

LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 21

Gerard Batliner (Hrsg.)

Die liechtensteinische Verfassung 1921

Elemente der staatlichen Organisation

Beiträge von

Gerard Batliner, Hilmar Hoch, Walter Kieber,
Rupert Quaderer, Andreas Schurti,
Peter Sprenger, Herbert Wille, Peter Wolff

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Über dieses Buch

Die in diesem Band veröffentlichten Beiträge bildeten die Grundlage einer vom Liechtenstein-Institut von Januar bis März 1994 veranstalteten Ringvorlesung. Obgleich die meisten der Autoren Einzelthemen des geltenden liechtensteinischen Verfassungsrechts von 1921 behandelten, schälen sich für den Teil der Verfassung, der die Organisation des Staates betrifft, Umrissse einer liechtensteinischen Verfassungslehre heraus. Beeindruckend ist – trotz gewisser unterschiedlicher Rechtsauffassungen – das hohe Mass an Konsens in bezug auf zentrale Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Im Aufsatz zum historischen Hintergrund der Verfassungsdiskussion erhält der Leser erstmals vollumfängliche Kenntnis vom Inhalt der sog. Schlossabmachungen vom September 1920.

**Liechtenstein
Politische Schriften**

BAND 21

Gerard Batliner (Hrsg.)

Die liechtensteinische Verfassung 1921

(samt Änderungen bis 30.9.1994)

Elemente der staatlichen Organisation

Beiträge von

Gerard Batliner, Hilmar Hoch, Walter Kieber,
Rupert Quaderer, Andreas Schurti,
Peter Sprenger, Herbert Wille, Peter Wolff

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1994

© 1994 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9490 Vaduz, Postfach 44
ISBN 3-7211-1023-4
Druck: Gutenberg AG, Schaan
Grafische Gestaltung: Sigi Scherrer, Vaduz

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die liechtensteinische Verfassung 1921: Elemente der staatlichen
Organisation / Liechtensteinische Akademische Gesellschaft, Vaduz.
Gerard Batliner (Hrsg.). Beitr. von: Gerard Batliner ... – Vaduz:
Liechtensteinische Akad. Ges., 1994
(Liechtenstein Politische Schriften; Bd. 21)
ISBN 3-7211-1023-4
NE: Batliner, Gerard (Hrsg.); Liechtensteinische Akademische
Gesellschaft; GT

Vorwort

In den Monaten Januar bis März 1994 veranstaltete das Liechtenstein-Institut eine Ringvorlesung zum Thema "Elemente der liechtensteinischen Verfassung von 1921 – Zur Organisation des Staates". Die Referate stiessen auf überaus grosses Interesse, und die Referenten erklärten sich bereit, ihre für die Vorlesung erstellten Manuskripte, darunter solche grösseren Umfanges, dem Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft zur Veröffentlichung zu überlassen. Die Referate und Beiträge sind in diesem Band (vgl. Inhaltsverzeichnis, S. 6) ungekürzt und in der Reihenfolge abgedruckt, in der die Vorlesungen gehalten wurden. Allen Autoren sei herzlich gedankt.

Der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

	<i>Vorwort</i>	5
	<i>Abkürzungen</i>	7
	<i>Einleitung</i>	9
Gerard Batliner	Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil).	15
Rupert Quaderer	Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921	105
Herbert Wille	Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921. . .	141
Hilmar Hoch	Verfassung- und Gesetzgebung	201
Andreas Schurti	Das Verordnungsrecht der Regierung Finanzbeschlüsse	231
Peter Wolff	Die Vertretung des Staates nach ausser	267
Walter Kieber	Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung.	289
Peter Sprenger	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.	329
	<i>Verzeichnis der Autoren</i>	372

Abkürzungen

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
B-VG	(Österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVerfGE	Entscheidungen des (deutschen) Bundesverfassungsgerichts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
ELG	Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EO	Exekutionsordnung
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FBP	Fortschrittliche Bürgerpartei
GemG	Gemeindegesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GOG	Gerichtsorganisations-Gesetz
GOLT	Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein
Gtsch.	Gesandtschaft
HALV	Hausarchiv der Regierenden Fürsten von Liechtenstein (Vaduz)
JBl.	Juristische Blätter
JBL	Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein
JuS	Juristische Schulung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LES	Liechtensteinische Entscheidungssammlung

LGBL.	Landesgesetzblatt
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LLA	Liechtensteinisches Landesarchiv
LPS	Liechtenstein Politische Schriften
LT	Landtag
LTProt.	Landtagsprotokoll
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein
LVaterland	Liechtensteiner Vaterland
LVG	Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege
LVolksblatt	Liechtensteiner Volksblatt
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ON	Oberrheinische Nachrichten
ÖVA	Österreichisches Verwaltungsarchiv
PGR	Personen- und Gesellschaftsrecht
RE	Regierungsakten Periode E (Vaduz)
RFVG	Gesetz betr. das Rechtsfürsorgeverfahren
SF	Sonderfaszikel
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
VBI	Verwaltungsbeschwerde-Instanz
VfGH	(Österreichischer) Verfassungsgerichtshof
VOG	Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Staates
VP	Volkspartei
VRG	Gesetz betr. die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Einleitung

Als Einleitung sei der Kommentar wiedergegeben, den der Unterzeichnete zum Abschluss der Ringvorlesung vorgetragen hat:

Wir verdanken den Referenten eine eindruckliche Vorstellung unseres geltenden Verfassungsrechts. Zu Beginn der Veranstaltung wurde betont, dass in diesem von der Gemeinde Gamprin entgegenkommenderweise zur Verfügung gestellten Raume die Freiheit der Wissenschaft und der Meinung gewährleistet sei. Die Referenten und Sie, die Hörer, hatten diese Freiheit.

Die Wissenschaft unterscheidet sich aber vom einfachen Meinen oder Behaupten. Sie verlangt vom Autor eine methodisch korrekte, zusammenhängend und widerspruchsfrei begründete, rational nachprüfbare Gedankenführung. Insofern ist der Diskurs der Wissenschaft dem Tun des Richters verwandt, dessen Schlussfolgerungen zusammenhängend und nachprüfbar begründet sein müssen, der allerdings, und dies unterscheidet den Richter, jeweils in einem konkreten und individuellen Fall autoritativ im Namen des Staates entscheidet.

Die Vorlesungsreihe war ein Experiment. Die Referenten haben die ihnen vorgeschlagenen Themen inhaltlich nicht abgesprochen. Um so beeindruckender ist in der Rückschau auf die Referate und die Diskussionen das hohe Mass an Konsens in bezug auf unser geltendes Verfassungsrecht. Im Beitrag zum historischen Hintergrund der Verfassungsdiskussion erhielten wir erstmals vollumfängliche Kenntnis vom Inhalt der sog. Schlossabmachungen vom September 1920.

Keineswegs konnten alle Fragen des Verfassungsrechts behandelt werden. Wir wandten uns dem organisatorischen Teil der Verfassung zu. Komplexe wie diejenigen der Grundrechte oder der internationalen Beziehungen unseres Staates wurden nicht untersucht. Auch im organisatorischen Teil konnten nur einzelne Themen näher vorgestellt werden.

Trotz solcher Konzentration auf Einzelfragen schälen sich, rückblickend auf die Vorlesungen und die Beiträge, Umrissse einer Lehre für ein liechtensteinisches Verfassungsrecht heraus, was es, im Unterschied zu anderen Ländern mit reichhaltiger Verfassungsrechtsliteratur, in Liechtenstein bisher nur sektoriell gab. Erfreulich ist, dass auch zum Thema der liechtensteinischen Grundrechte noch in diesem Jahr von Prof. Dr. Wolfram Höfling eine umfassende Studie vorgelegt werden wird (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 20).

Neben dem grundlegenden Konsens sind in den Referaten und in den Diskussionen auch divergierende Rechtsauffassungen zutage getreten. Soweit diese Unterschiede Bestandteil der Referatstexte waren, lassen wir sie in der nun geplanten Publikation der Referate (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 21) nebeneinander stehen. Die wissenschaftliche Debatte soll weitergehen, soll offene Fragen klären, vielleicht auch kontrovers sein lassen.

Ungleiche Ansichten bestehen etwa darüber, ob die Regierung nur bei einem Einvernehmen von Landtag und Fürst des Amtes enthoben werden kann oder ob es zur Amtsenthebung genügt, dass einer der beiden die Regierung einvernehmlich bestellenden Faktoren, der Landtag oder der Fürst, der Regierung das Vertrauen entzieht. Unterschiedliche Rechtsauffassungen traten in der Diskussion hervor in bezug auf Begriffe wie "dringlich erklärter" und damit dem Referendum entzogener Gesetzes- oder Finanzbeschluss des Landtages, oder darüber, was Auflösung des Landtages "aus erheblichen Gründen" verfassungsrechtlich bedeutet. Andere prüfenswerte Textstellen der Verfassung finden sich etwa in bezug auf die Kompetenz der Regierung, "im Voranschlage nicht vorgesehene, (gerechtfertigte) dringliche Ausgaben zu machen", oder in bezug auf die Notrechtszuständigkeit des Fürsten: "In dringenden Fällen wird er das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren." Handelt es sich bei solchen und ähnlichen, unter sich nochmals unterschiedlichen, Verfassungstexten um solche, die dem einen Organ die freie Kompetenz der Beschlussfassung zuweisen – sodass z. B. der Landtag in jedem Fall eine Vorlage durch deren Dringlicherklärung dem Referendum entziehen und somit allein entscheiden kann, was zum Referendum offensteht. Je nach Verfassungsverständnis werden auch Positionen anderer Organe berührt: Bei der Dringlicherklärung eines Gesetzes oder eines Finanzbeschlusses durch den Landtag wird das Volk in seinem Referendumsrecht betroffen. Wenn die Regierung ihre Kom-

Einleitung

petenz für dringliche Ausgaben nach eigenem Verständnis erweitert, wird der Landtag in seinem Budgetrecht eingeschränkt. Eine Auflösung des Landtages durch den Fürsten berührt den Landtag in seinem aktuellen Bestand, und es bedarf dazu erheblicher Gründe. Wenn die Notrechtskompetenz letztlich schrankenlos ist, können die Mitwirkungsrechte des Landtages und des Volkes bei der Gesetzgebung jederzeit suspendiert werden.

Handelt es sich bei Texten wie den genannten um solche, die einen rechtlichen Gehalt haben, aber letztlich unwirksam sind, weil ihre Missachtung nicht vor Gericht gebracht werden kann und höchstens öffentlicher Kritik ausgesetzt ist? Stellt die Verfassung zwar einen Rechtsschutz durch ein unabhängiges Gericht bereit, sind aber das Ermessen der jeweils Machtausübenden so gross und die Normen so inhaltsleer, dass entsprechend auch der Rechtsschutz leerläuft? Oder ist der Verfassungsstaat von 1921 so weit entwickelt, dass die Normen, bei durchaus gegebenem Ermessensspielraum, in einem Kern unantastbar und durch einen effektiven Verfassungsgerichtsschutz abgesichert sind?

In den Gesprächen wurde auch die Frage aufgeworfen, weshalb ausländische, angesehene Juristen in Aufsätzen über liechtensteinische Verfassungsfragen manchmal, bis in die jüngste Zeit, recht eigenwillige und einseitige konstitutionalistische Positionen vertreten. Juristen, die mit Problemen der liechtensteinischen Verfassung konfrontiert werden, haben es mangels genügender liechtensteinischer Rechtsliteratur nicht leicht. Als einziges deutschsprachiges Land ist Liechtenstein nach dem Ersten Weltkrieg Monarchie geblieben. Die Verfassung selbst bezeichnet in Artikel 2 das Fürstentum als "konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage", und was liegt näher, als bei liechtensteinischen Verfassungsfragen auf die reichhaltige Literatur der deutschsprachigen Länder aus der Zeit des Konstitutionalismus zurückzugreifen, wie dies aus den Quellenangaben oder Auslegungen mancher Autoren hervorleuchtet. Es handelt sich um Literatur, die allerdings 1918/19 abbricht und von Liechtenstein, auf sich allein gestellt, verständlicherweise im bisherigen Rahmen nicht fortgeführt werden konnte – aus rechtlichen Gründen, da die neue Verfassung den Konstitutionalismus von 1862 rechtlich verabschiedet und etwas Neues geschaffen hat, aber auch wegen des Fehlens eigener Hochschulen. Entsprechend fallen juristische Stellungnahmen zu Einzelfragen aus, und es werden gelegentlich Theorien vertreten, die, wenn auch unter stärkerer

Berücksichtigung demokratischer und parlamentarischer Rechte, im Grunde Positionen des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts festhalten.

Auf der anderen Seite gab die neue Verfassung 1921 Anstoss zu neuer wissenschaftlicher Beurteilung. Der Doktorand O. Ludwig Marxer schreibt auf Seite 3 seiner Dissertation über "Die Organisation der obersten Organe in Liechtenstein" (1924): "Unsere neue Verfassung steht unter deutlicher Einwirkung von Rousseaus Lehre von der Volkssouveränität – ja ich möchte sagen, und ich schliesse mich hier dem mündlichen Urteile eines Hauptmitarbeiters an ihrem Zustandekommen, dem jetzigen Landtagspräsidenten Dr. Beck an – sie beruht auf der Idee der Volkssouveränität!" Es handelt sich hier um Rechtsauffassungen aus der Zeit der Entstehung der Verfassung – später noch vertreten aber nicht vertieft von Hans Zurlinden in seiner Studie "Liechtenstein und die Schweiz" (1931). Ludwig Marxer unternimmt es, die neue Verfassung zu analysieren und die diese stark mitprägenden demokratischen und parlamentarischen Elemente aufzuzeigen. Sollte vielleicht auch der erste Satz des Artikels 2 der Verfassung ("Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage") eine Stütze für seine These abgeben? Die Monarchie steht auf der Grundlage der Demokratie, der Volkssouveränität. Damit würde vermieden, dass die Verfassung im zweiten Satz desselben Artikels 2 ("die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert") mit anderen Worten sich sozusagen selber wiederholt. Solche eher legitimatorischen Fragen wurden aber nicht – auch nicht in den Referaten der Ringvorlesung – weiterverfolgt. Nach dem zweiten Satz verankert die Verfassung die Staatsgewalt für die Zukunft unzweifelhaft im Fürsten und im Volke. Und dies ist wohl für die weiteren Erwägungen zum Staatsbau massgeblich.

Dabei ist eine starke Dualität unseres Staatswesens sichtbar geworden. Wenn die politischen Organe nicht zusammenarbeiten, ist der Staat grossen Spannungen ausgesetzt. In den Bereichen jedoch, in denen die Verfassung rechtliche Vorgaben enthält, ist der Staatsgerichtshof zur Beilegung allfälliger Streitigkeiten berufen. Insofern ist der Staatsgerichtshof oberster rechtlicher Integrationsfaktor und ein Garant für den Verfassungsstaat.

Wissenschaftlich fragwürdig ist es gelegentlich, sich zur Stützung der eigenen Argumente auf die sog. "liechtensteinische Verfassungswirklich-

Einleitung

keit" zu berufen. In Liechtenstein finden sich mangels einer entwickelten, konsequent auf der Verfassung von 1921 aufbauenden Verfassungslehre zu manchen Fragen das eine und das Gegenteil stützende, recht zufällig anmutende Präzedenzfälle, sodass die Praxis gelegentlich näher bei der Kraft des Faktischen als der des Rechtes liegt. Mag es verfassungswidrige Fakten geben – es gibt *keine normerschaffende Verfassungswirklichkeit gegen die Verfassung*.

Die Referenten wollten Sie mit den Strukturen der Verfassung näher vertraut machen und Sie für die Feinheiten ihrer Sprache sensibilisieren und möchten Ihnen für Ihr grosses für unsere Verfassung bekundetes Interesse danken. Die Verfassung erweist sich bei näherem Hinsehen, trotz der Offenheit ihrer Texte, oft als bestimmter, als dies auf den ersten Blick zu sein scheint – mag das und jenes auch weiterhin unentschieden oder kontrovers bleiben.

Die Referenten haben sich ein zugleich anspruchsvolles und bescheidenes Ziel gesetzt: ein anspruchsvolles Ziel, um einen Beitrag zu einer liechtensteinischen Verfassungslehre zu leisten. Im Vergleich zu dem, was die grossen Reformer Peter Kaiser 1848/49 und Wilhelm Beck 1921 mit vielen anderen um unser Land verdienten Vorfahren unternommen haben, nämlich eine bessere Verfassung zu schaffen, blieb das Vorhaben der Referenten bescheiden: sie beabsichtigten nur, das, was seit 1921 gilt, so gut es möglich war, bekannt zu machen, begründet darzulegen und zur Diskussion zu stellen.

Gamprin, am 8. März 1994

Gerard Batliner

Gerard Batliner

Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil)*

* Der hier vorgelegte, 1. Teil der Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht war Anfang Dezember 1993 abgeschlossen, doch verdanke ich den in diesem Sammelband mitveröffentlichten Beiträgen der Ringvorlesung 1994 viele Einsichten und Anregungen. Aufgrund dieser Beiträge, insbesondere der Ausführungen von Walter Kieber zur staatsrechtlichen Verantwortlichkeit und zum Begriff des öffentlichrechtlichen Auftrages, sah ich mich veranlasst, an einigen Stellen dieser Einführung Korrekturen oder Ergänzungen vorzunehmen. Das Unterkapitel über die Ausübung der Staatsgewalt durch Regierung und Verwaltung (II. 4.) wurde restrukturiert.

Der 2. Teil der Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht mit den Kapiteln über die Grundrechte und die Staatsaufgaben, über den Verfassungsstaat und seine internationale Einbindung und über die Auslegung der Verfassung soll später erscheinen. Zum Thema der liechtensteinischen Grundrechtsordnung ist vor kurzem von Wolfram Höfling eine ebenso umfassende wie bedeutsame Arbeit (LPS, Bd. 20) vorgelegt worden.

Inhalt

<i>I. Der Verfassungsstaat von 1921</i>	19
1. Kleine allgemeine Verfassungsgeschichte	19
2. Der liechtensteinische Verfassungsstaat	21
3. Die Wirksamkeit der Verfassung und ihr Schutz	23
a) Die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle	24
b) Der Grundrechtsschutz	25
c) Die verfassungsgerichtliche Auslegung der Verfassung.	26
4. Die gestufte Rechtsordnung	27
<i>II. Die Teilung der Staatsgewalt: Organe, Kompetenzen und sonstige Funktionen</i>	30
1. Die deutsche und liechtensteinische Verfassungs- entwicklung vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zu den Verfassungen nach dem Ersten Weltkrieg. Die liechtensteinische Landständische Verfassung 1818 und die Konstitutionelle Verfassung 1862	30
2. Elemente des elliptischen Staates gemäss Verfassung 1921: Die Staatsgewalt	40
3. Die Ausübung der Staatsgewalt durch Volk und/oder Landtag und Fürst. Die konsensbedürftigen Geschäfte . . .	44
a) Fürst, Volk und Landtag als Staatsorgane	44
b) Die konsensbedürftigen Geschäfte.	49
4. Die Ausübung der Staatsgewalt durch Regierung und Verwaltung	58
a) Organisation, Verfahren, Kompetenzen – Regierung und Verwaltung als rechtlich begründeter Machtfaktor. .	58

b) Stellung der Regierung und Verwaltung im Staatsgefüge und Kontrolle derselben und ihrer Akte –	
Einige ausgewählte Fragen	62
aa) Zuständigkeitszuweisung oder -abgrenzung	66
bb) Rechtlich zulässige Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages	75
cc) Der Einfluss der Vetomächte Fürst und Landtag	76
c) Die Stellung des Regierungschefs	76
d) Die Bestellung und Abberufung der Regierung	77
5. Die Ausübung der Staatsgewalt durch die Gerichte	80
a) Die Zivil- und Strafgerichte, die Verwaltungs- beschwerde-Instanz, der Staatsgerichtshof	80
b) Die Bestellung der Richter und ihre Amtsdauer	86
6. Fürstliche Verordnungen, Erlässe und Resolutionen – Die Gegenzeichnung	87
7. Das Staatsoberhaupt. Monarchische Kompetenzen contra monarchische Funktion als Staatsoberhaupt?	92
8. Dezentralisierter Einheitsstaat	96
9. Der Staatsgerichtshof als Kompetenzkonfliktshof und als Hüter der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung	98
<i>Literaturverzeichnis</i>	101

I. Der Verfassungsstaat von 1921¹

1. Kleine allgemeine Verfassungsgeschichte

Immer schon waren staatliche Gemeinwesen irgendwie rechtlich geordnet und verfasst. Anderswie hätte Anarchie geherrscht.² Doch im Zeitalter der Aufklärung wurde der Gedanke, das Wesen des Staates bewusst in einer Urkunde zu verfassen, zu einer heiligen und unwiderstehlichen Idee (Immanuel Kant).³ Ziel war es, dem Staat eine rechtlich verbindliche, einende, schriftliche "Grundordnung" zu geben. Sie sollte die wesentlichen Bestimmungen über die Staatsgewalt, ihre Aufteilung auf verschiedene Organe und deren Bestellung und Kompetenzen enthalten. Man nannte sie Constitution (englisch, französisch), Verfassung (deutsch). Diese Constitutions regelten die Organisation der Staatsgewalt, während das Verhältnis von Individuen oder Bürgern und Staat in Bills of rights, Déclarations des droits de l'homme et du citoyen, in Grundrechtskatalogen geordnet wurde. Heute bilden die Grundregeln über die Staatsorganisation und die Grundrechte normalerweise die beiden Hauptteile einer einzigen Staatsverfassung. Aber noch das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 regelt nur den organisatorischen Teil der Verfassung und übernimmt (gemäss Art. 149) die alten Grundrechte von 1862 und 1867.⁴ Polen hat sich 1992 eine sog. "Kleine Verfassung" ohne Grundrechtsteil gegeben.⁵ Auf völkerrechtlicher

¹ Wo in dieser Arbeit von der Verfassung 1921 gehandelt wird, ist darunter die Verfassung vom 5.10.1921, LGBl. 1921/15, einschliesslich aller seither erfolgten Änderungen in dem Ende September 1994 geltenden Wortlaut zu verstehen. Wird auf Artikel ohne weitere Angaben verwiesen (z.B. Art. 79), ist jeweils die betreffende Bestimmung der Verfassung in der heute gültigen Fassung gemeint. – Der Vorlesungsstil ist beibehalten.

² Jellinek, S. 505; Stern 1, S. 61ff.

³ Bei Kägi, S. 10.

⁴ (Österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz vom 1.10.1920 (B-VG).

⁵ The Constitutional Act on the mutual relations between the legislative and executive institutions of the Republic of Poland and local self-government (vom 17.10.1992).

Ebene sind beispielsweise die Charta der Vereinten Nationen (also deren "Verfassung") von 1945 und die beiden Internationalen Pakte von 1966 über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte getrennt.

Historisches Vorbild für viele Verfassungen war die "Virginia bill of rights" vom 12.6.1776, der am 29.6.1776 die "Constitution of Virginia" zugefügt wurde. 1787 folgte die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten von Amerika mit der Grundrechtsergänzung von 1791. Im selben Jahr, 1791, gaben sich die Vertreter des französischen Volkes als Nationalversammlung die "Constitution française", in welche sie die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 integrierten. In Art. 16 der *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte) von 1789 steht der Satz: "Eine Gesellschaft, in der die Verbürgung der Rechte nicht gesichert und die Gewaltenteilung nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung." 1793 wurde die Verfassung der Französischen Republik verkündet. Belgien setzte nach der Abspaltung von den Niederlanden 1831 eine moderne Verfassung, mit erblichem Königshaus, in Kraft.

Verfassungen sind der Grundvertrag, der Gesellschaftsvertrag, unter dem die Bürger, meist über eine verfassungsgebende Nationalversammlung, sich einigten und zusammenschlossen und auch abgrenzten: Die amerikanischen Staaten lösten sich von der englischen Krone, Frankreich löste sich vom alten Regime, Belgien trennte sich von den Niederlanden ab, um einen neuen Staat zu gründen. So haben die ersten geschriebenen Verfassungen etwas mit Befreiung, mit der Mündigkeit des Volkes und mit gleichen Rechten und Pflichten und Freiheiten der Staatsglieder und Menschen zu tun. In den neuen Föderativstaaten wurde die Verfassung zugleich zum einigenden Band über den verschiedenen Gliedstaaten: in den USA 1787, in der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848. Die Verfassungen der USA und ihrer Gliedstaaten, Frankreichs und Belgiens, die zu Vorbildern für fast alle Verfassungen geworden sind, sind Produkte der Revolution. Sie erlaubten daher einen sozusagen absoluten Neuanfang. Die "written constitutions" umgab die Aura der Heiligkeit. "Government by law (i.e. constitution) and not by men" hiess es mit deutlicher Abgrenzung gegenüber den monarchischen Regierungen.

Anders stellte sich das Problem in den Ländern des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation dar, das sich 1806 in seine Glieder aufgelöst hatte. Wie war es in diesen Ländern möglich, ohne Revolution von

der absoluten Fürstensouveränität zu modernen Verfassungen mit der rechtlichen Einbindung der Fürsten, mit Vertretungen des Volkes und Grund- und Freiheitsrechten zu kommen? Das Stichwort dafür heisst "deutscher Konstitutionalismus". In einigen Fällen wurde auch der vorabsolutistische Vertragsgedanke zwischen Landesherr und den Ständen oder Untertanen – man erinnere sich beispielsweise an die Verhandlungen in der Herrschaft Schellenberg in Bendern 1699 –⁶ wieder aufgenommen, und es wurde mit der Verfassung ein neuer Pakt zwischen Fürst und Ständen geschlossen. Die Verfassungen der deutschen Länder einschliesslich Liechtensteins und Österreichs sind alles in allem Produkte eines nichtrevolutionären, eigenständigen oder transitorischen Typs.⁷ Am Ende des Ersten Weltkrieges wurden in Deutschland und Österreich die konstitutionellen Monarchien revolutionär abgeschafft und republikanische Verfassungen (Weimarer Verfassung von 1919 und österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz von 1920) eingeführt. Liechtenstein schaffte es, die Übergänge von der Landständischen Verfassung 1818 über die Konstitutionelle Verfassung 1862 zur Verfassung 1921 ohne Revolution zu vollziehen.

2. Der liechtensteinische Verfassungsstaat

Wenn wir im folgenden von Verfassung sprechen, sind die Bestimmungen gemeint, welche in die Verfassungsurkunde oder in Verfassungsänderungsgesetze aufgenommen sind (Verfassung im formellen Sinn). Verfassungen sind normative staatliche Ordnungen, auch wenn ihre Sätze häufig im Indikativ abgefasst sind. Art. 6 unserer Verfassung beispielsweise lautet: "Die deutsche Sprache ist die Staats- und Amtssprache." Es ist so, eine Rechtstatsache festhaltend. Es soll auch so sein. Unsere Verfassung von 1921 bestimmt in Art. 111 Abs. 1:

"Die gegenwärtige Verfassungsurkunde ist nach ihrer Verkündigung als Landesgrundgesetz allgemein verbindlich."

Das Wort "verbindlich" drückt das Normative, das Sollen aus. Weitergehend oder zumindest präziser als die Verfassung von 1862, die "für alle Landesangehörigen verbindlich" (§ 119) war, ist die Verfassung 1921

⁶ Holenstein, S. 285 Anm. 1, mit Nachw.

⁷ Huber III, S. 1ff.; ders., Das Kaiserreich, S. 71ff.; Böckenförde, Der deutsche Typ, S. 273ff.; auch Wahl, S. 24ff.

“allgemein verbindlich”. Sie erstreckt ihren Geltungsbereich auf den Staat und im Staat zweifelsfrei auch auf Nicht-Landesangehörige, auf alle Hoheitsträger, Staatsorgane, Körperschaften usw.

Die Verfassung bezeichnet sich selbst als “Landesgrundgesetz”, als grundlegende Norm des Landes, d.h. des Staates. An anderer Stelle der Verfassung ist schlicht von “Grundgesetz” (Art. 111 Abs. 2 und 113) oder von “Staatsverfassung” (Art. 54 Abs. 1) die Rede. Der normative rechtliche Vorrang der Verfassung durchzieht wie ein roter Faden die Verfassungstexte (Art. 2, 7 Abs. 1, 11, 13 Abs. 1, 28 Abs. 3, 29 Abs. 1, 43, 45 Abs. 1, 51 Abs. 1, 54, 62 lit. a und g, 64 Abs. 3 und 4, 66 Abs. 2, 74 lit. a und e, 78 Abs. 1, 88, 92 Abs. 2, 104, 107, 109 sowie 111–114). Alle anderen Normen und Staatsakte haben sich nach der Verfassung auszurichten.

Als Grundgesetz für alle sind Verfassungen regelmässig breiter abgestützt und können im Unterschied zu einfachen Gesetzen nur mit qualifizierten Mehrheiten geändert werden. In Liechtenstein bedarf der Beschluss über ein Verfassungsgesetz der Stimmeneinhelligkeit im Landtag oder einer Stimmenmehrheit von drei Vierteln in zwei nacheinander folgenden Landtagssitzungen (Art. 111 Abs. 2). Dies bedeutet zweierlei: Durch die Forderung nach breiter Abstützung einer neuen Verfassungsnorm sind erstens auch Minderheiten mitberücksichtigt und geschützt und ist zweitens die Dauerhaftigkeit von bestehenden Verfassungsnormen gegeben. Es gibt Verfassungen, die einzelne wesentliche Normen überhaupt für unabänderbar, für “ewig” erklären (materielle Verfassungsschranken). Das deutsche Grundgesetz beispielsweise verbietet, dass die in der Verfassung niedergelegten Grundsätze über die Unantastbarkeit der Menschenwürde und über den demokratischen und sozialen Bundesstaat geändert werden (Art. 79 Abs. 3 GG).

Die Verfassung ist die ausschliesslich oberste Norm im liechtensteini-schen Verfassungsstaat. Diese Feststellung rückt die Verfassung von 1921 in die Nähe der österreichischen Verfassung von 1920. Der Staatsgerichtshof sagt einmal in einer bedeutungsvollen Nebenbemerkung, dass in der “liechtensteinischen und österreichischen Verfassung das Bestehen ungeschriebenen Verfassungsrechts” nicht anerkannt wird.⁸ Gewiss kön-

⁸ Urteil StGH 1970/2 vom 11.1.1971 ELG 1967–72, S. 259.

Die Hausgesetze, auf welche Art. 3 der Verfassung verweist, gehören, soweit sie “die erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen sowie vorkommendenfalls die Vormundschaft” ordnen, zur Verfassungsordnung von 1921; spätere

nen aus der Verfassung und ihrem Wortlaut rational begründet bestimmte Prinzipien direkt abgeleitet werden. Es gibt aber nicht verborgene Kompetenzen oder ausser- und vorkonstitutionelle Bestimmungen oder verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht. Dietmar Willoweit, für den auch der Vertragsgedanke der Verfassung wichtig ist, kommt zum selben Ergebnis. Was nicht im Vertrag steht, gilt nicht. Es gibt auch keine Kompetenzvermutung zu Gunsten eines Organs.⁹

3. Die Wirksamkeit der Verfassung und ihr Schutz

Wie wird die Herrschaft der Verfassung gesichert, soll sie nicht ein blosser Appell bleiben? In Staaten mit ungebrochenem Vertrauen in die politische Macht wird dem einfachen Gesetzgeber vertraut, dass er seine Macht nicht missbraucht und nicht in die Rechte und Freiheiten der Bürger eingreift. So kann in der Schweiz, einem Staat mit alter demokratisch-politischer-freiheitlicher Tradition und Kultur (seit 1291), das Bundesgericht die einfachen Bundesgesetze nicht auf deren Verfassungsmässigkeit überprüfen (Art. 113 Abs. 3 BV) – damit ist letztlich der politische Gesetzgeber "souverän". England, das die absolutistische Monarchie schon im 17. Jahrhundert verabschiedet und eine parlamentarische Regierung eingeführt und 1679 mit den Habeas-Corpus-Akten die persönliche Freiheit gesichert hatte, besitzt nicht einmal eine geschriebene Verfassung. Die gefestigten freien Demokratien können es sich leisten, nichtvollendete Verfassungsstaaten zu sein. Das britische Parlament in Westminster ist der Souverän, ist die personifizierte, lebendige Verfassung.

Anders ist die Lage in Ländern, die mit der politischen Staatsmacht schlechte Erfahrungen gemacht haben (z.B. Deutschland) oder die eine lange absolutistische Vergangenheit haben (etwa Österreich) oder die der politischen Macht sonstwie misstrauen (etwa USA), und deshalb mög-

Änderungen an dieser Ordnung bedürfen der Zustimmung des Verfassungsgebers. Aus dem Verweis, gemäss welchem die (materiellen Regelungen über die) erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen und vorkommendenfalls die Vormundschaft durch die Hausgesetze geordnet werden, zu schliessen, dass der Verfassungsgeber auch die davon zu unterscheidenden Kompetenzen zur inskünftigen Änderung dieser materiellen hausgesetzlichen Bestimmungen ausgelagert hat, wäre verfehlt. Die Ausnahmeregelungen von Art. 3 der Verfassung lassen eine derartige extensive Auslegung nicht zu. Steiger, S. 52ff.

⁹ Willoweit, Verfassungsverständnis, S. 124f.; ders., Verfassungsinterpretation, S. 200ff.

lichst starke Gegengewichte in die Staatsordnung eingebaut haben ("checks and balances"), darunter institutionelle Vorkehrungen zur Sicherung der Vorherrschaft der Verfassung. Zu diesem Rechtskreis, der heute zunehmend Staaten miteinschliesst, gehört Liechtenstein. Es sind die voll ausgebildeten Verfassungsstaaten, in denen die Verfassung ihre oberste Geltung selbst durch ein von der politischen Gewalt unabhängiges Gericht absichert, schützt und durchsetzt.¹⁰

a) Die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle

1803 hat der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten ein aufsehen-erregendes Urteil gefällt (*Marbury v. Madison*) und ein Gesetz des Kongresses als verfassungswidrig und nicht anwendbar erklärt. In der Begründung von Chief Justice John Marshall heisst es in berühmt gewordener Form (Übersetzung vom Verfasser):¹¹

"Die Verfassung ist entweder ein höheres oberstes Gesetz, auf gewöhnlichem Wege nicht abzuändern, oder sie steht auf der Ebene gewöhnlicher Gesetze und ist, wie andere Akte, änderbar, wenn dies dem Gesetzgeber gefällt.

Wenn das erstere richtig ist, dann ist ein verfassungswidriger Gesetzesakt nicht Gesetz; wenn das letztere richtig ist, dann sind geschriebene Verfassungen absurde Versuche des Volkes, die Macht zu beschränken, die nach ihrer eigenen Natur unbegrenzt ist.

Gewiss, alle jene, die geschriebene Verfassungen geschaffen haben, betrachten sie als grundlegendes und oberstes Gesetz der Nation, und die konsequente Lehre eines jeden solchen Staatstyps muss sein, dass ein der Verfassung widersprechendes Gesetz ungültig ist.

Diese Auffassung ist wesentlich für eine geschriebene Verfassung ..."

Die "written constitution" umgab nicht bloss die Aura der Heiligkeit. Das "government by constitution and not by men" war auch effektiv gerichtlich geschützt.

Von den USA hat Österreich 1920, kurz nach der Tschechoslowakei, solche gerichtlich-institutionelle Absicherung der Verfassung übernom-

¹⁰ Vgl. u.a. Wahl, S. 33.

¹¹ Zitiert bei Stern I, S. 81; Stourzh, S. 37ff., bes. S. 66ff.; Haller, S. 121ff.; Tribe, S. 23ff.

men und zugleich erweitert und verstärkt. Österreich schuf den Verfassungsgerichtshof, bei dem es die gerichtliche Kontrolle über die der Verfassung untergeordneten Normen konzentrierte. Die Erweiterung bestand darin, dass es neben der konkreten Normenkontrolle im Anwendungsfall auch die abstrakte Normenkontrolle auf Antrag einer antragsberechtigten Behörde vorsieht, und verstärkt schliesslich wurde die Absicherung der Verfassung dadurch, dass verfassungswidrige Normen durch den Verfassungsgerichtshof kassiert (aufgehoben) anstatt bloss im Anwendungsfall nicht angewendet werden.

Schon ein Jahr danach hat Liechtenstein diesen Typus der Normenkontrolle in seine Verfassung aufgenommen.¹² Das in der Lehre als "österreichisches System" benannte, bei einem Verfassungsgericht zentralisierte System der Normenkontrolle hat nach dem Zweiten Weltkrieg einen Siegeszug angetreten. Liechtenstein gehört seit 1921 zu diesen voll ausgebildeten und gerichtlich geschützten Verfassungsstaaten mit verfassungsgerichtlicher Normenkontrolle.

Art. 104 Abs. 2 der liechtensteinischen Verfassung lautet:

"In seine Kompetenz (diejenige des Staatsgerichtshofes) fallen ... die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch."

"Kassatorisch" heisst, dass der Staatsgerichtshof verfassungswidrige Gesetze oder Teile derselben wie ein "negativer Gesetzgeber" aufhebt. Ebenso kassiert der Staatsgerichtshof verfassungs- oder gesetzwidrige Regierungsverordnungen.¹³

b) Der Grundrechtsschutz

Im Bereich der verfassungsmässig gewährleisteten Grundrechte setzt der Staatsgerichtshof die unmittelbare Geltung der Verfassung über den gestuften Normenbau bis in die staatlichen individuell-konkreten Akte hinein durch (Art. 104 Abs. 1).¹⁴

¹² Batliner, Rechtsordnung, S. 104f.; ders., Verfassungsschichten, S. 295ff.

¹³ Fragwürdig erscheint Art. 28 Abs. 1 des StGHG, wonach die Zivil- und Strafgerichte und die Verwaltungsbeschwerde-Instanz "die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit von Verordnungen bei Anlass ihrer Anwendung prüfen" können.

¹⁴ U.a. Batliner, Rechtsordnung, S. 99f., 110ff.

c) Die verfassungsgerichtliche Auslegung der Verfassung

Aus dem deutschen Kulturraum stammt, in veränderter Form, die Bestimmung des Art. 112 der Verfassung. § 153 Abs. 1 und 3 der Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen von 1831 beispielsweise lautete:¹⁵

“Wenn über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beseitigt werden kann, so sollen die für und wider streitenden Gründe sowohl von Seiten der Regierung, als der Stände, dem Staatsgerichtshofe zur Entscheidung vorgelegt werden.

...

Der hierauf ertheilte Ausspruch soll als authentische Interpretation angesehen und befolgt werden.”

Über Regelungen im Deutschen Bund und die liechtensteinische Konstitutionelle Verfassung 1862 (§ 122) hat die Vorschrift des Art. 112 Eingang in die Verfassung 1921 gefunden.¹⁶ Die Regelung von Art. 112 ist von besonderer Tragweite, wenn die verfassungsrechtlichen Grundlagen als solche in einzelnen Punkten zwischen den politischen Gewalten Fürst¹⁷ und Landtag strittig und dergestalt in Frage gestellt werden. Art. 112 lautet:

“Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen und nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung (i.e. Fürst, der Verf.) und dem Landtage beseitigt werden können, so hat hierüber der Staatsgerichtshof zu entscheiden.”

Der Staatsgerichtshof entscheidet einen solchen Auslegungsstreit durch Feststellungsurteil. Der Entscheid über die Auslegung der Verfassung ist, ähnlich einer authentischen Verfassungsinterpretation durch den Verfassungsgeber, allgemein verbindlich. Doch im Unterschied zur authentischen Verfassungsinterpretation, welche schlicht eine Form der Verfassungsgebung ist (vgl. Art. 65), hat der Staatsgerichtshof sich getreu an die

¹⁵ Huber, Dokumente I, S. 263ff., 288f.

¹⁶ Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. Batliner, Rechtsordnung, S. 105ff.; ders., Verfassungsschichten, S. 291ff.

¹⁷ Batliner, Verfassungsschichten, S. 292, mit Nachw.

Verfassung als objektiven Prüfungsmaßstab zu halten und seine Entscheidung rational nachvollziehbar zu begründen.¹⁸

Die bisher praktisch nicht ausgeschöpfte Bestimmung des Art. 112 der Verfassung könnte ihre Bedeutung als rechtliche Gewähr der Verfassung und des guten Funktionierens ihrer Organe noch entfalten: in einem Staat, in welchem die Verfassung wenig durch einfache Gesetze und eine gefestigte Praxis konkretisiert ist und wo es nur rudimentär Verfassungslehre gibt.¹⁹ Art. 112 der Verfassung hebt den Staatsgerichtshof in die Stellung des obersten Hüters des Verfassungsstaates ("Verfassungsgewähr", IX. Hauptstück der Verfassung).

4. Die gestufte Rechtsordnung

Für den Verfassungsstaat von 1921 ist noch etwas wichtig geworden: die österreichische Lehre vom durchgehenden Stufenbau der Rechtsordnung, die im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 und in etwas milderer Form auch in der liechtensteinischen Verfassung von 1921 Eingang gefunden hat. Elementar für den Verfassungs- und Rechtsstaat ist nicht nur, dass die normative Ordnung Verfassung-Gesetz-Verordnung stimmt, sondern auch, dass alle staatlichen Einzelakte, insbesondere das Verwaltungshandeln, sich in diesen Stufenbau einfügen oder sich von ihm ableiten. Wir gelangen so zu einer Pyramide der rechtlichen Verfasstheit des Staates.²⁰ Es ist das Prinzip der Legalität. Danach muss sich jeder Einzelakt auf ein Gesetz oder auf eine gesetzeskonforme Verordnung oder direkt auf die Verfassung abstützen können. Im Bereich des Strafrechts ("Keine Strafe ohne Gesetz", vgl. § 9 von 1862) und des Zivilrechts war dies schon im 19. Jahrhundert selbstverständlich. Aus den Grundrechten leitete man auch ab, dass die Verwaltung für Eingriffe in Freiheit und Eigentum gesetzlicher Grundlagen bedürfe (sog. Gesetzesvorbehalt). Aber erst die Verfassung 1921 brachte in Art. 92 das allgemeine Legalitätsprinzip.

Zunächst enthält der Abs. 1 von Art. 92 eine Regelung für die Regierungsverordnungen, die "zur Durchführung der Gesetze ... nur im Rahmen der Gesetze erlassen werden dürfen". Die österreichische Version

¹⁸ Batliner, Rechtsordnung, S. 105ff.; ders., Verfassungsschichten, S. 291ff., 295ff.

¹⁹ Willoweit, Verfassungsinterpretation, S. 193ff.; ders., Verfassungsverständnis, S. 119ff.

²⁰ Zu dieser Ordnung zählen aufgrund von Staatsverträgen allenfalls innerstaatlich oder aufgrund einer Notverordnung geltende Rechtssätze.

von 1920 (Art. 18 Abs. 2 B-VG) spricht von Verordnungen "auf Grund der Gesetze", die liechtensteinische Verfassung, wie gesagt, von Durchführungsverordnungen "nur im Rahmen der Gesetze". Der Staatsgerichtshof hat in vorherrschender Praxis das Verordnungsrecht ähnlich strengen Kriterien unterworfen, wie es die österreichischen Gerichte tun.²¹

Dann folgt Art. 92 Abs. 2:

"Die gesamte Staatsverwaltung überhaupt hat sich innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen; auch in jenen Angelegenheiten, in welchen das Gesetz der Verwaltung ein freies Ermessen einräumt, sind die demselben durch die Gesetze gezogenen Grenzen strenge zu beobachten."

Zum Vergleich hiezum Art. 18 Abs. 1 österr. B-VG:

"Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden."

Die Anlehnung an Österreich ist nicht zu übersehen. Es soll keine exekutivischen Freiräume mehr geben – wie dies nach der Konstitutionellen Verfassung von 1862 noch angenommen worden war.²²

Neu ist 1921 auch die Einführung des gerichtlichen Schutzes für Verwaltungsakte. Für den straf- und zivilrechtlichen Bereich war der gerichtliche Schutz schon seit 1862 selbstverständlich, nicht aber für Akte der Verwaltung, welche seit 1921 (im Lichte der Auslegung des Staatsgerichtshofes) in jedem Fall einer von der Verwaltung unabhängigen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle durch die Verwaltungsbeschwerde-Instanz oder den Staatsgerichtshof unterliegen.²³ Damit ist der Stufenbau der Rechtsordnung bis in die staatlichen individuell-konkreten Akte nicht nur Buchstabe, sondern effektiv durch unabhängige

²¹ Schurti, in diesem Band, S. 245ff., sowie Verordnungsrecht, S. 305ff.; Willoweit, Verfassungsinterpretation, S. 205f.; Batliner, Rechtsordnung, S. 123f.

²² Vgl. auch die Regelung von Art. 90 Abs. 3 der Verfassung: "Der Regierungschef hat die Beschlüsse der Kollegialregierung in Vollzug zu setzen. Nur in dem Falle, als er vermeint, dass ein Beschluss gegen bestehende Gesetze oder Verordnungen verstosse, kann er mit der Vollziehung desselben innehalten, jedoch hat er hievon ohne jeden Verzug die Anzeige an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz zu erstatten, welche, unbeschadet des Beschwerderechtes einer Partei, über den Vollzug entscheidet."

²³ Karlheinz Ritter, Verwaltungsgerichtsbarkeit; Batliner, Rechtsordnung, S. 102f., 125f.

Gerichte geschützt und durchsetzbar. Das ist die Vollendung des formellen Verfassungs- und Rechtsstaates. Es bleiben keine Lücken für unkontrollierte staatliche Macht.

Der Verfassungsstaat erstreckt sich konsequenterweise auch auf die organisatorischen staatlichen Bereiche (Organe, Kompetenzen, Verfahren). Die Staatsgewalt wird nach Massgabe der Bestimmungen der Verfassung ausgeübt (Art. 2). Die Verfassung bestimmt, konstituiert und begrenzt die Grundstruktur der staatlichen Organisation (Art. 7–13^{bis}, 45–114). Alle weiteren organisatorischen Regelungen, zumindest diejenigen der sog. äusseren, den Rechtsunterworfenen zugewendeten Organisation, der Zuständigkeiten und Verfahren bedürfen einer gesetzlichen auf die Verfassung gestützten Grundlage (vgl. Art. 7 Abs. 1, 46 Abs. 4, 64 Abs. 5, 66 Abs. 7, 66^{bis} Abs. 3, 78, 82, 90 Abs. 1, 91, 94, 98, 99 Abs. 2, 101 Abs. 2, 104, 108, 109^{bis} Abs. 3, 110)²⁴ – wie der in Art. 92 der Verfassung für die Regierung formulierte Vorbehalt des Gesetzes nicht nur das Materielle eines Hoheitsaktes der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung, sondern auch die Zuständigkeit und das Verfahren der den Akt erlassenden Behörde erfasst. Wo die Verfassung die Zuständigkeiten abschliessend aufzählt (z.B. Art. 104 und 112), können durch einfaches Gesetz keine neuen geschaffen werden.²⁵ Wo die Verfassung sich nicht abschliessend festlegt (z.B. Art. 62 [“vorzugsweise”] oder Art. 93 [“insbesondere”]), ist dem einfachen Gesetzgeber unter Beachtung der Gewaltenteilung ein gewisser beschränkter Spielraum zur Regelung von Zuständigkeit zugestanden,²⁶ doch verlangen das Legalitätsprinzip und der damit verbundene Totalvorbehalt des Gesetzes mindestens eine Regelung auf Gesetzesstufe. Verfassungsrechtlich zugeteilte Zuständigkeiten darf der Gesetzgeber nicht einschränken.²⁷ Die Geschäftsordnungen des Landtages und der Regierung stützen sich direkt auf die Verfassung (Art. 60 und 84),²⁸ ebenso der als Verfassungsverordnung zu Beginn jeder Amts-

²⁴ Vgl. VRG, Gesetze über die Verwaltungsorganisation des Staates und die Kontrolle der Staatsverwaltung und zahlreiche auf Art. 78 Abs. 2–4 der Verfassung abgestützte Gesetze, LVG, StGHG, GOG, ZPO, RFVG, EO, StPO.

²⁵ StGH 1985/11 V LES 1988, S. 89; Batliner, Rechtsordnung, S. 149 m.w.N.

²⁶ Z.B. Erfordernis der Mitwirkung des Landtages bei Einbürgerungen (Zustimmung zu Einbürgerungsansuchen [§ 12 des Bürgerrechtsgesetzes]) oder bei Expropriationen (Entscheidung, ob in einem einzelnen Fall die Notwendigkeit der Expropriation vorhanden ist [§ 2 des Expropriationsgesetzes]); vgl. Art. 30 und 35 der Verfassung.

²⁷ Vgl. StGH 1980/20 LES 1989, S. 125; StGH 1989/11 LES 1990, S. 68; StGH 1990/10 LES 1991, S. 40 (43).

²⁸ LGBl. 1989/66 und 1994/14.

periode veröffentlichte Ressortplan der Regierung (Art. 91).²⁹ Der vom Landtag zu genehmigende Ämterplan über die der Regierung nachgeordneten Ämter stützt sich auf Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation.³⁰

II. Die Teilung der Staatsgewalt: Organe, Kompetenzen und sonstige Funktionen

1. Die deutsche und liechtensteinische Verfassungs-entwicklung vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zu den Verfassungen nach dem Ersten Weltkrieg. Die liechtensteinische Landständische Verfassung 1818 und die Konstitutionelle Verfassung 1862

Wir sahen schon, dass es in den deutschen Ländern gelang, in eigentümlicher geschichtlicher Kontinuität³¹ Gedankengut der amerikanischen und französischen Revolution zu übernehmen (geschriebene Verfassungen, Gewaltenteilung, Elemente der Volksrepräsentation, Grundrechte), bis es nach dem Ersten Weltkrieg in Deutschland und Österreich dann doch zum revolutionären Bruch mit den konstitutionellen Monarchien kam und republikanische Verfassungen proklamiert wurden, während Liechtenstein 1921 den Übergang zu seinem eigen- und einzigartigen Verfassungsstaat, Monarchisches und Demokratisches in sich vereinigend, zwar unter beachtlichem Druck des Volkes, aber schliesslich doch nichtrevolutionär schaffte.

Schon im 18. Jahrhundert war es im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation aufgeklärten Monarchen gelungen, den geistigen und materiellen Zustand ihrer Völker zu heben und sich damit auch eine Konkurrenz zur ständig vordrängenden Aristokratie, die manchem Landesherrn Probleme bereitete, heranzuziehen.³² Dann, 1789, folgte das umstürzende Ereignis der französischen Revolution. Bald überfluteten die Volksheere Napoleons weite Teile Europas. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation brach 1806 zusammen.

²⁹ LGBl. 1993/106.

³⁰ LGBl. 1973/41 und 1987/6.

³¹ Böckenförde, *Der deutsche Typ*, S. 279f.; Wahl, S. 7ff.

³² Böckenförde, *ebenda*; Willoweit, *Verfassungsgeschichte*, S. 209f.

Nach den Erfahrungen mit dem fürstlichen Absolutismus des 17. und 18. Jahrhunderts hatten die Ideen von der Gleichheit aller Menschen, von der Abschaffung der Privilegien des Adels und der Kirche, die Idee von der Volkssouveränität etwas Unwiderstehliches und Anziehendes an sich – abstoßend zugleich war die konkrete Geschichte unter den Fahnen dieser Ideen, waren die Schrecken der Spätphase der Révolution und die Verwüstungen durch die französischen Heere. Vielleicht war es diese Gleichzeitigkeit von Faszination und von Furcht und Schrecken, die in Deutschland den nichtrevolutionären Wandel ermöglichte. Die süddeutschen, vom französischen Einfluss stärker geprägten Länder Bayern, Baden, Württemberg und das Grossherzogtum Hessen, alles Rheinbundstaaten, erhielten zwischen 1818 und 1820 relativ moderne, geschriebene Verfassungen mit Elementen der Volksrepräsentation (Süddeutscher Konstitutionalismus).³³

Ebenso aber hatten die konservativen Kräfte nach den Befreiungskriegen gegen Napoleon sich wieder gefasst und 1815 im Deutschen Bund als Staatenbund zusammengefunden. Einerseits schrieb Art. 13 der Deutschen Bundesakte vor, dass sich alle Bundesstaaten eine (geschriebene) Verfassung geben müssten. Doch dabei sollte es sich um "landständische" Verfassungen handeln. Ebenso wurde in Art. 1 der Bundesakte an der Souveränität der Fürsten festgehalten.³⁴

Weshalb? Begriffe wie Volkssouveränität oder Nation (oder Gleichheit aller Menschen und Abschaffung von Privilegien) waren seit der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten und der französischen Revolution für die deutschen Fürsten ein Schreckgespenst. Erinert sei an Schillers Ode an die Freude "Alle Menschen werden Brüder", die 1824 in Beethovens 9. Symphonie Eingang gefunden hatte (heute Europahymne). Also sollte eine parlamentarische Entwicklung mit vom Volke gewählten Abgeordneten zum vornherein abgeblockt werden. Volksrepräsentation, in welcher das Volk als originäre Kraft (Volkssouveränität) auftritt, sollte verhindert werden. Nach der Bundesakte sollten in den Bundesstaaten "landständische Verfassungen" geschaffen werden, weil die Landstände begrifflich ihre Stände, nicht das Volk zu vertreten berufen waren. In Sorge über die süddeutsche Verfassungsentwicklung mit volksrepräsentativen Elementen hatte Metternich von Friedrich

³³ Huber, Dokumente I, S. 155ff.; Huber I, S. 336ff.; ders., III, S. 18ff.

³⁴ Deutsche Bundesakte vom 8.6.1815, in: Huber, Dokumente I, S. 84ff.

Gentz ein Gutachten zur Auslegung von Art. 13 der Deutschen Bundesakte eingeholt. In diesem Gutachten heisst es:³⁵

“Landständische Verfassungen sind die, in welchen Mitglieder oder Abgeordnete durch sich selbst bestehender Körperschaften ein Recht der Teilnahme an der Staatsgesetzgebung ... ausüben ... Repräsentativverfassungen hingegen sind solche, wo die zur unmittelbaren Teilnahme an der Gesetzgebung ... bestimmten Personen ... die Gesamtmasse des Volkes vorzustellen berufen sind ... Repräsentativ-Verfassungen sind in letzter Instanz auf dem verkehrten Begriff von einer obersten Souveränität des Volks gegründet ...”

Abgrenzung gegen die Volkssouveränität, das war das eine. Das andere war die nochmalige Untermauerung der Fürstensouveränität. Metternich hatte veranlasst, dass die in der Bundesakte 1815 festgehaltene Stellung der Fürsten in der Wiener Schlussakte von 1820 nochmals definiert wurde.³⁶ Art. 57 dieser Schlussakte lautet:

“Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muss dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesammte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.”

Der Fürst ist alleiniger Inhaber und einziger Ursprung aller Staatsgewalt. Diese ist der Substanz nach allein bei ihm vereinigt. Nur in der Ausübung kann er an die Mitwirkung der Stände, die aber nicht das Volk repräsentieren, gebunden werden.³⁷

Es ist nicht nötig, lange auszuführen, dass die liechtensteinische *Landständische Verfassung von 1818*³⁸ ganz von Vorstellungen des alleinigen monarchischen Prinzips geprägt ist. Vom Volk ist als von den “Untertanen” die Rede (§§ 4, 12, 15). Die Stände haben “sich nur über die Einbringlichkeit der postulirten Summen zu berathschlagen, und dafür zu sorgen” (§ 11). Vorschläge in der Gesetzgebung und äusseren Angele-

³⁵ Zitiert nach Willoweit, Verfassungsgeschichte, S. 210.

³⁶ Huber III, S. 7, 12f.; ders., Dokumente 1, S. 91ff.

³⁷ Willoweit, Verfassungsgeschichte, S. 210; Böckenförde, Der deutsche Typ, S. 278.

³⁸ In LPS, Bd. 8, S. 259ff. Vgl. Vogt, S. 128ff.

genheiten sind ausgeschlossen (§ 16). Man könne der landständischen Verfassung von 1818, so Rupert Quaderer, "eingeführt auf den Befehl des Fürsten, mit dem Zweck, den Art. 13 der Bundesakte zu erfüllen", "ausgeführt ... von Landvogt Schuppler", "kaum den schmeichelnden Namen 'Verfassung' geben". Und doch sei die Verfassung von 1818, schreibt Quaderer, ein Markstein auf dem Weg zur Verfassung von 1921.³⁹

Der Weg von der Landständischen Verfassung zur Konstitutionellen Verfassung 1862 führt über die verfassungsgeschichtlich bedeutsamen Jahre 1848 und 1849 und die Konstitutionellen Übergangsbestimmungen von 1849 bis 1852.⁴⁰ Im folgenden sei direkt von der *Konstitutionellen Verfassung von 1862*⁴¹ gehandelt:

Verfassungsgeschichtlich fällt auf, dass im Schreiben des Fürsten, welches zusammen mit der Konstitutionellen Verfassung vom Fürsten am 26.9.1862 unterzeichnet worden war, auf die "zwischen Uns und den Ständen erzielte Vereinbarung" Bezug genommen wird und darin von "vertragsmässigem Wege" die Rede ist.⁴² In der Präambel zur Konstitutionellen Verfassung wird festgehalten, dass die Verfassung "in Folge der, von Unseren getreuen Ständen vorgebrachten Wünsche, mit Beirath und vertragsmässiger Zustimmung des einberufenen Landtages" erlassen wurde. Dietmar Willoweit und Alexander Ignor vermerken, dass der an vorabsolutistische Verhältnisse anknüpfende Paktgedanke zwischen Fürst und Ständen ein Kennzeichen der liechtensteinischen Konstitutionellen Verfassung von 1862 ist. Die Idee eines Paktes zwischen Landes herr und Ständen ist eigentlich unvereinbar mit der Idee der Fürstensonveränität. Folgerichtig waren daher die deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts normalerweise einseitig von den Fürsten gewährt. Sie waren "oktroiert", wie es hiess. Ausnahmen davon bildeten die Verfassungen von Württemberg (1919) und Sachsen (1831) und Liechtenstein (1862).⁴³ In diesen Staaten waren die Verfassungen das Produkt eines Paktes zwischen Monarch und Ständen. An die Stelle der Stände trat, im

³⁹ Quaderer, S. 30.

⁴⁰ Geiger, Geschichte 1848 bis 1866. Verfassungstext der Konstitutionellen Übergangsbestimmungen vom 7.3.1849, in: LPS, Bd. 8, S. 267ff., sowie Reaktionserlass vom 20.7.1852, in: LPS, Bd. 8, S. 271f.

⁴¹ In: LPS, Bd. 8, S. 274ff.; Vogt, S. 176ff.

⁴² In: LPS, Bd. 8, S. 273.

⁴³ Böckenförde, Bedeutungswandel, S. 36ff. (38); ders., Der deutsche Typ, S. 281; Ignor, S. 478f.; Willoweit, Verfassungsverständnis, S. 123; ders., Verfassungsgeschichte, S. 210.

Falle Liechtensteins, fortan der Landtag. Dieser war in § 39 der Verfassung 1862 als "das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen" bezeichnet. Der Landtag war das Repräsentativorgan des Volkes, dessen männlicher erwachsener Bevölkerung das zwar indirekte, aber doch allgemeine Wahlrecht zustand (§§ 55ff.). Anlässlich der Eröffnung des Landtages am 29.12.1862 erklärte der erste Landtagspräsident Karl Schädler nicht ohne Genugtuung: "So wird es uns allmählich gelingen, den geistigen und materiellen Zustand des Landes zu heben und aus dem Untertanen desselben einen seiner Freiheit und seiner Rechte bewussten, auf die Institutionen des Landes ... stolzen Bürger zu bilden".⁴⁴

Verfassungsrechtlich wichtiger als die historischen Fakten bei der Entstehung der Verfassung ist indessen etwas anderes: Eine Änderung der einmal gegebenen Verfassung konnte fortan nur in den verfassungsmässigen Formen und unter massgeblicher Beteiligung der Volksvertretung erfolgen. "Die Selbstbindung des Monarchen ... wurde mit Erlass der Verfassung eine endgültige: die ... Verfassung war nicht mehr einseitig rücknehmbar"(Ernst-Wolfgang Böckenförde).⁴⁵ Der Monarch hatte ein Stück seiner Gewalt nicht nur der Ausübung, sondern der Substanz nach aus der Hand gegeben. Der Landtag hatte zwar nach der Verfassung 1862 kein Selbstversammlungsrecht. Aber der Fürst konnte ohne den Landtag die Verfassung nicht mehr ändern (§ 121).

Ebenso bedurfte seit der Verfassung 1862 auch jeder Erlass und jede Änderung eines einfachen Gesetzes der Mitwirkung und Zustimmung des Landtages (§§ 24, 40). Das Recht der Gesetzesinitiative stand sowohl dem Landesfürsten als auch dem Landtage zu (§ 41). Alle Staatsverträge bedurften inskünftig der Zustimmung des Landtages, sofern durch solche Verträge "der Staat im Ganzen (oder) ein Theil desselben oder Staatseigenthum veräussert" oder auf ein "Staatshoheitsrecht oder Staatsregal zu Gunsten eines auswärtigen Staates verzichtet, oder darüber irgendwie verfügt" oder eine "neue Last auf das Fürstenthum oder dessen Angehörige übernommen" oder endlich eine "Verpflichtung, welche den Rechten der Landesangehörigen Eintrag thun würde", eingegangen werden sollte (§ 23). Schliesslich erlangte der Landtag das Budgetrecht für alle Einnahmen und Ausgaben in inneren und äusseren Angelegenheiten

⁴⁴ In: JBL, Bd. I (1901), S. 90f.

⁴⁵ Der deutsche Typ, S. 281f.; Wahl, S. 14.

(§§ 30–32 und 43–48, bes. § 45). Kurz: Die Bindung an die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Gesetzgebung, beim Abschluss aller wichtigen Staatsverträge, bei der Ein- und Ausgabenbewilligung und schliesslich bei jedwelcher Änderung der Verfassung, das sind Errungenschaften der Konstitutionellen Verfassung 1862.

Im Kontrast zum Vorstehenden lautete § 2 Abs. 1 der Verfassung 1862, in Fortschreibung der Lehre vom monarchischen Prinzip gemäss Art. 57 der Wiener Schlussakte des Deutschen Bundes,⁴⁶ der noch bis 1866 Bestand haben sollte:

“Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in gegenwärtiger Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.”

Das ist die Wiederholung des klassischen monarchischen Prinzips. Daneben steht bereits der Landtag als Vertretung des Volkes. Die Verfassungsrechtslage bleibt in einer gewissen Schwebe. Nach dem monarchischen Prinzip vereinigte der Monarch in sich alle Staatsgewalt. Das Parlament besass nur die durch die Verfassung ihm ausdrücklich übertragenen Rechte. Im monarchisch-konstitutionellen System spricht die Zuständigkeit zu Gunsten des Monarchen (sog. konstitutionelle Zuständigkeitsvermutung).⁴⁷ “Volk und Volksvertretung bedürfen für jedes politische Recht, das sie beanspruchen, eines verfassungsrechtlichen Titels, der Monarch hat diesen Titel in sich selbst”.⁴⁸

Der Unterschied zur französischen, belgischen und englischen Verfassungsentwicklung könnte nicht grösser sein. “Die Souveränität ... gehört der Nation”, “Die Nation, von der allein alle Gewalten ihren Ursprung haben ...”, heisst es in Art. 1 und 2 des Titels III der französischen Verfassung 1791. “Alle Gewalt geht von der Nation aus”, lautet Art. 25 der belgischen Verfassung 1831. England besass ein parlamentarisches System bereits seit dem 17. Jahrhundert.

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsvermutung zugunsten der deutschen Monarchen war für diese hilfreich, war aber nicht das Entscheidende im Konstitutionalismus deutscher Prägung. Entscheidend war – wiederum im Unterschied zu Belgien und England –, dass der

⁴⁶ Vgl. Anm. 36 vorn.

⁴⁷ Huber III, S. 16ff.

⁴⁸ Böckenförde, *Der deutsche Typ*, S. 278.

Monarch die Exekutive in seinen Händen behalten hatte. Regierung und Verwaltung waren das eigentliche Reservat der Monarchie geblieben.⁴⁹ Die Regierung war personell und institutionell von der Volksvertretung unabhängig. Sie war monarchische, nicht parlamentarische Regierung, bestellt durch den Monarchen allein, und konnte nicht durch das Parlament gestürzt werden. In der Dreiheit von innerer Exekutivgewalt (monarchischer Verwaltung), auswärtiger Gewalt und Kommandogewalt über das Heer verkörperte sich, vor allem in Preussen, die Staatsgewalt.

Auch die liechtensteinische Verfassung 1862 bestimmt (§ 27):

“Die in der Hand des Fürsten liegende Regierungsgewalt⁵⁰ wird nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung durch verantwortliche Staatsdiener ausgeübt werden, welche der Fürst ernennt.”

Der Fürst allein bestimmt und ernennt die Staatsdiener. Er bestimmt die Dauer der Anstellung. Er entlässt die Staatsdiener, wenn es ihm beliebt. Auch die Richter des Landgerichtes in Vaduz und die Mitglieder der Appellationsinstanz (bis 1871 Hofkanzlei) in Wien suchte sich der Fürst aus und ernannte sie. Dem Fürsten allein stand die Organisationsgewalt zu (§ 28). Er erliess die Verordnungen (§ 29). Eine gerichtliche Kontrolle über die Verwaltungsakte und die fürstlichen Verordnungen gab es nicht, wenn man von der Kontrolle durch die Fürstliche Hofkanzlei in Wien absieht.⁵¹ Dem Fürsten stand die ausschliessliche Verfügung über das Militär zu (§ 38), das 1868 abgeschafft werden sollte.

Hinzu kam, dass der Monarch in den konstitutionellen Verfassungen durchwegs als “heilig und unverletzlich” bezeichnet wurde (in Liechtenstein § 2 Abs. 2 1862). Der vom Absolutismus verwöhnte Monarch war auch nach den konstitutionellen Verfassungen niemandem politisch oder strafrechtlich verantwortlich, sozusagen von der Verfassung exemt.

In solcher Lage wurde ein Gegenmittel gefunden, das Institut der Kontrasignatur oder Gegenzeichnung durch den Minister, mit der Folge,

⁴⁹ Böckenförde, *Der deutsche Typ*, S. 285f., 289; Huber III, S. 13ff.

⁵⁰ Man beachte den begrifflichen Unterschied zu § 2 der Verfassung 1862, wo von “Staatsgewalt” die Rede ist. In § 27 ist wohl die Exekutivgewalt gemeint.

Art. 45 der preussischen Verfassung von 1850 lautet vergleichsweise: “Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entlässt die Minister. Er befiehlt die Verkündung der Gesetze und erlässt die zu deren Ausführung nöthigen Verordnungen.” (Huber, *Dokumente* 1, S. 505).

⁵¹ Geiger, S. 298ff.; Karlheinz Ritter, S. 13ff.

dass jeder Akt des Monarchen zur Gültigkeit auch der Gegenzeichnung durch den Minister bedurfte. Durch die Gegenzeichnung wurde der Minister, der die Gegenzeichnung verweigern konnte, verantwortlich. Auf diese Weise war der unverantwortliche Monarch und waren alle seine Akte durch den gegenzeichnenden Minister, der dadurch verantwortlich wurde, in die konstitutionelle Verfassung eingebunden. Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung und der Ministerverantwortlichkeit galt durchgehend. Nur die Akte des militärischen Oberbefehls galten (in Preussen) kraft verfassungsmässigen Gewohnheitsrechtes als gegenzeichnungsfrei.⁵²

Zwar konnte das Parlament einen verantwortlichen Minister nicht abberufen, aber die Kontrolle der Volksvertretung und der Öffentlichkeit war nicht ohne Wirkung. Dies alles verschaffte dem verantwortlichen Minister eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Landesherrn – was immer die Ministerverantwortlichkeit bedeuten mochte.⁵³ Das Erfordernis der Gegenzeichnung war in der konstitutionellen Monarchie begrüsst worden als "rettender Ausweg ..., um die Unantastbarkeit des Monarchen mit dem rechtsstaatlichen Postulat lückenloser Verantwortungspflichtigkeit allen amtlichen Tuns zu versöhnen", schreibt Fritz Marschall von Bieberstein. Er zitiert K.S. Zachariä, der das Institut der Gegenzeichnung, "zu den schönsten Entdeckungen des menschlichen Verstandes in dem Gebiete der Staatskunst" zählt.⁵⁴ Für Richard Jaeger ist die Gegenzeichnung "ein Angelpunkt des Verfassungsrechts".⁵⁵

§ 29 der Konstitutionellen Verfassung 1862 lautet:

"Alle Gesetze und Verordnungen, alle Erlässe, welche vom Fürsten oder einer Regentschaft ausgehen, bedürfen zu ihrer Giltigkeit die Gegenzeichnung eines im Lande anwesenden verantwortlichen Beamten ..."

Alles in allem blieb der deutsche Typ des konstitutionellen Staates, zu welchem auch Liechtenstein (1862) zu zählen ist, in einer gewissen Schwebe. Für die einen war der konstitutionelle Staat ein eigenständiger

⁵² Huber III, S. 17, 20ff., 76f.; Böckenförde, *Der deutsche Typ*, S. 286ff.

⁵³ Böckenförde, *ebenda*.

⁵⁴ Marschall von Bieberstein, S. 530, sowie 530 Anm. 53 (K.S. Zachariä, *Vierzig Bücher vom Staate*, Stuttgart-Tübingen 1920, S. 78).

⁵⁵ Jaeger, S. 175. Vgl. Pappermann, S. 92ff.

Verfassungstypus (Ernst Rudolf Huber)⁵⁶, für die anderen konnte "die Verbindung von monarchischem und demokratisch-repräsentativem Prinzip ... keine eigene politische Form begründen" (Ernst-Wolfgang Böckenförde)⁵⁷, stellte aber das verfassungsrechtliche Gehäuse bereit, einen Übergang vom monarchischen in das demokratische Zeitalter zu ermöglichen; doch den mehr gegeneinander handelnden Zeitgenossen blieb der Übergangscharakter zumeist verborgen, und sie versäumten die Überleitung –⁵⁸ bis es schliesslich zum Bruch kam. Jedenfalls war die konstitutionelle Monarchie "nie eine selbstverständliche Staatsform" (Hans Boldt).⁵⁹

Auf der einen Seite hatte das Volk gegenüber dem "souveränen" Monarchen Terrain erobert, das nicht mehr abgegeben wurde: Allgemeine Wahl der Volksvertretung, keine Verfassungsänderung, kein Gesetz, kein wichtiger Staatsvertrag, kein Budget ohne Volksvertretung, kein hoheitlicher Akt des unverantwortlichen Monarchen ohne verantwortliche ministerielle Gegenzeichnung, Grundrechte als objektives Recht, kein Eingriff in Freiheit und Eigentum ohne gesetzliche Grundlage.

Auf der anderen Seite bedurfte jede Verfassungsänderung, jedes Gesetz, jede Ratifikation eines Staatsvertrages auch der Zustimmung des Monarchen. Der Fürst bestellte die Richter. Die Exekutive als innere Verwaltung, auswärtige Gewalt (und als Kommandogewalt über das Heer) war beim Monarchen vereinigt. Er allein ernannte und entliess die Minister und besass das (ministeriell gegenzeichnungsbedürftige) Verordnungs- und Notverordnungsrecht. Schliesslich sprach in verfassungsrechtlich oder gesetzlich nicht geregelten Bereichen die Vermutung für die Zuständigkeit des Monarchen, bei dem, nach der Auffassung vom monarchischen Prinzip, die originäre Staatsgewalt erhalten geblieben war.

Rechtlich war die Macht des Monarchen stärker. Schöpfte er indessen seine Rechtsmacht voll aus, wurden Fragen nach der monarchischen Legitimität akut, ging Akzeptanz verloren und wurden demokratische Gegenkräfte mobilisiert.

In Preussen fehlte, nach der Verfassung von 1850, auch eine unabhängige Instanz, die einen Verfassungskonflikt zwischen dem Monarchen und der Volksvertretung hätte entscheiden können. Als der preussische

⁵⁶ Huber III, S. 3ff. (26).

⁵⁷ Böckenförde, *Der deutsche Typ*, S. 273ff. (304f.); Wahl, S. 24ff.

⁵⁸ Böckenförde, *ebenda*.

⁵⁹ Boldt, *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie*, S. 153.

König beispielsweise, unter Berufung auf seine Kommandogewalt, 1862 eine Heeresreform gegen das Parlament durchsetzte, verweigerte dieses schlichtweg das Budget. Rechtsauffassung stand gegen Rechtsauffassung, Bismarcks "Lückentheorie" gegen die Auffassung des Parlamentes, für die betreffenden Budgetmittel zuständig zu sein. Bismarck und der König regierten ohne Budget weiter, bis der Konflikt 1866 mit der "Bitte (der Regierung) um Indemnität" und dem vom Parlament genehmigten Indemnitätsgesetz bereinigt wurde.⁶⁰ Die dahinterliegende verfassungsrechtliche Zuständigkeitsfrage selbst blieb unentschieden.

Im bipolaren Streit zwischen dem preussischen König und der Volksvertretung über die Auslegung der Verfassung hatte eine Instanz gefehlt, die den Verfassungskonflikt hätte verbindlich beilegen können.⁶¹ Es zeugt von Weitsicht, dass die liechtensteinische Verfassung von 1862 in § 122 im Verfassungstreit zwischen Landesherrn (Regierung) und Volksvertretung eine Beschwerde an das deutsche Bundesschiedsgericht vorsah – um den Staat vor Zerreißproben zu bewahren.⁶²

Preussen steht auch für eine zweite Erfahrung: Als der preussische König, Kaiser Wilhelm II., nach dem Amtsantritt 1888 begann, unter Berufung auf seine exekutivischen Regierungskompetenzen an Stelle der Minister selbst zu regieren ("persönliches Regiment"), laufend begleitet durch königliche öffentliche rhetorische Kraftakte, da verlor er zunehmend erst das Ansehen und die Autorität als Staatsoberhaupt und schliesslich seine Macht. Offenbar gab es im preussischen Konstitutionalismus eine Polarität zwischen der nicht leicht abgrenzbaren kompetentiellen königlichen Rechtsmacht und der Autorität als Staatsoberhaupt. Ernst Rudolf Huber berichtet darüber in seinem monumentalen Werk über die "Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789":⁶³

⁶⁰ Böckenförde, *Der deutsche Typ*, S. 295ff.; Boldt, *Verfassungskonflikt*, S. 75ff.; Huber, *Dokumente* 2, S. 40ff.

⁶¹ Nach Rainer Wahl wäre in Preussen, in Anbetracht des Gewichtes der beiden Streitparteien und des Fehlens einer gemeinsamen Legitimationsgrundlage, ein Verfassungsgericht als neutrale Instanz auch zu schwach gewesen, den Dualismus zu überbrücken. "Der Basiskonflikt des Konstitutionalismus konnte nur ausgeklammert bleiben, wenn sich der Dualismus selbst, d.h. politisch regulierte." (Wahl, S. 28ff.).

⁶² Batliner, *Rechtsordnung*, S. 105ff.; ders., *Verfassungsschichten*, S. 291ff.; vgl. Böckenförde, *Bedeutungswandel*, 38.

⁶³ Huber IV, S. 329ff., auch S. 302ff.

“Der Konstitutionalismus sicherte die Autorität und Macht der Monarchie, indem der König in eine neutrale Position zurücktrat und die unmittelbar politische und militärische Leitung an zentrale Ämter mit umfassender Kompetenz übertrug ... Auctoritas und potestas (also Autorität und Macht) waren gefährdet, wenn der konstitutionelle Herrscher aus seiner neutralen Position heraustrat und versuchte, selber Staatsmann und Feldherr zu sein. Eben damit ging die oberste ausgleichende Instanz verloren, die in äussersten Situationen durch ihre autoritative Entscheidung die Krisen des konstitutionellen Staates zu meistern bestimmt war. Die Autorität, die aus der neutralen Position des Staatsoberhauptes erwuchs, war stärker als die Macht, die das persönliche Regiment vermitteln konnte. Als Wilhelm II. diese Einsicht preisgab und versuchte, aus der neutralen Stellung des konstitutionellen Monarchen herauszutreten und sich selber zum Träger der politischen Aktion aufzuwerfen, ging ihm Schritt für Schritt mit der Autorität auch die Macht verloren. In der Reichskrise von 1908 erwiesen die Daseinsgrundlagen des Konstitutionalismus sich als zerstört ...”⁶⁴

Der Erste Weltkrieg führte zum endgültigen Ende des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts. Deutschland und Österreich brachen mit der Monarchie und wurden Republiken. In Liechtenstein kam es auf Betreiben der demokratischen Kräfte und der Einigung mit dem Fürsten 1921 zur Gesamtrevision der Verfassung.

2. Elemente des elliptischen Staates gemäss Verfassung 1921: Die Staatsgewalt

Liechtenstein war bis 1866 Mitglied des Deutschen Bundes und blieb darüber hinaus noch langhin enger Vertragspartner Österreichs. So verlief die liechtensteinische verfassungsrechtliche Entwicklung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges im wesentlichen in den Bahnen des deutschen Konstitutionalismus. Die Verfassung von 1862 war weitgehend von den gleichen konstitutionellen Institutionen, Begriffen und Inhalten geprägt und von der breit entfalteten deutschen und österreichischen Staatsrechtslehre begleitet. Diese Gemeinsamkeiten mit Deutschland und Österreich verloren sich während und nach dem Ersten Weltkrieg,

⁶⁴ Huber III, S. 26.

und Liechtenstein vollzog den Übergang zu seiner eigen- und einzigartigen Verfassung 1921 ganz allein. Deutsche Verfassungshistoriker wie Dietmar Willoweit betonen, dass die neue Verfassung von 1921 aus sich selbst verstanden werden muss und nicht mehr im Rückgriff auf die alten Lehren vom Konstitutionalismus zu begreifen ist, es sei denn, das Vorangegangene diene zum Vergleich.⁶⁵

Da Liechtenstein mit seiner Verfassung 1921 auf sich allein gestellt ist, sollen im folgenden wichtige Verfassungstexte vorgelegt werden, sollen die Texte sprechen und Vergleiche zur Konstitutionellen Verfassung 1862 und zur Landständischen Verfassung 1818 ermöglichen. Die bisher vorgestellten konstitutionellen Texte und das konstitutionelle Verfassungsverständnis des 19. Jahrhunderts bilden so von selbst das Vergleichs- und Kontrastmittel, das die Veränderungen in der Kontinuität um so deutlicher hervortreten lässt.

Der Grundakkord ist in Art. 2 der Verfassung angeschlagen. Er wird teils in Art. 7 Abs. 1, teils in anderen Artikeln wieder aufgenommen, wie noch gezeigt werden wird. Nochmals sei § 2 Abs. 1 der Konstitutionellen Verfassung 1862, der im Sinne des Artikels 57 der Wiener Schlussakte von 1820 (vgl. vorn S. 32) lautet, zitiert:

1862 § 2 Abs. 1:

“Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in gegenwärtiger Verfassungsurkunde festgelegten Bestimmungen aus.”

1921 Art. 2:

“Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.”

1921 Art. 7 Abs. 1:

“Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates und übt sein Recht an der Staatsgewalt in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze aus.”

⁶⁵ Willoweit, Verfassungsverständnis, S. 121ff.; ders., Verfassungsinterpretation, S. 193ff.; Ignor, S. 480ff. Zur Entstehung der Verfassung 1921 eingehend Herbert Wille, Regierung und Parteien, S. 59ff.

Art. 2 von 1921 ist neu im Verhältnis zu § 2 Abs. 1 von 1862. In Art. 2 findet sich der Begriff "konstitutionelle Erbmonarchie" (aus dem 19. Jahrhundert) zusammen mit den Gegenbegriffen und -prinzipien "auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage". Jedes Wort ist zu beachten, man liest sonst leicht darüber hinweg. Um das Gewicht der Begriffe sichtbar zu machen, sei das Wort "Grundlage" durch die Synonyme "Basis" oder "Fundament" ersetzt. Es heisst dann:

"Das Fürstentum Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer ... Basis" (oder: "auf demokratischem ... Fundament").

Um sich des Neuartigen zu vergewissern, so scheint es, wiederholt die Verfassung die vorgenannte normative Aussage mit anderen Worten:

"die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert ..."

Damit unterscheidet sich Liechtenstein von den monistisch angelegten Staaten, die auf einem Prinzip, z.B. dem Volk oder der Nation, aufbauen. Für Liechtenstein drängt sich das Bild eines "elliptischen" Staatstyps mit zwei Brennpunkten auf, oder etwa die Bezeichnung "dualer" oder "dualistischer" Staat.⁶⁶ Herbert Wille spricht von "unentschiedener" Verfassungskonstruktion.⁶⁷ Mit dem Bild der geometrischen Ellipse wird die Einheit des Staates zum Ausdruck gebracht, sowie die verfassungsrechtlich relevante Tatsache, dass es sich bei den beiden Faktoren Fürst und Volk um solche innerhalb des umrandenden Verfassungsrahmens handelt.

Der Satz "die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert" unterscheidet sich von vergleichbaren Texten in anderen Verfassungen: "Tous les pouvoirs émanent de la nation." (Art. 25 Abs. 1 der Verfassung Belgiens 1831); "Österreich ist eine Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus." (Art. 1 des österr. Bundes-Verfassungsgesetzes 1920); "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." (Art. 20 Abs. 1 Satz 1 des deutschen Grundgesetzes 1949).

Die Sprache der liechtensteinischen Verfassung ist ungewöhnlich fein in ihrer Zurückhaltung: "die Staatsgewalt ist ... verankert". Das liest sich anders als etwa "die Staatsgewalt geht vom Fürsten und vom Volke aus".

⁶⁶ Ignor, S. 482.

⁶⁷ Ausführungen Wille in diesem Band, S. 190f.

Man gewinnt den Eindruck, dass die Schöpfer der Verfassung 1921 sich des Widersprüchlichen sehr bewusst gewesen seien und nicht sagen konnten: "die Staatsgewalt geht vom Fürsten und vom Volke aus". Entweder ist der Fürst (ontologisch) Ursprung aller Staatsgewalt, oder es ist das Volk, von dem sich die Staatsgewalt herleitet. Das eine schliesst das andere wohl aus.

So ist und wird nach der Verfassung 1921 die Staatsgewalt von nun an im Fürsten und im Volke verankert. Mit den Worten "die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert" offenbart die Verfassung ihren Realismus. Sie lässt die heikle Frage, woher die Staatsgewalt kommt, von wo sie ausgeht, unbeantwortet, zumindest in einer gewissen Schwebel. Die Verfassung legt sich nicht fest und überlässt das Thema den Entwicklungen. Sie tut, was sie selbst rechtlich kann: Sie verankert, konstituiert die Staatsgewalt für die Zukunft, im Unterschied zu bisher, im Fürsten und im Volk.

Zwar ist in der Verfassungspräambel vom "souveränen" Fürsten die Rede, doch mit dem Selbstwiderspruch in derselben Präambel, dass die Verfassung mit Zustimmung des Landtages geändert worden ist – einer Zustimmung, ohne welche die Verfassungsgebung 1921 verfassungsrechtlich gar nicht möglich gewesen wäre. Wenn wir die historischen Fakten der Entstehung der Verfassung 1921 betrachten, war diese eher das Produkt demokratischer Forderungen und der Zustimmung des Fürsten als umgekehrt.

Auch nach 1921 wird es gemäss Verfassung keine Verfassungsänderung geben ohne die Zustimmung beider Teile, des Landtages, allenfalls des Volkes, einerseits und des Fürsten andererseits.

In der Verfassung 1862 hat es einen Satz im Sinne des neuen Art. 2 "die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert" nicht gegeben, hingegen einen anderen Text, der in veränderter Form und mit verändertem Inhalt in der Verfassung 1921 vorkommt.

1862 § 2 Abs. 1:

"Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in gegenwärtiger Verfassungsurkunde festgelegten Bestimmungen aus."

1921 Art. 7 Abs. 1:

"Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates und übt sein Recht an der Staatsgewalt ..."

Der Satzteil von 1862 "vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt" ist weggelassen. Nach dem Text von 1921 übt der Fürst "sein Recht an der Staatsgewalt" aus. Er besitzt nur noch, wie das Volk auch, ein "Recht an der Staatsgewalt."

Liechtenstein hat in einer Zeit, da andere Staaten revolutionär zu monistisch gebauten Republiken wurden, in nichtrevolutionärem Übergang einen elliptischen Staat geschaffen, in dem die Staatsgewalt im Fürsten und im Volke verankert ist. Ob dem auch im Lichte der weiteren Bestimmungen der Verfassung so ist, wird im Zusammenhang mit der Ausübung der Staatsgewalt zu erörtern sein. Liechtenstein ist seit 1921 nicht mehr eine konstitutionelle Erbmonarchie, sondern eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer Grundlage. Liechtenstein hat 1921 den monarchischen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts verabschiedet und neu Monarchisches und Demokratisches unter einer Verfassung, in einem einzigen Verfassungsstaat vereinigt.

Die Redaktoren der Verfassung 1921 haben die Änderungen und das Neue begrifflich sorgfältig beachtet. Die Titel der Verfassungen, die Verfassungsbestandteil sind, lauten:

1818:

"Landständische Verfassung"

1862:

"Konstitutionelle Verfassung"

1921:

"Verfassung".

3. Die Ausübung der Staatsgewalt durch Volk und/oder Landtag und Fürst. Die konsensbedürftigen Geschäfte

a) Fürst, Volk und Landtag als Staatsorgane

Fürst, Volk und Landtag sind Staatsorgane. Sie leiten ihre Stellung unmittelbar aus der Verfassung ab. Der Fürst und das Volk sind sog. primäre Staatsorgane, der Landtag ist im personellen Bestand ein von einem Wahlakt des Volkes abhängiges Organ. In den Fällen, in denen der Landtag allein, also ohne Volk, entscheidet, sei es, dass er allein zuständig ist (z.B. Vorschlag zur Ernennung von Regierungsmitgliedern oder Richtern), sei es, dass über einen Landtagsbeschluss (Gesetzesbeschluss,

Finanzbeschluss, Zustimmung zu Staatsvertrag) eine Volksabstimmung nicht stattfindet, weil eine solche weder vom Landtag von sich aus angeordnet noch vom Volk verlangt (Referendumsbegehren) wird, entscheidet der Landtag an Stelle des Volkes als Staatsorgan. Der vom Landtag geformte Wille ist nach der Staatslehre unmittelbar als Wille des Volkes anzusehen.⁶⁸

Der *Fürst* verdankt seine Stellung als Staatsorgan der juristischen Tatsache der Thronfolge (Art. 3). Aufgrund von Art. 2 und 3 der Verfassung ist die Inhaberschaft des Thrones erblich dem Haus Liechtenstein zuerkannt. Die Verfassung zeichnet damit die fürstliche Familie auf Dauer aus. Die Verfassung hat die Ordnung der Thronfolge einschliesslich derjenigen der Volljährigkeit des Fürsten und des Erbprinzen und der allenfalls vorkommenden Vormundschaft durch Verweis auf die beim Erlass der Verfassung 1921 bestehenden Hausgesetze angenommen und übernommen, die damit insoweit Teil der liechtensteinischen Verfassungsordnung geworden ist.⁶⁹ Die Verfassung erklärt die Person des Fürsten für "geheiligt und unverletzlich" (Art. 7 Abs. 2). Sie verleiht damit dem Fürsten die absolute innerstaatliche Immunität. Durch den liechtensteinischen Staat geniesst der Fürst zusammen mit seiner Familie im internationalen Verkehr die gleiche Immunität und Unverletzlichkeit und die gleichen Vorrechte wie andere Oberhäupter souveräner Staaten. Der Staat stellt den Landesfürsten unter den besonderen Schutz des Gesetzes gegen Gewalt und gefährliche Drohung (§ 249 StGB) und schützt den Namen des Fürstenhauses (LGBI. 1963/2) und dessen Wappen als Staatswappen (LGBI. 1982/58) strafrechtlich.

Das Staatsorgan *Volk* bilden jene Landesangehörigen, die das 20. Lebensjahr vollendet, im Lande ordentlichen Wohnsitz haben und nicht im Wahl- und Stimmrecht eingestellt sind (Art. 29 Abs. 2). Diese Regelung gilt seit der Einführung des allgemeinen, nun auch Frauen zustehenden, Wahl- und Stimmrechts 1984. Die Gesamtheit der Wahl- und Stimmberechtigten sind die Aktivbürgerschaft. Juristisch vertritt die Aktivbürgerschaft das ganze Volk.⁷⁰

⁶⁸ Jellinek, S. 544ff. (546), 566ff.

⁶⁹ Vgl. Anm. 8 Abs. 2 vorn.

⁷⁰ Zum Problem der langjährig ansässigen Ausländer in Liechtenstein, denen das liechtensteinische Bürgerrecht fehlt, vgl. Martin Batliner, S. 73f.

Der *Landtag* besteht aus 25 Abgeordneten, die von der Aktivbürgerschaft im Wege des allgemeinen, geheimen und direkten Stimmrechts jeweils für eine Dauer von vier Jahren gewählt werden (Art. 46 Abs. 1 und 47 Abs. 1).⁷¹ Nach der Verfassung ist der Landtag das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen (Art. 45 Abs. 1). In diesem Sinne repräsentiert der Landtag die Aktivbürgerschaft und das gesamte Volk.

Die Mandatsdauer (Legislaturperiode) des Landtags dauert vier Jahre, endet aber bei Auflösung vorzeitig. Die Mandatsdauer ist in jährliche Sitzungsperioden (Session) eingeteilt, die in der Regel im März eines Jahres mit der Landtagseröffnung beginnen und im Dezember mit der Schliessung des Landtags enden. Die Einberufung zur Eröffnung der Sitzungsperiode erfolgt durch den Fürsten oder auf Verlangen von 1000 Stimmberechtigten oder drei Gemeinden (Art. 48 Abs. 1 und 2; 49 Abs. 1). Der Landtag besitzt kein Selbstversammlungsrecht zur Eröffnung der Sitzungsperiode. Innerhalb der Sitzungsperiode werden die Sitzungen vom Landtagspräsidenten angeordnet (Art. 49 Abs. 2). Fünf Abgeordnete können die Einberufung zu einer Landtagssitzung verlangen (§ 16 Abs. 2 GOLT). Am Ende jeder Sitzungsperiode wird der Landtag durch den Fürsten geschlossen (Art. 55).

Der Landtag kann vor Ablauf der vierjährigen Mandatsdauer durch den Fürsten oder das Volk aufgelöst werden (Art. 48 Abs. 1 und 3). Ein Selbstaufhebungsrecht steht dem Landtag nicht zu.⁷² Zur Vornahme eines Auflösungsaktes durch den Fürsten oder das Volk genügt nicht ein ein-

⁷¹ Martin Batliner, S. 71ff., 81ff.

⁷² Wohl kann das verfassungsmässige Funktionieren des Landtages z.B. durch ein verfassungsrechtlich fragwürdiges Fernbleiben von Abgeordneten zu den Sitzungen (vgl. Art. 53) blockiert werden, wenn es bewirkt, dass das Beschlussquorum des Landtages von zwei Dritteln der Abgeordneten nicht mehr gegeben ist (Art. 58 Abs. 1). Ist das Funktionieren des Landtages anderswie nicht herzustellen, bleibt u.U. die Landtagsauflösung als einziges rechtliches "Heilmittel", um über vorgezogene Wahlen bald wieder zu einem funktionierenden Landtag zu gelangen (vgl. Batliner, *Parlament*, S. 111 Anm. 229, 145f.). Denn die Verfassung intendiert das gute Funktionieren seiner Organe und des Staates (in diesem Sinne z.B. kurze Frist von sechs Wochen für Landtagswahlen nach Landtagsauflösung und Frist von vierzehn Tagen zur Landtagseinberufung nach der Wahl [Art. 50], Stellvertreterregelungen für den Fürsten [Art. 13^{bis}], für den Landtag [Art. 46 Abs. 2], besonders ausgeklügelt für die Regierung [Art. 79 Abs. 2 und 3, 88, 91], für die Gerichte [diverse Bestimmungen], Präsenzpflicht der Abgeordneten [Art. 53], Stimmzwang der Regierungsmitglieder [Art. 81], verantwortliche Weiterführung der Regierungsgeschäfte durch die bisherigen Regierungsmitglieder bis zur Neuernennung der Kollegialregierung [Art. 79 Abs. 6], Eid auf die Verfassung [Art. 54; 109] etc.).

facher Vertrauensverlust. Eine Volksabstimmung über die Auflösung seitens des Volkes bedarf vorgängig eines "begründeten, schriftlichen Verlangens" von wenigstens 1500 wahlberechtigten Landesbürgern (Art. 48 Abs. 2 und 3). Eine Auflösung durch den Fürsten ist nur aus "erheblichen Gründen"⁷³ statthaft und unter Beachtung diverser Verfahrensgarantien: die erheblichen Gründe sind dem versammelten Landtag mitzuteilen; die Auflösung selbst kann "nur vor dem versammelten Landtage ausgesprochen werden" (Art. 48 Abs. 1). Vor der Auflösung kann der Landtag die Gründe zweifellos debattieren, zu entkräften versuchen, seine Einwände erheben. In der Sitzung des Landtags, die seine Auflösung zum Gegenstand hat, ist dem Landtag, bevor die Auflösung ausgesprochen oder wirksam wird, "unter allen Umständen Gelegenheit zu geben", den Landesausschuss⁷⁴ zu wählen (Art. 72 Abs. 2). Der Anspruch über die Auflösung bedarf zur Gültigkeit der Gegenzeichnung (Art. 85 und 86) durch den verantwortlichen Regierungschef.

Der Status der Abgeordneten gegenüber Einwirkungen durch andere staatlichen Gewalten wurde seit 1818 stufenweise verstärkt. Die Verfassungstexte sprechen für sich (Hervorhebungen durch den Verfasser):

1818 § 4:

"Die Landmannschaft (welche zusammen mit der Geistlichkeit die Landstände bildet) wird durch die zeitlichen Vorsteher oder Richter ... vorgestellt. Das Recht der Landstandschaft haben aber auch alle Unsere übrigen *Unterthanen, die für ihre Person an liegenden Gründen einen Steuersatz von fl. 2000 ... ausweisen, 30 Jahre alt, vom unbescholtenen und uneigennütigen Rufe, und verträglicher Gemüthsart sind.*"

⁷³ Dieses verfassungsrechtliche Erfordernis des Vorliegens "erheblicher Gründe" ist ungewöhnlich im internationalen Vergleich. Vgl. z.B. Art. 29 Abs. 1 Satz 1 österr. B-VG ("Der Bundespräsident kann den Nationalrat auflösen, er darf dies jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass verfügen."); Art. 12 Abs. 1 der französischen Verfassung von 1958 ("Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et les présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale."); Art. 71 Satz 1 der belgischen Verfassung von 1831 ("Le roi a le droit de dissoudre les chambres, soit simultanément, soit séparément."). Im Vergleich dazu legt die liechtensteinische Verfassung mit dem Erfordernis des Vorliegens "erheblicher Gründe" die Entscheidung über die Auflösung des Landtages nicht ins rein politische Belieben der Beteiligten, sondern gibt auch ein am Massstab des Verfassungsrechtes zu messendes Entscheidungskriterium vor.

⁷⁴ Batliner, Parlament, S. 102ff.

1818 § 10:

“Jede eigenmächtige Versammlung der Stände ohne vorhergegangene Einladung, so wie jede eigenmächtige Verlängerung der Sitzung wird, ausser der Ungültigkeit der Beschlüsse, mit Verlust der Landstandschaft, und nach Umständen noch strenger, so wie tumultarisches, und achtungswidriges Betragen nach Vorschrift der bestehenden Gesetze bestraft werden.”

1862 § 57:

“Activ und passiv wahlberechtigt sind alle Liechtenstein'schen Landesangehörigen männlichen Geschlechts, welche im Vollgenusse bürgerlicher Rechte stehen, das 24. Lebensjahr erreicht, einen Beruf für sich auf eigene Rechnung betreiben und im Fürstenthume wohnen.”

Ein gewählter Abgeordneter kann nach der Verfassung 1862 nicht abberufen werden. Auch geniesst er seit 1862 die parlamentarische Immunität, die nur der Landtag selbst aufheben kann.

1862 § 107 Abs. 1:

“Kein Mitglied des Landtages kann während der Dauer der Sitzung ohne Einwilligung des Landtages verhaftet werden, der Fall der Ergreifung auf frischer That ausgenommen.”

Nach Art. 29 Abs. 2 der geltenden Verfassung steht (seit 1984) das aktive und passive Wahlrecht “allen Landesangehörigen zu, die das 20. Lebensjahr vollendet, im Lande ordentlichen Wohnsitz haben und nicht im Wahl- und Stimmrecht eingestellt sind.”⁷⁵

Die Immunität der Abgeordneten gilt nach der Verfassung 1921 für die ganze Sitzungsperiode, und es ist die sog. Indemnität eingeführt, welche den Abgeordneten in seiner Abstimmungs- und Redefreiheit, letztere unter Vorbehalt der Disziplinargewalt des Landtages, besonders schützt:

1921 Art. 56 Abs. 1:

“Kein Abgeordneter darf während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Einwilligung des Landtages verhaftet werden, den Fall der Ergreifung auf frischer Tat ausgenommen.”

⁷⁵ Martin Batliner, S. 71ff.

1921 Art. 57 Abs. 1:

“Die Mitglieder des Landtages stimmen einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung. Sie sind für ihre Abstimmungen niemals, für ihre in den Sitzungen des Landtages oder seiner Kommissionen gemachten Äusserungen aber nur dem Landtage verantwortlich und können hiefür niemals gerichtlich belangt werden.”

1939 folgt ein Einbruch in das System des unabhängigen Abgeordneten. Art. 47 Abs. 2 lautet:

“Die Versammlung der Wählergruppen, welcher ein Abgeordneter zugehört, hat das Recht, über Antrag der Fraktion der betreffenden Wählergruppe den Abgeordneten aus wichtigen Gründen aus dem Landtage abzuberufen.”

Diese kurz vor dem Zweiten Weltkrieg erlassene Regelung steht quer zu den übrigen Verfassungsbestimmungen. Sie dürfte aber, mangels Konkretisierung, inoperabel sein.⁷⁶

b) Die konsensbedürftigen Geschäfte⁷⁷

– Die *Verfassung- und Gesetzgebung*: Zur Einleitung des Verfassungs- und Gesetzgebungsprozesses ist beim Landtag formell ein Initiativbegehren (Vorschlag, Antrag) durch einen hiefür verfassungsrechtlich zuständigen Initiativberechtigten einzubringen. Bereits die Verfassung 1862 unterschied das Initiativrecht in der Verfassunggebung von demjenigen in der einfachen Gesetzgebung, wies aber das Initiativrecht denselben Organen zu. Nach der Verfassung 1862 konnten *“Anträge auf Abänderungen oder Erläuterungen dieses Grundgesetzes ... sowohl von der Regierung (i.e.: Landesfürst, der Verf.)⁷⁸ als auch von dem Landtage gestellt werden”* (§ 121 Abs. 2). *“Das Recht der Initiative in der Gesetzgebung”* stand *“sowohl dem Landesfürsten als dem Landtage zu”* (§ 41).

⁷⁶ Martin Batliner, S. 129ff.

⁷⁷ Gemeint sind hier die dem Konsens zwischen Volk und/oder Landtag und Fürst unterliegenden Geschäfte. Doch bedürfen deren konsensualen Akte in gleicher Weise wie die einseitig vom Fürsten ausgehenden Verordnungen, Erlässe und Resolutionen stets auch der Zustimmung (Gegenzeichnung) des Regierungschefs. Im Bereich der Aussenvertretung ist die (konsensuale) Mitwirkung der Regierung erforderlich (Art. 8 Abs. 1); beim Voranschlag steht der Regierung das Antragsrecht zu (Art. 69 Abs. 1).

⁷⁸ Zur Terminologie vgl. Batliner, Verfassungsschichten, S. 292 Anm. 26, und dte. Nachw.

Die Verfassung 1921 hat diese Initiativrechte verändert übernommen, dabei zum Teil eingeschränkt, zum grösseren Teil aber ausgeweitet und mehreren Organen zugewiesen: So besitzen 1921, wie schon 1862, sowohl der Fürst selbst ("Regierung")⁷⁹ als auch der Landtag das Recht der Verfassungsinitiative (Art. 111 Abs. 2); dieses Recht können aber auch alle Organe in Anspruch nehmen, die gemäss der Verfassung 1921 das Recht der Gesetzgebungsinitiative haben (Art. 111 Abs. 2 i.V.m. Art. 64). Dies sind, (geändert) die Kollegialregierung im Sinne von Gesetzesvorschlägen des "Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen" gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. a, (wie bisher) der Landtag selbst (Art. 64 Abs. 1 lit. b), sowie (neu) das Volk. Die Volksinitiativen für Gesetze erfordern wenigstens 1000 Unterschriften wahlberechtigter Landesbürger oder einen Vorschlag von wenigstens drei Gemeinden (Art. 64 Abs. 1 lit. c und Abs. 2); um eine Verfassungsinitiative seitens des Volkes zustandezubringen, sind Unterschriften von wenigstens 1500 wahlberechtigten Landesbürgern oder ist ein Initiativvorschlag von wenigstens vier Gemeinden nötig (Art. 64 Abs. 4). Kurz, das Recht zur Einbringung von Gesetzesinitiativen beim Landtag steht zu: der Kollegialregierung im Sinne von Gesetzesvorschlägen des "Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen", dem Landtag selbst, wenigstens 1000 wahlberechtigten Landesbürgern oder drei Gemeinden. Das Recht zur Einbringung von Verfassungsinitiativen beim Landtag haben der Fürst, der Landtag selbst, die Kollegialregierung, wenigstens 1500 wahlberechtigte Landesbürger oder vier Gemeinden.

Beim Landtag eingebrachte Initiativvorlagen unterliegen vorerst einer Diskussion über Eintreten oder Nichteintreten (§ 29 GOLT). Tritt der Landtag auf eine Vorlage ein, muss diese, um als Gesetzes- oder Verfassungstext Gültigkeit zu erlangen, weitere Hürden nehmen. Die einfachen Gesetze bedürfen (seit 1862 sowie auch nach der Verfassung 1921) zur Gültigkeit der zustimmenden Beschlussfassung im Landtag (Art. 62 lit. a, 65 Abs. 1), der Sanktion des Landesfürsten (Art. 9, 65 Abs. 1) und der Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs (Art. 65 Abs. 1, 85). Dies gilt ebenso für Verfassungsänderungen, welche im Landtag die einhellige Zustimmung oder eine zweimalig zustimmende Stimmenmehrheit von drei Vierteln der anwesenden Abgeordneten erfordern (Art. 111 Abs. 2).

⁷⁹ Vgl. vorstehende Anm. 78.

Hinzugekommen ist 1921 das Recht des Landtages, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage nach der gültigen Verabschiedung im Landtag dem stimmberechtigten Volk zur Abstimmung zu unterbreiten; ebenso findet, bei vom Landtag gültig beschlossenen, nichtdringlich erklärten Verfassungs- oder Gesetzesvorlagen, eine Volksabstimmung auf ein zustandegekommenes Referendumsbegehren hin statt (Art. 66); ein Referendumsbegehren kann auch durch drei bzw. bei Verfassungsvorlagen durch vier Gemeinden gestellt werden (Art. 66).⁸⁰ Geht ein Gesetzesentwurf auf eine Volksinitiative, sei es eine Initiative von wenigstens 1000 Stimmberechtigten oder eine Initiative von wenigstens drei Gemeinden zurück, so hat, falls der Landtag dem Initiativtext in der vorgelegten Form nicht zustimmt, zwingend eine Volksabstimmung über die Initiativvorlage stattzufinden (Art. 66 Abs. 6). Art. 66 Abs. 6 spricht zwar nur von "Gesetzesentwurf", doch gilt die Bestimmung entsprechend für Volks-Verfassungsinitiativen von wenigstens 1500 Stimmberechtigten oder vier Gemeinden (Art. 85 Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 82 Abs. 2 VRG).

Stimmt der Landtag, oder bei Volksabstimmungen das Volk, einer Verfassungs- oder Gesetzesvorlage nicht zu, ist die Vorlage definitiv gescheitert. Wird die Vorlage vom Landtag, und/oder vom Volk angenommen, bedarf sie zur Gültigkeit der Sanktion des Fürsten; ohne fürstliche Sanktion ist das Verfassungsgesetz oder Gesetz definitiv nicht zustandegekommen. Entsprechendes gilt nochmals für die Gegenzeichnung durch den verantwortlichen Regierungschef. Schliesslich bedarf die Vorlage der Kundmachung im Landesgesetzblatt (Art. 65, 67).

⁸⁰ Eine Volksabstimmung über eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage, sei es, dass der Landtag von sich aus eine solche anordnet, sei es, dass gegen eine vom Landtag beschlossene Vorlage das Referendum ergriffen wird, findet nur statt, wenn der Landtag zuvor der Vorlage gültig zugestimmt hat. Eine Vorlage zur Änderung der Verfassung beispielsweise, mag sie vom Landtag selbst oder von der Regierung oder vom Fürsten initiiert sein (Verfassungsinitiative) bedarf der Beratung (Eintreten, Lesungen: § 29 GOLT) im Landtag, der die Vorlage auch ändern kann, und der gültigen Beschlussfassung durch denselben. Wird einer solchen Verfassungsvorlage im Landtag nicht einhellig von allen anwesenden Abgeordneten oder in zwei nacheinander folgenden Sitzungen von drei Vierteln der Abgeordneten zugestimmt (Art. 111 Abs. 2), fällt die Vorlage, und mit ihr die Initiative, aus Abschied und Traktanden; es kann dagegen weder ein Referendum ergriffen werden, noch kann der Landtag von sich aus eine Volksabstimmung anordnen, noch kann eine Volksabstimmung stattfinden, es fehlt auch die Grundlage für eine fürstliche Sanktion. Eine Ausnahme davon bilden auf dem Wege von Volksinitiativbegehren eingereichte Vorlagen. Der Landtag kann solchen Volksinitiativvorlagen nur in unveränderter Form zustimmen, andernfalls ist über die Initiativvorlage in einer Volksabstimmung zu entscheiden. Vgl. Walter Kieber, Der Gegenvorschlag des Landtages ist verfassungswidrig, in: LVolksblatt vom 2.11.1985; Martin Batliner, S. 142f.

– Nach der Landständischen Verfassung 1818 hatten die Landstände “sich nur über die Einbringlichkeit der postulierten Summen zu berathschlagen, und dafür zu sorgen” (1818 § 11). Das Recht, nur über die Einbringlichkeit der vom Landesherrn postulierten Summen zu beraten und dafür zu sorgen, ist fundamental verschieden vom Recht, über die Staatsausgaben bestimmen zu können. Dieses letztere Recht wurde 1862 mit dem umfassenden *Budgetrecht* des Landtages erlangt (1862 § 45). Die Verfassung 1921 ist etwas präziser (“für das nächstfolgende Verwaltungsjahr ... ein Voranschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen” [Art. 69 Abs. 1]), aber im wesentlichen nicht über die seit 1862 bestehenden Rechte des Landtages hinausgegangen. Der Voranschlag ist “nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Einheit, der Spezifikation und der Bruttodarstellung” (Art. 4 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz) zu erstellen. Etwaige Ersparnisse in den einzelnen Positionen dürfen nicht zur Deckung des Aufwandes in anderen Positionen verwendet werden (Art. 69 Abs. 4). Da der jährliche Voranschlag in Form eines formellen Gesetzes festgesetzt und beschlossen wird, bedarf er der Sanktion des Landesfürsten und der Gegenzeichnung. Vorbehaltlich der nachträglichen Genehmigung durch den Landtag ist die Regierung berechtigt, gerechtfertigte, im Voranschlage nicht vorgesehene, dringliche Ausgaben oder bei einzelnen Positionen des Voranschlages gerechtfertigte Mehrausgaben zu machen (Art. 69 Abs. 2 und 3).

Insofern als der Landtag über die Aktiven der Landeskasse nur in Übereinstimmung mit dem Landesfürsten verfügen darf (Art. 70), werden auch die *einfachen Ausgabenbeschlüsse* des Landtages dem Fürsten zur Zustimmung unterbreitet.

Neu ist, seit 1921, das Referendumsrecht des Volkes gegen nichtdringlich erklärte Ausgabenbeschlüsse des Landtages; ebenso kann der Landtag einen von ihm gefassten Ausgabenbeschluss von sich aus dem Volk zur Abstimmung unterbreiten (Art. 66 Abs. 1).

Auf diese Weise besitzen der Landtag, gegebenenfalls das Volk, und der Fürst die Möglichkeit, einen Voranschlag in der vorgelegten Form oder einen sonstigen Ausgabenbeschluss zu verweigern.

– *Staatsverträge* werden vom Fürsten unterzeichnet und vom Regierungschef gegengezeichnet. Alle wichtigen unterzeichneten Staatsverträge bedürfen ferner anschliessend, dies gilt bereits seit 1862, der Zustimmung des Landtages (1862 § 23 Abs. 2; 1921 Art. 8 Abs. 2) sowie

im Normalfall der nachherigen Ratifikation durch den Fürsten, für welche wiederum die Gegenzeichnung des Regierungschefs erforderlich ist.

Neu hinzugekommen sind, im Jahre 1992, das Recht des Landtages, einen Zustimmungsbeschluss zu einem Staatsvertrag dem Volke zur Abstimmung vorzulegen, wie auch das Recht des Volkes oder von vier Gemeinden (Referendumsbegehren), einen Zustimmungsbeschluss des Landtages zu einem Staatsvertrag einer Volksabstimmung zu unterziehen (Art. 66^{bis}). Lehnt der Landtag seine Zustimmung zu einem Staatsvertrag ab, ist der Staatsvertrag endgültig gescheitert. Verweigert das Volk seinerseits einem Zustimmungsbeschluss des Landtages zu einem Staatsvertrag die Annahme, ist die Verweigerung ebenso definitiv. Das gleiche gilt (natürlich schon bei einer Nichtunterzeichnung oder) bei der Nichtratifikation durch den Fürsten.

– Die *Regierungsmitglieder* werden neu, seit 1921, vom Landtag dem Fürsten zur *Ernennung vorgeschlagen* (Art. 79 Abs. 2). Entsprechendes gilt für die *Abberufung* von Regierungsmitgliedern (Art. 80).⁸¹

– Die *Landrichter* und *Richter des Obergerichtes* und *Obersten Gerichtshofes* werden neu, seit 1921, vom Landtag dem Fürsten zur *Ernennung vorgeschlagen* (§ 2 Abs. 1 GOG; Art. 102 Abs. 3 Verfassung). Die Mitglieder des Schöffens- und des Kriminalgerichtes werden grösstenteils vom Landtag direkt gewählt.⁸²

Institutionell neu als Gerichte geschaffen wurden 1921 die *Verwaltungsbeschwerde-Instanz* und der *Staatsgerichtshof* (Art. 97f.; 104ff.). Die *Richter der Verwaltungsbeschwerde-Instanz* und des *Staatsgerichtshofes* werden vom Landtag gewählt. Der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerde-Instanz und der Präsident des Staatsgerichtshofes werden vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages ernannt bzw. in der Wahl bestätigt (Art. 97 und 105).⁸³

Somit bedürfen Verfassungsgesetze und einfache Gesetze, der Landesvoranschlag und im Prinzip sonstige Finanzbeschlüsse, wichtige Staatsverträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages, gegebenenfalls des Volkes, und des Fürsten. Die Ernennung der Regierungsmitglieder erfolgt durch den Landesfürsten auf Vorschlag des Landtages. Ent-

⁸¹ Näheres dazu S. 77ff. hinten.

⁸² Näheres dazu S. 86f. hinten.

⁸³ Näheres dazu S. 86f. hinten.

sprechendes gilt bei der Abberufung von Regierungsmitgliedern. Die Zivil- und Strafrichter (Landgericht [ausgenommen vom Landtag direkt gewählte Mitglieder des Schöffen- und des Kriminalgerichtes], Obergericht, Oberster Gerichtshof) werden vom Landtag dem Fürsten zur Ernennung vorgeschlagen. Der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerde-Instanz wird vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages ernannt. Die Wahl des Präsidenten des Staatsgerichtshofes durch den Landtag unterliegt der Bestätigung durch den Fürsten. Alle Akte des Fürsten ihrerseits erfordern die Gegenzeichnung durch den verantwortlichen Regierungschef.⁸⁴

Die des Konsenses beider Seiten bedürftigen Geschäfte sind Kennzeichen des elliptischen Gewaltensystems seiner Ausübung nach. Es sind die Geschäfte, die sowohl des Beschlusses des Landtages, und/oder des Volkes, als auch der Zustimmung des Fürsten bedürfen, um Gültigkeit zu erlangen.

Die Sach- und Personalbeschlüsse werden von den beteiligten Organen rechtlich weder gemeinsam als Gesamtorgan, noch je einzeln auf eine Weise gefasst, dass sie am Ende, nach allfälligen Differenzbereinigungen, in inhaltlich koordinierte Zustimmungen münden. Vielmehr erfolgen die Beschlüsse der Organe nacheinander, so dass in jeder Phase das Nichtzustandekommen eines Beschlusses wie ein absolutes Veto wirkt, und das Sach- oder Personalgeschäft gar nicht mehr vor das nächste Organ gelangt. Ein positiver Beschluss dagegen ist oder wirkt wie ein Antrag an das nächstfolgende Organ und ist daher in seinem Bestand nicht endgültig, bis das letztbefasste Organ seine Zustimmung erteilt hat.

Dabei ist es von Bedeutung, dass die inhaltliche Ausgestaltung oder personelle Auswahl formell jeweils vom Landtag vorgenommen wird. Auf diese Weise ist bei Sachvorlagen (Verfassungsgebung, Gesetzgebung, Voranschlag, Finanzbeschlüsse) der besondere Einfluss des Landtages leicht zu erkennen. Die zu beschliessenden Texte erhalten ihre Gestalt im Landtag; Ausnahmen bilden Verfassungs- und Gesetzesinitiativtexte des Volkes, deren genauer Wortlaut von den Initianten vorgegeben wird, sowie Staatsverträge, die ihre Gestalt durch die Unterzeichnung des Fürsten erhalten. Bei Personalgeschäften (Vorschläge zur Ernennung von Regierungsmitgliedern oder Richtern) besitzt der Landtag das Recht der Personenauswahl. Die Wahl der je vier Richter der Verwaltungsbe-

⁸⁴ Näheres dazu S. 87ff. hinten.

schwerde-Instanz und des Staatsgerichtshofes (dessen Vorsitzender bzw. Präsident ausgenommen) trifft der Landtag allein, ebenso die jeweilige Wahl der beiden Schöffen des Schöffengerichtes und von vier Mitgliedern des fünfköpfigen Kriminalgerichtes.

Die Behandlung eines Sach- oder Personalgeschäftes setzt die Einbringung eines formell korrekten Antrages voraus (z.B. Regierungsvorlage, Landtagsinitiative, Volksinitiative, Personalantrag einer Fraktion oder von Abgeordneten). Dabei sind solche Vorlagen und Anträge nicht selten von massgebendem Einfluss auf die inhaltliche Endgestalt des Beschlusses. Beim Abschluss von Staatsverträgen liegt die inhaltliche Ausformulierung – die, einmal ausgehandelt, nicht leicht änderbar ist – primär bei der verhandelnden Regierung, bevor der Vertrag vom Fürsten unterzeichnet und dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt wird. Häufig fallen wichtige Vorentscheidungen darüber, dass es zu einer Vorlage kommt, sowie bezüglich des Inhaltes von Sachvorlagen und Personalanträgen bereits im nichtinstitutionalisierten Vorverfahren in den Fraktionen sowie bei der Präsentation von Parteiprogrammen, der Vorstellung von Regierungskandidaten bei Landtagswahlen, der personalen Vorselektion in Parteigremien.

Am Ende aber spricht der Landtag bei zu behandelnden Sachgeschäften sein Ja oder seine Nichtzustimmung (Nein) zu einer bereinigten Gesamtvorlage oder bei Personalentscheidungen zu einer Person. Bei Verfassungs- und Gesetzesinitiativen des Volkes gelangt bereits ein vorgegebener Initiativtext vor den Landtag, dem der Landtag und/oder das Volk nur noch zustimmen kann oder nicht. Bei Staatsverträgen bedürfen die verhandelten Texte der Erstzustimmung des unterzeichnenden Fürsten. In allen nachherigen Phasen ist von den beteiligten Organen nur eine Zustimmung oder Nichtzustimmung zur Gesamtvorlage oder zum Personalantrag möglich.

Während im monistischen Staat häufig eine einzige Instanz endgültig negativ oder positiv entscheidet (gelegentlich nach suspensivem Veto des Präsidenten [USA], der Behandlung einer Vorlage im österreichischen oder deutschen Bundesrat), oder während etwa in der Schweiz, nach Differenzbereinigungen zwischen National- und Ständerat, das Volk nicht selten die letzte Instanz bildet, bedarf in Liechtenstein jeder konsensbedürftige Akt des Landtages und/oder des Volkes noch der Zustimmung des Fürsten. Der Fürst ist nach der Verfassung kompetentiell alles andere als eine "Repräsentationsfigur". Wenn, verfassungsrechtlich

gesprochen, der Landtag einstimmig ein Gesetz oder Verfassungsgesetz beschliesst und das Volk über ein Referendum mit grosser Mehrheit zu einer Vorlage die Zustimmung erteilt, so wird diese Vorlage ohne die Zustimmung (Sanktion) des Fürsten definitiv nicht Gesetz oder Verfassungsgesetz. Kein Regierungsmitglied kann bestellt werden, ohne den Mehrheitsbeschluss des Landtages, ebenso wenig ein Richter. Und keiner ist bestellt, ohne auch die Zustimmung des Fürsten zu erhalten. Jedes Organ, der Landtag, das Volk und der Fürst, hat eine absolute Vetomacht. Es ist aber eine Macht im Negativen. Kein Organ ist rechtlich so stark, auch nicht in der Aussenpolitik, dem anderen positiv seinen Willen aufzuzwingen, sich gegen den anderen durchzusetzen.

Der elliptisch gebaute Staat kann stark sein, wenn alle Beteiligten zusammenwirken. Liechtenstein verfügt über ein eindrückliches Mischsystem von direktdemokratisch (Volk), kollegialisch (Landtag etc.) und monarchisch (Fürst) geformten Elementen, wie es Riklin in einem magistralen Vortrag charakterisiert hat.⁸⁵ Ein solches System kann über seine staatliche Dimension hinaus Kraft, Ansehen und Sympathie gewinnen, wenn die Beteiligten eine konsensuale Kultur entfalten. Liechtenstein hat mit seinem System in den wechselvollen Jahren der Geschichte gute Erfahrungen gemacht. Der elliptische Staat, der auf der demokratischen Seite nochmals in direktdemokratische und repräsentative Elemente aufgeteilt ist und zudem eine monarchische Komponente hat, ist aber schwächer als der monistische, wenn die Kräfte im Staat gegeneinander arbeiten, gegenseitig unerfüllbare Bedingungen stellen, einander blockieren. Ist solches Verhalten von Dauer, bricht das System auseinander oder überwältigt die stärkere Kraft die schwächere.

In Liechtenstein wird oft von den zwei "Souveränen", Fürst und Volk, geredet. Souverän waren die absoluten Fürsten. Sie standen über der Verfassung. Was sie sagten, war rechtlich für alle bindend. Lateinisch ausgedrückt hiess dies: *Rex suprema lex* (Der König ist das oberste Gesetz); oder französisch: "*Si le roi le veut, la loi le veut*" (Wenn der König es will, will es das Gesetz). Im Verfassungsstaat, auch im monistischen mit einer höchsten Gewalt im Staat, gibt es keinen Souverän mehr. Unscharf könnte man in Grossbritannien (beim Parlament), auch noch in der Schweiz beim Gesetzgeber vom Souverän sprechen, weil dort die Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit nicht überprüft werden können

⁸⁵ Riklin, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, S. 20ff.

und der einfache Gesetzgeber somit die Verfassung quasi ausser Kraft setzen kann (Art. 113 Abs. 3 BV). Im rechtlich ausgebildeten Verfassungsstaat sind alle Gewalten unter die Verfassung gezwungen. Die Verfassung legt auch die Bedingungen fest, wie die Verfassung ihrerseits geändert und weiterentwickelt werden kann. Alles verläuft gemäss, unter und innerhalb der Verfassung. Niemand steht darüber, auch nicht in Liechtenstein. Alle Gewalten sind solche aufgrund und innerhalb des Verfassungsstaates.⁸⁶

Die suggestive Rede von den zwei "Souveränen" erscheint, ohne dass dies klar ausgesprochen wird, in der Sache wie eine um das Demokratische erweiterte Auflage der Lehre des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts. Die beiden "Souveräne" schreiten gleichsam als die Staatsgewalten in Urgestalt durch das Land, und das Recht tritt ihnen in ihrer originären Macht bloss Schranken setzend und sie mässigend entgegen. Im Verfassungsstaat von 1921 dagegen ist das Recht nicht nur Schranke, sondern es konstituiert, verfasst und begrenzt die Staatsgewalt und ihre Zuständigkeiten. Zuständigkeiten bestehen nur, insofern und insoweit sie verfassungsrechtlich konstituiert sind. Und nur in dem Falle kann auch von legitimer Gewalt gesprochen werden.

Ungeachtet solcher notwendiger Klarstellung ist es fragwürdig, von zwei Souveränen zu sprechen, wo jeder gegen jeden die volle Vetomacht besitzt und keiner den andern positiv überwinden kann. In einer Aktiengesellschaft, in der mit Mehrheit abgestimmt wird, käme es bei zwei Aktionären mit je 50 % Stimmrechtsanteil niemandem in den Sinn, von zwei Souveränen zu sprechen. Souverän wären bestenfalls beide Aktionäre zusammen als eine Einheit. Doch Helvetismen wie "Souverän" passen weder in unseren ausgebildeten Verfassungsstaat noch in unseren elliptischen Staat mit mindestens zwei Vetomächten.

Die Vetomacht ist eine absolut wirkende negative Macht. Das schliesst nicht aus, dass jeder Beteiligte vom Beginn des Planungs- und Entscheidungs- und Selektionsprozesses an, also präventiv auf die jeweils andere Vetomacht in einer bestimmten Richtung positiv politischen Einfluss nehmen kann, indem frühzeitig das mögliche Veto angekündigt wird: Wenn du diesen Wunsch in einer Vorlage nicht berücksichtigst, werde ich die Vorlage scheitern lassen. Wenn du das tust, werde ich meine

⁸⁶ Kriele, Einführung in die Staatslehre, S. 121ff., 127ff., 273ff.; Wildhaber, Entstehung und Aktualität der Souveränität.

Zustimmung verweigern. Gibst du mir das eine im einen Fall, werde ich dir das andere in einem anderen Fall zugestehen.

4. Die Ausübung der Staatsgewalt durch Regierung und Verwaltung

a) Organisation, Verfahren, Kompetenzen – Regierung und Verwaltung als rechtlich begründeter Machtfaktor (Besondere Fragen der Stellung der Regierung im Staatsgefüge, der Stellung des Regierungschefs und der Bestellung und Abberufung der Regierung werden unten unter lit. b–d behandelt.)

Verschiedene, detaillierte Regelungen der Verfassung betreffen die Zusammensetzung der Regierung, die Stellvertretung, das Verfahren, die Beschlussfassung in der Kollegialregierung, den Ausschluss und die Ablehnung von Regierungsmitgliedern, sowie den Diensteid (z.B. Art. 79 Abs. 1–3, 81–84, 85 Satz 1, 87–91). Die Kollegialregierung besteht aus fünf Mitgliedern, dem Regierungschef und vier Regierungsräten. Jedes Regierungsmitglied hat einen Stellvertreter. Die Regierung fasst ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit unter den anwesenden Mitgliedern. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitzende. Es besteht Stimmzwang. Zu einem gültigen Beschluss ist die Anwesenheit von wenigstens vier Mitgliedern erforderlich. Der Regierungschef führt den Vorsitz im Kollegium und unterzeichnet die Regierungsbeschlüsse. Die Regierung gibt sich ihre eigene Geschäftsordnung (Art. 84).⁸⁷

Bestimmte minder wichtige Geschäfte können durch Gesetz den nach der Geschäftsverteilung zuständigen Regierungsmitgliedern zur selbständigen Erledigung übertragen werden (Art. 83 und 90 Abs. 1). Durch Gesetz können bestimmte Geschäfte der Verwaltung an andere Ämterstellen, Kommissionen und besondere Träger des öffentlichen Rechts übertragen werden (Art. 78 Abs. 2–4). Die Verwaltungsorganisation wird durch Gesetz geregelt (Art. 94).⁸⁸ Der Staat sorgt für eine das materielle Recht schützende Verwaltungsrechtspflege (Art. 27 Abs. 1).⁸⁹

⁸⁷ LGBl. 1994/14.

⁸⁸ LGBl. 1973/41 und besondere auf Art. 78 Abs. 2–4 der Verfassung gestützte Gesetze. Organisatorische Bestimmungen enthält auch das LVG (LGBl. 1922/24 samt Änderungen). Die Organisation der Behörden allgemein erfolgt durch die Verfassung und aufgrund derselben im Wege der Gesetzgebung (Art. 108).

⁸⁹ LGBl. 1922/24 samt Änderungen (LVG).

In bezug auf die Kompetenzen der Regierung sind insbesondere die Vorschriften von Art. 78ff., welche im VII. Hauptstück der Verfassung unter dem Abschnitt "Die Regierung" stehen (vgl. Art. 78 Abs. 1-4, 79 Abs. 6, 83, 84, 86, 90-93), von vorrangigem Interesse. Verstreut sind anderswo in der Verfassung Bestimmungen über Kompetenzen und Funktionen der Regierung und Verwaltung anzutreffen (vgl. Art. 8 Abs. 1, 10, 64 Abs. 1 lit. a, 69, 111 Abs. 2 i.V.m. Art. 64 Abs. 1 lit. a, 114 Abs. 1-2).

Art. 78 Abs. 1 der Verfassung 1921 lautet:

"Die gesamte Landesverwaltung wird ... durch die dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze besorgt."

Zur Landesverwaltung gehören die gesamte innere und äussere Regierung und Verwaltung. In einem allgemeinen Sinne gibt der auf Art. 91 (und 83) der Verfassung gestützte Ressortplan der Regierung⁹⁰ an, was unter Regierung und Verwaltung gemäss den Bestimmungen der "Verfassung und der übrigen Gesetze" (Art. 78 Abs. 1) zu verstehen ist. Doch vermag die Aufzählung von Aufgaben im Ressortplan ausser der Ressortgliederung keine Kompetenzen zu begründen. Diese müssen vielmehr der Verfassung, den Gesetzen oder allenfalls den Verordnungen aufgrund verfassungs- oder einfachgesetzlicher Ermächtigung entnommen werden.

Durch die Regierung werden "die aus dem Verwaltungs- und Aufsichtsrechte fliessenden Einrichtungen" (Verwaltungsverordnungen) getroffen (Art. 10).⁹¹ Der Regierung obliegt die Zuweisung des für die Regierung und die übrigen Behörden nötigen Personales (Art. 93 lit. b), vorbehaltlich der Ernennung der Staatsbeamten durch den Fürsten (Art. 11), die Aufsicht der ihr unterstellten Behörden und die Ausübung der Disziplinargewalt über letztere (Art. 93 lit. a) sowie die Oberaufsicht über die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (Art. 78 Abs. 4). Sie überwacht den gesetzlichen und ununterbro-

⁹⁰ Derzeit LGBL 1993/106.

⁹¹ Nach Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation des Staates, LGBL 1973/41, scheint auch für Verwaltungsverordnungen (wie für Durchführungsverordnungen) die Verbindung zwischen Art. 10 und 92 der Verfassung zu gelten.

chenen Geschäftsgang des Landgerichtes (Art. 93 lit. e) und die Gefängnisse und übt die Oberaufsicht über die Behandlung der Untersuchungshäftlinge und Sträflinge (Art. 93 lit. c).

Der Regierung obliegen verfassungsrechtlich zuständigkeits- und verfahrensmässig abgestützte Pflichten des *Regierens* im eigentlichen Sinn. Sie ist rechtssetzend tätig und erlässt die zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen (Art. 10, 92 Abs. 1, auch 104 Abs. 2). Ihr obliegen die schöpferische Initiierung, Planung, Vorbereitung, Koordination, Steuerung und Führung der inneren und äusseren Politik. Besondere Zuständigkeiten sind ihr gemäss dem auf die Verfassung (Art. 46 Abs. 4, 48 Abs. 2 und 3, 64 Abs. 5, 66 Abs. 7, 66^{bis} Abs. 3) gestützten Gesetz betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte übertragen.⁹² Die Regierung wirkt mit bei der Vertretung des Staates nach aussen (Art. 8 Abs. 1), unterbreitet dem Landtag Gesetzes- und Verfassungsvorlagen, Vorlagen zum Voranschlag und für Finanzbeschlüsse, Staatsverträge etc. (Art. 64 Abs. 1 lit. a und 111 Abs. 2, 69 Abs. 1, 93 lit. g). Im Landtag ist der Regierungsvertreter zu hören (Art. 63 Abs. 4). Die Regierung ist berechtigt, im Voranschlage nicht vorgesehene, dringliche Ausgaben zu machen (Art. 69 Abs. 3, 93 lit. h). Der Regierung obliegt, unter Zuhilfenahme ihres fachlichen und sachkundigen Apparates, die Begutachtung der ihr zu diesem Zwecke vom Landtag überwiesenen Vorlagen (Art. 93 lit. g); dasselbe gilt zweifellos auch für entsprechende Begehren seitens des Landesfürsten ("Vortrag" und "Bericht" [Art. 86 Abs. 1]). Sie ist berechtigt, dem Landesfürsten durch den Regierungschef besondere Anträge zu stellen (Art. 86 Abs. 2), beispielsweise betr. die Unterzeichnung von Staatsverträgen, die Aufnahme und Beendigung diplomatischer Beziehungen, die Ernennung von Beamten, sowie Anträge in bezug auf weitere dem Fürsten zustehende Geschäfte.⁹³ Eine Reihe von Kompetenzen und Funktionen stehen dem Regierungschef persönlich zu.⁹⁴ Alle fürstlichen Hoheitsakte bedürfen der Gegenzeichnung durch den verantwortlichen Regierungschef (Art. 65 Abs. 1, 85 und 86 Abs. 2).

⁹² LGBL 1973/50 samt Änderungen, enthält auch diverse Regierungszuständigkeiten zum Erlass individuell-konkreter Verwaltungsakte.

⁹³ Näheres dazu S. 87f. hinten.

⁹⁴ Näheres dazu S. 76f. hinten.

Unter den der Kollegialregierung unmittelbar von der Verfassung überbundenen Obliegenheiten ist noch Art. 114 Abs. 1 und 2 zu nennen. Die beiden Absätze lauten:

“Mit der Durchführung dieser Verfassung ist Meine Regierung betraut.”

“Die Regierung hat die in dieser Verfassung vorgesehenen Gesetze mit tunlichster Beförderung zu entwerfen und der verfassungsmässigen Behandlung zuzuführen.”

Die Bestimmung, wonach die Regierung mit der Durchführung der Verfassung betraut ist, schafft als solche weder neue Kompetenzen für die Regierung, noch werden dadurch dem Landtag und dem Fürsten Kompetenzen (z.B. Beschlussfassung über Gesetze oder die Sanktion derselben) weggenommen. Doch die Absätze 1 und 2 von Art. 114 enthalten in bezug auf die Durchführung der Verfassung eine besondere Bindung der Regierung, ihre Kompetenzen wahrzunehmen. Dabei bilden die z.B. in Art. 14ff. der Verfassung enthaltenen Aufgaben zur Förderung der gesamten Volkswohlfahrt eine nie endende, insbesondere an die Regierung gerichtete Aufforderung, in einer sich stets verändernden Umwelt, die neue Probleme bringt und neue Lösungen erheischt, entsprechende Vorlagen zu initiieren und auszuarbeiten. Dies gilt u.a. auch im Bereich der Grundrechte (Art. 28ff.), wo der stete Wandel der Verhältnisse immer wieder neue Antworten erfordert, z.B. um dem Gleichheitsgebot von Art. 31 Rechnung zu tragen.

Die Regierung vollzieht die Gesetze (Art. 78 Abs. 1 und 92) und wird dabei zum einen Teil als streng an die Gesetze gebundene *Verwaltung* tätig. Dazu gehören im Rahmen der Staatsaufgaben (z.B. Art. 14ff.) die vollziehenden Tätigkeiten in den Bereichen des Sicherheitswesens, des Zivilstandswesens, des Schulwesens, der Steuerverwaltung, des Gesundheitswesens, der Sozialversicherung, der Fürsorge, des Gewässer- und Naturschutzes, des Forstwesens, des Energie- und Verkehrswesens, der Baupolizei etc. Sie verwaltet die landschaftlichen Gebäude (Art. 93 lit. d). Die Verwaltung erlässt in Vollziehung ihrer Aufgaben selbst oder durch ihr untergeordnete Ämter etc. eine Vielzahl individuell-konkreter Verwaltungsakte (Verfügungen und Entscheidungen) gegenüber Privaten, z.B. die Erteilung einer Gewerbebewilligung oder der administrative Entzug eines Führerscheines. In bezug auf alle ergehenden individuell-konkreten Verwaltungsakte, die jeweils eine einzelne Partei betreffen,

steht dieser, abgesehen vom allfälligen Instanzenzug innerhalb der Verwaltung, das Recht der Verwaltungsbeschwerde an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz oder in besonderen Fällen an den Staatsgerichtshof zu (Art. 97 Abs. 1 und 104 Abs. 2).⁹⁵

Nach Ablauf der Amtsperiode haben die bisherigen Regierungsmitglieder bis zur Neuernennung der Regierung die Regierungsgeschäfte verantwortlich weiterzuführen (Art. 79 Abs. 6).

Die Regierung beaufsichtigt, überwacht, erteilt Weisungen. Sie verwaltet viele Bereiche des öffentlichen Lebens, leistet Dienste, schützt, sorgt für Ruhe und Sicherheit – ihr untersteht die Polizei – bewilligt, verbietet. Sie tätigt die Staatsausgaben. Die Regierung initiiert Politik, plant, sorgt vor, koordiniert, steuert, gestaltet und unterbreitet dem Landtag (und dem Fürsten) entsprechend Vorlagen über Gesetze, das Äussere, den Finanzhaushalt. Gesetze werden durch den Gesetzgeber erlassen, das Dauernde ist deren Geltung, deren Vollzug und Anwendung durch die Exekutive und die Gerichte. Alle fürstlichen Hoheitsakte bedürfen schliesslich der Gegenzeichnung durch den Regierungschef. Die Regierung stellt sich der öffentlichen Diskussion, informiert, berichtet dem Landtag und dem Fürsten und steht diesen beratend-gutachtlich zur Seite. Doch erst zusammen mit ihrem grossen bürokratischen, stets und überall präsenten Apparat von Beratern, Fachleuten, Amtsträgern ist die Exekutive das, was sie auszeichnet: ein rechtlich begründetes, vielgliedriges, *politisches Denk- und Machtzentrum im Staat*. Die Frage *wem gehört und wer kontrolliert die Exekutive?* hat daher seit je die Öffentlichkeit beschäftigt. Wir müssen die Stellung der Regierung im Staatsgefüge und die Kontrolle über sie und ihre einzelnen Akte näher untersuchen.

b) Stellung der Regierung und Verwaltung im Staatsgefüge und Kontrolle derselben und ihrer Akte – Einige ausgewählte Fragen

§ 27 der Verfassung 1862 hatte folgenden Wortlaut:

“Die in der Hand des Fürsten liegende Regierungsgewalt wird nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung durch verantwortliche Staatsdiener ausgeübt werden, welche der Landesfürst ernennt.”

⁹⁵ Batliner, Rechtsordnung, S. 102f., 125f.

Die Regierungs- und Exekutivgewalt lag im 19. Jahrhundert in der Hand des Fürsten. Er allein bestellte seine Staatsdiener. Er allein konnte sie abberufen. Er erteilte ihnen Weisungen und besass die Organisationsgewalt (§§ 24 und 28). Die innere und äussere Regierungspolitik lag bei ihm. Die Verwaltung im technischen Sinn vollzog sich nur zum Teil im strengen Rahmen der Gesetze und unterlag keiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Die parlamentarische Kontrolle war faktisch zweifellos vorhanden, aber rechtlich ungenügend abgesichert; ein förmliches parlamentarisches Interpellationsrecht war nicht vorgesehen, ebenso wenig ein Vertrauensentzug, und über die einer parlamentarischen Ministeranklage zu gebenden Folgen entschied der Fürst (§§ 40 lit. d und 42 Verfassung 1862).

Die Verfassung 1921 hat die Regierung in ihren Zuständigkeiten und Funktionen als *selbständiges Staatsorgan* eingerichtet. In bezug auf deren Bestellung und Abberufung sei auf die Ausführungen nachstehend unter lit. d verwiesen. "Selbständig" heisst natürlich niemals, dass die Regierung nicht an die Gesetze gebunden wäre. Die Verfassung und die Gesetze schaffen erst die Organe und ordnen deren Zuständigkeiten.

In der Domäne der Verwaltung betreibt die Regierung, direkt oder durch die untergeordnete Verwaltung und als Verwaltungsrekursinstanz, selbständigen Gesetzesvollzug, vorbehaltlich, im Falle des Erlasses individuell-konkreter Verwaltungsakte, des gerichtlichen Instanzenzuges an die Verwaltungsgerichte (VBI und StGH). Die Verwaltung ist dabei, im Unterschied zu den Regelungen im 19. Jahrhundert, durchgehend streng an die Gesetze und den von diesen eingeräumten Ermessensspielraum gebunden (Legalitätsprinzip).

Verletzt die Regierung bei ihrem Handeln oder Unterlassen die Gesetze, unterliegt sie selbst u.U. zivilgerichtlicher (Amtshaftung) und strafgerichtlicher rechtlicher Kontrolle.⁹⁶

Je mehr die Regierung auf die Staatsziele hin politisch planend, vorsorgend, Gestaltungen anstrebend, die noch keine rechtliche Gestalt gefunden haben oder die sich wie z.B. die Erhaltung des Friedens und der Unabhängigkeit oft strenger gegenständlicher Regelung entziehen, tätig wird,⁹⁷ bedarf sie auch hiefür wie die rein gesetzessvollziehende Ver-

⁹⁶ Vgl. Ausführungen Walter Kieber in diesem Band, S. 296.

⁹⁷ Politik ist insofern dynamisch, als Gemeinwohl nie ganz erreicht oder ein für allemal erreichtes, sondern ein immerfort anzustrebendes Ziel ist. Zur Politik gehört ein gut Teil Gefahren abwehrender und Werte erhaltender Aktivität: Sicherheit für die Einwohner, Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen, des inneren und äusseren Friedens, Wahrung und Sicherung staatlicher Unabhängigkeit.

waltung der rechtlichen Zuständigkeit und der Einhaltung der Beschlussverfahren, doch fehlt normalerweise ein genügender rechtlicher Massstab zur Beurteilung des Gegenstandes ihres Tuns und Lassens. Der adäquate Prüfungsmassstab zur Kontrolle der Politik ist ein politischer (Wertvorstellungen über das Gemeinwohl), und die Prüfungsorgane sind im Normalfall nicht die Gerichte, sondern nichtrichterliche Instanzen. Dafür steht der klassische Begriff der *politischen Verantwortlichkeit*. Politische Verantwortlichkeit ist keineswegs aus der Verfassung entlassen, sie ist "keine ausserrechtliche Erscheinung" ("in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze" [Art. 78 Abs. 1]), aber es ist ihr "Gegenstand politisch bestimmt", ist die prüfende Instanz eine "politische", ist die "zu verantwortende Tätigkeit nach politischen Massstäben ... zu bewerten".⁹⁸ Die Regierung ist dem Landesfürsten und dem Landtag (politisch) verantwortlich (Art. 78 Abs. 1).

Der Begriff "verantwortlich" hat einen merkwürdigen Doppelsinn von Freiheit und Bindung. Nur wer unabhängig und frei ist, kann Verantwortung tragen, und nur wenn und insoweit er frei ist, verantwortlich sein. Aber der Verantwortliche ist nicht völlig autonom. Der Verantwortliche kann für sein Verhalten von einem andern zur Rechenschaft gezogen werden. Es stehen sich notwendig getrennte Organe gegenüber – nach der liechtensteinischen Verfassung die Regierung einerseits und der Fürst bzw. der Landtag andererseits –, und dies nicht im Verhältnis der Subordination und Weisungsgebundenheit, die die selbständige Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit wieder wegnehmen würden.⁹⁹ Doch hat die Regierung sich und ihre Tätigkeit vor dem Fürsten und dem Landtag politisch zu verantworten.

Politische Verantwortlichkeit wird auch als "Rechenschafts- und Einstandspflicht" bezeichnet.¹⁰⁰ Sie reicht von der Rechenschaftsablage bis

⁹⁸ Mutatis mutandis: Eichenberger, S. 113f.; u.a. auch Scheuner, S. 304ff.; Stern I, S. 988ff., II, S. 316ff.; Bäumlin, S. 240ff.; Badura, Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, S. 573ff.; Schröder, S. 622ff.; Huber III, S. 20ff.

⁹⁹ Scheuner, S. 305; Schröder, S. 622; Stern I, S. 988; Eichenberger, S. 118; Bäumlin, S. 250ff.; Badura, Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, S. 574; ders., Die parlamentarische Demokratie, S. 958ff.; etwa auch BVerfGE 9, S. 268ff. (281); 68, S. 1ff. (87); U.M., in: AöR, Bd. 76 (1950), S. 342: "Es liegt in der Dialektik der Ministerverantwortlichkeit, dass diese den Minister nicht nur abhängiger, sondern zugleich unabhängiger macht."

¹⁰⁰ Kröger, S. 6, 17ff.; Stern II, S. 316ff.; Loewenstein, S. 45ff., 188ff. Der Begriff "Verantwortung" besitzt nach Höffe drei Grundbedeutungen: Aufgabenverantwortung, Rechenschaftsverantwortung und Haftung (Otfried Höffe, Moral als Preis der Moderne, Frankfurt a.M. 1993, S. 20ff.); Saladin, Verantwortung. – Zur parlamentari-

zum politischen Vertrauensentzug und der damit verbundenen Amtsenthebung.

Die Rechenschaftsablage beinhaltet eine umfassende Auskunft-, Begründungs- und Rechtfertigungspflicht. Die Regierung hat alljährlich für das abgelaufene Verwaltungsjahr über die gesamte Staatsverwaltung dem Landtag Bericht zu erstatten und Rechnung zu legen (Art. 62 lit. e, 69 Abs. 2 und 3, 93 lit. f). Der Rechenschaftsbericht und die Jahresrechnung, ebenso alle anderen Regierungsberichte und -vorlagen an den Landtag und alle öffentlichen und nichtöffentlichen Landtagsprotokolle werden jeweils auch dem Fürsten zugestellt. Der Regierungsvertreter ist zu jeder Zeit verpflichtet, Interpellationen der Abgeordneten zu beantworten (Art. 63 Abs. 4). Der verfassungsrechtliche Begriff "Interpellation" wird nicht bloss die Interpellation im technischen Sinne der Geschäftsordnung des Landtages (§§ 34–37 GOLT), sondern jede schriftliche oder mündliche Form von Anfragen aus dem Landtag und Aufforderungen zur Berichterstattung umfassen. Die Rechenschaftsablegung gegenüber dem und im Landtag ist sinnvollerweise i.d.R. öffentlich. Die ebenso dem Fürsten verantwortliche Regierung hat diesem entsprechend alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und umfassend Bericht zu erstatten, als Kollegium oder durch den Regierungschef (Art. 78 Abs. 1 und 86 Abs. 1); diese Formen der Rechenschaftsablegung sind indessen normalerweise nicht öffentlich. – Die laufende Kontrolle über die Staatsverwaltung übt der Landtag durch die ständige Geschäftsprüfungskommission aus; zur Feststellung von Tatsachen kann er besondere Untersuchungskommissionen bestellen (Art. 63 Abs. 1 und 3).¹⁰¹ – Vom Fürsten wahrgenommene Mängel oder Missbräuche in der Staatsverwaltung hat die Regierung über Verlangen des Fürsten abzustellen (Art. 63 Abs. 2 und 74 lit. e).¹⁰² Das Kontrollrecht des Landtages wird das Recht implizieren, die verantwortliche Regierung direkt zur Behebung von Mängeln und Missbräuchen in der Staatsverwaltung zu veranlassen.

Der mit der politischen Verantwortlichkeit und Einstandspflicht zusammenhängende Vertrauensentzug durch Landtag und Fürst gegen-

schen Kontrolle über die liechtensteinische Regierung umfassend: Allgäuer, S. 26ff., 72ff., 82ff., 102ff., 108ff.

¹⁰¹ Vgl. Gesetz über die Kontrolle der Staatsverwaltung (LGBl. 1969/32); Allgäuer, S. 120ff., 303ff.

¹⁰² Diese Bestimmungen sind gesetzlich nicht konkretisiert. Ihre Indienstnahme kann aber Signal und Vorstufe für einen möglichen späteren Amtsenthebungsantrag sein.

über einzelnen Regierungsmitgliedern oder der Regierung und deren Amtsenthebung werden nachstehend unter lit. d behandelt.

Eine besondere Form der Einstandspflicht stellen die Verlusterklärung des Amtes und die Verhängung sonstiger disziplinarischer Massnahmen gegen ein Regierungsmitglied durch den Staatsgerichtshof dar; es ist ein Verfahren von (staatsrechtlicher-disziplinarischer) Kontrolle, in welchem der Landtag "wegen Verletzung der Verfassung oder sonstiger Gesetze" Ministeranklage erhebt (Art. 62 lit. g und 80), jedoch der Staatsgerichtshof in einem gerichtlichen Verfahren entscheidet (Art. 104 Abs. 1).¹⁰³

In bezug auf das Verhältnis Regierung-Fürst bzw. Regierung-Landtag sind noch *einige ausgewählte Fragen* zu erörtern. Es sind Bereiche, wo die Nähe der Regierung zum Fürsten oder zum Landtag rechtlich eine besondere zu sein scheint.

aa) Zuständigkeitszuweisung oder -abgrenzung

Ist die Verselbständigung der Regierung im Verhältnis zum Fürsten und zum Landtag genügend durchgeführt? Ist die Regierung in einigen Bereichen untergeordnet und weisungsgebunden, so dass insofern und insoweit von einer von ihr im Sinne von Art. 78 Abs. 1 der Verfassung zu verantwortenden Tätigkeit gar nicht gesprochen werden kann? Oder sind einige der Zuständigkeiten solchermassen unklar oder vermischt, dass diesbezüglich auch die Verantwortlichkeiten verunklärt sind? Im Gang der folgenden Überlegungen wird die These aufgestellt, dass ein Unterordnungsverhältnis der Regierung nicht besteht und dass es sich in allen Fällen um Fragen der Kompetenzzuweisung zu selbständigen Staatsorganen handelt, zu alleiniger oder geteilter, aber jeweils selbständiger Aufgabenwahrnehmung. Es sind die Bereiche

- des Erlasses von (Rechts-)Durchführungsverordnungen;
- des Erlasses von Verwaltungsverordnungen;
- der Einbringung von Gesetzes- und Verfassungsvorschlägen;
- der Vorlage zum Voranschlag und der Kompetenz für dringliche Ausgaben;
- der Mitwirkung bei der Aussenvertretung;
- der Bestellung von Staatsbeamten;

¹⁰³ Näheres dazu S. 81f. hinten.

- der Vorlage von Gutachten etc.
- Der Erlass von (*Rechts-*)*Durchführungsverordnungen* ist in Art. 10 Satz 1 und in Art. 92 Abs. 1 der Verfassung 1921 geregelt.

Art. 10 Satz 1:

“Der Landesfürst wird ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen ... einschlägigen Verordnungen erlassen (Art. 92).”

Art. 92 Abs. 1:

“Der Regierung obliegt der Vollzug aller Gesetze und rechtlich zulässigen Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages. Sie erlässt die zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen, die nur im Rahmen der Gesetze erlassen werden dürfen.”

1862 war der Landesfürst allein zum Erlass der Verordnungen zuständig (§ 24 Abs. 2). Gemäss Art. 10 der Verfassung 1921 wird der Landesfürst “durch die Regierung ... die Verordnungen erlassen”. Nach Art. 92 erlässt “die Regierung die ... erforderlichen Verordnungen”. Art. 104 Abs. 2 spricht im Zusammenhang mit der Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof schlicht von “Regierungsverordnungen”. Die Praxis der Regierung und die Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof haben darunter immer “reine” Regierungsverordnungen verstanden.¹⁰⁴ Allerdings dürfen die zur Durchführung der Gesetze erforderlichen (*Rechts-*) Verordnungen nur im Rahmen der Gesetze erlassen werden. Es sind Verordnungen, die von der Regierung beschlossen und vom Regierungschef allein unterzeichnet werden (Art. 89).

- Das Vorstehende gilt entsprechend für den Erlass sog. *Verwaltungsverordnungen*, die verwaltungsinterne Anordnungen für die Verwaltung enthalten und durch die Regierung im Rahmen der Gesetze beschlossen werden. Art. 10 Satz 1 der Verfassung lautet diesbezüglich:

“Der Landesfürst wird ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung ... die aus dem Verwaltungs- und Aufsichtsrechte fliessenden Einrichtungen treffen ...”

¹⁰⁴ Willoweit, Verfassungsinterpretation, S. 205f. und dtge. Nachw.

Besondere Verwaltungsverordnungen der Regierung (mit teils externer Wirkung) stützen sich direkt auf die Verfassung: die Geschäftsordnung der Regierung (Art. 84) und der Ressortplan der Regierung (Art. 91).

Nach der Konstitutionellen Verfassung 1862 ordnete der Landesfürst allein die "Organisation der Staatsbehörde ... im Verordnungswege" (§ 28) und traf "die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fliessenden Einrichtungen" (§ 24 Abs. 2). Nach der Verfassung 1921 erfolgt die "Organisation der Behörden ... im Wege der Gesetzgebung" (Art. 108 Satz 1), darunter im besonderen die gesetzliche Regelung der "Verwaltungsorganisation" (Art. 94).¹⁰⁵ Soweit in den Gesetzen eine Grundlage gegeben ist und Raum bleibt für Verwaltungsverordnungen,¹⁰⁶ werden diese analog den Rechts-Durchführungsverordnungen "durch die Regierung" (Art. 10 Satz 1)¹⁰⁷ verantwortlich beschlossen und allein vom Regierungschef unterzeichnet (Art. 89).

– Das Recht zur *Einbringung von Gesetzesvorschlägen* war 1862 wie folgt geregelt (§ 41 Satz 1):

"Das Recht der Initiative in der Gesetzgebung ... steht sowohl dem Landesfürsten als dem Landtage zu."

Art. 64 Abs. 1 von 1921 lautet demgegenüber:

"Das Recht der Initiative in der Gesetzgebung ... steht zu:

- a) dem Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen;
- b) dem Landtage selbst;
- c) den wahlberechtigten Landesbürgern nach Massgabe der folgenden Bestimmungen ..."

Das Gesetzes-Initiativrecht des Fürsten ist seit 1921 ein solches "in der Form von Regierungsvorlagen". In Art. 93 lit. g der Verfassung wird die "Ausarbeitung von Regierungsvorlagen an den Landtag" als in den "Wirkungskreis der Regierung" fallend gezählt. Die Regierung muss ihre Vorlagen stets selbst verantworten. Der Fürst kann ihr Texte unterbreiten und deren Vorlage an den Landtag begehren. Die Regierung ist aber

¹⁰⁵ Gemäss Verfassungsänderung 1965, LGBl. 1965/22.

¹⁰⁶ Z.B. Ämterplan, LGBl. 1987/6; Verordnung über die Zuteilung von Geschäften an die Regierungskanzlei, LGBl. 1975/56 und 1979/28; Verordnung über den Rechtsdienst der Regierung, LGBl. 1987/5.

¹⁰⁷ Vgl. Anm. 91 vorn.

auch im Bereich der Gesetzgebung nicht Weisungsuntergebene des Fürsten. Sie ist, worauf Dietmar Willoweit hinweist, für ihre Vorlagen nicht aus der Verantwortung entlassen, sondern für jede Vorlage, über welche die Kollegialregierung (bei Stimmzwang!) entscheidet, verantwortlich.¹⁰⁸ Im Falle der Gesetzvorlagen zur Durchführung der Verfassung gemäss Art. 114 ist die Regierung direkt an die Dauerverpflichtung der Verfassung gebunden.

Ein wohl unzulässiger Eingriff in das System der doppelseitig verantwortlichen Kollegialregierung erfolgte, als der Landtag 1969 das von der Schweiz mit ihrem anderen Staatsbau kopierte Gesetzesmotionsrecht gegenüber der Regierung – gegen den Willen der damaligen Regierung, die ihren Standpunkt vielleicht schlecht vertrat – sich aneignete. § 31 der seit 1989 geltenden Geschäftsordnung des Landtages lautet (gleich wie § 29 GOLT 1969):

„Motionen sind selbständige Anträge, durch welche (durch den Landtag) der Regierung der Auftrag erteilt wird, den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes oder eines Landtagsbeschlusses vorzubereiten oder in Vorschlag zu bringen.“

Im liechtensteinischen, dual-elliptisch strukturierten Staatsbau von 1921, in dem die Ausübung der Staatsgewalt diesen Strukturen folgt und diese zugleich durch weitere Organe bereichert (Regierung, Justiz) und die Regierung dem Fürsten und dem Landtag verantwortlich ist, muss die Regierung für ihre Handlungen frei bleiben. Wenn jeder der beiden Faktoren, Fürst und Landtag, von sich aus einseitig der Regierung „Aufträge“, d.h. Weisungen erteilen kann, wird die Regierung nicht nur unterworfen, sondern wird das fein gesetzte Mischsystem mit der nach zwei Seiten verantwortlichen Regierung auch verzerrt und wird die Regierung zwischen zwei Weisungsberechtigten zerrieben. Die doppelseitige Verantwortlichkeit der Regierung ist dergestalt paradoxerweise zugleich ein Element ihrer relativen Stärke und Unabhängigkeit. Insofern ist die liechtensteinische Regierung unabhängiger als in Ländern, wo die Regierung einem einzigen Organ (Parlament) gegenübersteht.

¹⁰⁸ Willoweit, Verfassungsinterpretation, S. 203ff.; vgl. dazu auch Ausführungen S. 74 Abs. 2 a.E. hinten. Seit der Verfassungsrevision von 1965 (LGBl. 1965/22) ist der Stimmzwang der Regierungsmitglieder für Beschlüsse der Kollegialregierung ausdrücklich verfassungsrechtlich verankert (Art. 81).

Im Bereich der *Verfassungsgebung*, d.h., wo es rechtlich um die Grundlagen des Staates geht, hat der Fürst das Initiativrecht seit 1862 unverändert behalten (§ 121 Abs. 2 1862; Art. 111 Abs. 2 1921). In beiden Verfassungen wird zwar das Wort "Regierung" verwendet, doch ist darunter der Fürst zu verstehen.¹⁰⁹ Neu hinzugekommen sind seit 1921 das Verfassungsinitiativrecht der Kollegialregierung und dasjenige des Volkes (Art. 111 Abs. 2 i.V.m. Art. 64).

– Die Regierung hat in bezug auf die Landesverwaltung dem Landtag für das jeweils nächstfolgende Verwaltungsjahr einen *Voranschlag* über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zur Prüfung und Beistimmung zu übergeben, womit der Antrag auf die zu erhebenden Abgaben zu verbinden ist (Art. 69 Abs. 1, 62 lit. c). Vorbehaltlich der nachträglichen Genehmigung durch den Landtag hat die verantwortliche Regierung die Kompetenz, gerechtfertigte, im *Voranschlage nicht vorgesehene, dringliche Ausgaben* sowie bei einzelnen Positionen des Voranschlages gerechtfertigte *Mehrausgaben* zu machen (Art. 69 Abs. 2 und 3 und 93 lit. h). Der Gesetzgeber spricht von "zeitlicher Dringlichkeit" (Art. 12 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz).¹¹⁰ Zahlungen, die teuerungsbedingt sind oder sich auf Grund gesetzlicher Anteile Dritter an bestimmten Erträgen zwingend ergeben oder den bewilligten Voranschlagskredit um 5000 Franken nicht übertreffen, bedürfen nicht der Einholung eines Nachtragskredites (Art. 11 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz).¹¹¹ Darüber hinaus sind die Begriffe "gerechtfertigte dringliche Ausgaben" und "gerechtfertigte (Voranschlags-)Überschreitungen" gesetzlich nicht konkretisiert. Damit fehlt eine genauere Zuständigkeitsabgrenzung.

– Mit der Übertragung der Verwaltung und Regierung auf die dem Fürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung gemäss Art. 78 Abs. 1 der Verfassung 1921 ist auch die Vorbereitung, Planung, Gestaltung und Ausführung der *Aussenpolitik* der Regierung überbunden.

Im Zusammenhang mit der äusseren Politik ist aber auch Art. 8 Abs. 1 der Verfassung zu berücksichtigen. Er lautet:

¹⁰⁹ Zur Terminologie vgl. Batliner, Verfassungsschichten, S. 292 Anm. 26 und dtge. Nachw.

¹¹⁰ LGBl. 1974/72.

¹¹¹ LGBl. 1974/72 und 1992/44; Allgäuer, (zu Voranschlag und Nachtragskrediten) S. 216ff., 244ff.

“Der Landesfürst vertritt, unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung, den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten.”

Der Fürst vertritt, so der eine Teil des vorstehenden Satzes, “den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten”. Daher werden die Staatsverträge vom Fürsten (oder von der Regierung mit Vollmacht des Fürsten) international verhandelt, unterzeichnet und ratifiziert. Eine vergleichbare Bestimmung kennt beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland für den Bundespräsidenten; dieser “vertritt den Bund völkerrechtlich”, “schliesst im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten” und “beglaubigt und empfängt die Gesandten” (Art. 59 Abs. 1 GG). Der österreichische “Bundespräsident vertritt die Republik nach aussen, empfängt und beglaubigt die Gesandten ... und schliesst die Staatsverträge ab” (Art. 65 Abs. 1 B-VG).¹¹²

Wie in anderen Ländern ist in der Aussenpolitik zu unterscheiden zwischen der Vertretung nach aussen und der internen Beschlussfassung. Zur formellen Beschlussfassung über Staatsverträge sind der Fürst (Unterzeichnung und Ratifikation) und, bei wichtigen Staatsverträgen, der Landtag und das Volk (Zustimmung zum betreffenden Landtagsbeschluss) zuständig. Alle diese Vetomächte können ihre Zustimmung verweigern und damit schon präventiv Einfluss auf die Aussenpolitik nehmen, aber sie dürfen über das Instrument der Beschlussfassung die Regierung, die auch über den fachlichen Apparat verfügt, nicht der ihr durch Art. 78 Abs. 1 der Verfassung übertragenen Funktionen der Planung, Vorbereitung und Steuerung der Aussenpolitik berauben. Im spezifischen Bereich der Aussenvertretung indessen geht die Verfassung über die Bestimmung von Art. 78 Abs. 1 hinaus. Insofern die Vertretung des Staates “in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten” dem Fürsten übertragen ist, erfolgt diese Vertretung nach aussen “unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung”.¹¹³ Das Wort “unbeschadet” heisst, nach Duden, soviel wie “ohne Schaden für” und stammt vom veralteten Verb “beschaden”, oder neu beschädigen.

¹¹² Vgl. u.a. Friedrich Kojan, Wer vertritt die Republik nach aussen?, S. 622ff.

¹¹³ Gemäss Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission, gefasst in den Sitzungen vom 15. und 18.3.1921, wollte diese Kommission durch die Formulierung von Art. 8 Abs. 1 (im Bericht § 8 Satz 1) der Verfassung auch der Besorgnis entgegenwirken, dass die Aussenvertretung in die Hände des Regierungschefs und Aussenministers allein gelangen könnte. Die Klarstellung des Berichtes dazu lautet auf S. 4: “Der Zwischensatz

gen. Der Begriff "Mitwirkung" kommt in der Verfassung ausser in Art. 8 Abs. 1 vor in den Art. 10 ("Der Landesfürst wird ohne Mitwirkung des Landtages ..."), Art. 62 lit. a ("die verfassungsmässige Mitwirkung [des Landtages] an der Gesetzgebung"), Art. 62 lit. b ("die Mitwirkung [des Landtages] bei Abschliessung von Staatsverträgen [Art. 8]"), Art. 65 Abs. 1 ("Ohne Mitwirkung des Landtages darf kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden"), Art. 71 ("an Stelle des Landtages zur Besorgung der seiner Mitwirkung oder jener seiner Kommissionen bedürftigen Geschäfte"). Immer handelt es sich dabei um Kompetenznormen, sei es, dass eine Mitwirkungskompetenz begründet oder klargestellt (Art. 62 lit. a und b, 65 Abs. 1, 71) oder ausgeschlossen wird (Art. 10). Nach Art. 8 Abs. 1 der Verfassung ist die Aussenvertretungskompetenz dem Fürsten zugewiesen, diese ist jedoch durch die Worte "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung" an die "unbeschädigte" Mitwirkung der verantwortlichen Kollegialregierung gebunden.

In bezug auf die Aussenpolitik wird, unter dem Vorbehalt, dass es sich beim Einschub "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung" um eine Kompetenzbestimmung handelt und bei der Aussenvertretung die Mitwirkung der verantwortlichen Regierung erforderlich ist, folgendes gesagt werden können: Der Regierung ist gemäss Art. 78 Abs. 1 der Verfassung generell die initiiierende, planende, vorbereitende und steuernde Tätigkeit der Politik übertragen, auch im Bereich der Aussenpolitik. Der Abschluss wichtiger Staatsverträge im Sinne von Art. 8 Abs. 2 der Verfassung bedarf jeweils der Zustimmung ("Mitwirkung") des Landtages, dessen Zustimmungsbeschluss gemäss Art. 66^{bis} der Verfassung gegebenenfalls auch der Annahme durch das Volk bedürftig ist. Im spezifischen Bereich der Vertretung des Staates nach aussen ist bei der Ausübung derselben durch den Fürsten die Mitwirkung der Kollegialregierung erfordert, die in ihren Beschlüssen dem Fürsten und dem Landtag verantwortlich, aber frei ist. Dem Fürsten bleibt es unbenommen, den anderen Organen aussenpolitische Schritte

'unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung' wurde eingeschoben aus der Erwägung heraus, dass z.B. der Regierungschef auch Ministerpräsident und Aussenminister in einer Person ist. Wenn also die Gesamtregierung die Trägerin der Verantwortlichkeit ist, so können z.B. die Gesandtschaften bzw. Aussenvertretungen nur in deren Einverständnis handeln." Der Verfassungskommission gehörten an: Albert Wolfinger, Emil Risch, Josef Gassner, Eugen Nipp, Friedrich Walser, Peter Büchel und Josef Marxer; vgl. Herbert Wille, *Regierung und Parteien*, S. 111.

anzuempfehlen. Nach aussen aber können keine liechtensteinische Erklärungen abgegeben oder Initiativen, Vorstösse etc. unternommen werden, ohne dass auch die Zustimmung der Regierung vorliegt. Die Regierung ist dabei nicht Weisungsempfängerin. Durch den Einschub von Art. 8 Abs. 1 integriert die Verfassung die gesamte Aussenvertretung in den Verfassungsstaat. Unter der Voraussetzung der erfordernten Mitwirkung der Regierung ist der Fürst berechtigt, an internationalen Konferenzen teilzunehmen. Insofern die Staatsverträge im Sinne von Art. 8 Abs. 2 der Verfassung der Zustimmung des Landtages – die gegebenenfalls noch von der Annahme durch das Volk abhängt – bedürfen und mit der zunehmenden internationalen Vernetzung erhebliche Auswirkungen auf den Staat und seine innere Ordnung entfalten, ist auch der Landtag frühzeitig einzuschalten, bevor er in eine unausweichliche Zustimmungssituation manövriert wird. Andererseits ist im Bereich der Vertretung des Staates nach aussen kein Akt ohne den Fürsten möglich. Jeder Akt muss, unter dem Vorbehalt des Vorstehenden, von ihm gesetzt oder auf ihn zurückführbar sein (bevollmächtigte Vertretung). Insofern hoheitliche Akte der Aussenvertretung durch den Fürsten gesetzt werden, bedürfen diese auch der Gegenzeichnung durch den Regierungschef.

– Im Bereich der *Bestellung der Staatsbeamten* hat der Fürst exekutivische Kompetenzen behalten. Nach Art. 11 der Verfassung ernennt der Fürst die Staatsbeamten. Diese Bestimmung von Art. 11 präsentiert sich als Ausnahme von der allgemeinen Regel des Art. 78 Abs. 1, wonach die Verwaltung und Regierung von der dem Fürsten und dem Landtag verantwortlichen Kollegialregierung besorgt wird. Wer im Sinne von Art. 11 als Staatsbeamter zu betrachten ist, sei hier nicht näher erörtert.¹¹⁴ Nach dem 1965 aufgehobenen Art. 83 (von 1921) handelte es sich seinerzeit um wenige Beamte wie den Regierungsssekretär, den Kassenverwalter, den Landestechniker, beamtete Kanzleifunktionäre etc. Gemäss Verfassung obliegt die Zuweisung des für die Regierung und die übrigen Behörden nötigen Personales der Regierung (Art. 93 lit. b). Dies impliziert m. E. die Zuständigkeit der Antragsstellung an den Fürsten zur Ernennung bestimmter Beamter (vgl. auch Art. 86 Abs. 2), wobei der Fürst nicht an die Anträge gebunden ist. Die Regierung beaufsichtigt die

¹¹⁴ Michael Ritter, bes. S. 74ff., 88ff.

ihr unterstellten Beamten und übt über letztere die Disziplinargewalt aus (Art. 93 lit. a). Jede fürstliche Beamtenernennung bedarf der Gegenzeichnung, d.h. der Zustimmung durch den Regierungschef. Der Landtag hat keinen Einfluss auf die Ernennung von Beamten, ausgenommen die Zustimmung zur Schaffung von ständigen Beamtenstellen (Art. 11), das allgemeine Budgetrecht (Art. 62 lit. c) und die Zustimmung zur Bestellung eines Nichtlichtensteiners als Beamten (Art. 107).

– Der Regierung obliegt die *Begutachtung* der ihr zu diesem Zweck vom Landtag überwiesenen Vorlagen (Art. 93 lit. g). Dasselbe wird für entsprechende an die Regierung gerichtete Begutachtungs- oder Beratungsbegehren seitens des Landesfürsten gelten, die schriftlichen wie auch mündlichen "Vortrag" und "Bericht" in bezug auf alle der landesfürstlichen Verfügung oder Mitverfügung unterstellten Geschäfte zum Gegenstand haben können (Art. 86 Abs. 1). Soweit es sich dabei um ein die sicher umfassend auszulegende verantwortliche Rechenschaftsablage übersteigendes Geschäft handelt, ist eine eine Pflicht enthaltende (Begutachtungs-, nicht eine Entscheidungs-)Zuständigkeit (i.w.S.) der Regierung gegeben. Es liegt in der Aufgabenteilung begründet, dass die Regierung, der ein grosser fachlicher und sachkundiger Apparat zugewiesen ist, solche Begutachtungen vornimmt. Auch hier handelt es sich nicht um Weisungen des Landtages oder des Fürsten, sondern um Begehren, und diesen korrespondiert eine verfassungsmässige Pflicht zu antworten. Entsprechendes gilt etwa für Formulierungen wie: "Sofern der Landtag dem (Volksinitiativ-)Entwurf nicht zustimmt, beauftragt er die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung." (Art. 82 Abs. 2 VRG) Die Regierung ist nach dem Gesetz betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten zur Durchführung von Volksabstimmungen zuständig und verpflichtet. Der Landtag weist der Regierung die Initiativvorlage zu; dem korrespondiert die gegenüber dem Landtag zu verantwortende Pflicht der Regierung zur Anordnung einer Volksabstimmung. Diese Auslegung liesse sich womöglich auch auf die Gesetzesinitiative gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. a der Verfassung anwenden. Auf ein Begehren des Fürsten antwortet die Regierung aus eigener, zu verantwortender Zuständigkeit und Obliegenheit.¹¹⁵

¹¹⁵ Vgl. Ausführungen Hilmar Hoch in diesem Band, S. 211f.

bb) Rechtlich zulässige Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages

Gemäss Art. 92 Abs. 1 obliegt der Regierung "der Vollzug aller ... rechtlich zulässigen Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages". Walter Kieber weist darauf hin, dass im Staatsrecht unter "Auftrag" oder "Mandat" die Vollmacht zu verstehen ist, "mit welcher ein Staatsorgan berechtigt wird, eine bestimmte Kompetenz eines anderen (auftraggebenden) Staatsorgans in dessen Namen auszuüben; die Kompetenz verbleibt der Substanz nach beim auftraggebenden Staatsorgan; die Ausübung der Kompetenz liegt in den Händen des beauftragten Staatsorgans."¹¹⁶ Mit anderen Worten: der Fürst und der Landtag können ihnen selbst zustehende Geschäfte der Regierung auftragsweise übertragen, nicht solche, die der Regierung zustehen. Im Falle solcher Aufträge ist das Stellvertretungsverhältnis um der kompetentiellen berechenbaren Eindeutigkeit, der Transparenz und der Zurechenbarkeit willen jeweils nach aussen kundzugeben.

Die Verfassung enthält keinerlei Einzelbestimmungen, die eine Erteilung von Aufträgen des Fürsten oder des Landtages an die Kollegialregierung vorsehen, im Unterschied etwa zu den Bestimmungen über die Beauftragung einzelner Bevollmächtigter zur Eröffnung und Schliessung des Landtages (Art. 54 Abs. 1 und 55). Auch in den einfachen Gesetzen sind keine solchen Auftragsmöglichkeiten statuiert. Welcher Sinn ist der abstrakten Formulierung von Art. 92 Abs. 1 der Verfassung zu entnehmen? Wird berücksichtigt, dass das verfassungsmässige Legalitätsprinzip allgemein gilt und seine rechtsstaatliche Tragweite gerade im Bereich der Gewaltenteilung, der Zuständigkeiten und der Zurechenbarkeit der entsprechenden Verantwortlichkeiten entfaltet,¹¹⁷ wird im Sinne einer "harmonisierenden" Auslegung¹¹⁸ angenommen werden können, dass der Verfassungsgeber mit der offenen Formulierung "rechtlich zulässige Aufträge" dem einfachen Gesetzgeber das Recht einräumen wollte, in definierten Einzelbereichen und unter Berücksichtigung der Kompetenz- und Funktionsverteilung der Verfassung Auftragsmöglichkeiten vorzusehen. Der Gesetzgeber hat von solchen Möglichkeiten bisher nicht Gebrauch gemacht.

¹¹⁶ Vgl. Ausführungen Walter Kieber in diesem Band, S. 305ff.; Schenke, S. 118ff., 148ff.; Triepel, S. 22ff.; 131ff.; Antonioli/Koja, S. 310f.

¹¹⁷ Vgl. Ausführungen vorn S. 29f.

¹¹⁸ StGH 1982/39 LES 1983, S. 117f.

cc) Der Einfluss der Vetomächte Fürst und Landtag

Die verfassungsrechtliche Vetomacht des Fürsten und des Landtages (und auch des Volkes) in den Sachbereichen der Verfassung- und Gesetzgebung, des Finanzhaushaltes, des Abschlusses von Staatsverträgen gibt jedem dieser Organe die Möglichkeit, Vorlagen der Regierung endgültig zum Scheitern zu bringen. Ebenso können beide Organe, Landtag und Fürst zusammen, verfassungsrechtlich die Regierung durch Vertrauensentzug des Amtes vorzeitig entheben. Mittels dieser beiden "negativen" Rechtsinstrumente können der Fürst und der Landtag (und das Volk) politisch auch positiv und präventiv auf die Regierungspolitik Einfluss nehmen. Die rechtlichen Grenzen solcher Einflussnahme sind unscharf. Die Einwirkung geht dann zu weit, wenn sie die Regierung in einer Art und Weise bindet und der Freiheit beraubt, dass von einer verantwortlichen Besorgung der Regierungsgeschäfte gar nicht mehr gesprochen werden kann.

c) *Die Stellung des Regierungschefs*

Vorschriften über die Stellung des Regierungschefs sind u.a. enthalten in Art. 65 Abs. 1, 79 Abs. 2, 81, 85–89, 90 Abs. 3 der Verfassung 1921. Unter den dem Regierungschef zugewiesenen Geschäften seien hervorgehoben: der Vorsitz, und gegebenenfalls der Stichtentscheid, in der Kollegialregierung, die Unterzeichnung der Regierungsbeschlüsse und die unmittelbare Überwachung des Geschäftsganges in der Regierung (Art. 81, 85 und 89), die Erstattung einer Anzeige an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz bei vermeintlich gesetzes- oder verordnungswidrigen Kollegialbeschlüssen (Art. 90 Abs. 3), die Gegenzeichnung aller hoheitlichen Akte des Fürsten (Art. 65 Abs. 1, 85 und 86 Abs. 2).¹¹⁹ Der Regierungschef pflegt den Kontakt mit dem Fürsten, je nach Zuständigkeit namens des Regierungskollegiums oder im eigenen Namen, erstattet Auskunft über die Regierung und Staatsverwaltung, steht dem Fürsten bezüglich der seiner Verfügung oder Mitverfügung unterstellten Geschäfte berichtend, beratend, begutachtend ("Bericht" und "Vortrag": Art. 86 Abs. 1) zur Seite oder stellt Anträge (Art. 86 Abs. 2).

Nach der Verfassung besorgt der Regierungschef ferner die ihm "unmittelbar vom Fürsten übertragenen Geschäfte" (Art. 86). Auch hier

¹¹⁹ Näheres zur Gegenzeichnung S. 88ff. hinten.

fragt es sich, um was für Aufträge des Fürsten es sich handeln kann. Es werden darunter nicht die rechtlich zulässigen Aufträge des Landesfürsten gegenüber der Kollegialregierung zu verstehen sein (Art. 92 Abs. 1), sondern an den Regierungschef persönlich gerichtete Aufträge. Der Fürst kann dem Regierungschef aber keine Geschäfte übertragen, für welche die Verfassung den Regierungschef für zuständig erklärt (z.B. Vorsitz in der Kollegialregierung, Stichtentscheid, Unterzeichnung der Regierungsbeschlüsse, Anzeige an Verwaltungsbeschwerde-Instanz, Gegenzeichnung, Antragstellung gemäss Art. 86 Abs. 2). Dagegen kann der Fürst den Regierungschef beauftragen und bevollmächtigen, gewisse dem Fürsten vorbehaltene Geschäfte stellvertretend in seinem Namen auszuüben, soweit das Gegenzeichnungsrecht dadurch nicht angetastet wird (z.B. Bevollmächtigung, den Landtag zu eröffnen oder zu schliessen [Art. 54 Abs. 1, 55], und fürstliche Repräsentationsaufgaben wahrzunehmen [Art. 85 a.E.]). Als einfachgesetzliche Auftragsrechte des Fürsten gegenüber dem Regierungschef persönlich, die über die unmittelbar verfassungsrechtlichen fürstlichen Auftragsrechte hinausgehen, sind etwa solche im Bereich der Aussenvertretung (Unterzeichnung von Staatsverträgen),¹²⁰ wie dies im internationalen Verkehr üblich ist,¹²¹ zu verstehen. Nicht als Ausführung eines Auftrages im eigentlichen Sinn ist es anzusehen, wenn der Regierungschef gleichsam als Überbringer fürstlicher Verfassungsinitiativen gegenüber dem Landtag (Art. 111 Abs. 2) oder von Ratifikationsurkunden fungiert.¹²²

d) Die Bestellung und Abberufung der Regierung

Nach der Verfassung 1862 (§ 27) ernannte der Landesfürst allein und für die ihm beliebende Dauer die verantwortlichen Staatsdiener, die er allein jederzeit auch entlassen konnte. In der Verfassung 1921 sind demgegenüber verhältnismässig detaillierte Regelungen für die Bestellung und Zusammensetzung der Regierung, deren Stellvertretung, die Amtsdauer und vorzeitige Abberufung getroffen. Die Kollegialregierung besteht aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten (Art. 79 Abs. 1). Für jedes Regierungsmitglied ist je ein Stellvertreter zu ernennen (Art. 79 Abs. 2).

¹²⁰ Dazu LGBl. 1952/20 Art. 4 letzter Satz, der zumindest analog Anwendung finden kann.

¹²¹ Art. 7 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, LGBl. 1990/71.

¹²² Vgl. Schenke, S. 155.

Einer der Regierungsräte wird zum Regierungschef-Stellvertreter ernannt (Art. 79 Abs. 3). Die Regierungsmitglieder müssen gebürtige Liechtensteiner und zum Landtag wählbar sein (Art. 79 Abs. 4). Oberland und Unterland sind bei der Bestellung mit wenigstens zwei Mitgliedern pro Landschaft zu berücksichtigen (Art. 79 Abs. 5). Die Amtsdauer der Regierung beträgt vier Jahre (Art. 79 Abs. 6). Die Regierung kann vor Ablauf ihrer vierjährigen Amtsdauer vom Landtag und Fürsten abberufen werden (Art. 80).

Der die Bestellung betreffende Art. 79 Abs. 2 der Verfassung 1921 lautet:

“Der Regierungschef und die Regierungsräte werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage auf dessen Vorschlag ernannt ...”

In diesem Bestellungsverfahren, wonach der Landtag die Regierungsmitglieder dem Fürsten zur einvernehmlichen Ernennung vorschlägt, reflektiert sich der elliptische Staatsbau der Ausübung nach. In diesem Zusammenhang sei nochmals Rekurs auf Art. 2 der Verfassung 1921 genommen. Es heisst darin:

“Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert ...”

Um die beiden Prinzipien des elliptischen Staates festzuschreiben, hätte es ausgereicht, von einer “konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer Grundlage” zu sprechen und davon, dass die “Staatsgewalt ... im Fürsten und im Volke verankert” ist. Das genügte den Verfassungsschöpfern offenbar nicht. Sie fügten der “demokratischen Grundlage” die “parlamentarische” hinzu. Was heisst “auf parlamentarischer Grundlage”? Während das Wort “Parlament” in der Verfassung 1921 überhaupt nicht anzutreffen ist (die Verfassung gebraucht an dessen Stelle ausschliesslich den Begriff “Landtag”), kommt das Wort “parlamentarisch” ein einziges Mal vor, und zwar in der vorhin zitierten Textstelle des Art. 2. Was besagt “parlamentarisch”? Im Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts drehte sich eine bisweilen lebhaft geführte Auseinandersetzung um die Frage der konstitutionellen, d.h. monarchischen, oder parlamentarischen Regierung. Vorbild für die sog. parlamentarische Regierung, wo die Bestellung und Abberufung der Regierung von der

Parlamentsmehrheit abhängig war, waren Länder wie Grossbritannien. Die im deutschen Konstitutionalismus vorherrschende Regierungsform dagegen war die sog. konstitutionelle bzw. monarchische, so auch in Liechtenstein, wo der Fürst allein seine Staatsdiener ernannte (§ 27 1862). Die Exekutive war in ihrem personalen Bestand allein vom Landesherrn abhängig.

Dass der Begriff "parlamentarisch" im Verfassungsverständnis des 19. Jahrhunderts über die parlamentarische Regierungsform zu lesen ist, ergibt sich auch aus dem Klammerverweis in Art. 2: "(Art. 79 und 80)".¹²³ In Art. 79 der Verfassung wird geregelt, wer die Regierung in welchem Verfahren bestellt. In Art. 80 wird bestimmt, wer, unbeschadet des Rechts des Landtages auf Erhebung der Ministeranklage,¹²⁴ die Regierung vorzeitig und unter welchen Voraussetzungen des Amtes entheben kann. Der Begriff "parlamentarisch" in Art. 2 in Verbindung mit Art. 79 und 80 weist hin auf das parlamentarische Regierungssystem, wo die Regierung im personalen Bestand von der Parlamentsmehrheit abhängig ist. Aber es ist gemäss Art. 2, wiederum, kein reines parlamentarisches System, sondern ein solches der konstitutionellen Erbmonarchie auf parlamentarischer Grundlage. Beide Faktoren, Parlament und Monarch, wirken bei der Bestellung der Regierung zusammen – und wohl auch beim Vertrauensentzug und der Amtsenthebung gemäss Art. 80, welcher lautet:

"Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages verliert, so kann dieser, unbeschadet seines Rechts auf Erhebung der Anklage vor dem Staatsgerichtshof, beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen."

Eine alte Auslegung ging dahin, dass der Fürst allein und von sich aus die Regierung des Amtes entheben könne, der Landtag dagegen nur einen Amtsenthebungsantrag an den Fürsten stellen könne, der den Fürsten nicht bindet.¹²⁵ Das ist wohl eine Auffassung, die einseitig vom Konsti-

¹²³ Vgl. Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission gefasst in den Sitzungen vom 15. und 18.3.1921, S. 1 zu § 2 (i.e. Art. 2).

¹²⁴ Erhebung der Anklage durch den Landtag (Art. 62 lit. g und 80) vor dem Staatsgerichtshof als Disziplinargerichtshof (Art. 104 Abs. 1), der den allenfalls Schuldigen bei vorsätzlicher Verletzung der Verfassung oder sonstiger Gesetze des Amtes verlustig erklären kann (Art. 50 StGHG).

¹²⁵ Batliner, Parlament, S. 22 und dtge. Nachw.

tutionalismus des 19. Jahrhunderts bestimmt und im Lichte von Art. 2 i.V.m. Art. 80 der Verfassung 1921 überholt ist.

Die zweite Lesart ist die, welche die Landtags-Verfassungskommission 1965 formuliert hat, dass "die Regierung bzw. jedes einzelne Regierungsmitglied während der gesamten Amtsperiode das Vertrauen des Landesfürsten und des Landtages haben muss" wie die Regierung schon beim gemeinsamen Bestellungsakt das Vertrauen beider Organe braucht. Es hat danach "eine Amtsenthebung stattzufinden", wenn "auch nur ein Teil – der Landesfürst oder das Parlament – der Regierung oder einem Regierungsmitglied das Vertrauen entzieht".¹²⁶

Viel spricht für das vom Verfassungsgeschichtler Willoweit und von Ignor vertretene dritte Verständnis,¹²⁷ wonach nur beide Faktoren Landtag und Fürst gemeinsam die Regierung, die sie einvernehmlich für eine Amtsdauer von vier Jahren bestellt haben, vorzeitig abberufen können. Diese Auslegung hält sich auch am getreuesten an den Wortlaut von Art. 80 der Verfassung. Sie harmoniert überdies mit der relativ starken kompetentiellen Eigenständigkeit der dem Fürsten und dem Landtag verantwortlichen Kollegialregierung.

5. Die Ausübung der Staatsgewalt durch die Gerichte

a) Die Zivil- und Strafgerichte, die Verwaltungsbeschwerde-Instanz, der Staatsgerichtshof

Nach der Verfassung dürfen Ausnahmegerichte nicht eingeführt und darf niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden (Art. 33 Abs. 1). Die Freiheit der Person ist gewährleistet (Art. 32), ebenso das Recht der Beschwerdeführung (Art. 43). Der Staat hat für ein rasches, das materielle Recht schützendes Prozess- und Vollstreckungsverfahren, ebenso für eine den gleichen Grundsätzen angepasste Verwaltungsrechtspflege zu sorgen und die berufsmässige Ausübung der Parteienvertretung gesetzlich zu regeln (Art. 27). Das Verfahren in Zivilsachen ist nach den Grundsätzen der Mündlichkeit, Unmittelbarkeit und freien Beweiswürdigung zu ordnen; in Strafsachen gilt ausserdem das Anklageprinzip (Art. 102 Abs. 1). Die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wird "im

¹²⁶ Kommissionsbericht der Landtagskommission vom 15.1.1965 betr. die Verfassungsänderung, in: LTProt. 1964 II als Beilage für die Landtagssitzung vom 3.2.1965.

¹²⁷ Willoweit, Fürstenamt, S. 509f.; Ignor, S. 484f.

Auftrage des Landesfürsten durch verpflichtete Richter ausgeübt" (Art. 99 Abs. 1). Die Gerichte sind unabhängig. Sie haben ihren Entscheidungen und Urteilen Gründe beizufügen (u.a. Art. 99 Abs. 2).

Die *Zivilgerichtsbarkeit* wird in erster Instanz durch Einzelrichter des *fürstlichen Landgerichtes* ausgeübt, in zweiter und dritter Instanz durch das *fürstliche Obergericht* und den *fürstlichen Obersten Gerichtshof*. Das Obergericht besteht aus zwei Senaten mit je fünf Mitgliedern; der Oberste Gerichtshof ist ein Kollegialgericht mit fünf Mitgliedern (Art. 101 und 102 Abs. 2 und 3 Verfassung; § 1 Abs. 1 sowie §§ 2 [Fassung LGBL 1973/1] und 3 GOG). Die Gerichtsbarkeit in *Strafsachen* wird in erster Instanz bei Übertretungen von einem *Landrichter* als Einzelrichter, bei Vergehen vom *Schöffengerichte*, bestehend aus einem Landrichter und zwei Schöffen (Laienrichter), bei Verbrechen vom *Kriminalgericht*, bestehend aus fünf Mitgliedern, bei Jugendstrafsachen vom *Jugendgericht*, bestehend aus einem Landrichter und zwei Schöffen, ausgeübt. In zweiter und dritter Instanz wird die Straferichtsbarkeit vom Obergericht bzw. vom Obersten Gerichtshof wahrgenommen (Art. 101 und 102 Abs. 4 Verfassung; § 1 Abs. 2 [Fassung LGBL 1973/1] sowie §§ 4 [teils Fassung LGBL 1973/1], 4^{bis} [Fassung LGBL 1990/76] und 5 GOG sowie § 11 Abs. 1 Jugendgerichtsgesetz LGBL 1988/39).

Der Fürst genießt die strafrechtliche Immunität (Art. 7 Abs. 2). In Zivilsachen haben an seiner Stelle die fürstlichen Domänenbehörden vor den ordentlichen Gerichten Recht zu nehmen und Recht zu geben (Art. 100).

Dem Fürsten steht das Recht der Niederschlagung eingeleiteter Strafverfahren zu (Art. 12 Abs. 1). Dabei bedarf jede Niederschlagung der Gegenzeichnung durch den Regierungschef oder bei dessen Ausschluss durch den Regierungschef-Stellvertreter oder dessen Vertreter. Da das Niederschlagungsrecht sich m.E. auf Verfahren zur Verfolgung von Delikten des gemeinen Strafrechts bezieht, darunter auch solchen der strafbaren Verletzungen der Amtspflicht und verwandter strafbarer Handlungen gemäss §§ 302ff. StGB, kann der Fürst staatsrechtliche Verfahren der Ministeranklage oder einer anderen Disziplinaranklage des Landtages gegen Mitglieder der Regierung nicht niederschlagen.¹²⁸

Zur Beurteilung von staatsrechtlichen Anklagen gegen Mitglieder der Regierung "wegen Verletzung der Verfassung oder sonstiger Gesetze"

¹²⁸ A.M. Pappermann, S. 125ff.; Allgäuer, S. 298f.

(Ministeranklage) ist der Staatsgerichtshof als "Disziplinargerichtshof" (Art. 104 Abs. 1) eingesetzt. Es ist m.E. unrichtig, in die Art. 62 lit. g und 80 der Verfassung besondere Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofes, redundant, hineinzulesen. Die Art. 62 lit. g und 80 der Verfassung regeln die Zuständigkeit des Landtages zur Erhebung der Anklage, Art. 104 Abs. 1 statuiert die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes als "Disziplinargerichtshof" zur Beurteilung von Anklagen gegen Mitglieder der Regierung (vgl. dazu Art. 14 [Fassung LGBL. 1966/24 und 1983/7] und 44ff. StGHG). Die Erhebung der Anklage durch den Landtag erfordert eine Zustimmung von mindestens zwei Dritteln aller Abgeordneten (Art. 44 Abs. 1 StGHG). Auf das staatsrechtliche Verfahren vor dem Staatsgerichtshof finden die Bestimmungen des StGHG (Art. 44ff.) und sinngemäss ergänzend diejenigen der Strafprozessordnung (Art. 45 StGHG) Anwendung. Die Strafen aufgrund einer staatsrechtlichen Schuldigerklärung sind staatsrechtlich-disziplinarischer Natur (Kürzung oder Entzug des Gehaltes oder Ruhegehaltes und dergleichen, Amtsverlust). Das Gesetz über das Disziplinarverfahren gegen Mitglieder der Regierung (LGBL. 1931/6) legitimiert den Landtag zu weiteren Disziplinaranklagen unterhalb der Ministeranklage wegen "pflichtwidrigem Verhalten" an den Staatsgerichtshof als Disziplinargerichtshof;¹²⁹ fragwürdig sind sowohl der aus dem Disziplinarrecht entlehnte Anklagegrund des pflichtwidrigen Verhaltens für Mitglieder eines politischen Organs als auch der Umstand, dass der Gesetzgeber die vom Staatsgerichtshof zu verhängenden Sanktionen überhaupt nicht angibt.

Schon § 34 der Konstitutionellen Verfassung 1862 erklärte die Gerichte "innerhalb der Gränzen ihrer gesetzlichen Wirksamkeit in dem Materiellen der Justizerteilung und in dem gerichtlichen Verfahren" für "unabhängig von aller Einwirkung durch die Regierung". Doch welches war die Lage im einzelnen? Nach § 28 der Verfassung 1862 war der Fürst allein zuständig, die "Organisation der Staatsbehörde ... im Verordnungswege" zu normieren. Gestützt darauf erliess der Fürst am 26.9. 1862, dem Tage, an dem er die Verfassung unterzeichnete, im Verordnungswege auch die "Amts-Instruction für die Staatsbehörden".¹³⁰ Tatsächlich entsprach die erlassene Amts-Instruction dem zuvor mit den

¹²⁹ Ausführungen Walter Kieber in diesem Band, S. 300; Allgäuer, S. 287ff., sowie (zur Ministeranklage) S. 295ff.

¹³⁰ Geiger, S. 296ff.

Landständen vereinbarten Organisationsentwurf.¹³¹ Die Amts-Instruktion von 1862 (AI 1862) regelte den Aufbau und den Wirkungskreis der Zivil- und Strafgerichte und der Regierung. Von den drei Zivil- und Strafgerichtsinstanzen befand sich nur die erste Instanz, das Landgericht, im Inland (§§ 1 und 7 AI 1862). Die fürstliche Hofkanzlei in Wien war als zweite Instanz (Appellationsgericht) eingesetzt (§ 91 AI 1862). Das Oberlandesgericht zu Innsbruck fungierte gemäss Übereinkommen mit der österreichischen Regierung als dritte Instanz für Liechtenstein, als oberster Gerichtshof (§ 92 AI 1862). Beim Oberlandesgericht Innsbruck als oberstem Gerichtshof für das Fürstentum Liechtenstein war die richterliche Unabhängigkeit gewährleistet, aber es war ein ausländisches Gericht. Bei der fürstlichen Hofkanzlei in Wien als Appellationsgericht handelte es sich schlicht um die als Diener des Fürsten tätigen Hofkanzleibeamten, die der Fürst beliebig bestellen und auch entlassen konnte. Die Richter des Landgerichts in Vaduz wurden vom Fürsten allein ernannt und entlassen und hatten auch Aufgaben der politischen und finanziellen Verwaltung. Peter Geiger spricht von einer "Verquickung von Verwaltung und Rechtsprechung".¹³²

Schon bald drängte sich eine Trennung der Justiz von der Verwaltung auf. 1871 erliess der Fürst mit Verordnung eine neue Amtsinstruktion (AI 1871).¹³³ Die Administrativgeschäfte wurden den Administrationsbehörden in Vaduz und der politischen Rekursinstanz in Wien übertragen (1ff., 18f. AI 1871). Die politische Rekursinstanz in Wien, eingesetzt als Berufungsinstanz gegen gesetzlich nicht endgültige Entscheidungen der liechtensteinischen Regierung, bestand aus drei vom Fürsten allein ernannten und von ihm abberufbaren Mitgliedern (18 AI 1871). Dieser fehlte die richterliche Unabhängigkeit; sie war "eine eigentliche Verwaltungsbehörde".¹³⁴

Zum Wirkungskreis des Landgerichtes in Vaduz gehörte nach der Amtsinstruktion 1871 die erstinstanzliche streitige und nichtstreitige Zivilgerichts- und die Strafgerichtsbarkeit, sowie auch die Verwaltung des Waisenamtes, die Grundbuchführung, die Bemessung der Taxen von Rechtsgeschäften und die Protokollierung der Handelsfirmen (41 AI 1871). Das Appellationsgericht in Wien, zuständig für Zivil- und Straf-

¹³¹ Geiger, S. 296 Anm. 31.

¹³² Geiger, S. 299.

¹³³ LGBl. 1871/1.

¹³⁴ Karlheinz Ritter, S. 15.

sachen, setzte sich seit 1871 aus drei geprüften Richtern zusammen (42ff. AI 1871). Die Richter beim Landgericht und die Mitglieder des Appellationsgerichtes in Wien wurden vom Fürsten allein auf eine von ihm zu bestimmende Dauer ernannt und waren abberufbar (§ 33 Verfassung 1862; 42ff. AI 1871). Den obersten Gerichtshof für Zivil- und Strafsachen bildete nach wie vor das Oberlandesgericht in Innsbruck (46 AI 1871).¹³⁵

Vor diesem Hintergrund sind, infolge der politischen Veränderungen nach dem Ersten Weltkrieg, verschiedene Neuregelungen der Verfassung von 1921 zu sehen, die auch für den Bereich der Gerichte (Zivil- und Strafgerichte, Verwaltungsbeschwerde-Instanz und Staatsgerichtshof) von Bedeutung sind. Danach

- erfolgt die Organisation der Behörden, im besonderen die Organisation der Gerichte, deren Verfahren und die Bestimmung der Gerichtsgebühren im Wege der Gesetzgebung (Art. 98, 101 Abs. 2, 104 Abs. 1 und 108 Satz 1). Damit ist die gesetzgebende Mitwirkung des Landtages und auch des Volkes in bezug auf die Organisation und die Gerichtsverfahren gesichert;
- sind sämtliche Behörden, auch die Gerichtsbehörden, ins Land zu verlegen (Art. 108 Satz 2, auch 101 Abs. 1);
- sind kollegiale Behörden, darunter alle Gerichtskollegien, mindestens mehrheitlich mit Liechtensteinern zu besetzen (Art. 108 letzter Satz)¹³⁶. Der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerde-Instanz und sein Stellvertreter müssen gebürtige Liechtensteiner sein (Art. 97 Abs. 1). Der Staatsgerichtshof ist mehrheitlich mit gebürtigen Liechtensteinern zu besetzen, wobei dessen Präsident und der Vizepräsident von Geburt Liechtensteiner sein müssen (Art. 105 Verfassung; Art. 2 Abs. 2 StGHG);
- wirkt der Landtag auf jeden Fall bei der Bestellung der Richter mit, sofern er sie nicht allein wählt (Art. 97 Abs. 1; 102 Abs. 3, 105 Verfas-

¹³⁵ Dazu und zur weiteren Entwicklung der Gerichtsbarkeit Alois Ospelt, S. 239ff.

¹³⁶ Gemäss Art. 107 der Verfassung ist generell für die Anstellung eines Nichtliechtensteiners im liechtensteinischen Staatsdienst die Zustimmung des Landtages erforderlich (Art. 107). Da bei der Bestellung der Richter der Landtag in jedem Fall mitwirkt, sofern er nicht gar allein zur Richterwahl zuständig ist, ist dem generellen Zustimmungserfordernis des Art. 107 der Verfassung von selbst Rechnung getragen. In die Regierung können sogar nur gebürtige Liechtensteiner bestellt werden (Art. 79 Abs. 4 in der Fassung von 1965; teils abweichend die frühere Fassung des Art. 79).

sung; sowie diverse einfachgesetzliche Bestimmungen). Vgl. dazu nachstehende Ausführungen unter lit. b;

- wird die Unabhängigkeit der Gerichte verfassungsrechtlich verankert (Art. 98¹³⁷, 99 Abs. 2, 106 Verfassung; sowie Art. 3 LVG und Art. 8 StGHG) und werden die Gerichte für eine feste Amtsdauer gewählt und sind von den politischen Instanzen unabberufbar. Vgl. dazu nachstehende Ausführungen unter lit. b;
- wird die Disziplinargewalt in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit verfassungsrechtlich den Gerichten übertragen (Art. 103).
- Eine Errungenschaft besonderer Art stellte 1921 die Einführung zweier neuer Gerichtsinstitutionen dar, jene der *Verwaltungsbeschwerde-Instanz* (Art. 97f.)¹³⁸ und des *Staatsgerichtshofes* (Art. 104ff.)¹³⁹. Im Lichte der Praxis des Staatsgerichtshofes ist in Verwaltungssachen im Prinzip in jedem Fall ein *verwaltungsgerichtlicher Schutz* gegeben, sei es durch die Verwaltungsbeschwerde-Instanz, sei es durch den Staatsgerichtshof in besonderen, diesem Gericht als Verwaltungsgerichtshof gesetzlich zugewiesenen Angelegenheiten.¹⁴⁰ Damit verbürgt die Verfassung 1921 in umfassender Weise gerichtlichen Schutz für das Legalitätsprinzip. In die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes fallen die klassischen Bereiche der Verfassungsgerichtsbarkeit, d.h. die *Normenkontrolle* (Art. 104 Abs. 2), der *Grundrechtsschutz* (Art. 104 Abs. 1) und die Entscheidung bei *Kompetenzkonflikten* zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden (Art. 104 Abs. 1); darüber hinaus entscheidet der Staatsgerichtshof über die *Auslegung der Verfassung* bei einem Auslegungstreit zwischen Fürst und Landtag (Art. 112).¹⁴¹ Er fungiert

¹³⁷ Art. 98 verrät die Feinheit der Sprache der Verfassung, wenn sie anordnet, dass die "näheren Bestimmungen zur Sicherung richterlicher Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschwerdeinstanz ... durch ein besonderes Gesetz getroffen" werden. Durch den Einschub "Bestimmungen zur Sicherung" kann der einfache Gesetzgeber die näheren Bedingungen regeln, wie er richterliche Unabhängigkeit sichert; richterliche Unabhängigkeit als solche ist dagegen dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich vorgegeben.

¹³⁸ Karlheinz Ritter, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*; Allgäuer, S. 87f.; von Nell, S. 214ff.; Batliner, *Rechtsordnung*, S. 102f. Nach dem Urteil des StGH vom 22.3.1994 (StGH 1993/9 LES 1994, S. 68f.) zählt die VBI "unbeschadet der Gerichtsstellung nicht zu den Organen der 'Rechtspflege' im Sinne von Art. 99 bis 103 LV", sondern ist als "verwaltungsgerichtliche Letztinstanz im Verwaltungsverfahren ... den Verwaltungsbehörden zuzurechnen"; sie "ist ein unabhängiges Verwaltungshöchstgericht und daher auch antragslegitimiert im Sinne von Art. 28 StGHG".

¹³⁹ Batliner, *Rechtsordnung*, S. 99f., 104ff., 111ff., 154ff.; ders., *Verfassungsschichten*, S. 291ff.

¹⁴⁰ Nachweise bei Batliner, *Rechtsordnung*, S. 125f.; zu beachten Art. 27 Abs. 1 und 43 LV.

¹⁴¹ Batliner, *Rechtsordnung*, S. 105ff.; ders., *Verfassungsschichten*, S. 291ff.

ferner, wie oben erwähnt, als *Verwaltungsgerichtshof* in besonderen ihm gesetzlich zugewiesenen Angelegenheiten (Art. 104 Abs. 2), als *Wahlgerichtshof* (Art. 104 Abs. 2) und als *Disziplinargerichtshof* (Art. 104 Abs. 1) im Falle einer Ministeranklage des Landtages (Art. 62 lit. g und 80) oder einer sonstigen Disziplinaranklage des Landtages gegen Regierungsmitglieder (LGBL 1931/6).

b) Die Bestellung der Richter und ihre Amtsdauer

Die *Landrichter* werden über Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt (§ 2 [Fassung LGBL 1973/1] GOG).¹⁴² Liechtensteinische Staatsbürger werden auf Dauer bis zur Erreichung der Altersgrenze ernannt. Dies gilt in der Regel auch für nichtliechtensteinische Landrichter; zu einem geringeren Teil werden diese auf eine vertraglich feste, verlängerbare Dauer bestellt. Die beiden *Schöffen* des aus drei Mitgliedern bestehenden *Schöffengerichtes* werden vom Landtag gewählt (§ 4 Abs. 2 GOG), und zwar gemäss Praxis des Landtages jeweils für eine Dauer von vier Jahren.¹⁴³ Den Vorsitz im Schöffengericht führt ein gemäss Geschäftsverteilung des Landgerichtes bestellter Landrichter. Von den fünf *Mitgliedern des Kriminalgerichtes* (§ 4 Abs. 4 GOG) werden alle Richter, mit Ausnahme des nach der Geschäftsverteilung des Landgerichtes bestellten Landrichters, vom Landtag gewählt, und zwar gemäss Praxis jeweils für vier Jahre.¹⁴⁴ Die *Mitglieder des Jugendgerichtes* werden vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages für eine gesetzliche Amtsdauer von vier Jahren ernannt (§ 4^{bis} Abs. 3 [Fassung LGBL 1990/76] i.V.m. § 2 GOG, sowie II. Abs. 2 von LGBL 1990/76). Die *Mitglieder des Obergerichtes* und des *Obersten Gerichtshofes* werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag über dessen Vorschlag ernannt (Art. 102 Abs. 3), dies jeweils für eine gesetzliche Amtsdauer von vier Jahren (§ 2 Abs. 2 [Fassung LGBL 1973/1] und Abs. 4 GOG). Der Vorsitzende der *Verwaltungsbeschwerde-Instanz* und sein Stellvertreter werden vom Landesfürsten über Vorschlag des Landtages ernannt. Die weiteren vier Richter werden vom Landtag direkt gewählt (Art. 97

¹⁴² Ob der Landtag bei der Bestellung der einzelnen Landrichter liechtensteinischer Nationalität ein Mitwirkungsrecht im Sinne eines formellen Vorschlagsrechtes besitzt, wie es das GOG vorsieht? Dazu Michael Ritter, S. 79f.

¹⁴³ Die Praxis der 4-jährigen Amtsdauer der Kollegialgerichte ist in II. von LGBL 1990/76 bestätigt.

¹⁴⁴ Vgl. vorstehende Anm. 143.

Abs. 1). Die Amtsdauer der Verwaltungsbeschwerde-Instanz fällt gemäss Verfassung mit jener des Landtages zusammen (Art. 97 Abs. 2). Die *Mitglieder des Staatsgerichtshofes* werden vom Landtag gewählt. Die Wahl des Präsidenten unterliegt der fürstlichen Bestätigung (Art. 105). Die gesetzliche Amtsdauer des Staatsgerichtshofes beträgt fünf Jahre (Art. 4 Abs. 1 StGHG).

Die gemäss § 2 Abs. 6 des Gerichtsorganisations-Gesetzes dem Fürsten zur Ernennung vorgeschlagenen Richter (Landrichter, Jugendrichter, Mitglieder des Obergerichtes und des Obersten Gerichtshofes) werden vom Landtag zwingend in Form der geheimen Wahl vorgeschlagen. Auch bezüglich aller anderen Richter, die nicht ohnehin direkt vom Landtag gewählt werden, wird das Vorschlagsrecht des Landtages in Form einer Wahl, die grundsätzlich geheim ist, ausgeübt (§§ 46ff. GOLT).

6. Fürstliche Verordnungen, Erlässe und Resolutionen – Die Gegenzeichnung

Während bei den konsensbedürftigen Geschäften infolge der Antragsrechte als solcher sowie infolge der inhaltlichen Gestaltgebung bei Sachanträgen und der Auswahlmöglichkeit bei der Regierungsmitglieder- und Richterbestellung regelmässig ein gewisses Übergewicht des demokratischen Prinzips festzustellen ist,¹⁴⁵ behält die Verfassung dem Fürsten eine Reihe von Geschäften vor, über die er allein in der Form von *fürstlichen Verordnungen, Erlässen oder Resolutionen*, unter Vorbehalt der Gegenzeichnung durch den Regierungschef, Beschluss fasst. Diese Beschlüsse des Fürsten kommen auf dessen eigene Initiative, oder infolge einer Stellungnahme ("Bericht" oder "Vortrag": Art. 86 Abs. 1) oder eines Antrages des Regierungschefs (Art. 86 Abs. 2) zustande, sei das letztere aufgrund einer persönlichen Zuständigkeit des Regierungschefs oder eines ihm vom Regierungskollegium erteilten Auftrages. Zu diesen Geschäften sind zu zählen: der Erlass von Notverordnungen (Art. 10 letzter Satz); die Ernennung von Beamten, die nicht Ausländer sind (Art. 11 und 107); die Niederschlagung von Strafverfahren (Art. 12); die Begnadigung, Milderung und Umwandlung rechtskräftig zuerkannter Strafen (Art. 12); das vor Empfangnahme der Erbhuldigung abzuge-

¹⁴⁵ Vgl. Ausführungen S. 54f. vorn.

bende Versprechen des Fürsten, das Fürstentum in Gemässheit der Verfassung und der Gesetze zu regieren (Art. 13); die Bestellung eines Stellvertreters des Fürsten (Art. 13^{bis}); die Einberufung des Landtages¹⁴⁶ zu Beginn der jährlichen Sitzungsperiode (Art. 48 Abs. 1, 49 Abs. 1 und 3, 50, 51); die Eröffnung der Sitzungsperiode und Abnahme des Eides der Abgeordneten (Art. 54); die Schliessung des Landtages (Art. 55); das Recht der Vertagung oder Auflösung des Landtages aus erheblichen Gründen (Art. 48 Abs. 1 und 72 Abs. 2);¹⁴⁷ die Abnahme des Diensteides des Regierungschefs (Art. 87); die Einbringung einer Verfassungsinitiative an den Landtag (Art. 111 Abs. 2).¹⁴⁸

Diese hoheitlichen, dem Fürsten reservierten Akte sowie alle in den obigen Ausführungen als der fürstlichen Zustimmung bedürftig ("konsensbedürftig") bezeichneten Geschäfte¹⁴⁹ benötigen zu ihrer Gültigkeit die *Gegenzeichnung durch den verantwortlichen Regierungschef* (Art. 65 Abs. 1, 85 und 86).¹⁵⁰ Da die Gegenzeichnung für alle, d.h. beide Typen hoheitlicher Akte des Fürsten verlangt ist, müsste dieses Rechtsinstitut systematisch wohl an gesonderter Stelle behandelt werden. Indes zeigt sich das Gegenzeichnungserfordernis für die hoheitlichen Akte des Fürsten insbesondere bei jenen Geschäften in seiner ganzen verfassungsrechtlichen und politischen Tragweite, bei denen der Fürst allein, vorbehaltlich der Gegenzeichnung, zur Beschlussfassung zuständig ist (z.B. Erlass einer Notverordnung, Niederschlagung eines Strafverfahrens, Auflösung des Landtages), wo also keine anderen Verfassungsorgane wie Landtag oder Volk in den Beschlussfassungsprozess mitinvolviert sind.

¹⁴⁶ Über begründetes, schriftliches Verlangen von wenigstens 1000 wahlberechtigten Landesbürgern oder drei Gemeinden ist der Landtag einzuberufen (Art. 48 Abs. 2). Vgl. Ausführungen S. 46 vorn.

¹⁴⁷ Über begründetes, schriftliches Verlangen von wenigstens 1500 wahlberechtigten Landesbürgern oder vier Gemeinden hat eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages stattzufinden (Art. 48 Abs. 3). Vgl. Ausführungen S. 46f. vorn.

¹⁴⁸ Ausführungen S. 70 vorn.

¹⁴⁹ Ausführungen S. 49ff. vorn.

¹⁵⁰ Loebenstein, S. 100ff. Art. 85 und 86 der Verfassung enthalten keine ausdrückliche Bestimmung, dass die Gegenzeichnung des Regierungschefs Gültigkeitserfordernis für einen hoheitlichen Akt des Fürsten sei, dies auch im Unterschied zu § 29 der Verfassung 1862. Doch ist offenkundig, dass die hoheitlichen Akte des nach Art. 7 Abs. 2 "unverantwortlichen" Fürsten sowie das Prinzip des Verfassungsstaates von 1921 und der elliptische Staatsbau gemäss Art. 2 der Verfassung erst durch die Gegenzeichnung als Gültigkeitserfordernis die rechtsverbindliche Integration der fürstlichen Akte in den Verfassungs- und Rechtsstaat und die notwendige Gegenbalance (Art. 2) zur fürstlichen Gewalt gewährleisten. Dazu Loebenstein, S. 107ff.

Das Institut der Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers im Sinne eines Gültigkeitserfordernisses für Hoheitsakte des Monarchen ist nicht erst eine Errungenschaft der Verfassung 1921, sondern eine solche des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, so auch der Konstitutionellen Verfassung 1862 (§ 29). Im 19. Jahrhundert wurde die Einführung des Instituts der Gegenzeichnung auch entsprechend bewertet. Zachariä zählt es "zu den schönsten Entdeckungen des menschlichen Verstandes in dem Gebiete der Staatskunst".¹⁵¹ Über die Bindung der hoheitlichen Akte an die Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers war es möglich geworden, den von der Verfassung exemten Monarchen, der geheiligt und unverletzlich und damit verfassungsrechtlich, weder politisch noch strafrechtlich, verantwortlich war, gleichsam in die Verfassung zu integrieren. Nach Marschall von Bieberstein war das Kontrasignaturgebot (Gegenzeichnungsgebot) in der konstitutionellen Monarchie "als rettender Ausweg dankbar begrüsst (worden), um die Unantastbarkeit des Monarchen mit dem rechtsstaatlichen Postulat lückenloser Verantwortungspflichtigkeit allen amtlichen Tuns zu versöhnen".¹⁵² Die Verfassung 1921, gemäss welcher der Fürst ebenso wie gemäss derjenigen von 1862 "geheiligt und unverletzlich" ist (Art. 7 Abs. 2 1921; § 2 Abs. 2 1862), hat das Institut der Gegenzeichnung nicht erfunden, sondern lediglich als eine im 19. Jahrhundert erlangte Errungenschaft des Verfassungsstaates übernommen (Art. 65 Abs. 1, 85 und 86).

Mit der Verfassung 1921 hat sich die rechtliche und politische Qualität der Gegenzeichnung gegenüber dem 19. Jahrhundert insofern verändert, als nun die politische und staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Regierungschefs gegenüber dem Parlament nach der geltenden Verfassung eindeutig verankert ist (Art. 78 Abs. 1, sowie 62 lit. g, 65 Abs. 1, 80). Im Verhältnis zur Verfassung 1862 ist der Leiter der Regierung ausserdem nicht mehr der ausschliesslich vom Fürsten bestellte und abberufbare, regelmässig nichtliechtensteinische Staatsdiener, sondern der vom Fürsten einvernehmlich mit dem Landtage auf dessen Vorschlag ernannte liechtensteingebürtige Regierungschef (§ 27 1862; Art. 79 1921).

Der Gegenzeichnung bedürftig sind sämtliche hoheitlichen Akte des Fürsten. Aus logisch-systematischen wie funktionalen Gründen gibt es nach der Lehre eine Ausnahme von der Gegenzeichnungspflicht: die

¹⁵¹ Vgl. Ausführungen S. 36f. vorn.

¹⁵² Vgl. Anm. 54 vorn.

Abberufung und die Ernennung des Regierungschefs. Die in der Verfassung vorgesehene Abberufung kann nur funktionieren, wenn sie nicht von der Gegenzeichnung des Abzuberufenden abhängt. Die Ernennung des Regierungschefs ist gegenzeichnungsfrei, weil der zu Ernennende erst gegenzeichnen kann, wenn er bereits gültig bestellter Regierungschef ist; die Ernennung des Regierungschefs, soll sie funktionieren, kann auch nicht, bei einem Regierungswechsel, vom abtretenden Regierungschef abhängig gemacht werden, und ebenso soll bei einer Wiederwahl desselben Regierungschefs der bisherige nicht sich selbst zum neuen Regierungschef mitbestellen. Als nicht der Gegenzeichnung bedürftig sind ferner zu betrachten: die dem Hausgesetz vorbehaltenen, nicht den Staat betreffenden Angelegenheiten, Kundgebungen des Fürsten an die Öffentlichkeit, die keinen hoheitsrechtlichen Charakter haben wie Meinungsäusserungen aus besonderem Anlass und etwaige Briefwechsel, die Teilnahme an Festlichkeiten, ferner Akte in Privatangelegenheiten.¹⁵³

Beim Institut der Gegenzeichnung ist nicht nur das Element der Bindung zu sehen. Um es in zwei Bildern auszudrücken: Das Institut der Gegenzeichnung ist das Band, das den von der Verfassungsverantwortlichkeit exemten Fürsten mit der Verfassung verbindet. Und die Verfassung ist das Fundament, auf dem die Monarchie steht. Die Verfassung bewirkt Bindung wie Stellung.

Wegen der verfassungsrechtlichen absoluten Immunität des Fürsten kommt der Gegenzeichnung schon in der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts wie auch heute eine andere Bedeutung zu als in der Republik, wo regelmässig eine absolute Unverantwortlichkeit der Staatsorgane nicht gegeben und überdies jedes Mandat zeitlich befristet ist. Möglicherweise ist es republikanischen verfassungskundlichen Vorbildern zuzuschreiben, dass das für den monarchischen Staat verfassungsrechtlich fundamentale Institut der Gegenzeichnung gelegentlich auch in Liechtenstein vernachlässigt, mitunter sogar in der Praxis vergessen wird.¹⁵⁴ Das Erfordernis der Gegenzeichnung zur Vornahme gültiger hoheitlicher Akte kann auch nicht dadurch beseitigt werden, dass zuerst

¹⁵³ Loebenstein, S. 109ff.

¹⁵⁴ Vgl. z.B. die im übrigen sehr wertvolle liechtensteinische Staatskunde "Fürst und Volk", Vaduz 1993, in welcher der Gegenzeichnung wenig Beachtung geschenkt wird (etwa auf S. 184, 197, 199); auch darin reproduzierte Dokumente ohne Gegenzeichnung S. 131 (tatsächlich jedoch gegengezeichnet durch RB), 136 (tatsächlich gegengezeichnet LGBL 1989/61), 141, 173; andere Dokumente mit Gegenzeichnung S. 130, 134, 171.

sämtliche Gegenzeichnungsberechtigten vom Fürsten des Amtes enthoben werden und dann kein gegenzeichnungsberechtigtes Gegenüber mehr besteht. In einem solchen Fall, wo auch sämtliche Stellvertreter des Regierungschefs (Regierungsräte) des Amtes enthoben wären, ist vor jeder Vornahme weiterer hoheitlichen Akte – die ja ohne Gegenzeichnung nicht gültig sind – auf die Bestellung der verfassungsmässigen, gegenzeichnungsberechtigten Organe zu warten. Alles andere wäre absolutistisches Zurückschreiten hinter die Errungenschaften der Konstitutionellen Verfassung von 1862.

Mit Rücksicht auf die erforderliche Gegenzeichnung besteht ein Unterschied, ob es sich um konsensbedürftige Geschäfte handelt, die sohin zum Zustandekommen der Mitwirkung (Sanktion, Ratifikation, Ernennung) des Fürsten bedürfen,¹⁵⁵ oder um solche, die, vorbehaltlich der Gegenzeichnung, vom Fürsten allein (Notverordnung, Einberufung des Landtages etc.) gesetzt werden. Im letzteren Fall muss der Gegenzeichnung notwendig ein positiver Setzungsakt durch den Fürsten vorgehen. In diesem Kompetenzbereich kann der Fürst entweder handeln und einen Akt setzen, woraufhin der Regierungschef die Gegenzeichnung leistet oder ablehnt; oder der Fürst handelt nicht, und es entsteht kein Akt. Bei denjenigen Geschäften dagegen, die der Mitwirkung des Fürsten bedürfen (Sanktion, Ratifikation, Ernennung von Regierungsmitgliedern oder Richtern), stehen dem Fürsten drei Möglichkeiten offen: die "Zustimmung", die formelle "Ablehnung" (Veto) oder die Nichtsetzung eines Aktes. Die Nichtsetzung eines Aktes wirkt wie eine Ablehnung, ist aber als schlichter Nichtakt nicht gegenzeichnungsfähig und daher rechtlich auch nicht gegenzeichnungsbedürftig. Im Bereich der Gesetzgebung, der Staatsvertragsgenehmigung oder der Ernennung von Regierungsmitgliedern oder Richtern ist die Zustimmung des Fürsten (die Sanktion, Ratifikation oder Ernennung) erforderlich, muss der Fürst notwendig einen positiven Akt zum Gültigwerden des Beschlusses setzen. Es genügt folglich, dass der Fürst sich weigert, einen Zustimmungsakt zu setzen, damit ein Beschluss nicht zustandekommt, es bedarf keiner formellen Ablehnung. Das schlichte Unterlassen der Sanktion, der Ratifikation, der Ernennung genügt, damit der betreffende Beschluss nicht zustandekommt. Wenn der Fürst nicht handelt, fehlt ein Akt, den der Regierungschef gegenzeichnen könnte. Im liechtensteini-

¹⁵⁵ Vgl. Ausführungen S. 49ff. vorn.

schen Staatsbau mit der doppelseitigen Verantwortlichkeit des Regierungschefs scheint die einfache Nichtsanktion, Nichtratifikation, Nichternennung die zweckmässigere Lösung, die nicht der Gegenzeichnung fähig und bedürftig ist. Andernfalls kommt der Regierungschef möglicherweise in einen Konflikt, ohne dass in der betreffenden Sache ein anderes Resultat erzielt wird. Im Falle einer formellen fürstlichen Ablehnung ist diese der Gegenzeichnung bedürftig. Leistet der Regierungschef die Gegenzeichnung, stellt er sich mit dem Fürsten gegen einen vom Landtag oder Volk gestellten Antrag. Verweigert der Regierungschef die Gegenzeichnung, stellt er sich gegen den Fürsten, und das Veto des Fürsten kommt nicht zustande. Doch die Nichtgegenzeichnung bewirkt bloss das Nichtzustandekommen des fürstlichen Vetos, vermag aber nicht positiv die Sanktion, Ratifikation oder Ernennung herbeizuführen. Dazu ist die Nichtgegenzeichnung zu schwach. Somit ist in den Fällen, bei denen ein Antrag des Landtages oder Volkes vorausgeht, bei Zustimmung durch den Fürsten ein formeller Sanktions-, Ratifikations- oder Ernennungsakt des Fürsten erfordert, der zudem der Gegenzeichnung bedarf. Bei Nichtzustimmung des Fürsten dagegen ist ein einfaches Nichthandeln des Fürsten und nicht ein formeller Vetoakt zweckmässig.

In denjenigen Bereichen hingegen, in denen der Fürst, vorbehaltlich der Gegenzeichnung, allein zuständig ist (z.B. bei Notverordnungen, Niederschlagungen, Einberufung des Landtages), muss der Fürst notwendig einen formellen Akt setzen, der dann zur Gültigkeit der Gegenzeichnung bedarf.

7. Das Staatsoberhaupt. Monarchische Kompetenzen contra monarchische Funktion als Staatsoberhaupt?

"We must not bring the Queen into the combat of politics, or she will cease to be revered by all combatants; she will become one combatant among many."

(Walter Bagehot, 1872)

Art. 7 der Verfassung lautet:

"Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates und übt sein Recht an der Staatsgewalt in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze aus.

Seine Person ist geheiligt und unverletzlich."

Die Staatsgewalt selbst ist im Fürsten und im Volke verankert (Art. 2). Im Unterschied zur Verfassung 1862, nach der der Fürst alleiniger Inhaber der Staatsgewalt war (§ 2 Abs. 1 1862), ist der Fürst nach der Verfassung 1921 nur Anteilshaber an der Staatsgewalt. In der Ausübung derselben tritt er neben anderen Staatsorganen auf. Dabei ist er ein "efficient part" im Staatsgefüge. Die Ausübung der Staatsgewalt ist auf seine Mitwirkung angewiesen. Der Fürst ist eine Partialgewalt im Staat und besitzt machtvollen Anteil an den Kompetenzen. Er kann sich wirksam gegen die anderen Staatsorgane stellen und gegen sie seine absolute Vetomacht einsetzen.

Nach Art. 7 Abs. 1 der Verfassung ist der Fürst zugleich "*Oberhaupt des Staates*". Er ist es, ohne Inhaber, sondern nur Anteilshaber an der Staatsgewalt zu sein. In der Funktion als Staatsoberhaupt repräsentiert er den Gesamtstaat, alle, das Volk, die anderen Organe sowie sich selbst als Teilgewalt. Rechtlich neben anderen zu einem Prozentanteil an den Kompetenzen beteiligt, ist er Repräsentant des Staates zu 100 Prozent. In der letzteren Funktion ist der Fürst gewissermassen das Band, das die Vielen und das Land umschliesst. Er ist nicht Partei gegenüber den anderen im Staat. Beim Amtsantritt verspricht er, Liechtenstein in seiner "Integrität" (Art. 13) zu erhalten. In diesem Begriff dürfte mehr als die blossе territoriale Unversehrtheit, nämlich das Gesamte des Staates in seiner Integrität umschlossen oder impliziert sein. Wenn der Fürst "den Staat in allen seinen Verhältnissen" nach aussen vertritt (Art. 8 Abs. 1), kann er dies nur tun, wenn er nach innerem Konsens im Namen aller auftreten kann und die Gesamtvertretung nicht dazu benützt, seine kompetentielle Partialmacht gegen andere für alle rechtsverbindlich durchzusetzen. Wenn der Zivilrichter oder der Strafrichter gemäss alter Regel und Praxis (Art. 99 Abs. 1 Verfassung; § 413 ZPO) sein Urteil "im Namen Seiner Durchlaucht des Landesfürsten" verkündet, spricht er nicht im Namen der einen Teilgewalt neben derjenigen des Volkes, sondern im Namen des Staatsoberhauptes oder, verfassungsstaatlich ausgedrückt, im Namen der Gesamtrepräsentation des Staates, d.h. des Staates selbst. Wenn Art. 114 Abs. 1 der Verfassung das persönliche "Meine Regierung" verwendet, ist darunter die Regierung des Repräsentanten aller zu verstehen. Wenn die Regierungsmitglieder und die Staatsangestellten dem Landesfürsten "Treue" schwören (Art. 109), ist dies wohl eine Erklärung in bezug auf die Gesamtrepräsentation des Staates.

Die persönliche Inbesitznahme des Thrones ist das rechtlich von sich aus wirkende Ereignis der Thronfolge und nicht das Ergebnis einer in politischer Ausmarchung erfolgten Wahl. Die der erblichen Abfolge innewohnenden Schwächen im Vergleich zur Legitimation durch Wahl sind indessen kompensiert durch die Stärke, dass das monarchische Staatsoberhaupt niemals Partei und Angehöriger einer Gruppe ist. Unabhängig von Mehrheiten, Schichten, Volksteilen, ist der Monarch besonders prädestiniert, allen im Volk und der Bevölkerung gleichermaßen nahe, verbunden und gerecht zu sein. Auf diese Weise ist er Mitte, Ausgleich, Vermittler und Schlichter zwischen den Teilen und ein Faktor der Integration. Als lebenszeitlich berufenes Staatsoberhaupt überspannt er, stabilisierend, die Jahre und verkörpert das Währende im wechselnden, dynamischen, bisweilen streitigen demokratischen Prozess. Als Glied eines erblichen Hauses steht er zwischen den Generationen, überbringt er das Erbe der Tradition in die Gegenwart und gibt es an die Nachfolgenden weiter.

Wie ist diese Funktion der Gesamtrepräsentation mit der Ausübung der kompetentiellen Teilgewalt im Staat zu vereinen? Macht der Fürst von seinen Kompetenzen starken Gebrauch, stellt er sich als eine Macht im Staat neben andere Kräfte und Organe, und seine Gesamtstellung läuft Gefahr, zur blossen Teilgewalt abzustiegen. Wo der Fürst anderen Beteiligten gegenüber- und entgegentritt, die anderen Teilgewalten seine Bedingungen für sein Mitmachen wissen lässt, immer wieder und kraftvoll von aussen auf deren Beschlüsse Einfluss nimmt, wird er selbst zur Partei im Staat. Auf diese Weise geht, nach geschichtlicher Erfahrung und von selbst einleuchtend, auf die Dauer die Funktion, alle zu repräsentieren, verloren, welche allzuhäufige Partei- und Stellungnahmen nicht verträgt, werden monarchische Partialkompetenz und verfassungsrechtliche Gesamtrepräsentation antinomisch. Solches ist nicht bloss die Frucht des Einsatzes der eigenen Kompetenzen gegen andere Organe. Unvermeidlich leidet die Stellung als Staatsoberhaupt auch, wenn dieses, zweifellos aus Sorge, allzuhäufig persönliche Stellungnahmen und Werturteile gegenüber anderen Organen oder Meinungen in die Medien streut, oder etwa bei Wahlen des Volkes seine persönlichen Präferenzen durchscheinen lässt und die Polarisierung nicht scheut. Zu einem neuen Einwirken des Fürsten in den Meinungsbildungsprozess vor einer Volksabstimmung bemerkt der Staatsgerichtshof, dass der Fürst "als Staatsoberhaupt für die Wahrung grundlegender Werte, die Darstellung

grosser Zusammenhänge und die Angabe langfristiger Entwicklungsziele verantwortlich ist".¹⁵⁶ In den Leitsätzen desselben Urteils hält der Staatsgerichtshof zur Funktion des Fürsten als dem Staatsoberhaupt in einer wohl als klassisch zu bezeichnenden Formulierung fest: "Die mangelnde demokratische Legitimität und Verantwortlichkeit und die mit seiner Stellung verbundene Aufgabe, Staat und Bürgerschaft als ganze zu repräsentieren, symbolkräftig zu integrieren sowie das Staats- und Gesellschaftsgefüge als solches zu stabilisieren, gebieten es ihm, sich aus der unmittelbar konkreten politischen Auseinandersetzung herauszuhalten."

In vorgenannten Beschwerdefall ging es um das konkrete Eingreifen des Fürsten in den Meinungsbildungsprozess des Volkes kurz vor einer Volksabstimmung. Das dahinterliegende Problem ist aber ein generelles: Wie ist die kompetentielle Ausübung der Teilgewalt mit der Repräsentation des Staates als Staatsoberhaupt verfassungsrechtlich zu vereinbaren? Dies ist wohl nur durch Zurückhaltung beim Gebrauch der Kompetenzen zu erreichen. Die Verfassung selbst deutet es an, indem sie den Fürsten im Normalfall dann zur Entscheidung beruft, wenn die Sachvorlagen bereits vorher, häufig kontrovers, diskutiert, bereinigt, geändert und, zumindest mehrheitlich, beschlossen sind und dann als Gesamtanträge, oder wenn bei Personalgeschäften die Vorschläge, die sich im Auswahlverfahren durchgesetzt haben, zum Fürsten gelangen. Der Fürst wird seine kompetentielle Rechtsmacht nicht leichthin, etwa bei persönlichen anderen Präferenzen zu Sach- und Personalanträgen, einsetzen, sondern dann sich gegen einen Gesamtantrag stellen, wenn das staatliche Gesamtinteresse in erheblichem Masse involviert ist. Dies ist vor allem in Situationen gegeben, in denen das Wohl des Gesamtstaates ein Handeln des Fürsten dringend erheischt oder sich ein Handeln zur Abwendung grösserer Schäden vom Staat aufdrängt. Dann fallen der Gebrauch der kompetentiellen Partialmacht und die Gesamtrepräsentation restlos ineins zusammen, sind beide Funktionen miteinander versöhnt, weil das Handeln des Fürsten im manifesten Interesse des Ganzen erfolgt. Die in Normalzeiten überschüssenden Partialkompetenzen sind so etwas wie eine Reserve für schwierigere Zeiten oder Entscheidungen. Wird in Normalzeiten die Zurückhaltung im Kompetenzgebrauch aufgegeben, fallen monarchische Partialkompetenz und Gesamtrepräsentation auseinander,

¹⁵⁶ Urteil StGH vom 21.6.1993 LES 3/93, S. 91ff. (97). Zum Grundsätzlichen der Problematik, Herbert Wille, Aus der Vergangenheit Zukunft.

wird das fein austarierte Verfassungssystem gestört: Zuerst leidet und erodiert die Repräsentation, dann schwindet, im Zeitalter des mündigen Bürgers, die Akzeptanz gegenüber dem Machtgebrauch, gerät hernach die Legitimität unter Druck ... Das Problem ist, in heutiger Zeit, nicht dadurch zu lösen, dass dem Fürsten rechtlich weitere Macht zugewiesen wird, um die Kompetenzen der Gesamtrepräsentation anzunähern. Vielmehr muss die Machtausübung sich an der Funktion der Repräsentation orientieren. Die Harmonie zwischen beiden ist besonders dann gegeben, wenn Eingreifen im Interesse des Ganzen gefordert ist und sich als Gesamtrepräsentation manifestiert. Sicherlich sind die Grenzen zwischen Widerspruch und Übereinstimmung unscharf und nicht unabhängig von der Häufung der Einwirkungen. Hier ging es bloss darum, das Prinzipielle des Problems anzusprechen.

8. Dezentralisierter Einheitsstaat

Das Fürstentum Liechtenstein ist ein Einheitsstaat. Er "bildet in der Vereinigung seiner beiden Landschaften Vaduz und Schellenberg ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes" (Art. 1 Abs. 1 Satz 1). In seiner Struktur ist der Staat dezentralisiert. Lokale Aufgaben werden von den Gemeinden wahrgenommen. Die Landschaft Vaduz (Oberland) besteht aus den Gemeinden Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen und Triesenberg, die Landschaft Schellenberg (Unterland) aus den Gemeinden Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell und Schellenberg (Art. 1 Abs. 1 Satz 2). Die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden kann nur durch ein Gesetz erfolgen (Art. 4).

Die Verfassung handelt im VIII. Hauptstück (Art. 110 und 110^{bis}) vom "Gemeindewesen". Danach bestimmen die Gesetze Bestand, Organisation und Aufgaben der Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich (Art. 110 Abs. 1). Doch legt die Verfassung selbst Grundzüge fest, die zu beachten der Gesetzgeber gehalten ist (Art. 110 Abs. 2 und 110^{bis}, sowie Art. 25). Ein verfassungsrechtlich gebotener eigener Wirkungsbereich, ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung steht den Gemeinden, nach Job von Nell, zu, übereinstimmend mit Deutschland, Österreich und der Schweiz, mit Bezug auf die kommunale Personal-, Gebiets-, Organisations-, Finanz-, Satzungs- und Planungshoheit sowie, liechtensteinspezifisch, mit Bezug auf das Einbürgerungsrecht, die Handhabung der Ortspolizei unter Aufsicht der Landesregierung und

die Pflege eines geregelten Armenwesens.¹⁵⁷ Nach dem Staatsgerichtshof geht Art. 110 der Verfassung davon aus, "dass das Bestehen der liechtensteinischen Gemeinden verfassungswesentlich sei".¹⁵⁸ "Den Gemeinden steht neben dem übertragenen auch ein eigener Wirkungskreis zu."¹⁵⁹ Es ist vom Gesetzgeber zu beachten, dass die Gemeinden "mit einem relevanten Autonomiebereich und einer Entscheidungsfreiheit ausgestattet sein sollen, um sinnvollerweise als 'Gemeinden' funktionieren zu können",¹⁶⁰ und es ist "wichtig, den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden nicht allzu restriktiv auszulegen", damit die Gemeinden "als lebendige Einheiten bestehen bleiben können".¹⁶¹

Der Staatsgerichtshof sichert im Wege der Normenkontrolle die von der Verfassung gewährte Gemeindeautonomie. Jede Gemeinde besitzt das Recht, jederzeit und unabhängig von einem Anlassfall, ein Gesetz mittels Beschwerde durch den Staatsgerichtshof auf die Verfassungsmässigkeit überprüfen zu lassen (Art. 24 Abs. 1 StGHG). Ferner steht jeder Gemeinde das Recht zu, eine Verordnung oder einzelne Vorschriften derselben beim Staatsgerichtshof als verfassungs- oder gesetzwidrig anzufechten, wenn die Gemeindebehörde die Vorschriften in einem bestimmten Falle unmittelbar oder mittelbar anzuwenden hat (Art. 25 Abs. 2 StGHG). Darüber hinaus ist den Gemeinden zum Schutz ihrer Autonomie "die Legitimation zur Verfassungsbeschwerde" zugestanden, wo die Gemeinde "in verfassungsrechtlich gewollten und geschützten Selbstverwaltungsrechten getroffen ist".¹⁶² Damit greift das liechtensteinische Recht auf eine alte Grundrechtstradition zurück, jene der deutschen Paulskirchenverfassung von 1849 (§§ 184f.) und der Konstitutionellen Verfassung von 1862 (§ 22); allerdings war damals ein effektiver Grundrechtsschutz nicht gegeben.¹⁶³ In Gemeindeangelegenheiten gelten die Mitwirkungsrechte des Bürgers als grundrechtlich gesichert und sind vom Staatsgerichtshof geschützt (Recht der Initiative, Recht der Abstimmung über zustandegekommene Initiativbegehren, Recht des Referendums auf Gemeindeebene).¹⁶⁴

¹⁵⁷ Von Nell, S. 77ff.

¹⁵⁸ StGH 1984/14 in LES 1987, S. 36ff. (38), zitiert bei von Nell, S. 218.

¹⁵⁹ StGH 1984/14, ebenda.

¹⁶⁰ StGH 1981/13 in LES 1982, S. 126ff. (127).

¹⁶¹ Vgl. vorstehende Anm. 160.

¹⁶² Vgl. Anm. 158 vorn; von Nell, S. 217f.

¹⁶³ Batliner, Rechtsordnung, S. 122f.

¹⁶⁴ Batliner, ebenda.

In den sog. übertragenen Wirkungskreis fallen jene Landesangelegenheiten, die der Gesetzgeber den Gemeinden zur Erledigung oder Mitwirkung übertragen hat, z.B. die Mitwirkung der Gemeinden bei der Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Art. 9ff. VRG), bei der Vollziehung des Steuergesetzes (Art. 1 Abs. 2 etc. Steuergesetz).

Unmittelbar von Verfassungen wegen sind den Gemeinden rechtlich bedeutsame, praktisch wenig benützte politische Rechte in Landesangelegenheiten zuerkannt, so das Recht der Verfassungs- und Gesetzesinitiative (Art. 64 Abs. 1, 2 und 4), das Recht, ein Verfassungs-, Gesetzes-, Finanz- und Staatsvertragsreferendumsbegehren zu stellen (Art. 66 Abs. 1 und 2 und 66^{bis} Abs. 1), das Recht, die Einberufung des Landtages zu verlangen (Art. 48 Abs. 2), und das Recht, eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages zu verlangen (Art. 48 Abs. 3).¹⁶⁵ Kraft Gesetzes steht den Gemeinden das oben im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie erwähnte Recht der Beschwerde an den Staatsgerichtshof zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit von Verordnungen zu, und zwar nicht nur in bezug auf Normen, die die kommunale Selbstverwaltung betreffen, sondern generell in bezug auf jedwedes Gesetz. Beschwerden zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen können jederzeit und ohne Anlassfall erhoben werden, Beschwerden zur Prüfung von Verordnungen im Falle unmittelbarer oder mittelbarer Anwendung derselben (Art. 24 Abs. 1 und 25 Abs. 2 StGHG).

9. Der Staatsgerichtshof als Kompetenzkonfliktshof und als Hüter der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung

Da die Ausübung der Staatsgewalt nach der Verfassung auf verschiedene Organe verteilt ist, bedarf es bei *Kompetenzkonflikten*, bei denen zwei oder mehrere Staatsorgane die verfassungsmässige oder gesetzliche Zuständigkeit in einem konkreten Fall für sich beanspruchen (positiver Kompetenzkonflikt) oder alle in einem Fall in Anspruch genommenen Staatsorgane ihre Zuständigkeit ablehnen (negativer Kompetenzkonflikt), einer die Beteiligten bindenden Entscheidung über die Zuständigkeit. Zur Entscheidung über Kompetenzkonflikte ist der Staatsgerichts-

¹⁶⁵ Martin Batliner, S. 193ff.

hof berufen, wenn es sich um solche zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden handelt (Art. 104 Abs. 1 Verfassung; Art. 12, 30 Abs. 1 und 32 StGHG). Unter Verwaltungsbehörden ist im Regelfall die Regierung, in der die Verwaltung zusammengefasst ist, zu verstehen. Das Gesetz erstreckt die Entscheidungszuständigkeit des Staatsgerichtshofes auch auf Kompetenzkonflikte zwischen Zivil- und Strafgerichten einerseits und der Verwaltungsbeschwerde-Instanz andererseits (Art. 12, 30 Abs. 1, 32 StGHG). Das Gesetz über den Staatsgerichtshof regelt ferner die Antragsberechtigung im Falle (positiver) Kompetenzkonflikte zwischen dem Landtag einerseits und einer Gerichts- oder Verwaltungsbehörde (darunter die Regierung) andererseits und scheint darin die Entscheidungszuständigkeit des Staatsgerichtshofes zu implizieren (Art. 30 Abs. 2 StGHG). Die Entscheidung des Staatsgerichtshofes über Kompetenzkonflikte hat nur den Ausspruch über die Zuständigkeit zu enthalten (Art. 39 Abs. 2 StGHG).

Nach Art. 112 der Verfassung entscheidet der Staatsgerichtshof bei Streitigkeiten zwischen Fürst und Landtag über die Auslegung einzelner Verfassungsbestimmungen.¹⁶⁶ Solche Streitigkeiten können sich insbesondere auf *verfassungsrechtliche Zuständigkeitsfragen der Staatsorgane*, einschliesslich der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit und Funktionen des Fürsten oder des Landtages, beziehen. Während der Staatsgerichtshof über die gleichsam niedrigeren Kompetenzkonflikte aufgrund von Art. 104 Abs. 1 der Verfassung (und allenfalls aufgrund einfachgesetzlicher Regelung) entscheidet, ist die Entscheidung über verfassungsrechtliche Zuständigkeits- und Funktionsfragen im Falle eines Auslegungsstreites zwischen Fürst und Landtag dem Staatsgerichtshof aufgrund von Art. 112 der Verfassung überbunden.¹⁶⁷ Solche obersten Verfassungsstreitigkeiten rühren an die Grundlagen des Staates.¹⁶⁸ Im Falle solcher Streitigkeiten entscheidet der Staatsgerichtshof mit bindendem Feststellungsurteil erga omnes (Art. 39 Abs. 1 StGHG).¹⁶⁹ Bei verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Funktionsstreitigkeiten zwischen Fürst und Landtag zur alle bindenden Entscheidung berufen, leistet die neutrale, ausschliesslich auf das Recht verpflichtete Instanz des Staatsgerichtshofes sohin – soweit es sich nicht um im dualen System selbst

¹⁶⁶ Vgl. Ausführungen S. 26f. vorn.

¹⁶⁷ Batliner, Verfassungsschichten, S. 291f., 295ff.

¹⁶⁸ Ausführungen S. 39 vorn.

¹⁶⁹ Batliner, Rechtsordnung, S. 109.

angelegte, mögliche gegenseitige politische Verhinderungen handelt – die rechtliche Integration der politischen höchsten Organe Fürst und Landtag in den Verfassungsstaat, wirkt dieser Gerichtshof verfassungsstörenden Eigenentwicklungen entgegen, schützt gegen verfassungsrechtlich unzulässige Übergriffe oder korrigiert sie, beseitigt insoweit mögliche Blockaden und sichert das verfassungsmässige Weiterfunktionieren des staatlichen Apparates. Kraft Art. 112 der Verfassung ist der Staatsgerichtshof oberster *rechtlicher* Integrationsfaktor, ein Schutz für den elliptischen Staatsbau und die beteiligten Faktoren und für den Verfassungsfrieden, ein Garant für den Verfassungsstaat ("Verfassungsgewähr", IX. Hauptstück der Verfassung).

Literaturverzeichnis

Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1989 (LPS, Bd. 13)

Antoniolli, Walter/Koja, Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986

Badura, Peter, Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 11 (1980), S. 573–582

– Die parlamentarische Demokratie, in: Hdb. des Staatsrechts, Hrsg. J. Isensee/P. Kirchhof, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 953–986

Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, Vaduz 1981 (LPS, Bd. 9), zit. Batliner, Parlament

– Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, Hrsg. P. Geiger/A. Waschkuhn, Vaduz 1990 (LPS, Bd. 14), S. 91–180, zit. Batliner, Rechtsordnung

– Schichten der liechtensteinischen Verfassung, in: Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Hrsg. A. Waschkuhn, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 281–300, zit. Batliner, Verfassungsschichten

Batliner, Martin, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Freiburg Schweiz 1993 (Publikationen des Instituts für Föderalismus Freiburg Schweiz, Bd. 8)

Bäumlin, Richard, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, Schweizerischer Juristenverein, Basel 1966, H. 3, S. 165–319

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, Frankfurt a.M. 1991, in: Staat, Verfassung, Demokratie, S. 29–52, zit. Böckenförde, Bedeutungswandel

– Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, 2. Aufl. Frankfurt a.M. 1992, in: Recht, Staat, Freiheit, S. 273–305, zit. Böckenförde, Der deutsche Typ

Boldt, Hans, Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie, in: Der Staat, Beiheft 1 (1975), S. 75–102, zit. Boldt, Verfassungskonflikt

– Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, in: Der Staat, Beiheft 10 (1993), S. 151–172

Eichenberger, Kurt, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, FS Hans Huber, Bern 1961, S. 108–132

Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848–1866, Vaduz 1970 (JBL, Bd. 70), S. 5–418

Haller, Walter, Supreme Court und Politik in den USA, Bern 1972

- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. Heidelberg 1993
- Holenstein, André, Die Verfassung im vorkonstitutionellen Zeitalter, Vaduz 1991 (JBL, Bd. 90), S. 283–299
- Huber, Ernst Rudolf, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 3. Aufl. Stuttgart 1978, zit. Huber, Dokumente I; sowie Bd. 2, 3. Aufl. Stuttgart 1986, zit. Huber, Dokumente 2
- Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, 2. Aufl. Stuttgart 1990, zit. Huber I; sowie Bd. 2, 3. Aufl. Stuttgart 1988, zit. Huber II; sowie Bd. 3, 3. Aufl. Stuttgart 1988, zit. Huber III; sowie Bd. 4, 2. Aufl. Stuttgart 1982, zit. Huber IV
 - Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung, in: Hdb. des Staatsrechts, Hrsg. J. Isensee/P. Kirchhof, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 35–83, zit. Huber, Das Kaiserreich
- Ignor, Alexander, Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, in: Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Hrsg. V. Press/D. Willoweit, 2. Aufl. Vaduz 1988, S. 465–485
- Jaeger, Richard, Die staatsrechtliche Bedeutung der ministeriellen Gegenzeichnung im deutschen Reichsstaatsrecht 1875–1945, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit, FS Wilhelm Laforet, München 1952 (Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik in Mainz, Bd. 3), S. 155–175
- Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1914
- Kägi, Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Nachdruck Darmstadt 1971
- Kieber, Walter, Der Gegenvorschlag des Landtages ist verfassungswidrig, in: LVolksblatt vom 2.11.1985
- Koja, Friedrich, Allgemeine Staatslehre, Wien 1993
- Wer vertritt die Republik nach aussen?, in: Juristische Blätter, Jg. 115 (1993), S. 622–631
- Kriele, Martin, Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl. Opladen 1994
- Kröger, Klaus, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 1972 (Giessener Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 6)
- Loebenstein, Edwin, Die Stellvertretung des Landesfürsten gemäss Verfassung, in: Die Stellvertretung des Fürsten, Vaduz 1985 (LPS, Bd. 11), S. 69–118
- Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, 3. Aufl. Tübingen 1975
- Marschall von Bieberstein, Fritz, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Hdb. des Deutschen Staatsrechts, Hrsg. G. Anschütz/R. Thoma, Tübingen 1930, Bd. 1 (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 28), S. 520–544
- Nell, Job von, Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1987 (LPS, Bd. 12)
- Oselt, Alois, Die geschichtliche Entwicklung des Gerichtswesens in Liechtenstein, in: Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, Vaduz 1981 (LPS, Bd. 8), S. 217–244
- Pappermann, Ernst, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Bigge/Ruhr 1967
- Quaderer, Rupert, Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848, Vaduz 1969 (JBL, Bd. 69), S. 5–241

Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht

- Riklin, Alois, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Vaduz 1987 (Kleine Schriften, H. 11), S. 20–37
- Ritter, Karlheinz, Die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1958
- Ritter, Michael, Das liechtensteinische Beamtenrecht, Bern 1992 (Abhandlungen zum schweizerischen Recht, H. 539)
- Saladin, Peter, Verantwortung als Staatsprinzip, Bern 1984, zit. Saladin, Verantwortung
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 68 (1977), S. 118–168
- Scheuner, Ulrich, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Staatstheorie und Staatsrecht – Gesammelte Schriften, Berlin 1978, S. 293–315
- Schröder, Meinhard, Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, in: Hdb. des Staatsrechts, Hrsg. J. Isensee/P. Kirchhof, Bd. 2, Heidelberg 1987, S. 603–627
- Schurti, Andreas, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, St.Gallen 1989 (St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 23)
- Steger, Gregor, Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht, Vaduz 1950
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. München 1984, zit. Stern I; sowie Bd. 2, München 1980, zit. Stern II
- Stettner, Rupert, Grundfragen einer Kompetenzlehre, Berlin 1983 (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 447)
- Stourzh, Gerald, Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert, in: Wege zur Grundrechtsdemokratie, Wien 1989 (Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 29), S. 37–74
- Tribe, Laurence H., American Constitutional Law, 2. Aufl. New York 1988
- Triepel, Heinrich, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Berlin 1942
- Vogt, Paul, Brücken zur Vergangenheit, Vaduz 1990
- Wahl, Rainer, Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: Hdb. des Staatsrechts, Hrsg. J. Isensee/P. Kirchhof, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 3–34
- Wildhaber, Luzius, Entstehung und Aktualität der Souveränität, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, FS Kurt Eichenberger, Basel 1982, S. 131–145
- Wille, Herbert, Regierung und Parteien – Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921, in: Probleme des Kleinstaates gestern und heute, Vaduz 1976 (LPS, Bd. 6), S. 59–118, zit. Wille, Regierung und Parteien
- Aus der Vergangenheit müssen Kräfte für die Zukunft geschöpft werden, in: LVolksblatt vom 14.8.1991, zit. Wille, Aus der Vergangenheit Zukunft
- Willoweit, Dietmar, Fürstenamt und Verfassungsordnung, in: Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Hrsg. V. Press/D. Willoweit, 2. Aufl. Vaduz 1988, S. 487–510, zit. Willoweit, Fürstenamt
- Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: Die Stellvertretung des Fürsten, Vaduz 1985 (LPS, Bd. 11), S. 119–130, zit. Willoweit, Verfassungsverständnis

Gerard Batliner

- Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in: Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Hrsg. A. Waschkuhn, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 191–207, zit. Verfassungsinterpretation
- Deutsche Verfassungsgeschichte, München 1990, zit. Willoweit, Verfassungsgeschichte

Rupert Quaderer

**Der historische Hintergrund
der Verfassungsdiskussion von 1921**

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Einleitung</i>	109
<i>II. Wegbereitung 1914–1918</i>	110
1. Parteienentstehung und Demokratisierung des Landtages	110
2. Die Krise des 7. November 1918	113
3. Das 9-Punkte-Programm vom Dezember 1918	115
<i>III. Der Weg zur Verfassung von 1921</i>	117
1. Parteiprogramme	117
a. Das Programm der Fortschrittlichen Bürgerpartei	117
b. Das Programm der Christlich-sozialen Volkspartei	119
2. Auseinandersetzungen um Verfassungsinhalte	122
<i>IV. Die Verfassungsdiskussion 1920/1921</i>	127
1. Die Schlossabmachungen vom September 1920	127
2. Der Verfassungsentwurf Peers als Regierungsvorlage	132
3. Die Eingriffe der Verfassungskommission	133
4. Die Landtagssitzung vom 24. August 1921	135
<i>V. Die Forderungen des Bischofs von Chur</i>	136
<i>VI. Die Unterzeichnung der Verfassung</i>	137
<i>VII. Abschliessende Gedanken</i>	137
<i>Quellenverzeichnis</i>	140

I. Einleitung

Es dürfte gerade für den Kleinstaat Liechtenstein enorm wichtig sein, in einer immerwährenden Auseinandersetzung mit seiner Verfassung zu stehen, soll diese eine lebendige Einrichtung bleiben.

Ein Blick in den Rückspiegel ist in dieser Auseinandersetzung immer empfehlenswert. Im folgenden soll ein Einblick in die Entstehungszeit unserer heutigen Verfassung gegeben werden. Dabei ist zu beachten, dass die Verfassungsrevision von 1921 als *eines* der vielen Segmente zu sehen ist, die in der Zeit von 1914 bis 1921 den Kreis der liechtensteinischen Politiklandschaft dominierten. Um nicht eine allzu einschränkende, segmentäre Auswahl zu treffen und dadurch das Gewicht für historische Ereignisse mit jenem Mass zu bestimmen, das uns heute als das richtige erscheint, gilt es in die Beurteilung dieser Revision auch all die anderen entscheidenden Ereignisse jener Zeit miteinzubeziehen. Zu nennen sind beispielsweise der Erste Weltkrieg mit seinen Folgen, wie etwa der Lebensmittelfrage, der Arbeitslosigkeit, der Geldentwertung, der Abschottung der Grenzen rund um unser Land. Dazu kamen staatspolitische Schwierigkeiten wie die Neutralitäts- und Souveränitätsfrage Liechtensteins. Auch der (vergebliche) Versuch, in den Völkerbund aufgenommen zu werden, ist den Bemühungen um die Anerkennung der Souveränität zuzuordnen.

Der Wirtschaftsanschluss an einen anderen, grösseren Staat stellte sich immer mehr als eine Entscheidung von existentieller Bedeutung für den Kleinstaat Liechtenstein heraus. Die alarmierend schlechte Wirtschaftslage Liechtensteins machte es im ursprünglichen Sinne des Wortes notwendig, Auswege zu suchen und auch zu finden. Es waren Entscheidungen über die Gründung einer Bank zu fällen, die zur wirtschaftlichen und währungspolitischen Gesundung Liechtensteins beitragen sollte. Die immense Verschuldung Liechtensteins, welche durch die Lebensmittellieferungen aus der Schweiz während des Ersten Weltkrieges und in den Jahren danach sowie durch die Geldentwertung verursacht worden war,

brachte den Staat an den Rand des Bankrotts. Der Postvertrag mit Österreich war neu zu konzipieren, ja es war die Frage einer eventuellen Auflösung zu prüfen. Im sozialen Bereich erhoben die Arbeiter, die sich allmählich zu organisieren begannen, ihre Forderungen nach materieller Absicherung und nach Hilfe bei der Arbeitsplatzbeschaffung und -sicherung im In- und im Ausland. Es galt aber auch Bestrebungen entgegenzuwirken, wie den z.T. offensichtlich unseriösen Plänen einer Spielbankgründung in Liechtenstein, die viel und schnell verdientes Geld versprach und eine paradiesische Versuchung sowohl für den Staat in seinen Finanznöten als auch für das Gewerbe und die arbeitslose Arbeiterschicht darstellte.

Zusätzlich erschütterten Ereignisse wie z.B. der Briefmarkenskandal, die Fehlentscheide beim Bau des Lawenawerkes oder die ins Unkontrollierbare ausufernde Schmuggeltätigkeit weiter Bevölkerungskreise im Jahr 1919 die politischen Grundlagen des Staates Liechtenstein. Aufmärsche, Resolutionen und öffentliche Proteste waren die Folgen. Es gärte im Bauernland Liechtenstein.

In dieser aufgewühlten, konfliktträchtigen Situation kam auch der Frage der Verfassungsrevision immer drängendere Bedeutung zu. Trotz des immensen staatspolitischen Gewichtes, das diesem Problem zukommt, gilt es zu beachten, dass die Verfassungsrevision für einen arbeitslosen Familienvater oder eine von materieller Not geplagte Familienmutter zweit- oder dritrangig war gegenüber der Sorge, ob es der Regierung gelingen werde, die Währungsverluste der ersparten Kronen zu vermeiden oder in der vom Krieg verschonten Schweiz eine Arbeitsbewilligung zu erhalten. Um so höher ist aber das Bemühen derjenigen einzuschätzen, die trotz all der anstehenden vielfältigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten die Bedeutung einer Verfassungsrevision erkannten und mit viel Energie, Zivilcourage und Sachverstand sich dafür einsetzten.

II. Wegbereitung 1914–1918

1. Parteienentstehung und Demokratisierung des Landtages

Zu den obenerwähnten wirtschaftlichen und sozialen Problemfeldern gesellte sich eine schon vor dem Ersten Weltkrieg vorhandene latente Unzufriedenheit einer Minorität mit den bestehenden politischen Verhältnissen.¹ Die Stossrichtung der sich formierenden politischen Opposition zielte hauptsächlich in zwei Richtungen:

Der historische Hintergrund

- Widerstand gegen etablierte Machtverhältnisse, sowie
- Einsatz für soziale Belange.

Bei den Landtagswahlen von 1914 war dieser Oppositionsgruppe, die sich um Dr. Wilhelm Beck gesammelt hatte, Erfolg beschieden. Beck und seinen Mitstreitern gelang es, vier Abgeordnete ihrer Gruppierung in den Landtag zu bringen.¹ Diese Gruppe brachte durch ihre Vorstöße, Anfragen und kritischen Diskussionsbeiträge eine ungewohnte Unruhe in die Landtagssitzungen.

Die Einführung des direkten Wahlrechtes im Januar 1918² bewirkte bei den Landtagswahlen im März desselben Jahres eine eifrige Aktivität verschiedener politisch interessierter Gruppierungen. Die Entwicklung zu organisierten Zusammenschlüssen Gleichgesinnter im Kampf um die Durchsetzung von Interessen war nicht mehr aufzuhalten.

Die "Oberrheinischen Nachrichten" (ON), das von Wilhelm Beck 1914 begründete oppositionelle Presseorgan, etikettierten die Vertreter der konservativen Gruppierung als "Herrenpartei", d.h. als Vertreter der Interessen der Oberschicht und der Fürstlichen Wiener Hofkanzlei. Im Gegenzug wurden Wilhelm Beck und seine Anhänger im "Liechtensteiner Volksblatt" als "Rote", d.h. als Vertreter sozialdemokratischen, ja sogar sozialistischen und bolschewistischen Gedankengutes dargestellt.

Am 22. Februar 1918 veröffentlichte das Volksblatt, das sich bis dahin gegen die Parteibildung ausgesprochen hatte, eine Oberländer Kandidatenliste für die Landtagswahlen³ und stellte gleichzeitig ein Wahlprogramm vor. Darin wurde als erster Punkt "Selbständigkeit und monarchische Verfassung Liechtensteins"⁴ genannt. Diese Forderung ist wohl als Ausdruck einer kritischen Haltung gegenüber der neuen politischen

¹ Dies ist etwa aus den Briefen Wilhelm Becks zu ersehen, welche dieser in den Jahren 1913–1918 an Alois Frick in Balzers schrieb. Siehe dazu Helga Michalsky, Die Entstehung der liechtensteinischen Parteien im mitteleuropäischen Demokratisierungsprozess, in: Geiger/Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS, Band 14, Vaduz 1990, S. 221–256.

² Es waren die Abgeordneten Dr. Wilhelm Beck, Triesenberg, Josef Brunhart, Architekt, Balzers, Albert Wolfinger, Vorsteher-Stellvertreter, Balzers, und Josef Sprenger, Schmied, Triesen.

³ LGBl. 1918/4, ausgegeben am 5. Februar 1918.

⁴ LVolksblatt 8/22. Februar 1918.

⁵ LVolksblatt 8/22. Februar 1918; die anderen Punkte waren vorwiegend wirtschaftlichen Angelegenheiten gewidmet wie Entwicklung des Verkehrslebens, Bau des Lawenawerkes, Reform des Steuerwesens, Errichtung eines Krankenhauses, Beibehaltung des Zollvertrages mit Österreich.

Gruppierung um Wilhelm Beck zu verstehen, der Bestrebungen gegen die Monarchie vorgeworfen wurden. Die ON veröffentlichten das bürgerparteiliche Programm auf der Frontseite ihrer Ausgabe vom 2. März 1918⁶ und stellten genüsslich fest, dass nun eine Partei gegründet worden sei. Die ON nannten diese Neugründung "Löwenpartei" und "hauptstädtische Stammtischgesellschaft".

Am 23. Februar 1918, also einen Tag nach der Veröffentlichung durch die "Löwenpartei", publizierten auch die ON eine Kandidatenliste für die Landtagswahlen. Die Beck-Gruppe betonte bei dieser Gelegenheit ausdrücklich, "christlich-sozial" ausgerichtet zu sein.⁸ Am 6. März wurde die Liste vom 23. Februar in den ON als "Wahlvorschlag der Volkspartei" bezeichnet. Somit war wenige Tage vor den Landtagswahlen 1918 die "Christlich-soziale Volkspartei" als begriffliche Realität der politischen Szene Liechtensteins entstanden. Ein Wahlprogramm veröffentlichte die Volkspartei aber erst im Januar 1919.⁹

Die "Löwenpartei", durch die Aktivität der Volkspartei in Zugzwang geraten, tat den notwendig gewordenen Schritt und gründete am 22. Dezember 1918 die "Fortschrittliche Bürgerpartei".

Somit gab es in Liechtenstein seit 1918 zwei politische Parteien. Beide bekannten sich zur Monarchie, beide betonten, auf der Grundlage der katholischen Weltanschauung zu stehen, und beide traten für den politischen und wirtschaftlichen Fortschritt ein.

Die Parteien Liechtensteins waren mit einiger zeitlicher Verzögerung entstanden. Erst das Zusammenwirken verschiedener Faktoren forcierte die Parteigründungen. Als wichtigste dieser Faktoren sind zu nennen: Die bei einem Teil der Bevölkerung zwar vorhandene, aber noch nicht in Erscheinung getretene Unzufriedenheit mit dem politischen System; das Eingreifen einflussreicher und fähiger Persönlichkeiten; die Umwälzungen, die der Erste Weltkrieg weltweit hervorrief. Die Volkspartei kann als eine auf beschleunigte Veränderung bedachte Gruppierung gesehen werden. Ihre Vorstellungen von den Schwerpunkten der Veränderungen bezogen sich auf den Ausbau der Volksrechte, auf eine stärkere Beteiligung der Liechtensteiner an Verwaltung und Regierung, auf eine soziale Besserstellung des "kleinen Mannes" und auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen.

⁶ ON 9/2. März 1918.

⁷ Nach ihrem Versammlungsort Hotel "Löwen" in Vaduz benannt.

⁸ ON 8/23. Februar 1918.

⁹ ON 3/18. Januar 1919.

Die Fortschrittliche Bürgerpartei trat grundsätzlich für dieselben Veränderungen ein, verhielt sich aber konservativer, bewahrender. Sie wollte die Veränderungen im engeren Schulterschluss mit bestehenden Machträgern im Staate vornehmen.

In den Wahlen vom März 1918 gewann die Volkspartei im Wahlkreis Oberland 5 von 7 Sitzen, der "Löwenpartei" verblieben in diesem Wahlkreis 2 Volksabgeordnete. Im Wahlkreis Unterland war die parteipolitische Zugehörigkeit nicht gleich eindeutig zu orten. Mehrere Kandidaten waren von beiden Parteien portiert worden. 4 der 5 vom Volk gewählten Abgeordneten des Unterlandes waren sowohl im Liechtensteiner Volksblatt als auch in den ON als Kandidaten empfohlen worden. Als eindeutig der Volkspartei zugehörend können letztlich nur 5 der 7 im Oberland gewählten Volksabgeordneten bezeichnet werden. Hochburgen der Volkspartei waren Balzers, Triesen und Triesenberg.

Die Ernennung der drei fürstlichen Abgeordneten¹⁰ weist eindeutig auf eine korrigierende Massnahme hin. Der Fürst und auch seine Berater wollten die neue Partei einrahmen und ihren Einfluss im Landtag begrenzen.

2. Die Krise des 7. November 1918

Mit ihren 5 Abgeordneten stellte die Volkspartei im Landtag von 1918 trotz ihrer Wahlerfolge eine Minderheit dar. Ihre zahlenmässige Vertretung im Landtag entsprach nach ihrer Auffassung nicht dem Willen der Mehrheit der Bevölkerung. Die Exponenten der Volkspartei waren deshalb keineswegs bereit, sich in eine Statistenrolle zurückdrängen zu lassen. In den Landtagssitzungen vom Oktober 1918 kam es zu ausgiebigen Diskussionen und heftigen Auseinandersetzungen. "Es geht ein demokratischer Zug durch die Welt", stellte Wilhelm Beck in der Landtagssitzung vom 14. Oktober fest und forderte entsprechende Massnahmen auch in Liechtenstein.¹¹ In konsequenter Fortführung des Ausbaues der politischen Volksrechte forderte Beck, dass zum direkten Wahlrecht eine parlamentarische Regierung gehöre. Er betrachtete es auch als eine "gebieterische Notwendigkeit", die Landräte, d.h. die zwei nebenamt-

¹⁰ Ernannt wurden Kanonikus Johann Baptist Büchel, Fürstlicher Sanitätsrat Dr. Albert Schädler und Johann Wohlwend, Schellenberg.

¹¹ ON 43/19. Oktober 1918.

lichen Regierungsmitglieder, "durch das Volk aus dem Volk" bestimmen zu lassen.¹² In der Sitzung vom 24. Oktober 1918 reichten 4 Volkspartei-Abgeordnete¹³ einen offiziellen Antrag auf "Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung" ein. Für die dazu notwendigen Gesetzesänderungen sah dieser Antrag folgende Grundsätze vor:¹⁴

"Die Bestellung der beiden Landräte (Regierungsräte) und ihrer Stellvertreter hat nur im ausdrücklichen Einvernehmen mit dem Landtage und aus Personen zu erfolgen, die dessen Vertrauen gemessen. Sie haben von der Regierung zurückzutreten, wenn sie dieses Vertrauen nicht mehr besitzen.

Alle Regierungsgeschäfte werden im Kollegium beraten und beschlossen, insbesondere auch die im Verwaltungsverfahren zu erledigenden Verwaltungssachen.

Die Landräte haben je einen Verwaltungszweig je nach Verteilung durch das Kollegium an den von diesem festzusetzenden Wochentagen in Vaduz zu besorgen und halten die erforderlichen Amtstage ab."

Landesverweser Imhof wies diesen Antrag zurück, da er "weder eine innere noch eine äussere Berechtigung der Anregung erkennen" konnte.¹⁵ Der Landesverweser berief sich auf § 21 der Verfassung von 1862, der die Organisation der Staatsbehörden allein dem Landesfürsten zusprach.

Da Wilhelm Beck und seine Parteifreunde auch mit anderen Anträgen keine Mehrheit im Landtag fanden, konnten sie kaum erwarten, mit so fundamentalen Veränderungswünschen, wie sie im Antrag vom 24. Oktober enthalten waren, durchzudringen. Ein Dreigespann, bestehend aus Dr. Martin Ritter, Rechtsanwalt in Innsbruck, Dr. Wilhelm Beck, Landtagsabgeordneter, und Ferdinand Walser, Landtagsvizepräsident, bereitete deshalb vom 4.-7. November 1918 den Sturz Imhofs vor. In der Landtagssitzung vom 7. November 1918 gab Imhof dem auf ihn ausgeübten Druck nach und übergab die Amtsgeschäfte einem provisorischen Vollzugsausschuss, bestehend aus Martin Ritter als Vorsitzendem und Wilhelm Beck und Franz Josef Marxer (Eschen) als weiteren Mitgliedern.

¹² ON 43/19. Oktober 1918.

¹³ Wilhelm Beck, Albert Wolfinger, Emil Risch, Josef Gassner; Josef Sprenger war abwesend.

¹⁴ LLA, LT-Akten 1918, L3.

¹⁵ Nach Protokollbericht in den ON 43/19. Oktober 1918.

Der historische Hintergrund

Das Resultat dieses nicht verfassungsgemässen, vom Fürsten nicht gebilligten, sondern lediglich "zur Kenntnis genommenen" Vorganges war, dass Prinz Karl von Liechtenstein¹⁶ vom Fürsten als Landesverweser nach Vaduz berufen wurde. Er sollte als Vermittler zwischen verschiedenen Interessengruppen wirken.

3. Das 9-Punkte-Programm vom Dezember 1918

Am 10. Dezember 1918 wurde Prinz Karl ein von den Landtagsabgeordneten beschlossenes 9-Punkte-Programm vorgelegt.¹⁷ Dieses 9-Punkte-Programm, dem Fürst Johann II. am 13. Dezember 1918 die landesfürstliche Zustimmung erteilte,¹⁸ enthielt folgende Vereinbarungen:

1. Die Regierung des Landes hat aus dem vom Landesfürsten im Einvernehmen mit dem Landtage zu ernennenden Landesverweser und zwei durch den Landtag zu wählenden Regierungsräten zu bestehen.
2. Die Teilnahme der beiden Regierungsräte an den Regierungsgeschäften soll durch besondere gesetzliche Vorschriften geregelt werden, wobei der Grundsatz zur Anwendung kommen soll, dass die beiden Regierungsräte zu allen wichtigeren Beschlüssen zuzuziehen, mindestens aber alle 14 Tage zu einer Sitzung einzuberufen sind.
3. Wenn ein Mitglied der Regierung durch die Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so ist der Landtag berechtigt, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Regierungsfunktionärs zu beantragen.
4. Bei Anstellung von Beamten soll der Grundsatz zur Anwendung kommen, dass der Bewerber die liechtensteinische Staatsbürgerschaft besitzen muss. Abweichungen hievon bedürfen der Zustimmung des Landtages.

Auch bei der Bestellung des Landesverwesers sollen in erster Linie hierfür geeignete Liechtensteiner in Betracht kommen.

¹⁶ Prinz Karl, geboren 1878, Neffe des Fürsten Johann II., Landesverweser vom 13. Dezember 1918 bis 16. September 1920.

¹⁷ LLA, SF. Präsidialakten 1.8/1918/44, 10. Dezember 1918; Landtagspräsident (Albert Schädler) an Prinz Karl: Beschlüsse des Landtages vom 10. Dezember 1918 mit der Bitte, diese an S.D. zur baldmöglichen Abänderung der bisher bestehenden Gesetze zu unterbreiten.

¹⁸ LLA, RE 1918/5491ad4851, 13. Dezember 1918, Fürst an Landtag.

5. Die Wahl des Landtages soll in der bisherigen Art erfolgen; die drei vom Landesfürsten zu ernennenden Abgeordneten sollen durch kollegialen Beschluss der Regierung dem Landesfürsten in Vorschlag gebracht werden.
6. Die Sitzungen des Landtages sollen nicht in eine Session zusammengezogen werden, sondern es soll der Landtag das ganze Jahr hindurch nach Bedarf mindestens aber im Frühjahr und im Herbst einberufen werden. Präsidium, Schriftführer und Kommissionen wären jedesmal für die Zeitdauer eines Jahres zu wählen.
7. Sämtliche politischen und gerichtlichen Instanzen mit Ausnahme des Obersten Gerichtshofes sind in das Land zu verlegen. Bei der Organisation dieser Behörden soll unser Kriminalgericht als Vorbild genommen und (sollen) also insbesondere neben Berufsrichtern auch Laienrichter aus dem Lande aufgenommen werden.
8. In die Verfassung ist die grundsätzliche Bestimmung des freien Vereins- und Versammlungsrechtes aufzunehmen.
9. Das Alter der Wahlfähigkeit und Grossjährigkeit soll auf 21 Jahre herabgesetzt werden."

Mit dem zwischen dem Landtag und Prinz Karl ausgehandelten 9-Punkte-Programm und der durch Fürst Johann gegebenen Zustimmung war ein Kompromiss erreicht worden, der als Basis für eine Verfassungsrevision dienen sollte und konnte. Für die weitere Behandlung dieser Verfassungsrevision wurde in der Landtagssitzung vom 17. Dezember 1918 eine Verfassungskommission gewählt, der 5 Mitglieder angehörten.¹⁹

Für unsere Betrachtung sind von diesem 9-Punkte-Programm vor allem die Aussagen über die Zusammensetzung und Stellung der Regierung von Interesse. Als zentrale Anliegen sind die "Nationalisierung", die "Parlamentarisierung" und die "Kollegialisierung" der Regierung hervorzuheben. Diese Forderungen bedeuteten, dass

¹⁹ Die Kommission setzte sich zusammen aus: Josef Marxer, Eschen, Friedrich Walser, Schaan, Wilhelm Beck, Vaduz, Albert Schädler, Vaduz (am 16. April 1919 ersetzt durch Johann Wohlwend, Schellenberg), Martin Ritter, Innsbruck, Emil Risch, Triesen. Die Wahl Martin Ritters wurde vom Landtag mit der Begründung für ungültig erklärt, Ritter sei kein Landtagsabgeordneter.

Der historische Hintergrund

- Regierung und Verwaltung aus Liechtensteinern zusammengesetzt sein sollten;
- die Regierung gegenüber dem Landtag verantwortlich sein sollte (Misstrauensantrag) und der Landtag ein Mitspracherecht bei der Ernennung der Regierung besitzen sollte;
- die nebenamtlichen Regierungsräte grundsätzlich zu allen wichtigen Geschäften beizuziehen sein sollten.

Der Landtag sollte zudem durch die Forderung nach Beibehaltung der direkten Wahl der Abgeordneten (eine Minderheit forderte zudem die Vermehrung der Zahl der Volksabgeordneten) und die "nach Bedarf", mindestens aber "im Frühjahr und im Herbst", einzuberufenden Sitzungen gegenüber der Regierung gestärkt und vom Fürsten unabhängiger gemacht werden.

Der Landtag nahm die Möglichkeit der Mitsprache bei der Regierungsbesetzung denn auch gleich wahr und wählte am 17. Dezember 1918 Franz Josef Marxer und Wilhelm Beck als nebenamtliche Regierungsräte.²⁰ Damit waren immerhin zwei Mitglieder des provisorischen Vollzugsausschusses vom 7. November 1918 als Regierungsmitglieder bestätigt worden.

III. Der Weg zur Verfassung von 1921

1. Parteiprogramme

a) Das Programm der Fortschrittlichen Bürgerpartei

Die Ereignisse vom November und Dezember 1918 bewirkten eine eifrige Aktivität der Parteien. Im Dezember 1918 kam es als Reaktion auf den rührigen Unternehmenswillen der Beck-Gruppe zur Gründung der Fortschrittlichen Bürgerpartei, die am 4. Januar 1919 ihr Parteiprogramm verkündete.²¹ Ebenfalls am 4. Januar 1919 bemerkten die ON: "Wäre die Volkspartei nicht ins Leben getreten, so wäre auch keine

²⁰ Die Bestätigung dieser Wahl durch Fürst Johann II. erfolgte am 31. Dezember 1918 (LLA, SF Präsidialakten 1.9/1919/3, 31. Dezember 1918.). Wilhelm Beck nahm die Wahl zum Regierungsrat unter der Bedingung an, dass nur ein Liechtensteiner Landesverweser werden könne. Er forderte gleichzeitig, der Landtag solle erklären, dass nur ein Liechtensteiner Landesverweser sein könne (LT-Protokoll vom 17. Dezember 1918).

²¹ Publiziert im LVolksblatt 1/4. Januar 1919.

‘Fortschrittliche Bürgerpartei’ entstanden, nicht einmal die Kanonen des Ersten Weltkrieges hätten ihren Schlaf gestört.”

“Es taget im Osten,
Es taget überall.
Erwacht ist schon die Lerche,
Erwacht die Nachtigall.
Wie könnte da noch länger schlafen
Die Fortschrittspartei mit ihren...?”

So spotteten die ON über die Gründung der Fortschrittlichen Bürgerpartei, von der Volkspartei als “Umtaufung der Herrenpartei” dargestellt.²²

Das Programm der Bürgerpartei fusste zwar auf dem 9-Punkte-Programm vom Dezember 1918, wenn auch – wohl um sich von der Beck-Gruppe zu distanzieren – die Fürsten- und Kirchentreue besonders betont wurde. So enthielt das Programm Aussagen wie die Beteuerung der “unentwegten Treue zu Fürst und Fürstenhaus” und der Forderung nach “Gesundem Fortschritt in den Bahnen der Gesetzlichkeit und Ordnung nach den Grundsätzen der katholischen Religion”. Nicht unwesentliche Abweichungen gegenüber dem 9-Punkte-Programm sind aber in der Aussage festzustellen, dass dem Landtag das Recht zugesprochen werden müsse, beim Fürsten die Enthebung eines Regierungsfunktionärs zu beantragen, wenn dieser durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages *und des Volkes* verlieren würde.²³ Das Bürgerparteiprogramm sah auch vor, dass für die Besetzung des Postens des Landesverwesers *in erster Linie* hierfür geeignete Liechtensteiner in Betracht kommen sollten, falls dieselben “das Vertrauen von mindestens Dreiviertel des Landtages besitzen” würden. Um diese Fragen der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag und der Nationalität des Landesverwesers sollten in der Folgezeit noch heftige Auseinandersetzungen stattfinden.

An dem von der Bürgerpartei veröffentlichten “Politischen Programm” übten die ON denn auch gleich in zwei Punkten Kritik:²⁴ Die Bestellung eines liechtensteinischen Landesverwesers mit einer qualifizierten Mehrheit des Landtages wurde als “unannehmbar” bezeichnet.

²² ON 1/4. Januar 1919.

²³ Punkt 5 des Bürgerparteiprogrammes, publiziert im LV Volksblatt 1/4. Januar 1919.

²⁴ ON 2/11. Januar 1919.

Diese erhöhte Landtagsmajorität sei eine "versteckte Ausländerei", und Liechtenstein werde einer Kolonie gleichgestellt, die von einem Ausländer regiert werde.

Die zweite kritische Bemerkung richtete sich gegen die im FBP-Programm enthaltene Bestimmung, dass ein Misstrauensantrag gegen ein Regierungsmitglied nur gestellt werden könne, wenn Landtag *und Volk* die Enthebung beantragen würden. Dies widerspreche – so die ON – parlamentarischen Grundsätzen, nach denen eine Regierung zurückzutreten habe, wenn sie das Vertrauen der Volksvertretung nicht mehr besitze. Eine Regierung, die das Vertrauen des Landtages verloren habe, könne in der von der FBP vorgesehenen Variante immer behaupten, sie besitze noch das Vertrauen des Volkes.

b) Das Programm der Christlich-sozialen Volkspartei

Die Entstehung der Christlich-sozialen Volkspartei als organisierte Institution ist, wie schon oben bemerkt, in die Zeit vor den Landtagswahlen von 1918, d.h. Februar/März dieses Jahres anzusetzen. Ihr im Januar 1919 veröffentlichtes Programm²⁵ war in die drei Bereiche Verfassungspolitik, Verwaltungspolitik und Wirtschaftspolitik gegliedert.

Zur Verfassungsfrage wurden die Zielsetzungen in 10 Punkten bekanntgegeben. Gemäss diesen 10 Punkten strebte die Volkspartei nach einer "demokratischen Monarchie auf parlamentarischer Grundlage" mit der Devise: "Die Demokratie im Rahmen der Monarchie". Als Endergebnis stellte man sich ein "Volksfürstentum" als selbständiges Glied des Völkerbundes vor.²⁶ Unter "Volksfürstentum" verstand die Volkspartei: "Alles für das Volk und unter Mitwirkung des Volkes".²⁷ Konkret wollte die Volkspartei diese Mitwirkung durch einen grösseren Einfluss des Volkes in der Gesetzgebung, in der Verwaltung und in der Rechtsprechung erreichen.

Neben den im 9-Punkte-Programm vom Dezember 1918 enthaltenen Forderungen verlangte die Volkspartei in ihrem Programm vom Januar 1919, dass auf Verlangen von 400 Stimmberechtigten eine Landtagssitzung einzuberufen sei und einer gleichen Anzahl von Stimmberechtigten das Initiativrecht zu Verhandlungsgegenständen im Landtage zustehe.²⁸

²⁵ Publiziert in ON 3/18. Januar 1919.

²⁶ Punkt 1 VP-Parteiprogramm vom 18. Januar 1919.

²⁷ ON 6/5. Februar 1919.

²⁸ Punkt 4 VP-Parteiprogramm vom 18. Januar 1919.

Eine für die Volkspartei symptomatische Forderung war diejenige nach Ausschaltung "aller Zwischenmauern" zwischen Fürst und Volk.²⁹ Der Grundsatz "Liechtenstein den Liechtensteinern", der bereits im November 1918 ausgesprochen worden war, wurde in Punkt 7 des VP-Programms erhoben und dahingehend definiert, dass die Volkspartei auf der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Landes bestehe. Daraus leitete die Volkspartei ihren energischen Kampf gegen den ausländischen Einfluss ab, und deshalb verlangte sie, dass alle Behörden ihren Sitz im Lande haben müssten. Folgerichtig wurde dieser Anspruch auch auf die Regierung bezogen, die aus Landesbürgern zu bestehen habe. Die Regierung wurde in dem Sinne als parlamentarisch verstanden, dass sie für ihre Amtsführung das Vertrauen des Landtages besitzen müsse und bei Verlust dieses Vertrauens zurückzutreten habe.³⁰ Die Kollegialität der Regierung wurde dadurch betont, dass der Vorsitzende nur als Vollzugsorgan des Regierungskollegiums wirken konnte, d.h., dass Beschlüsse nur kollegial gefasst werden konnten.³¹ Für den Vorsitzenden sollte nach dem Vorbild der historischen Entwicklung – Landammann – Landvogt – Landesverweser – die Bezeichnung "Landammann" verwendet werden.

Als weitere wichtige Neuerung verlangte das Parteiprogramm einen Staatsgerichtshof "zum Schutz der verfassungsgemässen Rechte der Bürger, zur Entscheidung von Zuständigkeitskonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden und zur Beurteilung der Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder und sonstiger Staatsangestellter".³² Damit wollte die Volkspartei ein Instrumentarium schaffen, das die erwähnten Aufgaben von der Hofkanzlei und dem Rekursgericht weg – die beide in Wien fungierten – in die Kompetenz eines unabhängigen Gerichtes überführen würde.

Die übrigen Forderungen zur Verfassungspolitik bezogen sich auf den Ausbau der Verwaltungsrechtspflege, des Strafrechtes und des bürgerlichen Rechtes.³³

Dieses von der Delegiertenversammlung der Christlich-sozialen Partei verabschiedete Parteiprogramm bildete eine weitere Grundlage für die kommende Verfassungsdiskussion und enthielt bereits die wesentli-

²⁹ Punkt 6 VP-Parteiprogramm vom 18. Januar 1919.

³⁰ Punkt 8 VP-Parteiprogramm vom 18. Januar 1919.

³¹ Punkt 8 VP-Parteiprogramm vom 18. Januar 1919.

³² Punkt 8 Abs.4 VP-Parteiprogramm vom 18. Januar 1919.

³³ Unter anderem wurde eine bessere Rechtsstellung der Frau und des unehelichen Kindes verlangt.

chen Forderungen, die mit der Bürgerpartei und den konservativen Kräften der Wiener Hofkanzlei zu Differenzen und harten Auseinandersetzungen führen sollten.

Der von der Volkspartei vorgegebene Rahmen wurde von ihr als "einheimische, nationale", d.h. dem Lande Liechtenstein angepasste Politik bezeichnet. Der Einfluss von aussen wurde im Januar 1919 vor allem in bezug auf die unbesehene Übernahme österreichischer Gesetze, bedingt durch den Zoll- und Steuervertrag mit Österreich-Ungarn, und die Einsetzung österreichischer Beamter in Liechtenstein abgelehnt. Die alte Verfassung von 1862 war nach Äusserungen der ON noch vom aus der absolutistischen Zeit stammenden Geist des Misstrauens gegen das Volk geprägt.³⁴ Diesem obrigkeitsstaatlichen Standpunkt, wie er sich etwa in der Organisation der Staatsbehörden auf dem Verordnungswege ausdrücke,³⁵ wolle die neue Verfassung den Rechtsgrundsatz entgegenstellen, dass sich die Verwaltungstätigkeit nur auf das Gesetz gründen dürfe und Eingriffe in die persönliche Freiheit und in das Privateigentum nur auf Grund eines Gesetzes vorgenommen werden dürften.³⁶

Die Volkspartei erachtete es als eine der wichtigsten Forderungen der Verfassungsrevision, dass "die Hofkanzlei als staatliches Organ vollständig zu verschwinden" habe.³⁷ An deren Stelle habe die Verwaltungsbeschwerde-Instanz zu fungieren. Als besonders störend wurde in diesem Zusammenhang empfunden, dass gegen einen Regierungsentscheid nur durch die Regierung nach Wien rekuriert werden konnte. Unter der Devise "Los von Wien" wurde bemängelt, dass die Regierung als betroffene Partei bei Rekursfällen ihren Amtsbericht abzugeben hatte und dass in Wien die auf Vorschlag der Hofkanzleibeamten vom Fürsten ernannten Wiener Advokaten, die Liechtenstein nie gesehen hatten, ihre Entscheide fällten.³⁸ Die Hofkanzlei wurde von der Volkspartei als eine in der Verfassung von 1862 nicht vorgesehene Instanz abgelehnt.³⁹

Im Juni 1919 sprach eine Abordnung der Volkspartei beim in Vaduz weilenden Fürsten vor. Diese Deputation gab der Hoffnung Ausdruck, dass eine "eheste Revision der Verfassung in demokratischem Geiste"

³⁴ ON 6/5. Februar 1919.

³⁵ Siehe dazu §§ 27 und 28 der Verfassung von 1862.

³⁶ ON 6/5. Februar 1919.

³⁷ ON 25/12. April 1919.

³⁸ ON 25/12. April 1919.

³⁹ ON 25/12. April 1919.

durchgeführt werde, und schloss mit dem Hinweis, der auch eine auf den Ernst der Lage deutende Mahnung enthielt, dass die Volkspartei die Hälfte der Bevölkerung des liechtensteinischen Volkes vertrete und eine Monarchie in Zentraleuropa um so sicherer Bestand habe, "wenn sie im Sinne der zeitgemässen Postulate der Volkspartei ausgebaut" werde.⁴⁰ Die Signale wurden in Wien durchaus erkannt, die Bereitschaft zum Nachgeben wurde durch die Forderungen der Volkspartei gefördert; man wollte an Macht erhalten, soviel man zu behalten vermochte.

2. Auseinandersetzungen um Verfassungsinhalte

Die divergierenden Standpunkte führten zu teils recht hart geführten Auseinandersetzungen der verschiedenen Gruppierungen.

Vor allem wegen der Nachfolge für Landesverweser Prinz Karl kam es ab Frühjahr 1920 in der sogenannten "Peerfrage" zu heftigen Fehden und Kontroversen. Bereits im April 1920 liessen die ON verlauten, dass Dr. Josef Peer⁴¹, Hofrat beim Verwaltungsgerichtshof in Wien, ehemaliger Bürgermeister der Stadt Feldkirch (1900–1909), als Nachfolger des Landesverwesers Prinz Karl vorgesehen sei.⁴² Die ON vermuteten, dass Exponenten der Bürgerpartei⁴³ in Zusammenarbeit mit der "allmächtigen Hofkamarilla" in Wien den Fürsten auf die Person Peers aufmerksam gemacht hätten. Den "Herren in Wien" wurde unzweideutig zur Kenntnis gebracht, dass die Volkspartei "mit dem Ins-Land-schicken" von ausländischen Regierungsherren nicht mehr einverstanden sei und dass Liechtenstein "keine Kolonie für Wiener Herren und kein Tummelplatz für Wiener Regierungskünste" sei.⁴⁴ Versammlungen und Demonstrationen beider Seiten mit Aufmärschen und Protestresolutionen waren Ausdruck der aufgeheizten Stimmung im Lande. Die Volkspartei organisierte im April 1920 solche Protestversammlungen in Triesen,⁴⁵

⁴⁰ LLA RE 1919/2998ad71, Schreiben der Deputation der Volkspartei (Anton Walser, Arnold Gassner, Johann Beck, Josef Vogt) an den Fürsten; 20. Juni 1919.

⁴¹ Dr. Josef Peer, Jurist, * 1863 in Erl in Tirol, gehörte der ehemaligen "alpenländischen liberalen Partei" an.

⁴² ON 28/7. April 1920.

⁴³ Genannt wurden Dr. Eugen Nipp, Landtagspräsident Friedrich Walser und Dr. Otto Walser.

⁴⁴ ON 28/7. April 1920.

⁴⁵ An der Versammlung in Triesen am 18. April 1920 sprachen Gustav Schädler, Wilhelm Beck und Anton Walser; sie äusserten sich vorwiegend zur Landesverweserfrage. Andreas Vogt aus Balzers meinte, wenn Peer nach Vaduz komme, "werde die ganze Brut

Vaduz, Balzers und Triesenberg⁴⁶. In einer Depesche der Volkspartei nach Wien wurde Kabinettssekretär Josef Martin gebeten, dem Fürsten folgenden Text zur Kenntnis zu bringen: "Versammelte Bürger aus Vaduz, Triesenberg und Balzers, gut 450, protestieren feierlich ebenso wie die Triesener gegen die Besetzung der Regierung durch Ausländer. Schriftliche Protestresolution folgt."⁴⁷

Die Bürgerpartei reagierte im April 1920 mit einer "grossen Volkskundgebung im Unterland", an der über 500 stimmberechtigte Bürger einer Resolution zustimmten.⁴⁸ Diese Resolution hatte folgenden Wortlaut:⁴⁹

"Wir am 25. April 1920 in Eschen versammelten über 500 stimmberechtigten Bürger begrüssen die fürstliche Ernennung des Herrn Dr. Peer zum Landesverweser von Liechtenstein für den Fall, als der jetzige Landesverweser Durchlaucht Prinz Karl nicht mehr auf seinem Posten zu verbleiben gedenkt.

Wir verharren auf dem Standpunkt, dass das Recht des Fürsten, einen Landesverweser zu ernennen, der das Vertrauen der Volksmehrheit hat, nicht geschmälert werden soll.

Wir verurteilen auf das Entschiedenste jedes Vorgehen gegen den Bestand des Landes als konstitutionelle Monarchie und geloben als freie Bürger unserem Fürsten unentwegte Treue.

Hoch Fürst und Vaterland!"

ausgenommen". Andreas Vogt soll auch gesagt haben, eine Resolution sei überflüssig, "man solle einfach wieder einmal einen Putsch machen". Alois Banzer, Triesen, meinte, wenn Dr. Peer komme, "würde er die untere Türe des Amtshauses (Regierungsgebäude) zunageln, damit man auf einer Leiter in die Regierungskanzlei müsse, man sehe dann, wer dort verkehre". Wilhelm Beck bemerkte in seiner Rede, er habe keinen Landesvater, nur einen Landesfürsten, er sei kein Untertan. Beck soll in Schaan nach einer Versammlung auch geäussert haben, er habe Mühe mit dem Titel "Durchlaucht", er sage jetzt dann nur mehr "Herr Prinz" (Prinz Karl, Prinz Eduard). Obmann Anton Walser äusserte, man habe der "Volkspartei die Verfassung fürstlich versprochen und sie fürstlich angelogen". (Zitate nach LV Volksblatt 32/21. April 1920.)

⁴⁶ Laut LV Volksblatt 35/1. Mai 1920 soll Wilhelm Beck in Triesenberg gesagt haben: "Durch muss es, und wenns Patronen kostet!"

⁴⁷ LLA V3/1190, Depesche vom 26. April 1920, unterzeichnet von Anton Walser-Kirchthaler.

⁴⁸ LV Volksblatt 34/28. April 1920. Als Sprecher an dieser Volkskundgebung traten auf: FBP-Obmann Franz Verling, Vaduz, Landtagspräsident Friedrich Walser, Schaan, David Bühler, Mauren, Abgeordneter Johann Wohlwend, Schellenberg, Abgeordneter Peter Büchel, Mauren, Lehrer Andreas Meier, Mauren, Regierungsrat Franz Josef Marxer, Eschen und Dr. Eugen Nipp, Vaduz.

⁴⁹ LLA, Akten der Wiener Gesandtschaft V3/1190, 28. April 1920.

Die ON bemerkten darauf am 1. Mai 1920 zur Verfassungsfrage: "Bei uns gibt es nichts zu verwesen, wohl aber zu regieren."⁵⁰

Am 2. Mai 1920 versammelten sich ca. 250 FBP-Anhänger im Adlersaal in Vaduz. Die am Schluss der Versammlung verfasste Resolution entsprach dem im April in Eschen verfassten Text.

Inzwischen handelte die Volkspartei und stellte am 9. Mai 1920 eine "Volksdemonstration" in der "Au-Bündt" in Vaduz auf die Beine, an der laut Bericht der ON über 1000 Mann teilnahmen.⁵¹ Diese Versammlung wurde mit einem Umzug, angeführt von den Musikkapellen aus Triesen und Triesenberg, eröffnet. Dem Umzug wurde eine Tafel mit der Aufschrift "Liechtenstein den Liechtensteinern" vorangetragen. In der Au-Bündt sprachen Parteiobmann Anton Walser, Reallehrer Gustav Schädler, Landtagsabgeordneter Wilhelm Beck sowie mehrere Vertreter des "einfachen Volkes"⁵². Gustav Schädler redete die Anwesenden als "freie Bürger" an und verkündete als Zweck dieser Versammlung, dass das Volk das wolle, was es andernorts auch habe: "Es will sich selbst regieren".⁵³ Schädler stellte in der Rede die gleichen drei berühmten Fragen, die Abbé Emanuel Sieyès in seiner Flugschrift⁵⁴ zu Beginn der Französischen Revolution erhoben hatte: "Was ist das Volk eigentlich? – Alles! Was war es bisher? – Nichts! Was will es sein? – Etwas!"⁵⁵

⁵⁰ ON 35/1. Mai 1920.

⁵¹ ON 38/12. Mai 1920. Laut LVolksblatt 38/12. Mai 1920 waren in der Au-Bündt 700–800 Personen versammelt; die versammelte Menschenmenge setzte sich gemäss LVolksblatt aus Anhängern der Volkspartei, Neugierigen beiderlei Geschlechts, Minderjährigen, Kindern und Ausländern zusammen.

⁵² Es sprachen Johann Beck und Luzius Gassner, beide aus Triesenberg, H. Büchel aus Ruggell, Andreas Vogt aus Balzers. A. Vogt hatte am 25. November 1919 als Zuhörer in der Landtagssitzung ausgerufen: "Nieder mit der Regierung! Hoch die Republik!"

⁵³ ON 38/12. Mai 1920.

⁵⁴ Emanuel Sieyès: *Qu'est-ce que le tiers état?* (1789).

⁵⁵ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass am 19. April 1920 die Eisenbahner der Linie Feldkirch – Buchs streikten und am 4. Mai 1920 die Postangestellten in Liechtenstein höhere Entlohnung verlangten, ansonsten sie mit Streik ihre Forderungen durchsetzen würden. Da die Regierung auf ihre Forderungen nicht einging, erklärten sich die Postangestellten am 15. Mai 1920 "als im Streik befindlich". Die Streikenden nahmen am Montag morgen, 17. Mai, ihre Arbeit wieder auf (LLA, SF Präsidialakten 1.9/1920/99, 20. Juni 1920; Originale bei LLA, Gesandtschaftsakten Wien, V3/1196). Am 20. Juni 1920 hielten "die Liechtensteiner in der Schweiz" im Restaurant "Alpenhof" in Zürich-Engel eine Versammlung ab, an der Delegationen der Liechtensteiner Vereine aus St. Gallen, Zürich und Baden, sowie Gruppen aus Frauenfeld, Zug, Hemberg, Wald, Dietikon, Wohlen und Mellingen teilnahmen. Im Auftrag der sich allseits vorher versammelten Bürgerschaft Liechtensteins von total 600 Mann wurde eine Resolution verfasst. Darin wurden die Entschliessungen der Volksdemonstration vom 9. Mai 1920 voll

Der historische Hintergrund

Einen Monat später, im Juni 1920, veröffentlichten die ON den Verfassungsentwurf Wilhelm Becks, den dieser bereits im Februar 1919 der Regierung eingereicht hatte.⁵⁶ Dieser Entwurf bedeutete nach der Aussage von Prinz Eduard von Liechtenstein⁵⁷ eine "Totalrevision".⁵⁸ Einige Punkte des Entwurfes Becks, die auf die wesentlichsten und sensibelsten Bereiche der Revision hinweisen und wohl für manche Zeitgenossen provozierende Aussagen enthielten, seien angeführt:

"Art. 1. Das Fürstentum Liechtenstein bildet...eine...souveräne demokratische Monarchie auf parlamentarischer Grundlage...

Art. 3. Die Staatsgewalt beruht auf dem Landesfürsten und dem Volke...

Art. 22. ...Die römisch-katholische Kirche geniesst den Schutz des Staates...

Art. 23. Die Freiheit der Meinungsäusserung und Gedankenmitteilung durch die Presse, durch Schrift, Druck, bildliche Darstellung und Rede ist gewährleistet; gegen Missbrauch schützt das Gesetz.

Es darf keine Zensur ausgeübt werden...

Art. 29. Der Landesfürst ist das Staatsoberhaupt und übt sein Recht an der Staatsgewalt gemäss dieser Verfassung...aus.

Seine Person ist unverletzlich...

Art. 32. ...In dringenden Fällen hat der Landesfürst durch die Regierung das zur Sicherstellung und Wohlfahrt des Staates Notwendige vorzukehren; jede solche Massregel bedingt aber die nachträgliche Zustimmung des Landtages; wird dieselbe verweigert, so ist die Anordnung aufzuheben.

Art. 36. Der Landtag zählt 20 Mitglieder...

Art. 49. Die Landtagsmitglieder sind befugt, die Regierungsvertreter zu interpellieren und letztere haben zu antworten...

Art. 50. Das Vorschlagsrecht (Initiative) steht dem Landtage und dem Landesfürsten zu.

unterstützt. Gleichzeitig wurde der wirtschaftliche Anschluss an die Schweiz und die Einführung der Zivilehe verlangt. Die Resolution war im Auftrag der Delegation unterzeichnet von Gustav Matt.

⁵⁶ Publiziert in den ON 47/12. Juni 1920 bis 52/30. Juni 1920.

⁵⁷ Prinz Eduard von Liechtenstein, 1872–1951, Dr. jur., liechtensteinischer Gesandter in Wien 1919–1921.

⁵⁸ LLA RE 1920/3111ad2948, Prinz Eduard an Prinz Karl; 8. Juli 1920.

Ebenso können vierhundert Bürger...einen Gesetzesvorschlag im Landtage einbringen...

Art. 59. Die Staatsgewalt wird gemäss den Bestimmungen dieser Verfassung durch die Regierung ausgeübt, die dem Landesfürsten und dem Landtage verantwortlich ist.

Art. 60. ...Der Landammann wird auf Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt...

Alle Regierungsmitglieder sind aus Landesbürgern zu bestellen.

Art. 62. Es wird parlamentarisch regiert und es hat daher ein Regierungsmitglied von seiner Stelle zurückzutreten, wenn es das Vertrauen der Volksvertretung nicht mehr besitzt...

Art. 66. ...Die gesamte Landesverwaltung...hat sich innert den Schranken der Verfassung und Gesetze zu bewegen und es dürfen die Verwaltungsbehörden insbesondere niemals einer gesetzlichen Bestimmung zuwider handeln...

Art. 70. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat ihren Sitz in Vaduz.

Art. 79. Der Staatsgerichtshof beurteilt positive und negative Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden.

Er beurteilt ferner staatsrechtliche Beschwerden über Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte der Bürger..., Gemeinden und Korporationen, die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder und Beamten; allenfalls Anklagen des Landtagsvertreters gegen die Regierung..."

Man darf wohl annehmen, dass die Veröffentlichung dieses Entwurfes in der Absicht geschah, sowohl Regierung und Hofkanzlei als auch den Landtag und die Mehrheit der Bürgerpartei unter Zugzwang zu setzen. Ein Volkspartei-Ausschuss verstärkte diesen Druck noch durch einen Beschluss vom 22. Juni 1920: Der Ausschuss verlangte, dass die neue Regierung aus Landesbürgern zu bestehen habe und eine Verfassungsnovelle zu erlassen sei, welche festlege, dass nur einheimische Bürger in die Regierung aufgenommen werden dürften.

Um dem Vorwurf der Unnachgiebigkeit und der überbordenden Forderungen zu entkräften, zeigten die Volksparteidelegierten aber auch Kompromissbereitschaft. Dieser Kompromiss ging darauf hinaus, dass die neue, aus Landesbürgern zusammengesetzte Regierung im Einvernehmen mit den Parteien und dem Landesfürsten bestellt werden sollte. Des weiteren war die Volkspartei bereit, "dieser Regierung ... vorübergehend zur rascheren und gründlichen Erledigung der gegenwärtigen

obschwebenden Landesfragen ein(en) auf volkswirtschaftlichem und administrativem Gebiete bewanderte(n) Fachmann" beizustellen. In erster Linie wäre dafür ein "katholischer, schweizerischer Mann und Praktiker" in Frage gekommen.⁵⁹ Mit dieser Erklärung zeigte die Volkspartei Entgegenkommen und trieb gleichzeitig die FBP in die Enge. Der "katholische Schweizer" konnte von der FBP, die ihre kirchentreue Haltung immer hervorgehoben hatte, schlecht abgelehnt werden. Gleichzeitig wollte dadurch die Volkspartei beweisen, dass sie zu Unrecht von ihren Gegnern als antikirchlich hingestellt wurde.

Das Problem der Besetzung des Landesverweserpostens mit dem Österreicher Peer war damit allerdings nicht aus der Welt geschafft. Mit Peer als Landesverweser wurde nach Auffassung der Volkspartei die "Kernfrage der Verfassungsrevision"⁶⁰ angeschnitten.

IV. Die Verfassungsdiskussion 1920/1921

1. Die Schlossabmachungen vom September 1920

Als der Fürst im September 1920 im Land weilte, kam es zu den sogenannten Schlossverhandlungen, deren Ergebnis in den Schlossabmachungen festgehalten wurde. Vertreter der Volkspartei⁶¹ trafen sich vom 10.–15. September 1920 mit Josef Martin, dem fürstlichen Kabinettssekretär, und mit Josef Peer, dem potentiellen Landesverweser. Der "Fürst und seine Umgebung" wollten die Hand "zu einem friedlichen Ausgleich" bieten. Die Volksparteivertreter ergriffen diese Hand und nutzten die Gelegenheit, ihre Anliegen vorzubringen und auch auf die Dringlichkeit ihrer Forderungen hinzuweisen. Die Gespräche wurden in einer teilweise recht emotionsgeladenen Atmosphäre geführt.⁶²

Am ersten Verhandlungstag (10. September, Absteigequartier) besprachen Wilhelm Beck und Gustav Schädler mit Josef Peer diejenigen Punkte, die in den von Peer auszuarbeitenden Verfassungsentwurf aufgenommen werden sollten. Das Ergebnis dieses Gespräches wurde in der

⁵⁹ ON 53/3. Juli 1920.

⁶⁰ ON 32/21. April 1920.

⁶¹ Hauptunterhändler waren Wilhelm Beck, Gustav Schädler und Anton Walser.

⁶² Über die geführten Gespräche wurde von Gustav Schädler ein Gedächtnisprotokoll angefertigt. Dieses Protokoll, Schlossprotokoll genannt, wurde von Wilhelm Beck ergänzt. Es ist bisher nicht veröffentlicht. Die Zitate stammen aus dieser Niederschrift. (Privatarchiv Mario Schädler, Bern, Nr. 5 "Schlossabmachungen").

Besprechung vom 11. September von Kabinettssekretär Martin als "fürstliche Entschliessung" vorgetragen. Diese Entschliessung war als Auftrag an die Regierung formuliert, "dem Landtag ehestens eine Verfassungsrevisionsvorlage ... zur Schlussfassung vorzulegen".⁶³ Auf energisches Drängen der Volkspartei-Vertreter hin wurde diese "fürstliche Entschliessung" in der Sitzung vom 11. September einer Revision unterzogen. In der Besprechung vom 13. September wurden die Abmachungen vom 10. September mit den Forderungen der Volkspartei vom 11. September ergänzt und als "Schlossabmachungen" auch vom Fürsten sanktioniert. Diese Abmachungen enthielten in Teil I. folgende 10 Punkte:

Schlossabmachungen vom 11., bzw. 13. September 1920 (Die Ergänzungen vom 13. September sind kursiv hervorgehoben.)

1. Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Monarchie auf demokratischer *und parlamentarischer* Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volk verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen der Verfassung ausgeübt.
2. Der Landesfürst wird bei längerer Abwesenheit jährlich auf eine gewisse Zeit und ausserdem fallweise nach Bedarf einen Prinzen aus seinem Hause in's Land entsenden und ihn als seinen Stellvertreter mit der Ausübung ihm zustehender Hoheitsrechte betrauen.
3. Die dem Fürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung besteht aus dem Landammann als Vorsitzendem und zwei Regierungsräten mit ebensovielen Stellvertretern. Der Landammann und sein Stellvertreter werden vom Fürsten einvernehmlich mit dem Landtage *über dessen Vorschlag* ernannt. Die Regierungsräte und ihre Stellvertreter werden vom Landtage unter Berücksichtigung beider Landschaften gewählt.

Bei Bestellung des Landammanns und seines Stellvertreters haben in erster Linie hierfür geeignete (Modifikation vom 13. September: "in erster Linie hierfür geeignete" wird ersetzt durch "*nur*") gebürtige Liechtensteiner in Betracht zu kommen.

Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so ist der Landtag

⁶³ "Fürstliche Entschliessung"; Privataarchiv Mario Schädler, Nr. 7, 11. September 1920. Die Schlossabmachungen sind auch im Hausarchiv der regierenden Fürsten von Liechtenstein, Vaduz, in einem Beschlussprotokoll festgehalten.

berechtigt, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Regierungsfunktionärs zu beantragen. Die Zuweisung der Geschäfte an die einzelnen Regierungsmitglieder wird durch eine vom Landtag zu beschliessende und vom Fürsten zu genehmigende Geschäftsordnung geregelt.

4. Die gesammte Staatsverwaltung ist nach den Grundsätzen des Rechtsstaates unter Einführung eines Verwaltungsrechtspflegeverfahrens und Wahrung des Instanzenzuges zu ordnen und sparsam zu führen.

Sämtliche Verwaltungs- und Justizbehörden mit Ausnahme des obersten Gerichtshofes in Zivil- und Strafsachen sind in's Land zu verlegen. Kollegiale Behörden sind mehrheitlich mit Liechtensteinern zu besetzen.

Ausserdem ist im Wege eines besonderen Gesetzes ein Staatsgerichtshof als Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutz der staatsbürgerlichen Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten und als Disziplinargerichtshof für öffentliche Angestellte zu errichten. *Zur Kompetenz des Staatsgerichtshofes gehören weiters: Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen, Entscheidungen über Klagen auf Haftung des Staates für Verschulden seiner Beamten und über Klage des Landtages auf Entlassung von Regierungsmitgliedern oder von nicht richterlichen Beamten wegen behaupteter Pflichtverletzung.* Seine Mitglieder sollen vom Landtage gewählt werden und wenigstens zur Hälfte (Modifikation vom 13. September: "wenigstens zur Hälfte" wird ersetzt durch: "*mehrheitlich*") gebürtige Liechtensteiner sein. Die Wahl des Präsidenten bedarf der landesherrlichen Bestätigung.

5. Ausländer dürfen als Beamte nur mit Zustimmung des Landtages angestellt werden. Dieser ist auch berechtigt, beim Landesfürsten die Enthebung öffentlicher Funktionäre zu beantragen, die durch ihre Amtsführung das Vertrauen des Landtages und des Volkes verloren haben.
6. Der Landtag hat zukünftig nurmehr aus gewählten Abgeordneten zu bestehen. Er ist je nach Bedarf, jedenfalls aber über begründetes schriftliches Verlangen von wenigstens 400 (300) wahlberechtigten Landesbürgern oder über Beschluss (*Gemeindeversammlungsbeschlüsse*) von mindestens drei Gemeinden einzuberufen.

Bei Abänderung der Landtagswahlordnung ist das Proportionalwahlrecht einzuführen und die Zahl der Abgeordneten im Verhältnis zur Bevölkerungszahl festzulegen. *Die Grundsätze des Proportionalwahlrechtes sind sinngemäss auch dann anzuwenden, wenn der Landtag im Wege der Wahl Kommissionen oder Behörden zu beschicken hat.*

7. Die Grundrechte der Bürger sind in der Verfassung eingehend (*eingehendst*) und in *vollkommen* zeitgemässer Weise festzulegen. Das Recht des Referendums und der Initiative ist mit Fixierung der Stimmenzahl einzuführen und zu regeln. *Verfassungsreferendum und -Initiative erheischen wenigstens 500 wahlberechtigte Stimmen oder Gemeindeversammlungsbeschlüsse von mindestens vier Gemeinden; in allen übrigen Fällen genügt die in P. 6 fixierte Untergrenze.*
8. Die Staatsaufgaben sind in der Verfassung mit besonderer Bedacht-
nahme auf die Beförderung der gesamten Volkswohlfahrt und die Schaffung von Gesetzen zum Schutze der religiösen, sittlichen und wirtschaftlichen Interessen des Volkes, zur Förderung des Unterrichts-, Erziehungs- und Pflegewesens mit spezieller Berücksichtigung der haus- und landwirtschaftlichen, sowie der gewerblichen Fortbildung tunlichst (Ergänzung vom 13. September: "tunlichst" *hat zu entfallen*) eingehend zu umschreiben.
9. Die Regelung der zoll- und handelspolitischen Beziehungen zu einem Nachbarstaate und die gesetzliche Ordnung des Geldwesens zur Überleitung in eine gesunde Währung sind mit möglichster Beschleunigung durchzuführen.
Das Jagdwesen ist im Interesse der Landwirtschaft und der Gemeindefinanzen ehestens zu regeln.
Der Ordnung der Landesfinanzen ist ein besonderes Augenmerk zuzuwenden; sie ist durch Erschliessung neuer Einnahmequellen und Schaffung gerechter Steuergesetze zu sichern.
10. Im Interesse der arbeitenden Bevölkerung ist auf die Schaffung von Arbeitsgelegenheit im Lande kräftig bedacht zu nehmen. Nach Zulass der Verhältnisse und der finanziellen Mittel des Landes ist möglichst bald die Einführung der Kranken-, Unfalls- und Altersversicherung in die Wege zu leiten."

In Teil II. der Abmachungen wurde festgehalten, dass Dr. Josef Peer provisorisch auf die Dauer eines Jahres zum Leiter der Regierungsgeschäfte

bestellt werde. Er wurde vornehmlich mit der Aufgabe betraut, die in Teil I umschriebene Verfassungsrevision, die gesetzliche Ordnung des Geldwesens ... sowie den Abschluss der Zoll- und Handelsverträge mit einem Nachbarstaate durchzuführen. In den Ergänzungen vom 13. September wurde aber vermerkt, dass "die Abschliessung der Zoll- und Handelsverträge mit einem Nachbarstaat aus den Dr. Peer zugedachten Aufgaben auszuschneiden" sei. Die diesbezüglich bereits eingeleiteten Verhandlungen seien durch Legationsrat Dr. Emil Beck weiterzuführen.

Die Volkspartei-Vertreter hielten fest, dass die fürstliche Entschliessung vom 11. September 1920 in manchen Punkten konservativer gehalten sei als in der Besprechung mit Peer am 10. September festgelegt worden sei. Überrascht wurden die Volkspartei-Vertreter auch von der Entschliessung, Peer werde für die Dauer eines Jahres als Regierungschef eingesetzt. Die Volkspartei-Vertreter vermuteten, dass die Bürgerpartei-Vertreter⁶⁴, die am Samstag, den 11. September, abends 6 Uhr, zu einer Aussprache im Absteigequartier empfangen worden waren, diese Veränderungen in konservative Richtung hin erreicht hatten. Die Vermutung der Volkspartei-Vertreter wird in einem Schreiben Peers vom 18. April 1921 bestätigt, in welchem er festhält, dass die Vertreter der Bürgerpartei "sich keineswegs erfreut" gezeigt hatten über das nach ihrer Ansicht "zu weit gehende Mass der der Gegenpartei gemachten Zugeständnisse".⁶⁵

Die Volkspartei setzte nach einigen temperamentvollen Wortgefechten durch, dass die fürstliche Entschliessung einer Revision unterzogen wurde. Diese Revision wurde vom Fürsten am 13. September sanktioniert. (Siehe dazu die Ergänzungen im Erlass vom 11. September)

Am 14. September wurden u.a. noch folgende Erklärungen der Volkspartei-Vertreter hinzugefügt:⁶⁶ Die zukünftige Regierung soll als "parlamentarische", bzw. als "Ressort-Regierung", die Abgeordneten sollen als "volksgewählte Abgeordnete" bezeichnet werden. Peer erklärte sich in diesem Papier auch mit der Forderung der Volkspartei einverstanden, dass seine Berufung auf ein halbes Jahr eingeschränkt werde.

⁶⁴ Es waren dies: Fritz Walser, Schaan, Johann Wanger, Schaan, Franz Josef Marxer, Eschen, Peter Büchel, Mauren.

⁶⁵ Privatchiv Nachlass Josef Ospelt, 18. April 1921; Schreiben Peers über "Die Revision der Verfassung im F.L."

⁶⁶ Hausarchiv der regierenden Fürsten von Liechtenstein, Vaduz, Kabinettskanzlei Karton 384/1920. Das Protokoll vom 14. September 1920 ist unterschrieben von Josef Martin, Josef Peer, Anton Walser, Gustav Schädler, Wilhelm Beck, Andreas Vogt, Felix Hasler und Alois Frick.

Die Reformvorlage für die neue Verfassung sollte von Josef Peer so rechtzeitig an den Landtag gelangen, dass die Neuwahlen zum Landtag spätestens im Februar 1921 vor sich gehen könnten.

Die Schlossabmachungen hatten zu einem Kompromiss geführt: Die Vorstellungen der Volkspartei bezüglich der Verfassungsreform waren in das Grundlagenpapier vom 11. und 13. September aufgenommen worden. Die Volkspartei war im Gegenzug bereit, ihre konstruktive Mitarbeit einfließen zu lassen und ihren Widerstand gegen die Berufung Peers zur Leitung der Regierung aufzugeben, allerdings begrenzt auf sechs Monate.

2. Der Verfassungsentwurf Peers als Regierungsvorlage

Für die Ausarbeitung der Regierungsvorlage waren für Peer die Septemberabmachungen ausschlaggebend. Er zog aber auch den St. Galler Regierungsrat Emil Grünenfelder zu Rate und benützte zusätzlich den von Wilhelm Beck ausgearbeiteten Verfassungsentwurf sowie verschiedene schweizerische Kantonsverfassungen und die österreichische Verfassung von 1920, "soweit dieselbe für Liechtenstein verwendbare und zweckmässige Bestimmungen" enthielt.⁶⁷

In der ersten Lesung der Regierungsvorlage in der Landtagssitzung vom 8. März 1921 erläuterte Peer, dass er im wesentlichen die Richtlinien vom September 1920 in seinem Entwurf berücksichtigt und damit seine Aufgabe erfüllt habe.⁶⁸ Den in den Grundlagenpapieren festgehaltenen Vorstellungen vom 11. bzw. 13. September 1920 war nach Peer mit seinem Entwurf entsprochen worden. Zur Forderung einer parlamentarischen Regierungsform fügte Peer bei, der parlamentarische Charakter der Regierung habe durch den § 79 der Verfassung (Ernennung der Regierung durch den Fürsten, einvernehmlich mit dem Landtage) einen derart prägnanten Ausdruck gefunden, dass von einer ausdrücklichen Bezeichnung derselben als "parlamentarischer" zur Vermeidung einer

⁶⁷ Privatarchiv Nachlass Josef Ospelt, 18. April 1921; Schreiben Peers über "Die Revision der Verfassung im F.L.", S. 23.

⁶⁸ Fürst Johann hatte dem Entwurf bereits im Januar 1921 die Vorsanktion erteilt. Peer trat Ende März 1921 von seinem Posten zurück. In der gleichen Landtagssitzung wurde eine Volksabstimmung über das weitere Verbleiben Peers beschlossen und der Antrag Peter Büchels auf Erlassung eines Gesetzes betreffend die "Organisation einer bewaffneten Landeswehr" angenommen.

Tautologie beruhigt Umgang genommen werden könne, zumal ja auch der § 80 (Vertrauensverlust der Regierung) den parlamentarischen Charakter der Regierung in nicht misszuverstehender Weise zum Ausdruck bringe.⁶⁹

3. Die Eingriffe der Verfassungskommission

Von seiten der Bürgerpartei wurde Opposition gegen den Entwurf angemeldet, da im September 1920 (Schlossabmachungen) ihre Wünsche nicht berücksichtigt worden seien: "Weder die Bürgerpartei noch der Volkswille" seien gefragt worden.⁷⁰ Der Landtag, so meinte Landtagspräsident Walser, habe deshalb freie Hand, strittige Artikel durch Mehrheitsbeschluss abzuändern, auch wenn der Fürst bereits seine Vorsanktion erteilt habe.

Eine siebengliederige Verfassungskommission wurde gewählt. Ihr gehörten an: Friedrich Walser, Landtagspräsident, Josef Gassner, Josef Marxer, Albert Wolfinger, Peter Büchel, Emil Risch und Eugen Nipp.⁷¹

Die Verfassungskommission hielt zwei ganztägige Sitzungen ab (15. und 18. März 1921), an denen auch Peer teilnahm. Die Kommission, mehrheitlich aus Bürgerpartei-Vertretern zusammengesetzt, stellte sich grundsätzlich auf den Standpunkt der Vorlage Peers, schlug dem Landtag aber doch einige Abänderungen vor.

Wichtige Ergänzungen waren:

In § 2 sollte durch den Hinweis auf die §§ 79 (Mitwirkung des Landtages bei der Bestellung der Regierung) und 80 (Recht des Landtages, beim Landesfürsten die Amtsenthebung der Regierungsmitglieder zu beantragen) klargestellt werden, was unter dem Begriff "parlamentarisch" zu verstehen sei und gleichzeitig der parlamentarische Charakter der Regierung betont werden.

Im § 8 sollte eingefügt werden: Der Landesfürst vertritt "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung" den Staat nach aussen. Als Begründung für diesen Einschub wurde angege-

⁶⁹ Privataarchiv Nachlass Josef Ospelt, 18. April 1921; Schreiben Peers über "Die Revision der Verfassung im F.L.", S. 24/25.

⁷⁰ LLA, LT-Protokoll vom 8. März 1921. So äusserte sich der Abgeordnete Johann Wanger; ähnlich Abgeordneter Eugen Nipp und Landtagspräsident Friedrich Walser.

⁷¹ Wilhelm Beck und Gustav Schädler erhielten nur 1 oder 2 Stimmen (Bericht Peers an Kabinettskanzlei Wien, LLA SF 1.10/1921/34, 9. März 1921).

ben, dass der Regierungschef Ministerpräsident und Aussenminister in einer Person sei. Da dadurch die Gesamtregierung als Trägerin der Verantwortlichkeit definiert wurde, konnten z.B. die Gesandtschaften bzw. Aussenvertretungen nur in deren Einverständnis handeln. Diese Bestimmung ist als eine durch die Erfahrung der Regierung mit der Wiener Gesandtschaft hervorgerufene Abgrenzung der Kompetenzfrage anzusehen.

Im § 40 wurde bestimmt, dass das Zensurrecht gegenüber öffentlichen Aufführungen und Schaustellungen beibehalten werden sollte, namentlich wegen der in sittlicher Beziehung durchaus nicht immer einwandfreien Kinoaufführungen.

Die für die Einberufung des Landtages geforderte Mindestzahl (§ 40 Abs. 3) wurde von 300 auf 500 erhöht. Dadurch sollten "oberflächliche Treibereien" verhindert werden.

Für ein Initiativbegehren, das neue Ausgaben vorsah, wurde neu ein Bedeckungsvorschlag verlangt (§ 64 Abs. 3). Dadurch sollte verhindert werden, dass aus Popularitätsgründen von den Abgeordneten Anträge eingebracht würden. Gleiches sollte auch für § 66 (Referendum) gelten.

Die vorgesehene Formulierung "Der Regierung können nur gebürtige Liechtensteiner angehören" wurde von der Kommission abgelehnt. Der neue Formulierungsvorschlag lautete: "Als Regierungschef kommt in erster Linie ein gebürtiger Liechtensteiner in Betracht, der die Fähigkeit für dieses Amt besitzt und das Vertrauen des Volks genießt." Die Kommission hielt gleichzeitig fest, dass es nicht tunlich sei, alle 4 Jahre mit dem Wechsel des Regierungschefs und mit den unruhigen Begleiterscheinungen dieses Wechsels rechnen zu müssen. Die Amtsdauer des Regierungschefs wurde deshalb in der Kommissionsvorlage zeitlich nicht begrenzt. Übergriffe des Regierungschefs konnten nach Meinung der Kommission durch den § 80 (Amtsenthebungsantrag) verhindert werden.

Im Ergebnis ist der Entwurf nach seiner Bearbeitung durch die Verfassungskommission von Eingriffen zugunsten der konservativen Kräfte geprägt. Am augenfälligsten ist dies in der Auffassung vom Amt des Regierungschefs festzustellen (Ausländer, Amtsdauer nicht begrenzt) sowie in der Erhöhung der Mindestzahl für die Durchführung eines Referendums oder einer Initiative.

4. Die Landtagssitzung vom 24. August 1921

In der Landtagssitzung vom 24. August 1921 war die neue Verfassung das einzige Traktandum. Es fand eine letzte Diskussion statt. Die einzelnen Paragraphen wurden durchbesprochen und teilweise nochmals abgeändert. – Eine Auswahl der diskutierten Bestimmungen sei vorgestellt:

Wilhelm Beck verlangte zu Artikel 10 (Notverordnungsrecht), dass eine solche Massnahme der nachträglichen Zustimmung des Landtages bedürfe. Der Landtag lehnte diesen Antrag 7:8 ab.

Der von Wilhelm Beck beantragte Zusatz zu Art. 48 Abs. 1, dass die Landtagsauflösung durch den Fürsten nur vor versammeltem Landtag ausgesprochen werden könne, wurde einstimmig angenommen. Desgleichen wurde die ebenfalls von Wilhelm Beck vorgeschlagene Ergänzungsbestimmung, dass 600 Wahlberechtigte eine Abstimmung über die Auflösung des Landtages verlangen können, einstimmig angenommen. Beck begründete seinen Antrag damit, dass es, nachdem Initiative und Referendum eingeführt seien, wohl nur folgerichtig sei, den Wählern des Landtages auch die Möglichkeit zu einer Auflösung des Landtages zu geben.⁷²

Des weiteren beschloss der Landtag, in Art. 108 sei die Bemerkung "Mit Ausnahme des Obersten Gerichtshofes" zu streichen. Dieser Antrag wurde erst im Plenum in der Schlussitzung eingebracht, "dürfte aber eine der weitgehendsten Abweichungen von der ursprünglichen Fassung des neuen Staatsgrundgesetzes darstellen", bemerkte Josef Ospelt.⁷³

Nach dieser 3. Lesung erfolgte die einstimmige Annahme der Verfassung durch Erheben von den Sitzen.

In einer Schlussbemerkung hielt Regierungschef Josef Ospelt fest, dass dem Fürsten Dank dafür gebühre, dass er so viele Volksrechte eingeräumt habe. Er appellierte an die Vernunft und forderte: "Wir wollen von unserer neuen Verfassung keinen unnützen Gebrauch machen."⁷⁴

⁷² HALV, Akten der Kabinettskanzlei 188/1921; 10. September 1921, Bemerkungen Josef Ospelt zu den vom LT beschlossenen Änderungen.

⁷³ HALV, Akten der Kabinettskanzlei 188/1921; 10. September 1921, Bemerkungen Josef Ospelt zu den vom LT beschlossenen Änderungen.

⁷⁴ Landtagsprotokoll vom 24. August 1921.

V. Die Forderungen des Bischofs von Chur

Der Vollkommenheit halber sei auch noch auf das Verhalten des Bischofs von Chur, Georgius Schmid von Grüneck, hingewiesen. Der Bischof von Chur war mit einigen Bestimmungen der neuen Verfassung gar nicht einverstanden. In Besprechungen mit dem Fürsten in Wien und mit Prinz Franz⁷⁵ in Chur hatte er versucht, Modifikationen zugunsten der Bestimmungen über die Kirche und das Erziehungswesen herbeizuführen. Die Wünsche des Bischofs fanden aber im Lande keine gute Aufnahme. Vor allem die Forderung, in Art. 37 (die röm.-kathol. Kirche ist Landeskirche) müsse nach den Worten "Die röm.-katholische Kirche... genießt als solche den vollen Schutz des Staates" eingesetzt werden "nach Massgabe ihrer Rechtsnormen", wurde entschieden abgelehnt. Gegenüber dem Bischof wurde von Wien aus argumentiert, der Fürst habe die Vorsanktion bereits gegeben, und das "Reformwerk befinde sich im Stadium der parlamentarischen Behandlung".⁷⁶ Peer, der liberal dachte, meinte gegenüber Josef Ospelt: "Solange das Fürstenhaus Liechtenstein in Liechtenstein herrscht, braucht der Bischof von Chur keine Angst davor zu haben, dass etwa die Regierung Ausflüge auf das Gebiet der Christenverfolgungen unternehmen" werde.⁷⁷ Peer warnte davor, Kirchenrecht zu einem Bestandteil der Verfassung zu machen; darin sei potentiell eine Quelle für künftige Kulturkämpfe enthalten. Emil Beck, der zu einer Stellungnahme zu den Anträgen des Bischofs aufgefordert wurde, erklärte, dass "alle Anregungen dem geltenden schweizerischen Recht widersprechen" würden.⁷⁸

Der Bischof seinerseits las "Landesverweser" Ospelt die Leviten und warf ihm vor, er huldige dem "Modernismus" und hielt fest, Ospelt habe "diese unkatholische Anschauung" wohl unbewusst von seinem liberalen Amtsvorgänger (gemeint ist Josef Peer) eingesogen.⁷⁹ Der Bischof

⁷⁵ Prinz Franz, 1853–1938, Bruder von Fürst Johann II.

⁷⁶ LLA SF 1.10/1921/115, Josef Ospelt an Prinz Franz, 23. Juni 1921.

⁷⁷ LLA SF 1.10/1921/115, Peer an Josef Ospelt, 22. 7. 1921.

⁷⁸ LLA RE 1921/3290ad963, Gesandtschaft Bern an Regierung, 21. Juli 1921.

Die Anregungen des Bischofs von Chur gingen dahin:

a) In § 16 (Erziehungs- und Unterrichtswesen) des Verfassungsentwurfes einzusetzen: "vorbehältlich des § 37".

b) In § 37 (Glaubens- und Gewissensfreiheit) einzusetzen: "mit Vorbehalt der Rechte Dritter".

c) In § 37 einzusetzen "nach Massgabe ihrer Rechtsnormen".

⁷⁹ LLA SF 10/1921/141, Bischof an Landesverweser, 18. August 1921.

ermahnte Ospelt: "Machen Sie sich von dieser unkatholischen, unkirchlichen Anschauung los; sie ist für einen rechten Katholiken ein durchaus ungangbarer Weg!"⁸⁰ Der Bischof erhob auch den Anspruch, dass der Staat nirgends von Gott den Auftrag zur Erziehung der Menschen erhalten habe. Diesen Auftrag habe nur die Kirche allein erhalten. Abschliessend hielt der Bischof fest: "Der § 16 (Erziehungs- und Unterrichtswesen) ist ... so ausserhalb aller katholischen Anschauung, dass er ohne weiteres in einer heidnischen oder sozialdemokratischen Verfassung stehen könnte."⁸¹

Da die Wünsche des Bischofs nur teilweise berücksichtigt wurden, scheute er sich nicht, am 8. September 1921, als in Schaan ein Katholikentag abgehalten wurde, öffentlich – sehr zum Ärger der anwesenden offiziellen Gäste – kritische Äusserungen über die neue Verfassung von sich zu geben.

VI. Die Unterzeichnung der Verfassung

Trotz dieser steifen Bise aus Süden kam die Verfassung aber ohne weitere Unannehmlichkeiten zum Abschluss. Der Fürst sanktionierte die Verfassung am 2. Oktober in Feldsberg und Prinz Karl als Bevollmächtigter des Fürsten und Josef Ospelt als Regierungschef unterzeichneten das Dokument am 5. Oktober 1921 um 11.30 Uhr im Absteigquartier in Anwesenheit des Landtagspräsidenten Friedrich Walser und der beiden Regierungsräte. Anschliessend wurden die Herren von der Durchlauchten Prinzessin⁸² zum Essen eingeladen. Wilhelm Beck, Landtagsvizepräsident, kam erst nach der Unterzeichnung, nämlich zu Beginn der Tafel, in das fürstliche Absteigquartier.

VII. Abschliessende Gedanken

Die Zeit am Ende und nach dem Ersten Weltkrieg war weltweit eine Phase des allgemeinen Umbruchs, teilweise einer revolutionären Veränderung. Liechtenstein geriet als Kleinstaat in den Einflussbereich dieser Neuordnung der staatlichen und gesellschaftspolitischen Verhältnisse. Unzufriedenheit mit den innenpolitischen Zuständen hatte sich teilweise aber schon vor Ausbruch des Krieges manifestiert.

⁸⁰ LLA SF 10/1921/141, Bischof an Landesverweser, 18. August 1921.

⁸¹ LLA SF 10/1921/141, Bischof an Landesverweser, 18. August 1921.

⁸² Prinz Karl hatte sich am 5. April 1921 mit Elisabeth von Urach verheiratet.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Ersten Weltkrieges führten 1918 zur Bildung von politischen Parteien. Die Volkspartei unter der Führung von Wilhelm Beck forderte eine Demokratisierung und Nationalisierung der Regierung und des Parlamentes. Die Bürgerpartei, der eine dominierende Persönlichkeit fehlte, sprach sich für Reformen "im Rahmen der Gesetze" aus.

Nach dem Scheitern des nicht verfassungskonformen Vorgehens vom 7. November 1918 wurde das 9-Punkte-Programm im Dezember 1918 als Grundlage für eine Verfassungsrevision geschaffen. In den folgenden Jahren wurde in harten und heftigen Auseinandersetzungen um die Erfüllung und Interpretation dieser Grundlage gerungen. Die Bereitschaft des Fürsten, Zugeständnisse zu machen, und der Wille der Volkspartei, im Rahmen der gesetzlichen Grenzen die Reformen vorzunehmen, bildeten die Voraussetzung für die Verfassungsrevision.

Das Ringen um die Inhalte der Revision prägte die Jahre bis 1921. Wohl gab es nach 1918 keine revolutionären Aktionen in Liechtenstein. Die Aufmärsche, die verlautbarten Resolutionen, die vielen Verhandlungsgespräche und Disputationen sowie die heftigen Zeitungsfehden waren aber teilweise doch von Drohgebärden begleitet, die den Machthabern klar machten, dass Veränderungen unumgänglich waren.

Verhandelt wurde über diejenigen Inhalte, die von der Opposition thematisiert wurden; durchgesetzt wurden jene Forderungen, deren Bedeutung von der Mehrheit der führenden Kräfte erkannt wurde und für deren Durchsetzung die Mehrheit des Volkes willens war sich einzusetzen.

Die Hauptinhalte der Verfassungsrevision, die in ihrem Ergebnis wohl als eine Totalrevision bezeichnet werden darf, stellten insgesamt eine prinzipielle Neuverteilung der Kompetenzen dar. Der Fürst musste zugunsten eines stärkeren Mitspracherechtes des Volkes darauf verzichten, "in sich alle Rechte der Staatsgewalt" zu vereinigen. Allerdings blieb die Ausübung der politischen Rechte auf die männlichen Wahlberechtigten begrenzt.

Regierungschef Gustav Schädler urteilte 1926 in einem Rückblick auf die Entstehungszeit der Verfassung von 1921, diese sei infolge grosser Mängel, welche "die veraltete Verfassung von 1862 aufwies und der demokratischen Entwicklung, die sich in Liechtenstein seit langem geltend gemacht (habe), zustande gekommen".⁸³

⁸³ LLA RE 1926/3376, Gustav Schädler an R. Caratsch (Neue Zürcher Zeitung), 9. September 1926.

Der historische Hintergrund

Die wesentlichen Punkte, die 1918–1921 die Auseinandersetzungen dominierten, bezogen sich auf den Ausbau der demokratischen und parlamentarischen Grundlage, insbesondere die Forderung nach einer "parlamentarischen" (d.h. dem Landtag verantwortlichen) und "nationalen" (d.h. mit Liechtensteinern besetzten) Regierung. Dazu kam die Forderung nach Demokratisierung der Staatsverwaltung, d.h. nach einer Besetzung der Ämter mit Liechtensteinern, ausgewählt und bestimmt durch liechtensteinische Gremien. Die Rechtsprechung sollte eine verbesserte Unabhängigkeit erlangen, was man sich vor allem von einer Loslösung von Wien erhoffte. Ein weiteres wichtiges Element war die Stärkung des Landtages, die sich in der Mitbestimmung bei der Wahl der Regierung zeigte. Schliesslich bildete der Ausbau der direktdemokratischen Volksrechte (Initiative und Referendum auf Verfassungs- und Gesetzesebene), der Grundrechte (Pressefreiheit, Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit) sowie die Einführung einer dem Staatsgerichtshof zuerkannten Verfassungsgerichtsbarkeit weitere Eckpfeiler dieser Totalrevision.

Nicht alle hängigen und unterschwellig vorhandenen Probleme wurden einer Lösung zugeführt. Das Ergebnis der Verfassung von 1921 stellt einen Kompromiss mit all seinen Mängeln dar. Eine Verfassung wie auch ein Staatsgefüge ist eben – wie die Menschen, die es schaffen – nie etwas Abgeschlossenes und Vollkommenes. Für alle an der Verfassung Beteiligten gilt es, ständig aufmerksam zu prüfen, sorgfältig zu handeln und wenn notwendig verantwortungsvoll und mutig zu ändern. – Als letzter Gedanke sei eine Meinung aus dem Jahre 1921 angeführt:

*"Die neue Verfassung hat...einen bedeutenden Fortschritt im Sinne der neuzeitlichen Auffassung gemacht, und man kann allgemein sagen, dass die Verfassung, wenn sie auch noch lange nicht allem entspricht, eine ziemlich moderne ist und nur eines, aber das allerwichtigste voraussetzt, dass ein Volk sie handhabe und ausbaue, das ihrer würdig ist."*⁸⁴

⁸⁴ ON 81/19. Oktober 1921.

Quellenverzeichnis

Gedruckte Quellen

Liechtensteiner Volksblatt 1914–1922
Oberrheinische Nachrichten 1914–1922

Ungedruckte Quellen

Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz

- Regierungsakten RE 1914–1922
- SF Präsidialakten 1914–1922
- Landtagsprotokolle 1914–1922
- Gesandtschaftsakten Bern
- Gesandtschaftsakten Wien

Hausarchiv der Regierenden Fürsten von Liechtenstein, Vaduz

- Akten der Kabinettskanzlei 1920/1921

Privatarchiv Mario Schädler, Bern

- Schlossprotokolle
- Schlossabmachungen

Privatarchiv Nachlass Josef Ospelt, Vaduz

- Diverse Briefe und Protokolle

Herbert Wille

**Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen
der Verfassung 1921**

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Thematischer Aufriss</i>	145
<i>II. Konstitutionelle Verfassungsphase</i>	148
1. Konstitutionelle Bewegung	148
2. Verfassungsverständnis	150
3. Stellung des Landtages	155
4. Kritik und Problemstellung	157
<i>III. Verfassungspositionen</i>	160
1. Reformkräfte	160
2. Konservative und monarchistische Kräfte	163
3. Katholische Kirche (Landeskirche)	166
<i>IV. Politische Lage im Vorfeld der Verfassungsdiskussion</i>	169
1. Zeitumstände	169
2. Verfassungsaufakt	170
3. Rolle des Fürsten	172
4. Verfassungspolitische Bedeutung des Vorgangs	
vom 7. November 1918	175
5. Konservative Grundstimmung	176
6. Zusammenfassendes Ergebnis	178
<i>V. Parlamentarisches Regierungssystem</i>	180
1. Begriffsprobleme	180
2. Entstehungsgeschichte	182
3. Verfassungsrechtliche Antwort	184
<i>VI. Schlussbetrachtungen</i>	187
1. Verfassungslage	187

2. Exkurs: Nach(An-)klänge der Verfassungsbestrebungen von 1848	192
3. Ausblick	194
<i>Literaturverzeichnis</i>	195

I. Thematischer Aufriss

1. Die geltende Verfassung von 1921 entspricht, wie andere Verfassungen auch, einer spezifischen staatspolitischen Entwicklung, ohne die ihre Grundstrukturen nicht verständlich wären. Auffallend ist, dass sie sich für die Monarchie und die Demokratie ausspricht, zwei Verfassungsprinzipien, die sich im Grunde widersprechen, so dass bei näherer Betrachtung unwillkürlich der Gedanke aufkommt, es handle sich bei der Verfassung um ein "Formenmischsystem"¹, das auf einen Kompromiss hinausläuft, wobei als Grundlage das überkommene System der konstitutionellen Monarchie (Art. 2 Verfassung) genommen wurde.

Am Ausgang der konstitutionellen Phase ist von "gemischter Staatsform" die Rede. Wilhelm Hasbach schreibt: "Man wird nicht behaupten können, dass die Lehre von der gemischten Staatsform das Prinzip der Volkssouveränität voraussetze, aber man kann es in sie hineinlegen; jedenfalls ist die Beschränkung der absoluten fürstlichen Gewalt einer ihrer notwendigen Bestandteile".²

Für unsere Untersuchung wird massgebend sein, ob und wie ein Ausgleich zwischen den monarchischen bzw. konstitutionellen und demokratischen Elementen gefunden wurde. Dabei wird das besondere Interesse der Frage gelten, von welchen Komponenten dieser Ausgleich beherrscht bzw. getragen wird.

2. Die Forderungen nach Veränderungen, welche die Reformkräfte unter der Bezeichnung "demokratische Monarchie" stellten, riefen auf der Gegenseite den Kontinuitätsgedanken auf den Plan, der das Reformvorhaben in die Bahnen des bisherigen konstitutionellen Systems lei-

¹ Lippert, S. 224.

² Hasbach, Gewaltentrennung, S. 601; vgl. auch Stern, S. 579; Riklin spricht neuerdings von "Mischverfassung".

ten sollte, um zum vorneherein jede Entwicklung auszuschliessen, die in den benachbarten ausländischen Monarchien stattgefunden hatte, die bisher als Vorbilder galten. Man wollte in der "Verfassungstradition" bleiben, obwohl es eine solche für die nun zu lösenden Probleme in der Verfassung nicht mehr gab. Man musste die Lösung selber finden, sprach doch die Verfassungs- und Staatslehre aus damaliger wie heutiger Sicht davon, dass die Weiterentwicklung der konstitutionellen Monarchie zur Demokratie und damit zur Republik führe. Ein solcher Verfassungsschritt kam nicht in Betracht, auch für die Reformkräfte nicht.

3. Es versteht sich, dass sich unter diesem Aspekte die Frage stellt, was eine "parlamentarische" oder eine "demokratische" Monarchie ist. Diese beiden Begriffe wurden immer wieder in den beiden Landeszeitungen, den Oberrheinischen Nachrichten und dem Liechtensteiner Volksblatt, gebraucht, ohne dass sie konkrete Angaben machten. Diese Begriffe verlangen nach Klärung. Wie hat man das liechtensteinische Staatsgebilde, seine Verfassung, die, soweit ersichtlich, nirgends ein Gegenstück hat, rechtlich einzuschätzen?
4. Charakteristisch und eigentümlich ist für die liechtensteinische Verfassung, dass sie nicht den Weg anderer vergleichbarer Verfassungen gegangen ist. Sie hat sich zu einer modernen Verfassung entwickelt, ohne dass es zu einem revolutionären Bruch mit der angestammten Herrschaft hat kommen müssen.³
5. Einen Schwerpunkt des Referates wird das Thema des Regierungssystems bilden, weil die Frage der parlamentarischen Machterweiterung,⁴ wie sie im Verfassungsgeschehen des 19. Jahrhunderts registriert werden kann, vorwiegend mit der Vorstellung der "parlamentarischen Regierung" in Verbindung gebracht wird,⁵ wie dies zu Beginn der eigentlichen Verfassungsaueinandersetzungen auch die Ereignisse vom 7. November 1918 belegen. Sie hat dann in der Landesverweserfrage, bei der es um die Bestellung des Österreichers Dr. Josef Peer ging – wenn auch unter etwas anderen Vorzeichen in der Forderung nach einem Liechtensteiner als Regierungschef –, ihre Fortsetzung gefunden.

³ Vgl. Batliner, Verfassungsrecht, in diesem Band, S. 21.

⁴ Schmitt, Prinzipien des Parlamentarismus, S. 41; Bergsträsser, S. 138.

⁵ Bernbach, S. 89.

6. Bei den Überlegungen zum Regierungssystem spielte die Amtsdauer des Regierungschefs eine gewichtige Rolle. Man wollte dem Parlamentarismus entgegenwirken, indem man die Amtsdauer des Regierungschefs – im Unterschied zu der der anderen zwei Regierungsmitglieder – nicht an die Legislaturperiode des Landtages knüpfte. Dies war die Antwort der konservativen Kräfte auf das von den Reformern propagierte parlamentarische Regierungssystem. In § 78 der Regierungsvorlage, die sich strikte an die Schlossabmachungen hielt, wie Dr. Josef Peer versicherte, hiess es noch: "Die regelmässige Amtsdauer der Regierung fällt mit jener des Landtages zusammen."⁶

Das Gleiche bestimmte schon der Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck vom Frühjahr 1919. Dort lautete Artikel 61: "Die regelmässige Amtsdauer der Regierung läuft mit der des Landtages und beträgt vier Jahre".⁷ Man wolle den "starren Parlamentarismus der grossen Staaten (gemeint Bindung an die Legislaturperiode des Landtages) mit allen seinen Begleiterscheinungen" nicht nachahmen, heisst es zur Begründung im Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission.⁸ In der Zwischenzeit ist diese Regelung durch die Regierungsreform von 1965 überholt.⁹

Es muss daher auch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zu Wort kommen. Darunter ist die Verantwortung der Regierung für ihr politisches Handeln gegenüber dem Landtag zu verstehen. Die Entwicklung der parlamentarischen Verantwortlichkeit ist ein aufschlussreiches Spiegelbild der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Monarch und Volksvertretung.

7. Die nachstehenden Ausführungen versuchen also, den zentralen Aspekt der Demokratisierung und Parlamentarisierung des Regierungssystems zu erfassen und ihn in den verfassungspolitischen Wandel zu stellen und am Beispiel des modernen Verständnisses und der inzwischen entwickelten Typologie der parlamentarischen Regierung die Systemeigenart des liechtensteinischen Verfassungsmodells darzustellen, auch wenn der Versuch im Rahmen dieses Referates in vielerlei Hinsicht unvollkommen bleiben muss.

⁶ LLA, RE 1921/963/Verfassung 1921.

⁷ ON Nr. 50 vom 23. Juni 1920.

⁸ LLA, RE 1921/963/Verfassung 1921, S. 4.

⁹ Vgl. die Neufassung von Art. 79 der Verfassung, LGBI. 1965 Nr. 22 vom 3. Februar 1965, der in Absatz 6 Satz 1 lautet: "Die Amtsperiode der Kollegialregierung beträgt vier Jahre."

8. Es wird auffallen, dass im Rahmen des verfassungspolitischen Umfeldes das Verfassungsereignis vom 7. November 1918, das die parlamentarische Regierung hätte bringen sollen, in den Mittelpunkt des Verfassungsverlaufs gerückt wird. Das geschieht mit Absicht, wie auch Wiederholungen bewusst vorkommen, um die Erklärungsversuche des verfassungsgeschichtlichen Vorgangs zu verdeutlichen.
In der Landtagssitzung vom 7. November 1918 nimmt die Verfassungsgebung 1921 ihren Ausgang. Sie ist die Initialzündung, denn die Wahl eines provisorischen Vollzugsausschusses trifft das konstitutionell-monarchische Verfassungssystem von 1862 im Kern. So gesehen sind alle späteren Verfassungsschritte Reaktionen auf dieses Verfassungsereignis, das den eigentlichen Auftakt zur Verfassungsrevision bildete.
9. Zum Verständnis der Verfassung trägt ihre Entstehungszeit bei, die verfassungsgeschichtliche Ausgangslage, die für den Verfassungsgeber bestimmend gewesen ist. Diese ist vom Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts geprägt, die in den Grundzügen dargestellt werden soll. Der Staat wird in eine "konstitutionelle" Ordnung und Form eingebunden. Dieser Vorgang ist vornehmlich von der Auseinandersetzung um monarchische oder bürgerlich-demokratische politische Bestimmungsgewalt im Staat beherrscht.

II. Konstitutionelle Verfassungsphase

1. Konstitutionelle Bewegung

a) Politische Ausgangsposition

Die monarchische Herrschaft fand ihre staatsrechtliche und verfassungspolitische Begründung in Art. 57 der Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1920. Dort ist festgehalten, dass die "gesamte Staatsgewalt" in dem "Oberhaupte des Staates" vereinigt bleiben müsse. Der Souverän könne durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden. Danach sind Souveränität und Herrschaft an den Monarchen gebunden, der die "Staatsperson" darstellt.¹⁰

Als Kampfansage gegen diese absolute Fürstensouveränität, die im Fürstentum Liechtenstein in der Landständischen Verfassung von 1818

¹⁰ Grimmer, S. 46.

ihren Ausdruck fand, entstand der Begriff der Volkssouveränität, die den durch Geburt legitimierten Herrschaftsanspruch des fürstlichen Souveräns negierte.¹¹ Die verfassungsrechtliche Entwicklung ist zwar in den Ländern des Deutschen Bundes, zu dem auch das Fürstentum Liechtenstein gehörte, nicht einheitlich vor sich gegangen. Es lassen sich aber bis zum Ende des Deutschen Bundes (1866) Entwicklungsstadien feststellen, die von gleichen Grundprinzipien beherrscht sind.

Nach den Befreiungskriegen sind die süddeutschen Verfassungen entstanden, die Vorbildwirkung für die liechtensteinische Verfassung von 1862 hatten.

Eine weitere Etappe stellt die Paulskirchenverfassung von 1848/49 dar. Vergleichbare Verfassungsbestrebungen sind in dieser Zeit auch im Fürstentum Liechtenstein im Gange.

Im ersten Weltkrieg kam es in Deutschland und Österreich zum verfassungsrechtlichen Durchbruch der parlamentarisch/demokratischen Staatsidee und -organisation. Die Volkssouveränität war damit an die Stelle des Anspruchs des monarchischen Souveräns getreten und zur alleinigen Legitimationsbasis der staatlichen Herrschaft und aller ihrer Herrschaftsausübungen geworden.¹²

Die Verfassungsentwicklung dieser Zeit, in der auch im Fürstentum Liechtenstein erste Anzeichen einer demokratischen Ausrichtung der Monarchie spürbar werden, ist durch eine revolutionäre Durchsetzung der Volkssouveränität in Deutschland und Österreich gekennzeichnet.

b) Souveränitätsfrage

Monarchie und Volkssouveränität hiessen die politischen Kräfte, deren gegenseitiger Kampf, mit welchem "alle anderen Gegensätze zusammenhängen" (Leopold von Ranke),¹³ zur leitenden Staatsidee des 19. Jahrhunderts wurde. Mit der konstitutionellen Bewegung war die Frage problematisch geworden, wer im konstitutionell-monarchischen Staat-Inhaber der Souveränität ist.¹⁴ Es konnte weder von der Fürstensouveränität des Absolutismus noch von der Volkssouveränität ausgegangen werden.

¹¹ Lautner, S. 36.

¹² Lautner, S. 36.

¹³ Zitiert nach Gangl, S. 31; Boldt, Werner, S. 622.

¹⁴ Grabitz, S. 175.

Die Volkssouveränität war mit dem monarchischen Prinzip unvereinbar. An der Fürstensouveränität konnte nicht mehr festgehalten werden, nachdem den Untertanen in den landständischen Verfassungen bestimmte Mitwirkungsbefugnisse bei der Ausübung fürstlicher Herrschaft eingeräumt worden waren.

Die Souveränitätsfrage wird Gegenstand langwieriger Verfassungsausinandersetzungen, wie dies die Verfassungsphasen im Fürstentum Liechtenstein belegen. Im Ergebnis hat sich ein dualistisches Herrschaftsprinzip herausgebildet.¹⁵

c) Politischer Kompromiss

Die konstitutionelle Monarchie hatte sich gegen die absolute Monarchie und gegen den Republikanismus zu behaupten. Sie war ein Kompromiss der absoluten Monarchie mit dem bürgerlichen Liberalismus, mit dem sie zusammenspannte, um sich gemeinsam gegen die radikale Demokratie (Volkssouveränität) zur Wehr zu setzen.¹⁶

Solange die Wiener Schlussakte das monarchische Prinzip in seiner überlieferten strengen Form garantierte, hätte ein Abrücken einen Bruch mit dem Bundesrecht bedeutet.¹⁷ Der politische Kompromiss, den die Monarchie 1862 mit der konstitutionellen Bewegung einging, bestand darin, dass dem Volk als der "Gesamtheit der Landesangehörigen" (§ 39 Verfassung 1862) auch Rechte eingeräumt wurden.¹⁸ Er widerspiegelt denn auch die damaligen realen politischen Verhältnisse, die auf einen Ausgleich zwischen monarchischem Prinzip und bürgerlichem Anspruch auf Freiheit der Person (§ 8), Sicherheit des Eigentums (§ 14) und gesetzliche Mitbestimmungsrechte (§ 24) bedacht war.¹⁹

2. Verfassungsverständnis

a) "Vereinbarte" Verfassung

Die konstitutionelle Monarchie ist nicht aus einer demokratischen Revolution, sondern aus einer monarchischen Reform hervorgegangen.²⁰ Dies

¹⁵ Grimmer, S. 76.

¹⁶ Henke, S. 66.

¹⁷ Friauf, S. 242.

¹⁸ Grabitz, S. 169.

¹⁹ Verfassung von 1862, LPS 8, S. 273 ff; Geiger, LPS 8, S. 41.

²⁰ Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie, S. 279.

stellt Fürst Johann II. in seinem Begleitschreiben vom 26. September 1862, das als Vorspann zur Verfassung von 1862 dient, klar, indem er darauf hinweist, dass er auf "Bitten" der Landstände um eine zeitgemässe Abänderung der Verfassung "Berathungen" angeordnet habe, und er sich aufgrund der zwischen ihm und den "Ständen" erzielten Vereinbarung in der Lage sehe, den "Anforderungen der Jetztzeit im Einklage mit dem Bundesacte Rechnung tragen zu können..."²¹

Die herrschende staatsrechtliche Auffassung verstand im Staat ein Vertragsverhältnis zwischen Fürst und Volk. Die Präambel der Verfassung von 1862 braucht die Worte von "vertragsmässiger Zustimmung des einberufenen Landtages", und das Begleitschreiben vom 26. September 1862 zur Verfassung spricht von der "zwischen Uns und den Ständen erzielte(n) Vereinbarung".²²

Den Inhalt dieses Vertrages bilden die Gesetze. Sie begründen daher ein Forderungsrecht für den Fürsten auf gesetzlichen Gehorsam. Das Volk hat ein Recht auf Erfüllung der Gesetze durch den Fürsten. Dieses Vertragsverhältnis ist aber nicht faktisch in der Volkssouveränität konstituiert. Die gesetzgeberische Mitwirkung ist vom Fürsten "gewährt". Darüber lässt das Begleitschreiben zur Verfassung keinen Zweifel. Dort heisst es: "... und auf vertragsgemäsem Wege der künftigen Landesvertretung eine grössere Einflussnahme auf die Gesetzgebung und auf die innere Verwaltung des Fürstenthumes zuzuerkennen".²³

Die Verfassungsurkunde ist ein Wesensmerkmal der konstitutionellen Monarchie. Sie gibt der Ausübung der staatlichen Herrschaftsgewalt die konstitutionelle Form.²⁴ Die Verfassung begrenzt die Monarchie. Diese Begrenzung findet ihren Ausdruck in der Mitwirkung gewählter Repräsentanten des Volkes. Die Verfassung wurde, wie aus dem Verfassungsdokument (Begleitschreiben des Fürsten) zu entnehmen ist, mit den "getreuen Landständen" (Landtag) beraten und verhandelt.

b) Monarchisches Prinzip

In der Verfassung von 1862 treten Rechte des Fürsten und Rechte des Landtages (Gesamtheit der Landesangehörigen) einander gegenüber. Der Fürst bleibt aber in Gemässheit der Bundesakte nicht nur Oberhaupt des

²¹ LPS 8, S. 273.

²² LPS 8, S. 273.

²³ LPS 8, S. 273.

²⁴ Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, S. 280.

Staates, sondern vereinigt in sich nach wie vor "alle Rechte der Staatsgewalt" (§ 2 Verfassung 1862). Die Ausübung dieser Rechte ist nur gebunden an die "unter den in gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen" (§ 2 Verfassung 1862). Diese Ausdrucksweise der Verfassung versinnbildlicht das monarchische Prinzip, das im Schrifttum als "Schlüssel" zum Verständnis der deutschen konstitutionellen Monarchie bezeichnet wird.²⁵ Es besagt verfassungsrechtlich, dass der Fürst allein – ohne Volk (Landtag) – Träger der Staatsgewalt ist. Das monarchische Prinzip bedeutete seinem Wesen nach "Gewaltenmonismus".²⁶ Aus dem Verfassungsgrundsatz, dass der Fürst "alle Rechte der Staatsgewalt" in sich vereinige, leitete sich nach allgemeinem Verfassungsverständnis eine Rechtsvermutung zugunsten der "Krone" ab, die im Konfliktfall mit dem Landtag für eine Lösung im Sinn der Krone sprach.²⁷ Die Verfassung versteht sich als verbindliche "Selbstbeschränkung der monarchischen Gewalt".²⁸ Sie ist Begrenzung, nicht Grundlage der monarchischen Herrschaft. Der Fürst behält die Fülle der Staatsgewalt bei sich, in ihrer Ausübung unterliegt er den verfassungsmässigen Bindungen und wird eben dadurch vom absoluten zum "konstitutionellen Monarchen".²⁹

Dem Fürsten verbleiben zentrale Bereiche eigener Entscheidungsgewalt, insbesondere stand ihm allein die vollziehende Gewalt zu (§ 27 Verfassung 1862). Allerdings bedurften alle seine Regierungsakte zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung "eines im Lande anwesenden verantwortlichen Beamten" – in der Regel des Landesverwesers (§ 29 Verfassung 1862). Der Fürst war oberster Träger der Staatsgewalt (§ 2 Verfassung 1862). Er ernannte die "Staatsdiener" (§ 27 Verfassung 1862). Auch in allen auswärtigen Angelegenheiten lagen die Entscheidungen beim Fürsten (§ 23 Verfassung 1862). Die in anderen konstitutionellen Monarchien als Kernstück der monarchischen Exekutivbefugnisse angesehenen Kommandogewalt, die "ausschliessliche Verfügung über das Militär" (§ 38 Verfassung 1862), war aber im Fürstentum Liechtenstein von untergeordneter Bedeutung war.³⁰

²⁵ Friauf, S. 200; Roggentin, S.195.

²⁶ Friauf, S. 202.

²⁷ Friauf, S. 243.

²⁸ Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, S. 278; Roggentin, S. 199.

²⁹ Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, S. 278; Roggentin, S. 199.

³⁰ Geiger, *Geschichte*, S. 292.

Die Verfassung von 1862 kannte keine Gleichstellung von Fürst und Volk. Der Fürst nahm eine Vorrangstellung ein. So sind die staatspolitischen Fragen und die der Staatsorganisation (§ 28 Verfassung 1862), vornehmlich im Bereich der Exekutive, Sache des Fürsten geblieben.³¹ Charakteristisch ist dem konstitutionellen Verfassungsmodell, dass einer Volksvertretung ein Monarch gegenüber stand, dem die gesamte Staatsgewalt vorbehalten war. Der Monarch verfügte über den gesamten Staatsapparat. Er hatte nicht nur in der Kompetenzverteilung, sondern auch sonst eine Vormachtstellung. So durften die Abgeordneten sich nicht selbst versammeln. Einberufung, Vertagung und Auflösung der Volksvertretung gehörten zu den Prärogativen des Fürsten (§90 der Verfassung 1862).³² Diese fürstlichen Prärogativen bildeten das Gegengewicht zum Parlamentarismus.

Wenn auch der staatsrechtliche Inhalt des monarchischen Prinzips klar war – es sprach die Vermutung stets für die Zuständigkeit des Monarchen –, war es politisch von einer „erstaunlichen Vieldeutigkeit, aus dem jeder die ihm erwünschten Folgerungen ziehen“ konnte.³³ Die Formulierung von Art. 57 der Wiener Schlussakte liess den Bundesstaaten einen grossen Interpretationsspielraum offen. Ziel des Deutschen Bundes war es, die Rechte der Landtage so viel wie möglich zu beschränken und einer Überwachung zu unterziehen.³⁴

c) Monarchische Regierung

Die konstitutionelle Monarchie besitzt eine monarchische und nicht eine parlamentarische Regierung. Der Landesverweser befand sich demnach in einer Doppelstellung als „Staatsdiener“ (§ 27 der Verfassung von 1862) und als Diener des Monarchen. Die doppelte Verantwortlichkeit gegenüber Öffentlichkeit und Landtag einerseits und dem Monarchen andererseits blieb für die konstitutionellen Regierungsmitglieder, den Landesverweser und die zwei Regierungsräte, typisch.³⁵

³¹ Kröger, S. 41.

³² Demgegenüber siehe Art. 48 Abs. 2 und 3 der Verfassung 1921; das Einberufungsrecht liegt heute nach Art. 48 Abs. 2 und 49 Abs. 1 der Verfassung bei Fürst und Volk.

³³ Jellinek, S. 7.

³⁴ Jellinek S. 8.

³⁵ Vgl. Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 197.

d) Dualistisch strukturierte Gesetzgebungskompetenz

Mit der verfassungsmässigen Beteiligung des Landtages an der Gesetzgebung, wie sie in den §§ 24 und 39ff. umschrieben ist, gerät die unter der absoluten Staatsauffassung herrschende einheitliche Rechtssetzungskompetenz als Ausdruck der im Monarchen liegenden Staatssouveränität in eine "Schiefelage". Der Widerstreit zweier unvereinbarer Prinzipien (des monarchischen und des demokratischen) wird augenfällig.

Vorerst ist die gesetzgeberische Mitbestimmungskompetenz noch keine allgemeine und daher nicht Ausdruck von "Volkssouveränität". Nach den §§ 55 und 57 der Verfassung von 1862 werden drei Landtagsmitglieder vom Fürsten ernannt. Aktiv und passiv wahlberechtigt sind liechtensteinische Landesangehörige männlichen Geschlechts, welche u.a. einen Beruf für sich auf eigene Rechnung betreiben. Dies änderte sich mit der Abänderung des Landtagswahlmodus vom 19. Februar 1878.³⁶

Es zeigt sich schon hier, dass mit der Ausbildung parlamentarischer Mitwirkungsrechte in der Verfassung von 1862 das vorhin beschriebene monarchische Prinzip mit der alleinigen Verkörperung der Staatsgewalt im Fürsten fraglich wird. Jedenfalls lässt sich eine gemeinsame Gesetzgebungskompetenz, wofür die §§ 24 und 41 ein beredtes Beispiel abgeben, nurmehr schwer in diese monistische Theorie der Staatsgewalt einordnen.³⁷ Die Verfassung von 1862 entsprach dem vom monarchischen Prinzip beherrschten Staatstypus nicht mehr ganz. Sie räumte dem Landtag die Gesetzesinitiative und eine Mitsprache bei der Aufstellung des Staatshaushalts ein. Es kam also zu parlamentarischen Einflussmöglichkeiten auf die monarchische Regierung, die das monarchische Prinzip in seinem ursprünglichen Verständnis nicht zugelassen hatte.³⁸

Damit eine solche Erweiterung parlamentarischer Kompetenzen nicht zu einer Entwicklung führte, die die Staatsgewalt in der Volkssouveränität begründete, wurde ihr als Verfassungskonstrukt die Theorie vom Staat als juristische Person entgegengesetzt.³⁹ Der Staat ist nicht mehr mit dem Monarchen gleichzusetzen, sondern wird zur juristischen Person

³⁶ LGBl. 1878 Nr. 3; zum Begriff "Volksvertretung" vgl. Geiger, LPS 8, S. 42.

³⁷ Grimmer, S. 62f.; vgl. auch Geiger, LPS 8, S. 41f.

³⁸ Geiger (Geschichte, S. 303f.) bezeichnet die Verfassung von 1862 aus der Perspektive der deutschen Verfassungsentwicklung als fortschrittliche Verfassung. Gleicher Meinung ist Schädler, Jb. 1919, S. 39f.

³⁹ Grimmer, S. 63.

deklariert und zum Träger der Staatsgewalt, ausgestattet mit ursprünglichen Herrschaftsrechten und ursprünglicher Herrschaftsgewalt.⁴⁰

3. Stellung des Landtages

a) Kompetenzen des Landtages

Die "Wirksamkeit" des Landtages erstreckte sich "vorzugsweise" auf die verfassungsmässige Mitwirkung an der Gesetzgebung, die Steuerbewilligung, die Mitwirkung bei der Militär-Aushebung und auf das Recht der Anträge und Beschwerden bei Mängeln und Missbräuchen in der Landesverwaltung oder in der Rechtspflege (§§ 41 und 42 Verfassung 1862). Das Recht des Antrages auf Anklage wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzungen der verantwortlichen "Staatsdiener" (Regierungsmitglieder) erschöpfte sich in "Beschwerden", die der Landtag "unmittelbar" an den Landesfürsten bringen konnte. Die Behandlung bzw. die "Abstellung" der Beschwerden oblag dem Fürsten (§ 42 Verfassung 1862).⁴¹ Ohne Mitwirkung und Zustimmung des Landtages konnte aber kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erklärt werden (§ 24 Verfassung 1862). Ebenso konnte ohne "Verwilligung" des Landtages keine direkte oder indirekte Steuer, noch irgendeine sonstige Landesabgabe oder allgemeine Leistung "ausgeschrieben und erhoben werden" (§ 43 Verfassung 1862). Dem Landtag stand schliesslich auch das Recht der Initiative in der Gesetzgebung neben dem Fürsten zu.

Es kam daher zur Blockade, wenn einer der beiden gesetzgebenden Teile sich "verweigerte", so dass der "Entwurf" auf demselben Landtage ohne wesentliche Abänderung nicht mehr eingebracht werden konnte. Aus diesem Vorgang, der die folgerichtige Konsequenz bzw. Weiterführung des Mitwirkungs- und Zustimmungsrechts des Landtages ist, wie es im § 24 der Verfassung verankert ist, ist ersichtlich, dass zu jedem Gesetz die Übereinstimmung von Fürst und Landtag erforderlich ist. Der Landtag bekam staatspolitische Bedeutung. Er wurde zum Mitträger der gesetzgebenden Gewalt, auch wenn es – wie ausgeführt – im § 2 der Verfassung von 1862 etwas zu apodiktisch heisst, dass der Landesfürst als Oberhaupt des Staates "alle Rechte der Staatsgewalt" in sich vereinige. Durch diese Mitwirkung und Zustimmung des Landtages als Vor-

⁴⁰ Grimmer, S. 63; Laband, S. 175.

⁴¹ Siehe auch Geiger, LPS 8, S. 42.

aussetzung eines Gesetzes und durch das Erfordernis gesetzlicher Ermächtigung für sämtliche Eingriffe in Freiheit und Eigentum (§§ 4ff., insbesondere § 8 und § 14 Verfassung 1862) waren die Landesangehörigen vor einseitigen Einwirkungen des Staates bzw. des Fürsten geschützt. Diese Funktion des parlamentarischen Mitwirkungsrechtes bei der Gesetzgebung war für das dualistische System charakteristisch.⁴² Die Verfassung von 1862 entsprach aber nicht mehr ganz dem als konstitutionell fixierten Staatstypus. Dabei sind wir uns durchaus bewusst, dass es keine einheitliche Entwicklung und kein einheitliches Gebilde der (deutschen) konstitutionellen Monarchie gibt. Es sind bestimmte Wesensmerkmale, die diesen Verfassungstyp ausmachen. Die §§ 43, 44, 45, 46, 47 und 48 der Verfassung von 1862 weichen stark vom älteren Verfassungsstil ab. Interessanterweise enthält aber der Grundrechtskatalog die Versammlungsfreiheit noch nicht. Auffallend ist auch, dass nicht der Fürst – wie dies dem Ratschlag von F. J. Stahl entsprochen hätte – selber Richter bei Streitigkeiten über die Auslegung der Verfassung blieb, um die "immer zweifelhafte Grenze" zwischen seinen Kompetenzen und denen des Landtages durch ihn allein ziehen zu können.⁴³ Das dafür vorgesehene Bundesschiedsgericht spielte allerdings keine praktische Rolle.⁴⁴

Vor diesem Hintergrund stand die Befugnis des Landtages, sich durch Petitionen und Beschwerden "direct" an den Landesfürsten zu wenden, an Rechtswirksamkeit zurück. Sie konnten lediglich zum Ziel haben, die Beseitigung bestehender Mängel und Missbräuche zu erreichen oder neue positive Massnahmen zu veranlassen. Der Landtag war dabei vom guten Willen des Landesfürsten abhängig.⁴⁵

Im Unterschied zu anderen deutschen Verfassungen stand dem Landtag kein Recht der "Ministeranklage" zu, das neben der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, dem Beschwerde- und Petitionsrecht zur Konzeption bzw. Modell der dualistischen Verfassungsform gehörte, die sie geradezu konstituierten.⁴⁶

⁴² Friauf, S. 211.

⁴³ Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 226.

⁴⁴ Geiger, Geschichte, S. 301; Wille, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 107; vgl. auch Huber, Verfassungsgeschichte, S. 666.

⁴⁵ Friauf, S. 211.

⁴⁶ Friauf, S. 214.

*b) Vermittlung zwischen monarchischer Souveränität
und Volkssouveränität*

Nach § 39 der Verfassung von 1862 bleibt der Landtag lediglich ein Organ des Volkes gegenüber dem Staat – eine Denkweise, die dem konstitutionellen System durchaus eigentümlich ist. Es heisst dort, der Landtag sei berufen, die Rechte der "Gesamtheit" der Landesangehörigen "gegenüber im Verhältnisse zur Regierung (die nach § 3 erblich ist im Fürstenhause Liechtenstein) nach den Bestimmungen der Verfassungsurkunde geltend zu machen". Die "Regierung" ist mit dem Landesfürsten gleichzusetzen und damit mit dem Staat. Der Fürst repräsentierte den Staat. Die Verfassungssituation stellt sich so dar, dass es zur Vermittlung zwischen monarchischer Souveränität und Volkssouveränität kam. In der Gesetzgebung und im Budgetrecht war der Landtag Mitträger "staatlicher Herrschaft".

4. Kritik und Problemstellung

Die Verfassungen der konstitutionellen Monarchie entsprachen einem Kräfteverhältnis zwischen überkommener monarchischer Staatlichkeit und einer sich entwickelnden bürgerlichen Gesellschaft.⁴⁷ Sie hatten den Konfliktfall nicht geregelt. Georg Jellinek hat die konstitutionelle Monarchie als ein "Staat fortwährender Compromisse" charakterisiert. Die Staatsform beruhe "in der Idee ... auf der stetigen zustimmenden Thätigkeit ... des Monarchen und der Kammern".⁴⁸ Carl Schmitt⁴⁹ hat das deutsche konstitutionelle System als einen "dilatorischen Kompromiss" zwischen Königsherrschaft und Parlamentsherrschaft bezeichnet und damit zum Ausdruck gebracht, dass es stets vom Umschlagen in eine Form des parlamentarischen Systems bedroht war. Ulrich Scheuner⁵⁰ meint dazu, dass das konstitutionelle Staatsgefüge, das mit seiner dualistisch konstruierten Gliederung der leitenden Funktionen angesichts der Grundströmung der Zeit auf eine Weiterbildung zu liberalen

⁴⁷ Roggentin, S. 203.

⁴⁸ Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 257; vgl. auch Eschenburg, S. 12; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 333; Portner, S. 119; Ehrle, S. 270.

⁴⁹ Schmitt, Staatsgefüge, S. 9–13, 16–20, 24–30; vgl. auch Grosser, Konstitutionalismus, S. 3.

⁵⁰ Scheuner, Volkssouveränität, S. 302.

und später zu demokratischen Formen abgezielt habe, als eine Ordnung anzusehen sei, die nicht ohne stete Bemühung in ihrer Gestalt habe erhalten werden können und die die Möglichkeit der Fortentwicklung zu einer Abhängigkeit von parlamentarischen Mehrheiten in sich geschlossen habe, so sehr diese Entwicklung auch von den herrschenden Kräften bekämpft worden sei.

Die Verfassungen waren damit eindeutig auf den Zwang zum Kompromiss angelegt. Ihre entscheidende Schwäche bestand aber darin, dass sie keinerlei institutionelle Garantien dafür aufwiesen, dass ein Kompromiss auch tatsächlich zustande kam. Scheiterte die Einigung, beharrten beide Seiten auf ihrem entgegengesetzten Willen, tauchte notwendig die Frage nach der Kompetenz zur endgültigen Entscheidung in der bekannten Formulierung von Carl Schmitt nach dem Sitz der Souveränität auf: "Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet."⁵¹

Die Verfassungsschöpfer gingen offensichtlich davon aus, Fürst und Landtag könnten sich jeweils auf einen Kompromiss einigen. Der Widerstreit der beiden Konstitutionsprinzipien, Monarchie und Demokratie, bestand fort und endete erst mit der Beseitigung der Monarchie in Deutschland und Österreich. In diesen Staaten trat an die Stelle des politischen Prinzips der Fürstensouveränität, wie es die deutsche Politik und das deutsche Staatsrecht während des ganzen 19. Jahrhunderts und bis zur Revolution 1918 beherrscht hatte, das politische Prinzip der Volkssouveränität. Dieser Tatsache trug die Weimarer Reichsverfassung durch den Satz des Art. 1 Rechnung, der hiess: "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus."⁵²

Die Ausführungen über die Stellung des Landtages haben dargetan, wie das System sich in einer "Schwebelage" zwischen monarchischem und demokratischem Prinzip befindet. Es wird sich zeigen, inwieweit sich die Verfassungslage geändert hat bzw. ob sich die Monarchie nach wie vor in einem Zwischen- und Übergangszustand befindet.⁵³

Die eigentümliche "Schwebelage" zwischen dem überkommenen monarchischen und dem vordringenden demokratischen Prinzip offenbarte sich vor allem – wie wir gesehen haben – in der Frage der Kompetenz des Gesetzgebers. Sie ist etwa im Unterschied zur Preussischen Ver-

⁵¹ Schmitt, Politische Theologie, S. 11.

⁵² Lukas, S. 4.

⁵³ Formulierung in Anlehnung an Kröger, S. 37/41.

fassung ausdrücklich geregelt. Dies zeigt, dass die Volksvertretung an politischem Gewicht gewonnen hat. Der Landtag ist zum Mitgesetzgeber geworden.

Wir stellen fest, dass sich die Verfassungsentwicklung von den ursprünglichen Positionen des monarchischen Prinzips, wie wir sie vorhin aufgezeigt haben, zu entfernen beginnt.⁵⁴ Der Monarch als Souverän ist nicht mehr alleiniger Gesetzgeber. Die Verfassung von 1862 entspricht dem im monarchischen Prinzip fixierten Staatsrecht nicht mehr, wie es in Art. 57 der Wiener Schlussakte zum "Fundamentalsatz des deutschen monarchischen Staatsrechts" erklärt worden ist.⁵⁵

Die Entwicklung des Konstitutionalismus ist nicht geradlinig verlaufen, und wir müssen bedenken, dass die Verfassung von 1862 der Spätphase des Konstitutionalismus zuzurechnen ist, auch wenn – wie Peter Geiger nachweist – süddeutsche Verfassungen des Frühkonstitutionalismus, insbesondere diejenige von Sigmaringen von 1833, Vorbild gewesen sind. Dies hat seinen besonderen Grund im Berater des Fürsten Johann des II. (Linde).⁵⁶ Der im § 2 enthaltene ausdrückliche Bezug auf das monarchische Prinzip, der in Erfüllung der Bundesakte erging, wie Fürst Johann II. in seinem Begleitschreiben zur Verfassung festhält, nimmt sich wie eine letzte "Bastion" aus,⁵⁷ die angesichts der schleichenden Erosion des monarchischen Prinzips unbedingt zu halten ist. Es bestand in der liechtensteinischen Bevölkerung keine Opposition – abgesehen von den Landständen, die eine zeitgemäße Verfassung forderten –, die der monarchischen Regierung gegenübergestanden hätte. Es bleibt denn auch das Recht des Monarchen, die Regierung nach seinem Willen zu bestellen und abzuberufen. Dieses Recht avancierte bei späteren Autoren zum Wesenszug der konstitutionellen Monarchie überhaupt und wurde zu dem, was diese von der parlamentarischen unterscheidet.⁵⁸ Mit dieser ausdrücklichen Betonung des monarchischen Prinzips, auch wenn es nicht mehr recht in die politische Landschaft passte, sollte nach dem Fürstenberater Linde zum Ausdruck gebracht werden, dass es nach wie vor gelte. § 2 der Verfassung von 1862 enthalte ein Bekenntnis zum monarchischen Prinzip. Davon hoben sich bereits das Gesetzesinitiativrecht,

⁵⁴ Vgl. auch Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 86.

⁵⁵ Schulze, S. 186.

⁵⁶ Siehe seine Lebensdaten bei Geiger, *Geschichte*, S. 180, Anm. 104.

⁵⁷ Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 93.

⁵⁸ Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 93.

das Steuerrecht und das Haushaltsrecht des Landtages ab. Demgegenüber fällt die starke Stellung des Fürsten auf, die in den umfassenden Exekutivbefugnissen begründet war.

Man wird bei der Charakterisierung der konstitutionellen Verfassung von 1862, die hier nur in Ansätzen gegeben und nicht hinreichend beantwortet werden konnte, wohl Hans Boldt⁵⁹ zustimmen, wenn er sagt, es gebe keine eindeutig fixierbare staatliche Realität, wenn vom "Deutschen Konstitutionalismus" die Rede sei, so dass es angezeigt sei, eher von dieser "Ideologie" zu sprechen, die auf die Verfassungsgebung erhebliche "reale" Auswirkungen gehabt habe.

III. Verfassungspositionen

1. Reformkräfte

Die Forderung nach einer "Demokratisierung" der Monarchie hat die Reformkräfte, die sich später vorwiegend aus der Volkspartei rekrutiert haben, zusammengeführt und ist ihr politisches Programm. Sie berufen sich auf die veränderten "Zeitverhältnisse", die nach einer "Neuorientierung" und damit nach einer grundlegenden, d.h. einer "Totalrevision" der Verfassung verlangen.⁶⁰ In den Worten der Oberrheinischen Nachrichten wird die Lage wie folgt eingeschätzt und werden die entsprechenden staatspolitischen Folgerungen gezogen: "Die Zeiten haben sich geändert und die Völker mit ihnen. Auch wir sind nicht mehr das gleiche Liechtenstein wie anno 1862. Unsere geistigen und materiellen Güter haben sich vervielfacht; die Aufgaben des Staates sind grösser geworden und rufen nach einer stärkeren Anteilnahme des Volkes an den Staatsgeschäften...".⁶¹ Solche Aussagen und Forderungen wurden auf konservativer Seite mit dem Etikett "antimonarchischer" bzw. "republikanischer" Gesinnung bedacht.

Dieser Eindruck verstärkte sich noch, als am 24. Oktober 1918 von den Abgeordneten Wolfinger, Risch, Gassner und Dr. Beck ein Antrag auf Einführung einer parlamentarischen "(Volksmit)-Regierung" im Landtag eingebracht und in dessen Ausführung am 7. November 1918

⁵⁹ Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 101.

⁶⁰ Wille, *LPS* 6, S. 107.

⁶¹ ON Nr. 5, 2. Februar 1918 "Unser neues Wahlrecht".

der Versuch der Wahl und Bestellung eines Vollzugsausschusses unter-
nommen wurde. Damit wurde ein Kernbereich der konstitutionellen
Monarchie, ihr spezifischer Machtbereich, getroffen. Es ging um die
Neuverteilung der Macht im Staate.

Dieses im Ergebnis fehlgeschlagene Verfassungsexperiment verdeut-
lichte den Reformkräften, dass sie die Umsetzung ihrer Forderungen
(Verfassungspolitik) nicht auf die Spitze treiben durften, zumal spätere
Kraftproben mit den konservativen Kräften in Form von Volksabstim-
mungen, so die über die Herabsetzung des Wahlfähigkeitsalters und die
über die Zahl der vom Volke zu wählenden Abgeordneten vom 2. März
1919 bestätigten, dass sie auch im Volke nicht über die Mehrheit verfüg-
ten.^{61a} Diesem für sie nachteiligen Umstand begegneten sie, indem sie
sich wirkungsvoll organisierten und ihre Forderungen durch ihre
Anhänger auf die Strasse tragen liessen und damit die Öffentlichkeit
politisierten. Man zeigte Stärke, da man vorerst auf diese Weise der
Gegenseite überlegen war. Die konservativen Kräfte hatten vorerst dieser
politischen "Inszenierung" auf der Strasse nichts Gleichwertiges entge-
genzusetzen.

Es war den Reformern jedoch klar, dass über ihre Demokratievorga-
ben in der Verfassung auf einer anderen Ebene, der vom Gesetz und der
Verfassung vorgeschriebenen, entschieden würde und die "parlamentari-
schen" Nachteile nicht durch den Druck der Strasse aufgewogen werden
konnten. Dr. Wilhelm Beck war Realist genug, um dies zu erkennen. Es
galt daher, sich auf diesen Zustand einzustellen und taktisches Geschick
an den Tag zu legen, um nicht Gefahr zu laufen, die Verfassungsforde-
rungen von ihren politischen Gegnern aushöhlen zu lassen. Er steuerte
daher einen pragmatischen Kurs, der hiess, im Gespräch zu bleiben und
Triebfeder des Verfassungsunternehmens zu sein.

Der Verfassungsentwurf von Landesverweser Prinz Karl von Liech-
tenstein,⁶² der zeitlich und inhaltlich als Antwort auf den Verfassungs-
entwurf von Dr. Wilhelm Beck zu verstehen ist, grenzte die konstitutio-
nelle Monarchie, als deren Wesensmerkmal das monarchische Prinzip

^{61a} In dieser Beziehung ist der politische Lagebericht von Landesverweser Dr. Josef Peer
aufschlussreich, den er in einem Schreiben vom 7. Dezember 1920 Kabinettsrat Josef
Martin übermittelt. LLA, Präs. 1920/Zl. 211.

⁶² LLA, Präs. 1920/Zl. 64. Prinz Karl von Liechtenstein übermittelte den Verfassungsent-
wurf mit Schreiben vom 12. April 1920 der Gesandtschaft in Wien.

galt, gegen die Reformbestrebungen ab. Er beharrt auf dem monarchischen Prinzip und möchte nach wie vor alle Rechte der Staatsgewalt im Fürsten "vereinigt" (§ 2) sehen und die Regierungsgewalt in die Hand des Fürsten legen (§ 30). Er übergeht daher folgerichtig die parlamentarische Regierungsweise, die im bisherigen monarchischen Verfassungssystem keinen Platz hatte, so dass die Schlossabmachungen (auch Septemberabmachungen/Schlussabmachungen genannt) eine Bereinigung dieser Kernfrage bringen mussten, zumal sich beide Verfassungsentwürfe nicht an die im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 getroffenen Abmachungen hielten, soweit sie diesen Verfassungsbereich berührten.

Die fürstliche Präsenz zwang die politischen Gegner, die sich Ende 1918 zu politischen Parteien formiert hatten, zu einer Einigung. Sie unterstrich aber gleichzeitig, dass die Verfassung und damit auch die Monarchie ein Anliegen des Fürsten war. Der Kompromiss war demnach vorprogrammiert.

Ein Einlenken der Volkspartei war möglich. Sie musste sich nicht auf den Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck versteifen, nachdem ihre Hauptforderung nach einer parlamentarischen Regierungsweise, wenn auch nicht in der strikten Form, wie sie im Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck konzipiert war,⁶³ Gehör fand und im Protokoll als allseitiges Ergebnis verzeichnet wurde. Die Bürgerpartei liess sich allerdings nur aus "höherem Interesse" zu einem solchen Kompromiss herbei und deutete in ihrem Presseorgan, dem LVobl, kurz danach an, dass Korrekturen unausweichlich seien. Solche wurden denn auch von der Verfassungskommission, die mehrheitlich mit konservativen Kräften besetzt war, im Frühjahr 1921 vorgenommen. Sie enthielten, wie wir noch sehen werden, eine weitere Abschwächung des von der Volkspartei gesteuerten Reformkurses.

Massgebend für die Reformkräfte war, dass dem konstitutionellen System, wie es nach dem Verfassungsentwurf von Prinz Karl von Liechtenstein hätte beibehalten werden sollen und der eine Fortschreibung der Verfassung von 1862 bedeutet hätte, eine klare Absage erteilt wurde. Das Reformvorhaben sollte sich hin zu einem der erklärten Verfassungsziele der Triebkräfte des Verfassungswandels der parlamentarischen Regie-

⁶³ Zum Inhalt und Wortlaut der parlamentarischen Regierungsweise und Verantwortlichkeit der Regierung im Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck vgl. Wille, LPS 6, S. 104, Anm. 184; Quaderer, Verfassungsdiskussion, in diesem Band, S. 125f.

rungsweise bewegen, der die Schlossabmachungen von 1920 zu einem teilweisen Durchbruch verholfen haben.

Es musste, wie der Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck Zeugnis davon gibt, etwas Neues geschaffen werden. Die Verpflichtung aus dem Deutschen Bund war weggefallen. Danach hätte eine Teilung der Staatsgewalt zwischen Fürst und Volk Artikel 13 der Bundesakte widersprochen, der das monarchische Prinzip als das "Herzstück des deutschen Konstitutionalismus" institutionell garantiert hatte.⁶⁴ Es galt zunächst, die ideologischen Hindernisse zu beseitigen. Dass dies nicht einfach war, belegt der Verfassungsentwurf von Prinz Karl von Liechtenstein, der noch dem bisherigen konstitutionell-monarchischen Staatsdenken verhaftet blieb.

2. Konservative und monarchistische Kräfte

Die konservativen Kräfte, insbesondere die monarchistischen (Prinz Karl von Liechtenstein und Prinz Eduard von Liechtenstein) haben ihr Gedankengut aus der älteren Staatstheorie der Monarchie bezogen. Davon zeugt ihr konstitutionelles Denkschema. Nach dieser Anschauung repräsentiert der Fürst die Gesamtheit des Staates. Dem entspricht auch die Vorstellung von der Notwendigkeit politischer Einigkeit, die sich gegen religiöse und politische Gruppierungen (Parteiungen) richtet. Ein eindeutiger Vertreter dieser Richtung war auch Landtagspräsident Dr. Albert Schädler (vom Fürst ernannter Abgeordneter), der die Parteibildungen beklagte. Er stellt sie mit einem kritischen Unterton in seiner Darstellung der Tätigkeit des liechtensteinischen Landtages in der Periode 1912 bis 1919 in Frage, indem er zu bedenken gibt, "ob bei unseren sehr kleinen Verhältnissen ein solches politisches Parteileben unserem Landeswohl förderlich war, kann sicher nicht bejaht werden", weil "leicht so Vieles nur persönlich gemessen" werde.⁶⁵ Die Auseinandersetzungen um die Verfassung von 1921 haben in der Frage der Ausgestaltung der konstitutionellen Monarchie in Richtung demokratischer oder parlamentarischer Monarchie starke Anklänge an die Rolle des Monarchen bewahrt, der das Ganze in einer Einheit (auch der Religion) verkörpern soll und den man nach wie vor als über den einzelnen Gruppen und Parteien stehend betrachtet

⁶⁴ Gangl, S. 52.

⁶⁵ Schädler, Jb. 1921, S. 35.

und der als bestimmende und einigende Kraft dem Gemeinwohl dient.⁶⁶ Diese Denkart bestimmte auch die Haltung der Verfassung gegenüber den Parteien, die von ihnen keine Notiz nimmt, obwohl sie deren Existenz und Bedeutung vor allem wegen ihrer Einflussnahme auf die Willensbildung des Volkes hätte registrieren müssen.⁶⁷

Die Demokratieforderung war eine Erscheinung der Zeit, wie sie in anderen Staaten, die vormalig Monarchien waren, auch anzutreffen war. Es konnte den konservativen Kräften auch nicht entgangen sein, dass die Verfassung von 1862 sich immer mehr in Widerspruch zum aktuellen "Zeitgeist" (Dr. W. Beck) setzte. Die Verfassung sollte also auch demokratische Züge erhalten. Die Frage war nur, in welchem Ausmass dies geschehen sollte. Vorsicht war geboten, weil der Begriff "Demokratisierung" schillernd war und in verschiedenem Sinne gebraucht wurde.

Das Verfassungspostulat nach Einführung einer parlamentarischen Regierung erhöhte die Unsicherheit. Es lässt sich zwar in den Aussagen der Oberrheinischen Nachrichten keine klare Definition zu diesem Regierungssystem finden, doch lassen der Initiativantrag vom 24. Oktober 1918 im Landtag und der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen im Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck keine Zweifel über Ausmass und Umfang der Änderungen am bisherigen Regierungssystem offen, treffen sie doch den Kern der Sache.

Unsicherheit schlägt bei den konservativen Kräften in Ablehnung um. Man fürchtete oder gab vor, sich um den Weiterbestand der Monarchie Sorgen zu machen. Deutschland wurde von Dr. Wilhelm Beck als Vorbild hingestellt. Er hatte schon anlässlich der Landtagseröffnung vom 14. Oktober 1918 daran erinnert, dass sich Deutschland in jüngster Zeit unter den Erfahrungen des Krieges auf den Boden einer parlamentarischen Regierung gestellt habe und meint, "wenn aber das vorbildliche Land es getan hat, dann dürften wir ihm auch nachfolgen".⁶⁸

⁶⁶ Vgl. den Hirtenbrief von Bischof Georgius von Grüneck vom 12. November 1918, LLA 1918/Zl. 29, das Parteiprogramm der Fortschrittlichen Bürgerpartei in LVobl Nr. 1 vom 4. Januar 1919 und den Verfassungsentwurf von Prinz Karl von Liechtenstein, LLA Wiener Gesandtschaftsaktien betreffend Verfassung, Bündel X; siehe dazu auch Wille, LPS 8, S. 121, 123ff. und LPS 6, S. 73ff. und 105ff.

⁶⁷ Die Parteien scheinen erstmals 1939 in Art. 46 Abs. 1 und 2 der Verfassung auf, LGBl. 1939 Nr. 3.

⁶⁸ ON Nr. 43 vom 19. Oktober 1918 "Landtagsprotokoll v. 14. Oktober 1918". In ON Nr. 47 vom 16. November 1918 wird auch das "Volksfürstentum" Belgien erwähnt. Seine Verfassung enthielt als erste eine parlamentarische Monarchie. Vgl. dazu Gilissen, S. 61; siehe auch Smend, S. 44ff.; Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 890f.

Es überrascht nicht, wenn unter diesen Vorzeichen die republikanische Gesinnung ins Spiel gebracht wurde. Dieser "Vorwurf" war eine Übertreibung und entsprach nicht den realen Gegebenheiten, stellt man den Einfluss der Verfassungskräfte in Rücksicht. Er war aber ein hervorragendes Motiv, um die Einführung der parlamentarischen Regierungsweise hintanhalten zu können oder zumindest in abgeschwächter Form in die Verfassung Eingang finden zu lassen. Der Widerstand der fürstlichen Kreise gegen die von der Volkspartei propagierten Neuerungen ist verständlich. Die Ereignisse vom 7. November 1918 verhärteten ihre ablehnende Haltung. Diese Kreise lebten in Österreich und hatten hier den abrupten Wechsel von der Monarchie zur Republik miterlebt. Rudolf Hübner fasste diesen Vorgang in die stimmigen Worte: "Aber dem gewaltigen Dröhnen, mit dem die Weltgeschichte in den letzten schrecklichen Jahren dahingeschritten ist, werden wir unser Ohr nicht verschliessen und was wir erleben mussten, das war der Sturz der drei grössten und stärksten Monarchien der Welt und der Sieg der gegen sie verbündeten Demokratien."⁶⁹

Die Demokratieforderungen blieben ein Unsicherheitsfaktor, bedeuteten sie doch letztlich Herrschaft des Volkes. Zudem war die Reformbewegung von Anfang an uneinheitlich. Es gab immer wieder Zwischenfälle, bei denen republikanisches Ansinnen an die Oberfläche geschwemmt wurde. Es blieb aber im grossen ganzen isoliert und eine Randerscheinung und kann nicht als Grundzug der Bewegung ausgemacht werden. Geschürt wurde es von den Liechtenstein-Vereinen in der Schweiz, deren republikanisches Auftreten keinen grösseren Rückhalt im Volke fand.

Auch das Unverständnis oder zumindest die Skepsis gegenüber den Parteien konnten in den konservativen Kreisen nicht abgebaut werden, da das parlamentarische System sie voraussetzt. Den Landtag würden Parteien beherrschen. Das führte dazu, dass die Regierung von einer monarchischen zu einer parlamentarischen "Parteiregierung" würde und demzufolge Legislative und Exekutive vermischt würden.⁷⁰ Dazu kam, dass die Verfassung, wie sich dies nun abzeichnete, ein Werk der Parteien werden könnte. Eine Vorstellung, mit der sich die konservativen Kräfte aus verständlichen Gründen nicht anfreunden konnten, war doch dieser

⁶⁹ Hübner, S. 6.

⁷⁰ Siehe dazu Grosser, S. 13.

monarchische Staat auf anderen Grundlagen entstanden. Es machte sich in den Augen dieser Kreise eine Verfassungsdynamik breit, der es Einhalt zu gebieten galt. Sie waren in erster Linie die ideologischen Verteidiger der überkommenen konstitutionellen Monarchie, auch wenn sie schliesslich einsehen mussten, dass das monarchische Prinzip nicht mehr weiter tragfähig war. Prinz Karl von Liechtenstein verpasste noch in seinem Verfassungsentwurf der konstitutionellen Monarchie auf seine Art demokratische Züge, indem er ihr demokratische Einrichtungen, wie Initiative und Referendum überstülpte, Volksrechte, die dem liechtensteinischen Gesandten in Wien, Prinz Eduard von Liechtenstein, zu weitgehend vorkamen (er war gegen Ende 1918 bis anfangs 1920 die fürstliche "Schaltstelle"), ohne am herrschenden Verfassungssystem Abstriche zu machen. Er belies es vielmehr beim bisherigen konstitutionell-monarchischen System.

Die konservativen Kräfte konnten aber auch ihrerseits, und dies war das Gegenstück zur vorzeitigen Einführung der parlamentarischen Regierungsweise durch die Reformer, es nicht zur Machtfrage kommen lassen. Denn bei dieser ging es letztlich um die Frage der Legitimität und der sich im 19. Jahrhundert langsam durchsetzenden demokratischen Legitimität. Auch wenn diese Fragestellung angesichts der unangefochtenen dynastischen Tradition keine Bedeutung erlangte, war dennoch Umsicht geboten, um nicht im Zusammenhang mit dem monarchischen Staatsgefüge ein zusätzliches Streitfeld zu eröffnen. Der Fürst sollte in den Vorstellungen der konservativen und monarchistischen Kräfte Zentrum der Verfassung bleiben. Diese Geisteshaltung bestimmte bzw. dämpfte ihre Reformbereitschaft.^{70a}

3. Katholische Kirche (Landeskirche)

In dieser Zeit des Umbruchs liess sich auch die Kirche vernehmen, deren Wort im damals noch geschlossenen (katholischen) Konfessionsstaat grossen Einfluss auf Volk und Behörden ausübte. Hält man sich vor

^{70a} Vgl. das Schreiben des Generalvikars Vincenz vom 12. Oktober 1920 an Landesverweser Dr. Josef Peer. Dort heisst es u.a.: "Die letzten Jahre haben bewiesen, dass es auch in einem kleinen Lande Augenblicke der Erregung geben kann, und es trat auch da klar zu Tage, dass die weltliche und kirchliche Autorität miteinander arbeiten sollen. Wir wollen hoffen, diese Einigkeit werde in Liechtenstein stets weiter bestehen." LLA, Präs. 1920/Zl. 147.

Augen, dass der Verfassungsweg zur Demokratie mit dem Liberalismus einherging, gegen den die katholische Kirche Frontstellung bezog, verwundert es nicht, dass im Umfeld der Verfassungsauseinandersetzungen die katholische Kirche, sei dies auf Diözesanebene oder Landeskirkenebene, ihren Standpunkt vertrat, der sich noch stark an den päpstlichen Syllabus von 1864 anlehnt, in dem die Zeitirrtümer geißelt werden. Auch dies erstaunt angesichts der im Fürstentum Liechtenstein herrschenden religiösen und politischen Zustände nicht. Kirche und Staat bilden eine "Einheit". Daher können Veränderungen am Staatsgebilde Veränderungen im Staat verursachen, von denen auch die Kirche betroffen wäre, zumal die Verfassungspostulate unter dem Zeichen der "Demokratisierung" der Monarchie standen.^{70b}

Es ist bekannt, dass sich die katholische Kirche mit der Demokratieforderung schwer tat und erst allmählich ein Wandel in ihrer Einstellung eintrat. So erklärte Papst Leo XIII. erst 1885 in der Enzyklika *Immortale Dei*: "Wenn das Volk in mehr oder minder grossem Umfange an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligt ist, ist das an sich nicht zu tadeln, ja eine solche Teilnahme kann in bestimmten Zeiten und unter bestimmten Gesetzen nicht nur zum Nutzen der Bürger beitragen, sondern geradezu zu ihren Pflichten gehören".⁷¹ Als im Gefolge des Ersten Weltkrieges aus Monarchien Republiken entstanden, fand nicht zuletzt aus pastoralen Gründen die Bedeutung der Demokratie in der Lehre der Päpste vermehrte Beachtung.⁷² Diese innerkirchliche Entwicklung scheint auf Diözesan- und Landeskirkenebene nicht wahrgenommen worden zu sein oder ist zumindest auf wenig Beachtung gestossen. Es gab nämlich, was in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben darf, nach wie vor auch beachtliche Stimmen in der katholischen Staatslehre, die trotz der Demokratisierung der Staatsformen nach dem Ersten Weltkrieg weiterhin dem erbmonarchischen Legitimitätsgedanken anhingen.⁷³ Das Ineinsgehen mit der Monarchie in Liechtenstein machte eine solche Einstellung der Kirche geradezu zur Pflicht.

^{70b} Vgl. etwa das Schreiben des Prinzen Eduard von Liechtenstein vom 6. April 1920 an Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein, LLA, Präs. 1920/Zl. 64, und das Schreiben vom 7. Juni 1919 an den Fürsten, LLA, Wiener Gesandtschaft betr. Verfassung 1921, Bündel X.

⁷¹ Zitiert nach Schambeck, S. 84; vgl. auch Gilg, S. 245.

⁷² So Schambeck, S. 84.

⁷³ Württenberger jun., S. 261.

Man dürfte jedoch aus den vorhin erwähnten Gründen nicht fehl gehen, wenn man annimmt, dass die liechtensteinische "Lage" der Kirche einen Weg mit dem monarchischen Staat aufdrängte. Die innenpolitischen Vorgänge vom 7. November 1918 dürften mehr als nur einen Vorwand geliefert haben. Es galt nämlich auch im Interesse der Kirche, jeden aufkommenden revolutionären Funken zu ersticken. Bischof Georgius von Grüneck nahm denn auch in seinem Hirtenbrief vom 12. November 1918,⁷⁴ den er zum 60. Regierungsjubiläum des Fürsten verlauten liess, die Gelegenheit wahr, die liechtensteinischen Diözesanen an ihre Christenpflichten zu erinnern, und forderte sie zum Gehorsam gegenüber der rechtmässigen Obrigkeit auf. In seinen Worten hiess das: "Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist und Gott, was Gottes ist" und "Wer der Obrigkeit widersteht, widersteht der Anordnung Gottes". Er drohte, dass diejenigen, die widerstehen, sich die Verdammnis zuziehen würden.

Aus Sicht der Kirche galt es, an der angestammten monarchischen Staatsgewalt festzuhalten. Bischof Georgius von Grüneck redet daher seinen "geliebten Diözesanen" unmissverständlich ins Gewissen: "Hütet Euch vor denjenigen, welche die Welt bereden wollen, es gebe keinen andern Souverän, als das Volk, und das Volk sei Selbstherr und keinem höhern Rechte verantwortlich."

Die Volkssouveränität begegnete starken Einwänden, da der Satz "Alle Gewalt geht vom Volke aus" nach Ansicht der katholischen Kirche einer Leugnung des göttlichen Wirkens gleichkam.⁷⁵ Mit scharfen Worten zog Bischof Georgius von Grüneck unter dem Begriff des "neuheidnischen Staates" gegen die vom Liberalismus getragene moderne Geisteshaltung zu Felde. Ein unübersehbarer Seitenhieb an die Adresse der Reformbewegung, die dann auch mit ihrer Forderung nach Verfassungsänderung zum Gegner der kirchlichen Lehrmeinung hinaufstilisiert wurde, wie das Beispiel des Landeskaplans Alfons Büchel zeigt. Dieser sah sich von der Politik der Volkspartei herausgefordert, so dass er sich genötigt glaubte, öffentlichkeitswirksam, d.h. im LVobl, thesenartig, wie es im päpstlichen Syllabus auch geschehen ist, Dr. Wilhelm Beck vorzuhalten, dass seine bisherige Politik nicht christlich-sozial gewesen sei.⁷⁶

⁷⁴ LLA, Präs. 1918/Zl. 29: Hirtenschreiben an die "Bistumsangehörigen im Fürstentum Liechtenstein".

⁷⁵ Lönne, S. 227.

⁷⁶ LVobl Nr. 62 vom 6. August 1919.

Es ist die liberale Geisteshaltung, die ihm bei der Volkspartei missfällt. Von diesem antikirchlichen Stigma kommt die Volkspartei nicht mehr los. Die Liechtenstein-Vereine in der Schweiz, die der Volkspartei nahestanden, leisteten Vorschub. In einer Resolution vom 20. Juni 1920, die die Oberrheinischen Nachrichten abdruckten, hiess es u.a.: "Die Liechtensteiner in der Schweiz verlangen die unverzügliche gesetzliche Anerkennung der Zivil-Ehe, gleich wie in der Schweiz." Diese Forderung veranlasste einen Einsender im LVobl vom 7. Juli 1920 zur Feststellung, es gehe nicht an, sich katholische Volkspartei zu nennen und im Parteiblatt für die Zivilehe in einem rein katholischen Lande einzutreten.⁷⁷

IV. Politische Lage im Vorfeld der Verfassungsdiskussion

1. Zeitumstände

Die fortschreitende Demokratisierung in Deutschland und Österreich⁷⁸ blieb nicht ohne Auswirkungen auf Liechtenstein. Funken der revolutionären Stimmung schlugen am 7. November 1918 auf das Land über. Sie entzündeten sich aber nicht zu einem Brand. Der 7. November 1918 blieb ein Einzelfall im Verlaufe der Verfassungsgebung. Die Mängel der Verfassung offenbarten sich vor allem im Regierungssystem. Fürst Johann II. schätzte die Lage richtig ein. Er zeigte sich reformbereit und stellte Korrekturen am konstitutionellen System in Aussicht, wie es die Abmachungen im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 belegen. Er hatte bereits Erfahrung im Umgang mit Verfassungsrevisionen. Davon zeugt die Konstitutionelle Verfassung von 1862. Auch sie ging auf Forderungen des Volkes (Landstände) zurück. Es galt, sich auf die neue Situation einzustellen und initiativ zu werden.⁷⁹

Wie damals, so ging es im Grunde auch jetzt um die Frage der Machtverteilung im Staat und darum, sie der neuen Lage anzupassen. Man könnte in Anlehnung an Leopold von Ranke die Verfassungssituation in dem Sinne verdeutlichen, dass als "leitende Tendenz" der Zeit "die Auseinandersetzung beider Prinzipien, der Monarchie und der Volkssouveränität, mit welcher alle anderen Gegensätze zusammenhängen", in den Vordergrund rückte.⁸⁰

⁷⁷ LVobl. Nr. 54.

⁷⁸ Siehe Wanner, S. 94ff.

⁷⁹ Geiger, LPS 8, S. 39.

⁸⁰ Zitiert nach Gangl, S. 31; Boldt, Werner, S. 622.

2. Verfassungsaufakt

Bei der Eröffnung des Landtages am 14. Oktober 1918 unterzog Dr. Wilhelm Beck die Regierung einer harschen Kritik und kündigte einen Initiativantrag auf Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung an. Nach seinen Ausführungen sollte die Regierung "vollkommen auf den Boden des Parlamentarismus gestellt werden". Es gehe ein demokratischer Zug durch die Welt. Gegenüber Landesverweser Baron von Imhof verlangte er, dass die beiden Landräte (Regierungsmitglieder) öfters zu Regierungsberatungen beigezogen werden sollten. Dieser verwahrte sich gegen solche Angriffe, indem er sich auf § 28 der Verfassung von 1862 berief, wonach die Organisation der Staatsbehörden dem Landesfürsten allein obliege. Der Antrag bedeutete demnach einen "Eingriff in die Rechte der Krone", der ihm unangebracht erschien. Seine Bemerkung jedoch, er könne doch nicht, wenn er in Wien unten bei den Amtsstellen herumgehe, jedesmal die telegraphische Zustimmung der Landräte einholen, musste das erwachte liechtensteinische "Nationalgefühl" verletzen. Diese kaum als Rechtfertigung zu wertende Äusserung stellte ihn und seine Amtsführung in ein schlechtes Licht. Der Vorgang entsprach aber durchaus der Realität.

Damit ist der Auslöser des Konflikts angesprochen, die fürstliche Hofkanzlei, die eigentliche "Regierungs- und Verwaltungsbehörde" des Landes, so dass das Regierungssystem als "verkappter Absolutismus" oder als "Fremdbeamtenherrschaft" blossgestellt wurde. Dieser Zustand erregte den Unwillen des liechtensteinischen Volkes, so dass eine kämpferische Antwort von Dr. Wilhelm Beck erklärlich ist und nur lauten konnte: "Wir wollen eine parlamentarische Regierung und von diesem Standpunkte, den auch das Volk in seiner überwiegenden Mehrheit teilt, lassen wir uns nicht mehr abbringen."⁸¹

In diesem Wortgefecht zeichnete sich schon der Vorgang vom 7. November 1918 ab, der zur Wahl des Vollzugsausschusses und zur

⁸¹ Vgl. zum Ganzen die Beilage zu Nr. 44 des LVobl. Nr. 44 vom 1. November 1918 "Genehmigtes Landtagsprotokoll vom 14. Oktober 1918"; dazu auch Schädler, Jb 1921, S. 9, 38ff. Diese "volksentfernte" Rolle der Hofkanzlei erkannte man auch in monarchistischen Kreisen. So weist Prinz Eduard von Liechtenstein in einem Schreiben vom 30. Juni 1919 an Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein darauf hin, dass die Hofkanzlei "vielfach als jene Stelle angesehen (werde), die als Scheidewand zwischen Land und Fürsten" wirke. LLA, Präs. 1919/Zl. 48.

Demission von Landesverweser Baron von Imhof hätte führen sollen. Die Regierungspraxis war unhaltbar, die fürstliche Hofkanzlei zum wirklichen "Schalthebel" der Macht geworden. Der Regierungssturz sollte daher in erster Linie die fürstliche Hofkanzlei in Wien treffen. Sie musste aber auch den Fürsten treffen, dessen Stellung im Staatsgefüge, das die alleinige Staatsgewalt in seiner Person konzentriert hatte, berührt und herausgefordert war. Der Fremdbestimmung durch eine entfernte, ausländische Bürokratie wurde der Kampftruf "Liechtenstein den Liechtensteinern" entgegengesetzt. Es gab keine Regierung im Lande. Der Landesverweser war der "Lakai" der fürstlichen Hofkanzlei in Wien. Wenn nach Verfassung die Regierung eine Regierung des Fürsten und nicht auch des Volkes war, so kam das liechtensteinische Element eindeutig zu kurz. Der Landesverweser war ein Fremder, den der Fürst aus der österreichischen Beamtenschaft genommen hatte, der sich zudem der fürstlichen Hofkanzlei untergeordnet hatte, obwohl ihm eigentlich eine Schlüsselposition im dualen System der konstitutionellen Monarchie zugekommen wäre. Der Monarch konnte politisch nur handeln, wenn er einen Landesverweser fand, der bereit war, seine Politik vor dem Landtag zu vertreten. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass der Fürst ausländische, ihm treu ergebene Persönlichkeiten zu Landesverwesern bestellt hat.

Man wollte nicht mehr länger von der Macht ausgeschaltet sein. Darin war man sich im Landtag am 7. November 1918 einig (mit Ausnahme der fürstlichen Abgeordneten). Der vom Landtag gegen das konstitutionelle Verfassungssystem provozierte Regierungssturz kam einem politischen Aufschrei gleich, der in die Worte gefasst wurde: Los von Wien.

Es ist hier nicht der Ort, darüber zu befinden, ob es an der Persönlichkeit des Barons von Imhof lag, dass er die politische Führungsrolle nicht wahrnahm oder ob er sie aus Konkurrenzgründen zur fürstlichen Hofkanzlei nicht wahrnehmen konnte und durfte. An einer Demission waren jedenfalls beide im Landtag vertretenen politischen Gruppierungen interessiert. Man wusste, dass er sich im Verkehr mit schweizerischen Behörden schwer tat.

Soweit die Hintergrundinformation zum Vorgang vom 7. November 1918, der einen andern Ausgang nahm, als es sich damals der Landtag vorstellte. Es hatte erst die eine Seite, die schwächere, das Volk gesprochen. Im dualen Verfassungssystem ist auch der Fürst zu hören, der das entscheidende Wort in der Frage der Regierung sprach.

Die in der Verfassungsdiskussion in den Mittelpunkt gerückte Alternative von parlamentarischem oder monarchischem Regierungssystem deckte den Verfassungskonflikt auf, der sich am monarchischen Prinzip entzündete.

3. Rolle des Fürsten

Nach einem Entwurf zu einer Proklamation vom 19. November 1918,⁸² ausgearbeitet von Dr. Martin Ritter, hätte der Fürst den vom Landtage gewählten Vollzugsausschuss "in Gnaden als (Seine) Regierung" genehmigen und sie beauftragen müssen, "in Übereinstimmung mit dem Landtage die erforderliche Verfassungsänderung auszuarbeiten" und ihm zu unterbreiten. Zugleich hätte er Dr. Martin Ritter als Vorsitzenden der Regierung zum Landammanne des Fürstentums bestellen müssen.

Es kam, wie wir wissen, nicht zu einem solchen Beschluss. Der Fürst genehmigte den Vollzugsausschuss nicht. An dessen Stelle betraute er Prinz Karl von Liechtenstein mit der "Übernahme der Stelle des Landesverwesers".⁸³ An Zugeständnissen zur Verfassungsreform machte er die, die im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 aufscheinen.

Die Motive und näheren Umstände erfahren wir aus einem Bericht der fürstlichen Hofkanzlei vom 26. April 1919 an das Staatssekretariat des Äussern in Wien. Dort heisst es: "Im Herbste 1918 trat als unvermeidliche Folge der in Österreich-Ungarn und Deutschland erfolgten politischen Umwälzungen auch im Fürstentum Liechtenstein eine Strömung zu Tage, welche auf eine demokratischere Gestaltung der Verfassung und mancher bestehender Einrichtungen gerichtet war. Seine Durchlaucht, der regierende Fürst begegnete diesen Wünschen mit weitgehendstem Wohlwollen und entsandte seinen Neffen, den Prinzen Karl von und zu Liechtenstein zwecks Einleitung entsprechender Verhandlungen in das Fürstentum. Eines der Hauptdesiderata des Landes bildete das unter dem Schlagworte 'Liechtenstein den Liechtensteinern' in der Öffentlichkeit und in den liechtensteinischen Zeitungen immer wieder zum Ausdruck kommende Bestreben, die liechtensteinische Verwaltung

⁸² LLA, Präs. 1918/Zl. 50; diesen Entwurf einer fürstlichen Proklamation haben die Mitglieder des fürstlichen Appellationsgerichtes in Wien, Dr. von Hampe, Dr. Jahoda und Dr. Pfeiffer, einstimmig gutgeheissen.

⁸³ LLA, Präs. 1918/Zl. 49; Telegramm betreffend Übernahme der Stelle des Landesverwesers durch Seine Durchlaucht Prinz Karl von und zu Liechtenstein.

und Rechtsprechung vollkommen selbständig im Lande auszugestalten und die Souveränität des Landes mehr zur Geltung zu bringen. Insbesondere der seit Jahren bestehende Gebrauch der Betrauung eines ehemaligen österreichischen Staatsbeamten mit dem Posten eines Landesverwesers sollte eine Abänderung erfahren. Als Ergebnis der gegenständlichen Besprechungen sicherte der Fürst dem Lande die künftige Ernennung des Landesverwesers als obersten Chef der Regierung im Einvernehmen mit dem Landtage zu und erfolgte über Wunsch des Landes die Betrauung des Prinzen Karl mit diesem Posten. In gleicher Weise gewährte der Fürst dem Landtage das Recht, die bisher von ihm ernannten zwei Regierungsräte, welche dem Landesverweser als Regierungsorgane zur Seite stehen, aus sich zu wählen ...⁸⁴

Ein System, bei dem alle Macht auf einen Träger konzentriert blieb (monarchisches Prinzip), vermochte den Verfassungserfordernissen der Zeit nicht mehr stanzuhalten. Selbst Konservative wie Dr. Albert Schädler, sprachen von dem "im Zuge der Zeit liegenden demokratischen Geiste".⁸⁵ Wollte der Fürst Herr der Verfassungsauseinandersetzungen bleiben, musste er zu Zugeständnissen bereit sein und gleichzeitig die Interessen der Monarchie in die Verfassungsdiskussion einbringen, und zwar so, dass er nicht nur zum Vetoorgan eigener Interessen wurde. Es galt vielmehr Staatsinteressen geltend zu machen, was ihm als Wohltäter des Landes nicht schwer fiel. Dr. Albert Schädler berichtet: "Es ist keine Übertreibung zu sagen, dass innert der nun 60jährigen Regierung des jetzigen von allen hochverehrten Fürsten Johann II., dessen seltenes Jubiläum wir kürzlich feiern konnten, zur Hebung des Volkswohles mehr geschehen ist, als vorher in mehreren Jahrhunderten."⁸⁶ Der Fürst und seine Berater⁸⁷ erkannten, dass in dieser Situation ein reaktionäres

⁸⁴ LLA, SF Präz. 1919/Zl. 17.

⁸⁵ Schädler, Jb. 1921, S. 8; zum Zeitgeist siehe Würtenberger, S. 22, 29, 30.

⁸⁶ Schädler, Jb. 1921, S. 72; vgl. auch ON Nr. 91, 17. November 1923 "Johann der Gute". Hier heisst es u.a.: "Hehre Auffassung der Herrscherpflicht liess dem Fürsten, seinem Lande, neue Wege weisen und durch beträchtliche Beisteuerung eigener Mittel sein Volk und Land wieder wirtschaftlich gesunden".

⁸⁷ Es sei an die Funktionen erinnert, die die Prinzen Eduard, Franz (nachmaliger Fürst), Johannes und Karl von Liechtenstein im Zusammenhang mit der Verfassung wahrgenommen haben. In der Gratulationsadresse an den späteren Fürsten Franz lesen wir: "Besonders in den letzten Jahren hat der hohe Jubilar seine Tätigkeit immer mehr dem Fürstentum gewidmet und den regierenden Fürsten in der Regierung kräftigst unterstützt" (ON Nr. 68, 29. August 1923 "Zum 70. Geburtstage unseres Thronfolgers").

Verhalten fehl am Platze gewesen wäre. Die "Demokratisierung" der Monarchie war Volkswille und hatte in den früheren Monarchien von Österreich-Ungarn und Deutschland in die Republik umgeschlagen. Die Liechtensteiner sind mit der Demokratie in Berührung gekommen. Das Land ist künftig umgeben von Demokratien. Die Demokratieforderungen waren nicht mehr aus der Welt zu schaffen. Die Frage war nur, wie weit sich das Regierungssystem vom bisherigen konstitutionell-monarchischen entfernen musste, um den Demokratieforderungen zu entsprechen. Der Fürst machte Zugeständnisse und zeigte Flexibilität, auch wenn noch keine wesentlichen Veränderungen in der Machtteilung ersichtlich waren.

Die Zugeständnisse im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 kommen einem Abtasten des Verfassungsweges gleich und sollen der Beruhigung der politischen Lage dienen. Von parlamentarischer Regierungsweise ist nicht die Rede. Es sind lediglich Ansätze vorhanden. Auch wird zur Frage der Staatsgewalt noch keine Stellung bezogen. Klar geworden ist, dass der status quo nicht mehr beibehalten werden konnte, so dass der Fürst verfassungsaktiv werden musste, wollte er sich nicht in eine Selbstisolierung hineinmanövrieren, was bedeutet hätte, dass er den Gang der Verfassung nicht mehr hätte beeinflussen können.

Die in der Folge aufgetretenen Verständigungsschwierigkeiten, wie sie in den Verfassungsentwürfen von Dr. Wilhelm Beck und Prinz Karl von Liechtenstein zutage getreten sind, konnten erst in den Schlossabmachungen ausgeräumt werden. Man war auch erst am Anfang der Verfassungsdiskussion angelangt. Die Vorgänge um die Regierung zwangen den Fürsten zu entscheidungswirksamen Handeln. Er stellte dem Volksbegehren in der Person des Prinzen Karl das monarchische Element des Staates gegenüber. Dieses Handeln verrät sicher einen pragmatischen Zug und ist aufgrund der kurzen Zeitspanne, die zur Verfügung stand, verständlich. In dieser Situation war ja ausgeschlossen, dass er wieder auf einen österreichischen Beamten zurückgriff, und eine liechtensteinische Persönlichkeit, die die beiden politischen Lager abdeckte, war nicht vorhanden. Es rückt aber noch ein anderer Gesichtspunkt ins Blickfeld.

Die Bestellung von Prinz Karl zum Landesverweser hat auch symbolische Wirkung. Bisher war die Monarchie in der Hofkanzlei aufgetreten. Nun präsentiert sich die Regierung in einem Prinzen von Liechtenstein, im Fürstenhaus, selber. Man könnte dies auch einen klugen Schachzug nennen, wenn nicht die politischen Umstände ein solches Vorgehen auf-

gedrängt hätten. Der Staat wurde führungslos verwaltet. Der Landtag wählte seine Regierung, den Vollzugsausschuss, so dass die Monarchie in der Person des Prinzen Karl in die Waagschale geworfen werden musste, um standhalten und ein Gegengewicht bilden zu können.

4. Verfassungspolitische Bedeutung des Vorgangs vom 7. November 1918

Die beidseitige Rechtfertigungsformel, die den Verfassungsbruch hätte aufwiegen sollen, hätte lauten sollen: "Stets auf sein Wohl bedacht und gesundem Fortschritte zugeneigt, habe Ich Mich entschlossen, dem Volke den weitgehendsten Einfluss auf die Regierung einzuräumen."⁸⁸ Auf Verständnis in dieser Frage konnte der vom Landtag gewählte Vollzugsausschuss beim Fürsten nicht stossen, auch wenn Landesverweser Baron von Imhof seinen Rücktritt erklärt hatte.

Dieser vorgeschlagene Ausweg aus der vom Landtag inszenierten Verfassungskrise konnte nicht zielführend sein, denn er hätte ein schwerwiegendes Präjudiz für die bevorstehende Verfassungsrevision bedeutet. Der Fürst hätte der Forderung nach einer "Parlamentarisierung" der Regierung nachgegeben, bevor diese Frage zum Gegenstand der Verfassungsberatungen gemacht worden wäre. Ein an sich revolutionärer Vorgang wäre zur vorgezogenen Verfassungswirklichkeit geworden. Die Monarchie als Regierungsform hätte sich selber den Abschied gegeben. Diesen Verfassungseinschnitt konnte der Fürst nicht machen. Er hätte weit über das hinausgegriffen, was er an Verfassungszugeständnissen machen wollte.

Die Bereitschaft zur Verfassungsreform und die Bestellung eines Landesverwesers aus fürstlichem Hause konnte der Landtag und der von ihm gewählte Vollzugsausschuss als Angebot des Fürsten nicht ausschlagen. Dies war eine Basis, auf der man mit mehr Zuversicht das Reformwerk der Verfassung in Angriff nehmen konnte.

Es darf im nachhinein bezweifelt werden, ob damals schon der Boden für die parlamentarische Regierungsweise auf- und vorbereitet gewesen wäre. Sie setzt nämlich ein gut funktionierendes Parteiwesen und aufein-

⁸⁸ Entwurf von Dr. Martin Ritter zu einer fürstlichen Proklamation, LLA, Präz. 1918/ Zl. 50.

ander eingespielte Parteien voraus.^{88a} Diese waren damals politische Gruppierungen ohne formuliertes Programm. Sie mussten sich zuerst noch finden und festigen. Sie wussten im Grunde noch nicht genau – das traf zumindest auf die spätere Fortschrittliche Bürgerpartei zu –, was sie an der Verfassung geändert haben und wie sie dabei vorgehen wollten. Der Zwiespalt vergrösserte sich zwischen ihnen, als sie sich programmatisch formierten, so dass sie zueinander auf Distanz gingen. Die Voraussetzungen für eine parlamentarische Regierungsbestellung waren demnach bei den Parteien kaum gegeben, wie man dies auch aus der späteren Auseinandersetzung in der Landesverweserfrage um die Person von Dr. Josef Peer ersehen kann. Zudem machte sich der Mangel an geeigneten einheimischen Persönlichkeiten bemerkbar.

5. Konservative Grundstimmung⁸⁹

Das Warten auf die Antwort des Fürsten nach dem 7. November 1918 brachte die volle Wirkung der Handlungsweise des Landtags zum Vorschein. Man war geschlossen – mit Ausnahme der fürstlichen Abgeordneten – gegen die Fremdbestimmung der Regierung aufgetreten. Die Konsequenzen wurden aber auf konservativer Seite zu wenig bedacht. Je länger die Ungewissheit des Ausgangs dauerte, verstärkte sich der Eindruck, die Monarchie könnte Schaden leiden. Die Mehrheit des Volkes trug den Entscheid des Landtages nicht mit. Es bestand kein Anlass zu vorschnellem Handeln, zumal der Fürst Konzilianz zeigte, indem er zusagte, in Zukunft und zwar vor Inkrafttreten einer allfälligen neuen Verfassung den Landesverweser sowohl in der Person als auch hinsichtlich seiner Landeszugehörigkeit nur mehr im Einvernehmen mit dem Landtag zu ernennen. Mit dieser Zusage kam er dem Volksanliegen in der Hauptsache entgegen, so dass sich die Handlungsweise des Landtages als überstürzt ausnehmen musste. Man wollte angesichts der revolutionären Vorgänge im benachbarten Ausland keine verfassungspolitischen Experimente, die die monarchische Staatsordnung hätte gefährden können.⁹⁰

^{88a} Siehe auch Bermbach, S. 22, 63.

⁸⁹ Vgl. das Gedicht von Josef Gassner "Stehen wir um den Thron geschart", in: LVobl. Nr. 79, 2. Oktober 1920 "Zum 80. Geburtsfeste Seiner Durchlaucht des regierenden Landesfürsten".

⁹⁰ Vgl. dazu die Stellungnahmen des LVobl. Nr. 50 vom 13. Dezember 1918 "Zum Liechtensteiner Staatsstreich" und Nr. 51 vom 20. Dezember 1918.

Fragen wir uns, aus welchen Gründen dieser erste ernsthafte Versuch einer "Demokratisierung" der Verfassung in Form der "Parlamentarisierung" der Regierung aus Sicht des Volkes scheitern musste. Eine gefestigte Monarchie war der beste Schutz für Ruhe und Ordnung, m.a.W. gegen Masslosigkeiten, wie die Kirche mahnend und nachhaltig sich vernehmen liess. Man nahm die Monarchie als die "natürliche" Regierungsform hin. Die Kirche stand zu deren jenseitig-göttlichen Existenzgrund.⁹¹ Diese Auffassung war damals im Volk noch lebendig. Dazu kam, dass der Fürst ausserhalb der Parteiarena stand. Er war die neutrale und moderierende Gewalt. Die Anhänglichkeit – emotional gesehen – wie die Abhängigkeit – finanziell gesehen –⁹² von der Monarchie war gross.

Es sind ausserrechtliche Faktoren, die das Verhalten des Volkes massgeblich beeinflussten und mitbestimmten. Diesen Umstand gilt es bei der Beurteilung der Sachlage in Betracht zu ziehen. Dem Volksempfinden entsprach jedenfalls ein gemässigteres Vorgehen besser, als es der Landtag beim "Regierungssturz" an den Tag gelegt hatte (Landesverweser von Imhof hatte freiwillig demissioniert, weil er das Vertrauen des Landtages nicht mehr besass, wie er sich im Landtag geäussert hatte).

Es war damals zugegebenermassen für die Reformkräfte nicht leicht abzuschätzen, ob der im Volke aufgestaute Unmut über das Regierungssystem (gegen den "verkappten Absolutismus") eine ausreichende Grundlage für die Handlungsweise bildete. Klares Angriffsziel war die fürstliche Hofkanzlei. Es konnte aber nicht verborgen bleiben, dass in der erzwungenen Systemänderung auch die Monarchie getroffen wurde, die, je länger sich der Entscheid des Fürsten hinauszog, desto mehr ins Blickfeld der Verfassungsauseinandersetzungen geriet. Darüber hinaus stellte sich heraus, dass Dr. Martin Ritter als Vorsitzender des Vollzugsausschusses ein politischer Fehlgriff gewesen wäre. Er war nicht der Ver-

⁹¹ Loewenstein, S. 73.

⁹² Als Beispiel mag die Lebensmittelbeschaffung dienen. Vgl. dazu das Schreiben des liechtensteinischen Gesandten Prinz Eduard von Liechtenstein in Wien vom 20. November 1919, LLA, Präs. 1919/Zl. 135, an Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein und Schädler, Jb. 1921, S. 51f. Fürst Johann II. teilt in einem Schreiben vom 10. Februar 1920 Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein mit: "Von dem Wunsche geleitet, Meinem Fürstentume in dieser schweren, durch die Kriegsverhältnisse bedingten wirtschaftlichen Krise nach Möglichkeit Hilfe zu leisten, gewähre ich dem Lande ein unverzinsliches Darlehen im Betrage von 550 000 Franken schweizerischer Währung." LLA Präs. 1920/Zl. 29.

trauensmann, hinter den sich das Volk hätte stellen können. Er war vielmehr dem Volk fremd, und Fremde hatte das Volk schon mehrere als Landesverweser gehabt.⁹² Aufgrund dieser Fehleinschätzung der politischen Lage musste der Versuch der "Parlamentarisierung" der Regierung scheitern.

6. Zusammenfassendes Ergebnis

Die Monarchie war in ihrer Ausgestaltung, was die Mitwirkung des Volkes anbetraf, die insbesondere in der Regierungsbestellung zum Ausdruck kam, unbestrittenermassen nicht mehr zeitgemäss. Man glaubte aber in den monarchistischen Kreisen, dass nur eine starke Monarchie, die staatliche Ordnung aufrechterhalten könne. Es sollte der Obrigkeitsstaat soweit als möglich beibehalten werden. Die Frage war, wie die volksstaatliche Komponente in die Verfassung eingebaut werden konnte. Die Problematik dieses Unterfangens war offensichtlich.

Es lief von Anfang an auf einen Kompromiss hinaus. Die Frage war, in welchem Rahmen Zugeständnisse gemacht werden konnten, um die Monarchie nicht zum Einsturz zu bringen, was im Grunde niemand wollte. Die Tradition war zu stark, und die Voreingenommenheit der monarchistischen Kreise gegenüber der Volkspartei versperrte den Demokratisierungsideen den Weg. Die Monarchie war gefestigt genug, um bestehen zu können.

Die Einführung der parlamentarischen Regierungsweise scheiterte, da man nicht darauf vorbereitet war. Eine wichtige Vorbedingung wäre eine geeignete Ausformung des Parteiensystems gewesen.⁹³ Das verantwortliche Wechselspiel von parlamentarischer Regierungsmehrheit und Opposition war nicht vorstellbar. Man wollte ja keine Opposition, die mit den Parteien gleichgesetzt wurde, die nur Zwietracht in das kleine Ländchen brachte (Dr. Albert Schädler). Im Grunde genommen hatte man noch keine Erfahrung mit dem Parteiwesen und man befürchtete Streit und

⁹² Siehe die Schilderung seiner Person bei Quaderer, Staatsstreich, S. 3f., und das Schreiben von Landesverweser Dr. Josef Peer vom 10. Februar 1921 an Kabinettsrat Josef Martin, LLA Präs. 1921/Zl. 201–203.

⁹³ Bermbach, S. 63f.

Hader. Im Landtag hatten sich erst seit 1914 vereinzelt Oppositionskräfte zu Worte gemeldet.⁹⁴

Die Anfänge des Parteiwesens liessen jedenfalls Auseinandersetzungen erwarten, gingen doch die beiden Parteien auf einander entgegengesetzte Grundströmungen zurück. Dabei standen das Fürstenhaus und die ihm nahestehenden monarchistischen Kreise auf Seiten der Bürgerpartei, die eine konservative Sammelbewegung war und aus einer Reaktion auf die reformerische Volkspartei entstand.⁹⁵ Die Angst vor der Volkspartei, deren Gesicht noch nicht eindeutig zutage trat, so jedenfalls vermutete man in den monarchistischen Kreisen, liessen Vorsicht und Zurückhaltung geboten sein, was sich auf den Gang wie auch auf den Inhalt der Verfassungsgebung niederschlug. Es sollte bei einer starken Monarchie bleiben.

Halten wir fest, dass die Vorzeichen zur Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems, wie es die Reformer verstanden und dessen Durchsetzung sie am 7. November 1918 vergeblich versucht hatten, von Anfang an schlecht standen. Die monarchistischen Kräfte hielten das parlamentarische System für nicht in der Lage, die inneren Bedrohungen der Demokratie auszuschalten.⁹⁶

Das hiess aber nicht, dass das Verfassungssystem von 1862 fortgeschrieben wurde. Es entpuppte sich als nicht funktionstüchtiges Gebilde. Die monarchische Regierung war nicht imstande, die ihr zukommende

⁹⁴ In den ON Nr. 35 vom 19. Dezember 1914 (Beilage zu Nr. 35 der ON) heisst es unter dem Titel "Die Eindrücke eines Zuhörers im Landtage" u.a.: "... in unserem Lande werden sich - wie ein Redner andeutete - doch zusammenhaltende Gruppen von Abgeordneten bilden; eine oder zwei solche sind eigentlich schon vorhanden. Das wird sich bei uns wie anderswo ausbilden, dagegen hilft nun kein Stemma mehr... Wir sehen es gerne, wenn sich diese Gruppenbildung auch gegen den Plan und den Widerstand einiger Herren bildet." Dr. Beck referierte in der Sitzung vom 27. Dezember 1917 des Landtages zum Landtagswahlbericht wie folgt: "Man sage, es solle bei uns keine Parteien geben. Das seien alles schöne und ideale Gedanken, tatsächlich sei aber ein parteimässiges Vorgehen bei uns schon seit jeher vorhanden gewesen. Die Parteien seien übrigens eine notwendige gesellschaftliche Entwicklung, wie die Gesellschaftspsychologie seit jeher lehre. Und Parteien werden auch bei uns weiter bestehen, wenn es auch nicht gerne gehört werde. Die Gegensätze beruhen bei uns nicht auf der Verschiedenheit der Weltanschauung, sondern sie seien mehr in der verschiedenen Auffassung über Landes-sachen, vermischt mit persönlichen Akzenten, begründet. Parteien (Sozialisten, Liberale usw.) wie in anderen Staaten gebe es bei uns nicht. Es müsse heute noch dankend anerkannt werden, dass der Anstoss zur Einführung des neuen Wahlrechts vom Landesfürsten ausgegangen sei..." (ON Nr. 4 vom 26. Januar 1918).

⁹⁵ Vgl. Wille, LPS 6, S. 61ff.

⁹⁶ Vgl. dazu auch Schmidt, S. 171f.; Portner, S. 120.

führende und ausgleichende Rolle im aufkommenden Parteienstaat zu spielen. Sie wurde vielmehr als "Fremdbeamtenherrschaft" empfunden und war damit das Gegenstück von dem, was man wollte und forderte, nämlich eine Volksregierung. Darin waren sich die beiden Parteien grundsätzlich einig. Auf konservativer und monarchistischer Seite war man der Ansicht, dass das bisherige konstitutionelle Verfassungssystem durchaus fähig sein sollte, demokratische Elemente aufzunehmen, beherbergte es doch im 19. Jahrhundert sehr verschiedene politische Regime.⁹⁷ Dabei waren sie der Überzeugung, dass eine starke Monarchie eher die Stetigkeit der politischen Entschlüsse und eine grössere Schlagkraft des politischen Handelns zu gewährleisten vermochte als die vom Parteienhader und von raschen Wechseln der politischen Richtung heimgesuchten Demokratien mit ihren parlamentarischen Regierungssystemen.⁹⁸

V. Parlamentarisches Regierungssystem

1. Begriffsprobleme

Die Forderung nach dem parlamentarischen Regierungssystem setzte im 19. Jahrhundert mit dem Aufkommen einer organisierten liberalen Partei gegen Ende der sechziger Jahre ein. Sie bestimmte in der Folge die deutsche Verfassungsgeschichte. Während die liberale Strömung versuchte, dem parlamentarischen Regierungssystem durch die Bezeichnung "repräsentative Monarchie" die Brisanz zu brechen und weniger gefährlich erscheinen zu lassen, brauchten umgekehrt deutsche konservative Kräfte den Ausdruck "demokratische Monarchie", um dem parlamentarischen System eine antimonarchische Spitze zu geben.⁹⁹

In der verfassungspolitischen Auseinandersetzung spielte die Frage des Parlamentarismus eine gewichtige Rolle. Es fehlte aber anfänglich an der Klarheit darüber, was eigentlich unter einer parlamentarischen Regierungsform zu verstehen sei, was das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems ausmache.¹⁰⁰

In der Literatur wurde zur Kennzeichnung der parlamentarischen Regierungsweise der konkretere Begriff des "parlamentarischen Regie-

⁹⁷ Boldt, Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, S. 180.

⁹⁸ Vgl. dazu Boldt, Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich, S. 96.

⁹⁹ Vgl. Beyme, Begriff, S. 193.

¹⁰⁰ Hugelmann, S. 403; Schelcher, S. 265ff.

runssystem" verwendet, obwohl er ausschliesslich auf das Verhältnis von Legislative und Exekutive beschränkt ist und nicht das ganze Spektrum der politischen Realität wiederzugeben vermag.¹⁰¹

Über die institutionellen Merkmale war man sich nicht einig. Es war die Rede von der Besetzung der Ministerämter mit Abgeordneten¹⁰² oder von parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit, wobei darunter die persönliche Abhängigkeit sämtlicher Regierungsmitglieder oder des Regierungschefs vom Vertrauen des Parlaments verstanden wurde. Darüberhinaus wurde etwa die Berufung der Regierungsmitglieder mit Zustimmung des Parlaments gefordert.¹⁰³ Schliesslich wird noch die Auflösbarkeit des Parlaments durch das Staatsoberhaupt, den Regierungschef oder das Gesamtkabinet als Merkmal des parlamentarischen Regierungssystems hervorgehoben. Carl Schmitt¹⁰⁴ schreibt: "Im Kampf zwischen Volksvertretung und Monarchie nannte man eine von der Volksvertretung massgebend beeinflusste Regierung parlamentarische Regierung, wandte also das Wort auf eine bestimmte Art der Exekutive an."¹⁰⁵ Nach Georg Jellinek hat die parlamentarische Regierung verschiedene Erscheinungsformen. Es seien ihr aber zwei Momente gemeinsam. Die parlamentarische Regierung müsse aus einer einigermaßen, wenn auch auf Koalitionen beruhenden, festgefügtten parlamentarischen Mehrheit mit bestimmtem Parteiprogramm hervorgehen und sie müsse imstande sein, vor dem Lande die Verantwortlichkeit für alles zu tragen, was im ganzen Bereiche des Staates von Staats wegen geschehe.

Diese aufgezählten Merkmale lassen sich, folgt man dem grössten gemeinsamen Nenner, auf die Begriffsbestimmung bringen, wonach die Regierung oder ein Regierungsmitglied in dem Sinne des parlamentarischen Vertrauens bedarf, dass der Verlust des Vertrauens die Regierung oder das Regierungsmitglied zum Rücktritt verpflichtet.¹⁰⁶

In diesem Sinne hat auch der Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck die "parlamentarische Regierung" verstanden. In Art. 62 heisst es: "Es wird parlamentarisch regiert, und es hat daher ein Regierungsmitglied von seiner Stelle zurückzutreten, wenn es das Vertrauen der Volks-

¹⁰¹ Lippert, S. 35.

¹⁰² Hasbach, S. 19.

¹⁰³ Lippert, S. 37.

¹⁰⁴ Schmitt, Prinzipien des Parlamentarismus, S. 41.

¹⁰⁵ Jellinek, S. 27.

¹⁰⁶ Lippert, S. 38.

vertretung nicht mehr besitzt.”¹⁰⁷ In die gleiche Richtung weist auch die Begründung des Initiativantrages vom 24. Oktober 1918 zur Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung.

2. Entstehungsgeschichte

Nach dem 7. November 1918 drängte der Verfassungsprozess mit einer sachlichen Notwendigkeit auf eine Parlamentarisierung der Regierung. Diese wurde zu einem Fixpunkt der gegensätzlichen Gestaltungsprinzipien der bisherigen konstitutionellen Monarchie mit ihrem monarchischen Prinzip und der neuen “demokratischen” Monarchie mit ihrer Volkssouveränität, die in der Verfassung verankert werden sollte.

Der Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 widerspiegelt noch ein Zwischenstadium dieser liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, das die Jahre bis zum Inkrafttreten der Verfassung am 5. Oktober 1921 charakterisierte. Das im Landtagsbeschluss entworfene Regierungssystem entsprach zwar nicht mehr den Vorstellungen einer monarchisch-konstitutionellen Verfassung, ist aber noch nicht über Ansätze einer parlamentarischen Regierungsform hinausgekommen.¹⁰⁸

Die Entwicklung liess sich nicht mehr aufhalten. Wie immer die geplante oder erhoffte Umwandlung sich vollziehen sollte, die parlamentarische Machterweiterung nahm ihren Fortgang. Sie war zum Symbol des Anbruchs einer neuen Zeit geworden, in der die “Fremdbeamtenherrschaft” keinen Platz mehr hatte. Es wäre aber falsch, darin eine Stimmung gegen die Monarchie ausmachen zu wollen. Fürst Johann II. stand für den Staat Liechtenstein und war selber an einer Verfassungsänderung interessiert. Er schaltete sich – wie ausgeführt – im September 1920 persönlich in die Verfassungsdiskussion ein und vermittelte zwischen den Parteien.

Die Lösung des Konflikts in der Frage des Regierungssystems lief auf einen Kompromiss hinaus. Wie schon 1862 mussten die gegensätzlichen Interessen ausbalanciert werden. Allerdings brauchte der Fürst damals von der Volkssouveränität keine Notiz zu nehmen, bestimmten doch die Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820, denen das Fürstentum Liechtenstein als Mitglied des Deutschen Bundes verpflichtet war und die nach

¹⁰⁷ Wille, LPS 6, S. 104, Anm. 184.

¹⁰⁸ Vgl. Bermbach, S. 81.

wie vor Gültigkeit hatten, dass die gesamte Staatsgewalt im Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben müsse (Art. 57).

Obwohl das Konfliktmuster im Grunde dasselbe wie 1859/62 war – die Landesverweser Menzinger und von Hausen entwarfen wie Prinz Karl von Liechtenstein und Dr. Josef Peer einen Verfassungsentwurf und wie Linde tat sich Prinz Eduard von Liechtenstein zeitweilig als Berater des Fürsten hervor – war der politische Hintergrund ein anderer. Die Verfassungsgebung musste sich an den Forderungen der demokratischen Bewegung orientieren, namentlich am Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck und dessen Verständnis einer parlamentarischen Regierung.

Der Abneigung bzw. Ablehnung der konservativen Kräfte gegenüber der postulierten Regierungsform liegen mehrerlei Ursachen zugrunde. Diese Regierungsform lässt sich mit dem monarchischen Prinzip nicht mehr vereinbaren und stellt daher einen Einbruch in die monarchische Ordnung dar. Es wird gegenüber dem konstitutionellen System ein anderer Typ Staat manifest. In einer Zeit des Umbruchs wird dieser Wechsel besonders stark empfunden. Man sucht in der Vergangenheit das Alt-Bewährte, so dass die bisherige Ordnung in neuem Glanz erstrahlt. Dies ersehen wir aus der Berichterstattung von Dr. Albert Schädler (Landtagspräsident bis 1918), wenn er über den Landtag schreibt: "Das Heil aber liegt nicht in der im Lande schon allzu lange wirkenden Zerrissenheit, welche diese geschilderten Zustände hervorrief, sondern in der Wiederherstellung des inneren Friedens, welcher unser früher ruhiges und glückliches Volk beseelte, und in der energischen Arbeit einer starken und von Parteihader und von Volksläunen unabhängigen Regierung".¹⁰⁹

Wohin die demokratische Entwicklung die Monarchie gebracht hatte, war angesichts der Beispiele in Österreich und Deutschland jedermann offenkundig. Wenn es auch nicht soweit kommen sollte, so war doch die Angst der politischen Entmachtung vorhanden.

Es musste ein Kompromiss gefunden werden. Die Schlossabmachungen brachten die Klärung: monarchische Staatsform und "Parlamentarisierung" der Regierung. Diese ist nicht mehr nur auf den Monarchen wie bis anhin ausgerichtet und vom Landtag unabhängig, sondern vielmehr auf beide ausgerichtet worden. Einsetzung und Amtsdauer der Regierung sind nach beiden Seiten hin orientiert (Art. 79 und 80). Es fällt aber

¹⁰⁹ Schädler, Jb. 1921, S. 48.

auf, dass sich die Parlamentarisierung der Regierung, wonach diese zurückzutreten hätte, wenn sie das Vertrauen des Landtages verliert und wie sie von den Reformern gefordert worden war, nicht hat durchsetzen lassen.

Damit hatte es aber mit der Abschwächung des parlamentarischen Prinzips noch kein Ende. Das konservative Element meldete sich bei den Verfassungsberatungen im Landtag nochmals kräftig zu Wort, wo die konservativen Kräfte in der Mehrzahl waren.¹¹⁰ Der Parlamentarismus schien ihnen in der Regierungsvorlage, die auf die Schlossabmachungen zurückging, bei denen sie den passiven Part übernehmen mussten, zu strikt, so dass – wie einleitend darauf hingewiesen wurde – Abstriche vorzunehmen waren. Die Diskussion drehte sich um die Amtsdauer des Regierungschefs, die unabhängig von der Mandatsdauer des Landtages auf sechs Jahre festgelegt wurde.

3. Verfassungsrechtliche Antwort

Werfen wir einen kurzen Blick auf die Verfassung von 1862, um den erfolgten Verfassungsschritt besser verstehen zu können. Der Chef der Regierung (Landesverweser) und die beiden Landräte sind vom Fürsten allein ernannt. Sie sind "Staatsdiener" und zugleich Diener des Fürsten. Ihre Stellung verdanken sie der fürstlichen Gunst.

Eine Neuerung trat im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 ein, wonach die Regierung aus dem vom Landesfürsten im Einvernehmen mit dem Landtag zu ernennenden Landesverweser und zwei durch den Landtag zu wählenden Regierungsräten zu bestehen hat. Unter dem Regime der Verfassung von 1862 kommt den Regierungsräten eine marginale Bedeutung zu. Das Hauptgewicht liegt eindeutig beim Landesverweser. Hier stehen sich erstmals beide Verfassungsinstitutionen, Fürst und Landtag einander gegenüber. Im Falle der Bestellung des Landesverwesers (Chef der Regierung) wird der Fürst durch parlamentarische Bedingungen und Rücksichtnahmen personeller und sachlicher Art im

¹¹⁰ Im Schreiben vom 9. März 1921 meldet Landesverweser Dr. Peer an die Fürstlich liechtensteinische Kabinettskanzlei u.a. folgendes: "In der Generaldebatte meldete sich zunächst Herr Abgeordneter Dr. Nipp zum Worte und führte aus, dass die Mehrheit des Landtages sich hinsichtlich verschiedener Bestimmungen des Entwurfes, über die sie gar nicht gefragt worden sei und die nur auf Verlangen einiger weniger zustande gekommen seien und den Wünschen der überwiegenden, sicher 90% betragenden Mehrheit der Bevölkerung gar nicht entsprechen, freie Hand vorbehalten müsse."

Auswahl- und Ernennungsrecht eingeengt. Der aktive Part verbleibt aber beim Landesfürsten. Ein illustratives Beispiel ist die Bestellung von Dr. Josef Peer zum Landesverweser.

Der Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 ist eine teilweise Vornahme der Verfassungsänderung nach einer parlamentarischen Regierung. Das Einvernehmen, das der Fürst bei der Ernennung des Landesverwesers mit dem Landtag herzustellen hat, wird in den Schlossabmachungen bestätigt, die zusätzlich die beiderseitige Verantwortlichkeit der Regierung festlegen und bestimmen, dass der Landtag berechtigt ist, beim Landesfürsten die Enthebung eines Regierungsmitgliedes von seinem Amte zu beantragen, wenn es durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert. Darüberhinaus wurde auf nachdrückliche Forderung der Volkspartei hin der Ernennungsvorgang in der Hinsicht präzisiert, dass die einvernehmliche Ernennung über Vorschlag des Landtages erfolgt. Damit hat das Ernennungsrecht eine weitere Einengung erfahren. Der Fürst kann nur einen vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten zum Regierungschef (heute: Regierungsmitglieder) ernennen. Diese Vorrangstellung des Landtages beim Regierungsbildungsvorgang kann aber nicht so verstanden werden, dass die Bestellung zur blossen Ernennungsfunktion würde. Der Fürst kann – wir lassen die realpolitische Seite des Vorgangs ausser acht – die vom Landtag vorgeschlagene Person als Regierungschef (heute: Regierungsmitglieder) ablehnen. Dies entspricht der von der Verfassung getroffenen Einvernehmensregelung. Andererseits kann der Fürst den Regierungschef (heute: Regierungsmitglieder) nicht nach eigenem Gutdünken entlassen. Dem steht das Vertrauen des Landtages entgegen; das ein Regierungsmitglied von Anfang an – verdeutlicht im Auswahl- und Vorschlagsvorgang – und während der Amtsführung haben muss.

Die gegenüber der Verfassung von 1862 eingetretene Veränderung der Rechtslage sticht ins Auge:

Es gibt kein Auswahlrecht des Fürsten mehr bei der Regierungsbestellung. Die Auswahl erfolgt über den Landtag bzw. über die Parteien.^{110a} Daraus folgt, dass die Regierungsmitglieder in erster Linie an

^{110a} Vgl. die nachträglichen "Modificationen" zu den Schlossabmachungen vom 13. September 1920, die diesen Aspekt in den Worten "über dessen (Landtag) Vorschlag" deutlich hervorkehren. Hausarchiv des reg. Fürsten von Liechtenstein/Vaduz, "Kabinettskanzlei" 384/20. Der einschlägige Text ist bei Quaderer, Verfassungsdiskussion, in diesem Band, S. 128ff., abgedruckt. Zum Empfang der Delegationen der Volkspartei am 14. September 1920 und der Bürgerpartei am 15. September 1920 durch den Fürsten wurden Pressemitteilungen herausgegeben. Siehe dazu LLA, Präs. 1920/Zl. 124.

das Vertrauen des Landtages gebunden sind. Der Fürst wird bei der Bestellung wie auch bei der Abberufung der Regierung (eines Regierungsmitgliedes) in eine passive Rolle (negative Richtung wie vormals der Landtag) gedrängt.¹¹¹ Er kann nur auf Vorschlag oder Antrag (auf Amtsenthebung) des Landtages handeln. Dies unterstreicht die parlamentarische Idee, die dieser Verfassungskonstruktion zugrundeliegt. Die Ernennung und Abberufung als Staatsakte des Fürsten sind dagegen Instrumente, die als Barrieren gegen die Demokratisierung und Parlamentarisierung errichtet wurden.

Wie sich die Verfassungspolitik in zwei Lager spaltete, nämlich in die beharrenden und die progressiven Kräfte, so spaltet sich in gewissem Sinne auch die Verfassungsbestimmung von Artikel 2. Die Konservativen vertreten das "gute Alte", die konstitutionelle Monarchie, die Reformer das Neue, die Demokratie und den Parlamentarismus. Der Verfassungsgeber hat versucht, das demokratische/parlamentarische und das konstitutionelle/monarchische Strukturprinzip, obwohl sie einander widersprechen, in der Verfassung zu vereinigen. Darin liegt die "institutionelle Problematik",¹¹² die daran gemahnt, nicht durch die einseitige Vorrangstellung eines der beiden Elemente das Nebeneinander zu verunmöglichen, was zur Auflösung der dualen Staatsordnung führen müsste.

Es konnte und kann aber nicht verborgen bleiben, dass das Nebeneinander der beiden Gewalten zu einem toten Punkt führen kann, der sich mit verfassungsmässigen Mitteln nicht überwinden lässt.

Die Bestellungsprozedur der Regierung ist ein Abbild dieses Systems, das konstitutionelle und parlamentarische Elemente vermengt, die einander beschränken. Wenn der Fürst aus eigenem Antrieb ein Regierungsmitglied entlassen bzw. es nach seinem Belieben von seinem Amte abberufen könnte, würde man zur Regierungsform des Konstitutionalismus zurückkehren bzw. die parlamentarische Verantwortlichkeit ausschalten. Demgegenüber herrscht ein Stückweit auch das konstitutionelle System, indem die Ernennung und Abberufung ein eigenberechtigtes Handeln des Fürsten beinhalten. Er kann ein vom Landtag vorgeschlagenes Regierungsmitglied ablehnen.

Dieser Versuch, parlamentarische mit konstitutionellen Elementen im Verfassungs- und Regierungssystem zu einem "Formenmischsystem" zu

¹¹¹ Vgl. Schelcher, S. 261.

¹¹² Haungs, S. 344; Lippert, S. 404.

verbinden, muss im Konfliktfall scheitern. Dies haben die konservativen Kräfte in Kauf genommen, durften sie doch annehmen, dass einerseits dieses "Formenmischsystem" funktioniert, gab es doch damals keine Verständigungsschwierigkeiten mit der Monarchie. Andererseits musste vermieden werden, dass es zur parlamentarischen Monarchie kam, in der der Landtag staatsrechtlich und politisch das Übergewicht gewonnen hätte.

Nicht zu übersehen ist aber, dass die Entwicklung in Richtung auf eine parlamentarische Regierung gegangen ist. Die Regierung wird aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich des Fürsten herausgenommen und dem Willen des Volkes unterworfen. Sie wird auf eine neue Legitimationsgrundlage gestellt. Damit wird der Forderung nach einer "Volksregierung" Rechnung getragen. Die Regierung ist auch Angelegenheit des Volkes geworden. Das Ernennungs- und Abberufungsrecht des Fürsten ist gegenüber dem "Parlamentarismus" als Barriere zu verstehen. Das Zusammenspiel der Verfassungskräfte, d.h. von Fürst und Landtag (Volk), bleibt wie unter dem Konstitutionalismus von 1862 heikel, wenn es nicht zu einer Verständigung zwischen den beiden Gewalten kommt.

VI. Schlussbetrachtungen

1. Verfassungslage

Wenn wir abschliessend die getroffene Lösung würdigen wollen, so fällt eine Antwort nicht leicht. Wir haben uns in erster Linie auf die Regierungsweise als eine der zentralen Fragen von Monarchie und Demokratie beschränkt. Um eine Gesamtwürdigung vornehmen zu können, müsste man auch andere Staatsbereiche mit in Betracht ziehen, was wir in diesem Referat nicht getan haben.

Nach all den Ausführungen zum Regierungssystem, stellt sich die berechnete Frage, wie man die Verfassung vom Staatstypus her einzuordnen hat. Haben wir es mit einer Weiterentwicklung der konstitutionellen Monarchie zu tun? Auch wenn Artikel 2 der Verfassung von "konstitutioneller Erbmonarchie" spricht, kann keine Rede von einer Weiterentwicklung des Konstitutionalismus im liechtensteinischen Verfassungssystem sein, da gerade, wie schon des öftern erwähnt, die Wesensmerkmale des Konstitutionalismus aufgegeben worden sind.

Die Verfassung befindet sich, wie dies auch schon gesagt wurde, in einer "Schwebe-" oder "Zwischenlage" zwischen Monarchie und Demokratie. Dass es nicht zu einer parlamentarischen Monarchie hat kommen können, obwohl die Reformkräfte immer wieder unter Hinweis auf das belgische Verfassungsvorbild die Ausdrücke "demokratische" oder "parlamentarische" Monarchie im Munde führten, ist aus der damaligen historischen Befindlichkeit zu erklären. Unter "parlamentarischer" Monarchie wollte man in den konservativen Kreisen bereits die Republik verstehen.

Damit ist aber noch keine Antwort auf die gestellte Frage gegeben. Aus den dargebotenen Erörterungen über die Frage des Regierungssystems erhellt, dass wir es weder mit einer konstitutionellen (im herkömmlichen Sinne) noch mit einer parlamentarischen Monarchie zu tun haben. Ein zwar eigenartiges, doch einleuchtendes Ergebnis, das sich aus der Sonderentwicklung, die der Verfassungsweg im Fürstentum Liechtenstein einschlug, aufdrängt.

Dadurch dass die Verfassung – mit Ausnahme des Artikels 112 – keine Konfliktvermittlung kennt, bleibt sie noch dem Staatsdenken des Konstitutionalismus verhaftet. Sie verändert aber die Monarchie bzw. den "Konstitutionalismus" in Artikel 2 durch den Beizug der Demokratie als Grundlage, d.h. sie verändert (Grundlage) deren Charakter. Auf diese Weise kommt es mit Blick auf den bisherigen Konstitutionalismus zu einer weitergehenden Beschränkung der monarchischen Gewalt, d.h. zu einer Teilung der Staatsgewalt zwischen Fürst und Volk. Damit rückt unwillkürlich die Konfliktvermittlung ins Zentrum des Geschehens und gewinnt an Aktualität.

Zunächst kann festgestellt werden, dass die Verfassung Kompetenzen den beiden Gewalten zuordnet. Die Kompetenzverteilung beinhaltet in gewissem Sinne schon eine Vermittlung. Indem die Verfassung aber wesentliche Funktionen als Mitbestimmungszuständigkeiten formuliert, wie wir dies bei der Bestellung und Abberufung der Regierung gesehen haben, ohne den Konfliktfall zu regeln, bleibt im entscheidenden Fall der Konflikt ungelöst. Die Antwort der Verfassungstheorie ist der Appell zur Einigung, d.h. zum Kompromiss.¹¹³ Eine Bestandesaufnahme in weiteren Bereichen des Verfassungsrechts, insbesondere eine Auflistung der Kompetenzen bzw. der einseitigen und konsensbedürftigen

¹¹³ So Boldt, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, S. 280.

Akte, könnte ein umfassenderes Bild dieser Verfassungslage zeichnen. Wir lassen es vorläufig bei diesem Hinweis bewenden und fragen uns: Was hätte das "parlamentarische" Verfassungsmodell bedeutet? In diesem ist der Monarch nur noch formelles Staatsoberhaupt, könnte aber auch noch bestimmte Prärogativen besitzen. Die Regierungsmitglieder sind vom Landtag abhängige Regierungsmitglieder. Dies im Gegensatz zum bisherigen konstitutionellen System, nach dem sie vom Fürsten allein ausgewählt und ernannt wurden. Instrumente, sie zu kontrollieren und sich ihnen gegenüber durchzusetzen, sind parlamentarisches Misstrauensvotum und Untersuchungsausschüsse. Der Landtag ist nach Mehrheit und Minderheit der Abgeordneten strukturiert und setzt eine Wählerschaft in Parteien voraus. Konflikte werden durch Mehrheitsentscheid gelöst.¹¹⁴

Vergleicht man diese Verfassungsordnung mit dem Staatstypus der Verfassung von 1921, die in den staatsrelevanten Fragen den Konsens bzw. den Kompromiss verlangt, ersieht man den Wesensunterschied.

Der Schritt zur parlamentarischen Monarchie, der aus der Sicht der Reformkräfte wünschenswert und konsequenter gewesen wäre, liess sich unter den damaligen historischen und sozialen Gegebenheiten nicht verwirklichen. In den Augen der auf Kontinuität bedachten Verfassungskreise musste dieses parlamentarische Verfassungsmodell, das die Herrschaft des Volkes über die Regierung in sich barg, eine antimonarchische Note bekommen, denn es wurde offenkundig, dass mit dem Prinzip der Volkssouveränität das monarchische endgültig überwunden worden wäre. Zudem sind die Parteien, die das parlamentarische System voraussetzt, erst im Entstehen begriffen und die Widerstände gegen sie noch gross.

Der einmal unter dem Schlagwort "Demokratisierung" der Monarchie in Gang gekommene Verfassungsprozess konnte auch von den konservativen und monarchistischen Kräften nicht mehr aufgehalten werden. Das hiess, in Richtung Parlamentarisierung zu gehen und eine Version des modernen Verfassungsstaates zu wählen, die sowohl der Monarchie als auch der Demokratie Rechnung trug. Ein fast unmögliches Unterfangen, wenn man den Konfliktfall bedenkt, für den die Verfassung keine staatsrechtliche Lösung anzubieten vermochte.

¹¹⁴ So Boldt, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, S. 287.

Das Eigentümliche am liechtensteinischen Verfassungstyp ist denn auch, dass er vom Normalfall ausgeht, bei dem ausserrechtliche Momente, gerade solche der Monarchie, die in den damaligen Verhältnissen unter dem Blickwinkel des Gemeinwohls die Volksmeinung beeinflussten, stark ins Gewicht fielen. Wenn in der jüngeren Literatur, die Deutungsversuche des liechtensteinischen Verfassungstyps unternimmt, von Konsensmodell die Rede ist, so hat sie den Normalfall vor Augen.

Geht man vom Konfliktfall aus, befindet sich die Verfassung in einer "Schwebelage" oder "Zwischenlage" zwischen überkommenem konstitutionellen und dem damals vordringenden demokratischen Prinzip. Es war für den Verfassungsgeber schwer, sich auf einen andern Weg zu einigen, hatten doch die monarchistischen Kreise zwischen der konstitutionellen Monarchie und der parlamentarischen einen unüberbrückbaren Gegensatz aufgebaut, indem man – wie bereits mehrfach ausgeführt – konstatierte, dass die parlamentarische Monarchie in Wirklichkeit eine Form der "Republik" sei.¹¹⁵ Damit konnte der Übergang vom konstitutionellen zum parlamentarischen Regierungssystem als Abschaffung der Monarchie gedeutet werden, was im Grunde keine politische Gruppierung wollte.

Man begreift letztlich den liechtensteinischen Verfassungstyp nur vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit andersartigen politischen Bewegungen demokratischer und parlamentarischer Art, die in Form der parlamentarischen Monarchie oder der Republik als Alternative auftreten, wie die Verfassungsentwicklung in den Ländern des ehemaligen Deutschen Bundes dartut. Es erstaunt daher nicht, dass es zu einer "Eigenschöpfung" gekommen ist, deren Unfertigkeiten angesichts der staatspolitischen Umwälzungen in Kauf genommen wurden oder werden mussten.

Man mag bei dieser Gelegenheit auch von einem "Verfassungskompromiss" sprechen – eine Verfassungsbeschreibung, die zutrifft wenn man die Verfassungspostulate der Reformen und deren Beantwortung in der Verfassung in Betracht zieht –, oder von einer "unentschiedenen" Verfassungskonstruktion,¹¹⁶ was die Staatsgewalt anbetrifft, da sie sowohl monarchische wie auch demokratische Elemente hat aufnehmen müssen.

¹¹⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang LVobl Nr. 72, 8. September 1920 und Nr. 63, 9. August 1922 sowie ON Nr. 63, 12. August 1922; siehe auch Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 93.

¹¹⁶ Formulierung ist Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 91, entlehnt.

Diese Staatsidee ist für ein kleines Land faszinierend, das an sich alle Kräfte sammeln sollte, um gegenüber grösseren Staaten bestehen zu können. Da die Verfassung aber staatsrechtlich keine Lösung enthält, funktioniert sie nur unter (staats)politischen Vorzeichen, die man mit "ausserrechtlichen" Kategorien umschreiben könnte. Würde man das bekannte Diktum von Gerhard Anschütz verwenden, hiesse das: "Hier hört das Staatsrecht (Verfassungsrecht) auf." Man könnte dann mit Gerard Batliner fortfahren: "Ist solches (Konflikt-)Verhalten von Dauer, bricht das System auseinander oder überwältigt die stärkere Kraft die schwächere."¹¹⁷ In einem solchen Fall (Konfliktsfall) bestimmten und entschieden dann die Kategorien der Macht. Hierin offenbart sich (im nachhinein) die Schwachstelle der "unentschiedenen" Verfassungskonstruktion.

Wenn das Neue, das in der "Demokratisierung" der Monarchie liegt, eine (neben dem Rechts- und Verfassungsstaat) der Errungenschaften der Verfassung ist, verdankt sie diesen Erfolg vornehmlich der Tatsache, dass sich der herkömmliche Konstitutionalismus, nachdem er seines Wesensmerkmals, des monarchischen Prinzips beraubt war, nicht mehr weiterentwickeln liess. Der Verfassungsprozess ist aber in der letzten Konsequenz nicht auf das parlamentarische Regierungssystem zugelaufen oder, anders gesagt, vor der parlamentarischen Monarchie stehen geblieben.

Damit sind wir wieder bei der Kernfrage der vormaligen konstitutionellen Monarchie angelangt bzw. zurückgekehrt, von der in der deutschen Verfassungsliteratur gesagt wird, sie sei ein "Zwischenzustand d.h. der Versuch, der Entscheidung zwischen Monarchie und Volkssouveränität durch Kompromisse und juristische Konstruktionen auszuweichen" (Carl Schmitt). Das liechtensteinische Verfassungsbeispiel liefert in den Verfassungskonflikten der jüngsten Vergangenheit den Beweis für die Richtigkeit dieser Aussage. Das hiesse, dass wir heute den in der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts angelegten Widerstreit der beiden Konstitutionsprinzipien, Monarchie und Demokratie, den der Verfassungsgeber 1921 ungelöst ("unentschieden") liess, mit etwas Verspätung auszufechten begännen.

Mit diesen Hinweisen ist sicherlich die Frage, wie es zur liechtensteinischen Verfassungskonstruktion gekommen ist und was sie in ihren

¹¹⁷ Batliner, Verfassungsrecht, in diesem Band, S. 56.

Einzelheiten bedeutet, nur ungenügend skizziert. Aber es ist doch die Richtung angegeben, in der man weiter suchen muss, wenn man der Eigenart der konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage gerecht werden will. Die "Demokratisierung" der Monarchie war ein Vorgang, den nicht zuletzt die Verfassungsreformkräfte unter Ausnutzung des gesellschaftlichen Wandels (des "Zeitgeistes") vor dem Hintergrund der darniederstürzenden Monarchien bewirkt haben.

2. Exkurs: Nach(An-)klänge an die Verfassungsbestrebungen von 1848

Die "Zeitumstände", die bei der Verfassunggebung eine wesentliche Rolle gespielt haben, werfen die Frage nach der institutionellen und geistigen Verbindung zum System des Konstitutionalismus auf, wie er der Verfassung von 1862 zugrunde lag, aber auch wie er in den Verfassungsbestrebungen von 1848 zutage getreten war. Dabei fällt auf, dass die Neuordnung in erheblichem Masse an die alten Verhältnisse angeknüpft hat. Es ist zwar die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, wie sie noch in der Vorstellung des 19. Jahrhunderts vorherrschend gewesen ist, aufgegeben worden. Fürst und Landtag (Volk) sind Organe des Staates geworden. Der Fürst ist nicht mehr der Staat.

Es überwiegt aber eine konservative (traditionelle) Grundströmung, die bei der Verfassung von 1862 ansetzt und nicht etwa bei den Verfassungsbestrebungen von 1848. Es wird zwar von den Reformkräften versucht, sich an diesen Verfassungsbestrebungen zu orientieren, indem der demokratische Zeitgeist beschworen wird. Eine Antwort auf der (konservativen) Gegenseite bleibt aus. Trotzdem wirkt die Verfassungsgeschichte nach. Es kommt zum grundlegenden Verfassungswandel. Er bedeutet einen tiefen Einschnitt, aber keinen Bruch mit dem monarchischen Staat, wie er aus der Verfassung von 1862 hervorgegangen ist.

Im Gegensatz zu den Monarchien von Österreich und Deutschland ist im Fürstentum Liechtenstein das monarchische Element ungleich stärker verankert. Sowohl die ideelle Auseinandersetzung wie der Fortgang der verfassungsrechtlichen Entwicklung hat sich im Fürstentum Liechtenstein langsamer vollzogen als in diesen beiden Ländern.

Man stand in konservativen und monarchistischen Kreisen dem Versuch, der Demokratie im Rahmen der Monarchie – eine Sprachweise, die

dem Vokabular der Volkspartei entnommen ist – einen ebenbürtigen Platz einzuräumen, konzeptlos gegenüber. Dieser Versuch wurde vor dem Hintergrund des 7. November 1918 – des Schlüsselereignisses der Verfassungsreform – als Wagnis gesehen. Ein politisches Konzept fehlte. Das monarchische Verfassungsgut von 1862 konnte es nicht ersetzen. Die Verfassungsreform blieb in seinem Einflussbereich. Es wurde zum beharrlichen Begleiter des Verfassungsweges.

Auch wenn der geistige Bezug zu den Verfassungsbestrebungen von 1848 verdeckt blieben, sind doch Verfassungsstränge zu entdecken, die zumindest verwandte Züge aufweisen. Auch damals ging die Initiative vom Volke aus. Es war ein Verfassungsentwurf eines Verfassungsausschusses, der die konstitutionelle Monarchie kreierte, zugleich aber auch für die Rechte des Volkes eintrat. Zum damaligen Zeitpunkt galt noch die Landständische Verfassung von 1818. Nun sollte nach den Vorstellungen des Verfassungsrates das Volk zum "obersten" Gesetzgeber werden. Im § 3 des Verfassungsentwurfes hiess es: "Die Regierungsform des Fürstentums ist die monarchisch konstitutionelle, u. der Landesherr konstitutioneller Fürst."¹¹⁸ Was die Verfassung von 1921 in Art. 2 zur Staatsgewalt sagt, war schon im § 34 des Verfassungsentwurfes des Verfassungsausschusses von 1848 vorgezeichnet. Dieser lautete: "Die höchste Gewalt in Bezug auf Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege beruht ... beim Fürsten und Volke vereint ...". Unter dem Titel "Der Landrath als oberste gesetzgebende Behörde des Landes" ist im § 34 die Rede davon, dass die ganze Staatsverwaltung des Landes unter Aufsicht und Leitung des Landrathes als oberster gesetzgebender Behörde stehe. Der Landrath übe seinen Anteil an der Gesetzgebung im Namen und in Vertretung aus.

Wenn es auch in der Verfassung von 1921 beim Dualismus aus dem Konstitutionalismus von 1862 mit der monarchischen Staatsspitze bleibt, so ist doch nicht zu verkennen, dass die Grundlage eine andere geworden ist. Art. 2 beinhaltet eine Teilung der Legitimitätsbasis und -träger. Dabei fällt vor allem die Existenz des zweiten Faktors, nämlich des Volkes (Landtages), gegenüber dem Konstitutionalismus von 1862 (dem monarchischen Prinzip) ins Gewicht. Dies ist denn auch der augenfälligste Unterschied zu 1862. Die Worte "demokratisch" und "parlamentarisch" sind mehr als nur Zusätze zur "konstitutionellen Erbmonarchie",

¹¹⁸ LLA, Schädler Akten 300/1848; vgl. auch Geiger, Geschichte, S. 109.

nachdem das monarchische Prinzip als Verfassungsprinzip weggefallen ist. Es gilt eben die Verfassung. Alle Staatsgewalt (von Fürst und Volk) ist im Unterschied zu 1862 rechtlich durch die Verfassung begründet und gemäss deren Regeln auszuüben. Demgegenüber beschränkte sich die Konstitutionelle Verfassung von 1862 auf die Funktion einer limitierenden Verfassung.¹¹⁹ Zählt man weitere neue Verfassungselemente dazu, wie die Verfassungsgerichtsbarkeit, so wird der Unterschied zu 1862 noch deutlicher.

Das Fürstentum Liechtenstein ist zu einem Verfassungs- und Rechtsstaat geworden. Dieser Tatsache wird wohl die verfassungsrechtliche Einschätzung, wonach es sich bei der liechtensteinischen Monarchie um eine "Modifikation und spezifische Weiterentwicklung des deutschen Konstitutionalismus" handeln soll, nicht gerecht.¹²⁰ Damit bliebe man im Banne des monarchischen Prinzips, von dem die Verfassung unzweideutig Abschied genommen hat.¹²¹

3. Ausblick

Man sollte bei Reformen nicht vergessen, dass die Verfassung ihr Profil der Entstehungszeit verdankt. Dazu kommt eine 70jährige Praxis und Tradition. Das spricht gegen einseitige "Nachbesserungen", wie sie die jüngsten Vorlagen des Landesfürsten zur Abänderung der Verfassung (Misstrauensantrag gegen den Fürsten bzw. Abschaffung der Monarchie in einem neuen Art. 13ter sowie die Neufassung der Unabhängigkeit der Gerichte in Abänderung der Art. 11, 97, 99 und 105) darstellen, die zur Verzerrung ihrer Strukturprinzipien führen könnten, und auch dagegen, dass auf sie alles übertragen werden kann, was in anderen Verfassungen und in anderen textlichen und zeitlichen Zusammenhängen vorkommt. Die Verfassung hat – wie wir festgestellt haben – ihre Lücken und "Unstimmigkeiten" und damit auch Tücken, die zu ihrer Eigenart gehören und sich aus den Zeitumständen erklären lassen. Sie schöpft und gewinnt aber daraus auch zu einem grossen Teil ihre Kraft, die es zu erhalten gilt.

¹¹⁹ So Wahl, *Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates*, S. 33.

¹²⁰ Waschkuhn, *LJZ* 2/89, S. 41.

¹²¹ Siehe vorne S. 162f., 187ff.

Literaturverzeichnis

- Apelt, Willibalt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 2. Aufl., München 1964
- Batliner, Gerard, *Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921*, in: *Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Hrsg. Arno Waschkuhn, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 281–300
- *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht* (1. Teil), in diesem Band, S. 15–104
- Bergsträsser, Ludwig, *Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland*, in: *Parlamentarismus*, Hrsg. Kurt Kluxen, Königstein 1980, 5. erw. Aufl., S. 138–160
- Bermbach, Udo, *Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland. Der interfraktionelle Ausschuss 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung*, 1967
- Beyme, Klaus von, *Der Begriff der parlamentarischen Regierung*, in: *Parlamentarismus*, Hrsg. Kurt Kluxen, Königstein 1980, 5. erw. Aufl., S. 188–195
- Beyme, Klaus von, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1970
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Hrsg. Kurt G.A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-Christoph von Unruh, Bd. 4 (Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus), Stuttgart 1985, S. 1–23
- *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987, Bd. I, S. 887–952
 - *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*, in: ders., *Staat, Verfassung, Demokratie – Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main 1992, 2. Aufl., S. 90 – 112
 - *Verfassungsprobleme und Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts*, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1999, S. 244–262
 - *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert* in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1992, S. 273–305
- Boldt, Hans, *Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich*, in: *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918*, Hrsg. Michael Stürmer, Düsseldorf 1970, S. 119–142
- *Verfassungskonflikt und Verfassungstheorie. Eine Auseinandersetzung mit Ernst Rudolf Huber*, in: *Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, Hrsg. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Berlin 1975, S. 75–101
 - *Monarchie*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Hrsg. Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 189–214

- Die Preussische Verfassung vom 31. Januar 1850, in: Preussen im Rückblick, Hrsg. Hans-Jürgen Puhle und Hans-Ulrich Wehler, Göttingen 1980 (Geschichte und Gesellschaft: Sonderheft 6), S. 224-246
- Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 2 (von 1806 bis zur Gegenwart), München 1990
- Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich, in: Bismarck und seine Zeit, Hrsg. Johannes Kunisch, Berlin 1992 (Forschungen zur Brandenburgischen und Preussischen Geschichte: Beiheft 1), S. 83-101
- Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, in: Wendenmarken in der deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin 1993 (Beiheft 10 zu "Der Staat"), S. 151-172
- Boldt, Werner, Konstitutionelle Monarchie oder parlamentarische Demokratie, in: Historische Zeitschrift, Hrsg. Theodor Schieder und Theodor Schieffer, München 1973, Bd. 216, S. 553-622
- Botzenhart, Manfred, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850, Düsseldorf 1977
- Ehrle, Michael Peter, Volksvertretung im Vormärz, Frankfurt am Main/Bern 1979
- Ellwein, Thomas, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, München 1954
- Eschenburg, Theodor, Die improvisierte Demokratie (Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik), München 1963, S. 11-60
- Frauentanz, Werner, Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II., in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 113, 1957, S. 721-746
- Friauf, Karl Heinrich, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung (Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus), Berlin/Zürich 1968
- Gablentz, Otto Heinrich von der, Religiöse Legitimation politischer Macht, in: Sprache und Politik, Festgabe für Dolf Sternberger, Heidelberg 1968, S. 165-188
- Gangl, Hans, Der Deutsche Weg zum Verfassungsstaat im 19. Jahrhundert, in: Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert, Hrsg. Ernst- Wolfgang Böckenförde, Berlin 1975, S. 23-58
- Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848-1866, Jb. des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1970, S. 5-418
- Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848-1918, in: LPS, Bd. 8, Vaduz 1981, S. 29-58
- Gilg, Peter, Die Erneuerung des demokratischen Denkens im Wilhelminischen Deutschland. Eine ideengeschichtliche Studie zur Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, Wiesbaden 1965
- Gilissen, John, Die belgische Verfassung von 1831 - ihr Ursprung und ihr Einfluss, in: Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, Hrsg. Werner Conze, Stuttgart 1967, S. 38-69
- Grabitz, Eberhard, Freiheit und Verfassungsrecht, Tübingen 1976
- Grimm, Dieter, Entstehungs- und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionalismus, in: ders., Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991, S. 31-66
- Grimmer, Klaus, Demokratie und Grundrechte (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 382), Berlin 1980

Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen

- Schmidt, Gustav, *Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie* (Historische Studien, H. 389), Lübeck und Hamburg 1964
- Schmitt, Carl, *Politische Theologie*, 2. Aufl., München und Leipzig 1934
- Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches – Der Sieg des Bürgers über den Soldaten, Hamburg und Wandsbek 1934
 - Die Prinzipien des Parlamentarismus in: *Parlamentarismus*, Hrsg. Kurt Kluxen, Königstein 1980, 5. erw. Aufl., S. 41–53
- Schulze, Hermann, *Das deutsche konstitutionelle Staatsrecht*, Leipzig 1881
- Smend, Rudolf, *Die Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen*, Göttingen 1904
- Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl., München 1984
- Stürmer, Michael, *Konservatismus und Revolution in Bismarcks Politik*, in: *Das kaiserliche Deutschland, Politik und Gesellschaft 1870–1918*, Hrsg. Michael Stürmer, Düsseldorf 1970, S. 143–167
- Triepel, Heinrich, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in: *VVDStRL* 1929, Heft 5, S. 2–29
- Vierhaus, Rudolf, *Kaiser und Reichstag zur Zeit Wilhelms II.*, in: *Festschrift für Hermann Heimpel*, Bd. I, Göttingen 1971, S. 257–268
- Von der altständischen zur Repräsentativverfassung. Zum Problem institutioneller und personeller Kontinuität vom 18. und 19. Jahrhundert, in: *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Hrsg. Karl Bosl, Berlin 1977, S. 177–194
- Wahl, Rainer, *Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts*, in: *Der Staat*, Bd. 18 (1979), S. 321–348
- Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987, Bd. I, S. 3–34
- Wanner, Gerhard, *Vorarlberg zwischen "Schweizer Hoffnung", Hungersnot und "Bolschewistenfurcht" (1918/19)*, in: *Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder*, Hrsg. Österreichische Forschungsgemeinschaft, Bd. 1, St. Pölten/Wien 1983, S. 91–117
- Waschkuhn, Arno, *Zur Bedeutung der Monarchie für Liechtenstein*, in: *LJZ*, Jg. 10 (1989), H. 2, S. 41–45
- Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, in: *LPS*, Bd. 18, Vaduz 1994
- Wille, Herbert, *Regierung und Parteien. Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921*, in: *LPS*, Bd. 6, Vaduz 1976, S. 59–118
- Landtag und Wahlrecht im Spannungsfeld der politischen Kräfte in der Zeit von 1918–1939, in: *LPS*, Bd. 8, Vaduz 1981, S. 59–215
 - Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung im Fürstentum Liechtenstein, in: *Kleinstaat und Menschenrechte* (Festgabe für Gerard Batliner), Hrsg. Alois Riklin/Luzius Wildhaber/Herbert Wille, Basel/Frankfurt am Main 1993, S. 95–115
- Würtenberger jun., Thomas, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft* (Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 20), Berlin 1973
- Würtenberger, Thomas, *Zeitgeist und Recht*, Tübingen 1987

Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen

- Grosser, Dieter, Grundlagen und Struktur der Staatslehre Friedrich Julius Stahl, Köln und Opladen 1963
- Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreichs, Den Haag 1970
- Hasbach, Wilhelm, Gewaltentrennung, Gewaltenteilung und gemischte Staatsform, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 1916, Bd. XIII, Heft 4, S. 562-607
- Die parlamentarische Kabinettsregierung, Berlin 1919
- Hartung, Fritz, Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa, in: Volk und Staat in der deutschen Geschichte, Leipzig 1940
- Haungs, Peter, Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung, Köln und Opladen 1968
- Überparteiliches Staatsoberhaupt und parlamentarische Parteiregierung, in: Sprache und Politik, Festgabe für Dolf Sternberger, Hrsg. Carl Joachim Friedrich und Benno Reifenberg, Heidelberg 1968, S. 340-363
- Henke, Wilhelm, Die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes, Stuttgart 1957
- Herrfahrdt, Heinrich, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis, Berlin 1927
- Hofmann, Hasso, Recht - Politik - Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie, Frankfurt am Main 1986
- Huber, Ernst Rudolf, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, 3. Aufl., Berlin/Köln/Mainz 1978, Bd. 1 (Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850)
- Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987, Bd. I, S. 35-83
 - Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 3. erw. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988, Bd. III (Bismarck und das Reich)
- Hübner, Rudolf, Die Staatsform der Republik, Bonn und Leipzig 1919
- Hugelmann, Karl Gottfried, Der Parlamentarismus, in: Hochland 12 (1914/1915), S. 403-407
- Jellinek, Georg, Regierung und Parlament in Deutschland, Leipzig 1909
- Gesetz und Verordnung, Tübingen 1919
- Koellreutter, Otto, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, Tübingen 1921
- Kraus, Hans-Christoph, Ursprung und Genese der "Lückentheorie" im preussischen Verfassungskonflikt, in: Der Staat, Bd. 29 (1990), Heft 2, S. 209-234
- Kröger, Klaus, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte (1806-1933). Ein Grundriss ihrer Entwicklungslinien, München 1988
- Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1876-1878, 5. Aufl., 1911, Bde. 1 und 2
- Lautner, Gerd, Die freiheitliche demokratische Grundordnung, 2. erg. Aufl., Königstein/Ts. 1982
- Liechtenstein, Eduard von, Liechtensteins Weg von Österreich zur Schweiz, Vaduz oJ
- Lindt, Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1922, Bd. 42, S. 230-240

- Lippert, Michael, Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 225), Berlin 1973
- Locwenstein, Karl, Die Monarchie im modernen Staat, Frankfurt am Main 1952
- Lönne, Karl-Egon, Politischer Katholizismus im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1986
- Lukas, Josef, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tübingen 1920
- Monz, H., Die parlamentarische Verantwortlichkeit im deutschen Staatsrecht einst und heute, Göttingen 1965
- Pappermann, Ernst, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss.iur. Köln bzw. Bigge/Ruhr 1967
- Der Amtsenthebungsantrag – parlamentarisches System oder konstitutionelle Monarchie in Liechtenstein, in: Juristische Blätter, 92. Jg., 1970, H. 23/24, S. 607–613
- Piloty, Robert, Das parlamentarische System, 2. Aufl., Berlin und Leipzig 1917
- Portner, Ernst, Die Verfassungspolitik der Liberalen – 1919 –. Ein Beitrag zur Deutung der Weimarer Reichsverfassung (Bonner Historische Forschungen, Bd. 39), Bonn 1973
- Press, Volker, Das Fürstentum Liechtenstein im Rheinbund und im Deutschen Bund (1806–1866), in: LPS, Bd. 10, Vaduz 1984, S. 45–106
- Quaderer, Rupert, Der 7. November 1918 – Staatsstreich – Putsch – Revolution oder politisches Spektakel im Kleinstaat Liechtenstein (Vortragsmanuskript vom 7. November 1993), BERN 1993
- Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921, in diesem Band, S. 105–140
- Redslob, Robert, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918
- Riklin, Alois, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Vaduz 1987 (Kleine Schriften 11), S. 20–37
- Roggentin, Mathias, Über den Begriff der Verfassung in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert, Diss.iur. Hamburg 1978
- Schädler, Albert, Die geschichtliche Entwicklung Liechtensteins mit besonderer Berücksichtigung der neuen Zeit, in: Jb. des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 19, Feldkirch 1919, S. 5–72
- Die Tätigkeit des liechtensteinischen Landtages in der Periode 1912 bis 1919, in: Jb. des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 21, Feldkirch 1921, S. 5–56
- Schambeck, Herbert, Kirche, Staat und Demokratie, Berlin 1992
- Schelcher, Walter, Das parlamentarische System, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1921, Bd. 41, S. 257–363
- Scheuner, Ulrich, Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Festschrift für Adolf Arndt, Hrsg. Horst Ehmke/Carlo Schmid/Hans Scharoun, Frankfurt am Main 1969, S. 385–404
- Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung. Zur Theorie der Volksvertretung in Deutschland 1815/1848, in: Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, Hrsg. Karl Bosl, Berlin 1977, S. 297–340

Hilmar Hoch

Verfassung- und Gesetzgebung

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Einleitung</i>	205
1. Der Begriff der Rechtssetzung	205
2. Verhältnis von Verfassung- und Gesetzgebung	205
3. Eingrenzung des Gesetzgebungsbegriffes	206
4. Materielle Schranken der Gesetzgebung	208
5. Überblick über die Stadien des Gesetzgebungsverfahrens	210
<i>II. Initiierung der Gesetzgebung</i>	210
1. Allgemeines	210
2. Landesfürst	211
3. Regierung	212
4. Parlamentarische Initiative	213
5. Gemeinde- und Volksinitiative	214
<i>III. Regierungsverfahren</i>	217
<i>IV. Parlamentarisches Verfahren</i>	219
<i>V. Referendum</i>	220
<i>VI. Abschlussverfahren</i>	223
1. Fürstliche Sanktion	223
2. Gegenzeichnung durch den Regierungschef	225
3. Kundmachung	225
<i>VII. Ausblick</i>	227
<i>Literaturverzeichnis</i>	228

I. Einleitung

1. Der Begriff der Rechtssetzung

Das übergreifende Thema dieses sowie des nachfolgenden Beitrages ist die Rechtssetzung. Die Rechtssetzung steht im Gegensatz zur Verwaltungstätigkeit und zur Rechtsprechung. Letztere regeln in Form von Verwaltungsakten oder Gerichtsentscheidungen die Rechtsbeziehungen im Staat, sie betreffen also den Einzelfall und sind demnach sogenannte individuell-konkret. Die Rechtssetzung dagegen abstrahiert vom Einzelfall, indem sie allgemein anwendbare Rechtsvorschriften schafft, sie ist mit anderen Worten generell-abstrakt.¹ Solche generell-abstrakten Normen können auf der Stufe der Verfassung, von Gesetzen oder von Verordnungen erlassen werden. Dieser Beitrag befasst sich nur mit der dem Gesetzgeber vorbehaltenen Verfassungs- und Gesetzgebung. Mit der Rechtssetzung durch die Regierung in Form von Verordnungen beschäftigt sich der Beitrag von Andreas Schurti.²

2. Verhältnis von Verfassung- und Gesetzgebung

Die Verfassung steht auf der obersten Stufe der innerstaatlichen Rechtsordnung, auf der zweiten Stufe dieser Normenhierarchie stehen die Gesetze.³ Während Gesetze gewissermassen routinemässig, je nach Bedarf vom Gesetzgeber geändert werden, ist die Verfassung als staatliches Grundgesetz prinzipiell auf Dauer angelegt. Sie soll nicht leichtin

¹ Vgl. zum Ganzen etwa Hangartner, S. 95f.

² Siehe hinten S. 230ff.

³ Die liechtensteinische Verfassung von 1921 ist stark vom österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 und damit – wie dieses selbst – auch von der rechtspositivistischen Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung beeinflusst. Siehe hierzu G. Batliner, Rechtsordnung, S. 107 mit Nachweisen; vgl. aber auch Schurti, S. 178–180, welcher den Einfluss der Stufenbaulehre auf die liechtensteinische Verfassung relativiert.

modifiziert oder gar durch eine neue Verfassung ersetzt werden. In verschiedenen Staaten sind deshalb spezielle Verfahren für Verfassungsänderungen vorgesehen.⁴

In Liechtenstein hingegen erfolgen Verfassungsänderungen im gleichen Verfahren wie die einfache Gesetzgebung. Unterschiede zwischen Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren bestehen nur in quantitativer Hinsicht. Bei Verfassungsänderungen ist für die Abstimmung im Landtag Einstimmigkeit oder eine $\frac{3}{4}$ -Mehrheit in zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen erforderlich, während für einfache Gesetze das absolute Mehr genügt. Die Quoren für Volksinitiative und -referendum betragen bei Verfassungsänderungen 1500 Unterschriften bzw. vier übereinstimmende Gemeindeversammlungsbeschlüsse, wogegen bei Gesetzen 1000 Unterschriften oder drei Gemeindeversammlungsbeschlüsse genügen. Bei Verfassungsrevisionen macht es in Liechtenstein schliesslich keinen Unterschied, ob es sich um Teil- oder Gesamtrevisionen handelt; dies im Gegensatz etwa zur Schweiz, wo für Totalrevisionen der Verfassung ein wesentlich aufwendigeres Verfahren vorgesehen ist als für Partialrevisionen.⁵

Vor diesem Hintergrund erscheint es im folgenden nur ausnahmsweise sinnvoll, zwischen dem Verfahren der Verfassungs- und demjenigen der Gesetzgebung zu unterscheiden. Sofern in diesem Beitrag undifferenziert von der Gesetzgebung bzw. vom Gesetzgebungsverfahren die Rede ist, ist darunter auch die Verfassungsgebung zu verstehen und zwar in ihrer Ausformung sowohl als Teil- wie auch als Gesamtrevision.

3. Eingrenzung des Gesetzgebungsbegriffes

Es ist typisch für die liechtensteinische Mischverfassung, dass an der Gesetzgebung mehrere Verfassungsorgane beteiligt sind. Der Landtag ist nicht der alleinige Gesetzgeber. Die Verfassung spricht denn auch nur von dessen "Mitwirkung" bei der Gesetzgebung. Ohne Beteiligung des Parlaments darf zwar kein Gesetz erlassen werden, doch zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes ist zusätzlich die Sanktion des Landesfürsten, die Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs oder seines Stell-

⁴ So sieht etwa Art. V der Verfassung der USA hierfür ein äusserst langwieriges Verfahren unter Einbezug der Einzelstaatenparlamente vor.

⁵ Art. 121 BV. Siehe hierzu auch M. Batliner, S. 148f. mit Nachweisen. Vgl. zum Ganzen auch Schurti, S. 113.

vertreter und die Kundmachung im Landesgesetzblatt erforderlich (Art. 65 Abs. 1 LV). Das Volk nimmt allenfalls im Rahmen der Volksabstimmung am Gesetzgebungsverfahren teil (Art. 65 Abs. 2 LV).⁶

Bei generell-abstrakten Rechtsvorschriften, welche nicht in diesem formellen Gesetzgebungsverfahren ergehen,⁷ handelt es sich um Verordnungen. Sie werden im Gegensatz zu den Gesetzen mit wenigen Ausnahmen⁸ von der Regierung erlassen und allein vom Regierungschef unterzeichnet. Was die inhaltliche Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung angeht, so müssen nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes "grundlegende, wichtige, primäre und nicht unumstrittene Bestimmungen" als Gesetz und nicht nur als Verordnung erlassen werden.⁹ Ergehen solche wichtigen Bestimmungen trotzdem nur in Verordnungsform, so fehlt die gesetzliche Grundlage, die Verordnung ist damit verfassungswidrig.¹⁰ Umgekehrt kann der Gesetzgeber auch unwesentliche Durchführungbestimmungen in ein formelles Gesetz kleiden.¹¹

⁶ In gewissem Sinn ist auch der Staatsgerichtshof in die Gesetzgebung einbezogen: Da dieser verfassungswidrige Gesetze nachträglich aufheben kann, wird er gewissermassen zum "negativen Gesetzgeber" (G. Batliner, Rechtsordnung, S. 105 mit Verweis auf Kelsen). Eine weitere Einflussmöglichkeit des Staatsgerichtshofes auf das Gesetzgebungsverfahren besteht im übrigen in dessen Gutachterrolle für Landtag und Regierung gemäss Art. 16 StGHG. Zur Frage der Zulässigkeit einer solchen einfachgesetzlichen Kompetenzzuweisung an den Staatsgerichtshof siehe G. Batliner, Rechtsordnung, S. 149, insbesondere Anm. 135.

⁷ Umgekehrt gibt es allerdings ausnahmsweise auch individuell-konkrete Verwaltungsakte, welche ganz oder teilweise im formellen Gesetzgebungsverfahren ergehen: Es handelt sich dabei insbesondere um die verschiedenen Varianten von Finanzbeschlüssen. Ausführlich zu diesen Schurti, hinten S. 258ff.

⁸ Zu den Verordnungen anderer Staatsorgane siehe Schurti, S. 69–85. Dieser qualifiziert nun allerdings auch sämtliche nicht dem Referendum unterstellten Erlasse des Landtages als sogenannte Parlamentsverordnungen, da er im Einklang mit Fehr die Möglichkeit des Referendums als unabdingbaren Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens ansieht (Schurti, S. 33 und Fehr, S. 218). Ritter, Rezension, S. 1, widerspricht mit dem Argument, dass in Liechtenstein im Gegensatz zur Schweiz dringlich erklärte Gesetze keiner zeitlichen Beschränkung unterlägen und insoweit referendumpflichtigen Gesetzen gleichwertig seien. Schurti, S. 34, weist aber darauf hin, dass in der Schweiz bis 1939 die gleiche Dringlichkeitsregelung wie in Liechtenstein gegolten und dass die schweizerische Literatur schon damals die Referendumsfähigkeit mehrheitlich als konstitutiv für das Gesetzgebungsverfahren erachtet habe.

⁹ StGH 1977/10, LES 1981, S. 57.

¹⁰ Die Crux besteht natürlich darin, im Einzelfall zwischen wichtigen und unwichtigen Rechtssätzen zu unterscheiden. Man ist dabei jeweils auf das "wohlerwogene Ermessen" des Verfassungsgerichts angewiesen; VfGH 176; 1932, zitiert bei Schurti, S. 307.

¹¹ Immerhin sollte der Gesetzgeber aus Gewaltenteilungsrücksichten die Verordnungs-kompetenz der Regierung möglichst respektieren. Vgl. zum Ganzen M. Batliner, S. 190 mit Nachweisen.

Von der Gesetzgebung zu unterscheiden ist im weiteren der Erlass von sogenannten fürstlichen Notverordnungen. Gemäss Art. 10 LV kann der Fürst solche Notverordnungen in Ausnahmesituationen ausserhalb des regulären Gesetzgebungsverfahrens erlassen. Sie benötigen keine gesetzliche Grundlage und bedürfen einzig der Gegenzeichnung des Regierungschefs.¹²

4. Materielle Schranken der Gesetzgebung

Gibt es Schranken der Gesetzgebung, mit anderen Worten, gibt es eigentlich verbotene Gesetzesinhalte? Die Frage ist zu bejahen. Einfache Gesetze dürfen nicht gegen höherrangige Rechtsnormen, also gegen die Verfassung oder Staatsverträge mit Verfassungsrang verstossen. So ist der Gesetzgeber an die Grundrechte der Verfassung, insbesondere an das Willkürverbot¹³ und seit dem Inkrafttreten der Europäischen Menschenrechtskonvention für Liechtenstein im Jahr 1982 auch an den Grundrechtskatalog der EMRK¹⁴ gebunden. Aufgrund der Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit besteht in Liechtenstein auch ein wirkungsvolles Prüfungsverfahren, das es dem Staatsgerichtshof erlaubt, verfassungs- oder EMRK-widrige Gesetzesbestimmungen aufzuheben. Für den Fall des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum wäre der Gesetzgeber zudem an das EWR-Recht gebunden. Nicht gebunden ist der Gesetzgeber indessen an bestehende Gesetze einschliesslich den auf Gesetzesstufe stehenden Staatsverträgen: Falls zwischen altem und neuem Recht ein Widerspruch entsteht, tritt das alte nach dem Grundsatz, dass das spätere das frühere Gesetz derogiert, automatisch ausser Kraft.¹⁵

Wenn sich der Gesetzgeber beim Erlass von Gesetzen an die Verfassung zu halten hat, schliesst sich zwangsläufig die weitere Frage an, ob er denn bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Verfassung selbst frei ist. Dies ist in der Lehre umstritten. Zunächst ist auch hier davon auszugehen, dass die Verfassung nicht gegen die Europäische Menschenrechts-

¹² Siehe G. Batliner, vorne S. 87f., und Ritter, Gesetzgebungsverfahren S. 76. Nach Nawias-ky, S. 7, zitiert bei Schurti, S. 73, ist das Notverordnungsrecht gemäss Art. 10 LV vom Fürsten auf die Regierung übergegangen.

¹³ So etwa StGH 1988/21, LES 1989, S. 131.

¹⁴ Siehe G. Batliner, Rechtsordnung, passim.

¹⁵ Vgl. Schneider, S. 275.

konvention und für den Fall des EWR-Beitritts auch nicht gegen EWR-Recht verstossen dürfte.¹⁶

Im weiteren fragt es sich, ob bestimmte Verfassungsinhalte von vornherein jeglicher Revision entzogen sein sollten. Das deutsche Grundgesetz sieht etwa explizit vor, dass die Unantastbarkeit der Menschenwürde sowie der demokratische und soziale Bundesstaat unabänderlich festgeschrieben sind.¹⁷ In unserer Verfassung gibt es keine expliziten Schranken der Verfassungsrevision. Auch in der Schweiz ist dies nicht der Fall, doch wird dort von einem Teil der Lehre die Auffassung vertreten, dass es ungeschriebene Schranken gebe.¹⁸ Da der Staatsgerichtshof aber ungeschriebenem Verfassungsrecht ablehnend gegenüber steht,¹⁹ bleibt in Liechtenstein an sich wenig Raum für solche ungeschriebenen Schranken der Verfassungsrevision. Immerhin wird auch in der liechtensteinischen Literatur etwa die Auffassung vertreten, dass das Verfassungsrecht nicht gegen zwingendes Völkerrecht, wie das Folter- oder das Sklavereiverbot, verstossen dürfte.²⁰ Im weiteren wurde die Abschaffung der Monarchie als allenfalls unzulässiger Inhalt einer Verfassungsrevision gesehen.²¹ Pikanterweise schlägt inzwischen aber der Fürst selbst ein verfassungsmässiges Verfahren zur Abschaffung der Monarchie vor.²²

¹⁶ Siehe hierzu G. Batliner, Kleinstaat, S. 292 Anm. 43, der dem EWR-Recht Überverfassungsrang zugesteht, jedoch die EMRK auf dieselbe Stufe wie die Verfassung stellt. Nach M. Batliner, S. 162, sollte aber auch die EMRK Überverfassungsrang haben; ebenso Wildhaber, S. 333.

¹⁷ Art. 79 Abs. 3 GG.

¹⁸ Einen Überblick über die schweizerische Lehre bietet M. Batliner, S. 160f.

¹⁹ StGH 1979/2, ELG 1967–1972, S. 259.

²⁰ M. Batliner, S. 162.

²¹ Ritter, Demokratie, S. 8. Als weitere, möglicherweise revisionsresistente Einrichtung sieht Ritter das Privateigentum an Grund und Boden.

²² Siehe zur Verfassungsinitiative des Fürsten I/Volksblatt Nr. 34 vom 12.2.1994, S. 3. Dass kaum erst postulierte materielle Schranken der Verfassungsrevision ohne Aufkommen grösseren Widerspruchs von der Praxis postwendend ignoriert werden können, zeigt auch das Beispiel der Einführung des Staatsvertragsreferendums: Nachdem eine erste, vom Volk im Jahre 1989 abgelehnte Volksinitiative zur Einführung des Staatsvertragsreferendums vom damaligen Landtagspräsidenten Karlheinz Ritter noch als gegen den "Geist der Verfassung" verstossend qualifiziert worden war, stiess die zweite Initiative aus dem Jahre 1991 kaum mehr auf Widerstand, obwohl diese im Gegensatz zur ersten Initiative nun gar ein uneingeschränktes Staatsvertragsreferendum vorsah. Vgl. Ritter, Demokratie, S.8; ausführlich zu den beiden Volksinitiativen Waschkuhn, S. 330–342.

5. Überblick über die Stadien des Gesetzgebungsverfahrens²³

Die Initiative zur Gesetzgebung kann sowohl vom Fürsten, der Regierung, dem Landtag, dem Volk oder den Gemeinden ausgehen. Die eigentliche Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs erfolgt meist erst anschliessend im Rahmen eines nicht näher geregelten Regierungsverfahrens.²⁴ Die nächste Stufe ist das parlamentarische Verfahren, also die Vorberatung einer Gesetzesvorlage durch die Fraktionen und deren Behandlung im Landtag bzw. in einer allfälligen Landtagskommission. Als gewissermassen fakultative Stufe schliesst sich das Referendum an, mit welchem das Volk nachträglich direkten Einfluss auf ein vom Landtag schon verabschiedetes Gesetz nehmen kann.²⁵ Als letzter Abschnitt folgt das Abschlussverfahren, das die Unterzeichnung des Gesetzes durch Fürst und Regierungschef sowie das Kundmachungsverfahren beinhaltet.

II. Initiierung der Gesetzgebung

1. Allgemeines

Beide in Art. 2 LV genannten Pole der Staatsgewalt, Fürst und Volk, können gemäss Art. 64 Abs. 1 LV den Anstoss zur Gesetzgebung geben: Der Fürst primär durch die Regierung, das Volk in Form der Volks- bzw. Gemeindeinitiative oder durch den Landtag. Bei den Gesetzesinitiativen des Fürsten, der Regierung oder von Parlamentariern hat der Landtag das Recht, gar nicht darauf einzutreten oder einen anderen Wortlaut zu

²³ Die hier unterschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens entsprechen im wesentlichen der Einteilung in Ritter, Gesetzgebungsverfahren.

²⁴ Ritter, a.a.O., spricht vom "verwaltungsinternen Vorverfahren". Diese Bezeichnung erscheint zu einschränkend, da in dieses Stadium des Gesetzgebungsverfahrens auch das Vernehmlassungsverfahren fällt, welches sich an Interessengruppen ausserhalb der Verwaltung richtet; ebenso wenig hat die diese Verfahrensstufe abschliessende und an den Landtag weiterzuleitende Regierungsvorlage einen verwaltungsinternen Charakter.

²⁵ Ritter, a.a.O., S. 74f., betrachtet das Referendum als Teil des parlamentarischen Verfahrens. Dies hat dann seine Berechtigung, wenn man die Auffassung vertritt, dass der Landtag über die Frage der Dringlicherklärung eines Erlasses und damit über die Ausschaltung des Referendums frei entscheiden kann. Indessen sollte die Referendumsfähigkeit eines Erlasses, wenn nicht sogar als zwingend konstitutives Element des Gesetzgebungsverfahrens, so doch zumindest als eigenständiges, nicht der Willkür des Landtages anheim gestelltes direktes Volksrecht gesehen werden. Vgl. Anm. 8 sowie hinten S. 222.

wählen. Einzig bei Volks- und Gemeindeinitiativen können die Initianten den definitiven Wortlaut der Gesetzesvorlage bestimmen. Der Landtag ist dann an den Initiativtext gebunden.

Eine liechtensteinische Besonderheit für die Lancierung des Gesetzgebungsverfahrens besteht darin, dass für jede Gesetzesinitiative, die mit neuen Ausgaben verbunden ist, ein sogenannter Bedeckungsvorschlag gemäss Art. 64 Abs. 3 LV vorgelegt werden muss. Die Initianten haben anzugeben, wie die zusätzlichen Ausgaben finanziert werden können. In der Praxis war diese Regelung lange Zeit ohne Bedeutung.²⁶ Seit einigen Jahren erläutert die Regierung immerhin im Rahmen des Berichts und Antrags in einem separaten Abschnitt die finanziellen Auswirkungen der jeweiligen Gesetzesvorlage.²⁷

2. Landesfürst

Der Landesfürst hat gemäss Art. 111 Abs. 2 LV ein eigenes Initiativrecht für Verfassungsänderungen.²⁸ Sein Gesetzesinitiativrecht übt der Landesfürst dagegen "in Form von Regierungsvorlagen" aus (Art. 64 Abs. 1 lit. a LV), er hat also kein direktes Gesetzesinitiativrecht.²⁹ Und obwohl der Wortlaut der Verfassung eher für ein diesbezügliches Weisungsrecht des Fürsten gegenüber der Regierung sprechen würde, wird ein solches in der neueren Literatur ebenfalls mehrheitlich verneint.³⁰ Willoweit argumentiert, dass die Regierung bewusst als nach dem Mehrheitsprinzip beschliessendes Kollegialorgan und damit als eigenständiges, nicht weisungsgebundenes politisches Entscheidungsgremium konzipiert worden sei.³¹ Schurti verneint ein fürstliches Weisungsrecht, indem er auf Art. 114 Abs. 2 LV verweist, worin ausdrücklich die Regierung zur Ausarbeitung der in der Verfassung vorgesehenen Gesetze angewiesen wird.³² Batliner begründet die weisungsfreie Position der Regierung mit

²⁶ Vgl. generell zum Bedeckungsvorschlag M. Batliner, S. 172–174.

²⁷ Vgl. Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 74.

²⁸ Mit dem in dieser Verfassungsbestimmung verwendeten Begriff "Regierung" ist – ebenso wie im übrigen in Art. 112 LV – der Fürst gemeint (siehe vorne G. Batliner, S. 70).

²⁹ Ebenso Willoweit, S. 204; Schurti, S. 110; G. Batliner, vorne S. 68f., Kieber, hinten S. 309 Anm. 9.

³⁰ Ein fürstliches Weisungsrecht bejaht aber immerhin Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 71 Anm. 2; vgl. auch Waschkuhn, S. 145.

³¹ Willoweit, S. 204f.

³² Schurti, S. 110 Anm. 2.

unserem dualistischen Staatsaufbau, welcher der Regierung eine neutrale Stellung in der Mitte zwischen Landtag und Fürst zuweise.³³

Bei den hier geschilderten Argumentationslinien bliebe natürlich nicht nur für fürstliche Weisungen kein Raum; das Gleiche müsste auch für die Landtagsmotion gelten, weil diese ebenfalls einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag an die Regierung darstellt.³⁴ Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin bestehen, gemäss Art. 92 LV sowohl dem Fürsten als auch dem Landtag ein Auftragsrecht gegenüber der Regierung zur Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen zuzugestehen, jedoch entsprechende inhaltliche Weisungen als mit dem Gewaltenteilungsprinzip nicht zu vereinbarenden Eingriff in die Autonomie der Exekutive zu qualifizieren.³⁵

Darüber hinaus ist allerdings zu fragen, inwieweit ein möglichst vollkommenes Gleichgewicht zwischen dem monarchischen und dem demokratisch-parlamentarischen Element in unserer Verfassung heute noch postuliert werden kann. Jedenfalls wird in der Literatur zu Recht darauf hingewiesen, dass sich Liechtenstein im Rahmen der KSZE und des Europarates als primär demokratisches Staatswesen deklariert hat.³⁶ Demnach erschiene ein Übergewicht des demokratischen Elements und damit auch ein einseitig stärkerer Einfluss des Landtages auf die Regierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durchaus gerechtfertigt.³⁷

3. Regierung

Von den gemäss Art. 64 Abs. 1 LV dazu berufenen Organen ist die Regierung in der Praxis der weitaus wichtigste Initiator von Gesetzesvorlagen. Die zunehmend komplexeren Gesetzgebungsaufgaben können immer häufiger nur noch von der Exekutive mit dem ihr zur Verfügung stehenden Verwaltungsapparat adäquat bewältigt werden.³⁸

Anstösse zu Gesetzgebungsprojekten können durch die Regierung selbst erfolgen, aber auch Dritte, insbesondere Interessengruppen oder

³³ G. Batliner, vorne S. 69.

³⁴ Siehe a.a.O. und M. Batliner, S. 138.

³⁵ In diesem Sinne Kieber, hinten S. 304ff.

³⁶ Siehe Willoweit, S. 207 und G. Batliner, Schichten, S. 288f.

³⁷ Vgl. Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 71 Anm. 2, welcher zwar von einem Weisungsrecht sowohl des Fürsten als auch des Landtages ausgeht, im Konfliktfall jedoch dem Landtag den Vorzug gibt.

³⁸ Vgl. a.a.O., S. 72 und 75f.

Verwaltungsstellen, geben oft Gesetzgebungsimpulse. Aufgrund der engen Verflechtung unseres Rechts mit demjenigen der Schweiz und Österreichs ergibt sich zudem regelmässig die Notwendigkeit, entsprechende Gesetzesrevisionen im jeweiligen Nachbarland auch bei uns nachzuvollziehen. Auch die Aufhebung eines verfassungswidrigen Gesetzes durch den Staatsgerichtshof kann bisweilen den Anlass zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage durch die Regierung geben.³⁹ Schliesslich ist die Regierung Adressat von Gesetzgebungsaufträgen des Parlamentes und – mit den vorne gemachten Vorbehalten – auch des Fürsten.

4. Parlamentarische Initiative

Die Parlamentarier haben das Recht, ausgearbeitete Gesetzes- oder Verfassungsinitiativen im Landtag einzubringen (Art. 64 Abs. 1 lit. b LV i.V.m. § 30 GOLT). Diese sind von mindestens drei Landtagsabgeordneten zu unterzeichnen (§ 33 Abs. 2 GOLT). Ein solches Vorgehen ist eher selten und eignet sich naheliegenderweise nur bei relativ einfachen Gesetzesvorlagen, die ohne aufwendige Vorarbeiten ausformuliert werden können.⁴⁰

Weit häufiger übt das Parlament sein Initiativrecht indirekt aus, indem es die Regierung ins Gesetzgebungsverfahren einschaltet. Die wichtigste Form ist die im Jahre 1969 eingeführte Motion, welche ebenfalls von mindestens drei Abgeordneten unterzeichnet sein muss (§ 33 Abs. 2 GOLT). Falls die Motion im Landtag eine Mehrheit findet (§ 33 Abs. 1 GOLT), stellt sie einen verbindlichen Auftrag an die Regierung dar, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten (§ 31 GOLT).⁴¹

Neben der Motion besteht auch noch die schwächere Variante des Postulates, mit dem die Regierung zur Ausarbeitung von Gesetzesvorla-

³⁹ Vgl. a.a.O., S. 72.

⁴⁰ Vgl. a.a.O.; Ritter demonstriert an zwei praktischen Beispielen (Erhöhung der Landtagsmandate auf 25 im Jahre 1985 sowie Senkung der Grundbuchgebühren im Jahre 1988) sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen der parlamentarischen Initiative. Zu diesen beiden parlamentarischen Initiativen wurden im übrigen jeweils Regierungsberichte an den Landtag erstellt (Vgl. die entsprechenden Berichte vom 22.3.1985 und vom 13.12.1988). Obwohl dies an sich nicht vorgeschrieben ist, ist die Erläuterung von parlamentarischen Initiativen durch Stellungnahmen bzw. Berichte der Regierung in den letzten Jahren gängige Praxis geworden.

⁴¹ Es ist im Zusammenhang mit dem fürstlichen Initiativrecht schon darauf hingewiesen worden, dass dieses nicht in der Verfassung vorgesehene Weisungsrecht des Landtages gegenüber der Regierung in der Literatur teilweise als verfassungsrechtlich problematisch angesehen wird.

gen eingeladen wird (§ 32 GOLT). Im Gegensatz zur Motion ist das Postulat für die Regierung nicht verbindlich. Das Postulat kann von jedem einzelnen Abgeordneten eingebracht werden, doch muss auch dieses von einer Mehrheit des Landtages an die Regierung überwiesen werden (§ 33 Abs. 1 und 2 GOLT).

5. Gemeinde- und Volksinitiative

Verfassungs- und Gesetzesinitiativen können laut Art. 64 Abs. 2 LV sowohl von einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten als auch durch das Zusammenwirken mehrerer Gemeinden lanciert werden. Während für eine Gesetzesinitiative gemäss Art. 64 Abs. 2 LV die Unterschriften von 1000 Stimmberechtigten oder übereinstimmende Gemeindeversammlungsbeschlüsse von drei Gemeinden nötig sind, braucht es für eine Verfassungsinitiative gemäss Art. 64 Abs. 4 LV ein Quorum von 1500 Unterschriften oder vier Gemeindeversammlungsbeschlüssen.

Um die für Gemeindeinitiativen nötigen Gemeindeversammlungsbeschlüsse zu erwirken, muss in den jeweiligen Gemeinden vom Gemeinderat oder einem Sechstel der Stimmberechtigten die Abhaltung einer Gemeindeversammlung bzw. einer Urnenabstimmung verlangt werden (Art. 68 Abs. 2 VRG i.V.m. Art. 26 Abs. 2 GemG). Dieses in mehreren Gemeinden durchzuführende Prozedere ist offensichtlich wesentlich umständlicher als die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative. Seit den 30er Jahren hat es denn auch keine Gemeindeinitiative mehr gegeben.⁴² Es soll deshalb im folgenden nur auf die Volksinitiative eingegangen werden.⁴³

Nach Einreichung einer Volksinitiative prüft die Regierung neben der Einhaltung der Formerfordernisse auch die materielle Zulässigkeit der Initiative. Solche materiellen Zulässigkeitskriterien sind die folgenden: Der Inhalt der Initiative muss generell die schon eingangs angeführten Anforderungen erfüllen, die an ein Gesetz zu stellen sind. Die Initiative muss einen generell-abstrakten Inhalt haben; sie darf also keinen konkreten Verwaltungsakt betreffen.⁴⁴ Sie darf auch weder gegen höherrangige Staatsverträge noch – sofern es sich um eine Gesetzesinitiative handelt –

⁴² M. Batliner, S. 194.

⁴³ Ausführlich zum Verfahren bei Volksinitiativen, a.a.O., S. 151–157.

⁴⁴ A.a.O., S. 178f. mit Beispielen. Ritter, Demokratie, S. 8, erwähnt zudem, dass Volksinitiativen keine unmöglichen bzw. undurchführbaren Begehren beinhalten dürfen.

gegen die Verfassung verstossen (Art. 70b VRG)⁴⁵. Im weiteren ist eine Initiative unzulässig, wenn über denselben Gegenstand innerhalb von weniger als zwei Jahren zum zweiten Mal abgestimmt würde (Art. 70 Abs. 3 VRG).⁴⁶ Falls die Regierung bei der Prüfung der formellen sowie der gerade erwähnten materiellen Zulassungskriterien zu einem negativen Befund kommt, weist sie die Initiative zurück (Art. 70 Abs. 4 VRG). Fällt die Prüfung positiv aus, ist die Frage der Übereinstimmung mit der Verfassung und mit höherrangigen Staatsverträgen anschliessend auch noch vom Landtag zu prüfen. Entsprechend einer kürzlichen Änderung des Volksrechtegesetzes⁴⁷ hat der Landtag bei einem negativen Befund die Volksinitiative für nichtig zu erklären, wobei dieser Entscheid an den Staatsgerichtshof weitergezogen werden kann (Art. 70b Abs. 2 und 3 VRG).⁴⁸

Bei Zulässigkeit einer Volksinitiative wird deren Text von der Regierung in den Landeszeitungen kundgemacht. Ab diesem Zeitpunkt läuft die sechswöchige Frist für die Unterschriftensammlung (Art. 70 Abs. 1 lit. b VRG). Die Unterschriften werden nach Gemeinden getrennt gesammelt. Die jeweiligen Gemeindekanzleien überprüfen die Stimmberechtigung der Unterzeichner (Art. 69 Abs. 2 VRG). Falls genügend gültige Unterschriften vorliegen, muss die Initiative bei der nächstfolgenden Landtagssitzung behandelt werden (Art. 81 Abs. 1 VRG). Stimmt nun der Landtag der Initiative zu, so wird der Initiativtext als normales Gesetz verabschiedet. Dieses unterliegt seinerseits dem Referendum, sofern der Landtag nicht von sich aus eine Volksabstimmung beschliesst. Wenn der Landtag mit der Initiative nicht einverstanden ist, hat die

⁴⁵ Obwohl diese erst kürzlich im Rahmen der VRG-Novelle LGBI. 1992/100 eingeführte Bestimmung undifferenziert die Überprüfung eines Initiativbegehrens auf dessen Übereinstimmung mit den geltenden Staatsverträgen verlangt, können damit nur höherrangige – demnach übergesetzliche oder bei Verfassungsinitiativen suprakonstitutionelle – Staatsverträge gemeint sein. Die Frage der Höherrangigkeit relevanter Staatsverträge ist aber jeweils im Einzelfall zu prüfen. Vgl. M. Batliner, S. 165f.

⁴⁶ Im Gegensatz zur Schweiz kann in Liechtenstein die sogenannte Einheit der Materie als Zulässigkeitskriterium für Volksinitiativen wegen der verfahrensmässigen Gleichbehandlung von Partial- und Totalrevisionen (und zwar sowohl hinsichtlich der Gesetze als auch der Verfassung) nicht von Bedeutung sein. Vgl. a.a.O., S. 147–151.

⁴⁷ Siehe Anm. 45.

⁴⁸ Wenn nach der alten Gesetzeslage Zweifel an der Verfassungsmässigkeit von Gesetzesinitiativen aufkamen, wurden diese jeweils von Regierung oder Landtag dem Staatsgerichtshof gemäss Art. 16 StGHG zur Begutachtung vorgelegt. Siehe M. Batliner, S. 152 mit Nachweisen.

Regierung eine Volksabstimmung anzusetzen. Dabei ist nicht klar, ob die Regierung an eine Frist gebunden ist.⁴⁹

Neben der ausformulierten Initiative sieht das Volksrechtesgesetz auch die Form der sogenannten einfachen Anregung zur Schaffung, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder der Verfassung vor (Art. 81 Abs. 1–4 VRG). Die einfache Anregung ist für den Landtag nicht verbindlich. Stimmt er dieser zu, so erledigt er die Angelegenheit im Sinne der Initianten; lehnt er die Initiative ab, fällt diese dahin. Die einfache Anregung ist demnach im Vergleich zur formulierten Initiative ein weit weniger effizientes Mittel zur Initiierung des Gesetzgebungsverfahrens. In der Praxis ist diese Form der Initiative denn auch seit Jahren nicht mehr benutzt worden.⁵⁰

Die formulierte Initiative zeichnet sich dagegen gerade dadurch aus, dass der Landtag auf den von den Initianten gewählten Wortlaut nicht den geringsten Einfluss nehmen kann. Falls die Initiative zulässig ist, vom Landtag aber abgelehnt wird, ist sie unverändert in der vorgeschlagenen Form dem Volk vorzulegen (Art. 82 Abs. 2 VRG).⁵¹

Die Unabänderlichkeit des Initiativtextes wird nun aber durch das Instrument des Gegenvorschlages wesentlich entschärft. Das Volksrechtesgesetz – nicht etwa die Verfassung – sieht vor, dass der Landtag dem Initiativtext einen solchen Gegenvorschlag als Abstimmungsalternative beigeben kann (Art. 82 Abs. 3 VRG). Der Gegenvorschlag konnte bis zur Einführung des doppelten Ja im Jahre 1987 recht gezielt zur Torpedierung von Volksinitiativen eingesetzt werden. Denn die Ja-Stimmen teilten sich regelmässig derart zwischen Initiativtext und Gegenvorschlag auf, dass keine Variante das absolute Mehr erreichte.⁵² Im Gegensatz zur Schweiz bestand in Liechtenstein auch keine Möglichkeit für das Initiativkomitee, seine Initiative zurückzuziehen, um zumindest dem Gegen-

⁴⁹ Siehe a.a.O., S. 156 mit Nachweisen.

⁵⁰ Vgl. a.a.O., S. 144f.

⁵¹ Dieser radikal innovative Zug der (formulierten) Volksinitiative wurde denn auch in der Schweiz bei deren Einführung im Jahre 1891 scharf kritisiert: Sie wurde als "anarchistisch", als "organisierte Revolution" angeprangert (a.a.O., S. 137 mit Nachweisen). Bei der Schaffung der liechtensteinischen Verfassung dreissig Jahre später waren indessen die direkt-demokratischen Rechte nicht mehr umstritten (Siehe Quaderer, vorne S. 127ff.). Die Initiative hat sich in Liechtenstein im übrigen auch als wesentlich erfolgreicher erwiesen als in der Schweiz: Von 23 Initiativbegehren wurden nicht weniger als zehn vom Volk angenommen (Waschkühn, S. 328).

⁵² Ausführlich zum Ganzen M. Batliner, S. 141–143.

vorschlag zum Erfolg zu verhelfen.⁵³ Dank der Einführung des doppelten Ja konnte diese den Volkswillen tendenziell verfälschende und nach Auffassung des Staatsgerichtshofes verfassungswidrige⁵⁴ Auswirkung des Gegenvorschlages beseitigt werden (Art. 83 und 84 VRG i.d.F. LGBl. 1987/49).⁵⁵

Im Zusammenhang mit der gescheiterten Gleichberechtigungsinitiative aus dem Jahr 1985 entstand eine Kontroverse darüber, ob ein Gegenschluss gegen eine Verfassungsinitiative im Landtag mit dem für Verfassungsänderungen nötigen qualifizierten Mehr⁵⁶ beschlossen werden muss. Die Frage wird in der Literatur bejaht.⁵⁷ Der seinerzeit mit der Gleichberechtigungsinitiative dem Volk vorgelegte Gegenvorschlag hatte nur das einfache Mehr der Abgeordneten auf sich vereinigt. Er war demnach verfassungswidrig. Wohl wegen des damals noch fehlenden doppelten Ja scheiterten dann in der Volksabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag.⁵⁸

III. Regierungsverfahren⁵⁹

Es ist darauf hingewiesen worden, dass mit der Ausarbeitung der allermeisten Gesetzesvorlagen die Regierung befasst ist. Diese Verfahrensstufe ist von grösster Bedeutung, da der Inhalt der meisten Gesetze schon in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens weitgehend festgelegt wird. Trotzdem hat das Regierungsverfahren bisher keine gesetzliche oder verwaltungsinterne Regelung erfahren.

Die Regierung lässt zumeist durch in- oder ausländische Fachbeamte oder Experten einen Gesetzesentwurf ausarbeiten. Diese Arbeit wird sehr häufig dadurch erleichtert, dass ausländisches Recht ganz oder teilweise übernommen wird. Im Bereich des Zivil- und Strafrechts hält man sich dabei häufig an österreichische, im Verwaltungsrecht primär an schweizerische Vorlagen. Sofern der fertige Gesetzesentwurf von der

⁵³ A.a.O., S. 157. So ist auch die heutige Gesetzeslage. Ein in der Landtagssitzung vom 24.2.1994, LTProt. 1994 I, S. 197ff., überwiesenes Postulat betreffend die Abänderung des Volksrechtgesetzes beinhaltet nun aber auch die Zulassung einer Rückzugsklausel.

⁵⁴ StGH-Gutachten 1986/10, LES 1987, S. 153.

⁵⁵ Siehe hierzu M. Batliner, S. 143f.

⁵⁶ Art. 111 Abs. 2 LV. Siehe hierzu hinten S. 219f.

⁵⁷ Siehe M. Batliner, S. 142f. mit Nachweisen.

⁵⁸ A.a.O., S. 143.

⁵⁹ Ausführlich hierzu Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 73f.

Regierung genehmigt wird, wird er mit einem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung bei den interessierten Kreisen geschickt. Die Vernehmlassungsadressaten setzen sich je nach Gesetzesvorlage unterschiedlich zusammen.⁶⁰ Sehr häufig einbezogen werden die Gemeinden, die Organisationen der Sozialpartner, die Standesorganisationen der Rechtsanwälte und Treuhänder sowie das Dekanat, nicht aber – zumindest in der Vergangenheit⁶¹ – die politischen Parteien. Indessen steht es jedem und jeder einzelnen frei, sich aus eigener Initiative an einem Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen. Das Vernehmlassungsverfahren hängt eng mit unserer Referendums- bzw. Konkordanzdemokratie zusammen: Es besteht nämlich immer die Gefahr, dass eine mit einem Gesetzesentwurf unzufriedene Interessengruppe das Referendum ergreift. Um diese Gefahr zu minimieren, sollen dem Gesetzesentwurf schon im vorparlamentarischen Verfahren allfällige referendumsträchtige Zähne gezogen werden.⁶²

Zusätzlich zum Vernehmlassungsverfahren wird ein Gesetzesentwurf auch noch den allenfalls betroffenen Verwaltungsstellen und routinemässig dem Rechtsdienst der Regierung zur verwaltungsinternen Stellungnahme zugeleitet.⁶³ Anschliessend wird die Regierungsvorlage ausgearbeitet, in welcher die von Interessengruppen und Verwaltungsstellen vorgeschlagenen Änderungen nach Tunlichkeit berücksichtigt werden. Für die formale Ausgestaltung der Regierungsvorlage gibt es seit dem Jahre 1990 legislative Richtlinien des Rechtsdienstes der Regierung. Die Regierungsvorlage wird dann als Bestandteil des sogenannten Berichts und Antrags dem Landtag zugeleitet. Dieser Bericht und Antrag ist seit dem Jahre 1983 einheitlich gegliedert und enthält neben dem Text der Vorlage allgemeine Ausführungen zu Anlass und Werdegang des Gesetzesprojektes sowie zur Verfassungsmässigkeit und zu den finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlage. Der Bericht und Antrag beinhaltet auch einen Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.

⁶⁰ Siehe hierzu die verschiedenen Vernehmlassungsbeispiele bei Waschkuhn, S. 298.

⁶¹ Soweit ersichtlich zum ersten Mal wurden bei der im Januar 1994 angelaufenen Vernehmlassung zu den beiden fürstlichen Verfassungsinitiativen betreffend die Neuregelung der Richterbestellung und die Schaffung eines verfassungsmässigen Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie offiziell auch die Parteien einbezogen.

⁶² Siehe auch hinten S. 221.

⁶³ Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 74, spricht in diesem Zusammenhang von "verwaltungsinterner Koordination".

IV. Parlamentarisches Verfahren

Der Bericht und Antrag wird den Abgeordneten laut Geschäftsordnung des Landtages (§ 17 GOLT) mindestens drei Wochen vor der jeweiligen Landtagssitzung zugestellt. Der Geschäftsverkehr zwischen Regierung und Landtag ist im übrigen nicht näher geregelt. Es gibt auch keinen Legislaturplan. Der Regierung steht es demnach frei, wann sie welche Vorlage dem Landtag zur Beratung zuleitet. Dagegen ist das eigentliche parlamentarische Verfahren durch die Geschäftsordnung des Landtages geregelt. Von zentraler Bedeutung für dieses Verfahrensstadium ist die Vorbesprechung der Gesetzesvorlagen in den Fraktionssitzungen, an denen auch die Regierungsmitglieder der jeweiligen Partei teilnehmen. Solange eine Partei über die absolute Mehrheit der Landtagsmandate verfügt, werden die meisten Vorlagen schon in diesem Stadium weitgehend vorentschieden.⁶⁴

Die Gesetzesberatung im Landtag ist in § 29 GOLT geregelt. Sie beginnt mit der Eintretensdebatte, bei der darüber entschieden wird, ob überhaupt in die Detailberatung eingetreten oder ob die Vorlage an eine vorberatende Kommission überwiesen oder an die Regierung zurückgewiesen werden soll. Falls Eintreten beschlossen wird, wird die Vorlage in drei Lesungen behandelt. In der ersten Lesung werden die Bestimmungen der Vorlage vorerst ohne Abstimmung einzeln durchberaten. Erst in der zweiten Lesung wird artikelweise abgestimmt. Die dritte Lesung erfolgt nur mehr als Schlussabstimmung über die gesamte Vorlage, sofern nicht nach der zweiten Lesung noch eine Kommission bestellt wird. Üblicherweise werden die Eintretensdebatte sowie die erste Lesung einerseits und die zweite und dritte Lesung andererseits in je einer Landtagssitzung durchgeführt. Obwohl in den einschlägigen §§ 22 und 23 GOLT nicht explizit geregelt, versteht es sich von selbst, dass die Gesetzesberatungen und -abstimmungen in öffentlichen Sitzungen und nicht etwa im geheimen Landtag durchzuführen sind, wie dies in den 30er und 40er Jahren noch teilweise geschehen ist.⁶⁵

Einfache Gesetze bedürfen bei einem Anwesenheitsquorum von zwei Dritteln der Zustimmung der absoluten Mehrheit der anwesenden Abgeordneten (Art. 58 Abs. 1 LV). Verfassungsgesetze bedürfen bei demsel-

⁶⁴ Ähnlich die Einschätzung von Allgäuer, S. 54f.

⁶⁵ Siehe etwa die Protokolle der Landtagssitzungen vom 2.9.1939, S. 2f. sowie vom 27.9.1940, S. 1ff.

ben Anwesenheitsquorum der Einstimmigkeit oder einer Mehrheit von mindestens drei Vierteln der Abgeordneten bei zwei aufeinanderfolgenden Landtagssitzungen (Art. 111 Abs. 2 LV). Der Landtag muss jedem Gesetz zustimmen, und zwar auch dann, wenn er die Abhaltung einer Volksabstimmung beschliesst. Eine Ausnahme vom Zustimmungserfordernis bildet nur die formulierte Volksinitiative, bei welcher der Volksentscheid den Landtagsbeschluss ersetzt (Art. 66 Abs. 6 LV).⁶⁶ Aber selbst über Volksinitiativen hat der Landtag zuerst zu beraten und abzustimmen, bevor er sie dem Volk vorlegt. Es war deshalb unzulässig, dass der Landtag im Jahr 1991 die Volksinitiative zur Beibehaltung der 6-Tage-Woche an den Schulen direkt dem Volk vorgelegt hat, ohne selbst vorgängig darüber abgestimmt zu haben.⁶⁷

Was die Landtagskommissionen angeht, so sind nur die Geschäftsprüfungskommission sowie die Untersuchungskommissionen in der Verfassung erwähnt (Art. 63 Abs. 1 und 63^{bis} LV). Die nach Bedarf für einzelne Gesetzesvorlagen zu bildenden vorberatenden Landtagskommissionen sind in der Geschäftsordnung des Landtages (§ 52 GOLT) geregelt. Die Landtagskommissionen bestehen aus drei bis fünf Mitgliedern. Seit der Erhöhung der Landtagsmandate auf 25 im Jahr 1988⁶⁸ dürfen keine stellvertretenden Abgeordneten mehr Einsitz in Kommissionen nehmen.

V. Referendum

Das Referendum⁶⁹ ist neben der Initiative die zweite direkt-demokratische Einrichtung unserer Verfassung. Abgesehen vom Finanz- und vom Staatsvertragsreferendum, welche hier nicht zu behandeln sind, kann das Referendum gemäss Art. 66 Abs. 1 und 2 LV gegen vom Land-

⁶⁶ Ebenso G. Batliner, vorne S. 51 Anm. 80.

⁶⁷ Ebenso M. Batliner, S. 155.

⁶⁸ Verfassungsgesetz vom 20.10.1987, LGBl. 1988/11.

⁶⁹ Der Begriff "Referendum" kann verschiedenes bedeuten: Im gegebenen Zusammenhang wird er entsprechend dem schweizerischen und liechtensteinischen Sprachgebrauch synonym mit dem spezifischen Ausdruck "Referendumsbegehren" verwendet. Grundsätzlich bedeutet aber "Referendum" nichts anderes als "Volksbefragung" oder, wie Art. 65 Abs. 2 LV ausdrücklich festhält, "Volksabstimmung". In diesem weiteren Sinne umfasst der Referendumsbegriff insbesondere auch die Abstimmung über eine Volksinitiative. Tatsächlich sind neben dem Referendum im engeren Sinn auch alle andern im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorkommenden Fälle einer Volksbefragung gemeinsam in einer einzigen Verfassungsbestimmung, nämlich in Art. 66 LV geregelt: So befasst sich Abs. 1 von Art. 66 LV nicht nur mit der mittels Referendumsbegehren erzwungenen, sondern auch mit der freiwilligen Abstimmung über vom Landtag

tag nicht dringlich erklärte Gesetze ergriffen werden. Die Quoren sind dieselben wie bei der Volksinitiative: 1000 Unterschriften oder drei übereinstimmende Gemeindeversammlungsbeschlüsse beim Gesetzesreferendum und 1500 Unterschriften bzw. vier Gemeindeversammlungsbeschlüsse beim Verfassungsreferendum. Auch das Prozedere für die Unterschriftenbeglaubigung ist gleich wie bei der Initiative (Art. 69 VRG). Indessen beträgt die Referendumsfrist nur 30 Tage ab Kundmachung des referendumpflichtigen Erlasses (Art. 70 Abs. 1 lit. a VRG), während die Frist für die Unterschriftensammlung bei der Volksinitiative, wie erwähnt, sechs Wochen beträgt. Bei Zustandekommen des Referendums hat die Regierung innert 14 Tagen eine Volksabstimmung anzuberaumen, welche innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist (Art. 72 Abs. 1 VRG).

Das Referendum wird in Liechtenstein weit weniger häufig ergriffen als in der Schweiz. Seit 1921 waren es nur sechzehn Referenden, doch waren nicht weniger als zehn erfolgreich.⁷⁰ Im Gegensatz zur Volksinitiative, die im Prinzip innovativ wirkt, ist das Referendum eine den status quo stabilisierende Einrichtung. Wie im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren schon ausgeführt wurde, hat allein schon das drohende Referendum einen prophylaktischen, innovationshemmenden Effekt. Für die Schweiz ist die Wirkung des Referendums denn auch schon mit derjenigen eines "konservativ gestimmten Oberhauses" verglichen worden.⁷¹

Im Unterschied zur Schweiz gibt es in Liechtenstein kein obligatorisches Referendum.⁷² Dagegen steht es dem Landtag frei, ein von ihm verabschiedetes Gesetz von sich aus dem Referendum zu unterstellen.

verabschiedete Gesetze. Weiter gibt der bisher totes Recht gebliebene Abs. 3 dem Landtag die Kompetenz, eine Volksbefragung über die Grundsätze eines zu erlassenden Gesetzes durchführen zu lassen. Schliesslich regelt Abs. 6 die Abstimmung aufgrund einer Volksinitiative. Siehe zum Ganzen auch M. Batliner, S. 177, der allerdings auf den umfassenden Referendumsbegriff der liechtensteinischen Verfassung nicht eingeht.

⁷⁰ Waschkuhn, S. 326.

⁷¹ M. Batliner, S. 180f. mit Nachweisen. Vgl. auch Ritter, Demokratie, S. 5f. und Waschkuhn, S. 324.

⁷² Allerdings bestehen zwei eher kuriose Ausnahmen: Auf Landesebene sieht Art. 51 des Steuergesetzes ein obligatorisches Referendum für den Fall einer mehr als 50%igen Erhöhung des Steuersatzes vor. Vgl. hierzu M. Batliner, S. 182 sowie Ritter, Demokratie, S. 7 Anm. 46. Beide äussern zu Recht Bedenken gegen diese allein auf Gesetzesstufe erfolgte Ausweitung der Volksrechte. Unter diesem Aspekt noch fragwürdiger ist die zweite Ausnahme. Denn nur gerade mittels Verordnung geregelt ist ein obligatorisches Gemeindereferendum für diejenigen Bauvorhaben, welche 20% der jährlichen Gesamtausgaben der jeweiligen Gemeinde übersteigen (Art. 1 der Verordnung LGBI. 1973/34).

Dieses sogenannte Behördenreferendum kommt in der Praxis häufig bei Vorlagen im Bereich der Volksrechte und des Steuerrechts sowie bei umstrittenen Gesetzesvorlagen zur Anwendung. Bei diesem Vorgehen mag zuweilen eine gewisse Angst vor der politischen Verantwortung mitspielen.⁷³ Falls jedoch mit Sicherheit mit der Ergreifung des Referendums zu rechnen ist, erhöhen sich unzweifelhaft die Erfolgchancen einer Vorlage, wenn der Landtag die Flucht nach vorn ergreift und von sich aus eine Abstimmung beschliesst.⁷⁴

In Liechtenstein sind zahlreiche Erlasse von vornherein dem Referendum entzogen. Laut Art. 4 und 10 des Zollvertrages sind die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung sowie die durch den Zollanschluss bedingten Erlasse auch in Liechtenstein anwendbar. Für ein eigenständiges liechtensteinisches Referendum bleibt kein Platz, zumal es sich bei den in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Erlassen auch nicht um Landtagserlasse im Sinne von Art. 66 Abs. 1 LV handelt.

Wie in der Schweiz kann bei uns ein Gesetz – anders als ein Staatsvertrag – durch Dringlicherklärung dem Referendum entzogen werden. Während in der Schweiz aber ein Erlass nur bei zeitlicher Dringlichkeit dem Referendum entzogen werden darf und auf ein Jahr befristet sein muss,⁷⁵ gelten diese Einschränkungen bei uns nicht. In der Literatur wird zwar zu Recht die Beschränkung der Dringlicherklärung auf Ausnahmefälle effektiver Dringlichkeit gefordert,⁷⁶ doch werden in der Praxis Finanzerlasse⁷⁷ nach wie vor routinemässig dringlich erklärt.⁷⁸ Für den Fall eines liechtensteinischen EWR-Beitrittes dürfte die Dringlichkeitserklärung wohl auch für EWR-Materie betreffende Gesetze in mehr oder weniger grossem Umfang zur Anwendung kommen.⁷⁹

⁷³ Vgl. Ritter, Demokratie, S. 7.

⁷⁴ Vgl. Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 75.

⁷⁵ Art. 89 bis BV. Vgl. Hangartner, S. 107f.

⁷⁶ So M. Batliner, S. 188 mit Verweis auf Ritter, Demokratie S. 7 und Schurti, S. 153.

⁷⁷ Es sind dies das Finanzgesetz samt dem Voranschlag sowie die Sammelnachtragskredite; Allgauer, S. 241 und 245. Dieser spricht sich zwar nicht gegen den Ausschluss des Referendums bei diesen Finanzerlassen aus, schlägt aber für sie ein besonderes Beschlussverfahren ohne Referendumsmöglichkeit vor, um so eine Zweckentfremdung des Dringlichkeitsrechts zu vermeiden; a.a.O., S. 186 und 243; vgl. auch M. Batliner, S. 187f. Eine solche Lösung würde indessen eine Abänderung von Art. 66 Abs. 1 LV voraussetzen.

⁷⁸ Während in den 30er und 40er Jahren auch zahlreiche andere Landtagserlasse dringlich erklärt wurden, ist dies in der jüngeren Vergangenheit kaum mehr geschehen. Vgl. aber immerhin das Verfassungsgesetz über die Regelung der Güterzusammenlegung (LGBL 1978/35) und dazu Waschkuhn, S. 206 mit Nachweisen.

⁷⁹ Siehe M. Batliner, S. 189, mit Nachweisen. Bruha/Büchel, S. 11, sprechen sich – abgesehen von einer Übergangsphase nach dem EWR-Beitritt – gegen eine Überstrapazierung

Nun hat das Volk an sich durchaus eine Möglichkeit, sich gegen den Ausschluss des Referendums zu wehren; und zwar durch die Ergreifung einer Volksinitiative auf Abschaffung oder Abänderung des dem Referendum entzogenen Erlasses. Dieses sogenannte "unechte Referendumsrecht"⁸⁰ in Form der Volksinitiative macht auch die 30tägige Referendumsfrist illusorisch, denn eine Initiative kann jederzeit lanciert werden. Selbst Verordnungen, die ja ebenfalls nicht referendumsfähig sind, können auf diese Weise zu Fall gebracht werden.⁸¹ Die Volksinitiative kann nun allerdings das Referendum nur dann ersetzen, wenn die Abschaffung oder Abänderung des zu bekämpfenden Erlasses überhaupt ein zulässiger Inhalt einer Initiative sein kann. Dies wäre jedenfalls bei den individuell-konkreten Finanzbeschlüssen und wohl auch bei Erlassen, welche zur Zollvertragsmaterie gehören,⁸² nicht der Fall.

VI. Abschlussverfahren

1. Fürstliche Sanktion

Damit ein Gesetz in Kraft treten kann, muss es gemäss Art. 9 LV vom Fürsten sanktioniert werden. Beim Sanktionsrecht handelt es sich um eine echte Prärogative des Fürsten, welche auch dessen Recht beinhaltet, einem Gesetz die Sanktion zu verweigern.⁸³ Eine solche Sanktionsverweigerung besteht sinnvollerweise im faktischen Nichtunterzeichnen des Erlasses. Bestünde nämlich die Sanktionsverweigerung in einem formellen fürstlichen Akt, käme der Regierungschef in die heikle Lage, ent-

des Dringlichkeitstrechts bei der Umsetzung von EWR-Richtlinien in liechtensteinisches Recht bzw. bei der entsprechenden Anpassung des liechtensteinischen Rechts an EWR-Verordnungen aus.

⁸⁰ Vgl. M. Batliner, S. 188 und Schurti S. 155, jeweils mit Verweis auf Kölz.

⁸¹ Vgl. M. Batliner, S. 191 mit weiteren Nachweisen. So hätte etwa die gescheiterte Volksinitiative aus dem Jahre 1991 betreffend Beibehaltung der 6-Tage-Woche an den Schulen als höherrangiges Recht die Regierungsverordnungen über den freien Samstag derogiert. Siehe hierzu a.a.O., S. 167 Anm. 160.

⁸² Eine solche gegen einen aufgrund des Zollvertrages geltenden Erlass gerichtete Initiative wäre zollvertragswidrig. Es fragt sich folglich, welchen Rang man dem Zollvertrag im Verhältnis zum inländischen Recht einräumt. Die Regierung scheint dahin zu tendieren, dem Zollvertrag zumindest Übergesetzesrang einzuräumen (Postulatsbeantwortung über die Anwendbarkeit des Völkerrechts vom 17.11.1981, S. 14; zitiert bei M. Batliner, S. 190). Unklar wäre dann allerdings die Rechtslage bei einer entsprechenden Verfassungsinitiative.

⁸³ In anderen europäischen Monarchien ist die Sanktionsverweigerung hingegen praktisch kaum mehr durchsetzbar. Siehe M. Batliner, S. 17 Anm. 13.

scheiden zu müssen, ob er diesen Akt gegenzeichnet oder nicht.⁸⁴ Die Sanktionsverweigerung wirkt wie ein absolutes Veto, welches im Gegensatz etwa zum suspensiven Veto des amerikanischen Präsidenten vom Parlament nicht mehr überstimmt werden kann. Der Fürst kann also jedes Gesetzgebungsprojekt definitiv vereiteln. Kontrovers ist, ob aus diesem Sanktionsverweigerungsrecht auch eine sogenannte politische Richtlinienkompetenz des Fürsten und damit ein Weisungsrecht gegenüber der Regierung abgeleitet werden kann. Ein solches Weisungsrecht wird aber, wie schon erwähnt, in der Literatur neuerdings mehrheitlich verneint.⁸⁵

Wie bekannt ist, hat der verstorbene Fürst Franz Josef II. die Sanktion eines Gesetzes nur einmal im Zusammenhang mit einer Jagdgesetzvorlage verweigert. Diese Vorlage aus dem Jahre 1961 war aus einer Volksinitiative hervorgegangen und hatte auch im Landtag keine Zustimmung gefunden.⁸⁶ In welchem Umfang Fürst Franz Josef II. auch mit der Drohung der Sanktionsverweigerung operierte, lässt sich nicht belegen. Einzelne Beispiele solcher Einflussnahmen, so bei der Einführung der Ehescheidung oder des neuen Strafrechts, sind allerdings bekannt.⁸⁷

Seit dem Regierungsantritt von Fürst Hans-Adam II. hat sich die Situation beträchtlich verkrampft. Einerseits wurden – offenbar versehentlich – einzelne Gesetze kundgemacht, ohne dass sie vom Monarchen sanktioniert worden waren;⁸⁸ andererseits hat der Fürst in seiner relativ kurzen Amtszeit bei mehreren Gesetzen die Sanktionierung entweder verweigert oder die Verweigerung angedroht. Verweigert hat er die Sanktionierung der Revision des Staatsgerichtshofgesetzes.⁸⁹ Zwei Gesetzesvorlagen (Beamten- und Schulgesetz) sind wegen der Androhung der Sanktionsverweigerung seit längerem auf Eis gelegt.⁹⁰ Im Zusammenhang mit der gescheiterten ersten Volksinitiative auf Einführung des Staatsvertragsreferendums hatte der Fürst öffentlich die Sanktionsver-

⁸⁴ G. Batliner, vorne S. 91f.

⁸⁵ Ausführlich hierzu Willoweit, S. 203-207. Vgl. auch vorne S. 211f.

⁸⁶ Vgl. M. Batliner, S. 17 Anm. 13.

⁸⁷ Vgl. auch Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 75, der die prophylaktische Wirkung des Sanktionsverweigerungsrechts besonders herausstreicht.

⁸⁸ Siehe hierzu die Ausführungen von Regierungschef Brunhart im Landtag, LTProt. 1992 I, S. 343 und IV, S. 2324.

⁸⁹ Siehe die Beantwortung der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Paul Vogt in der Landtagssitzung vom 24.2.1994, LTProt. 1994 I, S. 266.

⁹⁰ M. Batliner, S. 17 Anm. 13 und Waschkuhn, S. 120.

weigerung in Aussicht gestellt.⁹¹ Für die Zukunft sind zweifellos weitere Kraftproben im Zusammenhang mit dem Sanktionsverweigerungsrecht des Fürsten zu erwarten.

2. Gegenzeichnung durch den Regierungschef

Zusätzlich zur Sanktion durch den Fürsten muss ein Gesetz gemäss Art. 85 LV auch noch durch den Regierungschef gegengezeichnet werden. Dies ist aber – ausser etwa im Falle der klaren Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes – eine Formsache. Es ist kaum denkbar, dass sich der Regierungschef ohne äusserst schwerwiegende Gründe gegen Landtag und Fürsten stellt, indem er ein von beiden gutgeheissenes Gesetz nicht gegenzeichnet. Denn sein politisches Schicksal hängt direkt von diesen beiden Verfassungsorganen ab.^{92,93}

3. Kundmachung

Bevor ein Gesetz in Kraft treten kann, muss es noch, in einem letzten Akt des Gesetzgebungsverfahrens, gemäss Art. 67 LV im Landesgesetzblatt kundgemacht werden. Es ist ein elementarer rechtsstaatlicher Grundsatz, dass das geltende Recht den Bürgern und Bürgerinnen möglichst im integralen Wortlaut zur Kenntnis gebracht werden muss. Die Kundmachung erfolgt durch Regierungsbeschluss. Wenn nichts anderes vorgesehen wird, tritt das jeweilige Gesetz laut Art. 67 Abs. 1 LV acht Tage nach der Kundmachung in Kraft. Meist wird indessen das Inkrafttreten am Kundmachungstag vorgesehen. Bei der EWR-Gesetzgebung ist das Inkrafttreten zudem ganz oder teilweise von der Bedingung abhängig gemacht worden, dass Liechtenstein effektiv dem EWR beitrifft.⁹⁴

⁹¹ Maulwurf Nr. 14, Januar 1989, S. 3.

⁹² Ebenso Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 75f. und Kieber, hinten S. 320.

⁹³ Eine ungleich wichtigere Rolle spielt der Regierungschef natürlich bei der Gegenzeichnung von einseitigen Akten des Fürsten, wie etwa dem Erlass von fürstlichen Verordnungen oder gar von Notverordnungen. Vgl. hierzu G. Batliner, vorne S. 88, und Kieber, hinten S. 320f.

⁹⁴ Ganz vom EWR-Beitritt abhängig gemacht wurde das Inkrafttreten bei folgenden Gesetzen: LGBl. 1992/110–114, 120, 121; 1993/6–13, 19–25, 47–50; nur für einzelne Bestimmungen ist dies der Fall bei den Gesetzen LGBl. 1993/37 und 41–44.

Ein heikles Kundmachungsproblem stellt sich im Zusammenhang mit dem Zollvertrag und potentiell auch mit dem EWR-Vertrag: Laut Art. 2 des Einfuhrungsgesetzes zum Zollvertrag (LGBL 1924/11) treten die aufgrund dieses Vertragswerkes anwendbaren schweizerischen Erlasse in Liechtenstein parallel zur Schweiz in Kraft, unabhängig davon, ob sie bei uns überhaupt kundgemacht wurden. Auf eine separate liechtensteini-sche Kundmachung wurde denn auch während Jahrzehnten verzichtet. Der Staatsgerichtshof hat im Jahre 1983 entschieden, dass auch Zollver-tragsmaterie betreffende Erlasse in Liechtenstein im Wortlaut kundzu-machen seien, sofern sie Wirkung für den einzelnen haben. Es genüge nicht mehr, lediglich auf die Kundmachung in der schweizerischen Amt-lichen Sammlung zu verweisen.⁹⁵ Im Jahr 1990 bekräftigte der Staatsge-richtshof diese Auffassung. Damit wurde die Wirkung eines inzwischen erlassenen Kundmachungsgesetzes, welches die bisherige Praxis im wesentlichen fortschrieb, stark relativiert.⁹⁶

Diese strengen Kundmachungsanforderungen verursachen in Anbe-tracht der über 700 Erlasse, die heute in Liechtenstein gelten, beträchtl-iche praktische Probleme,⁹⁷ zumal ja auch einschlägige schweizerische Revisionen in Liechtenstein umgehend kundgemacht werden sollten. Mit noch grösseren praktischen Problemen verbunden wäre die Einhal-tung strenger Kundmachungsvorschriften im Hinblick auf das weit umfangreichere EWR-Recht.⁹⁸ Für den Fall des EWR-Beitritts wurde denn auch vorgesehen, bei den aufgrund des EWR-Abkommens in Liechtenstein anwendbaren Erlassen ungeachtet der verfassungsrechtli-chen Problematik auf eine integrale Kundmachung zu verzichten und stattdessen auf das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften zu ver-weisen.⁹⁹ Inzwischen ist nun aber eine erneute, umfassende Revision des Kundmachungsgesetzes in der Vernehmlassung, mit welcher den vom Staatsgerichtshof formulierten Kundmachungsanforderungen in ver-stärktem Masse Rechnung getragen werden soll. So ist insbesondere vor-gesehen, dass schweizerische Erlasse in Form der Schweizerischen Systematischen Sammlung im vollen Wortlaut auch in den Gemeindekanz-

⁹⁵ StGH 1981/18, LES 1983, S. 39. Ausführlich hierzu Becker, S. 85-88.

⁹⁶ StGH 88/22 und 89/1, LES 1990, S. 1. Siehe Becker, S. 105-107; vgl. auch Büchel/Becker, S. 91f. und Ritter, Gesetzgebungsverfahren, S. 76.

⁹⁷ Büchel/Becker, S. 90 Anm. 18.

⁹⁸ Vgl. Bruha/Büchel, S. 11f. und Ritter, a.a.O.

⁹⁹ Art. 67 Abs. 3 LV i.d.F. LGBL 1992/111 sowie Art. 18a Kundmachungsgesetz i.d.F. LGBL 1992/112.

leien aufliegen. Das Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften soll indessen nach wie vor nur bei der Regierungskanzlei eingesehen werden können.¹⁰⁰

VII. Ausblick

Das liechtensteinische Gesetzgebungsverfahren ist geprägt vom relativ komplizierten Zusammenwirken mehrerer Verfassungsorgane. Ohne die Kooperation zwischen Volk bzw. Landtag, der Regierung und dem Fürsten kann kein Gesetz entstehen. Gerade am Gesetzgebungsverfahren hat sich nun aber in den letzten Jahren mit drastischer Deutlichkeit die Störungsanfälligkeit der liechtensteinischen Mischverfassung gezeigt. Die anstehende Verfassungsdiskussion um die Frage der Neudefinition des Verhältnisses von demokratischem und monarchischem Prinzip wird sich denn auch schwergewichtig mit der Reform des Gesetzgebungsverfahrens zu befassen haben.

¹⁰⁰ Siehe den Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung der Verfassung und die Gesamtrevision des Kundmachungsgesetzes vom 20.1.1994; siehe insbesondere die Art. 11, 15a und 17a des Vernehmlassungsentwurfes.

Literaturverzeichnis

- Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1989 (LPS, Bd. 13)
- Batliner, Gerard, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention (zit. G. Batliner, Rechtsordnung), in: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, Vaduz 1990 (LPS, Bd. 14); S. 91–180
- Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921, in: Arno Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16); S. 281–300
- Batliner, Martin, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein (zit. M. Batliner), Freiburg/Schweiz, 1993
- Becker, Stefan, Zur innerstaatlichen Geltung des im Fürstentum Liechtenstein aufgrund Völkerrecht anwendbaren ausländischen Rechtsbestandes (2. Teil), LJZ Jg. 14 (1993), S. 71–119
- Bruha, Thomas/Büchel, Markus, Staats- und völkerrechtliche Grundlagen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, LJZ Jg. 13 (1992), S. 3–17
- Büchel, Markus/Becker, Stefan, Zur innerstaatlichen Geltung des im Fürstentum Liechtenstein aufgrund Völkerrecht anwendbaren ausländischen Rechtsbestandes (1. Teil), LJZ Jg. 13 (1992), S. 89–94
- Fehr, Josef Alexander, Grundverkehrsrecht und Eigentumsgarantie im Fürstentum Liechtenstein, Schaan 1984
- Hangartner, Yvo, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980
- Nawiasky, Hans, Rechtsgutachten über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des Vorgehens des Fürstlich Liechtensteinischen Regierungschefs Dr. Josef Hoop in der Spitzelaffäre Baron Vogelsang, St. Gallen 1937
- Ritter, Michael, Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz (zit. Ritter, Demokratie), LJZ Jg. 11 (1990), S. 2–8
- Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein (zit. Ritter, Gesetzgebungsverfahren), LJZ Jg. 12 (1991), S. 71–77
- Rezension von: Andreas Schurti, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (zit. Ritter, Rezension), LJZ Jg. 10 (1989), S. 82–84
- Schneider, Hans, Gesetzgebung, Heidelberg 1982
- Schurti, Andreas, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, St. Gallen 1989

Verfassung- und Gesetzgebung

Waschkuhn, Arno, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, Vaduz 1994, (LPS, Bd. 18)

Wildhaber, Luzius, Erfahrungen mit der europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 1979 II, S. 229-379

Willoweit, Dietmar, Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in: Arno Waschkuhn (Hrsg.) Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 191-207

Andreas Schurti

Das Verordnungsrecht der Regierung Finanzbeschlüsse

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Allgemeines</i>	235
1. Einleitung	235
2. Verfassungsauslegung	236
3. Wesentliche Verfassungsbestimmungen	238
4. Abgrenzungen	240
a) Generell-abstrakte Gesetze und Verordnungen einerseits und individuell-konkrete Einzelakte (Verfügungen, Entscheidungen, Verwaltungsbote) andererseits	240
b) Verwaltungs- und Rechtsverordnungen	241
c) Verordnungen des Fürsten und der Regierung	244
d) Parlamentsverordnungen	245
<i>II. Gemeinsame Grundlagen des Verordnungs- und Finanzrechtes</i>	245
1. Legalitätsprinzip	246
2. Demokratieprinzip	247
3. Stufenbau der Rechtsordnung	248
4. Gewaltenteilung	249
<i>III. Verordnungsrecht der Regierung</i>	250
1. Illustrationsfall: Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche	250
2. Herrschende Lehre und Rechtsprechung	252
a) Totalvorbehalt	252
b) Zulässiger Inhalt von Verordnungen	253
c) Kriterien zur Bestimmung des zulässigen Inhaltes von Verordnungen	255
3. Erlassverfahren	257
4. In- und Ausserkrafttreten	257
5. Überprüfung durch den Staatsgerichtshof	257

<i>IV. Finanzbeschlüsse</i>	258
1. Totalvorbehalt	258
2. Voranschlag als Rechtsgrundlage für Ausgaben	258
3. Finanzreferendum	259
a) Verfassungsbestimmung	259
b) Ausgabe und Anlage	260
c) Gebundene und neue Ausgabe	261
<i>Quellen- und Literaturverzeichnis</i>	264

I. Allgemeines

1. Einleitung

Wenn nachfolgend ohne Präzisierung von "Verordnungen" gesprochen wird, sind Rechtsverordnungen der Regierung gemeint. Auf Verordnungen anderer Staatsorgane oder auf Verwaltungsverordnungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Nicht behandelt werden das gesamte Notverordnungsrecht¹ und vom Landtag "genehmigte" Verordnungen.² Auf Verordnungen anderer Organe als der Regierung wird nur kurz hingewiesen. Auch auf die Rechtsnatur des Budgets und auf die einzelnen Kreditarten wird nicht eingegangen.

Eigentlich werden zwei Themata behandelt, nämlich das Verordnungsrecht der Regierung einerseits und die Finanzbeschlüsse andererseits. Meistens werden diese nicht nebeneinander abgehandelt. Auch kann man sich darüber streiten, inwiefern es sich beim Erlass von Finanzbeschlüssen tatsächlich um Rechtssetzung handelt. Trotzdem lassen sich beide Themata gut verbinden. Mindestens eine Gemeinsamkeit haben sie: es geht um die Verteilung und Kontrolle der Macht im Staat.

Weil so unterschiedliche Organe für den Erlass von Gesetzen, Finanzbeschlüssen und Verordnungen zuständig sind, ergibt sich unmittelbar die Forderung nach einer Präzisierung dieser Begriffe. Hier stösst man aber oft auf Schwierigkeiten, die der Laie nicht vermuten würde. Die Verfassung gibt direkt keinerlei Auskunft.³

Zwei *Verordnungsbegriffe*, die heute oft verwendet werden, sollen das Problem erläutern:

¹ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 243ff.

² Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 334ff.

³ "... der Begriff der Verordnung (ist) in der liechtensteinischen Verfassung nirgends zwingend festgelegt ..." (StGH 1978/12, S. 8 [unveröffentlicht]).

“Verordnungen sind die rechtsetzenden Erlasse, die ausserhalb des Verfahrens der Verfassungsgebung oder des Verfahrens der formellen Gesetzgebung von einer Instanz einseitig erlassen werden.”⁴

“Generelle Normen, die nicht in Gesetzesform ergehen und sich an einen unbestimmten Adressatenkreis richten, gelten als Verordnungen.”⁵

Insbesondere aus der ersten Definition ergibt sich folgendes: Einerseits sind die *äusseren Strukturen* der Verordnung gleich denen von Gesetz und Verfassung. Es handelt sich um Rechtssätze⁶, die lediglich durch das Erlassverfahren zu unterscheiden sind. Sie alle haben Rechtssatzcharakter, was sie vom Einzelakt trennt.⁷ Andererseits sagt keine der Definitionen irgendetwas über den zulässigen *Inhalt* von Verordnungen aus. Es schliesst sich damit der Kreis: Die Unterscheidung von Verfassung, Gesetz und Verordnung ist wichtig, weil nicht die selben Staatsorgane bei deren Erlass beteiligt sind. Um herauszufinden, wann welches Staatsorgan zuständig ist, muss daher genauer festgelegt werden, was Verfassung, Gesetz und Verordnung sind. Bei der Suche nach einer Bestimmung der Begriffe “Verfassung”, “Gesetz” und “Verordnung” stossen wir auf inhaltsleere Definitionen, die wiederum nur auf die zum Erlass zuständigen Organe verweisen. Wir drehen uns im Kreis. Es muss offensichtlich weiter ausgeholt werden.

2. Verfassungsauslegung

Um den Bereich des Verordnungsrechtes der Regierung auszuloten, ist es unerlässlich, die Verfassung auszulegen. Diesbezüglich muss darauf hingewiesen werden, dass nicht nur in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, sondern auch in der Lehre eine gewisse Methodenvielfalt existiert.⁸ Bis in die jüngste Zeit hatte man insbesondere auch noch dem

⁴ Hangartner I, S. 194.

⁵ StGH 1978/12, S. 8 (unveröffentlicht).

⁶ Rechtssätze werden heute als generell-abstrakte Normen definiert. Vgl. für Deutschland: Achterberg, Parlamentsrecht, S. 712ff., S. 726, mit Hinweisen; für die Schweiz: Cottier, Gesetzliche Grundlage, S. 7f.; Jaag, Rechtssatz und Einzelakt, S. 109f.; Imboden/Rhinow I, Nr. 5 (S. 29ff.); Rhinow/Krähenmann, Nr. 5 (S. 15ff.); für Oesterreich: Kelsen, Reine Rechtslehre, S. 235; Barfuss, Weisung, S. 13f.

⁷ Vgl. Imboden/Rhinow I, Nr. 5 B II a (S. 35f.).

⁸ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 9f.

*monarchischen Prinzip*⁹ als *Zuständigkeitsvermutung* gefrönt.¹⁰ Dieses galt in der konstitutionellen Monarchie vor dem Ersten Weltkrieg und besagte, dass die Exekutive absolute Handlungsfreiheit habe, soweit die Verfassung oder Gesetze diese nicht ausdrücklich einschränkten. Bei fehlender Regelung bestand eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Monarchen und seiner Exekutive.¹¹ Darin wurde der „juristische Kern“¹² des monarchischen Prinzips gesehen. Die Regierung konnte entsprechend dieser Lehre unbeschränkt gesetzes- und verfassungsergänzend Verordnungen erlassen. Insbesondere Pappermann vertrat diese Ansicht auch noch für die heutige Verfassung Liechtensteins.¹³ Diese Auslegung läuft dem Vorbehalt des Gesetzes entgegen, wonach die Staatstätigkeit auf einem Gesetz beruhen muss, soweit die Verfassung nicht Ausnahmen gestattet.¹⁴ Sie wird in der neueren liechtensteinischen Lehre zu Recht abgelehnt.¹⁵ Indirekt kann auch angenommen werden, dass sie vom Staatsgerichtshof nicht anerkannt wird, da ansonsten von diesem nicht ein streng verstandener Vorbehalt des Gesetzes unterstützt werden könnte.

Jedenfalls scheint es verfehlt, nicht zu beachten, dass die heutige Verfassung sich wesentlich von jener von 1862 unterscheidet. Dies scheint vor allem Pappermann übersehen zu haben. Die heutige Verfassung ist aus einer revolutionären Situation heraus geschaffen worden.¹⁶ Die Demokratisierung auf allen staatlichen Ebenen wurde gefordert und meist auch durchgeführt. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Der diesbezüglich jüngste Schritt wurde mit der Einführung des Staatsvertragsreferendums gemacht (Art. 66^{bis} LV). „Der demokratische Charakter der Verfassung ist gewollt und betont.“¹⁷ Die Rechte des Fürsten wurden beschränkt, die des Landtages erweitert. Es wurden direkt-

⁹ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 88ff., 96ff., 117f.

¹⁰ Pappermann, Amtsenthebung, S. 610; vgl. ders., Verordnungsrecht, S. 363, 367; Ermacora, Staatsverträge, S. 125f.

¹¹ Huber I, S. 654; Huber III, S. 12; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 48.

¹² Jellinek, Staatslehre, S. 705.

¹³ Pappermann, Regierung, S. 66ff., 82; ders., Verordnungsrecht, S. 371ff.

¹⁴ Hangartner I, S. 201.

¹⁵ Batliner, Einführung, in diesem Band, S. 21ff., 27ff.; Schurti, Verordnungsrecht, S. 117f.; Willoweit, Stellvertretung des Landesfürsten, S. 124f.; ders., Verfassungsinterpretation, S. 195.

¹⁶ Vgl. Quaderer, Der historische Hintergrund, in diesem Band, S. 105ff.

¹⁷ LES 1987/152.

demokratische Rechte¹⁸ eingeführt. Das Volk hatte sich mindestens zu einer dem Fürsten gleichwertigen Staatsgewalt aufgeschwungen.¹⁹

Selbst wenn die Geschichte nicht diese Wendung genommen hätte, könnte das monarchische Prinzip kaum noch als Zuständigkeitsvermutung aufrechterhalten werden. Macht muss nämlich längerfristig nicht nur legal, sondern auch legitim sein. Daran würde es aber mangeln. Die Monarchie steckt schon lange in einer Legitimationskrise.²⁰

3. Wesentliche Verfassungsbestimmungen

Die Art. 65 und 66 der Verfassung bringen zum Ausdruck, dass die Frage, ob ein gewisser Rechtsstoff in die Form eines Gesetzes oder einer Verordnung der Regierung gegossen werden soll, für die Frage der Machtverteilung und Kontrolle der Macht im Staat zentral ist. Ebenfalls um die Machtverteilung und die Kontrolle der Macht im Staat geht es bei der Frage, was unter einem Finanzbeschluss zu verstehen ist, der eine einmalige Neuausgabe von mindestens 50 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von mindestens 20 000 Franken zur Folge hat.

Art. 65 der Verfassung bestimmt, dass ohne Mitwirkung des Landtages kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden darf. Zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes sind grundsätzlich erforderlich:²¹

1. die Zustimmung des Landtages,
2. die Sanktion des Landesfürsten,

¹⁸ Vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 71ff.

¹⁹ Vgl. Batliner, Einführung, in diesem Band, S. 40ff.; Batliner Martin, Volksrechte, S. 22; Niedermann, Liechtenstein und die Schweiz, S. 29f., der die heutige Verfassung weniger auf einen Willensakt des Fürsten als auf den Landtagsbeschluss vom 24.8.1921 zurückführt; Beck, Einführung, S. 2f., wonach die "wichtigste Errungenschaft der neuen Verfassung ... in der tatsächlichen Übernahme der Staatsgewalt durch das Volk [bestand]". Das Schwergewicht sei in die Volksvertretung verlegt worden.

²⁰ Das monarchische Prinzip mit seinen Essenzen wurde früher mit dem Gottesgnadentum abzustützen und zu interpretieren versucht. Schon im 19. Jahrhundert bestand jedoch keine religiös-sakrale Weltordnung mehr. Vielmehr wurde sie durch die Entwicklung zum modernen Staat durch eine weltlich-rationale Herrschaft ersetzt. Im übrigen verneint die Verfassung die Existenz des Gottesgnadentums durch die Einrichtung des Staatsgerichtshofes. Ein Verfassungsgericht auch zur Überwachung des Monarchen von Gottes Gnaden wäre widersprüchlich. Die Demokratie gilt heute als die einzige Legitimation staatlicher Macht, gar als Gradmesser für die Gerechtigkeit (vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 21). Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 96ff., 117f.

²¹ Vgl. Hoch, Verfassung- und Gesetzgebung, in diesem Band, S. 206f.

3. die Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs oder seines Stellvertreters,
4. die Kundmachung im Landesgesetzblatt und
5. eine Volksabstimmung nach Massgabe des Art. 66 der Verfassung.

Art. 66 Abs. 1 der Verfassung fährt wie folgt fort:

“Jedes vom Landtage beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz, ebenso jeder von ihm nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von 50 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von 20 000 Franken verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb dreissig Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens eintausend wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.”

Die Art. 65 und 66 der Verfassung verdeutlichen, dass das Referendumsrecht²² an die Begriffe des Gesetzes und des Finanzbeschlusses, der eine Neuausgabe von 50 000 Franken bzw. 20 000 Franken verursacht, anknüpft.

Auch Art. 64 der Verfassung knüpft bezüglich des Initiativrechts²³ an den Begriff des Gesetzes an. Neben dem Landtag, der Regierung und dem Landesfürsten (dadurch, dass er Vorlagen der Regierung zur Vorlage an den Landtag unterbreitet)²⁴ können auch eintausend oder mehr wahlberechtigte Landesbürger schriftlich oder wenigstens drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse das Begehren auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes stellen.²⁵ Es zeigt also auch diese Bestimmung, dass die Frage, welche Regelungsinhalte in die Form eines Gesetzes und welche in die Form einer Verordnung gegossen werden können und dürfen, zentrale Fragen der Machtverteilung im Staat betreffen.

²² Vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 177ff.

²³ Vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 135ff.

²⁴ Vgl. Batliner, Einführung, in diesem Band, S. 68ff.; Batliner Martin, Volksrechte, S. 138; Willoweit, Verfassungsinterpretation, S. 203ff.; Art. 11 der Geschäftsordnung der fürstlichen Regierung vom 12. Juli 1965, LGBI. 1965/35.

²⁵ Vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 167ff.

Während also bezüglich der Gesetze und gewisser Finanzbeschlüsse (neuerdings auch bezüglich der Staatsverträge [Art. 66^{bis} LV])²⁶ die Zustimmung sowohl des Landtages, des Fürsten, des Regierungschefs und im Regelfall auch des Wahlvolkes notwendig ist (letzteres kann auch stillschweigend zustimmen, indem es das Referendum nicht ergreift), trifft dies für Verordnungen der Regierung nicht zu. Die Mitwirkung von Landtag, Fürst und Volk ist nicht erforderlich. Nur die Regierung ist zuständig. Daraus ergibt sich das Erfordernis, die Verordnungen der Regierung und die Finanzbeschlüsse von den wichtigsten Staatsakten wenigstens rudimentär abzugrenzen bzw. die Verordnungen der Regierung zu definieren, soweit es an dieser Stelle überhaupt schon möglich ist.

Neben Art. 64, 65 und 66 sind die Art. 10 und 92 der Verfassung von grosser Bedeutung. Art. 92 Abs. 2 bestimmt (wie Art. 78 LV), dass sich die gesamte Landesverwaltung innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen hat. Darin wird allgemein die Verankerung des Legalitätsprinzips in der liechtensteinischen Verfassung gesehen. Art. 10 ist zusammen mit Art. 92 Abs. 1 der Verfassung insbesondere für die Bestimmung des Ordnungsrechtes der Regierung und des Fürsten von Bedeutung. Auf diese Bestimmungen wird unten näher eingegangen.²⁷

4. Abgrenzungen

a) Generell-abstrakte Gesetze und Verordnungen einerseits und individuell-konkrete Einzelakte (Verfügungen, Entscheidungen, Verwaltungsbote) andererseits

Gesetz und Verordnung enthalten generell-abstrakte Regelungen, nämlich Rechtssätze²⁸. Demgegenüber enthalten Verfügungen, Verwaltungsakte oder Gerichtsentscheidungen individuell-konkrete Anordnungen. Ein Referendum ist gegen individuell-konkrete Anordnungen grundsätzlich nicht möglich.

²⁶ Vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 183ff.

²⁷ Vgl. unten, S. 246f. bezüglich Art. 92 Abs. 2 (und 78) LV und S. 244f. bezüglich der Art. 10 und 92 Abs. 1 LV.

²⁸ Batliner Martin, Volksrechte, S. 179; Schurti, Ordnungsrecht, S. 152ff., 200f. Vgl. oben, S. 235f.

Das Finanzreferendum stellt insofern eine Ausnahme dar, als es dem Volk die Möglichkeit gibt, gegen individuell-konkrete (Einzelfall-) Entscheidungen der Behörden mit dem Referendumsrecht anzugehen.²⁹

b) Verwaltungs- und Rechtsverordnungen³⁰

Verwaltungsverordnungen unterscheiden sich von "normalen" Verordnungen, oft auch "Rechtsverordnungen" genannt, gelegentlich dadurch, dass sie nicht publiziert werden.³¹ Zu den Verwaltungsverordnungen zählten insbesondere früher auch Anstaltsordnungen, z.B. von Schulen oder Gefängnissen. So wurde beispielsweise bis zum Erlass des Strafvollzugsgesetzes³² der Strafvollzug in Liechtenstein zu einem grossen Teil durch die alte, unpublizierte Gefängnisordnung³³ geregelt. Vorschriften über die Leibesvisitation, die Tagwacht und Bettruhe, die Duschmöglichkeiten (zweimal wöchentlich), Spaziergänge (täglich eine halbe Stunde, ausser an Samstagen, Sonn- und Feiertagen), Kontrolle der Briefpost etc. waren in ihr enthalten.

Gerechtfertigt wurde die Existenz der Verwaltungsverordnungen vor allem damit (teilweise geschieht dies auch heute noch), dass sich die Verwaltungsverordnungen im Gegensatz zu den Rechtsverordnungen nur an die (untergeordneten) Organe der Verwaltung oder die zum Staat in einem besonderen Rechtsverhältnis stehenden Bürger richteten und keine unmittelbaren Rechtswirkungen zugunsten oder zu Lasten Dritter (d.h. ausserhalb der Verwaltung stehender Personen) entfalteten. Sie würden nicht Freiheit und Eigentum oder die Willenssphären der Rechtssubjekte betreffen, weshalb ihnen auch der Rechtssatzcharakter abgesprochen wurde.³⁴ Folglich seien sie auch für die Gerichte unverbindlich.³⁵

²⁹ Batliner Martin, Volksrechte, S. 186.

³⁰ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 43ff.

³¹ Vgl. BGE 107 Ib 51f.; Pappermann, Regierung, S. 78; dens., Verordnungsrecht, S. 365.

³² Strafvollzugsgesetz vom 5.10.1983, LGBI. 1983/53.

³³ Gefängnisordnung vom 5.10.1972, als Anlage dem Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 26.10.1982 zur Schaffung eines Strafvollzugsgesetzes beigegeben.

³⁴ Vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 368; Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 232f.; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 142; Magiera, Regelungsgewalt, S. 6ff.; Marxer, Organisation, S. 14.

³⁵ Vgl. BGE 107 Ib 51f., wonach auch verwaltungsinterne Richtlinien vorwiegend technischer Art keine verbindlichen Rechtssätze darstellen, aber vom Bundesgericht doch als "Ausdruck des Wissens und der Erfahrung der Fachstellen" angesehen werden, sodass es

Es wurde und wird teils auch heute noch zwischen Normen, die nur innerhalb der Verwaltung, und solchen, die auch ausserhalb des Verwaltungsapparates Wirkungen zeitigen, unterschieden. In der Lehre, aber eigentlich auch in der Rechtsprechung, wurden diese Mängel schon erkannt. Einerseits beweist bereits der Umstand, dass die Normen des "Aussenrechts", z.B. Gesetze und Rechtsverordnungen, sich ausschliesslich auf den Innenbereich beziehen können, dass diese Unterscheidung nicht weiterhilft. Andererseits ist es für den Bürger nicht von Belang, "ob die Einzelakte, die ihn betreffen, auf einer ihn unmittelbar berechtigenden oder verpflichtenden Bestimmung oder auf einer Verwaltungsvorschrift beruhen, die nur an das entscheidende Organ gerichtet und nur diesem gegenüber verbindlich ist. Im Ergebnis wirken sich die Verwaltungsanweisungen und Rechtsverordnungen für den Bürger oft gleich aus."³⁶

Dies lässt sich auch an folgendem Beispiel verdeutlichen: Im Kanton Zürich erliess der Regierungsrat am 25. März 1971 eine Verordnung über die kantonalen Krankenhäuser. Unter anderem wurde im § 46 festgehalten, dass einem verstorbenen Patienten zu Transplantationszwecken Gewebestücke oder Organe entnommen werden könnten, sofern dies zur Rettung oder Behandlung eines Patienten unerlässlich sei. Die Entnahme habe zu unterbleiben, wenn der Verstorbene oder seine nächsten Angehörigen Einspruch erhoben hätten. Ärzte und Personal, die bei der Entnahme beteiligt seien, dürften bei der Todesfeststellung nicht mitwirken. Das schweizerische Bundesgericht³⁷ war diesbezüglich der Ansicht, dass es sich bei dieser Bestimmung um Dienstanweisungen, also Verwaltungsverordnungen handle, die den Bürger nicht zu einem bestimmten Tun, Unterlassen oder Dulden verpflichteten. Sie stellten lediglich Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der Beamten auf. Folglich stellten sie keine Rechtssätze dar, die die Rechtssphäre der Bürger berührten. Allerdings wurde dann doch zugestanden, dass sie gewisse "Aussenwirkungen" zeitigen würden.

sich meistens an sie hält. Vgl. BVerfGE 55, 258, wo technische Regeln und Standards in Verwaltungsverordnungen als "antizipierte Sachverständigengutachten" betrachtet wurden.

³⁶ Müller G., Inhalt und Formen der Rechtssetzung, S. 199; Schurti, Verwaltungsrecht, S. 47.

³⁷ BGE 98 Ia 508, wo die relevanten Bestimmungen der Verordnung des zürcherischen Regierungsrates wiedergegeben werden.

Nach heute herrschender Ansicht gehören Regelungen, die die Organentnahme von Verstorbenen betreffen, nicht in eine Verwaltungsverordnung, weil sie zweifelsohne Wirkungen nach aussen zeitigen und in die Rechtssphäre der Rechtsunterworfenen, insbesondere in deren persönliche Freiheit, massiv eingreifen. In Liechtenstein ist man jedenfalls der Ansicht, dass solche Bestimmungen in ein Gesetz gehören. Heute wird die Verpflanzung von Organen Verstorbener im Sanitätsgesetz³⁸ festgelegt. Interessanterweise ist dessen Art. 14 sehr ähnlich abgefasst wie § 46 der zuvor erwähnten Verordnung über die kantonalen Krankenhäuser des Kantons Zürich.

Trotz der beinahe gleichlautenden Texte der beiden Bestimmungen sind sie äusserst verschieden. Die eine ist eine Verwaltungsverordnung, die sich nach herkömmlicher Lehre nur an die Bediensteten des Staates richtet und daher grundsätzlich für die Rechtsunterworfenen und die Gerichte unverbindlich ist. Die andere ist Bestandteil eines Gesetzes, welches zunächst in die Vernehmlassung geschickt und dann im Ländtag debattiert wurde. Es stand die Referendumsmöglichkeit offen. Das Gesetz ist demokratisch legitimiert. Auch hatte der Landesfürst es sanktioniert. Damit wurde gewährleistet, dass alle wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen, seien es nun religiöse oder andere, mindestens die Möglichkeit hatten, beim Erlass des Sanitätsgesetzes mitzuwirken. In einer pluralistischen Gesellschaft, die auf rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien aufbaut, ist dies zweifelsohne entscheidend.

Auf die Verwaltungsverordnungen wird hier nicht weiter eingegangen, da es sich bei diesen ohnehin um eine Kategorie handelt, die im Aussterben begriffen ist. Hingewiesen sei nur noch auf Art. 3 lit. h des Kundmachungsgesetzes³⁹, wonach Verwaltungsverordnungen im Landesgesetzblatt zu veröffentlichen sind, sofern sie nicht ausschliesslich an die Dienststellen der Landesverwaltung gerichtet sind. Der Gesetzgeber hält also auch noch am alten Schema von "Aussen-" und "Innenwirkungen" fest. Eigentlich könnte man mit Georg Müller nur hoffen, "dass keine Staatsorgane kreiert werden, die überhaupt ohne Bedeutung für ausserhalb der Verwaltung stehende Personen sind."⁴⁰ Dann ist aber die Unterscheidung von "Innen-" und "Aussenwirkungen" verfehlt.

³⁸ Gesetz vom 18.12.1985 über das Gesundheitswesen (Sanitätsgesetz), LGBl. 1986/12.

³⁹ Kundmachungsgesetz vom 17.11.1985, LGBl. 1985/41.

⁴⁰ Müller G., Inhalt und Formen der Rechtssetzung, S. 199.

c) Verordnungen des Fürsten und der Regierung

Die Unterscheidung von Gesetz und Verordnung wurde erst mit der zunehmenden Abgabe von Rechtssetzungskompetenzen des Fürsten an die Volksvertretung wesentlich. Ohne Zustimmung des Landtages durften keine Gesetze mehr erlassen werden. Der Fürst wurde auf die Verordnungsgebung beschränkt (§ 24 der Verfassung von 1862).

Das Verordnungsrecht stand dem Fürsten und nicht der Regierung zu. Die Verordnungen bedurften indessen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Landesverweser. Heute wird das Verordnungsrecht durch die Art. 10 und 92 der Verfassung geregelt. Der Wortlaut von Art. 10 lehnt sich an § 24 der Verfassung von 1862 an, der wie folgt lautete:

“Ohne Mitwirkung und Zustimmung des Landtages darf kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erklärt werden. Der Landesfürst wird aber ohne Mitwirkung des Landtages die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen, so wie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Einrichtungen treffen und die einschlägigen Verordnungen erlassen. Auch wird der Fürst in dringenden Fällen das Nöthige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorsehen.”

Art. 10 der heutigen Verfassung lautet wie folgt:

“Der Landesfürst wird ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen, sowie die aus dem Verwaltungs- und Aufsichtsrechte fließenden Einrichtungen treffen und die einschlägigen Verordnungen erlassen (Art. 92). In dringenden Fällen wird er das Nöthige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorsehen.”

Art. 92 Abs. 1 der Verfassung lautet wie folgt:

“Der Regierung obliegt der Vollzug aller Gesetze und rechtlich zulässigen Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages. Sie erlässt die zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen, die nur im Rahmen der Gesetze erlassen werden dürfen.”

Es ist heute unbestritten, dass durch die Einfügung der Worte “durch die Regierung” in Art. 10 der Verfassung und durch den Verweis auf Art. 92 der Verfassung das Recht, Rechts- und Verwaltungsverordnungen zu

erlassen, grundsätzlich vom Fürsten auf die Regierung übergegangen ist. Dem Umstand, dass in Art. 10 Satz 1 der Verfassung der Landesfürst als Inhaber des Verordnungsrechtes genannt wird, ist nur noch traditionelle und formale Bedeutung zuzumessen.⁴¹ So ist auch die Staatspraxis. Regierungsverordnungen werden allein von der Regierung erlassen und allein vom Regierungschef unterzeichnet.

d) Parlamentsverordnungen

Zu Beginn wurden zwei Definitionen der Verordnung gegeben.⁴² Gemäss der ersten sind Verordnungen die rechtssetzenden Erlasse, die ausserhalb des Verfahrens der Verfassunggebung oder des Verfahrens der formellen Gesetzgebung von einer Instanz einseitig erlassen werden. Wenn man davon ausgeht, dass heute die Möglichkeit der Stimmberechtigten, das Referendum zu ergreifen, ein konstitutives Element der Gesetzgebung ist, dann wären alle Parlamentsbeschlüsse, gegen die es keine Möglichkeit gab, das Referendum zu ergreifen, als Verordnungen zu betrachten, und zwar unabhängig davon, ob allenfalls Fürst und/oder Regierung mitwirkten. Dies würde besonders für dringlich erklärte Gesetze zutreffen. Auf solche und ähnliche Probleme wird hier nicht eingegangen.⁴³

II. Gemeinsame Grundlagen des Verordnungs- und Finanzrechtes

Referenzpunkte zur Bestimmung des Rechtes der Regierung, Verordnungen zu erlassen, sind regelmässig das Legalitätsprinzip, die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, insbesondere auch die Gewaltenteilungslehre. Sie sind aber auch im Zusammenhang mit den Finanzbeschlüssen von grösster Bedeutung. Aus dem Bestehen oder Nichtbestehen und aus der Ausgestaltung dieser Prinzipien in der Verfassung sind Schlüsse zu ziehen.

⁴¹ Vgl. Marxer, Organisation, S. 13f.; Pappermann, Regierung, S. 75ff.; dens., Verordnungsrecht, S. 363ff., mit Hinweisen.

⁴² Vgl. oben, S. 235f.

⁴³ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 75.

1. Legalitätsprinzip

Art. 92 Abs. 2 der Verfassung bestimmt (wie Art. 78 der Verfassung), dass sich die gesamte Landesverwaltung innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen hat. Darin wird allgemein die Verankerung des Legalitätsprinzips in der liechtensteinischen Verfassung gesehen.⁴⁴

Das Legalitätsprinzip wird von der Lehre aufgeteilt in die beiden Grundsätze des Vorranges und des Vorbehaltes des Gesetzes. Es findet auch im Finanzrecht Anwendung. Der *Vorrang des Gesetzes* besagt, dass im Falle widersprechender Bestimmungen in Verordnungen und Gesetzen jene in den Gesetzen vorgehen. Darüberhinaus bestimmt er, dass nicht nur die Bürger, sondern auch die Staatsorgane dem Recht unterworfen sind (Rule of Law).⁴⁵ Die Staatsorgane müssen das gesetzte Recht – auch das selbst gesetzte (die Regierung zum Beispiel die von ihr erlassenen Verordnungen) – anwenden (Anwendungsgebot)⁴⁶ und dürfen von diesem nicht abweichen (Abweichungsverbot).

Der Grundsatz des *Vorbehaltes des Gesetzes* besagt, dass grundsätzlich die Verwaltungstätigkeit auf einer durch Gesetz eingeräumten Zuständigkeit beruhen und der Inhalt der Verwaltungstätigkeit sich im Rahmen des Gesetzes bewegen muss. Dieses rechtsstaatliche Prinzip hat auch im Finanzverfassungsrecht seine Gültigkeit. So darf das Parlament Kredite nur gewähren, "wenn die Verwaltungstätigkeit, für welche die Kredite ergehen, in einem formellen Gesetz vorgesehen ist."⁴⁷

Das Legalitätsprinzip mit seinen Ausformungen des Vorranges und des Vorbehaltes des Gesetzes möchte klar die Exekutive in die Schranken des Gesetzgebers weisen. Dies entspricht auch verfassungsgeschichtlich betrachtet der primären Funktion des Legalitätsprinzips. In der konstitutionellen Monarchie ging es primär um die Begrenzung der staatlichen Macht. Der Ruf nach Freiheit stand vorerst im Vordergrund, wobei sich diese Forderung gegen den Staat richtete. Freiheit wurde als Freiheit vom Staat verstanden. Dieser sollte sich auf die Sicherung und Erhaltung der Rechtsordnung beschränken. Die liberale Bewegung verlangte vornehm-

⁴⁴ Vgl. Schurti, *Verordnungsrecht*, S. 133ff.

⁴⁵ Hangartner I, S. 196.

⁴⁶ Gusy, *Vorrang*, S. 191; Hangartner I, S. 196.

⁴⁷ Hangartner I, S. 209; Allgäuer, *Kontrolle*, S. 183f.; Koller, *Budget und Norm*, S. 93ff; Art. 2 des Gesetzes vom 13.11.1974 über den Finanzhaushalt des Staates (Finanzhaushaltsgesetz), LGBI. 1974/72.

lich die Begrenzung der Staatsgewalt, nicht, um an ihr teilzuhaben, sondern um die individuelle Freiheit, die Individualsphäre zu sichern.⁴⁸ Das naheliegendste Ziel war die Machtbeschränkung der bis dahin absoluten monarchischen Exekutive. Es ging darum, sich gegen Eingriffe in Freiheit und Eigentum zu schützen. Es darf als Errungenschaft der konstitutionellen Monarchie betrachtet werden, dass die Exekutive sich an die von der Volksvertretung mitbestimmten Gesetze zu halten hat. Das Legalitätsprinzip schützte damals wie heute die Freiheitsrechte. Eine Beschränkung des Einflussbereiches des Parlamentes auf die Gesetzgebungs-, Steuer- und Budgetgewalt genügte darum grundsätzlich.⁴⁹ Heute tritt auch hier das demokratische Element in den Vordergrund. Es geht nicht mehr nur darum, die Staatsgewalt abzuwehren, sondern diese mitzugestalten.

2. Demokratieprinzip

Auch das Demokratieprinzip ist für die Frage der Ausgestaltung des Verordnungsrechtes, aber auch des Finanzrechtes, von entscheidender Bedeutung. Wichtige Regelungen, wie beispielsweise diejenigen betreffend die Todesfeststellung und die Organtransplantation, bedürfen einer breiten demokratischen Abstützung. Heute besteht allgemein die Ansicht, dass derart wichtige Fragen vom Gesetzgeber zu entscheiden sind. Auf andere Weise kann die Mitsprache des Volkes und der Volksvertretung nicht gewährleistet werden. Damit ist auch schon darauf hingewiesen, dass im Unterschied zur liberalen Bewegung, welcher es vornehmlich um die Freiheit vom Staat ging, bei der Forderung nach Demokratie das Bestreben in den Vordergrund tritt, sich an der Staatsgewalt zu beteiligen. Die Stellung des Individuums liegt zur Hauptsache nicht mehr auf der negativen Seite; sie hat sich vielmehr auf die positive verschoben. Nicht mehr die bürgerliche Freiheit, sondern die politische Freiheit steht im Zentrum des Interesses.⁵⁰

In Liechtenstein wie in der Schweiz mündete die politische Freiheit und Mitbestimmung des Volkes nicht nur in den Parlamentarismus, sondern auch in die Volksrechte. Zu nennen sind die Einberufung des

⁴⁸ Schnabel, *Deutsche Geschichte*, S. 90ff.

⁴⁹ Vgl. Schurti, *Verordnungsrecht*, S. 105f., mit Hinweisen.

⁵⁰ Nawiasky, *Staatstypen*, S. 43ff.

Landtages (Art. 48 Abs. 2 LV) oder der Gemeinde- und Bürgerversammlung (Art. 28 Abs. 1 GemG), die Abstimmung über die Auflösung des Landtages (Art. 48 Abs. 3 LV), das Verwaltungsreferendum auf Landes- (Finanzreferendum; Art. 66 Abs. 1 LV) und Gemeindeebene (Art. 29 Abs. 3 GemG) sowie das Initiativ- (Art. 64 LV) und Referendumsrecht bezüglich der Verfassung- und Gesetzgebung (Art. 66 LV) und den Staatsverträgen (Art. 66 bis LV).⁵¹ Auf das Finanzreferendum wird unten⁵² eigens eingegangen.

Es geht nun darum, Schlüsse aus der Art und Weise, wie die Demokratie in Liechtenstein ausgestaltet ist, zu ziehen. Referendums- und Initiativrecht lassen klar erkennen, dass es grundsätzlich ein notwendiges Erfordernis ist, die Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen und Beschlüsse betreffend Kredite und Staatsverträge einer wenn auch nur stillschweigenden Genehmigung durch das Volk zu unterwerfen. Das Dringlichkeitsrecht darf beispielsweise keinesfalls dazu missbraucht werden, die Volksrechte zu schmälern.⁵³

Da auch der Landtag nur beim Erlass von Gesetzen, nicht aber beim Erlass von Verordnungen mitwirken kann, wird es offensichtlich, dass das Verordnungsrecht der Regierung eher einschränkend zu interpretieren ist. Landtag und Volk würden ansonsten ihrer verfassungsmässigen Mitbestimmungsmöglichkeiten beraubt. Das in der Verfassung festgelegte Demokratieprinzip würde untergraben.⁵⁴

3. Stufenbau der Rechtsordnung

Der Stufenbau der Rechtsordnung zeichnet sich durch verschiedene Normebenen aus. Diese stehen zueinander in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung. Die übergeordneten Normen gehen den untergeordneten vor. Sie besitzen diesen gegenüber derogierende Kraft.⁵⁵ Eine Norm jeder beliebigen Stufe darf nur durch eine solche höherer oder gleicher Stufe aufgehoben, abgeändert oder ergänzt werden.⁵⁶ In der par-

⁵¹ Vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 125ff. umfassend.

⁵² S. 259ff. unten.

⁵³ Vgl. Batliner Martin, Volksrechte, S. 188; Rhinow, Demokratie, S. 201, 220f.; Schurti, Verordnungsrecht, S. 153f.

⁵⁴ Schurti, Verordnungsrecht, S. 200. Nur am Rande sei bemerkt, dass auch der Landesfürst sein Sanktionsrecht nicht ausüben könnte.

⁵⁵ Kelsen, Reine Rechtslehre, S. 228; Aubert, hiérarchie, S. 196 (N. 7).

⁵⁶ Aubert, hiérarchie, S. 199 (N. 11).

lamentarischen Demokratie wird eine feste Rangfolge typischer Rechtsformen angenommen: Verfassung, Gesetz, Verordnung, Urteil, Verwaltungsakt und privates Rechtsgeschäft – Vollzugsakt. Dies trifft nach herrschender Lehre und nach der Auffassung des Staatsgerichtshofes auch auf die liechtensteinische Verfassung zu.⁵⁷

Damit ist aber nur eine formelle Hierarchie der Normen dargestellt. Das Gesetz hat Vorrang vor der Verordnung und die Verfassung vor Gesetz und Verordnung. Es ist aber noch keine Antwort auf die Frage gegeben, welcher Inhalt den jeweiligen Rechtssetzungsformen, Verfassung, Gesetz und Verordnung, gegeben werden soll. Fest steht jedenfalls heute gemäss der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, dass es einen sogenannten "Totalvorbehalt" gibt. Ein gesetzeseergänzendes oder gesetzeseänderndes Verordnungsrecht wird ausgeschlossen. Die Durchführungsverordnungen müssten vom Gesetz inhaltlich genügend bestimmt sein. Regelmässig wird dies aus Artikel 92 Abs. 1 der Verfassung abgeleitet, der bestimmt, dass die Regierung die zur "Durchführung" der Gesetze erforderlichen Verordnungen erlässt, was nur "im Rahmen der Gesetze" erfolgen darf.

4. Gewaltenteilung

Als Determinante des Verordnungsrechtes wird regelmässig auch die Gewaltenteilung genannt. Auf sie wird in diesem Zusammenhang nicht besonders eingegangen, da es sich bei ihr heute anerkanntermassen um ein vielgesichtiges Prinzip handelt. Einigkeit besteht wohl darin, dass es in idealtypischer Weise nicht existiert und wohl auch nicht existieren muss. Entscheidend ist nur, dass nicht eine der Gewalten im Staat vollständig untergraben wird, d.h. dass "checks and balances" in irgendeiner Form bestehen und erhalten bleiben müssen.⁵⁸

⁵⁷ StGH 1977/11, 8 (unveröffentlicht): "Die rechtsstaatliche Forderung der Verfassung heisst also, jeder Verwaltungsakt genereller und individueller Art müsse durch ein Gesetz gedeckt sein (Stufenbau der Rechtsordnung) ... Das Gesetz muss die wesentlichen Merkmale der durch die Verfassung auszuführenden Vorschriften enthalten..."

Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 166, 177, mit Hinweisen.

⁵⁸ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 140ff.

III. Verordnungsrecht der Regierung

1. Illustrationsfall: Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche

Die Probleme im Zusammenhang mit dem Verordnungsrecht der Regierung lassen sich anhand eines konkreten Falles, nämlich der Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche, einfach illustrieren. Die Regierung hatte schon in den achtziger Jahren ihre Absicht kundgetan, die Fünf-Tage-Schulwoche einzuführen. Am 28. November 1989 wurde im Landtag eine Interpellation eingebracht. In ihrer Interpellationsbeantwortung⁵⁹ vertrat die Regierung die Ansicht, dass sie und nicht der Gesetzgeber zuständig sei. Sie leitete ihre Kompetenz aus Delegationsnormen im Schulgesetz ab. Allgemein habe der Gesetzgeber in diesem Gesetz auf Flexibilität geachtet. Flexible Lösungen seien notwendig. Solche seien nur gewährleistet, wenn nicht das schwerfällige Gesetzgebungsverfahren eingehalten werden müsse. Aus welchen Gründen auch immer, es wurde ersichtlich, dass die Regierung zum damaligen Zeitpunkt die Angelegenheit nicht öffentlich debattieren wollte.

Um irgendwelchen Aktionen der Regierung zuvorzukommen, begannen einige Bürger, Unterschriften für eine Gesetzesinitiative zur Beibehaltung der Sechs-Tage-Schulwoche zu sammeln. Die Regierung war jedoch schneller und liess am 7. Juni 1991 fünf Verordnungen zur Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche in allen Landesschulen im Landesgesetzblatt publizieren.⁶⁰ Am 14. Juni 1991 wurden 1540 Unterschriften für eine Gesetzesinitiative zur Beibehaltung der Sechs-Tage-Schulwoche bei der Regierungskanzlei eingereicht. Es versuchte also einerseits die Regierung, Tatsachen zu schaffen, und zwar auf dem Verordnungswege.

⁵⁹ Interpellationsbeantwortung der Regierung vom 26.2.1990 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend Interpellation vom 28.11.1989 der Abgeordneten Georg Schierscher, Josef Büchel, Emma Eigenmann, Dr. Ernst Walch, Günther Wohlwend und Josef Biedermann betreffend der Einführung des unterrichtsfreien Samstags an den Schulen des Landes.

⁶⁰ Verordnung vom 16.4.1991 betreffend die Abänderung der Verordnung über Führung und Organisation der Kindergärten, LGBI. 1991/30; Verordnung vom 16.4.1991 betreffend die Abänderung der Verordnung über Aufbau und Organisation der Primarschulen, LGBI. 1991/31; Verordnung vom 16.4.1991 betreffend die Abänderung der Verordnung über Aufbau und Organisation der Oberschule, LGBI. 1991/32; Verordnung vom 16.4.1991 betreffend die Abänderung der Verordnung über Aufbau und Organisation der Realschulen, LGBI. 1991/33; Verordnung vom 16.4.1991 betreffend die Abänderung der Verordnung über Aufbau und Organisation des Liechtensteinischen Gymnasiums, LGBI. 1991/34. Entsprechende amtliche Kundmachungen waren am 7.6.1991 in den Landeszeitungen enthalten.

Eine Diskussion im Landtag und die Referendumsmöglichkeit wurden damit ausgeschaltet. Andererseits hatten beunruhigte Stimmbürger versucht, die Regierung daran zu hindern. Sie benutzten das Initiativrecht auf Gesetzesstufe als "unechtes Referendumsrecht"⁶¹. Am 4. Juli 1991 behandelte der Landtag die Gesetzesinitiative der Initianten. Einen Tag später, am 5. Juli 1991, reichten 118 stimmfähige Bürger eine Beschwerde beim Staatsgerichtshof ein und beantragten die Aufhebung der Verordnungen der Regierung wegen Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeit.⁶² Unter anderem wurde auch dem Antrag auf Erlass einer vorsorglichen Massnahme durch den Präsidenten des Staatsgerichtshofes stattgegeben. Der Präsident des Staatsgerichtshofes war der Ansicht, dass eine demokratische Volksabstimmung über die Initiative kaum noch möglich wäre, wenn auf dem Verordnungswege kurz vor der Abstimmung eingeführt werde, was die Initianten mit der Abstimmung verhindern wollten. Das Inkrafttreten der Regierungsverordnungen wurde bis zum Erlass des Endurteiles aufgeschoben.⁶³ Am 20./22. September 1991 verwarf die Mehrheit der Stimmberechtigten die Gesetzesinitiative zur Beibehaltung der Sechs-Tage-Schulwoche. Am 19. Dezember 1991 gab der Staatsgerichtshof dem Hauptantrag der Beschwerde statt und hob die fünf Verordnungen zur Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche als verfassungs- und gesetzeswidrig auf.⁶⁴ Im Sommer 1992 wurde schliesslich auf Gesetzesstufe die Fünf-Tage-Schulwoche eingeführt.⁶⁵ Es ging nur noch um die formelle Umsetzung des Willens der Mehrheit der Stimmberechtigten.

Die Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche stellt ein Lehrbeispiel des Ringens um Macht dar. Es führt die Bedeutung der Unterscheidung von Gesetz und Verordnung und der Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung vor Augen. Es zeigt zudem, dass das Initiativrecht (allein oder zusammen mit einer Beschwerde an den Staatsgerichtshof) als Defensivwaffe gegen verfassungswidrige Verordnungen eingesetzt werden kann.

⁶¹ Kölz, Volksrechte, S. 23.

⁶² StGH 1991/7 (unveröffentlicht).

⁶³ Kundmachung vom 16.7.1991, LGBL 1991/43.

⁶⁴ StGH 1991/7 (unveröffentlicht); Kundmachung vom 14.4.1992, LGBL 1992/35.

⁶⁵ Gesetz vom 16.6.1992 über die Abänderung des Schulgesetzes, LGBL 1992/66.

2. Herrschende Lehre und Rechtsprechung

a) *Totalvorbehalt*

Die heute herrschende Lehre und Rechtsprechung zum Verordnungsrecht lässt sich wie folgt zusammenfassen: Sowohl in Österreich als auch in Liechtenstein kann den geltenden Verfassungsbestimmungen nicht entnommen werden, ob der Vorbehalt des Gesetzes allgemeine Gültigkeit hat oder nicht. Auch der österreichische Verfassungsgerichtshof legte Art. 18 Abs. 2 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes, welcher früher Art. 92 Abs. 1 der liechtensteinischen Verfassung sehr ähnlich war, anfänglich nicht so aus, als ob ein totaler Vorbehalt existierte. Die Verwaltungsbehörden durften auch in den von den Gesetzen nicht abgedeckten Bereichen Verordnungen erlassen. Erst mit dem Erkenntnis VfGH 176 leitete der österreichische Verfassungsgerichtshof eine radikale Wende ein, die sich bis heute gehalten hat. Unter Berufung auf Art. 18 Abs. 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes werden nur noch Durchführungsverordnungen gestattet. Ein gesetzesergänzendes oder gesetzesänderndes Verordnungsrecht wird ausgeschlossen. Die Durchführungsverordnungen müssen vom Gesetz inhaltlich genügend bestimmt sein: "Nicht nur das 'Ob', sondern auch das 'Wie' der Normierung (müsse) in Gesetzesform bestimmt sein."⁶⁶ Nur durch die inhaltliche Bestimmung der Verordnungen würden verfassungswidrige "formalgesetzliche Delegationen" verhindert.⁶⁷ Ein Grossteil des Schrifttums ist der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes gefolgt und sieht in Art. 18 des Bundes-Verfassungsgesetzes geradezu den totalen Vorbehalt des Gesetzes verankert.⁶⁸

In Liechtenstein wurde die österreichische Lehre und Rechtsprechung übernommen.⁶⁹ Dies hat zur Folge, dass Art. 92 Abs. 1 und 2 der Verfassung (wie Art. 18 Abs. 1 und 2 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes) zu "Grundnormen" der Verfassung aufsteigen, die letztlich die

⁶⁶ VfGH 176.

⁶⁷ Urschitz, "Auf Grund der Gesetze", S. 117ff.; Klecatsky, Die Funktion des Gesetzes, S. 174. Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 206.

⁶⁸ Klecatsky, Die Funktion des Gesetzes, S. 176ff.; Aichreiter II, S. 986ff.

⁶⁹ Schurti, Verordnungsrecht, S. 206, 305, mit Hinweisen. Vgl. StGH 1975/4, S. 13, wonach der liechtensteinische Staatsgerichtshof nicht die gleich strengen Massstäbe anlege wie der österreichische Verfassungsgerichtshof.

totale Unterordnung der Verwaltung unter das Gesetz bewirken sollen.⁷⁰ Allerdings wird heute dieser umfassende Vorbehalt des Gesetzes nicht nur mit einem Verweis auf die frühere Praxis und insbesondere auch auf jene des österreichischen Verfassungsgerichtshofes begründet, sondern es werden tiefergehende, systematische Überlegungen angestellt. Im Urteil betreffend die Fünf-Tage-Schulwoche hielt der Staatsgerichtshof beispielsweise fest, dass die ratio des allgemeinen Gesetzgebungsvorbehaltes im Demokratieprinzip begründet sei. Danach dürften "wichtige Fragen nicht unter Umgehung der Verantwortung des Landtages für die Gesetzgebung und der Volksrechte auf Verordnungsstufe durch die Regierung geregelt werden."⁷¹

b) Zulässiger Inhalt von Verordnungen

Um die parlamentarische und direkte Demokratie nicht zu unterwandern, soll insbesondere auch das "Wie" der Normierung in Gesetzesform bestimmt sein. "Formalgesetzliche Delegationen" werden folglich als verfassungswidrig angesehen.⁷² Gemäss der Rechtsprechung muss das Gesetz "die wesentlichen Merkmale der durch Verordnung auszuführenden Vorschriften enthalten, es muss also umschreiben, welche Massnahmen durch die Ausführungsverordnung zu treffen sind".⁷³

Eine hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung für die darauf zu gründende Verordnung wird immer dann angenommen, wenn die Rechtsanwendung in den wesentlichen Punkten vorausbestimmt⁷⁴ und so die "Überprüfung der inhaltlichen Gesetzmässigkeit einer im Verordnungswege getroffenen Regelung" möglich ist.⁷⁵

Kritisieren muss man an den Kriterien der *Vorherbestimmung* und *Überprüfbarkeit* der Verordnungen anhand des übergeordneten Gesetzes, dass stets eine detaillierte, dichte Gesetzgebung notwendig wäre. Es bedürften auch alle nebensächlichen und unwichtigen Regelungen einer Leitlinie und eines Massstabes im Gesetz, wenn das Kriterium der Vor-

⁷⁰ Klecatsky, Die Funktion des Gesetzes, S. 172, spricht von der "absoluten Herrschaft der Gesetzgebung über die Vollziehung".

⁷¹ StGH 1991/7, 6 (unveröffentlicht).

⁷² Urschitz, "Auf Grund der Gesetze", S. 117ff.; Klecatsky, Die Funktion des Gesetzes, S. 174.

⁷³ StGH 1977/11, 8 (unveröffentlicht). Vgl. ELG 1967–1972, S. 243; Aichreiter II, S. 987.

⁷⁴ LES 1981/114.

⁷⁵ VfGH 8280; 4072. Vgl. LES 1981/114; Aichreiter II, S. 988.

herbestimmung Anwendung fände. Ansonsten liefe die Regierung Gefahr, dass ihre Verordnungen als verfassungswidrig aufgehoben würden.

Der Staatsgerichtshof hat dieses Problem erkannt. In jüngerer Zeit führt er differenzierter aus, dass bei der Wahl des Rechtserlasses auf die *Wichtigkeit* der zu regelnden Materie abzustellen sei.⁷⁶ „Ein primärer, wichtiger Rechtssatz“ dürfe nicht in einer Verordnung enthalten sein, sondern bedürfe „einer formellen gesetzlichen Grundlage“. „Die Ergänzung des Gesetzes durch grundlegende, wichtige, primäre und nicht unumstrittene Bestimmungen (dürfe) nicht mittels Durchführungsverordnungen erfolgen, sondern nur in Gesetzesform“.⁷⁷

In dieser differenzierteren Betrachtungsweise ist ein Fortschritt zu erblicken. Nicht mehr jede noch so unwesentliche Angelegenheit muss wenigstens in den Grundzügen im Gesetz geregelt werden. Nur „grundlegende, wichtige und nicht unumstrittene Bestimmungen“ sind in die Gesetzform zu gießen. Der Staatsgerichtshof scheint somit neuerdings einer Theorie nachzuleben, die in der Bundesrepublik Deutschland auch schon als „Wesentlichkeitstheorie“ etikettiert wurde.⁷⁸

Das praktisch wohl grösste Problem besteht darin, dass nicht zuverlässig vorhergesagt werden kann, wann es sich um sekundäre, weniger wichtige Rechtssätze handelt, wann die Inhaltsbestimmung durch das Gesetz ausreicht und wann eine unzulässige formalgesetzliche Delegation vorliegt. Man ist immer auf das „wohlerwogene Ermessen“ des Verfassungsgerichtes angewiesen. Es besteht eine gewisse Unschärfe. Letztlich muss von Fall zu Fall entschieden werden. Die „Wesentlichkeitstheorie“ wurde darum auch schon als „rechtsdogmatische Bankrotterklärung“⁷⁹ angesehen, die ebenso „Selbstverständliches wie Nichtssagen-des“ enthalte.⁸⁰ Sie führe dazu, dass der Gesetzesvorbehalt zu einem „Urteilstvorbehalt“ werde.⁸¹ Teilweise haben sich Lehre und Rechtsprechung dieser berechtigten Kritik angenommen. Es werden zunehmend Kriterien zur Bestimmung des Wesentlichen gesucht. Darauf wird im nächsten Kapitel eingegangen.⁸²

⁷⁶ StGH 1991/7, S. 7 (unveröffentlicht).

⁷⁷ LES 1981/57, wo die Pflicht, Gurten beim Autofahren zu tragen, als wichtige und primäre Bestimmung betrachtet wurde.

⁷⁸ Vgl. Schurti, *Verordnungsrecht*, S. 355, mit Hinweisen.

⁷⁹ Kisker, *Diskussionsbeitrag*, M 82.

⁸⁰ Ossenbühl, *Gewaltenteilung*, S. 550.

⁸¹ Rottmann, *Vorbehalt des Gesetzes*, S. 292.

⁸² Vgl. unten, S. 255f.

In anderer Hinsicht hat der Staatsgerichtshof im schon erwähnten Entscheid zur Fünf-Tage-Schulwoche ausgeführt,⁸³ dass der Gesetzgeber eine bestimmte Materie durchaus auch "offen" regeln dürfe und damit Platz schaffen könne, "um entweder individuell-konkrete Einzelfallgerechtigkeit zu ermöglichen oder aber auch generell-abstrakt Normierungsspielräume auf unterer Ebene zu eröffnen." Der Staatsgerichtshof führte wörtlich aus:

"Dabei erscheint die Konkretisierung durch den Erlass von Ausführungsbestimmungen dann als richtig, wenn die Unbestimmtheit oder Offenheit einer Regelung dazu dienen soll, die Anpassung an veränderte Verhältnisse zu erleichtern, wenn sie also *Flexibilität* bezweckt (...)." ⁸⁴

In der Lehre werden noch andere Gründe genannt, die eine "offene" Regelung auf Gesetzesstufe erlauben: Entscheidungen komplexer und/oder technischer Verhältnisse, sowie innovative Entscheidungen, die zunächst einer gewissen Erprobungsphase bedürfen.⁸⁵

c) Kriterien zur Bestimmung des zulässigen Inhaltes von Verordnungen

Wie gesehen⁸⁶ ist heute nach herrschender Lehre und Rechtsprechung bei der Wahl des Rechtserlasses insbesondere auf die Wichtigkeit der zu regelnden Materie abzustellen. Nur so kann das richtige Mass an "Offenheit" der gesetzlichen Regelung gefunden werden bzw. können in richtigem Masse Regelungsbereiche der Regierung überlassen werden.

In Anlehnung an die Lehre⁸⁷ schlägt der Staatsgerichtshof im Entscheid betreffend die Fünf-Tage-Schulwoche vor, folgende *Kriterien der Wichtigkeit* heranzuziehen:

- die Zahl der geregelten Verhaltensalternativen;
- die Grösse des Adressatenkreises;
- die Betroffenheit der Grundrechtspositionen;
- die Bedeutung für die Ausgestaltung des politischen Systems;

⁸³ StGH 1991/7, S. 7 (unveröffentlicht).

⁸⁴ Kursivdruck vom Verfasser. Vgl. Müller G., Inhalt und Formen der Rechtssetzung, S. 87; Schurti, Verordnungsrecht, S. 306, 315, 355f.

⁸⁵ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 363ff., mit Hinweisen.

⁸⁶ Vgl. oben, S. 252ff.

⁸⁷ Cottier, Gesetzliche Grundlage, S. 167; Müller G., Inhalt und Formen der Rechtssetzung, S. 110ff. Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 356ff., mit Hinweisen.

- die finanziellen Auswirkungen;
- die Akzeptanz des geltenden Rechts als Massstab sowie
- die Gewähr für die Richtigkeit der Regelung.⁸⁸

Der Staatsgerichtshof wandte dann auch diese Kriterien an. Ganz konkret kam er zum Schluss, dass die Grösse des Adressatenkreises bei der Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche beträchtlich sei. Offenbar fehle es an einem allgemeinen Konsens über die von der Regierung in der Verordnung getroffenen Regelungen, kam es doch zu einer Interpellation im Landtag und einer Volksinitiative zur Beibehaltung der Sechs-Tage-Schulwoche.⁸⁹ Schliesslich würden auch finanzielle Auswirkungen nicht ausbleiben und es dürfe nicht übersehen werden, dass die Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche oder die Beibehaltung der Sechs-Tage-Schulwoche einen nachhaltigen Einfluss auf das Familienleben habe, ohne jedoch direkt Grundrechtspositionen zu beeinträchtigen. Zwar sei zuzugeben, dass in gewissen Bereichen des Schulwesens rasches Handeln notwendig sei, nicht jedoch in diesem Bereich. Die Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche bedürfe keiner flexiblen Lösung.⁹⁰

Schliesslich wandte sich der Staatsgerichtshof direkt an den Gesetzgeber:

“Eine verfassungskonforme gesetzliche Norm muss also die durch die Verordnung vorzunehmende Regelung in den Grundzügen vorzeichnen, und zwar selbst dann, wenn der Gesetzgeber bewusst (stillschweigend oder ausdrücklich) der Verwaltung einen bestimmten Handlungsspielraum eröffnen will. Es fällt in die Verantwortung der Volksvertretung, mindestens skizzenhaft die Regelung auch zukünftiger Lebenssachverhalte und die möglichen Anpassungen an die veränderten Verhältnisse vorzugeben. Sie kann sich nicht durch Delegation an die Verwaltung dieser ihr durch die Verfassung zugewiesenen Verantwortung entziehen ... Welches Mass an Bestimmtheit eine Delegationsnorm haben muss, lässt sich dabei allerdings nicht generell, sondern nur unter Beurteilung der Bedeutung und der Natur der jeweils zu regelnden Materie feststellen (...).”⁹¹

⁸⁸ StGH 1991/7, S. 7f. (unveröffentlicht).

⁸⁹ Vgl. oben, S. 250ff.

⁹⁰ StGH 1991/7, S. 8 (unveröffentlicht).

⁹¹ StGH 1991/7, S. 10 (unveröffentlicht).

3. Erlassverfahren⁹²

Die Verfassung enthält nur wenige Verfahrensregeln zum Erlass von Verordnungen. Weitere generelle Verfahrensregeln finden sich in der Geschäftsordnung der Regierung⁹³ und im Kundmachungsgesetz⁹⁴.

Jedes Regierungsmitglied hat gemäss der Geschäftsordnung der Regierung das Recht, einen in seinen Ressortbereich fallenden Beratungsgegenstand auf die Traktandenliste für Regierungssitzungen zu setzen (Art. 6). Dies gilt auch für Verordnungsentwürfe. Für einen gültigen Beschluss bedarf es bei Verordnungen der Regierung der Anwesenheit von wenigstens vier Mitgliedern der Regierung und einer Stimmenmehrheit unter den anwesenden Regierungsmitgliedern (Art. 81 LV). Der Text der Verordnungen wird nicht ins Regierungsprotokoll aufgenommen.⁹⁵

Schliesslich sind alle Verordnungen der Regierung vom Regierungschef zu unterzeichnen (Art. 89 LV)⁹⁶ und zu publizieren (Art. 67 Abs. 2 i.V.m. Art. 90 Abs. 3 LV).

4. In- und Ausserkrafttreten⁹⁷

Bezüglich des In- und Ausserkrafttretens von Verordnungen kann auf die Regeln betreffend die Gesetze verwiesen werden.⁹⁸ Im Unterschied zu letzteren können die Verordnungen aber nicht nur wegen Verfassungs-, sondern auch wegen Gesetzeswidrigkeit vom Staatsgerichtshof aufgehoben werden.

5. Überprüfung durch den Staatsgerichtshof⁹⁹

Gemäss Art. 104 Abs. 2 der Verfassung und gemäss Art. 11 Ziff. 2 des StGHG fällt die Überprüfung der Gesetz- und Verfassungsmässigkeit

⁹² Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 369ff.

⁹³ Verordnung vom 8.2.1994 über die Geschäftsordnung der Regierung, LGBL 1994/14, welche unmittelbar auf die Verfassung (Art. 84) abgestützt ist.

⁹⁴ Kundmachungsgesetz vom 17.4.1985, LGBL 1985/41.

⁹⁵ Art. 22 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 der Verordnung vom 8.2.1994 über die Geschäftsordnung der Regierung, LGBL 1994/14.

⁹⁶ Die vom Regierungschef unterzeichnete Fassung bildet die rechtsverbindliche Grundlage für die Publikation im Landesgesetzblatt (Art. 23 Abs. 1 der Verordnung vom 8.2.1994 über die Geschäftsordnung der Regierung, LGBL 1994/14).

⁹⁷ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 374ff.

⁹⁸ Vgl. Hoch, Verfassung- und Gesetzgebung, in diesem Band, S. 208.

⁹⁹ Vgl. Schurti, Verordnungsrecht, S. 381ff.

der Regierungsverordnungen in die Kompetenz des Staatsgerichtshofes.¹⁰⁰ Nur er kann sie aufheben. Er entscheidet auf Antrag einer Partei oder von Amtes wegen, wenn er eine Verordnung unmittelbar anzuwenden hat, und immer wenn ein Gericht oder eine Gemeindebehörde einen gesetzmässigen Prüfungsantrag bei ihm vorlegt (Art. 25 StGHG). Einhundert Stimmberechtigte können die Überprüfung und Aufhebung einer Verordnung oder einzelne ihrer Teile ebenfalls beantragen, ohne ein besonderes Interesse nachzuweisen. Der Antrag ist spätestens einen Monat nach Kundmachung der Verordnung zu stellen (Art. 26 StGHG).¹⁰¹ Aufgrund eines solchen Antrages waren die Verordnungen zur Einführung der Fünf-Tage-Schulwoche als gesetz- und verfassungswidrig aufgehoben worden.¹⁰²

IV. Finanzbeschlüsse

1. Totalvorbehalt

Der Vorbehalt des Gesetzes ist der oberste Grundsatz des Finanzrechtes. Ausgaben dürfen nur beschlossen werden, wenn die Verwaltungstätigkeit, für welche die Kredite ergehen, in einem formellen Gesetz vorgesehen sind: Keine Ausgabe ohne Gesetz.¹⁰³

2. Voranschlag als Rechtsgrundlage für Ausgaben

Allgäuer¹⁰⁴ spricht sich im Zusammenhang mit den Fragen um das Legalitätsprinzip nicht vollständig gegen die Möglichkeit aus, durch den Budgetbeschluss eine Rechtsgrundlage für Ausgaben zu schaffen. Allerdings dürfte dies nach seiner Meinung nur "Fälle minderen Ranges" betreffen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was denn eigentlich das Budget ist. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, kann festgehalten werden, dass das jährliche Budget, der Voranschlag, als Anlage zum Finanzgesetz ergeht bzw. bewilligt wird.

Die Rechtsnatur des Voranschlages, ist wie viele andere finanzverfassungsrechtliche Fragen seit langer Zeit ein viel diskutiertes Thema. Nach

¹⁰⁰ Vgl. LES 1982/1.

¹⁰¹ Brandstätter, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 102, spricht von "Kollektivpopularklage".

¹⁰² Vgl. oben, S. 251.

¹⁰³ Vgl. oben, S. 245ff.

¹⁰⁴ Allgäuer, Kontrolle, S. 241; Koller, Budget und Norm, S. 107ff.

Laband enthält der Voranschlag (nicht mit dem Finanzgesetz zu wechseln oder gleichzusetzen) "nur Zahlen von höchst verschiedenartiger Bedeutung ..." ¹⁰⁵. Es fehlen ihm Rechtsvorschriften. Diese Lehre wird in der Schweiz bis in die neueste Zeit fast einhellig vertreten. ¹⁰⁶ Auch muss davon ausgegangen werden, dass die liechtensteinische Regierung sich dieser Ansicht anschliesst. Sie spricht davon, dass der Voranschlag der "ziffernmässige Ausdruck der für das kommende Jahr in Aussicht genommenen staatlichen Tätigkeit" sei. ¹⁰⁷

Wie dem auch immer sei, es bestehen grundsätzlich keinerlei Zweifel, dass die Verfassung und das Legalitätsprinzip im Sinne des Vorbehaltes des Gesetzes nicht ausgehebelt werden können. Zudem darf das Referendumsrecht des Volkes nicht ausgehöhlt werden. ¹⁰⁸

3. Finanzreferendum

a) Verfassungsbestimmung

Gemäss Art. 62 lit. d der Verfassung ist der Landtag für die Fassung von Finanzbeschlüssen zuständig. Art. 66 der Verfassung regelt das Finanzreferendum ¹⁰⁹. Jeder vom Landtag nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von 50 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von 20 000 Franken verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens eintausend wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden ein darauf gerichtetes Begehren stellen.

In dieser Bestimmung scheint wiederum das Demokratieprinzip auf. Der politische Wille eines Staates kommt hauptsächlich in den Gesetzen zum Ausdruck. Die Verwirklichung der meisten Gesetze ruft jedoch

¹⁰⁵ Laband IV, S. 537.

¹⁰⁶ Hangartner I, S. 208ff.; Koller, Haushalt, S. 427, 435ff.

¹⁰⁷ Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 10.3.1981 über die Anwendung der Budgetierungsgrundsätze bei Ausarbeitung des Landesvoranschlags und die Handhabung des Instrumentariums der Verpflichtungskredite, S. 3. Vgl. Art. 3ff. des Gesetzes vom 13.11.1974 über den Finanzhaushalt des Staates (Finanzhaushaltsgesetz), LGBl. 1974/72.

¹⁰⁸ Vgl. oben, S. 247f.

¹⁰⁹ Vgl. Batliner Martin, S. 186ff.

nach Ausgaben. Wären Ausgaben durch die Gesetze immer genau festgelegt, so würde mit dem Beschluss über ein Gesetz, sei es mit oder ohne Mitwirkung des Volkes, gleichzeitig auch über die Ausgabe beschlossen. Jedoch sind die Gesetze selten so genau gefasst, und ihre finanziellen Folgen lassen sich nicht unmittelbar aus ihrem Text ableiten. Sie hängen noch von anderen Faktoren, tatsächlichen Umständen und behördlichen Akten ab. Zahlreiche Gesetze ermächtigen nur zu einer Ausgabe, verpflichten aber nicht unbedingt dazu. Selbst dort, wo das Gesetz dem Staat die Erfüllung einer Aufgabe überbindet, lässt es oft die Bestimmung des Zeitpunktes, die Wahl der verschiedenen Ausführungsmöglichkeiten und damit den Umfang der Ausgabenverpflichtung offen. Der politischen Steuerung bleibt genügend Raum. Würden der Landtag und das Volk lediglich Gesetze beschliessen und überliessen sie es der Regierung, diese auszuführen und über deren finanzielle Tragweite selber zu befinden, beinhaltete dies eine bedrohliche Machtvergrösserung der Exekutive.¹¹⁰ Zudem wäre es seltsam, wenn nach Art. 68 der Verfassung der Landtag zwar einerseits die Steuern genehmigen müsste, andererseits aber auf die Überwachung der Verwendung verzichtete. Diese beiden Argumente, das allgemeine politische und das steuerrechtliche, bewirken gemeinsam, dass seit langem die Parlamente massgeblich an den Ausgabenbeschlüssen beteiligt sind. Die liechtensteinische Verfassung geht jedoch noch weiter, indem sie ein Finanzreferendum für neue Ausgaben ab 50 000 Franken bzw. 20 000 Franken vorsieht. Die Regierung hat denn auch klar festgehalten, dass der verfassungspolitische Zweck des Finanzreferendums zweifellos darin besteht, dem Bürger über erhebliche Ausgaben, die ihn als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern.¹¹¹

b) Ausgabe und Anlage

Art. 64 der Verfassung knüpft bezüglich dem Finanzreferendum an den Begriff der "Neuausgabe" an. Die Regierung¹¹² stützt sich bei der Defi-

¹¹⁰ Aubert in Kommentar BV, Art. 85 Ziff. 10, Rz. 117.

¹¹¹ Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Änderung der Verfassung (Finanzreferendum) und die Ergänzung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 1.10.1991, Nr. 69/1991, S. 3.

¹¹² Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Änderung der Verfassung (Finanzreferendum) und die Ergänzung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 1.10.1991, Nr. 69/1991.

tion von "Ausgabe" und "Anlage" auf die schweizerische Lehre und Rechtsprechung, was aufgrund der verwandten verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Lage zweckmässig erscheint. Die schweizerische Lehre und Rechtsprechung¹¹³ kann wie folgt zusammengefasst werden:

Eine Ausgabe

- vermindert das Finanzvermögen (z.B. die flüssigen Mittel);
- bindet dauernd einen Vermögenswert an einen öffentlichen Zweck (z.B. Schulhausbau), bzw. schafft Verwaltungsvermögen;
- schafft keinen kaufmännisch verwertbaren Gegenwert (Nichtrealisierbarkeit).¹¹⁴

Eine Anlage (des Finanzvermögens)

- dient nicht der öffentlichen Aufgabenerfüllung (z.B. Transfer von Mitteln ab Postcheckamt auf Bankkonto);
- ist eine Vermögensumschichtung mit entsprechendem Gegenwert.¹¹⁵

Das Finanzvermögen besitzt Tauschwert, das Verwaltungsvermögen dagegen Nutzungswert.

Das Institut des Finanzreferendums knüpft an die Überlegung an, dass nur Aufwendungen des Gemeinwesens, die geeignet sind, die steuerliche Belastung zu beeinflussen,¹¹⁶ der Abstimmung unterliegen sollen. Von diesem Gedanken und der Unterteilung staatlicher Vermögenswerte in Finanz- und Verwaltungsvermögen ausgehend, gelten nur diejenigen Aufwendungen als Ausgaben, die nicht der Vermögensanlage dienen und denen somit die Realisierbarkeit abgeht.¹¹⁷

c) Gebundene und neue Ausgabe

Im Finanzhaushaltsgesetz¹¹⁸ wurde auf Gesetzesstufe festgelegt, was unter gebundenen bzw. neuen Ausgaben zu verstehen ist. Dessen neuer Art. 2bis lautet wie folgt:

¹¹³ Imboden/Rhinow II, Nr. 152 (S. 1106ff.); Rhinow/Krähenmann, Nr. 152 (S. 488ff.).

¹¹⁴ BGE 112 Ia 226f.

¹¹⁵ BGE 112 Ia 226f.

¹¹⁶ BGE 99 Ia 201.

¹¹⁷ BGE 112 Ia 226f.

¹¹⁸ Gesetz vom 26.3.1992 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (Finanzhaushaltsgesetz), LGBI. 1992/44.

“1) Eine Ausgabe ist gebunden, wenn die zuständige Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere wesentliche Modalitäten keine erhebliche Handlungsfreiheit besitzt und die Ausgabe

- a) durch einen Rechtssatz grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist,
- b) voraussehbare Folge eines von den Stimmbürgern genehmigten Erlasses ist oder
- c) zur Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist.

2) Umbauten und Sanierungen, die der Erfüllung und dem Unterhalt des Werkes im Sinne einer technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen, ohne dass damit das Erscheinungsbild oder die vorhandenen Kapazitäten erheblich verändert werden, gelten dann als gebunden, wenn sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Realisierung des Vorhabens besteht.”

Damit wurde negativ umschrieben, wann neue Ausgaben vorliegen. Die Regierung möchte den Begriff der gebundenen Ausgabe eng verstanden wissen.¹¹⁹ Im Zweifelsfall sei eine Ausgabe als neu dem Referendum zu unterstellen.

Die Definition in Art. 2^{bis} Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes orientiert sich an der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichtes. Dies scheint angebracht zu sein, zumal die haushaltsrelevanten Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes sich an das schweizerische Recht anlehnen und die Darstellung des Voranschlages und der Rechnungsergebnisse auf dem harmonisierten schweizerischen Rechnungsmodell beruhen.¹²⁰

Da bewusst eine Anlehnung an die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichtes gewählt wurde, kann letztere zur Auslegung des Art. 2^{bis} des Finanzhaushaltsgesetzes beigezogen werden. Nach der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichtes gelten Ausgaben dann als gebunden und damit nicht als referendumspflichtig,

¹¹⁹ Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Änderung der Verfassung (Finanzreferendum) und die Ergänzung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 1.10.1991, Nr. 69/1991, S. 7.

¹²⁰ Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Änderung der Verfassung (Finanzreferendum) und die Ergänzung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 1.10.1991, Nr. 69/1991, S. 6; Allgäuer, Kontrolle, S. 177.

“wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das ‘Ob’ weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das ‘Wie’ wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.”¹²¹

“Neue” und “gebundene” Ausgaben stehen nach bundesgerichtlicher Auffassung in einem komplementären Verhältnis: Die eine schliesst die andere aus, und alle Ausgaben sind der einen oder der anderen Kategorie zuzuordnen.¹²²

Am ausschlaggebenden Kriterium des Entscheidungsspielraumes¹²³ mangelt es nicht schon dann, wenn die Ausgabe eine Folge der rechtlichen Normierung ist, aber auch nicht erst dann, wenn die Ausgabe in der grundlegenden Norm betragsmässig festgelegt ist. Massgebend ist vielmehr, ob der Ausgabenentscheid schon so weit präjudiziert ist, dass eine Volksabstimmung eine sinnlose Wiederholung eines bereits gefällten (direkten oder indirekten Volks-) Entscheides bedeutet und einzig dessen Vollzug behindern würde. Zweimalige Abstimmungen über dieselbe Frage sind zu vermeiden.¹²⁴ Sinnvoll ist eine Volksabstimmung, wenn nicht nur Details, sondern im Lichte der staatspolitischen Funktionen des Ausgabenreferendums wesentliche Fragen offen sind.

¹²¹ BGE 115 Ia 142. Vgl. zur Kasuistik des schweizerischen Bundesgerichtes: Imboden/Rhinow II, Nr. 153 B (S. 1112ff.); Rhinow/Krähenmann, Nr. 153 B II (S. 491f.); Saladin, Subventionen, S. 154ff.

¹²² BGE 99 Ia 195, statt vieler.

¹²³ Vgl. Rhinow/Krähenmann, Nr. 153 B I a (S. 490); Saladin, Subventionen, S. 157; BGE 112 Ia 231: “Neue und gebundene Ausgaben unterscheiden sich nach der Bestimmtheit ihrer demokratischen Grundlagen.”

¹²⁴ Koller, Budget und Norm, S. 101.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert, *Parlamentsrecht*, Tübingen 1984
- Aichreiter, Josef W., *Österreichisches Verordnungsrecht, Ein systematisches Handbuch*, 2 Bde., Wien/New York 1988
- Allgauer, Thomas, *Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein*, Vaduz 1989 (LPS, Bd. 13)
- Aubert, Jean-François/Schindler, Dietrich, *Kommentar zu Art. 85 BV*, in: J.-F. Aubert u.a. (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel 1993
- Aubert, Jean-François, *La hiérarchie des règles*, in: ZSR NF 93(1974) II, S. 193–222
- Barfuss, Walter, *Die Weisung, Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Studie*, Wien/New York 1967 (Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 2)
- Batliner, Gerard, *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht*, in diesem Band, S. 15–104
- Batliner, Martin, *Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein*, Freiburg Schweiz 1993 (Publikationen des Instituts für Föderalismus Freiburg Schweiz, Etudes et colloques, Bd. 8)
- Beck, Ivo, *Einführung in die Grundzüge der Verfassung, Aus- und Weiterbildungskurs 1979 der Landesverwaltung des Fürstentums Liechtenstein, Kurs 3 vom 11.10.1979, Amt für Personal und Organisation, Vaduz o.J*
- Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 26.10.1982 zur Schaffung eines Strafvollzugsgesetzes, LTProt. 1982 II (Beilage zur LT-Sitzung 17.11.1982)
- Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 10.3.1981 über die Anwendung der Budgetierungsgrundsätze bei Ausarbeitung des Landesvoranschlags und die Handhabung des Instrumentariums der Verpflichtungskredite, LTProt. 1981 I (Beilage zur LT-Sitzung 1.4.1981)
- Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung der Verfassung (Finanzreferendum) und die Ergänzung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 1.10.1991, Nr. 69/1991, LTProt. 1991 (Beilage zur LT-Sitzung 6./7.11.1991)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt, Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus, 2., um Nachträge und ein Nachwort ergänzte Aufl.*, Berlin 1981
- Brandstätter, Johann, *Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein*, Diss. Salzburg 1970

Das Verordnungsrecht der Regierung – Finanzbeschlüsse

- Cottier, Thomas, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, Eine Untersuchung zum Legalitätsprinzip und schweizerischen Gesetzesverständnis aus individual-rechtlicher Sicht, Diss. Bern 1983, Diessenhofen 1983
- Ermacora, Felix, Der Herrscher und der Abschluss von Staatsverträgen, in: LJZ 7(1986), S. 125–128
- Gusy, Christoph, Der Vorrang des Gesetzes, in: JuS 23(1983), S. 189–194
- Hangartner, Yvo, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. I: Organisation, Zürich 1980
- Hoch, Hilmar, Verfassung- und Gesetzgebung, in diesem Band, S. 201–229
- Huber, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I: Reform und Restauration 1789–1830, durchgesehener Nachdruck der 2., verbesserten Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1990
- Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III: Bismark und das Reich, 3., überarbeitete Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988
- Imboden, Max/Rhinow, René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheidungen der Verwaltungsbehörden und Gerichte, 2 Bde., 5. Aufl., Basel und Stuttgart 1976
- Interpellationsbeantwortung der Regierung vom 6.3.1990 an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend Interpellation vom 28.11.1989 der Abgeordneten Georg Schierscher, Josef Büchel, Emma Eigenmann, Dr. Ernst Walch, Günther Wohlwend und Josef Biedermann betreffend der Einführung des unterrichtsfreien Samstags an den Schulen des Landes, LTProt. 1990 I (Beilage zur LT-Sitzung 28.3.1990)
- Jaag, Tobias, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985
- Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung, Neudruck der Ausgabe Freiburg 1887, Aalen 1964
- Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 7. Neudruck, Bad Homburg v.d.H. 1960
- Jesch, Dietrich, Gesetz und Verwaltung, Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, Tübingen 1961
- Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre, mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit, 2., vollständig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Wien 1960, (Nachdruck 1976)
- Kisker, Gunter, Diskussionsbeitrag anlässlich des 51. Deutschen Juristentages, in: Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentages, Bd. II: Sitzungsberichte, München 1976, M 82f.
- Klecatsky, Hans R., Die Funktion des Gesetzes im modernen demokratischen Rechtsstaat, in: ZBJV 106(1970), S. 169–184
- Kölz, Alfred, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, hrsg. im Auftrag des Regierungsrates vom Justiz-Departement des Kantons Solothurn, Solothurn 1981, S. 13–61
- Koller, Heinrich, Budget und Norm, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel/Stuttgart 1973, S. 89–112
- Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung, Basel/Frankfurt a.M. 1983 (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht, Bd. 9)

- Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bde. 1–4, 5. Aufl., Tübingen 1911–1914
- Magiera, Siegfried, Allgemeine Regelungsgewalt ("Rechtssetzung") zwischen Parlament und Regierung, Zur Auslegung und Reform des Art. 80 GG, in: Der Staat, 13(1974), S. 1–26
- Marxer, Ludwig Otto, Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein, Diss. Innsbruck 1924
- Müller, Georg, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel/Stuttgart 1979 (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 119)
- Nawiasky, Hans, Staatstypen der Gegenwart, St.Gallen 1934 (Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St.Gallen, Bd. 9)
- Niedermann, Dieter J., Liechtenstein und die Schweiz, Eine völkerrechtliche Untersuchung, Vaduz 1976 (LPS, Bd. 5)
- Ossenbühl, Fritz, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg v.d.H./Berlin/Zürich 1968
- Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, in: DÖV 33(1980), S. 545–553
- Pappermann, Ernst, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Bigge/Ruhr 1967
- Das Verordnungsrecht der Regierung von Liechtenstein, in: ZBl. 70(1969), S. 361–370
 - Der Amtsenthebungsantrag – parlamentarisches System oder konstitutionelle Monarchie in Liechtenstein?, in: JBl. 92(1970), S. 607–613
- Quaderer, Rupert, Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921, in diesem Band, S. 105–140
- Rhinow, René A., Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: ZSR NF 103(1984) II, S. 111–273
- Rhinow, René A./Krähenmann, Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbehörden und Gerichte, Ergänzungsband zur 5. (und unveränderten 6.) Aufl. der Schweizerischen Verwaltungsrechtsprechung von Max Imboden und René A. Rhinow, Basel und Frankfurt 1990
- Rottmann, Frank, Der Vorbehalt des Gesetzes und die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte, in: EuGRZ 12(1985), S. 277–297
- Saladin, Peter, Kantonale Subventionen als Gegenstand des Finanzreferendums, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, hrsg. im Auftrag des Regierungsrates vom Justiz-Departement des Kantons Solothurn, Solothurn 1981, S. 149–165
- Schnabel, Franz, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, 2. Bd.: Monarchie und Volkssouveränität, 2. Aufl., Freiburg 1949
- Schurti, Andreas, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, St.Gallen 1989 (St.Galler Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 23)
- Urschitz, Karl, "Auf Grund der Gesetze", Die Judikatur des VfGH zu Art. 18 Abs. 2 B-VG, in: ÖVA 8(1969), S. 117–131
- Willoweit, Dietmar, Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: LPS, Bd. 11, Vaduz 1985, S. 119–130
- Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in: (Hrsg.) A. Waschkuhn, Kleinstaat, Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 191–207

Peter Wolff

Die Vertretung des Staates nach aussen

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Definition</i>	271
<i>II. Die massgeblichen Rechtsquellen.</i>	272
1. Art. 8 LV	272
2. Andere Verfassungsvorschriften	272
a) Art. 62 lit. b	
b) Art. 66 ^{bis}	
c) Art. 78 Abs. 1	
d) Art. 85	
3. Zollvertrag	273
4. Wiener Vertragsrechtsübereinkommen.	274
5. Gesetz über Vertretungen im Ausland	275
6. Art. 29 Abs. 1 lit. b LVG	276
7. Art. 1 des Gesetzes über die Kontrolle der Staatsverwaltung	276
8. § 60 Landtagsgeschäftsordnung	277
<i>III. Historische Entwicklung.</i>	277
1. Landständische Verfassung 1818	277
2. Konstitutionelle Verfassung 1862	277
3. Verfassung 1921	278
<i>IV. Formelle und materielle Seite der Vertretung.</i>	
<i>des Staates nach aussen</i>	279
1. Allgemeines	279
2. Die formelle Seite	280
3. Die materielle Seite	282
4. Die Rolle des Landtages	285

<i>V. Schlussbetrachtung</i>	286
<i>Literaturhinweise</i>	288

*I. Definition**

Unter der Vertretung eines Staates nach aussen versteht man im allgemeinen die Abgabe und Entgegennahme staatlicher Erklärungen im Aussenverhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten, wobei es sich um völkerrechtliche Willenserklärungen oder um politische Akte ohne unmittelbare rechtliche Auswirkungen wie z.B. Staatsbesuche oder ausserpolitische Erklärungen handeln kann.

Die Vertretung des Staates nach aussen beinhaltet somit die verfassungsrechtliche Befugnis, für den Staat völkerrechtlich verbindliche Erklärungen abzugeben, wobei es sich bei solchen völkerrechtlich verbindlichen Erklärungen um den Abschluss völkerrechtlicher Verträge – seien sie bilateraler, seien sie multilateraler Natur – oder um einseitige völkerrechtliche Akte wie z.B. einen Protest, ein Versprechen, einen Verzicht, eine Anerkennung, aber auch um eine Kündigung oder eine Suspension eines Staatsvertrages handeln kann.

Aber auch die Wahrnehmung der Rechte und damit der Vertretung des Staates im Rahmen der diplomatischen und konsularischen Beziehungen gehört hieher – also der Empfang und die Beglaubigung fremder Gesandter, die Genehmigung der Bestellung fremder Konsuln sowie die Bestellung eigener diplomatischer und konsularischer Vertreter des Staates im Ausland.

Vertretung des Staates nach aussen manifestiert sich schliesslich auch im Rahmen der Teilnahme an multilateralen Konferenzen und im Rahmen der Vertretung des Staates bei ständigen internationalen Institutionen.

* Sowohl bei der Begriffsdefinition als auch in anderer Hinsicht war mir der von lic. iur. Wilfried Hoop, Rechtsanwalt, Vaduz, gewährte Einblick in den Entwurf seiner unter dem Titel "Die äussere Gewalt im Fürstentum Liechtenstein" in Entstehung begriffenen Dissertation eine grosse Hilfe, wofür ich ihm bestens danken möchte.

II. Die massgeblichen Rechtsquellen

Die Rechtsquellen für die Festlegung der Kompetenzen bei der Vertretung des Staates nach aussen bestehen teils aus innerstaatlichem Recht und teils aus völkerrechtlichen Verträgen, die Liechtenstein abgeschlossen hat oder denen Liechtenstein beigetreten ist.

1. Art. 8 LV

An erster Stelle ist Art. 8 der Verfassung zu nennen. Gemäss Abs. 1 dieses Artikels vertritt der Landesfürst, unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung, den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten. Gemäss Abs. 2 bedürfen Staatsverträge, durch die Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräussert, durch die über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale verfügt, durch die eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder durch die schliesslich eine Verpflichtung, durch die den Rechten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, eingegangen werden soll, zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages.

Im Rahmen dieser Verfassungsvorschrift hat sich die innerstaatliche Gesetzgebung zu bewegen, während bilaterale völkerrechtliche Verträge, die Liechtenstein abschliesst, oder multilaterale völkerrechtliche Verträge, denen es beitrifft, hier allenfalls Änderungen oder Einschränkungen mit sich bringen könnten, wie dies z.B. beim Zollvertrag der Fall ist.

2. Andere Verfassungsvorschriften

- a) Gemäss Art. 62 lit. b LV gehört die Mitwirkung bei Abschliessung von Staatsverträgen im Sinne von Art. 8 zur Wirksamkeit des Landtages.
- b) Gemäss Art. 66^{bis} LV ist gegen einen Landtagsbeschluss, mit dem einem Staatsvertrag zugestimmt wird, das Referendum möglich, welches von 1500 Wahlberechtigten oder vier Gemeinden ergriffen werden kann. Ebenso kann der Landtag seinen Beschluss von sich aus der Volksabstimmung unterstellen.
- c) Gemäss Art. 78 Abs. 1 LV wird die gesamte Landesverwaltung durch die dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialre-

gierung in Gemässheit der Bestimmungen der Verfassung und der übrigen Gesetze besorgt. Nachdem auch die Besorgung der sogenannten auswärtigen Angelegenheiten zum Gesamtbereich der Landesverwaltung im Sinne dieses Verfassungsartikels zählt, gibt es im Rahmen der Geschäftsverteilung der Regierung auch ein Ressort Äusseres, welches gemäss der Verordnung über den Ressortplan der Regierung, LGBI. 1993 Nr. 106, die sich wiederum auf Art. 91 der Verfassung stützt, folgende Bereiche umfasst:

- Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes und Ordnung seiner völkerrechtlichen Beziehungen;
- Bilaterale Zusammenarbeit;
- Diplomatische und konsularische Beziehungen;
- Europäische Zusammenarbeit;
- Internationale Zusammenarbeit;
- Grenzüberschreitende (regionale) Zusammenarbeit;
- Staatsverträge und internationale Übereinkommen;
- Entwicklungszusammenarbeit;
- Internationale humanitäre Hilfe;
- Menschenrechtspolitik.

Es versteht sich von selbst, dass durch eine solche Aufzählung im Rahmen eines Ressortplans keine eigenen Kompetenzen begründet werden können, sondern dass die dort angeführten Tätigkeitsbereiche jeweils nur in dem Masse und in dem Umfang von der Regierung wahrgenommen werden können, als ihr entsprechende Kompetenzen anderweitig zugeordnet wurden.

- d) Gemäss Art. 85 LV besorgt der Regierungschef die Gegenzeichnung der vom Fürsten ausgehenden Erlässe und Verordnungen, was natürlich auch für Erlässe und Verordnungen in auswärtigen Angelegenheiten gilt.

3. Zollvertrag

Gemäss Art. 8 des Zollvertrages, LGBI. 1923 Nr. 24, verpflichtete sich Liechtenstein einerseits, mit keinem Drittstaat selbständig Handels- oder Zollverträge abzuschliessen, und ermächtigte Liechtenstein andererseits die Schweizerische Eidgenossenschaft, Handels- und Zollverträge mit Drittstaaten auch mit Wirksamkeit für Liechtenstein abzuschliessen.

Durch den im Jahr 1990 dazugekommenen und im LGBL 1991 Nr. 55 kundgemachten Art. 8^{bis} wurde diese Einschränkung dahingehend abgeschwächt, dass festgehalten wurde, dass Liechtenstein selbst – also ohne dabei von der Schweiz vertreten zu werden – Vertragsstaat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedsstaat internationaler Organisationen werden könne, denen die Schweiz angehört. Unabhängig von diesem Zusatz wurde jedoch durch den erwähnten und nach wie vor in Kraft befindlichen Art. 8 des Zollvertrages das Recht Liechtensteins, Handels- oder Zollverträge abzuschliessen, eingeschränkt – nämlich auf diejenigen internationalen Übereinkommen, denen auch die Schweiz angehört. Der Staatsgerichtshof hat dazu in einer Entscheidung vom 30. Januar 1947 in anderem Zusammenhang festgestellt, dass der Zollvertrag als ein vom Landtag genehmigter Staatsvertrag gemäss Art. 8 Abs. 2 der Verfassung den Rechten der Staatsangehörigen Eintrag tun könne – also Rechte, die ansonsten von der Verfassung garantiert werden, beschränken könne – und ist offenbar davon ausgegangen, dass der Zollvertrag hinsichtlich solcher einschränkender Vorschriften als Bestandteil der materiellen Verfassung Liechtensteins anzusehen sei.

4. Wiener Vertragsrechtsübereinkommen

Bemerkenswert erscheint mir auch noch das für Liechtenstein am 10. März 1990 in Kraft getretene und im Landesgesetzblatt 1990 Nr. 71 kundgemachte Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, in dem sich klare Vorschriften über die Vertretungsberechtigung der Vertragsstaaten bei Abschluss ebenso wie bei Abänderungen oder bei der Aufkündigung von Verträgen finden. So werden gemäss Art. 7 Abs. 2 dieses Übereinkommens kraft ihres Amtes – also ohne eine Vollmacht vorlegen zu müssen – Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Aussenminister als Vertreter ihres Staates angesehen und für berechtigt erachtet, alle sich auf den Abschluss eines Vertrages beziehenden Handlungen vorzunehmen. Ebenso werden Chefs diplomatischer Missionen zur Annahme des Textes eines Vertrages zwischen Entsende- und Empfangsstaat für berechtigt erachtet. Für berechtigt erachtet werden auch die von Staaten bei einer internationalen Konferenz oder bei einer internationalen Organisation oder einem ihrer Organe beglaubigten Vertreter zur Annahme eines Vertragstextes im Rahmen einer solchen Konferenz, einer Organisation oder des Organs einer solchen Organisation.

In Zusammenhang mit diesen Vorschriften über Vollmachten kraft Amtes gilt es auch die Art. 46 und 47 dieser Wiener Übereinkunft zu beachten, wonach ein Staat sich nicht darauf berufen kann, dass seine Zustimmung zu einem Vertrag von einem dazu innerstaatlich nicht bevollmächtigten Vertreter abgegeben wurde, falls die Verletzung der entsprechenden innerstaatlichen Vorschrift nicht offenkundig war und falls es sich dabei nicht um eine innerstaatliche Vorschrift von grundlegender Bedeutung handelte. Als offenkundig wird eine solche Rechtsverletzung dabei nur dann angesehen, wenn sie für jeden Staat, der sich hierbei im Einklang mit der allgemeinen Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbar ist. Auch wenn sich ein Staat auf eine Beschränkung berufen will, die seinem bevollmächtigten Vertreter auferlegt wurde, so kann dies gegenüber anderen Vertragsstaaten nur dann geltend gemacht werden, wenn diese Beschränkung den anderen Vertragsstaaten im vorhinein bekannt gemacht wurde.

5. Gesetz über Vertretungen im Ausland

Von den eher spärlichen innerstaatlichen Vorschriften über die Vertretung des Staates nach aussen erscheint mir vor allem das Gesetz betreffend Errichtung und Unterhaltung von Vertretungen des Fürstentums im Ausland oder bei ausländischen Regierungen, LGBI. 1952 Nr. 20, wichtig. In diesem Gesetz, das seit dem 22. Oktober 1952 unverändert in Kraft ist, wird unter anderem festgelegt, dass

- Vertretungen Liechtensteins bei ausländischen Regierungen vom Landesfürsten auf Vorschlag der Regierung errichtet werden;
- betreffend finanzielle Lasten in Zusammenhang mit Vertretungen im Ausland vorgängig die Zustimmung des Landtages einzuholen ist;
- Vertreter Liechtensteins im Ausland wie Gesandte, Konsuln sowie Personal mit diplomatischem Charakter vom Landesfürsten auf Vorschlag der Regierung ernannt werden;
- Hilfskräfte und Vertretungspersonal ohne diplomatischen Charakter bei solchen ausländischen Vertretungen von der Regierung bestellt werden;
- Auslandsvertretungen Liechtensteins unbeschadet der verfassungsmässigen Rechte des Landesfürsten der Regierung unterstellt sind, die die Organisation und den Aufgabenbereich solcher Auslandsvertretungen auf dem Verordnungswege regeln kann;

- nichtständige Vertreter des Landes bzw. des Landesfürsten ihre Instruktionen direkt vom Landesfürsten erhalten;
- die Regierung dem Landesfürsten gemäss Art. 86 der Verfassung durch den Regierungschef laufend Bericht über die Tätigkeit der Auslandsvertretungen erstattet, ebenso wie dem Landtag im Rahmen des jährlichen Gesamtberichtes gemäss Art. 93 der Verfassung.

6. Art. 29 Abs. 1 lit. b LVG

Art. 29 Abs. 1 lit. b LVG besagt, dass die Vorschriften über das einfache Verwaltungsverfahren unter anderem auf Geschäfte der auswärtigen Verwaltung keine Anwendung finden. Dies bedeutet vor allem, dass es dem einzelnen versagt ist, Entscheidungen der Regierung betreffend Geschäfte der auswärtigen Verwaltung mit Rechtsmitteln im Verwaltungsverfahren zu bekämpfen, wie das die Verwaltungsbeschwerde-Instanz einmal ausdrücklich anlässlich eines von einem Bürger gewünschten, von der Regierung jedoch abgelehnten Abschlusses eines Vollstreckungsübereinkommens mit einem Drittstaat festgehalten hat (LES 1984 Seite 77).

7. Art. 1 des Gesetzes über die Kontrolle der Staatsverwaltung

Art. 1 des Gesetzes über die Kontrolle der Staatsverwaltung, LGBI. 1969 Nr. 32, besagt, dass dem Landtag das Recht der Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung zusteht, wobei diese Kontrolle gemäss Art. 2 die gesamte Amtsführung der Regierung sowie aller anderen Behörden, Ämter, Dienststellen und Kommissionen der Staatsverwaltung umfasst. Unter diese Kontrollbefugnis fällt daher zweifellos auch die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten durch die Regierung und ihre Amtsstellen sowie die im Ausland eingesetzten Missionen, und es steht dem Landtag daher frei, entweder selbst oder durch die Geschäftsprüfungskommission oder sogar durch eigens eingesetzte Untersuchungskommissionen auch die Wahrnehmung der Vertretung nach aussen jederzeit und umfassend zu kontrollieren. Allerdings wird es sich dabei im wesentlichen um eine im nachhinein durchzuführende Kontrolle und wohl weniger um eine Kontrolle politischer Absichten und Planungen betreffend die zukünftige Aussenpolitik handeln.

8. § 60 Landtagsgeschäftsordnung

Gemäss § 60 der Geschäftsordnung des Landtages, LGBL 1989 Nr. 66, prüft und begutachtet die (ständige) Aussenpolitische Kommission des Landtages die der Zustimmung des Landtages bedürftigen Staatsverträge und nimmt in Zusammenarbeit mit der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten die Interessen des Landes wahr.

III. Historische Entwicklung

1. Landständische Verfassung 1818

In der Monarchie der vorkonstitutionellen Zeit war die Vertretung des Staates nach aussen als Bestandteil der monarchischen Prärogative ausschliessliches Recht des Monarchen und wurde deshalb in der Landständischen Verfassung 1818 gar nicht als eigenes Recht des Landesfürsten erwähnt. Dagegen wurde in § 16 dieser Landständischen Verfassung sogar ausdrücklich festgehalten, dass Vorschläge des Landtages die äusseren Staatsverhältnisse betreffend nicht erlaubt seien und zwar "wegen dem nötigen Miteinverständnis mit anderen mächtigeren deutschen Staaten". Der Landtag durfte damals somit Themen betreffend die Vertretung des Staates nach aussen bzw. allgemein die äusseren Staatsverhältnisse betreffend nicht einmal erörtern, geschweige denn mitentscheiden.

2. Konstitutionelle Verfassung 1862

In der Konstitutionellen Verfassung 1862 finden wir hingegen in § 23 Formulierungen, die denjenigen von Art. 8 der Verfassung 1921 bereits weitgehend ähneln. Es heisst dort, dass der Landesfürst den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten vertritt, dass jedoch ohne Verwilligung des Landtages durch Verträge mit Auswärtigen weder der Staat im Ganzen noch ein Teil desselben oder Staatseigentum veräussert, auf kein Staatshoheitsrecht oder Staatsregal zugunsten eines auswärtigen Staates verzichtet oder darüber irgendwie verfügt werden darf, weiters keine neue Last auf das Fürstentum oder dessen Angehörige übernommen und endlich keinerlei Verpflichtung, welche den Rechten der Landesangehörigen Eintrag tun würde, eingegangen werden dürfe. Während der zweite Absatz bis auf die altertümliche For-

mulierung dem zweiten Absatz von Art. 8 der Verfassung 1921 entspricht, fehlt im ersten Absatz der Beisatz "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung", sodass der Landesfürst allein die auswärtigen Beziehungen gestalten und den Staat allein nach aussen vertreten konnte. Dies entsprach auch den §§ 27 und 28 der Konstitutionellen Verfassung 1862, wonach die Regierungsgewalt allein in der Hand des Fürsten lag und wonach es dem Landesfürsten oblag, die Regierungsgeschäfte durch Verordnung zu normieren. Eigene Bestimmungen über die Regierung, wie sie dann im Jahre 1921 in den Art. 78ff. Aufnahme in die Verfassung gefunden haben, existierten damals nicht, und es gab gemäss diesem Verfassungsinhalt auch keine auf Grund Verfassungsvorschrift verantwortliche Regierung, da die Regierung damals ausschliesslich vom Fürsten ernannt wurde und ausschliesslich die allein in seiner Hand liegende Regierungsgewalt gemäss seinen Weisungen auszuführen hatte.

3. Verfassung 1921

In der Verfassung 1921 wurde in Art. 8 Abs. 1 der bereits erwähnte Zusatz "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung" eingeschoben, wobei es heute vielleicht überraschen mag, dass dies keineswegs eine ursprüngliche Forderung des Landtages oder des Neunpunkteprogramms vom 13. Dezember 1918 oder der Schlossabmachungen vom September 1920 war. Dort standen andere Forderungen im Vordergrund, wie wir ja in den früheren Referaten bereits gehört haben. Man kann daher davon ausgehen, dass die Kräfte, die in den Jahren 1918 bis 1920 auf eine Verfassungsänderung im Sinne einer verstärkten Demokratisierung drängten, ursprünglich mit einer weitgehend unveränderten Übernahme des Inhalts von § 23 der Konstitutionellen Verfassung 1862 einverstanden gewesen wären. Erst im Rahmen der Beratungen im März 1921 der vom Landtag gebildeten Verfassungskommission wurde dann der Zwischensatz "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung" eingeschoben und zwar gemäss Bericht dieser Landtagskommission aus der Besorgnis heraus, dass die Aussenvertretung in die Hände des Regierungschefs und Aussenministers allein gelangen könnte. Im Bericht dieser Verfassungskommission heisst es dazu: "Der Zwischensatz 'unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung'

wurde eingeschoben aus der Erwägung heraus, dass z.B. der Regierungschef auch Ministerpräsident und Aussenminister in einer Person ist. Wenn also die Gesamtregierung die Trägerin der Verantwortlichkeit ist, so können z.B. die Gesandtschaften bzw. Aussenvertretungen nur in deren Einverständnis handeln."

Der vom Landtag damals gebildeten Verfassungskommission ging es also offenbar vor allem um die Festigung des Einflusses der verantwortlichen Kollegialregierung gegenüber dem Regierungschef, von dem man annahm, dass er immer auch Aussenminister sein werde. Wesentlich erscheint mir bei diesen Ausführungen im Bericht dieser Landtagskommission aber vor allem der Gedanke zu sein, dass die Gesamtregierung als Trägerin der Verantwortlichkeit eine Möglichkeit haben müsse, sicherzustellen, dass die auswärtigen Angelegenheiten nur im Einverständnis mit ihr gehandhabt werden, da sie sonst ja für diesen Bereich der Landesverwaltung und damit der Politik nicht gut Verantwortung übernehmen könne. Nachdem dieser Vorschlag der vom Landtag im Jahr 1921 gebildeten Verfassungskommission unverändert in Art. 8 Abs. 1 der Verfassung 1921 Aufnahme fand, wurde damit die weiterhin in den Kompetenzbereich des Landesfürsten fallende Vertretung des Staates nach aussen an die zwingend notwendige (arg. "erforderliche") Mitwirkung der Kollegialregierung gebunden, ohne deren Mitwirkung und Zustimmung somit ab dem Oktober 1921 keine Aussenpolitik mehr gemacht werden konnte.

IV. Formelle und materielle Seite der Vertretung des Staates nach aussen

1. Allgemeines

Die formelle Seite der Vertretung des Staates nach aussen umfasst gemäss Friedrich Koja jene Akte, in denen ein Staat seinen Willen nach aussen rechtswirksam kundtut, in denen er sich als Völkerrechtssubjekt an andere Völkerrechtssubjekte wendet und sich durch Erklärungen berechtigt und verpflichtet, während zur materiellen Seite die den formellen und nach aussen wirksamen Akten vorausgehende innerstaatliche Willensbildung gezählt wird, jener Prozess also, in dem über das Ob, das Wann und das Wie von nach aussen wirksam werdenden Akten der Vertretung des Staates entschieden wird.

Bemerkenswert ist diese Unterscheidung vor allem deshalb, weil es nicht zwingend nötig erscheint, dass die formelle Seite der Vertretung des Staates nach aussen – also die verfassungsrechtliche Legitimation zur Abgabe verbindlicher völkerrechtlicher Erklärungen im Namen des Staates – von denselben Staatsorganen wahrgenommen wird wie die materielle Seite, nämlich die innerstaatliche Willensbildung über die im Rahmen der Aussenpolitik zu setzenden Schritte. In Liechtenstein gibt es allerdings im Unterschied zu manchen anderen Staaten keine grossen Unterschiede zwischen den Kompetenzen für die Wahrnehmung der formellen Seite der Vertretung des Staates nach aussen und der materiellen Seite.

2. Die formelle Seite

Die formelle Seite ist die eigentliche Vertretung nach aussen, nämlich die nach aussen – d.h. gegenüber auswärtigen Staaten bzw. anderen Völkerrechtssubjekten – wirksam werdende Abgabe von Willenserklärungen des Staates Liechtenstein. Hier vertritt der Fürst gemäss Art. 8 Abs. 1 der Verfassung den Staat “in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten”. Gemäss dem bereits mehrfach erwähnten Zwischensatz ist er jedoch an die Mitwirkung und Zustimmung der Kollegialregierung gebunden. Staatsverträge werden daher vom Fürsten oder von der Regierung mit Vollmacht des Fürsten verhandelt, unterzeichnet und ratifiziert, wobei in formeller Hinsicht aber auch noch das Gegenzeichnungsrecht des Regierungschefs gemäss Art. 85 der Verfassung zu beachten ist. Der Regierungschef hat auch im Bereich der Aussenvertretung alle hoheitlichen Akte des Landesfürsten als Gültigkeitserfordernis gegenzuzeichnen, und dementsprechend werden alle Staatsverträge nicht nur vom Fürsten oder seinen Bevollmächtigten unterzeichnet, sondern auch vom Regierungschef gegengezeichnet. Dasselbe Erfordernis gilt für alle anderen im Aussenverhältnis abzugebenden staatlichen Erklärungen gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten, soweit es sich dabei um für den Staat Liechtenstein verbindliche Erklärungen handeln soll.

Die Gegenzeichnung des Regierungschefs ist dabei bei Staatsverträgen sowohl bei der Unterzeichnung des Vertrages unter Ratifikationsvorbehalt als auch bei der späteren Ratifikation des Vertrages durch den Fürsten notwendig, die Befassung der Kollegialregierung mit der Angelegenheit sowie deren Zustimmung zumindest vor der Unterzeichnung eines Vertrages.

Gemäss Abs. 2 von Art. 8 der Verfassung ist zur Gültigkeit von Staatsverträgen in der Regel auch die Zustimmung des Landtages und gemäss Art. 66^{bis} der Verfassung allenfalls die Zustimmung des Volkes nötig. "In der Regel" deshalb, da es kaum Staatsverträge gibt, auf die nicht eines der Kriterien von Art. 8 Abs. 2 der Verfassung zutrifft, nachdem Staatsverträge in der Regel zumeist finanzielle Belastungen mit sich bringen oder Rechte von Landesangehörigen schmälern (wenn sie auch andererseits in der Regel den Landesangehörigen wieder zusätzliche Rechte verschaffen). Um Diskussionen darüber zu vermeiden, ob es sich jeweils um einen der Zustimmung des Landtages bedürftigen Staatsvertrag gehandelt habe oder nicht, wird heute praktisch jeder Staatsvertrag dem Landtag zur Zustimmung unterbreitet.

Seit dem 4. April 1992 besteht zudem die Möglichkeit, gegen einen zustimmenden Landtagsbeschluss gemäss Art. 8 Abs. 2 der Verfassung das Referendum zu ergreifen und zwar unter den Voraussetzungen eines Verfassungsreferendums. Ebenso kann der Landtag selbst seine Zustimmung zu einem Staatsvertrag der Volksabstimmung unterstellen (Art. 66^{bis} LV).

Eine Ratifikation eines Staatsvertrages durch den Landesfürsten mit Gegenzeichnung des Regierungschefs darf somit erst erfolgen, wenn der Landtag seine Zustimmung zu dem Vertrag erteilt hat und die Referendumsfrist abgelaufen ist oder in einer Volksabstimmung auch seitens des Volkes die Zustimmung erteilt wurde.

Der Landtag kann übrigens im Gegensatz zu einem Gesetzes- oder Finanzbeschluss bei der Zustimmung zu einem Staatsvertrag keine Dringlicherklärung vornehmen, sodass Staatsverträge immer dem Referendum offenstehen.

Zu beachten ist dabei, dass Landtag und Volk den Inhalt von Staatsverträgen nur akzeptieren oder ablehnen, nicht aber abändern können. Allerdings könnte der Landtag gemäss Art. 19 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens seine Zustimmung von Vorbehalten abhängig machen, die dann im Rahmen der Ratifikation gegenüber dem oder den Vertragspartnern als formeller Vorbehalt Liechtensteins anzubringen wären, falls der Vertrag einen solchen Vorbehalt nicht verbietet oder vorsieht, dass nur bestimmte Vorbehalte, zu denen dieser Vorbehalt nicht gehört, gemacht werden dürfen, sowie unter der Voraussetzung, dass der gemachte Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages nicht unvereinbar ist. Auch wenn ein solcher Vorbehalt zulässig ist, ändert dieser

den Vertrag noch nicht automatisch ab, und es ist in der Regel nötig, dass die anderen Vertragspartner einem solchen Vorbehalt zustimmen.

In formeller Hinsicht ist nochmals auf die früher schon erwähnten Regelungen des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens betreffend Vertretungsberechtigung im Aussenverhältnis zu verweisen, wonach der Fürst, der Regierungschef und der Aussenminister für ihre als Vertreter des Staates vorzunehmenden Handlungen keine Vollmacht vorlegen müssen, während andere Personen eine gehörige Vollmacht des Landesfürsten vorzulegen haben, ausser wenn es aus der Übung der beteiligten Staaten oder aus anderen Umständen hervorgeht, dass die beteiligten Staaten die Absicht hatten, diese Person als Vertreter Liechtensteins für die genannten Zwecke anzusehen, und keine Vollmacht zu verlangen. Gemäss den ebenfalls bereits erwähnten Bestimmungen der Art. 46 und 47 dieses Vertragsrechtsübereinkommens ist es in formeller Hinsicht ausserdem so, dass Liechtenstein auch durch die Handlungen und Erklärungen eines vollmachtlosen Vertreters oder eines seine Vollmacht überschreitenden Vertreters gebunden sein kann, wenn die durch diesen Vertreter zu verantwortende Verletzung der entsprechenden innerstaatlichen Bestimmungen nicht offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf oder, im Falle von Vollmachtsbeschränkungen, wenn diese Beschränkung den anderen Verhandlungsstaaten nicht im vorhinein mitgeteilt wurde.

3. Die materielle Seite

Als die materielle Seite ist die innerstaatliche Willensbildung über die im Rahmen der Aussenvertretung vorzunehmenden Handlungen und abzugebenden Erklärungen – also über die “Aussenpolitik” – zu verstehen. Die innerstaatliche Willensbildung schliesst naturgemäss mehr Organe mit ein als die bei der formellen Wahrnehmung der Vertretungsrechte nach aussen auftretenden Vertreter des Staates. Die innerstaatliche Willensbildung umfasst vor allem die Tätigkeiten der Planung, Vorbereitung und Steuerung der Aussenpolitik. Solche Tätigkeiten sind grundsätzlich – wie in anderen Bereichen der Landesverwaltung auch – gemäss Art. 78 Abs. 1 der Verfassung Sache der verantwortlichen Kollegialregierung, wobei die Kollegialregierung bekanntlich diesbezüglich sowohl gegenüber dem Landesfürsten als auch gegenüber dem Landtag verantwortlich – also rechenschaftspflichtig – ist.

Im Bereich der Aussenpolitik haben wir jedoch insofern einen Sonderfall, weil dieser Bereich der Landesverwaltung als einziger in Art. 8 Abs. 1 der Verfassung einen eigenen Kompetenztatbestand aufweist, wonach es der Landesfürst ist, der unter Mitwirkung der Regierung den Staat gegen auswärtige Staaten vertritt. Die Formulierung "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung" ist dabei meiner Meinung nach so zu verstehen wie "unter Vorbehalt der erforderlichen Mitwirkung" und sagt somit aus, dass der Landesfürst nicht ohne Beachtung des Erfordernisses der Mitwirkung der Kollegialregierung und auch nicht ohne Beachtung der diesbezüglichen Meinung der Kollegialregierung und somit sicher nicht gegen einen entsprechenden Beschluss der Kollegialregierung seine Aussenpolitik formulieren und gegenüber dem Ausland in die Tat umsetzen kann.

Andererseits bedeutet Art. 8 Abs. 1 der Verfassung aber auch, dass die Regierung auf diesem Gebiet ihrer Tätigkeit nur eine Politik verfolgen kann – und somit hinsichtlich Planung, Vorbereitung und Steuerung der Aussenpolitik tätig werden kann –, die der Landesfürst nach aussen zu vertreten bereit ist und die er somit mitzutragen bereit ist.

Art. 8 Abs. 1 der Verfassung schreibt daher in ganz besonderer Weise fest (wobei auch Art. 78 Abs. 1 der Verfassung zu beachten ist), dass ein staatliches Tätigwerden nur in Übereinstimmung zweier Staatsorgane, nämlich in diesem Fall des Fürsten und der Regierung, möglich und durchsetzbar ist und somit bei Meinungsunterschieden zwischen Fürst und Regierung auf dem Gebiet der Aussenpolitik eine Pattsituation entsteht.

Man mag dies aus der Sicht des Juristen – der in gesetzlichen oder vertraglichen Regelungen immer gern Lösungen für alle denkbaren Fälle vorgesehen haben möchte – bedauern, jedoch ist es ein Merkmal unserer teils von monarchischen Grundsätzen und teils von Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie beeinflussten Mischverfassung aus dem Jahre 1921, dass juristisch einwandfreie Konfliktregelungen zwischen verschiedenen Staatsorganen – vor allem zwischen Fürst, Regierung und Landtag – vielfach fehlen und es somit im Konfliktfall diesen Organen überlassen bleibt, jeweils im Einzelfall eine Lösung zu finden, und zwar eine Lösung, die immer die Zustimmung aller beteiligten Staatsorgane braucht.

Dies ist sicherlich nicht immer einfach, stellt jedoch andererseits die einzige Möglichkeit dar, um in etwa einen Ausgleich zwischen den Rech-

ten des Monarchen und den Rechten des Volkes und der Volksvertretung herzustellen, da eine juristisch hieb- und stichfeste Konfliktregelung zwangsläufig entweder dem Monarchen oder den Volksrechten ein Übergewicht einräumen müsste.

Eine andere – theoretische – Interpretationsmöglichkeit wäre es, der Regierung aufgrund von Art. 78 Abs. 1 LV eine so unabhängige Stellung zuzubilligen, dass die Regierung in ihrer Politik praktisch von den Vorstellungen des Fürsten und des Landtages unbeeinflusst agieren könnte. Im Gegensatz zu anderen Meinungen sehe ich eine solche Stellung der Regierung in der Verfassung 1921 nicht verwirklicht – ganz bestimmt nicht hinsichtlich der Vertretung nach aussen, nachdem Art. 8 Abs. 1 der Verfassung ja nur von einer nötigen “Mitwirkung” der Regierung, nicht aber etwa von einer Dominanz der Regierung bei Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten spricht.

Ich glaube daher, dass es unsere Verfassung Fürst und Regierung zur Aufgabe macht, auf dem Gebiet der Aussenpolitik auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen, wobei im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung zweifellos auch der Landtag eine gewisse Rolle spielt.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch ein Wort zu einem Aufsatz von Felix Ermacora in der LJZ 1986 Seite 125ff. sagen.

Ermacora zitiert in diesem Aufsatz “Der Herrscher und der Abschluss von Staatsverträgen” zwar Art. 8 LV anfänglich richtig, befasst sich dann in seiner Analyse jedoch überhaupt nicht mit der Bedeutung und den Auswirkungen des 1921 neu dazugekommenen Einschubes “unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung” und kommt so zu einem Ergebnis, das wohl besser zu einer Analyse von § 23 der Konstitutionellen Verfassung 1862 gepasst hätte. Auch sonst muss ich leider feststellen, dass dieser Aufsatz Ermacorass eine Reihe offensichtlicher Fehler enthält – wie z.B., dass die Vertretungsbefugnis des Landesfürsten erstmals in Art. 8 der Verfassung 1921 festgelegt worden sei, dass unsere Verfassung keine Regel über die nötige Mitwirkung eines verantwortlichen Ministers bei der Ausübung der Regierungsgewalt durch den Landesfürsten kenne und dass die liechtensteinische Verfassung kein Legalitätsprinzip kenne – so dass meiner Meinung nach dieser Aufsatz über liechtensteinisches Verfassungsrecht im Gegensatz zu allen anderen mir bekannten Arbeiten dieses zu Recht hoch geschätzten Rechtswissenschaftlers nicht als massgebend angesehen werden kann.

4. Die Rolle des Landtages

Gemäss Art. 62 lit. b der Verfassung gehört die Mitwirkung bei Abschliessung von Staatsverträgen im Sinne von Art. 8 zu den Kompetenzen des Landtages. Gemäss Art. 45 Abs. 2 der Verfassung können die dem Landtag zukommenden Rechte nur in der gesetzlich konstituierten Versammlung desselben ausgeübt werden. Es ist daher klar, dass die Zustimmung des Landtages zu Staatsverträgen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 der Verfassung nur vom Landtagsplenium abgegeben werden kann. Die in der Geschäftsordnung des Landtages vorgesehene Aussenpolitische Kommission hat denn diesbezüglich nur die Aufgabe einer Vorprüfung und Begutachtung der der Zustimmung des Landtages bedürftigen Staatsverträge. Soweit § 60 der Landtagsgeschäftsordnung auch noch davon spricht, dass die Aussenpolitische Kommission in Zusammenarbeit mit der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten die Interessen des Landes wahrnimmt, darf dies nicht als Vertretung des Staates nach aussen im Sinne des heutigen Referatsthemas aufgefasst werden, sondern im Sinne einer allgemeinen Befassung mit auswärtigen Angelegenheiten, insbesondere in Richtung einer umfassenden Information dieser Landtagskommission durch die Regierung über die penden-ten auswärtigen Angelegenheiten. Dies ist deshalb notwendig, da der Landtag neben seiner Zustimmungskompetenz gemäss Art. 8 Abs. 2 der Verfassung auch im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz und vor allem im Rahmen der Finanzhoheit vielfach mit auswärtigen Angelegenheiten in Berührung kommt und ohne Bewilligung der nötigen Finanzmittel durch den Landtag eine Wahrnehmung der Interessen des Landes in auswärtigen Angelegenheit durch Fürst und Regierung gar nicht möglich wäre.

Am 9. Februar 1994 hat der heutige Landtagspräsident und Vorsitzende der Aussenpolitischen Kommission des Landtages im Rahmen seiner Ansprache als Alterspräsident bei der Landtagseröffnung ausgeführt:

“So hat auch nicht der Landtag die Verhandlungen mit anderen Staaten zu führen, sondern die Regierung. Die Forderung nach einer stärkeren Rolle des Landtags in der Aussenpolitik ist nicht nur bei uns schon verschiedentlich aufgetaucht. Persönlich halte ich das nicht für besonders glücklich. Ich zweifle auch, ob das dem Sinn unserer heute gültigen Verfassung entsprechen würde.”

In dem Sinne, wie ich das zuvor bereits erwähnt habe, kann ich dem durchaus zustimmen. Der Landtag und mit ihm seine Aussenpolitische Kommission sollten ihre Rolle nicht so verstehen, dass sie etwa die Richtlinien der Aussenpolitik vorzugeben haben und die Regierung nur mehr in der Richtung tätig zu werden habe, wie es vom Landtag vorgezeichnet wurde. Andererseits ist es bei der heutigen überragenden Bedeutung der Aussenpolitik und dem Einfluss der durch sie hervorgebrachten Staatsverträge und vorgesehenen Beitritte zu internationalen Organisationen und multilateralen Abkommen auf die Innenpolitik und insbesondere das Wirtschaftsleben und damit das Wohlergehen des ganzen Staates und seiner Bevölkerung unerlässlich, dass der Landtag als Volksvertretung über solche bedeutsamen Schritte nicht nur rechtzeitig informiert, sondern auch konsultiert wird, damit die mit der Wahrnehmung der Vertretungsrechte des Staates nach aussen betrauten Staatsorgane nicht Verträge unterzeichnen und im Aussenverkehr mit anderen Staaten Schritte setzen, die schlussendlich vom Landtag nicht genehmigt werden können oder die den Landtag, der dann nur mehr die Wahl zwischen Ja oder Nein hat, zu unvorbereitet und zu uninformiert antreffen, um eine wohl vorbereitete und wohl bedachte Entscheidung treffen zu können.

Hier muss daher neben Verfassungsanwendung und Verfassungsinterpretation ein gewisser Pragmatismus Platz greifen, da es ansonsten weder vom Landtag noch vom Volk erwartet werden kann, dass tiefgreifenden Veränderungen im zwischenstaatlichen Zusammenleben mit unmittelbaren Auswirkungen auf fast alle innerstaatlichen Rechtsbereiche im blinden Vertrauen auf Fürst und Regierung zugestimmt wird.

V. Schlussbetrachtung

Zusammenfassend kann daher nochmals festgehalten werden, dass es Sache des Landesfürsten ist, den Staat unter Mitwirkung der verantwortlichen Regierung nach aussen zu vertreten, wobei im Innenverhältnis bei der Vorbereitung und Gestaltung der Aussenpolitik eine Übereinstimmung zwischen Fürst und Regierung herzustellen ist und diese beiden Staatsorgane somit ohne die ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung des jeweils anderen Organs auf diesem Gebiet nicht tätig werden können. Nötig für die Gültigkeit von so gut wie allen Staatsverträgen ist auch die Zustimmung des Landtages und in einem Fall des Art. 66^{bis} der Verfassung des Volkes.

Die Vertretung des Staates nach aussen

Im Innenverhältnis wird es schliesslich auf Grund der Finanzhoheit des Landtages und der ansonsten nicht gewährleisteten Bereitschaft der Volksvertretung, wesentlichen Veränderungen auf aussenpolitischem Gebiet zuzustimmen, nötig sein, den Landtag und vor allem seine Aussenpolitische Kommission laufend über alle Bestrebungen und Veränderungen auf aussenpolitischem Gebiet zu informieren und in konsultativer Hinsicht miteinzubeziehen, damit die aussenpolitischen Bemühungen von Fürst und Regierung auch im Inneren auf Verständnis stossen und somit von Erfolg gekrönt sind.

Literaturhinweise

Bei der Vorbereitung dieses Referats wurde unter anderem der Inhalt nachstehender Aufsätze berücksichtigt:

Ermacora, Felix, Der Herrscher und der Abschluss von Staatsverträgen, in: LJZ Jg. 7 (1986), S. 125–128

Koja, Friedrich, Wer vertritt die Republik nach aussen?, in: Juristische Blätter, Jg. 115 (1993), S. 622–631

Thürer, Daniel, "Treaty making power" im Fürstentum Liechtenstein: Zum innerstaatlichen Verfahren eines allfälligen UNO-Beitritts, in: LJZ Jg. 11 (1990), S. 139–152

Winkler, Günther, Staatsverträge, Ihre Erzeugung und Geltung in der Rechtsordnung Liechtensteins, in: LJZ Jg. 11 (1990), S. 105–138

Walter Kieber

Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung

Inhaltsverzeichnis

<i>A. Vom Konstitutionalismus zur dualen Staatsordnung</i>	293
1. Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862	293
2. Verfassung vom 5. Oktober 1921	294
<i>B. Regierung</i>	294
I. Bestellung der Regierung	294
II. Verantwortlichkeit der Regierung	295
1. Die politische Verantwortlichkeit	296
2. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit	299
3. Die disziplinarische Verantwortlichkeit	300
III. Die Aufgaben und Kompetenzen der Regierung	300
1. Hoheitsverwaltung	301
2. Privatwirtschaftsverwaltung	302
3. Regierung im funktionellen Sinne	302
IV. Das Verhältnis der Regierung zu den anderen Staatsorganen	304
V. Das Zusammenwirken der Regierung mit anderen Staatsorganen	308
1. Die Gesetz- und Verfassungsgebung	309
2. Die Budgetpolitik	310
3. Die Personalpolitik	310
4. Die Aussenpolitik	312
VI. Beendigung des Regierungsamtes	315
1. Ablauf der Amtsperiode	315
2. Rücktritt	316

3. Tod	316
4. Verlust der Wählbarkeit	316
5. Verlust des Vertrauens	317
6. Amtsverlust aufgrund eines Urteils des Staatsgerichtshofes	317
<i>Exkurs: Die Folgen einer Vakanz in der Regierung</i>	<i>318</i>
<i>C. Regierungschef</i>	<i>318</i>
1. Die Hervorhebung als Vorsitzender der Regierung	319
2. Die Hervorhebung durch die Beziehung zum Fürsten	319
3. Das Gegenzeichnungsrecht des Regierungschefs	319
<i>D. Landesverwaltung</i>	<i>323</i>
1. Der Verwaltungsunterbau der Regierung	323
2. Die Verwaltungsorganisation seit 1973	324
<i>Quellen- und Literaturverzeichnis</i>	<i>326</i>

A. Vom Konstitutionalismus zur dualen Staatsordnung

1. Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862

Der staatsrechtliche Charakter unseres Landes wurde durch § 2 der Verfassung von 1862 grundsätzlich bestimmt, wo es hiess:

“Der Landesfürst ist Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in gegenwärtiger Verfassungsurkunde, festgesetzten Bestimmungen aus.” (Hervorhebungen vom Verfasser)

Dementsprechend waren auch die Verfassungsbestimmungen ausgestaltet, die sich mit der Regierungsgewalt und deren Ausübung befassten.

§ 27 der Verfassung von 1862 lautete:

“Die in der Hand des Fürsten liegende Regierungsgewalt wird nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung durch verantwortliche Staatsdiener ausgeübt werden, welche der Landesfürst ernennt.” (Hervorhebungen vom Verfasser)

§ 28 der Verfassung von 1862 lautete:

“Die Organisation der Staatsbehörde wird im Verordnungswege durch den Landesfürsten normiert, jedoch hat derselben die verfassungsmässige Bestimmung zugrunde zu liegen, dass die oberste Verwaltungsbehörde ihren Amtssitz im Fürstentum haben muss.” (Hervorhebung vom Verfasser)

Mittels *“Amts-Instruction für die Staatsbehörden des souveränen Fürstenthums Liechtenstein”* vom 26. September 1862¹ – einer fürstlichen

¹ Im Jahre 1871 wurde im Zuge der Trennung der Justizpflege von der Administration die *Amts-Instruction* neu gefasst (LGBl. 1871 Nr. 1).

Verordnung mit Gesetzeskraft – wurde die Regierung als “die Verwaltungsbehörde im Fürstenthume” eingerichtet und organisiert. Sie bestand aus dem Landesverweser, zwei Landräten und einem Sekretär. Der Landesverweser und der Sekretär waren bleibend angestellte landesfürstliche Beamte; die beiden Landräte wählte der Fürst auf die Dauer von sechs Jahren aus der zur Landesvertretung wahlfähigen Bevölkerung. Gemäss § 39 der Amts-Instruction unterstand die Regierung in Absicht auf die Gegenstände der politischen Verwaltung und der Landesvertretung, dann in allen Personalangelegenheiten unmittelbar dem Landesfürsten.

Die eigentliche Macht übte der vom Fürsten und von der Hofkanzlei in Wien abhängige Landesverweser aus.

2. Verfassung vom 5. Oktober 1921²

Mit der Verfassung von 1921 wurde der staatsrechtliche Charakter unseres Landes neu bestimmt. Liechtenstein ist eine Vereinigung von Monarchie und Volkssouveränität. Die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volk verankert (Art. 2). Da die Staatsgewalt als solche unteilbar ist, steht sie dem Fürsten und dem Volke gemeinsam zu. Bei der Ausübung ihrer Rechte wirken entsprechend den Bestimmungen der Verfassung beide Teile entweder zusammen oder sie nehmen getrennte Kompetenzen wahr.

Die Regierung wurde in der Verfassung von 1921 als eigenständiges, kollegial organisiertes Verfassungsorgan konzipiert. Sie wird vom Fürsten und vom Landtag im Konsenswege bestellt und steht beiden gegenüber in der Verantwortung (Art. 78). Sie nimmt damit eine Mittelstellung zwischen Fürst und Volk ein.

B. Regierung

1. Bestellung der Regierung

Das der dualen Staatsform unseres Landes innewohnende monarchisch-demokratische Konsensprinzip hat bei der Regelung der Regierungsbe-

² Wo in dieser Studie auf Artikel ohne weitere Angaben (z.B. Art. 78) verwiesen wird, ist jeweils die betreffende Bestimmung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBL 1921 Nr. 15, in der heute gültigen Fassung zu verstehen.

stellung eine konsequente Ausgestaltung gefunden. Gemäss Art. 79 der Verfassung werden der Regierungschef und die Regierungsräte vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag auf dessen Vorschlag ernannt.

Der Landtag hat die personelle Auswahl der Regierungsmitglieder vorzunehmen, wobei in der Verfassung, nämlich in Art. 79 Abs. 4, nur zwei individuelle Wahlkriterien enthalten sind; der oder die Gewählte muss die liechtensteinische Staatsbürgerschaft besitzen und diese durch Geburt erworben haben und der oder die Gewählte muss zum Landtag wählbar sein, d.h. das passive Wahlrecht (Art. 29 Abs. 2) besitzen.

Die Gewählten sind vom Landtag dem Landesfürsten vorzuschlagen. Gleichzeitig ist mit dem Landesfürsten über die vorgeschlagenen Personen das Einvernehmen herzustellen. Ist ein Einvernehmen nicht zu erzielen, so hat der Landtag eine neue personelle Auswahl vorzunehmen, und das genannte Verfahren ist zu wiederholen.

Ist das Einvernehmen zwischen dem Landtag und dem Landesfürsten hergestellt, ist der materielle Bestellungsverfahren abgeschlossen. Gestützt darauf folgt dann die formelle Ernennung durch den Landesfürsten. Die formelle Ernennung hat den Charakter eines mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsaktes, d.h. die Ernennung ist, da für die Übernahme eines Regierungsamtes kein gesetzlicher Amtszwang besteht, nur mit vorhergehender, ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung des zu Ernennenden rechtswirksam. Die Ausfertigung dieses Verwaltungsaktes erfolgt in Form eines vom Landesfürsten unterzeichneten Ernennungsdekrets.

II. Verantwortlichkeit der Regierung

Die Verfassung von 1921 brachte nicht nur die Neuerung, dass Fürst und Volk im Sinne des monarchisch-demokratischen Konsensprinzips die Regierung gemeinsam bestellen, sondern sie statuierte in Art. 78 konsequenterweise auch die Verantwortlichkeit der Regierung bzw. der einzelnen Regierungsmitglieder gegenüber dem Landesfürsten und gegenüber dem Landtag. Gegenüber dem Landesfürsten und gegenüber dem Landtag verantwortlich zu sein heisst für die Regierung bzw. die einzelnen Regierungsmitglieder, dass sie von dem einen oder dem anderen Staatsorgan für ihre Amtsführung zur Verantwortung, oder um einen anderen Begriff zu verwenden, zur Rechenschaft gezogen werden können.

Die in Art. 78 der Verfassung verankerte Verantwortlichkeit besteht aus:

- der politischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Landesfürsten und gegenüber dem Landtag;
- der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag und
- der disziplinären Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag.

Darüber hinaus unterliegen die Mitglieder der Regierung im Rahmen ihrer Amtstätigkeit einer besonderen strafrechtlichen Verantwortlichkeit (§ 302ff. Strafgesetzbuch) und einer zivilrechtlichen Verantwortlichkeit innerhalb der Amtshaftung (Art. 109^{bis}).

1. Die politische Verantwortlichkeit

Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit erfolgt durch das Einsetzen von verfassungsmässigen Kontrollmitteln seitens des Landesfürsten oder des Landtags und besteht in ihrer letzten Konsequenz im Entzug des Vertrauens und in der Amtsenthebung. Die Fehlleistungen, die zur Amtsenthebung führen, werden nicht an rechtlichen Massstäben, sondern rein politisch gemessen. Die politische Verantwortlichkeit der Regierung stellt somit eine Art Erfolgshaftung dar und ist von einem schuldhaft-pflichtwidrigen Verhalten unabhängig.

Die Verfassung befasst sich nur an einer Stelle mit der Amtsenthebung eines Regierungsmitglieds, nämlich in Art. 80, welcher folgenden Wortlaut hat:

“Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtags verliert, so kann dieser, unbeschadet seines Rechts auf Erhebung der Anklage vor dem Staatsgerichtshof, beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen.”

Hinsichtlich der Kompetenzen, des Verfahrens und der Voraussetzungen einer Amtsenthebung bestehen in der Literatur und in der Praxis divergierende Auffassungen. Ich stelle sie nachstehend kurz dar.

- Nach einer ersten Auffassung, die von Spillmann vertreten wurde, kann der Landesfürst ein Regierungsmitglied nur dann des Amtes enthe-

ben, wenn der Landtag dies gemäss Art. 80 der Verfassung beantragt hat. Ein Amtsenthebungsrecht aus eigenem Ermessen steht dem Landesfürsten nicht zu.

– Nach einer zweiten Auffassung, die vor allem von Pappermann unter Berufung auf Nawiasky vertreten wurde, kann der Landesfürst eine Amtsenthebung nach eigenem Ermessen vornehmen, ohne sich um die Meinung der Volksvertretung kümmern zu müssen. Er kann eine Amtsenthebung aber auch auf Antrag des Landtages vornehmen, er ist aber nicht gehalten, einem solchen Antrag stattzugeben.

– Nach einer dritten Auffassung, die von Willoweit und Ignor vertreten wird, kann der Landesfürst ein Regierungsmitglied nicht gegen den Willen des Landtags entlassen; er braucht aber auch einem Amtsenthebungsantrag des Landtags nicht stattzugeben. Diese Auffassung läuft darauf hinaus, dass, wie bei der Bestellung der Regierung, auch bei einer Amtsenthebung ein Konsens zwischen dem Landesfürsten und dem Landtag hergestellt werden muss.

– Nach einer vierten Auffassung, die von einer Landtagskommission anlässlich der Novellierung von Art. 80 und einer Reihe anderer Artikel der Verfassung im Jahre 1965 vertreten und in einem Kommissionsbericht festgehalten wurde, muss die Regierung bzw. jedes einzelne Regierungsmitglied während der gesamten Amtsdauer vom Vertrauen des Landesfürsten und des Landtags getragen sein. Wenn auch nur ein Teil, der Landesfürst oder der Landtag, das Vertrauen entzieht, hat eine Amtsenthebung stattzufinden. Der Landesfürst ist berechtigt, auch ohne Antrag des Landtags, ja sogar gegen seinen Willen ein Regierungsmitglied zu entlassen; stellt der Landtag aber einen Amtsenthebungsantrag, so hat dieser Antrag zwingend die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitglieds durch den Landesfürsten zur Folge.

Zu den einzelnen Auffassungen möchte ich folgende Bemerkungen anbringen:

Die ersten beiden Auffassungen halte ich für verfehlt; die erste deshalb, weil sie einem extremen Parlamentarismus, die zweite deshalb, weil sie dem reinen Konstitutionalismus verhaftet ist. Die dritte Auffassung, die erst vor kurzem entwickelt wurde, enthält einen überaus interessanten Gedankengang, doch steht dieser erweiternden und modifizierenden Interpretation der Verfassung in meinen Augen der Wortlaut der Verfas-

sung unüberwindlich entgegen. Ich persönlich neige der vierten Auffassung zu und möchte dies wie folgt begründen:

Aufgrund der Tatsache, dass bei der Wahl der Regierung dieser seitens des Landesfürsten und des Landtags das übereinstimmende Vertrauen entgegengebracht wird, ergibt sich zwingend, dass die Regierung bzw. jedes einzelne Regierungsmitglied für den Arbeitserfolg und für das Verbleiben im Amt während der gesamten Amtsdauer eines doppelten Vertrauens, nämlich jenes des Landesfürsten und jenes des Landtags, bedarf.³ Wenn auch nur ein Teil – der Landesfürst oder der Landtag – der Regierung oder einem einzelnen Regierungsmitglied das Vertrauen entzieht, so zerbricht der bis dahin zwischen Fürst und Landtag bestandene Vertrauenskonsens, was eine Amtsenthebung zur Folge haben muss. Da das Zerschneiden des Konsenses durch einen Vertrauensentzug gemäss Verfassung einseitig bewirkt wird, muss darüber naturgemäss kein neuer Konsens hergestellt werden. Dies hat zur Folge, dass keines der beiden obersten Organe, weder der Landesfürst noch der Landtag, ein Mitglied der Regierung gegen den erklärten Willen des anderen obersten Organs im Amt behalten kann.

Das in Art. 80 der Verfassung enthaltene Wort "beantragen" steht dieser Auffassung nicht entgegen. Unter "Antrag" ist im liechtensteinischen Recht eine Aufforderung an die zuständige Instanz zu verstehen, eine bestimmte Entscheidung zu erlassen. Wenn die liechtensteinische Rechtsordnung in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Rechts eine Antragstellung vorschreibt, so ist damit noch nichts darüber ausgesagt, ob der Antragsteller einen Anspruch besitzt, eine materiell bestimmte Entscheidung zu begehren. Ob dem Antragsteller ein Recht auf Verwirklichung seines Antrags zusteht, ist den materiellen Vorschriften zu entnehmen. Und diese sprechen in der gegenständlichen Frage, wie eben gezeigt, für das Bestehen eines Anspruchs auf Amtsenthebung auf seiten des Landtags.

Wer dieser juristischen Argumentation nicht folgen und im Falle eines Amtsenthebungsantrags des Landtags auf seiten des Landesfürsten kein "rechtliches Müssen" feststellen will, wird aus realpolitischen Gründen zu einem Ergebnis kommen müssen, welches faktisch identisch ist. Eine Regierung, die das Vertrauen des Fürsten oder des Landtags verloren hat,

³ So auch die Meinung des Landesfürsten (siehe Thronrede vor dem Landtag vom 12. Mai 1993).

wird ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen können.⁴ Bei dieser Betrachtungsweise tritt an die Stelle des "rechtlichen Müssens" ein "faktisch-politisches Müssen". Der Landesfürst kann sich einem solchen faktisch-politischen Müssen nur dadurch entziehen, dass er den Landtag auflöst.⁵

Ein solcher Schritt mag in Art. 48 der Verfassung eine formelle Stütze finden, er steht aber in offenkundigem Widerspruch zu unserem dualen Verfassungssystem; schliesslich ist der vom Landtag geformte Wille gemäss Staatslehre unmittelbar als Wille des Volkes anzusehen.

2. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit

Gemäss Art. 62 lit. g der Verfassung hat der Landtag die Kompetenz, gegen Mitglieder der Regierung wegen Verletzung der Verfassung oder sonstiger Gesetze vor dem Staatsgerichtshof Anklage zu erheben. Diese Verfassungsnorm hat in Art. 14 und Art. 44ff. des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 5. November 1925, LGBI. 1925 Nr. 8, eine nähere Ausgestaltung erfahren.

Art. 44 des Staatsgerichtshofgesetzes spricht von einer Ministeranklage gegen Mitglieder der Regierung wegen Verletzung der Verfassung oder der Gesetze, wenn diese Verletzung in Ausübung der Amtstätigkeit absichtlich oder grobfahrlässig stattgefunden hat. Für die Anklageerhebung bedarf es eines Beschlusses des Landtags mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit aller Abgeordneten. Diese Bestimmung steht allerdings mit Art. 58 der Verfassung nicht im Einklang, wo es heisst, dass zu einem gültigen Beschluss des Landtags die Anwesenheit von wenigstens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten und die absolute Mehrheit unter den anwesenden Mitgliedern erforderlich ist, soweit in der Verfassung oder in der Geschäftsordnung nichts anderes bestimmt wird.

Im Gegensatz zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit setzt die staatsrechtliche Verantwortlichkeit eine an rechtlichen Massstäben messbare Fehlleistung, also ein schuldhaft-pflichtwidriges Verhalten des betreffenden Regierungsmitglieds voraus. Endet das Mini-

⁴ So auch die Meinung des Landesfürsten (siehe Thronrede vor dem Landtag vom 12. Mai 1993).

⁵ In der Weimarer Republik wurden Misstrauensanträge gegen die Regierung dadurch verhindert oder doch erschwert, dass der Reichspräsident bei einem sich abzeichnenden Misstrauensvotum mit der Auflösung des Parlaments drohte und diese Drohung oft genug auch verwirklichte. (Koja, Allgemeine Staatslehre 1993, S. 261).

steranklageverfahren mit einer Verurteilung, so hat sich das Erkenntnis des Staatsgerichtshofes darüber auszusprechen, welche bestimmten Vorschriften der Verfassung oder eines Gesetzes das betreffende Regierungsmitglied im Zusammenhang mit seiner Amtstätigkeit verletzt hat. Kommt der Staatsgerichtshof zur Auffassung, dass eine vorsätzliche Verletzung der Amtspflicht vorliegt, kann er das betreffende Regierungsmitglied, wenn es sich noch im Amt befindet, für des Amtes verlustig erklären. Wenn das Regierungsmitglied verurteilt wird, hat der Staatsgerichtshof auch über die geltend gemachten Ersatzansprüche und über seine Ansprüche auf Gehalt, Ruhegehalt und dergleichen zu erkennen.

3. Die disziplinarische Verantwortlichkeit

In Art. 104 der Verfassung ist die Kompetenz des Staatsgerichtshofs als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung ausdrücklich verankert. Das Disziplinarverfahren selbst ist im Gesetz über das Disziplinarverfahren gegen Mitglieder der Regierung vom 7. Mai 1931, LGBL. 1931 Nr. 6, geregelt. Ein Disziplinarverfahren kann durchgeführt werden, wenn ein pflichtwidriges Verhalten der Regierung als Kollegialbehörde oder von einzelnen Mitgliedern der Regierung vorliegt. Im Gegensatz zum Ministeranklageverfahren ist somit ein Disziplinarverfahren bereits möglich, wenn eine Amtspflichtverletzung leichtfahrlässig begangen wurde. Die Einleitung des Disziplinarverfahrens erfolgt aufgrund eines Antrags des Landtags. Welche Sanktionen mit einem Disziplinarverfahren verbunden werden können, ist aufgrund der etwas widersprüchlichen Rechtslage unklar. Sicher dürfte sein, dass eine Amtsenthebung nicht in Betracht fällt.

III. Die Aufgaben und Kompetenzen der Regierung

Die Aufgaben und Kompetenzen der Regierung sind durch die Generalklausel in Art. 78 Abs. 1 der Verfassung bestimmt. Dort heisst es:

“Die gesamte Landesverwaltung wird unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen dieses Artikels durch die dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze besorgt.”

Daneben sind in der Verfassung verschiedene Einzelbestimmungen über Kompetenzen der Regierung verstreut anzutreffen.

1. Hoheitsverwaltung

Unter "gesamte Landesverwaltung" ist vorerst die sogenannte Hoheitsverwaltung zu verstehen, nämlich die Vollziehung aller Gesetze, wie es die Verfassung in Art. 92 vorschreibt. Der in der Verfassung verwendete Begriff "Gesetze" ist im modernen Rechtsstaat als Synonym für alle Typen von Rechtssatzformen, in denen das Recht zutage tritt, zu verstehen. Dazu gehören die Verfassungsgesetze, die einfachen Gesetze, die Staatsverträge und die Verordnungen.

In der Hoheitsverwaltung tritt der Staat als Träger der Befehls- und Zwangsgewalt auf und setzt die entsprechenden Handlungsformen ein, nämlich die Verordnung, die Entscheidung oder Verfügung, die Massnahmen der unmittelbaren Zwangsgewalt und das Weisungsrecht.

Der der Regierung obliegende Gesetzesvollzug findet gemäss Verfassung hinsichtlich der Zuständigkeit zwei Grenzen. Die eine Grenze ist in Art. 78 Abs. 2, 3 und 4 sowie Art. 110 der Verfassung enthalten, wo die Grundlagen für eine Delegation von bestimmten Geschäften an Amtspersonen, Amtsstellen oder besondere Kommissionen oder an Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder an die Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis zu finden sind. Die andere Grenze findet sich in Art. 97, 99ff. und 104 der Verfassung, wo die Kompetenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Verfassungsgerichtsbarkeit geregelt sind.

Gerichtsbarkeit ist ebenfalls Gesetzesvollzug, unterscheidet sich aber von der Hoheitsverwaltung in allen Fällen in organisatorischer Hinsicht und teilweise auch in inhaltlicher Hinsicht. Die Gerichtsbarkeit wird im Sinne des Gewaltentrennungsprinzipes durch eigene Organe (Einzelrichter und Kollegialgerichte) ausgeübt, die mit den verfassungsrechtlichen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit ausgestattet sind (Art. 98, 99 Abs. 2, 106). Inhaltlich bezieht sich die ordentliche Gerichtsbarkeit gemäss Art. 102 der Verfassung auf die "bürgerlichen Rechtsachen" und die "Strafsachen", somit auf die Anwendung des Privatrechts und des Strafrechts auf individuelle Adressaten und konkrete Fälle. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit unterscheidet sich inhaltlich von der ordentlichen Gerichtsbarkeit dadurch, dass sie jenes Recht anzuwen-

den hat, das die Verwaltungsbehörde dem in Beschwerde gezogenen Akt zugrunde gelegt hat. Dies ist – im Gegensatz zum Privatrecht und zum Strafrecht – das Verwaltungsrecht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit wiederum erfasst je nach Kompetenz das öffentliche Recht, wie bei der Entscheidung von Organstreitigkeiten (Art. 112), oder das öffentliche und private Recht wie bei der Normenkontrolle oder beim Schutz verfassungsmässig gewährleisteter Rechte (Art. 104).

Der der Regierung obliegende Vollzug der Gesetze beschlägt alle Bereiche der Staatstätigkeit, wie sie zum Zwecke der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Regierung mittels Ressortplan (zuletzt LGBL 1993 Nr. 106) immer wieder aktualisiert werden.

2. Privatwirtschaftsverwaltung

Zum Begriff “gesamte Landesverwaltung” gehört auch die nichthoheitliche Verwaltung, auch Privatwirtschaftsverwaltung genannt. Während die Regierung, wenn sie hoheitlich handelt, sich der Handlungsformen der Befehls- und Zwangsgewalt bedient, setzt sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der nichthoheitlichen Verwaltung privatrechtliche Gestaltungsmittel, insbesondere das Vertragsrecht und das Gesellschaftsrecht, ein. Die Privatwirtschaftsverwaltung kann eine erwerbswirtschaftliche Zielsetzung haben, sie kann aber auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum Inhalt haben. Sie ist im Rahmen der vom modernen Leistungsstaat betriebenen Daseinsvorsorge im Zunehmen begriffen. Rechtliche Probleme tauchen im Zusammenhang mit der nichthoheitlichen Verwaltung hinsichtlich des Legalitätsprinzips, der Grundrechtsbindung und des öffentlich-rechtlichen Rechtszuges auf.

3. Regierung im funktionellen Sinne

Neben der Hoheitsverwaltung und der nicht-hoheitlichen Verwaltung beinhaltet die in Art. 78 der Verfassung der Regierung überbundene Besorgung der “gesamten Landesverwaltung” als wesentliches Element auch die Ausübung der richtunggebenden, auf die Staatsziele und die politischen Ziele hinlenkenden Staatstätigkeit (Regierung im funktionellen Sinne). Darunter ist die schöpferische Initiierung, Planung, Vorbereitung, Steuerung, Koordination, Leitung und Lenkung der inneren und der äusseren Politik zu verstehen.

Die Regierung setzt die generellen politischen Ziele, aufgrund deren die einzelnen Regierungsmitglieder in ihren Ressorts eine Detailplanung betreiben und diese umzusetzen trachten; sie bringt Gesetzesvorschläge ein und erlässt Verordnungen, die allgemeine Grundsätze der Gesetze näher konkretisieren; sie legt dem Landtag den Budgetentwurf und die Finanzplanung vor und setzt damit und mit der Zuteilung finanzieller Mittel für die verschiedenen konkreten Staatsaufgaben bedeutsame politische Akzente; sie besorgt die Personalpolitik, die Dienstaufsicht und übt die Disziplinalgewalt über das Staatspersonal aus; sie stellt aussenpolitische Ziele, Pläne und Richtlinien auf und ergreift aufgrund ihrer ständigen Lagebeobachtung die erforderlichen nationalen und internationalen Initiativen; sie ist auch privatwirtschaftlich tätig, baut Strassen und errichtet Hochbauten, vergibt öffentliche Aufträge und verteilt Förderungsmittel für verschiedenste Zwecke; sie besorgt die Informationsaufgabe gegenüber dem Landesfürsten, dem Landtag und gegenüber der Öffentlichkeit; sie koordiniert die gesamte Staatstätigkeit; sie repräsentiert schliesslich neben dem Staatsoberhaupt den Staat nach aussen. In diesem Sinne kann die Regierung mit Fug und Recht als das "dynamische" Organ im liechtensteinischen Staat betrachtet werden.

Im Gegensatz zur strengen Gesetzesbindung der Hoheitsverwaltung (Art. 92 Abs. 2) müssen bei der Ausübung der Regierung im funktionellen Sinne die bestehenden Gesetze zwar beachtet werden (insbesondere Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften), sie besteht aber zum grössten Teil in Gestaltungen ausserhalb des Bereiches der Rechtsgebundenheit. Die politische Natur dieser Regierungstätigkeit bewirkt auch, dass die einzelnen von der Regierung in diesem Bereich gesetzten Akte nicht justiziabel sind, d.h. bei der Verwaltungsbeschwerde-Instanz nicht angefochten werden können. Die Kompetenz der Verwaltungsbeschwerde-Instanz ist gemäss Art. 97 der Verfassung auf die Überprüfung individuell-konkreter Verwaltungsakte (Entscheidungen und Verfügungen) beschränkt.

Die einzelnen in der Verfassung verstreuten Kompetenzen der Regierung sind der eben beschriebenen Regierungstätigkeit im formellen Sinne zuzurechnen: so die Mitwirkung in der Aussenpolitik (Art. 8), die innere Organisationsgewalt (Art. 10), die Einbringung von Regierungsvorlagen (Art. 64), die Einbringung des Voranschlags (Art. 69), das Verordnungsrecht (Art. 92), die Ausgabenkompetenz (Art. 93), die Personalrekrutierung (Art. 93), die Einbringung von Verfassungsvorlagen (Art. 111), die Vollziehung der Verfassung (Art. 114).

Soweit staatsleitende Kompetenzen in der Verfassung nicht ausdrücklich und enumerativ dem Landesfürsten, dem Landtag, dem Volke oder dem Regierungschef zugewiesen sind, fällt die Regierung im funktionellen Sinn aufgrund der Generalklausel des Art. 78 Abs. 1 der Verfassung der Kollegialregierung zu. Für eine Kompetenzvermutung zugunsten des Landesfürsten im Bereich der Regierung im funktionellen Sinn bietet die Verfassung von 1921 keinen Raum.

IV. Das Verhältnis der Regierung zu den anderen Staatsorganen

Die Untersuchung des Verhältnisses der Regierung zu den anderen Staatsorganen zielt auf die konkrete Frage, ob die Regierung gegenüber dem Landesfürsten und/oder gegenüber dem Landtag oder allenfalls gegenüber der Verwaltungsbeschwerde-Instanz in einem Verhältnis der Unterordnung (Subordination) steht.

Das Wesen des Subordinationsverhältnisses zweier Organe, kraft dessen das eine Organ dem anderen untergeordnet ist, wird ganz allgemein darin gesehen, dass das eine Organ dem anderen gegenüber gehorsamspflichtig ist; das übergeordnete Organ hat das Recht, dem untergeordneten Organ Weisungen zu erteilen; letzteres hat die Pflicht, solche Weisungen zu befolgen. Eine Weisung ist ein Dienstbefehl eines übergeordneten Organs an das untergeordnete Organ, eine dem untergeordneten Organ zustehende Kompetenz in einer bestimmten Richtung auszuüben oder nicht auszuüben. Die Verfassung enthält keine Bestimmung, welche die Regierung einem anderen Staatsorgan unterordnet. Die Regierung ist im Gegenteil im VII. Hauptstück der Verfassung, welches den Titel "Von den Behörden" trägt, in Abschnitt A (Art. 78ff.) völlig eigenständig und unabhängig konzipiert. Ein Weisungsrecht gegenüber der Regierung bzw. eine Gehorsamspflicht der Regierung ist nirgends verankert. Die Tatsache, dass die Regierung durch einen Konsens des Landesfürsten und des Landtags ins Amt berufen wird, begründet diesen beiden Krea-tionsorganen gegenüber kein Subordinationsverhältnis. Ebenso wenig ist aus der Verantwortlichkeit der Regierung (Art. 78) ein Verhältnis der Unterordnung gegenüber dem Landesfürsten und gegenüber dem Landtag abzuleiten. Verantwortlichkeit weist im Gegenteil auf das Vorhandensein unabhängiger Kompetenzen hin, für deren Ausübung nachträglich Rechenschaft abgelegt werden muss.

Es bleibt die Frage zu prüfen, was unter "Aufträgen" des Landesfürsten oder des Landtags zu verstehen ist, deren Vollzug gemäss Art. 92 der Verfassung der Regierung obliegt.

Im Zivilrecht spricht man von einem Auftrag, wenn jemand ein ihm von einem anderen aufgetragenes Geschäft im Namen des anderen zur Besorgung übernimmt. Im Staatsrecht hat der Begriff "Auftrag" oder "Mandat" keinen anderen Inhalt. Darunter ist die Vollmacht zu verstehen, mit welcher ein Staatsorgan berechtigt wird, eine bestimmte Kompetenz eines anderen (auftraggebenden) Staatsorgans in dessen Namen auszuüben; die Kompetenz verbleibt der Substanz nach beim auftraggebenden Staatsorgan; die Ausübung der Kompetenz liegt in den Händen des beauftragten Staatsorgans. Die Art und Weise, wie die Kompetenzausübung zu erfolgen hat, kann vom auftraggebenden Staatsorgan im Rahmen des Auftrags selbstverständlich vorgegeben werden. Bei der Ausübung der Kompetenz durch das beauftragte Staatsorgan muss, um hinsichtlich Zuständigkeit und Verantwortlichkeit volle Transparenz zu schaffen, das Bestehen eines Auftragsverhältnisses nach aussen ersichtlich gemacht werden. Die in Art. 13^{bis} der Verfassung vorgesehene Einsetzung eines Stellvertreters des Landesfürsten ist, wenn auch unter anderen Voraussetzungen und Zielsetzungen, verfassungsrechtlich ebenfalls nichts anderes als ein solcher Auftrag.

Vom Auftrag (Mandat) ist die Delegation zu unterscheiden, bei der die Kompetenz als solche übertragen wird. Eine Delegation von Kompetenzen ist beispielsweise in Art. 78 Abs. 2, 3 und 4 der Verfassung vorgesehen.

Artikel 92 der Verfassung spricht von "rechtlich zulässigen" Aufträgen des Landesfürsten oder des Landtags. Mit dieser einschränkenden Bestimmung will die Verfassung sicherlich nicht ausdrücken, dass ein Auftrag nur dann erteilt werden darf, wenn die Verfassung dies ausdrücklich vorsieht; tatsächlich ist diesbezüglich in der Verfassung keine konkrete Vorschrift anzutreffen. Vielmehr fordert diese Bestimmung, dass der Auftrag nicht gegen die Verfassung verstossen, im besonderen die verfassungsmässige Kompetenzordnung und das der Verfassung innewohnende Gewaltentrennungsprinzip nicht verletzen darf. Die Prüfung, ob der Auftrag verfassungskonform ist, liegt in der Hand der Regierung. Wenn sie zur Auffassung gelangt, dass dies nicht der Fall ist, darf sie den Auftrag nicht vollziehen.

In der Verfassungspraxis gibt es verschiedene Beispiele für rechtlich zulässige Aufträge des Landesfürsten; so der Auftrag an die Regierung, eine fürstliche Gesetzesinitiative beim Landtag einzubringen,⁶ oder der Auftrag an die Regierung, eine Notverordnung im Sinne von Art. 10 der Verfassung zu erlassen,⁷ oder der Auftrag, die Ernennung der Beamten vorzunehmen.

Ein rechtlich unzulässiger Auftrag läge beispielsweise vor, wenn der Landesfürst der Regierung den Auftrag erteilen würde, die Gesetze zu sanktionieren, oder wenn der Landtag die Regierung beauftragen würde, die Gesetze zu beschliessen. In beiden Fällen würde das der Verfassung innewohnende Gewaltentrennungsprinzip verletzt werden.

Ein weiteres Beispiel für einen rechtlich unzulässigen Auftrag kann unter bestimmten Umständen eine Motion im Sinne von § 31 der Geschäftsordnung des Landtags, LGBL 1989 Nr. 66, darstellen. Gemäss dieser Geschäftsordnungsbestimmung kann der Landtag der Regierung den Auftrag erteilen, den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes oder eines Landtagsbeschlusses vorzubereiten und in Vorschlag zu bringen.

Wenn eine vom Landtag überwiesene Motion nur verlangt, dass die Regierung in einer bestimmten Frage ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten hat und darauf verzichtet, inhaltliche Vorgaben zu machen, liegt ein rechtlich zulässiger Auftrag vor; durch einen solchen Auftrag wird nämlich die Kompetenz der Regierung, eine Regierungsvorlage nach ihren eigenen Vorstellungen auszuarbeiten, nicht verletzt. Für die Ausübung des Initiativrechts ist es nämlich ohne Bedeutung, wer die gesetzestechnischen Arbeiten leistet, wesentlich ist nur die inhaltliche Ausgestaltung der Gesetzesvorlage. Werden im Rahmen einer Motion jedoch inhaltliche Vorgaben für den zu schaffenden Gesetzesbeschluss gemacht, wird diese Kompetenz der Regierung verletzt, und es liegt ein rechtlich unzulässiger Auftrag vor.

Gemäss Art. 85 der Verfassung hat der Regierungschef die ihm unmittelbar vom Fürsten übertragenen Geschäfte zu besorgen. Verfassungsrechtlich handelt es sich um den gleichen Vorgang wie bei der eben behandelten Auftragserteilung des Landesfürsten an die Regierung, nur

⁶ Auftrag des Fürsten an die Regierung zur Erlassung eines neuen Jagdgesetzes vom 2. Januar 1962 (Text abgedruckt in: "Liechtenstein 1938–1978", hrsg. von der Regierung aus Anlass des 40. Regierungsjubiläums des Landesfürsten, S. 285).

⁷ Verordnung vom 25. Januar 1978, LGBL 1978 Nr. 5.

mit dem Unterschied, dass der Auftrag an ein Einzelorgan (den Regierungschef) und nicht an ein Kollegialorgan (die Regierung) gerichtet ist. Beispiele für die auftragsweise Erledigung von Geschäften durch den Regierungschef sind die Landtagseröffnung (Art. 54) und die Schliessung des Landtags (Art. 55) sowie die Repräsentation bei öffentlichen Feierlichkeiten (Art. 85). Weitere Beispiele sind in der Aussenpolitik anzutreffen; so werden Staatsverträge fast ausschliesslich vom Regierungschef im Auftrag des Landesfürsten unterzeichnet; auch die sonstige Vertretung unseres Landes nach aussen wird in der Regel auftragsweise durch den Regierungschef⁸ oder andere Regierungsmitglieder wahrgenommen. Eine auftragsweise Ausübung einer in der Hand des Fürsten liegenden Kompetenz durch den Regierungschef begründet allerdings noch keine Verantwortlichkeit des letzteren. Diese wird erst durch die in allen Fällen notwendige Gegenzeichnung begründet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder der Landesfürst noch der Landtag ein rechtliches Mittel besitzt, in die von der Regierung in Ausübung ihrer originären verfassungsmässigen Kompetenzen geführte Politik aktiv und inhaltlich einzugreifen. Dennoch unterliegt es keinem Zweifel, dass vor dem Hintergrund der politischen Verantwortlichkeit der Regierung (Art. 78) im Bereich der staatsleitenden Tätigkeit (Regierungstätigkeit im formellen Sinn) eine politische Einflussnahme durch den Landesfürsten und durch den Landtag möglich ist. Eine solche politische Einflussnahme erfolgt durch Anregungen, Empfehlungen oder Vorschläge, aber auch durch Kritik gegenüber Handlungen oder Unterlassungen der Regierung. Im Bereich der Hoheitsverwaltung ist eine politische Einflussnahme infolge des strengen Legalitätsprinzips (Art. 92) ausgeschlossen.

Aufgrund der Mittelstellung, die die Regierung zwischen dem Fürsten und dem Landtag einnimmt, wird sie ständig bestrebt sein müssen, ihren politischen Kurs in "Äquidistanz" zu diesen beiden obersten Staatsorganen zu steuern mit dem Ziel, nach beiden Richtungen ein Klima der Konkordanz herzustellen und aufrechtzuerhalten.

Das Verhältnis der Regierung zur Verwaltungsbeschwerde-Instanz ist dadurch charakterisiert, dass die Verwaltungsbeschwerde-Instanz im ordentlichen Rechtszug gegen individuellkonkrete Verwaltungsakte der

⁸ KSZE-Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Helsinki (1975) und Paris (1990).

Regierung die instanzenmässig übergeordnete Behörde darstellt (Art. 97) und darüber hinaus als Aufsichtsbehörde fungiert (Art. 2 Abs. 3, 106 LVG). Allerdings darf die Verwaltungsbeschwerde-Instanz als Oberinstanz ihre Erledigungen nur als Ergebnis ihrer Aufsicht oder ihrer Überprüfung der unterinstanzlichen Erledigungen im Rechtsmittelwege ergehen lassen. Demnach darf die Verwaltungsbeschwerde-Instanz keinerlei Anweisungen ergehen lassen, welche den Zweck haben, einer Entscheidung der Regierung über Rechte und Interessen von Parteien im einzelnen vorzugreifen. Sie darf auch nicht in Ausübung ihres Aufsichtsrechtes anstelle der Regierung die Entscheidung selbst fällen, sondern sie darf die Regierung nur zur Erfüllung ihrer Amtspflichten anhalten (Art. 2 Abs. 5 und 6 LVG). In einem gewissen Sinne kann auf dem Umweg über die Bindung der Regierung an die Rechtsanschauung der Verwaltungsbeschwerde-Instanz (Art. 106 Abs. 4 LVG) dennoch im Einzelfall eine inhaltliche Steuerung des behördlichen Verhaltens der Regierung (als Unterinstanz) stattfinden.

V. Das Zusammenwirken der Regierung mit anderen Staatsorganen

Während die Regierung in der Hoheitsverwaltung und in der Privatwirtschaftsverwaltung in alleiniger Kompetenz tätig wird, sind in verschiedenen Bereichen der staatsleitenden Tätigkeit in der Verfassung zwischen der Regierung, dem Landesfürsten und dem Landtag geteilte Kompetenzen anzutreffen, die ein Zusammenwirken erfordern. Für das Zusammenwirken ist charakteristisch, dass die einzelnen Teilakte der verschiedenen Staatsorgane in einer bestimmten zeitlichen Reihenfolge ablaufen müssen, und dass diese Reihenfolge nicht umkehrbar ist. Ein Teilakt kann gültig nur nach dem anderen Teilakt gesetzt werden. Für die Rechtsfolgen des Gesamtsaktes sind nicht nur alle Teilakte gleich unabdingbar, auch die Rechtswirkung tritt – ohne Rücksicht auf die zeitliche Reihenfolge der Teilakte – erst mit der Setzung aller Teilakte ein. Von einer solchen Gewaltenhemmung sind im wesentlichen vier Bereiche erfasst.

1. Die Gesetz- und Verfassungsgebung

Zur Einleitung des Gesetzgebungsprozesses ist beim Landtag formell ein Initiativbegehren (Vorlage, Vorschlag) durch ein hierfür verfassungsrechtlich zuständiges Organ einzubringen. Das Recht der Initiative in der Gesetzgebung steht gemäss Art. 64 und Art. 93 lit. g der Verfassung dem Landesfürsten, der Regierung,⁹ dem Landtag und den wahlberechtigten Landesbürgern zu. Volksinitiativen erfordern wenigstens 1000 Unterschriften oder ein Begehren von drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse. Soweit Gesetzesvorschläge nicht von der Regierung stammen, sieht Art. 93 lit. g der Verfassung ihre Begutachtung durch die Regierung vor.

Die im Landtag eingebrachten Gesetzesvorschläge unterliegen dem in der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren. Der vom Landtag so geformte Gesetzesbeschluss bedarf, um Gesetzeskraft zu erlangen, der Sanktion des Landesfürsten (Art. 9, 65 Abs. 1), der Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs (Art. 65 Abs. 1, 85) und der Kundmachung im Landesgesetzblatt (Art. 65, 67).

Hinzugekommen ist 1921 das Recht des Landtages, eine Gesetzesvorlage nach der Verabschiedung im Landtag dem stimmberechtigten Volk zur Abstimmung zu unterbreiten; ebenso findet bei vom Landtag beschlossenen, nicht dringlich erklärten Gesetzesvorlagen eine Volksabstimmung auf ein zustandegekommenes Referendumsbegehren hin statt (Art. 66); ein Referendumsbegehren kann auch durch drei Gemeinden gestellt werden (Art. 66). Geht ein Gesetzesentwurf auf eine Volksinitiative oder eine Gemeindeinitiative zurück, so hat, falls der Landtag dem Initiativbegehren in der vorgelegten Form nicht zustimmt, darüber zwingend eine Volksabstimmung stattzufinden (Art. 66 Abs. 6).

Das Vorgesagte gilt auch für die Verfassungsgebung, wobei für Verfassungsinitiativen seitens des Volkes und der Gemeinden sowie für Verfassungsreferenden in der Verfassung erhöhte Anforderungen gestellt sind.

⁹ Gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. a der Verfassung liegt das Recht der Gesetzesinitiative beim Fürsten, die Ausübung dieses Rechtes jedoch in der Hand der Regierung. Dies bedeutet, dass der Fürst ein originäres Initiativrecht besitzt, das er nach seinem freien Ermessen durch die Regierung ("in der Form von Regierungsvorlagen") ausüben lassen kann; dies bedeutet aber auch, dass die Regierung kraft ihrer Ausübungskompetenz aus eigener Initiative Regierungsvorlagen an den Landtag ausarbeiten kann (Art. 93 lit. g). Diese Interpretation entspricht einer jahrzehntelangen Verfassungspraxis.

Auf seiten des Landtags bedarf es bei Verfassungsvorlagen einer Beschlussfassung mit Stimmeneinhelligkeit oder einer Stimmenmehrheit von drei Vierteln in zwei aufeinanderfolgenden Landtagssitzungen (Art. 111 Abs. 2).

2. Die Budgetpolitik

Ein wesentliches Parlamentsrecht, das schon zur Zeit der konstitutionellen Monarchie Geltung hatte, liegt in der Befugnis, das Staatsbudget (Voranschlag) zu bewilligen. Gemäss Art. 69 der Verfassung hat die Regierung dem Landtag für das nächstfolgende Verwaltungsjahr einen Voranschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen zur Prüfung und zur Beistimmung zu unterbreiten. Sinn und Zweck dieser Budgetbewilligung durch den Landtag ist einerseits, die Regierung sozusagen an einen Wirtschaftsplan zu binden, und andererseits, eine Grundlage für die Rechnungskontrolle zu schaffen.

Obwohl die Verfassung nur eine "Beistimmung" durch den Landtag vorschreibt (Art. 69), erfolgt die Genehmigung des Voranschlags in der Verfassungspraxis mittels des sogenannten Finanzgesetzes, das nach den Regeln des Gesetzgebungsverfahrens zustande kommt. Da das Finanzgesetz keine Verhaltensnormen für die Allgemeinheit enthält, sondern ausschliesslich an die Staatsorgane adressiert ist, spricht man von einem Gesetz im nur-formellen Sinn.

Das genehmigte Budget beinhaltet auch eine Selbstbindung des Landtags. Gemäss Art. 64 Abs. 3 der Verfassung darf ein Gesetzesvorschlag, aus dem dem Staat eine länger andauernde finanzielle Belastung erwächst, nur dann in Behandlung gezogen werden, wenn die entsprechende Ausgabe im Finanzgesetz bzw. Voranschlag bereits vorgesehen ist, oder der Gesetzesvorschlag mit einem Bedeckungsvorschlag versehen ist.

3. Die Personalpolitik

Aus Art. 78 Abs. 1 der Verfassung, welcher der Regierung die Besorgung der "gesamten Landesverwaltung" überbindet, ergibt sich, dass auch die Personalpolitik (Ausschreibung, Auswahl, Einstellung, Aufgabenzuweisung, Gehaltseinreihung, Beförderung, Versetzung, Überwachung etc.) in den Händen der Regierung liegt. Diese Kompetenz wird durch zwei

weitere Verfassungsbestimmungen noch konkretisiert; durch Art. 93 lit. b, wo bestimmt ist, dass die Zuweisung des für die Regierung und die übrigen Behörden nötigen Personals in den Wirkungskreis der Regierung fällt, sowie durch Art. 93 lit. a, der die Regierung gegenüber den ihr unterstellten Beamten als Aufsichts- und Disziplinarinstanz einsetzt. Die Diensthoheit der Regierung ist aber in einem wichtigen Teilbereich eingeschränkt. Gemäss Art. 11 erster Satz der Verfassung ernennt der Landesfürst die Staatsbeamten. Diese Verfassungsbestimmung bedeutet, dass ein öffentliches Dienstverhältnis auf beamtenrechtlicher Basis nur durch einen in der Hand des Fürsten liegenden hoheitlichen Akt (Verwaltungsakt) begründet werden kann, der gemäss Art. 85 der Verfassung vom Regierungschef gegengezeichnet werden muss.¹⁰ Der landesfürstliche Ernennungsakt begründet keine dienstrechtliche Unterstellung der Beamten unter den Landesfürsten.

Bei der Ernennung von Staatsbeamten hat die Regierung mit dem Landesfürsten insofern zusammenzuwirken, als sie ihm im Sinne von Art. 93 lit. b der Verfassung die entsprechenden personellen Vorschläge zu unterbreiten hat. (Art. 2 des Gesetzes betreffend das Dienstverhältnis und die Besoldung der Staatsbeamten und Staatsangestellten vom 10. Februar 1938, LGBI. 1938 Nr. 6). Der Landesfürst kann einem Vorschlag der Regierung folgen, er kann sich aber auch aufgrund eigener personalpolitischer Vorstellungen die Entscheidung im einzelnen vorbehalten, insbesondere eine Überprüfung des Vorschlages vornehmen und gegebenenfalls die Regierung zur Erstattung eines anderen Vorschlags veranlassen.

Der Landesfürst kann das Beamtenernennungsrecht nur unter Beobachtung der Bestimmung der Verfassung ausüben. Dazu gehören die der Regierung in der Verfassung zugewiesenen Kompetenzen, die Bestim-

¹⁰ Seit den fünfziger Jahren hat die Ernennung der Beamten durch die Regierung und nur in ganz seltenen Fällen durch den Fürsten stattgefunden. Diese Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis kann nur mit der durchaus berechtigten Annahme überbrückt werden, dass eine stillschweigende Bevollmächtigung der Regierung im Sinne von Art. 92 Abs. 1 der Verfassung bestanden hat. Seit 16. April 1986 ist für diese Annahme jedoch kein Platz mehr, nachdem Fürst Hans-Adam, damals noch Stellvertreter des Landesfürsten Franz Josef II., an diesem Tage in seiner Thronrede vor dem Landtag im Beamtenbereich die Herstellung eines verfassungskonformen Zustandes gefordert hatte (Landtagsprotokoll 1986, S. 3). Damit die Beamtenernennungen durch die Regierung nicht weiterhin in Verletzung der Verfassung erfolgen, hat der Fürst nach Rücksprache mit der Regierung diese kürzlich ermächtigt, bis Ende 1994 die Beamten zu ernennen (siehe Thronrede vor dem Landtag vom 9. Februar 1994).

mung des Art. 11 zweiter Satz, wonach neue ständige Beamtenstellen nur mit Zustimmung des Landtags geschaffen werden dürfen, sowie die Bestimmung des Art. 107, welche für die Anstellung eines Nicht-Liechtensteiners im liechtensteinischen Staatsdienst die Zustimmung des Landtags fordert.

Die rechtliche Qualifizierung des Begriffs "Staatsbeamte" kann der Verfassung nicht entnommen werden. Da ein liechtensteinisches Beamtenrecht immer noch fehlt, muss auf allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts zurückgegriffen werden. Kennzeichen für die Kategorie der Beamten ist die Ernennung durch Verwaltungsakt und die besoldete Dauerbindung als Lebensberuf nach eigenem Dienstrecht. Demgegenüber steht die Kategorie der Vertragsbediensteten. Sie stehen ebenfalls in einem öffentlichen Dienstverhältnis, Grundlage hierfür ist aber ein Privatrechtsgeschäft, nämlich der Arbeitsvertrag.

4. Die Aussenpolitik

Mit der Übertragung der "gesamten Landesverwaltung" auf die Regierung gemäss Art. 78 Abs. 1 der Verfassung ist dieser auch die Vorbereitung, Planung, Gestaltung und Ausführung der Aussenpolitik überbunden. Die aussenpolitische Kompetenzordnung ergibt sich aber erst in einer Zusammenschau der Art. 78 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 der Verfassung.

Art. 8 Abs. 1 lautet:

"Der Landesfürst vertritt, unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung, den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten."

Gemäss diesem Art. 8 ist der Landesfürst der formelle Träger der auswärtigen Gewalt. Ihm kommen alle jene Akte zu, in denen der Staat seinen Willen nach aussen rechtswirksam kundtut, in denen er sich als Völkerrechtssubjekt an andere Völkerrechtssubjekte wendet und sich durch Erklärungen berechtigt und verpflichtet. Dies zeigt sich in der liechtensteinischen Verfassungspraxis deutlich, indem beispielsweise alle Staatsverträge nach ihrer Unterzeichnung und parlamentarischen Genehmigung durch den Landesfürsten mittels einer eigenen, vom Regierungschef gegenzuzeichnenden Urkunde ratifiziert werden. Zu dieser formel-

len Seite der auswärtigen Gewalt gehören auch die sonstigen aussenpolitischen Vertretungsaufgaben, die allerdings zu einem beträchtlichen Teil nicht vom Landesfürsten selbst, sondern auftragsweise vom Regierungschef und anderen Regierungsmitgliedern wahrgenommen werden (z.B. Regierungsbesuche im Ausland, Teilnahme an internationalen Konferenzen, Vertretung in Organen internationaler Organisationen).

Von dieser formellen Komponente der auswärtigen Gewalt ist die materielle Komponente zu unterscheiden. Es ist dies die den formellen Akten vorausgehende innerstaatliche Willensbildung, also jener Prozess, in dem über Notwendigkeit und Inhalt von Akten der auswärtigen Gewalt entschieden wird. In diesem materiellen Bereich der auswärtigen Gewalt sind der Landesfürst und die Regierung gemäss Art. 8 Abs. 1 der Verfassung zu einem Zusammenwirken verpflichtet.

Bei der Besorgung der materiellen auswärtigen Gewalt kommt der Regierung eine zentrale Stellung zu. Art. 8 Abs. 1 der Verfassung erklärt die "Mitwirkung" der Regierung für "erforderlich" und überträgt ihr die "Verantwortung" für die Aussenpolitik. Art. 78 der Verfassung wiederum überbindet der Regierung die Besorgung der "gesamten Landesverwaltung", wozu auch die auswärtigen Angelegenheiten gehören. Die Regierung besorgt die ordentliche Geschäftsführung und bestimmt die Tagespolitik in den auswärtigen Angelegenheiten; sie stellt aussenpolitische Richtlinien, Pläne und Ziele auf und stimmt sie mit dem Landesfürsten ab; sie ergreift aufgrund ihrer ständigen Lagebeobachtung die erforderlichen nationalen und internationalen Initiativen; sie koordiniert alle staatlichen Tätigkeiten im Bereich der Aussenpolitik; ihr unterstehen der aussenpolitische Apparat und die Aussenvertretungen, denen sie die entsprechenden Instruktionen und Weisungen erteilt; sie sorgt schliesslich für eine angemessene Information der Öffentlichkeit über die Absichten, Entscheidungen und Massnahmen auf aussenpolitischem Gebiet. Der Ressortplan der Regierung gibt im einzelnen Aufschluss über die Geschäfte, die der Regierung bzw. dem ressortleitenden Regierungsmitglied im aussenpolitischen Bereich obliegen.

Die Mitwirkungsrechte des Landtags an der auswärtigen Gewalt erscheinen vom Wortlaut der Verfassung her beschränkt. Nach Art. 8 Abs. 2 der Verfassung bedürfen Staatsverträge, durch die Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräussert, über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale verfügt, eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder eine Verpflichtung, durch die den Rech-

ten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, eingegangen werden soll, zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtags. In der Verfassungspraxis wird diese Verfassungsbestimmung extensiv interpretiert, sodass jeweils alle bilateralen Verträge und multilateralen Abkommen sowie jeder Beitritt zu einer internationalen Organisation dem Landtag zur Zustimmung unterbreitet werden. Die Zustimmung kann nur dem Staatsvertrag als Ganzem, d.h. en bloc erteilt werden. Nachdem der Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Mitwirkung des Landtags bedarf, muss aufgrund eines Grössenschlusses auch ihre Beendigung (Kündigung, Rücktritt, Auflösung) oder Suspendierung dem Landtag zur Zustimmung unterbreitet werden.

Wenn gegen einen gemäss Art. 8 der Verfassung vom Landtag gefassten Zustimmungsbeschluss aufgrund von Art. 66^{bis} der Verfassung das Staatsvertragsreferendum ergriffen wird, hat darüber eine Volksabstimmung stattzufinden. Gegenstand der Volksabstimmung ist der Zustimmungsbeschluss des Landtags und nicht der Staatsvertrag selbst.¹¹ Das Ergebnis der Volksabstimmung ist somit entweder die Aufrechterhaltung oder die Aufhebung des Zustimmungsbeschlusses.

Die aussenpolitischen Einflussmöglichkeiten der Volksvertretung gehen aber weit über Art. 8 Abs. 2 der Verfassung hinaus; sie diskutiert die aussenpolitischen Zielsetzungen; sie beeinflusst die auswärtige Tätigkeit der Regierung durch aussenpolitisch relevante Gesetzgebungsakte wie auch durch die Budgetpolitik und die damit verbundene Möglichkeit der Ausgabenverweigerung oder Ausgabenbremsung; sie übt die parlamentarische Kontrolle gegenüber der Regierung aus. Schliesslich darf nicht ausser Betracht gelassen werden, dass die Regierung dem Landtag gegenüber politisch verantwortlich ist und stets von seinem Vertrauen getragen sein muss. Die Regierung wird daher bestrebt, ja genötigt sein, über den aussenpolitischen Kurs des Staates nicht nur, so wie es die Verfassung ausdrücklich vorschreibt, einen Konsens mit dem Landesfürsten herzustellen, sondern auch mit der Volksvertretung eine weitgehende Übereinstimmung zu suchen.

¹¹ Die Fragestellung bei der EWR-Volksabstimmung vom 13. Dezember 1992 hatte einen verfassungswidrigen Wortlaut.

VI. Beendigung des Regierungsamtes

Bei Beendigung eines Regierungsamtes ist zwischen dem materiellen Beendigungsgrund und der formellen Amtsenthebung zu unterscheiden. Der Amtsenthebungsakt ist ein *contrarius actus* zum Ernennungsakt und stellt deshalb ebenfalls einen in der Hand des Landesfürsten liegenden Verwaltungsakt dar. Die einzelnen materiellen Beendigungsgründe sind folgende:

1. Ablauf der Amtsperiode

Die Regierung bzw. die einzelnen Regierungsmitglieder haben gemäss Art. 79 Abs. 6 der Verfassung eine Amtsperiode von 4 Jahren, die im Ernennungsdekret festgehalten ist. Das Ende der Amtsperiode ist damit datumsmässig bestimmt. Die Amtsperiode der Regierung ist von der Mandatsperiode des Landtags unabhängig. Sie kann mit ihr parallel laufen, kann sich aber auch, wie im Falle ausserordentlichen Landtagswahlen, die keine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse mit sich bringen, überschneiden.

Da in der Praxis die Neubestellung der Regierung nie nahtlos an das genaue Datum des Ablaufs der Amtsperiode der bisher amtierenden Regierung anschliesst, enthält die Verfassung in Art. 79 Abs. 6, zweiter Satz, eine Bestimmung, wonach bis zur Neuernennung (der Regierung) die bisherigen Regierungsmitglieder die Geschäfte verantwortlich weiterzuführen haben. Diese Bestimmung beinhaltet eine Verlängerung der Amtsperiode und hat den Zweck, die Regierungsmitglieder über die abgelaufene Amtsperiode hinaus zur Amtsausübung verfassungsmässig zu legitimieren. Eine solche Verlängerung der Amtsperiode tritt kraft Verfassung ein und bedarf keines hoheitlichen Aktes, etwa in dem Sinne, dass die Regierung seitens des Landtags oder des Landesfürsten mit der Weiterführung der Geschäfte betraut wird. Die Beendigung des Regierungsamtes findet in einem solchen Falle zu jenem Zeitpunkt statt, in dem die Neubestellung der Regierung, d.h. die Aushändigung der Ernennungsdekrete erfolgt.

Die Bestimmung in Art. 79 Abs. 6 der Verfassung über die verantwortliche Weiterführung der Geschäfte gilt aufgrund ihres Wortlautes und ihrer systematischen Einordnung nur für den Fall des Ablaufs der Amtsperiode und nicht für sonstige Fälle der Beendigung des Regierungsamtes.

2. Rücktritt

Der Rücktritt eines Regierungsmitglieds ist in der Verfassung nicht geregelt. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, dass der auf einem freien Willensentschluss beruhende Rücktritt vom Regierungsamt jederzeit möglich ist. Nachdem es keinen gesetzlichen Zwang für die Übernahme eines Regierungsamtes gibt, besteht auch keine rechtliche Verpflichtung zum Verbleiben im Amt. Die Rücktrittserklärung ist an den Landesfürsten zu richten. Sie ist nicht annahme-, sondern nur empfangsbedürftig. Der Landesfürst kann somit das betreffende Regierungsmitglied nicht gegen dessen Willen im Amt behalten, sondern hat nach Empfangnahme der Rücktrittserklärung eine formelle Amtsenthebung vorzunehmen. In der Praxis kommt es vor, den Rücktritt auf einem bestimmten Termin auszusprechen, sodass einerseits eine in der Öffentlichkeit bekanntwerdende Rücktrittserklärung vorliegt, die Rechtswirkungen dieser Erklärung andererseits aber erst zu einem im voraus bestimmten späteren Zeitpunkt eintreten.

3. Tod

Mit dem Tod eines Regierungsmitglieds tritt ipso facto die Beendigung des Regierungsamtes ein. Naturgemäss bedarf es hierzu keiner formellen Amtsenthebung.

4. Verlust der Wählbarkeit

Gemäss Art. 79 Abs. 4 der Verfassung müssen die Regierungsmitglieder zum Landtag wählbar sein. Daraus ergibt sich zwingend, dass eine Beendigung des Regierungsamtes eintritt, wenn diese Voraussetzung nachträglich wegfällt. Verliert somit ein Regierungsmitglied das passive Wahlrecht, so hat durch den Landesfürsten eine formelle Amtsenthebung stattzufinden.

Der Verlust der Wählbarkeit tritt in folgenden Fällen ein:

- a) durch den Verlust des liechtensteinischen Landesbürgerrechts;
- b) durch die Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland;
- c) durch den Ausschluss vom Stimmrecht; die Ausschlussgründe gemäss Art. 2 des Volksrechtesgesetzes, LGBI. 1973 Nr. 50, sind:

- die Einstellung im Stimmrecht kraft Gesetzes oder durch Richterspruch (Art. 19 und 20 des Gesetzes vom 1. Juni 1922, LGBl. 1922 Nr. 21);
- die Bevormundung;
- die Verbüssung einer Freiheitsstrafe wegen eines Verbrechens oder Vergehens;
- der Aufenthalt in einer Verwahrungs-, Versorgungs- oder Arbeitserziehungsanstalt.

5. Verlust des Vertrauens

Wenn ein Regierungsmitglied durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landesfürsten verliert, läuft die daraus resultierende Amtsenthebung, so zeigt es die Verfassungspraxis, grundsätzlich zweiphasig ab. Der Landesfürst kann sich vorerst damit begnügen, dem betreffenden Regierungsmitglied in einer förmlichen oder auch formlosen Weise den eingetretenen Vertrauensverlust zu eröffnen und es dem Taktgefühl des betreffenden Regierungsmitglieds überlassen, seinen Rücktritt zu erklären. Erst wenn das betreffende Regierungsmitglied diese Konsequenz nicht zieht, findet seitens des Landesfürsten eine formelle Amtsenthebung statt.

Wenn ein Regierungsmitglied durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtags verliert, läuft die daraus resultierende Amtsenthebung gemäss Art. 80 der Verfassung ebenfalls zweiphasig ab. In einer ersten Phase findet durch Beschlussfassung des Landtags die Feststellung des Vertrauensverlustes statt. Wenn das betreffende Regierungsmitglied daraus keine Konsequenzen zieht, mit anderen Worten den politischen Anstand vermissen lässt und im Amt verbleibt, stellt der Landtag in einer zweiten Phase beim Landesfürsten den Amtsenthebungsantrag, welcher dann zur formellen Amtsenthebung durch den Landesfürsten führt.

6. Amtsverlust aufgrund eines Urteils des Staatsgerichtshofes

Wenn aufgrund eines vom Landtag eingeleiteten Ministeranklageverfahrens der Staatsgerichtshof den Amtsverlust eines Regierungsmitglieds ausspricht, ist das Amt mit Rechtskraft des Urteils beendet; deshalb entfällt auch eine formelle Amtsenthebung durch den Landesfürsten.

Exkurs: Die Folgen einer Vakanz in der Regierung

Alle Beendigungsgründe, mit Ausnahme des Ablaufs der Amtsdauer, haben die gleiche Wirkung; es tritt in der Regierung eine Vakanz ein. Wenn dies der Fall ist, kommt das in der Verfassung für den Verhinderungsfall vorgesehene Stellvertretungssystem zum Tragen, das auf drei Ebenen spielt.

Gemäss Art. 79 Abs. 2 der Verfassung besitzt jedes Regierungsmitglied einen ad personam gewählten Stellvertreter, der im Falle der Verhinderung (a fortiori im Falle einer Vakanz) das betreffende Regierungsmitglied in den Sitzungen der Kollegialregierung vertritt. Die Regierung kann somit immer in Vollbesetzung tagen.

Gemäss Art. 79 Abs. 3 der Verfassung wird einer der vier Regierungsräte über Vorschlag des Landtags vom Landesfürsten zum Regierungschefstellvertreter ernannt. Dieser tritt gemäss Art. 88 der Verfassung bei Verhinderung des Regierungschefs (a fortiori bei einer Vakanz des Amtes des Regierungschefs) in dessen Funktionen ein, die durch die Verfassung ausdrücklich dem Regierungschef übertragen sind. Ist auch der Regierungschefstellvertreter verhindert, so tritt für ihn der an Jahren ältere Regierungsrat ein.

Schliesslich ist gemäss Art. 9 der Verfassung innerhalb der Kollegialregierung für eine gegenseitige Ressort-Stellvertretung gesorgt.

Unabhängig von der im Falle einer Vakanz automatisch wirksam werdenden Stellvertretung ist, ohne dass die Verfassung dies ausdrücklich vorschreibt, für den vakanten Sitz in der Regierung eine Ergänzungswahl vorzunehmen, die sich nach den Bestimmungen gemäss Art. 79 der Verfassung richtet. Die Ernennung findet in einem solchen Fall für den Rest der laufenden Amtsperiode statt.

C. Regierungschef

Grundsätzlich ist der Regierungschef eines von fünf Mitgliedern der Kollegialregierung. Die Verfassung hebt den Regierungschef jedoch durch seine Bezeichnung als solchen und durch verschiedene ihm übertragenen Funktionen und Aufgaben aus dem Regierungskollegium heraus und verleiht ihm dadurch einen erhöhten Einfluss auf die gesamte Regierungstätigkeit.

1. Die Hervorhebung als Vorsitzender der Regierung

Der Regierungschef führt den Vorsitz in der Regierung (Art. 85); er hat bei Stimmengleichheit im Kollegium den Stichentscheid (Art. 81); er überwacht unmittelbar den Geschäftsgang in der Regierung und unterzeichnet die von der Regierung ausgehenden Entscheidungen, Verfügungen und Verordnungen (Art. 89); er hat die Beschlüsse der Kollegialregierung in Vollzug zu setzen und kann die Vollziehung gesetzwidriger Beschlüsse unter Anzeige an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz sistieren (Art. 90); schliesslich hat der Regierungschef als Regierungsvertreter (Art. 16 Abs. 2 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltungs-pflege, LGBL 1922 Nr. 24) das Recht, im Landtag das Wort zu ergreifen und die Pflicht, Interpellationen der Abgeordneten zu beantworten (Art. 63 letzter Absatz).

2. Die Hervorhebung durch die Beziehung zum Fürsten

Der Regierungschef vermittelt den Verkehr der Regierung mit dem Fürsten, je nach Zuständigkeit namens der Kollegialregierung oder in eigenem Namen; er hat dem Fürsten über alle der landesherrlichen Verfügung unterstellten Gegenstände Vortrag zu halten und Bericht zu erstatten (Art. 86); er besorgt die ihm unmittelbar vom Fürsten übertragenen Geschäfte (Art. 85); er ist der Repräsentant des Landesfürsten und geniesst als solcher bei öffentlichen Feierlichkeiten die diesem vorschriftsgemäss zustehenden Vorzüge (Art. 85); ihm kommt ein Antragsrecht beim Fürsten auf Erlass landesherrlicher Resolutionen zu (Art. 86).

3. Das Gegenzeichnungsrecht des Regierungschefs

Das Gegenzeichnungsrecht des Regierungschefs tritt in der Verfassung zweifach in Erscheinung. Einmal bestimmt Art. 65, dass zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes neben der Zustimmung des Landtags und der Sanktion des Landesfürsten auch die Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs erforderlich ist; zum anderen überbindet Art. 85 dem Regierungschef die Gegenzeichnung der vom Fürsten ausgehenden Erlässe und Verordnungen.

Das Institut der Gegenzeichnung stammt aus Frankreich. Zur Zeit der absoluten Monarchie hatte es lediglich den Zweck, die Echtheit der

monarchischen Unterschrift zu beglaubigen. Irgend eine Verantwortung entstand damit nicht. Erst in der konstitutionellen Monarchie erhielt die Gegenzeichnung ihren auch heute noch wesentlichen Inhalt, nämlich die Schaffung eines Verantwortlichen für die staatlichen Akte des Monarchen. Für die Unverantwortlichkeit des Monarchen sollte ein notwendiges Korrektiv geschaffen werden. Man erreichte so den doppelten Zweck, den Fürsten vor den Wechselfällen der Politik zu schützen und doch gleichzeitig einen verfassungsrechtlichen Verantwortlichen zu haben.

In Liechtenstein geht das Gegenzeichnungsrecht auf die Zeit des Konstitutionalismus zurück. So sah die konstitutionelle Verfassung von 1862 in § 29 vor, dass alle Gesetze und Verordnungen und alle Erlässe, welche vom Fürsten ausgehen, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines im Lande anwesenden verantwortlichen Beamten erfordern.

Im heutigen liechtensteinischen Verfassungsstaat hat die Gegenzeichnung einen doppelten Sinn. Sie beinhaltet in formeller Hinsicht die Beglaubigung der Unterschrift des Fürsten und in materieller Hinsicht die Schaffung eines Verantwortlichen für die Staatsakte des Fürsten, der seinerseits gemäss Art. 7 der Verfassung politisch und staatsrechtlich unverantwortlich ist. Mit der Gegenzeichnung billigt der Regierungschef den Willen des Landesfürsten und bezeugt die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie politische Richtigkeit des gegengezeichneten Aktes. Die durch die Gegenzeichnung begründete Verantwortlichkeit des Regierungschefs besteht gegenüber dem Landtag, und zwar in politischer wie in staatsrechtlicher Hinsicht. Der Regierungschef hat ein umfassendes formelles und materielles Prüfungsrecht und kann von niemandem zur Gegenzeichnung gezwungen werden. Er kann aber auch von niemandem gehindert werden, von seinem Gegenzeichnungsrecht Gebrauch zu machen.

Die in Art. 65 der Verfassung verlangte Gegenzeichnung der Gesetze durch den Regierungschef ist rechtlich und politisch unproblematisch, weil mit der Sanktion des Gesetzes durch den Landesfürsten ein Konsens zwischen Fürst und Volk (Landtag) zustande gekommen ist und der Regierungschef, wenn nicht ganz ausserordentliche Umstände vorliegen, keine Veranlassung haben wird, diesen Konsens durch Verweigerung der Gegenzeichnung zunichte zu machen.

Anders liegen die Dinge bei der Gegenzeichnung der Regierungsakte, die ohne Mitwirkung des Landtags vom Landesfürsten einseitig erlassen

werden. Hier ist die Frage zu prüfen, welche Akte der Gegenzeichnungspflicht unterliegen und welche davon ausgenommen sind. Die Verfassung spricht in Art. 85 und 86 von Erlässen, Verordnungen und Resolutionen. Nach den Grundsätzen des Rechts- und Verfassungsstaates sind darunter alle Akte zu verstehen, die der Fürst in inneren und äusseren Angelegenheiten des Staates aufgrund der ihm in der Verfassung oder in Gesetzen¹² zugewiesenen Kompetenzen in eigener Initiative oder über Antrag des Regierungschefs (Art. 86) oder der Regierung setzt. Es entspricht dem rechtsstaatlichen Postulat lückenloser Verantwortungspflicht allen amtlichen Tuns, dass es keine gegenzeichnungsfreien Regierungshandlungen des Fürsten gibt. Ausnahmen ergeben sich aus der Natur der Sache. So kann zum Beispiel die Ernennung oder die Amtsenthebung des Regierungschefs auch ohne Gegenzeichnung erfolgen. In beiden Fällen wäre es widersinnig, eine Gegenzeichnung zu verlangen; im ersten Fall, weil die Gegenzeichnung nichts anderes als die Annahme des Amtes beinhaltet, im zweiten Fall, weil der Regierungschef durch die Verweigerung der Gegenzeichnung seine Amtsenthebung verhindern könnte.

Obwohl die Verfassung von 1921 im Unterschied zur Verfassung von 1862 keine Bestimmung enthält, die die Gegenzeichnung zum Gültigkeitserfordernis erhebt, kann es keinem Zweifel unterliegen, dass gegenzeichnungspflichtige Akte des Fürsten, denen die Gegenzeichnung durch den Regierungschef fehlt, ungültig sind. Dies lässt sich aus dem System des Art. 2 der Verfassung unmittelbar ableiten.

Alle Handlungen des Fürsten, die ausserhalb der Regierungsgewalt liegen, unterstehen nicht der Gegenzeichnungspflicht. Dazu gehören alle privatrechtlichen Handlungen und rein privaten Äusserungen des Fürsten sowie die Entscheidungen und Verfügungen, die der Fürst als Regierer des Fürstlichen Hauses im Rahmen des Hausgesetzes trifft. Nicht gegenzeichnungspflichtig ist prinzipiell auch das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein, da es sich dabei um eine, auf überkommenem Fürstenrecht beruhende und von der Verfassung anerkannte, autonome Satzung über Ehren-, Familien- und Vermögensrechte handelt, die

¹² Z.B. die Errichtung von Auslandsvertretungen, Ernennung von Botschaftern oder Gesandten, LGBl. 1952 Nr. 20; Verleihung des Staatsbürgerrechtes, LGBl. 1960 Nr. 23.

nur Rechtswirkungen innerhalb der Mitglieder der Familie hat.¹³ Jene hausgesetzlichen Bestimmungen hingegen, die "die im Fürstenhause Liechtenstein erbliche Thronfolge", die "Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen" sowie die "Vormundschaft" zum Gegenstand haben, sind kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift (Art. 3) allgemein verbindliches Verfassungsrecht (Art. 111 Abs. 1).¹⁴

Mit der Verfassung von 1921 hat sich die politische Qualität der Gegenzeichnung gegenüber der Zeit des Konstitutionalismus wesentlich verändert. Das in § 29 der Verfassung von 1862 verankert gewesene Gegenzeichnungsrecht "eines im Lande anwesenden verantwortlichen Beamten" hatte lediglich Beglaubigungscharakter, war aber im übrigen völlig inhaltsleer. Unter diesem Beamten war nämlich gemäss fürstlicher Amtsinstruktion der Landesverweser zu verstehen, der aufgrund von § 27 der Verfassung von 1862 vom Landesfürsten ernannt wurde.¹⁵ Die Geltendmachung einer politischen Verantwortlichkeit schied damit von vornherein aus. Für die Geltendmachung einer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit wegen Verfassungs- oder Gesetzesverletzung war dem Landtag zwar ein Antragsrecht auf Anklage eingeräumt, es fehlten aber im übrigen die formellen und materiellen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung eines Ministeranklageverfahrens.

¹³ Die Gegenzeichnung der Art. 1 bis 5, 7 bis 11, sowie 13 und 14 des Hausgesetzes vom 26. Oktober 1993, LGBl. 1993 Nr. 100, durch den damaligen Regierungschef erfolgte zu Unrecht. Sie ist nichtig und zeitigt deshalb keinerlei staatsrechtliche Wirkungen. Die ebenfalls vorgenommene Gegenzeichnung von Art. 16 des zitierten Hausgesetzes ("Misstrauensantrag gegen den Fürsten") stellt eine Verfassungsverletzung dar, da dem Fürstenhaus keine Kompetenz zukommt, mittels Hausgesetz eine solche in die Verfassungsordnung des Staates eingreifende Bestimmung zu erlassen. Erst wenn im Wege der ordentlichen Verfassungsgebung eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen worden ist, können im Hausgesetz übereinstimmende bzw. korrespondierende Regelungen getroffen werden.

¹⁴ Seit Inkrafttreten der geltenden Verfassung gehören die damals in Kraft gestandenen einschlägigen hausgesetzlichen Regelungen zum Verfassungsbestand von 1921. Über die Frage, ob Abänderungen in einem Verfahren gemäss Art. 111 Abs. 2 der Verfassung zu erfolgen haben oder zumindest der Zustimmung des Landtags durch Gesetz bedürfen (vgl. LGBl. 1926 Nr. 3), oder ob in den Gegenständen von Art. 3 der Verfassung auch nach 1921 ein eigenständiges Hausgesetzgebungsrecht erhalten geblieben ist, bestehen unterschiedliche Auffassungen (vgl. Steger, S. 54f.; Schmid, S. 116f.). Wie immer das Ergebnis einer staatsrechtlichen Untersuchung dieser Frage lautet, es ändert nichts an der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, dass jede die Materien des Art. 3 der Verfassung betreffende Regelung der Gegenzeichnung durch den Regierungschef und der Publikation im Landesgesetzblatt bedarf.

¹⁵ Bezeichnenderweise wurde das in § 29 der Verfassung von 1862 vorgesehene Gesetz nie erlassen.

Seit 1921 ist der Regierungschef, der das Gegenzeichnungsrecht besitzt, nicht mehr der vom Landesfürsten ernannte und nur ihm gegenüber verantwortliche Staatsdiener, sondern ein vom Fürsten und vom Landtag im Konsenswege bestelltes Verfassungsorgan, welches nicht nur dem Fürsten, sondern auch dem Landtag gegenüber verantwortlich ist. Der Regierungschef wird daher stets prüfen müssen, ob er sich durch die Gegenzeichnung eines vom Fürsten erlassenen Aktes der Gefahr eines Misstrauensvotums im Landtag oder eines Ministeranklageverfahrens aussetzt und, wenn eine solche Gefahr besteht, bemüht sein müssen, einen Ausgleich anzustreben, um nicht seinerseits Gefahr zu laufen, das Vertrauen des Fürsten zu verlieren. Fürst, Regierung und Landtag sind so in spezifischer Weise miteinander verklammert: Der Regierungschef bedarf unmittelbar des Vertrauens des Fürsten und des Landtags; der Landesfürst wiederum braucht die Übereinstimmung mit dem Regierungschef, der seinerseits vom Landtag abhängig ist. Auf diese Art und Weise sind alle drei Staatsorgane aufeinander angewiesen, wobei dem Regierungschef dabei die bedeutsame Rolle eine "Konsensvermittlers" zukommt.

D. Landesverwaltung

1. Der Verwaltungsunterbau der Regierung

Das Konzept der Verfassung von 1921, wie der Verwaltungsapparat gestaltet werden soll, war denkbar einfach. In Art. 83 der Verfassung wurde bestimmt, dass der Regierung zur Besorgung ihrer Geschäfte der Regierungssekretär, der Kassenverwalter und der Landestechniker sowie die erforderlichen Kanzleifunktionäre als besoldete Berufsbeamte beigegeben und unterstellt werden; zur Vernehmung des Sanitäts-, Veterinär- und Forstdienstes sowie anderer Geschäfte, deren Besorgung eine besondere fachliche Eignung erheischt, waren von der Regierung Fachleute gegen zu vereinbarende Entlohnung zu bestellen. Im übrigen wurde die "äussere Organisationsgewalt" (Organisation der Behörden) in die Hand des Gesetzgebers (Art. 108) und die "innere Organisationsgewalt" in die Hand der Regierung gelegt (Art. 10 erster Satz).

Der Ausbau des Verwaltungsapparates verlief während mehrerer Jahrzehnte völlig uneinheitlich. Teilweise wurden in Gesetzen, die materielle Bereiche des öffentlichen Lebens regelten, neue Ämter geschaffen (z.B.

Steuerverwaltung LGBI. 1923 Nr. 2, Bauamt LGBI. 1947 Nr. 44, Schulamt LGBI. 1972 Nr. 7), teilweise wurden neue Ämter und Stabsstellen aufgrund von Art. 10 der Verfassung von der Regierung mittels (nichtpublizierter) Verwaltungsverordnungen eingerichtet (z.B. Rechtsdienst 1960, Amt für Industrie und Gewerbe 1963, Dienststelle für Personalfragen 1970, Ressortsekretäre 1970, Dienststelle für Integrationsfragen 1971). Daneben wurden eine Reihe von Verwaltungsaufgaben mittels Gesetz sogenannten Kommissionen übertragen (z.B. Sanitätskommission, Denkmalschutzkommission, Naturschutzkommission, Bankenkommision).

2. Die Verwaltungsorganisation seit 1973

Anlässlich der Novellierung der Verfassung im Jahre 1965 (LGBI. 1965 Nr. 22) wurden hinsichtlich der Verwaltungsorganisation zwei wesentliche Änderungen vorgenommen. Art. 83 der Verfassung wurde ersatzlos aufgehoben; in einem neuen Art. 94 wurde bestimmt, dass die Verwaltungsorganisation mit Gesetz zu regeln ist. Art. 10 der Verfassung blieb unverändert aufrecht, woraus zu schliessen ist, dass die "innere Organisationsgewalt" unter dem Gesetzesvorbehalt immer noch bei der Regierung liegt.

Das in der Verfassungsnovelle 1965 vorgesehene Gesetz wurde erst im Jahre 1973 erlassen (LGBI. 1973 Nr. 41). Dieses Gesetz hat die Organisation aller der Regierung nachgeordneten Dienststellen der Landesverwaltung zum Gegenstand. Unter Dienststellen sind die Stabsstellen der Regierung und der Regierungsmitglieder, die Ämter sowie die Kommission und Beiräte zu verstehen. Die Einrichtung der Ämter, ihre Gliederung sowie die Zuweisung der Geschäfte an die Ämter erfolgt in einem von der Regierung aufzustellenden Ämterplan, welcher der Genehmigung des Landtags bedarf. Der geltende Ämterplan (LGBI. 1987 Nr. 6) sieht 34 Ämter und Dienststellen, 14 ständige Stabsstellen und 38 Kommissionen und Beiräte vor.

Die gemäss Ressortverteilung jeweils zuständigen Regierungsmitglieder leiten den Geschäftsgang der einzelnen Ämter. Sie sind die Vorgesetzten der einzelnen Amtsvorstände und erteilen ihnen die erforderlichen Weisungen. Die Amtsvorstände sind verpflichtet, die ihnen erteilten Weisungen zu befolgen und haben ihrerseits das Recht, den ihnen zugeteilten Bediensteten Weisungen zu erteilen. Im Weisungsrecht, wie

Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung

es im Gesetz über die Verwaltungsorganisation verankert ist, liegt das für den gesamten Verwaltungsapparat des Landes charakteristische Merkmal der Über- bzw. Unterordnung. An der Spitze dieser Hierarchie steht die weisungsfreie Kollegialregierung (Art. 78).

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian, Österreichisches Verfassungsrecht, Wien 1982
- Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1984
- Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1989 (LPS, Bd. 13)
- Amts-Instruction vom 26. September 1862
- Antonioli, Walter/Koja, Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986
- Barliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, Vaduz 1981 (LPS, Bd. 9)
- Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921, in: Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Hrsg. A. Waschkuhn, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 281–300
- Brockhaus Enzyklopädie, 19. Aufl., Wiesbaden
- Ignor, Alexander, Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, in: Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Hrsg. V. Press/D. Willoweit, 2. Aufl. Vaduz 1988, S. 465–485
- Kieber, Walter, Verfassungs- und Verwaltungsaufbau, in: Fürstentum Liechtenstein – Eine Dokumentation, Hrsg. Presse- und Informationsamt der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 1982, S. 51–61
- Wie funktioniert die liechtensteinische Aussenpolitik?, in: LVolksblatt vom 24.1.1987
- Koja, Friedrich, Wer vertritt die Republik nach aussen?, in: Juristische Blätter, Jg. 115 (1993), S. 622–631
- Allgemeine Staatslehre, Wien 1993
- Kommissionsbericht der Landtagskommission vom 15.1.1965, in: Landtagsprotokoll 1964 II
- Loebenstein, Edwin, Die Stellvertretung des Landesfürsten gemäss Verfassung, in: Die Stellvertretung des Fürsten, Vaduz 1985 (LPS, Bd. 11), S. 69–118
- Marxer, Ludwig, Die Organisation der obersten Organe in Liechtenstein, Diss. Innsbruck 1924
- Nawiasky, Hans, Rechtsgutachten über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit des Vorgehens des fürstlich liechtensteinischen Regierungschefs Dr. Josef Hoop in der Spitzelfälle Baron Vogelsang, St. Gallen 1937
- Neuhold, Hanspeter/Hummer, Waldemar/Schreuer, Christoph (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. I Textteil, Wien 1983

Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung

- Nipp, Eugen, Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission in den Sitzungen vom 15. und 18.3.1921
- Pappermann, Ernst, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Köln 1967
- Riklin, Alois, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Vaduz 1987 (Kleine Schriften 11), S. 20–37
- Ritter, Karlheinz, Die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Bern 1958
- Ritter, Michael, Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein, in: LJZ Jg. 12 (1991), H.2, S. 71–77
- Das liechtensteinische Beamtenrecht, Diss. Bern 1992
- Schmid, Georg, Das Hausrecht der Fürsten von Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 78, S. 1–181
- Schurti, Andreas, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss. St. Gallen 1989
- Sonderausgabe der wichtigeren Gesetze und Verordnungen des Fürstentums Liechtenstein, 1. Teil, Verfassung und Verwaltung, Fürstliche Regierung, Vaduz 1915
- Spillmann, Hans J., Die rechtliche und politische Lage des Fürstentums Liechtenstein nach dem Weltkrieg, Leipzig 1933 (Abhandlungen des Instituts für Politik, ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Leipzig, H. 26)
- Steger, Gregor, Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht, Diss. Freiburg Schweiz 1950
- Thürer, Daniel, "Treaty making power" im Fürstentum Liechtenstein: Zum innerstaatlichen Verfahren eines allfälligen UNO-Beitritts, in: LJZ Jg. II (1990), H. 4, S. 139–152
- Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15, samt Novellen
- Wille, Herbert, Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung im Fürstentum Liechtenstein, in: Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner, Hrsg. A. Riklin/L. Wildhaber/H. Wille, Basel 1993
- Willoweit, Dietmar, Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: Die Stellvertretung des Fürsten, Vaduz 1985 (LPS, Bd. 11), S. 119–130
- Fürstenamt und Verfassungsordnung, in: Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Hrsg. V. Press/D. Willoweit, 2. Aufl. Vaduz 1988, S. 487–510
 - Verfassungsinterpretation im Kleinstaat, in: Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Hrsg. A. Waschkuhn, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 191–207

Peter Sprenger

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Begriffliches zur Verwaltungsgerichtsbarkeit</i>	333
1. Österreichische Definitionen	333
2. Schweizerische Definitionen	334
3. Liechtensteinischer Beitrag	334
4. Arten der Verwaltungsgerichtsbarkeit	335
a) Zeitpunkt der Anrufbarkeit: nachträgliche/ ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit	335
b) Erledigungsart: reformatorische/kassatorische Verwaltungsgerichtsbarkeit	336
c) Umfang der Kognition: rechtsprüfende/ermessens- prüfende Verwaltungsgerichtsbarkeit	337
5. Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit	338
<i>II. Exkurs: Ist die Verwaltungsbeschwerde-Instanz eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht?</i>	338
1. Keine Wahl durch die Exekutive	339
2. Keinerlei Weisungsgebundenheit	339
3. Endgültigkeit der Entscheidungen	339
<i>III. Zur Geschichte der liechtensteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit</i>	340
1. Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz	340
2. Die Situation im Zeitalter des Absolutismus	342
3. Die Revolutionsbewegung von 1848 und der Übergang vom Absolutismus zum Konstitutionalismus	343
4. Bestrebungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts	344
a) Das Parteiprogramm der Volkspartei	344

b) Dr. Wilhelm Beck und dessen Verfassungsentwurf vom Juni 1920	344
c) Die Schlossabmachungen vom September 1920	347
d) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Postulat des Liberalismus und deren Verwirklichung im Fürstentum Liechtenstein	347
<i>IV. Die Rechtsquellen der liechtensteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit</i>	350
1. Die Rechtsgrundlagen der Verwaltungsbeschwerde-Instanz	350
a) Normen auf Verfassungsstufe	350
b) Normen auf Gesetzesstufe	352
aa) Die Artikel 1–26 LVG	352
bb) Die Artikel 90–109 LVG	355
2. Die Rechtsgrundlagen des Staatsgerichtshofes als Verwaltungsgerichtshof	358
<i>V. Die mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit betrauten Gerichte</i>	360
1. Die Kompetenzaufteilung zwischen Verwaltungs- beschwerde-Instanz und Staatsgerichtshof	360
a) Die Generalklausel	360
b) Das Enumerationsprinzip	360
c) Die liechtensteinische Lösung	361
2. Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz als generell zuständiges Verwaltungsgericht	361
3. Der Staatsgerichtshof als “Neben”-Verwaltungsgerichtshof	364
<i>VI. Hinweis auf eine liechtensteinische Singularität</i>	367
<i>VII. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Element der Verfassung aus dem Jahre 1921 – Schlussbemerkungen</i>	369
<i>Quellen- und Literaturverzeichnis</i>	370

1. Begriffliches zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Im österreichischen Klassiker des Verwaltungsrechtes von Rudolf Herrmann Herrnrit, der im selben Jahr erschienen ist wie unsere Verfassung, nämlich 1921, ist zum Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit folgendes nachzulesen:

“Die verschiedenartigen Erscheinungen des Rechtslebens, die unter der wechselnden Bezeichnung ‘Verwaltungsrechtspflege’, ‘Verwaltungsstreitverfahren’, ‘Verwaltungsgerichtsbarkeit’ zusammengefasst zu werden pflegen, unter einen gemeinsamen Gesichtspunkt zu bringen und damit eine Begriffsbestimmung derselben zu geben, ist nicht leicht.”¹

Daran hat sich bis heute wenig geändert. Die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Lehre und Rechtsprechung hat zwar neue Theorien hervorgebracht, letztlich aber mehr zur Verwirrung als zur Klärung des Begriffes beigetragen. An dieser Stelle müssen einige einfache Definitionen genügen:

1. Österreichische Definitionen

Der Altmeister des österreichischen Verwaltungsrechtes Herrnrit definiert trotz der oben zitierten Bemerkung, dass eine Begriffsbestimmung nicht leicht falle, kurz und bündig wie folgt: “Verwaltungsgerichtsbarkeit ist Rechtsschutz mittels Überprüfung der Entscheidungen der Verwaltungsbehörden durch besondere Gerichte, also mittels Anwendung von Justizeinrichtungen auf die Verwaltung in Form von richterlichen Erkenntnissen.”² Er setzt die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Gegensatz zur Verwaltungsrechtsprechung, die er als Rechtsschutzstätigkeit der Ver-

¹ Herrnrit, Grundlehren, S. 508.

² Herrnrit, a.a.O., S. 514.

waltungsbehörden selbst definiert, welche nach einem durchgeführten Verwaltungsstreitverfahren entscheiden.

In der neueren österreichischen Lehre wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit z.B. von Antonioli/Koja in etwas komprimierter Form als "Überprüfung der Tätigkeit weisungsgebundener Organe durch unabhängige Staatsorgane"³ definiert. Dabei sind unter der "Tätigkeit weisungsgebundener Organe" der Erlass von Verwaltungsakten, wie z.B. die Verweigerung einer Baubewilligung durch eine Behörde, und unter den "unabhängigen Staatsorganen" die Verwaltungsgerichte zu verstehen, die dank der richterlichen Unabhängigkeit an keinerlei Weisungen von Verwaltungsbehörden gebunden sind.

2. Schweizerische Definitionen

In der Schweiz versteht man unter Verwaltungsgerichtsbarkeit die Nachprüfung der Rechtmässigkeit von Verfügungen durch ein von der Verwaltung unabhängiges Gericht.⁴ Kölz/Häner definieren die Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem unlängst erschienenen Lehrbuch ähnlich kurz wie folgt: "Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kann definiert werden als die Erledigung von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten durch mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Gerichte."⁵

3. Liechtensteinischer Beitrag

Aus liechtensteinischer Sicht ist für unser Thema die Dissertation von Karlheinz Ritter ("Die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein") von zentraler Bedeutung. Soweit ich sehe, ist dieses Werk die einzige Monographie, die sich ausschliesslich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in unserem Lande befasst. Ritter spricht von der Verwaltungsgerichtsbarkeit als der

"... justizmässigen Ausgestaltung des Rechtsschutzes des Bürgers gegenüber der staatlichen Verwaltung. Zweck und Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Sicherung einer gesetzmässigen Verwaltung. Die rechtsstaatliche Forderung nach Gesetzmässigkeit der Verwaltung

³ Antonioli/Koja, Verwaltungsrecht, S. 736.

⁴ Schwarzenbach, Tafeln, S. 67.

⁵ Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren, S. 16.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

ist in der liechtensteinischen Verfassung durch die Bestimmung über die vollkommene Unterwerfung der gesamten Landesverwaltung unter Verfassung und Gesetz konsequent durchgeführt worden.⁶

Der eben erwähnte Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung erfordert imperativ, dass eine unabhängige Instanz darüber befindet, ob die Verwaltungsbehörden sich an das Gesetz halten oder nicht. Die Verwaltung kann nicht Richter in eigener Sache sein.⁷

Dies lässt sich an einem Beispiel erläutern: Die Beschwerde gegen eine vom Hochbauamt nicht erteilte Baubewilligung geht zuerst an die Regierung. Beide Behörden sind Bestandteil der staatlichen Verwaltung. Letztlich urteilt also die Regierung verwaltungsintern über eine ihr untergeordnete Behörde und ist damit Richter in eigener Sache. Erst die Möglichkeit der Verwaltungsbeschwerde an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz ermöglicht eine verwaltungsunabhängige Überprüfung.

4. Arten der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Je nach Anwendung unterschiedlicher *Kriterien* ergeben sich folgende Arten der Verwaltungsgerichtsbarkeit:

a) Nimmt man den *Zeitpunkt der Anrufbarkeit* des Verwaltungsgerichtes als Kriterium, unterscheidet man

– *nachträgliche* Verwaltungsgerichtsbarkeit, bei der das Verwaltungsgericht eine bereits erlassene Verfügung oder einen Rekursentscheid der Verwaltung beurteilt.⁸

Daraus ergibt sich, dass bei dieser Art von Verwaltungsgerichtsbarkeit Rechtsfälle entschieden werden, mit denen sich vorher schon Verwaltungsbehörden befasst haben und bei denen der Administrativinstanzenzug bereits erschöpft ist. Genau genommen kann man nur hier von echter Verwaltungskontrolle reden.⁹ Als liechtensteinisches – bereits erwähntes – Beispiel möge die Behandlung einer Beschwerde durch die VBI gegen eine ablehnende Entscheidung der Regierung in

⁶ Ritter, Ausgestaltung, S. 46.

⁷ Fleiner-Gerster, Grundzüge, S. 204 N. 102.

⁸ Schwarzenbach, a.a.O., S. 68; Gygi, Verwaltungsrecht, S. 124; Kölz/Häner, a.a.O., S. 16 N. 9

⁹ Antonioli/Koja, a.a.O., S. 738.

Zusammenhang mit der Erteilung einer Baubewilligung dienen. Der Baubescheid war in erster Instanz vom Hochbauamt nicht erteilt worden, und das dagegen erhobene Rechtsmittel ist von der Regierung ebenfalls abschlägig behandelt worden;

- *ursprüngliche* Verwaltungsgerichtsbarkeit, bei der das Verwaltungsgericht durch den Bürger direkt angerufen werden kann.¹⁰ Mit anderen Worten: das Verwaltungsgericht entscheidet Rechtsfälle, in denen noch kein Sachentscheid von einer Verwaltungsbehörde getroffen wurde. Von einer eigentlichen Verwaltungskontrolle kann bei dieser Art nicht gesprochen werden.¹¹ Die ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit hat nur untergeordnete und zudem noch abnehmende praktische Bedeutung.¹² Sie kommt überhaupt nur in besonderen Fällen – meist bei vermögensrechtlichen Ansprüchen – zur Anwendung. Die ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit hat im Fürstentum Liechtenstein bisher keinen gesetzlichen Niederschlag gefunden, sodass man davon auszugehen hat, dass die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit Liechtensteins als nachträgliche zu qualifizieren ist.

b) Macht man die *Erledigungsart* durch das Verwaltungsgericht zum Kriterium, so unterscheidet man zwischen

- *reformatorischer* Verwaltungsgerichtsbarkeit, bei der das Verwaltungsgericht eine Verfügung der Verwaltung aufhebt und selbst eine neue Verfügung trifft, das heisst diese reformieren kann.¹³ Dasselbe wird in Österreich mit dem Begriff “meritorisch” zum Ausdruck gebracht. “Meritorisch ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wenn der angefochtene Verwaltungsakt nicht bloss beseitigt, sondern durch ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes ersetzt wird, das die Sache selbst erledigt”;¹⁴
- *kassatorischer* Verwaltungsgerichtsbarkeit, bei der das Verwaltungsgericht eine Verfügung nur aufhebt und die Sache zur neuerlichen Entscheidung an die Verwaltung zurückweisen muss.¹⁵ Die Sache selber

¹⁰ Schwarzenbach, a.a.O., S. 68; Kölz/Häner, a.a.O., S. 16f., N. 9f.

¹¹ Antonioli/Koja, a.a.O., S. 738.

¹² Kölz/Häner, a.a.O., S. 17 N. 10.

¹³ Schwarzenbach, a.a.O., S. 68.

¹⁴ Antonioli/Koja, a.a.O., S. 738.

¹⁵ Schwarzenbach, a.a.O., S. 68.

wird eben im Gegensatz zur reformatorischen oder meritorischen Behandlung nicht erledigt, sondern zur nochmaligen Behandlung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz sagt dann in ihrer Entscheidung lediglich, dass die Entscheidung XY aufgehoben und zur neuerlichen Beurteilung an die Regierung zurückgewiesen wird. Von der Kassation im hier beschriebenen Sinne handelt Art. 106 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltungspflege (LGBL. 1922/24). Gemäss Abs. 4 der zitierten Norm ist die Regierung an die Rechtsauffassung der VBI gebunden, sofern ihr aufgetragen wird, aufgrund des alten Tatbestandes eine neue Entscheidung zu fällen.

c) Sofern man den *Umfang der Kognition* zum Kriterium erhebt, wird zwischen

- *rechtsprüfender* Verwaltungsgerichtsbarkeit einerseits und
- rechts- und zusätzlich *ermessensprüfender* Verwaltungsgerichtsbarkeit unterschieden.

Der Begriff der "Kognition" besagt, wie weit, das heisst in welchem Umfang, das Verwaltungsgericht die an es weitergezogene Entscheidung überprüfen kann. Bei der Rechtsprüfung kann es daher nur die Übereinstimmung mit dem positiven Recht, das im einzelnen Fall angewendet wurde, überprüfen. Die Ermessensprüfung dagegen kontrolliert den Verwaltungsakt auf den entsprechenden Gebrauch des Ermessens durch die Vorinstanz, der durch das positive Recht eben ein Ermessensspielraum eingeräumt worden war. Kurz zusammengefasst kann man mit Antoniulli/Koja folgendes festhalten: "Die Rechtskontrolle soll einen rechtswidrigen durch einen rechtmässigen, die Ermessenskontrolle hingegen einen zwar rechtmässigen, aber zweckwidrigen durch einen ebenso rechtmässigen, jedoch zweckmässigeren Verwaltungsakt ersetzen."¹⁶ Ermessensüberschreitung oder Ermessensmissbrauch unterstehen dabei als Rechtswidrigkeiten der rechtlichen Kontrolle. Die beiden genannten Ermessensfehler fallen also unter die Rechtskontrolle, "weil jede Überschreitung der Ermessensfreiheit bzw. jeder Ermessensmissbrauch in die Sphäre der rechtlichen Bindung eingreift und damit eine Rechtsverletzung begründet."¹⁷

¹⁶ Antoniulli/Koja, a.a.O., S. 738.

¹⁷ Antoniulli/Koja, a.a.O., S. 738.

5. Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Zum Abschluss dieser dem Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit gewidmeten Einführung noch eine kurze Bemerkung zur *Funktion* der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit bezweckt die Hemmung der Machtbefugnisse der Verwaltung durch die Justiz. Dies setzt das Bestehen und Funktionieren des Gewaltentrennungsprinzips voraus. In diesem Sinne steht die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste der Gewaltentrennung und damit des Rechtsstaates an und für sich.

II. Exkurs: Ist die Verwaltungsbeschwerde-Instanz eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht?

“Ein heissgeliebtes Streitthema der Theoretiker bleibt die Frage, ob das Verwaltungsgericht der Verwaltung oder der dritten, richterlichen Gewalt zuzuordnen sei. Wird das Verwaltungsgericht der dritten Gewalt zugeordnet, muss man sich fragen, ob es mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar sei.”¹⁸ Fleiner-Gerster misst dieser Fragestellung keinerlei praktische Bedeutung bei und hält sie für das Produkt eines falsch verstandenen Dogmas der Gewaltentrennung. Das zentrale diesbezügliche Kriterium ist dasjenige der *Unabhängigkeit* des Verwaltungsgerichtes. Sie ist dann gegeben, wenn die Verwaltungsrichter nicht von der Regierung gewählt werden, keine Weisungen von Parlament, Regierung oder Fürst entgegennehmen müssen und die Entscheidungen nicht durch das Parlament, die Regierung oder den Fürsten aufgehoben werden können.

Aus den unten dargelegten Gründen handelt es sich bei der VBI m.E. ganz eindeutig um ein Verwaltungsgericht – dies obwohl Art. 1 LVG Regierung und VBI als Verwaltungsbehörden bezeichnet. Auch die wechselnde Rechtsprechung zu diesem Thema – innert kurzer Zeit wurde zu Beginn der 80er Jahre judiziert, dass es sich bei der VBI um ein Gericht handle und einmal nicht –¹⁹ vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. Dies gilt auch für eine neulich veröffentlichte Entscheidung des Staatsgerichtshofes (Urteil 22. März 1994, StGH 1993/9 in

¹⁸ Fleiner-Gerster, a.a.O., S. 240 N. 103.

¹⁹ LES 1982, S. 2; LES 1985, S. 35.

LES 1994, Seite 68f.), worin eine Synthese versucht wird: "Als verwaltungsgerichtliche Letztinstanz im Verwaltungsverfahren ist die VBI den Verwaltungsbehörden zuzurechnen und zählt unbeschadet der Gerichtsstellung nicht zu den Organen der 'Rechtspflege' im Sinne von Art. 99 bis 103 LV. In dieser Unterscheidung löst sich auch der vorgebrachte scheinbare Widerspruch der Qualifikation der VBI. Die VBI ist ein unabhängiges Verwaltungshöchstgericht..."

1. Keine Wahl durch die Exekutive

Zum einen werden die Mitglieder der VBI nicht von der Regierung, sondern mehrheitlich gemäss Art. 97 Abs. 1 Satz 2 LV vom Landtag gewählt. Der Vorsitzende und dessen Stellvertreter werden über Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt. Die restlichen vier Rekursrichter und die vier Stellvertreter werden – wie bereits erwähnt – vom Landtag gewählt.

2. Keinerlei Weisungsgebundenheit

Die richterliche Unabhängigkeit ergibt sich in eindeutiger Art und Weise aus den Abs. 1 und 2 des Art. 3 LVG, die wie folgt lauten:

"Die Mitglieder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (Rekursrichter) sind in der Ausübung ihres Verwaltungsamtes unabhängig und nur der Verfassung und den Gesetzen unterworfen ...

Sie haben in diesem Sinne Gesetze und Verordnungen nach Prüfung ihrer Gültigkeit und unter Vorbehalt der Anrufung des Staatsgerichtshofes ... auf den einzelnen Fall anzuwenden, ohne dass ihnen in Ausübung ihres Amtes Verwaltungsbefehle des Fürsten, der Regierung oder einer anderen Behörde gegeben werden dürfen."

3. Endgültigkeit der Entscheidungen

Zudem sind Entscheidungen der VBI gemäss Art. 101 Ziffer 5 LVG "endgültig" (endgültig). Damit steht fest, dass weder das Parlament, noch die Regierung oder der Fürst die endgültigen Entscheidungen der VBI ganz oder teilweise aufheben können. Die einzige Instanz, die berufen ist, Entscheidungen der VBI aufzuheben, ist der Staatsgerichtshof. Dabei

handelt es sich aber nicht um eine meritorische Behandlung des Falles durch den Staatsgerichtshof, bei der dieser als weitere Instanz in der Sache selber entscheiden könnte, sondern lediglich um die Überprüfung, ob durch die Entscheidung der VBI verfassungsmässig oder durch die EMRK gewährleistete Rechte im Sinne von Art. 23 StGHG tangiert sind. Bejaht der Staatsgerichtshof das Vorliegen eines solchen Falles, kassiert er gemäss Art. 38 StGHG die Entscheidung der VBI.

Zum gleichen Ergebnis – nämlich, dass die VBI als Gericht zu qualifizieren ist – kamen Wilhelm Beck im Kommissionsbericht zum Gesetzesentwurf über den StGH²⁰ im Jahre 1925, Karlheinz Ritter in seiner Dissertation vom Jahre 1958²¹ und neuestens auch Arno Waschkuhn in seinem eben erschienenen Buch „Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel.“²²

Wir haben also gesehen, dass sämtliche Kriterien der richterlichen Unabhängigkeit eines Verwaltungsgerichtes, nämlich 1. keine Wahl durch die Exekutive, 2. keinerlei Weisungsgebundenheit und 3. die Endgültigkeit der Entscheidungen gegeben sind. Daher ist die Gerichtsqualität der Verwaltungsbeschwerde-Instanz als Faktum, das sich zur herrschenden Auffassung verdichtet hat, zu betrachten. Im übrigen führen auch historische Überlegungen, v.a. die Ansicht des Gesetzesredaktors des LVG Wilhelm Beck,²³ zu demselben Resultat.

III. Zur Geschichte der liechtensteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz

Herbert Wille schreibt in seinem Aufsatz mit dem Titel „Die Liechtensteinische Verfassung“ folgendes:

“Die Liechtensteinische Verfassung von 1921 steht in einer Tradition zur deutschen Verfassungsgeschichte, die im 19. Jahrhundert vor allem

²⁰ Beck, Kommissionsbericht StGHG, S. 1, teilweise zitiert in: Waschkuhn, Politisches System, S. 198f.

²¹ Ritter, a.a.O., S. 53ff. v.a. S. 60; vgl. auch Marxer, Skript, S. 66.

²² Waschkuhn, Politisches System, S. 199.

²³ Beck, Kommissionsbericht StGHG, S. 1.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

der deutsche Bund geschrieben hat.²⁴ "Mit der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und für besondere Fälle mit dem Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet. Damit sind grundsätzlich alle Verwaltungsakte des Staates der unabhängigen gerichtlichen Kontrolle unterstellt."²⁵

Die Geburtsstunde der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Liechtenstein schlug also mit dem Erlass der Verfassung im Oktober 1921.²⁶ Damit ist angedeutet, dass mit der für Liechtenstein üblichen Verzögerung – in Österreich wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Dezemberverfassung 1867 als Institution der Staatsverfassung eingeführt –²⁷ das rechtsstaatliche Institut der Verwaltungsgerichtsbarkeit Wirklichkeit wurde. Besser schneidet Liechtenstein im zeitlichen Vergleich zur Schweiz ab. "Als erster Kanton führte Basel-Stadt im Jahre 1905 die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein. Ein praktisch allerdings wenig bedeutsamer Vorläufer findet sich im Kanton Wallis, der seit 1877 über ein Gericht für Administrativtätigkeiten verfügt."²⁸ Zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf schweizerischer Bundesebene ist in aller Kürze folgendes zu berichten:

"Im Jahre 1894 regte der Bundesrat an, die verwaltungsinterne Rechtspflege durch eine justizmässige Verwaltungsrechtspflege zu ersetzen... 1906 und 1907 fertigte Fritz Fleiner zwei Entwürfe für eine eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit an... Es entstand Art. 114^{bis} BV, der in allen wichtigen Fragen, insbesondere auch in jener nach dem Träger der Verwaltungsgerichtsbarkeit, auf die Gesetzgebung verweist. Bei der Ausführung des Verfassungsartikels ergaben sich starke Verzögerungen. Erst 1929, 15 Jahre nach seiner Schaffung, trat das Gesetz über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege (VDG) in Kraft."²⁹

In Liechtenstein gelang es den Schöpfern der Verfassung von 1921, die Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Bestandteil der Verfassung einzuführen.

²⁴ Wille, Verfassung, S. 26.

²⁵ Wille, a.a.O., S. 31.

²⁶ Quaderer, Hintergrund, S. 120 in diesem Band; Batliner Martin, Volksrechte, S. 39; Ospelt, Gerichtswesen, S. 241.

²⁷ Adamovich/Funk, Verwaltungsrecht, S. 445.

²⁸ Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren, S. 54.

²⁹ Kölz/Häner, a.a.O., S. 51.

2. Die Situation im Zeitalter des Absolutismus

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit war eine Forderung des Liberalismus, welcher zeitlich etwa zwischen 1810 und 1920³⁰ einzuordnen ist. In der Zeit des Absolutismus war die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der heutigen Form unbekannt. Auch in Bezug auf die Zivil- und Straferichtsbarkeit erlebte die Gewaltenteilung im Zeitalter des Absolutismus einen Tiefpunkt, wie Alois Ospelt aufzeigt:

“Die neue rechtliche Stellung der Landesherren, die nun ihre Herrschaftsgewalt ... absolut ausübten, hatte eine schrittweise Einschränkung und schliesslich die völlige Beseitigung der Volksrechte zur Folge. Gerade die Gerichtshoheit war das wichtigste Mittel der Landesherren bei der Durchsetzung ihrer Zentralisationsbestrebungen. Die Gerichtsbarkeit geriet schliesslich in völlige Abhängigkeit von der Regierungsgewalt.”³¹

Die alte Landamannverfassung, die uneingeschränkt bis 1719 (Erhebung der beiden Reichsherrschaften Vaduz und Schellenberg zu einem unmittelbaren Reichsfürstentum und Verleihung des Namens Liechtenstein durch Kaiser Karl VI.) gegolten hatte und während des Zeitalters des Absolutismus zunehmend abgebaut und ausgehöhlt wurde, hatte der Bevölkerung eine starke Mitwirkung an Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung gewährleistet.³² Dieser Landamannverfassung versetzten

“nun äussere Ereignisse, die Kriegswirren im Gefolge der französischen Revolution, die Auflösung des alten Deutschen Reiches und die Aufnahme in den Rheinbund, den Todesstoss. Mit einer völlig zentralisierten und mit allen Kompetenzen ausgestatteten Verwaltung sollte eine durchgreifende, den Anforderungen der neuen Verhältnisse gewachsene Reform durchgeführt werden. Der 1808 eingesetzte neue Landvogt Josef Schuppler zeigte altem Herkommen gegenüber Verständnislosigkeit und ging erbarmungslos daran, staatliche Einheit und umfangreiche Neuerungen zu erzwingen... Die gesamte Staatsgewalt war nun in den Fürsten als absoluten Herrscher verlegt, das

³⁰ Staatslexikon, 5. Bd., S. 370f.

³¹ Ospelt, Gerichtswesen, S. 228f.

³² Regierungskanzlei (Hrsg.), Verfassungsgeschichte, S. 43.

Volk all seiner hergebrachten Rechte beraubt und von der Landesverwaltung ausgeschlossen. Das Oberamt ... bildete die allein dem Fürsten verantwortliche Regierung und war zugleich Gerichtsbehörde erster Instanz. Es gab keine Gewaltentrennung."³³

3. Die Revolutionsbewegung von 1848 und der Übergang vom Absolutismus zum Konstitutionalismus

Die liechtensteinische Revolutionsbewegung von 1848, an deren Spitze Peter Kaiser stand, artikulierte zum ersten Mal heftigen Widerstand gegen den fürstlichen Absolutismus. Erst die Verfassung von 1862, die als die "konstitutionelle" bezeichnet wird, brachte die Bewältigung der 48er Revolution und den definitiven Übergang vom Absolutismus zum Konstitutionalismus durch freie Vereinbarung zwischen Fürst und Volk. An den seit 1817 bestehenden Instanzen, nämlich dem Landgericht in Vaduz als Erstinstanz, der Hofkanzlei in Wien als Appellationsgericht und dem Oberlandesgericht Innsbruck als Oberstem Gerichtshof, änderte dies wenig. Die gemäss § 34 der Verfassung von 1862 von aller Einwirkung der Regierung grundsätzlich garantierte Unabhängigkeit der Gerichte war in Tat und Wahrheit nur für den Obersten Gerichtshof, dessen Funktion vom Oberlandesgericht für Tirol und Vorarlberg in Innsbruck ausgeübt wurde, gewährleistet.

"Schon bei der Hofkanzlei galt dies nur mehr bedingt, indem die Hofkanzleibeamten als Diener des Fürsten von diesem beliebig ernannt und entlassen werden konnten. Eine eigentliche Verquickung von Verwaltung und Rechtsprechung fand beim Landgericht statt, indem ihm neben der Justizpflege umfangreiche Aufgaben in der politischen und finanziellen Verwaltung zugewiesen wurden. Dem Landesverweser stand überdies ein Aufsichtsrecht über die Rechtsprechung zu... Das Prinzip der Gewaltentrennung war in Bezug auf Verwaltung und Rechtsprechung nur unzureichend durchgeführt."³⁴

³³ Ospelt, a.a.O., S. 231f.

³⁴ Ospelt, a.a.O., S. 239 und 236.

4. Bestrebungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts

Erst zu Beginn unseres Jahrhunderts kam es auch in Liechtenstein zu ernst zu nehmenden Bestrebungen im Hinblick auf die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese sind im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte der neuen Verfassung von 1921 zu sehen, da – wie bereits mehrfach ausgeführt – die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der neuen Verfassung eingeführt wurde. Zum historisch-politischen Umfeld jener Zeit verweise ich auf den Beitrag von Rupert Quaderer in diesem Band.³⁵ Hieraus sei verwaltungsgerichtsspezifisch folgendes hervorgehoben:

a) Das Parteiprogramm der Volkspartei

Die Forderung der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit artikuliert sich zum ersten Mal in schriftlicher Form im Parteiprogramm der Christlich-sozialen Volkspartei vom 18. Januar 1919. Die Volkspartei war als organisierte Institution vor den Landtagswahlen im Februar/März 1918 entstanden.³⁶

b) Dr. Wilhelm Beck und dessen Verfassungsentwurf vom Juni 1920

Dass die erwähnte Forderung der Volkspartei wie viele andere von Dr. Wilhelm Beck³⁷, dem Führer der Volkspartei, stammte, steht meines Erachtens ausser Zweifel. Wie bereits vorne erwähnt,³⁸ hatte der Zürcher Professor Fritz Fleiner entscheidenden Einfluss auf die Verwirklichung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz. Bei diesem hatte Wilhelm Beck in den Jahren 1907 bis 1911³⁹ in Zürich Rechtswissenschaften studiert. Auch kommt es nicht von ungefähr, dass die Oberrheinischen Nachrichten, die von Wilhelm Beck gegründet und herausgegeben wurden, regelmässig die Abschaffung der Hofkanzlei in Wien forderten. Quaderer hat diese Tatsache treffend zum Ausdruck gebracht:

“Die Volkspartei erachtete es als eine der wichtigsten Forderungen der Verfassungsrevision, dass “die Hofkanzlei als staatliches Organ voll-

³⁵ Abgedruckt in diesem Band auf S. 106ff.

³⁶ Quaderer, Hintergrund, S. 119 in diesem Band.

³⁷ Zur Person von Dr. W. Beck vgl. den Nachruf in: LVaterland vom 22.1.1936, S. 1.

³⁸ Vgl. vorne S. 341.

³⁹ Liechtensteiner Vaterland vom 22.1.1936, S. 1.

ständig zu verschwinden" habe. An deren Stelle habe die Verwaltungsbeschwerde-Instanz zu fungieren. Als besonders störend wurde in diesem Zusammenhang empfunden, dass gegen einen Regierungsentscheid nur durch die Regierung nach Wien rekuriert werden konnte. Unter der Devise "Los von Wien" wurde bemängelt, dass die Regierung als betroffene Partei bei Rekursfällen ihren Amtsbericht abgegeben hatte und dass in Wien die auf Vorschlag der Hofkanzlei-beamten vom Fürsten ernannten Wiener Advokaten, die Liechtenstein nie gesehen hatten, ihre Entscheide fällten. Die Hofkanzlei wurde von der Volkspartei als eine in der Verfassung von 1862 nicht vorgesehene Instanz abgelehnt.⁴⁰

Ganz in diese Richtung ging auch der Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck, welcher im Juni 1920, aufgeteilt in mehrere Folgen, in den Ober-rheinischen Nachrichten veröffentlicht wurde.⁴¹

Bereits Art. 13 des Beck'schen Entwurfs, der mit geringfügigen Ände-rungen in Art. 27 der heutigen Verfassung Eingang gefunden hat, fordert in programmatischer Art und Weise die Einführung eines raschen, das materielle Recht schützenden Verwaltungsrechtspflegeverfahrens. Dieser Artikel 13 des Entwurfs hat folgenden Wortlaut:

"Das Land sorgt für ein rasches, das materielle Recht schützendes Prozess- und Zwangsvollstreckungsverfahren. In gleicher Weise sorgt das Land für ein rasches und hinreichendes Verwaltungsrechtspflege- und Exekutionsverfahren."

Konkreter wird Wilhelm Beck dann in Art. 70 seines Entwurfs, der wie folgt lautet:

"Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat ihren Sitz in Vaduz. Sie besteht aus einem von der Regierung bestimmten rechtskundigen Vorsitzenden und zwei vom Landtage aus der wahlfähigen Bevölke-rung gewählten Rekursrichtern mit zwei Stellvertretern."

Diese Bestimmung ist Bestandteil des VI. Hauptstückes des Entwurfs, das "Von den Behörden" handelt. Die vorhergehenden Artikel des Ent-wurfs, nämlich 59 bis 69, handeln von der Regierung, die auf Art. 70 fol-genden Art. 71 bis 78 von der Rechtspflege und den Rechtspflegebehör-

⁴⁰ Quaderer, a.a.O., S. 121 in diesem Band.

⁴¹ ON Nr. 47-52 vom 12. bis 30. Juni 1920.

den. Durch die genannte Zwischenstellung des Art. 70 des Entwurfs zwischen die Bestimmungen über die Regierung und diejenigen über die Rechtspflege wird m.E. zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der VBI einerseits um eine gerichtliche Behörde handelt, die sich andererseits mit den Materien der Verwaltung zu befassen hat.

An dieser Stelle erlaube ich mir den Hinweis auf zwei Besonderheiten des Beck'schen Entwurfs:

- Wie dem Wortlaut des Art. 70 des Entwurfs zu entnehmen ist, sollte der Vorsitzende ausschliesslich von der Regierung bestimmt werden, während die übrigen zwei Mitglieder der VBI – man beachte, dass Beck mit drei VBI-Mitgliedern das Auslangen finden wollte – vom Landtag zu wählen gewesen wären. Offenbar schlägt auch bei der Ernennung des VBI-Vorsitzenden der Kompromisscharakter unserer Verfassung in der definitiven Fassung des heutigen Art. 97 LV durch, der besagt, dass der Vorsitzende vom Landtag vorgeschlagen und vom Fürsten ernannt wird. Eine Bestellung durch die Regierung, wie sie Wilhelm Beck vorschlägt, hätte entsprechend den früheren Ausführungen zur Unabhängigkeit von Verwaltungsgerichten⁴² dieser Unabhängigkeit widersprochen.
- Ein aufgrund der damaligen Verhältnisse, insbesondere der beschränkten personellen Ressourcen, verständlicher Vorschlag findet sich in Art. 79 Abs. 3 und 4 des Beck'schen Entwurfs, die wie folgt lauten:
“Der Staatsgerichtshof besteht aus dem Berufungsgerichte und den zwei Rekursrichtern der Beschwerdeinstanz.
Die Ersatzrichter des Berufungsgerichtes und der Beschwerdeinstanz sind zugleich Ersatzrichter des Staatsgerichtshofes ...”

Wie sich aus Art. 74 des Entwurfs ergibt, ist unter Berufungsgericht das heutige Obergericht, d.h. die zweite Instanz der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, zu verstehen. Dass der Staatsgerichtshof aus dem gesamten Berufungsgericht und den zwei Rekursrichtern der VBI bestehen sollte, ist – bei Vorsitz des Vorsitzenden des Berufungsgerichtes – aus Gründen der personellen Gewaltenteilung schwer verständlich und kann, aus heutiger Sicht, nur aus den eingangs erwähnten personellen Gründen nachvollzogen werden. Aufgrund der genannten Zusammensetzung hätten

⁴² Vgl. vorne S. 338ff.

zumindest Teile des Staatsgerichtshofes bei praktisch jedem Fall in den Ausstand treten müssen.

c) Die Schlossabmachungen vom September 1920

Auch in den Schlossabmachungen bzw. Schlossverhandlungen vom September 1920, die von den Protagonisten der Volkspartei, namentlich Wilhelm Beck, Gustav Schädler und Anton Walser, mit Vertretern des Fürsten geführt wurden, klingt in Punkt 4 indirekt die Forderung nach der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit an. Punkt 4 der Schlossabmachungen lautet nämlich wie folgt: "Die gesamte Staatsverwaltung ist nach den Grundsätzen des Rechtsstaates ... zu ordnen und sparsam zu führen ..."⁴³ In der Forderung nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ist auch die Forderung nach der Verwaltungsgerichtsbarkeit enthalten, da die Forderung nach Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit seit langem Bestandteil des rechtsstaatlichen Programmes des Liberalismus war.

d) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Postulat des Liberalismus und deren Verwirklichung im Fürstentum Liechtenstein

Dazu schreiben Antonioli/Koja folgendes:

"Mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ... wurde die Rechtsstellung des einzelnen dem Staat gegenüber wesentlich gestärkt. Erst dadurch wurde sie juristisch so weit verdichtet, dass der Bürger mit Rechtsansprüchen im Bereich der Hoheitsverwaltung dem Staat entgegentreten konnte. Der Staat wurde damit im Bereich der Hoheitsverwaltung gegenüber dem einzelnen zum Träger von Pflichten, deren Erfüllung vor Gericht erzwungen werden kann. Es ist bezeichnend, dass die Lehre von den subjektiven öffentlichen Rechten fast gleichzeitig entwickelt wurde. Durch ihre juristische Verankerung war das Verhältnis zwischen Staat und Bürger als Rechtsverhältnis akzeptiert.

Auf Grund dieser historischen Entwicklung findet sich in der Lehre mitunter eine Unterscheidung in den Funktionen eines Verwaltungsgerichtes, nämlich 'Wahrung des objektiven Rechts' und 'Schutz des subjektiven Rechts.'⁴⁴

⁴³ Zu den Schlossabmachungen vgl.: Quaderer, Hintergrund, S. 127ff. in diesem Band.

⁴⁴ Antonioli/Koja, a.a.O., S. 736.

Die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist – wie bereits oben angedeutet – vor allem eine Errungenschaft des liberalen Rechtsstaatsdenkens. „Die Idee der Kontrolle des hoheitlichen Verwaltungshandelns durch eine gerichtliche Instanz bildet einen wesentlichen Bestandteil des rechtsstaatlichen Forderungsprogrammes des Liberalismus.“⁴⁵

Dieses Forderungsprogramm des Liberalismus umfasst im wesentlichen folgende Postulate:

1. Schaffung einer geschriebenen Verfassung;
2. Einführung einer gesetzesförmlichen Verwaltungsordnung;
3. Bindung des obrigkeitlichen Verwaltungshandels an das Gesetz (Legalitätsprinzip);
4. Rechtsschutz des einzelnen durch ein förmliches Verwaltungsverfahren und die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen (Verwaltungsgerichtsbarkeit);
5. Gewaltentrennung und Aufteilung der gesetzgebenden Gewalt zwischen Monarch und Parlament.⁴⁶

Dieses liberale Gedankengut fand in Liechtenstein zu Beginn dieses Jahrhunderts zunehmend Anhänger und mit dem wachsenden Einfluss der Volkspartei – sie errang in den Landtagswahlen von 1922 erstmals die Mehrheit der Landtagssitze – auch das notwendige politische Gewicht zu dessen Durchsetzung. Vor allem der erwähnte Triesenberger Jurist Dr. Wilhelm Beck war ein engagierter und konsequenter Verfechter dieses Gedankengutes in Liechtenstein. In einem Nachruf aus dem Jahre 1936 findet sich der Satz: „Dass der Demokrat Dr. Beck im Kampfe gegen alles Unfreie, gegen jegliche Beeinträchtigung der Rechte des Staatsbürgers in der vordersten Reihe stand, war selbstverständlich.“⁴⁷ Durch seinen wesentlichen Beitrag bei der Schaffung der Verfassung vom Jahre 1921 hat er sich mit dem von ihm vertretenen liberalen Gedankengut und der damit u.a. verbundenen Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein bleibendes Monument geschaffen.

Gerard Batliner schreibt dazu in seinem einleitenden Beitrag in diesem Band⁴⁸ folgendes:

⁴⁵ Adamovich/Funk, Verwaltungsrecht, S. 445.

⁴⁶ Vgl. dazu Adamovich/Funk, a.a.O., S. 7; Beck, Kommissionsbericht LVG, S. 3.

⁴⁷ LVaterland vom 22.1.1936, S. 1.

⁴⁸ Abgedruckt in diesem Band S. 15ff.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

„Neu ist 1921 auch die Einführung des gerichtlichen Schutzes für Verwaltungsakte. Für den straf- und zivilrechtlichen Bereich war der gerichtliche Schutz schon seit 1862 selbstverständlich, nicht aber für Akte der Verwaltung, welche seit 1921 ... in jedem Fall einer von der Verwaltung unabhängigen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle durch die Verwaltungsbeschwerde-Instanz oder den Staatsgerichtshof unterliegen. Damit ist der Stufenbau der Rechtsordnung bis in die staatlichen individuell-konkreten Akte nicht nur Buchstabe, sondern effektiv durch unabhängige Gerichte geschützt und durchsetzbar. Das ist die Vollendung des formellen Verfassungs- und Rechtsstaates. Es bleiben keine Lücken für unkontrollierte staatliche Macht.“⁴⁹

Ein grösseres Lob für die treibenden Kräfte der neuen Verfassung ist wohl kaum denkbar.

Vor 1921 stand das Instrument der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Liechtenstein nicht zur Verfügung. „Eine gerichtliche Kontrolle über die Verwaltungsakte und die Fürstlichen Verordnungen gab es nicht, wenn man von der Kontrolle durch die Fürstliche Hofkanzlei in Wien absieht.“⁵⁰ Die Einführung zweier neuer Gerichtsinstitutionen, nämlich der Verwaltungsbeschwerde-Instanz und des Staatsgerichtshofes, stellte eine Errungenschaft besonderer Art dar. Dadurch ist

„in Verwaltungssachen im Prinzip in jedem Fall ein verwaltungsgerichtlicher Schutz gegeben, sei es durch die Verwaltungsbeschwerde-Instanz, sei es durch den Staatsgerichtshof in besonderen, diesem Gericht als Verwaltungsgerichtshof gesetzlich zugewiesenen Angelegenheiten. Damit verbürgt die Verfassung 1921 in umfassender Weise gerichtlichen Schutz für das Legalitätsprinzip.“⁵¹

Mit der neuen Verfassung vom 5. Oktober 1921 war neben anderem auch das Postulat auf Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, das – wie erwähnt – anfangs Januar 1919 im Parteiprogramm der Volkspartei erhoben worden war, innert weniger als drei Jahren verwirklicht worden. Die Gunst der Stunde wurde auch in dieser Hinsicht genutzt. Rupert Quaderer trifft meines Erachtens den Kern der Sache und rückt gleichzeitig die Verfassungsrevision ins richtige Licht, wenn er ausführt:

⁴⁹ Batliner, Einführung, S. 28f. in diesem Band.

⁵⁰ Batliner, a.a.O., S. 36 in diesem Band und die dort zitierten Geiger, Geschichte 1848 bis 1866, sowie Ritter, Ausgestaltung, S. 13ff.

⁵¹ Batliner, a.a.O., S. 85 in diesem Band.

“In dieser aufgewühlten, konflikträchtigen Situation kam auch der Frage der Verfassungsrevision immer drängendere Bedeutung zu. Trotz des immensen staatspolitischen Gewichtes, das diesem Problem zukommt, gilt es zu beachten, dass die Verfassungsrevision für einen arbeitslosen Familienvater oder eine von materieller Not geplagte Familienmutter zweit- oder dritrangig war gegenüber der Sorge, ob es der Regierung gelingen werde, die Währungsverluste der ersparten Kronen zu vermeiden oder in der vom Krieg verschonten Schweiz eine Arbeitsbewilligung zu erhalten. Um so höher ist aber das Bemühen derjenigen einzuschätzen, die trotz all den anstehenden vielfältigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten die Bedeutung einer Verfassungsrevision erkannten und mit viel Energie, Zivilcourage und Sachverstand sich dafür einsetzten.”⁵²

IV. Die Rechtsquellen der liechtensteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die zum grösseren Teil von der Verwaltungsbeschwerde-Instanz und zu einem kleineren Teil vom Staatsgerichtshof ausgeübt wird, eine Errungenschaft der heute noch geltenden Verfassung von 1921. Die beiden genannten Verwaltungsgerichte wurden auf Verfassungs- und Gesetzesstufe wie folgt errichtet:

1. Die Rechtsgrundlagen der Verwaltungsbeschwerde-Instanz

a) Normen auf Verfassungsstufe

Im VII. Hauptstück der Verfassung, das “Von den Behörden” handelt, ist unter lit. C die Verwaltungsbeschwerde-Instanz in zwei Artikeln, nämlich 97 und 98, und unter lit. E der Staatsgerichtshof in drei Artikeln, nämlich 104 bis 106, geregelt. Die beiden genannten Verwaltungsgerichtshöfe stehen damit auf gleicher Stufe wie die Regierung und die Rechtspflege, worunter die Zivil- und Strafgerichte zu verstehen sind. Die zitierten Verfassungsbestimmungen, die die VBI betreffen, lauten wie folgt:

⁵² Quaderer, a.a.O., S. 110 in diesem Band.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Art. 97:

"Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen sämtliche Entscheidungen und Verfügungen der Regierung dem Rechtsmittel der Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz. Dieselbe besteht aus einem vom Landesfürsten über Vorschlag des Landtages ernannten rechtskundigen⁵³ Vorsitzenden und dessen Stellvertreter sowie vier vom Landtage gewählten Rekursrichtern mit ebenso vielen Stellvertretern. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter müssen gebürtige⁵⁴ Liechtensteiner sein.

Ihre Amtsdauer fällt mit jener des Landtages zusammen und endet mit ihrer Neubestellung.⁵⁵ Der Landtag hat in seiner ersten Sitzung für das Amt des Vorsitzenden und des Stellvertreters Vorschläge zu machen sowie die Rekursrichter und deren Stellvertreter zu wählen."

Art. 98:

"Die näheren Bestimmungen zur Sicherung richterlicher Unabhängigkeit der Mitglieder der Beschwerdeinstanz, über das Verfahren, über die Ausstandspflicht, über die Entlohnung und über die von den Parteien zu entrichtenden Gebühren werden durch ein besonderes Gesetz getroffen".

⁵³ Der Vorsitzende und sein Stellvertreter müssen rechtskundig sein, worunter gemäss einem Gutachten des StGH vom Jahre 1953 (Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe von 1947 bis 1954, S. 274ff.) nicht unbedingt die Absolvierung eines rechtswissenschaftlichen Studiums verstanden wird. Demnach gelten auch Personen als rechtskundig, "die der im Lande bestehenden Rechtsvorschriften in vollem Umfange mächtig sind." Ich persönlich kenne niemanden, der diesem hohen Anspruch genügen könnte.

⁵⁴ Die Bestimmung, dass der Vorsitzende und der Stellvertreter gebürtige Liechtensteiner sein müssen, ist meines Erachtens eine Folge der übergrossen – aufgrund der damaligen leidvollen Erfahrungen jedoch verständlichen – Angst der Exponenten der Volkspartei vor allem Ausländischen. Dass jeglicher ausländische Einfluss auf Liechtenstein ohne Rücksicht auf die tatsächliche Gesinnung des einzelnen Ausländers abgelehnt wurde, ist im Beitrag von Rupert Quaderer in diesem Band im Zusammenhang mit der sogenannten Peer-Frame trefflich dargestellt worden. (vgl. Quaderer, Hintergrund, S. 122ff. in diesem Band)

⁵⁵ Der erste Satz von Absatz 2 des Art. 97 LV wurde vom Landtag durch Beschluss (LGBl. 1929/5) dahingehend authentisch interpretiert, dass jedesmal, wenn der Landtag, aus welchem Grund auch immer, aufgelöst wird, nach der sich daran anschliessenden Landtagswahl in der ersten Sitzung des Landtages auch die VBI neu zu bestellen ist. Dies bedeutet, dass die Amtsdauer der VBI nicht nur abläuft, wenn die normale vierjährige Mandatsperiode des Landtages gem. Art. 47 Abs. 1 LV abläuft, sondern auch, falls der Landtag "unter der Zeit" durch den Fürsten oder aufgrund einer Volksabstimmung aufgelöst wird: So geschehen im vergangenen Herbst, als die eben erst vereidigte VBI nach den Wahlen vom 22./24. Oktober 1993 im Januar 1994 erneut bestellt wurde. – Anders beim StGH: Die Verfassung enthält keine Amtsdauer-Norm, jedoch werden die Mitglieder des StGH gem. Art. 4 Abs. 1 StGHG auf die fixe Dauer von 5 Jahren vom Landtag gewählt, und es ist der StGH in der Folge vom Bestand des Landtages unabhängig.

b) Normen auf Gesetzesstufe

Dem letztgenannten verfassungsmässigen Auftrag ist der Gesetzgeber mit der Erlassung des Gesetzes vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege⁵⁶ nachgekommen. Hinsichtlich der Verwaltungsbeschwerde-Instanz sind einzelne Bestimmungen aus den Art. 1 bis 26 und Art. 90 bis 109 LVG einschlägig. Im einzelnen befassen sich die für die VBI relevanten Artikel des LVG mit folgenden Materien:

aa) Die Art. 1–26 LVG:

- Art. 1 Abs. 1 benennt Regierung und Verwaltungsbeschwerde-Instanz als Verwaltungsbehörden, die zur Erledigung von Verwaltungssachen im Sinne des LVG berufen sind. Ich erinnere diesbezüglich an die Ausführungen zur Gerichtsqualität der VBI.⁵⁷
- Art. 1 Abs. 2: Die Bestellung der VBI richtet sich in erster Linie nach der einschlägigen Verfassungsbestimmung, nämlich Art. 97 und, soweit die Verfassung schweigt, nach den Vorschriften des LVG.
- Art. 1 Abs. 3: Die Mitglieder der VBI können gleichzeitig Mitglieder des Obergerichtes sein.
- Art. 2 Abs. 3 legt den Beschwerdezug gegen Verwaltungsakte der Regierung an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz fest. Die VBI ist gleichzeitig Aufsichtsbehörde über die Regierung, soweit nicht Verfassung oder Gesetz etwas anderes bestimmen. Damit wird eigentlich nur Art. 97 Abs. 1 Satz 1 LV wiederholt.
- Art. 3 normiert die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder der VBI. Abs. 2 legt die Weisungsungebundenheit in der Form fest, dass die Mitglieder der VBI die Gesetze und Verordnungen nach Prüfung ihrer Gültigkeit und unter Vorbehalt der Anrufung des StGH auf den einzelnen Fall anzuwenden haben, ohne dass ihnen in Ausübung ihres Amtes Verwaltungsbefehle des Fürsten, der Regierung oder einer anderen Behörde gegeben werden dürfen. Abs. 3 schützt die richterliche Unabhängigkeit, indem die Mitglieder der VBI wider ihren Willen nur kraft Entscheidung des StGH und nur aus den Gründen und unter den Formen, welche das Disziplinalgesetz vorschreibt, ihres Amtes dauernd enthoben werden können. Abs. 4 zählt die Fälle auf, in denen ein Rekursrichter einerseits sein Amt verliert und anderer-

⁵⁶ LGBl. 1922/24.

⁵⁷ Vgl. vorne S. 338ff.

seits in seinem Amte vorläufig eingestellt wird. Abs. 5 regelt die Ersatzbestellung in einem in Abs. 4 genannten Fall.

- Art. 4 Abs. 3 sieht die Möglichkeit des Auftrittes eines Vertreters des öffentlichen Rechtes vor der VBI in Verwaltungsstrafsachen vor.
- Art. 5 Abs. 4 besagt, dass nur eine Person Protokollführer der VBI sein kann, die nicht als Schriftführer in der gleichen Sache bei einer Unterinstanz mitgewirkt hat.
- Art. 6 zählt die Ausschlussfälle in Verwaltungssachen auf, in denen ein Mitglied der VBI von der Ausübung einer Amtshandlung bei sonstiger Nichtigkeit ausgeschlossen ist, d.h. es muss ex lege, ohne dass es einer Ablehnung bedarf, im einzelnen Fall ausscheiden.
- Art. 7 zählt die Ablehnungsgründe in Verwaltungssachen auf, bei deren Vorliegen eine Partei verlangen kann, dass sich das vom Ablehnungsgrund betroffene Mitglied im einzelnen Fall am Verfahren nicht beteiligt.
- Art. 8, 9 und 10 befassen sich analog mit Ausschluss und Ablehnung im Verwaltungsstrafverfahren.
- Art. 11 und 12 sind dem Ausschluss- und Ablehnungsverfahren sowie einer allfälligen Ersatzbestellung gewidmet.
- Art. 16 Abs. 1 legt fest, dass die VBI vom Vorsitzenden oder auf Verlangen eines Mitgliedes einberufen werden muss. Abs. 4 normiert, dass die Sitzungen der VBI nach Bedarf stattfinden. Abs. 5 enthält die Bestimmung, dass bei der Anordnung und Abhaltung von Sitzungen nach Möglichkeit darauf Bedacht genommen wird, dass einerseits anhängige Sachen möglichst rasch und andererseits an einer Sitzung mehrere Verwaltungssachen erledigt werden sollten.
- Art. 17 Abs. 1 besagt, dass die VBI bei Beratungen und Beschlussfassungen vollzählig besetzt sein muss. Abs. 3 legt fest, dass hinsichtlich der Beratung und Abstimmung der VBI im einfachen Verwaltungsverfahren die einschlägigen Bestimmungen der Jurisdiktionsnorm und im Verwaltungsstrafverfahren die entsprechenden Vorschriften der Strafprozessordnung sinngemäss anzuwenden sind. Damit verweist das LVG einerseits auf die §§ 8ff. JN (LGBI. 1912/9 II) sowie auf die §§ 204 und 206 StPO (LGBI. 1988/62). Abs. 4 bestimmt, dass der Vorsitzende zwecks Studium und Vorbereitung die Aktenzirkulation unter den Mitgliedern verfügen kann.
- Art. 18 Abs. 1 schreibt vor, dass jeder wahlfähige Bürger, der nicht schon Mitglied der Regierung oder einer Gerichtsbehörde ist, ver-

pflichtet ist, eine auf ihn fallende Wahl als Mitglied der VBI für eine Amtsdauer von vier Jahren anzunehmen. Abs. 2 bestimmt, dass im Weigerungsfalle vom Obergericht eine Ordnungsbusse bis zu Fr. 1000 verhängt werden kann, wobei der Rechtszug an den OGH offen steht. Abs. 3 legt fest, dass auch die Mitglieder der VBI einen Amtseid zu leisten haben. Er verweist damit auf § 20 GOG.⁵⁸

- Art. 19 regelt die Verantwortlichkeit unter anderem der Mitglieder der VBI.
- Art. 20 befasst sich mit den Entschädigungen der Mitglieder der VBI.
- Art. 21 Abs. 2 legt fest, dass die VBI der Regierung einen Bericht über ihre Tätigkeit abzugeben hat.
- Art. 22 enthält das Verbot des Berichtens, wodurch Mitgliedern der VBI untersagt wird, private Besuche von Parteien zu empfangen, diese selbst aufzusuchen oder zu sich einzuladen, um ihnen über den Stand einer Verwaltungssache und die Aussichten zu berichten oder Rat oder Auskunft zu erteilen. Nicht davon betroffen sind Vergleichsversuche zwischen den Parteien, die von einem Mitglied vorgenommen werden.
- Art. 23 legt fest, dass die VBI die Aufsichtsinstanz über die Mitglieder der Regierung ist, gegen die wegen ungebührlichen Benehmens bei der Ausübung von Amtshandlungen Aufsichtsbeschwerde eingebracht werden kann. Er konkretisiert damit Art. 2 Abs. 3 a. E. LVG.
- Art. 24 Abs. 1 bestimmt, dass die VBI die für ihre Zuständigkeit massgebenden Verhältnisse zu untersuchen hat und zu diesem Zwecke von den Beteiligten die nötigen Aufklärungen verlangen kann. Abs. 3 erklärt die VBI für Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Verwaltungsbehörden als zuständig. Abs. 5 eröffnet die Möglichkeit der Erlassung vorsorglicher Verfügungen während eines Zuständigkeitsstreites.
- Art. 25 regelt die Verwaltungshilfe und
- Art. 26 legt den Geltungsbereich der vorstehend aufgelisteten Normen fest.

⁵⁸ Gerichtsorganisationsgesetz vom 7. April 1922 (LGBl. 1922/16).

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

bb) Zentral für die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein sind auch die Art. 90ff. LVG:

- Art. 90 Abs. 1 bestimmt, dass gegen alle Enderledigungen der Regierung, des Regierungschefs oder anderer Amtspersonen und gegen Verwaltungsbote generell die Verwaltungsbeschwerde an die VBI zulässig ist, sofern nicht ein anderer besonderer Rechtsmittelzug, z.B. die Klage beim Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof, vorgesehen ist. Voraussetzung ist immer, dass der verwaltungsinterne Instanzenzug ganz durchlaufen ist. Diese Bestimmung präzisiert und erweitert der Art. 97 Abs. 1 Satz 1 LV, der nur von Entscheidungen und Verfügungen der Regierung spricht.
- Abs. 2 hält fest, dass auch bei anderen ähnlichen Bezeichnungen der Rechtsmittel in älteren Gesetzen darunter immer die Verwaltungsbeschwerde an die VBI zu verstehen ist, sofern sich nicht eindeutig etwas anderes ergibt.
- Mit der Verwaltungsbeschwerde können gemäss Abs. 3 auch andere Rechtsbehelfe wie z.B. die Vorstellung oder das Nachsichtsgesuch verbunden werden.
- Abs. 4 hält fest, dass auch dann eine Beschwerdemöglichkeit besteht, wenn die Unterinstanz für eine Entscheidung nicht zuständig gewesen ist. Die VBI darf in einem solchen Fall die Beschwerde nicht wegen sachlicher Unzuständigkeit zurückweisen.
- Abs. 5 bestimmt, dass Entscheidungen prozessrechtlichen Inhalts – im Zivilprozess würde man von sogenannten prozessleitenden Beschlüssen sprechen – nicht durch ein separates Rechtsmittel anfechtbar sind. Solche Entscheidungen können nur zusammen mit der Hauptsache angefochten werden.
- Abs. 6 zählt die Beschwerdegründe auf, nämlich:
 1. rechtswidriges Vorgehen bei der Erledigung der Verwaltungssache,
 2. Verletzung oder Benachteiligung des Beschwerdeführers in seinen rechtlich anerkannten oder von der Behörde zu schützenden Interessen und
 3. unmittelbar unzweckmässige oder unbillige Interessenbehandlung des Beschwerdeführers.
- Der 1925 eingefügte Absatz 6a regelt die sogenannte Devolutionsbeschwerde, wonach für den Fall, dass die untere Behörde nicht binnen dreier Monate entscheidet, ein Antrag als abgewiesen betrachtet wer-

den und dagegen bei der nächsthöheren Behörde Beschwerde eingereicht werden kann.

- Abs. 7 präzisiert, dass der Beschwerdegrund der Unzuständigkeit nicht gegeben ist, falls statt einer gemäss LVG als zuständig erklärten Amtsperson die Regierung oder der Regierungschef einen Verwaltungsakt erlassen hat. In diesem Sinne kann man die Regierung bzw. deren Chef als "Kompetenzmagnet" bezeichnen.
- Abs. 8 legt fest, dass der Beschwerdeantrag immer entweder auf Abänderung oder auf Aufhebung der angefochtenen Entscheidung lauten muss.
- Schliesslich sagt Abs. 9 von Art. 90, dass die unrichtige Benennung des Rechtsmittels oder des Beschwerdegrundes oder falsche Formulierung des Antrages unerheblich ist, sofern das Begehren nur deutlich erkennbar ist.
- Art. 91 handelt von der Beschwerdefrist, die grundsätzlich 14 Tage beträgt.
- Art. 92 zieht den Kreis der Beschwerdeberechtigten sehr weit.
- Art. 93 legt, neben anderem, den Inhalt der Verwaltungsbeschwerde fest.
- Nachdem die Regierung die Einreichungsstelle für Verwaltungsbeschwerden ist, legt Art. 94 fest, dass vor der Überweisung einer erhobenen Beschwerde an die VBI der Gegenseite die Möglichkeit einer Gegenerklärung oder Beschwerdebeantwortung geboten werden muss.⁵⁹
- Art. 95 LVG handelt von der Überweisung der Beschwerde an die VBI und von der Vorprüfung der Beschwerde durch den Vorsitzenden.
- Art. 96 befasst sich mit der Zurückweisung der Beschwerde aus formellen Gründen und bestimmt im einzelnen folgendes:
 - a) Über die Zulässigkeit und die verspätete Einlegung einer Beschwerde entscheidet gemäss Abs. 1 die VBI.
 - b) Abs. 2 eröffnet dem Vorsitzenden die Möglichkeit der Aufforderung zur Behebung von Mängeln.
 - c) Abs. 3 regelt die Folge der Nichtbehebung solcher Mängel, die Folge der nicht fristgerechten Einlegung und die Folge der Unzulässigkeit aus prozessrechtlichen Gründen, nämlich die Verwerfung der Beschwerde.

⁵⁹ Vgl. Waschkuhn, Politisches System, S. 201.

- d) Dasselbe gilt, gemäss Abs. 4, sofern auf die Beschwerde verzichtet oder die Zurücknahme der Beschwerde erklärt wurde.
- e) Abs. 5 ordnet an, dass eine Zurückweisung oder Verwerfung aus formellen Gründen auch durch den Vorsitzenden erfolgen kann. Dagegen ist aber immer eine Vorstellung gemäss Art. 89 LVG an die VBI als Kollegium zulässig.
- Art. 97 legt fest, dass, sofern der Tatbestand in den wesentlichen Punkten einer Ergänzung bedarf, dies auf verschiedene Art und Weise erfolgen kann, nämlich einerseits durch Zurückweisen an die Unterinstanz oder andererseits durch eigene Ergänzung durch die VBI.
 - Art. 98 LVG bestimmt, dass im Falle des Vorliegens eines wesentlichen Verfahrensmangels die Entscheidung von der VBI aufzuheben und zur neuerlichen Entscheidung an die Regierung zurückzuweisen ist. Dasselbe gilt für den Fall der offensichtlichen Aktenwidrigkeit.
 - Art. 99 legt im wesentlichen fest, dass im Beschwerdeverfahren keinerlei Beweisbeschränkung besteht und das Vorbringen neuer Tatsachen und neuer Beweise uneingeschränkt zulässig ist.
 - Art. 100 handelt von der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde und von der Zuständigkeit der Beschwerdeinstanz. Diesbezüglich ist der Abs. 2 von zentraler Bedeutung, in dem festgelegt wird, dass der VBI "die Zuständigkeit und Pflicht einer vollen Instanz (Unbeschränktheit der Überprüfung)" zukommt. Damit ist die volle und uneingeschränkte Kognition der VBI in einer im Verwaltungsrecht einzigartigen Art und Weise verwirklicht. Insbesondere im Bereich der Ermessensüberprüfung ist in allen mir bekannten anderen Rechtsstaaten i.d.R. nur eine beschränkte Kognition möglich.⁶⁰
 - Art. 101 handelt vom Inhalt der Beschwerdeentscheidung. Dort wird festgelegt, dass die Entscheidung der VBI deutlich zum Ausdruck bringen muss, ob die angefochtene Entscheidung der Unterinstanz bestätigt, aufgehoben oder aber abgeändert wird. Erfolgt eine Aufhebung oder Abänderung nur zum Teil, so ist darauf ebenfalls ausdrücklich hinzuweisen.
 - Abs. 4 des Art. 101 enthält eine der am meisten zitierten Bestimmungen in VBI-Entscheidungen, da er die Möglichkeit einer grossen Verfahrenserleichterung eröffnet und zwar für den Fall, dass im Sachverhalt und in den Entscheidungsgründen zwischen der VBI und der

⁶⁰ Vgl. hinten, S. 367ff.

Unterinstanz Übereinstimmung herrscht. In diesem Fall kann auf eine besondere Darstellung des Sachverhaltes und der Entscheidungsgründe durch die VBI verzichtet werden.

- Aus Abs. 5 ergibt sich, dass die VBI innerhalb ihrer Zuständigkeit die einzige verwaltungsgerichtliche Instanz ist. Ihre Entscheidungen haben gemäss der zitierten Norm den deutlichen Hinweis zu enthalten, dass sie “endgültig”, nach heutiger Diktion “endgültig” sind.
- Art. 102 LVG handelt von der Aufhebung oder Abänderung zum Vorteil oder Nachteil der anfechtenden Partei.
- Art. 103 legt fest, dass auf das Beschwerdeverfahren subsidiär in erster Linie die Art. 27ff. und 54ff. LVG und in zweiter Linie die Bestimmungen der ZPO über die Berufung (§§ 431 ff. ZPO) zur Anwendung kommen.
- Art. 104 und 105 behandeln unter dem Titel der “Wiederherstellung” die “Wiedereinsetzung auf Parteiantrag” (Art. 104) und die “Wiederaufnahme von Amtes wegen” (Art. 105).
- Art. 106 befasst sich mit der Kassation (Nichtigerklärung) und zählt die Nichtigerklärungsgründe auf. Interessant ist die Bestimmung des Abs. 4, wo festgelegt wird, dass bei einer Kassation die Unterinstanz an die Rechtsanschauung der VBI gebunden ist, falls ihr eine Neuentscheidung aufgrund des alten Tatbestandes aufgetragen wird.
- Art. 107 regelt die sogenannte Einstellungsverfügung durch die VBI.
- Art. 108 eröffnet die Möglichkeit für eine Partei, eine Entscheidung oder Verfügung erläutern zu lassen, sofern diese widersprüchlich ist, und
- Art. 109 befasst sich mit dem sogenannten Nachsichtsgesuch, mittels welchem eine Partei, ohne die Entscheidung eigentlich anzufechten, lediglich aus Billigkeitsgründen um Nachsicht hinsichtlich der Folgen der Entscheidung ansuchen kann.

2. Die Rechtsgrundlagen des Staatsgerichtshofes als Verwaltungsgerichtshof

Eine weitere Rechtsquelle auf Verfassungsstufe findet sich in Art. 104 Abs. 2 letzter Satz LV, der wie folgt lautet: “Endlich fungiert er (der Staatsgerichtshof, Anmerkung durch den Verfasser) auch als Verwaltungsgerichtshof und als Wahlgerichtshof.”

Über die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes als Verwaltungsgerichtshof gibt v.a. Art. 55 StGHG⁶¹ Auskunft, der wie folgt lautet:

“Der Staatsgerichtshof ist als Verwaltungsgerichtshof insbesondere zuständig:

- a) als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheidungen der Regierung bei Streitigkeiten über das Gemeinde- oder Landesbürgerrecht, bei Grenzstreitigkeiten der Gemeinden oder öffentlichrechtlichen Ansprüchen der Gemeinden untereinander, bei Entscheidungen der Regierung in Wahlangelegenheiten, soweit nicht die Zuständigkeit des Landtages selbst gegeben ist,
- b) als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheidungen der Landessteuernkommission, wenn die einmalige Steuer den Betrag von 2000 Franken oder die jährlich zu leistende Steuer mindestens 500 Franken beträgt”.

Nach dem Grundsatz, dass das spätere Gesetz das frühere ausser Kraft setzt, ist lit. b heute aufgrund des Wortlautes von Art. 25 des Steuergesetzes⁶² so zu lesen, dass die Mindestbeträge für einmalige Steuer auf 1000 Franken und bei jährlich zu leistender Steuer auf 200 Franken herabgesetzt wurden.

Der Rechtszug an den StGH gegen Entscheidungen des Landesschulrates im Disziplinarverfahren gegen Lehrpersonen usw. wurde 1981 ausser Kraft gesetzt.⁶³

Aus dem Gesagten wird klar, dass die verwaltungsgerichtliche Kompetenz des Staatsgerichtshofes eine sehr eingeschränkte ist. Wie sich aus dem Gesetzestext ergibt, kommt er v.a. bei folgenden Materien zum Zuge:

- Streitigkeiten über das Gemeinde- oder Landesbürgerrecht;
- Grenzstreitigkeiten oder Streitigkeiten um öffentlich-rechtliche Ansprüche zwischen Gemeinden;
- Wahlangelegenheiten und
- Steuersachen ab gewissen Mindestbeträgen.

⁶¹ Zum ebenfalls zu beachtenden Art. 54 StGHG vgl. hinten S. 365.

⁶² LGBL 1961/7 i.d.G.F.

⁶³ Zu zwei weiteren früher bestehenden Kompetenzen des StGH vgl. Waschkuhn, Politisches System, S. 205, wobei zu beachten ist, dass sein Hinweis auf die Endgültigkeit der Entscheidungen der Kommission für Bodenverbesserungen aufgrund von LGBL 1992/52 (vgl. S. 37) nicht mehr geltende Rechtslage und damit obsolet ist.

V. Die mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit betrauten Gerichte

1. Die Kompetenzaufteilung zwischen Verwaltungsbeschwerde-Instanz und Staatsgerichtshof

Wie im vorgehenden Kapitel dargestellt, hat der liechtensteinische Verfassung- und Gesetzgeber die verwaltungsgerichtliche Kompetenz nicht einem allein zuständigen Gericht übertragen, sondern diese mit unterschiedlicher Gewichtung auf zwei Institutionen aufgeteilt.⁶⁴ Hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehen somit in Liechtenstein zwei Zuständigkeitsbereiche.

Wie immer bei einer solchen Konstellation stellt sich sogleich die Frage der Kompetenzaufteilung. "Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wirft zwangsläufig die Frage auf, nach welcher Methode die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte umschrieben werden soll."⁶⁵

Nach traditioneller Rechtslehre stehen für die Kompetenzzuteilung, sozusagen als Extrempositionen, die Methode der Generalklausel und das Enumerationsprinzip zur Verfügung.

a) Die Generalklausel

Unter einer Generalklausel versteht man die Zuteilung der Zuständigkeit generell an ein bestimmtes Verwaltungsgericht. Die entsprechende Formulierung lautet in diesem Fall beispielsweise wie folgt: "Der Rechtszug in Verwaltungssachen geht in jedem Falle an das XY-Gericht."

b) Das Enumerationsprinzip

Dagegen versteht man unter dem Begriff "Enumerationsprinzip" die Zuteilung der Kompetenz durch konkrete Aufzählung derjenigen Materien, in denen ein Gericht zuständig sein soll. Man kann in diesem Zusammenhang auch vom Aufzählungsgrundsatz sprechen. Eine Kompetenz besteht in diesem Falle nur, sofern *expressis verbis* eine solche im Gesetz statuiert wird. Eine entsprechende Formulierung müsste dementsprechend wie folgt lauten: "Der YX-Gerichtshof ist zuständig für

⁶⁴ Marxer, Skript, S. 67.

⁶⁵ Ritter, Ausgestaltung, S. 86.

Beschwerden gegen Entscheidungen in folgenden Materien: 1. Führerausweisentzüge, 2. Konzessionen für Bergbahnen und 3. Erteilung von Baugesuchen."

c) Die liechtensteinische Lösung

"Die liechtensteinische Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt sowohl das Enumerationsprinzip als auch die Generalklausel, letztere allerdings nur in Verbindung mit der negativen Enumeration."⁶⁶ Unter einer negativen Enumeration versteht man eine Formulierung, wie sie sich in Art. 97 Abs. 1 LV findet: "Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen ..."

"Die Vereinigung dieser beiden Methoden, von welchen jede, je ihrer Natur nach, ausschliessliche Geltung beansprucht, ist dadurch zu erklären, dass ... die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit zwei Gerichten mit sachlich getrenntem Kompetenzbereich zusteht. Das eine Gericht (die VBI, Anmerkung durch den Verfasser) ist generell, das andere (der StGH, Anmerkung durch den Verfasser) enumerativ zuständig. Die Eigenart dieser verwaltungsgerichtlichen Dekonzentration wird noch dadurch verschärft, dass das eine Gericht (die VBI, Anmerkung durch den Verfasser) nur als Rechtsmittelinstanz,⁶⁷ das andere (der StGH, Anmerkung durch den Verfasser) aber sowohl als Rechtsmittelinstanz wie auch als erste und einzige Instanz Recht spricht."⁶⁸

2. Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz als generell zuständiges Verwaltungsgericht

Im dritten Hauptstück unserer Verfassung vom Jahre 1921, wo "Von den Staatsaufgaben" gehandelt wird, wird dem Staat die Sorge für eine rasche und das materielle Recht schützende Verwaltungsrechtspflege überbunden. Der Art. 27 Abs. 1 der Verfassung lautet wie folgt:

⁶⁶ Ritter, a.a.O., S. 87.

⁶⁷ Als von Ritter unberücksichtigt gebliebener Ausnahmefall ist die Nebenfunktion der VBI als Aufsichtsinstanz, die über Aufsichtsbeschwerden gegen die Regierung bzw. gegen deren Mitglieder im Sinne von Art. 23 LVG als einzige Instanz entscheidet, zu nennen.

⁶⁸ Ritter, a.a.O., S. 88.

“Der Staat sorgt für ein rasches, das materielle Recht schützendes Prozess- und Vollstreckungsverfahren, ebenso für eine den gleichen Grundsätzen angepasste Verwaltungsrechtspflege.”⁶⁹

Diesem verfassungsmässigen Auftrag kommt bereits die Verfassung selbst mit den Bestimmungen der Art. 97 und 98 nach, mit denen die Verwaltungsbeschwerde-Instanz eingeführt wird. Auf Gesetzesstufe ist diesem Auftrag insbesondere im Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege und dort vor allem durch die Art. 1 bis 26 und 90ff. Genüge getan worden.

Der mehrfach erwähnte Art. 97 Abs. 1 Satz 1 LV hat die Verwaltungsbeschwerde-Instanz nach dem Prinzip der Generalklausel zum grundsätzlich und generell zuständigen Verwaltungsgericht im Fürstentum Liechtenstein gemacht.⁷⁰ Dort wird folgendes festgelegt: “Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung dem Rechtsmittel der Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz.” Eine Erweiterung und Präzisierung dieses Grundsatzes wurde durch Art. 90 Abs. 1 LVG bewerkstelligt.⁷¹ Die Beschwerde an die VBI ist also nach dem Prinzip der Generalklausel mit Negativenumeration zulässig. Von der Negativenumeration ist auch verschiedentlich Gebrauch gemacht worden. So werden z.B. Entscheidungen der Regierung, die sie in ihrer Aufsichtsfunktion über Stiftungen fällt, vom Staatsgerichtshof und nicht von der VBI überprüft.⁷² Historisch gesehen fand sich auch im 1966 (durch LGBl. 1966/4) aufgehobenen Art. 13 LVG in dem Sinne eine negative Enumeration, dass – entgegen der allgemeinen Regelung – gegen den Entscheid über die Kostenersatzpflicht einer Amtsperson wegen schuldhaften Nichtanzeigens eines Ausschlussgrundes der Staatsgerichtshof und nicht die VBI angerufen werden konnte.

Meines Erachtens gehörte auch die sich früher in vereinzelten Gesetzen findende indirekte Nichtzulässigerklärung eines Rechtszuges an die VBI zum Bereich der negativen Enumeration. In solchen Fällen fand sich im jeweiligen Gesetz die Bestimmung, dass die Regierung endgültig entscheidet. In den vergangenen Jahren hat der Staatsgerichtshof eine solche

⁶⁹ Zur Entstehungsgeschichte des Art. 27 Abs. 1 LV vgl. vorne S. 345.

⁷⁰ Beck, Kommissionsbericht StGH, S. 1.

⁷¹ Vgl. vorne S. 355.

⁷² Vgl. dazu Art. 564, 565 Abs. 3 und 566 Abs. 4 PGR.

Rechtsmittelbeschränkung mehrfach als verfassungswidrig erklärt und mehrere dahingehende Bestimmungen aufgehoben. Dies geschah z.B. durch eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes aus dem Jahre 1991, wodurch die endgültige Entscheidungskompetenz der Beschwerdekommision für Bodenverbesserung gemäss Art. 68 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. 11.1981 über die Bodenverbesserung⁷³ aufgehoben und dadurch der Weiterzug der Entscheidungen der Beschwerdekommision an die VBI ermöglicht wurde. Gleich verfuhr der StGH auch beim Gesetz zur Kontingentierung der Milchproduktion vom 20. Mai 1987,⁷⁴ und beim Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues vom 30. Juni 1977.⁷⁵

Mit dieser Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshof, meines Erachtens durchaus im Sinne der Väter unserer Verfassung, der Verwaltungsgerichtsbarkeit in noch vermehrterem Masse zum Durchbruch verholfen. Mit diesem konsequenten Einschreiten des Staatsgerichtshofes gegen bestehende Verkürzungen des Rechtszuges ist dem oft beschworenen "Geist der Verfassung" nachgelebt worden, auch wenn spitze Zungen in diesem Zusammenhang behaupteten, dass der Rechtsstaat schön langsam zum *Rechtsmittelstaat* verkomme. Der Rechtsstaat hat meines Erachtens seinen Preis.

Im übrigen hat die erwähnte Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes dazu geführt, dass die Regierung, soweit ich sehe, in sämtlichen Gesetzen, die die erwähnte Rechtsmittelbeschränkung kannten, diese über eine Gesetzesnovelle beseitigt hat.⁷⁶

Aufgrund der bisherigen Ausführungen darf festgehalten werden, dass die Verwaltungsbeschwerde-Instanz als Hauptverwaltungsgerichtshof Liechtensteins angesprochen werden kann. Der Instanzenweg bei Verwaltungsbeschwerden geht generell – auch im Zweifelsfall⁷⁷ – an die VBI.

Der Instanzenzug geht also i.d.R., d.h. vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Bestimmungen, von der Regierung an die VBI. Dabei ist es unerheblich, ob die Regierung als erste Instanz oder verwaltungsintern in zweiter oder sogar dritter Instanz entschieden hat. Letzteres ist z.B. aufgrund der Art. 40f. des Gesetzes vom 19. November 1980 über die

⁷³ LGBL 1982/20.

⁷⁴ LGBL 1987/28; StGH-Entscheidung veröffentlicht im LGBL 1989/35: LES 1939, S. 126ff.

⁷⁵ LGBL 1977/46; StGH-Entscheidung veröffentlicht im LGBL 1989/75: LES 1990, S. 68ff.

⁷⁶ Vgl. dazu auch Waschkuhn, Politisches System, S. 198.

⁷⁷ Beck, Kommissionsbericht StGH, S. 2.

allgemeinen Anstellungserfordernisse und das Dienstverhältnis der Lehrer⁷⁸ der Fall, wo der Rechtszug Gemeindeschulrat – Gemeinderat – Regierung vorgesehen ist. Die Entscheidung der Regierung kann dann noch an die VBI weitergezogen werden.⁷⁹

Im Gegensatz zum Staatsgerichtshof ist die Verwaltungsbeschwerdeinstanz – den Fall der Aufsichtsbeschwerde gegen Regierungsmitglieder gemäss Art. 23 LVG ausgenommen – immer als Rechtsmittelinstanz in letzter Instanz tätig, sofern man die VBI im Sinne der neuesten Rechtsprechung des StGH (LES 1994, Seite 68f.) als Verwaltungsbehörde versteht. Als Verwaltungsbehörde ist sie praktisch nie erste und einzige Instanz, sondern, um mit den Worten der zitierten StGH-Entscheidung zu reden, „verwaltungsgerichtliche Letztinstanz im Verwaltungsverfahren“. Stellt man die Gerichtsqualität der VBI in den Vordergrund, so muss sie als erste und einzige Instanz angesprochen werden, da sie bei gegebener Zuständigkeit das einzige Verwaltungsgericht im Fürstentum Liechtenstein ist.

3. Der Staatsgerichtshof als „Neben“-Verwaltungsgerichtshof

Wie bereits gesehen, fungiert der Staatsgerichtshof neben seiner wichtigen Aufgabe als Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden, als Disziplinargerichtshof für Regierungsmitglieder, als Normenkontrollgerichtshof auch noch als Verwaltungsgerichtshof. Art. 104 Abs. 2 Satz 2 formuliert dies wie folgt: „Endlich fungiert er auch als Verwaltungsgerichtshof und als Wahlgerichtshof.“

Nach dem vorne⁸⁰ behandelten Prinzip der Aufzählung oder eben Enumeration ist der Staatsgerichtshof als Verwaltungsgerichtshof zuständig für Materien, die ihm durch Gesetze *expressis verbis* übertragen werden.

⁷⁸ LGBI. 1981/20.

⁷⁹ Zum Instanzenzug im Verwaltungsprozess vgl. Capaul/Dubs, Einführung, S. 305 und Marxer, Skript, Grafik 12.

⁸⁰ Vgl. vorne S. 360f.

Einschlägig sind v.a. die Art. 54 und 55⁸¹ des Staatsgerichtshofgesetzes.⁸² Art. 54 lautet nach der Revision im Jahre 1966 wie folgt:

“Wo ein zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltendes Gesetz oder eine Verordnung ein Disziplinarverfahren gegen Staatsbeamte, Angestellte und Lehrer vorsieht, steht, soweit es sich um jährliche Gehaltsverringerung von mehr als 500 Franken, Zurücksetzungen, Rückversetzung ins Provisionarium oder Dienstentlassung infolge eines Disziplinarverfahrens handelt und soweit es nicht bei Vertragsbeamten und Angestellten die ordentliche Kündigung betrifft, der endgültige Entscheid dem Staatsgerichtshof im Rechtsmittelverfahren zu. Durch Landtagsbeschluss, der im Landesgesetzblatt kundzumachen ist, kann die sachliche Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes als Verwaltungsgerichtshof in bestimmten öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweitert werden.”

Zur etwas sonderbaren Formulierung des Art. 54 Abs. 2 StGH-Gesetz hat Karlheinz Ritter in seiner Dissertation wie folgt Stellung genommen:

“Unter ‘Landtagsbeschluss’ könnte in Anlehnung an die Terminologie der Verfassung ... ein Gesetzesbeschluss verstanden werden. Dann aber erübrigte sich die Vorschrift über die Kundmachung im Landesgesetzblatt, weil dies ja ein Gültigkeitserfordernis für das Gesetz ist. Es handelt sich hier also um einen einfachen Landtagsbeschluss ohne Sanktion des Landesfürsten (folglich nicht um einen Gesetzesbeschluss). Kompetenznormen sollten aber in die Gesetzesform gekleidet werden.”⁸³

Der Staatsgerichtshof ist im Sinne von Art. 13 StGHG sowohl als erste und einzige Instanz, als auch als Rechtsmittelinstanz im Sinne der Art. 54 und 55 StGHG gemäss dem Enumerationsprinzip tätig.⁸⁴

Wie bereits mehrfach erwähnt, gilt für den Staatsgerichtshof das Aufzählungsprinzip.

“Art. 55 StGH-Gesetz zählt die Beschwerdematerien nur beispielsweise auf. Weitere Beschwerdematerien ergeben sich aus anderen Gesetzen: Entscheidungen der Regierung in ihrer Funktion als Auf-

⁸¹ Vgl. vorne S. 359.

⁸² LGBl. 1925/8.

⁸³ Ritter, *Ausgestaltung*, S. 90 Fn. 14.

⁸⁴ Beck, *Kommissionsbericht StGH*, S. 2.

sichtsbehörde über Stiftungen und ähnliche können an den Verwaltungsgerichtshof (den StGH, Anmerkung durch den Verfasser) weitergezogen werden ...”⁸⁵

Als Zusammenfassung dieses Problemkreises mögen die Ausführungen Ritters dienen:

“Im Gegensatz zu der Verfassung, die das Prinzip der Generalklausel nur gegenüber den Verfügungen und Entscheidungen der Regierung anerkennt, räumt Art. 90 LVG die Verwaltungsbeschwerde allgemein auch gegenüber den Akten anderer Verwaltungsbehörden ein. Soweit diese der Regierung unterstehen, entscheidet sie zwar ohnehin im Verwaltungsrechtszug als letzte Instanz, sodass auch diese Akte als Regierungsentscheidungen generell der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen. Hingegen entscheidet in allen anderen Fällen die Enumeration, ob sie verwaltungsgerichtlich überprüft werden können oder nicht.

Das Verwaltungsgericht, das sich mit den Beschwerden gegen die Regierungsakte zu befassen hat, ist die VBI. In ihre Zuständigkeit fällt die Kontrolle aller Regierungsentscheide und -verfügungen. Eine Ausnahme ist nur zulässig, wenn ein Gesetz einen betreffenden Fall ausdrücklich der Gerichtsbarkeit entzieht. Hier gilt also die Generalklausel mit Negativenumeration.

Das genaue Gegenteil gilt für die in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes (gemeint Staatsgerichtshof, Anmerkung durch den Verfasser) fallenden Materien. Seine Kompetenz umfasst nur die durch Gesetz ausdrücklich aufgezählten Fälle. Die Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichtshofes muss demnach in jedem Falle gesetzlich nachgewiesen sein. Das ist die Enumerationsmethode.”⁸⁶

Einen Grund für diesen “sonderbaren Dualismus”⁸⁷ in der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeitsregelung zwischen VBI und StGH konnte ich im Schrifttum, mit Ausnahme der Vermutung von Ritter in seiner Dissertation,⁸⁸ dass allenfalls die Entlastung des Staatsgerichtshofes der Grund gewesen sein könnte, nicht ausmachen. Meines Erachtens wäre

⁸⁵ Ritter, a.a.O., S. 118.

⁸⁶ Ritter, a.a.O., S. 89f.

⁸⁷ Ritter, a.a.O., S. 90.

⁸⁸ Ritter, a.a.O., S. 91.

die Entlastung noch besser gelungen, wenn man den StGH von verwaltungsgerichtlichen Aufgaben ganz befreit hätte. Das hätte zudem den Vorteil einer klaren Kompetenzregelung gehabt. Aufgrund der gegebenen Situation bleibt derzeit nichts anderes übrig, als die verwaltungsgerichtliche Zweiteilung als Faktum hinzunehmen.

Einen Überblick über die unterschiedlichen Verwaltungsrechtszüge, die oben teilweise dargestellt wurden, gibt die graphische Darstellung im Skriptum von Norbert Marxer (Verwaltungsbehörden und Verwaltungsverfahren im Fürstentum Liechtenstein).⁸⁹

VI. Hinweis auf eine liechtensteinische Singularität

Art. 100 Abs. 2 LVG legt fest, dass der VBI die Zuständigkeit und die Pflicht einer vollen Instanz zukommt und dass die Kognition der VBI unbeschränkt ist. Das heisst mit anderen Worten, dass die an sie gelangenden Fälle ohne jede Einschränkung einer Überprüfung unterzogen werden können. Dies gilt insbesondere auch für die Überprüfung des Ermessens⁹⁰. Dabei handelt es sich um eine liechtensteinische Singularität, denn die "ausserordentlich weitgehende Unterwerfung des freien Ermessens unter die verwaltungsgerichtliche Kontrolle (VBI) darf wohl einmalig genannt werden. Sowohl in der Schweiz wie auch in Österreich und in Deutschland sind die Verwaltungsgerichte auf die Rechtskontrolle beschränkt ..."⁹¹ – Damit steht fest:

"Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz hat die volle Überprüfungsbefugnis, d.h., sie kann nicht nur die Rechtmässigkeit einer Entscheidung überprüfen, sondern hat auch die Ermessenskontrolle, insofern sie die Entscheidung auf ihre Angemessenheit hin prüfen kann."⁹²

Diese völlige Freiheit in der Ermessensüberprüfung bedeutet im Klartext, dass das Ermessen der Regierung durch dasjenige der Verwaltungsbeschwerde-Instanz ersetzt werden kann. Diese völlig unbeschränkte Kognitionsbefugnis wurde von Batliner mehrfach kritisiert. Er erhebt

⁸⁹ Marxer, Skript, Grafik 12 im Anhang, ebenfalls abgedruckt in: Waschkuhn, Politisches System, S. 200.

⁹⁰ Vgl. dazu vorne S. 337.

⁹¹ Ritter, a.a.O., S. 103f.

⁹² Waschkuhn, Politisches System, S. 201.

die Frage, ob der Art. 100 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 LVG mit der Verfassung und dort insbesondere mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung vereinbar ist. Die VBI ist weder dem Fürsten noch dem Landtag politisch verantwortlich oder politisch absetzbar.

“Damit entzieht sich die Verwaltung auf der Stufe der Verwaltungsbeschwerde-Instanz der politischen Kontrolle, dank der richterlichen Unabhängigkeit und politischen Unabsetzbarkeit, d.h. dank einer Stellung, die der Verwaltungsbeschwerde-Instanz notwendig und zu Recht zusteht, insofern sie Gerichtsbehörde, nicht aber insofern sie Verwaltungsbehörde ist. Oder anders ausgedrückt: diese Regelung bewirkt eine Art monistische ... Durchbrechung des differenzierten, gewaltenteiligen Staatsaufbaues.”⁹³

“Mit der Verwaltungsbeschwerde-Instanz wird indessen das Gute überboten, nicht nach der Verfassung, aber nach dem Gesetz. Die Verwaltungsbeschwerde-Instanz ist mehr als ein Gericht. Nach dem Gesetz (Art. 90 Abs. 6 LVG) entscheidet die Verwaltungsbeschwerde-Instanz nicht nur wie ein Gericht mit voller Kognition in Sach- und Rechtsfragen über Gesetzesverletzung, Ermessensmissbrauch oder -überschreitung. Sie entscheidet kassatorisch oder reformatorisch anstelle der Regierung auch im rein exekutivischen Ermessensbereich als Oberverwaltungsbehörde, wenn die 'Interessen des Beschwerdeführers unmittelbar unzumutbar oder unbillig behandelt worden sind'.”⁹⁴

Im Rahmen dieses Beitrages kann auf die erwähnte Problematik lediglich erneut hingewiesen, diese jedoch nicht abschliessend geklärt werden. Dies ist dem Gesetzgeber vorbehalten. “Dieses Problem wurde insoweit zwar in der liechtensteinischen Literatur gesehen, ist aber bis heute unbereinigt.”⁹⁵ Bei dieser Analyse Waschkuhns muss es vorläufig bleiben.

⁹³ Batliner, Lage, S. 175f, Fn. 316.

⁹⁴ Batliner in: Geiger/Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein Kleinheit, S. 102f.

⁹⁵ Waschkuhn, Politisches System, S. 201.

*VII. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Element der
Verfassung aus dem Jahre 1921 – Schlussbemerkungen*

Wie mehrfach ausgeführt, ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein eine Errungenschaft der Verfassung aus dem Jahre 1921. Wir verdanken ihre Einführung den Vätern dieser Verfassung, insbesondere dem in seiner Bedeutung für unser Land lange Zeit totgeschwiegenen und verkannten Wilhelm Beck.⁹⁶ Er und seine Mitstreiter haben, beseelt von liberalem Gedankengut,⁹⁷ zwar keinen – um in der Sprache des Boxsportes zu sprechen – K.-o.-Sieg feiern können, immerhin ist das Ergebnis der heutigen Verfassung aber als klarer Punktesieg zu Gunsten der damaligen fortschrittlichen Kräfte in Liechtenstein zu werten.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit bildet seither ein wichtiges Element unserer heutigen Verfassung. Die mutigen Männer von damals haben, getragen von einer liberalen Geisteshaltung und immer die Verwirklichung des Rechtsstaates anstrebbend, mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit einem wichtigen Postulat des Liberalismus auch in Liechtenstein zum Durchbruch verholfen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit bildet seit ihrer Einführung ein zentrales Element und damit ein nicht mehr wegzudenkendes, rechtsstaatliches Fundament unserer Verfassung.

⁹⁶ Erst in neuerer Zeit wird sein bemerkenswertes Lebenswerk in der Literatur gebührend gewürdigt. Zwei Sätze aus dem Nachruf über W. Beck (LVaterland vom 22.1.1936, S. 1): Mit Wilhelm Beck "verschied ... ein Mann, dessen Bedeutung für Liechtenstein erst eine spätere Generation richtig zu würdigen verstehen wird... Dr. Wilhelm Beck zählt zu jenen Liechtensteinern, deren Namen die Nachwelt einstens mit Dankbarkeit aussprechen wird", finden so ihre späte Erfüllung.

⁹⁷ Vgl. dazu: Beck, Kommissionsbericht LVG, S. 1ff.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Wien/New York 1987, zit. Adamovich/Funk, Verwaltungsrecht
- Antoniolli, Walter/Koja, Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1986, zit. Antoniolli/Koja, Verwaltungsrecht
- Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS, H. 9, Vaduz 1981, zit. Batliner, Lage
- Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, Hrsg. P. Geiger/A. Waschkuhn, Vaduz 1990 (LPS, Bd. 14) S. 91–180, zit. Geiger/Waschkuhn (Hrsg.), Kleinheit
 - Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, unveröffentlichtes Manuskript, ohne Ort 1993, nunmehr abgedruckt in diesem Band auf Seite ...ff., zit. Batliner, Einführung
- Batliner, Martin, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Freiburg Schweiz (Publikationen des Institutes für Föderalismus Freiburg Schweiz, Bd. 8), zit. Batliner Martin, Volksrechte
- Beck, Wilhelm, Kommissionsbericht und Begründung zum Gesetzesentwurf über die allgemeine Landesverwaltungspflege, ohne Ort und ohne Datum, zit. Beck, Kommissionsbericht LVG; abgedruckt in: Stotter, Das liechtensteinische Landesverwaltungspflegengesetz (LVG), Liechtensteiner Gesetze, Vaduz 1989, S. 3–17
- Kommissionsbericht zum Gesetzesentwurf über den Staatsgerichtshof, ohne Ort und ohne Datum, zit. Kommissionsbericht StGH; teilweise abgedruckt in: Arno, Waschkuhn, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, LPS, Bd. 18, Vaduz 1994, S. 198ff.
- Capaul, Roman/Dubs, Rolf, Einführung in das liechtensteinische Recht, Zürich 1992, zit. Capaul/Dubs, Einführung
- Fleiner-Gerster, Thomas, Grundzüge des allgemeinen Schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980, zit. Fleiner-Gerster, Grundzüge
- Gygi, Fritz, Verwaltungsrecht, Bern 1986, zit. Gygi, Verwaltungsrecht
- Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Freiburg BRD 1960, zit. Staatslexikon
- Kölz, Alfred/Häner, Isabelle, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, zit. Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren
- Herrnritt, Rudolf Herrmann, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, Tübingen 1921, zit. Herrnritt, Grundlehren
- Liechtensteiner Vaterland vom 22. Januar 1936

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

- Marxer, Norbert, Verwaltungsbehörden und Verwaltungsverfahren im Fürstentum Liechtenstein, ohne Ort und ohne Datum (gemäss mündlichen Angaben des Verfassers "Stand 1993"), zit. Marxer, Skript
- Oberrheinische Nachrichten, Nr. 47-52, 12.-30. Juni 1920
- Ospelt, Alois, Die geschichtliche Entwicklung des Gerichtswesens in Liechtenstein, in: LPS, H. 8, Vaduz 1981, S. 217-244, zit. Ospelt, Gerichtswesen
- Quaderer, Rupert, Der historische Hintergrund der Verfassungsrevision von 1921, unveröffentlichtes Vorlesungsskript, ohne Ort Januar 1994, nunmehr abgedruckt in diesem Band Seite ...
- Regierungskanzlei (Hrsg.), Verfassung des Fürstentums Liechtenstein mit Anhang "Zur liechtensteinischen Verfassungsgeschichte", Vaduz 1981, S. 43-52, zit. Regierungskanzlei, Verfassungsgeschichte
- Ritter, Karlheinz, Die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Bern 1958, zit. Ritter, Ausgestaltung
- Schwarzenbach, Hans-Rudolf, Tafeln zum Allgemeinen Verwaltungsrecht, Zürich 1988, zit. Schwarzenbach, Tafeln
- Stotter, Heinz Josef, Das liechtensteinische Landesverwaltungspflegegesetz (LVG), Liechtensteiner Gesetze, Vaduz 1989
- Waschkuhn, Arno, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, LPS, Bd. 18, Vaduz 1994
- Wille, Herbert, Die liechtensteinische Verfassung, in: Bodenseehefte Nr. 10, (Oktober 1993) S. 26-33, zit. Wille, Verfassung

Verzeichnis der Autoren

Batliner, Gerard (1928): Fürstlicher Justizrat Dr.iur., Dr.iur.h.c., Rechtsanwalt, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts, Regierungschef 1962–70, Landtagspräsident 1974–78, -vizepräsident 1978–82; Aspen 375, FL-9492 Eschen

Hoch, Hilmar (1958): Dr.iur., LL.M., Rechtsanwalt, Mitglied des Staatsgerichtshofes seit 1993; Am Bach 16, FL-9495 Triesen

Kieber, Walter (1931): Fürstlicher Justizrat, Dr. iur., Rechtsanwalt, Regierungschef 1974–78, Regierungschef-Stellvertreter 1970–74, 1978–80; Landstrasse 22, FL-9494 Schaan

Quaderer, Rupert (1942): Dr.phil., Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut; Fürst-Johannesstrasse 26, FL-9494 Schaan

Schurti, Andreas (1960): Dr.iur., MCL, DHEE, Rechtsanwalt FL und NY; Zollstrasse 9, FL-9490 Vaduz

Sprenger, Peter (1953): Dr.iur., Rechtsanwalt, Vorsitzender der Verwaltungsbeschwerde-Instanz 1992–93; Haldenstrasse 12, FL-9495 Triesen

Wille, Herbert (1944): Dr.iur., Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut, Präsident der Verwaltungsbeschwerde-Instanz seit 1993, Regierungschef-Stellvertreter 1986–93; Rietle 22, FL-9496 Balzers

Wolff, Peter (1946): Dr.iur., Rechtsanwalt, Landtagsabgeordneter seit 1993, Regierungsrat 1986–93; Im Loch 13, FL-9494 Schaan