

# Politikberatung im Kleinstaat. Eine theoretische Skizze und die liechtensteinische Verwaltungsreform als Fallbeispiel

Sebastian Wolf

## Kernaussagen

Der vorliegende Beitrag behandelt die Frage, ob sich Kleinstaaten aufgrund spezifischer Merkmale bei der Politikberatung von größeren Staatsgebilden unterscheiden. Zunächst werden Grundelemente einer politikwissenschaftlichen Kleinstaatentheorie skizziert. Hieraus wird sodann deduktiv abgeleitet, dass kleine politische Systeme vermutlich zu (1) inklusiver Politikberatung und Entscheidungsfindung sowie (2) einer dominanten Rolle der Exekutive bei der Organisation politischer Expertise neigen und (3) externer und ungefragter Politikberatung tendenziell eine vergleichsweise große Bedeutung beimessen. Es folgt die Darstellung eines Beispiels von Politikberatung im Rahmen der liechtensteinischen Regierungs- und Verwaltungsreform. Abschließend werden die zuvor herausgearbeiteten theoretischen Annahmen auf das Fallbeispiel bezogen.

Arbeiten stehen vor dem strukturellen Problem, dass kleine Länder jenseits ihrer Kleinheit mitunter ausgesprochen heterogen sind (Geser, 1992, S. 632). Für den Betrachtungsgegenstand Politikberatung (und andere potentielle Untersuchungsobjekte) bedeutet dies insbesondere, dass beobachtbare Gemeinsamkeiten kleiner Staaten möglicherweise ihre Ursache nicht oder nur teilweise in der Kleinstaatlichkeit, sondern vielmehr in sonstigen länderspezifischen (unter Umständen unbekannten) Faktoren haben. Dieser Umstand spricht nicht grundsätzlich gegen kleinstaatentheoretisch orientierte empirische Analysen, jedoch gegen allzu voreilige Verallgemeinerungen. Im Folgenden werden zunächst einige eher abstrakte theoretische Überlegungen zur Beratung von Politik in Kleinstaaten angestellt (2). Anschließend wird ein konkreter Fall von externer Politikberatung bei der Regierungs- und Verwaltungsreform im Fürstentum Liechtenstein geschildert (3). Die Schlussbetrachtung diskutiert diesen Fall vor dem Hintergrund der zuvor herausgearbeiteten Annahmen (4).

## 1. Einleitung

Die Kleinstaatenforschung führt in den Sozialwissenschaften „noch immer ein Nischendasein“ (Kirt & Waschkuhn, 2001, S. 23), und die Literatur zur Politikberatung macht hier keine Ausnahme. Moderne Kleinstaaten stehen vor der Aufgabe, trotz ihrer zum Teil relativ begrenzten Ressourcen grundsätzlich die Bereitstellung gleicher oder ähnlicher öffentlicher Dienstleistungen zu gewährleisten wie größere Länder (Gantner & Eibl, 1999, S. 35). Die politikwissenschaftliche Kleinstaatentheorie geht von der basalen Annahme aus, dass kleine Länder aufgrund ihrer Kleinstaatlichkeit – zumindest unter bestimmten, generalisierbaren Kontextbedingungen – Besonderheiten hinsichtlich spezifischer politischer Phänomene aufweisen (vgl. statt vieler Amstrup, 1976; Christmas-Møller, 1983; Waschkuhn, 1990 a). Der vorliegende Beitrag behandelt die Frage, ob sich Kleinstaaten im Hinblick auf den Bereich Politikberatung von größeren Staatsgebilden unterscheiden.

Auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau dürften Elemente, Strukturen und Prozesse der Politikberatung in den (west-) europäischen Ländern relativ ähnlich erscheinen; ein analytischer Blickwinkel mit einem recht niedrigen Abstraktionsniveau spricht hingegen für das Auffinden und Herausstellen verschiedener nationaler – und gegebenenfalls auch regionaler und sektoraler – Unterschiede bei der Politikberatung (vgl. Lendi, 2012, S. 166). Kleinstaatentheoretische

## 2. Politikberatung im Kleinstaat: theoretische Annäherungen

Dieser Abschnitt führt zuerst in kurzer Form in die politikwissenschaftliche Kleinstaatentheorie ein (2.1). Auf dieser Grundlage werden im Anschluss einige Thesen zu ausgewählten Aspekten der Politikberatung in kleinen Staaten formuliert (2.2).

### 2.1 Zentrale Elemente einer politikwissenschaftlichen Kleinstaatentheorie

Eine praktisch durchgängig antizipierte, aber eher selten ausformulierte Prämisse der Kleinstaatenforschung lautet, dass kleine Länder nicht einfach nur kleinere Ausgaben größerer Staaten darstellen, sondern hinsichtlich bestimmter generalisierbarer Merkmale signifikant anders sind und eine eigene Klassifizierung somit gerechtfertigt ist: „Wären Kleinstaaten nichts anderes als weniger mächtige große Staaten, dann gäbe es wohl auch kein schlüssiges Argument dafür, sie als Kategorie sui generis zu erforschen“ (Kirt & Waschkuhn, 2001, S. 39). Aus theoretischer Perspektive birgt der Kleinstaatensbegriff allerdings die Gefahr der Übergeneralisierung: „Obwohl wir von ‚Kleinstaat‘ als einem einheitlichen Typus sprechen, denken wir dabei immer an ganz spezifische soziale Bedingungen und deren institutionelle und verhältnismäßige Korrelate, von denen wir annehmen, dass sie in

bestimmten Kleinstaaten eher als in anderen Gesellschaftsformen auftreten“ (Eisenstadt, 1977, S. 68–69). Steht in der theorieorientierten sozialwissenschaftlichen Erforschung kleiner sozialer Systeme häufig die systematische Untersuchung und Erklärung bestimmter mit Kleinheit assoziierter gesellschaftlicher Phänomene im Vordergrund (vgl. Geser, 1980), so soll auch in dem hier verwendeten Verständnis von politikwissenschaftlicher Kleinstaatentheorie (Wolf, 2013 a) eine solche Analyseperspektive eingenommen werden: Kleinstaatlichkeit als zentraler kausaler – bzw. zumindest funktionaler oder ermöglichender – Faktor (vgl. Geser, 1991, S. 96–97) und somit als unabhängige Variable für spezifische politische Erscheinungsformen. „It seems to be assumed that given a satisfactory definition of an independent variable, viz. size, is also possible to predict something about some dependent variable, viz. the ‚behavior‘ of small states“ (Amstrup, 1976, S. 165).

Es existiert jedoch keine konsensuale Kleinstaatendefinition, weder umgangssprachlich, noch zwischen oder innerhalb einzelner Wissenschaftsdisziplinen (Maass, 2009).<sup>1</sup> Zudem fehlt es an konsensualen Bezeichnungen zumindest für sehr kleine Staaten (Seiler, 1995, S. 5). Insbesondere bei quantitativen Kriterien wie etwa der Größe der Bevölkerung, des Staatsgebiets oder der Wirtschaft (vgl. Seiler, 1995, S. 7–17 mit weiteren Nachweisen) stellt sich das Problem der Setzung von Schwellenwerten auf einem Kontinuum; alle diesbezüglichen Einteilungen sind daher zu einem gewissen Grad beliebig oder willkürlich (Maass, 2009, S. 75–76; Seiler, 1995, S. 9). Für die Zwecke des vorliegenden Beitrags kann auf eine eigene (Arbeits-) Definition eines Kleinstaats verzichtet werden. Das im folgenden Abschnitt behandelte Fürstentum Liechtenstein ist unzweideutig ein kleines Staatsgebilde (Geser, 1992, S. 631). Je kleiner ein Staat ist, desto höher ist grundsätzlich (d. h. abgesehen von etwaigen gegenläufigen länderspezifischen Faktoren) die Wahrscheinlichkeit, dass die im Folgenden skizzierten Überlegungen auf das entsprechende politische System zutreffen. Die bisherige systematisierende Forschung des Verfassers zur politikwissenschaftlichen Kleinstaatentheorie (Wolf, 2013 a) ist in Tabelle 1 (S. 42) zusammengefasst.

## 2.2 Annahmen zu Politikberatung im Kleinstaat

Vor dem Hintergrund der in Tabelle 1 skizzierten deduktiven kleinstaatentheoretischen Überlegungen lassen sich einige Annahmen oder Thesen zum Bereich Politikberatung in kleinen politischen Systemen herausarbeiten. Ausgangspunkt ist die strukturelle Ressourcenknappheit kleiner Länder bzw. die „Knappheit an Handlungs- und Organisationskapazitäten“ (Waschkuhn, 1990 a, S. 142). In modernen Kleinstaaten steht für eine umfangreiche Palette an zu erfüllenden politisch-administrativen Aufgaben üblicherweise „nur eine geringe Anzahl von regelmäßig handelnden Mitgliedern zur Verfügung“ (Waschkuhn, 1990 b, S. 23). Hieraus ergeben sich vier zusammenhängende Tendenzen: a) Die einzelne Person (Verwaltungsmitarbeiter, Politiker etc.) muss

ein breiteres Spektrum an Tätigkeiten bewerkstelligen (Bray, 1991, S. 116); b) sie agiert in unterschiedlichen Funktionen (Rollenkumulation) (Richards, 1982, S. 157); c) sie nimmt verschiedene Rollen (notwendigerweise) nur neben- oder ehrenamtlich wahr (Milizprinzip); d) sie ist aufgrund ihres in der Praxis erworbenen Spezialwissens vergleichsweise schwer ersetzbar (Waschkuhn, 1990 a, S. 140).

Kleine politische Systeme zeichnen sich also nicht nur durch einen spezifischen Mangel an (menschlichen) Informationsverarbeitungskapazitäten aus, sondern auch personell durch eine Neigung zu „Allroundern“ in politisch-administrativen Funktionen (vgl. Geser, 1991, S. 105). Daraus folgt ein gewisser Mangel an Expertenwissen, zumindest hinsichtlich verschiedener Spezialgebiete, welche durch die begrenzte Anzahl eher generalistisch geschulter und agierender Personen nicht oder nur marginal abgedeckt werden können. Dies wiederum spricht für eine Tendenz kleiner politischer Systeme zu (1) inklusiver Politikberatung und Entscheidungsfindung, (2) einer dominanten Rolle der Exekutive bei der Organisation politischer Expertise und (3) einer vergleichsweise großen Bedeutung externer und ungefragter Politikberatung.

(1) Kleinen politischen Systemen wird aus verschiedenen Gründen eine Neigung zu konkordanzdemokratischen Prozessen und Strukturen bescheinigt (vgl. die Beiträge in Michalsky, 1991). Aus der Perspektive der Politikberatung sind inklusive Mechanismen bei der Erarbeitung von issue-spezifischem Wissen für kleine Länder „funktional, weil sie es ermöglichen, das chronisch knappe Angebot an qualifizierten Elitemitgliedern [...] optimaler auszuschöpfen“ (Geser, 1991, S. 101). Durch eine frühzeitige und umfassende Einbeziehung qualifizierter Personen (im weiteren Sinne) und interessierter Kreise kann so versucht werden, dem Mangel an speziellen Fachexperten entgegenzuwirken.

(2) Trotz der eben skizzierten Tendenz zu inklusiven Wissens- und Willensbildungsprozessen einerseits lässt sich in Kleinstaaten andererseits auch eine exekutivlastige Politikgestaltung konstatieren (vgl. Eisenstadt, 1977, S. 76; Richards, 1982, S. 158; Waschkuhn, 1990 a, S. 143). In einem durch Milizprinzip, Multifunktionalität und Rollenkumulation geprägten Umfeld (siehe oben) nimmt die Regierung mit ihrem professionellen administrativen Unterbau fast automatisch eine dominante Führungs- und Steuerungsrolle bei der Beschaffung, Verarbeitung und Verwendung von technischen und politischen Informationen ein.

(3) Ausländisches, internationales und privates Expertenwissen dürfte vor allem dann für Kleinstaaten von großer Bedeutung sein, wenn im politisch-administrativen System

1 Einigkeit besteht lediglich in dem Punkt, dass unter Klein(st)staaten in der Regel nur souveräne Staaten verstanden werden (vgl. statt vieler Friese, 2011, S. 40; Kocher, 2002, S. 31), wobei die Kriterien für Staatlichkeit und Staatssouveränität freilich auch eine gewisse Uneindeutigkeit aufweisen. Spätestens seit der Öffnung der Vereinten Nationen für sehr kleine Länder in den 1990er Jahren spricht eine VN-Mitgliedschaft für international anerkannte Staatlichkeit und Souveränität (vgl. Gstöhl, 2001).

Tabelle 1: Elemente einer makropolitischen Theorie des Kleinstaats

Sehr hohes Abstraktions-niveau	<b>Kleinstaatentheoretische Grundprämissen</b> Kleinstaatlichkeit zeichnet sich aus durch die strukturell geringe Anzahl bestimmter relativer Merkmale eines Staates.  Als unabhängige Variable wirkt sich Kleinstaatlichkeit auf zahlreiche Dimensionen und Aspekte von Politik aus, jedoch nicht auf alle.  Betroffene politische Phänomene werden in unterschiedlicher Art und Weise durch verschiedene Formen und Grade von Kleinheit beeinflusst.  Kleinstaaten sind nicht in ihrer Gesamtheit klein, sondern im Hinblick auf spezifische Merkmale und gegebenenfalls die jeweils damit verbundenen Folgen.  Reale Kleinstaaten in ihren verschiedenen Erscheinungsformen sind Kombinationen aus länderspezifischen Elementen und kleinstaatlich bedingten Ausprägungen.  Länderspezifika und situative Besonderheiten können genuin kleinstaatliche Phänomene verstärken, abschwächen, neutralisieren oder nicht tangieren.  Bestimmte kleinstaatentypische Phänomene können aufgrund anderer Faktoren auch in größeren Staaten auftreten.		
	<b>Makropolitische Annahmen zu kleinstaatlicher Politik</b>		
	<i>Politics-Dimension</i>  Kleinstaaten weisen eine absolut betrachtet geringe, aber relativ gesehen hohe Ausdifferenzierung ihrer politisch-administrativen Institutionen auf.  Kleinstaaten akzeptieren in gewissem Umfang negative Skaleneffekte bei den staatlichen Kerninstitutionen.  Kleinstaaten rezipieren häufig ausländische bzw. benachbarte institutionelle Modelle.  Kleinstaaten erhalten außergewöhnliche Institutionenarrangements zu Zwecken der Identitätswahrung langfristig aufrecht.	<i>Politics-Dimension</i>  Kleinstaaten weisen eine absolut betrachtet geringe, aber relativ gesehen hohe Ausdifferenzierung ihrer Akteursstrukturen auf.  Kleinstaaten praktizieren strukturell eine partizipativere Politik als größere Länder.  Breite Aufgabenportfolios, Rollenkumulation und Milizprinzip prägen politische Prozesse in Kleinstaaten.  Kleinstaaten tendieren zu konsensualen Entscheidungen und konfliktpräventiven Verfahren.  In Kleinstaaten konzentriert sich die politische Debatte auf sehr wenige issues.  Kleinstaaten zeichnen sich durch beträchtliche Interaktion mit dem Ausland und Steuerung durch das Ausland aus.	<i>Policy-Dimension</i>  Kleinstaaten bearbeiten absolut betrachtet wenige, aber relativ gesehen noch viele Politikfelder aktiv und weisen eine geringe Regulierungsdichte auf.  Kleinstaaten neigen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – außer bei souveränitäts-, identitäts- und wirtschaftspolitischen Kernaufgaben – zum Outsourcing.  Kleinstaaten übernehmen in beträchtlichem Umfang ausländische und internationale Regelungen, außer in Sektoren mit Nischenfunktion.  Kleinstaaten zeichnen sich einerseits durch sehr liberale und flexible Politiken sowie andererseits durch extrem konservative und unflexible policies aus.  Internationale Verrechtlichung dient Kleinstaa- ten zur Souveränitätssicherung, bedeutet für sie aber auch tendenziell eine Vernichtung von Regulierungsnischen.
	<b>Annahmen zu kleinstaatlicher Governance (<i>Politics-Dimension</i>)</b> <i>Tendenz zur Exekutivlastigkeit</i> (Hierarchie): hauptsächlich bei Tagespolitik und low politics, Politiken mit externen Impulsen, relativ unumstrittenen Themen (Governancemodus Gemeinschaft bzw. permissivem Konsens), eher schwacher (Partei-) Politisierung, Passivität sonstiger Akteure, beträchtlichen Organisationsvorteilen der Exekutive		
	<i>Konkordanzdemokratische Tendenz</i> (Verhandlungen): vor allem bei umstrittenen Themen und high politics, Politiken mit nationalen Impulsen, eher starker (Partei-) Politisierung, Aufmerksamkeits- und Protestfokussierung von Akteuren mit Vetomacht		
	<i>Konkurrenzdemokratische Tendenz</i> (Wettbewerb): insbesondere bei umstrittenen Themen und high politics, eher starker (Partei-) Politisierung, Aufmerk- samkeits- und Protestfokussierung von Akteuren mit Vetomacht, Scheitern von Verhandlungen		
Mittleres Abstraktions-niveau	Insgesamt Neigung zu konkordanzorientierter, verkappter Hierarchie im Schatten von primär Verhandlungen und sekundär Wettbewerb		

Quelle: Wolf, 2013 a, S. 30

des betreffenden Landes keine oder kaum entsprechende Ressourcen existieren. Häufig ist es die Aufgabe der Exekutive, bei einem Mangel an einschlägigem Spezialwissen externe Expertise einzuholen (notfalls einzukaufen). Dadurch wird die soeben erwähnte tendenziell machtvolle Position der Regierung beim Umgang mit fachspezifischen Informationen weiter verstärkt. Ungefragte Politikberatung, das heißt die Verbreitung oder Einspeisung von Expertise jenseits der etablierten politisch-administrativen Kanäle, kann im kleinstaatlichen Kontext mitunter besonderen Einfluss erzielen, weil sie das eher geringe und gut bekannte Angebot an vorhandenem Expertenwissen spürbar erweitert und gegebenenfalls vermachtete und strategisch agierende Willensbildungsstrukturen umgeht. Hierbei kommt ihr zugute, dass der Zugang zu den politisch-administrativen Akteuren im Kleinstaat tendenziell leichter ist (Bray, 1991, S. 27; Dahl & Tufte, 1974, S. 13; Waschkuhn, 1990 b, S. 18).

### 3. Politikberatung im Kleinstaat – ein Fallbeispiel aus Liechtenstein

Da das liechtensteinische Regierungssystem insbesondere in Deutschland kaum bekannt ist, werden im Folgenden zunächst seine wichtigsten Merkmale kurz skizziert (3.1), bevor ein Fall von Politikberatung im Rahmen der aktuellen Regierungs- und Verwaltungsreform im Fürstentum dargestellt wird (3.2).

#### 3.1 Das politische System Liechtensteins: ein kurzer Überblick<sup>2</sup>

Das Fürstentum Liechtenstein liegt im Alpenrheintal zwischen Österreich und der Schweiz. Mit einem Staatsgebiet von 160,5 km<sup>2</sup> und ca. 36.800 Einwohnern (Ausländeranteil etwa ein Drittel) muss das Land „in praktisch jeder denkbaren intrinsischen und relationalen Hinsicht als ‚klein‘ gelten“ (Geser, 1992, S. 631). Liechtenstein ist ein dezentralisierter Einheitsstaat mit 11 selbständigen Gemeinden und die letzte deutschsprachige Monarchie. Nach der „Mischverfassung“ (Waschkuhn, 1989) aus dem Jahr 1921 hat der Landesfürst bzw. der von ihm beauftragte Erbprinz beträchtliche politische Einflussmöglichkeiten gegenüber Regierung, Landtag und Volk, etwa ein absolutes Vetorecht in der Gesetzgebung. Der Landtag ist ein Einkammerparlament bestehend aus 25 Teilzeitabgeordneten, die nach einem Verhältniswahlssystem mit offenen Listen für vier Jahre gewählt werden. Die Milizparlamentarier treffen sich etwa achtmal im Jahr für zwei bis drei Tage zu Plenarsitzungen im Hauptort Vaduz. Auf Vorschlag des Landtags wird die fünfköpfige Regierung vom Landesfürsten ernannt; sie ist vom Vertrauen des Monarchen und des Parlaments abhängig. Die Landesverfassung sieht weitreichende direktdemokratische Rechte vor, etwa das fakultative Finanz- und Gesetzesreferendum sowie die Volksinitiative (mit Volksabstimmung bei Ablehnung der Initiative durch den Landtag). Neben der dreinstanzlichen

ordentlichen Gerichtsbarkeit existiert ein Verwaltungsgerichtshof und mit dem Staatsgerichtshof ein relativ einflussreiches Verfassungsgericht.

Das liechtensteinische Parteiensystem wird von der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP) und der Vaterländischen Union (VU) dominiert, zwei programmatisch ähnlichen christdemokratischen bzw. liberal-konservativen Volksparteien, die in den letzten Jahrzehnten fast durchgehend gemeinsam die Regierungskoalition gebildet haben. Seit einigen Legislaturperioden existiert in Gestalt der ökologisch-sozialen Freie Liste (FL) eine kleine parlamentarische Opposition. Nach den Wahlen im Jahr 2013 zogen erstmals vier Parteien in die Volksvertretung des Fürstentums ein; es gelang der Protestgruppierung Die Unabhängigen (DU), aus dem Stand die drittstärkste Kraft im Landtag zu werden (Wolf, 2013 b). Für die Kleinheit des Landes verfügt Liechtenstein über eine relativ große Anzahl an Interessengruppen, wobei wirtschafts- und arbeitgebernahe Organisationen überwiegen. Bis ins 20. Jahrhundert hinein bestanden starke politische und rechtliche Verflechtungen mit Österreich. Nach dem Ersten Weltkrieg entschied sich Liechtenstein für einen Kurswechsel und ist seitdem durch zahlreiche bilaterale Verträge insbesondere wirtschafts- und währungspolitisch eng mit der Schweiz verbunden. In den letzten Jahren verfolgte das Fürstentum zunehmend eine eigenständigere Außenpolitik. Liechtenstein ist u. a. ein Mitgliedstaat des Europarats, des Europäischen Wirtschaftsraums und der Vereinten Nationen.

#### 3.2 Fallbeispiel: Externe Politikberatung bei der Regierungs- und Verwaltungsreform in Liechtenstein

Seit Anfang der 1990er Jahre gab es Bestrebungen, Regierung und öffentliche Verwaltung in Liechtenstein grundlegend zu reformieren. Die Landesverwaltung war im Laufe der Zeit immer weiter gewachsen oder wurde – weniger vorteilhaft ausgedrückt – „völlig uneinheitlich“ ausgebaut (Kieber, 1994, S. 323). Gründe dafür waren unter anderem neue administrative Aufgaben, etwa im Zusammenhang mit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (vgl. Frommelt & Gstöhl, 2011), aber auch die jahrelange sehr gute finanzielle Situation Liechtensteins.

In den 1990er Jahren wurden vor allem einige Professionalisierungsmaßnahmen im Bereich der Regierung beschlossen, aber auch Veränderungen von Verfahrensabläufen und kleinere Ämterreorganisationen durchgeführt. Anfang der 2000er Jahre kam es zu Verzögerungen im Reformprozess, nicht zuletzt aufgrund von regierungsinternen Meinungsverschiedenheiten. Die 2009 ins Amt gekommene VU-/FBP-Regierung unter Regierungschef Klaus Tschütscher (VU) forcierte die Reformbemühungen umgehend, auch vor dem

2 Für eine umfassende, allerdings inzwischen teilweise veraltete Analyse des politischen Systems Liechtensteins siehe Waschkuhn (1994). Aktuellere, aber kürzere Darstellungen finden sich etwa bei Friese (2011, S. 180-193), Frommelt & Gstöhl (2011, S. 9) und Marxer & Pällinger (2009, S. 914-924).



Hintergrund einer allgemeinen Umbruchsituation in Liechtenstein nach der sogenannten „Zumwinkel-Affäre“. So beschreibt die von der Regierung 2010 angenommene „Agenda 2020“ in Ziel 2 („Innenpolitische Handlungsfähigkeit erhöhen“), Handlungsfeld 7 („Regierungs- und Verwaltungsreform umsetzen“) folgendes Programm:

*„Die Regierung will durch die Reform die Regierungsarbeit stärken, die Effizienz der Landesverwaltung verbessern, die Qualität der Aufgabenerledigung erhöhen, die Budgetdisziplin steigern, eine Reduktion der Regulierungsdichte erreichen sowie das Verständnis der Landesverwaltung als Dienstleisterin erhöhen. Zudem prüft die Regierung eine Erhöhung des Handlungsspielraums in Personalfragen durch eine Flexibilisierung des Dienstrechts bei Führungskräften der Landesverwaltung“ (Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 2010).*

In den Jahren 2011 und 2012 hat der Landtag auf Vorschlag der Regierung mehrere Gesetze verabschiedet, die der Reorganisation – meist Zusammenführung – zahlreicher Ämterstellen dienen (Wolf, 2013 c, S. 66). Höhepunkt dieser Reformphase war das im September 2012 erlassene Gesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG). Dieses Rahmengesetz sieht unter anderem eine Gliederung der Exekutive in fünf Ministerien (anstelle von zuvor 15 Ressorts) vor und stellt seit Februar 2013 die Grundlage für künftige Verwaltungsreformen dar. Der im Folgenden beschriebene Fall von Politikberatung fand im Zuge des betreffenden Gesetzgebungsprozesses statt.

Wie bei größeren Gesetzesprojekten in Liechtenstein üblich, veröffentlichte die Regierung einen ausführlichen Vernehmlassungsbericht mit Gesetzentwurf, um interessierten Kreisen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben (zu Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz siehe Lendi, 2012, S. 167). Der Verfasser dieses Beitrags sah in seiner Funktion als Bearbeiter eines Forschungsprojekts über Governance im Kleinstaat an einem liechtensteinischen Forschungsinstitut die Möglichkeit, das Thema Regierungs- und Verwaltungsreform als Fallstudie aufzugreifen und die mit dem Gesetz vorgeschlagenen institutionellen Veränderungen zu analysieren. Ein kurz vor der ersten Befassung des Landtags mit dem RVOG-Entwurf – d. h. einige Wochen nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist – fertig gestelltes Working Paper (Wolf, 2012) wurde an die Regierung (Ressortsekretäre der Regierungsräte) sowie an Abgeordnete der im Landtag vertretenen Parteien verschickt (Fraktionsvorsitzende von FBP und VU sowie den FL-Abgeordneten und den unabhängigen Abgeordneten). Das Arbeitspapier hatte „die Aufgabe, in kurzer Form ausgewählte zentrale Elemente der vorgeschlagenen gesetzlichen Reform zu benennen und einer konstruktiven und kritischen Analyse zu unterziehen“ (Wolf, 2012, S. 2). In der Arbeit wurden primär verschiedene explizit formulierte Ziele der Regierung mit bestimmten Elementen des Gesetzentwurfs verglichen. Wichtige Ergebnisse der konstruktiv-kritischen Analyse sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Tabelle 2: Kritische Analyse des Entwurfs eines Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes

Ziele	Vorschläge		
	Schwerpunktministerien	Generalsekretariate	Struktur der Ministerien
Kontinuität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit	Förderliche Maßnahme, allerdings Erfordernis der gesetzlichen Festschreibung fraglich	Förderliche Maßnahme auf Mitarbeiter-, aber nicht auf der Leitungsebene	Vermutlich keine Auswirkungen auf die Kontinuität
Klare Aufbau- und Ablauforganisation	Zunächst keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung	Zunächst keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung	Zunächst keine klarere Hierarchie und Zuständigkeitsordnung
Verringerung der Verwaltungseinheiten	Formal förderliche Maßnahme, tatsächlicher Nutzen von späteren Maßnahmen abhängig	Zunächst nachteilige Maßnahme durch Schaffung zusätzlicher Stabsstellen	Zunächst keine Verringerung der Verwaltungseinheiten

Quelle: Wolf, 2012, S. 17.

Ein spezifischer Kritikpunkt in der Studie war die Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive in Verwaltungsorganisationsangelegenheiten:

*„Nach dem bestehenden Verwaltungsorganisationsgesetz (das mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes aufgehoben werden soll) hat der Landtag beispielsweise dem Ämterplan und der dauerhaften Einrichtung von Stabsstellen zuzustimmen. Entsprechende Vorschriften sind in dem vorgeschlagenen RVOG nicht zu finden, dafür eine umfassende Kompetenzklausel zum Erlass von Verordnungen durch die Regierung [...] Eine deutliche Schwächung des Landtags bei der Organisation der Landesverwaltung könnte möglicherweise auch verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen. [Fußnote:] Die Landesverfassung weist der Regierung zwar einerseits eine gewisse Organisationskompetenz zu (Art. 78 Abs. 1 LV), andererseits stehen Verwaltungsorganisation (Art. 94 LV) und die Organisation der Behörden (Art. 107 LV) unter Gesetzesvorbehalt. Ein RVOG mit einer zu weitreichendem Verordnungsermächtigung könnte dieser Vorgabe vielleicht nicht ausreichend gerecht werden. Das skizzierte verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis wird von der Regierung nicht problematisiert“ (Wolf, 2012, S. 12).*

Die Regierung argumentierte in ihrem einschlägigen Bericht und Antrag an den Landtag,<sup>3</sup> einen eindeutig verfassungsmäßigen Gesetzentwurf vorgelegt zu haben (Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 2012, S. 54). Die soeben zitierte Problematik wurde von ihr überhaupt nicht thematisiert. Auch die von mehreren Ämterstellen im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der geplanten Ministerien mit dem in der Verfassung vorgeschriebenen Kollegialprinzip wurden nicht geteilt. Die Regierung hatte im Vorfeld ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches zu dem Schluss kam, dass die Schaffung

3 Fast jedem Gesetz in Liechtenstein liegt ein Bericht und Antrag der Regierung zugrunde. Der Bericht erläutert mehr oder weniger ausführlich Hintergrund, Ziele und Inhalte der Vorlage. Im Antrag bittet die Regierung den Landtag, das beigefügte Gesetz zu behandeln.

eines Ministerialsystems verfassungskonform sei. Der 80seitige Bericht und Antrag fasste die Ergebnisse der Vernehmlassung auf nur einer Seite zusammen, davon behandelten lediglich acht Zeilen Kritik an der Regierungsvorlage.

Während der Eintretensdebatte und der ersten Lesung des RVOG warfen mehrere Landtagsabgeordnete sowohl des Oppositions- als auch des Regierungslagers – offenbar überwiegend inspiriert durch die oben zitierte Studie des Verfassers – Fragen nach der Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen weiten Organisationsbefugnis der Regierung auf oder kritisierten allgemein die beabsichtigte institutionelle Machtverschiebung zulasten des Parlaments (Nachweise bei Wolf, 2013 c, S. 67). Der Abgeordnete Pepo Frick (FL) bemängelte: „Die einzige Einflussmöglichkeit der Legislative [zur Organisation der Landesverwaltung], abgesehen vom Budget, soll nun gestrichen und im neuen Gesetz nicht mehr abgebildet werden“ (Frick, 2012, S. 504). Wendelin Lampert (FBP) führte aus, dass nach seiner Rechtsauffassung die weite Verordnungsmächtigung der Regierung im Gesetzentwurf verfassungswidrig sei (Lampert, 2012, S. 528). Die Regierung argumentierte dagegen, einen eindeutig verfassungskonformen Gesetzentwurf vorgelegt zu haben. Um wie beabsichtigt die Handlungsfähigkeit der Regierung zu erhöhen, sei eine Stärkung der Organisationskompetenz der Exekutive unabdingbar. Auch werde der Landtag durch das RVOG nicht wie behauptet geschwächt, sondern sogar gestärkt, da er jetzt über die Struktur der Ministerien entscheiden dürfe. Schließlich sei es keine Aufgabe des Parlaments, die Landesverwaltung zu organisieren. Regierungschef Klaus Tschüscher zeigte sich in der Landtagsdebatte etwas irritiert im Hinblick auf die Studie, die eine von der Regierung offensichtlich nicht erwartete (und unerwünschte) Diskussion ausgelöst hatte: „Der Gutachter, der Ihnen ein Gutachten zugeschickt hat, ich weiß nicht, aus welcher Motivation heraus dieses Gutachten entstanden ist. Ich glaube, der Gutachter heißt Sebastian Wolf. Ich kenne ihn aber nicht. Ich habe auch niemanden gesprochen, der ihn allenfalls kennen könnte“ (Tschüscher, 2012, S. 544).

Vor dem Hintergrund der Landtagsdebatte gab die Regierung in der Zeit bis zur zweiten Lesung ein Rechtsgutachten zum Umfang der Organisationskompetenz der Exekutive über die Landesverwaltung bei einem Schweizer Rechtsanwalt in Auftrag. Es bestätigte einerseits die Verfassungsinterpretation und andererseits die politische Intention der Regierung (Nachweise bei Wolf, 2013 c, S. 67). In ihrer Stellungnahme zur zweiten Lesung zitierte die Regierung in großem Umfang aus diesem Rechtsgutachten und formulierte ihre weitgehend unveränderte rechtspolitische Auffassung sehr deutlich. Sie fügte einen neuen Passus in den Gesetzentwurf ein, nach dem der Landtag über Entscheidungen betreffend die Organisation der Verwaltung immerhin nachträglich informiert werden muss. Während der zweiten und abschließenden Lesung des modifizierten Gesetzentwurfs wurde die darin im Prinzip unverändert vorgesehene institutionelle Machtverschiebung im Verwaltungsorganisa-

tionsrecht nicht mehr thematisiert. Allerdings kritisierten die Abgeordneten Pepo Frick und Wendelin Lampert, dass dem Landtag die von der Regierung genannten und auszugsweise zitierten Gutachten nicht vollständig vorlagen. Der Landtag stimmte Art. 9 RVOG über die umfangreiche Verordnungskompetenz der Regierung in Verwaltungsorganisationsangelegenheiten schließlich mit drei Gegenstimmen zu und dem gesamten Gesetz mit einer Gegenstimme.<sup>4</sup> Das RVOG trat im Februar 2013 in Kraft.

#### 4. Schlussbetrachtung

Wie ist nun das soeben skizzierte Fallbeispiel von Politikberatung im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform in Liechtenstein aus dem Blickwinkel der zuvor herausgearbeiteten theoretischen Annahmen einzuordnen? In Abschnitt 2 wurde deduktiv abgeleitet, dass kleine politische Systeme vermutlich zu (1) inklusiver Politikberatung und Entscheidungsfindung sowie (2) einer dominanten Rolle der Exekutive bei der Organisation politischer Expertise neigen und (3) externer und ungefragter Politikberatung tendenziell eine vergleichsweise große Bedeutung beimessen.

(1) Der politische Willensbildungsprozess hinsichtlich des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes war grundsätzlich inklusiv angelegt. Die Regierung organisierte ein Vernehmlassungsverfahren, und es gingen 28 Stellungnahmen (überwiegend von Amtsstellen) ein. Außerdem befasste sich die Regierung intensiv mit den im Rahmen der ersten Lesung vorgebrachten Kritikpunkten (ohne allerdings ihre Meinung nennenswert zu ändern). Die Exekutive schien also prinzipiell interessiert an einer umfassenden Ausschöpfung und Einbindung der im Lande vorhandenen, einschlägigen Fachexpertise. Trotz kontroverser Diskussionen während der ersten Lesung im Landtag wurde das RVOG am Ende beinahe einstimmig verabschiedet.<sup>5</sup>

(2) Eine dominante Rolle der Exekutive im Hinblick auf den Umgang mit Fachwissen lässt sich in verschiedenen Phasen des hier analysierten Gesetzgebungsprozesses beobachten. So behandelte die Regierung beispielsweise die im Rahmen der Vernehmlassung gesammelte Expertise zunächst sehr restriktiv. Im Bericht und Antrag an den Landtag wurden kaum Details genannt, insbesondere die in den Stellungnahmen geübte Kritik und hieraus gegebenenfalls gezogene Folgerungen wurden kaum erwähnt. Erst als Landtagsabgeordnete vehement Interesse an den Stellungnahmen zeigten, übermittelte die Regierung den Parlamentariern sehr kurzfristig die entsprechenden Dokumente.<sup>6</sup> Vor der zweiten Lesung wählte die Exekutive einen Rechtsanwalt aus, der

4 Die FBP/VU-Regierungsfractionen verfügten zu diesem Zeitpunkt über eine Mehrheit von 23 der 25 Mandate. Von den drei Landtagsabgeordneten, die im Rahmen der ersten Lesung Kritik an Art. 9 E-RVOG geübt hatten, stimmte ein FBP-Parlamentarier gegen das Gesetz, und zwei Abgeordnete stimmten bei der Schlussabstimmung nicht mit ab.

5 Die Partei- und Fraktionsdisziplin bei den liechtensteinischen Milizparlamentariern ist nicht so hoch wie beispielsweise bei den deutschen Bundestagsabgeordneten.

(wenig überraschend) ein ihr genehmes Gutachten erstellte (zu affirmativen Expertisen vgl. Lendi, 2012, S. 165). Die Inhalte dieser Studie und eines früheren Gutachtens ließ die Regierung dem Landtag wieder nur selektiv zukommen. Umfassender betrachtet wurde die gesamte Regierungs- und Verwaltungsreform bisher in erheblichem Umfang von der Regierungsebene gesteuert. Die Regierung zeigte eine starke politische Führung, die insbesondere geprägt war durch die demonstrative Einigkeit der Regierungsmitglieder beider Koalitionsparteien, einen eng getakteten und strukturierten Reformprozess sowie den Willen, die Reform trotz der Konsensneigung im Fürstentum bewusst gegen widerstrebende Teile der Landesverwaltung durchzusetzen. Sie profitierte von der Umbruchsituation nach der „Zumwinkel-Affäre“ sowie dem für Liechtenstein neuen Einspardruck und der kritischen Einstellung im Land gegenüber einer angeblich aufgeblähten Bürokratie. Zudem baute die Regierung einen – mehr oder weniger künstlichen – Zeitdruck auf (alle Reformgesetze sollten bis zum Ende der letzten Legislaturperiode verabschiedet sein). Somit waren mehrere Faktoren gegeben, welche die verwaltungswissenschaftliche Forschung für die Durchsetzung von (zumindest formal) erfolgreichen Verwaltungsreformen herausgearbeitet hat (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 259-260).

(3) Externe und ungefragte Politikberatung erlangte in dem behandelten Gesetzgebungsprozess eine beachtliche Bedeutung. Ein kurzfristig erstelltes und an Regierung und Fraktionsspitzen verschicktes Working Paper eines weitgehend unbekannten Wissenschaftlers zu einem anstehenden Gesetzentwurf würde etwa in Deutschland mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit völlig folgenlos bleiben. Im Kleinstaat Liechtenstein löste ein solches Arbeitspapier – wie oben dargestellt – heftige Diskussionen im Parlament aus und veranlasste die Regierung, ein zusätzliches Rechtsgutachten einzuholen, ihre Position ausführlicher zu begründen und in geringem Umfang zu ändern. Die zitierte Aussage des damaligen Regierungschefs legt nahe, dass derartige ungefragte oder spontane Politikberatung in Liechtenstein eher außergewöhnlich und schwer in das gut bekannte (und einigermaßen berechenbare) Meinungs-, Interessen- und Akteursspektrum einzuordnen ist. Externes Expertenwissen genießt aber – wohl nicht zuletzt vor dem Hintergrund der begrenzten inländischen Fachressourcen – generell ein relativ hohes Ansehen im Fürstentum. So führte auch das von der Regierung eingeholte Gutachten eines Schweizer Juristen rasch zu einer politischen Befriedung.

Die in diesem Beitrag skizzierten theoretischen Überlegungen wie auch das Fallbeispiel aus Liechtenstein sprechen für die Vermutung, dass Politikberatung in sehr kleinen politischen Systemen neben omnipräsenten Elementen auch spezifische Besonderheiten aufweist. Welche Aussagekraft diese These hat, kann sich künftig wohl nur in umfangreichen, verschiedene Kleinstaaten umfassenden empirischen Forschungen zeigen.

## Literatur

- Amstrup, N. (1976). The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts. *Cooperation and Conflict* 11 (2), 163-182.
- Bogumil, J. & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bray, M. (1991). *Making Small Practical: The Organisation and Management of Ministries of Education in Small States*. London: Commonwealth Secretariat.
- Christmas-Møller, W. (1983). Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion. In Höll, O. (Hrsg.). *Small States in Europe and Dependence* (S. 35-53). Wien: Braumüller.
- Dahl, R. A./Tuftes, E. R. (1974). *Size and Democracy*. Stanford und London: Stanford University Press und Oxford University Press.
- Eisenstadt, S. N. (1977). Soziologische Merkmale und Probleme kleiner Staaten. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 3 (1), 67-85.
- Frick, P. (2012). Votum. *Landtagsprotokoll* vom 26. April 2012, 502-505.
- Friese, K. (2011). *Die europäischen Mikrostaaten und ihre Integration in die Europäische Union. Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und Vatikanstadt auf dem Weg in die EU?* Berlin: Duncker & Humblot.
- Frommelt, C. & Gstöhl, S. (2011). Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state. *Europautredningen Rapport* Nr. 18.
- Gantner, M. & Eibl, J. (1999). *Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Geser, H. (1980). Kleine Sozialsysteme: Strukturmerkmale und Leistungskapazitäten. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 32 (2), 205-239.
- Geser, H. (1991). Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie? In Michalsky, H. (Hrsg.). *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen* (S. 93-121). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Geser, H. (1992). Kleinstaaten im internationalen System. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 44 (4), 627-654.
- Gstöhl, S. (2001). Der Mikrostaat als Variante des Kleinstaats? Erfahrungen mit UNO und EU. In Kirt, R. & Waschkuhn, A. (Hrsg.). *Kleinstaaten-Kontinent Europa. Probleme und Perspektiven* (S. 101-124). Baden-Baden: Nomos.
- Kieber, W. (1994). Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung. In Batliner, G. (Hrsg.). *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation* (S. 289-327). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Kirt, R. & Waschkuhn, A. (2001). Was ist und zu welchem Zwecke betreibt man Kleinstaaten-Forschung? Ein Plädoyer für die wissenschaftliche Beschäftigung mit kleinen Nationen. In Kirt, R. & Waschkuhn, A. (Hrsg.). *Kleinstaaten-Kontinent Europa. Probleme und Perspektiven* (S. 23-46). Baden-Baden: Nomos.
- Kocher, M. G. (2002). *Very Small Countries: Economic Success Against All Odds*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Lampert, W. (2012). Votum. *Landtagsprotokoll* vom 26. April 2012, 527-528.
- Lendi, M. (2012). Politikberatung in der schweizerischen Demokratie – Eigenheiten und spezifische Hürden. *Zeitschrift für Politikberatung* 5 (4), 165-171.
- Maass, M. (2009). The elusive definition of the small state. *International Politics* 46 (1), 65-83.
- Marxer, W. & Pällinger, Z. T. (2009). Die politischen Systeme Andorras, Liechtensteins, Monacos, San Marinos und des Vatikan. In Ismayr,
- 6 Inzwischen publiziert die Regierung zumindest externe Vernehmlassungsstellungen im Internet, siehe <http://www.llv.li/amtssstellen/llv-rk-stellungnahmen.htm>.



W. (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4. Auflage (S. 901-955). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Michalsky, H. (Hrsg.) (1991). *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010). *Agenda 2020 für das Fürstentum Liechtenstein vom 5.10.2010*. <http://agenda2020.li/index.php?id=32>. [11.7.13]

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012). *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes für das Staatspersonal*. Nr. 24/2012.

Richards, J. (1982). Politics in Small Independent Communities: Conflict or Consensus? *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 20 (2), 155-171.

Seiler, M.-R. (1995). *Kleinstaaten im Europarat. Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta und San Marino*. Bamberg: Difo.

Tschüscher, K. (2012). Votum. *Landtagsprotokoll* vom 26. April 2012, 544.

Waschkuhn, A. (1989). Die Mischverfassung Liechtensteins. *Liechtensteinische Juristenzeitung* 10 (1), 9-12.

Waschkuhn, A. (1990 a). Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 30, 137-155.

Waschkuhn, A. (1990 b). Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess. In Geiger, P. & Waschkuhn, A. (Hrsg.). *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz* (S. 13-49). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Waschkuhn, A. (1994). *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Wolf, S. (2012). Eine Analyse des geplanten liechtensteinischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. *Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut* Nr. 35.

Wolf, S. (2013 a). Elemente einer makropolitischen Theorie des Kleinstaats. *Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut* Nr. 42.

Wolf, S. (2013 b). Große Änderungen im Kleinstaat. *Südkurier* vom 5. Februar 2013, 5.

Wolf, S. (2013 c). Zum Verhältnis von Exekutive und Legislative bei der Organisation der Landesverwaltung. *Liechtensteinische Juristenzeitung* 32 (2), 64-71.



PD Dr. Sebastian Wolf ist Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bünden (Liechtenstein) und Privatdozent für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Rechtspolitik, Korruptionsbekämpfung und Kleinststaaten, insbesondere Liechtenstein. [sebastian.wolf@uni-konstanz.de](mailto:sebastian.wolf@uni-konstanz.de)

## Politische Kommunikation



**Framing als politischer Prozess**  
Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation  
Herausgegeben von Prof. Dr. Frank Marcinkowski  
2014, 255 S., brosch., 44,- €  
ISBN 978-3-8487-0238-1  
(Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, Bd. 6)  
[www.nomos-shop.de/20493](http://www.nomos-shop.de/20493)



**Machen Medien Politik?**  
Medialisierung der Energiepolitik aus Sicht von politischen Akteuren und Journalisten  
Von Dr. Nayla Fawzi  
2014, 342 S., brosch., 64,- €,  
ISBN 978-3-8487-1585-5  
[www.nomos-shop.de/23087](http://www.nomos-shop.de/23087)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de/21629](http://www.nomos-shop.de/21629)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**



# German Humanitarian Aid: More “Europeanisation” As A Way Forward?

Matteo Garavoglia

## Introduction

This paper investigates how to enhance the amount of attention that humanitarian issues receive within German public discourse while at the same time shielding the German humanitarian system from undue political interference. Such a question is tackled through an analysis of both primary and secondary sources as well as through the carrying out of dozens of semi-structured interviews with humanitarian stakeholders both in Germany and abroad. Thanks to this approach, on the one hand the first half of the paper investigates the challenges arising from the twin problems of unwarranted political interference and low political profile of humanitarian issues within German public discourse. On the other hand, the second part of the paper moves on to explore possible avenues through which the German humanitarian aid system could shield itself from unwarranted political interference while at the same time enhancing the profile of humanitarian issues within German public discourse. In light of the evidence collected, this paper argues that a greater degree of Europeanisation of the German humanitarian aid system could be key to achieving these twin objectives.

## Reasons for the low profile of humanitarian issues in German public discourse

The German humanitarian system is currently undergoing a period of rapid transformation. Indeed, the shifting of the overwhelming majority of competences pertaining to humanitarian assistance from the German Development Ministry (BMZ) to the German Foreign Ministry (AA) that took place in 2012 has, if anything, provided a catalyst for rethinking of the way German humanitarian assistance is organised and delivered. Within this context, most of the humanitarian stakeholders surveyed acknowledged to the author that significant changes are in the making and shared their hopes for seizing the opportunity to reinvigorate the German humanitarian system. Having said that, key humanitarian actors constantly highlighted to the author two primary concerns: the need to protect the German humanitarian system from undue political pressure and the necessity to raise the profile of humanitarian issues within the country's public discourse. This section of the paper wishes therefore to present the difficulties experienced by the German humanitarian system in dealing with these twin challenges.

A first reason why various stakeholders claim that German humanitarian assistance enjoys a low profile in national public discourse relates to the fact that political attention

within the German Bundestag lays with issues pertaining to human rights and development assistance to the detriment of questions affecting humanitarian affairs. Upgraded from subcommittee to full committee in the 14<sup>th</sup> legislative period (1998 – 2002) and currently chaired by Tom Koenigs (Alliance 90 / The Greens) and his deputy Michael Brand (CDU/CSU), the Human Rights and Humanitarian Aid Committee of the German Bundestag is made up of 18 permanent members. These MPs can table motions to Parliament, order hearings of experts and members of the epistemic community called upon on an *ad hoc* basis, draft resolutions, order reports and oversee the government's activity in the field of humanitarian and human rights policy.<sup>1</sup> Within the context presented above, a multitude of actors from the NGO community have complained to the author that the Human Rights and Humanitarian Aid Committee of the German Bundestag dedicates overwhelmingly more attention to human rights issues than to humanitarian ones.

While sources within the Human Rights and Humanitarian Aid Committee themselves acknowledge that almost 90% of the Committee's work deals with human rights issues,<sup>2</sup> there are at least two specular reasons accounting for this situation. On the one hand, the Committee itself is partly responsible for such a state of affairs. Indeed, the Committee tends to decide by consensus on which subjects to concentrate the average 22 meetings per year that it held in the last legislative period. Because the role of German humanitarian assistance on the world stage is viewed as a far more divisive issue between political parties than that of human rights policy and because “the Committee is already politically very divided as it is”,<sup>3</sup> the 18 MPs from the 5 political parties were for most of the past legislative period rather pleased with a “gentlemen's agreement” to keep humanitarian affairs off the Committee's agenda as much as possible. On the other hand, German NGOs themselves are to share part of the blame for this unsatisfactory state of affairs. Indeed, key figures within the NGO community were quick to point out the uneasiness with which they are willing to interact with the German Bundestag due to on going fears of “politicizing themselves” as well as the limited attempts that they have made to do so until now. Because of that, in a context whereby German MPs themselves state that “we [they] react to the external input that we receive from key stakeholders and the media”,<sup>4</sup> it is not surprising that

1 German Bundestag (2011).

2 Author's own semi-structured interviews.

3 Ibid.

4 Ibid.