

Regierung

Thomas Milic

Abstract | Das historisch gewachsene Regierungssystem Liechtensteins weist vielerlei Parallelen zu Regierungssystemen anderer Staaten auf, hat aber auch weltweit einzigartige Elemente. Die Regierung Liechtensteins ist eine Kollegialregierung, in welcher alle fünf Mitglieder gleichberechtigt sind. Besondere Kompetenzen sind indessen dem Regierungschef gegeben, den – gemäß einer informellen, nicht-verfassungsrechtlich vorgegebenen Regel – stets die mandatsstärkste Partei stellt. Die Regierung ist sodann zwei Organen gegenüber verantwortlich und kann von diesen abgesetzt werden – dem Fürsten und dem Landtag. Weltweit einzigartig ist das Stellvertreter-Prinzip, wonach jedes Regierungsmitglied eine:n Stellvertreter:in hat, die vom Landtag gewählt und vom Landesfürsten ernannt werden. Die Regierungszusammensetzung wird von der Verfassung nicht geregelt – mit Ausnahme der Bestimmung, wonach beide Landesregionen mit mindestens zwei Mitgliedern in der Regierung vertreten sein müssen. Die personelle Auswahl der Regierungsmitglieder ist de facto eine Angelegenheit der beiden Großparteien, die vor den Landtagswahlen jeweils mit einem designierten Regierungsteam antreten. Trotz häufiger Machtwechsel zeichnet sich das Regierungssystem durch eine sehr hohe Stabilität aus. Denn mit Ausnahme zweier Mandatsperioden (1997–2001 und 2001–2005) regierte stets eine große Koalition von VU und FBP.

Keywords | Liechtenstein – Regierung – Vollziehende Gewalt – Ministerium – Gewaltenteilung

Einleitung

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit der Regierung im engeren Sinne, also mit derjenigen Behörde innerhalb eines politischen Systems, der die eigentliche Regierungs- oder Exekutivfunktion zukommt. Governance im weiteren Sinne, also die „Wahrung von politischen Aufgaben“ (Klöti et al. 2017: 193) bleibt weitgehend ausgeklammert. Wie unten noch zu zeigen sein wird, erschöpfen sich die Funktionen und Aufgaben der Regierung allerdings nicht nur in der Ausführung (oder im Vollzug) dessen, was der Gesetzgeber (die Legislative) rechtlich vorgibt (Exekutivfunktion). Vielmehr erfüllen die meisten Regierungen, so auch die Regierung Liechtensteins, weitere Funktionen. Davon ist im Abschnitt Regierungsfunktionen die Rede. Zunächst soll die wechselvolle Entwicklungsgeschichte der Regierung Liechtensteins nachgezeichnet werden (Historie), gefolgt von einem kursorischen Überblick über die Rechtsgrundlagen. Sodann werden die drei fundamentalen Prinzipien der Regierung Liechtensteins geschildert und anschließend das Regierungssystem (Wahlverfahren, Rekrutierung, Zusammensetzung) erläutert. Der folgende Abschnitt setzt sich mit der Stellung der Regierung im politischen Gesamtgefüge auseinander und beleuchtet dabei das Verhältnis der Regierung zu den weiteren Organen bzw. Institutionen. Die geglückten und missglückten Reformvorhaben bilden ein

weiteres Kapitel, bevor das liechtensteinische Regierungssystem mit anderen Systemen verglichen wird, um schließlich ein Fazit zu ziehen.

Historie

Konstitutionalismus (1862–1921)

Die Ursprünge der heutigen Regierungsorganisation gehen auf die konstitutionelle Verfassung von 1862 zurück. Zwar ging damals alle Regierungsgewalt vom Fürsten aus. Diese Gewalt übte er indessen durch die von ihm ernannte Regierung aus – 1848 bis 1862 Regierungsamt genannt, davor Oberamt. Die Regierung bestand ab 1862 zunächst aus einem Landesverweser, zwei Landräten und dem Sekretär. Später (1871) kamen noch zwei stellvertretende Landräte hinzu (Wille 2015: 556). Während die Landräte Liechtensteiner sein mussten, waren die auf Lebzeiten ernannten Landesverweser allesamt österreichische Juristen und Verwaltungsspezialisten, in deren Händen de facto auch die Exekutivmacht lag. Bussjäger (2017, Art. 79) schreibt: „In Wahrheit wurden somit die Regierungsgeschäfte von einer einzelnen Person, die vom Landesfürsten im Ergebnis auf unbefristete Zeit ernannt war, von diesem aber auch jeder Zeit abgesetzt werden konnte, geführt.“ Die Landräte hatten hingegen kaum politischen Einfluss (Vogt 2011).

Verfassung von 1921

Das Ende des Ersten Weltkriegs und der Habsburgermonarchie läutete auch das Ende des alten Konstitutionalismus ein. Der 1918 vom Landtag gewählte provisorische Vollzugsausschuss wurde vom Fürsten zwar nicht anerkannt. Die anschließend vom Landtag gewählten Regierungsräte jedoch, die unter dem vom Fürsten ernannten neuen Landesverweser amtierten, wurden von Fürst Johann II. bestätigt. In der 1921 verabschiedeten Verfassung wurde das Regierungssystem „parlamentarisiert“: Der Landtag wählte nun die Regierung, die vom Fürsten bestätigt werden musste. Die Regierungsmitglieder mussten fortan gebürtige Liechtensteiner sein, wobei eine Mehrheit von mindestens drei Vierteln aller Landtagsabgeordneten auch einen Nicht-Liechtensteiner zum Regierungschef wählen konnte. Gewählt wurden der Regierungschef und sein Stellvertreter auf sechs Jahre, die anderen beiden Exekutivmitglieder auf vier Jahre, wobei die beiden Landschaften gleichmäßig berücksichtigt werden sollten. Das Kollegial- und das Ressortprinzip wurden bereits 1921 in der (mehr oder weniger) noch heute gültigen Form festgelegt. Auch das Präsidialprinzip mit der hervorgehobenen Stellung des Regierungschefs ist seit 1921 verfassungsrechtlich festgeschrieben. Die Machtfülle des Regierungschefs war damals größer als heute: Zum einen bestand das Kollegialgremium aus lediglich drei Mitgliedern, was einen Stichentscheid des Regierungschefs wahrscheinlicher machte. Zum anderen übte bis 1933 nur der Regierungschef sein Amt vollamtlich aus, was ihm einen gehörigen Informationsvorsprung gegenüber seinen Ratskollegen gab (Regierung 2011: 13).

Verfassungsreformen von 1965 und 2003

1965 wurde die Anzahl Regierungsmitglieder auf fünf erhöht, wobei mindestens zwei Mitglieder auf die beiden Landschaften zu entfallen haben. Alle Regierungsmitglieder (inkl. Regierungschef) wurden nun auf vier Jahre gewählt. Der Regierungschef-Stellvertreter (Vizeregierungschef) ist seit der Verfassungsreform von 1965 zudem ein ordentliches Regierungsmitglied. Bis dahin nahm er an den Regierungssitzungen ohne Stimmrecht teil. Schließlich wurde das Arbeitspensum der Regierungsräte sukzessive erhöht. Inzwischen üben alle Regierungsmitglieder ihre Tätigkeit im Vollamt aus (Art. 4 Abs. 2 RVOG [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz]). Der letzte Regierungsrat in Teilzeit war Außenminister Ernst Walch (2002–2005).

Mit der Verfassungsreform von 2003 wurde schließlich das Abberufungsprozedere neu geregelt: Seither können sowohl Landtag als auch Fürst die Gesamtregierung im Falle eines Misstrauens einseitig entlassen. Sodann fiel das vormals geltende Wahlkriterium weg, wonach Regierungsmitglieder gebürtige Liechtensteiner:innen sein müssen. Mitglieder der Regierung müssen seit 2003 bloß noch die liechtensteinische Staatsbürgerschaft haben (und zum Landtag wählbar sein).

Rechtliche Grundlagen

In diesem Kapitel werden die relevantesten nationalen und internationalen rechtlichen Regelungen zum Regierungssystem Liechtensteins kurz vorgestellt.

National

Die rechtlichen Grundlagen des Liechtensteiner Regierungssystems bilden zum einen die Verfassung des Fürstentums Liechtensteins (LV) sowie das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), die auf seiner Grundlage erlassene Verordnung (RVOV), aber des Weiteren auch die Geschäftsordnung der Regierung (GOR) und das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege (LVG) (siehe Art. 76 bis 78 LVG).

Die Verfassung vom 5. Oktober 1921 (LV; LGBL. 1921.015) handelt im VII. Hauptstück in Art. 78 bis Art. 94 von der Regierung. Dabei werden unter anderem das Wahlverfahren (Art. 79) und das Amtsenthebungsverfahren (Art. 80) geregelt, während Art. 85–89 die Vorrechte des Regierungschefs behandeln. Die Aufgaben und Funktionen der Regierung werden in den Art. 92 und 93 umschrieben, während Kollegial- und Ressortprinzip in verschiedenen Artikeln verankert sind.

Die Verfahren innerhalb der Exekutive und die Organisation der Regierung werden sodann im RVOG (Art. 13–17) behandelt, ebenso wie die Einrichtung der Ministerien und die Geschäftsverteilung (Art. 18–24). Der Aufbau der Verwaltung und ihre Zuständigkeiten sind Thema des dritten, vierten und fünften Hauptabschnitts der RVOG. Im Besoldungsgesetz (BesG) wird die Besoldung sowohl der aktiven wie auch ehemaligen Regierungsmitglieder geregelt.

International

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den Liechtenstein am 10. Dezember 1998 ratifizierte, garantiert beispielsweise die Teilnahme an allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen. Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die kurz nach dem Beitritt Liechtensteins zum Europäischen Rat (1978) hierzulande in Kraft trat (1982), garantiert das Recht auf freie Wahlen. Letzteres betrifft die Regierung indes nur indirekt, da sie nicht direkt vom Volk, sondern vom Landtag gewählt wird.

Theoretischer Rahmen

Die vergleichende Regierungslehre hat zunächst das deskriptive Ziel, die unterschiedlichen Regierungssysteme anhand von Typologien systematisch zu ordnen (Lauth 2006). Zu diesem Zweck sind in der Vergangenheit verschiedene Klassifikationen oder Typologien entwickelt worden (Steffani 1979; Lijphart 1992, 2012). Sodann will die vergleichende Regierungslehre auch mehr darüber erfahren, was zur Herausbildung der unterschiedlichen Regierungssysteme führte (Struktur eines Regierungssystems) und welche Auswirkungen die verschiedenen institutionellen Arrangements auf die politischen Entscheidungsprozesse und Outcomes hat (Verhalten eines Systems). Hierzu konkurrieren unterschiedliche Ansätze: Die Systemtheorie fragt im Wesentlichen, wie Regierungssysteme Inputs oder Forderungen aus ihren Umwelten aufnehmen und in Outputs (z. B. Redistribution von Ressourcen oder Regulierung von Verhalten) umwandeln (Easton 1965; Deutsch 1976). Der ökonomische Ansatz betrachtet das Verhältnis zwischen Regierung (bzw. dem Staat im Generellen) und Bürger:innen als soziales Tauschverhältnis, bei welchem die Regierungen Leistungen zugunsten ihrer Wählerklientel im Austausch gegen Wählerstimmen (Macht) erbringen (Downs 1968; Olson 2004). Institutionalistische Ansätze fokussieren indessen auf das Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen und Organe bei der Formulierung und Implementierung von Politik (Mayntz/Scharpf 1995).

Was nun die vergleichende Regierungslehre als Verfassungssystematik anbelangt, so wird in den meisten Typologien zunächst zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen unterschieden (Steffani 1979). Präsidentielle Systeme zeichnen sich durch eine strikte Gewaltentrennung von Regierung und Parlament, durch Volkswahlen (z. B. Präsidentenwahl in den USA) und durch eine Ein-Personen-Exekutive aus. In parlamentarischen Systemen sind Parlament und Regierung hingegen oftmals (wenn auch nicht immer) eng miteinander verschränkt, was zudem auch darin seinen Ausdruck findet, dass die Regierung vom Parlament gewählt wird und durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden kann. Das Regierungssystem Liechtensteins trägt zwar Züge eines parlamentarischen Systems, aber meist wird Liechtenstein einem weiteren, dritten Typus zugeordnet (Marxer 2010): Dem Typus der semipräsidentiellen Regierungssysteme. Diese Systeme zeichnen sich durch eine doppelköpfige Exekutive aus. Einen der beiden Köpfe bildet dabei meist ein vom Volk gewähltes Staatsoberhaupt (z. B. der französische Staatspräsident), den anderen Kopf eine vom Parlament gewählte Regierung mit Premierminister:in an der Spitze. Diese Doppelköpfigkeit der Exekutive geht in der Regel einher mit einer doppelten Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber Parlament und Staatsoberhaupt. In der Tat zeichnet dies auch Liechtensteins Regierungssystem aus: Denn einerseits ist die Regierung

Liechtensteins ebenfalls zwei Organen gegenüber verantwortlich: erstens dem Landtag, der zum einen die personelle Auswahl der Regierung trifft und zum anderen die Regierung entlassen kann; zweitens dem Landesfürsten, der zum einen die Ernennung der Exekutive vornimmt und zum anderen die Kompetenz zur Entlassung der Gesamregierung hat. Andererseits übt neben der Regierung auch das Staatsoberhaupt (gewisse) Exekutivgewalt aus.

Empirische Befunde

Binnenorganisation

Die liechtensteinische Regierungsorganisation wird durch drei fundamentale Prinzipien charakterisiert: das Kollegialprinzip, das Ressort- oder Ministerialprinzip und das Präsidialprinzip (Beck 2021). Bevor diese Prinzipien erläutert werden, ist zunächst die Grundstruktur zu schildern.

Anzahl Mitglieder und Stellvertretung

Seit 1965 zählt die Regierung fünf Mitglieder: Regierungschef, Regierungschef-Stellvertreter und drei weitere Regierungsmitglieder. Diese Zahl der Ministerien ist im internationalen Vergleich gering. Die Durchschnittsgröße eines Kabinetts in Westeuropa liegt beispielsweise bei knapp 20 Personen (Ismayr 2009: 27). Die Ministerienzahl ist in Liechtenstein an die Zahl der Regierungsmitglieder (5) geknüpft. Jedes Regierungsmitglied hat außerdem einen Stellvertreter aus der gleichen Landschaft. Die Stellvertreter werden ebenfalls vom Landtag gewählt und vom Landesfürsten ernannt. Sie haben die Aufgabe, das jeweilige Regierungsmitglied im Falle einer (voraussehbaren) Verhinderung in den Regierungssitzungen zu vertreten (Art. 79 Abs. 2 LV). Bei längerfristiger Verhinderung eines Regierungsmitgliedes (z. B. Krankheit) wird es hingegen durch ein anderes, ordentliches Regierungsmitglied in seiner Aufgabenerfüllung vertreten (Art. 91 LV). Dieses Stellvertretungsprinzip ist vom oben genannten Prinzip (Art. 79 Abs. 2 LV) zu unterscheiden. Art. 79 Abs. 2 LV gilt nur für die Sitzungen der Kollegialregierungen, während Art. 91 LV sich auf die gegenseitige Vertretung der Regierungsmitglieder bei der Aufgabenerfüllung bezieht.

Kollegialprinzip

Die Regierung Liechtensteins ist ein Kollektivorgan. Alle wichtigen Kompetenzen werden somit dem Regierungskollegium und nicht ihren einzelnen Mitgliedern zugewiesen (Wille 2015: 560). Weiter bedeutet das Kollegialprinzip, dass die einzelnen, in den verantwortlichen Ministerien vorgängig erarbeiteten Geschäfte im Kollegialgremium beraten und mit einfacher Stimmenmehrheit entschieden werden. Die Berichte und Anträge (BuA) bzw. die Anträge darin werden denn auch meist vom Regierungschef unterzeichnet, unabhängig von der ministerialen Zuständigkeit. Hingegen stehen die einzelnen Regierungsmitglieder bei Landtagsdebatten über ihren Geschäftsbereich jeweils Rede und Antwort.

Somit haben alle Regierungsmitglieder dieselbe Stimmkraft und dieselbe rechtliche Stellung. Der Regierungschef hat zwar besondere Befugnisse (siehe Abschnitt „Präsidialprinzip“), aber er nimmt

den anderen Regierungsmitgliedern gegenüber keine Führungsposition ein (Wille 2015: 561) und hat ihnen gegenüber auch kein Weisungsrecht. Das Kollegialprinzip (im Speziellen: gleiche Stimmkraft aller Mitglieder) ist wohl auch für die Mehrheitsverhältnisse in der Regierung mitverantwortlich. Mit wenigen Ausnahmen war es in der jüngeren Vergangenheit nämlich so, dass die mandatsstärkere der beiden Großparteien drei, die mandatschwächere Partei zwei Regierungssitze innehatte (3+2-Regel). Das ist nicht zwangsläufig mit einer „vorprogrammierten politischen Schizophrenie für den Minorpartner“ (Waschkuhn 1994: 172) gleichzusetzen, da die beiden Großparteien bei vielen Sachgeschäften deckungsgleiche Positionen vertreten. Diese parteipolitische Zusammensetzung garantiert aber im Bedarfsfall eine Mehrheit der mandatsstärkeren Partei. Der mandatschwächeren Partei bleibt in solch einem Fall nichts anderes übrig, als „nolens volens mit(zu)machen, um die eigene Wählerklientele noch einigermaßen in der Regierung repräsentiert zu sehen und um nicht von den wichtigen Informationen im Lande abgeschnitten zu sein“ (Waschkuhn 1994: 180). Diese informellen Regeln zur Zusammensetzung der Regierung haben (neben anderen Faktoren) zur sogenannten „Ko-Opposition“ geführt – eine Opposition, die vom Juniorpartner der Regierungskoalition ausgeht und sich nicht in der Regierungstätigkeit selbst, aber in einer Art „fallweisen Opposition“¹ im Parlament manifestiert (Marxer 2011). Eine Auswertung der Kleinen Anfragen (Frommelt, i.Vorb.) zeigt, dass FBP-Abgeordnete sich mit (kritischen) Anfragen vor allem an die Regierungsmitglieder der Vaterländischen Union (VU) richten, die VU-Abgeordneten eher an die Exekutivmitglieder der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP).

Allerdings ist die Regierung nach Art. 81 LV nur dann beschlussfähig, wenn mindestens vier Regierungsmitglieder anwesend sind. Die 3+2-Regel gibt dem Juniorpartner demnach die Möglichkeit, einen Beschluss durch Abwesenheit zu verhindern (Allgäuer 1989). Eine solche Obstruktions- oder Blockadepolitik ist wohl eher selten (Allgäuer 1989: 21), aber ab und an Realität. Waschkuhn (1994: 181) schreibt gar, dass „in früheren Zeiten genügte“, wenn der Hauptvertreter des Juniorkoalitionspartners bei strittigen Traktanden „symbolisch nach seinem Hut auf einem Nebenstuhl griff, um den Auszug anzudeuten.“

Ressortprinzip

Das in der Verfassung festgeschriebene Ressortprinzip legt zum einen fest, dass die Regierungsaufgaben auf Ressorts oder Ministerien² verteilt werden. Zum anderen wird dadurch die Zuständigkeit der Geschäftserledigung geregelt. Gewisse Geschäfte werden von den Ressortchef:innen selbstständig erledigt. Die Verfassung legt sich bezüglich der Art der ressortmässig zu behandelnden Geschäfte nicht fest. Art. 83 LV sagt zunächst lediglich, dass die Geschäftsbehandlung durch die Regierung „teils eine kollegiale, teils eine ressortmässige“ sei. Art. 90 Abs. 1 LV präzisiert, dass wichtigere Gegenstände kollegial zu behandeln seien. Auf jeden Fall aber sind die Mitglieder der Kollektivregierung daneben auch Ressortinhaber:innen, stehen also gewissen Ressorts vor (Bussjäger 2017, Art. 78 und 83).

1 Siehe dazu das System der „fallweisen Opposition“ in der Schweiz, welches eine Situation beschreibt, in der die Regierungsparteien im Parlament oder mithilfe direktdemokratischer Instrumente Opposition gegen die Regierungspolitik betreiben, das heißt gegen die Politik einer Regierung, in welcher sie selbst vertreten sind (Linder/Müller 2017).

2 Der früher gängige Begriff „Ressort“ wurde im neuen RVOG durch den Begriff „Ministerium“ ersetzt. „Diese Begriffsbezeichnung“, so schreibt Wille (2015: 559), „wurde im Interesse der Vergleichbarkeit auf internationaler Ebene gewählt.“

Das RVOG sieht fünf fixe Ministerien vor: das Ministerium für Präsidiales und Finanzen, welches gemäß Art. 18 Abs. 3 RVOG dem Regierungschef zugeteilt ist, das Ministerium für Äußeres, das Ministerium für Gesellschaft, das Ministerium für Inneres und das Ministerium für Infrastruktur. Sechs weitere Geschäftsbereiche – vormalig handelte es sich um Ressorts – werden zu Beginn der Amtsperiode vom Exekutivgremium beziehungsweise im Rahmen von Koalitionsverhandlungen zwischen den Regierungsparteien den Ministerien zugeordnet ebenso wie die Amtsstellen mit ihren Aufgabenbereichen (Wille 2015: 580).

Präsidialprinzip

Mit der ausdrücklichen Nennung des Regierungschefs (Art. 79 Abs. 1 LV) macht die Verfassung klar, dass dieses Regierungsmitglied eine herausgehobene Stellung innerhalb des Kollektivs einnimmt (Weber 1997). Zu den besonderen Befugnissen des Regierungschefs gehören: Vorsitz der Regierung (inkl. Stichtscheidskompetenz), Gegenzeichnung fürstlicher Akte, Unterzeichnung von Erlassen und Verfügungen der Regierung sowie Vollzug ihrer Beschlüsse. Zudem obliegt dem Regierungschef auch die Überwachung des Regierungsgeschäftsganges. Zugeteilt sind dem Regierungschef schließlich von Gesetzes wegen das Ministerium für Präsidiales und Finanzen, „womit er alle Regierungsräte binden kann“ (Waschkuhn 1994: 172). Nebst diesen Vorrechten nimmt der Regierungschef auch die Repräsentation der Regierung nach außen wahr. Kurz, der Regierungschef ist das „Gesicht“ der Regierung und mitunter auch seiner Partei. Das verleiht ihm eine hervorgehobene Position, die nicht allein an den rechtlichen Kompetenzen messbar ist. Allerdings gibt es Einschränkungen im Vergleich zu Ministerpräsidenten oder Regierungschefinnen anderer Staaten. So werden alle Beschlüsse der Regierung Liechtensteins kollegial gefasst (siehe: Kollegialprinzip). Weiter hat der Regierungschef keine Weisungsbefugnis oder Richtlinienkompetenz wie beispielsweise deutsche Bundeskanzler:innen oder britische Premierminister:innen. Schließlich werden die restlichen vier Regierungsmitglieder nicht vom Regierungschef ernannt (wie im Vereinigten Königreich), sondern vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages. Die Machtfülle des Regierungschefs ist demnach im Vergleich zu vielen Ministerpräsident:innen anderer Staaten klar beschränkt, aber zugleich ist er nicht wie der Schweizer Bundespräsident bloß „primus inter pares“ mit einer nur zeremoniell hervorgehobenen Stellung, sondern verfügt über eine politisch relevante Sonderstellung (Allgäuer 1989: 564). Der Status dieser Sonderstellung hat mit der Zeit indessen abgenommen: Da mittlerweile alle Regierungsmitglieder ihr Amt vollamtlich ausüben (Art. 4 Abs. 2 RVOG), ist der einstige Informationsvorsprung des Regierungschefs in der Zwischenzeit geschrumpft.

Organisation

Jedes Regierungsmitglied steht einem Ministerium vor. Jedes Ministerium wiederum hat ein Generalsekretariat. Weiter sind ihnen Amtsstellen und Stabsstellen zugeordnet. Die Kollegialregierung hat überdies eine Stabsstelle – die Regierungskanzlei –, der ein Regierungssekretär vorsteht. Der Regierungssekretär bereitet die Regierungssitzungen vor, führt Protokoll und nimmt weitere Koordinationsaufgaben wahr. 2020 zählte die Stabsstelle der Regierung 27 Mitarbeitende, während 985 Mitarbeitende insgesamt in den fünf Ministerien, der Stabsstelle und am Gericht beschäftigt waren (Rechenschaftsbericht 2020: 56). Die Regierung hat außerdem Kontroll- und Aufsichtsrechte über gewisse Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts: Dazu gehören unter anderem

die Liechtensteinischen Kraftwerke, die Liechtensteinische Gasversorgung, die AHV-IV-FAK-Anstalt, die Liechtensteinische Familienausgleichskasse sowie einige Stiftungen zur Erfüllung kultureller Tätigkeiten des Staates (z. B. Liechtensteinische Musikschule).

Regierungstätigkeit

Die Regierung ist gemäß vorherrschender Rechtsmeinung an Geheimhaltungspflichten gegenüber Landtag und der Öffentlichkeit gebunden, es bestehen aber keine „ausdrücklichen Verschwiegenheitspflichten“ für die Regierung. Wie Bussjäger (2016, Fn.18) im Verfassungskommentar ausführt, ist indessen „... davon auszugehen, dass Art.38 Staatspersonalgesetz, der die Verschwiegenheitspflicht für das Staatspersonal regelt, welches durch § 310 StGB sanktioniert ist, auch das Amtsgeheimnis der Regierungsmitglieder abgrenzt.“

Ausscheiden aus der Regierung

Regierungsmitglieder, die aus dem Amt scheiden (oder auch abgesetzt werden), haben Anspruch auf gewisse Leistungen. Zunächst haben ehemalige Regierungsmitglieder Anspruch auf Rente. Aber zusätzlich hat ein ehemaliges Regierungsmitglied auch Anspruch auf Überbrückungsgelder, die sich nach dem Lohn des betreffenden Regierungsmitgliedes bemessen. Die Höhe dieser monetären Überbrückung ist von der Amtsdauer abhängig, wobei diese Gelder umso höher ausfallen, je länger jemand im Amt war. Wer beispielsweise vier Jahre Regierungsmitglied war, hat sechs Jahre lang Anspruch auf Überbrückungsgelder in der Höhe des halben Jahreslohnes. Der Staat übernimmt bis zum ordentlichen Rentenalter eines ehemaligen Regierungsmitgliedes zudem die arbeitnehmerseitigen Beiträge für die Pensionskasse, sofern gewünscht bzw. gewisse Bedingungen erfüllt sind.

Nach dem Ausscheiden aus der Regierung – egal, ob freiwillig (keine erneute Kandidatur) oder unfreiwillig (Nicht-Wiederwahl, Misstrauensvotum) – können ehemalige Regierungsmitglieder umgehend eine neue berufliche Tätigkeit annehmen. Sperrfristen gibt es keine. Tatsächlich übte selten ein Regierungsmitglied die Funktion bis ins Pensionsalter aus; die meisten gingen nach ihrer Regierungstätigkeit einer anderen beruflichen Beschäftigung nach.

Regierungsfunktionen und -aufgaben

Die Regierung hat gemäß Verfassung unterschiedliche Kompetenzen und Aufgaben. An erster Stelle steht die Regierungsfunktion an sich, die der klassischerweise zugeordneten Vollzugsfunktion mittlerweile den Rang abgelaufen hat (Wille 2015: 582).

Regierungsfunktion

Die Regierung hat primär die Aufgabe, die gesamte Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu steuern mittels strategischer Ziele, die zu Beginn einer Legislaturperiode gesetzt und in einem Regierungsprogramm formuliert werden (Art.7 RVOG). Erstmalig wurde ein solches Regierungsprogramm für die Wahlperiode 2001 bis 2005 erstellt.

Vollzug

Die allgemeine Staatslehre unterscheidet drei Staatsfunktionen: Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung (Vollzug von Gesetzen). Die Regierung bildet dabei das Exekutivorgan, das die gesamte Landesverwaltung besorgt (Art. 78 LV). Das beinhaltet in erster Linie den Vollzug von Gesetzen und zwar primär durch die Beaufsichtigung der ihr unterstellten Behörden und Beamten. Die Verfassung spricht zudem auch von „rechtlich zulässigen Aufträgen des Landesfürsten und des Landtags“, deren Vollzug der Regierung obliegt. Damit ist primär gemeint, dass die Regierung zusätzlich an Aufträge (z. B. Paraphierung eines Vertrags), die auch in den rechtlich geregelten Kompetenzen des Landesfürsten liegen (z. B. Vertretung nach außen), und Motionen sowie Postulate des Landtages gebunden ist (Bussjäger 2017). Dem Vollzug der Gesetze dient sodann die Verordnungskompetenz der Regierung (Art. 92 Abs. 2 LV).

Politische Führung

Wiewohl verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich erwähnt, so wird von der Regierung zudem erwartet, dass sie die politische Spitze des Landes darstelle. Darunter ist „die schöpferische Initiierung, Planung, Vorbereitung, Koordination, Steuerung und Führung der inneren und äußeren Politik“ (Batliner 1994: 60) gemeint.

Gesetzgebung

Der allgemeinen Staatslehre zufolge ist die Gesetzgebung die Hauptfunktion des Parlaments. Aber wie andernorts auch spielt die Regierung in Liechtenstein mittlerweile eine maßgebliche Rolle in der Rechtssetzung. Zunächst hat die Regierung ein eigenständiges Gesetzesinitiativrecht (Art 93 Bst. g LV; Art. 78 RVOG; ferner Art. 64 Abs. 1 Bst. a [Wille 2015: 590]). Dabei können die Impulse zu einem Projekt von der Regierung selbst, aber auch von Verwaltungsstellen oder Interessengruppen ausgehen. Die Regierung arbeitet diese Vorlagen „an den Landtag“ aus (Art. 93 Bst. g LV). Sodann ist die Regierung Adressat von entsprechenden Gesetzgebungsaufträgen des Parlaments und des Fürsten (z. B. Motion oder Postulat). Dabei nimmt die Regierung – mit Ausnahme der parlamentarischen Initiative und der Volksinitiative – die zentrale Stellung im entsprechenden Vorbereitungsverfahren ein. Art. 8 RVOG hält diesbezüglich fest, dass es die Regierung sei, welche das Vorverfahren in der Gesetzgebung leite. Dieses Vorverfahren schließt die Ausarbeitung eines ersten Entwurfs, die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens sowie ihre Auswertung und schließlich die Ausarbeitung einer Regierungsvorlage zuhanden des Landtags ein (Wille 2015: 592). Dieser Entwurf besitzt wegen der hohen Fachkompetenz der Verwaltung (Hoch 1994: 212), die in den Entwurf einfließt, und dem Austarierungsdruck, welcher im Vernehmlassungsverfahren ausgeglichen wird, oftmals eine Endgültigkeit, die den Veränderungswillen des Landtags einbremst. In der Literatur wird die Regierung deshalb einhellig als „weitaus wichtigster Initiator von Gesetzesvorlagen“ (Hoch 1994: 212; siehe auch Wille 2015: 591; Ritter 1991: 72) bezeichnet.

Sodann hat die Regierung die Kompetenz, Verordnungen zu erlassen, jedoch nur im Rahmen von Gesetzen und Staatsverträgen. Die Verordnungen bedürfen nicht der Zustimmung des Landtags und sind auch nicht dem Referendum unterstellt.

Leitung der Verwaltung

Die Regierung ist außerdem das Leitungsorgan der Verwaltung. Sie beaufsichtigt die ihr unterstellten Behörden und Beamten (Art. 93 lit. a LV). Die Leitungsfunktion umfasst auch die Oberaufsicht über die besonderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Freilich bedeutet Oberaufsicht „ein geringeres Maß an Einflussnahme als Aufsicht“ (Wille 2015: 584), was beispielsweise – anders als bei der Leitung der Ministerien – ein direktes Weisungsrecht ausschließt (Wille 2015: 584).

Finanzen

Der Regierung obliegt es gemäß Art. 70 LV sodann, das Finanzvermögen des Landes zu verwalten. Über diese Tätigkeit ist dem Landtag Rechenschaft abzulegen.

Außenpolitik

Die Regierung teilt sich mit dem Landesfürsten die außenpolitischen Befugnisse. Der Landesfürst ist dabei der „formelle Träger“ der Außenpolitik (Kieber 1994: 312). Dies erlaubt der Regierung nur eine außenpolitische Linie, die der Landesfürst auch mitzutragen gewillt ist. Umgekehrt braucht der Landesfürst für seine Außenpolitik aber auch die Unterstützung der Regierung. Kurz, effektiv sind beide Organe – Regierung und Landesfürst – „in diesem Bereich der materiellen auswärtigen Gewalt zum Zusammenwirken angehalten“ (Wille 2015: 588). Während die Regierung Verwaltungsvereinbarungen ohne Zustimmung des Landtages schließen kann, ist bei Staatsverträgen eine solche unbedingt erforderlich. Gegebenenfalls ist außerdem eine Zustimmung des Stimmvolkes nötig.

Regierungssystem

Bestellung der Regierung

Der Regierungschef, der Regierungschef-Stellvertreter und die drei weiteren Mitglieder der Regierung werden vom Landtag vorgeschlagen und vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage ernannt (Art. 79 Abs. 2 und 3 LV). Wählbar sind dabei alle Liechtensteiner:innen, die zum Landtag wählbar sind (Art. 79 Abs. 4 LV). Die Verfassung sieht weiter keinen parteipolitischen Schlüssel bei der Regierungswahl vor und ebenso wenig schreibt sie Koalitionsvereinbarungen vor. Dem Parlament wird somit bei der Bestellung der Regierung ein breiter Handlungsspielraum überlassen. In der Praxis ist es indessen oft so, dass primär die zwei Großparteien bereits während dem Wahlkampf zu den Landtagswahlen mit einem designierten Regierungsteam werben. Zwar besteht keine rechtliche Notwendigkeit, sich nach den Wahlen auch an diese Kandidatenvorschläge zu halten, aber in der Regel schlug die Landtagsmehrheit seit 1965 – meist nach Koalitionsgesprächen zwischen den beiden Großparteien – dem Landesfürsten eine Regierung vor, die sich aus den drei im Landtagswahlkampf präsentierten Regierungskandidat:innen der mandatsstärkeren Großpartei und zwei Kandidat:innen der mandatschwächeren Partei zusammensetzte. Die Kurationsfunktion ist demnach „faktisch an die Parteien übergegangen“ (Marxer 2000: 37), namentlich an die beiden Großparteien, während der

Landtag bei der Regierungswahl im Prinzip nur noch eine vorab gefällte Wählerentscheidung vollzieht (siehe auch: Allgäuer 1989; Waschkuhn 1994). Davon gab es in der Vergangenheit freilich Ausnahmen. 1993 sowie 2005 wechselte die VU nach einer Wahlniederlage ihre vor der Wahl nominierten Regierungskandidat:innen personell aus. Auch für die beiden Alleinregierungen der VU (1997–2001) und der FBP (2001–2005) waren Nachnominierungen nötig, da jeweils nur drei Regierungsmitglieder im Wahlkampf portiert wurden. „Aber auch diese Korrekturen“, so resümiert Marxer (2000: 37), „werden faktisch außerhalb des Landtages von den Parteigremien vorgenommen.“ Kurz, formal liegt die Wahl bzw. die anschließende Ernennung der Regierung in den Händen von Landtag und Landesfürst, faktisch bestimmen jedoch meist die beiden Großparteien über die Exekutivzusammensetzung.

Wie oben bereits erwähnt, macht der Landtag formal gesprochen einen Ernennungsvorschlag, die Ernennung aber erfolgt alsdann vom Landesfürsten. Um zu diesem Einvernehmen zu gelangen, kann unter Umständen ein Rückzug des Landtagsvorschlages notwendig sein (Bussjäger 2017, Art. 79 Fn. 52). Bisher ist es freilich noch nie zu einem solchen Konflikt zwischen Landtag und Landesfürst gekommen. Im Vorfeld der Landtagswahlen 1993 gab es zwar, wie Bussjäger (ebd.) berichtet, Gerüchte, wonach dem wieder antretenden Regierungschef Hans Brunhart (VU) die landesfürstliche Ernennung verweigert würde, sollte die VU bei den Wahlen obsiegen. Da die VU aber die Wahlen verlor, stellte sich diese Frage gar nicht erst.

Der Landtag wiederum hat bisher erst einmal die Wahl eines von den entsprechenden Parteigremien vorgeschlagenen Regierungsmitglieds verweigert: 1926 trat die Fraktion der Volkspartei (später: VU) aus dem Landtag aus, weil sie die Wahl des FBP-Kandidaten Ludwig Marxer nicht mittragen wollte. Durch den Austritt war der Landtag beschlussunfähig geworden, was letztlich zu Neuwahlen führte.

Kompatibilität von Amt und Mandat

Gemäß Art. 46 Abs. 4 LV sind ein Regierungsamt und ein Landtagsmandat miteinander unvereinbar. Sollte also ein Mitglied des Landtages in die Regierung gewählt werden, so muss sie oder er das Landtagsmandat vor der Wahl ablegen. Das betraf Thomas Büchel (FBP) 1993 und Hugo Quaderer (VU) 2005. Eine Regierungsmitgliedschaft ist zudem unvereinbar mit einer Zugehörigkeit zu einem Gericht. Diese strikte personelle Trennung der Gewalten ist für parlamentarische Systeme zwar nicht völlig untypisch, aber längst nicht überall der Fall. Im Gegenteil, vielfach ist eine gleichzeitige Zugehörigkeit zu Exekutive und Legislative grundsätzlich vereinbar (z. B. in Deutschland) und in Westminster-geprägten, parlamentarischen Regierungssystemen (z. B. UK) gar vorgeschrieben. Das liechtensteinische Regierungssystem gleicht diesbezüglich stärker dem schweizerischen, wo der gleichzeitige Einsitz in Parlament und Regierung ebenfalls verboten ist (Art. 144 Abs. 1 Bundesverfassung).

Amtsenthörung

Verliert die Regierung das Vertrauen des Landtages oder des Landesfürsten, erlischt die Befugnis zur Ausübung dieses Amtes. Die Amtsenthörung kann zum einen das gesamte Regierungskollegium (Art. 80 Abs. 1 LV), aber auch nur einzelne Regierungsmitglieder betreffen (Art. 80 Abs. 1 LV). Im letzteren Falle bedarf es einer übereinstimmenden Entscheidung beider Staatsorgane, des Landesfürsten wie auch des Landtages. Die Abberufung der Gesamtregierung setzt hingegen keine Einvernehmlichkeit voraus, sondern kann von beiden Staatsorganen einseitig angeordnet werden. Die Regierung

Liechtensteins ist somit vom Vertrauen gleich zweier Staatsorgane – des Parlaments wie auch des Monarchen – abhängig. Das ist für semipräsidentielle Systeme, wo indessen oftmals ein vom Volk gewählter Präsident die Rolle des Monarchen innehat, durchaus typisch. In der Praxis sind Regierungsabberufungen indessen selten. Denn dies setzt ein Misstrauensvotum der Regierungsparteien gegen die eigene Regierung mit anschließenden Neuwahlen voraus, was meist nicht im Interesse der Regierungsparteien – und oftmals auch nicht im Interesse eines mit dem Abberufungsrecht ausgestatteten Staatspräsidenten oder Monarchen – ist. Auch in Liechtenstein waren Amtsenthebungen bislang eine Rarität: Im September 1993 entzog der von der FBP dominierte Landtag dem eigenen Regierungschef Markus Büchel das Vertrauen. Der Landesfürst löste sodann den Landtag auf, was zu Neuwahlen führte. 2019 wurde Aurelia Frick (FBP) im Zuge von Vorwürfen des Amtsmissbrauchs das Vertrauen entzogen. Sie ist bis dato das einzige Liechtensteiner Regierungsmitglied, welches abberufen wurde. Allerdings gab es weitere Situationen, in welchen eine Abberufung (womöglich) erwogen wurde: Im Zuge der Staatskrise vom Oktober 1992 drohte der damalige Landesfürst Hans-Adam II. mit der Absetzung der Regierung und der Auflösung des Landtages, was jedoch im letzten Moment noch abgewendet werden konnte (Waschkuhn 1994: 110 ff.). 1945 trat Josef Hoop als Regierungschef zurück, vermutlich aufgrund eines Zerwürfnisses mit dem Landesfürsten, und kam so wahrscheinlich einer Amtsenthebung zuvor (Geiger 1995: 62). Kurz, das Abberufungsrecht wird zwar selten in Anspruch genommen, ist aber kein toter Buchstabe, sondern eine ultima ratio, zu der unter Umständen gegriffen werden kann.

Amtszeitbeschränkung

Eine verfassungsrechtlich festgeschriebene Amtszeitbeschränkung existiert nicht. Allerdings gibt es in beiden Großparteien Vereinbarungen zwischen der Partei und den einzelnen Regierungsmitgliedern, welche die Amtszeit auf maximal drei Mandatsperioden beschränkt (Beitrag „Parteien“ in diesem Handbuch).

Regierungszusammensetzung

Bezüglich Regierungszusammensetzung schreibt die Verfassung einzig vor, dass mindestens zwei ihrer Mitglieder aus jeder der beiden Landschaften (Ober- und Unterland) stammen müssen (Art. 79 Abs. 5 LV). Trotzdem haben sich hinsichtlich der Zusammensetzung der Regierung – ähnlich wie in der Schweiz (Stichwort „Zauberformel“) – informelle Normen oder Regelungen herausgebildet. Zunächst wird eine große Koalition beider Großparteien in den meisten Fällen einer Einparteienregierung oder einer kleinen Koalition (eine Großpartei im Bündnis mit einer der kleineren Parteien) vorgezogen. Dies, obschon nach allen bisherigen Landtagswahlen rein rechnerisch entweder eine Einparteienregierung oder eine kleine Koalition möglich gewesen wäre. Bis zum Einzug der FL 1993 in den Landtag war eine große Koalition beider Großparteien zugleich auch eine Allparteienregierung. Denn bis dahin waren nur FBP und VU im Landtag vertreten, wobei jeweils eine der Parteien über die absolute Mehrheit verfügte.

Dennoch besetzte nur in den Mandatsperioden 1997–2001 (VU) und 2001–2005 (FBP) eine Partei gleich alle Regierungssitze, und auch das nur deshalb, weil sich die bei den Wahlen jeweils unterlegene Partei freiwillig in die Opposition verabschiedete (Marxer 2010: 4). Auch auf die Bildung einer kleinst-

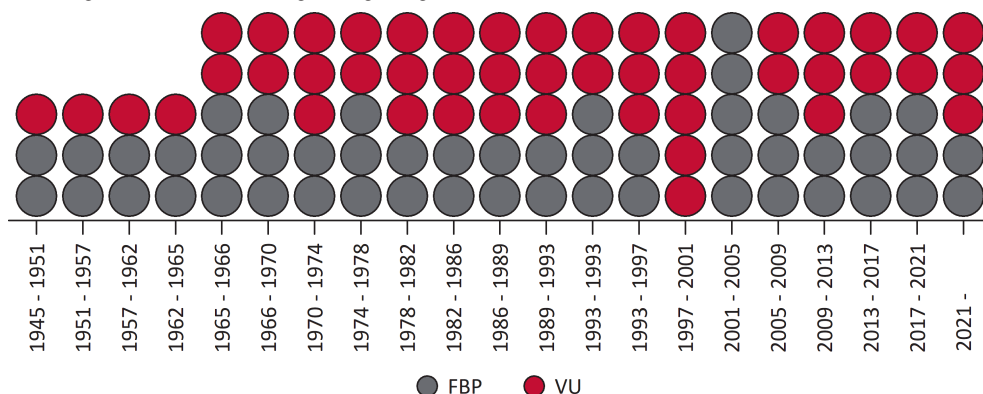
möglichen Koalition („minimal winning coalition“) wurde bisher stets zugunsten einer übergroßen Koalition verzichtet. Diese Neigung zu einer großen Koalition zwischen den beiden Großparteien rührt wohl ähnlich wie in der Schweiz daher, dass eine Einbindung möglichst vieler Parteien in die Regierungsarbeit das Risiko von Referenden verringert. Referendumsabstimmungen wiederum stellen für die Regierungsparteien ein Risiko dar, weil im Vorfeld keineswegs klar ist, wie das Stimmvolk entscheiden wird (siehe Beitrag „Volksabstimmungen“ in diesem Handbuch). Hinzu kommt, dass die beiden Großparteien FBP und VU einander ideologisch nahe sind (Frommelt/Milic/Rochat 2021), was die Koalitionsbildung (und im Speziellen die Einigung auf ein gemeinsames inhaltliches Programm) erleichtert.

Nebst der Präferenz für übergroße Koalitionen hat sich außerdem auch die 3+2-Regel bei der Bestimmung der parteipolitischen Regierungszusammensetzung durchgesetzt. Seit der Erhöhung des Regierungsgremiums auf fünf Mitglieder (1965) stellte – im Falle einer großen Koalition – die mandatsstärkere beider Großparteien drei Regierungsräte (inkl. Regierungschef), während der mandatschwächere Koalitionspartner zwei Exekutivmitglieder (inkl. Regierungschef-Stellvertreter) stellte. Diese Aufteilung der Sitze ist verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben, sondern stellt vielmehr eine stille Übereinkunft zwischen den Parteien dar.

Die Regierungssitze waren bisher alle in den Händen der beiden Großparteien. Die Mehrheitsverhältnisse zwischen den beiden Parteien wechselten indessen oft. In der Anfangszeit, 1922–1928, dominierte die Christlich-soziale Volkspartei (VP), die aber nach dem Sparkassaskandal 1928 die Mehrheit im Landtag und folglich auch in der Regierung verlor. 1936 fusionierte die Volkspartei mit dem Liechtensteiner Heimatdienst zur Vaterländischen Union (VU). Von 1928 bis 1970 stellte die FBP den Regierungschef. Ihre Vorherrschaft wurde erst 1970 gebrochen. Seither wechselte die Mehrheit in der Regierung zwischen VU und FBP beinahe regelmäßig. Zwischen 1970 bis 2021 stellte die VU während 31 Jahren fünf verschiedene Regierungschefs (und ebenso die Mehrheit in der Regierung), während rund 21 Jahren waren insgesamt vier FBP-Regierungschefs³ an der Spitze der Regierung. Trotz vergleichsweise häufiger Machtwechsel zeichnet sich das Regierungssystem aber durch eine hohe Stabilität aus. Denn mit Ausnahme zweier Mandatsperioden (1997–2001 und 2001–2005) regierte stets eine große Koalition von VU und FBP. Dieser Umstand hat selbstredend auch mit den vergleichsweise stabilen Wahlergebnissen zu tun. Die beiden Großparteien können bei Wahlen auf eine etwa gleich starke Stammwählerschaft zählen. Weil die Differenzen in der Wählerstärke zwischen den beiden Parteien gering sind, können aber schon kleinere Änderungen in den Wählerpräferenzen zu Regierungschef-Wechseln führen (siehe auch Beitrag „Wahlverhalten“ in diesem Handbuch). Mit anderen Worten: Obwohl die Volatilität zwischen Wahlen gering ist, führen die knappen Mehrheitsverhältnisse oft zu Regierungswechseln. Aber gleichzeitig gewährleisten die stabilen Wahlergebnisse auch die Fortführung der großen Koalition.

³ Die Regierung Büchel (1993) amtierte bloß etwa 100 Tage, weswegen eine exakte Angabe in ganzen Jahren nicht möglich ist. Zur Zusammensetzung der liechtensteinischen Regierungen siehe Vogt 2011.

Abbildung 10.1: Zusammensetzung der Regierung seit 1945



Quelle: *historisches-lexikon.li/Regierung*.

Bemerkenswert ist indessen, wie oft amtierende Regierungschefs eine Wahlniederlage erlitten. Seit 1962 traten sechs Amtsinhaber in Folge einer Wahlniederlage zurück. Darin nicht inbegriffen sind jene Regierungschefs, die von sich aus zurücktraten. Im internationalen Vergleich ist das Amt des Regierungschefs in Liechtenstein fast schon als Schleudersitz zu bezeichnen. Der Amtsinhaberbonus ist etwa bei Wahlen in den USA oder auch bei kantonalen Exekutivwahlen in der Schweiz erheblich größer (Milic 2014).

Rekrutierungsprozess

Da die beiden Großparteien im Wesentlichen die individuelle Zusammensetzung der Regierung bestimmen, ist der Nominierungsprozess innerhalb der Parteien zu beleuchten (siehe auch Beitrag „Parteien“ in diesem Handbuch). Zunächst ist nur wenig über den Such- und Rekrutierungsprozess bekannt. Meist liegen nur anekdotische Evidenzen vor. Es wird in der Regel ein Wahlkernteam sein, welches dank dem bestehenden Parteinetzwerk und nach allerlei Vorgesprächen, Sondierungen und einem Evaluationsprozess bestimmte Kandidierende vorschlägt. Sodann nominiert das jeweilige Parteipräsidium das Kandidierendenteam zuhanden des Landesvorstandes und Parteitags, welcher endgültig über die Nominierung entscheidet. Die exakte Prozedur ist in den Statuten der beiden Großparteien festgelegt. Die Kandidierenden haben dabei längst nicht immer die klassische „Ochsentour“, im Sinne eines langjährigen Parteiengagements, absolviert. Immer wieder werden auch Quereinsteiger:innen in die Regierung gewählt.

Frauen in der Regierung

Nachdem 1984 das Frauenstimmrecht auf Landesebene eingeführt worden war, war Cornelia Gassner (1993–1997) die erste Frau in der liechtensteinischen Regierung. Seither bekleideten insgesamt neun Frauen ein Regierungsamt. Bei den Landtagswahlen 2021 wurde zudem erstmals eine weibliche Regierungschefin (Sabine Monauni, FDP) portiert. Sie wurde schließlich Regierungschef-Stellvertreterin – ein Amt, das bis zu jenem Zeitpunkt nur eine Frau (Rita Kieber-Beck, FDP, 2001–2005) bekleidet

hatte. Seit 2021 sind die Frauen mit drei Mitgliedern in der Regierung zudem erstmals in der Mehrheit. Zuvor gab es Mandatsperioden mit zwei Frauen in der Exekutive.

Stellung im politischen System

Doppelte Verantwortlichkeit

Die Regierung ist nicht nur vom Vertrauen des Landtages abhängig, sondern auch vom Vertrauen des Landesfürsten. Dies erlaubt ihr kein derart eigenständiges Handeln wie dem Schweizer Bundesrat, der für eine feste Dauer ohne Möglichkeit eines Misstrauensvotums gewählt wird. Indes, die doppelte Verantwortlichkeit verleiht der Regierung Liechtensteins paradoxerweise ein höheres Maß an Eigenständigkeit als Regierungen, die nur einem Organ, dem Parlament, gegenüber verantwortlich sind. Denn eine Handlungsfreiheit müsse der Regierung gerade deshalb eingestanden werden, so Batliner (1994: 69), weil sie sonst zwischen den beiden Weisungsberechtigten – Landtag auf der einen Seite und Landesfürst auf der anderen Seite – „zerrieben würde“.

Verhältnis zu Parteien und Fraktionen

Die einzelnen Regierungsmitglieder sind in engem Kontakt zu ihrer jeweiligen Partei. Die Regierungsmitglieder beider Großparteien sind gleichzeitig auch Mitglieder der jeweiligen Parteipräsidien, wenngleich es unüblich ist, dass ein Regierungsmitglied zugleich auch das Amt des Präsidenten oder des Co-Präsidenten der Partei ausübt (Schiess Rütimann 2019: 77). Daher berichten die Regierungsmitglieder in den wöchentlichen Präsidiumssitzungen und zudem auch in den Fraktionen über die Geschäftsvorgänge in der Regierung (Allgäuer 1989: 81). Allgäuer (1989: 21) bezeichnet deshalb die Sitzungen der Regierung als „das beste Kontroll- und Informationssystem im Staat überhaupt“.

Verhältnis zum Landesfürsten

Die Amtsenthebungskompetenz des Landesfürsten beeinflusst das Verhältnis zwischen Regierung und Landesfürst durchaus. Das „Hinaufspielen auf das Schloss“ (Waschkuhn 1994: 184) war früher eine beliebte Lösungsstrategie bei Regierungsblockaden (Beschlussunfähigkeit der Regierung). So berichtet Waschkuhn (1994: 184), dass der Landesfürst nach einem Regierungsbeschluss, der ihm (und der Wirtschaft) nicht genehm war, den Regierungsmitgliedern bei einem Treffen auf Schluss Vaduz „die Leviten las“. Der Regierungschef-Stellvertreter habe sich sodann gefügt und unterstützte das Vorhaben nicht mehr, „weil er seine Entlassung befürchtete“ (Waschkuhn 1994: 184). Wie oft dies vorkam, ist unbekannt. Auf jeden Fall aber finden regelmäßige Arbeitsgespräche zwischen dem Landesfürsten (bzw. seinem Stellvertreter) und dem Regierungschef statt (Regierung 2005).

Verhältnis zum Landtag

Der Landtag trifft förmlich die personelle Auswahl der Regierungsmitglieder und schlägt diese dem Landesfürsten zur Ernennung vor. Außerdem kann der Landtag die Gesamtregierung durch ein Misstrauensvotum stürzen oder einzelne Regierungsmitglieder im Einvernehmen mit dem Landesfürsten

absetzen. Hinzu kommt, dass die Staats- und Justizverwaltung der parlamentarischen Kontrolle untersteht, wobei diesbezüglich in erster Linie die drei ständigen Kommissionen (Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Außenpolitische Kommission) zu nennen sind (Art. 63 Abs. 1 erster Satz LV). Rein formal betrachtet steht der Landtag der Regierung demnach in einer Position der Stärke gegenüber. Trotzdem wird in der Regel über ein ungleiches Kräfteverhältnis zuungunsten des Landtages geklagt. Dies liegt zum einen daran, dass der Landtag vom Absetzungsrecht kaum je Gebrauch machte und der Regierung durchaus bewusst ist, dass ein Misstrauensvotum vonseiten des Landtages höchst unwahrscheinlich bleiben muss, da die daraus resultierenden Neuwahlen kaum im Interesse der Regierungsparteien liegen – zumindest nicht jener Partei, die den Regierungschef stellt. Zum anderen liegt dies im Informations- und Kompetenzvorsprung der Regierung und der ihr zuarbeitenden Verwaltung. Die Regierungsmitglieder arbeiten vollamtlich, während die Abgeordneten des Landtages Milizparlamentarier:innen sind. Die Entwürfe der Regierung haben deshalb oftmals den Status der Endgültigkeit, weil den Landtagsabgeordneten das Know-how oder der knappen Eingabefristen wegen die Zeit fehlt, um sich in die Materie einzuarbeiten zu können.

Verhältnis zum Volk

Die Regierung wird nicht direkt vom Volk gewählt, wenngleich die Regierungskandidierenden der Parteien eine zentrale Rolle bei der Wahl des Parlaments spielen. Die Volksrechte – insbesondere das Referendum (siehe Kapitel „Volksrechte“ und „Volksabstimmungen“ in diesem Handbuch) – üben aber einen „Referendumsdruck“ auf die gesetzgeberische Tätigkeit der Regierung aus: Sie wird in Betracht einer möglichen Referendumsabstimmung stets auch auf die Meinungen im Volk Rücksicht nehmen. Dabei genießt die Regierung Liechtensteins generell – und erst recht im internationalen Vergleich – ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung. Einzig das Fürstenhaus und die Gerichte erfreuen sich noch höherer Vertrauenswerte, während dem Landtag, den Parteien und den Medien weniger Vertrauen geschenkt wird. Auch mit der Regierungsleistung ist die Bevölkerung generell zufrieden – allen voran natürlich die Anhängerschaften der beiden Großparteien, die in aller Regel auch die Koalitionsregierung stellen.

Regierungsreformen

Dieser Abschnitt dient vornehmlich dazu, einen Überblick über nicht-realisierte Reformvorhaben bzw. Reformdiskussionen im Generellen zu präsentieren. Erfolgreiche Regierungsreformen wurden bereits im Abschnitt „Historie“ vorgestellt.

Es gab verschiedentlich Pläne für eine Reform der Binnenorganisation der Regierung und Verwaltung. 1989 wurde eine Regierungsreform eingeleitet und ab 1992 schrittweise umgesetzt. Eine weitere Phase der Regierungsreform wurde 2002 eingeleitet, geriet aber wegen Differenzen innerhalb der Regierung betreffend Ausgestaltung ins Stocken. Die Reformbemühungen wurden 2009 fortgesetzt und mündeten unter anderem in eine Neuordnung und Umstrukturierung der Ämterstruktur (Regierung 2011: 6 ff.).

In jüngerer Vergangenheit wurde verschiedentlich (und vornehmlich von Oppositionsparteien) eine Volkswahl der Regierung gefordert. Im Vorfeld der Landtagswahlen von 2009 wurde die Direktwahl der Regierung durch das Volk innerhalb der Freien Liste diskutiert, aber als Wahlprogrammpunkt

letztlich fallengelassen (Nigg 2017: 7). Vehementer forderten DU (Die Unabhängigen) und nach ihrer Abspaltung auch die DpL (Demokraten pro Liechtenstein) eine Volkswahl der Regierung. Die Volkswahl bildete einen der DpL-Schwerpunkte im Wahlkampf zu den Landtagswahlen 2021.

2023 lancierte die DpL ein Volksbegehren zu einem verstärkten Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung. Die Initiative forderte, dass das Volk die Regierung – den Regierungschef wahlkreisübergreifend sowie je zwei ordentliche Regierungsmitglieder pro Wahlkreis – in einer Majorzwahl bestimmen soll. Die Initiative sah eine Einbindung von Landtag und Landesfürst bei der Regierungsbestellung vor, welche durch die Volkswahl zwar nicht *de jure*, aber *de facto* eingeschränkt worden wäre. So hätte der Landtag die Möglichkeit gehabt, der vom Volk gewählten Regierung im Anschluss das Vertrauen abzusprechen, aber nur für den Preis von Neuwahlen des Landtags (und der Regierung). Am Ernennungs- und Abberufungsrecht des Landesfürsten hätte die Initiative nichts geändert. Das Volksbegehren wurde am 25. Februar 2024 von 68 Prozent der Stimmenden verworfen.

Internationaler Vergleich

Liechtensteins Regierungssystem ist im internationalen Vergleich nicht völlig einzigartig. Gewiss, nirgendwo sonst findet sich eine exakte Kopie der liechtensteinischen Regierungsvariante. Aber in einigen Staaten und subnationalen Gebietskörperschaften finden sich doch vielerlei Parallelen. Allerlei Ähnlichkeiten existieren zwischen der Schweiz (bzw. den Schweizer Kantonen) und Liechtenstein. Auch die Schweizer Exekutive (Bundesrat) sowie die kantonalen Regierungen sind Kollegialbehörden – mit dem Unterschied, dass der Schweizer Bundesrat, erstens, keinen Regierungschef aufweist und, zweitens, die kantonalen Exekutiven allesamt vom Volk gewählt werden. Hinzu kommt ein weiterer, gewichtiger Unterschied zwischen der Regierung Liechtensteins und dem Schweizer Bundesrat: Letzterer kann nicht abberufen werden und ist somit weder vom Vertrauen des Parlaments noch von jenem des Fürsten – eine Instanz, die es in der Schweiz ohnehin nicht gibt – abhängig. Diese doppelte Abhängigkeit von Parlament und Staatsoberhaupt hat Liechtenstein indessen gemeinsam mit dem französischen Regierungssystem bzw. den meisten semipräsidentiellen Systemen.

Die Größe der Regierung Liechtensteins (fünf Mitglieder) ist wiederum vergleichbar mit jener Schweizer Kantonalregierungen (fünf oder sieben Mitglieder). Im Vergleich zu anderen europäischen Kleinstaaten (mit Ausnahme des Fürstentums Monaco) fällt die Anzahl Ministerien in Liechtenstein indes gering aus. Denn in allen anderen vergleichbaren europäischen Kleinstaaten⁴ beträgt die Anzahl Ministerien mindestens zehn, während sie in Liechtenstein lediglich fünf beträgt. Ähnlich wie in der Schweiz und den meisten anderen Kleinstaaten (San Marino, Andorra, Island, Luxemburg, Montenegro und Estland) wird Liechtenstein von einer Koalition regiert.

⁴ Dazu werden neben Liechtenstein auch Andorra, Island, Estland, Luxemburg, Malta, Montenegro, San Marino, Monaco und Zypern gezählt. Siehe: <https://www.small-states-europe.eu/?page=2321&lid=16>.

Fazit

Das historisch gewachsene Regierungssystem Liechtensteins weist zum einen Parallelen zu Regierungssystemen anderer Staaten auf, hat zum anderen aber auch weltweit einzigartige Elemente. Die Regierung Liechtensteins ist zunächst eine Kollegialregierung, in welcher alle fünf Mitglieder gleichberechtigt sind. Besondere Kompetenzen sind indessen dem Regierungschef gegeben, den – gemäß einer informellen, nicht-verfassungsrechtlich vorgegebenen Regel – stets die mandatsstärkste Partei stellt. Der Regierungschef hat zwar nicht wie deutsche Bundeskanzler:innen Weisungsrechte gegenüber den anderen Kabinettsmitgliedern, ist aber anders als der Schweizer Bundespräsident mehr als bloß der „*primus inter pares*“. Die Regierung ist sodann zwei Organen gegenüber verantwortlich und kann von diesen abgesetzt werden – dem Fürst und dem Landtag. Diese doppelte Verantwortung ist für präsidentielle Systeme nicht untypisch. Sie verleiht der Regierung paradoxerweise ein höheres Maß an Eigenständigkeit als Regierungen, die nur einem Organ gegenüber verantwortlich sind. Denn um eine Blockade zu verhindern, muss der Regierung eine Handlungsfreiheit eingestanden werden. Weltweit einzigartig ist gewiss das Stellvertreter-Prinzip, wonach jedes Regierungsmitglied eine:n Stellvertreter:in hat, die vom Landtag gewählt und vom Landesfürsten ernannt werden.

Die Regierungszusammensetzung wird von der Verfassung nicht geregelt – mit Ausnahme der Bestimmung, wonach beide Landesregionen mit mindestens zwei Mitgliedern in der Regierung vertreten sein müssen. Durchgesetzt hat sich indessen die informelle Regel, wonach die mandatsstärkere der beiden Großparteien den Regierungschef und zwei weitere Mitglieder der Regierung stellt, während die kleinere der beiden Parteien den Sitz des Vize-Regierungschefs / der Vize-Regierungschefin und eines weiteren Regierungsmitglieds erhält. Davon wird nur dann abgewichen, wenn sich eine der beiden Großparteien nach einer Wahlniederlage freiwillig in die Opposition verabschiedet, was in jüngerer Vergangenheit bloß zwei Mal geschehen ist. Die personelle Auswahl der Regierungsmitglieder ist de facto eine Angelegenheit der beiden Großparteien, die vor den Landtagswahlen jeweils mit einem designierten Regierungsteam antreten. Bemerkenswert sind im internationalen Vergleich die häufigen Machtwechsel an der Regierungsspitze. Machtwechsel an der Regierungsspitze meint im liechtensteinischen Kontext, dass der amtierende und wieder antretende Regierungschef aufgrund einer Niederlage seiner Partei bei den Parlamentswahlen abgelöst wird. Dies kommt beinahe schon mit Regelmäßigkeit vor, was damit zu tun hat, dass beide Parteien über eine ähnlich große Wählerschaft verfügen. Trotz häufiger Machtwechsel zeichnet sich das Regierungssystem aber durch eine sehr hohe Stabilität aus. Denn mit Ausnahme zweier Mandatsperioden (1997–2001 und 2001–2005) regierte stets eine große Koalition von VU und FBP. Abgesehen vom Schweizer Bundesrat gibt es kaum ein Land, wo dieselben Parteien – mit lediglich kurzen Unterbrüchen – so lange in der Regierung vertreten sind. 1993 wurde die erste Frau in die Regierung Liechtensteins gewählt. Aktuell bilden die Frauen die Mehrheit in der Regierung.

Literatur

Allgäuer, Thomas (1989): Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 13).

- Batliner, Gerard (1994): Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (I. Teil). In: Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21), 15–104.
- Batliner, Gerard (1998): Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts: Mit einem Kommentar zu den Verfassungsvorschlägen des Fürsten von 1993. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Beck, Cyrus (2021): Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen. In: Hoch, Hilmar/Neier, Christina/Schiess Rütimann, Patricia M. (Hrsg.): 100 Jahre liechtensteinische Verfassung. Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa. Gamprin-Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 62), 153–178.
- Bussjäger, Peter (2016): Art. 63 LV. Stand: 20.9.2016. In: Online-Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (verfassung.li).
- Bussjäger, Peter (2017): Art. 78–85 LV. Stand: 24.11.2017. In: Online-Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung (verfassung.li).
- Deutsch, Karl W. (1976): Staat, Regierung, Politik. Freiburg: Rombach.
- Downs, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen: J. C. B. (Paul Siebeck).
- Easton, David. (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.
- Geiger, Peter (1995): Liechtenstein bei Kriegsende 1945. In: Internationaler Arbeitskreis Bodenseeausstellungen (Hrsg.): Endlich Friede! Kriegsende 1945 in der Bodenseeregion. Rorschach: Löpf-Benz, 59–66.
- Hoch, Hilmar (1994): Verfassung und Gesetzgebung. In: Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21), 201–229.
- Ismayr, Wolfgang (2009): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9–64.
- Klöti, Ulrich/Papadopoulos, Yannis/Sager, Fritz (2017): Regierung. In: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. 6. Auflage. Zürich: NZZ Libro, 193–218.
- Kieber, Walter (1994): Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung, in: Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21), 289–327.
- Lauth, Hans-Joachim (2006): Vergleichende Regierungslehre. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Lijphart, Arend (1992): Parliamentary vs. Presidential Government. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (2012): Patterns of Democracy: Government Forms and performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London: Yale University Press.
- Linder, Wolf/Müller, Sean (2017): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 4., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt Verlag.
- Marxer, Wilfried (2000): Wahlverhalten und Wahlmotive im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 30).
- Marxer, Wilfried (2010): Notizen zu einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein. Gamprin-Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 27).
- Marxer, Wilfried (2011): „Koalition“. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein (eHLFL) (Stand: 31.12.2011).
- Marxer, Wilfried (2017): Landtagswahlen vom 5. Februar 2017. Ergebnisse einer Umfrage. Bendern (LI Aktuell 2017/1).
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main: Campus.

- Milic, Thomas (2014): Gekommen, um zu bleiben – der Amtsinhaberbonus bei kantonalen Exekutivwahlen. *Swiss Political Science Review* 20(3): 427–452.
- Nigg, Thomas (2017): Die Direktwahl der Regierung in Liechtenstein. Eschen: Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht.
- Olson, Mancur (2004): Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 5. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck (Originalausgabe: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* 1965).
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2005): Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Zusammenarbeit zwischen Landesfürst und Regierung (Bericht und Antrag BuA 2005/56). Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2011): Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) sowie die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2020): Rechenschaftsbericht der Regierung. Vaduz.
- Ritter, Michael (1991): Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein. In: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* (LJZ 2/1991), 71–77.
- Schiess Rütimann, Patricia (2019): Die liechtensteinischen Parteien und das Recht. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* (MIP 25/1), 74–82.
- Steffani, Winfried (1979): Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Vogt, Paul (2011): „Regierung“. In: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* (eHLFL) (Stand: 31.12.2011).
- Waschkuhn, Arno (1994): Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (*Liechtenstein Politische Schriften*, 18).
- Weber, Christine (1997): Das Gegenzeichnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag (*Schriften zum Staats- und Völkerrecht*, 75).
- Wille, Herbert (2015): Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (*Liechtenstein Politische Schriften*, 57).

Internetlinks

- www.verfassung.li: Online-Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung.
- www.gesetze.li: Landesgesetzblatt und Konsolidiertes Recht.
- www.historisches-lexikon.li: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein. Online-Ausgabe.
- www.liechtenstein-institut.li: Forschung und Publikationen des Liechtenstein-Instituts.
- www.regierung.li: Website der Liechtensteinischen Regierung.
- www.bua.regierung.li: Berichte und Anträge der Regierung an den Landtag.
- www.statistikportal.li: Statistische Informationen des Amtes für Statistik.
- www.landtagswahlen.li: Resultate von Landtagswahlen seit 2001.
- www.landtag.li: Website des Liechtensteinischen Landtages.
- www.abstimmung.li: Resultate von nationalen Volksabstimmungen seit 2002.
- www.fbp.li; www.vu-online.li; www.freiliste.li; www.du4.li; www.dpl.li; www.mim-partei.li: Websites der Parteien.

Verwandte Beiträge im Handbuch Politisches System

Volk und Volksrechte – Landtag – Wahlsystem und Wahlen – Medien und öffentliche Kommunikation.

