



Stiftung für
Ordnungspolitik
und Staatsrecht

Die Direktwahl der Regierung in Liechtenstein

Von Thomas Nigg, M.A. HSG

Rechtsanwalt, Vaduz

1. Einleitung

Gemäss Art. 79 Abs. 2 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LV) werden der Regierungschef und die Regierungsräte vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag auf dessen Vorschlag ernannt. Verliert die Regierung das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtags, dann erlischt ihre Befugnis zur Ausübung ihres Amtes.¹

In der politischen Diskussion in Liechtenstein werden jedoch immer wieder Stimmen laut, die eine Direktwahl der Regierung durch das Volk und damit ein Systemwechsel in Richtung Präsidialismus fordern. Befürworter einer Direktwahl der Regierung erwarten davon in der Regel eine parteiunabhängigere und damit sachlichere Politik, einen grösseren Einfluss der Wähler auf die Regierung und deren Zusammensetzung und damit letztlich auch eine bessere Vertretung der Interessen und Meinungen der Stimmbürger.

Gegenstimmen warnen demgegenüber insbesondere davor, dass bei einer Direktwahl der Regierung die Regierungsmehrheit nicht mehr mit der parlamentarischen Mehrheit übereinzustimmen braucht, was zu einer Blockierung politischer Entscheidungsprozesse führen könne. Darüber hinaus bestehe die Gefahr, dass populistische Aussenseiter in die Regierung gewählt werden, denen, einmal gewählt, mangels parlamentarischer Mehrheit politisch die Hände gebunden wären.

Im Rahmen des gegenständlichen Artikels wird das politische System Liechtensteins in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung beleuchtet und aufgezeigt, welche Vor- und Nachteile eine Direktwahl der Regierung in Liechtenstein mit sich bringen würde und welche Anpassungen im derzeitigen politischen System vorgenommen werden müssten.

2. Das politische System und das Wahlsystem Liechtensteins

Das Fürstentum Liechtenstein ist gemäss Art. 2 LV *„eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen [der] Verfassung ausgeübt.“*

Gemäss dieser Vorschrift, die das Ergebnis des im Jahr 1921 erneuerten Demokratievertrages zwischen dem Landesfürsten und dem Volk bzw. dem Landtag als dessen Vertreter ist, bilden Fürst und Volk die gemeinsamen Träger der Staatsgewalt in Liechtenstein.²

¹ Art. 80 LV.

² Winkler, Die Verfassungsreform in Liechtenstein (2003) 195.

Das wechselseitige Verhältnis zwischen Erbmonarchie und demokratischer und parlamentarischer Grundlage zeigt sich insbesondere im Bereich der Gesetzgebung. So bilden der Fürst und der Landtag als eigenständige Staatsorgane die Legislativorgane: Gemäss Art. 65 Abs. 1 LV darf ohne Mitwirkung des Landtages kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden. Zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes ist ausser der Zustimmung des Landtages die Sanktion des Landesfürsten erforderlich. Im Zuge der Verfassungsreform 2003 wurde in Art. 65 Abs. 1 LV eine Befristung des Sanktionsrechts eingeführt. Wird die Sanktion nicht innerhalb von sechs Monaten erteilt, dann gilt sie als verweigert.³ Die Sanktion bzw. deren Verweigerung liegt im freien Ermessen des Fürsten. Sie kann nicht innerstaatlich erzwungen oder untersagt werden und der Fürst ist auch nicht verpflichtet, eine allfällige Verweigerung der Sanktion zu begründen.⁴ Das Sanktionsrecht des Fürsten steht den Gesetzesbeschlussrechten des Landtages und des Volkes gleichrangig gegenüber. Weder Fürst noch Landtag können alleine ein Gesetz erzeugen: Beide müssen im dualistischen Verfassungssystem zusammenwirken, damit ein Gesetz entstehen und seine Rechtswirkung entfalten kann.

Der dualistische Charakter der liechtensteinischen Verfassung zeigt sich auch in der Bestellung der Regierung: Gemäss Art. 79 Abs. 2 LV schlägt der Landtag nach seiner Wahl dem Fürsten eine Regierung vor, welche schliesslich vom Fürsten ernannt wird. Der Fürst kann die Ernennung ohne Angabe von Gründen verweigern. In der politischen Praxis sind bisher kaum Differenzen zwischen Landtag und Landesfürst in der Bestellung der Regierung aufgetreten. Die Regierung besteht aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten. Gemäss Art. 79 Abs. 5 LV müssen mindestens zwei Regierungsmitglieder pro Wahlkreis (Oberland und Unterland) bestellt werden. Die Amtsperiode der Kollegialregierung beträgt vier Jahre.

Sowohl dem Landtag als auch dem Fürsten steht gemäss Art. 80 LV das Recht zu, die gesamte Regierung jederzeit zu entlassen. In diesem Fall bestellt der Landesfürst einseitig eine interimistische Regierung, welcher auch Mitglieder der bisherigen Regierung angehören können. Wenn nicht binnen vier Monaten auf Vorschlag des Landtages durch den Fürsten eine neue Regierung ernannt wird, hat sich die Übergangsregierung einer Vertrauensabstimmung im Landtag zu stellen. Anders als die Entlassung der gesamten Regierung kann die Entlassung eines einzelnen Regierungsmitglieds nur im Einvernehmen zwischen dem Landtag und dem Landesfürsten erfolgen.

Die Wahlen zum liechtensteinischen Landtag als Einkammer-Parlament erfolgen nach dem Kandidatenproporzsystem. Die 25 Abgeordneten werden in zwei

³ Der Beginn des Laufes der Frist bemisst sich nach dem Zeitpunkt, an welchem das Gesetz dem Landesfürsten zur Erteilung der Sanktion vorgelegt wurde, *Bussjäger* in Liechtenstein-Institut, Online Kommentar, Art. 9 Rz. 69.

⁴ *Weber*, Das Gegenzeichnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 75, (1997) 158; *Ritter*, Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens, LJZ 1991, 71 (75); *Steger*, Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht (1950) 73 ff.; *Marxer/Pallinger*, Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte (2006) 38.

Wahlkreisen gewählt. Im Wahlkreis Oberland sind 15, im Wahlkreis Unterland 10 Abgeordnete zu wählen.⁵ Die Mandatsdauer beträgt vier Jahre. Seit den 1930er Jahren haben die beiden stärksten Parteien – dies waren jeweils die „Fortschrittliche Bürgerpartei“ (FBP) und die „Vaterländische Union“ (VU) – fast ausnahmslos immer eine Koalition gebildet, wobei die stärkere der beiden Parteien jeweils den Regierungschef sowie zwei Regierungsräte und die andere den Vize-Regierungschef und einen weiteren Regierungsrat stellten. Dessen ist sich der Wähler zum Zeitpunkt der Landtagswahlen bewusst, weshalb in der Regel die jeweiligen Regierungsteams und insbesondere die Regierungschef-Kandidaten im Mittelpunkt des Wahlkampfes stehen.⁶ So geht es gemäss *Waschkuhn* „im Grunde [...] etwas überspitzt formuliert, bei den Landtagswahlen um den Regierungschef, der des Weiteren überhaupt nicht als Abgeordneter kandidiert, also nicht ‚wählbar‘ ist.“⁷ Auch *Beck* kommt zum Schluss, dass „die Landtagswahl faktisch eine Regierungswahl [ist], was dazu führt, dass Landtagskandidaten im Sog der Regierungskandidaten gewählt werden, ohne dass dies von den Wählern (primär) beabsichtigt ist.“ Da dies aber der Institution Landtag nicht dienlich sei, ist gemäss *Beck* eine Direktwahl der Regierung zu überlegen.

Dass die jeweiligen Regierungsteams tatsächlich einen massgeblichen Einfluss auf das Ergebnis der Landtagswahlen haben – wenn auch nicht ganz so entscheidend, wie in der Literatur teilweise dargestellt – bestätigt *Marxer*, indem er anhand Nachwahlbefragungen zu den Landtagswahlen vom 5. Februar 2017 aufzeigt, welche Gründe für die Wähler nach eigener Auskunft massgeblich für die Wahl einer bestimmten Partei waren.⁸ Mit 27 % wurde dabei die Tradition, dass man immer diese Partei wählt, als Hauptgrund genannt. Das Landtagsteam (20 %), das Regierungsteam (20 %) und das Programm der Parteien (19 %) rangierten dahinter ungefähr gleichauf.

Der vom Volk gewählte Landtag kann vom Fürst gemäss Art. 48 LV jederzeit aufgelöst werden. Im Gegensatz zur Regierungsentlassung muss er hierfür allerdings erhebliche Gründe geltend machen. Macht der Fürst von seinem Recht, den Landtag aufzulösen, Gebrauch, ist vom Volk ein neuer Landtag zu wählen.

Das Volk kann seine politischen Interessen nicht nur auf dem Wege der Landtagswahlen, sondern auch mittels einer ganzen Reihe an direktdemokratischen Mitwirkungsrechten einbringen. Diese umfassen insbesondere das Initiativrecht (Art. 64 LV), das Referendumsrecht (Art. 66 LV), das Recht auf Einberufung des Landtags und auf Durchführung einer Volksabstimmung über die Auflösung des Landtags (Art. 48 LV).⁹ Im Zuge der Verfassungsreform 2003 wurde mit Art. 96 Abs. 2 LV des Weiteren das Recht auf Mitwirkung bei Richterwahlen und mit Art. 113 LV auch ein

⁵ Art. 46 Abs. 1 LV.

⁶ *Beck*, Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags (2013) 76.

⁷ *Waschkuhn*, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel (1994) 307.

⁸ *Marxer*, Landtagswahlen vom 5. Februar 2017 – Ergebnisse einer Umfrage (2017) 29.

⁹ Vgl. *Marxer/Pallinger*, Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte (2006) 34 ff.; *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, in *Kley/Vallender* (Hrsg.) Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012) 648 ff.

Verfahren zur Abschaffung der Monarchie eingeführt. Gemäss letzterer Bestimmung haben 1500 wahlberechtigte Landesbürger das Recht, eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie zu ergreifen. Nimmt sie das Stimmvolk an, hat der Landtag eine neue Verfassung auf republikanischer Grundlage auszuarbeiten und diese frühestens nach einem Jahr und spätestens nach zwei Jahren einer Volksabstimmung zu unterziehen. Dem Landesfürsten steht das Recht zu, für die gleiche Volksabstimmung eine neue Verfassung vorzulegen. Das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie bedarf gemäss Art. 112 Abs. 2 LV keiner Sanktion des Landesfürsten. In diesem Zusammenhang ist die ebenfalls im Zuge der Verfassungsreform 2003 eingeführte Bestimmung in Art. 13ter LV zu erwähnen, wonach wenigstens 1500 Landesbürgern das Recht zusteht, gegen den Landesfürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen. Über diesen hat der Landtag in der nächsten Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung anzuordnen. Wird bei der Volksabstimmung der Misstrauensantrag angenommen, dann ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz mitzuteilen. Die gemäss dem Hausgesetz getroffene Entscheidung wird dem Landtag durch den Landesfürsten innerhalb von sechs Monaten bekannt gegeben.

3. Die politischen Systeme im Vergleich

a. Parlamentarismus und Präsidialismus

Die Frage nach der Direktwahl der Regierung betrifft vor allem das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Dieses Verhältnis gilt in den politikwissenschaftlichen Klassifizierungen als der zentrale Aspekt der Differenzierung demokratischer politischer Systeme.¹⁰

Dabei wird grundsätzlich zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen unterschieden. Das parlamentarische System kennzeichnet sich durch die gegenseitige Abhängigkeit von Legislative und Exekutive, wobei die Regierungsverantwortung vor dem Parlament den entscheidenden Aspekt darstellt. Im parlamentarischen System wählt das Parlament die Regierung und kann diese mit Hilfe einer Vertrauensabstimmung absetzen und Neuwahlen erzwingen. Umgekehrt ist in den parlamentarischen Systemen vielfach die Möglichkeit der Parlamentsauflösung durch die Regierung vorgesehen.¹¹

Das Präsidialsystem zeichnet sich demgegenüber durch eine konsequente Trennung zwischen vollziehender und legislativer Gewalt aus: Die vollziehende Gewalt ist im präsidentialen System einem Präsidenten übertragen, der durch das Volk gewählt wird und unabhängig gegenüber der Volksvertretung agiert und umgekehrt.¹² Der

¹⁰ *Croissant*, Regierungssysteme und Demokratietypen, in *Lauth* (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre – Eine Einführung (2006) 113 (115 ff.); *Marxer*, Notizen zu einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein (2010) 7 f.

¹¹ *Croissant* in *Lauth*, 116 f mwN.

¹² *Welan*, Präsidialismus oder Parlamentarismus? Perspektiven für die österreichische Demokratie (1995).

Präsident wird für eine fixe Periode gewählt, während dieser er in der Regel nicht abgesetzt werden kann.¹³

Die Frage nach den Auswirkungen, die sich aus den institutionellen Unterschieden der beiden Regierungssysteme ergeben - und damit nach den Vor- und Nachteilen des Parlamentarismus und des Präsidialismus - bildet den Kernpunkt der klassischen Institutionenlehre.¹⁴ Dabei wird immer wieder auf die Gefahr des Immobilismus in Präsidialsystemen hingewiesen: Weil im Unterschied zum parlamentarischen System die Regierungsmehrheit nicht unbedingt mit der parlamentarischen Mehrheit übereinzustimmen braucht, besteht die Gefahr einer Blockadehaltung des Parlaments und damit letztlich einer Blockierung des politischen Entscheidungsprozesses. Diese Gefahr ist umso grösser, je mehr Parteien es gibt und je weniger der Präsident auf eine eigene starke Partei zählen kann. Und gerade unter den heutigen Bedingungen der medienzentrierten politischen Kommunikation ist das Risiko, dass eine populistische Persönlichkeit ohne Parteiunterstützung zum Präsidenten gewählt wird, grösser denn je.¹⁵

Gegen diese Präsidialismuskritik wird eingewendet, dass sie sich zum Grossteil auf seine Verknüpfungen mit Elementen der Mehrheitswahl und populistischer Tendenzen im politischen Verhalten des Staatspräsidenten bezieht und gleichzeitig die institutionellen, sozialen und historischen Kontextbedingungen real existierender Präsidialsysteme vernachlässigt. Die Funktionsweise präsidentieller Regierungssysteme sei aber besonders von der Struktur und Dynamik des Partei- und Wahlsystems und der politischen Kultur des jeweiligen Landes geprägt.¹⁶

Gemäss *Croissant* tendieren aber zumindest in nicht konsolidierten Demokratien präsidentielle Regierungssysteme eher als parlamentarische Systeme dazu, Konflikte zwischen Parlament und Exekutive zu provozieren. Bietet die Verfassung dem Staatsoberhaupt in nur ungenügend definierten Notsituationen besondere politische Entscheidungsbefugnisse und -rechte, können Präsidenten gemäss *Croissant* zumindest zeitweise mit Verordnungsrecht konkurrierende Gewalten umgehen. Die Erfolgsbedingungen hierfür seien umso besser, je schwächer strukturiert das Parteiensystem und je unterentwickelter das System verbandlich organisierter Interessengruppen sei. Geht die funktionale „Schwäche“ des Parteiensystems mit einem schwachen System korporativer Akteure einher, drohe ein intermediäres Vakuum, das populistische Bestrebungen gewählter Präsidenten fördere.¹⁷

Die enge wechselseitige Beziehung des Parlaments und der Regierung im parlamentarischen System kann demgegenüber dank meist identischer

¹³ Eine Ausnahme hiervon stellt das US-amerikanische „Impeachment“-Verfahren dar, vgl. dazu *Röhrich*, Die Politischen System der Welt (2010) 27.

¹⁴ *Kriesi*, Präsidiale Elemente nicht stärken, in: <https://www.nzz.ch/article97OWV-1.329053> (12.11.2003).

¹⁵ *Kriesi*; *Croissant* in *Lauth*, 120.

¹⁶ *Croissant* in *Lauth*, 120 mwN.

¹⁷ *Croissant* in *Lauth*, 120 mwN.

mehrheitlicher Parteizusammensetzung eine effiziente Politik ermöglichen, aber auch durch uneinige Koalitionen und Parteigoismus gelähmt werden.¹⁸

Die meisten westeuropäischen Staaten gehören zum Typus der parlamentarischen Regierungssysteme.¹⁹ In den Vereinigten Staaten von Amerika und den meisten Staaten Lateinamerikas und Zentralafrikas haben sich demgegenüber präsidentiale Regierungssysteme etabliert.²⁰

b. Semi-Präsidentialismus

Semi-präsidentielle Regierungssysteme sind Mischformen zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System und keinem dieser beiden grundlegenden Typen zuzuordnen. Sie verfügen über eine doppelköpfige Exekutive, in der ein direkt gewählter Staatspräsident exekutive und legislative Kompetenzen besitzt, diese aber mit einem vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierungschef teilen muss.²¹

Semi-präsidentielle Regierungssysteme werden weiter unterteilt in *präsidentien-parlamentarische Systeme*, in welchen der Regierungschef vom Präsidenten bestimmt wird und in *premier-präsidentielle Systeme*, in welchen der Regierungschef vom Parlament gewählt wird und von diesem abhängig ist.²²

Umstritten ist in der politikwissenschaftlichen Diskussion, ob es sich beim Semi-Präsidentialismus um einen eigenen Systemtyp handelt oder um eine Variante des parlamentarischen Regierungssystems „mit Präsidialdominanz“.²³ So kann die Parlamentsmehrheit im Semi-Präsidentialismus zwar den Regierungschef und die gesamte Regierung abberufen, doch verliert diese für das parlamentarische System charakteristische Kompetenz ihre zentrale Bedeutung, wenn die Regierungsmacht tatsächlich bei einem dem Parlament formell nicht verantwortlichen Staatspräsidenten liegt, der zudem das Parlament auflösen kann.²⁴

Als klassisches Beispiel des Semi-Präsidentialismus gilt das französische Regierungssystem. Doch auch in anderen westeuropäischen Ländern, wie etwa Finnland oder Portugal, konnten sich in der Vergangenheit semi-präsidentielle Regierungssysteme etablieren.²⁵ Darüber hinaus verteilen sich die semi-präsidentiellen Regierungssysteme insbesondere auf mehrere Staaten der ehemaligen Sowjetunion.²⁶

¹⁸ Marxer, Direktwahl, 22.

¹⁹ Ismayr, 15.

²⁰ Röhrich, 25 ff., 61 ff., 118 ff.

²¹ Croissant in Lauth, 118.

²² Croissant in Lauth, 118; Marxer, Direktwahl, 9; Ismayr, die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas (1997), 15.

²³ Ismayr, 15.

²⁴ Ismayr, 15.

²⁵ Ismayr, 15; vgl. auch Croissant in Lauth, 118.

²⁶ Röhrich, 36 ff.

c. Das liechtensteinische Regierungssystem zwischen Parlamentarismus und Präsidialismus

Das liechtensteinische Regierungssystem kann wegen seiner Komplexität und der nur schwer zu beurteilenden Verfassungspraxis nicht eindeutig dem Präsidialismus oder dem Parlamentarismus zugeordnet werden.²⁷

Gemäss *Marxer* ist der Landesfürst funktionell betrachtet eher mit einem mächtigen Staatspräsidenten als den symbolhaften Monarchen der meisten parlamentarischen Monarchien Europas, die als parlamentarische Systeme eingestuft werden, vergleichbar, was – insbesondere im Hinblick auf dessen Einfluss auf die Exekutive – auf ein semi-präsidentielles System hinweist.²⁸ Dabei weist das liechtensteinische Regierungssystem hinsichtlich der Ernennung und Entlassung der Regierung durch den Fürsten einerseits Charakteristiken eines präsidentiell-parlamentarischen Systems auf. Andererseits könnte unter Berücksichtigung der hauptsächlichsten Mitwirkung des Landtags bei der Bestellung der Regierung auch von einem semi-präsidentiellen System mit premier-präsidentieller Ausprägung gesprochen werden.

4. Stand der politischen Diskussion in Liechtenstein

In Liechtenstein war die Forderung nach einer Direktwahl der Regierung bis vor einigen Jahren kaum zu vernehmen. Nur ganz selten äusserten sich Bürger in Leserbriefen dazu. Im Hinblick auf die Landtagswahlen 2009 wurde von der Freien Liste über einen allfälligen Wahlprogrammepunkt mit dem Ziel einer Direktwahl der Regierung diskutiert, der dann aber wieder verworfen wurde.

Prominenter wird in Liechtenstein über eine Volkswahl der Regierung seit der Gründung der Unabhängigen im Jahr 2013 diskutiert. Die Oppositionspartei plädiert seit ihrer Gründung für eine Direktwahl. Am bestehenden System kritisieren die Unabhängigen unter anderem, dass „*die Regierungschef-Kandidaten [...] im Wahlkampf als Spitzenkandidaten vorne hingestellt [werden], obwohl sie gar nicht gewählt werden können*“.²⁹ Dies stosse vielen auf. Zudem sei der Eindruck verbreitet, dass auf der Regierungsbank schon Personen Platz genommen hätten, die vom Volk nicht gewählt worden wären.

Dass die Unabhängigen mit ihrer Forderung nach einer Direktwahl der Regierung Rückhalt beim Stimmvolk finden, zeigt eine von diesem im Februar 2016 in Auftrag gegebene Bevölkerungsbefragung. Die vom Meinungsforschungsinstitut gfs.bern durchgeführte Befragung kam in ihrem Schlussbericht vom 22. März 2016 zum Ergebnis, dass sich die Bevölkerung zwar weitestgehend zufrieden mit der Arbeit der

²⁷ *Marxer*, Direktwahl, 11.

²⁸ *Marxer*, Direktwahl, 11.

²⁹ Harry Quaderer, Parteivorsitzender der Unabhängigen, zitiert vom Liechtensteiner Volksblatt, Ausgabe vom 12. Juli 2013.

aktuellen Regierung zeige.³⁰ Dennoch haben sich 67% der Befragten für eine Direktwahl der Regierung ausgesprochen. Von einer Direktwahl versprachen sich die Befürworter dabei vor allem eine parteiunabhängigere und damit sachlichere Politik, einen grösseren Einfluss der Wähler auf die Regierung und deren Zusammensetzung und damit letztlich auch eine bessere Vertretung der Interessen und Meinungen der Stimmbürger. Diejenigen, die sich gegen eine Volkswahl der Regierung aussprachen, begründeten dies vor allem damit, dass sich das aktuelle Wahlsystem, bei dem die im Landtag am stärksten vertretene Partei auch am meisten Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung hat, bewährt habe. Wenn die Regierungsmehrheit nicht mit der parlamentarischen Mehrheit übereinstimmt, könne dies zu einer Blockade in wichtigen politischen Themen führen.

Bei den übrigen drei Parteien stösst die Direktwahl der Regierung auf wenig Interesse. So hat Thomas Banzer, Parteipräsident der Fortschrittlichen Bürgerpartei, im Februar 2016 gegenüber dem „*Liechtensteiner Volksblatt*“ angegeben, dass er eine Direktwahl für wenig sinnvoll halte, weil dies dazu führen könne, dass die Regierung auch konträr zu den Mehrheiten im Landtag besetzt werde, was es für die Regierung erschwere, ihre Vorlagen durchzubringen. Vor allem in Wahlzeiten sei die Gefahr von parteistrategischen Blockaden und damit von politischem Stillstand hoch.³¹ Aus den Kreisen der Freien Liste ist zwar das Bedürfnis, dass auch die Regierungskandidaten demokratisch legitimiert sein sollen, immer wieder zu vernehmen. Dies soll, wie die frühere Fraktionssprecherin der Partei, Helen Konzett, mehrfach betont hat, allerdings nicht durch eine Direktwahl der Regierung erreicht werden, sondern indem nur noch Regierungskandidaten designiert werden, die sich gleichzeitig auch für den Landtag aufstellen lassen.³² Bei der Vaterländischen Union zeigte sich Parteipräsident Günther Fritz im Februar 2016 einer Direktwahl gegenüber grundsätzlich diskussionsbereit, gab jedoch zu bedenken, dass es dafür einer Verfassungsänderung und einer eingehenden Diskussion darüber bedürfe, wie sich die bestehenden Kompetenzen und Prozesse zwischen Volk, Fürst und Regierung verändern würden.³³ Gegenüber der „*lie:zeit*“ betonte er ein Jahr später allerdings, dass eine entsprechende Verfassungsänderung „*das Gefüge zwischen den Staatsorganen massiv durcheinanderrütteln würde.*“³⁴ Insgesamt ist zu bemerken, dass von den Parteien noch nie ein konkretes Konzept zu einer allfälligen Direktwahl der Regierung zusammengestellt wurde.

Seine Durchlaucht Fürst Hans Adam II. von und zu Liechtenstein hat im April 2017 in der „*lie:zeit*“ Stellung zur Direktwahl der Regierung genommen. Dabei hat er festgehalten, dass seiner Meinung nach mit einer Direktwahl das Gegenteil dessen, was sich deren Befürworter davon versprechen – nämlich eine Stärkung der Regierung – erreicht werden würde. Es könne nämlich leicht der Fall eintreten, dass

³⁰ Der Schlussbericht der gfs.bern ist im Internet abrufbar unter: www.gfsbern.ch/de-ch/Detail/bevoelkerungsbefragung-zur-volkswahl-der-regierung-in-liechtenstein.

³¹ Liechtensteiner Volksblatt, Ausgabe vom 23.02.2016.

³² Liechtensteiner Volksblatt, Ausgabe vom 23.02.2016; lie:zeit, Ausgabe vom Februar 2017; Eine solche Regelung, wonach die Regierungsmitglieder dem Parlament angehören müssen, ist in zahlreichen europäischen Staaten vorgesehen, vgl. *Ismayr*, 21.

³³ Liechtensteiner Volksblatt, Ausgabe vom 23.02.2016.

³⁴ lie:zeit, Ausgabe vom Februar 2017.

ein Regierungschef gewählt wird, der nicht über das Vertrauen des Landtages und des Fürsten verfüge und damit das Programm in der Innen- und Aussenpolitik, mit dem er gewählt worden ist, nicht verwirklichen kann. Die Aufgaben des Regierungschefs bzw. der Regierung würden sich dann im Wesentlichen auf Repräsentationsaufgaben beschränken.³⁵

5. Umsetzung und Konsequenzen einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein

Wie aufgezeigt weist Liechtenstein ein komplexes politisches System auf, das als Mischform zwischen Demokratie und Monarchie zwischen Parlamentarismus und verschiedenen Varianten eines semi-präsidentiellen Systems steht. Eine Verfassungsänderung, welche die Direktwahl der Regierung durch das Volk zur Folge hätte, würde dieses institutionelle Gefüge nachhaltig verändern, wobei eine Vielzahl von Umsetzungs- und Anpassungsfragen zu klären wären.

a. Wahlsystem

Bei einer Direktwahl der Regierung wäre zunächst zu definieren, ob nur der Regierungschef durch das Volk gewählt werden soll, der danach – wie in den USA – sein Kabinett zusammenstellt, oder ob alle Regierungsmitglieder direkt vom Stimmvolk gewählt werden sollen. Im ersten Fall wäre weiter festzulegen, ob die Bestellung der weiteren Regierungsmitglieder durch den Regierungschef der Zustimmung des Landtages und/oder des Fürsten bedarf.³⁶

Im zweiten Fall wäre zu bestimmen, ob ein gesamtes Regierungsteam einschliesslich eines designierten Regierungschefs zur Wahl antreten soll³⁷ oder ob es sich – wie in den meisten schweizerischen Kantonen – um eine individuelle Wahl der einzelnen Regierungsmitglieder handelt, welche anschliessend gemeinsam die Regierung bilden. Bei letzterer Möglichkeit ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich Liechtenstein als Staat hinsichtlich Aufbau und Organisation erheblich von einem Kanton unterscheidet. So ist Liechtenstein insbesondere auf aussenpolitischer Ebene sowie im Verkehr und Austausch mit anderen Staaten mit ganz anderen Fragestellungen konfrontiert als ein Kanton. Zudem wäre eine allfällige Blockade der Regierung durch das Parlament auf nationaler Ebene wohl gravierender als auf kantonaler Ebene. Auf rechtsvergleichender Ebene ist hierbei auch zu betonen, dass eine Direktwahl der Bundesregierung in der Schweiz nicht vorgesehen ist.

Zu bedenken wäre darüber hinaus, dass eine Direktwahl eines mit der Kabinettabbildung beauftragten Regierungschefs in den meisten Fällen wohl zu einer Einparteienregierung, eventuell ergänzt mit parteiunabhängigen Experten, führen

³⁵ lie:zeit, Ausgabe vom April 2017.

³⁶ Unabhängig davon wären die vom Regierungschef berufenen Regierungsmitglieder in diesem Szenario jedenfalls nicht demokratisch legitimiert.

³⁷ Hierfür gibt es jedoch kein praktisches Beispiel, an dem man sich orientieren könnte.

würde.³⁸ Eine Einparteienregierung kann sich – je nach parlamentarischer Mehrheit – einerseits als effektiv und schlagkräftig erweisen, andererseits aber auch durch Blockadehaltungen im Parlament behindert werden.

Des Weiteren müssten der Wahlzeitpunkt (und damit insbesondere, ob dieser mit den Landtagswahlen zusammen fällt), die Mandatsdauer der Regierung und das Wahlsystem bestimmt werden. Der Regierungschef würde jedenfalls in einer Majorzwahl gewählt werden. Die Wahl aller Regierungsmitglieder wäre aber sowohl in einer Majorzwahl als auch in einer Proporzwahl denkbar. Schliesslich wäre noch zu bestimmen, ob die Wahlkreiseinteilung (Oberland, Unterland) auch bei Regierungswahlen gilt und ob die aktuell geltende Regelung, wonach mindestens zwei Regierungsmitglieder pro Wahlkreis vorgeschrieben sind, beibehalten werden soll.³⁹

b. Veränderung des Verhältnisses der Regierung zu Fürst und Landtag

Während im parlamentarischen System die Regierung vom Parlament gewählt wird, verfügt die Exekutive im präsidentiellen System über eine eigenständige und gleichrangige Legitimation, aus der eine im Vergleich zum parlamentarischen System stärkere Position der Regierung erwächst.⁴⁰ Im Falle einer Direktwahl der Regierung würde sich daher deren Verhältnis zum Fürsten und zum Landtag verändern.

Das Verhältnis der Regierung zum Fürsten wird derzeit vor allem durch das in Art. 79 und 80 LV geregelte Ernennungs- und Entlassungsrecht des Fürsten bestimmt. Im Hinblick auf das dualistische System Liechtensteins könnten diese Rechte grundsätzlich auch im Falle einer Direktwahl der Regierung durch das Volk beibehalten werden. In diesem Fall würde die Volkswahl den Vorschlag der Regierung durch den Landtag ersetzen, während die Ernennung durch den Fürst und dessen Entlassungsrecht unverändert bliebe. In diesem Fall würde das Verhältnis der Regierung zum Fürsten aus verfassungsrechtlicher Sicht weitgehend unverändert bleiben. Allerdings wäre es bei einer Direktwahl der Regierung auch naheliegend, die Wahl und allenfalls die Entlassung der Regierung in die alleinige Kompetenz des Volkes zu stellen. Damit würden auf Seiten des Fürsten sowohl das Ernennungs- wie auch das Entlassungsrecht entfallen. Dies würde das Verhältnis des Fürsten zur Regierung grundlegend ändern und könnte in der Praxis dazu führen, dass sich die Rolle des Fürsten in der Ausübung der Exekutive, die derzeit insbesondere in der Aussenpolitik sichtbar ist, aufgrund der stärkeren Stellung der Regierung verringern würde. Letztlich besteht damit auch die Gefahr, dass das bewährte System des Dualismus ausgehebelt wird.

Das derzeitige verfassungsrechtliche Verhältnis der Regierung zum Landtag entspricht demjenigen der Exekutive zur Legislative im klassischen parlamentarischen System und wird damit vor allem durch die direkte Abhängigkeit der Regierung vom Landtag bestimmt, welche sich im Wahl- und Abberufungsrecht

³⁸ *Marxer*, Direktwahl, 16.

³⁹ *Marxer*, Direktwahl, 14.

⁴⁰ *Röhrich*, 11 ff.

des Landtages ausdrückt.⁴¹ Das Wahlrecht des Landtages würde im Falle der Volkswahl der Regierung entfallen. Zwar wäre es denkbar, dass das Entlassungsrecht des Landtages bestehen bleibt, systemlogischer wäre es allerdings, wenn auch dieses entfallen bzw. auf das Volk übertragen werden würde.⁴² In diesem Fall wäre die Regierung nicht mehr an den Willen des Landtags gebunden. Eine Direktwahl der Regierung würde also ein Systemwechsel in Richtung Präzidentialismus – und der für diesen charakteristischen Distanz zwischen Regierung und Parlament – bedeuten. Die Konsequenz der für den Präzidentialismus charakteristischen Gewaltenteilung ist, dass die beiden Staatsorgane Parlament und Regierung weitgehend unverbunden nebeneinander stehen und kooperieren müssen, damit ein politischer Stillstand verhindert wird.⁴³

Das Verhältnis von Landtag und Regierung müsste auch hinsichtlich des Gesetzgebungsprozesses neu bestimmt werden. Derzeit liegt die Entscheidung über den Erlass eines Gesetzes zwar beim Landtag und beim Fürsten, die Regierung kann aber – wie im parlamentarischen System üblich – mit eigenen Gesetzesvorstößen an den Landtag herantreten. Im präsidentiellen System – dem sich das liechtensteinische Regierungssystem mit der Direktwahl der Regierung annähern würde – arbeiten Regierung und Parlament dagegen systemtypischerweise getrennt, sodass die Regierung kein Initiativrecht besitzt.⁴⁴ Andererseits besitzt die Regierung in präsidentialen Systemen teilweise ein Vetorecht gegen Gesetzesvorlagen. So obliegt beispielsweise im US-amerikanischen System dem Kongress zwar die legislative Gewalt, der Präsident kann jedoch ein suspensives Veto gegen verabschiedete Gesetzesvorlagen einlegen. Wird dieses Veto von den Abgeordneten nicht mit Zweidrittelmehrheit überstimmt, so ist das Gesetz gescheitert.⁴⁵ Auch in Frankreich erfolgt die Gesetzgebung durch das Parlament und der Präsident kann im Gesetzgebungsprozess einen Gesetzentwurf an das Parlament zurückverweisen. Bei einer Direktwahl der Regierung müsste also die Rolle der Regierung im Gesetzgebungsverfahren neu definiert werden.

Das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Landtag und Landesfürst, welches insbesondere vom Entlassungsrecht des Fürsten, ferner aber auch von dessen Initiativ- und Sanktionsrecht im Gesetzgebungsprozess bestimmt wird, könnte – müsste aber nicht zwingend – weitgehend unverändert bleiben.

c. Auswirkungen auf die politische Kultur in Liechtenstein

Im präsidentiellen System findet grundsätzlich eine stärkere Personalisierung statt, fokussiert auf die Person des Präsidenten. Charisma, Image und Führungspersönlichkeiten sind bei der Direktwahl des Chefs der Exekutive oft entscheidend für den Wahlausgang. Zwar wird im parlamentarischen System auch

⁴¹ Art. 79 f. LV.

⁴² *Marxer*, Direktwahl, 15.

⁴³ *Croissant* in *Lauth*, 116 f.

⁴⁴ *Marxer*, Direktwahl, 16 f.; vgl. auch *Croissant* in *Lauth*, 117.

⁴⁵ *G. Batliner*, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments (1981) 21 FN 29; *Rossano* in *Carrino* 81; *Röhrich*, 26.

sehr stark mit Blick auf die (indirekte) Regierungsbildung gewählt. Den Leistungen der Parteien und deren Vertreter, den Parteiprogrammen und den in den jeweiligen Wahlkreisen antretenden Parlamentskandidaten kommen aber eine stärkere Rolle zu als in präsidentiellen Systemen.⁴⁶

In Liechtenstein stehen die nicht direkt wählbaren Regierungschef-Kandidaten, wie bereits ausgeführt, schon heute stark im Mittelpunkt des Wahlkampfes. Eine Direktwahl der Regierung würde möglicherweise zu einem noch personalisierteren Wahlkampf führen. Umgekehrt würde sich der Fokus bei den Landtagswahlen wohl stärker auf die Parteien, deren Programme und vor allem die Landtagskandidaten richten.⁴⁷

Die stärkere Personalisierung im präsidentiellen System schlägt sich auch auf die öffentliche politische Kommunikation nieder. So findet im Präsidialsystem in der Regel eine emotionalere öffentliche Vermittlung politischer Sachverhalte kombiniert mit einer Reduktion von Komplexität statt. Ob und wie stark sich diese Entwicklung bei einem Systemwechsel in Richtung Präsidentialismus auch in der liechtensteinischen Medienkultur, die derzeit von den beiden Parteizeitungen „*Liechtensteiner Volksblatt*“ und „*Liechtensteiner Vaterland*“ dominiert wird, niederschlagen würde, lässt sich kaum abschätzen. Gemäss *Marxer* wäre jedoch damit zu rechnen, dass bei einer Regierungsverantwortung einer einzelnen Partei die betreffende Parteizeitung insbesondere und fast durchgehend positiv über die Regierungsarbeit und die Regierungsmitglieder berichten würde, während die oppositionelle Zeitung stärker die Rolle des Landtages und die Defizite der Regierung in den Vordergrund stellen würde.⁴⁸

Die verstärkt auf Persönlichkeiten fokussierte mediale Berichterstattung kann zu einer Entwicklung der Politik führen, in welcher persönliche Merkmale von Politikern und deren Charisma einen höheren Stellenwert bekommen, als die Sachfragen selbst, was wiederum Manipulationen, symbolische Politik und Scheinlösungen begünstigt.⁴⁹ Diese Tendenz ist denn auch der in der politikwissenschaftlichen Literatur am lautesten zu vernehmende Kritikpunkt am Präsidialsystem. So wird von zahlreichen Autoren auf die „*Anfälligkeit präsidentieller Systeme zur Selbstzerstörung der Demokratie durch populistisch agierende, quasi-plebiszitär legitimierte und in ihrem Handeln der Verantwortung gegenüber dem Parlament und den Gerichten entledigter Präsidenten*“⁵⁰ hingewiesen.

6. Fazit

Das Fürstentum Liechtenstein verfügt über ein äusserst komplexes politisches System, welches gemäss Art. 2 LV sowohl demokratische und parlamentarische als

⁴⁶ *Marxer*, Direktwahl, 19.

⁴⁷ Vgl. *Beck*, 77.

⁴⁸ *Marxer*, Direktwahl, 20.

⁴⁹ *Marxer*, Direktwahl, 20.

⁵⁰ *Croissant* in *Lauth*, 120 mwN.

auch monarchische Elemente sowie eine Vielzahl stark ausgebauter direktdemokratischer Volksrechte und eine grosse Anzahl sog. Vetospieler - also Organe, die in verbindlicher Form eine politische Entwicklung verhindern können - aufweist und hinsichtlich der Regierungsbestellung zwischen den beiden Unterformen des Semi-Präsidentialismus steht.

Die Ablösung der bisherigen, dem dualistischen Charakter des liechtensteinischen Verfassungssystems entsprechenden Regierungsbestellung durch Landtag und Landesfürst durch eine Volkswahl der Regierung würde einen Systemwechsel in Richtung Präsidentialismus und damit eine bedeutende Änderung des derzeitigen politischen Systems bewirken.

Inwiefern sich die Machtverhältnisse bei einem solchen Systemwechsel verschieben würden, lässt sich aufgrund der Komplexität und der Eigenart des liechtensteinischen politischen Systems, namentlich aufgrund dessen monarchischen und direktdemokratischen Elementen, nicht grundsätzlich beurteilen. Hierfür müsste zunächst genau bestimmt werden, ob und inwiefern sich die bestehenden Kompetenzen der anderen Staatsorgane verändern würden, wobei insbesondere das jeweilige Verhältnis zur Regierung zu klären wäre. Unter anderem müsste geklärt werden, ob die vom Volk gewählte Regierung weiterhin vom Fürsten ernannt werden sollte und ob dem Fürsten weiterhin ein Entlassungsrecht zustehen sollte. Des Weiteren wäre das Verhältnis der Regierung zum Landtag neu zu definieren: Soll dem Landtag weiterhin das Recht zur Entlassung der Regierung zustehen oder soll umgekehrt der Regierung das Recht zur Parlamentsauflösung gewährt werden? Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens müsste bestimmt werden, ob bzw. welche Mitwirkungsrechte der Regierung eingeräumt werden sollen. Denkbar wäre dabei etwa ein an das US-amerikanische Verfassungssystem angelehntes Vetorecht.

Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass der Exekutive aus ihrer direkten Wahl durch das Volk im präsidentiellen System meist eine im Vergleich zu parlamentarischen Systemen stärkere Position erwächst. Eine Direktwahl der Regierung würde somit wohl zu einer Zunahme der bereits heute dominierenden Gestaltungskraft der Regierung führen.⁵¹

Die in Präsidialsystemen fast immer vorzufindende, stärkere Personalisierung, die eine Direktwahl zur Folge hätte, würde sich auch auf die politische Kultur in Liechtenstein auswirken. Es ist damit zu rechnen, dass die Regierungschef-Kandidaten noch weiter ins Zentrum des Wahlkampfes rücken würden. Andererseits würde sich der Fokus bei den Landtagswahlen wohl stärker auf die Landtagskandidaten richten.

Hinsichtlich der öffentlichen politischen Kommunikation findet in Präsidialsystemen in der Regel eine emotionalere Vermittlung politischer Sachverhalte und eine verstärkt auf einzelne Persönlichkeiten als auf Sachfragen mediale Berichterstattung statt, was die - Präsidialsystemen ohnehin anhaftende - Gefahr erhöht, dass ein populistischer

⁵¹ Marxer, Direktwahl, S. 23.

Aussenseiter ohne Unterstützung einer im Parlament stark vertretenen Partei zum Chef der Exekutive gewählt wird, was wiederum die Gefahr der Blockierung politischer Entscheidungsprozesse nach sich zieht.

Letztlich würde mit einem Systemwechsel in Richtung Direktwahl der Regierung eine bewährte Machtverteilung durch ein politisches System ersetzt werden, dessen Wirkungen nur schwer einzuschätzen sind. Mit der Direktwahl der Regierung würde gewissermassen ein Trialismus eingeführt werden, was insbesondere aufgrund der damit verbundenen Verschiebungen im System der Checks and Balances eine Erhöhung der Komplexität zur Folge hätte. Der Dualismus hat sich in der Vergangenheit jedenfalls bewährt und wesentlich zur politischen Stabilität des Landes beigetragen. Es ist auch fraglich, ob ein Legitimations- und Machtzuwachs der Regierung und eine stärkere direkte Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk notwendig sind, da das Volk im bestehenden System mit indirekter Wahl der Regierung bereits jetzt massgeblich an der Regierungsbildung mitwirkt, sodass diese bereits jetzt eine starke Volksnähe aufweisen muss.⁵² Darüber hinaus ist ein Kleinstaat wie Liechtenstein mehr als ein grosser Staat auf ein auf Konsens ausgerichtetes Umfeld und inneren Zusammenhalt angewiesen, weshalb ein Systemwechsel in Richtung Präsidialismus, dem aufgrund einer stärkeren Personalisierung und der damit verbundenen emotionaleren öffentlichen politischen Kommunikation ein grösseres Konfliktpotential anhaftet, eine Gefahr darstellen kann.

⁵² a.a.O.