



Christian Frommelt
**Europäisierung
der Landtagsarbeit**

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 29

Fachbereich Politikwissenschaft
März 2011

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere
liegt bei den jeweiligen Autoren.

Kontakt:
Christian Frommelt (cf@liechtenstein-institut.li)

Christian Frommelt
**Europäisierung
der Landtagsarbeit**

Fachbereich Politikwissenschaft
März 2011

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	2
2	Strukturen und Prozesse eines Mehrebenensystems	3
2.1	Vetostrategien nationaler Parlamente	4
2.2	Informations- und Einflusstategien nationaler Parlamente	7
2.3	Liechtensteinischer Landtag und europäisches Mehrebenensystem	9
	Formale Mitwirkungsrechte des Landtages	10
	Einfluss- und Informationsstrategien des Landtages	13
	Erklärungsversuche für die geringe Einflussnahme des Landtages	16
3	Europäisierung der Landtagsarbeit	20
3.1	Repräsentations- und Artikulationsfunktion	20
	Verhältnis zwischen Landtag und Interessengruppen	21
	Verhältnis zwischen Landtag und Wählern	23
3.2	Kontrollfunktion	25
	Aussenpolitische Kontrolle und Budgetkontrolle	25
	Kontrolle durch die Debatten über Regierungsberichte und mittels parlamentarischer Eingänge	27
	Kontrolle durch Soft-Law	30
3.3	Gesetzgebungsfunktion	32
	Initiativen und Motionen	33
	Europäisierung der Gesetzgebung aus prozeduraler Sicht	34
	Europäisierung der Gesetzgebungsfunktion aus institutioneller Sicht	36
	Europäisierung der Gesetzgebungsfunktion aus inhaltlicher Sicht	39
3.4	Wahl- und Rekrutierungsfunktion	43
4	Europäisierung und Landtagsreform	44
5	Fazit	46
6	Literatur	47

Europäisierung der Landtagsarbeit

ABSTRACT Based on the high proportion of EU-related rules in the legal order of Liechtenstein, this paper elaborates the effects of European integration on the political system of Liechtenstein with an emphasis on the parliament and the executive. The literature highlights deparliamentarization, bureaucratization and centralization as the main consequences of Europeanization. Although as a member of the European Economic Area the national parliament of Liechtenstein can refuse the adoption of a legal act into the EEA acquis, deparliamentarization in Liechtenstein is even higher than in most EU states. Here we contrast the access to information and veto strategies of the parliaments of Austria, Germany and Liechtenstein. Unlike the parliaments of Austria and Germany, the Liechtenstein Landtag has little right to information and cannot issue an advisory opinion on the mandate of the national government in the policy-making of the EU. In addition, due to Liechtenstein's strong dependency on the internal market the possibility to refuse the adoption of a legal act into the EEA acquis has merely symbolic meaning. Another form of deparliamentarization in Liechtenstein results from the implementation of an EU directive into national law, where a law originating in the EU is characterised by a smaller number of votes and amendments than a law with a national origin.

KEY WORDS Multi-level governance; external governance; Europeanization; European Economic Area (EEA); national parliament; microstate

1 Einleitung

Die Europäisierungsforschung hat die Aufgabe, die Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die nationalen Strukturen, Prozesse und Inhalte zu identifizieren und zu bewerten. Insbesondere die Analyse der Europäisierung der nationalen Rechtsordnung erlaubt Rückschlüsse auf die Autonomie der Rechtsetzung eines am europäischen Mehrebenensystem partizipierenden Staates. Mit Blick auf Liechtenstein konkludiert die Analyse der Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung einen starken Einfluss der EU, welcher sich über alle Politikbereiche und Rechtsakttypen erstreckt (Frommelt 2011b). Im Zeitraum von 2001 bis 2009 verfügten 41.2 Prozent aller Landesgesetzblätter über einen europäischen Impuls. Betrachtet man nur den Erlass neuer Gesetze sowie die Verabschiedung von Gesetzesänderungen, resultiert sogar ein Europäisierungsgrad von 49.3 Prozent. Zusätzliche Brisanz gewinnt die Europäisierungsforschung durch den Nachweis, dass 56 Prozent aller Gesetze mit finanziellen und personellen Implikationen einen europäischen Impuls besitzen und mit dem Kapitalverkehr ein Schlüsselbereich der liechtensteinischen Volkswirtschaft einen überdurchschnittlichen Europäisierungsgrad von 69.9 Prozent aufweist. Vor dem Hintergrund des hohen Europäisierungsgrades der liechtensteinischen Rechtsordnung interessiert, inwieweit die Europäisierung die „Zurechenbarkeit von Entscheidungen“ erschwert und damit „eine „Erosion von demokratischen Checks-and-balances-Strukturen“ provoziert (König/Mäder 2008: 439)

In Anlehnung an Goetz (2006: 473) subsumiert die weitere Argumentation unter dem Begriff Europäisierung „Effekte auf der mitgliedstaatlichen Ebene, die sich unmittelbar oder mit einiger Plausibilität mittelbar auf den Integrationsprozess zurückführen lassen“. Dieses breite Begriffsverständnis erlaubt eine umfassende Analyse der „Umverteilung von Macht und Ressourcen zwischen innerstaatlichen Akteuren und Institutionen“ im Zuge der Vermischung von nationalem und europäischem Policy-Making (Knill 2005: 153). Als mögliche Auswirkungen der Europäisierung nennt die Politikwissenschaft den Machtverlust nationaler Parlamente

gegenüber deren Regierungen („*Entparlamentarisierung*“), den Kompetenzgewinn der nationalen Beamten durch deren Einbindung in das europäische Policy-Making („*Bürokratisierung*“) und schliesslich die Bildung einer Kernexekutive („*Zentralisierung*“) (Goetz/Meyer-Sahling 2008: 5). Allerdings variiert die Intensität der skizzierten Auswirkungen der Europäisierung zwischen den einzelnen EU-Staaten, wobei insbesondere die Entparlamentarisierung durch Reformen auf nationaler und europäischer Ebene bezüglich der Partizipation der nationalen Parlamente abgeschwächt werden kann, weshalb diese ungeachtet der fortschreitenden Europäisierung eine wichtige Rolle bei der Formulierung und dem Monitoring der Rechtsetzung spielen können (Meltsaether/Sverdrup 2004: 7). Angesichts des hohen Europäisierungsgrades der liechtensteinischen Rechtsetzung thematisieren die folgenden Ausführungen, inwieweit der europäische Integrationsprozess das politische System Liechtensteins insgesamt und insbesondere die Rolle des liechtensteinischen Landtages tangiert.

Im politischen System Liechtensteins besitzt der Landtag als das einzige direkt-demokratisch legitimierte Organ eine herausragende Stellung. Durch die Gesetzgebung, die Finanzhoheit und die Kontrolle der Regierungstätigkeit verfügt der Landtag über weitreichende Kompetenzen, um die politische Entscheidungsfindung zu autorisieren und zu legitimieren. Vor diesem Hintergrund bewirkt eine Beschneidung der Kompetenzen des Landtages zwangsläufig eine Erosion der demokratischen Checks-and-balances-Strukturen und schwächt die Legitimität der politischen Entscheidungsfindung. Mit Blick auf die Europäisierungsforschung interessiert deshalb, in welchem Umfang die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung neu bestimmt hat.¹ Zu diesem Zweck wurden alle Traktanden der öffentlich zugänglichen Landtagsprotokolle der Sitzungsperiode 2007 auf einen EWR- bzw. EU-Bezug geprüft. Von besonderer Bedeutung waren die Genehmigung von EWR-Beschlüssen (direkte Europäisierung) und die Umsetzung europäischer Vorgaben in nationale Gesetze (indirekte Europäisierung). Der Landtag wird somit sowohl in seiner Funktion als Mehrebenenakteur als auch hinsichtlich der klassischen Parlamentsfunktionen betrachtet. Die Ergebnisse schaffen eine empirische Grundlage, um - in Ergänzung zu den formalen Rechten - die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des liechtensteinischen Landtages gegenüber der Europapolitik der Regierung zu bewerten.

2 Strukturen und Prozesse eines Mehrebenensystems

Der Begriff „Mehrebenensystem“ spiegelt die Entwicklungen einer sich zunehmend international konstituierenden Gesellschaft, in welcher nicht länger „auf jeder Ebene autonom regiert“ wird, sondern das Regieren „im Wesentlichen in der Koordination zwischen Ebenen“ erfolgt (Benz 2009: 15). Dadurch entsteht eine Aufteilung der Entscheidungskompetenz auf verschiedene Organisationen, „die sich ihrerseits zu einem eigenen territorialen Gebilde formieren“ (Benz 2009: 17). Dies gilt auch für die EU, welche durch die sektoral unterschiedliche Verteilung der politischen Kompetenzen auf verschiedene Regierungsebenen (EU, Mitglieds-

¹ Zum Verhältnis von Regierung und Landesfürst im Bereich der Europapolitik siehe Marxer (1996: 143-159) und Hoop (1995: 104-206)

staaten, substaatliche Einheiten) als ein klassisches Beispiel eines Mehrebenensystems gilt (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 20). Die Klassifikation der EU als ein „dynamisches Mehrebenensystems“ steht im Einklang mit der Annahme, dass „die EU eine neue Herrschaftsstruktur (new governance system) darstellt“ (Börzel 2005: 614), welche sich „as a unique set of multi-level, non-hierarchical and regulatory institutions, and a hybrid mix of state and non-state actors“ (Hix 1998: 39) charakterisiert. Ähnliches gilt für den EWR, welcher sich entgegen seiner ursprünglichen Konzeption durch die dynamische Rechtsfortbildung des EFTA-Gerichtshofes² mit der Einführung der Prinzipien des „Vorrangs“ und der „Staatshaftung“ „closer to supranational EC law than to public international law“ befindet (Baudenbacher 2009: 2).

2.1 Vetostrategien nationaler Parlamente

Jede Kompetenzdelegation an die EU schwächt die Rolle der nationalen Parlamente, weshalb diese weithin als „Verlierer“ oder „Nachzügler“ der europäischen Integration gelten (Maurer/Wessels 2001). Ihre Kompetenzen beschränken sich im Allgemeinen auf die Ratifikation von Vertragsänderungen und Neubeitritten sowie die Verabschiedung von Eigenmitteln, während sie am Policy-Making der EU nur geringfügig partizipieren können (Wessels 2008: 302). Dieser Machtverlust äussert sich in einer eingeschränkten Vetomacht der nationalen Parlamente als Voraussetzung eines weiten Verhandlungsspielraumes der Regierungen und somit als Voraussetzung für die „Entscheidungs- und Innovationsfähigkeit“ eines Mehrebenensystems (Benz 2009: 184). Gleichzeitig bewirkt die fehlende Mitwirkung am europäischen Verhandlungsprozess ein *Informationsproblem* der nationalen Parlamente bezüglich der Interessenlage der anderen Mitgliedstaaten und somit des konkreten Verhandlungsspielraumes der eigenen Regierung, was wiederum die Kontrollfunktion der nationalen Parlamente schwächt (Benz 2009: 145).

Seit dem Maastrichter Vertrag haben die nationalen Parlamente der EU-Staaten jedoch „ihre konstitutionellen Beteiligungsrechte“ erheblich ausgebaut (Wessels 2008: 302). Dieser Prozess resultiert einerseits aus der innerstaatlichen Kontroverse über das Verhältnis von Parlament und Regierung in den einzelnen EU-Staaten, andererseits aus der durch die Erosion des permissiven Konsenses initiierten Debatte über das EU-Demokratiedefizit (Holzinger 2005). Als ein Beispiel einer innerstaatlichen Debatte über die Rolle des nationalen Parlaments im europäischen Mehrebenensystem ist das Lissabonurteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts hervorzuheben, welches eine Stärkung der gesetzlichen Grundlage für die Beteiligung des deutschen Bundestags in Angelegenheiten der EU initiierte.³ Seitens der EU erfolgte eine verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente in das Policy-Making der EU unter anderem durch den Lissabonvertrag, welcher mittels des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente diese als „Subsidiaritätswächter“ (Janowski 2005: 228) etablierte sowie die EU-

² Rechtssache E-9/97 Erla Maria Sveinbjörnsdóttir and the Government of Iceland (Sveinbjörnsdóttir)

³ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (Integrationsverantwortungsgesetz); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009

Organe zu einer Übermittlung aller EU-Dokumente an die nationalen Parlamente verpflichtete.⁴ Ferner wurde mit der „Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten“ (COSAC) ein Gremium zur Zusammenarbeit der Europaausschüsse nationaler Parlamente institutionalisiert. Solche Europaausschüsse dienen der Verbesserung der Informationsverarbeitungskapazität, indem sie eine Bündelung von Themen ermöglichen und die Ausbildung von Expertenwissen fördern, was durch die transnationale Vernetzung in der COSAC weiter verstärkt wird. Ähnliches gilt für den Interparliamentary EU Information Exchange (Ipex), dessen Datenbank alle Dokumente der Kommission sowie einen Kalender der interparlamentarischen Zusammenarbeit enthält.⁵

Auch die Kommission konstatiert eine substanzielle Weiterentwicklung im Verhältnis zu den nationalen Parlamenten und erachtet die nationalen Parlamente zunehmend als einen „wesentlichen Bestandteil der politischen Willensbildung auf EU-Ebene“ (Europäische Kommission 2010: 11). Hervorzuheben ist die wachsende Anzahl an Stellungnahmen zu Kommissionsdokumenten seitens der nationalen Parlamente. Im Jahr 2009 erfolgten insgesamt 250 solcher Stellungnahmen zu 139 Kommissionsvorlagen, wovon die Hälfte Legislativdokumente und die andere Hälfte Kommissionsmitteilungen und Konsultationspapiere betrafen.⁶ Die Festigung des politischen Dialogs zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten äußert sich ferner in den zahlreichen Kontakten zwischen der Kommission und Vertretern nationaler Parlamente. Die Kommission zeigt sich dabei bemüht, bei allen wichtigen interparlamentarischen Sitzungen vertreten zu sein. Dies gilt insbesondere für die Konferenz der Parlamentspräsidenten der EU, den Sitzungen der Ausschussvorsitzenden der COSAC sowie deren Plenarsitzungen und die gemeinsamen parlamentarischen Tagungen (Europäische Kommission 2010: 8).

Die skizzierten Bemühungen beschränken sich jedoch auf die Entschärfung des Informationsproblems, ohne den Machtverlust der nationalen Parlamente durch Mitwirkungs- und Kontrollrechte nachhaltig zu kompensieren. Entsprechend verkörpern sie keine Lösung, um das „Dilemma kollektiven Handelns“ in einem Mehrebenensystem zu beseitigen, wonach ein starkes Parlament durch die Beschneidung des intergouvernementalen Verhandlungsspielraums die „Entscheidungs- und Innovationsfähigkeit“ der Mehrebenenpolitik schwächt und die Gefahr von Verhandlungsblockaden erhöht, was auf nationaler Ebene wiederum zu „Demokratieverdrossenheit“ führen kann (Benz 2009: 184). Insbesondere die für die EU symptomatische „Vernetzung“ (Kohler-Koch 1999: 23) eines am Konsens orientierten Verhandlungssystems mit einer Vielzahl von einzelstaatlichen Identitäten und Interessen unterstreicht die hohe Bedeutung von Verhandlungsstrategien für eine effiziente Problemlösung. So werden Politikentscheidungen auf europäischer Ebene oftmals durch Pakete oder Segmentierung

⁴ Seit dem Lissabonvertrag besitzen die nationalen Parlamente und der Ausschuss der Regionen das Recht, die Subsidiarität gerichtlich überprüfen zu lassen. Die „präventiv ansetzende Subsidiaritätsrüge als Frühwarnsystem und die Subsidiaritätsklage zur ex-post Kontrolle“ bilden somit weitere Kontrollinstrumente der nationalen Parlamente (Koch/Kullas 2010: 2). Die kurzen Fristen und die hohen Stimmenquoten relativieren jedoch den mit dem Subsidiaritätsprotokoll assoziierten Machtgewinn (Jans/Piedrafita 2009: 24).

⁵ <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home> (Abgerufen: 22.08.2010)

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npoi/index_de.htm, (Abgerufen, 20.11.2010).

erzielt, deren Entstehung einen weiten Verhandlungsspielraum der Regierungsvertreter bedingt (Benz 2009: 146).

Um dennoch eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung zu wahren und die europäische Entscheidungsfindung in einem sich auf nationaler Ebene konstituierenden Prozess zu legitimieren, haben die nationalen Parlamente der EU-Staaten verschiedene „*Vetostrategien*“ entwickelt (Benz 2009: 144-156). Dabei differenziert Benz zwischen einem „flexiblen Mandat“ sowie der „selektiven“ oder „symbolischen“ Nutzung der Vetomacht. Das „*flexible Mandat*“ basiert auf vorgelagerten Verhandlungen zwischen Regierung und Parlament, an deren Ergebnis die Regierung zwar gebunden ist, welches aber durch eine enge und ständige Kooperation zwischen Parlament und Regierung an den Verhandlungsverlauf auf europäischer Ebene angepasst werden kann. Dieses von Dänemark praktizierte Verfahren setzt Vertraulichkeit und die Kooperationsbereitschaft der Opposition voraus, weshalb es „nur in Verhandlungsdemokratien“ praktikabel scheint.

Eng verbunden mit dem flexiblen Mandat ist der *selektive Einsatz von Vetos*, wonach Parlamente gelegentlich ein Veto einlegen, um eine „inkrementelle Machtverschiebung“ zugunsten der Exekutive zu verhindern (Benz 2009: 184). Allerdings erwirkt diese Strategie mit Blick auf das erweiterte Interaktionsgefüge zwischen Staat und Gebietskörperschaft keine Stärkung des Parlaments als Mehrebenenakteur, sondern lediglich eine Stärkung im Verhältnis zur eigenen Regierung. Folglich schwächt der selektive Einsatz von Vetos vor allem das Ansehen der Regierung, weshalb diese Strategie in der Praxis nur selten angewendet wird „und meistens Ausdruck von innenpolitischen Regierungskrisen“ ist (Benz 2009: 184). Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die Vetomacht der nationalen Parlamente meistens auf die „Symbolisierung der Vetomacht“ (Benz 2009: 184), wonach das Parlament die öffentliche Debatte nutzt, um die inhaltliche Diskrepanz zwischen Parlament und Regierung zu thematisieren, ohne jedoch die Zustimmung zum europäischen Verhandlungsergebnis zu gefährden.

Tabelle 1: Beteiligung nationaler Parlamente in der Europapolitik

Parteienwettbewerb	Bindende Mandate (policy-making)	Kontrolle (scrutiny)
Dualistische Konkurrenz	Deutschland (Bundestag), Österreich (Nationalrat)	United Kingdom (Unterhaus), Frankreich (Assemblée Nationale)
Pluralistische Konkurrenz	-	Parlamente der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer
Verhandlungsdemokratie	Dänemark (Folketing), Finnland (Eduskunta), Schweiz (Nationalrat)	Schweden (Riksdag), Norwegen (Storting), Liechtenstein (Landtag)

Quelle: Benz 2009: 138 (Liechtenstein, Schweiz und Norwegen ergänzt durch den Autor)

Tabelle 1 gliedert die Vetostrategien der nationalen Parlamente im europäischen Mehrebenensystem nach Parlamenten, die „ihrer Regierung ex-ante ein flexibles Mandat“ übertragen und Parlamenten, die sich „auf eine ex-post Kontrolle der Verhandlungsführung im Rat“ beschränken (Benz 2009: 146). Während ein flexibles Mandat durch die frühzeitige Einbindung des Parlaments in die Formulierung der europäischen Verhandlungsposition dessen effektive Mitwirkung sichert, wird die Regierung durch eine nachträgliche Kontrolle verpflichtet, die Positionen des Parlaments zu antizipieren (Benz 2009: 146). Ergänzt wird diese

Differenzierung durch die Intensität des Parteienwettbewerbs und die These, dass bei dualistischer Parteienkonkurrenz mit stabilen Mehrheitsverhältnissen eine stärkere Loyalität gegenüber dem europäischen Verhandlungsergebnis besteht als bei pluralistischen Parteiensystemen oder Konkordanzdemokratien (Benz 2009: 137).

2.2 Informations- und Einflusstategien nationaler Parlamente

Neben den Vetostrategien bestimmt sich der Einfluss der nationalen Parlamente auf die Europapolitik durch den Informationszugang und die Informationsverarbeitungskapazität (Auel 2005: 308). Die Verbesserung der eigenen Informationsbasis markiert für die nationalen Parlamente eine Voraussetzung für eine effiziente Kontrolle und Einflussnahme. Zu diesem Zweck haben alle EU-Staaten Europaausschüsse institutionalisiert, mit dem Ziel, die „Reaktions- und Durchsetzungsfähigkeit“ gegenüber der eigenen Regierung zu stärken (Janowski 2005: 56).⁷ Wie bereits erwähnt, wird diese Entwicklung durch die Etablierung einer Konferenz der nationalen Europaausschüsse (COSAC) und der verpflichtenden Übermittlung aller Konsultationsdokumente der Kommission sowie Entwürfe für Gesetzgebungsakte an die nationalen Parlamente flankiert. Ferner werden die Partizipations- und Informationsmöglichkeiten der nationalen Parlamente durch die fortschreitende Institutionalisierung eines öffentlich zugänglichen Konsultationsprozesses auf EU-Ebene (Generaldirektion) verbessert.

Bereits 1998 erhielten die nationalen Parlamente ohne Berücksichtigung von Folgedokumenten und Doppelzählungen (Überweisung desselben Dokuments durch verschiedene Ministerien) durchschnittlich über 1'200 EU-Dokumente zugewiesen (Janowski 2005: 56). Angesichts dieser Informationsschwemme gewinnt die Informationsverarbeitungskapazität der nationalen Parlamente eine besondere Bedeutung. Im Unterschied zur Regierung können Parlamente nicht auf einen gut ausgebauten Beamtenstab zurückgreifen, womit eine frühzeitige Selektion der wichtigsten Dokumente unverzichtbar scheint. So betrachtet beispielsweise das britische Unterhaus im Durchschnitt lediglich „2.5% der ihm überwiesenen EU-Vorlagen als politisch so bedeutsam, dass diese debattiert werden“ (Janowski 2005: 224).

Die Selektion und Behandlung der EU-Dokumente erfolgt in den meisten EU- beziehungsweise EWR/EFTA-Staaten in den Europaausschüssen der nationalen Parlamente. Gemäss Janowski (2005, 61) besteht eine Korrelation zwischen der formalen und institutionellen Konzeption eines Europaausschusses und der Einflussmacht eines nationalen Parlaments auf die Europapolitik. Allerdings variieren die effektiven Kompetenzen sowohl im Verhältnis zum Plenum als auch zur Regierung stark (Tabelle 4). Auch mit Blick auf die Anzahl der jährlichen Sitzungen, deren Traktandenanzahl und Dauer gibt es grosse Unterschiede. So belief sich beispielsweise die durchschnittliche Sitzungsdauer des Europaausschusses des schwedischen Riksdag in den Jahren 2002 und 2003 auf 171 Minuten und umfasste 101 Traktanden, wäh-

⁷ Die Europaausschüsse sichern zudem die Erreichbarkeit des Parlaments ausserhalb der Sitzungstätigkeit. Als Beispiel ist das vom österreichischen Nationalrat institutionalisierte „Feuerwehrkomitee“ zu nennen (§ 31e Abs. 3 GOG; Janowski 2005: 100) oder die Einberufungskompetenz des Ausschusspräsidenten gemäss § 93 der Geschäftsordnung des deutschen Bundestages.

rend der norwegische EWR-Ausschuss im selben Zeitraum durchschnittlich lediglich 33 Minuten zu 17 Traktanden tagte (Melsaether/Sverdrup 200: 15). Obwohl sich die Daten aufgrund des unterschiedlichen Integrationsniveaus nicht unmittelbar vergleichen lassen, illustriert dieser Vergleich angesichts einer Übernahme von ca. 65 Prozent des EU-Rechtsbestandes durch Norwegen⁸ eine Schwächung der parlamentarischen Deliberation europäischer Policies in Norwegen (Melsaether/Sverdrup 2004: 15).

Tabelle 2: Sitzungstage Europaausschüsse

Jahr	Liechtenstein	Norwegen	Österreich*	Deutschland	Schweden	Dänemark
2006	8	9	9	22	40	49
2007	8	7	10	22	43	45
2008	8	6	7	23	41	50
2009	8	6	9	20	43	51

Legende: *Hauptausschuss und Unterausschuss (Nationalrat)

Quelle: Eigene Recherchen via die jeweilige Parlamentshomepage

Ein strukturelles Defizit der Europaausschüsse resultiert ferner aus der sektoralen Ausdehnung der EU, deren Zuständigkeit sich zwischenzeitlich auf beinahe alle Politikbereiche erstreckt. Daraus resultiert eine Ausdehnung des thematischen Spektrums parlamentarischer Europaausschüsse, welche die mit der Institutionalisierung eines Ausschusswesens intendierte Herausbildung einer fachlichen Expertise sowie die Handlungseffizienz schwächt. Gleichzeitig provoziert die thematische Ausdehnung des Handlungsspektrums parlamentarischer Europaausschüsse zwangsläufig Kompetenzüberschneidungen zu den restlichen Parlamentsausschüssen. In Deutschland verpflichtet deshalb die Geschäftsordnung des deutschen Bundestages den Europaausschuss vor einer wichtigen Entscheidung, eine Stellungnahme aller beteiligten Ausschüsse einzuholen und allfällige Abweichungen in einer gemeinsamen Sitzung zu beraten (§ 93 b, GVO-LT-Bundestag). Analog verpflichtet die Geschäftsordnung des norwegischen Parlaments (Storting) den Europaausschuss zu einer engen Zusammenarbeit mit den restlichen Ausschüssen, insbesondere im Bereich der Informationsvermittlung (Storting, Rules of Procedure, Section 13a). Am Beispiel Norwegen erstreckt sich die skizzierte Kompetenzdiffusion auch auf das Verhältnis zur Regierung, wo einem parlamentarischen Europaausschuss 22 EWR-Fachausschüsse der Regierung gegenüberstehen.⁹ Dieses Missverhältnis verdeutlicht erneut die Notwendigkeit einer ausschussübergreifenden Kooperation auf Parlamentsebene, was jedoch die parlamentarische Entscheidungseffizienz schwächt. Ungeachtet dieser Defizite bilden die Europaausschüsse für die nationalen Parlamente ein unverzichtbares Instrument der Informationsverarbeitung sowie der Vernetzung, welche wiederum die Einfluss- und Vetomöglichkeiten gegenüber der Europapolitik der nationalen Regierung stärken (Janowski 2005).

In Ergänzung zu den Vetostrategien charakterisiert Benz (2009) die Funktionsweise nationaler Parlamente oder deren Europaausschüsse durch die Nennung von „Einflussstrategien“. Als

⁸ Olli Rehn EU Commissioner for Enlargement, 10.12.2008,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/693&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (abgerufen, 12.07.2010)

⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/om-eos--notatbasen/sakstrinn-2.html?id=524226> (abgerufen, 12.07.2010)

ein Beispiel sind unter dem Begriff „*Kommunikationsbeziehungen*“ zwischen Parlament und Regierung formelle Anhörungsverfahren oder parlamentarische Verhandlungen sowie die „Arbeit in Ausschüssen“ oder „informelle Kontakte zwischen einzelnen Politikern oder Parteigremien“ zu nennen (Benz 2009: 184). Eine weitere Einflussstrategie bilden „*Direktkontakte*“ zu Akteuren anderer Ebenen oder Gebietskörperschaften, wie Kommissionsbeamte oder Abgeordnete des Europäischen Parlaments beziehungsweise anderer nationaler Parlamente (Benz 2009: 185). Die wichtigste Form der Einflussnahme nationaler Parlamente auf die Regierung in der Mehrebenenpolitik verkörpert jedoch die „*öffentliche Kontrolle*“ und die damit verbundene Transparenz gegenüber der Wählerschaft (Benz 2009: 185). Dadurch können sich auch Parlamente, die weder vorrangig noch begleitend an der Regierungsposition mitwirken, als „externe Vetospieler“ positionieren, indem sie „den zuständigen Minister zur Verantwortung (...) ziehen“ (Benz 2009: 147).

Die skizzierten Einfluss- und Vetostrategien bilden den theoretischen Rahmen, um die Funktionsweise und Handlungsmacht des liechtensteinischen Landtages als Teil des europäischen Mehrebenensystems zu analysieren. Im Zentrum steht die Frage, in welchem Umfang der Landtag die Europapolitik der Regierung beeinflussen und mitgestalten kann. Dabei interessieren sowohl die formalen Rechte als auch deren effektive Nutzung. Zugleich ist an den im Verhältnis zu den meisten EU-Staaten überdurchschnittlichen Europäisierungsgrad Liechtensteins zu erinnern (Frommelt 2010), wonach sich die Europäisierung weitgehend unabhängig vom vertraglichen Integrationsniveau vollzieht. Diese Konstellation bedingt mit Blick auf die verfassungsrechtliche Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion des Landtages eine weitreichende Einbindung des Landtages in das europäische Mehrebenensystem.

2.3 Liechtensteinischer Landtag und europäisches Mehrebenensystem

Aus rechtstechnischer Sicht repräsentiert das EWR-Abkommen „ein multilaterales Assoziations-Abkommen mit wenigen bilateralen Elementen“ (Baudenbacher 2000: 42). Das Ziel des EWR-Abkommens ist „eine beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter gleichen Wettbewerbsbedingungen“ sowie die Kreation eines homogenen Europäischen Wirtschaftsraums durch die „Einhaltung gleicher Regeln“ (Art. 1 EWRA). Zur Gewährleistung dieser *Homogenität* sind die EWR/EFTA-Staaten nach dem Erlass einer neuen Rechtsvorschrift der EU verpflichtet, „so bald wie möglich“ (Art. 102 EWRA) die betreffende Rechtsvorschrift durch einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in den Anhang des EWR-Abkommens aufzunehmen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist das Einstimmigkeitsprinzip besonders hervorzuheben, welches eine Übernahme einer europäischen Entscheidung in nationales Recht gegen den Willen der Mitgliedstaaten ausschliesst. Neben dem Konsens innerhalb der EWR/EFTA-Staaten sowie dem Konsens zwischen der Gemeinschaft und den EWR/EFTA-Staaten ist ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses somit auch an die Zustimmung der nationalen Parlamente der EWR/EFTA-Staaten gekoppelt (Art. 103 EWRA). Gelingt es dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss nicht, sich auf die Übernahme eines EU-Rechtsaktes zu einigen

und wird innerhalb einer sechsmonatigen Frist keine adäquate Lösung gefunden, so werden die „unmittelbar berührten“ Teile des EWR-Sekundärrechts nach weiteren sechs Monaten automatisch suspendiert (Art. 102 EWRA). Vor dem Hintergrund der ökonomischen Potenz der EU sind die EWR/EFTA-Staaten von einer solchen Suspendierung „um vieles härter“ betroffen (Hummer 2008: 5), weshalb die vertragliche Befugnis, souverän und nach Massgabe des eigenen Verfassungsrechts zu entscheiden, in der politischen Praxis durch den automatischen Nachvollzug ersetzt wird.

Formale Mitwirkungsrechte des Landtages

Die Einbindung des liechtensteinischen Landtages in das europäische Mehrebenensystem konstituiert sich durch den Zustimmungsvorbehalt nach Art. 103 des EWR-Abkommens. Gemäss Art. 103 EWRA tritt ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses für eine Vertragspartei erst nach Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen in Kraft. Mit Blick auf Liechtenstein bedeutet dies, dass ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses „völkerrechtlich als ein Staatsvertrag einzustufen“ ist (Entner-Koch 2005: 90), dessen Gültigkeit an die in Art. 8 Abs. 2 der Landesverfassung normierte Zustimmung des Landtages gekoppelt ist.¹⁰ Zur Wahrung der Entscheidungseffizienz im EWR wurde die genannte Zustimmungskompetenz durch das Gutachten 1995/14 des Staatsgerichtshofes (StGH) vom 11. Dezember 1995 konkretisiert (Anhang). Der Staatsgerichtshof verweist dabei auf die Kohärenz der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von innen- und europapolitischen Entscheidungen, indem er Gegenstände der „internen Kompetenzausscheidung“ - wie beispielsweise Beschlüsse, die eine Gesetzesänderung nach sich ziehen oder relevante Finanzausgaben implizieren - an die parlamentarische Zustimmung bindet (Büchel 1999: 32). In der Praxis prüft die Stabsstelle EWR vor der Sitzung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses alle traktandierten Beschlüsse auf ein Zustimmungserfordernis und unterbreitet ihren Vorschlag in Absprache mit der liechtensteinischen Regierung der EWR-Kommission des Landtages, welche der Regierungsempfehlung bisher ausnahmslos folgte (Büchel 1999). Nach diesem Verfahren wurden dem Landtag bis zum 31. Dezember 2009 insgesamt 2'204 Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses mit 5'612 Rechtsakten vorgelegt, wovon bei 162 Beschlüssen die Zustimmung Liechtensteins im Gemeinsamen EWR-Ausschuss nur unter Vorbehalt einer nachträglichen Zustimmung des Landtages erfolgte.¹¹

Die geringe Anzahl an Zustimmungsvorbehalten spiegelt das bereits vom liechtensteinischen Staatsgerichtshof angemahnte „Grundanliegen einer effektiven und fristgerechten Verwirklichung der Ziele und Regelungen des EWR-Abkommens“ (StGH 1995/14). Vor dem Hintergrund des „Dilemma kollektiven Handelns“ in einem Mehrebenensystem (Benz 2009) verlangt diese Zielsetzung eine restriktive Anwendung des Zustimmungsvorbehalts, um eine Einschränkung des Verhandlungsspielraums der liechtensteinischen Regierung sowie die Ent-

¹⁰ Die Untersuchung der direkten Europäisierung beschränkt sich in der Folge auf die Übernahme von EWR-Beschlüssen und blendet die Übernahme von Staatsverträgen wie dem Zinsbesteuerungsabkommen oder der Schengenassoziiierung aufgrund ihrer Singularität aus.

¹¹ <http://www.efta.int/legal-texts/eea/list-of-constitutional-requirements.aspx>; http://www.llv.li/pdf-llv-rk_rb2009_landtag-2.pdf (Abgerufen, 21.10.2010);

stehung eines Rechtsgefälles zur EU zu vermeiden. Ferner wird die Bedeutung des Zustimmungsvorbehalts als Instrument der parlamentarischen Mitbestimmung durch die in Art. 102 Abs. 5 EWRA normierten Konsequenzen einer Ablehnung eines Gemeinsamen EWR-Beschlusses durch einen EWR/EFTA-Staat limitiert.¹² In Anbetracht der mit einer Ausserkraftsetzung verbundenen ökonomischen und grundrechtlichen Konsequenzen kann ein Veto des Landtages politisch weitgehend ausgeschlossen werden. Entsprechend wurden bisher alle EWR-Beschlüsse durch den Landtag genehmigt. Folglich agiert der liechtensteinische Landtag ex-post zur eigentlichen Entscheidungsfindung, womit das europäische Policy-Making aus der Sicht Liechtensteins weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene durch unmittelbar demokratisch legitimierte Volksvertreter flankiert wird. Parallel impliziert diese Konstellation eine Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive, da die liechtensteinische Exekutive das Policy-Making der EU dank den Mitwirkungsrechten im europäischen Ausschusswesen und der Komitologie über einen langen Zeitraum begleiten kann.

Tabelle 3: Zustimmungsvorbehalte Liechtensteins (Stand: Oktober 2010)

Politikfeld/Jahr	1995-2003		2004-2010	
	Beschlüsse	Rechtsakte	Beschlüsse	Rechtsakte
Dienstleistungsverkehr	10	10	5	8
Warenverkehr	7	15	7	14
Kapitalverkehr	23	23	31	32
Personenverkehr	3	3	3	5
Verkehr	8	8	4	4
Energie	2	2	3	6
Wettbewerbspolitik	2	2	3	8
Sozialpolitik	2	2	0	0
Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz	26	29	12	23
Forschung und Bildung	3	3	3	3
Aussenpolitik (Institutionen/ Erweiterung/ Protokoll 31)	3	4	2	38

Der eingeschränkte Handlungsspielraum des Landtages bei der Übernahme von EWR-Beschlüssen erinnert an das eingangs genannte „Dilemma kollektiven Handelns“ (Benz 2009). Für die weitere Argumentation interessiert, mit welchen Strategien der Landtag versucht, die Europapolitik der liechtensteinischen Regierung zu beeinflussen und zu legitimieren. Aus institutioneller Sicht ist dabei die EWR-Kommission zu nennen, die als Europaausschuss agiert (Besondere Kommission Art. 55, GVO-LT). Allerdings beschränkt sich das Mandat der EWR-Kommission auf die Beurteilung der Notwendigkeit eines Zustimmungsvorbehaltes, weshalb die EWR-Kommission über keinerlei strategische und beratende Kompetenzen verfügt. Die geringe Relevanz der EWR-Kommission zeigt sich unter anderen an der durchschnittlichen Sitzungsdauer (2009: 19 Minuten) sowie der Tatsache, dass seit 2005 die schwächere der beiden Regierungsparteien in der Kommission die Mehrheit stellt. Einen weiteren Beleg für die geringe Relevanz der EWR-Kommission findet sich in den Aussagen des Kommissionsvorsitzenden von 2001 bis 2005, welcher auf Anfrage eines Parlamentarierers

¹² Die vorausseilende Wirkung von Artikel 102 EWRA zeigt sich am Beispiel der Übernahme des Food Law Package in das EWR-Abkommen. Aufgrund der verzögerten Übernahme durch Island, drohte die Kommission mit der Aufnahme eines Verfahrens nach Artikel 102 EWRA, was die isländische Regierung zu einer raschen Vorlage des Food Law Package zwang. An dieser Stelle ist zu betonen, dass sich die skizzierte Verzögerung nicht durch den Widerstand des isländischen Parlaments erklärt, sondern durch die Regierungsumbildung im Zuge der isländischen Finanzkrise (EEA Joint Committee 2010: 3-5).

konstatiert, dass die Protokolle der EWR-Kommission „inhaltlich nichts wiedergeben“ und von keiner Relevanz sind (LTP 23.10.2003: 1715).

Tabelle 4: Vergleich der sekundärrechtlichen Kompetenzen nationaler Parlamente

Staat	MPs	Kontrollinstrument ¹³	Öffentlichkeit
Deutschland:			
Bundestag (Art. 23 GG)	699	Subsidiaritätsklage (beim EuGH); Ex-ante Stellungnahme; Informationspflicht der Regierung	Öffentliche Sitzung; Protokoll; Pressemeldung
Ausschuss für die Angelegenheiten der EU (Art. 45 GG; § 93b GVO-BT)	35	Stellungnahme; Plenumsersetzender Beschluss; Beschlussempfehlung; Bericht	Tagesordnung; Stellungnahme; Bericht; Pressemeldung
Österreich:			
Nationalrat (Art. 23 B-VG)	250	Stellungnahme; Informationspflicht der Regierung	Öffentliche Sitzung, Protokoll; Pressemeldung
Hauptausschuss in Angelegenheiten der EU (§ 29 GVO-NR)	27	Stellungnahme; Ausschussfeststellung	Öffentliche Sitzung*; Tagesordnung; Pressemeldung; Protokollauszug
Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der EU (§ 31 GVO-NR)	17	Stellungnahme; Ausschussfeststellung	Öffentliche Sitzungen*; Tagesordnung; Pressemeldung; Protokollauszug
Liechtenstein:			
Landtag (Art. 8, Art. 62 LV)	25	Zustimmung	Öffentliche Sitzung, Protokoll
EWR-Kommission (Art. 55 GVO-LT)	3	Zustimmungsvorbehalt	Keine
Aussenpolitische Kommission (Art. 54 GVO-LT)	5	Empfehlung; Vorberatung	Keine

Legende: * sofern kein Vertraulichkeitsvermerk (confidential/ secret) der EU vorliegt

Die Tabelle 4 illustriert die verfassungsrechtliche Verankerung der europapolitischen Mitwirkung der nationalen Parlamente der EU-Staaten Deutschland und Österreich sowie des EWR/EFTA-Mitglieds Liechtenstein. Formell kann der liechtensteinische Landtag im Unterschied zu den Parlamenten Österreichs und Deutschlands die Übernahme jedes europäischen Rechtsaktes in das nationale Recht verhindern. Aufgrund der bereits mehrfach thematisierten fehlenden politischen Opportunität einer Ablehnung eines EWR-Beschlusses impliziert diese Zustimmungskompetenz jedoch keine Aufwertung des liechtensteinischen Landtages gegenüber den Parlamenten Österreichs und Deutschlands. Vielmehr agieren Letztere durch das Recht auf eine Stellungnahme zu einem von ihrer Regierung vorgelegten Verhandlungsgegenstand als (latente) „national players“, während der Status des liechtensteinischen Landtages demjenigen eines „slow adopter“ entspricht (Maurer/Wessels 2001: 19).¹⁴ Dabei wird das

¹³ Die Verbindlichkeit einer Stellungnahme des Parlaments an die Regierung divergiert zwischen Österreich und Deutschland. In Österreich kann das zuständige Mitglied der Bundesregierung von einer Stellungnahme des Nationalrates „nur aus zwingenden aussen- und integrationspolitischen Gründen“ abweichen (Art. 23e B-VG). Dagegen ist in Deutschland lediglich eine Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundestages durch die Regierung normiert (Art. 23 GG). In der liechtensteinischen Verfassung finden sich keine Verweise, welche die Verbindlichkeit von Empfehlungen des Landtages an die Regierung regeln. Mit Blick auf die liechtensteinische Aussenpolitik ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zudem die starke Stellung des Fürsten hervorzuheben (Art. 8 LV).

¹⁴ Raunio (2005: 324) differenziert die europapolitische Handlungsfähigkeit der nationalen Parlamente nach den Kategorien „spezialisierte Ausschüsse“, „Informationszugang (Zeit/Reichweite)“ und „Entscheidungsinstruktionen“ und den Ausprägungen „schwach“, „bescheiden“ und „stark“. Während mit Blick auf Liechtenstein alle drei Kategorien „schwach“ institutionalisiert sind, zeigen sich bei den Staaten Österreich und Deutschland Unterschiede zwischen den einzelnen Kategorien. So wird in Österreich die geringe Spezialisierung auf Ausschussebene („schwach“) durch die Entscheidungsinstruktionen („bescheiden“) und vor allem den Informationszugang („stark“) kompensiert (Raunio 2005: 324). Demgegenüber hat Deutschland einen

Recht auf eine Stellungnahme der Parlamente Österreichs und Deutschlands als ein flexibles Mandat interpretiert, welches durch die „enge und ständige Kooperation“ zwischen Parlament und Regierung eine inhaltliche Einflussnahme auf die Verhandlungsstrategie ermöglicht (Benz 2009: 146), wohingegen der liechtensteinische Landtag auf der Basis einer Alles-oder-Nichts-Entscheidung agiert, ohne über eine effektive Gestaltungsmacht zu verfügen.

Einfluss- und Informationsstrategien des Landtages

Die Klassifikation des liechtensteinischen Landtages als „slow adopter“ wird durch die Projektion der eingangs genannten Veto- und Einflussstrategien (Benz 2009) auf den liechtensteinischen Landtag bestätigt. Eine Voraussetzung für eine effiziente Einflussnahme des Parlaments auf die Regierung bilden Informationsrechte und die Informationsverarbeitungskapazität. Mit Blick auf den liechtensteinischen Landtag erschwert die fehlende Informationspflicht der Regierung die Vorberatung sowie die Verabschiedung von Empfehlungen durch die Aussenpolitische Kommission (Art. 54 GVO-LT). Ein weiteres Kriterium bildet die geringe Mitgliederzahl der Aussenpolitischen Kommission des liechtensteinischen Landtages und die damit assoziierte Einschränkung der Informationsverarbeitungskapazität. Allerdings gilt dieses Kriterium aufgrund der Mikrostaatlichkeit Liechtensteins als systemimmanent. Gleichzeitig markiert die Ausschussgrösse kein schlüssiges Kriterium zur Bewertung der Einflussmöglichkeiten eines Parlamentsausschusses, da bei einem kleinen Gremium dem Nachteil einer verringerten Informationsverarbeitungskapazität der Vorteil einer erleichterten Entscheidungsfindung gegenübersteht (Janowski 2005). Angesichts der Kleinheit Liechtensteins ist dennoch von einer strukturellen Einschränkung der Informationskapazität auszugehen, was sich beispielsweise in der fehlenden Kapazität des Landtages zur Institutionalisierung eines eigenen Büros in Brüssel äussert.¹⁵

Der Machtverlust des liechtensteinischen Landtages durch das Informationsdefizit sowie das Fehlen eines flexiblen Mandats kann auch nicht durch die Einflussnahme mittels *öffentlicher Kontrolle* kompensiert werden (Benz 2009: 146). Die öffentliche Kontrolle verpflichtet die Regierung auf die Einhaltung der vom Parlament vertretenen nationalen Interessen sowie der eigenen Verhandlungsrichtlinien. Mit Blick auf den liechtensteinischen Landtag wird die öffentliche Kontrolle durch die fehlende Transparenz der Sitzungen der EWR- und der Aussenpolitischen Kommission sowie die geringe Anzahl Voten bei der Plenardebatte zu einem EWR-Beschluss von vornherein eingeschränkt. Ferner bewirkt das geringe Informationsniveau des Landtages aufgrund der im Rahmen des EWR nicht institutionalisierten Zustellung von Kommissionsdokumenten eine hohe Abhängigkeit des Landtages von den Informationen der Regierung. In Bezug auf das Plenum verhindert zudem die geringe Anzahl Zustimmungs-

„stark“ spezialisierten Ausschuss mit „starken“ Informationsrechte und „bescheidenen“ Entscheidungsinstruktionen institutionalisiert. Weitere Rangierungen der nationalen Parlamente finden sich unter anderen bei Bergman (2003: 175).

¹⁵ Bezüglich des Informationsniveaus ist auf die Pressemitteilung des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschuss vom 26.03.2009 zu verweisen, welche die Europäische Kommission zu einer Bereitstellung aller EWR-relevanten Dokumente an die nationalen Parlamente der EWR/EFTA-Staaten auffordert. Aufgrund der zunehmenden Schwierigkeiten bei der Bewertung der EWR-Relevanz erscheint diese Aufforderung aber wenig realistisch.
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090330ATT52937/20090330ATT52937EN.pdf>

vorbehalte ein authentisches Bild über die Rechtsetzungsfrequenz der europäischen Institutionen, was schliesslich die Einbettung eines EWR-Beschlusses in eine Grundsatzdebatte über die strategische Ausrichtung der Europapolitik der Regierung erschwert.

Die geringe Vernetzung mit anderen nationalen Parlamenten der EU-Staaten sowie der EWR/EFTA-Staaten bildet ein weiteres Hemmnis der Einflussnahme des liechtensteinischen Landtages. Durch die fehlende Anbindung an die COSAC und die wenigen Kontakte mit Parlamentarier-Freundschaftsgruppen (z. B. Grossbritannien) beschränkt sich die „Parlamentsverflechtung“ (Marschall 2005: 334) des liechtensteinischen Landtages auf die Tätigkeit im Rahmen des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses, welcher jedoch von den Delegierten der EWR/EFTA-Staaten nur geringfügig zu einer stärkeren Einbindung in das Policy-Making der EU genutzt wird (Melsaether/Sverdrup 2004: 12). Eine mögliche Erklärung für die bescheidene Relevanz des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses bietet die ungenügende Präsenz der von ihm verabschiedeten Berichte und Resolutionen auf der nationalen Ebene. So findet sich beispielsweise auf der Website des liechtensteinischen Landtages weder ein Link zum Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschuss noch werden dessen Dokumente publiziert. Auch in den Plenardebatten fehlt mit Ausnahme einer sehr knappen Präsentation des Jahresberichts der Delegation ein Bezug auf die Sitzungen des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses. Entsprechend fehlt den liechtensteinischen Delegierten auf der nationalen Ebene eine Profilierungsmöglichkeit als Basis einer europapolitischen Expertise. Im Ergebnis ist die Einbindung der parlamentarischen EWR/EFTA-Delegation in die Plenardebatte des liechtensteinischen Landtages nicht mit der von den Europaausschüssen Österreichs und Deutschlands praktizierten Vernetzung durch die Mitwirkung der nationalen Abgeordneten des EU-Parlaments zu vergleichen, was erneut die parlamentarische Legitimität der liechtensteinischen Europapolitik im Vergleich zu derjenigen der deutschsprachigen EU-Staaten schwächt. Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass der liechtensteinische Landtag bei der Genehmigung von EWR-Beschlüssen keine aktive Funktion ausübt. In der Sitzungsperiode 2007 erfolgte die Verabschiedung aller durch die Regierung vorgelegten EWR-Beschlüsse mit einhelliger Zustimmung. Die durchschnittliche Anzahl Voten in der Plenardebatte zu einem EWR-Beschluss von 3.8 (inklusive Regierungsvoten) beziehungsweise 2.2 Voten (ohne Regierungsvoten) bestätigt zudem die geringe politische Polarisierung. Ähnliches zeigt eine qualitative Analyse der Voten entlang der Begriffe Opposition und Ko-Opposition, wonach die Regierungskonstellation keinen Einfluss auf die Genehmigung eines EWR-Beschlusses besitzt.¹⁶

Ungeachtet der geringen formalen Rechte und der schwachen Intensität des Parteienwettbewerbs lassen sich bei einer Erweiterung des Untersuchungszeitraums vereinzelt Beispiele für eine parlamentarische Regierungskritik finden. Neben Fragen zur geplanten Umsetzung oder zu den personellen und finanziellen Auswirkungen erfolgt in seltenen Fällen auch eine inhaltliche Kritik. Diese beschränkt sich meist auf politische Einzelkämpfer, die im Gegensatz zur offiziellen Parteimeinung der EWR-Mitgliedschaft kritisch gegenüberstehen oder politikfeld-

¹⁶ Ko-Opposition bezeichnet in einer Koalitionsregierung die kritische Beobachtung des Regierungsressorts der gegnerischen Partei und meint somit eine eingeschränkte Opposition innerhalb der Koalition (Batliner 1981, zitiert nach Marxer 2009: 55).

spezifische Interessen verfolgen, weshalb diese Form der Regierungskritik in der Gesamtschau lediglich symbolischen Charakter besitzt. So beschränkt sich beispielsweise die Ablehnung gegenüber der Übernahme der zweiten Geldwäscherichtlinie auf Vertreter des Treuhandbereichs (RL 2001/97/EG, LTP 18.12.2003), während die Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Aufgaben von Vertretern aus dem Baugewerbe kritisiert wird (RL 2004/18/EG, LTP 21.09.2006). Folglich bestand im Untersuchungszeitraum zwischen 2001 und 2009 trotz einzelner kritischer Voten bei keinem EWR-Beschluss die Gefahr eines Vetos durch den Landtag. Ein solches drohte seit Liechtensteins EWR-Beitritt einzig bei der Übernahme der Elternurlaubsrichtlinie (RL 96/34/EG, LTP 17.06.1999), welche nach einer Intervention seitens des Landtagspräsidenten und der Regierung betreffend die Konsequenzen einer Ablehnung für die EWR-Mitgliedschaft durch die Zustimmung von 18 Abgeordneten angenommen wurde. Da die Ablehnung vor allem von Abgeordneten der Regierungspartei erfolgte, erklärt sich der Widerstand gegen die Elternurlaubsrichtlinie nicht mit dem Parteienwettbewerb, sondern durch sektorale Interessen, insbesondere die Vermeidung von Überregulierung. Dasselbe gilt für den parteienübergreifenden Widerstand gegen die Übernahme der Richtlinie zur Prüfung der Umweltauswirkungen (RL 2001/42/EG, LTP 22.11.2002), bei welcher sich die Abgeordneten der VU und der FBP in ihren Voten gegenseitig bezüglich der mangelnden Grössenverträglichkeit dieser Richtlinie unterstützten und den Demokratieverlust durch die mangelnde Gestaltungsfähigkeit des Landtages kritisierten.

Tabelle 5: Einfluss- und Vetostrategien des Landtages gegenüber der liechtensteinischen Regierung

Phase	EWR-Kommission	Aussenpolitische Kommission	Plenum	einzelne Abgeordnete
Vorrangig ¹⁷	Keine	Antrag (an das Plenum)	Antrag; Initiativen; Motionen; Postulate	Interpellation; Kleine Anfrage
Begleitend	Keine	Empfehlungen, Stellungnahmen; Kommunikationsbeziehungen zur Regierung; Grenzüberschreitende Direktkontakte	Kommunikationsbeziehungen zur Regierung	Kommunikationsbeziehungen zur Regierung
Nachrangig	Zustimmungsvorbehalt	keine	symbolisches Veto Öffentliche Kontrolle	selektive Ablehnung (symbolisches Veto)

Zusammenfassend verweist die geringe Anzahl an Voten bei der Übernahme eines EWR-Beschlusses auf die marginale Nutzung der Landtagsdebatte als Kontrollinstrument gegenüber der Verhandlungsstrategie der Regierung. Diese Beobachtung wird durch die inhaltliche Analyse und Konklusion, dass die Übernahme von EWR-Rechtsakten durch den liechtensteinischen Landtag, unabhängig von der Regierungskonstellation, nur geringfügig parteipolitisch instrumentalisiert wird, nochmals verstärkt. Die geringe Intensität des Parteienwettbewerbs erwirkt in Ergänzung zu den wenig ausgeprägten Veto- und Einflussstrategien eine deutliche Schwächung des Landtages im Verhältnis zur Regierung und reduziert dessen Funktion auf eine blosse „Registrierstelle“ (Deutscher Bundestag 2000: 7). Diese Argumentation bestätigt die eingangs vermutete Entparlamentarisierung im Zuge der Europäisierung und verdeutlicht,

¹⁷ Der Einsatz vorrangiger parlamentarischer Instrumente weist nur einen geringen Europabezug auf (vgl. Kap. 3.3). Eine Sonderstellung besitzt der durch den Verweis auf die Tibet-Resolution des Europäischen Parlaments (15.02.2007) begründete parteiübergreifende selbstständige Antrag der parlamentarischen Europaratsdelegation zur Verabschiedung einer Resolution zum Tibetkonflikt (LTP 25.04.2007).

dass der Landtag im Bereich der direkten Europäisierung weder eine kritisch konstruktive Begleitung der Europapolitik der Regierung, noch eine effektive Vetomacht ausübt.

Erklärungsversuche für die geringe Einflussnahme des Landtages

Vor dem Hintergrund einer im Vergleich zu den meisten EU-Staaten überdurchschnittlichen Europäisierungsquote Liechtensteins gewinnt das in Tabelle 4 festgehaltene Ungleichgewicht der europapolitischen Kompetenzen der nationalen Parlamente Deutschlands, Österreichs und Liechtensteins zusätzliche Brisanz. Zugleich interessiert, warum Liechtenstein auch nach 15 Jahren EWR-Mitgliedschaft und der Übernahme von 5'612 EWR-Rechtsakten keine effektive europapolitische Mitwirkung des Landtages institutionalisiert hat. Aus Sicht der Politikwissenschaft bilden dabei die öffentliche Meinung gegenüber der europäischen Integration sowie die Haltung der Parteien zur EU wichtige Erklärungsvariablen (Saalfeld 2005: 361). Weitere Erklärungen liefern die Stärke des Parlaments, die Regierungsbildung und die politische Kultur (Raunio 2005: 324).

Eine mögliche Erklärung für die Passivität des liechtensteinischen Landtages im Bereich der direkten Europäisierung verkörpert die hohe öffentliche Akzeptanz der EWR-Mitgliedschaft.¹⁸ Zwar fehlen in Liechtenstein konkrete Daten zur öffentlichen Meinung gegenüber dem EWR, dennoch konstatiert eine anlässlich des Jubiläums „200-Jahre-Souveränität Liechtensteins“ durchgeführte Umfrage über die liechtensteinische Identität eine vergleichsweise hohe Weltoffenheit der liechtensteinischen Bevölkerung (Marxer 2006). Diese Konklusion gründet auf dem kumulierten Meinungsbild mit den Ausprägungen eher internationalistisch (59 Prozent) und eher isolationistisch (41 Prozent) (Marxer 2006: 223). Einen weiteren Beleg für die Weltoffenheit bildet der Vergleich zwischen der Schweiz, Deutschlands und Liechtensteins zur Frage, ob internationale Organisationen der nationalen Regierung zu viel Macht wegnehmen. Während diese Frage in Deutschland von 36.0 Prozent und in der Schweiz durch 31.9 Prozent bejaht wurde, erkennen in Liechtenstein lediglich 14.2 Prozent einen unverhältnismässigen Machtverlust der Regierung gegenüber internationalen Organisationen (Marxer 2006: 218).

Angesichts der hohen öffentlichen Akzeptanz des EWR reduziert sich die kritische Perzeption europäischer Politikinhalt auf einzelne Rechtsakte sowie Politikbereiche und wird in der Gesamtschau durch die positive Konnotation des mit der EWR-Mitgliedschaft assoziierten Marktzugangs und Souveränitätsgewinns relativiert. Gemäss einer anlässlich des Jubiläums 15-Jahre-EWR-Mitgliedschaft von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010: 265)

¹⁸ Die positive Haltung von Bevölkerung und Politik gegenüber dem EWR spiegelt weniger eine besondere Verbundenheit mit Europa als die gezielte Abgrenzung zur EU. Aus Sicht der Politikwissenschaft legitimiert sich der EWR dabei ausschliesslich über den Output einer engen wirtschaftlichen Kooperation ohne formellen Souveränitätstransfer, wenngleich Letzterer in der politischen Realität beim EWR weit deutlicher ausfällt als bei einer EU-Mitgliedschaft. Insofern hat der Output das Fehlen der Decision-Making-Power und den automatischen Nachvollzug und somit das gravierende Defizit an intergouvernementaler oder supranationaler Input-Legitimität zu rechtfertigen, wobei sich diese Rechtfertigung angesichts der Integrationsdichte nicht allein auf ökonomische Argumente stützen kann. Auch die geringen institutionellen Kosten und das geringe sektorale Integrationsniveau reichen aus demokratiepolitischer Sicht nicht aus. Umso mehr überrascht der permissive Konsens über den Nutzen der EWR-Mitgliedschaft, wonach keine Politikakteure aus dem Dreieck Staat, Ökonomie und Zivilgesellschaft einen EU-Beitritt fordern.

durchgeführten Befragung erstreckt sich diese Zustimmung auf alle Akteure im Dreieck Staat, Zivilgesellschaft und Ökonomie. Zwar klagen einige Amtsstellen und Verbände über die hohe Regulierungsdichte und die wachsende internationale Konkurrenz, dennoch zieht einzig die liechtensteinische Ingenieur- und Architektenvereinigung ein negatives Fazit über die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (Allgemein zur Zustimmung zum EWR: Bruha/ Pällinger/ Quaderer 2005; Prange 1999). Ferner zeigen Umfragen in Liechtenstein eine hohe Zufriedenheit mit der nationalen Demokratie und ein starkes Vertrauen in die nationalen Institutionen (Nachwahlumfragen, Marxer 1997-2009).

Vor allem das Fehlen einer integrationskritischen Partei kann als eine Erklärung für die geringe Kontroverse europäischer Politikinhalte gedeutet werden. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Regierungskonstellation (Einparteienregierung vs. Grosse Koalition) nur einen geringen Einfluss auf die Nutzung des Zustimmungsvorbehalts und die Anzahl an Stimmen in Landtagsdebatten zur Übernahme von EWR-Rechtsakten aufweist. So zeigt ein Vergleich der durchschnittlichen Anzahl Stimmen zu einem EWR-Beschluss aus den Jahren 2003 (Alleinregierung FDP: 6 Stimmen) und 2007 (Grosse Koalition: 4 Stimmen) keinen signifikanten Unterschied. Ähnliches gilt für den Vergleich der Anzahl Zustimmungsvorbehalte zwischen den Wahlperioden 2001 bis 2004 (39 ZV) und 2005 bis 2008 (34 ZV) sowie für das Verhältnis von EWR-Beschlüssen mit einhelliger oder mehrheitlicher Zustimmung (2001 bis 2005: 33/6; 2005 bis 2009: 30/4). Da auch die Freie Liste dem europäischen Integrationsprozess positiv gegenüber steht, fehlt bei der Übernahme von EWR-Beschlüssen eine Oppositionspartei, welche die politische Debatte initiiert. So erfolgte zu den 10 EWR-Beschlüssen, die in der Sitzungsperiode 2007 debattiert wurden, kein einziges Votum seitens der Freien Liste. Diese Absenz erklärt sich durch die geringen personellen Ressourcen der kleinsten Partei im liechtensteinischen Landtag, die eine Fokussierung auf innenpolitische Themen nötig macht. Im Ergebnis verhindern in Liechtenstein die stabilen Regierungsmehrheiten und der hohe Zustimmungswert gegenüber dem EWR eine Dynamisierung der europapolitischen Debatte, wie sie in Konkordanzsystemen mit fluktuierenden Mehrheiten vermutet wird (Benz 2009: 183). Ergänzend reflektiert die unkritische Rezeption der Europapolitik durch den Landtag die politische Kultur Liechtensteins mit den Orientierungsnormen „Mitte - Mischung – Mässigung“ (Waschkuhn 1994: 391). Auch erkennen Marcinkowski/Marxer (2010: 71) angesichts der Kleinräumigkeit Liechtenstein eher „eine unterentwickelte Diskussions- und Streitkultur“.

Das europapolitische Rollenverständnis des Landtages als ein beobachtendes, nachgeordnetes Kontrollgremium spiegelt ferner die durch den Nachvollzug von Gesetzen und Gesetzesänderungen der Nachbarstaaten Schweiz und Österreich geprägte politische Kultur. Durch den Zollvertrag mit der Schweiz ist Liechtenstein gewohnt, fremdes Recht bedingungslos zu adaptieren. Entsprechend wird die halbjährliche Kundmachung der für Liechtenstein unmittelbar anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften vom Landtag ohne Kommentar ratifiziert (LTP 22.04.2009). Im Bereich des Strafrechts ist zudem auf die enge Anbindung an die österreichische Rechtsordnung zu verweisen, weshalb regelmässig Regierungsvorlagen mit einem

Nachvollzug österreichischen Rechts begründet werden.¹⁹ Vor diesem Hintergrund wird die verstärkte Einbindung in das europäische Mehrebenensystem durch die liechtensteinische Politik im Unterschied zum Gros der europäischen Staaten als ein Souveränitätsgewinn perzipiert, da der EWR-Beitritt Liechtensteins eine Emanzipation von der Schweiz und damit eine Streuung der aussenpolitischen Abhängigkeit bewirkte (Gstöhl 2001: 110ff). Insofern agiert der Landtag seit jeher in einem durch ein transnationales Agenda-Setting und eine bilaterale Entscheidungsdelegation geprägten Governance-Raum, weshalb die Einschränkung des parlamentarischen Handlungsspielraums durch das europäische Mehrebenensystem nicht zwingend mit dem Selbstverständnis des Landtages kollidiert. Vielmehr impliziert die Tradition von Nachvollzug und Rechtsvergleich eine reaktive Politikgestaltung, die sich im Kontext des europäischen Mehrebenensystems in einer verzögerten Übernahme und der Beschränkung auf die Mindestumsetzung äussert. Offen bleibt derweil, inwiefern die im Zuge der Diskussion über die Steuerkooperation (TIEA USA, Kieber-Affäre) angestrebte „proaktive“ Ausrichtung liechtensteinischer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik auch ein verstärktes Engagement seitens des Landtages bewirkt.

Eine weitere Ursache für die geringe Institutionalisierung parlamentarischer Kompetenzen in der Europapolitik (Ausschusswesen, Informationsrecht, Entscheidungsinstruktion) sowie deren geringen Nutzung (Anzahl an Voten; Zustimmungsggrad) resultiert aus der bereits genannten Dominanz des nationalen Systemprinzips im EWR-Abkommen. Anders als die EU intendiert der EWR keine Übertragung von Souveränitätsrechten an supranationale Organe und verlangt bei allen Entscheidungen die Zustimmung aller Akteure gemäss dem nationalen verfassungsrechtlichen Verfahren. In Anbetracht dieser intergouvernementalen Interpretation der Integrationsbeziehungen wird die Europapolitik weiterhin als ein Teilbereich der Aussenpolitik betrachtet, welche in allen parlamentarischen Systemen Westeuropas von der Exekutive dominiert wird. In der Praxis verflüchtigt sich allerdings der Souveränitätsvorbehalt der EWR/EFTA-Staaten, da die Homogenitätsverpflichtung die EWR/EFTA-Staaten weitgehend zu einem automatischen Nachvollzug von EU-Recht zwingt. Die Entfremdung der Integrationsrealität vom direkt-demokratisch legitimierten Mandat äussert sich auch in der schleichen- den Ausdehnung des sektoralen Integrationsniveaus durch eine integrative Interpretation der EWR-Relevanz.²⁰ Diese Konstellation wird mit der durch die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes initiierten Einführung der Prinzipien der Direktwirkung, des Vorrangs und der Staatshaftung und der damit verbundenen Stärkung des supranationalen Systemprinzips weiter verschärft (Baudenbacher 2000; Tömördy 2005), was der in Bezug auf die liechtensteinische Europapolitik praktizierten aussenpolitischen Prärogative der liechtensteinischen Regierung die innerstaatliche Legitimationsgrundlage entzieht. Ferner erstreckt sich die materielle Substanz des EWR-Abkommens mehrheitlich auf Politikentscheide, die im Falle Liechtensteins nur eine geringe Aussenwirkung besitzen und deshalb nicht der Vorherrschaft der Exekutive

¹⁹ Ein Beispiel für den Nachvollzug bildet die Einführung der Diversion im Strafverfahren, die auf der Grundlage der österreichischen Strafprozessnovelle 1999 basiert (BuA 99/2005).

²⁰ Die „schleichende Ausweitung des Anwendungsbereiches“ des EWR-Abkommens auf ursprünglich nicht umfasste EU-Rechtsakte verdeutlicht einerseits die politisch-institutionelle Marginalisierung der EWR/EFTA-Staaten (Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2010: 15) und andererseits die wachsende Verflechtung der Politikbereiche, die eine Bewertung der EWR-Relevanz eines EU-Rechtsaktes erschwert (Tobler/Hardenbol 2010: 40).

unterliegen. Schliesslich zeigt das Beispiel Norwegen mit der Institutionalisierung einer EWR-Datenbank, welche das Decision-Shaping und Decision-Making von EWR-relevanten EU-Rechtsakten zeitgerecht illustriert und Informationen zur offiziellen norwegischen Verhandlungsposition sowie der norwegischen Kontaktstelle enthält, dass auch bei den EWR/EFTA-Staaten das nationale Parlament frühzeitig in das Policy-Making eingebunden werden kann.²¹ Somit ist die von Regierung praktizierte selektive Informationspolitik und die vom Landtag gelebte Gleichgültigkeit gegenüber der europapolitischen Entscheidungsfindung als ein Liechtenstein spezifisches Phänomen zu betrachten, dessen Auflösung sowohl eine stärkere Institutionalisierung von Einfluss- und Vetostrategien als auch einen Paradigmenwechsel des Landtages bezüglich der Relevanz der europapolitischen Entscheidungsfindung für das nationale Demokratieverständnis bedingt.

Neben der ungenügenden rechtlichen Verankerung der parlamentarischen Mitwirkung erklärt die Systemstruktur des EWR auch die im Verhältnis zu den EU-Staaten verstärkte Bürokratisierung der EWR/EFTA-Staaten. Im Unterschied zu den EU-Staaten verfügen die EWR/EFTA-Staaten nicht über eine Decision-Making-Power im EU-Policy-Making. Zugleich verfügt der EWR-Rat als politisches Leitgremium des EWR im Vergleich zum Europäischen Rat über eine äusserst bescheidene mediale Resonanz.²² Folglich fehlt den Regierungsvertretern der EWR/EFTA-Staaten abseits der Verhandlung neuer Integrationsschritte eine internationale politische Bühne, um strategische Entscheide zu treffen und diese innerstaatlich als persönliche Verhandlungserfolge zu kommunizieren. Vielmehr beschränkt sich die durch das Decision-Shaping gesicherte Einbindung der EWR/EFTA-Staaten in das EU-Policy-Making auf Regierungsmitarbeiter und Vertreter der Amtsstellen. Insgesamt nehmen 90 Vertreter Liechtensteins aus 35 verschiedenen Verwaltungseinheiten an Sitzungen und Treffen in Brüssel teil (Stand November 2009), wohingegen mit Ausnahme des halbjährlichen EWR-Rates kaum europäische Treffen auf Ministerebene stattfinden. Somit äussert sich die mit der Europäisierung assoziierte Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive vor allem durch eine Stärkung der Landesverwaltung, welche sich aus nicht demokratisch legitimierte Beamten konstituiert (Laegreid et al. 2004). Die im Vergleich zu den EU-Staaten geringere Politisierung der europäischen Entscheidungsfindung in den EWR/EFTA-Staaten verhindert zudem die mit der Europäisierung assoziierte „Zentralisierung“ (u.a. Rhodes et al. 2000), weshalb Larsson/Trondal (2005) für das EWR/EFTA-Mitglied Norwegen im Zuge der Europäisierung eine „securisation and de-hierarchisation“ der nationalen Verwaltung erkennen.

²¹ Die Transparenz in der norwegischen Europapolitik wurde in den letzten Jahren durch Dokumente wie das Handbuch der Europaarbeit stark verbessert (Utenriksdeprtemetet 2009). Mit Blick auf das Parlament ermöglicht die Veröffentlichung der Regierungsrichtlinien zur Europapolitik sowie die EWR-Strategie eine Europäisierung der Regierungskontrolle (Utenriksdeprtemetet 2008; 2009a). Gleiches gilt für die genannte EWR-Datenbank: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen.html?id=522696> (abgerufen, 13.07.2010) oder <http://europalov.no/> (abgerufen, 20.11.2010)

²² Der EWR-Rat konstituiert sich durch die Aussenminister der EWR/EFTA-Staaten sowie Vertretern des Auswärtigen Dienstes der EU und trifft sich zwei Mal jährlich. Diese Treffen erhalten nur eine geringe mediale Präsenz, welche sich im Wesentlichen auf die Wiedergabe der offiziellen Pressemitteilung der Regierung stützt (Liechtensteiner Vaterland, 11.05.2010, S. 16; Liechtensteiner Volksblatt 11.05.2010, S. 3, Randspalte).

Zusammenfassend unterstreicht die mehrheitlich unkritische Übernahme von EU-Rechtsakten in das EWR-Abkommen den Konkordanzcharakter der politischen Kultur Liechtensteins. Weitere Erklärungsfaktoren sind das Fehlen einer EWR-kritischen Partei, die Ressourcenschwäche und das Milizsystem sowie das Desinteresse an europäischen Fragen und eine intergouvernementale Interpretation der Europapolitik. Letztere bewirkt eine im internationalen Vergleich äusserst geringe Institutionalisierung vorgelagerter oder begleitender Mitwirkungsrechte des Landtages gegenüber der Europapolitik der Regierung, was durch die schwache internationale Vernetzung weiter akzentuiert wird. Das Fehlen eines handlungsfähigen Europaausschusses verhindert schliesslich die Spezialisierung von einzelnen Parlamentariern als Europarechtsexperten mit nationaler und internationaler Vernetzung. Angesichts der rasant wachsenden Integrationsdichte erscheint ein solches Expertenwissen auf Parlamentsebene jedoch unerlässlich, weil sich deren Ausstrahlungskraft nicht nur auf die europapolitische Verhandlungsposition der Regierung erstreckt, sondern auch die Funktion des Parlaments als Repräsentant der Wähler und Anlaufstelle von Interessengruppen prägt. Insbesondere mit Blick auf die Umsetzungspflicht europäischer Rechtsakte sowie der Generierung von Fördergeldern durch die Teilnahme an den EU-Programmen besitzt das europapolitische Expertenwissen des Landtages auch abseits der Mitwirkung an europäischen Verhandlungen eine hohe Bedeutung.

3 Europäisierung der Landtagsarbeit

Die Auswirkungen der Europäisierung auf die Landtagsarbeit beschränken sich nicht nur auf die Übernahme von EU-Rechtsakten in das EWR-Abkommen (direkte Europäisierung). Vielmehr erlangt die Europäisierung durch die Umsetzungspflicht europäischer Rechtsakte in nationales Recht (indirekte Europäisierung) sowie die Genese eines europäischen Benchmarking (intendierte Europäisierung) auch abseits von Mehrebenenverhandlungen wachsende Präsenz. Die folgenden Ausführungen analysieren die Europäisierung der liechtensteinischen Landtagsarbeit hinsichtlich der aus der vergleichenden Regierungslehre entlehnten Parlamentsfunktionen. Als Parlamentsfunktionen werden Leistungen bezeichnet, „die eine Vertretungskörperschaft (...) für das sie umbettende politische und gesellschaftliche System erbringt“ (Patzelt 2003: 16f). In Anlehnung an Beyme (2002: 284) werden zu diesem Zweck vier Kernfunktionen hervorgehoben: die Repräsentations- und Artikulationsfunktion, die Kontrollfunktion, die Gesetzgebungsfunktion und die Rekrutierungsfunktion. Diese vier Funktionen werden mittels einer Analyse aller Traktanden des liechtensteinischen Landtages in der Sitzungsperiode 2007 auf eine durch den europäischen Integrationsprozess hervorgerufene Transformation untersucht.

3.1 Repräsentations- und Artikulationsfunktion

Die Repräsentations- und Artikulationsfunktion spiegelt das „Verhältnis der Abgeordneten zu den Wählern“ (Beyme 2002: 284). Für die weitere Analyse werden verschiedene Unterfunktionen differenziert, welche dieses Verhältnis präzisieren. Eine erste Unterfunktion bildet die

„Vernetzungsfunktion“, wonach Parlamente als Anlaufstelle von Interessengruppen agieren (Patzelt 2003: 22). Die „Sondierung von Anliegen und Sorgen, Wünschen und Meinungen aus allen Kreisen der Bevölkerung“ und die damit verbundene Vermittlung in den politischen Willensbildungsprozess werden unter der „Responsivitätsfunktion“ subsumiert (Patzelt 2003: 23). Als weitere Unterfunktion nennt Patzelt (2003: 25) die „Darstellungsfunktion“ und die „kommunikative Führungsfunktion“, wonach Parlamente in öffentlichen Debatten Politikentscheide begründen und mögliche Alternativen beleuchten. Diese Funktion wird heute zwar vor allem durch die Medien ausgeübt (Patzelt 2003: 25), aufgrund des Fehlens einer europäischen Öffentlichkeit besitzt im Kontext der Europäisierung die Politik jedoch eine erhöhte Verantwortung für die Deliberation von Politikinhalten.

Verhältnis zwischen Landtag und Interessengruppen

Einen Indikator für die *Vernetzungsfunktion* markiert der Vernehmlassungsprozess,²³ dessen Dauer und Inklusion Rückschlüsse über die Einbindung der Akteure aus Ökonomie und Zivilgesellschaft ermöglichen. Aus Sicht des Landtages bildet die Wiedergabe der Vernehmlassungsergebnisse im Bericht und Antrag eine wichtige Voraussetzung, um die Forderungen aus Ökonomie und Zivilgesellschaft zu erkennen und allenfalls zu schützen. Bei der direkten Europäisierung wird keine eigentliche Vernehmlassung durchgeführt. Stattdessen verfügt die Stabsstelle EWR über eine Liste mit den EWR-Kontaktpersonen der einzelnen Verbände, die bei der Ausarbeitung einer Richtlinie politikfeldspezifisch kontaktiert und um eine Stellungnahme gebeten werden. Diese Möglichkeit wird nur selten und meistens nur von einzelnen Verbänden (Bankenverband, LANV, LIHK) genutzt. Infolgedessen verzichtet die Regierung in einem Bericht und Antrag zu einem EWR-Beschluss auf eine systematisierte Wiedergabe der Verbandspositionen, was seitens des Landtages eine Kontrolle der Regierung hinsichtlich der Berücksichtigung der Interessen aus Ökonomie und Zivilgesellschaft erschwert.

Die fehlende Wiedergabe der Vernehmlassungsergebnisse ist aus demokratiepolitischer Sicht problematisch, da der Landtag und die Öffentlichkeit im Gegensatz zu nationalen Vorlagen keine Kenntnisse gewinnen, welche Interessengruppen zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang in den europäischen Verhandlungsprozess integriert werden. In diesem Zusammenhang ist auf Sciarini et al. (2004: 359) zu verweisen, die hinsichtlich der Auswirkungen der Europäisierung auf den Gesetzgebungsprozess der Schweiz eine Stärkung von Export orientierten Unternehmen und eine Schwächung der Gewerkschaften vermuten. Zwar konnte diese These von den Autoren nicht bestätigt werden,²⁴ dennoch wird mit Blick auf Liechtenstein vermutet, dass lediglich mächtige Verbände wie die liechtensteinische Industrie- und Han-

²³ Ein Vernehmlassungsverfahren ermöglicht Akteuren der Ökonomie und Zivilgesellschaft, ein von der Regierung genehmigtes Gesetzesentwurf zu kommentieren. Das Vernehmlassungsverfahren verkörpert ein der „Referendumsdemokratie immanentes Verfahren“ und ist in aller Regel öffentlich zugänglich. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in einem Bericht und Antrag der Regierung zusammengefasst und dem Landtag vorgelegt. Ein Bericht und Antrag repräsentiert „für den einzelnen Abgeordneten oft die primäre Informationsquelle“ und zählt „zu den besten Teilen der politischen Kultur in Liechtenstein“ (Waschkuhn 1994: 146).

²⁴ Gemäss Sciarini et al. (2004: 368) konnten die Gewerkschaften im Kontext des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der EU und der Schweiz (Bilateralen I) ihre Verhandlungsposition durch die Referendumsdrohung stärken.

delskammer (LIHK), die Rechtsanwaltskammer oder der liechtensteinische Bankenverband (LBV) die Ressourcen besitzen, um während des Decision-Shaping gegenüber der Regierung zu intervenieren. Ähnliches gilt für die direkte Kontaktaufnahme mit europäischen Organen im Rahmen des EU-Konsultationsprozesses.²⁵

Im Gegensatz zur Übernahme von EWR-Beschlüssen wird bei der Umsetzung einer EWR-Richtlinie in das liechtensteinische Recht ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Dies ermöglicht die Aufrechterhaltung der Vernetzungsfunktion des Landtages, weshalb sich in den Landtagsdebatten verschiedene Hinweise auf Stellungnahmen von Verbänden finden.²⁶ So wird beispielsweise bei der Schaffung des Kommunikationsgesetzes (LGBI. 2006 Nr. 91, u. a. RL 2002/19/EG) von einem Abgeordneten ein Schreiben der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer (LIHK) zitiert, welches die mangelnde Berücksichtigung der Änderungsvorschläge der Verbände durch die Regierung kritisiert (LTP 15.12.2005). Diese Kritik wird von der Regierung mit dem Verweis auf zahlreiche, aus europarechtlicher Sicht unqualifizierte Stellungnahmen beantwortet.²⁷ Weitere Verweise auf Interessengruppen fordern eine verbesserte Einbindung der Verbände in den Gesetzgebungsprozess (u. a. LTP 21.09.2006), die exakte Berücksichtigung der Stellungnahmen sowie eine verbesserte Transparenz bezüglich Verbands- und Regierungsposition (u. a. LTP 20.06.2007). Diese Verweise stützen sich auf Informationspapiere der Verbände, welche an einzelne Abgeordnete oder das Plenum im Vorfeld der ersten Lesung übermittelt wurden. Ein solches Vorgehen kann sowohl bei nationalen als auch europäischen Vorlagen beobachtet werden.

Insgesamt zeigt sich die Regierung bemüht, bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie in das liechtensteinische Recht die Vertreter aus Ökonomie und Zivilgesellschaft frühzeitig zu integrieren. Dieses Bemühen der Regierung wird vom Landtag unterstützt und kontrolliert. Allerdings erstreckt sich das skizzierte Vorgehen nicht auf den europäischen Verhandlungsprozess, in welchem die Konsultation der Interessengruppen selektiv von der Regierung gesteuert wird. Entsprechend kann der Landtag seine Vernetzungsfunktion bei der Übernahme von EWR-Beschlüssen nur unzureichend ausüben. Eine Aufwertung der EWR-Kommission zu einem Europaausschuss mit strategischen Kompetenzen könnte diese Diskrepanz zwischen direkter und indirekter Europäisierung entschärfen. Dadurch würde eine nationale Kontaktstelle entstehen, deren Expertise und Vernetzung den Verbänden ermöglicht, auch abseits der Kommunikationsbeziehungen zur Regierung Informationen über den Verhandlungsverlauf zu generieren und ihre Interessen zu positionieren.

²⁵ Von den genannten Verbänden schenkt der Bankenverband der europäischen Rechtsentwicklung die grösste Bedeutung. Entsprechend werden in den verbandseigenen Publikationen mehrfach die Förderung von „Expertenwissen“ und die Notwendigkeit persönlicher Kontakte hervorgehoben (u. a. Tschanz 2008: 11). Durch Interviews mit dem EU-Botschafter für Liechtenstein, dem Präsidenten des Europäischen Bankenverbands sowie Abgeordneten des Europäischen Parlaments erhält die europäische Dimension eine sehr hohe Präsenz. Ferner erkennt auch der Anlagefondsverband eine Notwendigkeit zur aktiven Mitarbeit in der europäischen Rechtssetzung. <http://www.lafv.li> (Rubrik Strategiepapier) <http://www.bankenverband.li> (Rubrik: Publikationen)

²⁶ Der Vergleich europäischer und nationaler Gesetze bezüglich der Berücksichtigung von Änderungsvorschlägen der Vernehmlassungsteilnehmer zeigt keine signifikanten Unterschiede. Auch bezüglich der Berücksichtigung der einzelnen Vernehmlassungsteilnehmer kann lediglich argumentiert werden, dass Änderungsvorschläge des LBV und der LIHK - vor allem im Vergleich zu den Gemeinden - besonders häufig berücksichtigt werden.

²⁷ Angesichts des politischen Gewichts der LIHK überrascht die fehlende (partei)politische Instrumentalisierung dieser Konstellation. So folgten in der genannten Debatte keine weiteren Voten, welche die Stellungnahme der LIHK thematisierten.

Verhältnis zwischen Landtag und Wählern

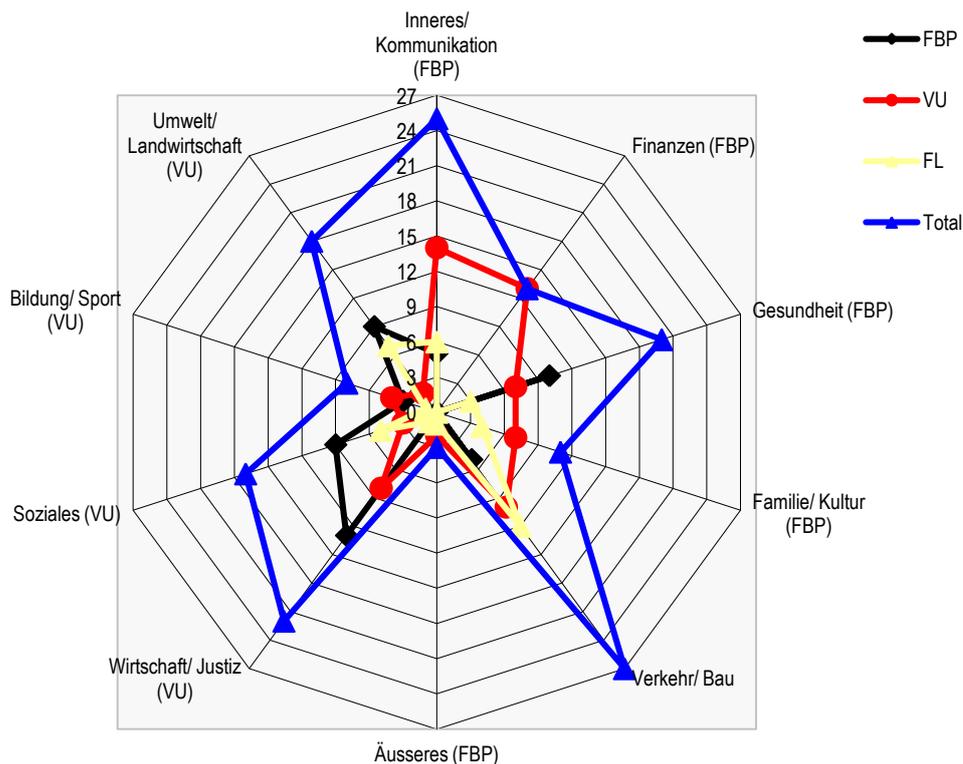
Analog zur „Vernetzungsfunktion“ lassen sich die Auswirkungen der Europäisierung auf die „Responsivitätsfunktion“ nur schwer quantifizieren. Die „Responsivitätsfunktion“ umfasst die „Sondierung von Anliegen und Sorgen“ aus der Bevölkerung sowie die Sammlung von für die Problemlösung „sachdienlicher Informationen“ und die damit verbundene Vermittlung in die politische „Willensbildung und Entscheidungsfindung“ (Patzelt 2003: 23). Grundsätzlich kann vor dem Hintergrund der eingeschränkten Ressourcen eines Milizparlaments mit der durch die Europäisierung erwirkten Zunahme an Gesetzesvorlagen eine Schwächung der Responsivität gegenüber der Bevölkerung vermutet werden. Diese Vermutung wird insofern bestätigt, als eine Mehrzahl der Landtagsabgeordneten die Notwendigkeit einer Landtagsreform reklamieren (vgl. Liechtensteiner Vaterland, 25.03.2010). Ungeachtet der erhöhten Arbeitsbelastung bleibt die Anzahl der parlamentarischen Eingänge und kleinen Anfragen stabil. Diese Instrumente können als ein Indikator der Responsivitätsfunktion dienen, da sie den einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit bieten, Partikularinteressen in den politischen Fokus zu rücken oder die Regierungsagenda zu kontrollieren.

Besonders häufig wird die „*kleine Anfrage*“ genutzt, die jeweils am ersten Tag einer Landtagssession gestellt und vor der Schliessung der Session durch die Regierung beantwortet wird. Durch die fehlende Begründungspflicht und die hohe Unmittelbarkeit stärkt die kleine Anfrage das freie Mandat und ermöglicht den Abgeordneten abseits der Fraktionsdisziplin ein eigenes Profil zu entwickeln. Gleichzeitig eröffnen die kleinen Anfragen auch Minderheitsparteien eine Kontrollmöglichkeit, da ihre Beantwortung im Unterschied zum Postulat keiner von der Parlamentsmehrheit legitimierten Überweisung an die Regierung bedarf. Dennoch zeigt Abbildung 1, dass auch das Instrument der kleinen Anfrage vom Parteienwettbewerb bestimmt wird, weshalb sich in der Tradition der Ko-Opposition kleine Anfragen vor allem an die Zuständigkeit des Koalitionspartners richten und die Opposition im Verhältnis zur Abgeordnetenzahl bei kleinen Anfragen überrepräsentiert ist. So wurden in der Sitzungsperiode 2007 insgesamt 164 kleine Anfragen gestellt, wobei lediglich 4 Prozent über einen direkten EWR-Bezug verfügen. Demgegenüber verfügen 19 Prozent der kleinen Anfragen über einen direkten Bezug zur Schweiz.²⁸ Dieser geringe EWR-Bezug verdeutlicht die fehlende Bedeutung der europäischen Dimension als Referenzwert für parlamentarische Vorstösse, was einerseits durch die geografische Nähe zum Nicht-EWR-Mitglied Schweiz, durch eine geringe Identifikation mit Europa sowie den hohen Abstraktionsgehalt europäischer Politikinhalte erklärt werden kann.²⁹

²⁸ Analysiert man die kleinen Anfragen mit einem EWR-Bezug oder Bezug zur Schweiz nach Parteien und Politikbereichen, zeigen sich keine Auffälligkeiten. Auffällig ist hingegen, dass die Regierung in der Beantwortung von kleinen Anfragen deutlich öfter einen EWR/EU-Bezug herstellt. Eine mögliche Erklärung für diese Diskrepanz bietet der Informationsvorsprung der Exekutive im Mehrebenensystem. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Beantwortung generell umfassender ausfällt als die Anfrage.

²⁹ Eine Analyse der europapolitischen Aktivitäten des österreichischen Nationalrates in den Jahren 1999-2000 zeigt ähnliche Werte bezüglich des Europabezugs von parlamentarischen Vorstössen (Zier 2005: 246).

Abbildung 1: Kleine Anfragen nach Regierungsressort und Parteizugehörigkeit (2007, Nominell)



Die „Darstellungsfunktion“ intendiert eine „Widerspiegelung und Bekundung“ der im Rahmen der Responsivitäts- und Vernetzungsfunktion definierten Eigenschaften eines Parlaments (Patzelt 2003: 24). Flankiert wird die „Darstellungsfunktion“ gemäss Patzelt (2003: 25) durch die „kommunikative Führungsfunktion“, wonach eine Parlamentsfraktion „seine Politik (...) erläutern und für sie werben“ muss. Die genannten Funktionen basieren auf dem öffentlichen Zugang zu Parlamentsdebatte und Parlamentsprotokoll. Am Beispiel Liechtenstein ist diese Transparenz aufgrund der Nichtveröffentlichung der Protokolle der EWR- und der Ausserpolitischen Kommission sowie regelmässigen nicht-öffentlichen Landtagssitzungen zu ausserpolitischen Traktanden limitiert (z. B. Schengenassoziiierung, November 2009). Diese Einschränkung der kommunikativen Führungsfunktion des liechtensteinischen Landtages wird durch die geringe Anzahl an Votes zu einem europäischen Gesetz (EWR-Beschluss/Richtlinienumsetzung) weiter verstärkt. Neben strukturellen Gründen, wie den durch die europäischen Vorgaben reduzierten Umsetzungsspielraum, erklärt sich die Differenz der Anzahl an Votes zwischen Gesetzen mit EU/EFTA-Impuls und Gesetzen mit nationalem Impuls aufgrund der geringen Profilierungsmöglichkeiten und des fehlenden Parteienwettbewerbs bei europäischen Vorlagen. Das Öffentlichkeitsdefizit europäischer Politikinhalt erstreckt sich auch auf die Berichterstattung in den beiden Landeszeitungen, die bei europäischen Gesetzen kürzer ausfällt und weniger prominent positioniert ist. Dennoch bleibt die kommunikative Führungsfunktion des Landtages prinzipiell erhalten, da die Eintrittsdebatte auch bei europäischen Gesetzesvorlagen zu einer ausführlichen Beschreibung der zu thematisierenden Vorlage genutzt wird. Auch die Landeszeitungen blenden in ihrer Berichterstattung europäische Gesetzesvorlagen nicht gänzlich aus und ermöglichen somit eine Politikvermittlung.

Tabelle 6: Traktanden des Landtages kategorisiert nach Impulsen (2007)

Traktandum	Gesamt		EU/EFTA-Bezug		Schweiz		International	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Staatsverträge	21		13	62	4	19	4	19
Gesetzesvorlagen (1. und 2. Lesung)	85		43	51	2	2	2	2
Kredit	15		1	7	0	0	1	7
Finanzen	27		0	0	0	0	0	0
Volksinitiative	0		0	0	0	0	0	0
Gesetzesinitiative	4		0	0	1	25	0	0
Motion (Nur Einreichung)	7		1	14	3	43	0	0
Postulat (Nur Einreichung)	5		0	0	3	60	1	20
Interpellation (Nur Einreichung)	6		1	17	3	50	1	17
Selbstständige Anträge	1		1	100	0	0	0	0
Kleine Anfragen	164		7	4	31	19	3	2
Kleine Anfragen (Beantwortung)	164		11	7	41	25	3	2
Petition	1		0	0	0	0	0	0
Bestellung	19		2	11	0	0	1	5
Bericht	13		2	15	2	15	5	38
Information	0		0	0	0	0	0	0
Summe (ohne Beantwortung kleiner Anfragen)	368		82	22	90	25	21	6

3.2 Kontrollfunktion

Die Präsenz oder Absenz von regierungsbezogenen Parlamentsfunktionen gilt als der „zentrale Prägefaktor der gesamten Funktionslogik eines gegebenen Parlaments“ (Patzelt 2003: 25). Im Zentrum der regierungsbezogenen Parlamentsfunktionen steht die Kontrolle der „politischen Gesamtlinie der Regierung“ (Richtungskontrolle) sowie der „konkreten Auswirkungen der Regierungstätigkeit“ (Leistungskontrolle) (Patzelt 2003: 31). Zu diesem Zweck stehen dem liechtensteinischen Landtag zahlreiche Kontrollinstrumente zur Verfügung, wobei Instrumente wie das Disziplinarverfahren, der Amtsenthebungsantrag, die Regierungsentlassung, die Ministeranklage und der parlamentarische Untersuchungsausschuss im Untersuchungszeitraum weder in nationalen noch in europäischen Angelegenheiten angewendet wurden. Von besonderer Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle der Regierung sind in Liechtenstein die aussenpolitische Kontrolle, die Finanzkontrolle, die Genehmigung des jährlichen Rechenschaftsberichts der Regierung, die Interpellation, das Postulat sowie die kleine Anfrage.³⁰

Aussenpolitische Kontrolle und Budgetkontrolle

Im Kontext der direkten Europäisierung wurde bereits mehrfach auf die *Zustimmungskompetenz* des liechtensteinischen Landtages verwiesen, welche sich mit Blick auf die europäische Integration nicht nur auf die Ratifikation von Vertragsänderungen („Primärrecht“), sondern auch auf die Genehmigung von EWR-Beschlüssen erstreckt („Sekundärrecht“). Dadurch induziert die EWR-Mitgliedschaft eine Dynamisierung der aussenpolitischen Kontrolle, die sich

³⁰ Auf eine Darstellung der für Konkordanzsysteme typischen informellen Kontrolle wird mangels empirischer Grundlage verzichtet.

in der Institutionalisierung der EWR-Kommission als Besondere Kommission (Art. 55 GVO-LT) und der Aufwertung der Aussenpolitischen Kommission als ständige Kommission manifestiert (Art. 54 GVO-LT). Aufgrund des Handlungszwangs im Mehrebenensystem repräsentiert die Dynamisierung der aussenpolitischen Kontrolle jedoch lediglich eine quantitative und keine qualitative Stärkung der Kontrollfunktion des Landtages. Vielmehr schwächt die direkte Europäisierung die Regierungskontrolle, da die Berichterstattung der Regierung über Entstehung und Notwendigkeit sowie die zu erwartenden Konsequenzen für Verwaltung und Volkswirtschaft bei EWR-Beschlüssen deutlich geringer ausfällt als bei nationalen Gesetzesvorlagen. Dies gilt auch für die Übernahme von unmittelbar anwendbaren Rechtsakten (z. B. Verordnungen). Zudem wird bei der direkten Europäisierung lediglich eine interne Vernehmlassung durchgeführt, weshalb im Bericht und Antrag der Regierung zu einem EWR-Beschluss keine Vernehmlassungsergebnisse wiedergegeben werden. Dadurch verliert der Landtag die Funktion, die Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse durch die Regierung zu überwachen.

Ein weiteres Kontrollinstrument ergibt sich aus der *Budgethoheit* des Landtages. Obwohl sich die finanziellen Aufwendungen seit dem EWR-Beitritt deutlich erhöht haben, finden sich im Landtag nur wenige Stimmen, welche die Regierung zu einer verstärkten Kontrolle der Kostenentwicklung mahnen (z. B. LTP 21.04.2010).³¹ Gleichermassen gering ist der direkte EWR-Bezug bei der jeweils heftig debattierten, jährlichen Verabschiedung des Landesvorschlages und Finanzgesetzes. Neben dem Jahreshaushalt und den Finanzbeschlüssen umfasst das Budgetrecht des Landtages auch die Genehmigung der Jahresrechnungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Da zahlreiche dieser Anstalten erst durch die europäische Integration etabliert wurden und ihre Tätigkeit stark durch die Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene bestimmt wird, kann der Landtag durch eine Kontrolle der Jahresrechnung indirekt auf die Implementationseffektivität einwirken. Besonders der Staatsbeitrag zur Finanzmarktaufsicht provozierte mehrfach die Intervention des liechtensteinischen Landtages (LTP 19.11.2009). Ein weiteres Beispiel markiert die von der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) geforderte Konsolidierung im Telekommunikationsbereich und die damit verbundene Kapitalherabsetzung bei der Liechtenstein TeleNet AG (LTP 23.11.2006; EFTA-Überwachungsbehörde 2006: 39; EFTA-Überwachungsbehörde 2007: 27). Dabei fehlt zwar ein direkter EWR-Bezug in der Landtagsdebatte, dennoch besteht eine Europäisierung der Regierungskontrolle, da die Budgetzuweisungen durch den Landtag die entsprechenden Akteure der Exekutive auf die Implementationseffektivität von EWR-Recht verpflichten.

Der *Personalaufwand* zur Erfüllung der EWR-Arbeit markiert ein weiteres budgetrelevantes Element, welches sich zur Leistungskontrolle der Regierung durch den Landtag eignet. Vor dem EWR-Beitritt Liechtensteins wurde der zusätzliche Personalaufwand durch die Regierung des Fürstentums Liechtenstein mit insgesamt 1000 Stellenprozenten in den Bereichen Rechtsharmonisierung, Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik beziffert (BuA 46/1992). Aufgrund des Nicht-Beitritts der Schweiz zum EWR und der dadurch notwendigen Schaffung

³¹ Erhöhung ausgewählter finanzieller Aufwendungen zwischen 1995 und 2009 (alle Beträge in CHF): Mitgliedsbeitrag von 948'970.- auf 4'760'611.-; Mission in Brüssel von 532'885.- auf 1'483'106.-.

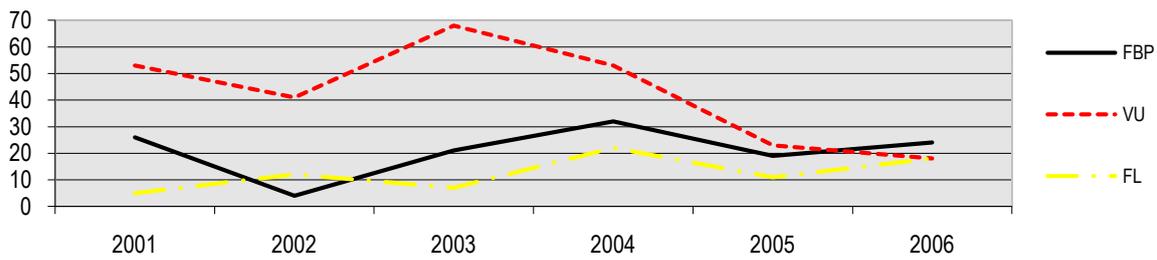
eines eigenständigen Amtes für Zollwesen erhöhte sich der prognostizierte Personalaufwand auf 1300 Stellenprozent (BuA 1/1995). Anlässlich der fünfzehnjährigen EWR-Mitgliedschaft bilanziert die Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010: 63) jedoch, „dass es nicht möglich war, mit dem ursprünglich angenommen Personalaufwand das EWR-Abkommen effizient zu administrieren“. So umfasst beispielsweise die mit zwei Stellen geplante Stabsstelle EWR zwischenzeitlich sechs ständige und eine nicht-ständige Stelle. Auch mussten neue Amtsstellen geschaffen werden (z. B. Amt für Kommunikation, sechs Stellen). Insgesamt beschäftigen sich anfangs 2010 85 Mitarbeiter der Landesverwaltung regelmässig mit EWR-Agenden, wengleich nicht exakt beziffert werden kann, wie viele dieser Stellen ohne einen EWR-Beitritt notwendig gewesen wären (Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2010: 65). Angesichts dieses Missverhältnisses überrascht es, dass in der Debatte über den zitierten Bericht „15-Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins“ (BuA 17/2010) lediglich ein Landtagsabgeordneter den hohen Personalaufwand erwähnt und die Regierung mahnt, „die Kostenspirale im Auge zu behalten“ (LTP 21.04.210: 400).³² Zusammenfassend bleibt die Europäisierung von der Finanzkontrolle weitgehend unberührt, wengleich angesichts des hohen Europäisierungsgrades und des zwischenzeitlich auch in Liechtenstein zu spürenden Spardrucks eine Europäisierung der Budgetkontrolle künftig nicht auszuschliessen ist.

Kontrolle durch die Debatten über Regierungsberichte und mittels parlamentarischer Eingänge

Im Zentrum der Regierungskontrolle durch die Debatten über Regierungsberichte und mittels parlamentarischer Eingänge steht die jährliche Debatte über den Rechenschaftsbericht der Regierung an den Landtag, welche vor allem von der Opposition genutzt wird. Die politische Instrumentalisierung dieser Form der Regierungskontrolle zeigt sich unter anderem durch das in Abbildung 2 festgehaltene Gefälle zwischen der Anzahl an Stimmen der Wahlperioden von 2001 bis 2005 (Alleinregierung FBP) und von 2005 bis 2009 (Grosse Koalition FBP/VU). Allerdings weisen unabhängig von der Regierungskonstellation durchschnittlich lediglich sechs Prozent der Stimmen einen direkten EWR-Bezug auf, weshalb anlässlich der Landtagsdebatte zum Rechenschaftsbericht der Regierung keine signifikante Europäisierung der Regierungskontrolle nachgewiesen werden kann. Vielmehr kontrastieren die prominente Darstellung des EWR-Bezugs durch die einzelnen Amtsstellen im Rechenschaftsbericht sowie generell die starke Präsenz des EWR im Landesrecht mit der geringen Thematisierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen der EWR-Mitgliedschaft durch den Landtag.

³² Ein weiteres Beispiel bildet die kleine Anfrage zum „personellen Aufwand zur Umsetzung des EWR-Abkommens“ (LTP 15.06.2005: 397).

Abbildung 2: Voten der Parlamentarier zum Rechenschaftsbericht der Regierung nach Parteien (2001-2006)



Auch der im 5-Jahres-Rhythmus verabschiedete Bericht über die Auswirkungen der EWR-Mitgliedschaft unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsstellen und Verbände wird nur geringfügig zur Regierungskontrolle instrumentalisiert (BuA 17/2010; LTP 21.04.2010). Ähnliches gilt für die Berichte der ESA und des EFTA-Gerichtshofes, welche mittels des Berichts der Delegation der EWR/EFTA-Parlamentarier in den Landtag eingebracht werden. Obwohl die Berichte der ESA und des EFTA-Gerichtshofes ausführlich hinsichtlich der Umsetzungsdisziplin der liechtensteinischen Regierung informieren und sich besonders für eine Regierungskontrolle eignen würden, werden sie vom Landtag nicht debattiert. In diesem Zusammenhang ist auf Duina/Oliver (2005) sowie Meltsaether/Sverdrup (2004: 7) zu verweisen, deren Argumentation eine automatische Schwächung nationaler Parlamente in einem Mehrebenensystem revidiert, da diese durch stetige Reformen eine wichtige Rolle in der Formulierung und dem Monitoring der Europapolitik spielen können. Gleichermassen würde eine Etablierung der Berichte des EFTA-Gerichtshofes und der ESA als Standardtraktandum die Kontrollfunktion des liechtensteinischen Landtages stärken. Diese Transparenz könnte ferner auf Berichte im Zusammenhang mit der Teilnahme Liechtensteins an den EU-Programmen ausgedehnt werden. In Anbetracht der ohnehin schon grossen Zeitnot in den Plenardebatten verlangt eine solche Ausdehnung der Regierungskontrolle eine Aufwertung der EWR- oder Aussenpolitischen Kommission durch die Einführung öffentlich zugänglicher Protokolle.

Das Fehlen eines *Regierungsprogrammes* erschwerte in Liechtenstein lange Zeit eine effektive Regierungskontrolle bezüglich der „politischen Gesamtlinie“ und der „konkreten Auswirkungen der Regierungstätigkeit“ (Patzelt 2003: 31). Dieser Verzicht auf ein Regierungsprogramm erklärt sich durch die Konkordanz sowie die Tradition Liechtensteins als Policy-Taker, dessen Rechtsetzung massgeblich durch den Rechtsvergleich mit den Nachbarstaaten determiniert wird. So wurde erst für die Wahlperiode 2001 bis 2005 ein Regierungsprogramm eingeführt. In der Folgeperiode informierte die Regierung zusätzlich über die Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik (BuA 62/2007) und über die Gestaltung einer nachhaltigen und zukunftsfähigen liechtensteinischen Wirtschaftspolitik (BuA 75/2008). Inhaltlich dominierte dabei das Bekenntnis zu einer „Aussenpolitik als Interessenpolitik“ mit dem Oberziel der „Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt Liechtensteins“ (BuA 62/2007) sowie einer liberalen Wirtschaftsordnung mit dem Primat der „Eigenverantwortung“ (BuA 75/2008). Letzteres impliziert eine geringe Regulierungsdichte, sodass die von verschiedenen Landtagsabgeordneten sowohl bei der Übernahme als auch der Umsetzung von EWR-Rechtsakten geäusserten Forderungen nach einer Beschränkung auf die Mindestumset-

zung als eine Europäisierung der Leistungskontrolle zu interpretieren sind (u. a. LTP 15.03.2007).³³

Darüber hinaus weisen die genannten Dokumente nur einen geringen Europabezug auf, weshalb keine Europäisierung der Richtungs- bzw. Leistungskontrolle festzustellen ist. Insbesondere die unverbindliche Formulierung der Integrationsoptionen Liechtensteins sowie der hohe Abstraktionsgehalt der aussenpolitischen Ziele unterbinden eine effektive Kontrolle der integrationspolitischen Ausrichtung. Einzig die im Regierungsprogramm 2005 bis 2009 festgehaltene Zielsetzung eines Schengenbeitritts ermöglicht eine Leistungskontrolle durch den Landtag, weshalb einzelne Abgeordnete in kleinen Anfragen (LTP 22.10.2008) oder der Budgetdebatte (LTP 19.11.2008; LTP 22.11.2007) Informationen über den Verhandlungsstand verlangten. Eine weitere Erschwernis der Leistungskontrolle resultiert aus der bereits genannten geringen Transparenz bezüglich der in den Berichten der ESA und des EFTA-Gerichtshofes thematisierten Implementationsdisziplin und Implementationsfähigkeit Liechtensteins. So wurde im Zeitraum von 2001 bis 2008 lediglich ein einziges Votum gefunden, in welchem die Implementationsdisziplin der liechtensteinischen Regierung kritisiert wurde (LTP 16.03.2007, Personenverkehr). Demgegenüber finden sich im selben Zeitraum verschiedene Voten, die ein Verständnis für den Umsetzungsverzug äussern (u. a. LTP 18.09.2008, Kapitalverkehr) oder diesen sogar explizit fordern (LTP 22.11.2002, Personenverkehr). Eine mögliche Erklärung für dieses Missverhältnis bietet die in Liechtenstein äusserst starke Einheit von Parlamentsmehrheit und Regierung sowie die eher negative Konnotation der europäischen Überwachungsorgane.³⁴

Abschliessend ist die Kontrolle mittels *parlamentarischer Eingänge* zu nennen. Mit dem Postulat (Art. 34 GVO-LT-LT) und der Interpellation (Art. 36 GVO-LT) stehen dem Landtag zwei Instrumente zur Verfügung, welche von der Regierung Auskunft über einen Sachverhalt verlangen (Interpellation) oder zur Prüfung eines bestimmten Gegenstands verpflichten (Postulat).³⁵ Insgesamt wurden im Zeitraum von 2007 bis 2009 acht Postulate und zehn Interpellationen eingereicht, wovon zwei Postulate nicht überwiesen wurden. Analog zu den kleinen Anfragen besitzen nur wenige parlamentarische Eingänge einen direkten EWR-Bezug. So nahmen zwischen 2007 und 2009 lediglich ein Postulat und zwei Interpellationen Bezug auf die EU oder den EWR. Jüngstes Beispiel verkörpert das Postulat zur Förderung von Wissenschaft und Forschung (22.10.2009, VU), welches die Regierung unter anderem zur Information über die Auswirkungen der EU-Förderprogramme im Bereich Forschung und Entwicklung verpflichtet. Des Weiteren wird in der Interpellation betreffend Einkommen, Existenzmini-

³³ Gemäss Linder (2005: 319) erschwert in der Schweiz die Konkordanz und die direkt-demokratischen Instrumente die Verabschiedung eines Regierungsprogramms. Dies gilt auch für Liechtenstein und zeigt sich jüngst an der geringen Verbindlichkeit der in der Agenda 2020 genannten europapolitischen Zielsetzung und Leitlinien (Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2010a: 12).

³⁴ Die negative Konnotation der europäischen Überwachungsorgane zeigt sich durch zahlreiche Aussagen bezüglich des „Brüssler Diktats“ (LTP 15.03.2003: 654) oder der „EU-Schreibtischtäter“ (LTP 20.06.2007: 1164). Ein positiver Bezug zur ESA findet sich nur bezüglich der Umsetzung der Gleichstellungsrichtlinie („Gott sei Dank gibt es die ESA“, LTP 16.03.2006: 215). Ferner begrüsst ein Abgeordneter im Unterschied zur Mehrheit der Votanten die von der ESA eingeforderte Liberalisierung und Stärkung der Transparenz im öffentlichen Auftragswesen (LTP 16.12.2004).

³⁵ Weitere Instrumente sind die Petition (Art. 42 GVO-LT), die Gesetzesinitiative (Art. 32 GVO-LT), die Motion (Art. 33 GVO-LT), die kleine Anfrage (Art. 41 GVO-LT) und der selbstständige Antrag (Art. 35 GVO-LT). Der EWR/EU-Bezug dieser Instrumente wird in Kapitel 3.1 (Kleine Anfragen) und Kapitel 3.4 (Initiative/ Motion) thematisiert. Da im Untersuchungszeitraum bei keiner Petition ein EWR/EU-Bezug nachgewiesen werden konnte, wird dieses Instrument vernachlässigt.

mum und Armut (06.09.2007, FL) auf die Armutsdefinition der EU sowie in der Interpellation betreffend Verbesserungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen in Liechtenstein (31.03.2008, FBP) auf die Massnahmen im Kontext des Europäischen Jahres der Chancengleichheit verwiesen.³⁶ Im Ergebnis argumentieren die Initianten von parlamentarischen Eingängen analog zu den kleinen Anfragen eher durch eine Bezugnahme auf die Schweiz als auf Europa. Entsprechend zeichnet sich trotz der durch die Einbindung in das europäische Mehrebenensystem verbundenen Konvergenz nationaler und europäischer Politik keine substantielle Dynamisierung der Regierungskontrolle durch die Ausweitung des Referenzrahmens von parlamentarischen Eingängen auf die EWR/EU-Staaten ab.

Kontrolle durch Soft-Law

Die Verwendung europäischer Politikinhalte und Politikprozesse als Referenz für parlamentarische Eingänge könnte durch die Zunahme weicher Steuerungsformen im European Governance neue Relevanz gewinnen.³⁷ Als prominentestes Beispiel der weichen Steuerungsformen gilt die *Offene Methode der Koordinierung* (OMK), welche im Zuge der Lissabonstrategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraumes als Politikinstrument etabliert wurde. Beruhend auf den Prinzipien „Freiwilligkeit, Subsidiarität, Flexibilität und Partizipation“ (Bähr et al. 2008: 94) soll abseits von griffigen Sanktionen durch „best practice and institutional learning“ (EFTA 2009a: 31) eine erhöhte Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden. Folglich treten die Mitgliedstaaten im Zuge der OMK in „eine Art Leistungswettbewerb“ (Börzel 2008: 72), welcher die Systemprinzipien „nationale Vielfalt“ und „transnationale Problemlösungskompetenz“ vereint (Bähr et al. 2008: 95). Dabei verabschiedet der Ministerrat kurz-, mittel- und langfristige Ziele, deren Umsetzung mittels nationaler Aktionspläne erreicht werden soll und welche in regelmäßigen Abständen auf europäischer Ebene evaluiert, verglichen und kommentiert werden (Lavenex 2005: 101).

Durch die Teilnahme an den EU-Programmen partizipieren die EWR-Staaten in verschiedenen Politikbereichen an der OMK. Hervorzuheben ist die Teilnahme am Lifelong Learning Programm und dabei insbesondere der *Fortschrittsbericht bezüglich der Ziele von Lissabon*.³⁸ Dieser Bericht inkludiert neben einer weiteren Differenzierung der aus den PISA-Studien bekannten Ergebnisse auch Angaben betreffend die staatlichen und privaten Bildungsinvestitionen sowie die Mobilität von Studierenden. Ferner werden Themen wie Frühbildung und Durchlässigkeit unter den Aspekten Migration und Gender gewürdigt. Angesichts dieser Fülle an Informationen erstaunt es nicht, dass die Kompatibilität Liechtensteins mit europäischen Benchmarks in der Debatte über die Sekundarstufenreform (SPES-Projekt³⁹) politisch instrumentalisiert wurde. So verwies die Regierung im Bericht und Antrag zum SPES-Projekt 22

³⁶ Bei der Beantwortung war der EWR-Bezug jeweils höher als bei der Einreichung (Postulat 66%; Interpellation 33%).

³⁷ Zum Verhältnis weicher und harter Steuerungsformen im European Governance siehe Tömmel 2008.

³⁸ Programme towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2009: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1522_en.htm

³⁹ Schul- und Profilentwicklung auf der Sekundarstufe I: <http://www.spes.li/home/intro>

Mal auf die PISA-Ergebnisse (BuA 109/2008).⁴⁰ Auch in der ersten Lesung des Landtages argumentierten insgesamt zehn Abgeordnete mit den Ergebnissen der PISA-Studie, wobei die Parteien VU und FL bezüglich der Aspekte Chancengleichheit und Überlappung sensibilisierten, während die FBP die Notwendigkeit einer bildungspolitischen Kontinuität betonte (LTP19.09.2008). Die Tatsache, dass sowohl Gegner wie Befürworter ihre Anliegen mit den PISA-Ergebnissen begründeten, unterstreicht das Potenzial internationaler Vergleiche für eine Dynamisierung der Regierungskontrolle. Gleichermassen bildet die PISA-Studie aufgrund der hohen öffentlichen Resonanz einen Sonderfall, was sich unter anderem in der fehlenden Bezugnahme auf weitere Studien über den europäischen Bildungsraum manifestiert, da lediglich ein Abgeordneter auf die in der Lissabonstrategie verankerte Zielsetzung einer dynamischen Wissenschaftsgesellschaft verwies (LTP 19.09.2008).

Neben Informationen zum Bildungswesen umfasst der Fortschrittsbericht bezüglich der Ziele von Lissabon (European Commission 2009a) auch Informationen über die Ausgabenstruktur im Bereich Forschung und Entwicklung. Der Kommissionsbericht zeigt, dass in Liechtenstein die öffentliche Hand „lediglich 0.05 Prozent des BIP für Forschung und Entwicklung“ aufwendet, obschon die Lissabonstrategie öffentliche Ausgaben in der Höhe von einem Prozent des BIP empfiehlt (Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein 2006: 9). Seitens der Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (2006: 9) wird diese Relation durch den „Bedeutungsüberschuss der Region als Wirtschaftsstandort gegenüber der Wohnortsfunktion“ erklärt. Demnach erkennt die Konjunkturforschungsstelle (2006: 11) bezüglich der Investitionen in Forschung und Entwicklung eine strukturelle und politische Inkompatibilität mit europäischen Benchmarks, weil 99.3 Prozent der gesamtgesellschaftlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung aus privaten Mitteln bereitgestellt werden.⁴¹ Im Rahmen der intendierten Europäisierung interessiert dabei nicht die inhaltliche Dimension des europäischen Bildungs- und Forschungsvergleiches, sondern die Perzeption eines europäischen „Blaming“ durch die nationalen Politikakteure und die Frage, inwieweit der Landtag die Kompatibilität Liechtensteins mit europäischen Benchmarks zur Leistungskontrolle der Regierung nutzt.

Überraschenderweise beschränkt sich die innenpolitische Instrumentalisierung europäischer Benchmarks im Bereich Forschung und Entwicklung auf die Regierung. So wird die Erhöhung des Staatsbeitrags für die Hochschule Liechtenstein mit dem Hinweis auf die genannte europäische Zielsetzung begründet (BuA 74/2009, LTP 21.10.2009). Dabei nutzt die Regierung die Inkompatibilität Liechtensteins mit dem europäischen Benchmark, um die Erhöhung des Staatsbeitrags trotz der angespannten Finanzlage zu rechtfertigen. Dagegen findet sich seitens des Landtages weder in der Debatte über den Staatsbeitrag für die Hochschule noch in

⁴⁰ PISA: Programme for International Student Assessment. Die PISA-Studie wurde von der OECD initiiert. Da Liechtenstein kein Mitglied der OECD ist, basiert die Teilnahme wesentlich auf der Einbindung in die europäischen Bildungsprogramme.

⁴¹ Der europäische Benchmark intendiert gesamtgesellschaftliche Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung von 3% des BIP, wobei zwei Drittel durch private Mittel bereitgestellt werden sollen. Liechtenstein erreicht eine Quote von 7.1% und übertrifft somit den europäischen Benchmark für Forschung und Entwicklung deutlich. Allerdings erfolgen 99.3% der Investition in Forschung und Entwicklung durch private Investitionen (Konjunkturforschungsstelle 2006: 11, 67ff). Bezüglich der Investitionen in Bildung rangiert Liechtenstein mit einem Investitionsvolumen von lediglich 2.06 Prozent des BIP unter allen EWR-Staaten auf dem letzten Platz und verfehlt den europäischen Benchmark von 5.05 Prozent deutlich (European Commission 2009a: 26). Besonders gross ist die Diskrepanz bei öffentlichen Ausgaben im tertiären Bildungsbereich (Konjunkturforschungsstelle 2006: 39). *Aktuelle Angaben sind der Postulatsbeantwortung Forschungsförderung zu entnehmen (BuA 101/2010; LTP 20.10.2010).*

den bereits genannten parlamentarischen Eingängen und kleinen Anfragen eine Bezugnahme auf die Staatsausgaben für Forschung und Entwicklung. Entsprechend gelingt es dem Landtag nicht, die Regierung auf die Erfüllung europäischer Ziele zu verpflichten. Insofern findet nur eine geringfügige Rückkoppelung europäischer Politikinhalt auf die nationale Ebene statt, weshalb die Institutionalisierung weicher Steuerungsformen bisher keine Stärkung der Kontrollfunktion des liechtensteinischen Landtages bewirkte. Diese Diskrepanz kann mit einer unzureichenden Information des Landtages über die europäischen Berichte sowie generell einem mangelnden Bewusstsein über die Intention der europäischen Zusammenarbeit mittels weicher Steuerungsformen erklärt werden. Der Informationsvorsprung der Regierung gegenüber der Öffentlichkeit verfestigt derweil die bereits mehrfach konstatierte Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative und unterminiert die Dynamisierung des politischen Wettbewerbs sowie der Regierungskontrolle. Allerdings könnte sich diese Konstellation durch eine verstärkte Teilnahme der Schweiz an der OMK ändern, da sich sowohl die Öffentlichkeit als auch die Politik Liechtensteins sehr stark an der Schweiz orientiert.

3.3 Gesetzgebungsfunktion

Neben der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung zählt die Gesetzgebungsfunktion zu den wichtigsten Aufgaben eines Parlaments. So erkennt Ismayr (2009: 35) bei der Gesetzgebung in allen politischen Systemen Westeuropas „die Kompetenz der Letztentscheidung beim Parlament“. Dies gilt auch für Liechtenstein, wo der Landtag als „Hauptakteur im Gesetzgebungsprozess“ auftritt, ohne dessen Zustimmung „kein Gesetz erlassen oder abgeändert werden [kann], ausser eine Volksentscheidung tritt an Stelle eines Landtagsbeschlusses“ (Marxer/Pällinger 2009: 918).⁴² Mittels Gesetzesinitiativen und Motionen verfügt der Landtag zudem über das Recht, eigenständig Gesetze zu initiieren, was seine Funktion als Gesetzgeber nochmals verstärkt (GVO-LT Art. 32, Art. 33). Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Analyse aller Gesetzesvorlagen, die in der Sitzungsperiode 2007 eingereicht und bis April 2010 verabschiedet wurden. Zusätzlich wird die Genehmigung aller EWR-Beschlüsse der Sitzungsperiode 2007 analysiert (Direkte Europäisierung). Bezüglich der Gesetzesvorlagen wird zwischen Gesetzen mit nationalem, europäischem oder internationalem Impuls differenziert,⁴³ wobei europäische Gesetzesvorlagen zudem nach einem unmittelbaren und einem mittelbaren EU/EFTA-Bezug sowie einem nicht-dominant europäischen Bezug gegliedert werden. Während eine Gesetzesvorlage mit einem unmittelbaren Bezug zwingend einen Verweis auf einen europäischen Rechtsakt enthält, stützt sich die Klassifizierung von Gesetzen mit einem mittelbaren Bezug auf die Information der Regierung und inkludiert Gesetzesvorlagen aufgrund einer Kritik der ESA oder des EFTA-Gerichtshofes. Ergänzend werden unter der Bezeichnung *nicht-dominanter* EU/EFTA-Bezug Gesetzesvorlagen differenziert, die zwar der Umsetzung einer EWR-Richtlinie dienen, bei denen die Richtlinienumsetzung aber nicht im Zentrum der Landtagsdebatte steht. Als ein Beispiel einer nicht-dominanten Gesetzesvorlage

⁴² Zur Rolle des Fürsten im Gesetzgebungsprozess siehe Hoch (1994: 205-227).

⁴³ Da die Analyse von internationalen Gesetzen weder nach prozeduralen noch institutionellen Aspekten signifikante Ergebnisse beförderte, werden die internationalen Gesetzesvorlagen nicht weiter thematisiert.

ist das Tabakpräventionsgesetz zu nennen, welches der Umsetzung der Richtlinie betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften über Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen dient (RL 2003/33/EG), dessen politische Brisanz sich aber aus der Reichweite des Nichtraucher-schutzes, insbesondere der Frage eines Rauchverbots in Gaststätten, ableitete. Ähnliches gilt für das Umweltschutzgesetz und die Problematik nicht ionisierender Strahlen (LGBL 2008 Nr. 199) sowie das Gesetz über die Energieeffizienz und die Förderung nachhaltiger Energien (LGBL 2008 Nr. 166).

Initiativen und Motionen

Mittels Gesetzesinitiativen und Motionen verfügt der Landtag über das Recht, eigenständig Gesetze zu initiieren (GVO-LT Art. 32, Art. 33).⁴⁴ Diese werden mit einer kurzen Begründung beim Landtagssekretariat eingereicht und in der folgenden Sitzung vom Landtag debatiert. Bei Zustimmung erfolgt eine Stellungnahme durch die Regierung sowie eine zweite Lesung mit einer Schlussabstimmung. Im Zeitraum von 2007 bis 2009 wurden acht Gesetzesinitiativen und elf Motionen eingereicht, wovon bis zum April 2010 eine Motion und fünf Initiativen angenommen wurden (je eine Motion und Initiative sind hängig). Mit Blick auf das Landesrecht üben die meisten parlamentarischen Eingänge nur einen geringen materiellen Einfluss aus. Vielmehr besitzen parlamentarische Eingänge vor allem finanzielle Auswirkungen und sind stets im Zusammenhang mit dem Parteienwettbewerb zu betrachten.

Mit Blick auf die Europäisierung der liechtensteinischen Gesetzgebung interessiert, inwiefern Begründung, Debatte und Stellungnahme im Kontext dieser parlamentarischen Eingänge einen EU/EFTA-Bezug aufweisen. Während bei den *Gesetzesinitiativen* kein EU/EFTA-Bezug nachgewiesen werden konnte, werden vier *Motionen* mit einem direkten EU/EFTA-Bezug begründet.⁴⁵ Folglich verweisen 36 Prozent der eingereichten Motionen direkt auf die EU oder den EWR. Dieser hohe Anteil überrascht, da der Europäisierungsgrad bei den restlichen parlamentarischen Instrumenten maximal 12.5 Prozent beträgt (Postulat 12.5 Prozent, Interpellation 10 Prozent, Initiative 0 Prozent, Kleine Anfrage 4 Prozent, nur 2007). Allerdings fand keine Motion mit EU/EFTA-Bezug eine Mehrheit im Landtag. Zudem wurden alle Motionen mit EU/EFTA-Bezug durch die Freie Liste initiiert, was eine breit verankerte Europäisierung des Initiativrechts des liechtensteinischen Landtages negiert. Dennoch zeigt sich, dass die EU zumindest für die Freie Liste durchaus als Referenzgrundlage für parlamentarische Vorstösse dient, wodurch eine Europäisierung der Gesetzgebungsfunktion des Landtages mittelfristig nicht ausgeschlossen werden kann.

In der Gesamtschau verkörpern parlamentarische Eingänge nur einen kleinen – allerdings politisch stark polarisierenden - Teil der Gesetzgebungstätigkeit des Landtages. Tatsächlich werden die meisten im Landtag zu behandelnden Gesetzesvorlagen durch die Regierung vor-

⁴⁴ Während bei einer Gesetzesinitiative der Gesetzestext bereits abschliessend festgelegt ist und dem Landtag zur Beratung vorgelegt wird, beauftragt eine Motion die Regierung zum Erlass eines Gesetzes bzw. einer Gesetzesänderung. Nach Einreichung kann der Wortlaut der Motion nur mit Zustimmung der Motionäre abgeändert werden.

⁴⁵ Betrachtet man neben der Begründung für eine Initiative auch die Landtagsdebatte und die Stellungnahme der Regierung, findet man bei der Initiative betreffend die Abänderung des Steuergesetzes durch den Ausschluss der Exportmöglichkeit von Finanzleistungen in den EWR-Raum einen direkten EWR-Bezug (LTP 20.06.2007).

bereitet und eingebracht. Dieser Machtverschiebung vom Parlament zur Regierung unterliegen die meisten westeuropäischen Parlamente, weshalb die „Unterscheidung von Exekutive und Legislative, auf die der Frühkonstitutionalismus grossen Wert legte, (...) im parlamentarischen Staat fragwürdig“ wurde (Beyme 2002: 272). Einzig in Portugal wird die Mehrheit der Gesetzesentwürfe nach wie vor „aus der Mitte des Parlaments“ verabschiedet (Ismayr 2009: 36). Vor diesem Hintergrund markiert die geringe Anzahl Gesetzesinitiativen und Motionen des liechtensteinischen Landtages keine Besonderheit, sondern spiegelt einen internationalen Trend, welcher durch den Verweis auf den „umfangreichen und fachlich stark ausdifferenzierten Apparat von Ministerialbeamten“ erklärt werden kann (Ismayr 2009: 35f). Dieser Trend wird durch einen Blick auf die Landesrechnung bestätigt: Während sich der Budgetposten „Landtag“ im Zeitraum 1994 bis 2009 von 1.4 Millionen auf 3.6 Millionen Franken erhöhte (plus 157%), stiegen die jährlichen Ausgaben der Regierung seit 1994 von 3.2 Millionen auf 17.0 Millionen (plus 431%).⁴⁶

Europäisierung der Gesetzgebung aus prozeduraler Sicht

In der Sitzungsperiode 2007 verfügten 51 Prozent aller Gesetzesvorlagen über einen EU/EFTA-Bezug und dienten der Umsetzung einer EU-Richtlinie oder der Anpassung an ein Vertragsverletzungsverfahren. Aus prozeduraler Sicht interessiert dabei, zu welchem Zeitpunkt der Landtag in den Gesetzgebungsprozess eingebunden wird und inwieweit sich der Gesetzgebungsprozess durch die Meinungsbildung im Landtag verzögert. Mit Blick auf die direkte Europäisierung gilt die Formel: Je später die Einbindung des liechtensteinischen Landtages in das Policy-Making der EU erfolgt, umso mehr wird die Gesetzgebungsfunktion des Landtages geschwächt. Ähnliches gilt bezüglich der Zeitspanne zwischen dem Vernehmlassungsende und der Verabschiedung eines Gesetzes durch den Landtag. Auch hier wird vermutet, dass mit wachsender Entstehungsdauer eines Gesetzes der Einfluss der Vernehmlassungsteilnehmer und des Landtages wächst.⁴⁷

Wie bereits mehrfach erwähnt, übt der Landtag bei der *direkten Europäisierung* in der Praxis keine konstruktive Funktion aus. Stattdessen verfügt der Landtag lediglich über eine nachträgliche Zustimmungskompetenz, die vor dem Hintergrund einer „Alles oder Nichts“-Entscheidung lediglich symbolische Bedeutung besitzt. Zugleich verabschiedete der Gemeinsamen EWR-Ausschuss im Jahr 2007 381 Rechtsakte ohne weitere Mitwirkung des Landtages, wovon 290 unmittelbare Anwendbarkeit besaßen. Ausserdem ist ein Grossteil dieser Rechtsakte technischer Natur, dennoch besitzen auch diese Rechtsakte eine volkswirtschaftliche Relevanz und generieren vereinzelt zusätzliche finanzielle und personelle Kosten beim Staatsapparat. In Anbetracht dessen provoziert die Einbindung Liechtensteins in das europäi-

⁴⁶ <http://www.llv.li/llv-rk-amtsgeschaefte-rechenschaftsbericht.htm> (Abgerufen, 20.10.2010)

⁴⁷ Die Zeitspanne zwischen Vernehmlassungsende und Verabschiedung markiert den Zeitraum, in welchem eine Regierungsvorlage dem öffentlichen Meinungsbildungsprozess am intensivsten ausgesetzt ist. Korrekterweise wäre die Zeitspanne zwischen Vernehmlassungsbeginn und Verabschiedung zu berücksichtigen. Allerdings lässt sich der Beginn der Vernehmlassung anhand der öffentlich zugänglichen Informationen nicht bei jedem Gesetz eruieren. Informationen zu laufenden und abgeschlossenen Vernehmlassungen finden sich auf der Website der Regierungskanzlei. <http://www.llv.li/llv-rk-amtsgeschaefte-vernehmlassungen.htm>

sche Mehrebenensystem in Bezug auf die direkte Europäisierung eine Erosion der Gesetzgebungsfunktion des Landtages, da dieser keinen substanziellen Beitrag zur inhaltlichen Ausgestaltung europäischer Rechtsakte leistet. Dieser Trend wird durch die fehlenden Einfluss- und Vetostrategien des Landtages nochmals verschärft.

Zur Illustration der marginalen Einbindung des Landtages in den europäischen Verhandlungsprozess ist auf die Entstehungsgeschichte der Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) zu verweisen. Während in den EU-Staaten mit den nationalen Parlamenten sowie dem Europäischen Parlament zwei demokratisch legitimierte Legislativorgane bereits durch die Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor (11.01.2001) und den Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (13.01.2004) in den EU-Rechtsetzungsprozess involviert waren, erfolgte die formelle Einbindung des Landtages erst durch die Zustimmung zum EWR-Beschluss 45/2009 in der Landtagssitzung vom 20.11.2009.⁴⁸ Vor dem Hintergrund der verzögerten Information und damit der verzögerten politischen Einbindung induziert die direkte Europäisierung eine Schwächung des Landtages gegenüber der Regierung sowie eine selektive und intransparente Ausgestaltung des vorparlamentarischen Beratungsprozesses, was zwangsläufig die demokratische Legitimität der politischen Entscheidungsfindung schwächt.

Im Unterschied zur direkten Europäisierung erfolgt bei der *indirekten Europäisierung* ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren. Anknüpfend an ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren besitzt der Landtag die Möglichkeit, in einer Eintretensdebatte sowie einer ersten und zweiten Lesung inhaltlich auf die Regierungsvorlage einzuwirken. Allerdings variiert die zeitliche Dauer und politische Intensität des skizzierten Verfahrens je nach Zweck, Relevanz und Ursprung einer Regierungsvorlage. Bezüglich der Zeitspanne zwischen dem Ende der Vernehmlassung und der Verabschiedung dieses Gesetzes zeigt Abbildung 3 vor allem bei nationalen Gesetzen eine hohe Streuung. Als ein Beispiel für eine kurze Entstehungsdauer dient das Gesetz über die obligatorische Unfallversicherung (LGBl. 141/2007), welches ohne Vernehmlassung in einer Landtagsdebatte verabschiedet wurde. Dagegen erstreckte sich die Zeitspanne zwischen dem Vernehmlassungsende und der Verabschiedung des Gesetzes betreffend das Dienstverhältnis des Staatspersonals über 649 Tage (LGBl. 2008 Nr. 144) und diejenige des Kinder- und Jugendgesetzes über 984 Tage (LGBl. 2009 Nr. 29).⁴⁹

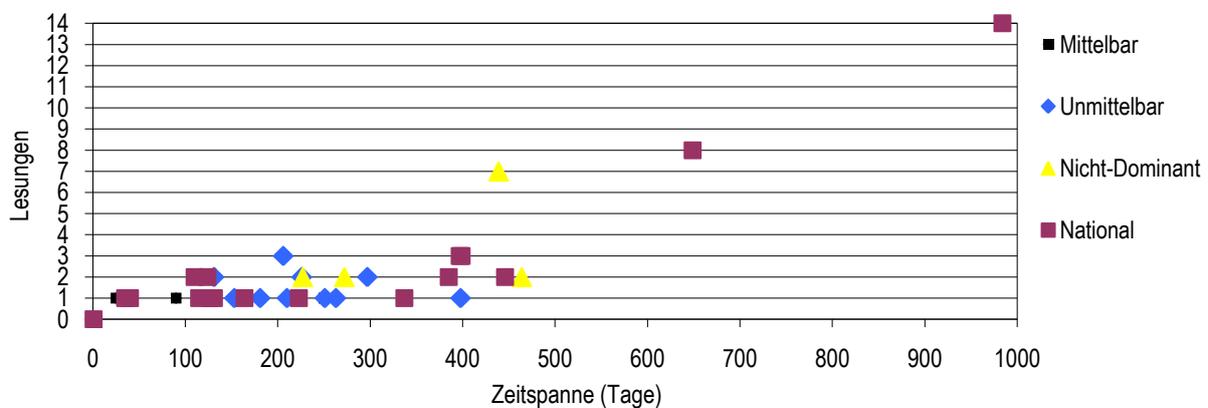
Im Unterschied zu den nationalen Gesetzen bewegen sich alle Gesetze mit einem EU/EFTA-Bezug in einem engen Zeitintervall, wenngleich die durchschnittliche Entstehungsdauer europäischer Gesetze je nach Unterkategorie variiert. So werden Gesetze mit einem mittelbaren Bezug bereits nach einer durchschnittlichen Dauer von 103 Tagen verabschiedet, während die Verabschiedung von Gesetzen mit einem unmittelbaren EU/EFTA-Bezug durchschnittlich erst nach 232 Tagen erfolgt. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass bei der Mehrheit der Gesetzesanpassungen mit einem mittelbaren EU/EFTA-Bezug auf eine öffentliche

⁴⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/background_de.htm (Abgerufen, 20.08.2010).

⁴⁹ Das Eintreten auf das Kinder- und Jugendgesetz wurde im April 2007 abgelehnt. Im September 2008 erfolgte die Einreichung einer neuen, leicht revidierten Vorlage.

Vernehmlassung verzichtet wurde. Zudem folgten erste und zweite Lesung unmittelbar aufeinander. Bei Gesetzen mit einem unmittelbarem EU/EFTA-Bezug illustriert Abbildung 3 die bereits im Kontext der Vernetzungsfunktion thematisierte ausführliche Konsultation der Vernehmlassungsteilnehmer. Dies gilt auch für Gesetze mit einem nicht-dominanten Europa-bezug. Wird nur der Mittelwert betrachtet, verfügen Gesetze mit einem nicht-dominanten Europa-bezug sogar über die längste Zeitspanne zwischen Vernehmlassungsende und Verabschiedung. Dasselbe gilt für die durchschnittliche Anzahl an Voten, Vernehmlassungsteilnehmern und Änderungsanträgen. Wie die weiteren Ausführungen zeigen, beschränkt sich diese Auffälligkeit jedoch auf den Mittelwert, während die höchste Anzahl an Voten oder Vernehmlassungsteilnehmern bei nationalen Gesetzen erzielt wird.

Abbildung 3: Zeitspanne vom Ende der Vernehmlassungsfrist bis zur Verabschiedung durch den Landtag (Sitzungsperiode 2007)



sich die Beratung nationaler Gesetze über einen längeren Zeitraum und inkludiert eine höhere Anzahl an Voten, Vernehmlassungsteilnehmern und Änderungsanträgen. Zudem zeigen Stichproben bezüglich der Zeichenzahl der Berichterstattung über eine Landtagssession in den beiden Landeszeitungen, dass dominant europäische Gesetze eine geringere Öffentlichkeitswirkung besitzen als nationale Gesetze.⁵²

Neben den in Tabelle 7 festgehaltenen Parametern dienen Anträge auf Nicht-Eintreten oder Zurückweisung sowie der Zustimmungsgrad bei der Verabschiedung eines Gesetzes als weitere Indikatoren für die Bestimmung der Intensität der parlamentarischen Debatte. Aufgrund der in Liechtenstein stark ausgeprägten Verflechtung von Regierung und Parlamentsmehrheit werden Instrumente wie ein Nicht-Eintretens-Antrag oder die Zurückweisung vom Landtag nur selten genutzt. In der Sitzungsperiode 2007 wurde lediglich beim Kinder- und Jugendgesetz ein Eintreten verweigert. Folglich überrascht es nicht, dass seit dem EWR-Beitritt Liechtensteins bei allen dominant europäischen Gesetzesvorlagen ein Eintreten erfolgte. Einzig bei der Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie (LGBl. 2003 Nr. 276) wurde sowohl ein Antrag auf Nichteintreten als auch ein Antrag auf Zurückweisung eingereicht, wobei beide Anträge keine Mehrheit fanden (LTP 15.05.2003).⁵³ Gleichermassen wurden alle dominant-europäischen Gesetze mit hoher Zustimmung verabschiedet. Auch hier lassen sich deutliche Unterschiede zwischen nationalen und dominant-europäischen Gesetzen erkennen. So stiessen in der Sitzungsperiode 2007 94 Prozent aller dominant-europäischen Gesetze und lediglich 56 Prozent aller nationalen Gesetze auf einhellige Zustimmung. Der erhöhte Zustimmungsgrad bei dominant-europäischen Gesetzesvorlagen verweist derweil auf einen reduzierten Einsatz von Vetostrategien, was die Vermutung einer Entparlamentarisierung - im Sinne einer reduzierten Einflussnahme des Landtages auf die Regierungsvorlage - bestätigt.

Tabelle 7: Beratung von Gesetzesvorlagen des Landtages im Jahr 2007 (Mittelwert)

Parameter	Mittelbar (N=8)	Unmittelbar (N=10)	Nicht-dominant (N=4)*	National (N=16)
Zeitspanne von Vernehmlassungsende bis Erlass (Tage)	102.5	231.5	350.5	288.6
Zeitspanne 1. bis 2. Lesung (Anzahl Lesungen)	0.9	1.5	3.3	2.7
Voten (Anzahl)	16.9	22.2	169	92.7
Umfang Landtagsprotokoll (Seiten)	19	30.3	91	48.1
Vernehmlassungsteilnehmer (Anzahl)	5	9.2	33.3	15.5
Änderungsanträge (Anzahl)	0.2	0.4	7.3	3.1

* Die Differenz zwischen den Kategorien „nicht-dominant“ und „national“ erklärt sich durch die grosse Streuung zwischen kontroversen und wenig kontroversen Vorlagen der Kategorie „national“. Wie in Kapitel 3.4 thematisiert, bezieht sich die Kontroverse bei Vorlagen der Kategorie „nicht-dominant“ auf Aspekte, die keinen Europabezug aufweisen (zB Intensität des Rauchverbots im Tabakpräventionsgesetz).

Im Unterschied zur Anzahl an Voten und Vernehmlassungsteilnehmern zeigen sich beim Parteienwettbewerb nur geringe Unterschiede zwischen nationalen und europäischen Gesetzes-

⁵² Die durchschnittliche Summe der Zeichen pro Rechtsakt (erste und zweite Lesung) aus den beiden Zeitungen Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt ergibt ein Verhältnis von 2'073 (direkte Europäisierung) zu 9'505 (indirekte Europäisierung) zu 28'048 (nationaler Impuls).

⁵³ Der Antrag auf Nichteintreten erfolgte mit Verweis auf die durch den Elternurlaub entstehende Überregulierung und wurde bei lediglich 3 Zustimmenden abgelehnt. Der Antrag auf Zurückweisung kritisierte die Mindestumsetzung und erhielt Zustimmung von 9 Abgeordneten im 25-köpfigen Landtag.

vorlagen. So wird eine Vorlage aus einem FBP-Ressort unabhängig vom Impuls mehrheitlich von VU-Abgeordneten kommentiert und umgekehrt. Dieses Verhältnis wird als „Ko-Oppositon“ bezeichnet, wonach die „beiden Koalitionsparteien die Regierungsressorts der gegnerischen Partei besonders kritisch beobachten und insofern so etwas wie eine eingeschränkte Opposition innerhalb der Koalition bilden“ (Batliner 1981: 144, zitiert nach Marxer 2009). Bei europäischen Vorlagen ist dieser Kontrollmechanismus umso wichtiger, als mit der Freien Liste die einzige Oppositionspartei ihre politische Aktivität auf nationale Vorlagen beschränkt. Die Ko-Opposition konzentriert sich vorwiegend auf die erste Lesung und äussert sich in Fragen und Anmerkungen zu den einzelnen Artikeln. Im Unterschied zu nationalen Gesetzen beschränkt sich diese Form des Parteienwettbewerbs bei dominant-europäischen Vorlagen auf einzelne Abgeordnete. Ähnliches gilt für die Eintretensdebatte, die sowohl bei nationalen als auch bei europäischen Gesetzen Anzeichen des Parteienwettbewerbs erkennen lässt, dessen Intensität, gemessen an der Anzahl an Stimmen und Stimmenten sowie der inhaltlichen Polarisierung jedoch bei nationalen Gesetzen deutlich höher ist.

Die Abbildungen 4 und 5 illustrieren die prozentuale Aufteilung der Stimmen nach Parteizugehörigkeit von europäischen (*Mittelbar*, *Unmittelbar*, *Nicht-dominant*) und nationalen Gesetzesvorlagen. Ferner differenzieren die Abbildungen zwischen Gesetzesvorlagen eines FBP-Ressorts (Abbildung 4) und eines VU-Ressorts (Abbildung 5). Die Kategorie *National* dient als Referenzwert und verdeutlicht den Mechanismus der Ko-Opposition, wonach Gesetzesvorlagen aus dem Ressort der gegnerischen Partei besonders kritisch debattiert werden. In der Tendenz gilt dies auch für europäische Gesetzesvorlagen, wenngleich der Mechanismus der Ko-Opposition bei Gesetzesvorlagen eines VU-Ressorts lediglich bei einem nicht-dominanten EU/EFTA-Bezug quantifizierbar ist. Eine mögliche Erklärung für diese Diskrepanz bietet die Ressortverteilung, wonach Vorlagen des Ressorts Finanzen (FBP) besonders umstritten sind. Als Beispiel ist mit einem Stimmenverhältnis aus VU (48), FBP (24) und FL (0) die Revision des Bankengesetzes (MIFID-Richtlinie, LGBl. 2007 Nr. 261) zu nennen, bei welcher Abgeordnete der VU das Ressort Finanzen bezüglich der Qualifikation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen sowie der Berücksichtigung der Vernehmlassungsteilnehmer kritisierten (LTP 20.06.2007). Demgegenüber verfügen Gesetzesvorlagen der Kategorien *Unmittelbar* und *Mittelbar* aus den restlichen Ressorts meistens nur über eine geringe Anzahl an Stimmen, welche grösstenteils der Beschreibung einer Gesetzesvorlage dienen und somit nicht unter dem Parteienwettbewerb subsumiert werden können. Des Weiteren kann die fehlende Ko-Opposition der Kategorien *Unmittelbar* und *Mittelbar* bei einem VU-Ressort durch das Verhältnis von Regierungsmehrheit und –minderheit erklärt werden, sodass innerhalb einer Grossen Koalition der Juniorpartner generell regierungskritischer auftritt als die Mehrheitspartei.⁵⁴

⁵⁴ Ergänzend zur Regierungskontrolle durch Opposition oder Ko-Opposition entfaltet auch das freie Mandat ein gewisses Präsenzpotenzial gegenüber der Regierung. Als ein Beispiel für das freie Mandat dient die Landtagsdebatte zur Revision des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen (LTP 16.12.2004, LGBl. 2005 Nr. 218), in welcher ein Abgeordneter der FBP den Regierungsvertreter der eigenen Partei bezüglich des bereitwilligen Nachvollzugs europäischer Vorgaben kritisierte.

Abbildung 4: Ressortzuständigkeit FBP: Parteizugehörigkeit der Votanten im Landtag nach Gesetzesimpuls (2007, in Prozent)

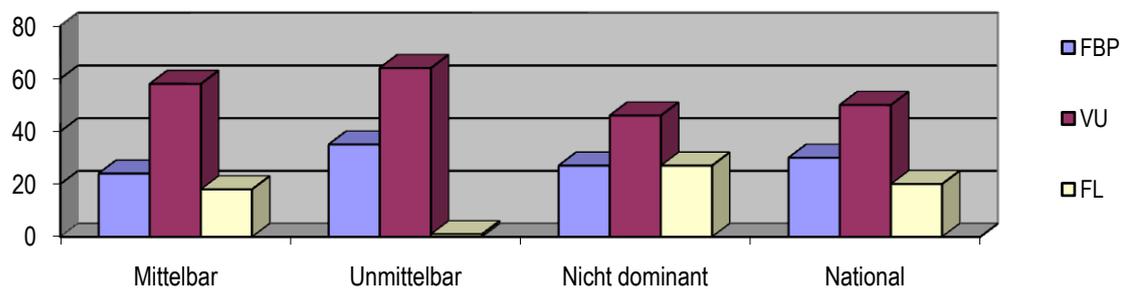
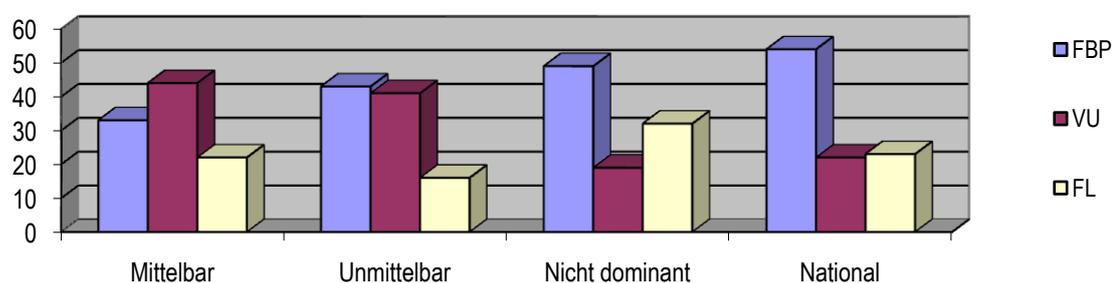


Abbildung 5: Ressortzuständigkeit VU: Parteizugehörigkeit der Votanten im Landtag nach Gesetzesimpuls (2007, in Prozent)



Europäisierung der Gesetzgebungsfunktion aus inhaltlicher Sicht

Mit Blick auf die inhaltliche Dimension interessiert, inwieweit europäische und nationale Interessen im Zuge der Vernehmlassung und der parlamentarischen Debatte kollidieren. Vor allem im Rahmen der indirekten Europäisierung können die Positionen der Vernehmlassungsteilnehmer stark von der europäischen Vorgabe abweichen, was in einem weiteren Schritt eine Rückkoppelung auf die innerstaatliche Akzeptanz der europäischen Überwachungsautoritäten erlaubt. Zu diesem Zweck werden die Argumentationsmuster der Landtagsdebatten zu europäischen Gesetzesvorlagen betrachtet. Dabei konnten ungeachtet der geringen Anzahl an Voten und Vernehmlassungsteilnehmern auch bei dominant-europäischen Gesetzesvorlagen verschiedene Argumentationsmuster für eine Regierungskritik identifiziert werden. Mit Ausnahme der Einführung des Elternurlaubes war jedoch bei keinem der in Tabelle 8 festgehaltenen Beispiele die Verabschiedung der Regierungsvorlage gefährdet. Nichtsdestotrotz unterstreicht die breite Streuung an Kritikpunkten die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Landtages hinsichtlich der Europapolitik der Regierung. Zugleich verdeutlicht die Gegenüberstellung der Kritikpunkte „verzögerte Umsetzung“ und „vorausseilender Gehorsam“ sowie „Mindestumsetzung“ und „Überregulierung“, dass sich bei dominant-europäischen Gesetzesvorlagen durchaus konträre Positionen gegenüberstehen können.

Tabelle 8 illustriert verschiedene Formen der Regierungskritik, die im Zeitraum von 2001 bis 2009 im Landtag geäußert wurden. Zu diesem Zweck wurden 74 Gesetzesvorlagen untersucht, wobei gezielt Gesetzesvorlagen aus den besonders brisanten Politikbereichen ausgewählt wurden (Dienstleistungsverkehr, Kapitalverkehr, Personenverkehr, Wettbewerbspolitik und Arbeitsrecht). Entsprechend intendiert Tabelle 8 die Darstellung von verschiedenen For-

men der Regierungskritik und nicht deren Häufigkeit. Dennoch signalisiert die Tatsache, dass trotz einer gezielten Auswahl kontroverser Politikinhalt lediglich bei 17 von 74 untersuchten Gesetzesvorlagen eine Regierungskritik erkennbar ist, die relative Gleichgültigkeit des Landtages gegenüber dominant-europäischen Gesetzesvorlagen. Folglich zielen die in Tabelle 8 festgehaltenen Argumentationsmuster nicht auf eine inhaltliche Veränderung, sondern dienen der Regierungskontrolle, indem sie die Regierung zur öffentlichen Rechtfertigung ihres Handelns zwingen. Allerdings relativieren die geringe Häufigkeit sowie die persönliche Motivation dieser Form der Regierungskritik den von Benz (2009: 185) mit der öffentlichen Kontrolle assoziierten Einfluss auf die Handlungsorientierung der Regierung im europäischen Mehrebenensystem.

Tabelle 8: Europäisierung der Regierungskontrolle bei dominant-europäischen Gesetzesvorlagen (2001-2009, Stichprobe N=74)

Bezug	Kritik	Thema
Prozesse	Verzögerte Umsetzung	Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Allgemein); Wohnsitzerfordernis
	Vorausseilender Gehorsam	Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Rechtsanwalt)
	Verzögerte und unzureichende Information des Landtages	3. Geldwäscherichtlinie
	Qualifikation der personellen und finanziellen Auswirkungen	Märkte für Finanzinstrumente
Institutionen	Qualifikation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen	Märkte für Finanzinstrumente
	Berücksichtigung der Vernehmlassungsteilnehmer	Marktmissbrauch; Telekommunikation; Märkte für Finanzinstrumente; Betriebliche Altersvorsorge
	Ungenügende Nutzung des Handlungsspielraums	Offenlegungs- und Transparenzpflicht
	Übermässige Verordnungskompetenz	Diplomanerkennung (Sanitätsgesetz); Märkte für Finanzinstrumente
Inhalte	Übermässige Verwaltungskompetenz oder Zentralisierung (z. B. FMA)	Betriebliche Altersvorsorge; Marktmissbrauch
	Mindestumsetzung oder ungenügende Umsetzung	Elternurlaub; Heimarbeit; Gleichstellung; Arbeitsvertragsbefristung
	Überregulierung und Verschärfung EU-Vorgaben	Gleichstellung; Elternurlaub; Arbeitnehmermitwirkungsrechte; Arbeitsvertragsbefristung
	Überregulierung und Grössenverträglichkeit Transparenz bezüglich EU-Vorgaben und eigene Massnahmen Liechtensteins	Umweltprüfung; öffentliches Auftragswesen; Energieausweis Märkte für Finanzinstrumente

Als „interne Vetospieler“ der Mehrebenenpolitik müssen Regierungen auf nationaler Ebene gegenüber dem Parlament um Anerkennung für die erreichte Einigung werben, wobei Benz (2009: 179) die Verantwortungsverschiebung, die Politikvermittlung und die Politikdarstellung als Regierungsstrategien nennt. Die „Verantwortungsverschiebung“ betont den Zwangscharakter von multilateralen Verhandlungen, indem sie auf die Umsetzungspflicht transnationaler Vorgaben verweist, ohne jedoch den Verhandlungsprozess im Mehrebenensystem weiter zu präzisieren. Mit Blick auf Liechtenstein finden sich zahlreiche Beispiele dieser Strategie. So verdeutlicht beispielsweise die Regierung bei der Umsetzung der Sektorenrichtlinie (Öffentliches Auftragswesen RL 92/13/EWG, LGBl. 2005 Nr. 218), dass unabhängig davon, ob das Vorgehen „als richtig oder nicht richtig“ empfunden wird, Liechtenstein „an das EWR-

Recht gebunden“ ist und es umzusetzen hat (LTP 16.12.2004: 2229). Im Unterschied dazu intendiert die „*Politikvermittlung*“ (Benz 2009: 180) eine Stärkung der Legitimation der Regierungsvorlage durch die Einbindung von Interessengruppen. Auch diese Strategie wird von der liechtensteinischen Regierung mehrfach angewendet. Insofern ist die bei der Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (RL 2004/39/EG, LGBl. 2007 Nr. 261) vom Landtag geäußerte Kritik einer beschönigenden Wiedergabe der Vernehmlassungspositionen durch die Regierung nicht als eine Kritik der liechtensteinischen Verhandlungsstrategie innerhalb des europäischen Mehrebenensystems, sondern als eine Kritik der Politikvermittlung zu verstehen (LTP 20.06.2007). Ähnliches gilt für die Debatte zur Umsetzung der Richtlinie über die Tätigkeiten von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (RL 2003/41/EG, LGBl. 2007 Nr. 16), bei welcher sich die Regierung für die unzureichende Würdigung der Bedenken des Bankenverbands sogar „entschuldigt“ (LTP 22.09.2006: 1469). Diese Form der Kritik seitens des Landtages zwingt die Regierung zu einer hohen Transparenz und rechtzeitigen Einbindung der Interessengruppen. Folglich kann der Verweis auf die Berücksichtigung der Interessengruppen bei dominant-europäischen Gesetzesvorlagen als ein besonders starkes Instrument des Landtages bezeichnet werden. Hervorzuheben ist dabei die Debatte über die Umsetzung der Transparenzrichtlinie (RL 2004/109/EG, LGBl. 2008 Nr. 355), in welcher der Landtag aufgrund zahlreicher Änderungen der Vernehmlassungsvorlage durch den Bankenverband die Verhandlungsstrategie der Regierung im europäischen Mehrebenensystem direkt kritisierte (LTP 18.09.2008).

Mit der „*Politikdarstellung*“ nennt Benz (2009: 179) eine weitere Strategie „interner Vetspieler“ in einem Mehrebenensystem, die von der liechtensteinischen Regierung praktiziert wird. Bei der Politikdarstellung wird eine Gesetzesvorlage positiv präsentiert, indem einzelne Aspekte herausgestellt werden. Als ein Beispiel ist die Umsetzung der Pensionsfondsrichtlinie zu nennen (RL 2003/41/EG, LGBl. 2007 Nr. 16), bei welcher die Regierung die Schaffung neuer Märkte in den Vordergrund rückt, um von der Kritik der Verbände an den Kompetenzen der FMA abzulenken (LTP 22.09.2006). Ähnliches gilt für die Qualifikation der volkswirtschaftlichen sowie personellen und finanziellen Auswirkungen der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (LGBl. 2007 Nr. 261, LTP 20.06.2007). Analog zur Politikvermittlung zeigt sich auch bei der Politikdarstellung, dass eine Rückkoppelung der Landtagsdebatte auf die Handlungsorientierung der Regierung im Mehrebenensystem vor allem durch die Vernetzung des Landtages mit den Interessengruppen resultiert. Diese Konstellation korreliert mit der eingangs genannten unzureichenden Institutionalisierung von europapolitischen Informations- und Mitwirkungsrechten des Landtages, wonach der Landtag bei der Informationsgenerierung von anderen Akteuren abhängig ist.

Im Gegensatz zu dominant-europäischen Gesetzesvorlagen umfasst die Kontroverse bei europäischen Gesetzesvorlagen mit einem *nicht-dominant EU/EFTA-Bezug* ein breites Spektrum an Interessen, was sich durch die lange Vernehmlassungsdauer und hohe Anzahl an Voten bestätigt (Tabelle 7). Die starke Polarisierung von Gesetzesvorlagen mit einem nicht-dominanten EU/EFTA-Bezug verdeutlicht, dass europäische Inhalte durchaus kontrovers diskutiert werden können, wenn sich die Regierung des Fürstentums Liechtenstein von der offi-

ziellen Strategie der Mindestumsetzung distanziert.⁵⁵ Demnach hätte die Elternurlaubsrichtlinie (RL 96/34/EG) statt durch eine maximale Elternzeit von drei Monaten (ABGB § 1173, Art. 30) in Anlehnung an das deutsche Modell durch eine Elternzeit (BEEG § 15) von bis zu drei Jahren implementiert werden können. Gleichzeitig verdeutlichen die Debatten zum Umweltgesetz sowie zum Tabakpräventionsgesetz, dass sich die Einbindung Liechtensteins in das europäische Mehrebenensystem schrittweise von der Maxime einer Mindestumsetzung emanzipiert, was dem Landtag jenseits der Ängste vor Überregulierung und Grössenverträglichkeit neue Handlungsoptionen eröffnet. Vor diesem Hintergrund kann die schwache Kontroverse europäischer Gesetzesvorlagen teilweise durch eine geringe Konvergenz nationaler und europäischer Politikinhalt erklärt werden, welche die nationalen Akteure im europäischen Mehrebenensystem unter einen Schatten der Hierarchie zwingt.

In der Europäisierungsforschung gilt die These, dass mit zunehmender Divergenz nationaler und europäischer Politikinhalt („misfit“) der institutionelle Anpassungsdruck auf der nationalen Ebene steigt (Börzel/Risse 2000). Dadurch gewinnt das Verständnis von Europäisierung als ein „*two-way process*“ mit einer „*bottom-up*“ und einer „*top-down*“ Dimension entscheidende Bedeutung (Börzel 2002: 193). Dabei senkt der Transfer nationaler Politikpräferenzen auf die europäische Ebene die nationalen Implementationskosten und erhöht die Implementationseffektivität (Börzel 2002: 196). Folglich orientiert sich das europapolitische Engagement eines Staates an der innerstaatlichen Präferenzbildung von Ökonomie und Zivilgesellschaft, um eine möglichst reibungslose Implementation der europäischen Politikinhalt zu gewährleisten (Putnam 1988: 434). Demnach verkörpert die vom Landtag gelebte „Gleichgültigkeit“ gegenüber europäischen Gesetzesvorlagen kein der Europäisierung immanentes Attribut, sondern spiegelt die politische Kultur Liechtensteins, die sich im Bekenntnis zu einer liberalen Wirtschaftsordnung mit dem Primat der Eigenverantwortung auf den Nachvollzug internationaler und regionaler Entwicklungen beschränkt. Die Tradition Liechtensteins als Policy-Taker bildet zugleich eine mögliche Erklärung, warum trotz der skizzierten Defizite der parlamentarischen Legitimation europäischer Politikinhalt die liechtensteinische Bevölkerung weiterhin ein hohes Vertrauen in die Demokratie Liechtensteins und den Landtag besitzt. Dessen ungeachtet bietet die Vielfalt europäischer Politikinhalt dem liechtensteinischen Landtag die Möglichkeit, durch eine Dynamisierung der Initiativfunktion sowie einer Ausdehnung des Referenzrahmens neuen Einfluss auf die Regierung zu generieren und die politische Debatte zu beleben. Eine solche Entwicklung bedarf jedoch einer verstärkten europapolitischen Expertise und Vernetzung des Landtages sowie einer erhöhten Resonanz europäischer Politikinhalt in der nationalen Öffentlichkeit.

⁵⁵ Gesetze mit einem Nicht-dominanten EWR-Bezug waren in der Sitzungsperiode 2007 deutlich überrepräsentiert. So findet sich im Zeitraum 2001 bis 2009 lediglich ein weiterer Beleg für eine Gesetzesvorlage mit einem Nicht-dominanten EWR-Bezug (Gewässerschutzgesetz, LGBl. 2003 Nr. 159).

3.4 Wahl- und Rekrutierungsfunktion

An dieser Stelle sind mit der *Wahl- und Rekrutierungsfunktion* zwei weitere Parlamentsfunktionen zu nennen, die zwar in keinem direkten Zusammenhang mit der Repräsentations- und Artikulationsfunktion stehen, deren geringe Europäisierung jedoch keine eigenständige Behandlung rechtfertigt. Mit der Regierungsbildung bleibt die wichtigste Ausprägung der Wahlfunktion (Riklin 1997: 69) von der Europäisierung unberührt. Da Liechtenstein über keinen Europaminister verfügt und die in den anderen EU-Staaten beobachtete Bildung von „Kern-exekutiven“ (Goetz/Meyer-Sahling 2008) durch die fehlende Decision-Making-Power der liechtensteinischen Regierung ausbleibt, beeinflusst die Europäisierung auch nicht die Ressortverteilung zwischen den Regierungsparteien. Zugleich werden europäische Schlüsselfunktionen, wie z. B. die liechtensteinischen Vertreter bei den EFTA-Institutionen sowie in der Botschaft in Brüssel, nicht durch den Landtag gewählt. Folglich beschränkt sich die Europäisierung der Wahlfunktion des liechtensteinischen Landtages auf die landtagsinterne Bestellung der EWR-Kommission sowie der Delegation der EWR/EFTA-Parlamentarier.⁵⁶ Ähnliches gilt für die Rekrutierungsfunktion, wonach die Parlamente eine wichtige Funktion bei der Auslese von künftigem Führungspersonal besitzen. Auch hier zeigen sich keine Einflüsse der Europäisierung, da die Rekrutierung der liechtensteinischen Vertreter bei den EFTA-Organen keine Verbindung zum Parlament im Allgemeinen oder zu den Parteien im Besonderen erkennen lässt.⁵⁷ Generell kann der von Beyme (2002: 285) konstatierte „gewaltige Aufstieg“ der Rekrutierungsfunktion im Kompetenz- und Funktionsgefüge von nationalen Parlamenten mit Blick auf den liechtensteinischen Landtag nicht bestätigt werden.

Zusammenfassend verdeutlicht die Analyse der Landtagsarbeit anhand der klassischen Parlamentsfunktionen eine unterschiedliche Handhabung europäischer und nationaler Politikinhalte und Politikprozesse. Bezüglich der Repräsentations- und Artikulationsfunktion ist die geringe Präsenz europäischer Politikinhalte in kleinen Anfragen oder anderen parlamentarischen Eingängen zu nennen. Auch die Vernetzung im Sinne einer aktiven Einbindung der Akteure aus Ökonomie und Zivilgesellschaft fällt bei europäischen Politikprozessen deutlich geringer aus als bei nationalen. Diese Beobachtungen werden mit Blick auf die Kontrollfunktion bestätigt. Ungeachtet der hohen Integrationsdichte und des hohen Europäisierungsgrades werden die Kontrollinstrumente des Landtages gegenüber der Regierung nur marginal von der Europäisierung tangiert. So fehlt beispielsweise im Untersuchungszeitraum bei der Debatte über den Finanzhaushalt ein Europabezug und auch die Debatte über den Rechenschaftsbericht weist nur wenige Voten mit einem Europabezug aus. Schliesslich manifestiert sich die durch die Einbindung in das europäische Mehrebenensystem initiierte Schwächung des Landtages in der Gesetzgebungsfunktion, wonach Gesetze mit einem Europabezug über eine kürzere Zeitspanne zwischen dem Ende der Vernehmlassungsfrist und der Verabschiedung durch den Landtag sowie über eine deutliche geringere Anzahl an Voten und Änderungsanträge verfügen. Gleichzeitig ist die Intensität des Parteienwettbewerbs bei Gesetzesvorlagen mit Europa-

⁵⁶ Durch das Gesetz vom 19.11.2009 über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (LR 172.012) wurden die Wahlrechte des Landtages bezüglich öffentlich-rechtlicher Anstalten stark eingeschränkt (siehe dazu Beck 2010).

⁵⁷ Zahlreiche Vertreter Liechtensteins in Brüssel haben die liechtensteinische Staatsbürgerschaft erst spät erworben oder besitzen noch immer die Schweizer Staatsbürgerschaft.

bezug weniger stark ausgeprägt, wonach sich die inhaltliche Kritik auf einzelne Abgeordnete beschränkt, die wiederum vor allem politikfeldspezifische Motive verfolgen.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, wie stark die Einbindung in den europäischen Integrationsprozess die traditionelle Entscheidungsmuster und –strukturen im politischen System verändern kann. Dabei bestätigt sich die von zahlreichen Politikwissenschaftler vertretene These: „Je mehr sich die Politik internationalisiert, desto mehr rückt die Regierung in die zentrale Rolle der Politikgestaltung“ (Linder 2010: 23). Während bei Gesetzen mit einem nationalen Impuls vom Landtag meist noch das kleinste Detail debattiert wird, werden Gesetze mit einem EU/EFTA-Impuls und insbesondere EWR-Beschlüsse rasch verabschiedet. Diese Entwicklung kann nur durch eine Aufwertung der europapolitischen Kompetenzen des Landtages abgeschwächt werden. Als eine weitere Konsequenz der Europäisierung ist eine Beschleunigung des Entscheidungsprozesses zu vermerken. Analog zur Schweiz verkürzt sich in Liechtenstein bei europäischen Gesetzesvorlagen das vorparlamentarische Verfahren und erhöht sich die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Regierung (Linder 2010: 24). Auch hier kann eine stärkere Institutionalisierung der europapolitischen Mitwirkungsrechte des Landtages Abhilfe schaffen, indem sich beispielsweise ein parlamentarischer Europaausschuss als Anlaufstelle für die europapolitischen Anliegen der Verbände positioniert. Gleichzeitig sind aber auch die Verbände selbst gefordert, ihre europapolitische Expertise und Vernetzung zu verbessern. Nur so können die demokratischen Ansprüche an das politische System im Sinne einer Vielzahl an Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten verschiedener institutioneller Akteure erfüllt werden.

4 Europäisierung und Landtagsreform

Die Forschungsergebnisse werden abschliessend im Kontext der derzeit diskutierten Landtagsreform betrachtet. Die folgenden Reformvorschläge sind dabei stets im Kontext der Europäisierungsforschung zu betrachten und sind deshalb nicht als eine umfassende Illustration des Reformbedarfs zu verstehen. Einen Eckstein einer Landtagsreform markiert die Institutionalisierung eines effizienten Ausschusswesens, flankiert von einem wissenschaftlich angeleiteten Parlamentsdienst oder einer Professionalisierung des Parteienapparats. Mit lediglich drei ständigen Kommissionen gilt das liechtensteinische Ausschusswesen im internationalen Vergleich als unterentwickelt. Dies verdeutlicht der Vergleich mit den Nachbarstaaten Schweiz (12 ständige und 4 weitere Kommissionen) und Österreich (38 Ausschüsse), aber auch mit den Kleinstaaten Luxemburg (22 Ausschüsse), Malta (11 Ausschüsse), Andorra (8 Ausschüsse) und San Marino (4 Ausschüsse). Aus politikwissenschaftlicher Sicht gelten Kommissionen oder Ausschüsse „als die eigentlichen Problemlösungsinstanzen“ eines Parlaments, die angesichts einer effizienten Arbeitsweise und der Aneignung von Fachkompetenz über ein hohes „Durchsetzungsvermögen gegenüber Regierung und Verwaltung“ verfügen (Linder 2005: 207). In einer Gesamtschau der Parlamente Westeuropas konstatiert Beyme (2002: 281) einen „Prozess der Rationalisierung und Formalisierung“, der früher oder später in einem „Niedergang der Plenardebatten“ mündet. Gemäss Beyme (2002: 281) gilt dabei die „Dau-

menregel, dass ein Parlament umso einflussloser ist, je mehr Zeit es auf die Plenardebatte verwendet.“ Zwar kann diese pointierte Aussage nicht vorbehaltlos auf das politische System Liechtensteins projiziert werden, dennoch unterstreicht sie die Notwendigkeit einer Diskussion über eine Erhöhung der Anzahl an ständigen Kommissionen und deren politische Aufwertung durch eine verstärkte Transparenz und Mitwirkung.⁵⁸

Tabelle 9: Reformbedarf des liechtensteinischen Landtages hinsichtlich der Europäisierung

Kategorie	Massnahme
Direktkontakte	Ausbau des parlamentarischen Netzwerkes (u.a. parlamentarische Freundschaftsgruppen)
Kommunikationsbeziehungen zur Regierung	Teilnahme an der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC)
	Teilnahme am Interparlamentarischen Informationsaustausch (IPEX)
	Verstärkte Einbindungen der Tätigkeiten des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses in die Landtagsarbeit
	Informationspflicht der Regierung (Übermittlung von Dokumenten)
Öffentliche Kontrolle Flexibles Mandat	Regelmässige Berichte mit anschliessender Debatte zur Europapolitik
	Ständige Transparenz, wer Liechtensteins Interessen in welchen Gremien vertritt (Decision-Shaping/Amtsstellen)
Selektives/Symbolisches Veto Struktur	Veröffentlichung der Protokolle der Kommissionssitzungen
	Erweiterung der Zustimmungskompetenz aus Art. 8 Abs. 2 LV um ein Stellungnahmerecht
	Berücksichtigungsgebot der Regierung gegenüber Stellungnahmen des Landtages
Prozess	Veröffentlichung der Protokolle der Kommissionssitzungen
	Institutionalisierung eines Ausschusswesens
Parteien und Abgeordnete	Ausbau des Parlamentsdienstes
	Verzicht auf Verlesen von Artikeln in Plenardebatte
	Namentliche Abstimmung
	Professionalisierung und Profilbildung

Mit Blick auf die Europapolitik könnte man eine Aufwertung des Ausschusswesens mit der Normierung umfassender Informations- und Mitwirkungsrechte des Landtages gegenüber der Regierung verbinden. Dadurch würde sich die europapolitische Fachkompetenz des Landtages stärken und somit auch dessen Rolle als eine Anlaufstelle für Interessengruppen im vorparlamentarischen Konsultationsprozess. Dies wäre insbesondere für kleinere Interessengruppen ohne entsprechendes europapolitisches Know-How von grosser Bedeutung. Ähnliches gilt für das Verhältnis von Landtag und Wählerschaft. Dabei erleichtert die durch ein Ausschusswesen initiierte fachliche Differenzierung die Profilbildung der Abgeordneten und könnte die im Kontext der Landtagswahlen mehrfach kritisierte Tendenz zu Regierungswahlen abschwächen. Schliesslich könnte eine Landtagsreform die Kommunikationsbeziehungen zwischen Landtag und Regierung stärken, indem sie beispielsweise im Rahmen der Plenardebatte eine halbjährliche Regierungserklärung über die strategische Ausrichtung der Europapolitik institutionalisiert. Dieses von Norwegen praktizierte Verfahren verfügt über eine hohe Öffentlichkeit und Aktualität und bildet gleichzeitig eine Alternative für die in Liechtenstein aus Kostengründen wenig populäre Veröffentlichung von Berichten und Strategiepapieren.⁵⁹

⁵⁸ So konkludiert Linder (2005: 201) mit Blick auf die Einführung ständiger Kommissionen in der Schweiz (1992) eine „spürbare Verbesserung“ für die beiden Parlamentskammern, sodass die „ständige Befassung mit einem Aufgabengebiet“ zur Aneignung von Fachkompetenz führt und die die Entstehung „effizienter Arbeits- und Verständigungsstrategien“ fördert.

⁵⁹ Europaerklärung des norwegischen Aussenminister zuhänden des norwegischen Parlaments vom 18.11.2010: <http://www.eu-norway.org/news1/Biannual-address-to-the-Storting-on-important-EU-and-EEA-matters/> (abgerufen: 01.12.2010).

5 Fazit

Die Analyse der Europäisierung der Landtagsarbeit zeichnet ein zwiespältiges Bild der Einflussmöglichkeiten des Landtages auf die Europapolitik der Regierung. Gleiches gilt für dessen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung europäischer Vorgaben in nationales Recht. Sowohl bei der Übernahme europäischer Rechtsakte in das nationale Recht als auch bei deren Umsetzung führt die Europäisierung zu einer Schwächung des Landtages gegenüber Regierung und Verwaltung. Aus politikwissenschaftlicher Sicht handelt es sich dabei um einen internationalen Trend, der am Beispiel Liechtenstein durch die eingeschränkten Ressourcen eines kleinen Milizparlaments weiter verstärkt wird. Insofern dient der geringe Diskurs europäischer Politikinhalt im Landtag der Rationalisierung des parlamentarischen Arbeitsprozesses und spiegelt die strukturelle Überforderung eines Milizparlaments ohne Parlamentsdienst oder professionalisierten Parteienapparat in einem transnationalen Governance-Raum. Die unterschiedliche Ressourcenausstattung von Regierung und Parlament generiert dabei einen Informationsvorsprung der Regierung gegenüber dem Landtag, als dessen Konsequenz Allgauer (1989: 355) bereits 1989 einen „deutlichen“ Einflussverlust des Landtages auf die Staatspolitik konstatierte. Angesichts der wachsenden Komplexität von Politikinhalt sowie der Dynamisierung der Rechtsetzung gilt diese Beobachtung auch für Gesetzesvorlagen mit einem nationalen Impuls. Folglich lässt sich die im Rahmen dieser Studie konstatierte Machtverschiebung zwischen Legislative und Exekutive nur teilweise durch die Europäisierung erklären und ist als das Produkt einer divergierenden Informationsverarbeitungskapazität von Parlament und Regierung zu betrachten.

Im Kontext des europäischen Mehrebenensystems reduziert sich die Funktion des Landtages auf den Status eines beobachtenden, nachgeordneten Kontrollgremiums. Die „Entparlamentarisierung“ der liechtensteinischen Europapolitik basiert dabei auch auf einer im internationalen Vergleich unzureichenden Institutionalisierung der europapolitischen Kompetenzen des Landtages. So fehlen dem Landtag im Unterschied zu Parlamenten verschiedener EU-Staaten ein umfassendes Informationsrecht sowie die Möglichkeit, mittels einer Stellungnahme zu einer EU-Agenda die Regierung an ein Verhandlungsmandat zu binden. Eine mögliche Erklärung für diese Einschränkungen bietet die intergouvernementale Konzeption des EWR-Abkommens, welche eine abschliessende Zustimmungskompetenz der Parlamente der EWR/EFTA-Staaten verankert, die aber angesichts der Konsequenzen einer Ablehnung lediglich deklaratorische Bedeutung besitzt (Art. 103 EWRA). Vor diesem Hintergrund gewinnen die von der EU im Zuge des Lissabon-Vertrags gestärkte Dokumentenübermittlung sowie der Einsatz von Instrumenten wie COSAC und IPEX auch für die EWR/EFTA-Staaten an Bedeutung.

Eine weitere Erklärung für den geringen Einfluss des Landtages auf die Europapolitik der Regierung liefert die in den meisten europäischen Staaten zu beobachtende Verschmelzung von Regierungs- und Parlamentsmehrheit (Patzelt 2003). Diese Einhelligkeit von Regierungs- und Parlamentsmehrheit vollzieht sich unabhängig von der Europäisierung und manifestiert sich in Liechtenstein in der öffentlichen Perzeption der Landtagswahlen als Regierungswah-

len. Entsprechend können die in Tabelle 9 skizzierten Reformvorschläge zur Stärkung der Veto- und Einflussmöglichkeiten des Landtages auf die liechtensteinische Europapolitik ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn es dem Landtag wieder vermehrt gelingt, seine Eigenständigkeit zu betonen. Nur so kann die „Erosion von demokratischen Checks-and-balances-Strukturen“ (König/Mäder 2008: 439) im Zuge einer Kompetenzverlagerung von nationalen zu supranationalen Politikorganen sowie von der Legislative zur Exekutive verhindert werden.

Diese Studie versteht sich als ein Beitrag, um die Transparenz bezüglich der politischen Verflechtung zwischen Liechtenstein und der EU zu erhöhen. Im Unterschied zu den meisten EU-Staaten fehlt in Liechtenstein eine Debatte über die demokratische Legitimation transnationaler Politik. Die mangelnde Sensibilität steht im Widerspruch mit einer hohen Europäisierung der nationalen Rechtsordnung (Frommelt 2010) sowie einer Supranationalisierung des EWR-Abkommens (Frommelt 2011a). In Anbetracht weiterer Integrationsschritt wie die Assoziierung zu Schengen unterstreicht dies die Notwendigkeit einer aktiven Debatte über die Auswirkungen transnationaler Politik auf das politische System Liechtensteins. Die in dieser Studie skizzierte Schwächung des Landtages konstituiert sich dabei als ein Gesamtprodukt aus einer ungleichen Ressourcenausstattung von Exekutive und Legislative, fehlender institutioneller Mitwirkungsrechten sowie einem Desinteresse an europäischen Politikgehalten. Letzteres zeigt sich in einer verstärkten Konzentration der Landtagsarbeit auf nationale Vorlagen, welche den Parlamentariern und Parteien mehr Möglichkeiten zur medialen Profilierung bieten und damit im Verhältnis zum Wähler über eine höhere Relevanz als europäische Vorlagen verfügen. Dieser freiwillige Verzicht verdeutlicht die Notwendigkeit einer aktiven Debatte, um die dem Landtag durch seine direkt-demokratische Legitimation verliehene Sonderstellung im politischen System zu wahren.

6 Literatur

Allgäuer, Thomas (1989). Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Liechtenstein Politische Schriften, Band 13, Schaan.

Auel, Katrin, (2005). Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy, in: Journal of Legislative Studies, 11(3/4): 303–318.

Auel, Katrin (2006). Europäisierung nationaler Politik, in: Hans-Jürgen Bieling, Marika Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 293-320.

Auel, Katrin, Benz, Arthur (Hrsg.) (2005). The Europeanisation of Parliamentary Democracy, Routledge, London.

Batliner, Gerard (1981). Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments. Liechtenstein Politische Schriften, Band 9, Schaan.

Baudenbacher, Carl (2000). Die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs, in: Verwaltungs- und Privat-Bank AG: Liechtenstein 5 Jahre im EWR – Bilanz und Perspektiven. Wirtschaftsfragen, Heft 32, Vaduz, 41-56.

Baudenbacher, Carl (2005). Der Beitrag des EFTA-Gerichtshofs zur Schaffung eines dynamischen und homogenen EWR, in: Thomas Bruha / Zoltán Tibor Pállinger / Rupert Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein - 10 Jahre im EWR; Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Liechtenstein Politische Schriften, Schaan, 27-51.

Baudenbacher, Carl (2010). Rechtsprechung: Rechtsicherheit als Standortfaktor, in: Katja Gentinetta/ Georg Kohler (Hrsg.), Souveränität im Härtesten, Zürich, 247-275.

- Bähr, Holger/Treib, Oliver/Falkner, Gerda (2007). Von Hierarchie zu Kooperation? Zur Entwicklung von Governance-Formen in zwei regulativen Politikfeldern der EU, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.), Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift, Sonderhefte, 40/2007, Wiesbaden, 92-115.
- Becker, Peter/Maurer Andreas (2009). Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU, SWP-Aktuell 41, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Benz, Arthur (2004). Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 125-146.
- Benz, Arthur (2008). Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift, Sonderhefte, 40/2007, Wiesbaden, 36-57.
- Benz, Arthur (2009). Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden.
- Bergman, Torbjörn, (2000). The European Union as the Next Step of Delegation and Accountability, European Journal of Political Research, 37(3): 415–429.
- Bergmann, Torbjörn (2003). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford.
- Beyme, Klaus von (2002). Parlamente, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden, 270-290.
- Börzel, Tanja A. (2005). European Governance. Markt, Hierarchie oder Netzwerk? in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): Europawissenschaften, Baden-Baden, 613-642.
- Börzel, Tanja A. (2007). European Governance – Verhandlung und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift, Sonderhefte, 40/2007, Wiesbaden, S. 60-91.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2000). When Europe hits Home: Europeanization and Domestic Change, in European Integration online Papers, 4/15, <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>
- Büchel, Christoph (1999). Wie verwaltet der Kleinstaat Liechtenstein das EWR-Abkommen? in: Prange, Heiko (Hrsg.): Zwischen Bern und Brüssel, Erfahrungen Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum, Chur/Zürich, 23-60.
- Bruha, Thomas/ Pállinger, Zoltán Tibor / Quaderer, Rupert (Hrsg.): Liechtenstein - 10 Jahre im EWR; Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Liechtenstein Politische Schriften, Schaan.
- Duina, Francesco/Oliver, Michael J. (2005). National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?, European Law Journal , 11(2): 173–195.
- EEA Joint Committee (2010). Annual Report of the EEA Joint Committee 2009, The Functioning of the EEA Agreement, Ref 1097100, Brussels.
- EEA Joint Parliamentary Committee (2007b). Working Paper. Working Paper on Future perspectives for the European Economic Area, Brüssel.
- EEA Joint Parliamentary Committee (2008a). Report on Futures perspectives for the European Economic Area, Brüssel.
- EFTA Surveillance Authority (2010). Internal Market Scoreboard. EEA EFTA States of the European Economic Area, No. 24, May 20010, Brüssel.
- Entner-Koch, Andrea (2005). Liechtenstein im EWR-Rechtsetzungsprozess, in: Thomas Bruha / Zoltán Tibor Pállinger / Rupert Quaderer (Hrsg.): Liechtenstein - 10 Jahre im EWR; Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Liechtenstein Politische Schriften, Schaan, 81-96.
- Europäische Kommission (2010). Jahresbericht 2009 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM(2010) 291, Brüssel.
- Goetz, Klaus H. (2006). Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung, in: Jörg Bogumil/ Werner Jann/ Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37/2006, Wiesbaden, 472-491.
- Goetz, Klaus H./ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2008). The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, in: Living Reviews in European Governance, 3 (2008), <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>
- Gstöhl, Sieglinde (2001). Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Integration, Liechtenstein Politische Schriften, Band 33, Schaan.

- Frommelt, Christian (2011b). Die Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Nr. 28, Barendorn.
- Frommelt Christian (2011). Das Policy-Making der EU aus Sicht der EWR/EFTA-Staaten. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Nr. 30, Barendorn.
- Frommelt Christian (2011a). Effektivität der externen EU-Governance am Beispiel der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Nr. 31, Barendorn.
- Hix, Simon (1998). The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Revival, JEPP 5 (1998), 38-65.
- Hix, Simon (1999). The Political System of the European Union. New York: St. Martin's Press.
- Holzinger, Katharina (2005). Institutionen und Entscheidungsprozess der EU, in: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, München/Wien/Zürich, 81-152.
- Hoch, Hilmar (1994). Verfassung- und Gesetzgebung, in: Batliner, Gerald (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation. Liechtenstein Politische Schriften, Schaan, 201-231.
- Hoop, Wilfried (1995). Die Auswärtige Gewalt nach der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Etudes et colloques, 12, Fribourg.
- Hummer, Waldemar (2008). Die Übernahme der „Dienstleistungs-Richtlinie“ im Fürstentum Liechtenstein und die Position der Schweiz, in: Liechtensteiner Juristen Zeitung, 01/2008, 1-25.
- Ismayr, Wolfgang (2009). Die politischen System Westeuropas im Vergleich. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen System Westeuropas. Wiesbaden, 9-64.
- Janowski, Cordula A. (2005). Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien. Baden-Baden.
- Jans, Theo/ Piedrafita' Sonia (2009). The Role of national Parliaments in European Decision-Making, EIPASCOPE 2009/1.
- Knill, Christoph (2005). Die EU und die Mitgliedstaaten, in: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, München/Wien/Zürich, 153-180.
- Koch, Jessica/ Kullas, Matthias (2010). Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge? Centrum für Europäische Politik, Freiburg:
http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Subsidiaritaet/Studie_Subsidiaritaet.pdf.
- Kohler-Koch, Beate (1999). The Evaluation and Transformation of European Governance, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge, S. 14-35.
- Kohler-Koch, Beate/ Conzelmann, Thomas/ Knodt, Michèle (2003). Europäische Integration – Europäisches Regieren. Lehrbuch, Wiesbaden.
- König, Thomas/Mäder, Lars (2008). Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos der 80-Prozent- Europäisierung in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 49(3)/ 2008, 438-464.
- König, Thomas/Mäder, Lars (2009). Antwort auf die Replik von Daniel Göler zum Beitrag „Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland“, in: Politische Vierteljahresschrift 50(1)/ 2009, 80-85.
- Lavanex, Sandra (2005). Neue Ansätze des Regierens in der EU: Chancen und Risiken, in: Cheneval, Francis (Hrsg.): Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union, Münster, 95-116.
- Laegreid, Per/Steinthorsson, Smari Runoflus/Thorhallsson, Baldur (2004). Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States, in: Journal of Common Market Studies, Vo. 42, No. 2, S. 347-369.
- Larsson, Torbjørn/ Trondal, Jarle, (2005). "After Hierarchy? The Differentiated Impact of the European Commission and the Council of Ministers on Domestic Executive Governance", ARENA Working Papers, No. 22, ARENA, Oslo.
- Linder, Wolf (2005). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern.
- Linder, Wolf (2010). Europäisierung ohne Mitgliedschaft, in: Freiburgerhaus, Dieter/ Epiney, Astrid (Hrsg.): Beziehungen Schweiz-EU, Zürich, 13-43.
- Marcinkowski, Fank / Marxer, Wilfried (2010). Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie: Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein. Liechtenstein Politische Schriften, Band 47. Schaan.

- Marxer, Roland (1996). Innerstaatliche aussenpolitische Meinungsfindung (zentraler und dezentralisierter Apparat, Ausleihe oder Einkauf von Leistungen, ergänzendes Milizsystem, wissenschaftliche Grundlegung) und Meinungsbildung (Bevölkerung, Parteien, Medien). in: Diverse Autoren, Schwerpunkte und Verwirklichung liechtensteinischer Aussenpolitik. Liechtenstein Institut, Beiträge Nr. 11/1996, Bendern, 143-159.
- Marxer, Wilfried (2006). Nationale Identität. Eine Umfrage aus Anlass 200 Jahre Souveränität des Fürstentums Liechtenstein, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 105.
- Marxer, Wilfried / Pallinger, Zoltan Tibor (2009). Die politischen Systeme Andorras, Liechtenstein, Monacos, San Marinos und des Vatikans. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen System Westeuropas. Wiesbaden, 901-956.
- Marxer, Wilfried (2009). Der liechtensteinische Parlamentarismus heute. In: Czasopismo Prawno-Historyczne (Hrsg.): Parliamentarism in small states – Parliamentarism and Monarchy. Poznan, 43-56.
- Maurer, Andreas/ Wessels, Wolfgang (2001). National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers? Berlin.
- Melsæther, Jan Kare/Sverdrup, Ulf (2004). The Parliamentary Challenge in the EU and the EEA: An Increasing Gap, ARENA Working Papers, No. 17, ARENA Centre for European Studies, Oslo.
- Norwegian Government (2006). Action Plan for the implementation of Norway's European Policy, Chapter 6 of Report No. (2005-2006) to the Storting, Oslo.
- Patzelt, Werner (2003). Parlamente und ihre Funktionen. In: Parlamente und ihre Funktionen: Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich. Wiesbaden, 13-49.
- Prange, Heiko (1999a). Eine vorläufige Bilanz der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, in: Prange, Heiko (Hrsg.): Zwischen Bern und Brüssel, Erfahrungen Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum, Chur/Zürich, 15-22.
- Raunio, Tapio (2005). 'Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation', Journal of Legislative Studies, 11, 3/4, 319-42.
- Riklin, Alois (1997). Die Funktionen des schweizerischen Parlaments, in: Winfried Staffan, Uwe Thyse (Hrsg.): Parlamente und ihr Umfeld, Wiesbaden.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum. Bericht und Antrag, Nr. 17/2010, Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010a). Agenda 2020 für das Fürstentum Liechtenstein, Vaduz.
<http://www.regierung.li/fileadmin/dateien/Downloads/RA-2010-1845-Agenda-2020-05-10-2010.pdf> (Abgerufen, 20.11.2010)
- Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank (2005). Integrationstheorien. Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, München/Wien/Zürich, 19-80.
- Saalfeld, Thomas (2005). 'Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers, and European Union Legislation', Journal of Legislative Studies, 11, 3-4, 343-71.
- Sciarini, Pascal/Fischer, Alex/Nicolet, Sarah (2004). How Europe hits home: evidence from the Swiss case, in: Journal of European Public Policy, 11:3, 353-378.
- Sturm, Roland (2005). Was ist Europäisierung? Zur Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaats im Prozess der europäischen Integration, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): Europawissenschaften, Baden-Baden, 101-128.
- Tobler, Christa/ Hardenbol, Jeroen (2010). Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland, Briefing Paper, PE 429.993, Brüssel.
- Töller, Annette Elisabeth (2010). Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 48, 2, 417-444.
- Tömmel, Ingeborg (2007). Governance und Policy-Making im EU-Mehrebenensystem, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift, Sonderhefte, 40/2007, Wiesbaden, 13-35.
- Tömmel, Ingeborg (2007a). Governance europäischer Politiken – Konvergenzen, Divergenzen und Varianzen im EU System, in: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift, Sonderhefte, 40/2007, Wiesbaden, 413-425.
- Utenriksdeprtementet (2008). Retningslinjer for departementenes arbeid med EOS – og Schengen-saker, Oslo.

<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/eu/retningslinjer12jan.pdf> (abgerufen, 20.11.2010).

Utenriksdepartementet (2009). Håndbok i EU/EØS-arbeid – 2009, Oslo.

Utenriksdepartementet (2009a). EØS-strategi for Utenriksdepartementet, Oslo.

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/eu/EOSstrategi_20091119.pdf (abgerufen, 20.11.2010).

Wallace, Helen (2005). "An Institutional Anatomy and Five Policy Modes", in: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A. (Hrsg.), Policy-Making in the European Union, Oxford, 49–90.

Waschkuhn, Arno (1994). Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel. Liechtenstein Politische Schriften Band 18. Vaduz.

Wessels, Wolfgang (2008). Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden.

Wiberg, Matti (1997). Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union, Gidlunds, Stockholm.

Zier, Mathias (2005). Nationale Parlamente in der EU. Göttingen.

Anhang

Anhang I: Entscheidung liechtensteinischer Staatsgerichtshof StGH 1995/14 (eigene Hervorhebungen)

In Auslegung und Anwendung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorschriften (...) hält der **StGH** fest:

- a)** - Verschiedene der in Art. 8 Abs. 2 LV genannten Zustimmungskategorien wie vor allem die Abtretung von Staatsgebiet oder die Veräußerung von Staatseigentum kommen in der hier zu beurteilenden Fällen nicht in Betracht.
- Rechtsakte, die liechtensteinisches **Gesetzesrecht ändern**, sind in jedem Fall der Zustimmung des Landtages zu unterbreiten; betreffen Rechtsakte jedoch Sachbereiche, deren Regelung innerstaatlich zu Gänze der Regierung zusteht, ist keine parlamentarische Zustimmung erforderlich.
 - Rechtsakte, die eine Beteiligung des Fürstentums Liechtenstein an **Programmen mit finanziellen Auswirkungen bzw. Rückwirkungen** vorsehen, die **innerstaatlich dem Referendum** unterstehen, bedürfen der Zustimmung des Landtages.
 - In den Anwendungsbereich von Art. 8 Abs. 2 LV fallen grundsätzlich **nur rechtsverbindliche Rechtsakte**. Hierzu zählen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen iS von Art. 7 EWRA bzw. Art. 189 EGV. Grundsätzlich nicht zustimmungsbedürftig sind dagegen nicht rechtsverbindliche Rechtstexte, wie sie im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Serie „C“ publiziert worden sind (Entschliessungen, Empfehlungen, Grünbücher, Mitteilungen und dgl.).
- b)** Keiner Zustimmung durch den Landtag bedürfen grundsätzlich die folgenden Beschlüsse des EWR-Ausschusses:
- Rechtsakte, die in der EG von der Kommission auf dem Delegationsweg beschlossen worden sind.
 - Rechtsakte, die in der EG vom Rat erlassen worden sind, sofern es sich um blosse Durchführungsvorschriften bereits erlassener Rechtsakte handelt.
 - Entscheidungen, die als individuell-konkrete Akte insbesondere der Kommission weder rechtlich noch tatsächlich an Liechtenstein gerichtet sind, oder Verordnungen, auf die dies ebenfalls zutrifft.
 - Rechtsakte, die nur zum Ziel haben, bereits erlassene Rechtsakte oder deren Anhänge ohne oder mit nur geringfügigen inhaltlichen Änderungen zu konsolidieren, zu interpretieren oder textlich zu bereinigen.
 - Rechtsakte, die lediglich Fristen verlängern, oder einen provisorischen oder einen rein technischen Charakter haben.
 - Rechtsakte, die für Liechtenstein aufgrund der besonderen Gegebenheiten des Landes, insbesondere seiner geographischen Lage, seiner Wirtschaftsstruktur, seiner Bodenschätze oder seiner (Verkehrs)Infrastruktur sachlich ohne Bedeutung bzw. gegenstandslos sind.
- c)** Im Übrigen ist bei der Entscheidung der Frage, ob ein vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss beschlossener Rechtsakt der Zustimmung des Landtages bedarf, vom **Grundanliegen einer effektiven und fristgerechten Verwirklichung der Ziele und Regelungen des EWR-Abkommens** auszugehen, aber auch mitzuberücksichtigen, dass dieses Vertragswerk selbst es den EWR/EFTA-Staaten überlassen hat, nach Massgabe ihres eigenen Verfassungsrechts darüber zu befinden, durch welches Organ und in welchem Verfahren die staatliche Zustimmung erfolgt; dabei ist in den **stark ausgeprägten demokratischen Legitimationsgrundlagen des liechtensteinischen Verfassungsrechts**, angemessen Rechnung zu tragen. Für die Entwicklung einer ausgewogenen, konsensfähigen und rechtssicheren Praxis bildet eine enge Kooperation zwischen der Regierung und dem Landtag bzw. seiner zuständigen Ausschüsse eine optimale Voraussetzung.