

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 Landesherr und Ständen ist eigentlich unvereinbar mit der Idee der Fürstensouveränität. 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 exempt.

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* I, 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 Schwebel. 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], Präsenzpflcht 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 hierfür 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 hierfür 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 Schöffen- 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*; Allgauer, 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