mehr genau, mit welcher Politik sie Zustimmung in ihrer vermuteten Anhängerschaft finden. Alle diese Gründe sprechen dafür, den Kontakt zwischen Bürger und Partei zu institutionalisieren.

Die organisatorischen Ebenen, auf denen diese Kontakte ablaufen, sind die Ortsgruppen bei beiden Parteien, der Landesvorstand bei der VU und der Landesausschuss bei der FBP. Vor allem Landesausschuss und Landesvorstand sind Gremien, die der Idee nach praktisch alle aktiven und ehemals aktiven Parteianhänger versammeln. Die Teilnahme an den nominell bei beiden Volksparteien ungefähr 120 Personen starken Gremien ist unterschiedlich. Es handelt sich um multifunktionale Gremien. Sie dienen der Integration eines wichtigen Teils der Anhängerschaft, indem diesen zusätzliche aktuelle Informationen und parteiinterne Überlegungen und Vorhaben vorgetragen werden. Sie dienen der Rückmeldung, insofern die Anwesenden zu eigenen Stellungnahmen aufgefordert werden. So ein Gremium ist also einmal ein parteiinterner «Transmissionsriemen», zugleich aber auch ein «Frühwarnsystem», das den Amtsträgern und Mandatären anzeigt, wie aktive Anhänger zu konkreten Problemen stehen und wie sie die Reaktion «vor Ort» einschätzen. In Ausschüssen zu verschiedenen Sachbereichen sollen die Parteianhänger aktiv mitarbeiten.

Ob aber damit wirklich eine grössere Responsivität der Parteien erreicht wird, darf bezweifelt werden. Die Bürger sind an Politik im allgemeinen eher mässig interessiert. Sie sind auch nicht geübt in der politischen Diskussion, und in zahlreichen Gesprächen wurde mir gesagt, dass man sich oft aus verschiedenen Rücksichten zu einem Thema oder auch zu einem bestimmten Vorgehen nicht offen äussern kann oder will. Damit ist natürlich die Rückmeldung von unten nicht gewährleistet. Andererseits sind die Parteiführungen teilweise noch stark an eine eher einbahnige Kommunikation gewöhnt. Unverkennbar dominieren in den erweiterten Parteistrukturen die Führungspersönlichkeiten.

## *Handlungsbedingungen der Parteien*

Dies wirkt sich auch auf die Programmarbeit aus. Trotz der Zu- oder Vorarbeiten in den erwähnten Ausschüssen ist das Erstellen von Programmen die Arbeit einiger weniger. Das entspricht einmal dem tradierten Muster, es ist aber offensichtlich auch schwer, diese Arbeit auf eine breitere Basis zu stellen. Die meisten haben eher ein partikulares Interesse an Politik und wollen vor allem, dass ihre Partei die Mehrheit behält oder erringt. Dass dafür Programme entscheidend seien, wird eher bezweifelt. Das hat sicher auch etwas mit den geringen programmatischen Unterschieden zu tun.

Tatsächlich ist die Entwicklung des Parteiwesens in Liechtenstein stark durch die Besonderheit geprägt, dass die Parteibildung auf bürgerliche Parteien beschränkt geblieben ist und auch dieses Spektrum nicht ausschöpft, weil die Voraussetzungen für eine liberale Partei im kontinentaleuropäischen Sinn ebenfalls nicht vorhanden waren. Für die Parteiorganisation hat sich nachhaltig ausgewirkt, dass die Entwicklungsstufe der Klassenpartei keinen Niederschlag gefunden hat und dass dadurch die traditionell von den Arbeiterparteien ausgehende Beschleunigung des Ausbaus der Parteiorganisationen ausgeblieben ist.

Die Parteien haben sich nach dem Muster der bürgerlichen Parteien des 19. Jahrhunderts über persönliche Beziehungen konstituiert, und sie wurden jahrzehntelang durch persönliche Kontakte und die Kenntnis darüber zusammengehalten, wer zur eigenen Seite zu zählen ist, wenn es um Wahlen, Ämterbesetzungen und Dienste für die Partei geht. Die geringe Zahl der wahlberechtigten Bürger in den Gemeinden in Verbindung mit der Kleinheit des Landes, die zur Parteinahme auffordernden Begleiterscheinungen des Parteibildungsprozesses und die Konfrontationen der zwanziger und dreissiger Jahre haben diesem Zustand Dauer verliehen.

Das Verhältnis zwischen Partei und Wähler ist auch heute noch dadurch geprägt, dass es die Unterscheidung in Mitglied und Wähler nicht wirklich gibt. Am ehesten kann man den aktiven und den stillen Anhänger unterscheiden. Beide Parteien gehen von den ihnen traditionell verbundenen Familien aus, wenn es darum geht, Bürger und Bürgerinnen zu nominieren. Wer ein Amt übernimmt, ist bei der Partei Mitglied, die ihn nominiert. FBP, FL und UeLL kennen darüber hinaus die erklärte Mitgliedschaft.

Trotz den geringen programmatischen Unterschieden gibt es auch in der liechtensteinischen Politik Aufgaben, deren Erfüllung den Konflikt zwischen Bürgerinteressen und zukunftsorientierter Politik aufwirft. Als Beispiele können die Einführung des Frauenstimmrechts, die Anstrengun-

gen für einen verbesserten Umwelt- und Landschaftsschutz sowie der Umgang mit dem Boden und der Aufgabenkomplex «Gleiche Rechte für Mann und Frau» erwähnt werden.

Diesen sehr verschiedenartigen Themen ist gemeinsam, dass ein blosses Eingehen auf die Wünsche der Bevölkerungsmehrheit oder ein Zurückschrecken vor Einwänden einer nennenswerten Minderheit dazu führt oder geführt hätte, diese Aufgaben zurückzustellen.

Eine Analyse der politischen Diskussion über diese Gegenstände zeigt darüber hinaus, dass die Art, wie eine Partei zwischen zukunftsorientierten Vorschlägen und Rücksicht auf die Interessen, Einwände und Widerstände der Bürger einen Weg vorschlägt, selbst zum Gegenstand der politischen Diskussion und der parteipolitischen Profilierung wird.

Wenn eine der beiden traditionellen Parteien hier Vorstösse macht, muss sie die gemeinsame Suche nach Lösungen in den Vordergrund stellen, will sie nicht mit Stimmentzug bestraft werden, und das bedeutet in der Praxis, dass der Aushandlungsprozess sehr langwierig ist.

Generell kann man sagen, dass die Erfüllung der schwierigen Doppelaufgabe – die Bürger für eine bestimmte Politik gewinnen und Bürgerwillen repräsentieren – unter liechtensteinischen Bedingungen erschwert ist, weil die Distanz zwischen politischen Akteuren und Bürgern gering ist. Das führt dazu, dass der Bürger mehr Entgegenkommen für seine individuelle Lage erwartet und in der Regel wohl auch erfährt, als dies in anonymen bürokratisierten Systemen auf der politischen wie auf der Verwaltungsebene üblich ist. Umgekehrt hat dies auch zur Folge, dass die Bereitschaft, ungünstige Entscheide zu akzeptieren, gering ist, da der stets mögliche Vergleich leicht das Gefühl der Benachteiligung aufkommen lässt.

## 5. Handlungsbedingungen neuer Parteien

Eine schlechte Position im Parteienwettbewerb haben weitere Parteien oder Wählergruppierungen. Dafür gibt es mehrere Ursachen. Die starke Vernetzung der beiden traditionellen Parteien mit dem gesamten öffentlichen Leben in Liechtenstein führt dazu, dass «Newcomer» auf dem Wählerstimmenmarkt sozusagen keine ungebundenen Stimmen vorfinden. Sie führen einen Verdrängungswettbewerb unter schwierigen Bedingungen. Das Wahlrecht mit einer Sperrklausel von 8 Prozent der Stimmen im ganzen Land erschwert den Zugang zur parlamentarischen Repräsentation. Dennoch hat es bei der Hälfte der Landtagswahlen einen dritten

## *Handlungsbedingungen der Parteien*

Bewerber gegeben. 1989 waren es erstmals vier, neben FDP und VU ausserdem die Freie Liste (FL) und die Überparteiliche Liste Liechtenstein (UeLL).

Die ausschliesslich parteipolitisch gefärbte Vermittlung von Politik durch zwei Landeszeitungen ist ebenfalls eine hohe Hürde für neue politische Kräfte. Diese werden, so gut und so lange wie möglich, in den Zeitungen totgeschwiegen. Der Bürger kann über die Gruppen Informationen nur über «Flugblätter», deren eigene Publikationen und öffentliche Veranstaltungen erhalten. Die Parteizeitungen füllen den Zeitungsmarkt vollkommen. Für ein drittes, regelmässig mindestens einmal wöchentlich erscheinendes Organ reicht die Zahl möglicher Leser nicht aus.

Neue Parteien können zwar mit Initiativen auf sich aufmerksam machen. Trifft eine dritte Kraft jedoch kein wirkliches Bürgerinteresse, so läuft sie sich sehr schnell mit diesem Instrument tot und entmutigt ihre potentiellen Wähler. Ihre Hauptschwierigkeit besteht darin, dass sie, um selbst Erfolge erringen zu können, die praktizierte Gemeinsamkeit in Frage stellen muss, ohne sie doch grundsätzlich beseitigen zu wollen.

Erst in der jüngsten Vergangenheit, genauer seit der Landtagswahl 1986, gibt es eine Korrespondenz zwischen Parteienentwicklung in Liechtenstein und ausserhalb Liechtensteins, weil die dritte Partei, die FL, in ihrem Programm gewisse Parallelen mit den Programmen derjenigen Parteien in anderen Ländern aufweist, die ihren Ursprung in den neuen sozialen Bewegungen haben. Von daher liegt die Vermutung nahe, dass Liechtenstein im Bereich des Parteiwesens Entwicklungen nachvollzieht, die in anderen Ländern die Funktionsbedingungen des politischen Systems beeinflussen und die auch in Liechtenstein Rückwirkungen auf das bisher praktizierte System der Allparteienregierung haben könnten.