

*Herbert Wille*

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

# Inhaltsverzeichnis

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

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

## *I. Thematischer Aufriss*

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

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

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

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

<sup>1</sup> Lippert, S. 224.

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

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

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

<sup>3</sup> Vgl. Batliner, Verfassungsrecht, in diesem Band, S. 21.

<sup>4</sup> Schmitt, Prinzipien des Parlamentarismus, S. 41; Bergsträsser, S. 138.

<sup>5</sup> Bernbach, S. 89.

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

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

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

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

<sup>6</sup> LLA, RE 1921/963/Verfassung 1921.

<sup>7</sup> ON Nr. 50 vom 23. Juni 1920.

<sup>8</sup> LLA, RE 1921/963/Verfassung 1921, S. 4.

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

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

## *II. Konstitutionelle Verfassungsphase*

### **1. Konstitutionelle Bewegung**

#### *a) Politische Ausgangsposition*

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

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

<sup>10</sup> Grimmer, S. 46.

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

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

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

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

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

#### *b) Souveränitätsfrage*

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

<sup>11</sup> Lautner, S. 36.

<sup>12</sup> Lautner, S. 36.

<sup>13</sup> Zitiert nach Gangl, S. 31; Boldt, Werner, S. 622.

<sup>14</sup> Grabitz, S. 175.

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

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

### *c) Politischer Kompromiss*

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

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

## 2. Verfassungsverständnis

### *a) "Vereinbarte" Verfassung*

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

<sup>15</sup> Grimmer, S. 76.

<sup>16</sup> Henke, S. 66.

<sup>17</sup> Friauf, S. 242.

<sup>18</sup> Grabitz, S. 169.

<sup>19</sup> Verfassung von 1862, LPS 8, S. 273 ff; Geiger, LPS 8, S. 41.

<sup>20</sup> Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie, S. 279.

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

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

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

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

#### *b) Monarchisches Prinzip*

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

<sup>21</sup> LPS 8, S. 273.

<sup>22</sup> LPS 8, S. 273.

<sup>23</sup> LPS 8, S. 273.

<sup>24</sup> Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie*, S. 280.

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

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

<sup>25</sup> Friauf, S. 200; Roggentin, S.195.

<sup>26</sup> Friauf, S. 202.

<sup>27</sup> Friauf, S. 243.

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

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

<sup>30</sup> Geiger, *Geschichte*, S. 292.

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

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

### *c) Monarchische Regierung*

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

<sup>31</sup> Kröger, S. 41.

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

<sup>33</sup> Jellinek, S. 7.

<sup>34</sup> Jellinek S. 8.

<sup>35</sup> Vgl. Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 197.

*d) Dualistisch strukturierte Gesetzgebungskompetenz*

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

Vorerst ist die gesetzgeberische Mitbestimmungskompetenz noch keine allgemeine und daher nicht Ausdruck von "Volksouveränität". Nach den §§ 55 und 57 der Verfassung von 1862 werden drei Landtagsmitglieder vom Fürsten ernannt. Aktiv und passiv wahlberechtigt sind liechtensteinische Landesangehörige männlichen Geschlechts, welche u.a. einen Beruf für sich auf eigene Rechnung betreiben. Dies änderte sich mit der Abänderung des Landtagswahlmodus vom 19. Februar 1878.<sup>36</sup>

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

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

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

<sup>37</sup> Grimmer, S. 62f.; vgl. auch Geiger, LPS 8, S. 41f.

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

<sup>39</sup> Grimmer, S. 63.

deklariert und zum Träger der Staatsgewalt, ausgestattet mit ursprünglichen Herrschaftsrechten und ursprünglicher Herrschaftsgewalt.<sup>40</sup>

### 3. Stellung des Landtages

#### *a) Kompetenzen des Landtages*

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

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

<sup>40</sup> Grimmer, S. 63; Laband, S. 175.

<sup>41</sup> Siehe auch Geiger, LPS 8, S. 42.

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

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

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

<sup>42</sup> Friauf, S. 211.

<sup>43</sup> Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 226.

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

<sup>45</sup> Friauf, S. 211.

<sup>46</sup> Friauf, S. 214.

*b) Vermittlung zwischen monarchischer Souveränität  
und Volkssouveränität*

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

#### 4. Kritik und Problemstellung

Die Verfassungen der konstitutionellen Monarchie entsprachen einem Kräfteverhältnis zwischen überkommener monarchischer Staatlichkeit und einer sich entwickelnden bürgerlichen Gesellschaft.<sup>47</sup> Sie hatten den Konfliktfall nicht geregelt. Georg Jellinek hat die konstitutionelle Monarchie als ein "Staat fortwährender Compromisse" charakterisiert. Die Staatsform beruhe "in der Idee ... auf der stetigen zustimmenden Tätigkeit ... des Monarchen und der Kammern".<sup>48</sup> Carl Schmitt<sup>49</sup> hat das deutsche konstitutionelle System als einen "dilatorischen Kompromiss" zwischen Königsherrschaft und Parlamentsherrschaft bezeichnet und damit zum Ausdruck gebracht, dass es stets vom Umschlagen in eine Form des parlamentarischen Systems bedroht war. Ulrich Scheuner<sup>50</sup> meint dazu, dass das konstitutionelle Staatsgefüge, das mit seiner dualistisch konstruierten Gliederung der leitenden Funktionen angesichts der Grundströmung der Zeit auf eine Weiterbildung zu liberalen

<sup>47</sup> Roggentin, S. 203.

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

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

<sup>50</sup> Scheuner, Volkssouveränität, S. 302.

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

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

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

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

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

<sup>51</sup> Schmitt, *Politische Theologie*, S. 11.

<sup>52</sup> Lukas, S. 4.

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

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

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

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

<sup>54</sup> Vgl. auch Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 86.

<sup>55</sup> Schulze, S. 186.

<sup>56</sup> Siehe seine Lebensdaten bei Geiger, *Geschichte*, S. 180, Anm. 104.

<sup>57</sup> Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 93.

<sup>58</sup> Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 93.

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

Man wird bei der Charakterisierung der konstitutionellen Verfassung von 1862, die hier nur in Ansätzen gegeben und nicht hinreichend beantwortet werden konnte, wohl Hans Boldt<sup>59</sup> zustimmen, wenn er sagt, es gebe keine eindeutig fixierbare staatliche Realität, wenn vom "Deutschen Konstitutionalismus" die Rede sei, so dass es angezeigt sei, eher von dieser "Ideologie" zu sprechen, die auf die Verfassungsgebung erhebliche "reale" Auswirkungen gehabt habe.

### III. Verfassungspositionen

#### 1. Reformkräfte

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

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

<sup>59</sup> Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 101.

<sup>60</sup> Wille, LPS 6, S. 107.

<sup>61</sup> ON Nr. 5, 2. Februar 1918 "Unser neues Wahlrecht".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## 2. Konservative und monarchistische Kräfte

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

<sup>64</sup> Gangl, S. 52.

<sup>65</sup> Schädler, Jb. 1921, S. 35.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>69</sup> Hübner, S. 6.

<sup>70</sup> Siehe dazu Grosser, S. 13.

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

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

### 3. Katholische Kirche (Landeskirche)

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

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

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

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

<sup>70b</sup> Vgl. etwa das Schreiben des Prinzen Eduard von Liechtenstein vom 6. April 1920 an Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein, LLA, Präs. 1920/Zl. 64, und das Schreiben vom 7. Juni 1919 an den Fürsten, LLA, Wiener Gesandtschaft betr. Verfassung 1921, Bündel X.

<sup>71</sup> Zitiert nach Schambeck, S. 84; vgl. auch Gilg, S. 245.

<sup>72</sup> So Schambeck, S. 84.

<sup>73</sup> Württenberger jun., S. 261.

Man dürfte jedoch aus den vorhin erwähnten Gründen nicht fehl gehen, wenn man annimmt, dass die liechtensteinische "Lage" der Kirche einen Weg mit dem monarchischen Staat aufdrängte. Die innenpolitischen Vorgänge vom 7. November 1918 dürften mehr als nur einen Vorwand geliefert haben. Es galt nämlich auch im Interesse der Kirche, jeden aufkommenden revolutionären Funken zu ersticken. Bischof Georgius von Grüneck nahm denn auch in seinem Hirtenbrief vom 12. November 1918,<sup>74</sup> den er zum 60. Regierungsjubiläum des Fürsten verlauten liess, die Gelegenheit wahr, die liechtensteinischen Diözesanen an ihre Christenpflichten zu erinnern, und forderte sie zum Gehorsam gegenüber der rechtmässigen Obrigkeit auf. In seinen Worten hiess das: "Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist und Gott, was Gottes ist" und "Wer der Obrigkeit widersteht, widersteht der Anordnung Gottes". Er drohte, dass diejenigen, die widerstehen, sich die Verdammnis zuziehen würden.

Aus Sicht der Kirche galt es, an der angestammten monarchischen Staatsgewalt festzuhalten. Bischof Georgius von Grüneck redet daher seinen "geliebten Diözesanen" unmissverständlich ins Gewissen: "Hütet Euch vor denjenigen, welche die Welt bereden wollen, es gebe keinen andern Souverän, als das Volk, und das Volk sei Selbstherr und keinem höhern Rechte verantwortlich."

Die Volkssouveränität begegnete starken Einwänden, da der Satz "Alle Gewalt geht vom Volke aus" nach Ansicht der katholischen Kirche einer Leugnung des göttlichen Wirkens gleichkam.<sup>75</sup> Mit scharfen Worten zog Bischof Georgius von Grüneck unter dem Begriff des "neuheidnischen Staates" gegen die vom Liberalismus getragene moderne Geisteshaltung zu Felde. Ein unübersehbarer Seitenhieb an die Adresse der Reformbewegung, die dann auch mit ihrer Forderung nach Verfassungsänderung zum Gegner der kirchlichen Lehrmeinung hinaufstilisiert wurde, wie das Beispiel des Landeskaplans Alfons Büchel zeigt. Dieser sah sich von der Politik der Volkspartei herausgefordert, so dass er sich genötigt glaubte, öffentlichkeitswirksam, d.h. im LVobl, thesenartig, wie es im päpstlichen Syllabus auch geschehen ist, Dr. Wilhelm Beck vorzuhalten, dass seine bisherige Politik nicht christlich-sozial gewesen sei.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> LLA, Präz. 1918/Zl. 29: Hirtenschreiben an die "Bistumsangehörigen im Fürstentum Liechtenstein".

<sup>75</sup> Lönne, S. 227.

<sup>76</sup> LVobl Nr. 62 vom 6. August 1919.

Es ist die liberale Geisteshaltung, die ihm bei der Volkspartei missfällt. Von diesem antikirchlichen Stigma kommt die Volkspartei nicht mehr los. Die Liechtenstein-Vereine in der Schweiz, die der Volkspartei nahestanden, leisteten Vorschub. In einer Resolution vom 20. Juni 1920, die die Oberrheinischen Nachrichten abdruckten, hiess es u.a.: "Die Liechtensteiner in der Schweiz verlangen die unverzügliche gesetzliche Anerkennung der Zivil-Ehe, gleich wie in der Schweiz." Diese Forderung veranlasste einen Einsender im LVobl vom 7. Juli 1920 zur Feststellung, es gehe nicht an, sich katholische Volkspartei zu nennen und im Parteiblatt für die Zivilehe in einem rein katholischen Lande einzutreten.<sup>77</sup>

#### *IV. Politische Lage im Vorfeld der Verfassungsdiskussion*

##### **1. Zeitumstände**

Die fortschreitende Demokratisierung in Deutschland und Österreich<sup>78</sup> blieb nicht ohne Auswirkungen auf Liechtenstein. Funken der revolutionären Stimmung schlugen am 7. November 1918 auf das Land über. Sie entzündeten sich aber nicht zu einem Brand. Der 7. November 1918 blieb ein Einzelfall im Verlaufe der Verfassungsgebung. Die Mängel der Verfassung offenbarten sich vor allem im Regierungssystem. Fürst Johann II. schätzte die Lage richtig ein. Er zeigte sich reformbereit und stellte Korrekturen am konstitutionellen System in Aussicht, wie es die Abmachungen im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 belegen. Er hatte bereits Erfahrung im Umgang mit Verfassungsrevisionen. Davon zeugt die Konstitutionelle Verfassung von 1862. Auch sie ging auf Forderungen des Volkes (Landstände) zurück. Es galt, sich auf die neue Situation einzustellen und initiativ zu werden.<sup>79</sup>

Wie damals, so ging es im Grunde auch jetzt um die Frage der Machtverteilung im Staat und darum, sie der neuen Lage anzupassen. Man könnte in Anlehnung an Leopold von Ranke die Verfassungssituation in dem Sinne verdeutlichen, dass als "leitende Tendenz" der Zeit "die Auseinandersetzung beider Prinzipien, der Monarchie und der Volkssouveränität, mit welcher alle anderen Gegensätze zusammenhängen", in den Vordergrund rückte.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> LVobl. Nr. 54.

<sup>78</sup> Siehe Wanner, S. 94ff.

<sup>79</sup> Geiger, LPS 8, S. 39.

<sup>80</sup> Zitiert nach Gangl, S. 31; Boldt, Werner, S. 622.

## 2. Verfassungsaufakt

Bei der Eröffnung des Landtages am 14. Oktober 1918 unterzog Dr. Wilhelm Beck die Regierung einer harschen Kritik und kündigte einen Initiativantrag auf Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung an. Nach seinen Ausführungen sollte die Regierung "vollkommen auf den Boden des Parlamentarismus gestellt werden". Es gehe ein demokratischer Zug durch die Welt. Gegenüber Landesverweser Baron von Imhof verlangte er, dass die beiden Landräte (Regierungsmitglieder) öfters zu Regierungsberatungen beigezogen werden sollten. Dieser verwahrte sich gegen solche Angriffe, indem er sich auf § 28 der Verfassung von 1862 berief, wonach die Organisation der Staatsbehörden dem Landesfürsten allein obliege. Der Antrag bedeutete demnach einen "Eingriff in die Rechte der Krone", der ihm unangebracht erschien. Seine Bemerkung jedoch, er könne doch nicht, wenn er in Wien unten bei den Amtsstellen herumgehe, jedesmal die telegraphische Zustimmung der Landräte einholen, musste das erwachte liechtensteinische "Nationalgefühl" verletzen. Diese kaum als Rechtfertigung zu wertende Äusserung stellte ihn und seine Amtsführung in ein schlechtes Licht. Der Vorgang entsprach aber durchaus der Realität.

Damit ist der Auslöser des Konflikts angesprochen, die fürstliche Hofkanzlei, die eigentliche "Regierungs- und Verwaltungsbehörde" des Landes, so dass das Regierungssystem als "verkappter Absolutismus" oder als "Fremdbeamtenherrschaft" blossgestellt wurde. Dieser Zustand erregte den Unwillen des liechtensteinischen Volkes, so dass eine kämpferische Antwort von Dr. Wilhelm Beck erklärlich ist und nur lauten konnte: "Wir wollen eine parlamentarische Regierung und von diesem Standpunkte, den auch das Volk in seiner überwiegenden Mehrheit teilt, lassen wir uns nicht mehr abbringen."<sup>81</sup>

In diesem Wortgefecht zeichnete sich schon der Vorgang vom 7. November 1918 ab, der zur Wahl des Vollzugausschusses und zur

<sup>81</sup> Vgl. zum Ganzen die Beilage zu Nr. 44 des LVobl. Nr. 44 vom 1. November 1918 "Genehmigtes Landtagsprotokoll vom 14. Oktober 1918"; dazu auch Schädler, Jb 1921, S. 9, 38ff. Diese "volksentfernte" Rolle der Hofkanzlei erkannte man auch in monarchistischen Kreisen. So weist Prinz Eduard von Liechtenstein in einem Schreiben vom 30. Juni 1919 an Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein darauf hin, dass die Hofkanzlei "vielfach als jene Stelle angesehen (werde), die als Scheidewand zwischen Land und Fürsten" wirke. LLA, Präs. 1919/Zl. 48.

Demission von Landesverweser Baron von Imhof hätte führen sollen. Die Regierungspraxis war unhaltbar, die fürstliche Hofkanzlei zum wirklichen "Schalthebel" der Macht geworden. Der Regierungssturz sollte daher in erster Linie die fürstliche Hofkanzlei in Wien treffen. Sie musste aber auch den Fürsten treffen, dessen Stellung im Staatsgefüge, das die alleinige Staatsgewalt in seiner Person konzentriert hatte, berührt und herausgefordert war. Der Fremdbestimmung durch eine entfernte, ausländische Bürokratie wurde der Kampftruf "Liechtenstein den Liechtensteinern" entgegengesetzt. Es gab keine Regierung im Lande. Der Landesverweser war der "Lakai" der fürstlichen Hofkanzlei in Wien. Wenn nach Verfassung die Regierung eine Regierung des Fürsten und nicht auch des Volkes war, so kam das liechtensteinische Element eindeutig zu kurz. Der Landesverweser war ein Fremder, den der Fürst aus der österreichischen Beamtenschaft genommen hatte, der sich zudem der fürstlichen Hofkanzlei untergeordnet hatte, obwohl ihm eigentlich eine Schlüsselposition im dualen System der konstitutionellen Monarchie zugekommen wäre. Der Monarch konnte politisch nur handeln, wenn er einen Landesverweser fand, der bereit war, seine Politik vor dem Landtag zu vertreten. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass der Fürst ausländische, ihm treu ergebene Persönlichkeiten zu Landesverwesern bestellt hat.

Man wollte nicht mehr länger von der Macht ausgeschaltet sein. Darin war man sich im Landtag am 7. November 1918 einig (mit Ausnahme der fürstlichen Abgeordneten). Der vom Landtag gegen das konstitutionelle Verfassungssystem provozierte Regierungssturz kam einem politischen Aufschrei gleich, der in die Worte gefasst wurde: Los von Wien.

Es ist hier nicht der Ort, darüber zu befinden, ob es an der Persönlichkeit des Barons von Imhof lag, dass er die politische Führungsrolle nicht wahrnahm oder ob er sie aus Konkurrenzgründen zur fürstlichen Hofkanzlei nicht wahrnehmen konnte und durfte. An einer Demission waren jedenfalls beide im Landtag vertretenen politischen Gruppierungen interessiert. Man wusste, dass er sich im Verkehr mit schweizerischen Behörden schwer tat.

Soweit die Hintergrundinformation zum Vorgang vom 7. November 1918, der einen andern Ausgang nahm, als es sich damals der Landtag vorstellte. Es hatte erst die eine Seite, die schwächere, das Volk gesprochen. Im dualen Verfassungssystem ist auch der Fürst zu hören, der das entscheidende Wort in der Frage der Regierung sprach.

Die in der Verfassungsdiskussion in den Mittelpunkt gerückte Alternative von parlamentarischem oder monarchischem Regierungssystem deckte den Verfassungskonflikt auf, der sich am monarchischen Prinzip entzündete.

### 3. Rolle des Fürsten

Nach einem Entwurf zu einer Proklamation vom 19. November 1918,<sup>82</sup> ausgearbeitet von Dr. Martin Ritter, hätte der Fürst den vom Landtage gewählten Vollzugsausschuss "in Gnaden als (Seine) Regierung" genehmigen und sie beauftragen müssen, "in Übereinstimmung mit dem Landtage die erforderliche Verfassungsänderung auszuarbeiten" und ihm zu unterbreiten. Zugleich hätte er Dr. Martin Ritter als Vorsitzenden der Regierung zum Landammanne des Fürstentums bestellen müssen.

Es kam, wie wir wissen, nicht zu einem solchen Beschluss. Der Fürst genehmigte den Vollzugsausschuss nicht. An dessen Stelle betraute er Prinz Karl von Liechtenstein mit der "Übernahme der Stelle des Landesverwesers".<sup>83</sup> An Zugeständnissen zur Verfassungsreform machte er die, die im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 aufscheinen.

Die Motive und näheren Umstände erfahren wir aus einem Bericht der fürstlichen Hofkanzlei vom 26. April 1919 an das Staatssekretariat des Äussern in Wien. Dort heisst es: "Im Herbste 1918 trat als unvermeidliche Folge der in Österreich-Ungarn und Deutschland erfolgten politischen Umwälzungen auch im Fürstentum Liechtenstein eine Strömung zu Tage, welche auf eine demokratischere Gestaltung der Verfassung und mancher bestehender Einrichtungen gerichtet war. Seine Durchlaucht, der regierende Fürst begegnete diesen Wünschen mit weitgehendstem Wohlwollen und entsandte seinen Neffen, den Prinzen Karl von und zu Liechtenstein zwecks Einleitung entsprechender Verhandlungen in das Fürstentum. Eines der Hauptdesiderata des Landes bildete das unter dem Schlagworte 'Liechtenstein den Liechtensteinern' in der Öffentlichkeit und in den liechtensteinischen Zeitungen immer wieder zum Ausdruck kommende Bestreben, die liechtensteinische Verwaltung

<sup>82</sup> LLA, Präs. 1918/Zl. 50; diesen Entwurf einer fürstlichen Proklamation haben die Mitglieder des fürstlichen Appellationsgerichtes in Wien, Dr. von Hampe, Dr. Jahoda und Dr. Pfeiffer, einstimmig gutgeheissen.

<sup>83</sup> LLA, Präs. 1918/Zl. 49; Telegramm betreffend Übernahme der Stelle des Landesverwesers durch Seine Durchlaucht Prinz Karl von und zu Liechtenstein.

und Rechtsprechung vollkommen selbständig im Lande auszugestalten und die Souveränität des Landes mehr zur Geltung zu bringen. Insbesondere der seit Jahren bestehende Gebrauch der Betrauung eines ehemaligen österreichischen Staatsbeamten mit dem Posten eines Landesverwesers sollte eine Abänderung erfahren. Als Ergebnis der gegenständlichen Besprechungen sicherte der Fürst dem Lande die künftige Ernennung des Landesverwesers als obersten Chef der Regierung im Einvernehmen mit dem Landtage zu und erfolgte über Wunsch des Landes die Betrauung des Prinzen Karl mit diesem Posten. In gleicher Weise gewährte der Fürst dem Landtage das Recht, die bisher von ihm ernannten zwei Regierungsräte, welche dem Landesverweser als Regierungsorgane zur Seite stehen, aus sich zu wählen ...<sup>84</sup>

Ein System, bei dem alle Macht auf einen Träger konzentriert blieb (monarchisches Prinzip), vermochte den Verfassungserfordernissen der Zeit nicht mehr stanzuhalten. Selbst Konservative wie Dr. Albert Schädler, sprachen von dem "im Zuge der Zeit liegenden demokratischen Geiste".<sup>85</sup> Wollte der Fürst Herr der Verfassungsauseinandersetzungen bleiben, musste er zu Zugeständnissen bereit sein und gleichzeitig die Interessen der Monarchie in die Verfassungsdiskussion einbringen, und zwar so, dass er nicht nur zum Vetoorgan eigener Interessen wurde. Es galt vielmehr Staatsinteressen geltend zu machen, was ihm als Wohltäter des Landes nicht schwer fiel. Dr. Albert Schädler berichtet: "Es ist keine Übertreibung zu sagen, dass innert der nun 60jährigen Regierung des jetzigen von allen hochverehrten Fürsten Johann II., dessen seltenes Jubiläum wir kürzlich feiern konnten, zur Hebung des Volkswohles mehr geschehen ist, als vorher in mehreren Jahrhunderten."<sup>86</sup> Der Fürst und seine Berater<sup>87</sup> erkannten, dass in dieser Situation ein reaktionäres

<sup>84</sup> LLA, SF Präz. 1919/Zl. 17.

<sup>85</sup> Schädler, Jb. 1921, S. 8; zum Zeitgeist siehe Würtenberger, S. 22, 29, 30.

<sup>86</sup> Schädler, Jb. 1921, S. 72; vgl. auch ON Nr. 91, 17. November 1923 "Johann der Gute". Hier heisst es u.a.: "Hehre Auffassung der Herrscherpflicht liess dem Fürsten, seinem Lande, neue Wege weisen und durch beträchtliche Beisteuerung eigener Mittel sein Volk und Land wieder wirtschaftlich gesunden".

<sup>87</sup> Es sei an die Funktionen erinnert, die die Prinzen Eduard, Franz (nachmaliger Fürst), Johannes und Karl von Liechtenstein im Zusammenhang mit der Verfassung wahrgenommen haben. In der Gratulationsadresse an den späteren Fürsten Franz lesen wir: "Besonders in den letzten Jahren hat der hohe Jubilar seine Tätigkeit immer mehr dem Fürstentum gewidmet und den regierenden Fürsten in der Regierung kräftigst unterstützt" (ON Nr. 68, 29. August 1923 "Zum 70. Geburtstage unseres Thronfolgers").

Verhalten fehl am Platze gewesen wäre. Die "Demokratisierung" der Monarchie war Volkswille und hatte in den früheren Monarchien von Österreich-Ungarn und Deutschland in die Republik umgeschlagen. Die Liechtensteiner sind mit der Demokratie in Berührung gekommen. Das Land ist künftig umgeben von Demokratien. Die Demokratieforderungen waren nicht mehr aus der Welt zu schaffen. Die Frage war nur, wie weit sich das Regierungssystem vom bisherigen konstitutionell-monarchischen entfernen musste, um den Demokratieforderungen zu entsprechen. Der Fürst machte Zugeständnisse und zeigte Flexibilität, auch wenn noch keine wesentlichen Veränderungen in der Machtteilung ersichtlich waren.

Die Zugeständnisse im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 kommen einem Abtasten des Verfassungsweges gleich und sollen der Beruhigung der politischen Lage dienen. Von parlamentarischer Regierungsweise ist nicht die Rede. Es sind lediglich Ansätze vorhanden. Auch wird zur Frage der Staatsgewalt noch keine Stellung bezogen. Klar geworden ist, dass der status quo nicht mehr beibehalten werden konnte, so dass der Fürst verfassungsaktiv werden musste, wollte er sich nicht in eine Selbstisolierung hineinmanövrieren, was bedeutet hätte, dass er den Gang der Verfassung nicht mehr hätte beeinflussen können.

Die in der Folge aufgetretenen Verständigungsschwierigkeiten, wie sie in den Verfassungsentwürfen von Dr. Wilhelm Beck und Prinz Karl von Liechtenstein zutage getreten sind, konnten erst in den Schlossabmachungen ausgeräumt werden. Man war auch erst am Anfang der Verfassungsdiskussion angelangt. Die Vorgänge um die Regierung zwangen den Fürsten zu entscheidungswirksamen Handeln. Er stellte dem Volksbegehren in der Person des Prinzen Karl das monarchische Element des Staates gegenüber. Dieses Handeln verrät sicher einen pragmatischen Zug und ist aufgrund der kurzen Zeitspanne, die zur Verfügung stand, verständlich. In dieser Situation war ja ausgeschlossen, dass er wieder auf einen österreichischen Beamten zurückgriff, und eine liechtensteinische Persönlichkeit, die die beiden politischen Lager abdeckte, war nicht vorhanden. Es rückt aber noch ein anderer Gesichtspunkt ins Blickfeld.

Die Bestellung von Prinz Karl zum Landesverweser hat auch symbolische Wirkung. Bisher war die Monarchie in der Hofkanzlei aufgetreten. Nun präsentiert sich die Regierung in einem Prinzen von Liechtenstein, im Fürstenhaus, selber. Man könnte dies auch einen klugen Schachzug nennen, wenn nicht die politischen Umstände ein solches Vorgehen auf-

gedrängt hätten. Der Staat wurde führungslos verwaltet. Der Landtag wählte seine Regierung, den Vollzugsausschuss, so dass die Monarchie in der Person des Prinzen Karl in die Waagschale geworfen werden musste, um standhalten und ein Gegengewicht bilden zu können.

#### 4. Verfassungspolitische Bedeutung des Vorgangs vom 7. November 1918

Die beidseitige Rechtfertigungsformel, die den Verfassungsbruch hätte aufwiegen sollen, hätte lauten sollen: "Stets auf sein Wohl bedacht und gesundem Fortschritte zugeneigt, habe Ich Mich entschlossen, dem Volke den weitgehendsten Einfluss auf die Regierung einzuräumen."<sup>88</sup> Auf Verständnis in dieser Frage konnte der vom Landtag gewählte Vollzugsausschuss beim Fürsten nicht stossen, auch wenn Landesverweser Baron von Imhof seinen Rücktritt erklärt hatte.

Dieser vorgeschlagene Ausweg aus der vom Landtag inszenierten Verfassungskrise konnte nicht zielführend sein, denn er hätte ein schwerwiegendes Präjudiz für die bevorstehende Verfassungsrevision bedeutet. Der Fürst hätte der Forderung nach einer "Parlamentarisierung" der Regierung nachgegeben, bevor diese Frage zum Gegenstand der Verfassungsberatungen gemacht worden wäre. Ein an sich revolutionärer Vorgang wäre zur vorgezogenen Verfassungswirklichkeit geworden. Die Monarchie als Regierungsform hätte sich selber den Abschied gegeben. Diesen Verfassungseinschnitt konnte der Fürst nicht machen. Er hätte weit über das hinausgegriffen, was er an Verfassungszugeständnissen machen wollte.

Die Bereitschaft zur Verfassungsreform und die Bestellung eines Landesverwesers aus fürstlichem Hause konnte der Landtag und der von ihm gewählte Vollzugsausschuss als Angebot des Fürsten nicht ausschlagen. Dies war eine Basis, auf der man mit mehr Zuversicht das Reformwerk der Verfassung in Angriff nehmen konnte.

Es darf im nachhinein bezweifelt werden, ob damals schon der Boden für die parlamentarische Regierungsweise auf- und vorbereitet gewesen wäre. Sie setzt nämlich ein gut funktionierendes Parteiwesen und aufein-

<sup>88</sup> Entwurf von Dr. Martin Ritter zu einer fürstlichen Proklamation, LLA, Präz. 1918/ Zl. 50.

ander eingespielte Parteien voraus.<sup>88a</sup> Diese waren damals politische Gruppierungen ohne formuliertes Programm. Sie mussten sich zuerst noch finden und festigen. Sie wussten im Grunde noch nicht genau – das traf zumindest auf die spätere Fortschrittliche Bürgerpartei zu –, was sie an der Verfassung geändert haben und wie sie dabei vorgehen wollten. Der Zwiespalt vergrösserte sich zwischen ihnen, als sie sich programmatisch formierten, so dass sie zueinander auf Distanz gingen. Die Voraussetzungen für eine parlamentarische Regierungsbestellung waren demnach bei den Parteien kaum gegeben, wie man dies auch aus der späteren Auseinandersetzung in der Landesverweserfrage um die Person von Dr. Josef Peer ersehen kann. Zudem machte sich der Mangel an geeigneten einheimischen Persönlichkeiten bemerkbar.

## 5. Konservative Grundstimmung<sup>89</sup>

Das Warten auf die Antwort des Fürsten nach dem 7. November 1918 brachte die volle Wirkung der Handlungsweise des Landtags zum Vorschein. Man war geschlossen – mit Ausnahme der fürstlichen Abgeordneten – gegen die Fremdbestimmung der Regierung aufgetreten. Die Konsequenzen wurden aber auf konservativer Seite zu wenig bedacht. Je länger die Ungewissheit des Ausgangs dauerte, verstärkte sich der Eindruck, die Monarchie könnte Schaden leiden. Die Mehrheit des Volkes trug den Entscheid des Landtages nicht mit. Es bestand kein Anlass zu vorschnellem Handeln, zumal der Fürst Konzilianz zeigte, indem er zusagte, in Zukunft und zwar vor Inkrafttreten einer allfälligen neuen Verfassung den Landesverweser sowohl in der Person als auch hinsichtlich seiner Landeszugehörigkeit nur mehr im Einvernehmen mit dem Landtag zu ernennen. Mit dieser Zusage kam er dem Volksanliegen in der Hauptsache entgegen, so dass sich die Handlungsweise des Landtages als überstürzt ausnehmen musste. Man wollte angesichts der revolutionären Vorgänge im benachbarten Ausland keine verfassungspolitischen Experimente, die die monarchische Staatsordnung hätte gefährden können.<sup>90</sup>

<sup>88a</sup> Siehe auch Bermbach, S. 22, 63.

<sup>89</sup> Vgl. das Gedicht von Josef Gassner "Stehen wir um den Thron geschart", in: LVobl. Nr. 79, 2. Oktober 1920 "Zum 80. Geburtsfeste Seiner Durchlaucht des regierenden Landesfürsten".

<sup>90</sup> Vgl. dazu die Stellungnahmen des LVobl. Nr. 50 vom 13. Dezember 1918 "Zum Liechtensteiner Staatsstreich" und Nr. 51 vom 20. Dezember 1918.

Fragen wir uns, aus welchen Gründen dieser erste ernsthafte Versuch einer "Demokratisierung" der Verfassung in Form der "Parlamentarisierung" der Regierung aus Sicht des Volkes scheitern musste. Eine gefestigte Monarchie war der beste Schutz für Ruhe und Ordnung, m.a.W. gegen Masslosigkeiten, wie die Kirche mahnend und nachhaltig sich vernehmen liess. Man nahm die Monarchie als die "natürliche" Regierungsform hin. Die Kirche stand zu deren jenseitig-göttlichen Existenzgrund.<sup>91</sup> Diese Auffassung war damals im Volk noch lebendig. Dazu kam, dass der Fürst ausserhalb der Parteiarena stand. Er war die neutrale und moderierende Gewalt. Die Anhänglichkeit – emotional gesehen – wie die Abhängigkeit – finanziell gesehen –<sup>92</sup> von der Monarchie war gross.

Es sind ausserrechtliche Faktoren, die das Verhalten des Volkes massgeblich beeinflussten und mitbestimmten. Diesen Umstand gilt es bei der Beurteilung der Sachlage in Betracht zu ziehen. Dem Volksempfinden entsprach jedenfalls ein gemässigteres Vorgehen besser, als es der Landtag beim "Regierungssturz" an den Tag gelegt hatte (Landesverweser von Imhof hatte freiwillig demissioniert, weil er das Vertrauen des Landtages nicht mehr besass, wie er sich im Landtag geäussert hatte).

Es war damals zugegebenermassen für die Reformkräfte nicht leicht abzuschätzen, ob der im Volke aufgestaute Unmut über das Regierungssystem (gegen den "verkappten Absolutismus") eine ausreichende Grundlage für die Handlungsweise bildete. Klares Angriffsziel war die fürstliche Hofkanzlei. Es konnte aber nicht verborgen bleiben, dass in der erzwungenen Systemänderung auch die Monarchie getroffen wurde, die, je länger sich der Entscheid des Fürsten hinauszog, desto mehr ins Blickfeld der Verfassungsauseinandersetzungen geriet. Darüber hinaus stellte sich heraus, dass Dr. Martin Ritter als Vorsitzender des Vollzugsausschusses ein politischer Fehlgriff gewesen wäre. Er war nicht der Ver-

<sup>91</sup> Loewenstein, S. 73.

<sup>92</sup> Als Beispiel mag die Lebensmittelbeschaffung dienen. Vgl. dazu das Schreiben des liechtensteinischen Gesandten Prinz Eduard von Liechtenstein in Wien vom 20. November 1919, LLA, Präs. 1919/Zl. 135, an Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein und Schädler, Jb. 1921, S. 51f. Fürst Johann II. teilt in einem Schreiben vom 10. Februar 1920 Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein mit: "Von dem Wunsche geleitet, Meinem Fürstentume in dieser schweren, durch die Kriegsverhältnisse bedingten wirtschaftlichen Krise nach Möglichkeit Hilfe zu leisten, gewähre ich dem Lande ein unverzinsliches Darlehen im Betrage von 550 000 Franken schweizerischer Währung." LLA Präs. 1920/Zl. 29.

trauensmann, hinter den sich das Volk hätte stellen können. Er war vielmehr dem Volk fremd, und Fremde hatte das Volk schon mehrere als Landesverweser gehabt.<sup>92</sup> Aufgrund dieser Fehleinschätzung der politischen Lage musste der Versuch der "Parlamentarisierung" der Regierung scheitern.

## 6. Zusammenfassendes Ergebnis

Die Monarchie war in ihrer Ausgestaltung, was die Mitwirkung des Volkes anbetraf, die insbesondere in der Regierungsbestellung zum Ausdruck kam, unbestrittenermassen nicht mehr zeitgemäss. Man glaubte aber in den monarchistischen Kreisen, dass nur eine starke Monarchie, die staatliche Ordnung aufrechterhalten könne. Es sollte der Obrigkeitsstaat soweit als möglich beibehalten werden. Die Frage war, wie die volksstaatliche Komponente in die Verfassung eingebaut werden konnte. Die Problematik dieses Unterfangens war offensichtlich.

Es lief von Anfang an auf einen Kompromiss hinaus. Die Frage war, in welchem Rahmen Zugeständnisse gemacht werden konnten, um die Monarchie nicht zum Einsturz zu bringen, was im Grunde niemand wollte. Die Tradition war zu stark, und die Voreingenommenheit der monarchistischen Kreise gegenüber der Volkspartei versperrte den Demokratisierungsideen den Weg. Die Monarchie war gefestigt genug, um bestehen zu können.

Die Einführung der parlamentarischen Regierungsweise scheiterte, da man nicht darauf vorbereitet war. Eine wichtige Vorbedingung wäre eine geeignete Ausformung des Parteiensystems gewesen.<sup>93</sup> Das verantwortliche Wechselspiel von parlamentarischer Regierungsmehrheit und Opposition war nicht vorstellbar. Man wollte ja keine Opposition, die mit den Parteien gleichgesetzt wurde, die nur Zwietracht in das kleine Ländchen brachte (Dr. Albert Schädler). Im Grunde genommen hatte man noch keine Erfahrung mit dem Parteiwesen und man befürchtete Streit und

<sup>92</sup> Siehe die Schilderung seiner Person bei Quaderer, Staatsstreich, S. 3f., und das Schreiben von Landesverweser Dr. Josef Peer vom 10. Februar 1921 an Kabinettsrat Josef Martin, LLA Präs. 1921/Zl. 201–203.

<sup>93</sup> Bermbach, S. 63f.

Hader. Im Landtag hatten sich erst seit 1914 vereinzelt Oppositionskräfte zu Worte gemeldet.<sup>94</sup>

Die Anfänge des Parteiwesens liessen jedenfalls Auseinandersetzungen erwarten, gingen doch die beiden Parteien auf einander entgegengesetzte Grundströmungen zurück. Dabei standen das Fürstenhaus und die ihm nahestehenden monarchistischen Kreise auf Seiten der Bürgerpartei, die eine konservative Sammelbewegung war und aus einer Reaktion auf die reformerische Volkspartei entstand.<sup>95</sup> Die Angst vor der Volkspartei, deren Gesicht noch nicht eindeutig zutage trat, so jedenfalls vermutete man in den monarchistischen Kreisen, liessen Vorsicht und Zurückhaltung geboten sein, was sich auf den Gang wie auch auf den Inhalt der Verfassungsgebung niederschlug. Es sollte bei einer starken Monarchie bleiben.

Halten wir fest, dass die Vorzeichen zur Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems, wie es die Reformer verstanden und dessen Durchsetzung sie am 7. November 1918 vergeblich versucht hatten, von Anfang an schlecht standen. Die monarchistischen Kräfte hielten das parlamentarische System für nicht in der Lage, die inneren Bedrohungen der Demokratie auszuschalten.<sup>96</sup>

Das hiess aber nicht, dass das Verfassungssystem von 1862 fortgeschrieben wurde. Es entpuppte sich als nicht funktionstüchtiges Gebilde. Die monarchische Regierung war nicht imstande, die ihr zukommende

<sup>94</sup> In den ON Nr. 35 vom 19. Dezember 1914 (Beilage zu Nr. 35 der ON) heisst es unter dem Titel "Die Eindrücke eines Zuhörers im Landtage" u.a.: "... in unserem Lande werden sich - wie ein Redner andeutete - doch zusammenhaltende Gruppen von Abgeordneten bilden; eine oder zwei solche sind eigentlich schon vorhanden. Das wird sich bei uns wie anderswo ausbilden, dagegen hilft nun kein Stemma mehr... Wir sehen es gerne, wenn sich diese Gruppenbildung auch gegen den Plan und den Widerstand einiger Herren bildet." Dr. Beck referierte in der Sitzung vom 27. Dezember 1917 des Landtages zum Landtagswahlbericht wie folgt: "Man sage, es solle bei uns keine Parteien geben. Das seien alles schöne und ideale Gedanken, tatsächlich sei aber ein parteimässiges Vorgehen bei uns schon seit jeher vorhanden gewesen. Die Parteien seien übrigens eine notwendige gesellschaftliche Entwicklung, wie die Gesellschaftspsychologie seit jeher lehre. Und Parteien werden auch bei uns weiter bestehen, wenn es auch nicht gerne gehört werde. Die Gegensätze beruhen bei uns nicht auf der Verschiedenheit der Weltanschauung, sondern sie seien mehr in der verschiedenen Auffassung über Landes-sachen, vermischt mit persönlichen Akzenten, begründet. Parteien (Sozialisten, Liberale usw.) wie in anderen Staaten gebe es bei uns nicht. Es müsse heute noch dankend anerkannt werden, dass der Anstoss zur Einführung des neuen Wahlrechts vom Landesfürsten ausgegangen sei..." (ON Nr. 4 vom 26. Januar 1918).

<sup>95</sup> Vgl. Wille, LPS 6, S. 61ff.

<sup>96</sup> Vgl. dazu auch Schmidt, S. 171f.; Portner, S. 120.

führende und ausgleichende Rolle im aufkommenden Parteienstaat zu spielen. Sie wurde vielmehr als "Fremdbeamtenherrschaft" empfunden und war damit das Gegenstück von dem, was man wollte und forderte, nämlich eine Volksregierung. Darin waren sich die beiden Parteien grundsätzlich einig. Auf konservativer und monarchistischer Seite war man der Ansicht, dass das bisherige konstitutionelle Verfassungssystem durchaus fähig sein sollte, demokratische Elemente aufzunehmen, beherbergte es doch im 19. Jahrhundert sehr verschiedene politische Regime.<sup>97</sup> Dabei waren sie der Überzeugung, dass eine starke Monarchie eher die Stetigkeit der politischen Entschlüsse und eine grössere Schlagkraft des politischen Handelns zu gewährleisten vermochte als die vom Parteienhader und von raschen Wechseln der politischen Richtung heimgesuchten Demokratien mit ihren parlamentarischen Regierungssystemen.<sup>98</sup>

## *V. Parlamentarisches Regierungssystem*

### **1. Begriffsprobleme**

Die Forderung nach dem parlamentarischen Regierungssystem setzte im 19. Jahrhundert mit dem Aufkommen einer organisierten liberalen Partei gegen Ende der sechziger Jahre ein. Sie bestimmte in der Folge die deutsche Verfassungsgeschichte. Während die liberale Strömung versuchte, dem parlamentarischen Regierungssystem durch die Bezeichnung "repräsentative Monarchie" die Brisanz zu brechen und weniger gefährlich erscheinen zu lassen, brauchten umgekehrt deutsche konservative Kräfte den Ausdruck "demokratische Monarchie", um dem parlamentarischen System eine antimonarchische Spitze zu geben.<sup>99</sup>

In der verfassungspolitischen Auseinandersetzung spielte die Frage des Parlamentarismus eine gewichtige Rolle. Es fehlte aber anfänglich an der Klarheit darüber, was eigentlich unter einer parlamentarischen Regierungsform zu verstehen sei, was das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems ausmache.<sup>100</sup>

In der Literatur wurde zur Kennzeichnung der parlamentarischen Regierungsweise der konkretere Begriff des "parlamentarischen Regie-

<sup>97</sup> Boldt, Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, S. 180.

<sup>98</sup> Vgl. dazu Boldt, Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich, S. 96.

<sup>99</sup> Vgl. Beyme, Begriff, S. 193.

<sup>100</sup> Hugelmann, S. 403; Schelcher, S. 265ff.

runssystem" verwendet, obwohl er ausschliesslich auf das Verhältnis von Legislative und Exekutive beschränkt ist und nicht das ganze Spektrum der politischen Realität wiederzugeben vermag.<sup>101</sup>

Über die institutionellen Merkmale war man sich nicht einig. Es war die Rede von der Besetzung der Ministerämter mit Abgeordneten<sup>102</sup> oder von parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit, wobei darunter die persönliche Abhängigkeit sämtlicher Regierungsmitglieder oder des Regierungschefs vom Vertrauen des Parlaments verstanden wurde. Darüberhinaus wurde etwa die Berufung der Regierungsmitglieder mit Zustimmung des Parlaments gefordert.<sup>103</sup> Schliesslich wird noch die Auflösbarkeit des Parlaments durch das Staatsoberhaupt, den Regierungschef oder das Gesamtkabinet als Merkmal des parlamentarischen Regierungssystems hervorgehoben. Carl Schmitt<sup>104</sup> schreibt: "Im Kampf zwischen Volksvertretung und Monarchie nannte man eine von der Volksvertretung massgebend beeinflusste Regierung parlamentarische Regierung, wandte also das Wort auf eine bestimmte Art der Exekutive an."<sup>105</sup> Nach Georg Jellinek hat die parlamentarische Regierung verschiedene Erscheinungsformen. Es seien ihr aber zwei Momente gemeinsam. Die parlamentarische Regierung müsse aus einer einigermaßen, wenn auch auf Koalitionen beruhenden, festgefügtten parlamentarischen Mehrheit mit bestimmtem Parteiprogramm hervorgehen und sie müsse imstande sein, vor dem Lande die Verantwortlichkeit für alles zu tragen, was im ganzen Bereiche des Staates von Staats wegen geschehe.

Diese aufgezählten Merkmale lassen sich, folgt man dem grössten gemeinsamen Nenner, auf die Begriffsbestimmung bringen, wonach die Regierung oder ein Regierungsmitglied in dem Sinne des parlamentarischen Vertrauens bedarf, dass der Verlust des Vertrauens die Regierung oder das Regierungsmitglied zum Rücktritt verpflichtet.<sup>106</sup>

In diesem Sinne hat auch der Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck die "parlamentarische Regierung" verstanden. In Art. 62 heisst es: "Es wird parlamentarisch regiert, und es hat daher ein Regierungsmitglied von seiner Stelle zurückzutreten, wenn es das Vertrauen der Volks-

<sup>101</sup> Lippert, S. 35.

<sup>102</sup> Hasbach, S. 19.

<sup>103</sup> Lippert, S. 37.

<sup>104</sup> Schmitt, Prinzipien des Parlamentarismus, S. 41.

<sup>105</sup> Jellinek, S. 27.

<sup>106</sup> Lippert, S. 38.

vertretung nicht mehr besitzt.”<sup>107</sup> In die gleiche Richtung weist auch die Begründung des Initiativantrages vom 24. Oktober 1918 zur Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung.

## 2. Entstehungsgeschichte

Nach dem 7. November 1918 drängte der Verfassungsprozess mit einer sachlichen Notwendigkeit auf eine Parlamentarisierung der Regierung. Diese wurde zu einem Fixpunkt der gegensätzlichen Gestaltungsprinzipien der bisherigen konstitutionellen Monarchie mit ihrem monarchischen Prinzip und der neuen “demokratischen” Monarchie mit ihrer Volkssouveränität, die in der Verfassung verankert werden sollte.

Der Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 widerspiegelt noch ein Zwischenstadium dieser liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, das die Jahre bis zum Inkrafttreten der Verfassung am 5. Oktober 1921 charakterisierte. Das im Landtagsbeschluss entworfene Regierungssystem entsprach zwar nicht mehr den Vorstellungen einer monarchisch-konstitutionellen Verfassung, ist aber noch nicht über Ansätze einer parlamentarischen Regierungsform hinausgekommen.<sup>108</sup>

Die Entwicklung liess sich nicht mehr aufhalten. Wie immer die geplante oder erhoffte Umwandlung sich vollziehen sollte, die parlamentarische Machterweiterung nahm ihren Fortgang. Sie war zum Symbol des Anbruchs einer neuen Zeit geworden, in der die “Fremdbeamtenherrschaft” keinen Platz mehr hatte. Es wäre aber falsch, darin eine Stimmung gegen die Monarchie ausmachen zu wollen. Fürst Johann II. stand für den Staat Liechtenstein und war selber an einer Verfassungsänderung interessiert. Er schaltete sich – wie ausgeführt – im September 1920 persönlich in die Verfassungsdiskussion ein und vermittelte zwischen den Parteien.

Die Lösung des Konflikts in der Frage des Regierungssystems lief auf einen Kompromiss hinaus. Wie schon 1862 mussten die gegensätzlichen Interessen ausbalanciert werden. Allerdings brauchte der Fürst damals von der Volkssouveränität keine Notiz zu nehmen, bestimmten doch die Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820, denen das Fürstentum Liechtenstein als Mitglied des Deutschen Bundes verpflichtet war und die nach

<sup>107</sup> Wille, LPS 6, S. 104, Anm. 184.

<sup>108</sup> Vgl. Bermbach, S. 81.

wie vor Gültigkeit hatten, dass die gesamte Staatsgewalt im Oberhaupt des Staates vereinigt bleiben müsse (Art. 57).

Obwohl das Konfliktmuster im Grunde dasselbe wie 1859/62 war – die Landesverweser Menzinger und von Hausen entwarfen wie Prinz Karl von Liechtenstein und Dr. Josef Peer einen Verfassungsentwurf und wie Linde tat sich Prinz Eduard von Liechtenstein zeitweilig als Berater des Fürsten hervor – war der politische Hintergrund ein anderer. Die Verfassungsgebung musste sich an den Forderungen der demokratischen Bewegung orientieren, namentlich am Verfassungsentwurf von Dr. Wilhelm Beck und dessen Verständnis einer parlamentarischen Regierung.

Der Abneigung bzw. Ablehnung der konservativen Kräfte gegenüber der postulierten Regierungsform liegen mehrerlei Ursachen zugrunde. Diese Regierungsform lässt sich mit dem monarchischen Prinzip nicht mehr vereinbaren und stellt daher einen Einbruch in die monarchische Ordnung dar. Es wird gegenüber dem konstitutionellen System ein anderer Typ Staat manifest. In einer Zeit des Umbruchs wird dieser Wechsel besonders stark empfunden. Man sucht in der Vergangenheit das Alt-Bewährte, so dass die bisherige Ordnung in neuem Glanz erstrahlt. Dies ersehen wir aus der Berichterstattung von Dr. Albert Schädler (Landtagspräsident bis 1918), wenn er über den Landtag schreibt: "Das Heil aber liegt nicht in der im Lande schon allzu lange wirkenden Zerrissenheit, welche diese geschilderten Zustände hervorrief, sondern in der Wiederherstellung des inneren Friedens, welcher unser früher ruhiges und glückliches Volk beseelte, und in der energischen Arbeit einer starken und von Parteihader und von Volksläunen unabhängigen Regierung".<sup>109</sup>

Wohin die demokratische Entwicklung die Monarchie gebracht hatte, war angesichts der Beispiele in Österreich und Deutschland jedermann offenkundig. Wenn es auch nicht soweit kommen sollte, so war doch die Angst der politischen Entmachtung vorhanden.

Es musste ein Kompromiss gefunden werden. Die Schlossabmachungen brachten die Klärung: monarchische Staatsform und "Parlamentarisierung" der Regierung. Diese ist nicht mehr nur auf den Monarchen wie bis anhin ausgerichtet und vom Landtag unabhängig, sondern vielmehr auf beide ausgerichtet worden. Einsetzung und Amtsdauer der Regierung sind nach beiden Seiten hin orientiert (Art. 79 und 80). Es fällt aber

<sup>109</sup> Schädler, Jb. 1921, S. 48.

auf, dass sich die Parlamentarisierung der Regierung, wonach diese zurückzutreten hätte, wenn sie das Vertrauen des Landtages verliert und wie sie von den Reformern gefordert worden war, nicht hat durchsetzen lassen.

Damit hatte es aber mit der Abschwächung des parlamentarischen Prinzips noch kein Ende. Das konservative Element meldete sich bei den Verfassungsberatungen im Landtag nochmals kräftig zu Wort, wo die konservativen Kräfte in der Mehrzahl waren.<sup>110</sup> Der Parlamentarismus schien ihnen in der Regierungsvorlage, die auf die Schlossabmachungen zurückging, bei denen sie den passiven Part übernehmen mussten, zu strikt, so dass – wie einleitend darauf hingewiesen wurde – Abstriche vorzunehmen waren. Die Diskussion drehte sich um die Amtsdauer des Regierungschefs, die unabhängig von der Mandatsdauer des Landtages auf sechs Jahre festgelegt wurde.

### 3. Verfassungsrechtliche Antwort

Werfen wir einen kurzen Blick auf die Verfassung von 1862, um den erfolgten Verfassungsschritt besser verstehen zu können. Der Chef der Regierung (Landesverweser) und die beiden Landräte sind vom Fürsten allein ernannt. Sie sind "Staatsdiener" und zugleich Diener des Fürsten. Ihre Stellung verdanken sie der fürstlichen Gunst.

Eine Neuerung trat im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 ein, wonach die Regierung aus dem vom Landesfürsten im Einvernehmen mit dem Landtag zu ernennenden Landesverweser und zwei durch den Landtag zu wählenden Regierungsräten zu bestehen hat. Unter dem Regime der Verfassung von 1862 kommt den Regierungsräten eine marginale Bedeutung zu. Das Hauptgewicht liegt eindeutig beim Landesverweser. Hier stehen sich erstmals beide Verfassungsinstitutionen, Fürst und Landtag einander gegenüber. Im Falle der Bestellung des Landesverwesers (Chef der Regierung) wird der Fürst durch parlamentarische Bedingungen und Rücksichtnahmen personeller und sachlicher Art im

<sup>110</sup> Im Schreiben vom 9. März 1921 meldet Landesverweser Dr. Peer an die Fürstlich liechtensteinische Kabinettskanzlei u.a. folgendes: "In der Generaldebatte meldete sich zunächst Herr Abgeordneter Dr. Nipp zum Worte und führte aus, dass die Mehrheit des Landtages sich hinsichtlich verschiedener Bestimmungen des Entwurfes, über die sie gar nicht gefragt worden sei und die nur auf Verlangen einiger weniger zustande gekommen seien und den Wünschen der überwiegenden, sicher 90% betragenden Mehrheit der Bevölkerung gar nicht entsprechen, freie Hand vorbehalten müsse."

Auswahl- und Ernennungsrecht eingeengt. Der aktive Part verbleibt aber beim Landesfürsten. Ein illustratives Beispiel ist die Bestellung von Dr. Josef Peer zum Landesverweser.

Der Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 ist eine teilweise Vornahme der Verfassungsänderung nach einer parlamentarischen Regierung. Das Einvernehmen, das der Fürst bei der Ernennung des Landesverwesers mit dem Landtag herzustellen hat, wird in den Schlossabmachungen bestätigt, die zusätzlich die beiderseitige Verantwortlichkeit der Regierung festlegen und bestimmen, dass der Landtag berechtigt ist, beim Landesfürsten die Enthebung eines Regierungsmitgliedes von seinem Amte zu beantragen, wenn es durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert. Darüberhinaus wurde auf nachdrückliche Forderung der Volkspartei hin der Ernennungsvorgang in der Hinsicht präzisiert, dass die einvernehmliche Ernennung über Vorschlag des Landtages erfolgt. Damit hat das Ernennungsrecht eine weitere Einengung erfahren. Der Fürst kann nur einen vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten zum Regierungschef (heute: Regierungsmitglieder) ernennen. Diese Vorrangstellung des Landtages beim Regierungsbildungsvorgang kann aber nicht so verstanden werden, dass die Bestellung zur blossen Ernennungsfunktion würde. Der Fürst kann – wir lassen die realpolitische Seite des Vorgangs ausser acht – die vom Landtag vorgeschlagene Person als Regierungschef (heute: Regierungsmitglieder) ablehnen. Dies entspricht der von der Verfassung getroffenen Einvernehmensregelung. Andererseits kann der Fürst den Regierungschef (heute: Regierungsmitglieder) nicht nach eigenem Gutdünken entlassen. Dem steht das Vertrauen des Landtages entgegen; das ein Regierungsmitglied von Anfang an – verdeutlicht im Auswahl- und Vorschlagsvorgang – und während der Amtsführung haben muss.

Die gegenüber der Verfassung von 1862 eingetretene Veränderung der Rechtslage sticht ins Auge:

Es gibt kein Auswahlrecht des Fürsten mehr bei der Regierungsbestellung. Die Auswahl erfolgt über den Landtag bzw. über die Parteien.<sup>110a</sup> Daraus folgt, dass die Regierungsmitglieder in erster Linie an

<sup>110a</sup> Vgl. die nachträglichen "Modificationen" zu den Schlossabmachungen vom 13. September 1920, die diesen Aspekt in den Worten "über dessen (Landtag) Vorschlag" deutlich hervorkehren. Hausarchiv des reg. Fürsten von Liechtenstein/Vaduz, "Kabinettskanzlei" 384/20. Der einschlägige Text ist bei Quaderer, Verfassungsdiskussion, in diesem Band, S. 128ff., abgedruckt. Zum Empfang der Delegationen der Volkspartei am 14. September 1920 und der Bürgerpartei am 15. September 1920 durch den Fürsten wurden Pressemitteilungen herausgegeben. Siehe dazu LLA, Präs. 1920/Zl. 124.

das Vertrauen des Landtages gebunden sind. Der Fürst wird bei der Bestellung wie auch bei der Abberufung der Regierung (eines Regierungsmitgliedes) in eine passive Rolle (negative Richtung wie vormals der Landtag) gedrängt.<sup>111</sup> Er kann nur auf Vorschlag oder Antrag (auf Amtsenthebung) des Landtages handeln. Dies unterstreicht die parlamentarische Idee, die dieser Verfassungskonstruktion zugrundeliegt. Die Ernennung und Abberufung als Staatsakte des Fürsten sind dagegen Instrumente, die als Barrieren gegen die Demokratisierung und Parlamentarisierung errichtet wurden.

Wie sich die Verfassungspolitik in zwei Lager spaltete, nämlich in die beharrenden und die progressiven Kräfte, so spaltet sich in gewissem Sinne auch die Verfassungsbestimmung von Artikel 2. Die Konservativen vertreten das "gute Alte", die konstitutionelle Monarchie, die Reformer das Neue, die Demokratie und den Parlamentarismus. Der Verfassungsgeber hat versucht, das demokratische/parlamentarische und das konstitutionelle/monarchische Strukturprinzip, obwohl sie einander widersprechen, in der Verfassung zu vereinigen. Darin liegt die "institutionelle Problematik",<sup>112</sup> die daran gemahnt, nicht durch die einseitige Vorrangstellung eines der beiden Elemente das Nebeneinander zu verunmöglichen, was zur Auflösung der dualen Staatsordnung führen müsste.

Es konnte und kann aber nicht verborgen bleiben, dass das Nebeneinander der beiden Gewalten zu einem toten Punkt führen kann, der sich mit verfassungsmässigen Mitteln nicht überwinden lässt.

Die Bestellungsprozedur der Regierung ist ein Abbild dieses Systems, das konstitutionelle und parlamentarische Elemente vermengt, die einander beschränken. Wenn der Fürst aus eigenem Antrieb ein Regierungsmitglied entlassen bzw. es nach seinem Belieben von seinem Amte abberufen könnte, würde man zur Regierungsform des Konstitutionalismus zurückkehren bzw. die parlamentarische Verantwortlichkeit ausschalten. Demgegenüber herrscht ein Stückweit auch das konstitutionelle System, indem die Ernennung und Abberufung ein eigenberechtigtes Handeln des Fürsten beinhalten. Er kann ein vom Landtag vorgeschlagenes Regierungsmitglied ablehnen.

Dieser Versuch, parlamentarische mit konstitutionellen Elementen im Verfassungs- und Regierungssystem zu einem "Formenmischsystem" zu

<sup>111</sup> Vgl. Schelcher, S. 261.

<sup>112</sup> Haungs, S. 344; Lippert, S. 404.

verbinden, muss im Konfliktfall scheitern. Dies haben die konservativen Kräfte in Kauf genommen, durften sie doch annehmen, dass einerseits dieses "Formenmischsystem" funktioniert, gab es doch damals keine Verständigungsschwierigkeiten mit der Monarchie. Andererseits musste vermieden werden, dass es zur parlamentarischen Monarchie kam, in der der Landtag staatsrechtlich und politisch das Übergewicht gewonnen hätte.

Nicht zu übersehen ist aber, dass die Entwicklung in Richtung auf eine parlamentarische Regierung gegangen ist. Die Regierung wird aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich des Fürsten herausgenommen und dem Willen des Volkes unterworfen. Sie wird auf eine neue Legitimationsgrundlage gestellt. Damit wird der Forderung nach einer "Volksregierung" Rechnung getragen. Die Regierung ist auch Angelegenheit des Volkes geworden. Das Ernennungs- und Abberufungsrecht des Fürsten ist gegenüber dem "Parlamentarismus" als Barriere zu verstehen. Das Zusammenspiel der Verfassungskräfte, d.h. von Fürst und Landtag (Volk), bleibt wie unter dem Konstitutionalismus von 1862 heikel, wenn es nicht zu einer Verständigung zwischen den beiden Gewalten kommt.

## *VI. Schlussbetrachtungen*

### *1. Verfassungslage*

Wenn wir abschliessend die getroffene Lösung würdigen wollen, so fällt eine Antwort nicht leicht. Wir haben uns in erster Linie auf die Regierungsweise als eine der zentralen Fragen von Monarchie und Demokratie beschränkt. Um eine Gesamtwürdigung vornehmen zu können, müsste man auch andere Staatsbereiche mit in Betracht ziehen, was wir in diesem Referat nicht getan haben.

Nach all den Ausführungen zum Regierungssystem, stellt sich die berechnete Frage, wie man die Verfassung vom Staatstypus her einzuordnen hat. Haben wir es mit einer Weiterentwicklung der konstitutionellen Monarchie zu tun? Auch wenn Artikel 2 der Verfassung von "konstitutioneller Erbmonarchie" spricht, kann keine Rede von einer Weiterentwicklung des Konstitutionalismus im liechtensteinischen Verfassungssystem sein, da gerade, wie schon des öftern erwähnt, die Wesensmerkmale des Konstitutionalismus aufgegeben worden sind.

Die Verfassung befindet sich, wie dies auch schon gesagt wurde, in einer "Schwebe-" oder "Zwischenlage" zwischen Monarchie und Demokratie. Dass es nicht zu einer parlamentarischen Monarchie hat kommen können, obwohl die Reformkräfte immer wieder unter Hinweis auf das belgische Verfassungsvorbild die Ausdrücke "demokratische" oder "parlamentarische" Monarchie im Munde führten, ist aus der damaligen historischen Befindlichkeit zu erklären. Unter "parlamentarischer" Monarchie wollte man in den konservativen Kreisen bereits die Republik verstehen.

Damit ist aber noch keine Antwort auf die gestellte Frage gegeben. Aus den dargebotenen Erörterungen über die Frage des Regierungssystems erhellt, dass wir es weder mit einer konstitutionellen (im herkömmlichen Sinne) noch mit einer parlamentarischen Monarchie zu tun haben. Ein zwar eigenartiges, doch einleuchtendes Ergebnis, das sich aus der Sonderentwicklung, die der Verfassungsweg im Fürstentum Liechtenstein einschlug, aufdrängt.

Dadurch dass die Verfassung – mit Ausnahme des Artikels 112 – keine Konfliktvermittlung kennt, bleibt sie noch dem Staatsdenken des Konstitutionalismus verhaftet. Sie verändert aber die Monarchie bzw. den "Konstitutionalismus" in Artikel 2 durch den Beizug der Demokratie als Grundlage, d.h. sie verändert (Grundlage) deren Charakter. Auf diese Weise kommt es mit Blick auf den bisherigen Konstitutionalismus zu einer weitergehenden Beschränkung der monarchischen Gewalt, d.h. zu einer Teilung der Staatsgewalt zwischen Fürst und Volk. Damit rückt unwillkürlich die Konfliktvermittlung ins Zentrum des Geschehens und gewinnt an Aktualität.

Zunächst kann festgestellt werden, dass die Verfassung Kompetenzen den beiden Gewalten zuordnet. Die Kompetenzverteilung beinhaltet in gewissem Sinne schon eine Vermittlung. Indem die Verfassung aber wesentliche Funktionen als Mitbestimmungszuständigkeiten formuliert, wie wir dies bei der Bestellung und Abberufung der Regierung gesehen haben, ohne den Konfliktfall zu regeln, bleibt im entscheidenden Fall der Konflikt ungelöst. Die Antwort der Verfassungstheorie ist der Appell zur Einigung, d.h. zum Kompromiss.<sup>113</sup> Eine Bestandesaufnahme in weiteren Bereichen des Verfassungsrechts, insbesondere eine Auflistung der Kompetenzen bzw. der einseitigen und konsensbedürftigen

---

<sup>113</sup> So Boldt, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, S. 280.

Akte, könnte ein umfassenderes Bild dieser Verfassungslage zeichnen. Wir lassen es vorläufig bei diesem Hinweis bewenden und fragen uns: Was hätte das "parlamentarische" Verfassungsmodell bedeutet? In diesem ist der Monarch nur noch formelles Staatsoberhaupt, könnte aber auch noch bestimmte Prärogativen besitzen. Die Regierungsmitglieder sind vom Landtag abhängige Regierungsmitglieder. Dies im Gegensatz zum bisherigen konstitutionellen System, nach dem sie vom Fürsten allein ausgewählt und ernannt wurden. Instrumente, sie zu kontrollieren und sich ihnen gegenüber durchzusetzen, sind parlamentarisches Misstrauensvotum und Untersuchungsausschüsse. Der Landtag ist nach Mehrheit und Minderheit der Abgeordneten strukturiert und setzt eine Wählerschaft in Parteien voraus. Konflikte werden durch Mehrheitsentscheid gelöst.<sup>114</sup>

Vergleicht man diese Verfassungsordnung mit dem Staatstypus der Verfassung von 1921, die in den staatsrelevanten Fragen den Konsens bzw. den Kompromiss verlangt, ersieht man den Wesensunterschied.

Der Schritt zur parlamentarischen Monarchie, der aus der Sicht der Reformkräfte wünschenswert und konsequenter gewesen wäre, liess sich unter den damaligen historischen und sozialen Gegebenheiten nicht verwirklichen. In den Augen der auf Kontinuität bedachten Verfassungskreise musste dieses parlamentarische Verfassungsmodell, das die Herrschaft des Volkes über die Regierung in sich barg, eine antimonarchische Note bekommen, denn es wurde offenkundig, dass mit dem Prinzip der Volkssouveränität das monarchische endgültig überwunden worden wäre. Zudem sind die Parteien, die das parlamentarische System voraussetzt, erst im Entstehen begriffen und die Widerstände gegen sie noch gross.

Der einmal unter dem Schlagwort "Demokratisierung" der Monarchie in Gang gekommene Verfassungsprozess konnte auch von den konservativen und monarchistischen Kräften nicht mehr aufgehalten werden. Das hiess, in Richtung Parlamentarisierung zu gehen und eine Version des modernen Verfassungsstaates zu wählen, die sowohl der Monarchie als auch der Demokratie Rechnung trug. Ein fast unmögliches Unterfangen, wenn man den Konfliktfall bedenkt, für den die Verfassung keine staatsrechtliche Lösung anzubieten vermochte.

---

<sup>114</sup> So Boldt, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, S. 287.

Das Eigentümliche am liechtensteinischen Verfassungstyp ist denn auch, dass er vom Normalfall ausgeht, bei dem ausserrechtliche Momente, gerade solche der Monarchie, die in den damaligen Verhältnissen unter dem Blickwinkel des Gemeinwohls die Volksmeinung beeinflussten, stark ins Gewicht fielen. Wenn in der jüngeren Literatur, die Deutungsversuche des liechtensteinischen Verfassungstyps unternimmt, von Konsensmodell die Rede ist, so hat sie den Normalfall vor Augen.

Geht man vom Konfliktfall aus, befindet sich die Verfassung in einer "Schwebelage" oder "Zwischenlage" zwischen überkommenem konstitutionellen und dem damals vordringenden demokratischen Prinzip. Es war für den Verfassungsgeber schwer, sich auf einen andern Weg zu einigen, hatten doch die monarchistischen Kreise zwischen der konstitutionellen Monarchie und der parlamentarischen einen unüberbrückbaren Gegensatz aufgebaut, indem man – wie bereits mehrfach ausgeführt – konstatierte, dass die parlamentarische Monarchie in Wirklichkeit eine Form der "Republik" sei.<sup>115</sup> Damit konnte der Übergang vom konstitutionellen zum parlamentarischen Regierungssystem als Abschaffung der Monarchie gedeutet werden, was im Grunde keine politische Gruppierung wollte.

Man begreift letztlich den liechtensteinischen Verfassungstyp nur vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit andersartigen politischen Bewegungen demokratischer und parlamentarischer Art, die in Form der parlamentarischen Monarchie oder der Republik als Alternative auftreten, wie die Verfassungsentwicklung in den Ländern des ehemaligen Deutschen Bundes dartut. Es erstaunt daher nicht, dass es zu einer "Eigenschöpfung" gekommen ist, deren Unfertigkeiten angesichts der staatspolitischen Umwälzungen in Kauf genommen wurden oder werden mussten.

Man mag bei dieser Gelegenheit auch von einem "Verfassungskompromiss" sprechen – eine Verfassungsbeschreibung, die zutrifft wenn man die Verfassungspostulate der Reformen und deren Beantwortung in der Verfassung in Betracht zieht –, oder von einer "unentschiedenen" Verfassungskonstruktion,<sup>116</sup> was die Staatsgewalt anbetrifft, da sie sowohl monarchische wie auch demokratische Elemente hat aufnehmen müssen.

<sup>115</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang LVobl Nr. 72, 8. September 1920 und Nr. 63, 9. August 1922 sowie ON Nr. 63, 12. August 1922; siehe auch Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 93.

<sup>116</sup> Formulierung ist Boldt, *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, S. 91, entlehnt.

Diese Staatsidee ist für ein kleines Land faszinierend, das an sich alle Kräfte sammeln sollte, um gegenüber grösseren Staaten bestehen zu können. Da die Verfassung aber staatsrechtlich keine Lösung enthält, funktioniert sie nur unter (staats)politischen Vorzeichen, die man mit "ausserrechtlichen" Kategorien umschreiben könnte. Würde man das bekannte Diktum von Gerhard Anschütz verwenden, hiesse das: "Hier hört das Staatsrecht (Verfassungsrecht) auf." Man könnte dann mit Gerard Batliner fortfahren: "Ist solches (Konflikt-)Verhalten von Dauer, bricht das System auseinander oder überwältigt die stärkere Kraft die schwächere."<sup>117</sup> In einem solchen Fall (Konfliktsfall) bestimmten und entschieden dann die Kategorien der Macht. Hierin offenbart sich (im nachhinein) die Schwachstelle der "unentschiedenen" Verfassungskonstruktion.

Wenn das Neue, das in der "Demokratisierung" der Monarchie liegt, eine (neben dem Rechts- und Verfassungsstaat) der Errungenschaften der Verfassung ist, verdankt sie diesen Erfolg vornehmlich der Tatsache, dass sich der herkömmliche Konstitutionalismus, nachdem er seines Wesensmerkmals, des monarchischen Prinzips beraubt war, nicht mehr weiterentwickeln liess. Der Verfassungsprozess ist aber in der letzten Konsequenz nicht auf das parlamentarische Regierungssystem zugelaufen oder, anders gesagt, vor der parlamentarischen Monarchie stehen geblieben.

Damit sind wir wieder bei der Kernfrage der vormaligen konstitutionellen Monarchie angelangt bzw. zurückgekehrt, von der in der deutschen Verfassungsliteratur gesagt wird, sie sei ein "Zwischenzustand d.h. der Versuch, der Entscheidung zwischen Monarchie und Volkssouveränität durch Kompromisse und juristische Konstruktionen auszuweichen" (Carl Schmitt). Das liechtensteinische Verfassungsbeispiel liefert in den Verfassungskonflikten der jüngsten Vergangenheit den Beweis für die Richtigkeit dieser Aussage. Das hiesse, dass wir heute den in der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts angelegten Widerstreit der beiden Konstitutionsprinzipien, Monarchie und Demokratie, den der Verfassungsgeber 1921 ungelöst ("unentschieden") liess, mit etwas Verspätung auszufechten begännen.

Mit diesen Hinweisen ist sicherlich die Frage, wie es zur liechtensteinischen Verfassungskonstruktion gekommen ist und was sie in ihren

<sup>117</sup> Batliner, Verfassungsrecht, in diesem Band, S. 56.

Einzelheiten bedeutet, nur ungenügend skizziert. Aber es ist doch die Richtung angegeben, in der man weiter suchen muss, wenn man der Eigenart der konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage gerecht werden will. Die "Demokratisierung" der Monarchie war ein Vorgang, den nicht zuletzt die Verfassungsreformkräfte unter Ausnutzung des gesellschaftlichen Wandels (des "Zeitgeistes") vor dem Hintergrund der darniederstürzenden Monarchien bewirkt haben.

## 2. Exkurs: Nach(An-)klänge an die Verfassungsbestrebungen von 1848

Die "Zeitumstände", die bei der Verfassunggebung eine wesentliche Rolle gespielt haben, werfen die Frage nach der institutionellen und geistigen Verbindung zum System des Konstitutionalismus auf, wie er der Verfassung von 1862 zugrunde lag, aber auch wie er in den Verfassungsbestrebungen von 1848 zutage getreten war. Dabei fällt auf, dass die Neuordnung in erheblichem Masse an die alten Verhältnisse angeknüpft hat. Es ist zwar die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, wie sie noch in der Vorstellung des 19. Jahrhunderts vorherrschend gewesen ist, aufgegeben worden. Fürst und Landtag (Volk) sind Organe des Staates geworden. Der Fürst ist nicht mehr der Staat.

Es überwiegt aber eine konservative (traditionelle) Grundströmung, die bei der Verfassung von 1862 ansetzt und nicht etwa bei den Verfassungsbestrebungen von 1848. Es wird zwar von den Reformkräften versucht, sich an diesen Verfassungsbestrebungen zu orientieren, indem der demokratische Zeitgeist beschworen wird. Eine Antwort auf der (konservativen) Gegenseite bleibt aus. Trotzdem wirkt die Verfassungsgeschichte nach. Es kommt zum grundlegenden Verfassungswandel. Er bedeutet einen tiefen Einschnitt, aber keinen Bruch mit dem monarchischen Staat, wie er aus der Verfassung von 1862 hervorgegangen ist.

Im Gegensatz zu den Monarchien von Österreich und Deutschland ist im Fürstentum Liechtenstein das monarchische Element ungleich stärker verankert. Sowohl die ideelle Auseinandersetzung wie der Fortgang der verfassungsrechtlichen Entwicklung hat sich im Fürstentum Liechtenstein langsamer vollzogen als in diesen beiden Ländern.

Man stand in konservativen und monarchistischen Kreisen dem Versuch, der Demokratie im Rahmen der Monarchie – eine Sprachweise, die

dem Vokabular der Volkspartei entnommen ist – einen ebenbürtigen Platz einzuräumen, konzeptlos gegenüber. Dieser Versuch wurde vor dem Hintergrund des 7. November 1918 – des Schlüsselereignisses der Verfassungsreform – als Wagnis gesehen. Ein politisches Konzept fehlte. Das monarchische Verfassungsgut von 1862 konnte es nicht ersetzen. Die Verfassungsreform blieb in seinem Einflussbereich. Es wurde zum beharrlichen Begleiter des Verfassungsweges.

Auch wenn der geistige Bezug zu den Verfassungsbestrebungen von 1848 verdeckt blieben, sind doch Verfassungsstränge zu entdecken, die zumindest verwandte Züge aufweisen. Auch damals ging die Initiative vom Volke aus. Es war ein Verfassungsentwurf eines Verfassungsausschusses, der die konstitutionelle Monarchie kreierte, zugleich aber auch für die Rechte des Volkes eintrat. Zum damaligen Zeitpunkt galt noch die Landständische Verfassung von 1818. Nun sollte nach den Vorstellungen des Verfassungsrates das Volk zum "obersten" Gesetzgeber werden. Im § 3 des Verfassungsentwurfes hiess es: "Die Regierungsform des Fürstentums ist die monarchisch konstitutionelle, u. der Landesherr konstitutioneller Fürst."<sup>118</sup> Was die Verfassung von 1921 in Art. 2 zur Staatsgewalt sagt, war schon im § 34 des Verfassungsentwurfes des Verfassungsausschusses von 1848 vorgezeichnet. Dieser lautete: "Die höchste Gewalt in Bezug auf Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege beruht ... beim Fürsten und Volke vereint ...". Unter dem Titel "Der Landrath als oberste gesetzgebende Behörde des Landes" ist im § 34 die Rede davon, dass die ganze Staatsverwaltung des Landes unter Aufsicht und Leitung des Landrathes als oberster gesetzgebender Behörde stehe. Der Landrath übe seinen Anteil an der Gesetzgebung im Namen und in Vertretung aus.

Wenn es auch in der Verfassung von 1921 beim Dualismus aus dem Konstitutionalismus von 1862 mit der monarchischen Staatsspitze bleibt, so ist doch nicht zu verkennen, dass die Grundlage eine andere geworden ist. Art. 2 beinhaltet eine Teilung der Legitimitätsbasis und -träger. Dabei fällt vor allem die Existenz des zweiten Faktors, nämlich des Volkes (Landtages), gegenüber dem Konstitutionalismus von 1862 (dem monarchischen Prinzip) ins Gewicht. Dies ist denn auch der augenfälligste Unterschied zu 1862. Die Worte "demokratisch" und "parlamentarisch" sind mehr als nur Zusätze zur "konstitutionellen Erbmonarchie",

<sup>118</sup> LLA, Schädler Akten 300/1848; vgl. auch Geiger, Geschichte, S. 109.

nachdem das monarchische Prinzip als Verfassungsprinzip weggefallen ist. Es gilt eben die Verfassung. Alle Staatsgewalt (von Fürst und Volk) ist im Unterschied zu 1862 rechtlich durch die Verfassung begründet und gemäss deren Regeln auszuüben. Demgegenüber beschränkte sich die Konstitutionelle Verfassung von 1862 auf die Funktion einer limitierenden Verfassung.<sup>119</sup> Zählt man weitere neue Verfassungselemente dazu, wie die Verfassungsgerichtsbarkeit, so wird der Unterschied zu 1862 noch deutlicher.

Das Fürstentum Liechtenstein ist zu einem Verfassungs- und Rechtsstaat geworden. Dieser Tatsache wird wohl die verfassungsrechtliche Einschätzung, wonach es sich bei der liechtensteinischen Monarchie um eine "Modifikation und spezifische Weiterentwicklung des deutschen Konstitutionalismus" handeln soll, nicht gerecht.<sup>120</sup> Damit bliebe man im Banne des monarchischen Prinzips, von dem die Verfassung unzweideutig Abschied genommen hat.<sup>121</sup>

### 3. Ausblick

Man sollte bei Reformen nicht vergessen, dass die Verfassung ihr Profil der Entstehungszeit verdankt. Dazu kommt eine 70jährige Praxis und Tradition. Das spricht gegen einseitige "Nachbesserungen", wie sie die jüngsten Vorlagen des Landesfürsten zur Abänderung der Verfassung (Misstrauensantrag gegen den Fürsten bzw. Abschaffung der Monarchie in einem neuen Art. 13ter sowie die Neufassung der Unabhängigkeit der Gerichte in Abänderung der Art. 11, 97, 99 und 105) darstellen, die zur Verzerrung ihrer Strukturprinzipien führen könnten, und auch dagegen, dass auf sie alles übertragen werden kann, was in anderen Verfassungen und in anderen textlichen und zeitlichen Zusammenhängen vorkommt. Die Verfassung hat – wie wir festgestellt haben – ihre Lücken und "Unstimmigkeiten" und damit auch Tücken, die zu ihrer Eigenart gehören und sich aus den Zeitumständen erklären lassen. Sie schöpft und gewinnt aber daraus auch zu einem grossen Teil ihre Kraft, die es zu erhalten gilt.

<sup>119</sup> So Wahl, *Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates*, S. 33.

<sup>120</sup> Waschkuhn, *LJZ* 2/89, S. 41.

<sup>121</sup> Siehe vorne S. 162f., 187ff.

## Literaturverzeichnis

- Apelt, Willibalt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 2. Aufl., München 1964
- Batliner, Gerard, *Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921*, in: *Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Hrsg. Arno Waschkuhn, Vaduz 1993 (LPS, Bd. 16), S. 281–300
- *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht* (1. Teil), in diesem Band, S. 15–104
- Bergsträsser, Ludwig, *Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland*, in: *Parlamentarismus*, Hrsg. Kurt Kluxen, Königstein 1980, 5. erw. Aufl., S. 138–160
- Bermbach, Udo, *Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland. Der interfraktionelle Ausschuss 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung*, 1967
- Beyme, Klaus von, *Der Begriff der parlamentarischen Regierung*, in: *Parlamentarismus*, Hrsg. Kurt Kluxen, Königstein 1980, 5. erw. Aufl., S. 188–195
- Beyme, Klaus von, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1970
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Der Zusammenbruch der Monarchie und die Entstehung der Weimarer Republik*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Hrsg. Kurt G.A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-Christoph von Unruh, Bd. 4 (Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus), Stuttgart 1985, S. 1–23
- *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987, Bd. I, S. 887–952
  - *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*, in: ders., *Staat, Verfassung, Demokratie – Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main 1992, 2. Aufl., S. 90 – 112
  - *Verfassungsprobleme und Verfassungsbewegung des 19. Jahrhunderts*, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1999, S. 244–262
  - *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert* in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1992, S. 273–305
- Boldt, Hans, *Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich*, in: *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870–1918*, Hrsg. Michael Stürmer, Düsseldorf 1970, S. 119–142
- *Verfassungskonflikt und Verfassungstheorie. Eine Auseinandersetzung mit Ernst Rudolf Huber*, in: *Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, Hrsg. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Berlin 1975, S. 75–101
  - *Monarchie*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Hrsg. Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 189–214

- Die Preussische Verfassung vom 31. Januar 1850, in: Preussen im Rückblick, Hrsg. Hans-Jürgen Puhle und Hans-Ulrich Wehler, Göttingen 1980 (Geschichte und Gesellschaft: Sonderheft 6), S. 224-246
- Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 2 (von 1806 bis zur Gegenwart), München 1990
- Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich, in: Bismarck und seine Zeit, Hrsg. Johannes Kunisch, Berlin 1992 (Forschungen zur Brandenburgischen und Preussischen Geschichte: Beiheft 1), S. 83-101
- Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie, in: Wendenmarken in der deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin 1993 (Beiheft 10 zu "Der Staat"), S. 151-172
- Boldt, Werner, Konstitutionelle Monarchie oder parlamentarische Demokratie, in: Historische Zeitschrift, Hrsg. Theodor Schieder und Theodor Schieffer, München 1973, Bd. 216, S. 553-622
- Botzenhart, Manfred, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850, Düsseldorf 1977
- Ehrle, Michael Peter, Volksvertretung im Vormärz, Frankfurt am Main/Bern 1979
- Ellwein, Thomas, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, München 1954
- Eschenburg, Theodor, Die improvisierte Demokratie (Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik), München 1963, S. 11-60
- Frauendienst, Werner, Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II., in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 113, 1957, S. 721-746
- Friauf, Karl Heinrich, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung (Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus), Berlin/Zürich 1968
- Gablentz, Otto Heinrich von der, Religiöse Legitimation politischer Macht, in: Sprache und Politik, Festgabe für Dolf Sternberger, Heidelberg 1968, S. 165-188
- Gangl, Hans, Der Deutsche Weg zum Verfassungsstaat im 19. Jahrhundert, in: Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert, Hrsg. Ernst- Wolfgang Böckenförde, Berlin 1975, S. 23-58
- Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848-1866, Jb. des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1970, S. 5-418
- Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848-1918, in: LPS, Bd. 8, Vaduz 1981, S. 29-58
- Gilg, Peter, Die Erneuerung des demokratischen Denkens im Wilhelminischen Deutschland. Eine ideengeschichtliche Studie zur Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert, Wiesbaden 1965
- Gilissen, John, Die belgische Verfassung von 1831 - ihr Ursprung und ihr Einfluss, in: Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, Hrsg. Werner Conze, Stuttgart 1967, S. 38-69
- Grabitz, Eberhard, Freiheit und Verfassungsrecht, Tübingen 1976
- Grimm, Dieter, Entstehungs- und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionalismus, in: ders., Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991, S. 31-66
- Grimmer, Klaus, Demokratie und Grundrechte (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 382), Berlin 1980

## *Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen*

- Schmidt, Gustav, *Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie* (Historische Studien, H. 389), Lübeck und Hamburg 1964
- Schmitt, Carl, *Politische Theologie*, 2. Aufl., München und Leipzig 1934
- Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches – Der Sieg des Bürgers über den Soldaten, Hamburg und Wandsbek 1934
  - Die Prinzipien des Parlamentarismus in: *Parlamentarismus*, Hrsg. Kurt Kluxen, Königstein 1980, 5. erw. Aufl., S. 41–53
- Schulze, Hermann, *Das deutsche konstitutionelle Staatsrecht*, Leipzig 1881
- Smend, Rudolf, *Die Preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen*, Göttingen 1904
- Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl., München 1984
- Stürmer, Michael, *Konservatismus und Revolution in Bismarcks Politik*, in: *Das kaiserliche Deutschland, Politik und Gesellschaft 1870–1918*, Hrsg. Michael Stürmer, Düsseldorf 1970, S. 143–167
- Triepel, Heinrich, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in: *VVDStRL* 1929, Heft 5, S. 2–29
- Vierhaus, Rudolf, *Kaiser und Reichstag zur Zeit Wilhelms II.*, in: *Festschrift für Hermann Heimpel*, Bd. I, Göttingen 1971, S. 257–268
- Von der altständischen zur Repräsentativverfassung. Zum Problem institutioneller und personeller Kontinuität vom 18. und 19. Jahrhundert, in: *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Hrsg. Karl Bosl, Berlin 1977, S. 177–194
- Wahl, Rainer, *Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts*, in: *Der Staat*, Bd. 18 (1979), S. 321–348
- Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987, Bd. I, S. 3–34
- Wanner, Gerhard, *Vorarlberg zwischen "Schweizer Hoffnung", Hungersnot und "Bolschewistenfurcht" (1918/19)*, in: *Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder*, Hrsg. Österreichische Forschungsgemeinschaft, Bd. 1, St. Pölten/Wien 1983, S. 91–117
- Waschkuhn, Arno, *Zur Bedeutung der Monarchie für Liechtenstein*, in: *LJZ*, Jg. 10 (1989), H. 2, S. 41–45
- Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, in: *LPS*, Bd. 18, Vaduz 1994
- Wille, Herbert, *Regierung und Parteien. Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921*, in: *LPS*, Bd. 6, Vaduz 1976, S. 59–118
- Landtag und Wahlrecht im Spannungsfeld der politischen Kräfte in der Zeit von 1918–1939, in: *LPS*, Bd. 8, Vaduz 1981, S. 59–215
  - Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung im Fürstentum Liechtenstein, in: *Kleinstaat und Menschenrechte* (Festgabe für Gerard Batliner), Hrsg. Alois Riklin/Luzius Wildhaber/Herbert Wille, Basel/Frankfurt am Main 1993, S. 95–115
- Würtenberger jun., Thomas, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft* (Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 20), Berlin 1973
- Würtenberger, Thomas, *Zeitgeist und Recht*, Tübingen 1987

## *Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen*

- Grosser, Dieter, Grundlagen und Struktur der Staatslehre Friedrich Julius Stahl, Köln und Opladen 1963
- Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreichs, Den Haag 1970
- Hasbach, Wilhelm, Gewaltentrennung, Gewaltenteilung und gemischte Staatsform, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 1916, Bd. XIII, Heft 4, S. 562-607
- Die parlamentarische Kabinettsregierung, Berlin 1919
- Hartung, Fritz, Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa, in: Volk und Staat in der deutschen Geschichte, Leipzig 1940
- Haungs, Peter, Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung, Köln und Opladen 1968
- Überparteiliches Staatsoberhaupt und parlamentarische Parteiregierung, in: Sprache und Politik, Festgabe für Dolf Sternberger, Hrsg. Carl Joachim Friedrich und Benno Reifenberg, Heidelberg 1968, S. 340-363
- Henke, Wilhelm, Die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes, Stuttgart 1957
- Herrfahrdt, Heinrich, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis, Berlin 1927
- Hofmann, Hasso, Recht - Politik - Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie, Frankfurt am Main 1986
- Huber, Ernst Rudolf, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, 3. Aufl., Berlin/Köln/Mainz 1978, Bd. 1 (Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850)
- Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987, Bd. I, S. 35-83
  - Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 3. erw. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988, Bd. III (Bismarck und das Reich)
- Hübner, Rudolf, Die Staatsform der Republik, Bonn und Leipzig 1919
- Hugelmann, Karl Gottfried, Der Parlamentarismus, in: Hochland 12 (1914/1915), S. 403-407
- Jellinek, Georg, Regierung und Parlament in Deutschland, Leipzig 1909
- Gesetz und Verordnung, Tübingen 1919
- Koellreutter, Otto, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, Tübingen 1921
- Kraus, Hans-Christoph, Ursprung und Genese der "Lückentheorie" im preussischen Verfassungskonflikt, in: Der Staat, Bd. 29 (1990), Heft 2, S. 209-234
- Kröger, Klaus, Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte (1806-1933). Ein Grundriss ihrer Entwicklungslinien, München 1988
- Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1876-1878, 5. Aufl., 1911, Bde. 1 und 2
- Lautner, Gerd, Die freiheitliche demokratische Grundordnung, 2. erg. Aufl., Königstein/Ts. 1982
- Liechtenstein, Eduard von, Liechtensteins Weg von Österreich zur Schweiz, Vaduz oJ
- Lindt, Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1922, Bd. 42, S. 230-240

- Lippert, Michael, Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 225), Berlin 1973
- Locwenstein, Karl, Die Monarchie im modernen Staat, Frankfurt am Main 1952
- Lönne, Karl-Egon, Politischer Katholizismus im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1986
- Lukas, Josef, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tübingen 1920
- Monz, H., Die parlamentarische Verantwortlichkeit im deutschen Staatsrecht einst und heute, Göttingen 1965
- Pappermann, Ernst, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss.iur. Köln bzw. Bigge/Ruhr 1967
- Der Amtsenthebungsantrag – parlamentarisches System oder konstitutionelle Monarchie in Liechtenstein, in: Juristische Blätter, 92. Jg., 1970, H. 23/24, S. 607–613
- Piloty, Robert, Das parlamentarische System, 2. Aufl., Berlin und Leipzig 1917
- Portner, Ernst, Die Verfassungspolitik der Liberalen – 1919 –. Ein Beitrag zur Deutung der Weimarer Reichsverfassung (Bonner Historische Forschungen, Bd. 39), Bonn 1973
- Press, Volker, Das Fürstentum Liechtenstein im Rheinbund und im Deutschen Bund (1806–1866), in: LPS, Bd. 10, Vaduz 1984, S. 45–106
- Quaderer, Rupert, Der 7. November 1918 – Staatsstreich – Putsch – Revolution oder politisches Spektakel im Kleinstaat Liechtenstein (Vortragsmanuskript vom 7. November 1993), BERN 1993
- Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921, in diesem Band, S. 105–140
- Redslob, Robert, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918
- Riklin, Alois, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Vaduz 1987 (Kleine Schriften 11), S. 20–37
- Roggentin, Mathias, Über den Begriff der Verfassung in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert, Diss.iur. Hamburg 1978
- Schädler, Albert, Die geschichtliche Entwicklung Liechtensteins mit besonderer Berücksichtigung der neuen Zeit, in: Jb. des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 19, Feldkirch 1919, S. 5–72
- Die Tätigkeit des liechtensteinischen Landtages in der Periode 1912 bis 1919, in: Jb. des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 21, Feldkirch 1921, S. 5–56
- Schambeck, Herbert, Kirche, Staat und Demokratie, Berlin 1992
- Schelcher, Walter, Das parlamentarische System, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1921, Bd. 41, S. 257–363
- Scheuner, Ulrich, Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Festschrift für Adolf Arndt, Hrsg. Horst Ehmke/Carlo Schmid/Hans Scharoun, Frankfurt am Main 1969, S. 385–404
- Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung. Zur Theorie der Volksvertretung in Deutschland 1815/1848, in: Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, Hrsg. Karl Bosl, Berlin 1977, S. 297–340