

RUPERT QUADERER

Liechtensteins Weg vom Konstitutionalismus zum Dualismus – Die Aufwertung des Landtags mit der Verfassung von 1921

I. Vorgeschichte 1806-1914

Unter Fürst Johann I.¹ wurde Liechtenstein 1806 von Napoleon in den Rheinbund (1806-1813) aufgenommen und erlangte dadurch die Souveränität². Die von Johann I. erlassenen Dienstinstruktionen von 1808 bewirkten durch ihre österreichisch-josephinische Ausrichtung einen Umsturz von oben. Das Fürstentum galt als Objekt des obrigkeitlichen Willens, und die gesamte Staatsgewalt wurde in der Person des Fürsten vereinigt. Die Regierungsgeschäfte wurden durch das Oberamt im Auftrage des Fürsten ausgeübt. Das Oberamt setzte sich aus Landvogt (ab 1848 Landesverweser), Rentmeister und Landschreiber zusammen. Die Mitglieder des Oberamtes wurden vom Fürsten

Folgende Abkürzungen wurden verwendet:

Bd. = Band

FBP = Fortschrittliche Bürgerpartei

LGBL = Landesgesetzblatt

LLA = Liechtensteinisches Landesarchiv

LPS = Liechtenstein Politische Schriften, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Band 1–, Vaduz 1972–

ON = „Oberrheintische Nachrichten“

SF = Sonderfaszikel

VP = Christlich-soziale Volkspartei

¹ Johann I. von Liechtenstein (1760-1836); regierte von 1805 bis 1836.

² Zur Geschichte Liechtensteins von 1800 bis 1862 siehe: Georg Malin, *Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800-1815*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 53, Vaduz 1953, 5-178; Rupert Quaderer, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815-1848*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 69 (1969), 5-241 (Diss. Freiburg/Schweiz); Peter Geiger, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848-1866*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 70, Vaduz 1970, 5-418.

ernannt. Bis 1921 wurden als Landvogt/Landesverweser ausschliesslich Ausländer berufen. Das Oberamt (ab 1848 Regierungsamt) stellte die allein dem Fürsten verantwortliche Regierung Liechtensteins dar und war gleichzeitig Gerichtsbehörde erster Instanz. Direkte vorgesetzte Behörde des Oberamtes war die fürstlich-liechtensteinische Hofkanzlei in Wien.

1815 wurde Liechtenstein als souveräner Staat in den Deutschen Bund (1815-1866) aufgenommen. Diese Mitgliedschaft prägte die innen- und ausenpolitische Entwicklung Liechtensteins stark. 1818 erliess Fürst Johann I. in Erfüllung des Art. 13 der Bundesakte die „Landständische Verfassung“. Diese vereinigte weiterhin alle Rechte der Staatsgewalt im Fürsten. Die Mitspracherechte der Landstände, bestehend aus 22 Vertretern der elf Gemeinden (Richter und Säckelmeister) und 3 Geistlichen, wurden auf ein absolutes Minimum beschränkt. Ihnen war lediglich gestattet, die fürstlichen Postulate gehorsam anzunehmen und Vorschläge „zum allgemeinen Besten“ zu unterbreiten. Vorstösse der Untertanen, mehr Mitspracherechte zu erlangen (Unruhen 1831/32) prallten an der Unnachgiebigkeit des Fürsten ab.

Die Revolution von 1848, welche in Liechtenstein unblutig verlief, zielte auf politische Veränderung und wirtschaftliche Verbesserung. Volksvertretungen wurden gewählt, Adressen mit Forderungen an den Fürsten gerichtet; Verfassungsentwürfe brachten die Wünsche nach politischer Mitbestimmung zum Ausdruck. Zugeständnisse des Fürsten Alois II.³ führten zu den „Konstitutionellen Übergangsbestimmungen“ vom 7. März 1849, wodurch Liechtenstein sein erstes konstitutionelles Verfassungsgesetz erhielt. Im Mai 1849 wählten die Liechtensteiner die erste gesetzgebende Volksvertretung. Ende April 1848 wurden zwei liechtensteinische Volksvertreter in der deutschen Nationalversammlung in Frankfurt gewählt. Unter dem Druck der Entwicklung in Österreich und Preussen erliess Fürst Alois II. am 20. Juli 1852 den Reaktionserlass. Dadurch hob er die konstitutionellen Übergangsbestimmungen auf und setzte die absolutistische Verfassung von 1818 wieder in Kraft.

Ab Mitte der 50er Jahre kam es immer wieder zu Forderungen von Seiten des Volkes nach Reformen. 1858 trat der 18jährige Fürst Johann II.⁴ die Nachfolge seines Vaters Alois II. an. Mit der Verfassung vom 26. September 1862 trat Liechtenstein in den Konstitutionalismus ein. Diese Verfassung war das Ergebnis der Verhandlungen zwischen dem Fürsten und seinen Vertretern einerseits und dem landständischen Verfassungsausschuss andererseits. Am 2. September 1862 nahm der landständische Landtag die vereinbarte Verfassung an, Fürst Johann II. unterzeichnete diese am 26. September 1862. Gemäss § 2 dieser konstitutionellen Verfassung war der Landesfürst Oberhaupt des Staates und vereinigte „in sich alle Rechte der Staatsgewalt“⁵. Er ernannte

³ Alois von Liechtenstein (1796-1858); regierte von 1836 bis 1858.

⁴ Johann II. von Liechtenstein (1840-1929); regierte von 1858 bis 1929.

⁵ Verfassung vom 26. September 1862, § 2. Publiziert in LPS Band 8, Vaduz 1981, 273-294.

die Regierung, die Richter der 1. und 2. Instanz und die Beamten. Er hatte er das Oberkommando über das Militär und bestimmte die Aussenpolitik. Er verfügte über das absolute Vetorecht in der Gesetzgebung und das uneingeschränkte Notverordnungsrecht.

Als Gegengewicht zum Monarchen war die Volksvertretung gedacht, die aus dem 15köpfigen Landtage bestand. Als „gesetzmässiges Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen“ war es nach § 39 der Verfassung von 1862 Aufgabe der Volksvertretung, die Rechte der Landesangehörigen gegenüber der Regierung geltend zu machen und das allgemeine Wohl des Fürsten und des Landes möglichst zu fördern. Die materiell wichtigsten Aufgaben und Rechte des Landtages erstreckten sich vorwiegend auf folgende Gegenstände:

- Verfassungsmässige Mitwirkung in der Gesetzgebung;
- Steuerbewilligung;
- Mitwirkung bei der Militär-Aushebung [bis 1868];
- Recht der Anträge und Beschwerden in Beziehung auf die Staatsverwaltung überhaupt und auf das Recht des Antrages auf Anklage wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzung der verantwortlichen Staatsdiener⁶.

Drei der 15 Mitglieder des Landtages ernannte der Fürst aus der wahlfähigen männlichen Bevölkerung. Die übrigen 12 Mitglieder wurden indirekt über Wahlmänner aus dem Volk gewählt⁷. Aktiv und passiv wahlberechtigt waren alle liechtensteinischen Landesangehörigen männlichen Geschlechtes, welche im Vollgenusse der bürgerlichen Rechte standen, das 24. Lebensjahr erreicht hatten, einen Beruf für sich auf eigene Rechnung betrieben und im Fürstentume wohnten⁸.

Die Regierung, welche sich aus dem Landesverweser und zwei Landräten zusammensetzte, wurde vom Fürsten ohne jegliche Mitwirkung des Volkes oder des Landtages ernannt und war nur diesem unmittelbar unterstellt⁹. Zudem stammte der als Regierungschef amtierende Landesverweser in der Tradition der liechtensteinischen Landvögte des 19. Jahrhunderts aus Österreich. Infolge der in der alleinigen Kompetenz des Fürsten liegenden Berufung und Entlassung galt der Landesverweser als ein „bleibend angestellter landesfürstlicher Beamter“¹⁰. Die beiden Landräte wurden vom Fürsten auf die Dauer von 6 Jahren aus der „zur Landesvertretung wahlfähigen Bevölkerung des Fürstenthums“ gewählt¹¹. Da die Amtsinstruktion von 1862 die fürstliche Hof-

⁶ Verfassung von 1862, § 40.

⁷ Verfassung von 1862, § 55.

⁸ Verfassung von 1862, § 57.

⁹ Amtsinstruktion von 1862, § 39; Verfassung von 1862, § 2. Siehe dazu das Schema der Verfassung bei Paul Vogt, *Brücken zur Vergangenheit. Ein Text- und Arbeitsbuch zur liechtensteinischen Geschichte, 17. bis 19. Jahrhundert*, Vaduz 1990, 177.

¹⁰ Amtsinstruktion von 1862, § 36.

¹¹ Ebenda.

kanzlei in Wien sowohl als Rekursinstanz über Entscheidungen der Landesregierung in Administrativ- und Finanzangelegenheiten als auch als Appellationsgericht über die gerichtlichen Urteile und Bescheide des Landgerichts definierte und zudem dem Landgericht als erster Gerichtsinstanz sowohl Verwaltungs- wie auch Justizgeschäfte übertrug, war eine klare Gewaltentrennung in der Verfassung von 1862 nicht garantiert¹². Hingegen gewährte die Einsetzung des Oberlandesgerichtes in Innsbruck als oberster Gerichtshof und damit dritte Gerichtsinstanz für Liechtenstein eine gerichtliche Unabhängigkeit, wie sie wohl in keinem anderen Staat gegeben war. Die Mängel in der Frage der Gewaltentrennung und -kontrolle wurden teilweise durch die neue Amtsinstruktion von 1871¹³ ohne jegliche Mitwirkung des Volkes oder des Landtages behoben. Durch sie wurde die Trennung von Justiz und Administration vollzogen und die fürstliche Hofkanzlei als Appellationsgericht durch ein aus drei geprüften, vom Fürsten ernannten Richtern bestehendes Gremium ersetzt. Als Rekursinstanz in Administrations- und Finanzangelegenheiten wurde die Hofkanzlei durch die politische Rekursinstanz in Wien abgelöst. Da jedoch alle drei Mitglieder auch dieser Instanz vom Fürsten in alleiniger Kompetenz ernannt und abberufen wurden, war deren gänzliche Unabhängigkeit nicht gewährleistet. Dies führte in den Jahren der Verfassungsdiskussion nach dem Ersten Weltkrieg zu schweren Anschuldigungen von Seiten der Opposition gegenüber dieser Rekursinstanz.

Die vom Fürsten gewährte und vom Volk zum Teil ertrutzte neue Verfassung brachte aber insgesamt doch jene Neuerungen, die in Liechtenstein schon seit Jahrzehnten gewünscht und gefordert worden waren. Die neue Verfassung wurde vom Volk aus diesem Grunde denn auch als fortschrittlich empfunden und mit „Dankbarkeit und Jubel“¹⁴ begrüßt.

Die Bevölkerung Liechtenstein, von bäuerlicher Tradition geprägt, neigte konservativen, patriarchalischen Denkstrukturen zu. Veränderungen in radikaler Form wurden abgelehnt, auch in aufrührerischen Zeiten. So wurde die Monarchie kaum je in Frage gestellt; die Autorität der katholischen Kirche wurde kaum angezweifelt, auch wenn sich diese durchs Band als starke Stütze der bestehenden Machtverhältnisse erwies.

Solange die wirtschaftliche Lage einigermassen erträglich war, bot die liechtensteinische Bevölkerung kaum Hand zu weitgehenden Änderungen. Die Person und Art des Fürsten, der Einfluss der katholischen Kirche sowie die konservative Grundhaltung und die sozial mehrheitlich homogene Struktur der Bevölkerung und ihrer Vertretung im Parlament waren die massgeblichen Gründe dafür.

¹² Amtsinstruktion 1862, § 91. Siehe auch Geiger, wie FN 2, 298-300.

¹³ LGBl. 1871/1 vom 30. Juni 1871.

¹⁴ Geiger, wie FN 2, 303.

II. Wandel und Reform im Umfeld des Ersten Weltkrieges

Die 1862 geschaffene verfassungsrechtliche Grundlage blieb bis 1921 in ihren Grundzügen bestehen. Der Erste Weltkrieg, an dem Liechtenstein nicht direkt beteiligt war, bewirkte in Liechtenstein tiefgreifende Umwälzungen. Während des Krieges und zu Beginn der Nachkriegszeit kam es zu Versorgungsproblemen und zu Arbeitslosigkeit. Infolge der Währungsunion mit Österreich-Ungarn wirkte sich für Liechtenstein auch der Zusammenbruch der österreichischen Kronenwährung katastrophal aus. Es drohte der Staatsbankrott. Diese Entwicklung löste in Liechtenstein – begleitet von teilweise heftigen Auseinandersetzungen – grundlegende innen- und aussenpolitische Veränderungen aus und zog innenpolitische Spannungen nach sich.

Seit 1914 erschien mit den „Oberrheinischen Nachrichten“ (ON) erstmals eine zweite Zeitung in Liechtenstein. Diese wurde das Sprachrohr einer sich um den in der Schweiz ausgebildeten Juristen Wilhelm Beck¹⁵ bildenden Opposition, die ab Herbst 1914 auch im Landtag vertreten war und auf politische, wirtschaftliche sowie soziale Reformen drängte. Für Beck war klar, dass im Landtag Abgeordnete sein sollten, welche „sich unserer Interessen doch endlich einmal im Landtage“ annehmen sollten. Wenn nur „petitioniert“ werde, so würde das nicht viel bewirken. Beck sah nur „einen einzigen Weg“, um zum gewünschten Erfolg zu kommen: den der Gesetzgebung. Dazu müssten aber Leute im Landtag sein, die „für und nicht gegen Volksinteressen“ handeln würden. Bisher seien nur „schweigende Volksvertreter“ im Landtag gewesen¹⁶.

1914 hielt eine Gruppe mit Wilhelm Beck als bestimmende Gestalt Einzug ins Parlament, die den verfassungsrechtlich gegebenen Freiraum ausnützte und eine aktivere und kontradiktorische Behandlung der anliegenden Fragen durchsetzte. Neu waren auch ideelle Einflüsse von aussen – vorwiegend aus der Schweiz – vor allem was die Stärkung der Volksrechte und die Verbesserung von Sozialleistungen anbelangte. Dies geschah vor allem durch Personen, welche sich in der Schweiz aufgehalten hatten, sei es zu Studienzecken oder wegen eines Arbeitsplatzes.

Im Januar 1918 verabschiedete der Landtag ein Gesetz zur Abänderung der Landtagswahlordnung. Zwölf der fünfzehn Abgeordneten wurden neu direkt von den wahlberechtigten Männern gewählt. Als Folge dieser Neuerung gründete die Gruppe um Wilhelm Beck auf die Landtagswahlen vom März 1918 hin die erste liechtensteinische Partei, die Christlich-soziale Volkspartei (VP)¹⁷, und als Reaktion darauf formierten sich ihre Gegner im Dezember

¹⁵ Wilhelm Beck (1885-1936). Studium der Rechtswissenschaft in Zürich und München (1911 Dr. iur.). 1918 Mitbegründer der Christlichsozialen Volkspartei. 1914-28 und 1932-34 Landtagsabgeordneter (1922-28 Präsident), 1918-19 Regierungsrat.

¹⁶ LLA, Reg. Nr. 651; 1913-18; Briefe Wilhelm Becks (Abschriften); 31. März 1913.

¹⁷ Das genaue Datum der Parteigründung der Christlich-sozialen Partei kann nicht festgestellt werden.

1918 in der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP). Parteiblatt der VP waren die „Oberrheinischen Nachrichten“ (ab 1924 „Liechtensteiner Nachrichten“), Parteiorgan der FBP war das „Liechtensteiner Volksblatt“. In der Folge ist auch in Liechtenstein eine parteipolitische Auseinandersetzung gegeben. Die Forderungen der VP zielten auf verfassungsrechtliche Reformen mit verstärkten Mitspracherechten des Volkes nach schweizerischen Vorbild (Initiativ- und Referendumsrecht). So stellten Wilhelm Beck und seine Gesinnungsfreunde im Oktober 1918 im Landtag den Antrag auf eine „Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung“. Nach diesen Vorstellungen hätte die Regierung nur noch „im Einvernehmen mit der Mehrheit des Landtages geführt werden“ dürfen¹⁸. Ausserdem war in diesem Antrag vorgesehen, dass die Regierung zurückzutreten hätte, wenn sie das Vertrauen des Landtages verlieren würde. Der Landesverweser lehnte diesen Antrag ab mit dem Hinweis auf § 21 der Verfassung von 1862, der die Organisation der Staatsbehörden allein dem Landesfürsten zusprach.

Die Bürgerpartei hatte in ihr Programm auch wichtige Verfassungsänderungen aufgenommen, wie etwa das Vorschlagsrecht des Landtages für die Ernennung des Regierungschefs. Sie verwendete für dieses Amt aber immer noch den Begriff „Landesverweser“. Der Chef der Regierung sollte lediglich „in erster Linie“ Liechtensteiner sein. Im Falle des Vertrauensverlustes eines Mitgliedes der Regierung konnte der Landtag lediglich beim Fürsten die Enthebung beantragen. Die Bürgerpartei war sich in ihren Aussagen recht allgemein und bemühte sich, keine voreilig wirkenden, auf eine radikale Veränderung hin zielenden Vorschläge zu präsentieren. Auf die Nähe zum Fürstenhaus und zur katholischen Kirche legte sie besonderes Gewicht.

Mit der Veröffentlichung der Parteiprogramme hatten sich beide Seiten positioniert. Dabei kann nicht von ideologisch unterschiedlichen Standpunkten der beiden Parteien wie links oder rechts ausgegangen werden. Beide betonten ihre Treue zum Fürstenhaus und ihre christliche Grundhaltung. Volkspartei und Bürgerpartei nahmen in ihr Programm entweder infolge des Krieges eingetretene soziale und wirtschaftliche Probleme oder Missstände in der Staatsverwaltung auf. Beide Parteien erachteten es als wesentlich, die Verfassung von 1862 zu überarbeiten.

Unterschiede der Parteien zeigten sich in der Forderung nach der Stärkung der Volksrechte und in der Art, wie die Forderungen umgesetzt werden sollten. Die Volkspartei brachte ihre Anliegen forscher vor, trat entschiedener für eine Demokratisierung des Staates und Stärkung des Landtages sowie für eine parlamentarische Regierung ein. Sie scheute sich auch nicht, eine Einschränkung der Kompetenzen des Fürsten in ihre Überlegungen mit einzubeziehen. Das Programm der Volkspartei mass auch der Verbesserung der sozialen Fra-

¹⁸ LLA, Landtagsakten 1918, L3.

ge grossen Wert zu. Vor allem nahm sie sich dezidiert der Anliegen für eine Besserstellung der Schwächeren der Gesellschaft an. Im Programm ist auch eine klare Tendenz zu erkennen, die jungen Wähler für sich zu gewinnen und den Einfluss der Ausländer im Staat und in der Wirtschaft zu verringern. Die Volkspartei betonte auch wiederholt, dass sie sich auf die Grundlage der katholischen Lehre abstütze.

Die Bürgerpartei hatte vergleichbare Zielsetzungen. Sie betonte jedoch immer wieder, dass sie den „gesunden Fortschritt [...] in den Bahnen der Ordnung und Gesetzlichkeit, nach den Grundsätzen unserer katholischen Religion“ anstrebe¹⁹.

Im November 1918 erzwang eine Oppositionsgruppe den Rücktritt des seit 1914 amtierenden Landesverwesers Leopold von Imhof. Für einen Monat übernahm ein provisorischer Vollzugausschuss die Regierungsgeschäfte. Das Resultat dieses nicht verfassungsgemässen, vom Fürsten nicht gebilligten, sonder lediglich „zur Kenntnis genommenen“ Vorganges war, dass Fürst Johann II. seinen Neffen Karl von Liechtenstein²⁰ im Dezember 1918 zum Landesverweser ernannte. Mit diesem handelte der Landtag ein 9-Punkte-Programm aus²¹. Dieses Programm, dem Fürst Johann II. am 13. Dezember 1918 zustimmte, enthielt drei zentrale Forderungen unter den Schlagwörtern: Nationalisierung, Parlamentarisierung und Kollegialisierung.

Diese Forderungen bedeuteten, dass

- a) die Regierung vom Landesfürsten im Einvernehmen mit dem Landtag ernannt werden und aus Liechtensteinern zusammengesetzt sein sollte,
- b) die Mitglieder der Regierung gegenüber dem Landtag verantwortlich sein sollten (Misstrauensantrag),
- c) die nebenamtlichen Regierungsräte grundsätzlich zu allen wichtigen Beschlüssen der Regierung beizuziehen seien²².

Der Landtag sollte durch die Forderung nach Beibehaltung der direkten Wahl der Abgeordneten und die „nach Bedarf“ einzuberufenden Sitzungen gegenüber der Regierung gestärkt und vom Fürsten unabhängiger gemacht werden²³.

Das 9-Punkte-Programm diene als Basis für eine Verfassungsrevision.

Auf Prinz Karl folgte im Sept. 1920 der Österreicher Josef Peer²⁴. Die VP erhob energischen Widerspruch gegen die Ernennung eines Ausländers zum

¹⁹ So in ihrem Programm, publiziert im „Liechtensteiner Volksblatt“ Nr. 1 vom 4. Januar 1919.

²⁰ Karl von Liechtenstein (1878-1955); Neffe von Fürst Johann II., Schottengymnasium und Rechtsstudium in Wien.

²¹ LLA, SF 1.8/1918/44, 10. Dezember 1918; Landtag an Prinz Karl: Beschlüsse des Landtags mit der Bitte um Weiterleitung an den Fürsten zur baldmöglichen Abänderung der bisher bestehenden Gesetze.

²² Punkt 1. bis 4. des 9-Punkte-Programmes.

²³ Punkt 5. und 6. des 9-Punkte-Programmes.

²⁴ Josef Peer (1864-1925); Landesverweser (Regierungschef) 15.9.1920-23.3.1921; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Innsbruck; Promotion 1887 (Dr. jur., Rechtsanwalt).

Landesverweser. Sie brachte den „Herren in Wien“ unzweideutig zur Kenntnis, dass sie „mit dem Ins-Land-schicken“ von ausländischen Regierungsherren nicht mehr einverstanden sei, und dass Liechtenstein „keine Kolonie für Wiener Herren und kein Tummelplatz für Wiener Regierungskünste“ sei²⁵. Versammlungen und Demonstrationen beider Seiten mit Aufmärschen und Protestresolutionen waren Ausdruck der aufgeheizten Stimmung im Lande.

Im Juni 1920 veröffentlichten die „Oberrheinischen Nachrichten“ einen Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck, den dieser bereits im Februar 1919 bei der Regierung eingereicht hatte²⁶. Dieser Entwurf hatte auch Teile der im 9-Punkte-Programm vom Dezember 1918 ausgehandelten Bestimmungen übernommen. Dies betraf sowohl die „Parlamentarisierung“ und die „Nationalisierung“ als auch die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag und deren Zusammensetzung aus Landesbürgern. Die Staatsform Liechtensteins definierte dieser Entwurf in Artikel 1 als eine „souveräne demokratische Monarchie auf parlamentarischer Grundlage“.

Als Fürst Johann II. im September 1920 im Land weilte, kam es zu den sogenannten Schlossabmachungen. Darin einigten sich Vertreter der VP und des Fürsten auf eine Begrenzung von Peers Amtszeit auf sechs Monate sowie auf die Grundsätze einer Verfassungsreform. In den Schlossabmachungen waren unter anderen folgende Bestimmungen festgehalten²⁷:

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

3. Die dem Fürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung besteht aus dem Landammann und zwei Regierungsräten. Der Landammann und sein Stellvertreter werden vom Fürsten im Einvernehmen mit dem Landtage über dessen Vorschlag ernannt. Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtages verliert, so ist der Landtag berechtigt, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Regierungsfunktionärs zu beantragen.

6. Der Landtag hat künftig nur mehr aus gewählten Abgeordneten zu bestehen. Der Landtag übt die Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung aus.

7. Das Recht des Referendums und der Initiative ist einzuführen.

1901-09 Bürgermeister von Feldkirch, 1902-09 und 1914-18 Mitglied des Vorarlberger Landtages; vom Kaiser zum stellvertretenden Landeshauptmann im Landtag ernannt. 1917-25 Hofrat am Verwaltungsgerichtshof in Wien.

²⁵ ON 28/7. April 1920.

²⁶ ON 47/12. Juni 1920-52/30. Juni 1920.

²⁷ Publiziert in: Vaterländische Union (Hrsg.), *Die Schlossabmachungen vom September 1920*, Vaduz 1996, 158-199.

III. Die Verfassung von 1921

Auf der Grundlage der Schlossabmachungen arbeitete Landesverweser Peer eine Regierungsvorlage aus. Eine vom Landtag gewählte Verfassungskommission überarbeitete diese Vorlage und nahm einige Korrekturen im Sinne der konservativen Kräfte vor.

Am 24. 8. 1921 verabschiedete der Landtag einstimmig die neue Verfassung²⁸, die am 5. 10. 1921 durch Prinz Karl in Vertretung des Fürsten sanktioniert und von Peers Nachfolger, dem Liechtensteiner Josef Ospelt²⁹, gegengezeichnet wurde.

Neu gegenüber der Verfassung von 1862 ist nun die Staatsgewalt im Fürsten und im Volk (Dualismus) verankert. Artikel 2 der Verfassung 1921 lautet: „Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt“. Eine weitere entscheidende Neuerung ist, dass die Ernennung der nur noch aus Liechtensteinern bestehenden Regierung durch den Fürsten über Vorschlag des Landtages erfolgt. Diese ist dem Fürsten und neu auch dem Landtag verantwortlich. Zudem werden alle 15 Landtagsabgeordneten fortan vom Volk gewählt, direktdemokratische Rechte nach schweizerischem Vorbild (Initiative und Referendum) eingeführt, der Sitz sämtlicher Gerichte nach Liechtenstein verlegt und das Gerichtswesen ausgebaut. Die Macht des Fürsten ist zugunsten der Volksrechte eingeschränkt. Der Fürst behält aber bedeutende Kompetenzen, wie das absolute Vetorecht bei der Gesetzgebung und das Notverordnungsrecht. Zudem genießt er weiterhin absolute Immunität und kann den Landtag auflösen.

Der Landtag ist in Art. 45 definiert als „das gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen und als solches berufen, nach den Bestimmungen dieser Verfassung die Rechte und Interessen des Volkes im Verhältnis zur Regierung wahrzunehmen“. Für die Wahl der 15 Abgeordneten gilt das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Stimmrecht (Art. 46). Dem Landesfürst steht das Recht zu, den Landtag einzuberufen, zu schliessen und „aus erheblichen Gründen“ zu vertagen oder aufzulösen (Art. 48). Wird der Landtag aufgelöst, so muss binnen sechs Wochen eine neue Wahl angeordnet werden (Art. 50).

²⁸ LGBl. 1921/15 vom 5. Oktober 1921.

²⁹ Josef Ospelt (1881-1962); Regierungschef und Landtagsabgeordneter (1930-32); Ospelt war Mitglied der vorberatenden Kommission für die Ausarbeitung der neuen Verfassung; am 5.3.1922 ernannte ihn der Fürst auf Vorschlag des Landtags als ersten Liechtensteiner zum Regierungschef. Am 27.4.1922 entsprach Johann II. dem Gesuch Ospelts, ihn aus gesundheitlichen Gründen vom Amt des Regierungschefs zu entheben. Den eigentlichen Grund für seine Demission bildete der Sieg der Volkspartei bei den Landtagswahlen vom Februar 1922.

Zur „Wirksamkeit“ des Landtages gehören folgende Gegenstände (Art. 62):

a) die verfassungsmässige Mitwirkung an Gesetzen. Ohne Mitwirkung des Landtages darf kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden (Art. 65).

b) die Mitwirkung bei Abschliessung von Staatsverträgen;

c) die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben;

d) die Beschlussfassung über Kredite, Bürgschaften und Anleihen zu Lasten des Landes sowie über den An- und Verkauf von Staatsgütern;

e) die Beschlussfassung über den alljährlich von der Regierung über die gesamte Staatsverwaltung zu erstattenden Rechenschaftsbericht;

f) die Antragstellung und Beschwerdeführung bezüglich der Staatsverwaltung überhaupt sowie einzelner Zweige derselben;

g) die Erhebung der Anklage gegen Mitglieder der Regierung wegen Verletzung der Verfassung oder sonstiger Gesetze vor dem Staatsgerichtshof.

Dem Landtag steht zudem das Recht der Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung zu; er übt dieses Recht durch eine von ihm zu wählende Geschäftsprüfungskommission aus (Art. 63). Die Mitglieder des Landtages geniessen auch Immunität, stimmen einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung und sind für ihre Äusserungen nur dem Landtag verantwortlich (Art. 57).

Gegenüber 1862 hatte der Landtag eine Stärkung seiner Stellung erfahren. Dies war im Grundsatz mit der Übertragung der Staatsgewalt auf Fürst und Volk und damit indirekt auf den Landtag als Volksvertretung geschehen. Der Landtag war auch durch die direkte Wahl aller Abgeordneten durch das Volk gestärkt worden, wobei festzuhalten ist, dass das Frauenstimm- und wahlrecht in Liechtenstein erst 1984 über Volksabstimmung eingeführt wurde. Wesentlich war die neue Befugnis des Landtags, dass er bei der Bestellung der Regierung das Vorschlagsrecht hatte; gegen seinen Willen konnte also keine Ernennung von Regierungsmitgliedern erfolgen. Durch das Vorschlagsrecht hatte er beim Besetzungsvorgang die stärkere Position inne. Neu gehörte es nun in die Kompetenz des Landtages, aus seiner Mitte einen Präsidenten und einen Stellvertreter desselben zu wählen, ohne dass für diese Wahl die Bestätigung durch den Fürsten erforderlich war (Art. 52, Abs. 1).

Auch die Ernennung der Mitglieder der verschiedenen Gerichte und Gerichtsinstanzen wurde neu geregelt. Die Einzelrichter der Erstinstanz, des Landgerichtes, werden über Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt³⁰. Die Mitglieder des Obergerichts und des Obersten Gerichtshofs werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage über dessen Vorschlag ernannt (Art. 102, Abs. 3).

³⁰ Dieser Vorgang ist in § 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes von 1922 festgelegt. (LGBl. 1922, Nr. 16, ausgegeben am 20. April 1922.)

Art. 105 der Verfassung bestimmt, dass die Mitglieder des Staatsgerichtshofs, der aus einem Präsidenten und vier weiteren Stimmführern besteht, vom Landtage gewählt werden, „und zwar so, dass er mehrheitlich mit gebürtigen Liechtensteinern besetzt ist [...]. Die Wahl des Präsidenten, der ein gebürtiger Liechtensteiner sein muss, unterliegt der landesfürstlichen Bestätigung“.

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz „besteht aus einem vom Landesfürsten über Vorschlag des Landtages ernannten rechtskundigen Vorsitzenden und zwei vom Landtag aus der wahlfähigen Bevölkerung des Landes gewählten Rekursrichtern mit ebensovielen Stellvertretern (Art. 97)

Das Recht der Beamtenernennung verbleibt zwar 1921 beim Fürsten. Neue ständige Beamtenstellen dürfen jedoch nur mit Zustimmung des Landtages geschaffen werden (Art. 11).

Als zentrale Neuerung ist der Artikel 78 zu nennen. Er bestimmt, dass „die gesamte Landesverwaltung, mit Ausnahme der Schulangelegenheiten, [...] durch die dem Landesfürsten und dem Landtage verantwortliche Kollegialregierung [...] besorgt“ werde.

Die Verfassung von 1921 beinhaltet bedeutende Reformschritte gegenüber 1862. Wobei zu bemerken ist, dass die zentralen Bestrebungen der Verfassungsreformer auf eine „Nationalisierung“ und eine „Parlamentarisierung“ der Regierung tendierten. Weitere angestrebte und auch erreichte Neuerungen waren die Stärkung der Volksrechte (Initiativ- und Referendumsrecht auf Verfassungs- und Gesetzesebene) und die Schaffung eines Staatsgerichtshofes als „Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden und als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung“ Art. 104).

IV. Abschliessende Gedanken

Die Verfassung von 1921 stellt im Ergebnis einen Kompromiss dar zwischen den reformwilligen Kräften mit dem Ziel der Stärkung der Volksrechte und den beharrenden Elementen mit dem Bestreben, die Neuerungen zu verlangsamen und zu bewahren. Die Verfassung von 1921 weist deshalb einige Problembereiche auf, derer sich die Verfassungsväter wohl nicht bewusst waren. Zu nennen ist etwa die Frage der Entscheidungskompetenz in Konfliktfällen. Welche Rolle steht dem Staatsgerichtshof bei Konflikten zwischen dem Fürsten, dem Parlament und der Regierung zu? Problematisch sind auch die noch vorhandenen absolutistischen Elemente. Dies kommt in einigen Kompetenzen des Fürsten zum Tragen, wie dem absoluten Vetorecht bei der Gesetzgebung (Art. 9) und dem uneingeschränkten Notverordnungsrecht (Art. 10). Auch die Tatsache, dass nur männliche Staatsangehörige das Stimm- und wahlrecht hatten, wurde nicht thematisiert und problematisiert.

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

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

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

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

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

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

Regierungschef Gustav Schädler³¹ urteilte 1926 in einem Rückblick auf die Entstehungszeit der Verfassung von 1921, diese sei infolge grosser Mängel, welche „die veraltete Verfassung von 1862 aufwies und der demokratischen Entwicklung, die sich in Liechtenstein seit langem geltend gemacht [habe], zustande gekommen“³².

³¹ Gustav Schädler (1883-1961); Lehrer, fürstlicher Landtagsabgeordneter (1919-22), Regierungschef (1922-28).

³² LLA RE 1926/3376, Gustav Schädler an R. Caratschi, „Neue Zürcher Zeitung“, 9. September 1926.

Die wesentlichen Punkte, die 1918-21 die Auseinandersetzungen dominierten, bezogen sich auf den Ausbau der demokratischen und parlamentarischen Grundlage, insbesondere die Forderung nach einer „parlamentarischen“ (d.h. dem Landtag verantwortlichen) und „nationalen“ (d.h. mit Liechtensteinern besetzten) Regierung. Dazu kam die Forderung nach Demokratisierung der Staatsverwaltung, d.h. nach einer Besetzung der Ämter mit Liechtensteinern, ausgewählt und bestimmt durch liechtensteinische Gremien. Die Rechtsprechung sollte eine verbesserte Unabhängigkeit erlangen, was man sich vor allem von einer Loslösung von Wien erhoffte. Ein weiteres wichtiges Element war die Stärkung des Landtages, die sich in der Mitbestimmung bei der Wahl der Regierung zeigte. Schliesslich bildete der Ausbau der direktdemokratischen Volksrechte (Initiative und Referendum auf Verfassungs- und Gesetzesebene), der Grundrechte (Pressefreiheit, Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit) sowie schliesslich nach einer dem Staatsgerichtshof zuerkannten Verfassungsgerichtsbarkeit weitere Eckpfeiler dieser Totalrevision.

Nicht alle ausgesprochenen oder unterschwellig vorhandenen Probleme wurden einer Lösung zugeführt. Das Ergebnis der Verfassung von 1921 stellt einen Kompromiss mit all seinen Mängeln dar.

Als letzter Gedanken sei eine Meinung aus dem Jahre 1921 angeführt³³:

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

³³ ON 81/19. Oktober 1921.

Literatur

- Thomas Allgäuer. *Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein* (= LPS Bd. 13), Vaduz 1989.
- Gerard Batliner. *Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921*, in: Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaat: Grundsätzliche und aktuelle Probleme* (= LPS Bd. 16), Vaduz 1993, 281-300.
- Gerard Batliner. *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht* (1. Teil), in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation* (= LPS Bd. 21), Vaduz 1994, 15-104.
- Peter Geiger. *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848-1866*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 70, Vaduz 1970, 5-418.
- Peter Geiger. *Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848-1918*, LPS Bd. 8, Vaduz 1981, 29-58.

- Alexander Ignor, *Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung*, in: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hrsg.), *Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, 2. Auflage Vaduz 1988, 465-485.
- Georg Malin, *Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800–1815*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 53, Vaduz 1953, 5-178.
- Alois Ospelt, *Die geschichtliche Entwicklung des Gerichtswesens* (= LPS Bd. 8), Vaduz 1981, 147-155.
- Josef Ospelt, *Zur liechtensteinischen Verfassungsgeschichte*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 37, Vaduz 1937, 6-50.
- Rupert Quaderer, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815-1848*, in: „Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein“, Bd. 69, Vaduz 1969, 5-241 (Diss. Freiburg/Schweiz).
- Rupert Quaderer, *Die Entwicklung der liechtensteinischen Volksrechte seit der vorabsolutistischen Zeit und der Landstände seit 1818 bis zum Revolutionsjahr 1848* (= LPS Bd. 8), Vaduz 1981, 9-27.
- Rupert Quaderer, *Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921*, in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Ordnung* (= LPS Bd. 21), Vaduz 1994, 105-140.
- Gregor Steger, *Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht*, Diss. Freiburg/Schweiz 1950.
- Vaterländische Union (Hrsg.), *Die Schlossabmachungen vom September 1920, Studien und Quellen zur politischen Geschichte des Fürstentums Liechtenstein im frühen 20. Jahrhundert*, Vaduz 1996.
- Paul Vogt, *Brücken zur Vergangenheit. Ein Text- und Arbeitsbuch zur liechtensteinischen Geschichte*, 17. bis 19. Jahrhundert, Vaduz 1990.
- Herbert Wille, *Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921*, in: Gerard Batliner (Hrsg.), *Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation* (= LPS Bd. 21), Vaduz 1994, 141-199.
- Herbert Wille, *Regierung und Parteien – Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921*, in: *Probleme des Kleinstaates gestern und heute* (= LPS Bd. 6), Vaduz 1976, 59-118.
- Dietmar Willoweit, *Fürstenamt und Verfassungsordnung*, in: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hrsg.), *Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, 2. Auflage Vaduz 1988, 487-510.