

HERBERT WILLE

**DER PARLAMENTARISCHE CHARAKTER DER REGIERUNG
UND DIE AMTSENTHEBUNG IN DER GELTENDEN VERFASSUNG**

LIECHTENSTEIN-INSTITUT, BENDERN, 20. DEZEMBER 2002

I. Einleitung

Eine der zentralen Forderungen, die die Debatte über die Revision der Verfassung 1921 beherrschten, war die „Parlamentarisierung“ der Regierung,¹ die bis anhin völlig im Machtbereich des Fürsten stand. Das Ergebnis ist ein Kompromiss, wie er in Art. 80 der Verfassung Eingang gefunden hat. Er gab zu verschiedenen Deutungen Anlass.² Am überzeugendsten ist die Auslegung von Dietmar Willoweit³, dessen Sichtweise vornehmlich an Art. 2 der Verfassung anknüpft. Diese Bestimmung macht die Verfassungsänderung deutlich, die gegenüber dem Verfassungsregime von 1862 stattgefunden hat.⁴ Dietmar Willoweit ist der Ansicht, dass nur Landtag und Fürst gemeinsam die Regierung, die sie einvernehmlich für eine Amtsdauer von vier Jahren bestellt haben, vorzeitig abberufen können. Er begründet dies wie folgt:

„Die liechtensteinische Verfassung aus dem Jahre 1921 hat in Art. 2 die ‘Staatsgewalt‘ ausdrücklich ‚im Fürsten und im Volk verankert‘ und ihre Ausübung beider nach Massgabe der Verfassung übertragen. Das ‚Recht‘ des Landesfürsten ‚an der Staatsgewalt‘, von dem Artikel 7 der Verfassung spricht, äussert sich vor allem in zwei Verfassungsgrundsätzen: gemäss Artikel 9 bedarf jedes Gesetz ‚zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten‘, und gemäss Artikel 79 Abs. 2 werden Regierungschef und Regierungsräte ‚vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage auf dessen Vorschlag ernannt‘. Im Falle des parlamentarischen Vertrauensverlustes kann der Landtag gemäss Artikel 80 ‚beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen‘. Diese Bestimmungen sind Ausdruck eines Bemühens um Gleichgewicht zwischen dem monarchischen und dem demokratisch-

¹ Josef Peer spricht in diesem Zusammenhang vom „parlamentarischen Charakter der Regierung“; so in seinem Bericht vom 18. April 1921 an Josef Ospelt, S. 25, der mit „Die Revision der Verfassung im Fürstentum Liechtenstein“ betitelt ist (Privatarchiv Nachlass Josef Ospelt); auch zitiert bei Rupert Quaderer, Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, S. 105 ff. (133).

² Die wichtigsten davon sind bei Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil), in: Ders. (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, S. 15 ff. (79 f.) und ders., Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9, Vaduz 1981, S. 22, und bei Walter Kieber, Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921 (wie vorhin), S. 289 ff. (296 ff. und 317) erwähnt, der sich der Auffassung des Kommissionsberichts der Landtagskommission vom 15. Januar 1965 betreffend die Verfassungsänderung, in: Landtagsprotokoll 1964 II als Beilage für die Landtagssitzung vom 3. Februar 1965, anschliesst. Zu diesem Kommissionsbericht ausführlich hinten II/1g. Vgl. auch die Stellungnahme der Regierung an den Landtag vom 26. November 2002 zu den anlässlich der ersten Lesung der Regierungsvorlage betreffend die Abänderung der Verfassung aufgeworfenen Fragen Nr. 135/2002, S. 38 ff.

³ Dietmar Willoweit, Fürstenamt und Verfassungsordnung, in: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, 2. Aufl., Vaduz 1988, S. 487 ff. (509 f.); siehe auch Alexander Ignor, Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, in: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung (wie vorhin), S. 465 ff. (484).

⁴ Vgl. Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (Anm. 2), S. 79 f.; siehe auch Herbert Wille, Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921 (Anm. 2), S. 141 ff. (187); a. M. Ernst Pappermann, Der Amtsenthebungsantrag – parlamentarisches System oder konstitutionelle Monarchie in Liechtenstein, in: JBl. 1970, S. 607 ff. (610), der mit seinem Deutungsversuch dem Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts verhaftet bleibt, indem er als oberste Interpretationsregel noch immer das Prinzip der „monarchischen Prärogative“ heranzieht und sich dabei vorwiegend auf das Schrifttum der Ära des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts beruft.

parlamentarischen Verfassungselement. Dies gilt bei näherem Hinsehen auch für das in Artikel 80 geregelte Misstrauensvotum. Zwar muss nach dem Wortlaut dieser Bestimmung und nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers der Landesfürst dem Antrag des Landtages auf Amtsenthebung eines Regierungsmitgliedes nicht stattgeben. Damit ist der Fortbestand einer nicht mehr vom Vertrauen des Landtages getragenen Regierung denkbar. Nach der einverständlichen Berufung der Regierung kann der Konsens zwischen Landtag und Landesfürst also ohne unmittelbare Rechtsnachfolge zerbrechen. Aber dasselbe gilt auch für den Fall, dass der Landesfürst einer Regierung sein Vertrauen entziehen wollte. Er hat keine Möglichkeit, diese gegen den Willen des Landtages zu entlassen. Die Verfassung hat der Regierungsstabilität den Vorrang eingeräumt und das Einvernehmen zwischen Landtag und Landesfürst über die Person des einzelnen Regierungsmitgliedes nur für den Zeitpunkt seiner Berufung zwingend gefordert.

Das Gleichgewichtsstreben, wie es in den erörterten Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck kommt, ist eine Konsequenz, ja ein Spiegelbild des Entstehungsprozesses der liechtensteinischen Verfassung....“

Gerard Batliner⁵ hat diese Überlegungen aufgegriffen und thematisiert. Er ist dabei hauptsächlich nach der grammatikalischen und systematischen Auslegungsmethode vorgegangen und hat dadurch diesen Neuanatz vertieft, so dass heute die Stellung der Regierung im Verfassungsgefüge und die Regelung der Amtsenthebung der Regierung in Art. 80 der Verfassung inhaltlich an Bestimmtheit gewonnen haben. Der Begriff „parlamentarisch“ in Art. 2 in Verbindung mit Art. 79 und 80 der Verfassung weist nach seiner Ansicht auf das parlamentarische Regierungssystem hin, wo die Regierung im personalen Bestand von der Parlamentsmehrheit abhängig ist. Aber es sei gemäss Art. 2 der Verfassung, wiederum kein reines parlamentarisches System, sondern ein solches der konstitutionellen Erbmonarchie auf parlamentarischer Grundlage.⁶

Im folgenden Beitrag geht es darum, die dem Verfassungsverständnis zugrundeliegenden Bestrebungen und Überlegungen aufzuzeigen und sie anhand der einzelnen Verfassungsschritte freizulegen. Dabei werden die einschlägigen Verfassungsbestimmungen in entstehungszeitlicher Hinsicht einer Betrachtung unterzogen und sie zu den bisher praktizierten Auslegungsmethoden und den daraus gewonnenen Erkenntnissen in Bezug gestellt. Die Einsicht in die historische Prägung der Verfassung wie auch die Kenntnis ihrer geschichtlichen Grundlagen lassen Wesen und Eigenart der Regelung deutlich hervortreten, die die Verfassung für die Amtsenthebung der Regierung und der einzelnen Regierungsmitglieder getroffen hat.

Eine Thematisierung dieser Frage ist auch von aktuellem Interesse, da sie Gegenstand der anstehenden Verfassungsrevision ist, und es Ziel der Verfassungsinitiative des Fürstenhauses ist, eine grundlegende Systemänderung herbeizuführen.

⁵ Vgl. Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (Anm. 2), S. 77 ff. und insbesondere Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz 1998, Rdnr. 36 ff. und Rdnr. 56 ff. insbesondere 61 ff.

⁶ Vgl. Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (Anm. 2), S. 79.

II. Entstehungsgeschichte

1. Texte

Die verfassungsgeschichtlichen Vorläufer der hier in Betracht kommenden Art. 2, 79 und 80 der Verfassung bilden die Grundlage, auf der eine historische Auslegung und eine sich daran anschließende eingehende Analyse vorgenommen werden kann. Die Verfassungsdokumente zeichnen ein zuverlässiges Bild vom Inhalt und Fortgang der Verfassungsbestrebungen und tragen wesentlich zum Verständnis des Verfassungsrechts bei.

a) Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918

„1. Die Regierung des Landes hat aus dem vom Landesfürsten im Einvernehmen mit dem Landtage zu ernennenden Landesverweser und zwei durch den Landtag zu wählenden Regierungsräten zu bestehen.

2.

3. Wenn ein Mitglied der Regierung durch die Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so ist der Landtag berechtigt, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Regierungsfunktionärs zu beantragen.

..... “

Auslöser dieses Landtagsbeschlusses ist die Regierungskrise vom 7. November 1918, in deren Verlauf es zur Wahl des Vollzugausschusses und zur Demission von Landesverweser Baron von Imhof gekommen war.⁷ Schon am 14. Oktober 1918 hatten vier Volkspartei-Abgeordnete einen Antrag auf „Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung“ im Landtag eingebracht. Er lautete: „Die Bestellung der beiden Landräte (Regierungsräte) und ihrer Stellvertreter hat nur im ausdrücklichen Einvernehmen mit dem Landtage und aus Personen zu erfolgen, die dessen Vertrauen genießen. Sie haben von der Regierung zurückzutreten, wenn sie dieses Vertrauen nicht mehr besitzen...“ Nach den Vorstellungen von Wilhelm Beck sollte die Regierung „vollkommen auf den Boden des Parlamentarismus gestellt werden“. Zum direkten Wahlrecht, das am 21. Januar 1918⁸ eingeführt worden ist, gehöre im Sinne einer „konsequenten Fortführung des Ausbaus der Volksrechte“ eine parlamentarische Regierung. Das hätte bedeutet, dass die Regierung in ihrem Bestand und folglich auch in ihrer Tätigkeit vom Vertrauen des Landtages abhängig würde. Nach bisherigem Verfassungsrecht von 1862 wurden die Regierungsmitglieder (Landesverweser und zwei Landräte) allein vom Landesfürsten bestellt bzw. ernannt und auch abberufen.

Der Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918, dem Fürst Johann II. die landesfürstliche Zustimmung erteilt hat, stellt als Ergebnis eine vorläufige Leitlinie grundsätzlicher Art dar. Nicht zu übersehen ist, dass der Landtagsbeschluss vermittelnden Charakter hat. Im Forderungskatalog der Reformkräfte nimmt die Stellung des Landtages und der Regierung einen prominenten Platz ein. Es geht um die Stärkung des Landtages und der Regierung in einem zukünftigen monarchischen Staat, wobei dessen Ausgestaltung noch näher zu definieren ist. Fest steht jedenfalls, dass man an einem Wendepunkt angelangt war. Was die

⁷ Vgl. Rupert Quaderer, Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921 (Anm. 1), S. 113 ff. und Herbert Wille, Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921 (Anm. 4), S. 170 ff.

⁸ Gesetz vom 21. Jänner 1918 betreffend die Abänderung der Landtagswahlordnung, LGBl 1918 Nr. 4.

Regierung betrifft, soll der Landtag sowohl bei der Ernennung als auch bei der Abberufung ein Mitspracherecht erhalten. Die Regierung soll in ihrer Amtsführung vom Vertrauen des Volkes und des Landtages („Volksvertretung“) getragen sein. Das Volk und der Landtag sollen bei der Ernennung und Abberufung der Regierung eine mitentscheidende Rolle spielen. Dieses Zugeständnis an die Reformkräfte beinhaltet eine klare Abkehr vom bisherigen System der alleinigen Ernennung und Abberufung der Regierung durch den Fürsten und bedeutet einen Schritt hin zum parlamentarischen Regierungssystem.

b) Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck vom Februar 1919

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

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

Art. 60.... Der Landammann wird auf Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt, die beiden Regierungsräte und ihre Stellvertreter werden vom Landtage aus der wahlfähigen Bevölkerung des Fürstentums gewählt....“

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

Wie die Reformkräfte die zukünftige Monarchie definieren und die Bestellung und Abberufung der Regierung regeln wollen, beantwortet dieser Verfassungsentwurf. Er ist als Zielvorstellung zu betrachten. Die Reformkräfte brauchen sich im Unterschied zu den konservativen Kreisen keine Zurückhaltung aufzuerlegen. Sie kennen die Schwachpunkte des bisherigen Verfassungsrechts und –systems und formulieren daher, was und wie sie es geändert haben wollen. Der Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck ist in der Aussage klarer gehalten als der diesbezüglich offenere Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918. Es überrascht nach dem Gesagten auch nicht, dass er in den hier interessierenden Punkten über den vom Landtagsbeschluss gesteckten Rahmen hinausgeht. Der Verfassungsentwurf hat das parlamentarische Regierungssystem im Blick.

Entscheidend neu ist die Umgestaltung der konstitutionellen Monarchie in eine „demokratische“. Dem entspricht in Art. 62 die parlamentarische Regierungsweise. Danach hat eine Regierung zurückzutreten, wenn sie das Vertrauen der Volksvertretung verliert. Die gleiche Formulierung findet sich im Übrigen auch in Ziffer I/8 des Programms der christlich-sozialen Volkspartei von 1919.⁹ Demgegenüber hat Ziffer 3 des Landtagsbeschlusses vom 10. Dezember 1918 Eingang in Ziffer I/5 des Programms der Fortschrittlichen Bürgerpartei von 1919 gefunden.¹⁰ Die Bürgerpartei befürwortet zwar eine Änderung des Regierungssystems, doch muss ein „parlamentarisches Regierungssystem“ in welcher Form auch immer, den „eigentlichen (liechtensteinischen) Verhältnissen“ angepasst sein.¹¹ Das heisst mit anderen Worten, dass der Bürgerpartei in diesem Punkt der Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck zu weit geht.

⁹ Abgedruckt in: Oberrheinische Nachrichten vom 27. März 1920.

¹⁰ Abgedruckt in: Liechtensteiner Volksblatt vom 4. Januar 1919.

¹¹ Liechtensteiner Volksblatt Nr. 45, 8. November 1918; vgl. auch Herbert Wille, Regierung und Parteien. Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921, LPS 6, Vaduz 1976, S. 59 ff. (101 f.).

c) Schlossabmachungen vom 11. bzw. 13. September 1920¹²

„1. Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Monarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volk verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen der Verfassung ausgeübt.

3. Die dem Fürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung besteht aus dem Landammann als Vorsitzendem und zwei Regierungsräten mit ebensovielen Stellvertretern. Der Landammann und sein Stellvertreter werden vom Fürsten einvernehmlich mit dem Landtag über dessen Vorschlag ernannt. Die Regierungsräte und ihre Stellvertreter werden vom Landtage unter Berücksichtigung beider Landschaften gewählt.....

Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so ist der Landtag berechtigt, beim Landesfürst die Enthebung des betreffenden Regierungsfunktionärs zu beantragen....“

Die Schlossabmachungen wurden massgebend von den Reformkräften bzw. von der Volkspartei mitbestimmt, auch wenn sie sich mit ihren Vorstellungen nicht haben gänzlich durchsetzen können und Zugeständnisse haben machen müssen. Das betrifft auch die andere Seite. Jedenfalls konnte die Volkspartei hinter dem Ergebnis stehen, was bedeutet, dass ihre Postulate Gehör und im Text Niederschlag gefunden haben. Die Bürgerpartei sah sich ausgegrenzt und drang auf Nachbesserungen, die sie dann in der Verfassungskommission des Landtages anbrachte.

Die Schlossabmachungen bilden die Vorlage für den Regierungsentwurf. Sie stellen in den Punkten 1 und 3 einen Ausgleich zwischen dem Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 und dem Verfassungsvorschlag von Wilhelm Beck dar, wobei die mitgestaltende Stellung des Landtages bei der Bestellung der Regierung im Sinne des Regierungsentwurfs von Wilhelm Beck auf ein Vorschlagsrecht erweitert und bei der Abberufung der Regierung die Regelung des Landtagsbeschlusses vom 10. Dezember 1918 beibehalten wurde. Den Forderungen der Volkspartei kam man auch insoweit entgegen, als die konstitutionelle Monarchie auf eine „demokratische und parlamentarische Grundlage“ gestellt wurde. Die Volkspartei-Vertreter erklärten im Nachgang zu diesen Abmachungen, dass die Regierung zukünftig als „parlamentarische“ zu bezeichnen sei.¹³ Eine „Parlamentarisierung“ der Regierung, wonach diese zurückzutreten hätte, wenn sie das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, hat sich jedoch nicht durchsetzen können. Im Lichte von Ziffer 1, der als „Grundlage“ zum Verständnis der Abberufungsregelung beigezogen werden muss, kann man davon sprechen, dass das Vorhaben einer „parlamentarischen“ Regierung nicht nur fortgeschrieben worden, sondern auch gestärkt aus den Verfassungsberatungen hervorgegangen ist. Denn die „konstitutionelle Monarchie“ wurde ausdrücklich auf eine „demokratische und parlamentarische Grundlage“ abgestützt.

¹² Publiziert in: Vaterländische Union (Hrsg.), Die Schlossabmachungen vom September 1920. Studien und Quellen zur politischen Geschichte des Fürstentums Liechtenstein im früheren 20. Jahrhundert, Vaduz 1996, S. 71-93.

¹³ Rupert Quaderer (Anm. 1), S. 131. Siehe dazu auch die Stellungnahme von Josef Peer (Anm. 1), S. 25.

Die „Parlamentarisierung“ der Regierung war bei allen Verfassungskräften unbestritten. Nicht einig war man sich über das Mass der „Parlamentarisierung“, da der Fürst der andere Part bei der Bestellung und Abberufung der Regierung ist. Massgebend ist, wie dies schon im Landtagsbeschluss vom 10. Dezember 1918 von den Reformkräften gewollt und ihnen zugestanden wurde, dass die Regierung in der Ausübung ihrer Amtsgeschäfte das Vertrauen des Volkes und des Landtages geniessen muss, also in dieser Frage allein von ihnen abhängig ist. Entschieden wird darüber in einer Volksabstimmung oder mit einem Landtagsbeschluss. Das meint die „demokratische und parlamentarische Grundlage“. Es bedarf auch hier wie bei der Bestellung der Regierung zuerst eines Antrages des Landtages und letztlich eines Zusammengehens von Volk bzw. Landtag und Fürst, da er diesen Antrag ablehnen kann.

d) Regierungsvorlage 1921

„§ 2. Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; ...

§ 79. Die Regierung besteht aus dem Landammann und zwei Regierungsräten und ebensovielen Stellvertretern für den Verhinderungsfall. Der Landammann und sein Stellvertreter werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag über dessen Vorschlag aus der wahlfähigen Bevölkerung des Fürstentums ernannt. Beide müssen gebürtige Liechtensteiner sein.

Die beiden Regierungsräte und ihre Stellvertreter werden vom Landtage aus der wahlfähigen Bevölkerung des Fürstentums unter gleichmässiger Berücksichtigung beider Landschaften gewählt; ihre Wahl unterliegt der Bestätigung durch den Landesfürsten.

Der Landtag hat in seiner ersten Sitzung den Vorschlag auf Ernennung des Landammanns und seines Stellvertreters zu erstatten und die Wahl der Regierungsräte und ihrer Stellvertreter vorzunehmen....

§ 80. Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so kann der Landtag, unbeschadet seines Rechtes auf Erhebung der Klage vor dem Staatsgerichtshofe, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Funktionärs beantragen“.

Der Verfasser ist Landesverweser Josef Peer, der vom Fürsten mit der Ausarbeitung der Verfassung beauftragt worden war. Er war seinerzeit einer der bedeutendsten Persönlichkeiten des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes und ein ausgewiesener Kenner des österreichischen Staats- und Verwaltungsrechts.¹⁴ Er hat sich bei der Abfassung an die Vorgaben bzw. an die getroffenen Abmachungen gehalten. Das gilt auch für die Regelung der Amtsenthebung der Regierung und deren starken parlamentarischen Einschlag, über den er sich im Klaren war, wie dies aus seinen diesbezüglichen Äusserungen hervorgeht. Bei der Wahl der Regierungsräte glaubte er jedoch insofern eine Ausnahme machen zu müssen, als er sie der Bestätigung durch den Landesfürsten unterwarf. Wie er in seinem Schreiben vom 18. April 1921 an Josef Ospelt¹⁵ festhielt, „geschah dies deshalb, weil die beiden Regierungsräte

¹⁴ Zu Person und Lebenslauf siehe Friedrich Wilhelm Kremzow, Rechtsanwälte als Mitglieder des k. k. Verwaltungsgerichtshofes, in: Friedrich Lehne/Edwin Loebenstein/Bruno Schimetschek (Hrsg.), Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Festschrift zum 100jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes, Wien/NewYork 1976, S. 39 ff. (53 ff.).

¹⁵ Bericht von Josef Peer, Die Revision der Verfassung im Fürstentum Liechtenstein (Anm. 1), S. 25.

Regierungsgeschäfte im vollen Sinne des Wortes zu besorgen haben und in allen parlamentarisch regierten Staaten die Minister vom Staatsoberhaupt bestätigt werden müssen, mag sich auch sonst ihre Bestellung nach rein parlamentarischen Grundsätzen vollziehen“. Eine ausdrückliche Benennung der Regierung als „parlamentarische“, wie sie von den Volkspartei-Vertretern verlangt worden war, hielt er nicht für notwendig. Denn der „parlamentarische Charakter“ der Regierung komme einerseits in § 79 „prägnant“ zum Ausdruck und sei andererseits „in nicht misszuverstehender Weise“ in § 80 enthalten.¹⁶ Er spricht damit die Art und Weise an, in der die Regierung zustande kommt und in der sie abberufen und entlassen bzw. ihr das Vertrauen entzogen wird. Eine inhaltliche Änderung an der Regelung, wie sie die Schlossabmachungen festgelegt hatten, hat er nicht vorgenommen. Er hat § 80 nur insoweit geändert und ergänzt, als in einem Einschub dem Landtag sein Recht „auf Erhebung der Klage vor dem Staatsgerichtshof“ gesichert bzw. vorbehalten bleibt.

e) Verfassungskommission

Die Verfassungskommission, in der die konservativen Kräfte die Oberhand hatten, hat in ihren Sitzungen vom 15. und 18. März 1921¹⁷ beschlossen:

„In § 2 ist nach den Worten „parlamentarischer Grundlage“ in Klammer beizufügen: §§ 79 und 80.

§ 79 wird in der bisherigen Fassung abgelehnt und folgende neue Formulierung beschlossen: Die Regierung besteht aus dem Regierungschef, dessen Stellvertreter und zwei Regierungsräten mit ebensovielen Stellvertretern für den Verhinderungsfall.

Der Regierungschef und sein Stellvertreter werden vom Landesfürsten im Einvernehmen mit dem Landtag ernannt. Für die Stelle des Regierungschefs hat bei ihrer Neubesetzung in erster Linie ein gebürtiger Liechtensteiner in Betracht zu kommen, der die Fähigkeiten für dieses Amt besitzt und das Vertrauen des Volkes (§ 45) genießt.

....

Der Landtag hat in seiner ersten Sitzung die Wahl der Regierungsräte und ihrer Stellvertreter vorzunehmen; sie unterliegt der Bestätigung durch den Landesfürsten.

Die Amtsdauer des Regierungschefs-Stellvertreters, der Regierungsräte und ihrer Stellvertreter fällt mit jener des Landtages zusammen; bis zur Neubestellung haben sie ihr Amt verantwortlich weiterzuführen“.

In § 2 der Verfassung sollte durch den neuen Wortlaut, der anschliessend an den Satzteil „auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“ die Ergänzung „(§§ 79 und 80)“ enthält, klar gestellt werden, was unter dem Begriff „parlamentarisch“ zu verstehen ist und gleichzeitig der parlamentarische Charakter der Regierung betont werden.¹⁸ Art. 2 Satz 1

¹⁶ So in seinem Bericht vom 18. April 1921 an Josef Ospelt (Anm. 1), S. 24 f., auch zitiert bei Rupert Quaderer (Anm. 1), S. 132 f.

¹⁷ Siehe Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission, Berichterstatter Dr. Eugen Nipp, LLA RE 1921/963.

¹⁸ So Rupert Quaderer (Anm. 1), S. 133.

bildet so eine Einheit und verweist gleichzeitig auf § 79 (Bestellung der Regierung) und 80 (Amtsenthebung der Regierungsmitglieder).

§ 80 blieb unverändert, während sich § 79 gewichtige Abstriche gefallen lassen musste. Bei der Bestellung der Regierung sind von der Verfassungskommission „Eingriffe zugunsten der konservativen Kräfte“ vorgenommen worden. Das Vorschlagsrecht des Landtages wurde fallengelassen und die Wahl der Regierungsräte an die Bestätigung des Landesfürsten gebunden. Damit waren an der Regierungsvorlage Korrekturen inhaltlicher Art angebracht worden, die sie auf den Stand des Landtagsbeschlusses vom 10. Dezember 1918 zurückversetzten.

Es ist in dieser Hinsicht der Hinweis von Josef Peer von Interesse, dass im Zusammenhang mit der Neubesetzung der Stelle des Regierungschefs neben den Fähigkeiten für dieses Amt auch das Vertrauen des Volkes eine Rolle spielt, so dass der Klammerverweis auf § 45 bezwecke, die Beantwortung dieser Frage „dem Landtag als dem gesetzmässigen Organe der Gesamtheit der Landesangehörigen zu überlassen und es so entbehrlich zu machen, dass jedesmal, so oft die Stelle eines Regierungschefs neu zu besetzen ist, eine Volksabstimmung stattfindet“.¹⁹ Daraus darf der Schluss gezogen werden, dass im Zusammenhang mit der Bestellung und Abberufung der Regierung, das „Vertrauen des Volkes bzw. des Landtages“ ein wesentliches Element im entsprechenden Verfahren darstellt, wie dies schon in den Schlossabmachungen zum Ausdruck gekommen war und hier auch von der Verfassungskommission so gesehen wird. Denn sie belies – wie gesagt - § 80 unverändert. Sie hat also diese Bestimmung nicht nur gutgeheissen, sondern sie auch in einen direkten Bezug zur „demokratischen und parlamentarischen Grundlage“ gesetzt. Das heisst, dass insbesondere dieser Aspekt bei der Bestellung und Abberufung der Regierung zum Tragen kommen muss.

f) Verfassung 1921

„Art. 2. „Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80);.....

Art. 79 ... Der Regierungschef und sein Stellvertreter werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage über dessen Vorschlag aus der wahlfähigen Bevölkerung des Fürstentums ernannt...

Die beiden Regierungsräte und ihre Stellvertreter werden vom Landtage aus der wahlfähigen Bevölkerung des Fürstentums unter gleichmässiger Berücksichtigung beider Landschaften gewählt; ihre Wahl unterliegt der Bestätigung durch den Landesfürsten....

Art. 80. Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so kann der Landtag, unbeschadet seines Rechtes auf Erhebung der Klage vor dem Staatsgerichtshofe, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Funktionärs beantragen“.

Der Landtag hat in seiner Sitzung vom 24. August 1921 in Art. 79 das Vorschlagsrecht des Landtages bei der Bestellung der Regierung (Regierungschef und Stellvertreter) – wie in den Schlossabmachungen festgelegt und in der Regierungsvorlage vorgesehen – wieder aufgegriffen und kommentarlos in den Verfassungstext übernommen. Er ist der

¹⁹ Bericht von Josef Peer (Anm. 1), S. 35.

Verfassungskommission nicht gefolgt und bekennt sich auch in diesem wichtigen Punkt zu der weitgehenden „Parlamentarisierung“ der Regierung. Auch die Hinweise auf die „Fähigkeiten“ für das Amt des Regierungschefs und die Verquickung dieses Amtes mit dem „Vertrauen des Volkes“ wurden fallengelassen,²⁰ da dies bei der Wahl bzw. beim Vorschlag zur Ernennung durch den Landesfürsten vorausgesetzt wird. Das „Vertrauen des Volkes“ findet hingegen in Art. 80 wie bisher Erwähnung, da es bei der Amtsenthebung eine bedeutsame Rolle spielt. Die Regelung der Amtsenthebung in Art. 80 ist unverändert geblieben.

g) Verfassungsänderung 1965

„Art. 79.... Der Regierungschef und die Regierungsräte werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage auf dessen Vorschlag ernannt. In gleicher Weise ist für den Regierungschef und die Regierungsräte je ein Stellvertreter zu ernennen,....(Abs. 2)...

Art. 80. Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages verliert, so kann dieser, unbeschadet seines Rechts auf Erhebung der Anklage vor dem Staatsgerichtshof, beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen“.

Diese Verfassungsrevision geht auf eine Initiative der Vaterländischen Union (VU) zurück. Sie wurde in der Landtagssitzung vom 28. Dezember 1963 eingebracht und hat die Änderung der Art. 79, 81 und 94 der Verfassung zum Gegenstand. Zu Art. 80 erfolgte kein Änderungsvorschlag inhaltlicher Natur. Die Landtagskommission spricht in ihrer Vorlage vom 15. Januar 1965²¹ von einer „textlichen Änderung“ dieser Verfassungsbestimmung, die auf ihren Inhalt keine Auswirkungen hat. Es sind die Worte „des Volkes und“ gestrichen worden, nachdem kein verfassungsrechtliches Verfahren besteht, um den Vertrauensverlust seitens des Volkes zu eruieren. Im Übrigen sind terminologisch die Begriffe „Funktionärs“ durch „Regierungsmitgliedes“ und „Klage“ durch „Anklage“ und die Worte „Rechtes“ durch „Rechts“ sowie „Staatsgerichtshofes“ durch „Staatsgerichtshofs“ ersetzt worden.

In Bezug auf Art. 80 besteht der Kommissionsbericht ausschliesslich aus folgenden Bemerkungen:

„§ 2 des Entwurfes beinhaltet lediglich eine textliche Änderung des Art. 80 der Verfassung. Inhaltlich war eine Abänderung deshalb nicht notwendig, weil aus der heutigen Formulierung schon klar zum Ausdruck kommt, dass die Regierung bzw. jedes einzelne Regierungsmitglied während der gesamten Amtsperiode das Vertrauen des Landesfürsten und des Landtages haben muss. Wenn auch nur ein Teil – der Landesfürst oder das Parlament – der Regierung oder einem Regierungsmitglied das Vertrauen entzieht, hat eine Amtsenthebung stattzufinden. Diese Regelung entspricht der Systematik der Bestellung der Regierung.“

²⁰ Eine solche Volksabstimmung fand am 28. März 1921 über den Verbleib von Josef Peer als Regierungschef statt. Siehe dazu Herbert Wille, Landtag und Wahlrecht im Spannungsfeld der politischen Kräfte in der Zeit von 1918-1939, LPS 8, Vaduz 1981, S. 59 ff. (90 f.).

²¹ Vgl. Kommissionsbericht und Kommissionsvorlage als Beilagen für die Landtagssitzung vom 3. Februar 1965 in: Landtagsprotokoll 1964 II.

Weitere Darlegungen enthält der Bericht nicht. In der Landtagssitzung vom 3. Februar 1965²² wurden der vorgenannte Kommissionsbericht und die Kommissionsvorlage im Wortlaut verlesen und die Kommissionsvorlage verabschiedet. Eine Wortmeldung erfolgte weder in der 2. noch in der 3. Lesung. Diese Bemerkungen zur Kommissionsvorlage wurden nicht Verfassungsrecht. Dazu hätte es einer authentischen Interpretation bedurft, wie dies beispielsweise bei dem von der Verfassung verwendeten Begriff „Landesangehörige“ der Fall gewesen ist.²³ Dies hätte bedeutet, dass der Wortlaut der Auslegung als authentische, rechtssatzmässige Interpretation gemäss Art. 111 Abs. 2 der Verfassung hätte vom Landtag beschlossen, vom Fürsten sanktioniert, vom Regierungschef gegengezeichnet und im Landesgesetzblatt publiziert werden müssen. Es kann bezüglich der Auslegung von Art. 80 auch nicht von einer verbindlichen „Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage“ (im Sinne von Art. 112 der Verfassung) gesprochen werden. Eine solche „Übereinkunft“ kann nicht informell getroffen werden. Sie hätte der formellen authentischen Interpretation gemäss Art. 111 Abs. 2 der Verfassung durch den Verfassungsgesetzgeber bedurft.²⁴

Die Auffassung, die der Kommissionsbericht vertritt, ist aus entstehungszeitlicher Sicht – wie dargelegt – nicht haltbar und hält auch – wie noch aufzuzeigen sein wird – einer weiteren vertieften und methodologisch adäquaten Verfassungsauslegung nicht stand.

Sie wird auch durch die Staatspraxis widerlegt, wie die Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit zeigen. Am 27. Oktober 1992 richtete der Fürst in einer Aussprache mit der Regierung auf Schloss Vaduz an sie das Ultimatum, entweder den von ihr geplanten Volksabstimmungstermin über das EWR-Abkommen vor dem entsprechenden Abstimmungstermin der Schweiz anzusetzen²⁵ oder zurückzutreten²⁶. Andernfalls werde der Fürst den Landtag auflösen,²⁷ die Regierung abberufen und mit Notrecht regieren, bis eine

²² Landtagsprotokoll 1964 II, S. 566-571.

²³ Vgl. Verfassungsgesetz vom 17. Dezember 1970 betreffend die authentische Interpretation des Begriffs „Landesangehörige“, LGBI 1971 Nr. 22; LR 101.

²⁴ Vgl. StGH 1995/25, Beschluss vom 23. November 1998, LES 3/1999, S. 141 (148/Ziffer 5.4); vgl. auch Gerard Batliner, Die Verfassungsvorschläge des Fürsten (vom 1. März 2001). Ein Diskussionsbeitrag, vom 9. August 2001, Rdnr. 32 und 35 f. Für den in der Stellungnahme der Regierung (Anm. 2), S. 42 f. und 46, eingenommenen Standpunkt zur Interpretation des Kommissionsberichts gibt es in den Materialien keine Anhaltspunkte. Er findet auch bei Walter Kieber, Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung (Anm. 2), S. 297, der der Auffassung der Landtagskommission zuneigt, keine Stütze. Er spricht dort lediglich von einer „vierten Auffassung, die von einer Landtagskommission anlässlich der Novellierung von Art. 80 und einer Reihe anderer Artikel der Verfassung im Jahre 1965 vertreten und in einem Kommissionsbericht festgehalten wurde“.

²⁵ Das Schreiben des Fürsten vom 27. Oktober 1992 an den Regierungschef lautete: „Gemäss Artikel 92 der Verfassung beauftrage ich die Regierung, die vom Landtag beschlossene Volksabstimmung über das EWR-Abkommen am 21. und 22. November 1992 durchzuführen“.

²⁶ In der Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes Nr. 467 vom 27. Oktober 1992 heisst es u. a.: „Seine Durchlaucht der Landesfürst hat der Regierung am 27. Oktober 1992 das Ultimatum gestellt, entweder seinem Wunsch nach Anberaumung einer Volksabstimmung über das EWR-Abkommen vor der Schweiz zu akzeptieren oder zurückzutreten oder in Kauf zu nehmen, dass er den Landtag auflöse und die Regierung entlasse,“

²⁷ Das Schreiben des Fürsten vom 26. Oktober 1992 an den Landtagspräsidenten hatte folgenden Inhalt: „Gemäss Artikel 48 der Verfassung berufe ich den Landtag auf Mittwoch, den 28. Oktober, 17.00 Uhr, ein, um ihn aufzulösen, da ich das Vertrauen in Landtag und Regierung verloren habe“. Dazu sah sich der Fürst veranlasst, da die Regierung nach wie vor das Vertrauen des Landtages genoss, so dass er von sich aus die Regierung nicht abberufen konnte. Hätte er dieses Recht gehabt, hätte er nicht den Weg über die Landtagsauflösung beschreiten müssen. Der Landtag, der vom Volk gewählt wird, steht nicht in einem Vertrauensverhältnis zum Fürsten. Der Landtag ist als Repräsentant des Volkes nur auf dessen Vertrauen angewiesen.

neue Landtagswahl stattgefunden hätte und eine neue Regierung bestellt wäre. Die Regierung lehnte den Rücktritt ab und setzte daraufhin nach Abwägung der Umstände in einer besonderen Sitzung den Abstimmungstermin auf den 11. und 13. Dezember 1992 fest. Ein Rücktritt der Regierung auf Aufforderung des Fürsten erfolgte nicht.²⁸

Das Beispiel aus dem Jahre 1993 betrifft die Stellung des Landtages im Amtsenthebungsverfahren. Auch er sollte nicht allein die Regierung abberufen können. In einer dringlich einberufenen Landtagssitzung vom 14. September 1993²⁹ beschloss der Landtag, beim Landesfürsten die Amtsenthebung des damaligen Regierungschefs zu beantragen. Der Fürst lehnte daraufhin die Amtsenthebung des Regierungschef ab.³⁰ Dagegen löste er den Landtag auf.

2. Zusammenfassende Analyse

a) Bedeutung von Art. 2 sowie zusammen mit Art. 80 der Verfassung

Zum Verständnis der Regelung der Bestellung und Abberufung der Regierung in Art. 79 und 80 der Verfassung ist Art. 2 der Verfassung heranzuziehen, der in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist. Danach ist die konstitutionelle Monarchie auf eine demokratische und parlamentarische Grundlage gestellt worden. Sie basiert von nun an auch auf der Demokratie und dem Parlamentarismus. Dass dies bewusst gewollt und beabsichtigt gewesen ist, belegen die Verfassungsmaterialien. Es ist zu einer gegenüber der Verfassung von 1862 einschneidenden Beschränkung der monarchischen Gewalt, d.h. zu einer Teilung der Staatsgewalt zwischen Fürst und Volk gekommen. Das bisherige Verfassungssystem wurde nicht mehr fortgeschrieben.

Stellt man dies bei der Bestellung und Abberufung der Regierung in Rücksicht, bei denen die beiden Staatsorgane, Fürst und Volk (Landtag als dessen Repräsentant) mitbeteiligt sind, stellt man auf der einen Seite fest, dass der Vorschlag für die Ernennung bzw. der Antrag für die Abberufung der Regierung bzw. eines Regierungsmitgliedes vom Landtag ausgeht, ein entsprechendes Tätigwerden des Landtages voraussetzt, damit es zu einer Ernennung bzw. Abberufung der Regierung bzw. eines Regierungsmitgliedes kommen kann. Es bedarf dazu aber auf der anderen Seite auch der Zustimmung des Landesfürsten. Demnach kann es zu einer Ernennung bzw. einer Entlassung der Regierung bzw. eines Regierungsmitgliedes ohne Vorschlag bzw. Antrag des Landtages und ohne Zustimmung des Landesfürsten nicht kommen. Die vorgenannten Beispiele aus der jüngeren Staatspraxis³¹ bestätigen dies: Solange der Fürst einem Misstrauensantrag nicht stattgibt, bleibt die Regierung bzw. das entsprechende Regierungsmitglied im Amt. Es kann nicht zur Entlassung kommen. Das Gleiche gilt auch für den Fall, dass der Landtag keinen Misstrauensantrag stellt. Der Fürst kann nicht von sich aus die Regierung bzw. ein Regierungsmitglied entlassen.

Könnte der Fürst von sich aus die Regierung (jederzeit) entlassen, würde das System, das auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage beruht, seiner Substanz beraubt und

²⁸ Siehe dazu die Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes Nr. 467 vom 27. Oktober 1992; vgl. auch Gerard Batliner, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts (Anm. 5), Rdnr. 103 f.

²⁹ Vgl. Landtagsprotokoll 1993 II, S. 523 ff. (599).

³⁰ Vgl. Landtagsprotokoll 1993 II, S. 603 ff. (608).

³¹ Siehe dazu auch hinten IV.

gewaltenmonistisch vom monarchischen Prinzip absorbiert. Es würde das demokratische und parlamentarische Verfahren unterlaufen.³²

b) Das „Vertrauen“ bzw. die „Regierung“ des Art. 80 der Verfassung

Art. 80 der Verfassung ging in seiner Stammfassung und geht heute noch vom „Vertrauen des Volkes“ bzw. des Landtages aus, wie es dem parlamentarischen Prinzip entspricht, das hier der Verfassungsgeber im Auge hatte. Es wurde eine Stärkung des Volkes und Landtages und ein Ausbau seiner Rechte angestrebt und in der Verfassung auch in dieser Hinsicht verankert. Entscheidend ist, dass die Regierung für ihre Amtsgeschäfte seines Vertrauens bedarf. Es war denn auch und ist in Art. 80 der Verfassung nach wie vor nur vom „Vertrauen“ des Volkes bzw. des Landtages die Rede. Davon könnte man aber nicht mehr sprechen, wenn der Fürst von sich aus, ohne Antrag des Landtages, die Regierung oder ein Regierungsmitglied entlassen könnte. Das war unter dem Verfassungsregime von 1862 der Fall. Damals war die Regierung eine Regierung des Fürsten, d. h. einseitig vom Vertrauen oder Wohlwollen des Fürsten abhängig. Es ist aber nicht zu übersehen und aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung von 1921 zur Genüge bekannt, dass sie keine „fürstliche“ Regierung mehr kennt. Die Verfassung spricht schlicht und einfach von „Regierung“ (Art. 78 ff.).

c) Der sachliche Zusammenhang von Art. 79 und 80 der Verfassung

Berücksichtigt man, dass die Bestellung und Abberufung der Regierung in aufeinanderfolgenden Verfassungsbestimmungen (Art. 79 und 80) geregelt werden, also zueinander in einem systematischen Zusammenhang stehen, ist es folgerichtig, sie auch aus einer Zusammenschau zu verstehen, wie dies die Verfassungsmaterialien auch dartun. So gesehen korrespondiert nämlich dem Vorschlagsrecht auf Ernennung der Regierung das Antragsrecht auf Entlassung der Regierung. Das heisst, dass der Akt des Fürsten, nämlich die Entlassung der Regierung, erst auf den entsprechenden Antrag des Landtages hin folgt, wie dies beim Vorschlagsrecht auf Ernennung der Regierung oder eines Regierungsmitgliedes auch der Fall ist.

d) Fazit

Die Entwicklung ist in Richtung auf eine parlamentarische Regierung gegangen. Die Regierung wird aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich des Fürsten herausgenommen und dem Willen des Volkes unterworfen. Sie wird damit auf eine neue Legitimationsgrundlage gestellt. Damit wird der Forderung der Reformkräfte nach einer „Volksregierung“ Rechnung getragen. Die Regierung ist in erster Linie eine Angelegenheit des Volkes geworden.³³

Der Fürst kann nach der Verfassung nur auf Vorschlag (Ernennung der Regierung) oder Antrag (Amtsenthebung der Regierung) des Landtages handeln. Dies unterstreicht die parlamentarische Idee, die dieser Verfassungskonstruktion zugrunde liegt. Die (einvernehmliche) Ernennung und Abberufung als Staatsakte des Fürsten sind als Instrumente zu betrachten, die im Sinne der konservativen Verfassungskräfte als Barrieren gegen eine vollständige „Parlamentarisierung“ des Regierungssystems aufgebaut worden sind.

So widerspiegelt die Entstehungsgeschichte von Art. 80 der Verfassung auf eindrückliche Weise, dass der Verfassungsgeber für die Amtsenthebung eine Lösung zwischen dem

³² So Gerard Batliner, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts (Anm. 5), Rdnr. 40.

³³ Vgl. Herbert Wille (Anm. 4), S. 186 f.

parlamentarischen System (Abberufung durch den Landtag) und dem konstitutionellen System des 19. Jahrhunderts (Abberufung durch den Fürsten) gewählt hat, indem beide Staatsorgane, ähnlich wie bei der Bestellung der Regierung, auch bei deren Amtsenthebung auf Antrag des Landtages zusammenwirken müssen.

III. Andere Auslegungsmethoden

Auch mit anderen als der historischen Auslegungsmethode, mit denen sich insbesondere Gerard Batliner beschäftigt hat, gelangt man zum selben Ergebnis.

1. Der Wortlaut und der engere Wortsinn

Art. 80 der Verfassung lautet:

„Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages verliert, so kann dieser beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen.“

In diesen Art. 80 der Verfassung darf nach Gerard Batliner³⁴ nicht mehr hineingelesen werden, als der Verfassungstext zulässt. Er führt aus:

„Danach kann der Landtag bei Vertrauensverlust „beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen“. Dass der Fürst einem Landtagsantrag stattgeben müsste, d. h. dass der Landtag im Effekt allein über die Amtsenthebung entscheidet, widerspricht dem Normalverständnis von „beantragen“, mit dem sich das in der Verfassung übliche Verständnis deckt. Nach Duden („Das grosse Wörterbuch“) besagt „beantragen“ auf schriftlichem Wege ersuchen, oder nachträglich fordern, einen Antrag auf etwas stellen oder vorschlagen, dass man etwas Bestimmtes beschliesst. Der damit verwandte Begriff „vorschlagen“ bedeutet soviel wie empfehlen, nahelegen, jemanden für etwas in Frage kommend benennen. Im dualen Verhältnis zwischen Landtag und Fürst verwendet die Verfassung bei Personal- und anderen Geschäften für Anträge seitens des Landtags Begriffe wie „auf Vorschlag“ o.ä. (vgl. Art. 79 Abs. 2 und 3, 97 Abs. 1 und 2, 102 Abs. 3) oder „beantragen“ (eben Art. 80 LV) im allgemein gebräuchlichen Sinne, ohne dass der Fürst verpflichtet wäre, den Anträgen zu folgen, wobei Willkür im Rechtsstaat generell ausscheidet. Die Verfassung statuiert genau, wo einem Antrag ein „Müssen“ folgt (vgl. Art. 63bis) [wonach der Landtag verpflichtet ist, Untersuchungskommissionen zu bestellen, wenn wenigstens ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es beantragt]; ein Volksinitiativ-Gesetzesvorschlag, den der Landtag als Vorschlag nicht annehmen muss, geht bei Ablehnung zwingend vors Volk, weil die Verfassung dies ausdrücklich vorschreibt (Art. 66 Abs. 6 LV)“.

In diesem Zusammenhang sind drei Bemerkungen angebracht. Es fällt auf, dass der Wortlaut von Art. 80 der Verfassung, nur von einem „Mitglied der Regierung“ spricht. Er erfasst selbstverständlich auch die „Regierung“. Dafür sprechen sachlogische Gründe. Es können nämlich auch sämtliche Mitglieder der Regierung, also die Regierung, das Vertrauen verloren haben, so dass der Text zweifellos auch die Regierung meint.

³⁴ Gerard Batliner, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts (Anm. 5), Rdnr. 63.

In Art. 80 der Verfassung ist auch nicht gesagt, dass der Fürst über die Amtsenthebung entscheidet. Dies wird jedoch vorausgesetzt, da der Landtag an ihn einen entsprechenden Antrag stellt. Aus der Antragstellung folgt, soll die Regelung des Art. 80 Sinn machen, dass der Fürst die Befugnis hat, über den Antrag des Landtages zu entscheiden. Zu einem solchen Ergebnis kommt man auch durch einen Analogieschluss, indem man in systematischer Weise vorgeht und auf den unmittelbar vorangehenden Art. 79 Abs. 2 und 3 der Verfassung zurückgreift.³⁵ Hieraus ist ersichtlich, dass der Fürst die Kompetenz hat, im Falle eines Antrags des Landtages zu entscheiden, heisse dies Regierungsmitglieder auf Landtagsvorschlag zu ernennen (Art. 79 Abs. 2 und 3) oder auf Landtagsantrag des Amtes zu entheben (Art. 80). Denn beim Analogieschluss ist Analoges analog und nicht wesentlich anders zu behandeln.³⁶

Dagegen kann dem Text von Art. 80 der Verfassung nicht entnommen werden, dass der Fürst auch die Kompetenz hat, von sich aus und ohne Antrag des Landtages über eine Amtsenthebung zu entscheiden. Er wird in diesem Zusammenhang nur als Adressat eines Antrages des Landtages auf Amtsenthebung eines Regierungsmitgliedes erwähnt. Es ginge deshalb zu weit, ihm eine darüberhinausgehende Stellung bei der Amtsenthebung einzuräumen.

Neben Art. 80 sind auch der Wortlaut von Art. 2 Satz 1 der Verfassung und dessen Wortsinn zu beachten. Art. 2 Satz 1 ist wie folgt gefasst:

„Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80)“.

Das Fürstentum Liechtenstein ist nicht eine Erbmonarchie „und“ bzw. „und/oder“ eine Demokratie, sondern eine Erbmonarchie „auf“ demokratischer und parlamentarischer Grundlage. Die Strukturelemente sind nicht voll verselbständigt, sondern gehören zusammen. Wörtlich gehört zum ersten Satz von Art. 2 der Satzteil „(Art. 79 und 80)“ und damit die Verbindung mit Art. 79 und 80. Das heisst in Bezug auf die Ernennung der Regierung, dass sie vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag „auf“ dessen Vorschlag für eine Amtsperiode von vier Jahren erfolgt (Art. 79 Abs. 2, 3 und 6 LV). Ebenso kann „der Landtag beim Landesfürsten die Amtsenthebung beantragen“. Also kann der Landesfürst nur auf Antrag des Landtages ein Regierungsmitglied vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben.

Auch weitere bedeutsame Staatsgeschäfte erfolgen konsensual, abgesehen vom Bereich der Gerichtsbarkeit, auf die gleiche Weise durch die Monarchie „auf“ demokratischer bzw. parlamentarischer Grundlage, so die Gesetzgebung und Verfassungsgebung und die Bestellung der Richter.

Bei Geschäften, bei denen im Unterschied zu Art. 2 Satz 1 der Verfassung die Demokratie und die Monarchie je getrennte Vollkompetenzen haben oder bei denen nur eine Seite zuständig ist oder bei denen eine abweichende Verfahrensabfolge gilt, ist dies in der Verfassung ausdrücklich geregelt. Als Beispiele können erwähnt werden: die Kompetenz zur je einseitigen Auflösung des Landtages (Art. 48 LV) oder für Bereiche, bei denen nur einer Seite die Kompetenzen zustehen, die Notrechtserlasse (Art. 10 LV), die Niederschlagung von Strafverfahren (Art. 12 LV) und die Erhebung der Ministeranklage (Art. 62 Bst. g LV) oder

³⁵ Vgl. auch vorne II/2c.

³⁶ So Gerard Batliner, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts (Anm. 5), Rdnr. 64.

für Fälle, bei denen eine abweichende Verfahrensabfolge gilt, der Abschluss von Staatsverträgen (Art. 8 LV).

Wortauslegung und staatsstrukturelle und systematische Elemente fliessen hier bereits ineinander.

2. Weitere Elemente der systematischen Auslegung im Besonderen

Nach Art. 79 Abs. 2 und 6 der Verfassung wird die Regierung für eine Amtsdauer von vier Jahren bestellt. Das ist die Regel. Im Verhältnis dazu stellt sich die Amtsenthebung vor Ablauf der Amtsdauer gemäss Art. 80 der Verfassung als Ausnahme dar. Bestünde nur Art. 79 und gäbe es Art. 80 nicht, könnten die Regierungsmitglieder nicht vorzeitig des Amtes enthoben werden. Auch der schweizerische Bundesrat, der für vier Jahre gewählt ist (Art. 175 Abs. 3 BV), kann mangels Abberufungsbestimmung während der Amtszeit nicht abberufen werden. In gleicher Weise können in Liechtenstein die Mitglieder der Kommissionen, die kraft Gesetzes gestützt auf Art. 78 Abs. 3 der Verfassung an Stelle der Kollegialregierung bestehen und deren Mitglieder vom Landtag jeweils für eine bestimmte Amtsdauer gewählt sind, während deren Amtsdauer nicht abberufen werden, da eine solche Ausnahme nicht vorgesehen ist. Dies betrifft etwa die Kommissionen mit verwaltungsgerichtlichen Funktionen, wie die Beschwerdekommision für Verwaltungsangelegenheiten³⁷, die Beschwerdekommision für Bodenverbesserungen³⁸, die Landesgrundverkehrskommission³⁹ und die Landessteuernkommission⁴⁰. Auch das in diesen Fällen allein zuständige Bestellungsorgan, der Landtag, kann die Kommissionsmitglieder nicht abberufen. Die Regierungsmitglieder sind – wie ausgeführt – für eine Amtsdauer von vier Jahren bestellt. Die Amtsenthebung bildet gemäss Art. 80 dazu die Ausnahme. Die Amtsenthebung ist nur insoweit zulässig, als eine solche vorgesehen ist.

Art. 80 folgt unmittelbar dem Art. 79 der Verfassung und ist nicht nur nach seinem Wortlaut auszulegen, sondern er steht auch systematisch in sachlichem Zusammenhang mit und in Analogie zum vorausgehenden Art. 79. Beim Analogieschluss ist Analoges analog und nicht wesentlich anders zu behandeln. Die Bestellung der Regierung ist ein Konsensualgeschäft „auf“ Vorschlag des Landtages. Ebenso ist nach dem Wortlaut und der Analogie dazu die Amtsenthebung gemäss Art. 80 ein Konsensualgeschäft auf Antrag des Landtages. Noch deutlicher wird dieses System gemäss Wortlaut von Art. 2 Satz 1 zum Ausdruck gebracht, wo Art. 79 und 80 in einer Einheit „auf“ (demokratischer und) parlamentarischer Grundlage stehen und zudem systematisch durch Verweis in einer Einheit mit Art. 79 und 80 zu lesen sind.

3. Die Auslegung nach dem Zweck von Art. 80 sowie von Art. 80 als Einheit mit Art. 2 der Verfassung

Nach Dietmar Willoweit⁴¹ hat die Verfassung der „Regierungsstabilität“ gegenüber einem je einseitigen Vertrauensentzug den „Vorrang“ eingeräumt. Beide Seiten müssen

³⁷ Art. 1 Beschwerdekommisionengesetz vom 25. Oktober 2000, LGBl 2000 Nr. 248; LR 172.022.

³⁸ Art. 67 Gesetz vom 25. November 1981 über Bodenverbesserungen (BVG), LGBl 1982 Nr. 20; LR 214.14.

³⁹ Art. 12 Grundverkehrsgesetz vom 9. Dezember 1992 (GVG), LGBl 1993 Nr. 49; LR 214.11.

⁴⁰ Art. 5 Gesetz vom 30. Januar 1961 über die Landes- und Gemeindesteuern (Steuergesetz), LGBl 1961 Nr. 7; LR 640.0.

⁴¹ Siehe vorne Anm. 2.

zusammenwirken. Mit der Verfassung 1921 wurde die Regierung vom Fürsten getrennt, verselbständigt und mit eigener Verantwortung und Zuständigkeit ausgestattet und dem Fürsten wie dem Landtag gegenübergestellt.⁴² Wäre die Regierung je einseitig von Landtag und Fürst abberufbar, würde die Errungenschaft der (im Vergleich zur konstitutionellen Regierung von 1862) unabhängigen Regierung in der Substanz wesentlich rückgängig gemacht. Rechtlich bestünden sogar zwei voneinander getrennte Abberufungsorgane.

Das konsensuale System hat sich in mehr als 80 Jahren, auch in sehr schwierigen Zeiten, bewährt. Es hat Stabilität verbürgt und auch die für eine „dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung“ (Art. 78 Abs. 1 LV) notwendige Unabhängigkeit der Exekutive gegenüber Fürst und Landtag geschaffen und begründet.

Auch das „Gleichgewichtsstreben“ (Dietmar Willoweit), wie es in den erörterten Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck kommt, ist „eine Konsequenz, ja ein Spiegelbild des Entstehungsprozesses der liechtensteinischen Verfassung“.⁴³

Eine je einseitige Amtsenthebung wäre bloss rechtlich und auf dem Papier symmetrisch, nicht aber faktisch. Faktisch würde es sich um eine einseitige Machtlage handeln. Dass (beim realen liechtensteinischen System mit relativ stabilen Grossparteien) die Landtagsmehrheit, welche eine Regierung ins Amt gewählt hat, die eigene Regierung abberuft, ist höchst ungewöhnlich. Zu einem Beschluss bräuchte es auch noch die Zweidrittel-Anwesenheit der Abgeordneten im Landtag. Dagegen würde der in seinen Entscheidungen ungehinderte, selbst nie zur Wahl stehende, nicht abberufbare, unverletzliche, niemandem verantwortliche und Rechenschaft schuldende Fürst in den Stand kommen, der Regierung allein das Vertrauen entziehen zu können. Damit aber geriete die Regierung einseitig und zu stark in die Abhängigkeit des Fürsten. Die Labilität des Systems würde gegenüber der bisherigen „Regierungsstabilität“ institutionalisiert.

Schon das Wissen um die jederzeitige Möglichkeit der Abberufung könnte präventiv auf das Verhalten der Regierung (und des Landtages) und auf wichtige Entscheidungen derselben einwirken und einen gewaltmonistisch absorbierenden Effekt haben.

IV. Verfassungswirklichkeit

Seit 1921 ist noch nie ein Mitglied der Regierung oder eine Regierung des Amtes enthoben worden. Es gab wohl Rücktrittsaufforderungen, etwa 1928 und 1992, eine „Amtsenthebung“ eines Regierungschefs oder einer Regierung durch den Landtag oder den Fürsten hat seit Inkrafttreten der Verfassung 1921 noch nie stattgefunden. Auch 1945 ist die Regierung Josef Hoop nicht des Amtes enthoben worden. Sie ist, nach einer Auseinandersetzung des Fürsten mit dem Regierungschef, von sich aus zurückgetreten.⁴⁴

1992 hat der Fürst die Regierung ultimativ zum Rücktritt aufgefordert. Sie ist jedoch weder zurückgetreten, noch ist sie des Amtes enthoben worden.⁴⁵

⁴² Vgl. Gerard Batliner, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (Anm. 2), S. 63 und 66 ff. und Walter Kieber, Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung (Anm. 2) S. 307.

⁴³ Dietmar Willoweit, Fürstenamt und Verfassungsordnung (Anm. 3), S. 510; dieses Ergebnis bestätigt auch die Darstellung in II.

⁴⁴ Vgl. zur früheren Praxis auch Ernst Pappermann (Anm. 1) S. 607 f., der feststellt, dass es keine „gelebte Verfassung“ (tatsächliche Fälle und Gerichtsentscheidungen) gebe.

⁴⁵ Vgl. vorne II/1g.

1993 beantragte der Landtag beim Landesfürsten die Amtsenthebung des Regierungschefs gemäss Art. 80 der Verfassung. Der Fürst gab dem Antrag nicht statt und löste im Gegenzug den Landtag auf.⁴⁶

V. Bewertung

Die Amtsenthebung der Regierung gemäss Art. 80 und Art. 2 Satz 1 der Verfassung ist ein Konsensualakt zwischen Landtag und Fürst auf Antrag des Landtages und stimmt mit dem in Art. 2 der Verfassung verankerten Staatsverständnis überein, wonach die „konstitutionelle Erbmonarchie“ auf einer „demokratischen und parlamentarischen Grundlage“ errichtet ist. Die in diesem Zusammenhang genannten Art. 79 und 80 stehen für die „demokratische und parlamentarische Grundlage“, auf die auch die „konstitutionelle Erbmonarchie“ abgestützt ist. So gesehen sind sie nichts anderes als ein Abbild der Verbindung des monarchischen und demokratisch-parlamentarischen Prinzips.

Die von der Verfassung getroffene Regelung der Amtsenthebung der Regierung hat sich als tragfähig erwiesen. Denn dass sie politisch nicht funktioniert, wenn nicht jede Seite, der Fürst oder der Landtag, der Regierung das Vertrauen entziehen und diese des Amtes entheben kann, ist eine nur auf den ersten Blick einleuchtende, nicht aber eine durch die lange Geschichte des Systems erhärtete Behauptung. Sie wird vielmehr durch die 80jährige Geschichte widerlegt. Das konsensuale System hat nie zu wirklich unlösbaren Situationen geführt. Es hat, im Gegenteil, während 80 Jahren die Bewährungsprobe bestanden und verhindert, dass einseitige und übermässig wirkende Abhängigkeiten der Regierung geschaffen worden sind. Es hat es auch ermöglicht, gegenüber Fürst und Landtag einigermaßen unabhängige und selbstverantwortliche wie auch stabile Regierungen zu erhalten – zum Vorteil des Landes.

⁴⁶ Vgl. vorne II/1g.