

R e c h t s g u t a c h t e n

=====

über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit
des Vorgehens des fürstlich Liechtensteini-
schen Regierungschefs Dr. Josef Hoop in der
Spitzelaffaire Baron Vogelsang

erstattet von Dr. Hans Nawiasky,
Professor des öffentlichen Rechts
an der Handelshochschule St. Gallen.

Vorbemerkung.

Der Tatbestand wird im allgemeinen als bekannt vorausgesetzt und ist ja auch nicht bestritten. Auf Einzelheiten wird gelegentlich der Rechtsausführungen zurückzukommen sein.

Aufgabe der Untersuchung.

1. Die entscheidende Rechtsfrage ist die, ob der Regierungschef nach Massgabe der Verfassung und der Gesetze befugt war, durch eine von ihm allein ohne Mitwirkung des Regierungskollegiums getroffene Verfügung, die Haussuchung und Beschlagnahme des verdächtigen Materials im Bureau der Landesleitung des "Liechtensteiner Heimatdienstes" und in der Wohnung Vogelsangs vornehmen zu lassen und erst nach dem Vollzug der Verfügung dem Regierungskollegium zu berichten. Eine Nebenfrage ist es, ob die Veröffentlichung eines für Vogelsang kompromittierenden Schriftstückes im Liechtensteiner Volksblatt vom 23. Januar 1937 zu beanstanden ist.

Der Schwerpunkt der vorzunehmenden Untersuchung wird der Natur der Sache nach auf der Hauptfrage ruhen, während die Nebenfrage im Anschluss daran in Kürze zu behandeln sein wird.

Die Hauptfrage gliedert sich wieder in zwei Unterfragen : a) die Verfassungsmässigkeit des Verhaltens des Regierungschefs, b) ihre Gesetzmässigkeit. Da die erste Frage auch für die zweite grundlegend ist, wird ihre Behandlung naturgemäss den grösseren Raum beanspruchen.

A. Die Verfassungsmässigkeit des Verhaltens des Regierungschefs.

Wo im folgenden Artikel mit Ziffernbeisatz angeführt werden, beziehen sie sich, soweit nichts anderes angegeben ist, auf die Verfassung.

2. Um ein richtiges Urteil über die Verfassungsmässigkeit der beanstandeten Verfügung zu gewinnen, genügt es nicht, einzelne Verfassungsartikel isoliert zu betrachten und aus ihrem Wortlaut allein auslegen zu wollen. Vielmehr muss man sich der Mühe unterziehen, die Stellung des Regierungschefs im Gesamtaufbau der Verfassung zu untersuchen, weil man nur dann in der Lage ist, die Tragweite der seine Befugnisse regelnden Bestimmungen richtig zu verstehen. Zu diesem Zweck aber ist es nicht zu umgehen, die Gesamtstruktur des Staatsaufbaus, wie sie in der Verfassung gezeichnet ist, in Augenschein zu nehmen. Denn nur aus diesem Gesamtbild heraus ist die rechtliche Position eines einzelnen hervorragenden Staatsorgans klar zu erkennen.

a. Der Aufbau der Staatsgewalt im Fürstentum Liechtenstein.

3. Art. 2 der geltenden Verfassung sucht den staatsrechtlichen Charakter des Fürstentums grundsätzlich zu bestimmen. Er sagt : "Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt". Aus dieser prinzipiellen Umschreibung geht deutlich hervor, dass es

sich um einen auf dualistischer Basis aufruhenden Staatsbau handelt. Auf der einen Seite steht der Monarch, dessen Rechte auf der erblichen Tronfolge beruhen und somit von dem Willen des Volkes gänzlich unabhängig sind. Auf der andern Seite steht das Volk, dem seinerseits ein vom Fürsten unabhängiges Mitbestimmungsrecht am Staate zukommt.

In der Ausübung ihrer Rechte müssen beide Teile nach Massgabe der Staatsverfassung zusammenwirken, wobei entweder eine Aufteilung der Kompetenzen oder eine gemeinsame Betätigung vorgesehen ist. Zu dem vorbehaltenen Kompetenzen des Landesfürsten gehört beispw. die Regelung der Tronfolge, der Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen, einer allfälligen Vormundschaft (Art.3), die Vertretung des Staates gegenüber dem Ausland unbeschadet gewisser legislativer Mitbestimmungsrechte des Volkes (Art.8), die Exekutive mit besonderer Betonung der Sorge für die Sicherheit und Wohlfahrt des Staates in Notfällen (Art.10), die Ernennung der Staatsbeamten (Art.11), das Begnadigungs- und Abolitionsrecht (Art.12), gewisse Rechte in Bezug auf Einberufung, Schliessung, Vertagung und Auflösung des Landtags (Art.48 ff.) Zu den eigenen Rechten des Volkes gehören beispw. die individuellen Freiheitsrechte unbeschadet gewisser verfassungsmässiger oder legislativer Schranken (Art.28 Ab.I, 29, 31 Ab.I, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43), die aktiven Bürgerrechte wie Recht der Wahl, der Einberufung und Auflösung des Landtags (Art.46, 48 Ab.III, 48 Ab.IV), Recht der Verfassungs- und Gesetzesinitiative (Art.64), das Gesetzes- und Verfassungsreferendum (Art.66), den Anspruch

auf Rechtsschutz durch eine unabhängige Zivil-, Straf-, Verwaltungs- und Staatsgerichtsbarkeit (Art.99, 97, 104), weiter indirekt die Rechte des Landtags auf Tagung (Art.49 V, 50, 51), Selbstorganisation und Geschäftsordnungsautonomie (Art.52, 60), auf Immunität seiner Mitglieder (Art.56, 57), Wahlprüfung (Art.59), Verwaltungskontrolle (Art.62 f, 63), Gesetzesinitiative (Art.64), Steuerbewilligung (Art.62 c, 68), Budgetbewilligung und Rechnungsprüfung (Art.62 c und e, 69), Anklage gegen die Regierung vor dem Staatsgerichtshof (Art.62 g i.V.m 12 und 78). Gegenüber dieser Kompetenzaufteilung stehen die Fälle des Zusammenwirkens zwischen dem Landesfürsten und dem das Staatsvolk vertretenden Landtag beispw. bei gewissen Staatsverträgen mit dem Ausland (Art. 8 II i.V.m.62 Buchst.b), beim Erlass der Gesetze (Art.9 i. V.m.62 a u. 65), bei Bestellung der Regierung (Art.79), Enthebung der Regierungsmitglieder (Art.80), Besetzung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (Art.97) und des Staatsgerichtshofs (Art.105).

4. Ueberblickt man diese Zuständigkeitsregelung im Ganzen, so sieht man, dass die Rechte des Monarchen auf den einzelnen Kompetenzgebieten sehr verschiedene Abstufungen aufweisen, von völliger Selbstherrlichkeit nach dem Vorbild des absoluten Staates angefangen - nur gemildert durch das später zu erörternde Erfordernis der Gegenzeichnung - bis zu völliger Abkapselung nach dem Muster des parlamentarischen Staates. Das Gleiche gilt dann auf der Kehrseite sozusagen in entgegengesetzter Reihenfolge von den Volksrechten, ausgehend von restloser Ausschaltung und

aufsteigend bis zu einem dominierenden Einfluss. Daraus erklärt sich nebenbei bemerkt auch die Heranziehung so heterogener Eigenschaftswörter für die Charakterisierung der Staatsform in dem angeführten Art.2, wie "konstitutionell", "demokratisch", "parlamentarisch", die gewöhnlich nicht nebeneinander gebraucht, sondern als gegensätzlich betrachtet werden.

B. Stellung der Landesregierung.

Wie regelmässig in dualistisch konstruierten Staatswesen der Neuzeit mit ihrer Gegenüberstellung von Monarchenrecht und Volksrecht bildet die Regierung das Bindeglied zwischen beiden polaren Säulen des Staatsbaus. Diese Mittelstellung findet einen prägnanten Ausdruck in der programmatischen Erklärung des Art.78, wonach die Regierung als dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortlich bezeichnet wird. Dem entspricht auch das Einvernehmen beider Faktoren bei Bestellung der Regierungsmitglieder, wobei zunächst von den feineren Unterschieden in Bezug auf die einzelnen Funktionäre abgesehen werden darf (vgl. Art.79). Die Berufung setzt also das Vertrauen beider Seiten voraus.

In Bezug auf die Fortdauer der Stellung bis zum Ablauf der normalen Amtszeit aber tritt eine Aenderung in der Gleichgewichtslage ein; das Schwergewicht verschiebt sich nach der Seite des Monarchen. Denn der Verlust des Vertrauens des Landtags gibt diesem nur das Recht, beim Landesfürsten den Antrag auf Enthebung zu stellen; die Entscheidung darüber bleibt diesem vorbehalten (Art.80). Woraus zu schließen ist, dass umgekehrt der Monarch, wenn die Regierung sein Vertrauen verliert, sie abberufen darf, ohne auf das Einver-

nehmen mit der Volksvertretung angewiesen zu sein. Erst bei der Neubesetzung kommt deren Zustimmungsrecht wieder in Frage. Auf ein anderes Blatt gehört die Klage des Landtags vor dem Staatsgerichtshof auf Entlassung der Mitglieder der Regierung wegen behaupteter Pflichtverletzungen (Art.80, 104 i.V.m.12), da es sich dabei nicht um die nach Ermessen orientierte Vertrauensfrage, sondern um die Verantwortlichkeit wegen Rechtsverletzungen handelt und demgemäss die Entscheidung als Akt der Rechtspflege einer unabhängigen Instanz übertragen ist. Hält man beides zusammen, das Antragsrecht an den Landesherren wegen Enthebung und das Anklagerecht vor dem Staatsgerichtshof wegen Verurteilung, so stellt sich nunmehr heraus, dass die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtag auf ein Kontrollrecht der Volksvertretung beschränkt ist, während die Entscheidung in anderen Händen ruht und zwar, soweit sie politischer Natur ist, beim Monarchen, soweit sie rechtlicher Art ist, beim Verfassungsgericht. Darum ist oben mit Vorbedacht von einer "programmatischen" Erklärung gesprochen worden, wobei sich die Frage der Umsetzung des Programms in geltendes verbindliches Recht von selbst stellt. Im Gegensatz zu dem blossen Initiativrecht des Landtags besitzt der Landesherr ein reales Entscheidungsrecht.

6. Die Brückenaufgabe der Regierung kommt in einer Reihe ihr zugewiesener verfassungsmässiger Funktionen zur Auswirkung. Die Regierungsakte des Landesfürsten erfolgen unter Mitwirkung der Regierung und unterliegen deren Gegenzeichnung (Art.8, 85, 86). Der Landesfürst übt die Exekutive ein-

schliesslich des Verordnungsrechtes durch die Regierung aus (Art.10, 12). Die Durchführung der Verfassung ist der Regierung anvertraut (Art.114). Gesetzesbeschlüsse des Landtags bedürfen der Sanktion des Landesfürsten und der Gegenseichnung des verantwortlichen Regierungschefs (Art.65), woraus folgt, dass sie seiner Berichterstattung und Antragsstellung an die höchste Stelle des Staates unterliegen (Art.86), also ohne sein Einverständnis nicht zustande kommen können.

7. Schon aus dieser Uebersicht ist ersichtlich, dass sich aus der Mittelstellung der Regierung zwischen Landesherrn und Volksvertretung eine zentrale Stellung im Staatsbau entwickelt. Die Regierung hat zwar der Idee nach keine eigenen von den obersten Trägern der Staatsgewalt - Landesfürst, Staatsvolk - unabhängigen Befugnisse; vielmehr leiten sich alle ihr übertragenen Rechte theoretisch von jenen Trägern der Staatsgewalt ab. Aber in der Realität konzentriert die Verfassung eine grosse Fülle von Macht und Einfluss in ihrer Hand. Dabei spielen noch zwei unter sich beziehungslose Momente eine wichtige Rolle. Das eine ist partikularer Natur und liegt in der Nichtanwesenheit des Monarchen im Lande während des grössten Teiles des Jahres. Das andere entspringt der in allen Staaten festzustellenden Erfahrungstatsache, dass das handelnde Staatsorgan gegenüber dem beschliessenden regelmässig einen Vorsprung besitzt, der sich aus einer natürlichen Führerrolle des zur Aktivität Berufenen gegenüber dem mit der Kontrolle Beauftragten ergibt.

Besonders deutlich wird dieser grundsätzliche Sachverhalt in Notzeiten des Staates und in diesem Sinn enthält

schon die Verfassung in dem oben gestreiften Art.10 den Satz: "In dringenden Fällen wird er" - d.h. der Landesfürst durch die Regierung - "das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren". Zur Präzisierung dieser allgemeinen Klausel ist das Gesetz vom 30.Mai 1933 ergangen, nach dessen Art.1 der Landtag der fürstlichen Regierung Vollmacht erteilt "zur Vornahme aller Massnahmen, die für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie zur Wahrung des Ansehens und der wirtschaftlichen Interessen des Landes erforderlich sind". Die Regierung ist zwar nach Art.2 verpflichtet, alle von ihr getroffenen Massnahmen mit Begründung dem Landtage in seiner nächsten Sitzung mitzuteilen, aber diesem ist keinerlei Recht vorbehalten, die bereits getroffenen Massnahmen ausser Kraft zu setzen. Er kann nur für die Zukunft die erteilte Vollmacht durch Ausserkrafttreten des Gesetzes zurücknehmen (Art.4). Durch dieses Gesetz ist vorübergehend ein Teil der legislativen Gewalt in aller Form auf die Regierung - und zwar ohne Mitwirkung des Landesfürsten- übertragen worden.

Dadurch rundet sich dann das Bild der rechtlichen Stellung der Regierung ab. Der Schwerpunkt der öffentlichen Gewalt ruht auf ihren Schultern, während der Landesfürst sich mit der Wahrnehmung gewisser Majestätsrechte begnügt und das Volk und seine Vertretung in der Hauptsache auf legislative, finanzielle und Kontrollfunktionen beschränkt bleiben. In letzterer Beziehung ist es beispw.bezeichnend, dass Art.45 den Landtag u.a. für berufen erklärt, "die Rechte und Interessen des Volkes im Verhältnis zur Regierung wahrzunehmen und geltend zu machen". Es ist sonach ein Zug zur Beto-

nung der Befugnisse der Exekutive unverkennbar.

c. Regierung und Verwaltung.

8. Man hat im Rahmen der der Exekutive zugewiesenen Aufgaben immer wieder die Tätigkeit des Regierens und des Verwaltens unterschieden. Dem Regieren rechnet man in erster Linie die Bestimmung der Richtlinien der Staatsführung nach Aussen und Innen, insbesondere die Gestaltung der Machtverhältnisse zwischen den Staaten und innerhalb des Staates zu; der Verwaltung obliegt die Erfüllung der sachlichen Staatsaufgaben zur Durchführung der Gesetze und der durch die Regierung bestimmten Richtlinien.

Die Liechtensteinische Verfassung hat sich diese Unterscheidung nicht ausdrücklich zu eigen gemacht, sie spricht vielmehr im Allgemeinen einheitlich von "Landesverwaltung" (Art.78, 92 II). Die Unterlassung der Unterscheidung lässt sich aus verschiedenen Gründen erklären. Zunächst kommt die Kleinheit des Landes in Betracht, welche die Beschränkung auf eine einzige Staatsbehörde mit allgemeinen Aufgaben ermöglicht und angezeigt macht, mit der Folge, dass bei ihr die leitenden und ausführenden Funktionen vereinigt sind. Dann gliedert sich ein Teil der typischen Regierungsaufgaben von selbst dadurch ab, dass sie mit der Rechtssphäre des Landesherrn in besonders engem Zusammenhang stehen und darum unter den Begriff "landesfürstliche Rechte" (Art.13 I), "landesherrliche" Angelegenheiten (Art.86), "Hoheitsrechte" des Landesfürsten (Art.13 II) gefasst werden. Damit berührt sich endlich der Sprachgebrauch, das Tätigkeitswort "Regieren" für den Landesfürsten selbst vorzubehalten; vgl. Art.13 Ab.I, Art.

51 I und II, und den Ausdruck "regierender Fürst" in der Schlussformel der Verfassung. Immerhin ist es doch beachtenswert, dass die erwähnte einzige allgemeine Staatsbehörde die Bezeichnung "Regierung" führt, womit das Moment der Ueberordnung über die unterstellten Hilfsorgane und fachlichen Dienstzweige (Art.83) zum Ausdruck kommt. Und ferner, dass die Stellung dieser "Regierung" und auch der einzelnen Regierungsmitglieder ganz nach dem Muster anderer Staaten als Gegenpol zur Volksvertretung ausgestaltet ist. Anmerkungsweise darf abermals auf Art.45 (Wahrnehmung der Rechte und Interessen des Volkes "im Verhältnis zur Regierung") hingewiesen werden.

9. Der Sache nach trifft die Unterscheidung zwischen Regieren und Verwalten naturgemäss auch auf die Tätigkeit der obersten Staatsbehörde in Liechtenstein zu. Die Mitwirkung bei der Einberufung, Schliessung, Vertagung und Auflösung des Landtags (Art.48), bei der Einbringung der landesfürstlichen Regierungsvorlagen (Art.64 I a, 93 g), bei der Sanktion der Gesetze (Art.85), bei Erklärungen und bei der Beantwortung von Interpellationen im Landtag (Art.63 IV), der Erlass der Notmassnahmen auf Grund des Vollmachtgesetzes von 1933 u.s.w. gehört zweifellos auf ein anderes Blatt als der Vollzug der Gesetze und landesfürstlichen oder landtäglichen Aufträge (Art. 92), die Beaufsichtigung der Behörden und Beamten, die Ausübung der Disziplinargewalt über letztere, die Zuweisung des für die Behörden erforderlichen Personals, die Ueberwachung der Gefängnisse und die Oberaufsicht über die Behandlung der Untersuchungshäftlinge, die Verwaltung der land-

schaftlichen Gebäude (Art.93 a bis e) u.s.w. Die erste Gruppe von Geschäften fällt unter den oben als für die Regierungstätigkeit charakteristisch aufgezeigten Gesichtspunkt, die zweite weist die typischen Merkmale der Verwaltung auf. Die im Fall Vogelsang vorgenommene polizeiliche Haussuchung und Beschlagnahme von Schriftenmaterial gehört ohne Zweifel zu den Verwaltungshandlungen.

d.Organisation der Regierung.

10. Eine aus mehreren Personen zusammengesetzte Behörde, insbesondere eine an der Spitze des Staates stehende Regierung, kann in verschiedener Weise konstruiert sein. Man kann dabei verschiedene Typen unterscheiden, die sich in eine fortlaufende Reihe einordnen lassen. An dem einen Ende steht das System der unbedingten Ueberordnung des Behördenchefs, man spricht von monokratischem oder bureaukratischem Prinzip. An dem andern Ende der Reihe steht das System grundsätzlicher Gleichberechtigung aller Mitglieder; dann spricht man von Kollegialprinzip. Gewöhnlich versteht man darunter ein beschlussmässiges Zusammenwirken aller Behördemitglieder. Es ist aber auch möglich, dass eine Aufteilung der Zuständigkeit unter die einzelnen Mitglieder nach Fachgebieten erfolgt, die sie selbständig zu verwalten haben, sogenanntes Ressortsystem. Dazwischen gibt es mannigfache Kombinationen, indem beispw. der Chef in gewisser Beziehung den übrigen Behördemitgliedern übergeordnet ist, während in anderer Beziehung kollegiale Gleichordnung besteht. Oder es sind bestimmte Funktionen aus dem Kreis der gemeinsam zu besorgenden Geschäfte herausgeschnitten und dem Chef allein ohne Beteili-

gung der übrigen Mitglieder zugewiesen. Oder es ist das Kollegialsystem für allgemein politische Fragen mit dem Ressortprinzip für besondere Verwaltungsangelegenheiten verknüpft. Sofern Kollegialsystem besteht, kann dieses rein im Sinne voller Gleichberechtigung durchgeführt sein; dann wird für den Vorsitz und die Ausführung der gemeinsamen Beschlüsse durch turnusweise Versehung dieser Aufgaben durch die Behördemitglieder gesorgt. Oder es ist ein ständiger Vorsitzender bestimmt, dem der Natur der Sache nach ein gewisser Vorrang zugebilligt wird: Präsidialsystem. Der Präsidialposten dient dann leicht als Ansatzpunkt für weitere Sonderbefugnisse des Vorsitzenden, womit gewisse Elemente des monokratischen Systems Eingang finden; manchmal wird der Ausdruck Präsidialsystem für diesen Fall einer betonten Vorzugsstellung des Vorsitzenden bei Festhaltung kollegialer Beschlussfassung in anderen Angelegenheiten vorbehalten. Alles in allem ergibt sich aus dem Gesagten eine grosse Mannigfaltigkeit der möglichen Organisationstypen.

11. Diese grundsätzliche sachliche Klarstellung war nötig, um die in Liechtenstein getroffene Ordnung einwandfrei beurteilen zu können. Denn die in der geltenden Verfassung enthaltenen Ausdrücke und Vorschriften sind weder ganz eindeutig noch in sich völlig widerspruchsfrei.

Zunächst wird in dem II.Hauptstück "Vom Landesfürsten" in farbloser Weise von der "Regierung" gesprochen (Art.8 I, 10, 12 II); ebenso in dem V.Hauptstück "Vom Landtage"(Art.45, 53, 62 g, 63 IV, 64 I a, 69 II und III); nur in Art.65 I wird bei der Sanktion der Gesetze durch den Landesfürsten die Ge-

genzeichnung des "verantwortlichen Regierungschefs" hervorgehoben. In dem VII.Hauptstück "Von den Behörden" Abschnitt A "Die Regierung", der sedes materiae (den eigentlich massgebenden Vorschriften), spricht der an der Spitze stehende Art.78 von der "Kollegialregierung" und gibt damit Anlass, ^{auf} eine völlige Gleichstellung aller ihrer Mitglieder und auf die beschlussmässige Erledigung aller Regierungsgeschäfte zu schliessen.

Aber schon der folgende Art.79 hebt den Regierungschef, dem ein eigener Stellvertreter beigegeben ist, aus dem Kreis der Regierungsmitglieder in prägnanter Weise heraus, indem für seine Berufung, deren Voraussetzungen, seine Amtsdauer, seine Wiederernennung besondere Vorschriften gelten, die auch für seinen Stellvertreter zutreffen. Die Stellung des Regierungschefs wird dann weiter in Art.81 sehr nachdrücklich dadurch ausgestaltet, dass er als einziges Regierungsmitglied feste Bezüge erhält; woraus hervorgeht, dass er allein als Träger eines seine Arbeitskraft völlig beanspruchenden Amtes gedacht ist. Er wird sonach an die Spitze der besoldeten Berufsbeamten des Landes (vgl.Art.83 I) gestellt, während die übrigen Regierungsmitglieder nur von Fall zu Fall amtliche Funktionen auszuüben haben und dafür mit Taggeldern und Reiseentschädigungen wie die Landtagsabgeordneten entlohnt werden (Art.81). Seit dem Jahre 1934 amtiert auf Grund eines bezüglichen Landtagsbeschlusses auch der Stellvertreter des Regierungschefs als ständiger Funktionär, womit aber sein Verhältnis zum Regierungschef als dessen Vertreter ohne volle Selbständigkeit nicht geändert ist. So ergibt sich eine Zwei-

gliederung innerhalb der Regierung; auf der einen Seite stehen als dauernd tätige Beamte der Regierungschef und sein Stellvertreter, auf der andern Seite als zeitweise in Aktion tretende Amtsträger die beiden Regierungsräte bzw. deren Vertreter.

12. Auch in Bezug auf die Geschäftsbehandlung in der Regierung ist eine Zweiteilung verfassungsmässig vorgesehen, die sich aber zunächst mit der Zweigliederung der Regierungsmitglieder nicht deckt, sondern auf einem andern Grundsatz beruht. Es wird eine kollegiale und eine ressortmässige Geschäftsbehandlung unterschieden (Art.84). Dadurch erfährt selbstverständlich das in Art.78 aufgestellte Prinzip der Kollegialregierung eine wesentliche Einschränkung und zwar, was zu beachten ist, durch die Verfassung selbst, sodass aus dieser Heraus an dem Wortlaut des Art.78 eine Korrektur vorgenommen werden muss. Diese geht dahin, dass das Kollegialprinzip nur soweit gilt, als nicht an seiner Stelle das Ressortprinzip vorgesehen ist.

Ueber die Aufteilung zwischen kollegialer und ressortmässiger Geschäftserledigung enthält wieder die Verfassung selbst nähere Bestimmungen, von denen später eingehender zu sprechen sein wird. An dieser Stelle ist aber noch zu erwähnen, dass seit der dauernden Amtierung des Regierungschefsstellvertreters alle Ressortangelegenheiten zwischen dem Regierungschef und seinem Stellvertreter aufgeteilt sind, während die nichtbeamteten Regierungsräte nur mehr an den kollegialen Beratungen und Beschlüssen teilnehmen. Infolge dieser Entwicklung, die offensichtlich auf das sachliche Bedürfnis

nach einer fortlaufenden Betreuung der einzelnen Verwaltungsgeschäfte durch ständig zur Verfügung stehende Arbeitskräfte zurückzuführen ist, fällt nunmehr die personelle und geschäftliche Gliederung der Regierung zusammen, dergestalt, dass die Ressortverwaltung Sache der beamteten Mitglieder geworden ist, während an der beschlussmässigen Geschäftserledigung auch die nichtbeamteten Mitglieder mitwirken. Auf diese Weise hat sich von selbst eine Teilung der behördlichen Aufgaben in reine Verwaltungssachen und die übrigen Zuständigkeiten durchgesetzt.

13. Es besteht aller Grund zu der Annahme, dass bei der geschilderten Entwicklung der Unterschied zwischen Verwaltung und Regierung in dem oben dargelegten Sinn, wenn auch nicht ausschlaggebend, so doch mit im Spiele war. Denn die Stellung der nichtbeamteten Regierungsmitglieder hat offensichtlich eine politische Note erhalten, die übrigens schon von vornherein/ⁱⁿ der von der Verfassung getroffenen Regelung im Keim angelegt war. Dafür ist abgesehen von der grundsätzlich verschiedenen Entlohnungsart, wobei besonders auf die Uebernahme des Entschädigungssystems für die Landtagsabgeordneten auf die nichtbeamteten Regierungsräte hinzuweisen ist, die Verschiedenartigkeit der Berufungsbestimmungen aufschlussreich (vgl. Art. 79). Der Regierungschef und sein Stellvertreter werden vom Landesfürsten ernannt, wobei der Landtag einen Vorschlag zu erstatten hat, an den der Landesherr insofern gebunden ist, als er bei der Ernennung auf das Einvernehmen mit dem Landtag angewiesen ist. Dagegen werden die nichtbeamteten Regierungsräte und ihre Stellvertreter vom Landtag gewählt

und vom Landesfürsten bestätigt. Bezeichnend ist auch, dass bei dieser Wahl auf die gleichmässige Berücksichtigung der beiden Landschaften, aus denen sich das Fürstentum verfassungsmässig zusammensetzt (Art.1), Rücksicht zu nehmen ist. Weiter fällt die Amtsdauer der Regierungsräte samt ihrer Stellvertreter mit der Amtsdauer des Landtags zusammen; die Wahl ist daher auch in der ersten Landtagssitzung zu vollziehen. Dagegen ist die Amtsdauer des Regierungschefs davon gänzlich unabhängig; sie ist länger (sechs statt vier Jahre) und beginnt mit der Ernennung, die zu irgend einer Zeit mitten während der Landtagsperiode erfolgen kann.

e. Stellung des Regierungschefs.

14. Was nun die Stellung des Regierungschefs gegenüber dem Kollegium betrifft, so ist er zunächst Vorsitzender bei den Beratungen und Beschlüssen, unterzeichnet die beschlossenen Erlässe und Verfügungen, setzt sie in Vollzug und überwacht den Geschäftsgang der Behörde; im Kollegium steht ihm nur eine Stimme zu (Art.85, 89 und 90). Insofern ragt er nicht über die übliche Stellung des ständigen Präsidenten einer Kollegialbehörde hinaus.

Dagegen steigert sich seine Befugnis erheblich durch die ihm übertragene Kontrolle über die Vereinbarkeit der Kollegialbeschlüsse mit den bestehenden Gesetzen und Verordnungen, verbunden mit der Ermächtigung zur Sistierung des Vollzugs unter Anzeige an die Beschwerdeinstanz, die alsdann zu entscheiden hat (Art.90 III). Noch viel weiter aber geht sein Einfluss in Bezug auf die obersten Staatsakte, zufolge der Vorschrift, dass es ihm obliegt, dem Landesfürsten über die der landes-

herrlichen Verfügung unterstellten Gegenstände Vortrag zu halten bzw. Bericht zu erstatten und die Ausfertigung der landesherrlichen Resolutionen gegenzuzeichnen (Art.86). Denn damit verbindet sich die Notwendigkeit seines persönlichen Einverständnisses, sodass in einer einschlägigen Angelegenheit seine Ueberstimmung im Regierungskollegium ausgeschlossen ist. Zu den obersten Staatsakten gehören vor allem auch die Gesetze, deren Sanktion durch den Landesherrn (Art.9) und Gegenzeichnung durch den Regierungschef (Art.85) noch besonders hervorgehoben ist. Dieser entscheidende Einfluss muss seine Schatten schon auf die Ausarbeitung der Regierungsvorlagen und die Begutachtung der vom Landtag überwiesenen Vorlagen (Art.93 g) vorauswerfen.

Uebrigens macht sich der Einfluss des Regierungschefs in Bezug auf die Gesetzgebung auch im Verhältnis zum Landtag in gleicher Weise geltend. Denn die Volksvertretung besitzt kein Recht und kein Mittel, den Regierungschef zu einer seiner Ueberzeugung widersprechenden Antragstellung an den Landesfürsten bzw. Gegenzeichnung zu einem landesherrlichen Akt zu zwingen. An dieser Schranke muss sogar die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs enden, Zweifel über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung zu entscheiden, die nicht durch Uebereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtag beseitigt werden können (Art.112). Sofern es sich dabei nämlich um Akte handelt, die der landesherrlichen Verfügung unterliegen, würde durch einen solchen Entscheid die Antragstellung und Gegenzeichnung durch den Regierungschef und damit dessen persönliche Verantwortlichkeit nicht beseitigt

werden. Er könnte sich zwar seinerseits auf einen derartigen Entscheid berufen und damit entlasten; aber es stünde ebenso bei ihm, auf seinen Bedenken zu beharren und die Gegenzeichnung abzulehnen.

15. In dem Vorausgegangenen ist schon hervorgetreten, dass es neben den Angelegenheiten, an denen die Regierung als solche beteiligt ist bzw. für die ihre Zuständigkeit in Frage kommt, auch Geschäfte gibt, welche von vornherein durch die Verfassung dem Regierungschef allein zugewiesen sind. Hieher gehört der gesamte Verkehr mit dem Landesherrn (Art.86), die Gegenzeichnung aller vom Landesherrn oder einer Regentschaft ausgehenden Verfügungen und die Besorgung der unmittelbar vom Fürsten übertragenen Geschäfte (Art.85). Und nun erinnere man sich an das, was unter Z.3 über die Vorbehaltsrechte des Landesherrn ausgeführt worden ist. Bei allen bezüglichen Akten macht das Erfordernis der Gegenzeichnung den Regierungschef zu einem mitbeteiligten Faktor. Das trifft insbesondere auch für die Einberufung, Schliessung u.s.w. des Landtags (Art.48 ff), für die Wahrung der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates in Notzeiten (Art.10), ferner für die Ernennung aller Staatsbeamten (Art.11) zu. Durch die zuletzt genannte Kompetenz gewinnt der Regierungschef einen massgebenden Einfluss auf die Zusammensetzung des gesamten staatlichen Beamtenkörpers. Seinen Höhepunkt aber erreicht der auf dem Umweg über die Gegenzeichnung bewirkte Machtzuwachs dadurch, dass auch die landesherrliche Ernennung des Regierungschefstellvertreters und die Bestätigung der vom Landtag gewählten ehrenamtlichen Regierungsmitglieder der Kontrasignatur und insoweit

dem Einverständnis des Regierungschefs unterstellt sind. Auf diese Weise erfährt seine Stellung gegenüber der Kollegialregierung eine neue letzte Steigerung; es ist ihm zwar kein positives Vorschlagsrecht in Bezug auf die Zusammensetzung der von ihm präsierten Regierung eingeräumt, wohl aber hat er von Verfassungswegen die Möglichkeit, eine ihm nicht genehme Erst- und Wiederberufung in das Kollegium unter Angebot seiner Demission zu verhindern.

Man sieht also, die oben unter Z. 5 ff. der Regierung im Allgemeinen zugewiesenen Mittelstellung zwischen Landesherrn und Volksvertretung präzisiert sich bei näherer Betrachtung als eine Aufgabe des Regierungschefs im Besonderen und erweitert sich auf das Verhältnis zwischen Landesfürst und allen Landesbehörden einschliesslich der an ihrer Spitze stehenden Landesregierung.

In diesen Zusammenhang gehört auch noch eine weitere Sonderbefugnis des Regierungschefs, die Funktion als Chef des Landesschulrates (Art.85), während die Regierung als solche mit den Schulangelegenheiten überhaupt nicht befasst ist (Art.78).

16. Der konkrete Sachverhalt, der den Anlass dieser Ausführungen bildet, legt es nahe, noch mit ein paar Worten auf die Aufgaben des Regierungschefs in polizeilicher Hinsicht hinzuweisen, wiewohl die Frage der Ressortangelegenheiten erst später zu erörtern sein wird. Wie bereits mehrfach erwähnt, wurde, überträgt die Verfassung in Art.10 dem Landesfürsten, in dringenden Fällen das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorzukehren. Dass darunter vor allem polizeiliche

Massnahmen fallen, liegt auf der Hand. Das Gegenzeichnungserfordernis für alle Regierungsakte des Landesherrn schaltet, wie ebenfalls schon berührt, den Regierungschef als verantwortlichen Faktor ein, womit dessen Betrauung mit der Leitung des Polizeiwesens nahegelegt ist, die auch aus andern Gesichtspunkten geboten erscheint. Daraus ergibt sich folgerichtig von selbst eine besondere Verantwortung für die allgemeine Sicherheit und die Sicherheit des Staates, die eine erhöhte Wachsamkeit und Handlungsbereitschaft erforderlich macht. Der Erfüllung der damit verbundenen Obliegenheiten kommt nun die Vollmachtserteilung durch das bereits angeführte Gesetz vom 30. Mai 1933 zu Gute. Hiezu muss entgegen abweichenden Meinungen sofort bemerkt werden, dass dieses Gesetz nicht nur die Machtvollkommenheiten der Regierung als Kollegium erweitert, sondern auch des Regierungschefs, soweit er als Ressortinhaber allein zu handeln hat. Sagt doch Art. 84 der Verfassung ausdrücklich: "Die Geschäftsbehandlung durch die Regierung ist teils eine kollegiale, teils eine ressortmässige"; woraus hervorgeht, dass auch die Ressorterledigungen als Akte der Regierung anzusehen sind. Sie müssen darum für ihren Bereich auch automatisch an den Vollmachten der Regierung teilnehmen.

17. Eine Zusammenfassung der gewonnenen Einzelergebnisse zu einem Gesamtbild der verfassungsmässigen Stellung des Regierungschefs zeigt, dass ihm eine weit über die Rolle seiner Kollegen in der Regierung hinausgehende Position zukommt. Er hat ein Mitbestimmungsrecht bei der Zusammensetzung des Kollegiums. In einer Reihe besonders wichtiger Angelegenheiten be-

sitzt er allein Zuständigkeit unter gänzlicher Ausschaltung aller übrigen. Auf einem zweiten grossen Gebiet steht ihm als Leiter der von ihm besorgten Verwaltungsressorts ein gewisses Mass von Selbständigkeit zu, worüber noch näher zu sprechen sein wird; immerhin ist seine Stellung als Chef des Sicherheitswesens bereits unterstrichen worden. Erst in dem dritten Gebiet der noch übrig bleibenden Angelegenheiten ist er auf den Vorsitz in einer kollegial verfassten Behörde beschränkt, wobei ihm allerdings eine erhöhte Verantwortung für die Legalität der Beschlüsse übertragen ist. Dabei ist noch sein besonderes Vertrauensverhältnis zum Staatsoberhaupt hervorzuheben. Dieser prominenten Stellung in der Landesexekutive entspricht es, bzw. sie wird noch weiter dadurch unterstrichen, dass in zeremonieller Beziehung darauf Bedacht genommen wird, ihn aus dem Kreis der übrigen Regierungsfunktionäre herauszuheben. So legt er allein seinen Diensteid unmittelbar in die Hände des Staatsoberhauptes ab, während alle anderen Amtsträger von ihm vereidigt werden (Art.87). Er geniesst bei öffentlichen Feierlichkeiten die dem Repräsentanten des Landesfürsten vorschriftsgemäss zustehenden Vorzüge (Art.85). Besoldungsrechtlich fällt ihm die Stellung als höchster staatlicher Berufsbeamter zu (Art.81). So ragt der Regierungschef nach dem Willen der Verfassung weit über das Niveau aller anderen Organe der Exekutive des Landes hervor, unmittelbar vom Vertrauen des Monarchen und der Volksvertretung bzw. ihrer Mehrheit getragen, bestimmt, der erste Sachverwalter der staatlichen Interessen zu sein, und darum auch mit der Verantwortlichkeit für diese

Aufgabe belastet. Es ist daher, am Rande bemerkt, keinesfalls angängig, ihn mit dem Schweizerischen Bundespräsidenten auf eine Stufe zu stellen, da dieser nur für die kurze Dauer eines Jahres die Stellung des Vorsitzenden eines gleichberechtigten Kollegiums als Primus inter pares wahrzunehmen hat.

18. Das im Vorstehenden nach streng juristischer Methode entwickelte Bild der Stellung des Regierungschefs, dessen Einzelzüge selbstverständlich im Gegensatz zu dem Verfahren, bestimmte Vorschriften isoliert herauszugreifen, aus dem Zusammenhang aller einschlägigen Verfassungsbestimmungen gewonnen werden mussten, soll noch kurz in verfassungsgeschichtlicher Hinsicht ergänzt werden.

In der Verfassung vom 26. September 1862 war in § 27 vorgesehen, dass die in der Hand des Fürsten liegende Regierungsgewalt durch verantwortliche Staatsdiener ausgeübt wird, welche der Landesfürst ernennt. § 28 übertrug die Organisation der Staatsbehörde mit dem Sitz im Lande einer Verordnung des Landesfürsten. § 29 verlangte die Gegenzeichnung aller landesfürstlichen Regierungsakte durch einen im Land anwesenden verantwortlichen Beamten. In § 30 war von dem Chef der Regierung die Rede. In der durch fürstliche Verordnung vom 30. Mai 1871 auf Grund des § 28 der Verfassung erlassenen Amtsinstruktion für die Landesbehörden wurde die Besorgung der Administrativgeschäfte des Fürstentums, soweit das hier interessiert, der Regierung, bzw. dem Landesverweser übertragen (Z.1). Der Landesverweser ist ~~danach~~ ^{demnach} Chef der Regierung (Z.2) und besorgt die ihm unmittelbar vom Fürsten übertragenen Geschäfte, namentlich die Gegenzeichnung der fürstlichen Regierungsakte,

er genießt bei öffentlichen Feierlichkeiten die dem Repräsentanten des Landesfürsten vorschriftsmässig zustehenden Vorzüge (Z.3). Er beediet die Beamten und Bediensteten der Regierung, erteilt ihnen Urlaub und übt über sie die Disziplinargewalt aus (Z.6.). Die Regierung ist die Verwaltungsbehörde im Lande; ihr sind alle Geschäfte zugewiesen, welche sich auf die Ausübung der landesrechtlichen Regierungsrechte beziehen. Sie besteht aus dem Landesverweser, zwei Landräten, zwei Stellvertretern und einem Sekretär (Z.11). Der Landesverweser ist ein bleibend angestellter Regierungsbeamter. Hingegen werden die Landräte und deren Stellvertreter auf die Dauer von sechs Jahren vom Landesfürsten aus der zur Landesvertretung wahlfähigen Bevölkerung ernannt. Sie erhalten keine fixen Bezüge, sondern Taggelder in der Höhe wie die Landtagsabgeordneten (Z.12). Die laufenden Verwaltungsgeschäfte werden nicht bis zur Sitzung der Regierung aufgeschoben, sondern vom Landesverweser sogleich erledigt (Z.16).

Man erkennt leicht in dieser Ordnung das Vorbild der heutigen Regelung, nur in einer den damaligen politischen Verhältnissen entsprechenden mehr autokratischen Färbung.

Der Entwurf zur geltenden Verfassung vollzieht den Uebergang zu der demokratischen und parlamentarischen Grundlage unter Beibehaltung der konstitutionellen erblich-monarchischen Staatsform (vgl. den heutigen Art.2). An der formalen Stellung des Landesfürsten wird wenig geändert und die bezüglichen Fassungen sind auch zum grössten Teil nach den Vorschlägen, zum kleineren Teil mit nicht sehr einschneidenden Abweichungen angenommen worden. Der Wandel der Grundan-

schauungen kommt vor allem in der Neugestaltung der Stellung der Regierung zum Ausdruck. An die Spitze wird der Satz gestellt, dass die Landesverwaltung durch die dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung besorgt wird (heutiger Art.78). An der Spitze soll ein Landammann stehen, neben dem ein Stellvertreter, zwei Regierungsräte und deren Stellvertreter vorgesehen sind. Der Landammann und dessen Stellvertreter sind einvernehmlich mit dem Landtag auf dessen Vorschlag vom Landesfürsten zu ernennen, die Regierungsräte und ihre Stellvertreter vom Landtag unter Bestätigung durch den Landesfürsten zu wählen. Die bezüglichen Vorschläge und Wahlen haben in der ersten Landtagssitzung jeder Wahlperiode zu erfolgen und dem entspricht es, dass die regelmässige Amtsdauer der Regierungsmitglieder mit der Amtsdauer des Landtags zusammenfällt. Sämtliche Regierungsmitglieder erhalten keine festen Bezüge, sondern Taggelder und Reiseentschädigung in gleicher Höhe wie die Landtagsabgeordneten. Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Volkes und des Landtags verliert, kann der Landtag, unbeschadet seines Anklagerechtes vor dem Staatsgerichtshof, beim Landesfürsten die Enthebung des betreffenden Funktionärs beantragen. Das war also ein den bekannten Mustern der parlamentarischen Regierung möglichst weitgehend nachgebildetes System; nur ist die Stellung des Landesfürsten stärker gewahrt, besonders durch die Einschaltung seiner Bestimmung bei der Entlassung der Regierung.

Es ist nun sehr interessant, dass in der Verfassungskommission Bedenken gegen die Ueberspannung des parlamentari-

schen Systems erhoben wurden (vgl. den gedruckten Bericht über die Sitzungen vom 15. und 18. März 1921). Es heisst dort wörtlich: "Die Kommission findet es für unsere Verhältnisse nicht tunlich, alle vier Jahre mit dem Wechsel des Regierungschefs und mit den unruhigen Begleiterscheinungen dieses Wechsels rechnen zu müssen. Es würde unserem Lande nicht zum Vortheile gereichen, den starren Parlamentarismus der grossen Staaten mit allen seinen Begleiterscheinungen nachzuahmen. Auch die Schweiz mit ihrer freien Verfassung tat das nicht... Um grössere und andauernde Uebergriffe von Seiten des Regierungschefs zu verhindern, erachtet die Kommission den § 80 als vollauf genügend". (Dieser § 80, der heutige Art. 80, enthält das oben angeführte Misstrauensvotum). Im Sinne dieser Bedenken wurde die Beschränkung der Amtsdauer des Regierungschefs ganz gestrichen und für ihn ein fester Gehalt vorgesehen. Auch der Ersatz des Namens "Landammann" durch die Bezeichnung "Regierungschef" liegt in der Linie eines Abbaues der parlamentarisch-demokratischen Stellung dieses Funktionärs. Im gleichen Sinn wurde der heutige Art. 90 Ab. III eingefügt, der dem Regierungschef das Recht gibt, den Vollzug von seiner Meinung nach rechtswidrigen Beschlüssen des Kollegiums vorläufig zu sistieren, wofür die entsprechende Befugnis des Ortsvorstehers nach § 96 des Gemeindegesetzes vom 24. Mai 1864 das Vorbild gab. Der Gegensatz zwischen dem nunmehr als ständigen beamteten Funktionär gedachten Regierungschef und den aus politischem Holz geschnitzten Regierungsräten wurde weiter noch durch einen später wieder fallengelassenen Zusatz unterstrichen, wonach ein Staatsangestellter, der

das Amt eines Regierungsrates oder dessen Stellvertreters annimmt, für die Dauer dieser Funktion unter Einstellung seiner Bezüge beurlaubt werden sollte.

In der Schlussberatung wurden diese Abänderungsvorschläge, soweit nicht bereits das Gegenteil bemerkt wurde, angenommen. Nur wurde die Amtsdauer des Regierungschefs auf sechs Jahre festgelegt und auch auf dessen Stellvertreter ausgedehnt.

Aus dem geschichtlichen Werdegang geht deutlich hervor, dass die Absicht war, die Stellung des Regierungschefs wesentlich zu verstärken und der Position des früheren Landesverwesers wieder anzunähern. Er sollte gleichsam zum ruhenden Pol in der Erscheinungen Flucht werden, zum Schwerpunkt des staatlichen Apparates in bewusst gehobener Machtstellung, gegen deren möglichen Missbrauch man genügende Kautelen in anderen Verfassungsbestimmungen gegeben sah.

Schliesslich darf noch auf eine Einschaltung in Art.8 hingewiesen werden, welche bei der Vertretung des Staates gegenüber dem Ausland durch den Landesfürsten die Worte hinzugefügt hat: "unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung". Gewiss ist dabei, wie der Ausschussbericht hervorhebt, an die Verantwortlichkeit der Gesamtregierung gedacht, mit der die Gesandtschaften bzw. Ausenvertretungen im Einverständnis handeln sollen. Aber für die Gegenzeichnung kommt nicht die Gesamtregierung, sondern allein der Regierungschef in Betracht (Art.85, 86) und in diesem Sinne weist der Bericht darauf hin, dass der Regierungschef auch Ministerpräsident und Aussenminister in einer

Person ist. Man darf hinzufügen, dass die Natur dieser Funktionen überall ein besonderes Mass von Aktivität in sich begreift, dem gegenüber kollegiale Beschlüsse einen mehr ermächtigenden oder bestätigenden Charakter annehmen müssen.

19. Wenn sonach der Regierungschef nicht nur Einer von Vielen, ja nicht bloss der Erste unter Gleichen ist, sondern im Mittelpunkt der staatlichen Exekution steht, so ist ihm damit von vornherein ein überragendes Mass von Verantwortung aufgebürdet. Er würde seine Stellung und seine Pflichten schlecht verstehen, wenn er sich damit begnügen würde, ängstlich darauf bedacht zu sein, den formalen Rechtsvorschriften zu entsprechen. Vielmehr lastet auf ihm, sowohl dem Landesfürsten wie der Bevölkerung gegenüber, die Verantwortung dafür, dass die Angelegenheiten des Staates in bestmöglicher Weise besorgt werden. Gewiss ist er nicht berechtigt, sich selbstherrlich und willkürlich über die Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze hinwegzusetzen und die Zuständigkeiten der übrigen Staatsorgane zu missachten. Aber sein erstes Augenmerk ist darauf zu richten, dass das staatliche Gemeinwohl nicht geschädigt wird.

Diese Aufgabe wird nun durch einen ungeschriebenen, aber als selbstverständlich angesehenen Grundsatz für die Erfüllung öffentlicher Obliegenheiten wesentlich erleichtert: nämlich das Prinzip der Indemnität. Indemnität bedeutet Entlastung für ein über das gesetzte Recht hinausgreifendes Handeln durch Gutheissung desselben seitens der an sich zur Entscheidung oder Mitentscheidung berufenen Faktoren. Dadurch werden auf staatsrechtlichem Gebiet mit formellen Mängeln behaftete Mass-

nahmen nachträglich von ihren Fehlern geheilt und wird der ihnen anhaftende Makel der Rechtsverletzung getilgt. Denn es wird dadurch mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Handlungen der dem Recht entsprechende Zustand wieder hergestellt. Wer sollte auch noch berufen sein, einen Tadel zu erheben, wenn diejenigen Instanzen, die allein zu seiner Geltendmachung befugt sind, ausgesprochener Massen oder sogar auch nur durch bewusstes Stillschweigen darauf verzichtet haben? Es liegt demnach so, dass der Handelnde in einer besonderen Lage aus eigenem Antrieb die Verantwortung übernommen hat, ohne vorgängige Ermächtigung der kompetenten Stellen allein zuzugreifen und unter Rechtfertigung der sachlichen Richtigkeit seines Tuns diese Stellen um ihre nachträgliche Zustimmung zu ersuchen, und dass er diese Zustimmung auch wirklich erhält. Ein derartiges Verhalten ist nicht nur unbedenklich, besonders wenn im konkreten Fall von vornherein mit dieser Billigung gerechnet werden durfte. Es verdient vielmehr sogar unter Umständen ein besonderes Lob, nämlich sobald die Gefahr bestand, dass eine vorgängige Verhandlung der Angelegenheit die Erreichung des im höchsten staatlichen Interesse gelegenen Zieles aus diesen oder jenen Gründen vereitelt oder mindestens wesentlich erschwert haben würde.

20. Eine solche nachträgliche Guttheissung besitzt aber nicht nur im Staatsrecht, sondern auch im Verwaltungsrecht Bedeutung. An und für sich schon ist es Sache der zum aktiven Handeln berufenen Verwaltungsorgane, verantwortungsfreudig zuzupacken, wo es das Gemeinwohl verlangt. Wenn nun in einer Kollegialbehörde aktive Beamte und nur an der Beratung und

Beschlussfassung beteiligte Personen zusammengefasst sind, so ergibt sich eine naturgemässe Aufgabenverteilung in dem Sinn, dass das Handeln Sache der Beamten ist, während die übrigen Kollegialmitglieder auf das Mitraten und Mitbeschliessen hingewiesen sind. Darum muss der zum Handeln Berufene seine Aufmerksamkeit darauf richten, dass nichts versäumt wird und dementsprechend häufig auf eigene Verantwortung rasche Entschlüsse fassen und durchführen. Dabei darf er damit rechnen, dass die von ihm geschaffenen Tatsachen, wenn er sachgemäss und zweckentsprechend vorgegangen ist, die Zustimmung der übrigen Mitglieder erhalten werden.

Bedenken könnten nur bestehen, wenn es sich um ein bestimmtes Verfahren mit ausgebildeten Parteienrechten handelt und diese Rechte geschmälert werden. Dann kann es Sache der sich geschädigt fühlenden Prozessparteien sein, sich um ihre Rechte zu wehren und zu diesem Zweck von den ihnen zur Verfügung gestellten Verteidigungsmitteln Gebrauch zu machen. Aber wenn ein solcher Fall nicht vorliegt, bzw. wenn die Partei sich nicht bemüssigt fühlt, ein Rechtsmittel geltend zu machen, fehlt es an einem Berechtigten, der noch einen Anstand erheben könnte.

Man wird bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines derartigen Vorgehens vielleicht noch zwischen den verschiedenen Verwaltungsgebieten unterscheiden können. Bei jenen Aufgaben, bei denen der Schwerpunkt auf einer gewissen Bedächtigkeit des Handelns ruht, mag ein strengerer Masstab in Bezug auf Einhaltung der Formenstrenge am Platze sein. Wo dagegen aller Nachdruck auf energischer Geltendmachung der Staatsgewalt liegt,

tritt die Rücksicht auf das Formale in den Hintergrund und das Interesse am raschen und sicheren Erfolg wird dominierend. Es liegt auf der Hand, dass die Ausübung der Sicherheitspolizei eindeutig der zweiten Gruppe angehört.

Oben wurde bereits erwähnt, dass der Regierungschef der geborene Leiter der Polizei ist. Seine dargelegte hohe persönliche Verantwortlichkeit muss ihn daher gerade in dieser Funktion zu energischem Durchgreifen befähigen und verpflichten. Unvorgreiflich der späteren näheren Besprechung des positiven Verwaltungsrechts darf bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass auf polizeilichem Gebiet schon untergeordnete Organe, ja selbst die letzten eigentlichen Vollstreckungsbeamten zu weitgehenden vorläufigen Eingriffen befugt sind. Es wäre geradezu unbegreiflich, wenn der höchste Leiter der Polizei, zumal wenn sich in seiner Person ganz allgemein die obersten Exekutivbefugnisse des Staates konzentrieren, auf die traurige Rolle beschränkt wäre, gegenüber einem sich ihm pflichtgemäss aufdrängenden Entschluss zu sofortigem Handeln untätig kapitulieren zu müssen, bis ihm ein Kollegialbeschluss die Fesseln von den Händen streift.

f. Abgrenzung der kollegialen und ressortmässigen Regierungsgeschäfte.

21. Die nähere Abgrenzung der kollegial und ressortmässig zu behandelnden Regierungsgeschäfte wurde oben einer eingehenden Untersuchung vorbehalten. Auf diese ist nunmehr einzutreten.

Zunächst der Wortlaut der Verfassungsvorschriften :

Art.84 bestimmt, wie bereits erwähnt : "Die Geschäftsbe-

handlung durch die Regierung ist teils eine kollegiale, teils eine ressortmässige (Art.94)*. Weiter sagt Art.90 Ab.I :

"Alle wichtigeren, der Regierung zur Behandlung zugewiesenen Angelegenheiten ... unterliegen der kollegialen Beratung und Beschlussfassung..." Endlich schreibt Art.94 vor: "Damit der Gang der Geschäfte nicht nachteilig verzögert werde, sollen die laufenden Angelegenheiten nicht bis zum Sitzungstage aufgeschoben, sondern auf Grund eines von der Regierung zu Beginn eines jeden Jahres kollegial aufzustellenden Geschäftsverteilungsplanes vom Regierungschef, bzw. den Regierungsräten bis zur endgültigen, der kollegialen Behandlung vorbehaltenen Entscheidung (Art.90) einzeln ressortmässig behandelt werden".

"Unter laufenden Angelegenheiten sind alle Gegenstände (ergänze : "zu verstehen"), welche an sich minder wichtig sind oder blosse vorbereitende Verfügungen betreffen, wodurch noch Berichte abverlangt, Beweise gefordert, kommissionelle Erhebungen gepflogen oder Bestimmungen getroffen werden, die vorbehaltlich der Enderledigung nur den Zustand festsetzen, in welchem die Sache bis zur erfolgenden endgültigen Entscheidung verbleiben soll".

Sonach will offenbar Art.90 Ab.I die kollegialen, Art. 94 die ressortmässigen Akte bestimmen; vgl.bezüglich der letzteren die Anfügung des Art.94 in Art.84 am Schluss. Zu der ersteren Gruppe gehören die "wichtigeren" Angelegenheiten, zu der zweiten Gruppe die "laufenden". Als laufende Angelegenheiten werden in Art.94 II jene erklärt, die entweder "an sich minder wichtig" sind, oder "blosse vorbereitende

Verfügungen" betreffen. Demnach ist der Ausdruck "wichtiger" in Art.90 in einem weiteren Sinn gebraucht, als sein Gegenteil "minder wichtig" in Art.94 II. Denn an der letzteren Stelle handelt es sich nur um sachliche Wichtigkeit; vgl. den Beisatz "an sich". An der ersten Stelle ist sowohl die sachliche Wichtigkeit wie die formelle, verfahrensmässige Wichtigkeit gemeint, die in der Endgültigkeit der Entscheidung erblickt wird; vgl. Art.94 II a.E. Zu dem als Gegensatz zu dieser umfassenderen Wichtigkeit verwendeten Wort "laufende" Angelegenheiten ist noch zu bemerken, dass damit sowohl "gelegentlich", "alltätiglich" gemeint ist - vgl. den im Erwerbsleben üblichen Ausdruck "laufendes Geschäft" oder den administrativ gebräuchlichen "laufende Verwaltungsangelegenheiten" - aber auch "noch laufend" im Sinne von "noch nicht abgeschlossen".

Ist diese Deutung richtig, dann erfasst die ressortmässige Erledigung zwei ganz verschiedene Arten von Fällen, erstens eine Gruppe, die überhaupt nicht vor das Kollegium kommen sollen und daher zur Gänze ressortmässig zu erledigen sind - die sachlich minder wichtigen - und zweitens eine Gruppe, die im ersten Stadium der Anhängigkeit der ressortmässigen Behandlung unterliegen und erst beim Abschluss dem Kollegium zu unterbreiten sind. Zu der zweiten Gruppe gehören dann bloss die sachlich wichtigeren, aber auch alle sachlich wichtigeren. Das Kollegium hätte sich also nur mit den sachlich wichtigeren Gegenständen und zwar im entscheidenden Stadium zu befassen.

Zweifel an der Richtigkeit dieser Auslegung könnten sich auf den ersten Blick aus dem ersten Halbsatz des Art.94 Ab.I

ergeben. Denn dort ist davon die Rede, dass der Aufschub bis zum Sitzungstag vermieden werden soll. Daraus könnte geschlossen werden, dass die Ermächtigung zu ressortmässiger Behandlung sich auf die Zeit zwischen den Sitzungstagen beschränkt. Aber dagegen spricht zunächst, dass im zweiten Halbsatz nur die endgültige Entscheidung für die kollegiale Behandlung vorbehalten wird, womit alle Zwischenakte ausgeschieden werden, einerlei ob sie vor, nach oder an einem Sitzungstag vorzunehmen sind. Ferner kommt in Betracht, dass nach der authentischen Auslegung des Wortes "laufende" Angelegenheiten im II. Absatz darunter auch die "an sich minder wichtigen" fallen, bei denen es im Gegensatz zu jenen, die bloss vorbereitender Natur sind, überhaupt nicht auf das Verhandlungsstadium ankommen soll. Auch die Anziehung des Art.90 im I.Absatz bestätigt, dass der Sitzungsvorbehalt sich generell nur auf die "wichtigeren, der Regierung zur Behandlung zugewiesenen Angelegenheiten" bezieht. Damit erledigt sich übrigens auch eine in dem für die Gegenpartei erstatteten Gutachten enthaltene Bemerkung, welche es offen lassen will, "ob in «minder wichtigen» Angelegenheiten ein Regierungsmitglied auch allein entscheiden kann".

22. Die etwas unklare Fassung des I.Absatz von Art.94, die zu dem nunmehr behobenen Zweifel führte, hat aber noch zu zwei weiteren Missverständnissen Anlass gegeben. Zunächst sei von dem ersten die Rede. In dem für die Gegenpartei erstatteten Gutachten wird grosses Gewicht darauf gelegt, dass die ressortmässige Entscheidung die kollegiale Behandlung beschleunigen müsse und nicht verzögern dürfe. Von vornherein ist klar, dass sich diese Forderung überhaupt nur auf die an sich

wichtigeren Angelegenheiten beziehen kann, weil die minder wichtigeren, wie dargelegt, gar nicht vor das kollegiale Forum kommen. Aber selbst in dieser Beschränkung ist die Anforderung unbegründet. Denn die Eingangsworte des Art.94 : "Damit der Gang der Geschäfte nicht nachteilig verzögert werde", beziehen sich gar nicht auf die einzelnen Fälle, die sei es ressortmässig, sei es kollegial zu erledigen sind, sondern vielmehr auf den Geschäftsgang im Ganzen. Lässt sich das schon aus den gewählten Ausdrücken : einerseits "der Gang der Geschäfte", andererseits "die laufenden Angelegenheiten" erkennen, so zeigt die Entstehungsgeschichte der Bestimmung deutlich, dass es sich nur um den Geschäftsgang als solchen handeln kann.

Der Entwurf der geltenden Verfassung enthielt in § 94 folgende Formulierung: "Die an sich minder wichtigen oder bloss vorbereitenden Verfügungen betreffenden Angelegenheiten werden auf Grund eines zu Beginn jeden Jahres von der Regierung kollegial zu beschliessenden Geschäftsverteilungsplanes vom Landammann bzw. von den Regierungsräten einzeln ressortmässig erledigt. Die hierüber ergehenden Ausfertigungen werden von jedem Regierungsmitglied unterzeichnet, dem die Angelegenheit zugewiesen ist". Diese Fassung, die übrigens auch in Bezug auf die genaue Umschreibung der zur Kategorie der Ressortgeschäfte gehörenden Angelegenheiten viel klarer war, als die heutige, wurde in der Verfassungskommission unter Benützung der früheren, in der Amtsinstruktion für die Landesbehörden des Fürstentum Liechtenstein - vgl.darüber oben Z.18- enthaltenen Vorschriften im Sinn des jetztigen Wortlautes

umgestaltet. Dort aber lauteten die einschlägigen Stellen im Zusammenhang folgendermassen. Z.13. "Die Geschäftsbehandlung bei der Regierung teilt sich in eine gremiale und in eine aussergremiale". Z.14, Ab.I. "In der Regel sind alle wichtigeren der Regierung zur Behandlung zugewiesenen Angelegenheiten in der Ratssitzung zum Vortrag zu bringen". Z.16. "Damit aber der Gang der Geschäfte nicht nachteilig verzögert werde, sollen die laufenden Angelegenheiten nicht bis zum Sitzungstage aufgeschoben, sondern vom Landesverweser sogleich erledigt werden". Daran schliesst sich die Definition der "laufenden Angelegenheiten", welche in den heutigen Text, abgesehen von der Verdeutschung einiger Worte, unverändert übergegangen ist.

Sonach bezieht sich der einleitende Nebensatz: "Damit aber der Gang der Geschäfte nicht nachteilig verzögert werde" auf die vorausgegangene Vorschrift, dass in der Regel alle wichtigeren Angelegenheiten gremial zu behandeln seien, indem von dieser Vorschrift ein Nachteil für den Geschäftsgang befürchtet wird. Im Gegensatz dazu - beachte das Wörtchen "aber" - soll für die laufenden Angelegenheiten das raschere Verfahren der Erledigung durch den Landesverweser allein vorgesehen werden. Diese Regelung dient auch noch aus anderen Gründen einer Beschleunigung des Geschäftsganges im Ganzen. Dem Landesverweser werden überflüssige Referate erspart, die Ratssitzung wird von allen nicht unbedingt notwendigen Verhandlungsgegenständen entlastet und dadurch wird eine raschere Erledigung der verbleibenden Gremialgeschäfte ermöglicht, die Zahl der an sich zeitraubenden Sitzungen wird vermindert. Dass damit auch finanzielle Ersparungen verbunden sind - Aufwand für die

Sitzungsgelder -, ist übrigens der Verfassungskommission gegenwärtig gewesen, da sie in ihrem Bericht an dieser Stelle ausdrücklich auf finanzielle Rücksichten verweist.

Somit ist klargestellt, dass der einleitende Nebensatz in Art.94 nur eine allgemeine Begründung für die der kollegialen entgegengesetzte ressortmässige Erledigung geben, nicht eine Voraussetzung für ihre Anwendung im Einzelfall bestimmen will. Das diesem Sachverhalt eindeutig jeden Zweifel entziehende Wörtchen "aber" der früheren Fassung musste nur aus dem Grunde entfallen, weil sich die Z.16 der Amtsinstruktion nahe an deren Z.14 anschloss, von der sie nur durch kurze Geschäftsordnungsbestimmungen für die Ratssitzung (Z.15) getrennt war, während jetzt zwischen Art.90 und 94 drei Artikel mit zum Teil inhaltsschweren Vorschriften eingeschoben sind.

23. Das zweite Missverständnis, das möglicher Weise auf den nicht sehr präzisen Text des Art.94 zurückgeführt werden kann, besteht in der Behauptung, für die vorbereitenden Verfügungen im Ressortwege sei vorausgesetzt, "dass die Angelegenheit bei der Regierung hängig ist". An sich steht davon in den Verfassungsvorschriften gar nichts. Vielleicht aber haben die Worte "laufende" Angelegenheiten zu der These Anlass gegeben. Es wurde aber bereits oben unter Z.21 darauf hingewiesen, dass "laufend" an dieser Stelle sowohl im Sinne von "geläufig", "alltäglich" als auch im Sinne von "noch laufend", "noch nicht abgeschlossen" oder, wie hinzugefügt werden kann, "bereits laufend" zu verstehen ist. Abgesehen hiervon aber hat die legislative Vorgeschichte gezeigt, dass eine vorgängige Befassung des Kollegiums nicht nur nicht gefordert

wird, sondern gerade im Gegenteil möglichst vermieden werden soll.

24. Eine gewisse Schwierigkeit in Bezug auf die Auslegung bzw. Anwendung des Art. 90 und 94 ergibt sich noch aus der Frage, welcher Masstab an die sachliche Wichtigkeit bzw. Minderwichtigkeit der Angelegenheiten gelegt werden soll. Bezüglich der im Vorbereitungsstadium befindlichen Fälle spielt diese Frage, wie sich oben gezeigt hat, keine Rolle. Man könnte vielleicht annehmen, dass bezüglich der sachlichen Wichtigkeit in gewissem Umfang auf das Ermessen des Ressortchefs abgestellt wird. Jedoch spricht mehr dafür, dass die Verfassung bei der Einteilung in kollegial und ressortmässig zu behandelnde Geschäfte eine objektive Abgrenzung im Auge hatte. Aber es ist nun einmal unterlassen worden, ein genau fassbares objektives Kriterium anzugeben, und darum kommt es praktisch doch auf das pflichtmässige Ermessen des Ressortleiters an. Dieser muss also unter seiner Verantwortung prüfen, ob er den einzelnen Geschäftsfall für wichtiger oder minder wichtig hält und ob er ihn danach selbst zu erledigen oder der Sitzung zu überweisen hat. Ist er bei dieser Prüfung gewissenhaft vorgegangen, so kann ihm kein begründeter Vorwurf gemacht werden.

Es leuchtet ein, dass hier das früher unter Z. 191erörterte Problem des Handelns auf eigene Verantwortung bedeutsam wird. Ja man kann geradezu sagen, dass die Verfassung es in den hier interessierenden Artikeln implicite (unausgesprochen) in gewissem Umfang auf ein solches Handeln abgestellt hat. Es sei daran erinnert, dass gerade auf dem Gebiet der Polizei ein rasches Zugreifen der Natur der Sache nach eine grosse

Rolle spielt.

Damit verknüpft sich aber noch ein anderer Gesichtspunkt, der bereits erörtert worden ist, nämlich die Unterscheidung zwischen Regieren und Verwalten (oben Z.8 f.). Gewiss wäre es nicht zulässig, jede Verwaltungsangelegenheit ohne Ausnahme im Gegensatz zu einer Regierungsangelegenheit als "an sich minder wichtig" zu erklären und für die ressortmässige Erledigung zu reklamieren. Aber es wäre immerhin doch denkbar, die laufenden Verwaltungsangelegenheiten diesem Gesichtspunkt einzuordnen. Dies umso mehr, als die Verfassung den Ausdruck "laufende Angelegenheiten" selbst als Gegenstück zu den "wichtigeren Angelegenheiten" gebraucht. Dafür liesse sich auch noch geltend machen, dass Art.90 "die Erledigung der Verwaltungsstreitsachen" besonders als Gegenstand der kollegialen Behandlung hervorhebt. Zweifellos stehen die laufenden Verwaltungsangelegenheiten zu den Verwaltungsrechtssachen in dem Verhältnis einer minderen Wichtigkeit, wie sich schon aus den durch die Rechtsordnung regelmässig für nötig erachteten grösseren Kautelen für die Erledigung der letzteren ergibt. Jedenfalls wird sich eine Auffassung des Ressortchefs, dass laufende Verwaltungsangelegenheiten von ihm selbst behandelt werden dürfen, nicht von vornherein als abwegig von der Hand weisen lassen. Und wieder gilt dies der Natur der Sache nach in vorzüglichem Masse von polizeilichen Akten.

Hinter All'dem aber steht der Grundsatz des Handelns auf eigene Verantwortung bei berechtigter Erwartung nachträglicher Billigung der Kollegialbehörde. Die liechtensteinische Verfassung enthält keinerlei Anhaltspunkt dafür, dass eine

Heilung unter diesem Aspekt vorgenommener kompetenzüberschreitender Akte der Ressortleiter und in Sonderheit des mit so wichtigen Funktionen betrauten Regierungschefs durch zustimmende Gutheissung des Regierungskollegiums ausgeschlossen werden wollte.

Nochmals ist darauf zu verweisen, dass das Gesetz vom 30. Mai 1933 betreffend die Erteilung besonderer Vollmachten an die Regierung gemäss Art. 84 nicht nur der kollegialen, sondern auch der ressortmässigen Geschäftsbehandlung zu Gute kommt; vgl. oben Z. 16. Daraus darf geschlossen werden, dass, wie die Exekutivgewalt der Regierung als solcher eine erhebliche Steigerung erfährt, auch die Befugnisse des Regierungschefs im Rahmen seiner Zuständigkeiten an Durchschlagskraft gewinnen. M.a.W. er wird unter Berufung auf dieses Gesetz manches ohne weiteres auf seine ressortmässige Verantwortung nehmen dürfen, was vor diesem Gesetz einer besonderen Rechtfertigung bedurft hätte.

g. Beurteilung der Verfassungsmässigkeit des Vorgehens
des Regierungschefs.

25. Nunmehr sind alle grundsätzlichen Voraussetzungen gegeben, um auf den konkreten Tatbestand einzugehen.

Der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit steht und fällt, je nachdem sich das Vorgehen des Regierungschefs unter einem der drei folgenden Gesichtspunkte rechtfertigen lässt oder nicht :

1) dass es sich um einen minder wichtigen Gegenstand gehandelt hat oder

2) dass eine bloss vorbereitende Verfügung vorliegt oder

3) dass das Vorgehen nachträglich von der zuständigen Instanz gedeckt worden ist.

a. zu 1)(minder wichtiger Gegenstand): Das der Gegenpartei erstattete Gutachten nimmt den Standpunkt ein, dass die Spitzelangelegenheit "jedenfalls" nicht zu den minder wichtigen Angelegenheiten gehöre. Diese Auffassung wird durch eine ganze Reihe teils selbständig nebeneinander stehender, teils miteinander zusammenhängender Argumente gestützt. Sie lassen sich etwa in drei Gruppen teilen:

α, Die Sache sei bedenklich und unabgeklärt gewesen. Es wäre politisch von ausserordentlicher Tragweite gewesen, wenn, wie es den Anschein hatte, die Leitung der Oppositionspartei an dem verräterischen Treiben beteiligt gewesen wäre.

β, Die moralisch verwerfliche Handlungsweise war juristisch nicht leicht zu qualifizieren und ist auch nicht als strafbare Handlung qualifiziert worden. Obwohl die Handlung nicht ausdrücklich im Gesetz verboten war, musste gleichwohl die Verwaltungsbehörde dagegen einschreiten. Und sie musste administrativ einschreiten, d.h. mit Massnahmen, deren Anwendung ihrem Ermessen anheimgestellt war.

γ, Die Haussuchung sei keine vorbereitende oder eine den Zustand erhaltende Verfügung im Sinne von Art.94 Ab.II. Vielmehr sei die Einleitung eines solchen administrativen Verfahrens eine wichtige Entschliessung von grundsätzlicher Bedeutung, was dann näher begründet wird.

Es ist auf den ersten Blick klar, dass diesen Argumenten im Einzelnen ein sehr verschiedenes Gewicht zukommt. Was die Ausführungen zu β anlangt, so ist wirklich schwer einzusehen,

warum die Notwendigkeit eines administrativen Einschreitens an Stelle eines Strafverfahrens eine Angelegenheit von vornherein zu einer wichtigen stempeln soll. Gewöhnlich wird gerade umgekehrt einem bloss administrativen Vorgehen eine geringere Bedeutung beigemessen, als dem schweren Geschütz eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens. Sicherlich aber wird niemand ernstlich behaupten wollen, dass der für unsern Fall massgeblichen Vorschrift, dem Art.94 Ab.II, der Gedanke zu Grunde liegt, bloss administrative Akte könnten nicht zu den minder wichtigen Gegenständen gehören und sollten darum von der ressortmässigen Behandlung ausgeschlossen werden.

Zu den Ausführungen zu 1, ist zu bemerken, dass hiebei der Zweifel entstehen kann, ob die beiden in Art.94 Ab.II deutlich getrennten Anlässe des ressortmässigen Vorgehens genügend auseinander gehalten werden. Wie oben unter Z.21 ausgeführt, unterscheidet Art.94 Ab.II an sich minder wichtige Angelegenheiten und vorbereitende Verfügungen, letztere ohne Rücksicht darauf, ob es sich sachlich um eine wichtige oder minder wichtige Angelegenheit handelt. Aus der Wichtigkeit des Falles allein kann also nicht auf die Unzulässigkeit des ressortmässigen Vorgehens geschlossen werden. Will aber gesagt werden, dass es sich um keine vorbereitende Verfügung gehandelt hat, so ist diese Behauptung später und zwar losgelöst von der sachlichen Wichtigkeit der Angelegenheit zu prüfen.

Bleiben die Argumente zu 2. Es kann nicht einen Augenblick in Frage gezogen werden, dass die ganze Angelegenheit politisch von sehr grosser Bedeutung war. Meinungsverschie-

denheiten sind nur darüber möglich, ob Art.94 nicht im administrativen Sinn aufzufassen ist. Eine polizeiliche Massnahme kann natürlich von dem einen oder dem anderen Standpunkt aus sehr verschieden beurteilt werden. Sie kann politisch sehr bedeutsam, aber administrativ an sich minder wichtig sein und zu den laufenden Angelegenheiten gehören. Und umgekehrt kann sie politisch völlig gleichgültig, aber administrativ durchaus eigenartig sein. Es sei daran erinnert, dass unter Z.24 auf das Missliche des Fehlens eines Massstabes für die Wichtigkeit hingewiesen worden ist, woraus sich die Bedeutung des pflichtgemässen Ermessens des Ressortleiters ergeben hat. Dass ferner auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht wurde, die laufenden Angelegenheiten auf das Gebiet der Verwaltung, in Sonderheit auf die Polizei, zu beziehen. Es kann daher jedenfalls nicht als eine jeder Diskussion entrückte Selbstverständlichkeit angesehen werden, eine polizeiliche Haussuchung sei von der Qualifikation als "an sich minder wichtige", "laufende" Angelegenheit ausgeschlossen.

26.b zu 2) (vorbereitende Verfügung): Gegen diesen Rechtfertigungsgrund werden wiederum eine Reihe von Argumenten aufgebracht.

1) Von einer Instruktion der Entscheidung der Regierung oder einer Erhaltung des status quo könne keine Rede sein, weil der Regierungschef die Angelegenheit zwei Monate lang der Regierung vorenthalten und erst dann, drei Tage nach einer von sich aus angeordneten Haussuchung und Schriftenbeschlagnahme, mitgeteilt habe. Damit verbindet sich noch der beiläufig erhobene Vorwurf, der Regierungschef habe zwei Mo-

nate zugewartet, um zu handeln, oder, wie es an anderer Stelle heisst, die Entwicklung der Dinge zwei Monate lang untätig verfolgt. Dadurch sei die kollegiale Behandlung nicht beschleunigt, sondern verzögert worden. Diese These erledigt sich in rechtlicher Hinsicht durch den oben unter Z.22 gelieferten Nachweis, dass die Verzögerungsklausel in Art.94 Ab.I nur der Motivierung für die ressortmässige Geschäftsbehandlung dient, nicht aber eine Voraussetzung für diese aufstellen will. In tatsächlicher Hinsicht ist auf die Ausführungen des Regierungschefs in der Landtagsitzung vom 12. Februar 1937 zu verweisen, die darlegen, wie die Zwischenzeit für die genauere Abklärung des Falles ausgenützt worden ist.

3) Die Hausdurchsuchung sei auch deswegen keine bloss vorbereitende Verfügung, weil die Einleitung eines solchen administrativen Verfahrens eine wichtige Entschliessung von grundsätzlicher Bedeutung sei und nicht bloss zur Instruktion eines hängigen Verfahrens diene. Auf das Erfordernis der Hängigkeit braucht nicht mehr eingegangen zu werden, da dieses bereits als unbegründet erledigt wurde; vgl. oben Z.23. Die Wichtigkeit des Einleitungsaktes wird nun darin gefunden, dass es fraglich sei, ob die Verwaltungsbehörde eingreifen könne, wo nichts Strafbares vorliege. Sofort wird aber zugegeben, dass die Behörde unter Umständen auch nicht unter Strafe gestellte Handlungen verhindern dürfe; nur sei es eine besonders heikle Aufgabe, festzustellen, was so verhindert werden kann. Sonach wird ein Unterschied zwischen schwierigeren und weniger schwierigen Einleitungshandlungen gemacht. Aber diese Unterscheidung deckt sich doch nicht mit der allein in

Art.94 II vorgenommenen Gegenüberstellung vorbereitender Verfügungen und endgültiger Entscheidungen und kann daher für ein Urteil, ob der Artikel beachtet oder verletzt worden ist, keinerlei Bedeutung beanspruchen. Im übrigen ist die These von der erhöhten Wichtigkeit des administrativen gegenüber dem strafrechtlichen Verfahren bereits unter Z.25 zu β gerade auch im Hinblick auf Art.94 widerlegt worden.

γ) Im Gegensatz zu einem Strafprozess fehle in einem Administrativverfahren die Möglichkeit, zwischen vorbereitenden und entscheidenden Handlungen scharf zu trennen. Beispielsweise könne die Behörde, die eine Hausdurchsuchung vorgenommen habe, es dabei bewenden lassen, wenn sie der Ansicht ist, dass durch die gewonnene Einsicht das öffentliche Interesse gewahrt sei. Die Hausdurchsuchung und Einsicht in die Privatakten könne auch den Abschluss, die eigentliche Massnahme bilden. In einer noch zugespitzteren Formulierung heisst es: "sodann hat er (der Regierungschef) nicht eine Entscheidung vorbereitet, .. die die Regierung zu treffen hatte und nachträglich auch getroffen hätte, sondern er hat selbst entschieden, ob, wann und wie einzugreifen sei, d.h. er hat alles entschieden".

Mit diesen Ausführungen ist offenbar zu viel bewiesen, nämlich dass eine Bestimmung, wie die des Art.94 Ab.II, welche bei den Regierungsakten "blosse vorbereitende Verfügungen" von der "endgültigen Entscheidung" trennt, besser nicht getroffen werden sollte. Nun ist sie aber tatsächlich doch getroffen worden und lässt sich nicht mehr wegdisputieren. Es muss daher einfach hingenommen werden, dass eine zunächst als vorbereitende Massnahme gedachte Handlung sich nachträglich in eine

endgültig bleibende verwandelt. Dadurch wird aber selbstverständlich die Zulässigkeit der betreffenden Massnahme als vorbereitender Akt nicht in Frage gezogen. Es wird ja auch niemals einem Gesetzgeber ernstlich beifallen, wenn er überhaupt der Polizeibehörde die Befugnis zubilligt, zur Ermittlung unzulässiger Handlungen in die Freiheit der Einzelpersonen einzugreifen, ihr besondere Erschwernisse aus dem Grunde in den Weg zu legen, weil sie in die Lage kommen kann, auf eine Auswertung der Ergebnisse durch Fortsetzung des Verfahrens zu verzichten. Damit würde ja der Erfolg der präventiven und repressiven Funktion der Polizei von völlig sachfremden Erwägungen abhängig gemacht. Was übrigens den konkreten Fall Vogelsang anbetrifft, so liegt es doch auf der Hand, dass es dem Regierungschef auf die Feststellung ankam, ob sich die dringenden Verdachtsmomente über die Spitzeltätigkeit des Genannten bewahrheiten würden und in welchem Umfang, um danach eine fundierte Orientierung des Regierungskollegiums vornehmen und entsprechende Anträge zur endgültigen Erledigung des Falles stellen zu können. Das Gutachten für die Gegenpartei gibt auch selbst zu: "Die Hausdurchsuchung sollte allerdings weiteres Material zu Tage fördern zur Abklärung des Tatbestandes". Es ist schwer zu verstehen, warum es bei dieser eindeutigen Feststellung des vorbereitenden Charakters der Hausdurchsuchung nicht sein Bewenden hatte.

27. c zu 3) (nachträgliche Zustimmung): Lässt sich sonach a) die Auffassung, es habe sich bei der Hausdurchsuchung vom administrativen, insbesondere polizeilichen Standpunkt aus um eine "laufende", "an sich minder wichtige" Angelegen-

heit gehandelt, nicht obenhin von der Hand weisen und besteht
b) kein haltbarer Grund dafür, diesem Verwaltungsakt den Charakter einer vorbereitenden der Tatbestandsermittlung dienenden Verfügung absprechen zu wollen, so ist es c) vollends klar, dass der Regierungschef als für die Sicherheit im Lande in erster Linie verantwortlicher oberster Polizeibeamter auf eigene Verantwortung in Erwartung der nachträglichen Billigung seines Vorgehens zugreifen durfte und musste.

a) Allem voraus ist festzustellen, dass auch tatsächlich seitens des Regierungskollegiums diese Zustimmung erteilt worden ist. Das Protokoll über die Regierungssitzung vom 26. Januar 1937 bekundet zu "Pkt 29 der behandelten Gegenstände : Staatsschutzgesetz und Spitzelgesetz; Bericht über die Affaire. Beschluss: Vorlage an den Landtag; Bericht zur Kenntnis genommen". Und zum Ueberfluss hat auch der Landtag in aller Form in seiner Sitzung vom 12. Februar seine Zustimmung ausgesprochen. Das Protokoll sagt hierüber : "Präsident: Ich erachte die Diskussion über den Gegenstand (Spitzelaffaire) als abgeschlossen und bringe zur Abstimmung, wer mit dem Vorgehen des Herrn Regierungschefs im Falle Vogelsang und der Behandlung dieses Falles einverstanden ist, möge dies mit Handerheben kundtun.

" Alle Abgeordneten mit Enthaltung der Abgeordneten Wendelin Beck und Basil Vogt billigen das Vorgehen des Herrn Regierungschefs. Heidegger und Dr. Schädler haben sich vor der Abstimmung entfernt".

Durch diese Beschlüsse der massgebenden Instanzen ist das Vorgehen des Regierungschefs in unbezweifelbarer Weise

gedeckt und damit dem Vorwurf einer Verfassungsverletzung ein für alle Mal jede Grundlage entzogen worden.

β) Es mag beinahe überflüssig erscheinen, wenn nach diesem formellen Abschluss noch auf die sachlichen Gründe eingegangen wird, welche dartun, dass der Regierungschef im vorliegenden Fall so handeln durfte und musste, wie er tatsächlich vorgegangen ist. Es geschieht dies unter Anderem auch zu dem Zweck, um noch zu einigen Aufstellungen in dem für die Gegenpartei erstatteten Gutachten Stellung zu nehmen.

Das Gutachten enthält längere Ausführungen darüber, dass es in Fällen des Staatsnotstandes geboten sein kann, zu handeln, auch wenn dabei die Formen der Verfassung nicht eingehalten werden können. Dem gegenüber wird dargelegt, dass im konkreten Fall ein solcher Staatsnotstand nicht gegeben gewesen sei. Ohne auf die Einzelheiten dieser Erörterungen einzugehen ist hierzu zu bemerken, dass der Rechtstitel des Staatsnotrechtes gar nicht in Anspruch genommen worden ist. Vielmehr kommt höchstens der ausführlich besprochene Gesichtspunkt des Handelns auf eigene Gefahr in Erwartung nachträglicher Guttheissung der zuständigen Instanzen in Betracht.

Dabei muss nun in aller Offenheit folgendes ausgesprochen werden. Wie schon oben unter Z.25 erwähnt, bestand, um mit den Worten des Gutachtens zu reden, der Anschein, die Leitung der Oppositionspartei sei an dem verräterischen Treiben beteiligt gewesen. Hätte es unter diesen Umständen der oberste Polizeichef verantworten können, von den Massnahmen zur weiteren Aufhellung des Tatbestandes im Voraus einem Kollegium Mitteilung zu machen, in dem die Opposition durch

ein Mitglied vertreten war ? Jeder Unbefangene muss doch zugeben, dass ein derartiges Vorgehen nicht anders als ein negativer Befähigungsnachweis für das Amt des Regierungschefs beurteilt werden müsste. Im Grunde genommen kann übrigens die Oppositionspartei, nachdem das gepflogene Verfahren nach den darüber gemachten Mitteilungen keinerlei Anhaltspunkte für den erwähnten Verdacht ergeben hat, nur dafür dankbar sein, dass ihr Vertreter in der Regierung nicht in das Vertrauen gezogen wurde. Denn dadurch ist der möglichen Missdeutung vorgebeugt worden, als ob zwischen diesem negativen Ergebnis und ihrer Verständigung ein Zusammenhang bestehen könnte.

Schon aus dem oben Angeführten ergibt sich, was zu den in dem Gutachten für die Gegenpartei angestellten Erwägungen zu sagen ist, ob eine abwartende und beobachtende Tätigkeit, um sich Anhaltspunkte zur Entdeckung und Ueberführung der Schuldigen zu verschaffen, zulässig sei oder ob man nach Erlangung der nötigen Indizien gegen eine bestimmte Person sofort zugreifen müsse. Gemeint ist hiebei offensichtlich die Mitteilung an das Regierungskollegium; wozu nichts mehr zu bemerken ist. Aber abgesehen von den Umständen des konkreten Falls liegt doch sicher in Bezug auf diese Fragen der typische Fall des freien Ermessens vor, den das Gutachten an anderer Stelle als wesensmässige Eigenart des administrativen Verfahrens hervorgehoben hat. In diesem Bereich des freien Ermessens aber den Behörden bindende Vorschriften geben zu wollen, lässt sich mit dem Begriff des freien Ermessens nicht leicht vereinbaren. Dabei kann man übrigens noch verschiedener Meinung darüber sein, ob das polizeiliche Ermittlungsver-

fahren seinem Zweck besser entspricht, wenn es sich damit begnügt, die Person des Täters festzustellen, oder wenn es den kürzeren Abstand zur Tat und das Ueberraschungsmoment möglichst ausnützt, um die Ueberführung des Täters vorzubereiten.

γ) In § 101 des liechtensteinischen Gemeindegesetzes vom 24. Mai 1864 heisst es: "Dem Ortsvorsteher steht zu, die zur Erhaltung der inneren Ruhe und öffentlichen Sicherheit erforderlichen Verfügungen innerhalb seines Wirkungskreises zu treffen." Wenn hier dem auf der untersten Stufe der staatlichen Organisation befindlichen Organ zugebilligt wird, endgültige Entscheidungen polizeilicher Art zu treffen, sollte dem an der obersten Spitze und im Mittelpunkt des ganzen staatlichen Apparates stehenden, mit der höchsten sachlichen Verantwortung für die staatlichen Interessen belasteten Regierungschef von Verfassungswegen untersagt sein, polizeiliche Ermittlungsakte vorzunehmen, und auch dann noch untersagt sein, wenn das Regierungskollegium und der Landtag seinem Verhalten nachträglich die Zustimmung erteilt? Wobei, nebenan bemerkt, zu beachten ist, dass im konkreten Fall auch Rücksichten auf die Beziehungen zu einem fremden Staat in Frage kommen konnten, deren Pflege ihm als "Aussenminister" besonders anvertraut ist. Man kann auf diese Frage nicht anders antworten, als mit der Feststellung: Der Regierungschef konnte und durfte bei richtiger Auffassung seiner verfassungsrechtlichen Stellung nicht anders handeln als er gehandelt hat.

28. Es erübrigt sich wohl, das im Vorgehenden unter Z. 25 bis 27 Gesagte noch einmal zusammenzufassen. Es sei nur noch angemerkt, dass sich an späterer Stelle (vgl. unter Z. 32) im

Zusammenhang mit der Prüfung der Gesetzmässigkeit des Vorgehens ein weiterer Gesichtspunkt für die Beurteilung der Frage der Verfassungsmässigkeit ergeben wird. Bezüglich dieser aber kann schon jetzt nichts anderes gesagt werden als :
Bei unbefangener Beurteilung muss die volle Verfassungsmässigkeit des Vorgehens des Regierungschefs vorbehaltlos bejaht werden.

B. Die Gesetzmässigkeit des Verhaltens des Regierungschefs.

29. Es wäre denkbar, dass nach restloser Erledigung des Vorwurfes der Verfassungswidrigkeit noch der Einwand der Gesetzwidrigkeit gegen das Vorgehen des Regierungschefs zu Recht bestehen könnte. In dem für die Gegenpartei erstatteten Gutachten ist ja auch dieser Vorhalt besonders ausgesprochen und in Bezug auf einige Nebenpunkte ausgeführt worden. Darum muss auch noch auf diese Frage eingegangen werden. Jedoch werden sich die darauf bezüglichen Erörterungen wesentlich kürzer halten dürfen, einmal weil einige Grundfragen bereits im Vorausgegangenen geklärt worden sind und dann weil ein zweites Gutachten sich diesem Gegenstand eingehender widmen wird. Dazu kommt noch, dass Liechtenstein über das sehr sorgfältig ausgearbeitete Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege vom 21. April 1922 verfügt, aus dem heraus sich die Beurteilung der Gesetzmässigkeit des Vorgehens verhältnismässig einfach beurteilen lässt.

Die im folgenden ohne weiteren Zusatz angeführten Artikel beziehen sich auf dieses Gesetz.

30. Nach Art. 2 Ab. I des genannten Gesetzes besorgen in

erster Instanz neben der Regierung auch einzelne Amtspersonen Verwaltungssachen. Zu diesen Amtspersonen gehört in erster Linie der Regierungschef, wie aus zahllosen Bestimmungen des Gesetzes hervorgeht.

Die Einleitung des einfachen Verwaltungsverfahrens erfolgt entweder durch die Behörde oder die Amtsperson von Amtswegen oder auf Antrag einer Partei (Art.47 Ab.I). Demnach kann auch der Regierungschef ein Verfahren einleiten und bedarf dazu keines vorgängigen Beschlusses des Regierungskollegiums. Der Gesichtspunkt der Hängigkeit der Angelegenheit bei der Behörde - vgl.oben Z.23 - trifft also keineswegs zu. Art. 48 Ab.I bestimmt in diesem Sinne unter Buchst.d, dass der Regierungschef nach seinem Ermessen ein Verwaltungsbot, d.h. eine Entscheidung oder Verfügung ohne förmliche Parteienverhandlung, ergehen lassen kann und dem Erlass vorgängig ohne Parteienbeizug Erhebungen pflegen und dritte Personen zu Zeugenaussagen und Begutachtungen verhalten kann. Wenn dann eine Partei innerhalb der Beschwerdefrist Einspruch erhebt, ist das Verwaltungsbot zurückzunehmen und allenfalls das ordentliche Verfahren einzuleiten (50 I). In Sachen der Gefahrenpolizei - vgl. Ueberschrift vor Art.52 -, wozu insbesondere die Abwendung von Gemeingefahren für Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum gehört, hat eine Parteienverhandlung nicht stattzufinden, falls die Sachlage den mit einer Parteienverhandlung und förmlichen Beweisaufnahme verbundenen Aufschub nicht gestattet. Diese Bestimmung nimmt ausdrücklich Bezug auf Art.94 Ab.II der Verfassung (vorbereitende Verfügungen). Nach Art.52 Ab.IV ist das Verwaltungsbot in Sachen der Ge-

fahrenpolizei in der Regel vom Regierungschef, ausnahmsweise sogar von einer untergeordneten Amtsperson zu erlassen.

Aber auch, wenn ein förmliches Parteiverfahren stattfinden muss, obliegt das "Ermittlungsverfahren (Instruktionsverfahren)" einem prozessleitenden Einzelbeamten, regelmässig dem Regierungschef (Art.54 Ab.II). Dieser kann bei Verwaltungssachen, welche nach seinem Ermessen (!) von geringerer Bedeutung oder kleinerem Umfang sind, unter seiner Verantwortung auch untergeordnete Organe mit der Erhebung beauftragen. Nach Art.57 II bestimmt der Prozessleiter in Ermangelung gesetzlicher Vorschriften die Reihenfolge der Verfahrenshandlungen im einzelnen Fall. Nirgends ist gesagt, dass diesem vom prozessleitenden Beamten beherrschten Ermittlungsverfahren ein Beschluss des Regierungskollegiums vorausgehen müsste.

Auf die einzelnen Mittel des Erhebungsverfahrens braucht nicht eingegangen zu werden, weil das Gesetz vom 30.Mai 1933 über die besonderen Regierungsvollmachten sich auf alle für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung u.s.w. erforderlichen Massnahmen bezieht, also der Exekution weitgehend freie Hand lässt. Hinsichtlich der dagegen zu ergreifenden Rechtsmittel wird ausdrücklich auf das Landesverwaltungsopfleugesetz unter Umwandlung aller Beschwerden in solche ohne aufschiebende Wirkung verwiesen (Art.3 des Gesetzes). Uebrigens erwähnt Art.67 Ab.I und II für das Verfahren zur Abwendung von Gemeingefahren ausdrücklich die Besichtigung und Durchsuchung von Räumen.

Nicht nur das Ermittlungsverfahren, sondern sogar die abschliessende Entscheidung ist unter Umständen dem prozesslei-

tenden Beamten überlassen. Dies trifft dann zu, wenn es sich um weniger wichtige Verwaltungssachen handelt und die Parteien auf Befragen ihr Einverständnis erklären (Art.77 Ab.I). Hiebei wird es ausdrücklich darauf abgestellt, dass es sich "nach Ansicht des Regierungschefs ... um keine wichtige Verwaltungsangelegenheit (Art.90 und 94 der Verfassung)" handelt (Art.77 Ab.III).

Erst im "Schlussverfahren" werden "alle wichtigeren Angelegenheiten und Verwaltungssachen des einfachen Verwaltungsverfahrens ... auf Grund der Berichterstattung des Instruktionsbeamten der kollegialen Beratung und Beschlussfassung unterzogen (Art.90 der Verfassung)".

31. Nach den im Vorstehenden berichteten Bestimmungen des Gesetzes über die Landesverwaltungspflege kann nicht der leiseste Zweifel darüber aufkommen, dass das durch den Regierungschef im Fall Vogelsang angewandete Verfahren mit dem dafür massgebenden Gesetz in vollem Einklang steht.

Zum Ueberfluss sei noch kurz auf die beiden anderen in dem Gesetz geregelten Verfahrensarten hingewiesen, einmal weil sie als Illustration dafür dienen, welches Gewicht das ganze Gesetz auf das selbständige Handeln des Regierungschefs legt; dann aber weil im Zusammenhang damit noch auf einen Punkt des für die Gegenpartei erstatteten Gutachtens eingegangen werden soll.

Im Verwaltungszwangsverfahren obliegt die Anordnung des Verwaltungszwangs in Landesverwaltungssachen dem Regierungschef (Art.111). Dabei wird ausdrücklich auf Art.90 der Verfassung Bezug genommen, womit der III.Ab. Satz 1 dieses Ar-

tikels gemeint ist. Für den konkreten Fall kommen die einschlägigen Bestimmungen an sich nicht in Frage, da es sich nicht um die "zwangsweise Durchsetzung obrigkeitlicher vollstreckbarer Befehle, Verfügungen oder Entscheidungen" (Art. 110 Ab.I) handelt.

Immerhin könnte man sogar daran denken, einen Anwendungsfall von "unmittelbarem Verwaltungszwang" durch "sofortige Gewalt" gegen Personen oder Sachen nach Art.131 als gegeben zu erachten. Danach ist ein derartiger Zwang gerechtfertigt, a) "wenn sonst der unmittelbare Zwang durch die Natur des zu erreichenden Verwaltungszweckes im einzelnen Falle unbedingt und unabweisbar gefordert wird; b) zur Bekämpfung von polizeiwidrigen Zuständen, Handlungen und Unterlassungen"(Art.131 Ab.I). Er ist an die Voraussetzung gebunden, "dass der zu erreichende Verwaltungszweck durch Vollstreckung einer ... (verfahrensmässig) zustande gekommenen Verfügung (Verwaltungsbot) nicht rechtzeitig bewirkt werden kann" (Art.131 Ab.II). Die Anwendbarkeit dieser Vorschriften könnte unter dem Gesichtspunkt in Frage gezogen werden, dass eine Fortsetzung der Spitzeltätigkeit unterdrückt werden sollte. Die Anordnung wäre wieder Sache des Regierungschefs (Art.132 Ab.I). Unter der Voraussetzung, dass man die Anwendung des unmittelbaren Verwaltungszwanges für gegeben erachtet, kämen dann gemäss Art.132 Ab.VI auch die "Mittel der einfachen Gewaltanwendung" in Frage, zu denen nach Art.130 Ab.I die Betretung und Durchsuchung von unbeweglichen Sachen und nach Art.130 Ab.V die Beschlagnahme beweglicher Sachen gehört. Dies sei hauptsächlich wegen einer von dem Gutachten

für die Gegenpartei bekämpften Bemerkung des Regierungschefs angeführt.

Aus dem Verwaltungsstrafverfahren ist hervorzuheben, dass zur Erlassung von "Verwaltungsstrafboten" der Regierungschef neben der Regierung zuständig ist (Art.147 Ab.III). Das Gleiche gilt von der Vorbereitung des Verwaltungsstrafverfahrens bis zur kollegialen Entscheidung (Art.152 Ab.III); von der Anordnung der Durchsuchung von Personen, Sachen, Räumlichkeiten (Art.156 II); ja sogar in gewissen Fällen vom Verwaltungsstrafentscheid (Art.158 I).

Bei den besonderen Rücksichten, mit denen im ausgebildeten Rechtsstaat im Besonderen das Strafverfahren umkleidet zu sein pflegt, könnte man versucht sein, aus den angeführten weitgehenden Machtvollkommenheiten des Regierungschefs in diesem Verfahren ein argumentum a majore ad minus (Schluss vom Grösseren auf das Kleinere) zu Gunsten seiner Befugnisse im einfachen Verwaltungsverfahren abzuleiten.

32. Und nun zum Schluss dieses Abschnittes noch eine wichtige Bemerkung.

Das Gesetz über die Landesverwaltungspflege datiert vom 21. April 1922. Es ist demnach ein halbes Jahr nach der Verfassung vom 5. Oktober 1921 erlassen worden. Es nimmt in sorgfältiger Weise auf die Bestimmungen der Verfassung, insbesondere auf Art.190 und 194, Bezug. Wenn man auch nach dem Rangverhältnis zwischen einem einfachen Gesetz und dem staatlichen Grundgesetz nicht von einer authentischen Interpretation des letzteren durch das erstere sprechen kann, so ist doch kaum zu bezweifeln, dass nach Lage der Verhältnisse der Sinn und Wille

der Verfassung aus dem Landespflegegesetz erschlossen werden kann. Aus diesem Grunde ist es von grosser Wichtigkeit, dass die aus dem Landespflegegesetz klar ersichtliche Regelung des Verwaltungsverfahrens sich vollständig mit den Schlussfolgerungen deckt, die in dem ersten Abschnitt dieser Untersuchung aus den Verfassungsbestimmungen abgeleitet worden sind. Es ist auch darauf zu verweisen, dass niemals behauptet worden ist, die Vorschriften des Landespflegegesetzes seien verfassungswidrig. Wenn man diese Auffassung teilt, dann muss man aber auch auf die Richtigkeit einer Auslegung der Verfassung rückschliessen, die sich mit dem Inhalt der Vorschriften des als verfassungsmässig angesehenen Gesetzes völlig deckt.

C. Die Publikation im Liechtensteiner Volksblatt über die

Spitzelaffaire.

33. Das der Gegenpartei erstattete Gutachten beanstandet die Form der Veröffentlichung eines belastenden Dokumentes ohne Hinzufügung einer genauen amtlichen Erklärung über den bisher ermittelten Tatbestand. Es wird dabei nicht bestritten, dass die Erwägung des Regierungschefs zutreffend sein konnte, ohne eine Unterrichtung der öffentlichen Meinung über die beklagenswerten Vorkommnisse hätte das Eindringen der Polizei in die Redaktion des "Liechtensteiner Vaterlandes" zu öffentlichen Unruhen führen können. Damit wird aber zugegeben, dass ein berechtigtes polizeiliches Motiv für diese Vorgangsweise vorlag; was allein rechtlicher Beurteilung zugänglich ist. Die Frage, in welcher Form die Mitteilung vorzunehmen war, gehört, wenn je eine Frage, in das

Gebiet des freien pflichtgemässen Ermessens, zu dem in einem Rechtsgutachten Stellung zu nehmen eine Legitimation schwer zu finden ist. Darum muss auch hier auf eine Stellungnahme zu den bezüglichen Äusserungen verzichtet werden.

St.Gallen, am 28.Juni 1937.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Hans J. ...', written in a cursive style.

e-archiv