

Rechtsgutachten

im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein

zuhanden

der Regierung des Fürstentums Liechtenstein

erstattet von

Prof. Dr. iur. René Rhinow

Ordinarius für öffentliches Recht,

an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

ehemaliger Präsident des schweizerischen Ständerates und ehemaliges Mitglied
der parlamentarischen Versammlungen des Europarates und der OSZE

in Zusammenarbeit mit

Dr. iur. Marc Schinzel, LL.M.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Justiz

und

lic. iur. Michel Besson

Assistent an der Universität Bern

Basel, 18. April 2000

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag und Schlussfolgerungen	1
A.	Auftrag zur Begutachtung	1
B.	Übersicht über Gliederung und Aufbau des Gutachtens	2
C.	Zusammenfassende Ergebnisse	3
1.	Allgemeines	3
2.	Verfassungsvorschläge der Kommission des Landtages	4
3.	Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses	4
4.	Die Ergebnisse im Einzelnen	7
a)	Austrittsrecht von Gemeinden aus dem leichtensteinischen Staatsverband	7
b)	Bestandes- und Gebietsveränderungen auf Gemeindeebene	7
c)	Bereiche der Verfassungs- und Gesetzgebung	7
d)	Absetzung der Regierung und Auflösung des Parlaments	8
e)	Misstrauensantrag des Volkes gegenüber der Person des Fürsten	8
f)	Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie	8
g)	Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof	9
h)	Auswahl, Ernennung und Unabhängigkeit der Richter	9
II.	Grundelemente der rechtsstaatlichen Demokratie	10
A.	Grundlagen	10
1.	Begriff	10
2.	Grundkonsens und politische Kultur	10
3.	Faire Verfahren der politischen Entscheidungsfindung	11
4.	Anerkennung materieller Gerechtigkeitstopoi	11
B.	Einzelne Grundprinzipien	12
1.	Repräsentative und direktdemokratische Beteiligungsformen	12
2.	Mehrheitsprinzip	13
3.	Gewaltenteilung	14
4.	Öffentlichkeit	14
5.	Rechtlich normierte Verfahren	15
C.	Minimal standards des Europarates bezüglich demokratischer politischer Institutionen	16
1.	Allgemein	16

2.	Bericht zum Beitrittsgesuch des Fürstentums Monaco	17
D.	Das Demokratiegebot in anderen völkerrechtlichen Dokumenten	18
1.	OSZE	18
2.	UNO	19
III.	Zum Austrittsrecht von Gemeinden, Landschaften und Einzelpersonen aus dem liechtensteinischen Staatsverband	21
A.	Die Regelung in der geltenden liechtensteinischen Verfassung	21
B.	Die vom Fürstenhaus vorgesehenen Neuerungen	21
C.	Zur Frage der Völkerrechtskonformität des in Art. 4 Abs. 2 nVF vorgesehenen Austrittsrechts der Gemeinden	23
1.	Das Selbstbestimmungsrecht	23
a)	Die Argumentation des Fürstenhauses	23
b)	Das Selbstbestimmungsrecht im geltenden Völkerrecht	24
c)	Keine Selbstbestimmung für Gemeinden	26
d)	Ergebnis	28
2.	Das vorgeschlagene Austrittsrecht und Art. 3 des Zusatzprotokolls I zur EMRK	29
3.	Ergebnis: Völkerrechtswidrigkeit von Art. 4 Abs. 2 nVF	33
D.	Demokratietauglichkeit und Praktikabilität der Art. 1 und 4 Abs. 2 nVF	33
1.	Demokratietauglichkeit des Austrittsrechts	33
2.	Praktikabilität des Austrittsrechts	36
3.	Ergebnis	36
E.	Das Austrittsrecht der Landschaften (Art. 1 Abs. 1 aVF)	37
F.	Das Austrittsrecht von Einzelpersonen aus dem Staatsverband (Art. 1 Abs. 1 aVF)	38
1.	Begriffliche Klärung	38
2.	Die freiwillige Aufgabe der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht	39
3.	Beurteilung von Art. 1 Abs. 1 aVF	41
a)	Völkerrechtliche Beurteilung	41
b)	Demokratiepolitische Beurteilung	42

IV.	Bestandes- und Gebietsveränderungen auf Gemeindeebene	43
	A. Die vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Neuerungen	43
	B. Zur Völkerrechtskonformität von Art. 4 LV (Art. 4 VK) bzw. Art. 4 Abs. 1 nVF	44
	1. Zustimmung des übergeordneten Staatsverbandes	44
	2. Mitwirkung des Lokalverbandes	45
	3. Ergebnis	46
	C. Art. 4 LV (Art. 4 VK) bzw. Art. 4 Abs. 1 nVF aus demokratiepolitischer Sicht	47
V.	Bereich der Verfassungs- und Gesetzgebung	48
	A. Sanktionsrecht des Fürsten	48
	1. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach der geltenden Verfassung	48
	2. Rechtsvergleichung	49
	3. Völkerrechtliche Problematik des Sanktionsrechtes des Fürsten	50
	4. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach seinem Verfassungsentwurf	53
	5. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach dem Verfassungsentwurf der Kommission	53
	6. Würdigung	55
	B. Dringlichkeits- und Notverordnungsrecht	56
	1. Allgemeines	56
	2. Rechtsvergleichung	58
	3. Notstands- und Dringlichkeitsrecht im Fürstentum Liechtenstein	59
	a) Dringlichkeitsrecht	60
	b) Notverordnungsrecht	60
	4. Würdigung der Verfassungsentwürfe	61
	a) Nachträgliche Genehmigung der Notverordnungen durch Parlament oder Volk	61
	b) Problematische Vermischung von Dringlichkeits- und Notrecht	63
	c) Inhaltliche Schranken des Notverordnungsrechts	65
	d) Gerichtliche Kontrolle der Ausübung der Notrechtskompetenz	65
	5. Ergebnis	66
	C. Stellung des Hausgesetzes in der Verfassung	67
	1. Relevante Bestimmungen	67
	2. Die Stellung der Hausgesetze unter der bisherigen Verfassung	68
	3. Der Verfassungsvorschlag des Fürsten	68

4.	Der Verfassungsvorschlag der Kommission	68
5.	Würdigung	69
VI.	Absetzung der Regierung und Auflösung des Parlaments	70
A.	Relevante Bestimmungen	70
B.	Misstrauensantrag des <i>Parlaments</i> gegen die Regierung oder gegen einzelne Regierungsmitglieder	71
1.	Zum Misstrauensantrag im Allgemeinen	71
2.	Bisherige Regelung (Art. 80 LV)	72
3.	Der Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages (Art. 80 VK)	72
a)	Überblick über die Bestimmung	72
b)	Würdigung	73
4.	Der Vorschlag des Landesfürsten (Art. 79 Abs. 7 und Art. 80 Abs. 1 nVF)	73
a)	Überblick über die Regelung	73
b)	Würdigung	74
C.	Misstrauensvotum des Fürsten gegen die Regierung	75
1.	Geltende Verfassung	75
2.	Verfassungsvorschlag des Fürsten	75
a)	Überblick über die Regelung	75
b)	Würdigung	75
3.	Der Verfassungsvorschlag der Kommission des Landtages	77
D.	Auflösung des Landtages durch den Fürsten	78
1.	Auflösung des Landtages „aus erheblichen Gründen“ (Art. 48 Abs. 1 LV)	78
2.	Auflösung des Landtags als Folge eines Vertrauensverlustes in die Regierung (Art. 79 und 80 nVF)	78
3.	Die Möglichkeit der Alleinherrschaft des Fürsten nach Art. 79 Abs. 6 und 7 nVF	79
E.	Ergebnis	80
VII.	Misstrauensantrag des Volkes gegen die Person des Fürsten	82
A.	Verfahren und Entstehungsgeschichte	83
1.	Verfahren	83
2.	Entstehungsgeschichte	84
B.	Würdigung	84
1.	Einleitung	84
2.	Kein geheimes Verfahren	85
3.	Unpraktikabilität des Verfahrens?	86
4.	Missachtung des Volkswillens	86

5.	Demokratische Legitimation für den Fürsten?	87
C.	Ergebnis	89
VIII.	Das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie	90
A.	Wortlaut des Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF	90
B.	Entstehung des Art. 112 nVF	90
C.	Überblick über das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie nach Art. 112 nVF	91
D.	Abschaffung der Erbmonarchie nach geltendem Recht?	92
E.	Ein neues Volksrecht?	93
F.	Würdigung des Verfahrens nach Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF	94
1.	Stärkung des demokratischen Elements	94
2.	Kein Ersatz von Art. 112 LV	94
3.	Problematische Ausgestaltung des Verfahrens	95
a)	Gegenvorschlagsrecht des Fürsten	96
b)	Verlust des parlamentarischen Initiativrechts	96
c)	Erschwerung der Abschaffung der Erbmonarchie	97
4.	Zusätzliche demokratische Legitimation für den Fürsten und die Erbmonarchie?	98
G.	Ergebnis	98
IX.	Der Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof	101
A.	Verfassungsbestimmungen	101
B.	Die „Auslegung von Verfassungsbestimmungen“ nach der geltenden Verfassung	101
C.	Rechtsvergleichung	102
D.	Verfassungsentwurf des Fürsten: ersatzlose Streichung	103
E.	Verfassungsentwurf der Kommission des Landtages	103
F.	Würdigung	105
1.	Allgemein verbindliche Auslegung der Verfassung durch ein Gericht	105
2.	Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung	106
3.	Ergebnis	107
X.	Die Auswahl, Ernennung und Unabhängigkeit der Richter in den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses und der Landtagskommission	108
A.	Die Rechtslage unter der geltenden liechtensteinischen Verfassung	108

1.	Die Beamtenernennung in der geltenden liechtensteinischen Verfassung	109
2.	Die Bestellung der Richter in der geltenden liechtensteinischen Verfassung	109
3.	Die geltende Rechtslage im Überblick	112
B.	Die Revisionsvorschläge des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages	112
1.	Die wichtigsten Revisionsvorschläge des Fürstenhauses	113
a)	Im fürstlichen Ermessen liegende Auswahl (Art. 11 Abs. 3 nVF)	113
b)	Mittels Volksentscheid überstimmbares Erfordernis der Zustimmung des Landtages (Art. 11 Abs. 4, Sätze 1 bis 3 nVF)	113
c)	Fürst und Landtag bindender Volksentscheid (Art. 11 Abs. 4, Sätze 3 bis 6 nVF)	114
d)	Ernennung des Richters durch den Fürsten (Art. 11 Abs. 4, Sätze 2 und 6 nVF)	114
e)	Weitere vom Fürstenhaus vorgeschlagene Neuerungen	114
2.	Die wichtigsten Revisionsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages	115
C.	Völker- und verfassungsrechtliche Beurteilung	116
1.	Rechtliche Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit	116
a)	Verbot von ad hoc-Gerichten	116
b)	Richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne	117
c)	Anschein der richterlichen Unabhängigkeit	119
2.	Prüfung der Völkerrechtskonformität der Revisionsvorschläge	119
a)	Ausgangslage	119
b)	Verbot von ad hoc-Gerichten	120
c)	Richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne	120
d)	Anschein der richterlichen Unabhängigkeit	123
e)	Ergebnis	125
D.	Richterliche Unabhängigkeit und Demokratie	125
1.	Die richterliche Unabhängigkeit als demokratiestärkendes Element	125
2.	Beurteilung der einzelnen Vorschläge unter dem Demokratieaspekt	126
a)	Art. 112 LV (Verfassungsauslegungskompetenz des Staatsgerichtshofs)	126
b)	Amtsdauer	127

c) Richterbestellverfahren	127
d) Ergebnis	129
Anmerkungen	131

I. Auftrag und Schlussfolgerungen*

A. Auftrag zur Begutachtung

Mit Schreiben vom 17. November 1999 erteilte mir Herr Regierungschef Dr. Mario Frick im Namen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein den Auftrag, ein Gutachten im Zusammenhang mit der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein zu erstellen. Dabei geht es um die Klärung folgender Fragen:

1. „Darlegung, ob und inwiefern die Verfassungsvorschläge S.D. des Landesfürsten und die Verfassungsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages eine Stärkung des demokratischen Elements und/oder eine Stärkung oder Schwächung des monarchischen Elements in der liechtensteinischen Verfassung mit sich bringen würden; wie sind die Vorschläge aus der Optik der modernen Verfassungslehre zu beurteilen.“
2. „Überprüfung der Verfassungsvorschläge auf ihre Übereinstimmung mit dem für Liechtenstein massgebenden Völkerrecht. Dabei zu berücksichtigen sind insbesondere die EMRK, die UNO-Pakte zum Schutze der bürgerlichen und politischen Rechte, das Statut des Euro-Parates, die Akten der OSZE und die Charta von Paris.“

Als wesentliche Kernpunkte des Verfassungsvorschlages S.D. des Landesfürsten sind insbesondere zu bearbeiten:

1. „Die Möglichkeit, dass jede Gemeinde einzeln für sich aus dem Land austreten kann;“
2. „Das Vorschlagsrecht für alle Richter zugunsten des Landesfürsten;“
3. „Die Kompetenz, sowohl die Regierung abzusetzen, den Landtag aufzulösen und in der Zwischenzeit mit Notverordnungsrecht alleine regieren zu können.“

* Ich danke meinem Assistenten, Herrn lic. iur. Urs Thönen, für seine wertvolle Mitarbeit.

B. Übersicht über Gliederung und Aufbau des Gutachtens

Die aufgeworfenen Rechtsfragen lassen sich grob in fünf Kategorien einordnen, die sich freilich teilweise überschneiden:

- Änderungsvorschläge, die das *Staatsgebiet* und das *Bürgerrecht* betreffen (nachfolgend Ziff. III und IV);
- Vorschläge im Rahmen der *Verfassungs- und Gesetzgebung* (nachfolgend Ziff. V);
- Vorschläge im Bereich von Absetzung, Auflösung und Misstrauenskundgebung betreffend *Staatsleitungsorgane* (Fürst, Parlament, Regierung; nachstehend Ziff. VI und VII);
- Vorschlag zu einem Verfahren zur *Abschaffung der Erbmonarchie* (nachstehend Ziff. VIII) sowie
- Änderungsvorschläge im Bereich der *Rechtspflege* und der *Justizorganisation* (nachstehend Ziff. IX und X).

Vor der Behandlung der Verfassungsvorschläge im Einzelnen werden die wesentlichen Ergebnisse *in Kurzform zusammengestellt* (nachstehend Bst. C).

Das Gutachten wird mit einem vertieften Hinweis auf die Grundelemente der rechtsstaatlichen Demokratie eingeleitet, wie sie sich im modernen (vor allem „westlichen“) Verfassungsstaat seit der Mitte des letzten Jahrhunderts entwickelt und gefestigt haben und in grundlegenden Rechtsdokumenten der UNO, der OSZE und des Europarates ihren allgemein gültigen Niederschlag gefunden haben (nachstehend Ziff. II).

C. Zusammenfassende Ergebnisse

1. Allgemeines

Die der Staatsordnung Liechtensteins zugrunde liegende duale Souveränität von Volk und Fürst wirft die verfassungsinhärente Grundfrage nach dem gegenseitigen Verhältnis von Demokratie und Monarchie auf. Während in der (vorwiegend westlichen) Staatengemeinschaft gefestigte Vorstellungen über die Kerngehalte der rechtsstaatlich-demokratischen Staatsform bestehen, steht der monarchische Verfassungspfeiler Liechtensteins heute einzigartig da, insbesondere auch deshalb, weil sich die duale Ordnung Liechtensteins nicht mit den sog. konstitutionellen Monarchien Europas vergleichen lässt. Entsprechend haben sich die Verfassungslehre und die Demokratietheorie ausserhalb Liechtensteins kaum mit den Eigenheiten der Verfassungsstruktur des Fürstentums auseinandergesetzt.

Das Gutachten äussert sich grundsätzlich *nicht zur geltenden Verfassungs- und Rechtslage*; dies würde den Auftrag sprengen. Es geht der jeweiligen Frage nach, wie die Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses einerseits und der Verfassungskommission des Landtages andererseits im Hinblick auf eine Verschiebung Richtung Demokratie oder Richtung Monarchie zu beurteilen sind.

Dabei richtet sich das Gutachten an einem Demokratiebegriff aus, wie er auf der Basis gemeineuropäischer Demokratievorstellungen entwickelt wird (hinten, Ziff. II). Dieses Demokratieverständnis weicht ab von Vorstellungen, wie sie das Fürstenhaus explizit oder unausgesprochen seinen Verfassungsvorschlägen zugrundelegt.

Bei der Prüfung der Völkerrechtskonformität liegt das Schwergewicht der Begutachtung ebenfalls auf der Beurteilung der verschiedenen Verfassungsvorschläge. Es liess sich aber nicht restlos vermeiden, auch Aussagen über die Verträglichkeit der *geltenden* Rechtslage mit internationalem Recht einzuflechten. Dabei ist sich der Gutachter bewusst, dass im Einzelnen Interpretationsspielräume offen stehen, die einem abschliessenden „Urteil“

entgegenstehen. Entsprechend sind allfällige Feststellungen bewusst vorsichtig und zurückhaltend ausgefallen.

2. Verfassungsvorschläge der Kommission des Landtages

Die Reformvorschläge der Verfassungskommission sind durchwegs darauf ausgelegt, das *demokratische Element in der Verfassungsordnung zu stärken*. Während die geltende duale Spannungslage eher von einem kompetentiellen Vorrang der Fürstensouveränität geprägt ist, wird mit diesen Vorschlägen die *Volkssouveränität* in ihrem legitimatorischen Gewicht *aufgewertet* und – im Konfliktfall – der Fürstensouveränität übergeordnet. Liechtenstein würde sich auf diese Weise dem Typus der konstitutionellen Monarchie in einem gewissen Sinn annähern, behielte aber im Grundsatz sein duales System mit realen und effektiven Leitungs- und Handlungskompetenzen des Fürsten bei.

Vor allem könnte es mit den Vorschlägen der Kommission gelingen, das Fürstentum Liechtenstein in einen Zustand der Völkerrechtskonformität (zurück) zu führen, während heute gewisse Zweifel daran bestehen, ob der geltende Dualismus mit einem gewissen Vorrang der Fürstensouveränität die Voraussetzungen zu erfüllen vermöchte, welche der Europarat, die OSZE und die UNO an eine rechtsstaatliche Demokratie stellen.

3. Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses

Die Reformvorschläge des Fürstenhauses weisen demgegenüber in die gegenteilige Richtung. *Sie verstärken tendenziell die monarchische Komponente* und führen deshalb weiter weg vom europäischen demokratischen minimal standard. Nun liegt es zweifellos in der autonomen Kompetenz jedes Staates, in den Schranken des Völkerrechts über seine Staatsform zu bestimmen. Das Gutachten geht aber davon aus, dass Liechtenstein Mitglied nicht nur der UNO (und Partner zahlreicher Staatsverträge), sondern vor allem auch des Europarates, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Euro-

pa (OSZE) ist und bleiben will. Insofern muss sich auch der „Anteil“ der Fürstensouveränität an internationalrechtlich geprägten Demokratievorstellungen messen lassen.

Gewiss werden nach den Vorschlägen des Fürstenhauses dem Volk zusätzliche Befugnisse eingeräumt. Man könnte also auf den ersten Blick versucht sein, von einem Ausbau der direktdemokratischen Elemente und damit auch der Demokratie an sich zu sprechen. Doch dagegen sind mehrere Erwägungen anzuführen:

Einmal erhalten solche Volksrechte teilweise den Charakter von *Plebisziten*, wenn es im Ermessen des Fürsten steht, ob überhaupt eine Abstimmung durchgeführt oder ob das Ergebnis einer Abstimmung als rechtskräftiger oder nur vorläufiger Volksentscheid anerkannt werden soll. Plebiszite sind aber fragwürdige Instrumente in einer rechtsstaatlichen Demokratie; sie dienen oft mehr der Vertrauensbeschaffung und der Durchsetzung eigener Vorstellungen des Staatsoberhauptes oder – wie hier – der Machtminderung des Parlamentes als einer realen Mitbestimmung des Volkes.

Zum andern liegt den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses insgesamt ein *pejoratives Bild des Parlamentes* zugrunde, wie wenn es vor allem darum ginge, die Volksvertretung in ihrer legitimen Machtausübung zu begrenzen. Damit wird aber die elementare, unabdingbare Stellung des Parlamentes als repräsentative, vom Volk gewählte und diesem gegenüber verantwortliche Behörde in der rechtsstaatlichen Demokratie verkannt. Volksrechte sind auf ein starkes Parlament angewiesen, so wie das Parlament auf eine starke Regierung angewiesen ist. Sie „ersetzen“ das Parlament nicht, sondern kontrollieren und legitimieren es in wechselseitigen, responsiven Kommunikationsvorgängen. Missachtung dieser demokratietheoretischen und praktisch-notwendigen fundamentalen Stellung des Parlamentes heisst auch Missdeutung des Wesens einer realen, lebendigen und gelebten Demokratie.

Damit ist auch ein dritter Punkt angesprochen: Direktdemokratische Sachentscheidungsrechte sind auf (vorgängige) *offene und faire Meinungs-*

und Willensbildungsprozesse angewiesen. Die legitimatorische Kraft eines Volksentscheides liegt nicht nur in dessen Vorgang und Ergebnis als solchem, sondern auch in der realen Chance, dass sich die Bürger und Bürgerinnen in dialogischen Auseinandersetzungen – gerade auch mit dem Parlament – aufgrund einer substantiellen Informationslage und abgestützt auf rechtsstaatlich transparente und stabile Verfahrensregelungen ihre Meinung bilden können. Auch diesbezüglich führen die Vorschläge des Fürsten *nicht zu einer Stärkung der Demokratie*.

Die These liegt nahe, dass bei einer Annahme der Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses (vor allem) der Europarat vor das schwierige Problem gestellt würde, wie er mit einem langjährigen, geachteten und aktiven Mitgliedstaat verfahren soll, der namentlich auch durch seine Vertreter und Vertreterinnen in der Parlamentarischen Versammlung auf beeindruckende und allseits anerkannte Weise an der Festigung rechtsstaatlich-demokratischer Strukturen in Europa mitgewirkt hat. Müsste der Europarat gegenüber älteren Mitgliedstaaten nicht die gleichen Massstäbe anlegen, deren Beachtung er bei kürzlich aufgenommenen Staaten (insbesondere aus Mittelosteuropa) zur Voraussetzung und Bedingung des Beitritts gemacht hat? Demgegenüber ist – nach einer persönlichen Einschätzung des Gutachters (als ehemaliges Mitglied der Parlamentarischen Versammlung) – nicht anzunehmen, dass der Europarat die Übereinstimmung der geltenden Verfassungslage Liechtensteins mit dem demokratischen minimal standard des Europarates von sich aus aufgreifen würde.

Zusammenfassend kommt das Gutachten zum klaren Schluss, dass die Reformvorschläge der Verfassungskommission die Demokratieanteile der liechtensteinischen Verfassung zu stärken und auszubauen vermögen, während diejenigen des Fürstenhauses in gesamtheitlicher Betrachtung zu einem Abbau rechtsstaatlicher Demokratie, einem Machtzuwachs der Monarchie und einem völkerrechtlich problematischen Zustand führen würden.

4. Die Ergebnisse im Einzelnen

Am Schluss der Begutachtung der einzelnen Reformvorschläge finden sich jeweils kurze Zusammenfassungen und Schlussfolgerungen:

a) *Austrittsrecht von Gemeinden aus dem leichtensteinischen Staatsverband (nachstehend Ziff. III, S. 21 ff.):*

Art. 4 Abs. 2 nVF erweist sich als nicht völkerrechtskonform (S. 33), als demokratiethoretisch fragwürdig und inpraktikabel (S. 36 f.). Das Gleiche würde auch für das Austrittsrecht von Landschaften gelten (S. 37, 38 ff.).

b) *Bestandes- und Gebietsveränderungen auf Gemeindeebene (nachstehend Ziff. IV, S. 43 ff.):*

Das in Art. 4 Abs. 1 nVF vorgesehene kommunale Entscheidungsrecht ist völkerrechtskonform, demokratiethoretisch aber unbefriedigend. Dies gilt auch für Art. 4 VK (S. 46 f.).

c) *Bereiche der Verfassungs- und Gesetzgebung (nachstehend Ziff. V, S. 48 ff.):*

Ein absolutes Veto des Fürsten gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtages (Art. 9 Abs. 1 nVF) ist nicht mit dem demokratischen minimal standard des Europarates (Art. 3 ZP I EMRK) und der OSZE (Pariser Charta) vereinbar. Mit der sechsmonatigen Sanktionsfrist wird die Demokratie geschwächt. Demgegenüber führt Art. 9 VK zu einer klaren Stärkung der Demokratie (S. 55 f.). Die in beiden Verfassungsentwürfen vorgesehene nachträgliche Genehmigung von Notrechtsverordnungen bedeutet eine Stärkung des demokratischen Elements; die *Ausgestaltung* dieser Genehmigung in Art. 10 nVF erscheint aber unter demokratiethoretischem Gesichtspunkt als problematisch, während mit Art. 10 VK die Demokratie erheblich ausgebaut wird (S. 66 f.). Das Gleiche gilt für Art. 3 VK betreffend das Hausgesetz.

d) Absetzung der Regierung und Auflösung des Parlaments (nachstehend Ziff. VI, S. 70 ff.):

Art. 79 Abs. 7 nVF und Art. 80 nVF entsprechen der Idee des Misstrauensvotums in einer parlamentarischen Demokratie besser als das geltende Recht und bedeuten eine Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung. Der Vorschlag des Fürstenhauses erschwert aber faktisch den Misstrauensantrag erheblich (S. 73/74). Die vorgeschlagene Amtsenthebung der Regierung durch den Fürsten (Art. 79 Abs. 7 nVF) birgt mit der Möglichkeit der Alleinherrschaft des Fürsten ein grosses Gefahrenpotential für Rechtsstaat und Demokratie in sich; die Fürstensouveränität würde sich gegenüber der Volkssouveränität durchsetzen und die Stellung des Landtages würde geschwächt (S. 75, 80).

e) Misstrauensantrag des Volkes gegenüber der Person des Fürsten (nachstehend Ziff. VII, S. 82 ff.):

Ein demokratischer Fortschritt kann in dem in Art. 112 Abs. 1 nVF vorgeschlagenen „Petitionsrecht“ nicht erblickt werden (S. 89 f.).

f) Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie (nachstehend Ziff. VIII, S. 90 ff.):

Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF stärkt insofern die Demokratie, als auf das Vetorecht des Fürsten im Bereich der (schon nach geltendem Verfassungsrecht zulässigen) Abschaffung der Erbmonarchie verzichtet wird. Das neue Verfahren schwächt aber den Landtag, missachtet – je nach Interpretation von Art. 112 Abs. 2 nVF – den in einer ersten Abstimmung geäusserten Willen des Volkes, begünstigt verfahrensmässig die Beibehaltung der Erbmonarchie und stellt diesbezüglich einen Abbau des demokratischen Elements dar (S. 98 ff.).

- g) *Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof (nachstehend Ziff. IX, S. 101 ff.):*

Die in Art. 112 VK vorgenommene Präzisierung von Art. 112 LV verstärkt die rechtsstaatliche Komponente der Demokratie, während der – uno actu mit dem Vorschlag des Fürsten zu einem neuen Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie in Art. 112 nVF vorgenommene – Verzicht auf diese Funktion des Staatsgerichtshofes zu einem Demokratieabbau führt (S. 107).

- h) *Auswahl, Ernennung und Unabhängigkeit der Richter (nachstehend Ziff. X, S. 108 ff.):*

Die Vorschläge des Fürstenhauses und der Landtagskommission zur Auswahl und Bestätigung der Richter sind mit der EMRK und dem UNO-Pakt II vereinbar. Die Vorschläge des Fürstenhauses bauen hingegen die Stellung des Fürsten und das monarchische Element in der Verfassung Liechtensteins aus, während der Entwurf der Landtagskommission die Demokratie verstärkt (S. 125 f.).

II. Grundelemente der rechtsstaatlichen Demokratie

A. Grundlagen

1. Begriff

Demokratie entzieht sich einer präzisen Definition¹; ihre konkrete Ausgestaltung in den westlichen liberalen Staaten unterscheidet sich in mancher Hinsicht. Kein konkretes System kann als das einzig richtige oder „wahrhaft demokratische“ gelten oder angepriesen werden. Wenn wir im Folgenden von „Demokratie“ sprechen, meinen wir damit immer die liberale rechtsstaatliche Demokratie westlichen Zuschnitts². Bezüglich dieser Demokratien lassen sich aber einige gemeinsame Grundelemente heraus-schälen; diese sollen im Rahmen dieses Abschnitts kurz vorgestellt werden. Als Grundgedanken der Demokratie erscheinen insbesondere die Elemente der Volkssouveränität und der Gleichberechtigung aller Bürger eines Gemeinwesens. Weiter treten Demokratien immer in der Form von Rechtsstaaten auf.

Diesem Gutachten legen wir einen relativ offenen Demokratiebegriff zugrunde, im Bewusstsein, mit dieser Definition nicht mehr als einen „Basisbegriff“ der Demokratie aufzuzeigen. Danach ist Demokratie „eine Staatsform, die auf der Volkssouveränität beruht und in welcher das Volk an der Ausübung staatlicher Gewalt beteiligt ist. Demokratie als Volksherrschaft meint (...) Rückführung aller staatlicher Macht und Gewalt auf das Volk und Ablehnung anderer selbstverantwortlicher Autoritäten. Konstituierend sind politische Freiheit und Gleichheit im Sinne eines gleichen Zugangs zu Beteiligungsrechten und politischen Ämtern“³.

2. Grundkonsens und politische Kultur

Demokratie ist auf Voraussetzungen angewiesen, die sie nicht selber schaffen kann, in erster Linie auf die Bereitschaft aller, gemeinsam und gewaltfrei argumentativ nach Lösungen gesellschaftlicher Probleme zu su-

chen; *Gewaltverzicht und Diskursbereitschaft* sind die unentbehrlichen Voraussetzungen jeder demokratischen Ordnung⁴. Dieser Grundkonsens drückt sich auch in einer politischen Kultur aus, die sich durch Toleranz, Pluralismus, Solidarität, Kritikempfänglichkeit, Offenheit und Innovationsbereitschaft auszeichnen soll und stetiger Erneuerung bedarf.

3. Faire Verfahren der politischen Entscheidungsfindung

Kern jeder Demokratie ist die *kommunikative Verständigung unter Menschen*; da kein einzelner und keine Gruppe allein und ausschliesslich zu definieren vermag, was eine „richtige“ oder „gerechte“ Ordnung sei, müssen die Anliegen aller miteinander vermittelt werden⁵. Damit legitime politische Entscheide hergestellt werden können, muss die Demokratie demnach *Verfahren zur politischen Entscheidungsbildung* bereitstellen. Diese müssen so ausgestaltet werden, dass sich alle konkret Betroffenen in ihrer Einmaligkeit und Besonderheit einbringen können. Es kommt also wesentlich auf die *Qualität der Verständigung* innerhalb demokratischer Verfahren an⁶. Diese Verfahren müssen rechtlich normiert sein und Transparenz gewährleisten.

4. Anerkennung materieller Gerechtigkeitstopoi

Für jede demokratische Ordnung ist die Anerkennung von *Grundrechten* konstitutiv. Ausgehend von der gleichen Würde jedes Menschen sind insbesondere die Grundrechte freier Kommunikation, wie z.B. Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der verfassungsrechtliche Schutz der Persönlichkeit und die grundrechtliche Garantie fairer Verfahren, z.B. die Garantie des rechtlichen Gehörs oder der unabhängigen Gerichte, konstitutive Elemente einer rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung. Damit sollen insbesondere Minderheiten vor der „Tyrannei der Mehrheit“ geschützt werden; Grundrechte setzen also dem Mehrheitsentscheid Grenzen.

Für einen effektiven Grundrechtsschutz ist die Einrichtung unabhängiger Gerichte und fairer Gerichtsverfahren nötig. Solche gerichtliche Schutz-

einrichtungen bedingen zwingend eine gewaltenteilige staatliche Ordnung. Jede Demokratie ist daher auf einen *gewaltenteiligen Staatsaufbau* angewiesen.

B. Einzelne Grundprinzipien

1. Repräsentative und direktdemokratische Beteiligungsformen

Den Bürgerinnen und Bürgern müssen in einer Demokratie politische Rechte zustehen, damit sie an den staatlichen Entscheidungsbildungen partizipieren können bzw. damit sich staatliche Entscheidungen auf das Volk zurückführen lassen. Dabei geht es primär um das Recht der Bürgerinnen und Bürger, ihre Vertreterinnen und Vertreter im Parlament frei zu wählen⁷. Diese Wahlen müssen periodisch stattfinden und den Grundsätzen der allgemeinen, gleichen, freien und geheimen Wahl genügen. Damit ist das für jede Demokratie zentrale Prinzip der *Repräsentation* angesprochen; im Parlament sollen durch das Volk gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten nach Lösungen für die anstehenden Probleme suchen⁸.

Diese Formen mittelbarer Demokratie können – wie etwa in Liechtenstein und der Schweiz – durch direktdemokratische Elemente ergänzt werden, also durch Initiativ- und/oder Referendumsrechte.

Direktdemokratische Elemente können zu einer wesentlichen Ergänzung, zu einer *Vertiefung und Intensivierung der Demokratie* führen, sind aber für die Qualifikation einer Staatsform als demokratische Ordnung letztlich *nicht entscheidend*. Mit direktdemokratischen Rechten soll das Parlament kontrolliert und auch zwischen den Wahlen auf den „Volkswillen“ verpflichtet werden. „Das Referendum soll gegen ‚Begehungsünden‘, die Initiative gegen ‚Unterlassungsünden‘ des Parlaments helfen“⁹. Die direktdemokratischen Volksrechte sind also immer mit der Vorstellung der Ergänzung, des Korrektivs des Repräsentativsystems verbunden¹⁰.

Ein System ist nicht allein schon dadurch „demokratischer“, dass es direktdemokratische Elemente vorsieht. Ein politisches System soll so angelegt

sein, dass eine Erstarrung des Systems verhindert wird; es muss offen sein für die Infragestellung bisheriger Regelungen und eine Kritik an der Regierungsausübung; gesellschaftliche und individuelle Impulse zur Veränderung dürfen nicht unterdrückt werden, sondern sind zu fördern und zu nutzen, „um Lebendigkeit und Vielfalt menschlicher Existenz zu ermöglichen und zu erhalten“¹¹. Gleichzeitig soll das politische System auch Effizienz sicherstellen; es müssen verbindliche Entscheide innert nützlicher Frist getroffen werden können. JÖRG PAUL MÜLLER drückt dies folgendermassen aus: „Demokratische Ordnung hat sich darin zu bewähren, dass sie mit ihren Strukturen und Institutionen eine – stets prekäre – Balance zwischen Stabilität und Veränderungsfähigkeit herzustellen vermag. Sie muss den Menschen in ihren pluralen, auch widersprüchlichen Weltorientierungen und Loyalitäten, aber auch in ihrer inneren Fragmentierung Erwartungssicherheit geben und doch möglichst weite Gestaltungsspielräume offen lassen“¹².

Direktdemokratische Rechte erscheinen u.E. als geeignet, zu einer *Vertiefung und Verstärkung der Demokratie* beizutragen; insbesondere ermöglichen sie eine wirkungsvolle präventive und repressive Kontrolle der Repräsentativorgane¹³. Durch die stete Möglichkeit der Erhebung von Initiativen und Referenden sind die Repräsentanten zudem gezwungen, vermehrt den Dialog mit den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu suchen¹⁴. Damit wächst die Chance, dass die Anliegen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger aufgenommen werden, beziehungsweise das System für diese Anliegen offen bleiben kann.

Als Ergebnis bleibt, dass zwar direktdemokratische *und* repräsentative Elemente die Demokratie kennzeichnen, die *repräsentativen Elemente* aber, vor allem der Parlamentarismus, *zum Kern jeder Demokratie* gehören¹⁵.

2. Mehrheitsprinzip

Demokratische Verfahren sind ohne Mehrheitsprinzip nicht durchführbar; dieses stellt einen Notbehelf dar im Spannungsfeld zwischen dem anzustrebenden Einverständnis aller und der Notwendigkeit, reale Diskurse an einem bestimmten Punkt abubrechen und zu einer Entscheidung zu kommen¹⁶. Der Mehrheitsentscheid lässt sich nur aus Praktikabilitätsgründen rechtfertigen, bürgt aber nicht für das Richtige. „Seine Legitimität erhält er nicht nur aus dem Verfahren, das ihn vorbereitet, sondern insbesondere auch aus der Falsifizierbarkeit seines Ergebnisses.“¹⁷

Der Notbehelf des Mehrheitsentscheides wird in einer Demokratie dann problematisch, wenn sich Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse nicht verändern können. Die Minderheiten von heute müssen die Chance besitzen, zu den Mehrheiten von morgen zu werden. Der Mehrheitsentscheid findet weiter seine Grenze an den Grundrechten, die insbesondere auch dem Minderheitenschutz dienen¹⁸.

3. Gewaltenteilung

Nach der klassischen Gewaltenteilungslehre werden die Staatsfunktionen in Legislative, Exekutive und Judikative dreigeteilt¹⁹. Die Gewaltenteilung dient dabei der Auffächerung staatlicher Macht in der Organisation oberster Staatsorgane; insbesondere soll *verhindert* werden, dass einem Staatsorgan eine unbegrenzte, niemandem verantwortliche *Machtstellung* zukommt.

Wenn auch ein modernes Gewaltenteilungsverständnis teilweise andere Schwergewichte setzt, z.B. weniger in den Kategorien der Funktionentrennung verhaftet bleibt und der Kooperation mehr Bedeutung zumisst, bleibt die Grundidee der Gewaltenteilung unverlierbar: Sie soll eine gegenseitige Kontrolle staatlicher Gewalten und ein wirksames Instrument gegen Machtmissbrauch gewährleisten. Überschüssige Macht soll durch Reibung zwischen grundsätzlich gleichwertigen obersten Organen abgebaut werden²⁰. Diese Reibung führt auch zu Diskurszwang zwischen den höchsten Organen: so entstehen Chancen oder gar Zwänge zur dialogischen Auseinandersetzung und Verständigung²¹.

4. Öffentlichkeit

Demokratie und Öffentlichkeit sind eng miteinander verbunden; der freie Fluss von Informationen bildet die Grundlage der Problemlösungskapazität und Innovationsfähigkeit jeder demokratischen Ordnung; ohne diesen freien Informationsfluss droht das Gemeinwesen zu erstarren. „Durch wechselseitige Kommunikation können Bedürfnisse von Einzelnen und Gruppen bekannt gemacht und zur Kenntnis genommen, also jene Prozesse lebendig erhalten werden, welche die Chance einer gerechten Sozialordnung begründen“²².

Öffentlichkeit bildet weiter die unabdingbare Voraussetzung effizienter *Kontrolle* staatlicher Macht und die Voraussetzung für eine sinnvolle Ausübung demokratischer Rechte. Die Entscheidungsverfahren, also z.B. Parlamentssitzungen und Gerichtsversammlungen, haben soweit möglich transparent und öffentlich zu sein; Rechtsnormen bedürfen der gehörigen Publikation, damit sie gelten können; staatliche Entscheide bedürfen der Bekanntgabe und Begründung, damit sie kritisiert werden können.

Neben diesen institutionellen Sicherungen der Öffentlichkeit von Verfahren wird der freie Fluss von Informationen durch die Grundrechte freier Kommunikation geschützt, insbesondere durch die Meinungsfreiheit.

5. Rechtlich normierte Verfahren

a) Jede Demokratie ist zwingend auf rechtliche Regelungen angewiesen²³. Institutionen und Verfahren bedürfen der *Grundlegung in der Verfassung*. Die politischen und rechtlichen Entscheidungsverfahren müssen für die Betroffenen vorhersehbar sein; nur so können die daraus ergehenden Entscheide von den Betroffenen als grundsätzlich legitim anerkannt werden. Damit staatliche Entscheide Legitimität beanspruchen können, müssen die rechtlich normierten Verfahren zudem *fair* sein, *Transparenz* gewährleisten und *allen Betroffenen* offenstehen.

b) Auch *direktdemokratische Rechte* sind auf diese *Regelgebundenheit* angewiesen. Sie haben zum Zweck, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern „einen eigenen, auf behördliche Freigabe nicht angewiesenen Zugang zur Politik zu vermitteln“²⁴. Dies ist bei *Plebisziten* nicht gegeben. Von Plebiszit spricht man in der Staatsrechtswissenschaft, wenn es im *Er-messen* eines staatlichen Organs steht, eine Volksabstimmung über eine bestimmte Materie durchzuführen. Die Kompetenz zur Ansetzung einer Volksabstimmung liegt in einer plebiszitären Demokratie in der Regel beim Staatsoberhaupt²⁵. Regelmässig kommt dabei einer solchen Volksabstimmung auch die Tragweite einer Vertrauensabstimmung für das Staatsoberhaupt zu²⁶. Die Möglichkeit plebiszitärer Abstimmungen kennt z.B. Frankreich (Art. 11 der Verfassung von 1958).

Problematisch an den plebiszitären Elementen erscheint, dass das Staatsoberhaupt eine Volksbefragung zur Stärkung seiner Machtposition verwenden oder missbrauchen kann, so etwa wenn es in einer Vertrauenskrise ab-

sichtlich eine populäre Vorlage zum Gegenstand einer Volksabstimmung macht; dies führt zu einer unerwünschten Personalisierung von Sachfragen²⁷. Noch schwerer wiegt aber die Gefahr, dass Plebiszite zur „Akklamation und Massenloyalität nach den Bedürfnissen der Herrschenden“ missbraucht werden könnten; dies wäre aber gerade das Gegenteil dessen, was mit Initiativen und Referenden erreicht werden soll²⁸.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass plebiszitäre Elemente in einem Verfassungssystem zwar *nicht gerade als „undemokratisch“* zu qualifizieren sind, aber doch aus demokratietheoretischen Gründen *problematisch* erscheinen. Dies gilt vor allem dann, wenn das Plebiszite nicht von der Volksvertretung selbst, sondern von einem „Dritten“ *gegen die Beschlüsse der Volksvertretung* angeordnet werden kann. Damit eröffnet sich auch ein präventives Einfluss- und Drohpotential des Staatsoberhauptes gegenüber dem Parlament. Jedenfalls stellen Plebiszite gegenüber den „ordentlichen“ Volksrechten kein „Plus“, sondern eher ein „Minus“ *an Demokratie* dar.

C. Minimal standards des Europarates bezüglich demokratischer politischer Institutionen

1. Allgemein

Das Fürstentum Liechtenstein ist Mitglied des Europarates; es hat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und auch das 1. Zusatzprotokoll (ZP I) zur EMRK ratifiziert²⁹. Die Satzung des Europarates und die EMRK kennen eine klare Verpflichtung zur rechtsstaatlichen Demokratie³⁰. In der Präambel zur EMRK ist festgehalten, dass die „Grundfreiheiten, welche die Grundlage der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bilden, (...) wesentlich auf einem wahrhaft demokratischen politischen Regime“ beruhen. Durch die EMRK werden zentrale Grundrechte wie z.B. die Meinungsfreiheit, das Recht auf Leben und Verfahrensgarantien gewährleistet. Ein politisches Grundrecht der EMRK findet sich in Art. 3 des ZP I zur EMRK: „Die Hohen Vertragsschliessenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen

abzuhalten, welche die freie Meinungsäußerung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“³¹

Die *Mitgliedstaaten* müssen die *Grundprinzipien einer pluralistischen Demokratie, eines Rechtsstaates und des Menschenrechtsschutzes einhalten*. Das Demokratieprinzip verlangt dabei insbesondere freie und allgemeine Wahlen und eine gewaltenteilige Ordnung, in der unabhängige Gerichte und ein effizienter Schutz der Menschenrechte gewährleistet sind³².

2. Bericht zum Beitrittsersuch des Fürstentums Monaco

Bezüglich des Beitrittsersuchs des Fürstentums Monaco zum Europarat haben zwei Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, ANTONIO PASTOR RIDRUEJO und GEORG RESS, 1999 einen Bericht³³ über die Vereinbarkeit des monegassischen rechtlichen Systems mit den grundlegenden Prinzipien des Europarats erstellt³⁴. Die Autoren untersuchten in erster Linie, ob Monaco als souveräner europäischer Staat betrachtet werden könne, der die Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte genügend verwirklicht habe³⁵.

Damit Monaco die Minimalanforderungen des Europarates an eine *Demokratie*³⁶ erfüllt, verlangen die Autoren insbesondere folgende Verbesserungen in der Verfassung Monacos:

- Das Parlament muss bei der *Ernennung der Regierung* mitwirken.
- Die Regierung muss gegenüber dem Parlament verantwortlich sein; die Autoren regen deshalb an, dass eine Form der *Abwahl der Regierung* durch das Parlament vorgesehen sein sollte.
- Dem Parlament muss weiter die *umfassende* Befugnis zur Tätigkeit als Legislative zustehen.
- Deshalb soll vor allem dem Parlament die Befugnis zur Änderung von Gesetzen *unabhängig von der Zustimmung der Regierung* zustehen; dieses Recht könnte so ausgestaltet werden, dass Gesetzesänderungen, die

von der Regierung abgelehnt werden, eines qualifizierten Mehrs im Parlament bedürfen.

- Dem Parlament muss die Befugnis eingeräumt werden, ein allfälliges *Veto des Prinzen* zu einer Vorlage mit einem qualifizierten Mehr überstimmen zu können.
- Weiter soll dem Parlament ohne Einschränkungen das *Initiativrecht für Gesetzesvorlagen* zustehen³⁷.

Diese Minimalanforderungen wurden im Hinblick auf die Etablierung einer *parlamentarischen* Demokratie aufgestellt. Die nämlichen Grundprinzipien sind aber auch auf das liechtensteinische System mit seinen direkt-demokratischen Elementen übertragbar; dem Parlament müsste demnach zusammen mit dem Volk die umfassende Befugnis zur Gesetzgebung zustehen. Vieles spricht dafür, dass ein absolutes Vetorecht eines Fürsten gegenüber Gesetzesänderungen nicht mit den Grundprinzipien des Europarats vereinbar ist (vgl. dazu hinten, Ziff. V A 3, S. 50 ff.).

D. Das Demokratiegebot in anderen völkerrechtlichen Dokumenten

Neben der Praxis des Europarates, der Erwähnung der demokratischen politischen Ordnung als Sicherung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Präambel der EMRK und des Rechts auf freie Wahlen in Art. 3 ZP I, das die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei Parlamentswahlen gewährleistet, ist das Demokratiegebot in weiteren völkerrechtlichen Dokumenten verbindlich aufgenommen worden.

1. OSZE

Auf europäischer Ebene ist im Rahmen der *KSZE* (heute: *OSZE*) wiederholt die fundamentale Bedeutung der Demokratie und ihrer Teilgehalte

hervorgehoben worden. Am *Kopenhagener Treffen* über die Menschliche Dimension der KSZE haben die Mitgliedstaaten „das Bekenntnis aller Teilnehmerstaaten zu den Idealen der Demokratie und des politischen Pluralismus sowie ihre gemeinsame Entschlossenheit“ begrüßt, „demokratische Gesellschaftssysteme auf der Grundlage von freien Wahlen und Rechtsstaatlichkeit zu errichten“. Gleichzeitig haben sie bekräftigt, „dass die Demokratie ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates ist“ (Ziff. I Abs. 3). Das Recht auf freie Wahlen und eine Regierungsform, „die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, bei der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist“, werden „feierlich“ als wesentlich für Menschenwürde und Grundfreiheiten erklärt (Ziff. I Abs. 5.1 f.)³⁸.

In der *Charta von Paris*³⁹, die als eigentliche „Demokratieverfassung“ Europas qualifiziert werden kann, verpflichten sich die OSZE-Staaten, „die Demokratie als einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“ (Ziff. 1). Demokratische Regierung soll sich auf den Volkswillen gründen, der seinen Ausdruck in freien Wahlen findet; Demokratie beruht auch auf Rechtsstaatlichkeit. Von zentraler Bedeutung erscheint namentlich das folgende Bekenntnis: „Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz“ (Ziff. 1 Abs. 4).

2. UNO

Auf globaler Ebene wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO vom 10. Dezember 1948 jedem Menschen das Recht zugesprochen, „an der Leitung öffentlicher Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“ (Art. 21 Ziff. 1). Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) bekräftigt in verbindlicher Weise dieses Recht jedes Staatsbürgers, „an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar

oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“ (Bst. a), gewährleistet das aktive und passive Wahlrecht und die freie Äusserung des Wählerwillens (Bst. b) sowie das Recht auf gleiche Ämterzugänglichkeit (Bst. c).

III. Zum Austrittsrecht von Gemeinden, Landschaften und Einzelpersonen aus dem liechtensteinischen Staatsverband

A. Die Regelung in der geltenden liechtensteinischen Verfassung

Der geltende Art. 1 Abs. 1 LV definiert den liechtensteinischen Staatsverband als „unteilbares und unveräusserliches Ganzes“, das „in der Vereinigung seiner beiden Landschaften Vaduz [Oberland] und Schellenberg [Unterland]“ „aus den Gemeinden Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen und Triesenberg“ (Landschaft Vaduz) sowie „Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell und Schellenberg“ (Landschaft Schellenberg) besteht. Von einem Austrittsrecht von Gemeinden, Landschaften oder Einzelpersonen ist nicht die Rede. Daran will auch die Verfassungskommission des Landtages in ihrem Verfassungsentwurf nichts ändern.

B. Die vom Fürstenhaus vorgesehenen Neuerungen

Der vom Fürstenhaus vorgelegte Entwurf unterscheidet sich sowohl in seiner früheren (aVF) als auch späteren Version (vom 2. Februar 2000, nVF) erheblich von der geltenden Verfassung:

Art. 1 aVF

(1) Das Fürstentum Liechtenstein ist ein Staatsverband von zwei Landschaften mit elf Gemeinden, in dem die Mitgliedschaft auf Freiwilligkeit beruht. Den einzelnen Menschen steht es frei, jederzeit aus dem Staatsverband auszutreten. Den einzelnen Landschaften und Gemeinden steht ebenfalls das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Dazu bedarf es eines Mehrheitsbeschlusses der dort ansässigen Landesangehörigen, wobei Art. 4 das Austrittsrecht in so einem Fall nicht einschränkt. Die Durchführung ist jeweils von Fall zu Fall vertraglich oder, soweit erforderlich, gesetzlich zu regeln. Die Landschaft Vaduz (Oberland) besteht aus den Gemeinden Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen und Triesenberg, die Landschaft Schellenberg (Unterland) aus den Gemeinden Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell und Schellenberg.

(2) Vaduz ist der Hauptort und der Sitz der Regierung.

Art. 1 nVF

(1) Das Fürstentum Liechtenstein ist ein Staatsverband von zwei Landschaften mit elf Gemeinden, in dem die Mitgliedschaft auf Freiwilligkeit beruht. Das Fürstentum Liechtenstein soll den innerhalb seiner Grenzen lebenden Menschen dazu dienen, in Freiheit und Frieden miteinander leben zu können. Die Landschaft Vaduz (Oberland) besteht aus den Gemeinden Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen und Triesenberg, die Landschaft Schellenberg (Unterland) aus den Gemeinden Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell und Schellenberg.

(2) Vaduz ist der Hauptort und der Sitz der Regierung.

Kern des ursprünglichen und des überarbeiteten Entwurfs des Fürstenhauses zu Art. 1 der Landesverfassung ist die Definition Liechtensteins als „Staatsverband ... , in dem die Mitgliedschaft auf *Freiwilligkeit* beruht“ (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 nVF und aVF, Hervorhebung hinzugefügt). Damit soll gemäss Fürstenhaus sichergestellt werden, dass der liechtensteinische Staatsverband nicht zum blossen Selbstzweck wird⁴⁰. Gestützt auf diese *Freiwilligkeit* der Mitgliedschaft schlägt das Fürstenhaus in Art. 4 Abs. 2 nVF insbesondere eine Neuerung gegenüber der geltenden liechtensteinischen Verfassung vor: das *Recht der einzelnen Gemeinden zum Austritt aus dem liechtensteinischen Staatsverband*⁴¹.

Art. 4 Abs. 2 nVF

(2) Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Der Austritt ist gesetzlich oder jeweils von Fall zu Fall vertraglich zu regeln. Über den Austritt entscheidet die Mehrheit der dort ansässigen Landesangehörigen. Sollte eine Mehrheit dem Austritt zustimmen, kann der Landesfürst innerhalb von 30 Tagen verlangen, dass nach sechs Monaten ein zweites Mal über den Austritt abgestimmt wird.

Im ersten Entwurf des Fürstenhauses waren zudem noch zwei weitere Rechte vorgesehen, die nun nicht mehr vorgeschlagen werden, nämlich ein Austrittsrecht der „einzelnen Menschen“ aus dem Staatsverband (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 aVF) und ein Austrittsrecht der einzelnen Landschaften aus dem Staatsverband mittels „Mehrheitsbeschlusses der dort ansässigen Landesangehörigen“ (Art. 1 Abs. 1 Sätze 3 und 4 aVF). Diese Rechte werden nun nicht mehr erwähnt.

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob das neu vorgeschlagene Austrittsrecht der Gemeinden völkerrechtskonform ist (Ziff. C hiernach). Weiter ist zu untersuchen, ob dieses demokratiestärkend wirkt und überhaupt praktikabel erscheint (Ziff. D hiernach). Kurz eingegangen werden soll sodann auf die im ursprünglichen Entwurf des Fürstenhauses vorgesehenen Austrittsrechte der Landschaften (E) bzw. der „einzelnen Menschen“ (F).

C. Zur Frage der Völkerrechtskonformität des in Art. 4 Abs. 2 nVF vorgesehenen Austrittsrechts der Gemeinden

1. Das Selbstbestimmungsrecht

a) Die Argumentation des Fürstenhauses

Gemäss Fürstenhaus sollen die Vorschläge des Fürsten „das Selbstbestimmungsrecht der liechtensteinischen Bevölkerung in der Verfassung“ verankern. Das Selbstbestimmungsrecht ergebe sich „als logische Folge der konsequenten Anwendung des demokratischen Prinzips“. Es sei „in der Demokratie ein notwendiger Schutz, um die Diktatur einer Mehrheit zu verhindern“, könnten doch in einer Demokratie mit Mehrheitsbeschlüssen „grundsätzlich Staatsverträge und Verfassungsbestimmungen zum Schutze von Minderheiten gekündigt oder geändert werden“⁴². Mit dem Zusammenbruch der totalitären Staatsordnungen in Osteuropa sei die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft des Individuums im Staatsverband nicht mehr in Frage gestellt⁴³. Die im Völkerrecht vorherrschende Interpretation des Selbstbestimmungsrechts als ein Recht, das „nur solchen Gruppen zusteht, die sich in Rasse, Religion, Sprache oder Kultur von ihren Nachbarn unterscheiden“, sei problematisch und habe immer wieder zur Unterdrückung von Minderheiten geführt. Da sich Liechtenstein von seinen Nachbarn nicht nach „Rasse, Religion, Sprache oder Kultur“ unterscheide, könnte dessen Selbstbestimmungsrecht „in einem vereinten Europa langfristig gefährdet sein“. Demnach habe das Fürstentum „ein wesentliches Interesse an einer anderen Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes, und zwar im Sinne eines Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene“⁴⁴.

b) *Das Selbstbestimmungsrecht im geltenden Völkerrecht*

Der Wandel des Selbstbestimmungsrecht von einem politischen Grundsatz zur völkerrechtlich verbindlichen Norm setzte verstärkt nach dem Zweiten Weltkrieg und im Gefolge der damals beginnenden Dekolonialisierung ein. In der *UNO-Charta von 1945* ist in den Art. 1 Ziff. 2 und Art. 55 noch vom *Ziel*, „freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen“ zu entwickeln, die Rede. Die beiden 1966 verabschiedeten *UNO-Menschenrechtspakte* sprechen in ihrem identisch formulierten Art. 1 Abs. 1, der auch für Liechtenstein kraft vertraglicher Bindung Geltung beansprucht, hingegen bereits von einem *Recht*:

„Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“

Das Selbstbestimmungsrecht wurde auch in der 1975 verabschiedeten *KSZE-Schlussakte von Helsinki* als achttes Prinzip des sogenannten „Korbes 1“ anerkannt:

„Kraft des Prinzips der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker haben alle Völker jederzeit das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äusseren politischen Status ohne äussere Einmischung zu bestimmen und ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen.“

Der Internationale Gerichtshof (IGH) liess an der Rechtsqualität des Selbstbestimmungsrechts in seinem Urteil vom 30. Juni 1995 zum *Osttimor-Fall* keinen Zweifel. Laut IGH geht dabei sogar um ein Recht mit *erga omnes*-Charakter, dessen Beachtung jeder Staat einfordern kann:

„In the Court's view, Portugal's assertion that the right of peoples to self-determination, as it evolved from the Charter and from United Nations practice, has an *erga omnes* character, is irreproachable. The principle of self-determination of peoples has been recognized by the United Nations Charter and in the jurisprudence of the Court ... ; it is one of the essential principles of contemporary international law“⁴⁵.

Vom Selbstbestimmungsrecht als einem *Rechtsanspruch* geht schliesslich auch der *Europarat* aus⁴⁶.

Heute wird das Selbstbestimmungsrecht sogar als „tragende[s] Legitimationsprinzip der Völkerrechtsordnung“ bezeichnet⁴⁷.

Allerdings, und dies zeigen schon die vorstehend zitierten Texte, sind Träger des Selbstbestimmungsrechts die „*Völker*“. Zwar macht die Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in Art. 1 Abs. 1 des UNO-Paktes II dieses auch zum *Menschenrecht*⁴⁸. Allerdings handelt es sich dabei um ein sogenanntes *Gruppenrecht (kollektives Menschenrecht)*⁴⁹: Die Missachtung des Selbstbestimmungsrechts kann zwar die einzelne Person als Mitglied eines Kollektivs betreffen; das Individuum hat „ein Teilhaberecht als Konsequenz der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts durch das Volk.“⁵⁰ Jedoch „ist das Gruppenrecht mehr als nur die Addition der Einzelrechte der Staatsangehörigen, weil es auf den Willen des Volkes als Ganzes ankommt.“⁵¹ Der unter dem UNO-Pakt II als Überprüfungsinstanz fungierende Menschenrechtsausschuss lehnte es denn bisher unter anderem auch deshalb ab, Individualbeschwerden wegen Verletzung des Selbstbestimmungsrechts zuzulassen, weil sich die Beschwerdeführer nicht als rechtmässige, d.h. handlungsberechtigte Vertreter ihres Volkes legitimieren konnten⁵².

Was den Begriff des *Volkes* als Träger des Selbstbestimmungsrechts angeht, so gibt es keine allgemeinverbindliche internationale Definition⁵³. Bereits die Terminologie und Systematik des für Liechtenstein verbindlichen *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte* vom 19. Dezember 1966 (*UNO-Pakt II*)⁵⁴, der in Art. 27 das Recht auf Schutz ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten separat festschreibt, macht indes klar, dass der Volksbegriff nicht frei definierbar ist und nicht jedes beliebige Kollektiv innerhalb eines Staatsverbands erfasst. Erforderlich sind *subjektive* und *objektive* Kriterien⁵⁵. In *subjektiver* Hinsicht verlangt ist „in jedem Falle das Bewusstsein *und* der politische Wille ... , ein Volk zu sein.“⁵⁶ Auch über gewisse *objektive* Grundcharakteristika besteht durchaus Übereinstimmung: So stellt ein Volk eine soziale Einheit dar, welche über eine klare Identität verfügt, typische gemeinsame Merkmale aufweist und in einer Nähebeziehung zu einem bestimmten Territorium steht⁵⁷. Eine internationale Expertengruppe der UNESCO einigte sich 1989 in Paris auf einen Kriterienkatalog⁵⁸. Danach sollte eine Gruppe von Einzelmenschen, um als Volk gelten zu können, einige oder alle der nachfolgenden Charakteristika aufweisen:

- „a) eine gemeinsame geschichtliche Überlieferung;
- b) rassische oder ethnische Identität;
- c) kulturelle Gleichartigkeit;
- d) sprachliche Einheit;
- e) religiöse oder ideologische Verwandtschaft;
- f) Gebietsbezogenheit;
- g) gemeinsames Wirtschaftsleben“⁵⁹.

Bei einem Volk kann es sich folglich nur um eine *Gruppierung* handeln, „die auf einem abgeschlossenen Territorium siedelt und sich durch kulturelle und ethnische Merkmale“ wie „Sprache, Kultur, Religion, Mentalität oder gemeinsames geschichtliches Erbe“ auszeichnet⁶⁰. Erfüllt eine Gruppierung diese Kriterien, ist sie immer noch gegenüber einer *Minderheit* abzugrenzen, die sich grundsätzlich nicht auf das Selbstbestimmungsrecht berufen kann⁶¹.

c) *Keine Selbstbestimmung für Gemeinden*

Auf Grund dieser Ausführungen wird klar, dass die jeweilige Bevölkerung der elf einzelnen liechtensteinischen Gemeinden für sich genommen keinen Status als Volk und damit eines Trägers des Selbstbestimmungsrechts beanspruchen kann.

Dazu fehlen einmal praktisch alle zuvor genannten *objektiven* Kriterien. Zwar fällt es nicht schwer, Merkmale zu nennen, welche die grosse Mehrheit der Bewohner jedes dieser Territorialverbände miteinander verbinden, wie etwa die weisse Hautfarbe, die deutsche Muttersprache, das römisch-katholische Glaubensbekenntnis oder die Zugehörigkeit zum oberrheinisch-alemannischen Kulturraum. Diese Charakteristika gelten allerdings für die grosse Mehrheit der Bevölkerung des Fürstentums überhaupt. Sie eignen sich somit nicht zur Differenzierung der einzelnen Gemeinden unter sich. Darauf käme es für die Anerkennung eines separaten Selbstbestimmungsrechts dieser Teilverbände, die zum übergeordneten liechtensteinischen Staatsverband gehören, der selber Träger des Selbstbestimmungsrechts ist, indes gerade an. Die Bewohner der einzelnen liechten-

steinischen Gemeinden und Landschaften unterscheiden sich voneinander in keiner nennenswerten Weise.

An den notwendigen Voraussetzungen für die Anerkennung einer Volksqualität der betreffenden Territorialverbände fehlt es aber auch in *subjektiver* Hinsicht: Erforderlich wäre diesbezüglich nicht nur der politische Wille einer Gemeinde zur Loslösung vom übergeordneten Staatsverband, sondern auch *das in der dortigen Bevölkerung verankerte Bewusstsein, ein Volk zu sein*. Dieses *Bewusstsein der eigenen Identität* ist nicht Konsequenz des Selbstbestimmungsrechts, sondern dessen Voraussetzung, mithin dessen *Legitimationsbasis*: Dies ist unabdingbar, weil der Wunsch eines Teilverbandes nach einer Loslösung vom übergeordneten Staatsverband in massiver Weise mit den Interessen der übrigen Teilverbände und deren Bevölkerung, aber auch des übergeordneten Staatsverbandes als solchem kollidieren kann und zudem – wenn das Selbstbestimmung beanspruchende Volk im übergeordneten Staatsverband minoritär ist⁶² – der gesamtstaatliche Mehrheitswille hinter ein „lokales“ Majoritätsprinzip zurücktreten muss.

Da sie nicht ein einziges der dem *Volksbegriff* zugrundeliegenden, typischen *subjektiven* und *objektiven* Kriterien erfüllen, können die liechtensteinischen Gemeinden von vornherein gar nicht Träger des Selbstbestimmungsrechts im völkerrechtlich verbindlichen Sinne sein.

Diese Feststellung ist aus zwei Gründen wichtig: Einerseits stellen sich infolge Fehlens der notwendigen Grundvoraussetzung der *Volkseigenschaft* weitere mit dem Selbstbestimmungsrecht zusammenhängende Anwendungs- und Abgrenzungsfragen gar nicht mehr. Nicht geprüft werden muss etwa die „quantitative“ Frage, ob es sich bei einer loslösungswilligen Gemeinde nicht um ein *Volk*, sondern um eine *Minderheit* handelt, die sich nicht auf ein externes Selbstbestimmungsrecht (Sezession) berufen kann – wie die auf Initiative der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Jahr 1991 eingesetzte *Schiedskommission der Jugoslawienkonferenz (Conference on Yugoslavia Arbitration Commission)*, die sogenannte BADINTER-Kommission, in ihrem *Gutachten Nr. 2* unter Berufung auf das *uti possidetis*-Prinzip festhielt:

„However, it is well established that, whatever the circumstances, the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of independence (*uti possidetis juris*) except where the States concerned agree otherwise.“⁶³

Nur der Vollständigkeit halber sei ausserdem darauf hingewiesen, dass ein *externes* Selbstbestimmungsrecht im Sinne eines Anspruchs auf Loslösung vom bisherigen Staatsverband völkerrechtlich bloss in ganz wenigen – als besonders stossend empfundenen – *Sondersituationen* anerkannt wird. Von der einhelligen Praxis und *opinio iuris* der Staatengemeinschaft einwandfrei gedeckt sind nur gerade Fälle der *Dekolonisierung*⁶⁴, während ansonsten eine sehr enge Verknüpfung des Selbstbestimmungsprinzips mit dem Grundsatz der territorialen Integrität der Staaten zu beobachten ist⁶⁵.

Allein schon angesichts dieser den territorialen *status quo* begünstigenden, sezessionskritischen Auslegung des Selbstbestimmungsrechts durch die Staatengemeinschaft erweist sich die Befürchtung des Fürstenhauses, angesichts mangelnder ethnischer Unterscheidbarkeit des eigenen Volkes von anderen europäischen Völkern könnte das liechtensteinische Selbstbestimmungsrecht „in einem vereinten Europa langfristig gefährdet sein“⁶⁶, als vollkommen unbegründet. Dies gilt umso mehr, als sich gerade der *Europarat* in den letzten Jahren entschieden für einen *Ausbau der Demokratie in lokalen Angelegenheiten* eingesetzt hat⁶⁷. Das Übergehen eines ganzen Staates in einem so existentiellen Punkt wie der eigenen Selbstbestimmung wäre mit einer solchen Haltung absolut unvereinbar.

d) *Ergebnis*

Somit steht fest, dass sich die liechtensteinischen Gemeinden keinen gegen den liechtensteinischen Staatsverband durchsetzbaren völkerrechtlichen Anspruch auf Selbstbestimmung geltend machen können. Daran vermöchte auch die Verankerung eines „Austrittsrechts“ der Gemeinden in der liechtensteinischen Landesverfassung nichts zu ändern, da sich in diesem Punkt – wie zuvor gezeigt wurde – inzwischen anerkanntermassen völkerrechtlich verbindliches Gewohnheitsrecht herausgebildet hat. Die Überzeugung des Fürstenhauses, das Land Liechtenstein habe ein „wesentliches Interesse an einer anderen Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes“⁶⁸, darf diesbezüglich nicht zu Missverständnissen führen: Das Fürstentum könnte sich auch mit einer entsprechenden Verfassungsbestimmung dem geltenden Völkergewohnheitsrecht nicht entziehen⁶⁹. Das heisst, dass das Völkerrecht Liechtenstein nicht daran hindern würde, einen von der lokalen Bevölkerung mehrheitlich beschlossenen Austritt ihrer Gemeinde aus dem

liechtensteinischen Staatsverband – selbst unter Einsatz von Zwangsmitteln – zu vereiteln, und dies auch im Falle eines in der Verfassung verankerten kommunalen Austrittsrechts. Ebensovienig wären Drittstaaten verpflichtet, einer solchen Abspaltung wohlwollend gegenüberzustehen⁷⁰. Mit einer Haltung, die einen derartigen Vorgang begünstigt, könnten Drittstaaten vielmehr gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot (Verbot der Einmischung in interne Angelegenheiten eines anderen Staates) verstossen, wie es in Anlehnung an die Formulierung von Art. 2 Ziff. 7 UNO-Charta völkerrechtlich gilt⁷¹.

2. Das vorgeschlagene Austrittsrecht und Art. 3 des Zusatzprotokolls I zur EMRK

In Ziff. 1 hiervor wurde festgestellt, dass sich die liechtensteinischen Gemeinden nicht auf das völkerrechtlich gewährleistete Selbstbestimmungsrecht berufen können. Nun liegt der Einwand nahe, dies spiele ohnehin keine Rolle, wenn die Verfassung selber ein Austrittsrecht vorsehe, weil sich der völkerrechtliche Anspruch auf Selbstbestimmung *per definitionem* nur mit Situationen befasse, in denen die Selbstbestimmung gegen den Willen des übergeordneten Staatswesens durchgesetzt werden müsse.

Damit wird indes der *demokratische Aspekt der Problematik* verkannt: Die zur Abspaltung führende *Selbstbestimmung* eines Teilverbandes kann mit dem demokratisch ermittelten Willen einer Mehrheit des übergeordneten Staatsverbands kollidieren. Dort, wo ein völkerrechtlicher Selbstbestimmungsanspruch besteht, ist dieser auch gegenüber der Mehrheit des übergeordneten Staatsverbands durchsetzungsfähig, weil das *Majoritätsprinzip* quasi „regionalisiert“ wird. Ist dies hingegen nicht der Fall, kann sich eine „regionale“ Mehrheit nicht ohne Weiteres auf ihren demokratischen Willen berufen, weil sie sich als Bestandteil eines übergeordneten Staatsverbandes in einer „Schicksalsgemeinschaft“ mit den übrigen Teilverbänden und deren Bevölkerung befindet, die von der Abspaltung eines Verbandes zumindest betroffen ist und unter Umständen eine massive Ver-

schlechterung der eigenen Lage in Kauf nehmen müsste, worauf WILDHABER zu Recht hinweist:

„Secessions are not withdrawals from a club. They raise fundamental and emotional issues of lasting effect, which can neither be initiated nor annulled at random.“⁷²

Der demokratische Wille der Mehrheit des übergeordneten Staatswesens kann somit dort, wo kein völkerrechtlicher Anspruch auf Selbstbestimmung besteht, nicht übergangen werden. Dies haben zahlreiche Bundesstaaten mit langer demokratischer Tradition für *innerstaatliche*, die einzelnen Gliedstaaten betreffende Bestandesänderungen längst erkannt: Da solche Änderungen ihres Gewichts wegen als die Stabilität des Gesamtverbandes beeinflussende „politische Akte“ angesehen werden, erfordern sie regelmässig die Zustimmung der Bundesbehörden⁷³.

Dies gilt etwa auch für die *Jurafrage*, welche die *Schweiz* jahrzehntelang beschäftigte: Die Schaffung des neuen Kantons *Jura* per 1. Januar 1979 wurde in drei Plebiszittrunden erreicht, wobei sowohl eine Mehrheit der direktbetroffenen Bevölkerung als auch ein verfassungsänderndes, qualifiziertes Mehr von Volk und Ständen der Eidgenossenschaft verlangt wurde⁷⁴. Am Erfordernis der Zustimmung des Gesamtsouveräns hielt man auch im Fall des späteren Wechsels der kleinen bernischen Gemeinde *Vellerat*⁷⁵ zum Kanton Jura fest⁷⁶. Art. 53 der revidierten schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 hat dieses Erfordernis der doppelten (lokalen und gesamtstaatlichen) Zustimmung für Änderungen im Bestand und Gebiet der Kantone beibehalten, auch wenn nun neu für blosse Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen auf gesamtstaatlicher Ebene die Zustimmung der Bundesversammlung genügt⁷⁷.

Nun könnte argumentiert werden, das Erfordernis der gesamtstaatlichen Zustimmung sei bereits vorweggenommen und die Billigung durch das übergeordnete Staatswesen mittels einer Ermächtigung bereits erteilt worden, indem Art. 4 Abs. 2 nVF den Gemeinden ein „Austrittsrecht“ im voraus auf Verfassungsebene garantiert. Das Völkerrecht verlangt denn grundsätzlich auch keine direktdemokratische Zustimmung der Gesamtbevölkerung in Form einer Abstimmung, werden doch Verfassungsrevisionen – und damit auch Veränderungen im Staatsgefüge – durchaus auch auf rein repräsentativ-demokratischem Weg vorgenommen, wie das Beispiel der Auflösung der *Tschechoslowakei* im Jahr 1993 zeigt⁷⁸.

Das Fürstentum Liechtenstein hat allerdings am 14. November 1995 das *Zusatzprotokoll I zur Europäischen Menschenrechtskonvention* (ZP I) ratifiziert⁷⁹, dessen Artikel 3 das *Recht auf freie Wahlen* statuiert:

„Die Hohen Vertragsschliessenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten.“

Dieses Recht wird auch durch Art. 25 des für Liechtenstein verbindlichen *UNO-Paktes II* gewährleistet, dessen Abs. 1 i.V.m. Bst. a festhält:

„Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

(a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“.

Schliesslich bestimmt Art. 21 Ziff. 1 der von der UNO-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 verabschiedeten *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*:

„Jeder Mensch hat das Recht, an der Leitung öffentlicher Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.“

Damit wird ein *Recht der Bevölkerung eines Staates auf politische Partizipation* festgelegt. Besonders hervorzuheben sind die Formulierungen eines Teilnahmerechts „*an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten*“ (Art. 25 Bst. a UNO-Pakt II) sowie „*an der Leitung öffentlicher Angelegenheiten seines Landes*“ (Art. 21 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Dieses Recht steht der *gesamten Bevölkerung* eines Landes zu und eröffnet nicht etwa einzelnen Gemeinden oder Bürgern einen Anspruch auf ein Selbstbestimmungs- oder Sezessionsrecht⁸⁰. Das Partizipationsrecht ist Ausdruck der *Verankerung der Volkssouveränität*, d.h. einer auf dem *Mehrheitsprinzip basierenden, demokratisch legitimierten Gesellschaftsordnung*, sei diese direktdemokratisch oder repräsentativ⁸¹ ausgestaltet:

„As a common minimum, Art. 25 (a) [UNO-Pakt II] merely establishes that the exercise of State authority must be based on the principle of *sovereignty*“

*of the people, i.e., the government is ultimately responsible to the people and may also be controlled and deposed by it.*⁸²

Das demokratische Partizipationsrecht der Bevölkerung darf „*in seiner Substanz nicht entleert werden*“⁸³. Letztlich geht es um *Machtausübung*. Die in Art. 25 Bst. a UNO-Pakt II genannte „Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten“ etwa betrifft „die Ausübung politischer und insbesondere legislativer, exekutiver und administrativer Macht“. Erfasst werden „sowohl sämtliche Aspekte der öffentlichen Verwaltung als auch *die Formulierung und Umsetzung politischer Grundsätze auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene.*“⁸⁴

Damit deutet alles darauf hin, dass ein verfassungsmässig garantiertes „Austrittsrecht“ für die liechtensteinischen Gemeinden *ohne Vorbehalt einer späteren Zustimmung durch die dafür zuständigen Organe des Gesamtverbandes, d.h. des Landes Liechtenstein, völkerrechtswidrig wäre*. Es steht fest, dass bereits der Austritt einer der elf Gemeinden – umso mehr natürlich der Austritt gleich mehrerer Kommunen – in einem kleinen Staatsverband wie Liechtenstein ein fundamentaler Eingriff in die bisherige Staatsordnung wäre. Trotz einer zunächst scheinbar anderslautenden Formulierung⁸⁵ will Art. 4 Abs. 2 nVF mit der Statuierung eines *Rechtsanspruchs* den Austritt einer oder mehrerer Gemeinden aus dem liechtensteinischen Staatsverband auch ohne Zustimmung der staatsleitenden Organe zulassen. *Damit würde für einen grossen Teil der Bevölkerung das in Art. 21 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 25 Bst. a UNO-Pakt II sowie Art. 3 ZP I zugesicherte Partizipationsrecht an den öffentlichen Angelegenheiten ihres Landes, das in direkter (Abstimmung) oder indirekter Weise (freie und geheime Wahlen) ausübbar sein muss, in einer für den Bestand des Staatswesens entscheidenden Frage obsolet*. Eine solche Missachtung des *Majoritätsprinzips* auf der Ebene des übergeordneten Staatsverbandes, d.h. des Landes Liechtenstein, wäre völkerrechtlich unzulässig, da sich die einzelnen liechtensteinischen Gemeinden – wie gesehen – nicht auf einen völkerrechtlichen Selbstbestimmungsanspruch stützen können, der allein dem lokalen gegenüber einem landesweit geltenden Mehrheitsprinzip zum Durchbruch verhelfen könnte. *Von einem „weiteren entscheidenden Schritt bei der Verwirklichung des demokratischen Prinzips“*⁸⁶, wie dies das Fürsten-

haus mit seinem Vorschlag bezweckt, kann demnach gerade keine Rede sein, da sich die vorgeschlagene Beteiligung der Bevölkerung auf die Gemeinden als Teilverbände beschränken würde. Das Mehrheitsprinzip, auf welchem auch die repräsentative Demokratie basiert, wäre krass verletzt. Die gemäss Vorschlag des Fürstenhauses von der Verfassung bereits im voraus erteilte Ermächtigung zum „Austritt“ könnte die fehlende Zustimmung des übergeordneten Staatsverbandes im konkreten Fall keineswegs ersetzen: Die Inkraftsetzung der nun vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung läge möglicherweise bereits Jahrzehnte zurück, wenn ein „Austrittsfall“ tatsächlich einmal aktuell werden sollte. Die Gegebenheiten könnten sich in der Zwischenzeit stark verändert haben. Unter solchen Umständen würde die einmal erteilte, „abstrakte“ Verfassungsermächtigung den Anforderungen, wie sie Art. 21 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 25 Bst. a UNO-Pakt II und Art. 3 ZP I an eine direkte bzw. indirekte Partizipation des Staatsvolks stellen, erst recht nicht mehr entsprechen⁸⁷.

3. Ergebnis: Völkerrechtswidrigkeit von Art. 4 Abs. 2 nVF

Der vom Fürstenhaus vorgeschlagene Art. 4 Abs. 2 nVF ist somit nicht völkerrechtskonform, da er gegen die für Liechtenstein verbindlichen, auf den Prinzipien der Demokratie und der Volkssouveränität basierenden Bestimmungen von Art. 21 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 25 Bst. a UNO-Pakt II und Art. 3 ZP I verstösst.

D. Demokratietauglichkeit und Praktikabilität der Art. 1 und 4 Abs. 2 nVF

1. Demokratietauglichkeit des Austrittsrechts

Schon aus dem unter Bst. C Gesagten geht hervor, dass das in Art. 1 und 4 Abs. 2 nVF statuierte Austrittsrecht für Gemeinden aus dem liechtensteinischen Staatsverband keine Stärkung des demokratischen Prinzips be-

deutet. *Die Demokratie in Liechtenstein wird nicht stärker, sondern im Gegenteil manipulierbarer, wenn den Bewohnern der einzelnen Teilverbände ein einseitig durchsetzbarer Rechtsanspruch eingeräumt wird, über ihren eigenen Austritt aus dem Staatsverband zu bestimmen.* Genau dies sieht indes Art. 4 Abs. 2 nVF vor, der sich diesbezüglich in keiner Weise vom ursprünglich vorgeschlagenen Art. 1 Abs. 1 aVF unterscheidet.

Im überarbeiteten Entwurf des Fürstenhauses wird zwar dem Fürsten das Recht eingeräumt, im Falle eines lokalen Mehrheitsbeschlusses für einen Austritt „innerhalb von 30 Tagen“ verlangen zu können, „dass nach sechs Monaten ein zweites Mal über den Austritt abgestimmt wird“ (Art. 4 Abs. 2 Satz 3 nVF). Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf, der kein solches Recht vorsah, ist dies insofern eine Verbesserung, weil eine *Reflexionsphase* eingeschaltet werden könnte, was das Risiko überhasteter Entschiede reduzieren und deren demokratische Legitimität erhöhen würde⁸⁸. Unbefriedigend erscheint allerdings, dass diese Reflexionsphase nur nach freiem Ermessen des Fürsten und nicht zwingend stattfinden muss.

Am Grundproblem ändert indes auch diese neu vorgesehene Variante nichts: *Demokratische Rechte sind primär solche der Mitwirkung in einem bestehenden Staatsverband:* Unilateral durchgesetzte Austritte von Teilverbänden aus einem funktionierenden Staatswesen sind keine „withdrawals from a club“, sondern immer Extrem Lösungen, die, weil auch Andere ganz direkt davon betroffen sind, niemals leichtfertig sanktioniert werden dürfen. Wahrhafte Demokratie zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie den Widerspruch permanent lebt und aushält, woraus sie ihre Stärke bezieht⁸⁹.

Das vom Fürstenhaus vorgeschlagene Austrittsrecht für Gemeinden zeigt, dass es eine verkürzte Sicht der Dinge ist, Demokratie mit *plebiszitärer* Mitbestimmung des Volkes gleichzusetzen. Die vom Fürstenhaus vorgesehene direktdemokratische Mitwirkung bezieht nicht das gesamte liechtensteinische Staatsvolk, sondern nur die Bevölkerung eines Teilverbands ein, obwohl die aus völkerrechtlicher und demokratischer Sicht zwingend erforderliche Zustimmung des Gesamtverbandes zu einer solchen gebietsmässigen Veränderung ebenso gut mittels Volksentscheid eingeholt werden

könnte. *Demokratie bedeutet aber Einbindung des Volkes in alle staatspolitisch wichtigen Entscheide.* Nur eine solche Einbindung vermag die für jedes Staatswesen unentbehrliche *Verlässlichkeit* und *Stabilität* zu gewährleisten. Art. 4 Abs. 2 nVF vermag diesbezüglich nicht zu genügen. Das vorgeschlagene „absolute“, mittels einfachem Mehr der lokalen Bevölkerung gerade in kleinen Gemeinden leicht durchsetzbare Austrittsrecht ermöglicht keine grundsätzliche, mit Bedacht und Überlegung geführte Debatte, die einer so fundamentalen Angelegenheit angemessen wäre. Zu befürchten wären vielmehr hochemotionale und plakative Auseinandersetzungen, welche ohne Rücksicht auf langfristige Perspektiven und die legitimen Interessen der liechtensteinischen Gesamtbevölkerung sowie der übrigen Gemeinden (Stichwort: Solidarität) ausgetragen würden.

Beispiele wie die von der „Lega Nord“ im Jahr 1996 theatralisch inszenierte Abspaltung der „Republik Padanien“ von Italien können dies illustrieren. Das Argument des Fürstenhauses zu Gunsten eines „Selbstbestimmungsrechts“ der Gemeinden, in einer Demokratie könnten „mit Mehrheitsbeschlüssen grundsätzlich Staatsverträge und Verfassungsbestimmungen zum Schutze von Minderheiten gekündigt oder geändert werden“⁹⁰ bzw. ein solches Recht sei „ein wichtiger Schutz, um in der Demokratie eine Diktatur der Mehrheit zu verhindern“⁹¹, spricht gerade *gegen* die vorgeschlagene Bestimmung: Dort, wo auf die demokratische Partizipation der Gesamtbevölkerung bzw. der von dieser getragenen Organe des übergeordneten Staatsverbands ganz verzichtet werden soll, entsteht breiter Raum für Manipulationen: Es liesse sich etwa das Szenario einer kleinen Gemeinde denken, deren „oligarchisch“ organisierte Mehrheit gerade deshalb aus dem liechtensteinischen Staatsverband austreten will, um bestehende internationale Verträge kündigen bzw. geltendes Verfassungsrecht aufheben zu können! Der Austritt erfolgt dann nicht nur zum Nachteil der übrigen Teilverbände und der Gesamtbevölkerung, sondern auch des austretenden Verbandes selber. Solche Vorgänge sind zwar auch in einem grösseren, demokratisch strukturierten Verband denkbar, angesichts der komplizierteren Entscheidungsstrukturen und der sich gegenseitig kontrollierenden Staatsgewalten, die auf Gemeindeebene vollständig fehlen, allerdings viel weniger wahrscheinlich. Einfach zu bewerkstelligende „Austritte“ von Gemeinden könnten auf Grund kurzfristiger wirtschaftlicher Vorteile oder staatspolitisch bedenklicher Motive erfolgen, etwa wegen Unzufriedenheit mit der Ernennung eines Magistraten, bestimmter religiöser Präferenzen, eines zu grossen Ausländeranteils, der Ablehnung demokratisch beschlossener Sachgeschäfte (Strassenbau, Kehrichtverbrennungsanlage, Steuererhöhung). Am Rande nur sei erwähnt, dass sich auf diese Weise auch das vom Fürstenhaus vorgeschlagene neue Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie (Art. 112 nVF) auf „kaltem Wege“, mittels Austritt aller Gemeinden, umgehen liesse.

Eine demokratisch legitimierte Zustimmung des übergeordneten Staatsverbandes zu fundamentalen Veränderungen wie Austritten einzelner Teilverbände ist aber auch deshalb unverzichtbar, weil der Gesamtverband in staatspolitischer (Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse), wirtschaftlicher (Steuersubstrat, vermögensrechtliche Auseinandersetzung), sicherheitspolitischer (Grenzschutz, Polizei) und aussenpolitischer (Vertrags-sukzession, Auslandsvertretung) Hinsicht unter Umständen massiv betroffen ist.

2. Praktikabilität des Austrittsrechts

Schliesslich erweist sich der Vorschlag des Fürstenhauses auch als in-praktikabel. Der Austritt einer Gemeinde würde zu komplexen Problemen im Zusammenhang mit der *Staatennachfolge* führen, zu deren Lösung das kleine Land Liechtenstein kaum die notwendigen Kapazitäten hätte. Abgesehen von der Funktionsfähigkeit einer als souveräner Staat auftretenden Gemeinde, welche von der internationalen Staatengemeinschaft, die sich gegenüber Abspaltungen in aller Form äusserst kritisch verhält, kaum sehr bereitwillig begrüsst würde, fragt sich, wie der Restverband „überleben“ könnte, wenn etwa gleich mehrere Gemeinden oder die Hauptstadt Vaduz austreten sollten.

3. Ergebnis

Unter Bst. C wurde festgestellt, dass das vom Fürstenhaus in Art. 1 und 4 Abs. 2 nVF vorgeschlagene *Austrittsrecht der Gemeinden mit für Liechtenstein verbindlichem Völkerrecht kollidieren würde*. Die Ausführungen unter Bst. D zeigen nun, dass ein solches Recht *auch unter demokratischen Gesichtspunkten nicht genügt*, weil keine Mitbestimmung der Gesamtbevölkerung des übergeordneten Staatsverbandes vorgesehen ist. Schliesslich erweist sich der *Vorschlag als inpraktikabel*. Mit dem Austrittsrecht würde der Zusammenhalt und die Solidarität zwischen der liechtensteinischen Gesamtbevölkerung, den demokratisch legitimierten Staatsorga-

nen und den Teilverbänden leichtfertig aufs Spiel gesetzt. *Damit würde das demokratische Element nicht gestärkt, sondern im Gegenteil geschwächt.* Das grundlegende demokratische Defizit des Vorschlags zeigt sich auch darin, dass der Fürst mit der allein in seinem Ermessen liegenden Befugnis, einen lokalen Volksentscheid für einen Austritt durch eine zweite Abstimmung überprüfen zu können (Art. 4 Abs. 2 Satz 3 nVF), eine problematische Schiedsrichterrolle zwischen Teilverband und Gesamtstaat bzw. der lokalen Bevölkerung und dem liechtensteinischen Staatsvolk einnehmen könnte. Damit würde das monarchische Element eine zusätzliche Stärkung erfahren, indem einerseits der Stellenwert einer ersten lokalen Volksabstimmung relativiert, andererseits aber der liechtensteinischen Gesamtbevölkerung ein demokratisches Mitbestimmungsrecht in einer für sie fundamentalen Frage verweigert würde.

E. Das Austrittsrecht der Landschaften (Art. 1 Abs. 1 aVF)

Das im ursprünglichen Entwurf des Fürstenhauses vorgesehene Austrittsrecht der beiden *Landschaften* (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 aVF) wird im überarbeiteten Entwurf nicht mehr erwähnt. Somit erübrigt es sich, darauf näher einzugehen.

Immerhin lässt sich feststellen, dass sämtliche der unter den Bst. C und D gemachten Ausführungen auch für diesen Fall Geltung beanspruchen. Insbesondere könnten sich auch die beiden liechtensteinischen Landschaften nicht auf einen völkerrechtlichen Selbstbestimmungsanspruch berufen: Die bis weit ins Mittelalter zurückreichenden geschichtlichen Wurzeln der Landschaften Vaduz (ehemalige Grafschaft Vaduz) und Schellenberg (ehemalige Herrschaft Schellenberg) wirken bezogen auf den Volksbegriff nicht identitätsstiftender als im Fall unzähliger anderer geschichtsträchtiger Orte und Regionen im Ausland⁹². Der Austritt einer Landschaft ohne demokratische Mitbestimmung des übergeordneten Gesamtverbandes wäre aus *völkerrechtlicher* und *demokratiepolitischer* Sicht genauso abzulehnen wie derjenige einer oder mehrerer Gemeinden. Auch erwiese er sich als genauso *inpraktikabel*: Welche der beiden Landschaften etwa könnte noch den Anspruch erheben, Liechtenstein zu verkörpern? Wie stünde es, wenn eine Landschaft und eine darin befindliche Gemeinde gleichzeitig austreten oder eine Gemeinde einer austrittswilligen Landschaft beim Fürstentum Liechtenstein verbleiben wollte? Allein schon auf Grund solcher Unsicherheiten

würde ein derartiges Austrittsrecht das demokratische Element nicht stärken, sondern schwächen.

F. Das Austrittsrecht von Einzelpersonen aus dem Staatsverband (Art. 1 Abs. 1 aVF)

Gemäss ursprünglichem Vorschlag des Fürstenhauses steht es den „einzelnen Menschen“ frei, „jederzeit aus dem Staatsverband auszutreten“ (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 aVF). Im überarbeiteten Verfassungsentwurf fehlt dieser Passus. Grund dafür ist indes nicht ein Verzicht auf ein solches Recht, sondern – wie das Fürstenhaus betont – der Umstand, dass „[d]as Prinzip der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in einem Staat oder Staatenverband ... in Europa ..., was den Einzelnen betrifft, nicht mehr in Frage gestellt [wird]“⁹³. Deshalb rechtfertigt sich die nähere Prüfung einer solchen Befugnis nach wie vor.

1. Begriffliche Klärung

Zunächst ist zu klären, was mit einem „Austrittsrecht des Einzelnen“ gemeint ist. Demokratische Staaten anerkennen das Recht jedes Menschen (gleichgültig ob Staatsangehöriger oder Ausländer), das Land, in welchem er sich gerade aufhält, zu verlassen, wenn nicht besondere Gründe, wie etwa ein im Rahmen der geltenden Gesetze verhängter Freiheitsentzug, die Bewegungsfreiheit als solche rechtmässig einschränken⁹⁴. Dieses „*right to leave*“ ist so selbstverständlich, dass es in vielen nationalen Verfassungen gar nicht mehr speziell erwähnt wird⁹⁵. So bestimmt schon Art. 13 Ziff. 2 der von der UNO-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 ohne Gegenstimme verabschiedeten *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*, die zwar keine vertragliche Bindungswirkung entfaltet, heute aber über weite Strecken völkergewohnheitsrechtliche Rechtsverbindlichkeit⁹⁶ beansprucht:

„Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschliesslich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.“

Und Art. 12 Abs. 2 des für Liechtenstein verbindlichen *UNO-Paktes II* hält in fast identischen Worten fest:

„Jedermann steht es frei, jedes Land, einschliesslich seines eigenen zu verlassen.“⁹⁷

Das Recht zum Verlassen des Landes gewährleistet auch Art. 28 der geltenden liechtensteinischen Verfassung⁹⁸. Somit ist nicht anzunehmen, dass mit dem vom Fürstenhaus im ursprünglichen Entwurf vorgeschlagenen „Austrittsrecht“ das bereits selbstverständliche Wegzugsrecht gemeint ist, sondern dass es um die *Ablegung der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft* geht. Sinnwidrig wäre dann allerdings die Verwendung des Begriffs „Mensch“: Die Ablegung der Staatsbürgerschaft betrifft nicht alle im Fürstentum anwesenden bzw. niedergelassenen Menschen, sondern nur die Bürger dieses Staates, weshalb – wie in Art. 28 Abs. 1 LV – von „Landesangehörigen“ anstatt von „Mensch[en]“ gesprochen werden müsste.

2. Die freiwillige Aufgabe der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht

Der *Verlust der Staatsangehörigkeit* ist eine Thematik, mit welcher sich das Völkerrecht schon seit längerer Zeit auseinandersetzt⁹⁹. Im Vordergrund steht dabei einerseits die Abgrenzung staatlicher Jurisdiktionsrechte, andererseits die Vermeidung politisch motivierter Ausbürgerungen, die unter Umständen ein grosses Ausmass annehmen und damit andere Staaten in Bedrängnis bringen können¹⁰⁰. Spätestens seit 1945 wurde immer stärker anerkannt, dass mit dem Bürgerrecht auch menschenrechtliche Aspekte verbunden sind: In Art. 15 Ziff. 1 und 2 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* wird deshalb das *Recht der Menschen auf Staatsangehörigkeit und auf deren Wechsel* festgehalten¹⁰¹:

„Jeder Mensch hat Anspruch auf Staatsangehörigkeit“ (Ziff. 1).

„Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch ihm das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln“ (Ziff. 2).

Bei der in Art. 1 Abs. 1 des ursprünglichen Verfassungsentwurfs des Fürstenhauses vorgeschlagenen Änderung geht es allerdings weder um ei-

nen staatlich angeordneten Entzug des Bürgerrechts (Ausbürgerung) noch um dessen „Perpetuierung“ *ex lege*. Zur Diskussion steht vielmehr die Verankerung eines individuellen Rechtsanspruchs auf einen *jederzeitigen* Austritt aus dem Staatsverband, d.h. auf Entlassung aus dem Bürgerrecht auf eigenes Begehren. Aus internationaler Sicht stellt sich damit vor allem das Problem einer möglichen *Staatenlosigkeit*.

Bereits seit den dreissiger Jahren gibt es internationale Bemühungen zur Vermeidung von Staatenlosigkeit¹⁰². Die Ergebnisse waren bisher allerdings bescheiden. In der Präambel der am 12. April 1930 in Den Haag verabschiedeten *Convention in Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*¹⁰³ geloben die Parteien, „that the ideal towards which the efforts of humanity should be directed in this domain is the abolition of all cases both of statelessness and of double nationality“. Einzelne Artikel (etwa Art. 7) enthielten punktuelle Bestimmungen zur Vermeidung der Staatenlosigkeit, umfassende Regelungen diesbezüglich wurden indes nicht vereinbart. Die am 1. Juli 1937 in Kraft getretene Konvention wurde bis zum 31. Januar 1997 nur gerade von zwanzig Staaten ratifiziert¹⁰⁴. Liechtenstein ist nicht darunter. Ein drittes Zusatzprotokoll, das sich speziell mit der Frage der Staatenlosigkeit befasste (*Special Protocol Concerning Statelessness*), trat mangels genügend Ratifikationen bisher nicht in Kraft¹⁰⁵.

Am 30. August 1961 wurde die Konvention zur Verminderung der Staatenlosigkeit (*United Nations Convention on the Reduction of Statelessness*)¹⁰⁶ verabschiedet, die am 13. Dezember 1975 in Kraft trat. Art. 7 Ziff. 1 Bst. a der Konvention bestimmt, dass dort, wo die Gesetzgebung eines Staates den Verzicht auf das Staatsbürgerrecht zulässt, diese Wirkung nur eintritt, wenn die betreffende Person eine andere Staatsangehörigkeit besitzt oder erwirbt¹⁰⁷. Die Konvention leidet allerdings an derselben Schwäche wie diejenige von 1930: Bis zu Beginn des Jahres 1999 wurde sie nur gerade von zwanzig Staaten ratifiziert¹⁰⁸. Liechtenstein gehört nicht dazu.

Schliesslich ist die am 15. Mai 1997 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedete Europäische Konvention über die Staatsangehörigkeit (*European Convention on Nationality*)¹⁰⁹ zu nennen, welche seit dem 11. Juni 1997 zur Unterzeichnung und Ratifikation offen steht. Art. 8 dieser Konvention regelt den Verlust des Bürgerrechts auf Wunsch des Einzelnen (*loss of nationality at the initiative of the individual*). Abs. 1 dieser Bestimmung sieht vor, dass:

„Each State Party shall permit the renunciation of its nationality provided the persons concerned shall not thereby become stateless.“¹¹⁰

Die Konvention wurde bis zum 23. Juni 1998 von 16 Staaten ratifiziert¹¹¹. Liechtenstein ist nicht darunter (Stand: 1. Februar 2000).

Schliesslich haben verschiedene Staaten ihr nationales Recht mit dem Ziel der Vermeidung der Staatenlosigkeit in Übereinstimmung gebracht: So enthalten die *französische* und die *belgische* Bürgerrechtsgesetzgebung Bestimmungen, wonach eigene Staatsangehörige nur dann auf ihren Wunsch aus dem Bürgerrecht entlassen werden können, wenn sie eine andere Staatsangehörigkeit besitzen¹¹². Auch das Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des *Schweizer* Bürgerrechts (BüG) vom 29. September 1952¹¹³ sieht in seiner revidierten Fassung vor, dass aus dem Bürgerrecht auf eigenes Begehren hin nur entlassen werden kann, wer keinen Wohnsitz in der Schweiz hat und eine andere Staatsangehörigkeit besitzt bzw. über eine entsprechende Zusicherung verfügt (Art. 42 Abs. 1 BüG).

3. Beurteilung von Art. 1 Abs. 1 aVF

a) Völkerrechtliche Beurteilung

Die völkerrechtliche Beurteilung des vom Fürstenhaus in Art. 1 Abs. 1 des ursprünglichen Verfassungsentwurfs vorgeschlagenen „Austrittsrechts“ des Einzelnen aus dem liechtensteinischen Staatsverband führt somit zu folgendem *Ergebnis*:

- Ein solches Austrittsrecht wäre in jedem Fall völkerrechtskonform, auch wenn es als absoluter Rechtsanspruch ohne jegliche Einschränkung zwecks Vermeidung von Staatenlosigkeit ausgestaltet würde. Liechtenstein ist durch die erwähnten internationalen Konventionen nicht gebunden. Angesichts der geringen Zahl an Ratifikationen und des Fehlens zahlreicher bedeutender Staaten lässt sich aus diesen Konventionstexten auch keine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Staaten ableiten, ihre Bürgerrechtsregelungen mit dem Ziel der Vermeidung von Staatenlosigkeit in Einklang zu bringen.
- Die neuere Entwicklung des internationalen Rechts und der Bürgerrechtsgesetzgebung demokratischer Staaten geht indes klar in die Richtung der Vermeidung von Staatenlosigkeit. Damit verbunden ist die Beschränkung der auf individuellen Wunsch hin vorgenommenen Entlassung aus dem Bürgerrecht auf Fälle, in denen eine andere Staatsangehörigkeit besessen wird oder eine solche zumindest zugesichert ist.

Diese Beschränkung ist sinnvoll, weil es weder der internationalen Rechtssicherheit noch dem betroffenen Einzelnen selber dient, wenn eine Staatenlosigkeit eintritt. Erwägt man, den ursprünglichen fürstlichen Verfassungsvorschlag eines „Austrittsrechts des Einzelnen“ wieder aufzugreifen, sollte dieser demnach um einen entsprechenden Zusatz (z.B. „unter Vorbehalt staatsvertraglicher oder gesetzlicher Regelungen der Vermeidung von Staatenlosigkeit“) ergänzt werden.

b) *Demokratiepolitische Beurteilung*

Unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten ist das vom Fürstenhaus ursprünglich vorgeschlagene „Austrittsrecht des Einzelnen“ wenig problematisch.

Anders als beim vorgesehenen Austrittsrecht für Gemeinden wäre hier nicht der Staatsverband als Ganzes betroffen: Damit stellen sich keine Fragen der demokratischen Mitwirkung, und das *Majoritätsprinzip* ist nicht tangiert. Gut ausgebaute Individualrechte stärken die Demokratie. Das demokratische Prinzip setzt den Freiheitsrechten Einzelner indes auch Schranken, wenn diese im öffentlichen Interesse liegen: Legitime Anliegen des Gemeinwesens sollen nicht dem masslosen Eigennutz geopfert werden. *Insofern wäre eine Regelung, die das Ziel der Vermeidung der Staatenlosigkeit miteinbezieht, demokratieverträglicher als ein uneingeschränkter Individualanspruch auf Aufgabe des eigenen Bürgerrechts.*

IV. Bestandes- und Gebietsveränderungen auf Gemeindeebene

A. Die vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Neuerungen

Art. 4 LV

Die Änderung der Grenzen des Staatsgebietes oder einzelner Gemeinden desselben, die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden können nur durch ein Gesetz erfolgen.

Art. 4 Abs. 1 nVF

(1) Die Änderung der Grenzen des Staatsgebietes kann nur durch Gesetz erfolgen. Grenzänderungen zwischen Gemeinden, die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden bedürfen eines Mehrheitsbeschlusses der dort ansässigen Landesangehörigen.

Art. 4 der geltenden liechtensteinischen Verfassung, den die Verfassungskommission des Landtages unverändert beibehalten will, verlangt sowohl für (internationale) Grenzänderungen, die das liechtensteinische Staatsgebiet betreffen, als auch für (innerstaatliche) Bestandes- und Grenzänderungen auf Gemeindeebene eine gesetzliche Regelung, d.h. die Zustimmung des liechtensteinischen Gesetzgebers. Während der ursprüngliche Entwurf des Fürstenhauses diese Bestimmung kommentarlos übernahm, nennt Art. 4 Abs. 1 des überarbeiteten Entwurfs das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage nur noch im Zusammenhang mit „Änderungen der Grenzen des Staatsgebiets“, nicht mehr jedoch für Änderungen, die den Bestand oder das Gebiet der Gemeinden betreffen. Für solche Modifikationen wird hingegen ein Mehrheitsbeschluss „der dort ansässigen Landesangehörigen“, d.h. die Sanktionierung durch die stimmberechtigte lokale Bevölkerung, verlangt.

Die Forderung nach einem lokalen Mehrheitsbeschluss für innerstaatliche Gebiets- und Bestandesänderungen spräche an sich nicht gegen ein weiteres Zustimmungserfordernis auf der Ebene des Gesamtstaates. Eine solche doppelte Zustimmung wird etwa in der Schweiz seit langem verlangt¹¹⁴. Nicht nur auf Grund einer grammatischen Textauslegung¹¹⁵, sondern vor allem auch angesichts der strategischen Zielsetzung der fürstlichen Verfassungsvorschläge, die eine Eindämmung des Einflusses der repräsentativ-demokratisch legitimierten Staatsorgane (Landtag und Regierung) bezwecken, ist in-

des klar, dass die lokale Zustimmung an die Stelle des Gesetzeserfordernisses und somit der Zustimmung auf gesamtstaatlicher Ebene treten soll. Diese Position deckt sich auch mit dem unter Ziff. III hiervor behandelten Konzept eines lokal durchsetzbaren Austrittsrechts für Gemeinden aus dem liechtensteinischen Staatsverband.

B. Zur Völkerrechtskonformität von Art. 4 LV (Art. 4 VK) bzw. Art. 4 Abs. 1 nVF

Zunächst ist zu prüfen, ob der bisherige Art. 4 LV, zu dem im Entwurf der Verfassungskommission des Landtages kein Änderungsvorschlag vorliegt, und die im überarbeiteten Entwurf des Fürstenhauses vorgeschlagene Regelung von Art. 4 Abs. 1 nVF völkerrechtskonform sind.

1. Zustimmung des übergeordneten Staatsverbandes

Im überarbeiteten Entwurf des Fürstenhauses wird für Bestandes- oder Gebietsänderungen auf Gemeindeebene, die sich nur innerstaatlich und nicht international auswirken, auf die *Zustimmung des Gesamtstaates* verzichtet. Im Falle des vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Austrittsrechts für Gemeinden wurde das Fehlen eines Sanktionserfordernisses des übergeordneten liechtensteinischen Staatsverbandes als völkerrechtswidrig bezeichnet, weil sich die Gemeinden nicht auf das Selbstbestimmungsrecht berufen können und der für Liechtenstein verbindliche Art. 3 des ZP I zur EMRK eine demokratisch legitimierte Mitbestimmung des liechtensteinischen Staatsvolkes *in für den Gesamtstaat fundamentalen Angelegenheiten* verlangt (vgl. vorne, Ziff. III C, S. 23 f.). Diese Überlegung führt hier zu einem anderen Ergebnis: Rein innerstaatlich wirkende Veränderungen betreffend Bestand und Grenzen der liechtensteinischen Gemeinden haben nicht dieselbe Bedeutung für den Gesamtstaat wie ein Austritt solcher Teilverbände. Grenzänderungen, Aufteilungen oder Zusammenschlüsse innerhalb Liechtensteins wären aussen- sowie sicherheitspolitisch ohne Belang, und auch in finanz- und ordnungspolitischer Hinsicht hätte der Gesamtstaat wenig zu befürchten. *Eine ausschliessliche Willensäußerung der betroffenen lokalen*

Bevölkerung, die in direktdemokratischer Weise erfolgen soll, wäre deshalb im vorliegenden Fall mit Art. 3 des ZP I zur EMRK vereinbar und damit völkerrechtskonform.

2. Mitwirkung des Lokalverbandes

Im Gegensatz zum Entwurf des Fürstenhauses macht Art. 4 der geltenden Landesverfassung Bestandes- und Gebietsveränderungen auf Stufe der Gemeinden *nicht von der Zustimmung der betroffenen lokalen Bevölkerung abhängig*. Auch diesbezüglich stellt sich somit die Frage nach der Völkerrechtskonformität.

Liechtenstein hat die *Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (European Charter of Local Self-Government)* vom 15. Oktober 1985 ratifiziert¹¹⁶. Das Fürstentum ist somit durch diesen Vertragstext gebunden. Art. 4 Ziff. 6 der Charta statuiert eine grundsätzliche *Pflicht zur Konsultation der lokalen Behörden in allen sie betreffenden Angelegenheiten*:

„Local authorities shall be consulted, in so far as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision-making processes for all matters which concern them directly.“

Für *lokale Grenzänderungen* schreibt Art. 5 der Charta ausserdem eine *Konsultationspflicht der Teilverbände, wenn möglich mittels Volksbefragung*, vor:

„Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.“

Eine *Konsultationspflicht* geht zwar weniger weit als ein *lokales Mitentscheidungsrecht*. Immerhin folgt aus den zitierten Bestimmungen, dass sich die Zentralgewalt bei Fragen, die lokale Angelegenheiten betreffen – und insbesondere bei vorgesehenen territorialen Modifikationen – nicht ohne sachlich gerechtfertigte Gründe über eine Willensäusserung des Lokalverbandes hinwegsetzen darf. *Eine ausschliesslich auf der Landesebene*

getroffene Entscheidung über kommunale Bestandes- oder Grenzänderungen, ohne die Gemeinden in den Planungs- und Entscheidungsprozess aktiv miteinzubeziehen, wäre demnach mit den von Liechtenstein in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangenen Verpflichtungen unvereinbar. Ein als Vetorecht ausgestaltetes Mitentscheidungsrecht, das Gemeinden erlauben würde, gegen ihren Willen vorgenommene Bestandes- und Grenzänderungen zu blockieren, schreibt die Charta indes nicht vor. Erst recht verlangt sie kein kommunales Alleinentscheidungsrecht im Sinne des vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Art. 4 Abs. 1 nVF.

Weder die geltende liechtensteinische Verfassung noch der Entwurf der Verfassungskommission des Landtages (VK) regeln die lokale Mitwirkung bei Bestandes- und Grenzänderungen zwischen Gemeinden. Art. 4 LV bzw. Art. 4 VK beschränken sich darauf, in solchen Fällen eine gesetzliche Grundlage zu verlangen. Damit verstossen sie indes nicht gegen Art. 4 Ziff. 6 und Art. 5 der *Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, weil sie eine lokale Mitwirkung auch nicht untersagen, mithin völkerrechtskonform ausgelegt werden können. Verwiesen werden kann diesbezüglich auf die Schweiz, wo lokale Mitwirkungsrechte bei innerstaatlichen Bestandes- und Grenzänderungen jahrelang ohne jegliche schriftliche Fixierung in der Verfassung praktiziert wurden.

3. Ergebnis

Sowohl das in Art. 4 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs des Fürstenhauses vorgesehene ausschliessliche kommunale Entscheidungsrecht über einzig die Gemeinden betreffende Bestandes- und Grenzänderungen, als auch die geltende Regelung (Art. 4 LV), die von der Verfassungskommission des Landtages in Art. 4 VK unverändert übernommen wird, sind völkerrechtskonform.

C. Art. 4 LV (Art. 4 VK) bzw. Art. 4 Abs. 1 nVF aus demokratiepolitischer Sicht

Unter demokratischen Gesichtspunkten vermögen weder Art. 4 LV (Art. 4 VK) noch Art. 4 Abs. 1 nVF zu befriedigen. Kommunale Bestandes- und Grenzänderungen sollten nur unter Einbezug sowohl des liechtensteinischen Gesamtstaates als auch der betroffenen Gemeinden beschlossen werden können. Obgleich völkerrechtlich nicht vorgeschrieben, erscheint die *Zustimmung des Gesamtstaates* demokratiepolitisch notwendig, weil territoriale Modifikationen zwischen den elf Gemeinden im kleinen Fürstentum ein ganz anderes Gewicht haben als in anderen Staaten. Umgekehrt braucht es aber auch die *Mitsprache der kommunalen Bevölkerung*, wobei diese ein – über die völkerrechtlichen Anforderungen hinausgehendes – *Mitentscheidungsrecht* haben sollte. Ein solches Mitentscheidungsrecht entspricht dem Geist der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und der vom Europarat immer nachdrücklicher geforderten Umsetzung der Demokratie auf lokaler Ebene¹¹⁷ zweifellos am besten.

V. Bereich der Verfassungs- und Gesetzgebung

A. Sanktionsrecht des Fürsten

Art. 9 LV

Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.

Art. 9 nVF

Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten. Erfolgt die Sanktion nicht innerhalb von 6 Monaten, gilt die Sanktion als verweigert.

Art. 9 VK

(1) Jedes Gesetz bedarf unter Vorbehalt von Absatz 2 dieser Bestimmung zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.

(2) Lehnt der Landesfürst die Sanktion eines Gesetzes ab oder erfolgt innert 6 Monaten ab Verabschiedung eines Gesetzes durch den Landtag keine Sanktion des Landesfürsten, so kann der Landtag unter Vorbehalt von Absatz 3 mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder beschliessen, über diesen Gesetzesbeschluss eine Volksabstimmung durchzuführen. Entscheidet sich in der Volksabstimmung die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen für die Annahme dieses Gesetzesbeschlusses, so ersetzt dies die Sanktion des Landesfürsten.

(3) Bei einer Aufhebung oder Abänderung der Artikel 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 13bis, 48, 49, 51, 54, 55, 64, 65, 70, 78, 79, 80, 85, 86, 87, 92, 97, 99, 100, 102, 105 und 109, soweit dadurch die rechtliche Stellung des Landesfürsten betroffen ist, kann die Sanktion des Landesfürsten nicht durch Volksabstimmung im Sinne von Absatz 2 ersetzt werden.

1. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach der geltenden Verfassung

Nach Art. 9 LV in Verbindung mit Art. 65 Abs. 1 LV bedarf jedes Gesetz zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Fürsten. Diese ist ebenso für Teil- oder Gesamtrevisionen der Verfassung nötig¹¹⁸. In Liechtenstein bilden demnach der Landtag und der Fürst zusammen die Legislative¹¹⁹.

Das Erfordernis der Sanktion bedeutet, dass ein Gesetz nur in Kraft treten kann, wenn ihm der Fürst zustimmt; dem Fürsten kommt also ein Vetorecht bezüglich jeder Gesetzes- oder Verfassungsänderung zu. Eine Sanktionsverweigerung des Fürsten kann nicht beseitigt werden¹²⁰.

In der Rechtspraxis nimmt der Fürst dieses Sanktionsrecht effektiv wahr. So wurde z.B. 1961 einer auf dem Wege der Volksinitiative entstandenen Verfassungsänderung bezüglich eines Jagdregales die Sanktion verweigert, und in neuerer Zeit hat der Fürst dem Staatsgerichtshofsgesetz (StGHG) von 1992 die Sanktion nicht erteilt¹²¹.

Das Sanktionsrecht des Fürsten hat in der Praxis zur Folge, dass bereits in der Phase der Ausarbeitung eines Gesetzes präventiv Rücksicht auf die Meinung des Fürsten genommen wird, um es nicht zu der Verweigerung der Sanktion kommen zu lassen. Der tatsächliche Einfluss des Fürsten auf die Gesetzgebung, vor allem in informellen Gesprächen mit der Regierung und Landtagsabgeordneten, wird denn in der Literatur auch als beträchtlich bezeichnet¹²².

2. Rechtsvergleichung

Das wohl bekannteste Beispiel einer Verfassung mit einem Vetorecht des Staatsoberhauptes¹²³ bilden die USA. Wenn der Präsident einem Gesetz die Sanktion verweigert, geht die Vorlage zurück an die Parlamentskammern. Diese können das Veto des Präsidenten mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmen (Art. I sec. 7 cl. 2 der Verfassung)¹²⁴.

Dass einem Monarchen nach der Verfassung ausdrücklich ein Vetorecht gegen Gesetze zusteht, ist neben Liechtenstein auch in Luxemburg und Belgien der Fall¹²⁵. In diesen Staaten hat die Sanktion aber bloss formalen Charakter. Es wird davon ausgegangen, dass der Monarch einem Gesetz die Bewilligung nicht verweigern kann¹²⁶. Interessant ist ein Streitfall aus dem Jahr 1990 bezüglich eines belgischen Gesetzes, das die Möglichkeit des Schwangerschaftsabbruchs vorsah und dem der belgische König nicht zustimmen wollte. Das Problem wurde so gelöst, dass sich der König für zwei Tage regierungsunfähig erklärte und der Ministerpräsident an seiner Stelle das Gesetz unterzeichnete¹²⁷.

Ein bestimmender Einfluss des Monarchen auf die Gesetzgebung scheint – neben dem Fürstentum Liechtenstein – einzig im Fürstentum Monaco noch zu bestehen, wo sich der Fürst und der Nationalrat die Legislativgewalt teilen¹²⁸.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit Ausnahme Liechtensteins *kein Europaratsstaat ein Sanktionsrecht eines Monarchen kennt*, das über ein bloss formales Recht hinausgeht.

3. Völkerrechtliche Problematik des Sanktionsrechtes des Fürsten

Das Fürstentum Liechtenstein hat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und auch das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK (ZP I) ratifiziert; für Liechtenstein ist die EMRK am 8. September 1982, das ZP I am 14. November 1995 in Kraft getreten¹²⁹.

Die EMRK kennt eine klare Verpflichtung zur Demokratie: in der Präambel wird festgehalten, dass die Aufrechterhaltung des Friedens und der Gerechtigkeit wesentlich auf „wahrhaft demokratischen politischen Regime[s]“ beruhe. Liechtenstein hat auch die „Charta von Paris für ein neues Europa“ der KSZE (heute OSZE) vom 21. November 1990 unterzeichnet. Darin wird ausdrücklich das demokratische Prinzip anerkannt. Die Charta will nicht-demokratisch legitimierte Politik ausschliessen: „Demokratische Regierung gründet sich auf dem Volkswillen“¹³⁰. Die Unterzeichnerstaaten haben sich zur „Demokratie als einziger Regierungsform unserer Nationen“¹³¹ verpflichtet¹³². Auch in anderen völkerrechtlichen Verträgen hat sich das Fürstentum Liechtenstein zu einer demokratischen Ordnung bekannt¹³³.

Bezüglich der Frage, was unter demokratischen Gesetzgebungsverfahren zu verstehen ist, erscheint Art. 3 des ZP I besonders aussagekräftig¹³⁴. Dieser Artikel enthält ein politisches Grundrecht der EMRK, wobei die Bestimmung als Staatenverpflichtung formuliert ist, aber auch Individualrechte gewährleistet¹³⁵. Im Bereich der Gesetzgebung legt Art. 3 des ZP I gewisse Minimalanforderung an Wahlen und die Gesetzgebung fest und konkretisiert so die Forderung aus der Präambel der EMRK nach „einem wahrhaft demokratischen politischen Regime“.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat dies ausdrücklich bestätigt: „According to the Preamble to the Convention, fundamental human rights and freedoms are best maintained by ‚an effective political democracy‘. Since it enshrines a characteristic principle of democracy, Article 3 of Protocol No. 1 (P1-3) is accordingly of prime importance in the convention system.“¹³⁶

Als Minimalanforderung an die staatlichen Institutionen setzt Art. 3 des ZP I ein gesetzgebendes Organ voraus, das in freien und geheimen Wahlen, die in angemessenen Zeitabständen stattfinden, durch das Volk zu bestellen ist. Neben der grundrechtlichen Sicherung eines freien Wahlrechts beinhaltet diese Bestimmung eine institutionelle Verpflichtung zur Einrichtung demokratischer Verfahren¹³⁷. Verlangt wird, dass das Volk das gesetzgebende Organ wählen kann; sie will letztendlich die Selbstgesetzgebung des Bürgerinnen und Bürger in dem Sinne garantieren, dass kein Organ einen *bestimmenden* Einfluss auf die Gesetzgebung hat, das nicht durch Wahl bestellt wurde.

Mit dem Zusatzprotokoll ist aber vereinbar, dass *auch* andere, nicht gewählte Organe und Körperschaften einen Einfluss auf die Gesetzgebung haben, wie dies etwa für das House of Lords in Grossbritannien gilt¹³⁸. Der Richter PINHEIRO FARINHA betont in seiner „concurring opinion“ im Falle Mathieu-Mohin and Clerfayt c. Belgien zu Recht, dass kein anderes Organ einen grösseren Einfluss auf die Gesetzgebung haben darf als das in freien und geheimen Wahlen gewählte Parlament bzw. die in solcher Wahl gewählte Parlamentskammer¹³⁹.

JOCHEN FROWEIN konkretisiert dies noch weiter und stellt fest, dass „Art. 3 dahin zu verstehen sein [dürfte], dass einer nichtgewählten Körperschaft nicht etwa ein Vetorecht zustehen darf“.¹⁴⁰ In der Rechtsprechung der Strassburger Organe hat sich diese Frage aber – soweit ersichtlich – bisher noch nie gestellt.

Ein solches Vetorecht eines nichtgewählten Organs stellt nun aber die Möglichkeit der Sanktionsverweigerung des Fürsten gegenüber allen Verfassungs- und Gesetzesänderungen dar. Es erscheint problematisch unter dem Prinzip, dass die Bürgerinnen und Bürger ihren effektiven Gesetzgeber in freien und geheimen Wahlen bestimmen sollen. Der Fürst, der nicht vom

Volk gewählt ist, übt einen wichtigen Einfluss auf die Gesetzgebung aus, er kann ein Gesetz verhindern, auch wenn es von Parlament und Volk gebilligt wurde.

Nach der Rechtsprechung des EGMR haben die Vertragsstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Institutionen zwar einen grossen Ermessensspielraum. Die Regelungen dürfen jedoch nicht „curtail the right to vote to such an extent as to impair its very essence and deprive it of effectiveness“¹⁴¹. Das Vetorecht des Fürsten könnte u.U. einen solchen Eingriff in den Kern des Wahlrechts in einer demokratischen Ordnung bilden, wenn er mit einem Veto die Wirksamkeit der Legislativ-Kompetenz des Landtages einschränkt. Es ist deshalb davon auszugehen, *dass eine allfällige Sanktionsverweigerung des Fürsten eine EMRK-Verletzung darzustellen vermöchte*¹⁴².

Aufschlussreich zur Frage der Vereinbarkeit eines absoluten Vetorechts eines Fürsten mit den „minimal standards“, die der Europarat von seinen Mitgliedern verlangt, ist auch der Bericht zweier Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte über die Vereinbarkeit des *monégassischen rechtlichen Systems* mit diesen Standards (ausführlich dazu vorne, Ziff. II C 2, Seite 17 f.). Dieser Bericht wurde am 25. Juni 1999 zuhanden des Parlamentsbüros des Europarats erstellt¹⁴³. Die Autoren des Berichts kommen zum Schluss, dass das absolute Vetorecht des Prinzen gegen Gesetzesvorlagen nicht den „minimal standards“ des Europarats an eine Demokratie entspricht¹⁴⁴. Damit Monaco Mitglied im Europarat werden könnte, hätte es diese Bestimmung zu ändern. Die Autoren verlangen, Monaco solle „introduire pour le Conseil National la possibilité de surmonter un éventuel refus du Prince de promulguer une loi en votant de nouveau la loi à la majorité qualifiée“¹⁴⁵. Es würde demnach genügen, wenn das Veto des Prinzen mit einer qualifizierten Mehrheit des Parlamentes überstimmt werden könnte.

Die Autoren dieses Berichts vertreten also die *klare Meinung, dass ein diesbezügliches absolutes Veto eines Fürsten nicht mit dem Satzungs- und Konventionsrecht des Europarates* – und damit nicht mit der Mitgliedschaft im Europarat – *vereinbar sei*. Es dürfte deshalb wohl anzunehmen sein, dass

das Vetorecht des Fürsten nach der geltenden Verfassung und nach dem Verfassungsentwurf des Fürsten nicht mit den minimal standards des Euro-
parates vereinbar ist. Deren Einhaltung hat das Fürstentum Liechtenstein
aber mit seinem Beitritt zum Europarat zugesichert.

4. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach seinem Verfassungsentwurf

Nach dem Verfassungsentwurf des Fürsten behält dieser das Sankti-
onsrecht sowohl gegenüber Gesetzes- als auch Verfassungsänderungen¹⁴⁶.
Diesbezüglich ändert sich die Rechtslage nicht. Hingegen ergeben sich in
drei Bereichen Änderungen gegenüber der geltenden Verfassung:

Erstens wird Art. 9 nVF mit einer Frist von 6 Monaten ergänzt, innert
deren der Fürst ein Gesetz zu sanktionieren hat¹⁴⁷. Wenn der Fürst also ei-
nem Gesetz nicht innert 6 Monaten zustimmt, gilt die Sanktion als verwei-
gert. Diese Regel ist einerseits zu begrüßen, führt sie doch zu vermehrter
Rechtssicherheit. Andererseits erscheint es als stossend, dass dem Nichthan-
deln des Fürsten die Wirkung eines absoluten Vetos zukommt. Somit ist der
Fürst *nicht einmal verpflichtet, sein Veto gegen eine Vorlage zu begründen*.

Zweitens ändert auch der letzte Halbsatz von Art. 111 Abs. 2. Nach
dem nVF ist das Sanktionsrecht des Fürsten bei Verfassungsänderungen
nun ausdrücklich festgehalten. Dies verstärkt das Sanktionsrecht des Für-
sten zumindest symbolisch.

Drittens sieht das neu vorgesehene Verfahren zur Abschaffung der
Erbmonarchie nach Art. 112 nVF eine Änderung des Sanktionsrechts des
Fürsten vor. Falls dieses Verfahren erfolgreich durchgespielt wird, kann der
Fürst die *Einführung der Republik nicht mit seinem Veto verhindern*¹⁴⁸.

5. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach dem Verfassungsentwurf der Kommission

Nach dem Verfassungsentwurf der Kommission wird die Wirkung des
Sanktionsrechts des Fürsten erheblich eingeschränkt. Der neue Art. 9 Abs. 2

VK sieht vor, dass eine fehlende Sanktion des Fürsten durch die Zustimmung des Volkes ersetzt werden kann. Der Fürst behält bei Rechtsänderungen also nicht mehr in jedem Fall das letzte Wort; er kann nach dem Verfassungsentwurf der Kommission neu „überstimmt“ werden. Das Veto des Fürsten ist demnach nicht mehr absolut, es kann unter bestimmten Voraussetzungen beseitigt werden¹⁴⁹.

Das Verfahren läuft dabei folgendermassen ab: Nachdem ein Gesetz vom Landtag und vom Volk (Volksabstimmung oder Verstreichenlassen der Referendumsfrist) angenommen wurde, kann der Fürst innerhalb einer Frist von sechs Monaten dem neuen Gesetz zustimmen. Falls er dies nicht tut, d.h. entweder untätig bleibt oder dem Gesetzesentwurf ausdrücklich die Sanktion verweigert, gilt die Vorlage als vom Fürsten abgelehnt. Sie geht danach zurück an den Landtag. Dieser kann sie dem Volk zur Abstimmung unterbreiten; dazu ist jedoch ein Parlamentsbeschluss mit einem qualifiziertem Mehr erforderlich (absolutes Mehr der Mitglieder des Landtages). Wenn nun die Stimmberechtigten der Vorlage mit absolutem Mehr der gültig abgegebenen Stimmen zustimmen, wird dadurch die Sanktion des Fürsten ersetzt und die Vorlage tritt gegen den Willen des Fürsten in Kraft. Nur das Parlament und das Volk zusammen können den Fürsten „überstimmen“.

Der Fürst behält aber sein absolutes Veto bezüglich Änderungen an seiner verfassungsrechtlich festgelegten Stellung. Art. 9 Abs. 3 VK listet die Verfassungsbestimmungen, welche von dieser Ausnahme betroffen sind, abschliessend auf. Bei Änderungen oder Aufhebung dieser Bestimmungen kann eine fehlende Sanktion des Fürsten nicht durch eine Volksabstimmung ersetzt werden, falls dadurch die rechtliche Stellung des Fürsten betroffen wird. Das absolute Veto des Fürsten besteht demnach nur noch in einem kleinen Bereich von Verfassungsänderungen; bei allen anderen Rechtsänderungen, also z.B. bei Verfassungsänderungen im Bereich der Staatsaufgaben (Art. 14-27 LV/VK), der allgemeinen Rechte und Pflichten der Landesangehörigen (Art. 28-44 LV/VK), wesentlicher organisationsrechtlicher Bestimmungen der Verfassung und insbesondere im gesamten Bereich der einfachen Gesetzgebung kann die fehlende Sanktion des Landesfürsten durch eine Volksabstimmung ersetzt werden.

Nur noch ausnahmsweise, in dem durch Art. 9 Abs. 3 VK eng umrissenen Bereich, kann ein Veto des Fürsten nicht „überstimmt“ werden. Damit verliert der Fürst im Gesetzgebungsprozess an Einfluss. Dies äussert

sich nicht nur auf einer streng rechtlichen Ebene; auch in der Praxis des Gesetzgebungsprozesses wird der Einfluss des Fürsten vermindert, weil einer Sanktionsdrohung nach diesem Entwurf ein kleineres Gewicht zukommen wird.

Die Tragweite dieser Bestimmung kann an einem aktuellen Beispiel dargestellt werden: Seit 1992 verweigert der Fürst dem neuen Staatsgerichtshofgesetz seine Sanktion. Nach dem Verfassungsentwurf der Kommission hätte der Landtag sechs Monate nach der fehlenden Sanktion des Landesfürsten das Staatsgerichtshofgesetz vors Volk bringen können; dieses hätte die (bis heute) fehlende Sanktion des Fürsten ersetzen können¹⁵⁰.

6. Würdigung

Das Sanktionsrecht des Fürsten begründet eine starke Stellung des Fürsten in der Gesetzgebung; in Liechtenstein ist nach der bisherigen Verfassung die legislative Gewalt zwischen dem Landtag (und dem Volk) und dem Fürsten aufgeteilt. Völkerrechtlich hat sich Liechtenstein grundsätzlich zur Demokratie verpflichtet. Relevant erscheinen insbesondere die Pariser Charta der KSZE/OSZE, deren „Demokratiesatzungen“ als minimal standard einer gemeineuropäischen Demokratie angesehen werden können, sowie Art. 3 des ZP I zur EMRK, das in Liechtenstein seit dem 14. November 1995 in Kraft ist. Nach diesem Artikel erscheint ein absolutes Veto von einem nicht auf direkter oder indirekter Volkswahl beruhendem Organ problematisch, JOCHEN FROWEIN geht sogar – u.E. zurecht – von einer Unzulässigkeit eines solchen Vetos aus. Auch aus dem Bericht von RIDRUEJO und RESS zum Beitrittsgesuch von Monaco zum Europarat geht klar hervor, dass ein absolutes Veto eines Fürsten gegen Gesetzesvorlagen nicht mit den „minimal standards“ des Europarates vereinbar ist. *Der Verfassungsentwurf des Fürsten genügt demnach u.E. den „minimal standards“ des Europarats und der OSZE an eine demokratische Ordnung nicht.*

Der *Verfassungsentwurf des Fürsten* gibt bezüglich des Sanktionsrechts des Fürsten im Wesentlichen die heute geltende Regelung wieder; durch die explizite Erwähnung des Sanktionsrechts auch bei Verfassungsänderungen wird das Sanktionsrecht des Fürsten zumindest symbo-

lisch verstärkt. Neu verfügt der Fürst über kein Sanktionsrecht im Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie nach Art. 112 nVF. Die Einführung der sechsmonatigen Frist, innert deren der Fürst ein Gesetz sanktionieren muss, führt einerseits zu mehr Rechtssicherheit, andererseits erscheint problematisch, dass das Nichthandeln des Fürsten einem Veto gegen die von Landtag und Volk beschlossenen Gesetzesvorlagen und damit auch einer (potentiellen) Begründungs- und Diskursverweigerung gleichkommt. Damit wird die *Demokratie empfindlich geschwächt*.

Der *Verfassungsentwurf der Kommission des Landtages* führt demgegenüber zu *einer klaren Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung, wird doch das Volk, in Zusammenarbeit mit dem Landtag, zu derjenigen Instanz, der das letzte Wort im Gesetzgebungsverfahren zukommt. Nur in dem engen, durch Art. 9 Abs. 3 VK klar umrissenen Bereich von Verfassungsänderungen behält der Fürst sein absolutes Vetorecht. Bezüglich aller Gesetzesänderungen sowie derjenigen Verfassungsänderungen, die nicht die Stellung des Fürsten betreffen (Art. 9 Abs. 3 VK), kann das Veto des Fürsten durch Parlament und Volk „überstimmt“ werden. Eine Patt-Situation zwischen dem Fürsten und dem demokratischen Gesetzgeber (Parlament, Volk) wird letztendlich durch das Volk und das Parlament entschieden. Der Einfluss des Fürsten auf die Gesetzgebung durch eine effektive Verweigerung einer Sanktion, aber insbesondere auch durch die bloße Möglichkeit der Androhung eines Vetos, wird dadurch erheblich vermindert. Es spricht vieles dafür, dass mit den Vorschlägen der landtäglichen Kommission die Anforderungen von Europarat und OSZE erfüllt werden können.

B. Dringlichkeits- und Notverordnungsrecht

1. Allgemeines

Jeder Staat kann mit der Situation einer ausserordentlichen Lage konfrontiert werden. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass sie überraschend auftritt sowie nicht oder kaum vorhersehbar und rechtlich fassbar ist. Weiter

wird die ausserordentliche Lage dadurch definiert, dass eine schwere Gefährdung der staatlichen Gemeinschaft besteht. Zu ihrer Bewältigung reicht das bestehende Recht nicht aus, ohne einen unzumutbaren Schaden zu riskieren. Es müssen deshalb vorübergehend „spezielle, eng auf diese besondere Situation abgestimmte Massnahmen nötig [sein], welche rasch getroffen werden müssen und die politische Führung einer erhöhten Belastung unterstellen“¹⁵¹.

Die Rechtsstaaten reagieren auf diese Lagen mit den Instrumenten des Dringlichkeits- und des Notrechts.

Notrecht wird nur im Falle eines *Staatsnotstandes* angewendet. Darunter ist ein qualifizierter Fall einer ausserordentlichen Lage, in welcher Dringlichkeitsrecht angewendet werden muss, zu verstehen. Ein Staatsnotstand besteht dann, „wenn die Existenz des Staates oder die staatliche Aufgabenerfüllung durch schwerwiegende Gefahren bedroht werden, deren Abwehr mit dem ordentlichen Instrumentarium des Rechts nicht möglich ist“¹⁵². Dies ist z.B. im Verteidigungsfall gegeben. In solchen Situationen kann die normale Kompetenzordnung teilweise nicht mehr funktionieren. Es darf deshalb von ihr und von Verfahrensregeln teilweise abgewichen werden; auch Grundrechte können unter Umständen stärker eingeschränkt werden. Typisch für Notrechtskompetenzen, die aus dem Vorliegen eines Staatsnotstandes folgen, ist (1) eine Kompetenzverlagerung von der Legislative auf die Exekutive, (2) in Bundesstaaten eine Kompetenzverlagerung von den Gliedstaaten auf den Bund und (3) Beschränkungen oder vorübergehende Ausserkraftsetzung von Grundrechten¹⁵³.

Soweit eine Regelung des Notstandes in der Verfassung erfolgt, wird verlangt, dass das mit der besonderen Notstandskompetenz ausgestattete Organ nicht selber über das Vorliegen eines Staatsnotstandes entscheiden (sog. *Selbstermächtigung*) und dass das Notstandsrecht *nicht perpetuiert* werden kann. Dieses ist zeitlich zu befristen, „denn die Träger ausserordentlicher Vollmachten gewöhnen sich an die Macht und wollen diese nicht mehr abgeben, auch wenn der Notstand überwunden ist.“¹⁵⁴ Weiter erscheint wünschenswert, dass eine nachträgliche, *gerichtliche Überprüfung* des Notstandes offen steht. Das Gericht soll dabei feststellen können, ob zu Recht von einer Situation des Staatsnotstandes ausgegangen wurde und ob die Notrechtsmassnahmen verhältnismässig waren¹⁵⁵.

Klar abzugrenzen von dem Instrument des Notrechtes ist hingegen das *Dringlichkeitsrecht*, wie es z.B. in Art. 165 der schweizerischen Bundesverfassung von 1999 geregelt ist^{156,157}. Hier geht es um ein Instrument, das dem Gesetzgeber erlaubt, in dringlichen Fällen unverzüglich die nötigen Massnahmen zur Lösung eines Problems resp. zur Erfüllung einer unaufschiebbaren Aufgabe zu ergreifen. Dabei werden die langsamen Abläufe des ordent-

lichen Gesetzgebungsprozesses umgangen; es geht darum, schnellere Verfahrenswege bereitzustellen. Mit den Formen des Dringlichkeitsrecht kann in der Schweiz z.B. das Parlament sogar von der Verfassung abweichen (Art. 165 Abs. 3) und insbesondere Gesetze in Kraft setzen, bevor das Volk seine Zustimmung dazu gegeben hat. Das Referendum bleibt freilich vorbehalten, es erfolgt aber erst nachträglich¹⁵⁸.

Bei der Gesetzgebung in Form des Dringlichkeitsrechts bleibt die *Gewaltenteilung bestehen*. Es findet, anders als beim Notrecht, keine Funktionenattraktion durch ein Organ statt. Gesetzgebung mit Dringlichkeitsrecht bedeutet demnach eine kleinere Einschränkung der Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates als die Gesetzgebung durch Notrecht. Notrecht darf nur in ganz aussergewöhnlichen Situationen, eben beim Vorliegen eines eigentlichen Staatsnotstandes, angewendet werden.

2. Rechtsvergleichung

Bezüglich der Regelung des Staatsnotstandes in den Verfassungsstaaten kann man drei Gruppen unterscheiden: Es gibt Staatsverfassungen, in denen der Staatsnotstand nicht erwähnt ist (z.B. Schweiz, USA), andere, die ihn nur relativ undifferenziert regeln (z.B. Frankreich, Reichsverfassung von Weimar) und solche, die über sehr subtile Regelungen für den Fall eines Staatsnotstandes verfügen (insb. die Bundesrepublik Deutschland)¹⁵⁹.

„Zur Rechtfertigung der ersten Kategorie wird gesagt, dass jeder ausdrücklich zugebilligte Kompetenzzuwachs zur Diktatur führen könne; für die zweite Kategorie wird gesagt, dass im Staatsnotstand nur grobe Regelungen zweckmässig seien, weil subtile Regelungen doch nicht eingehalten würden; subtile Regelungen der dritten Kategorie werden damit gerechtfertigt, dass anders Kompetenzzanmassungen stattfinden würden“¹⁶⁰.

Die schweizerische Bundesverfassung kennt keine Regelung des Notstandes. 1914 und 1939 stattete die Bundesversammlung den Bundesrat durch sog. „Vollmachtsbeschlüsse“ mit sehr weitgehenden Befugnissen aus, die der Bundesrat auch voll ausschöpfte¹⁶¹.

In konstitutionellen Monarchien fällt die Notrechtskompetenz teilweise dem Monarchen zu, so z.B. in Dänemark¹⁶². In Grossbritannien gehört die Ausrufung des Notstandes zu den Prärogativrechten der Königin oder des Königs; die Souveränität des Parlaments bleibt aber erhalten, denn die Regierung übt die Notrechtskompetenz aufgrund einer Ermächtigung des Parlaments aus¹⁶³.

In neueren Verfassungen geht die Tendenz dahin, dass die Notstandsrechte der Staatsoberhäupter parlamentarisiert werden; d.h. dass das Parlament stärker als bisher an den Notstandsprozeduren beteiligt wird¹⁶⁴.

3. Notstands- und Dringlichkeitsrecht im Fürstentum Liechtenstein

Art. 10 LV

Der Landesfürst wird ohne Mitwirkung des Landtages durch die Regierung die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen, sowie die aus dem Verwaltungs- und Aufsichtsrechte fliessenden Einrichtungen treffen und die einschlägigen Verordnungen erlassen (Art. 92). In dringenden Fällen wird er das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren.

Art. 10 Abs. 2 nVF

(2) Notverordnungen bedürfen innerhalb einer Frist von 6 Monaten ab ihrem Erlass der Zustimmung durch den Landtag oder durch das Volk (Art. 66bis), ansonsten sie wieder ausser Kraft treten. Stimmt der Landtag der Notverordnung zu, unterliegt dieser Beschluss dem Referendum (Art. 66 Abs. 5). Lehnt der Landtag die Notverordnung ab oder ist er nicht beschlussfähig, kann der Landesfürst eine Volksabstimmung anordnen (Art. 66bis). Die Bestimmungen der Art. 10, 112 und des Hausgesetzes können durch Verordnungen gemäss Art. 10 nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden

Art. 10 VK

In dringenden Fällen wird der Landesfürst das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates durch Erlass von Notverordnungen, die der Gegenzeichnung des Regierungschefs bedürfen, vorkehren. Notverordnungen bedürfen der Zustimmung durch den Landtag oder gegebenenfalls durch den Landesausschuss innert einer Frist von 4 Wochen ab ihrem Erlass, widrigenfalls sie wieder ausser Kraft treten. Erfolgt die Zustimmung durch den Landesausschuss, hat der Landtag nach seiner Wiedereinberufung innerhalb von 4 Wochen darüber zu entscheiden, widrigenfalls sie ausser Kraft treten. Notverordnungen können diese Verfassung mit Ausnahme der zeitweiligen Ausserkraftsetzung der in den Artikeln 28, 31, 32, 34, 36, 38, 40 und 41 gewährleisteten Grundrechte nicht abändern oder aufheben.

a) *Dringlichkeitsrecht*

Das Dringlichkeitsrecht ist in der liechtensteinischen Verfassung in Art. 66 Abs. 1 verankert. Danach können Gesetze und Finanzbeschlüsse vom Landtag als dringlich erklärt werden. Auf diese Weise werden sie dem Referendum entzogen; es erfolgt also, anders als in der Schweiz, keine nachträgliche Genehmigung durch ein fakultatives oder obligatorisches Referendum¹⁶⁵. Diese Bestimmung bleibt nach beiden Verfassungsentwürfen unverändert.

b) *Notverordnungsrecht*

Nach *geltender Verfassung* kommt dem Fürsten die Kompetenz zu, Notverordnungen zu erlassen (Art. 10 Satz 2)¹⁶⁶. Der Text von Art. 10 Satz 2 muss wohl so verstanden werden, dass mit „in dringenden Fällen“ das *Vorliegen eines Staatsnotstandes* gemeint ist. Die Notrechtskompetenz des Fürsten geht damit sehr weit; er entscheidet laut ALLGÄUER¹⁶⁷ nach freiem Ermessen, ob ein Notstand vorliegt. Er kann den Landtag ausschalten und mit Notrechtsverordnungen die Verfassung aufheben und ersetzen. Weiter unterliegen seine Notrechtsverordnungen keiner innerstaatlichen gerichtlichen Kontrolle; sie können auch zeitlich unbeschränkt in Kraft bleiben¹⁶⁸. Insbesondere ist keine nachträgliche Genehmigung der Notrechtsverordnungen durch das Parlament erforderlich. In der Literatur wurde an dieser äusserst weitgehenden Kompetenz wiederholt Kritik geübt¹⁶⁹. In der Praxis hat der Fürst seit 1921 zwar nur dreimal von seiner Notverordnungskompetenz Gebrauch gemacht; er übt aber offenbar einen grossen Einfluss auf die Politik dadurch aus, dass er über die Möglichkeit verfügt, Notrechtsmassnahmen implizit oder explizit anzudrohen¹⁷⁰.

Nach den *Verfassungsvorschlägen des Fürsten und der Kommission des Landtages* verbleibt die *Notrechtskompetenz* beim Fürsten (Art. 10 nVF, Art. 10 VK). Nach beiden Entwürfen bestimmt der Landesfürst selber, ob ein „dringender Fall“ vorliegt; die problematische Selbstermächtigung des Fürsten bleibt also bestehen¹⁷¹.

Weiter sind Notverordnungen nach beiden Verfassungsentwürfen innert einer bestimmten Frist nachträglich genehmigungsbedürftig. In beiden Entwürfen finden sich zudem materielle Schranken des Notstandsrechts. Bei der Vorlage des Fürsten sind dies die Art. 112 nVF (Abschaffung der Erbmonarchie, Misstrauensantrag des Volkes gegen den Fürsten) und Art. 10 nVF sowie die Bestimmungen des Hausgesetzes. Nach der Vorlage der Kommission des Landtages kann die Verfassung durch Notrecht nicht abgeändert oder aufgehoben werden, mit Ausnahme der zeitweiligen Ausserkraftsetzung einzeln aufgelisteter Grundrechte. Unbestritten ist, dass der Fürst in jedem Fall die notstandsfesten Garantien der EMRK beachten muss¹⁷².

Nach dem *Entwurf des Fürsten* bedürfen Notverordnungen innert einer Frist von 6 Monaten nach ihrem Erlass der *Zustimmung* durch den Landtag oder durch das Volk, sonst treten sie wieder ausser Kraft. Wenn der Landtag der Vorlage zustimmt, unterliegt der Beschluss dem fakultativen Referendum. Wenn der Landtag der Notverordnung nicht zustimmt oder wenn er nicht beschlussfähig ist, kann der Landesfürst eine Volksabstimmung anordnen.

Nach dem *Entwurf der Kommission des Landtages* bedürfen Notverordnungen der *Zustimmung* des Landtages oder gegebenenfalls des Landesausschusses innert 4 Wochen, sonst treten sie wieder ausser Kraft. Falls die Zustimmung durch den Landesausschuss erfolgte, hat der Landtag nach seiner Wiedereinberufung innert 4 Wochen die Zustimmung des Landesausschusses zu bestätigen.

4. Würdigung der Verfassungsentwürfe

a) Nachträgliche Genehmigung der Notverordnungen durch Parlament oder Volk

Beide Verfassungsentwürfe sehen vor, dass Notverordnungen innert einer bestimmten Frist nachträglich genehmigt werden müssen, sonst treten sie wieder ausser Kraft. Diese Neuerung bedeutet, dass zumindest nach-

träglich die demokratische Legitimation der Notrechtsverordnungen sichergestellt wird. Diese Genehmigungspflicht *stärkt das demokratische Element und schwächt das monarchische Element* in der Verfassung, da der Fürst nicht mehr wie bisher zeitlich unbeschränkt und ohne demokratische Kontrolle mit Notverordnungen Recht setzen kann.

Bezüglich der Ausgestaltung dieser nachträglichen Zustimmung zu Notverordnungen unterscheiden sich die beiden Verfassungsentwürfe aber wesentlich¹⁷³. Die im Verfassungsentwurf des Fürsten vorgesehene Zustimmung durch das Volk im Rahmen eines obligatorischen oder fakultativen Referendums erscheint dabei aus folgenden Gründen problematisch: Im Falle eines Staatsnotstandes (z.B. Verteidigungsfall, Naturkatastrophe) dürfte zumeist eine geregelte, freie und unverfälschte Willensbildung kaum mehr möglich sein; diese ist aber unabdingbare Voraussetzung für einen legitimen Volksentscheid¹⁷⁴. Im Verteidigungsfall könnte beispielsweise durch Notverordnung die Meinungsfreiheit eingeschränkt werden (bis hin zur staatlichen Zensur der Medien); in einem solchen Fall vermöchte eine Volksabstimmung keine Legitimität mehr zu begründen. Die direktdemokratischen Rechte würden in ihr Gegenteil verkehrt, da die Gefahr von staatlicher Manipulation der freien Willensbildung gross wäre. Die nachträgliche Genehmigung von Notverordnungen durch Referenden erscheint demnach – im Unterschied zum Dringlichkeitsrecht – als untaugliches Instrument, um Notrecht demokratisch zu legitimieren. Dieses Verfahren ist denn auch – soweit ersichtlich – in keiner anderen europäischen Verfassung vorgesehen.

Weiter erscheint problematisch, dass der Fürst – im Falle einer Ablehnung einer Notverordnung durch das Parlament – die Vorlage vors Volk bringen kann. Notrecht, verbunden mit der ausserordentlichen Machtfülle des Fürsten, soll nur in ausgesprochen gravierenden Notsituationen zur Anwendung kommen. Ein Staatsnotstand liegt ja erst vor, wenn geradezu die Existenz eines Staates bedroht ist. Wenn nun der Landtag eine Notrechtsverordnung des Fürsten ablehnt, sei es, weil das Parlament das Vorliegen eines Staatsnotstandes ablehnt, oder weil es die Notverordnung als unverhältnismässig einstuft, dann muss diese Notverordnung sofort ausser Kraft

treten. Nach der Vorlage des Fürsten würde die Notverordnung aber in Kraft bleiben; der Fürst könnte frei entscheiden, ob er die Notverordnung zur Abstimmung bringen will oder nicht.

Diese Wahlfreiheit erscheint im Lichte demokratischer Grundprinzipien in doppelter Hinsicht bedenklich. Wenn der Fürst selber entscheiden kann, ob er in einem solchen Fall die Vorlage vor das Volk bringen will oder nicht, erhält dieses Recht einen *plebiszitären Charakter* (vgl. dazu vorne, Ziff. II B 5, S. 15 f.). Dies widerspricht der Grundidee der Volksrechte, die den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern „einen eigenen, auf behördliche Freigabe nicht angewiesenen Zugang zur Politik“ vermitteln sollen¹⁷⁵. Zum andern liegt in dieser Wahlfreiheit auch eine *Geringschätzung des Parlamentes* als Grundelement jeder Demokratie. Denn ihm wird nicht zuge-
traut, im Interesse von Land und Volk sachgerecht beurteilen zu können, ob ein eigentlicher Staatsnotstand vorliegt.

Die Einführung eines neuen Volksrechts im *Verfassungsentwurf des Fürsten* in Form des plebiszitären Referendums gegen Notverordnungen erweist sich deshalb *nicht als Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung. Die im Verfassungsentwurf des Landtages vorgesehene Genehmigung der Notverordnungen durch den Landtag erscheint besser geeignet, die (indirekte) Mitsprache des Volkes auch bezüglich Notverordnungen zu verwirklichen und letzteren damit zumindest nachträglich eine gewisse demokratische Legitimation zu sichern.

Der *Verfassungsentwurf der Kommission* enthält klare und kurze Fristen¹⁷⁶, innert deren eine Zustimmung durch den Landesausschuss und/oder durch den Landtag erfolgen muss. Dadurch wird die *demokratische Kontrolle des Notrechtsregimes erheblich verstärkt* und die Demokratie zu Lasten der Fürstensouveränität gestärkt.

b) *Problematische Vermischung von Dringlichkeits- und Notrecht*

Verfassungsrechtlich problematisch erscheint sowohl in der geltenden Verfassung als auch in den zwei Verfassungsentwürfen die Vermischung

von Dringlichkeitsrecht und Notrecht. Schon der Wortlaut aller drei Verfassungstexte – wonach der Fürst „in dringenden Fällen“ die Kompetenz hat, Notverordnungen zu erlassen – zeigt eine enge Anlehnung an das Dringlichkeitsrecht, das in der liechtensteinischen Verfassung in Art. 66 Abs. 1 verankert ist¹⁷⁷. Auch aus Praxis und Lehre ist ersichtlich, dass Notrecht und Dringlichkeitsrecht kaum auseinandergehalten werden. So lag wohl weder bei der Inkraftsetzung des schweizerischen Betäubungsmittelgesetzes durch fürstliche Notverordnung noch bei der Verhängung der Boykottmassnahmen gegen den Irak ein Fall des Staatsnotstandes vor. Die Existenz des Fürstentums Liechtensteins ist nicht gefährdet gewesen¹⁷⁸. Dies anerkennt auch die Lehre durch die Qualifikation dieser zwei Fälle als „Gesetzgebungsnotstand“, nicht aber als Staatsnotstand¹⁷⁹. Ein „Gesetzgebungsnotstand“ kann aber nicht die Ausschaltung der verfassungsrechtlich garantierten Gesetzgebungsverfahren und die Gewaltattraktion beim Fürsten begründen. Ein solcher Fall wäre mit Dringlichkeitsrecht zu bewältigen.

Die Vermischung des Dringlichkeits- und des Notstandsrechts wird insbesondere im Verfassungsentwurf des Fürsten noch verstärkt, indem bezüglich der Genehmigung der Notverordnungen das Volk eingeschaltet wird (fakultatives oder obligatorisches Referendum). Hierzu ist zu wiederholen, dass eine geordnete Willensbildung in Zeiten eines eigentlichen Notstandes meist nicht möglich sein dürfte. Während dringlich erklärte Gesetze und Finanzbeschlüsse weiterhin dem Referendum entzogen werden, soll in Zeiten des Staatsnotstandes dieses neu zugelassen werden. Die Regelung im Verfassungsentwurf des Fürsten erscheint bezüglich der Genehmigung eigentlich auf das Dringlichkeitsrecht zugeschnitten zu sein. Die Vorlage des Fürsten *verstärkt die Gefahr, dass Gesetze notrechtlich anstatt dringlichkeitsrechtlich erlassen werden* und führt dadurch zu einer Verstärkung der Vermischung beider Instrumente. Dringlichkeitsrecht tangiert die Gewaltenteilung, die Kompetenzordnung und die ordentlichen Verfahren in bedeutend geringerem Umfang; insbesondere findet keine Gewaltattraktion bei einem Organ statt.

Auch bezüglich der Gefahr einer Vermischung von Dringlichkeits- und Notrecht kann festgehalten werden, dass die Vorlage der Kommission

des Landtages eher den Anforderungen moderner Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit entspricht und weniger Gefährdungspotential für die Demokratie enthält als der Entwurf des Fürsten.

c) Inhaltliche Schranken des Notverordnungsrechts

Eine Bewertung von inhaltlichen Schranken des Notverordnungsrechts erscheint schwierig. Es ist fraglich, ob inhaltliche Schranken im Falle eines Staatsnotstandes wirklich sinnvoll und „realistisch“ sind. Einerseits bilden sie eine wertvolle, augenfällige Schranke gegenüber der Machtausübung des Fürsten. In der Lehre wird auch geltend gemacht, dass eine überorganisierte Machtausübung bzw. zu grosse Machtbegrenzung im Krisenfall mit besonderer Heftigkeit in ihr Gegenteil umschlagen könnte¹⁸⁰. Bezüglich der – vor allem im Entwurf der Kommission engen – inhaltlichen Schranken des Notverordnungsrechts fällt eine Beurteilung unter demokratischen oder monarchischen Gesichtspunkten ambivalent aus. Wichtiger als die Schrankenregelung erscheint eine restriktive Normierung von Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich des Notverordnungsrechts.

d) Gerichtliche Kontrolle der Ausübung der Notrechtskompetenz

Nach dem Verfassungsentwurf des Fürsten scheidet eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung der Notverordnung aus, da der umstrittene Art. 112 LV, der eventuell eine gerichtliche Missbrauchskontrolle ermöglichen würde, im Entwurf des Fürsten ersatzlos gestrichen wurde¹⁸¹. Eine gerichtliche Kontrolle des Notrechtes hat sich in den USA bewährt und ihr Fehlen in Frankreich wird von der Lehre kritisiert¹⁸². Wegen der grossen Tragweite von Notrechtsmassnahmen erscheint eine gerichtliche Überprüfung als rechtsstaatliches und demokratisches Anliegen.

Nach Art. 112 VK könnte zwar eine Notstandsmassnahme des Fürsten nicht direkt überprüft werden. Der Staatsgerichtshof entscheidet bloss über eine abstrakte Auslegungsfrage (in der konditionalen Form „wenn ..., dann ...“)¹⁸³. Wenn sich Fürst und Landtag nicht darüber einig sind, was unter

einem „dringenden Fall“ nach Art. 10 LV/VK zu verstehen sei, so können sie diese Frage dem Staatsgerichtshof vorlegen. Dieser entscheidet „abstrakt“ und für die Zukunft verbindlich, ob beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen ein „dringender Fall“ nach Art. 10 LV/VK vorliege oder nicht. Damit werden die Kompetenzen des Fürsten erheblich beschränkt. Der Fürst muss damit rechnen, dass seine Notstandsmassnahmen vom Staatsgerichtshof auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden, wodurch das rechtsstaatlich-demokratische Element in der Verfassung verstärkt wird.

5. Ergebnis

Die in beiden Entwürfen vorgesehene *nachträgliche Genehmigung* von Notrechtsverordnungen führt zu einer *Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung.

Bezüglich der Ausgestaltung dieser Zustimmung *erscheint die vom Fürsten vorgeschlagene Regelung aber problematisch*. Referenden erscheinen für die nachträgliche Genehmigung von Notverordnungen als untauglich, vor allem deshalb, weil in echten Notstandssituationen – und nur dann können Notverordnungen legitim und rechtmässig sein – eine geordnete, freie und unverfälschte Willensbildung und Willenskundgabe in der Regel nicht möglich wäre. Zudem führt der plebiszitäre Charakter des Entwurfs dazu, dass der Fürst den Landtag als Volksvertretung ausspielen und das Volk nach eigenem Belieben befragen kann. Notverordnungen können (zeitlich befristet) in Kraft bleiben. Die Demokratie wird dadurch nicht gestärkt; im Gegenteil erhöht sich die Kompetenzfülle des Monarchen. Auch die nach dem Verfassungsentwurf des Fürsten ausgeprägte Vermischung von Dringlichkeits- und Notrecht birgt beträchtliche Gefahren in sich.

Die Vorlage der Kommission des Landtages stärkt demgegenüber das demokratische Element in der Verfassung gegenüber der geltenden Verfassung in ganz erheblichem Masse. Neben der nachträglichen Genehmigung der Notverordnungen durch den Landesausschuss und/oder den Landtag führen auch die kurzen und klaren Fristen und weiter die nach Art. 112 VK

vorgesehene Möglichkeit einer indirekten nachträglichen gerichtlichen Überprüfung von umstrittenen Notstandsmassnahmen in diese Richtung.

C. Stellung des Hausgesetzes in der Verfassung

1. Relevante Bestimmungen

Art. 3 LV

Die im Fürstenhause Liechtenstein erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen sowie vorkommendenfalls die Vormundschaft werden durch die Hausgesetze geordnet.

Art. 3 nVF

Die im Fürstenhause Liechtenstein erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen sowie vorkommendenfalls die Vormundschaft werden durch das Hausgesetz geordnet.

Art. 3 VK

(1) Das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein stellt eine autonome Satzung des Fürstlichen Hauses dar. Das Hausgesetz ist soweit allgemein verbindlich, als es die in Absatz 2 genannten Belange regelt.

(2) Das Hausgesetz bestimmt mit allgemeinverbindlicher Wirkung über:

- a) die erbliche Thronfolge im Fürstenhause Liechtenstein
- b) die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen
- c) vorkommendenfalls die Vormundschaft des Landesfürsten und des Erbprinzen
- d) die Voraussetzungen der Mitgliedschaft im Fürstenhaus sowie die zu führenden Adelstitel
- e) die Gültigkeit von Adoptionen und Eheschliessungen, welche das Fürstenhaus betreffen, soweit diese Akte das Vermögen des Fürstenhauses, die Titel und die Stellung betreffen.

(3) Das Hausgesetz wird von den stimmberechtigten Mitgliedern des Fürstlichen Hauses Liechtenstein erlassen. Das Nähere dazu wird im Hausgesetz selbst geregelt. Hinsichtlich der in Absatz 2 aufgeführten Materien bedarf es zu seiner Gültigkeit der Zustimmung des Landtages, der Gegenzeichnung des Regierungschefs sowie der Kundmachung im Landesgesetzblatt.

(4) Sämtliche von Fürst Johann I. von Liechtenstein (1760 bis 1836) abstammenden Mitglieder des Fürstenhauses sind liechtensteinische Staatsbürger. Die jeweilige Fürstin und Erbprinzessin erwerben mit der Eheschliessung die liechtensteinische Staatsangehörigkeit.

2. Die Stellung der Hausgesetze unter der bisherigen Verfassung

Das in Art. 3 LV erwähnte Hausgesetz¹⁸⁴ hat im Fürstentum Liechtenstein materiell Verfassungsrang, soweit es die in Art. 3 LV erwähnten Materien regelt¹⁸⁵. Das Hausgesetz stellt nach KLEY „eine unter der Hoheit der Verfassung stehende Enklave [dar], welche als solche zum Bestand der geschriebenen Verfassung zählt.“¹⁸⁶ Im Hausgesetz werden Fragen wie die erbliche Thronfolge und die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen geregelt; es geht dabei also u.a. um die Bestellung des Staatsoberhauptes des Fürstentums Liechtenstein¹⁸⁷.

Kontrovers ist die Zuständigkeit zur Änderung des Hausgesetzes und dabei insbesondere die Frage, ob der Landtag und gegebenenfalls das Volk einer Änderung zustimmen müssen und welches Verfahren dabei zu Anwendung kommen würde¹⁸⁸. Muss das Verfahren der Verfassungsänderung oder das Verfahren der Gesetzesänderung eingeschlagen werden oder genügt ein einfacher Landtagsbeschluss? Früher hatte der Landtag allen Hausgesetzänderungen zugestimmt. Das neue Hausgesetz von 1993 wurde aber vom Landtag abgelehnt; trotzdem wurde es vom Regierungschef gegengezeichnet und in der amtlichen Gesetzessammlung publiziert¹⁸⁹.

3. Der Verfassungsvorschlag des Fürsten

Der Verfassungsvorschlag des Fürsten führt zu keiner nennenswerten Änderung der Regelung des Hausgesetzes in der Verfassung, es wird bloss eine sprachliche Änderung vorgenommen. Neu ist nicht mehr von den Hausgesetzen (plural), sondern nur noch von einem Hausgesetz (singular) die Rede¹⁹⁰.

4. Der Verfassungsvorschlag der Kommission

Nach dem Verfassungsvorschlag der Kommission des Landtages wird das geschilderte Problem gelöst. Es wird explizit festgehalten, dass für die Änderung der in Art. 3 Abs. 2 VK aufgezählten, allgemein verbindlichen Teile des Hausgesetzes die Zustimmung des Landtages erforderlich ist. Weiter bestimmt Art. 3 Abs. 3 Satz 1 VK, dass die stimmberechtigten Mitglieder des fürstlichen Hauses Liechtenstein das Hausgesetz erlassen.

5. Würdigung

Die Regelung im Verfassungsentwurf des Landtages löst die bestehende Kontroverse bezüglich der Änderung des Hausgesetzes und legt das dazu erforderliche Verfahren fest. Die für den gesamten Staat wichtigen Fragen, die im Hausgesetz geregelt werden (wie z.B. die Nachfolgeregelungen des Fürsten), brauchen für ihre Geltung nun neu die Zustimmung des Landtages. Damit besteht zumindest eine minimale demokratische Kontrolle über die Gesetzgebung im Bereich des Hausrechts. Art. 3 Abs. 2 VK hat aber neben der rechtlichen auch eine symbolische Bedeutung; mit der Ausweitung der Materien, die zustimmungsbedürftig sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. d und e) und der Festlegung, wer genau über die Änderungen des Hausgesetzes beschliessen kann und wo dies geregelt sein muss, werden die Hausgesetze stärker in die Verfassung eingebettet. Diese Regelung *stärkt damit das demokratische Element in der Verfassung*, da nun der durch Volkswahl bestellte Landtag an jeder allgemein verbindlichen Gesetzgebung, auch am Hausrecht, beteiligt ist.

Art. 3 des Verfassungsentwurfs des Fürsten führt zu keiner materiellen Änderung im Bereiche des Hausrechts. Er führt deshalb weder zu einer Stärkung noch zu einer Schwächung der Demokratie.

VI. Absetzung der Regierung und Auflösung des Parlaments

A. Relevante Bestimmungen

Art. 79 LV

(1) Die Kollegialregierung besteht aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten.

(2) Der Regierungschef und die Regierungsräte werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage auf dessen Vorschlag ernannt. In gleicher Weise ist für den Regierungschef und die Regierungsräte je ein Stellvertreter zu ernennen, der im Falle der Verhinderung das betreffende Regierungsmitglied in den Sitzungen der Kollegialregierung vertritt.

(3) Einer der Regierungsräte wird auf Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten zum Regierungschef-Stellvertreter ernannt.

(4) Die Regierungsmitglieder müssen gebürtige Liechtensteiner und zum Landtag wählbar sein.

(5) Bei der Bestellung der Kollegialregierung ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass auf jede der beiden Landschaften wenigstens zwei Mitglieder entfallen. Ihre Stellvertreter sind der gleichen Landschaft zu entnehmen.

(6) Die Amtsperiode der Kollegialregierung beträgt vier Jahre. Bis zur Neuernennung haben die bisherigen Regierungsmitglieder die Geschäfte verantwortlich weiterzuführen.

Art. 79 nVF

Abs. 1-5 unverändert.

(6) Die Amtsperiode der Kollegialregierung beträgt vier Jahre. Bis zur Neuernennung haben die bisherigen Regierungsmitglieder die Geschäfte verantwortlich weiterzuführen, es sei denn, Absatz 7 kommt zur Anwendung.

(7) Verliert die Regierung das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, muss sie zurücktreten. Der Landesfürst kann die zurückgetretene Regierung beauftragen, bis zur Bildung einer neuen Regierung die Geschäfte weiterzuführen. Einigen sich Landesfürst und Landtag nicht über die Bildung einer neuen Regierung, wird der Landtag aufgelöst (Art. 48) und neu gewählt (Art. 50).

Art. 80 LV

Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages verliert, so kann dieser, unbeschadet seines Rechts auf Erhe-

bung der Anklage vor dem Staatsgerichtshof, beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen.

Art. 80 nVF

(1) Wenn ein Mitglied der Regierung das Vertrauen des Landtages verliert, so kann dieser, unbeschadet seines Rechts auf Erhebung der Anklage vor dem Staatsgerichtshof, beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen. Im Übrigen gilt Art. 79 Abs. 7 sinngemäss.

(2) Die Rechte des Art. 79 Abs. 7 stehen auch dem Landesfürsten zu, wenn ein Mitglied der Regierung das Vertrauen des Landesfürsten verliert.

Art. 80 VK

Eine Amtsenthebung eines Mitglieds der Regierung kann, unbeschadet des Rechts des Landtages zur Anklageerhebung vor dem Staatsgerichtshof, nur durch einen vom Landesfürsten gutgeheissenen Antrag des Landtages bewirkt werden.

B. Misstrauensantrag des *Parlaments* gegen die Regierung oder gegen einzelne Regierungsmitglieder

1. Zum Misstrauensantrag im Allgemeinen

Das Misstrauensvotum ist ein Kernelement parlamentarischer Regierungssysteme, es ergänzt die Kontrollmittel des Parlaments durch die wirkungsvolle Sanktion der Auflösung der Regierung¹⁹¹. Sobald das Parlament der Regierung das Vertrauen entzieht, wird sie automatisch ihres Amtes verlustig oder ist jedenfalls zum Rücktritt verpflichtet¹⁹². Die Regierung ist so auf das dauernde Vertrauen der Volksvertretung angewiesen¹⁹³.

Demgegenüber kann das Parlament in der parlamentarischen Demokratie (überwiegend) durch das Staatsoberhaupt oder – zunehmend – durch die Regierung aufgelöst werden¹⁹⁴. Es handelt sich hier um ein unerlässliches Pendant zum Recht des Parlaments, die Regierung zu stürzen.

Die Möglichkeit von Misstrauensvoten ist in vielen Verfassungen festgehalten, z.B. in Art. 76 der österreichischen Verfassung, in Art. 67 des Grundgesetzes und in Art. 96 der belgischen Verfassung¹⁹⁵. In der Schweiz

existieren auf Bundesebene weder Misstrauensvotum noch Parlamentsauflösungsrecht. Der Bundesrat ist auf 4 Jahre fest gewählt.

Im Folgenden werden wir die in den zwei Verfassungsentwürfen und in der geltenden Verfassung vorgesehenen Misstrauensanträge untersuchen. Dabei behandeln wir zuerst den Misstrauensantrag ausgehend vom Parlament, in einem weiteren Abschnitt dann die Möglichkeit des Fürsten, dem Parlament das Vertrauen zu entziehen.

2. Bisherige Regelung (Art. 80 LV)

Nach der bisherigen Regelung in Art. 80 LV kann der Landtag einen Misstrauensantrag an den Fürsten gegen einzelne Regierungsmitglieder stellen¹⁹⁶. In der Praxis ist dies erst einmal, 1993 im Fall Markus Büchel, geschehen¹⁹⁷. Dieser Misstrauensantrag hat in der Praxis eine hohe Hürde zu überwinden, da für den Parlamentsbeschluss ein Quorum von 2/3 der Parlamentarierinnen und Parlamentarier nötig ist (Art. 58 LV). Jede der zwei grossen Parteien kann also verhindern, dass einem Minister das Vertrauen entzogen wird¹⁹⁸. Zusätzlich zum Antrag auf Amtsenthebung bedarf es der Zustimmung des Fürsten¹⁹⁹.

3. Der Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages (Art. 80 VK)

a) Überblick über die Bestimmung

Nach dem Vorschlag der Kommission wird grösstenteils die bestehende Ordnung beibehalten. In Art. 80 VK werden aber die unter der geltenden Verfassung umstrittenen Fragen entschieden: Erstens kann nur der Landtag einen Misstrauensantrag gegen Regierungsmitglieder stellen, nicht aber der Fürst. Und zweitens ist die Zustimmung des Fürsten erforderlich, um Regierungsmitglieder abzusetzen.

b) *Würdigung*

Der Vorschlag der Kommission des Landtages schafft in einer umstrittenen Frage Klarheit. Die Regierung kann nur mit dem Einverständnis des Landtages *und* des Fürsten gestützt werden. Es braucht in dieser Frage gleich wie bei der Bestellung der Regierung den Konsens beider Organe, um Regierungsmitglieder abzusetzen.

An diesem Vorschlag erscheint unter demokratischem Gesichtswinkel problematisch, dass eine Regierung ohne das Vertrauen des Parlaments weiterregieren kann, wenn der Fürst einem Misstrauensantrag des Parlaments nicht zustimmt.

Wenn nur das Parlament das „Misstrauensantragsrecht“ besitzt, wird bestätigt, dass die *Regierung in erster Linie dem Landtag (und dem Volk) und nicht dem Fürsten verantwortlich* ist. Der Fürst kann nicht von sich aus tätig werden und der Regierung das Vertrauen entziehen; er kann aber die Absetzung der Regierung nach einem Misstrauensantrag des Parlaments verhindern. Dadurch werden das Parlament und die Regierung gestärkt. Diese kann nur abgesetzt werden, wenn Fürst und Landtag das Vertrauen in sie verloren haben.

Die vorgeschlagene Regelung entspricht der Idee des Misstrauensantrags in einer parlamentarischen Demokratie besser als das geltende Recht²⁰⁰. Damit führt sie zu einer *Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung.

4. Der Vorschlag des Landesfürsten (Art. 79 Abs. 7 und Art. 80 Abs. 1 nVF)

a) *Überblick über die Regelung*

Art. 79 Abs. 7 nVF tritt an Stelle der komplizierter formulierten Vorschläge des Fürsten in seinem älteren Verfassungsentwurf (Art. 79 Abs. 7 und 8 aVF); darin war insbesondere noch die Möglichkeit eines konstruktiven Misstrauensvotums vorgesehen²⁰¹.

Nach dem neuen Verfassungsentwurf des Fürsten ist neben der in der geltenden Verfassung schon bestehenden Möglichkeit eines Misstrauensantrags gegen einzelne Regierungsmitglieder neu auch ein *Misstrauensantrag* des Parlaments gegen die *gesamte Regierung* vorgesehen. Verändert sind auch die Folgen eines Misstrauensantrages des Landtages: die Regierung hat in jedem Falle zurückzutreten (Art. 79 Abs. 7 erster Satz nVF), ohne dass es diesbezüglich einer Zustimmung des Fürsten bedarf. Ein Misstrauensantrag des Parlaments gegen die Regierung hat zur Folge, dass entweder eine neue Regierung eingesetzt oder aber der Landtag aufgelöst wird. Letzteres geschieht dann, wenn sich Landtag und Fürst nicht über die Bildung einer neuen Regierung einigen können.

Falls der Landtag aufgelöst wird, steht es im freien Ermessen des Fürsten, ob die alte Regierung die Geschäfte bis nach den Neuwahlen weiterführt oder ob der Fürst alleine die Regierungstätigkeit übernimmt. Dies folgt aus Art. 79 Abs. 7 2. Satz nVF in Verbindung mit Art. 79 Abs. 6 letzter Halbsatz nVF.

b) *Würdigung*

Nach dem Verfassungsentwurf des Fürsten kann die Regierung nur mit dem Vertrauen des Landtages im Amt bleiben. Wenn sie dieses verliert, muss sie zwingend zurücktreten. In dieser Hinsicht *entspricht der Verfassungsvorschlag des Fürsten dem Institut des parlamentarischen Misstrauensvotums* und führt zu einer *Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung. Als Folge eines Misstrauensantrags des Landtags droht aber stets auch die Auflösung des Landtages. Dieses Recht steht dem Fürsten zwar bereits unter der geltenden Verfassung zu, aber nur „aus erheblichen Gründen“ (Art. 48 LV). Nun wird die Landtagsauflösung explizit als mögliche Folge eines Misstrauensantrags des Parlaments in der Verfassung verankert und als legitim erklärt. Bedroht von der schweren Konsequenz der Landtagsauflösung wird der Misstrauensantrag – zusätzlich zur Sperrminorität von 9 Landtagsabgeordneten – faktisch erheblich erschwert.

C. Misstrauensvotum des Fürsten gegen die Regierung

1. Geltende Verfassung

Art. 80 der geltenden Verfassung sieht keine Kompetenz des Fürsten vor, ohne Antrag des Landtages einzelne Regierungsmitglieder zu entlassen oder die gesamte Regierung aufzulösen. In der Lehre ist umstritten, ob dieses Recht dem Fürsten trotzdem zukommt oder nicht²⁰².

2. Verfassungsvorschlag des Fürsten

a) Überblick über die Regelung

Der Verfassungsentwurf des Fürsten sieht vor, dass der Fürst die Regierung des Amtes entheben kann, wenn er das Vertrauen in sie verliert (Art. 79 Abs. 7 nVF). Das gleiche gilt auch, wenn er das Vertrauen in einzelne Regierungsmitglieder nicht mehr besitzt (Art. 80 Abs. 2 nVF).

Wenn der Fürst die Regierung des Amtes enthebt, kann er entweder – auf Vorschlag des Landtages – eine neue Regierung einsetzen oder aber den Landtag auflösen. Der Fürst hat neu das Recht, *vorübergehend alleine weiterzuregieren*, wenn er nach der Entlassung der Regierung oder eines einzelnen Regierungsmitglieds auch den Landtag auflöst (Art. 79 Abs. 7 Satz 2 nVF, Art. 79 Abs. 6 letzter Halbsatz nVF)²⁰³.

b) Würdigung

Der Verfassungsvorschlag des Fürsten betont die Verantwortlichkeit der Regierung auch gegenüber dem Fürsten, muss doch die Regierung, wenn sie das Vertrauen des Fürsten verliert, zwingend zurücktreten. Indem die Regierung stärker als bisher vom Fürsten abhängig ist, *schwächt dies den Einfluss des Parlaments auf die Regierung*, da hier Macht vom Parlament auf den Fürsten verlagert wird. Damit wird das *demokratische Element in der Verfassung geschwächt*.

Nach Art. 79 nVF kommt dem Fürsten eine grosse Machtfülle zu, kann er doch zuerst die Regierung entlassen, danach u.U. den Landtag auflösen und evtl. sogar alleine weiterregieren. *Eine solche Kompetenzattraktion eines Staatsoberhauptes findet sich in keiner anderen europäischen Verfassung*²⁰⁴. In Frankreich kommt dem – vom Volk gewählten! – Staatsoberhaupt ebenfalls eine starke Stellung zu; der französische Staatspräsident kann die Nationalversammlung auflösen (Art. 12 der Verfassung) und den Premierminister ernennen, nicht aber ihn entlassen (Art. 8 der Verfassung)²⁰⁵.

Dem Fürsten würde nach diesem Vorschlag die Befugnis eingeräumt, bei jeder Regierungskrise oder in jeder Patt-Situation zwischen Regierung und Fürst die gesamte Macht an sich zu ziehen. Wann immer der Fürst das Vertrauen in die Regierung verliert, hat er das Recht, sowohl die Regierung zu entlassen als auch den Landtag aufzulösen.

Diese Regelung muss auch vor dem Hintergrund der „EWR-Abstimmungs-Krise“ von 1992 betrachtet werden. Nach einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Fürsten einerseits sowie dem Landtag und der Regierung andererseits bezüglich des Datums der EWR-Abstimmung drohte der Fürst am 27. Oktober 1992, er werde den Landtag auflösen, die Regierung absetzen und per Notrecht alleine regieren, bis eine neue Landtagswahl stattgefunden hätte. Am nächsten Tag sprach der Fürst dem Parlament und der Regierung aber sein Vertrauen aus und die Volksabstimmung wurde am von der Regierung geplanten Termin durchgeführt²⁰⁶.

Diese an sich schon grosse Machtfülle wird noch ergänzt durch das Recht, alleine weiterzuregieren. Demokratie basiert darauf, dass die Macht zwischen verschiedenen Organen aufgeteilt ist und sich auf den Willen der einzelnen Bürgerinnen und Bürger zurückführen lässt²⁰⁷. *Indem der Fürst die Regierung und das Parlament temporär ausschalten kann, wird dieses elementare Grundprinzip jeder Demokratie verletzt*. Grosse Machtkonzentration birgt die Gefahr von Machtmissbrauch in sich und ist deshalb zu verhindern²⁰⁸.

Die Kompetenz des Fürsten, der Regierung das Vertrauen zu entziehen und das Parlament aufzulösen, würde nicht nur bei Regierungskrisen oder in Patt-Situationen zwischen den höchsten Organen Anwendung finden. Sie

hätte darüber hinaus wegen ihres akuten Drohpotentials auch einen erheblichen Einfluss auf die allgemeine Tätigkeit der Regierung. *Durch die Abhängigkeit der Regierung vom Fürsten kann letzterer seinen Einfluss auf die Tagespolitik entscheidend steigern*; die demokratisch gewählte Regierung wird dadurch substantiell geschwächt. Auch die Stabilität der Regierungsverhältnisse wird durch diese Regelung vermindert.

In der Weimarer Verfassung galt eine ähnliche Regelung, in dem die Regierung sowohl auf das Vertrauen des (allerdings durch das Volk gewählten) Staatsoberhauptes als auch auf das Vertrauen des Parlamentes angewiesen war. Dies führte dazu, dass sich bei den damaligen immer unstabiler gewordenen Regierungsverhältnissen immer mehr „ein Gegeneinander von Staatsoberhaupt und Parlament“ einspielte, worauf sich dann eine Präsidialdiktatur entfalten konnte²⁰⁹.

Die vom Fürsten vorgeschlagene Regelung birgt also ein grosses Gefahrenpotential für Rechtsstaat und Demokratie in sich, können die demokratisch legitimierten Organe Regierung und Parlament doch jederzeit durch den Fürsten abgesetzt werden. Damit *setzt sich die Fürstensouveränität auf Kosten der Volkssouveränität durch*. Zudem wird die Position der Regierung durch das Gebot der doppelten Legalität als „Dienerin zweier Herren“ erheblich erschwert.

3. Der Verfassungsvorschlag der Kommission des Landtages

Bezüglich des Verfassungsvorschlages der Kommission des Landtages kann auf die Ausführungen zum Misstrauensvotum des Parlaments gegen die Regierung verwiesen werden (vorne, Ziff. VI B 3, S. 72 f.)

D. Auflösung des Landtages durch den Fürsten

1. Auflösung des Landtages „aus erheblichen Gründen“ (Art. 48 Abs. 1 LV)

Art. 48 Abs. 1 LV

(1) Der Landesfürst hat, mit der im folgenden Absatz normierten Ausnahme, das Recht, den Landtag einzuberufen, zu schliessen und aus erheblichen Gründen, die der Versammlung jedesmal mitzuteilen sind, auf drei Monate zu vertagen oder ihn aufzulösen. Eine Vertagung, Schliessung oder Auflösung kann nur vor dem versammelten Landtage ausgesprochen werden.

Nach Art. 48 Abs. 1 LV steht dem Fürsten das Recht zu, den Landtag „aus erheblichen Gründen“ aufzulösen²¹⁰. Diese Bestimmung wird von beiden Verfassungsentwürfen unverändert übernommen.

Dass einem Staatsoberhaupt das Recht zusteht, das Parlament aufzulösen, ist nicht ungewöhnlich; diese Kompetenz haben z.B. auch die Staatsoberhäupter Österreichs, Frankreichs und Belgiens²¹¹.

Der Fürst hat bisher auch mehrmals von der Kompetenz zur Parlamentsauflösung Gebrauch gemacht, z.B. bei der Landtagsauflösung vom 15. September 1993 in Folge des Misstrauensantrags des Landtages gegen den Regierungschef Markus Büchel. Der Fürst entsprach diesem Misstrauensantrag nicht, beließ die Regierung vorübergehend im Amt und löste stattdessen den Landtag auf²¹².

Die Kompetenz des Fürsten zur Landtagsauflösung sichert dem Fürsten einen starken Einfluss auf die Politik, dies schon allein durch die Möglichkeit, explizit oder implizit mit der Auflösung des Landtages zu drohen²¹³.

2. Auflösung des Landtags als Folge eines Vertrauensverlustes in die Regierung (Art. 79 und 80 nVF)

Der Verfassungsentwurf des Fürsten sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass der Fürst im Falle einer Regierungskrise den Landtag auflösen kann (Art. 79 Abs. 7 nVF). Dieses Recht des Fürsten wird in der geltenden

Verfassung und im Verfassungsentwurf der Kommission des Landtages nicht explizit erwähnt.

Art. 79 Abs. 7 nVF: Verliert die Regierung das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, muss sie zurücktreten. Der Landesfürst kann die zurückgetretene Regierung beauftragen, bis zur Bildung einer neuen Regierung die Geschäfte weiterzuführen. Einigen sich Landesfürst und Landtag nicht über die Bildung einer neuen Regierung, wird der Landtag aufgelöst (Art. 48) und neu gewählt (Art. 50).

Art. 79 Abs. 7 letzter Satz nVF konkretisiert das in Art. 48 LV enthaltene Recht des Landesfürsten, den Landtag aufzulösen. Es wird neu festgehalten, dass ein „erheblicher Grund“, der zur Auflösung des Landtags führen kann (Art. 48), dann vorliegt, wenn sich der Fürst und der Landtag nicht über die Bildung einer neuen Regierung einigen können. Ob der Landtag aufgelöst wird oder nicht, steht dabei nicht im Ermessen des Fürsten. Falls eine solche Patt-Situation zwischen dem Landtag und dem Fürsten vorliegt, ist nach Art. 79 Abs. 7 nVF der Landtag zwingend aufzulösen.

Dies gilt auch dann, wenn sich Fürst und Landtag über die Ernennung eines Regierungsmitglieds nicht einig sind (Art. 80 nVF).

3. Die Möglichkeit der Alleinherrschaft des Fürsten nach Art. 79 Abs. 6 und 7 nVF

Nach dem Verfassungsentwurf des Fürsten hat die Regierung zurückzutreten, wenn sie das Vertrauen des Landtages oder des Fürsten verliert. Wenn sich nun der Landtag und der Fürst nicht auf eine neue Regierung oder auf ein neues Regierungsmitglied einigen können, wird der Landtag aufgelöst. Der Fürst kann in dieser Situation frei entscheiden, ob er die abgesetzte Regierung weiterhin mit der Führung der Geschäfte betrauen will oder ob er selber allein regieren will, bis der Landtag neu gewählt wurde und eine neue Regierung konstituiert ist (Art. 79 Abs. 7 2. Satz nVF, Art. 79 Abs. 6 letzter Halbsatz nVF). Im Verfassungsentwurf des Fürsten ist also explizit vorgesehen, dass der Fürst die Regierung entlassen, den Landtag auflösen und eine gewisse Zeit alleine regieren kann. Diese Möglichkeit *der Kompetenzattraktion des Fürsten als Alleinherrscher* ist – wie vorne,

Ziff. VI C 2 b, S. 75, bereits dargelegt – *mit der Volkssouveränität und elementaren Grundpfeilern jeder Demokratie unvereinbar*. Damit wird das demokratische Element der Verfassung stark geschwächt; ja die Gefahr einer völligen Aushöhlung der Demokratie kann nicht ausgeschlossen werden.

E. Ergebnis

Der *Verfassungsvorschlag der Kommission des Landtages* verstärkt die Stellung der demokratisch legitimierten Organe Regierung und Parlament, und damit auch *das demokratische Element in der Verfassung*. Die Stellung des Fürsten wird demgegenüber geschwächt. Die Regierung kann nur abgesetzt werden, wenn über diese Frage Konsens zwischen dem Landtag und dem Fürsten besteht. Nach dem Verfassungsentwurf der Kommission wird auch klargelegt, dass die Regierung in erster Linie dem Parlament und nicht dem Fürsten verantwortlich ist. Dies wird daraus ersichtlich, dass nur der Landtag ein Verfahren, das zu einem Misstrauensantrag führen kann, zu initiieren vermag. Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung entspricht damit dem Institut des Misstrauensantrags in einer parlamentarischen Demokratie. Problematisch erscheint einzig, dass eine Regierung im Amt bleiben kann, obwohl sie das Vertrauen des Landtages verloren hat. Dieser Fall tritt dann ein, wenn der Fürst einem Misstrauensantrag des Landtages nicht zustimmt.

Der *Verfassungsentwurf des Fürsten* führt zu einer *Schmälerung des demokratischen Elements in der Verfassung*. Die Stellung des Fürsten wird entscheidend gestärkt und diejenige des Landtages geschwächt. Die Regierung ist dauernd auf den Rückhalt sowohl des Landtages als auch des Fürsten angewiesen, sie befindet sich sozusagen „in der Zange“ zwischen diesen beiden Organen. Damit wird ihre Stellung schwieriger, und die Gefahr von instabilen Regierungsverhältnissen nimmt zu. Die Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Verfassung zeigen zudem, dass sich tendenziell ein „Gegeneinander“ von Staatsoberhaupt und Parlament einspielen kann, was zu

einer Blockierung des gesamten Systems führen könnte. Die vom Fürsten vorgeschlagene Regelung birgt verstärkt die Gefahr von Patt-Situationen zwischen Fürst und Landtag in sich. In dieser Lage setzt sich der Fürst insofern durch, als dass er den Landtag auflösen und Neuwahlen ansetzen kann.

Die Stellung des Landtages gegenüber der Regierung wird nur scheinbar gestärkt. Wohl wird ausdrücklich festgehalten, dass keine Regierung im Amt bleiben kann, welche nicht das Vertrauen des Landtages genießt. Die Zustimmung des Fürsten zum Misstrauensantrag ist nicht mehr notwendig. Der Landtag wird dieses Recht aber nur sehr beschränkt in Anspruch nehmen können; einmal, weil bereits eine Sperrminorität von 9 Landtagsabgeordneten eine Abstimmung über einen Misstrauensantrag verhindern kann, dann aber auch, weil der Landtag, bedroht von der möglichen schweren Konsequenz der Auflösung des Landtages durch den Fürsten, in seiner Entscheidungsfreiheit faktisch stark beeinträchtigt ist.

Unter rechtsstaatlich-demokratischen Gesichtspunkten problematisch erscheint die dem Fürsten nach seinem Verfassungsentwurf gesamthaft zustehende Machtfülle. Er kann alleine und auf eigenen Antrieb zuerst die Regierung entlassen und danach – falls sich der Landtag und der Fürst nicht auf eine neue Regierung einigen können – den Landtag auflösen. Er kann frei bestimmen, ob die alte Regierung die Geschäfte weiterführen soll oder ob er selbst die Regierungsgeschäfte wahrnimmt, bis nach den Neuwahlen des Landtages eine neue Regierung konstituiert ist. Kurzfristig kann also der Fürst einen grossen Teil der Macht im Staat an sich ziehen.

Eine solche Kompetenzattraktion in einer Hand birgt die *Gefahr der völligen Aushöhlung der Demokratie* in sich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der *Verfassungsentwurf der Kommission des Landtages zu einer Stärkung, der Entwurf des Fürsten jedoch zu einer massgeblichen Schwächung des demokratischen Elements* in der Verfassung führt.

VII. Misstrauensantrag des Volkes gegen die Person des Fürsten

Art. 112 nVF

(1) Dem Volk steht unter den Bedingungen einer Verfassungsinitiative (Art. 64 Abs. 4) das Recht zu, gegen den Landesfürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen. Über diesen hat der Landtag in der folgenden Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung (Art. 66 Abs. 6) anzuordnen. Wird bei dieser der Misstrauensantrag angenommen, ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz (Art. 3) mitzuteilen. Von der getroffenen Entscheidung ist der Landtag vom Landesfürsten innerhalb von sechs Monaten zu verständigen. Im Falle einer Überschreitung dieser Frist gilt der Misstrauensantrag als hausgesetzlich abgelehnt.

(2) Ausserdem steht dem Volk unter den Bedingungen einer Verfassungsinitiative (Art. 64 Abs. 4) das Recht zu, eine Initiative auf Abschaffung der Erbmonarchie einzubringen. Im Falle der Annahme der Initiative 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 im Folgenden geregelte Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie tritt insoweit an die Stelle des Verfassungsänderungsverfahrens nach Art. 111 Abs. 2.

(3) Liegt nur ein Entwurf vor, genügt für die Annahme die absolute Mehrheit (Art. 66 Abs. 4). Liegen zwei Entwürfe vor, hat der wahlberechtigte Landesbürger die Möglichkeit, zwischen der bestehenden Verfassung und den beiden Entwürfen zu wählen. Er hat in diesem Fall in der ersten Abstimmung zwei Stimmen, die er jenen beiden Verfassungsvarianten zuteilt, von denen er wünscht, dass sie in die zweite Abstimmung gelangen. Jene zwei Verfassungsvarianten, die am meisten Erst- und Zweitstimmen auf sich vereinen, kommen in die zweite Abstimmung. In der zweiten Abstimmung, die 14 Tage nach der ersten Abstimmung durchzuführen ist, hat der wahlberechtigte Bürger wiederum eine Stimme, und jene Verfassung ist angenommen, welche die absolute Mehrheit erhält (Art. 66 Abs. 4).

Gemäss Art. 112 Abs. 1 nVF steht dem Volk unter den Bedingungen einer Verfassungsinitiative (Art. 64 Abs. 4) das Recht zu, gegen den Landesfürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen. Über diesen hat der Landtag in der folgenden Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung (Art. 66 Abs. 6) anzuordnen. Wird bei dieser der

Misstrauensantrag angenommen, ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz (Art. 3) mitzuteilen. Von der getroffenen Entscheidung ist der Landtag vom Landesfürsten innerhalb von sechs Monaten zu verständigen. Im Falle einer Überschreitung dieser Frist gilt der Misstrauensantrag als hausgesetzlich abgelehnt.

A. Verfahren und Entstehungsgeschichte

1. Verfahren

Art. 112 Abs. 1 nVF hat zum Ziel, für das Volk eine Möglichkeit einzuführen, dem Fürsten sein Misstrauen kundzutun. Für das Zustandekommen einer „Initiative“ sind 1500 Unterschriften oder die Zustimmung durch 4 Gemeinden nötig (Verfahren für Verfassungsinitiativen, Art. 64 Abs. 4 LV). Danach untersteht der Misstrauensantrag der Volksabstimmung. Der Misstrauensantrag ist angenommen, wenn er in der Volksabstimmung das absolute Mehr der gültig abgegebenen Stimmen erreicht (Art. 66 Abs. 4 LV).

Dieser Volksentscheid gilt als Antrag an die „Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses“ (Art. 16 Hausgesetz); dieses Organ bildet nach Art. 9 Abs. 5 des Hausgesetzes „die oberste Entscheidungs- und Rechtsmittelinstanz innerhalb der Familie“²¹⁴. Es kann den Fürsten absetzen oder ihn des Amtes entheben (Art. 14 f. Hausgesetz). Dadurch würde der bisherige Fürst durch seinen Thronfolger abgelöst.

Wichtig ist, dass der Volksentscheid nur einen Antrag an das hausgesetzliche Organ darstellt; dieses entscheidet allein und nach freiem Ermessen, ob es dem Antrag Folge leisten will oder nicht. Es ist nicht einmal verpflichtet, über den Antrag einen Entscheid zu fällen. Nach Art. 112 Abs. 1 nVF gilt der Antrag des Volkes als hausgesetzlich abgelehnt, wenn kein Entscheid innert 6 Monaten gefällt wurde.

2. Entstehungsgeschichte

Bereits in einem früheren Verfassungsentwurf des Fürstenhauses war ein Misstrauensantrag gegen den Fürsten vorgesehen (Art. 13^{ter} altVF)²¹⁵. Weil dieses Verfahren auf Ablehnung stiess, hatte der Fürst es in seinem nächsten Verfassungsentwurf weggelassen²¹⁶; im neusten Entwurf vom 2. Februar 2000 ist ein solches Verfahren in Art. 112 Abs. 1 nVF wieder enthalten. Der Unterschied des jetzigen Vorschlags zu demjenigen nach Art. 13^{ter} altVF liegt darin, dass das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie (Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF) völlig vom Misstrauensantrag des Volkes an den Fürsten getrennt wurde²¹⁷. Im Gegensatz zum vorherigen Entwurf kann nach Art. 112 Abs. 2 nVF auch ein Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie erhoben werden, ohne dass vorher das Volk einem Misstrauensantrag gegen den Fürsten zugestimmt hat.

Ansonsten sind beide Vorschläge, Art. 13^{ter} Abs. 1 altVF und Art. 112 Abs. 1 nVF, identisch.

B. Würdigung

1. Einleitung

Auf den ersten Blick erscheint einleuchtend, dass die in Art. 112 Abs. 1 nVF neu verankerte Kompetenz des Volkes, gegen den Fürsten sein Misstrauen kundzutun, das demokratische Element in der Verfassung stärkt. Diese Kompetenz besteht nach der geltenden Verfassung nicht. Der Fürst versucht, mit dem Verfahren nach Art. 112 Abs. 1 nVF gewissermassen ein negatives Wahlverfahren, nämlich ein *Verfahren zur Abwahl*, einzurichten.

Dass das Volk mit einer Initiative eine Volksabstimmung herbeiführen kann, in der über die Abwahl oder Auflösung eines Organs abgestimmt wird, ist nicht unüblich. In Art. 48 Abs. 3 LV ist z.B. ein Volksrecht zur Auflösung des Landtages verankert. In der Schweiz bestehen auf kantonaler Ebene teilweise Initiativrechte, mit denen auch die Abwahl der Regierung verlangt werden kann²¹⁸.

Das vom Fürsten in Art. 112 Abs. 1 nVF vorgeschlagene Verfahren und dessen Ausgestaltung werfen aber schwerwiegende Probleme auf, die im Folgenden kurz darzustellen sind.

2. Kein geheimes Verfahren

Wahlen haben geheim zu erfolgen; dies wird durch Art. 46 Abs. 1 LV und Art. 3 ZP I zur EMRK garantiert. Da es sich hier um ein Verfahren handelt, das in einen Personalentscheid mündet, sollten die elementaren Anforderungen an ein geheimes Verfahren auch gewährleistet sein – dies umso mehr, als es sich um einen „potenzierten Personalentscheid“²¹⁹ handelt. Der negative Misstrauensantrag ist klarer und schärfer gegen eine Person gerichtet als jeder Wahlakt. Zusätzlich wird das Misstrauen gegen das amtierende Staatsoberhaupt gerichtet, das über eine grosse Machtfülle verfügt. In einer solchen Situation gewinnt der Grundsatz des geheimen Verfahrens zusätzlich an Gewicht. Wahlen müssen geheim sein, damit die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihren Willen wirklich frei zum Ausdruck bringen können. Anderfalls besteht die Gefahr von Druckversuchen Privater (z.B. des Arbeitgebers) oder öffentlicher Organe. Es geht also darum, einer Sozialkontrolle und dem damit verbundenen Konformitätsdruck entgegenzutreten²²⁰.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Voraussetzungen eines geheimen Personalentscheides („Ab-Wahl“) in dem zu beurteilenden Verfahren erfüllt sind.

Unterschriften auf Wahlvorschlägen brauchen nicht unbedingt geheim zu sein; sie dienen vor allem dazu, eine gewisse Ernsthaftigkeit der Kandidaturen zu sichern²²¹. Sie müssen aber regelmässig nur von wenigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichnet werden²²². Im Verfahren für einen Misstrauensantrag gegen den Fürsten muss aber ein ganz erheblicher Teil der Stimmbürgerschaft, nämlich 1'500 von insgesamt ca. 14'000, die „Misstrauensinitiative“ unterzeichnen. Deshalb kann das oben erwähnte Verfahren nicht mit einem Wahlvorschlag verglichen werden.

Für eine „Misstrauensinitiative“ müssen 1'500 Unterschriften gesammelt werden. Auch Unterschriften auf Initiativbögen sind – zumindest in der Schweiz – vom Schutz der Geheimhaltung mitumfasst²²³. Dieser geht aber weniger weit, weil die Initianten eines Volksbegehrens jeweils öffentlich bekannt sind und die Unterschriftensammlung öffentlich geschieht. Zudem müssen die Unterschriftenbögen bei den Gemeindebehörden zur Kontrolle eingereicht werden. Beim Initiativverfahren ist daher ein geheimes Verfah-

ren nur beschränkt realisierbar; zudem wird das Problem durch die kleinräumigen Verhältnisse im Fürstentum Liechtenstein noch akzentuiert²²⁴.

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Die Identität der Unterzeichner einer Initiative kann nur bedingt geheim gehalten werden; deshalb erscheint das Initiativverfahren für Personalentscheide als problematisch. Im Verfahren eines Misstrauensantrages gegen den Fürsten würde der Forderung nach einem geheimen Verfahren noch mehr Gewicht zukommen, da sich die Unterzeichner ausdrücklich gegen den mit einer grossen Machtfülle ausgestatteten Fürsten positionieren müssen. Von daher kann die Freiheit der demokratischen Willenskundgabe nicht gewährleistet werden, so dass in diesem „Petitionsrecht“ kein Demokratiegewinn erblickt werden kann.

3. Unpraktikabilität des Verfahrens?

In der Literatur ist festgestellt worden, das „öffentliche Misstrauens-Initiativrecht“ sei praktisch nicht ausübbar²²⁵. Dies wird insbesondere mit der Höhe der nötigen Unterschriftenzahl, mit der fehlenden Vertraulichkeit der Unterschriftensammlung und –validierung und mit den besonderen Umständen im kleinräumigen Fürstentum begründet. Die Bedenken erscheinen plausibel. Ob das Verfahren des Misstrauensantrags gegen den Fürsten faktisch überhaupt durchführbar wäre, kann demnach als fraglich eingestuft werden.

4. Missachtung des Volkswillens

Falls das Volk in einer Volksabstimmung dem Misstrauensantrag mit absolutem Mehr zustimmt, gilt dies nur als „Antrag“ des Volkes an das hausgesetzliche Ober-Staatsorgan der „Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses“. Dieser Antrag beinhaltet zwar eine Forderung nach der Absetzung des Fürsten. Das Verfahren ist aber *kein eigentliches Verfahren zur Abwahl des Fürsten*. Denn obwohl das Volk dem Fürsten sein Misstrauen ausgesprochen hat, muss dieser nicht zwingend zurücktreten. Das hausrechtliche Organ entscheidet nach freiem Ermessen,

ob es den „Antrag“ ablehnen, ob es den Fürsten verwarnen oder absetzen (Art. 14 Hausgesetz) oder ob es gar nicht auf den Antrag eintreten will. Wenn das hausgesetzliche Organ nicht auf den Misstrauensantrag eintritt, so gilt er als abgelehnt (Art. 112 Abs. 1 in fine nVF). Bei der letzten Variante kann von einer „Missachtung“ des Volkswillens gesprochen werden: obwohl die Mehrheit der Stimmenden dem Fürsten ihr Misstrauen ausgesprochen hat, sind die hausgesetzlichen Organe und der Fürst nicht gezwungen, einen Entscheid zu fällen. Sie müssen nicht einmal begründen, wieso sie den Antrag des Volkes auf Absetzung des Fürsten ablehnen. Wenn nach 6 Monaten kein Entscheid gefallen ist, gilt der Antrag als abgelehnt. Damit entpuppt sich der Volksentscheid nicht als formalisierter Antrag an das Fürstenhaus, sondern als blosse *Petition* oder *Konsultativabstimmung*.

Volksentscheide sollten in einer Demokratie aber rechtlich verbindlich sein, dies folgt aus dem Grundsatz der Volkssouveränität. Während Wahlen immer verbindlich sind, gibt es zwar bei Abstimmungen in gewissen Staaten Ausnahmen in Form von Konsultativabstimmungen²²⁶. Konsultativabstimmungen werden von der Lehre aber kritisiert²²⁷, weil sie zu einer Verwischung von rechtlicher Zuständigkeit und politischer Verantwortlichkeit führen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass dem *Misstrauensantrag* der Stimmbürgerschaft gegen den Fürsten *keine rechtlich verbindliche Wirkung* zukommt; es handelt sich nicht um ein Verfahren zur Abwahl des Fürsten. Der Volksentscheid gilt nur als *Petition* an ein Organ des Fürstenhauses. Damit wird dem Volkswillen und der Volkssouveränität nicht Rechnung getragen, da sich die „Souveränität des Fürstenhauses“ immer durchsetzen wird.

5. Demokratische Legitimation für den Fürsten?

Der Fürst verfolgt mit der Einführung des Verfahrens nach Art. 112 Abs. 1 nVF wohl das Ziel, die Person des Fürsten demokratisch zu legitimieren. Indem aus der Stimmbürgerschaft kein Verfahren nach Art. 112 Abs. 1 nVF angehoben wird, soll durch das Volk dem Fürsten quasi indirekt

das Vertrauen ausgesprochen werden. Es handelt sich also um den Versuch einer indirekten permanenten „Legitimation“ durch Unterlassen eines Misstrauensantrags²²⁸. Doch dieser Versuch kann nicht gelingen:

- a) Eine Legitimation von Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden, kann in der Demokratie nur durch *Wahlen* erfolgen²²⁹. Diese Wahlen müssen allgemein, frei und geheim sein, in regelmässigen Zeitabständen und unter Bedingungen stattfinden, welche möglichst freie und offene Prozesse der Meinungsbildung der Stimmbürgerschaft gewährleisten²³⁰. Eine freie Meinungsäusserung verlangt auch, dass mehrere Kandidatinnen und Kandidaten mit verschiedenen politischen Programmen zur Auswahl stehen können. Wo dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, dass eine Wahl zu einer Akklamation verkommt; dies würde aber das demokratische Wahlrecht gerade in sein Gegenteil verkehren²³¹.

Diese Voraussetzungen werden mit dem Verfahren nach Art. 112 Abs. 1 nVF nicht erfüllt; das Nichterheben der „Misstrauensinitiative“ vermag eine freie Wahl nicht zu ersetzen²³².

- b) Über die Absetzung des Fürsten entscheidet nicht das Volk, sondern ein Organ des Fürstenhauses, nämlich die „Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses“ (Art. 9 Abs. 5 i.V.m. Art. 16 Hausgesetz). Da dem Volk die Kompetenz nicht zusteht, den Fürsten abzuwählen, wird er durch das Verfahren nach Art. 112 Abs. 1 nVF auch nicht demokratisch legitimiert²³³.

Das Verfahren nach Art. 112 Abs. 1 nVF *vermag dem Fürsten demnach keine demokratische Legitimation zu verleihen*. Da dieses Verfahren ausdrücklich in der Verfassung verankert würde, könnte die Gefahr entstehen, dass es vom Fürsten fälschlicherweise als Legitimationsquelle angesehen wird. Von daher führt die Verankerung dieses Verfahrens mit seinem Gefahrenpotential eher zu einer *Schwächung, jedenfalls nicht zu einer Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung.

C. Ergebnis

Konzeption und Ausgestaltung des Verfahrens nach Art. 112 Abs. 1 nVF erscheinen in hohem Masse fragwürdig:

Im Stadium der Unterschriftensammlung ist das für demokratische Personalentscheide (Wahlen) zentrale Erfordernis eines geheimen Verfahrens nicht gewährleistet.

Es erscheint fraglich, ob das Verfahren faktisch überhaupt „erfolgreich“ durchgeführt werden kann. Die hohe Anzahl der benötigten Unterschriften und die fehlende Geheimhaltung der Unterschriften können sich in den kleinräumigen Verhältnissen des Fürstentums Liechtenstein dahin auswirken, dass ein sozialer Druck auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Initiative zu unterzeichnen oder nicht zu unterzeichnen, entstehen kann.

Der Fürst kann nicht abgewählt werden. Eine Volksabstimmung, in der dem Fürsten das Misstrauen erklärt wird, hat nur die Wirkung einer Petition. Allein das Organ des Fürstenhauses kann den Fürsten des Amtes entheben. Eine Antwort- und Begründungspflicht besteht nicht. Damit wird dem Volkswillen nicht Rechnung getragen: Die Kompetenz zur Absetzung des Fürsten verbleibt beim Organ „der Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses“.

Das Verfahren bezweckt zudem eine indirekte permanente Legitimation der Person des Fürsten, was aus den oben genannten Gründen nicht gelingen, wohl aber mit dem Ziel der Machtausübung verwendet werden kann.

Eine *Stärkung der Demokratie* ist mit diesem „Petitionsrecht“ des Volkes *nicht verbunden*.

VIII. Das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie

A. Wortlaut des Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF

Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF

(2) Ausserdem steht dem Volk unter den Bedingungen einer Verfassungsinitiative (Art. 64 Abs. 4) das Recht zu, eine Initiative auf Abschaffung der Erbmonarchie einzubringen. Im Falle der Annahme der Initiative 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. Insoweit tritt das im Folgenden geregelte Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie an die Stelle des Verfassungsänderungsverfahrens nach Art. 111 Abs. 2.

(3) Liegt nur ein Entwurf vor, genügt für die Annahme die absolute Mehrheit (Art. 66 Abs. 4). Liegen zwei Entwürfe vor, hat der wahlberechtigte Landesbürger die Möglichkeit, zwischen der bestehenden Verfassung und den beiden Entwürfen zu wählen. Er hat in diesem Fall in der ersten Abstimmung zwei Stimmen, die er jenen beiden Verfassungsvarianten zuteilt, von denen er wünscht, dass sie in die zweite Abstimmung gelangen. Jene zwei Verfassungsvarianten, die am meisten Erst- und Zweitstimmen auf sich vereinen, kommen in die zweite Abstimmung. In der zweiten Abstimmung, die 14 Tage nach der ersten Abstimmung durchzuführen ist, hat der wahlberechtigte Bürger wiederum eine Stimme, und jene Verfassung ist angenommen, welche die absolute Mehrheit erhält (Art. 66 Abs. 4).

B. Entstehung des Art. 112 nVF

Der Text des Art. 112 nVF geht auf zwei verschiedene Entwürfe des Fürsten zurück (Art. 13^{ter} altVF [vgl. Ziff. VII A 2, S. 84], Art. 112 aVF).

Im ersten Verfassungsentwurf des Fürsten war in Art. 13^{ter} altVF ein für das Fürstentum Liechtenstein neues Verfahren vorgesehen: ein spezielles Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie und Einführung der Republik²³⁴. Der Hauptunterschied zum Vorschlag des Fürsten in Art. 112 aVF/nVF besteht darin, dass nach dem Verfahren von 13^{ter} zusätzlich zum jetzt vorgeschlagenen Verfahren noch ein „Misstrauensantrag“ an den Fürsten in Form einer Volksinitiative mit anschliessender Volksabstimmung darüber und ein Verfahren nach Hausgesetz *vorgeschaltet* war. Dieser Vorschlag des Fürsten

wurde in der Literatur kritisiert²³⁵. Der Fürst reagierte auf diese Kritik und schlug mit dem Art. 112 aVF ein gegenüber Art. 13^{ter} altVF vereinfachtes Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie vor. Der neue Verfassungsvorschlag des Fürsten vom 2. Februar 2000 sieht zwar wieder die Möglichkeit eines Misstrauensvotums des Volkes gegen den Fürsten vor (vgl. dazu vorne, Ziff. VII, S. 82 ff.), doch ist dieses Verfahren nun vollständig vom Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie abgetrennt worden. Es ist im Rahmen des Verfahrens zur Abschaffung der Erbmonarchie nicht mehr relevant.

C. Überblick über das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie nach Art. 112 nVF

Das Verfahren nach Art. 112 nVF gliedert sich in fünf oder sechs Stufen. Zuerst muss eine Initiative auf Abschaffung der Erbmonarchie zustande kommen; dann findet – je nach Interpretation von Art. 112 Abs. 2 nVF²³⁶ – eine erste Volksabstimmung statt. Stimmt das Volk zu, hat der Landtag, als verfassungsgebende Versammlung eingesetzt, einen Verfassungsvorschlag auf republikanischer Basis zu erarbeiten, dem der Fürst einen Gegenvorschlag zur Seite stellen kann. Wenn der Fürst keinen Gegenvorschlag vorlegt, wird in einem nächsten Schritt die vom Landtag erarbeitete Verfassung der geltenden Verfassung gegenübergestellt. Falls der Fürst einen Gegenvorschlag einreicht, erfolgen zwei Volksabstimmungen: in einer ersten werden der Verfassungsentwurf des Landtages, der Gegenvorschlag des Fürsten und die bestehende Verfassung einander gegenübergestellt. In der zweiten Volksabstimmung stehen sich die beiden Verfassungen gegenüber, welche in der ersten Abstimmung am meisten Stimmen erhalten haben. Am Ende des Verfahrens steht dem Fürsten kein Vetorecht mehr zu (so ausdrücklich Art. 111 Abs. 2 in fine nVF).

Das Verfahren kann folgendermassen qualifiziert werden: Es handelt sich um eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung auf eine Totalrevision der Verfassung; dabei ist als Begehren nur die Abschaffung der Erbmonarchie zulässig. Eine ähnliche Initiative findet sich in keiner anderen Verfassung Europas.

D. Abschaffung der Erbmonarchie nach geltendem Recht?

Nach der bisherigen Verfassung besteht kein *spezielles* Verfahren für die Abschaffung der Erbmonarchie; dies hätte im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung zu geschehen, wie sie in Art. 111 Abs. 2 LV geregelt ist²³⁷. Insbesondere ist für Verfassungsänderungen eine Sanktion des Fürsten notwendig; dieser kann m.a.W. sein Veto gegen jede Verfassungsänderung einlegen²³⁸.

Auch im *Verfassungsentwurf der Kommission* ist kein spezielles Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie vorgesehen. Nach diesem Entwurf wäre ebenfalls eine Sanktion des Fürsten nötig, die nicht nach Art. 9 VK durch eine Volksabstimmung ersetzt werden könnte, da es zur Veränderung der rechtlichen Stellung des Fürsten immer dessen Zustimmung braucht (Art. 9 Abs. 3 VK)²³⁹. Dabei stellt sich aber die Frage, welche Wirkung einer solchen Sanktionsverweigerung des Fürsten – die nach der geltenden Verfassung und nach dem Entwurf der Kommission möglich ist – zukommen würde.

Nach einem formalen Verständnis der liechtensteinischen Verfassung könnte eine entsprechende Verfassungsänderung nicht in Kraft treten (Art. 9 LV). Doch bezieht der Fürst seine Legitimation als Staatsoberhaupt allein aus der vom Volk genehmigten Verfassung, demnach aus dem Konsens unter den Bürgerinnen und Bürgern, die ihm diese Rolle in der Verfassung zuschreiben²⁴⁰. Ohne diesen Konsens verliert der Fürst aber seine Legitimation als Staatsoberhaupt. Es kommt hinzu, dass die Erbmonarchie auf diese Weise einen „Ewigkeitscharakter“ aufweist, d.h. auf verfassungsrechtlichem Weg ohne (freiwilligen) Verzicht durch das Fürstenhaus gar nicht verändert oder aufgehoben werden könnte. Eine solche Bindung der verfassungsgebundenen Gewalt ist einem rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungsstaat fremd. Die Ausübung des Vetorechts wirft demzufolge etliche Legitimationsprobleme auf.

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten stösst sich u.E. eine Sanktionsverweigerung des Fürsten zu einer Vorlage, die die Erbmonarchie abschaffen will, an Art. 3 ZP I der EMRK²⁴¹. Wenn der Fürst das Volk und/oder das Parlament in einer so zentralen Frage des Staatsaufbaus „überstimmen“ würde, wäre dies als schwerwiegender Eingriff in die politischen

Rechte, wie sie durch Art. 3 ZP I garantiert werden, einzustufen. Denn damit wird nicht nur der Kern der politischen Rechte, sondern auch die Volkssouveränität zentral berührt: Demokratie hat immer zum Ziel, die Herrschaftsausübung des Volkes auf den „Willen des Volkes“ zurückzuführen, d.h. an Werthaltungen und Meinungen eines grösstmöglichen Teiles der Gesellschaft zurückzubinden²⁴².

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Fürst mit dem Verzicht auf sein Vetorecht auf eine Befugnis verzichtet, deren Ausübung als demokratietheoretisch problematisch und zudem EMRK-widrig einzustufen wäre. Aus diesem Blickwinkel betrachtet *erscheint der Verzicht des Fürsten auf sein Vetorecht im Bereich der Abschaffung der Erbmonarchie als demokratischer Fortschritt*, weil er den Vorrang der Volkssouveränität ausdrücklich anerkennt.

E. Ein neues Volksrecht?

Die generelle Möglichkeit der Verfassungsänderung nach Art. 111 Abs. 2 LV wird durch ein spezifisches Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie nach Art. 112 nVF ergänzt.

Schon nach der alten Verfassung hätte aber die Abschaffung der Erbmonarchie durch eine Volksinitiative verlangt werden können. Diese Initiative wäre im Rahmen der generellen Verfassungsänderung nach Art. 111 Abs. 2 zulässig²⁴³ und viel einfacher durchzuführen gewesen als das Verfahren nach Art. 112 nVF: Der von 1500 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterzeichnete *ausformulierte* Initiativtext hätte durch Landtag und/oder Volk angenommen werden müssen. Allerdings – und dies ist der zentrale Punkt – hätte der Fürst nach dem Wortlaut der Verfassung sein absolutes Veto gegen die Vorlage einlegen können²⁴⁴.

Das bisher bestehende Volksinitiativrecht (Art. 111 Abs. 2/Art. 64 Abs. 4 LV) wird durch ein anderes Verfahren ersetzt, das einerseits umständlicher und komplizierter ist, indem ein „erfolgreicher“ Abschluss schwerer erreichbar sein dürfte, welches andererseits aber den Vorteil aufweist, dass am Ende des Verfahrens das Zustimmungserfordernis des Lan-

desfürsten entfällt. Art. 112 nVF *führt deshalb nur bedingt ein neues Volksrecht ein.*

F. Würdigung des Verfahrens nach Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF

1. Stärkung des demokratischen Elements

Die Erbmonarchie kann nach dem Wortlaut der geltenden Verfassung nicht ohne die Zustimmung des Fürsten abgeschafft werden. Die Zielrichtung des neuen Verfahrens auf Abschaffung der Erbmonarchie zeigt auf, dass die Erbmonarchie nur durch den Verfassungskonsens der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu legitimieren ist. Zerfällt dieser Konsens, ist nun die Einführung einer republikanischen Ordnung möglich. Demokratietheoretisch ist nur folgerichtig, dass in einer solchen Situation dem Fürsten kein Vetorecht mehr zusteht, um die bestehende Verfassungsordnung trotz fehlender Legitimation durch die Bürgerinnen und Bürger aufrechtzuerhalten. Insofern führt der Verzicht auf das Vetorecht zu einer Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung.

2. Kein Ersatz von Art. 112 LV

Mit der Einführung des spezifischen Verfahrens auf Abschaffung der Erbmonarchie (Art. 112 nVF) wird die vorher in Art. 112 LV begründete Kompetenz des Staatsgerichtshofes, bei Zweifeln über die Auslegung der Verfassung autoritativ zu entscheiden (Staatsgericht als Interpretationsgerichtshof), ersatzlos gestrichen.

Im Falle von Patt-Situationen und Blockaden zwischen der Regierung und dem Landtag, zum Beispiel bezüglich der Kompetenzordnung, kann nach dem nVF der Staatsgerichtshof nicht mehr angerufen werden²⁴⁵.

Zur Begründung der Einführung des Verfahrens zur Abschaffung der Erbmonarchie führt der Fürst in seinen Erläuterungen zu Art. 112 nVF folgendes aus: „Der neue Art. 112 soll dem Volk die Gelegenheit geben, die Abschaffung der Erbmonarchie zu erwirken. Somit besteht die Möglichkeit,

dass, im Falle einer Dauerblockade zwischen Fürst und Volk, der Dualismus von Fürst und Volk in der Verfassung durch rechtsstaatliche Mittel abgeschafft werden kann.“

Das neue Verfahren nach Art. 112 nVF kann aber die nach der geltenden Verfassung bestehende Kompetenz des Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof nicht ersetzen. Bei Auseinandersetzungen oder Patt-Situationen zwischen Fürst/Regierung und Landtag/Volk bleibt dem Volk nur noch die Möglichkeit, dies entweder zu tolerieren oder aber das Verfassungssystem grundlegend zu ändern und die Erbmonarchie abzuschaffen. Das Volk wird auf die fundamentale Wahl des „entweder-oder“ verwiesen. Zudem, und das erscheint noch wichtiger, verfügt der Landtag über kein diesbezügliches Initiativrecht mehr; das Recht zur Anhebung des Verfahrens auf Abschaffung der Erbmonarchie steht *nur* dem Volk zu. Darauf wird später noch einzugehen sein (vgl. hinten, Ziff. VIII F 3 b, S. 96 f.).

Die Verknüpfung des neuen Verfahrens auf Abschaffung der Erbmonarchie mit der Aufhebung der Funktion des Interpretationsgerichtshofs vermischt zwei Anliegen, die sachlich nicht zusammenhängen.

In der Schweiz erschiene ein solcher Vorschlag unter dem Prinzip der Einheit der Materie als problematisch. Das Volk soll über sachlich getrennte Anliegen auch separat entscheiden können. Es darf nicht durch einen „Lockvogel“ verleitet werden, eine andere Änderung in Kauf nehmen zu müssen²⁴⁶.

Hier kommt dazu, dass mit dem Vorschlag, Art. 112 LV ersatzlos zu streichen und die Neuregelung wiederum formell als Art. 112 LV zu beschliessen, fälschlicherweise ein enger inhaltlicher Zusammenhang suggeriert wird, was gegen das Gebot der Transparenz im Verfahren der Verfassungsreform verstösst.

3. Problematische Ausgestaltung des Verfahrens

Obwohl die Zielrichtung der neuen Initiative zu einer Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung führt, wirft die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens einige Probleme auf, die im Folgenden dargelegt werden sollen.

a) *Gegenvorschlagsrecht des Fürsten*

Das Gegenvorschlagsrecht des Fürsten unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt vom gängigen Gegenvorschlagsrechts des Parlaments zu Initiativen. Üblicherweise wird ein Gegenvorschlag bereits in der ersten Abstimmung neben der Initiative zur Abstimmung gebracht²⁴⁷. Nach dem Vorschlag des Fürsten ist dies anders: zuerst haben sich – je nach Interpretation von Art. 112 Abs. 2 nVF²⁴⁸ – die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in einer Volksabstimmung über die Abschaffung der Erbmonarchie auszusprechen; sofern die Initiative angenommen wird, hat das Parlament einen Verfassungsentwurf auf republikanischer Basis auszuarbeiten. Wenn nun der Fürst neben diesem Verfassungsentwurf des Landtages einen Gegenvorschlag zur Abstimmung bringt, so kann insofern eine Missachtung des geäußerten Volkswillens erblickt werden, als er wiederum die Beibehaltung der Erbmonarchie vorzuschlagen vermag. Denn der Fürst ist frei, wie er seinen Verfassungsentwurf ausgestalten will. Die Ausgestaltung des Gegenvorschlagsrechts des Fürsten erscheint also mit der Idee des Initiativrechts nur dann verträglich, wenn der Entwurf des Fürsten auf republikanischer Basis beruht.

In diesem Fall kann man sich allerdings fragen, mit welcher Legitimation der Fürst, nachdem die Abschaffung der Erbmonarchie vom Volk grundsätzlich beschlossen worden ist, in die Diskussion über die neue Ausgestaltung der Demokratie – in Konkurrenz zum demokratisch legitimierten Landtag – einzugreifen befugt sein soll.

b) *Verlust des parlamentarischen Initiativrechts*

Als problematisch erweist sich auch die Regelung, dass dem Parlament im Bereich der Abschaffung der Erbmonarchie das Initiativrecht entzogen wird (Art. 111 Abs. 2). Dieser Vorschlag trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass auch in einem Staat, in welchem dem Volk direktdemokratische Befugnisse zukommen, die legislative Funktion primär durch das Parlament wahrgenommen wird²⁴⁹. Der primäre Entscheidungsträger bleibt das durch Volkswahl bestellte Parlament, während den Volksrechten in erster Linie eine Legitimations-, Kontroll- und Oppositionsfunktion zu-

kommt²⁵⁰. Es erstaunt, dass das Parlament auf diese Weise zurückgestutzt werden soll. Aus demokratietheoretischer Sicht sollte ihm (wie den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen) das Initiativrecht für die Einleitung des Verfahrens zur Abschaffung der Erbmonarchie zustehen und das Recht, von sich aus eine Verfassung auf republikanischer Grundlage auszuarbeiten und diese dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

c) *Erschwerung der Abschaffung der Erbmonarchie*

Wenn der Fürst einen Gegenvorschlag unterbreitet, der in irgendeiner Form auf die Beibehaltung der Erbmonarchie abzielt, führt die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens dazu, dass die Annahme des republikanischen Verfassungsentwurfs des Parlaments erschwert wird. Denn das Abstimmungsverfahren sieht vor, dass im ersten Wahlgang alle drei Verfassungstexte zur Abstimmung gelangen. Jeder Stimmbürger hat zwei Stimmen, die er abgeben kann. Diejenige Vorlage, die am wenigsten Stimmen auf sich vereinigen kann, scheidet aus.

Der republikanische Entwurf des Landtages muss sich also gegen zwei Vorlagen, die eine duale Verfassungsordnung vorsehen, durchsetzen. Dabei hat aber jeder Stimmbürger zwei Stimmen. Währenddem die Gegner der Abschaffung der Erbmonarchie ihre Zweitstimme der anderen dualen Ordnung geben werden, stehen diejenigen, die die Erbmonarchie abschaffen wollen, vor einem Problem: Entweder verzichten sie auf ihre Zweitstimme oder sie geben sie einer der zwei anderen Vorlagen und unterstützen sie dadurch. Dies kann dazu führen, dass die „Abschaffungsvorlage“ ausscheidet, weil sie am wenigsten erst- und (vor allem) Zweitstimmen auf sich vereinigen kann – und dies obwohl sich die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im ersten Umgang für eine Abschaffung der Erbmonarchie ausgesprochen hat.

4. **Zusätzliche demokratische Legitimation für den Fürsten und die Erbmonarchie?**

Die *Person* des Landesfürsten kann durch das vorgeschlagene Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie nicht demokratisch legitimiert werden; dies könnte nur durch eine *Wahl* erreicht werden²⁵¹. Es stellt sich aber die Frage, ob dadurch eine demokratische Legitimation des Verfassungssystems des Fürstentums Liechtenstein, genauer eine Legitimation der institutionellen Ausgestaltung der Erbmonarchie, erreicht werden könnte. Erhält die Erbmonarchie eine permanente, zusätzliche Legitimation, indem die Bürgerinnen und Bürger kein Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie in Gang setzen, oder indem sie in einer Verfassungsabstimmung die Abschaffung ablehnen? Eine indirekte, demokratische Legitimationswirkung kann nur erreicht werden, wenn dem Volk ein faires Verfahren zusteht, in dem es seinen Willen klar und unverfälscht, nach einem offenen und diskursiven Meinungsbildungsprozess äussern kann. Diesbezüglich vermag der Vorschlag des Fürsten durch das spezifische, mehrstufige Verfahren nicht zu überzeugen. Zudem sind die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen ihres Initiativrechts schon nach der geltenden Verfassung befugt, die Abschaffung der Erbmonarchie zu fordern.

Im Resultat werden neu hohe Hürden für die Abschaffung errichtet; u.U. muss das Volk seinen entsprechenden Willen dreimal hintereinander zum Ausdruck bringen, was in demokratietheoretischer Sicht als geringe Achtung eines Volksentscheides angesehen werden kann und eine klare Privilegierung des status quo und seiner Anhänger bedeutet.

G. Ergebnis

Das vom Fürsten neu vorgeschlagene Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie kann *in keiner Weise* die vorher in Art. 112 LV verankerte und im Verfassungsentwurf des Fürsten ersatzlos gestrichene *Kompetenz des Staatsgerichtshofs als Interpretationsgerichtshof ersetzen*. Diese er-

satzlose Streichung führt zu einer Schwächung des demokratischen Elements in der Verfassung (dazu insb. hinten, Ziff. IX F 3, S. 107).

Die Frage, ob das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie das demokratische Element in der Verfassung stärkt oder schwächt, ist differenziert zu beantworten.

Einmal wird mit diesem Verfahren ein bisheriges Verfahren ersetzt; es handelt sich also *nur bedingt um eine neue Kompetenz des Volkes*. Schon bisher waren nämlich Volk und Landtag befugt, im Rahmen des ordentlichen Verfahrens zur Verfassungsänderung die Einführung einer republikanischen Ordnung zu verlangen. Diese Verfassungsänderung hätte aber vom Fürsten sanktioniert werden müssen. Mit dem neuen Verfahren verzichtet der Fürst darauf, bei der Einführung einer republikanischen Ordnung sein Veto einlegen zu können (Art. 111 Abs. 2 nVF). Dies führt an und für sich zu einer *Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung, haben doch diesbezüglich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das letzte Wort.

Mit der Einführung des neuen Verfahrens auf Abschaffung der Erbmonarchie würde aber der *Landtag in dem Sinne geschwächt*, als ihm das *Initiativrecht* für die Einführung einer republikanischen Ordnung *entzogen* würde. Dies stellt einen *Abbau des demokratischen Elements* in der Verfassung dar.

Weiter erscheint die Ausgestaltung des Verfahrens als problematisch: Es ist langwierig und umständlich; ein „erfolgreicher“ Abschluss des Verfahrens ist schwerer erreichbar als im bisherigen Verfahren der Verfassungsänderung. Es gliedert sich in fünf oder sechs Stufen, die durchlaufen werden müssen, bis der Übergang zur Republik beschlossen werden kann.

Das Gegenvorschlagsrecht des Fürsten missachtet den in der ersten Volksabstimmung²⁵² geäußerten Willen der Stimmbürgerschaft, eine Republik einführen zu wollen (jedenfalls wenn der Gegenvorschlag den Übergang zur Republik verhindern will). Das Abstimmungsverfahren mit Gegenvorschlagsrecht benachteiligt zudem die republikanische Vorlage, durch

die Kaskade von Volksabstimmungen und die Zuteilung von zwei Stimmen an die Stimmberechtigten.

Obwohl also der Verzicht des Fürsten auf sein Vetorecht an sich zu einer Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung führt, weisen die Mängel des konkreten Verfahrens und der Entzug des Initiativrechts des Landtags zur Einführung einer republikanischen Ordnung in eine entgegengesetzte Richtung. Jedenfalls kann das vom Fürsten vorgeschlagene Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie *nicht vorbehaltlos als Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung qualifiziert werden.*

IX. Der Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof

A. Verfassungsbestimmungen

Art. 112 LV

Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen und nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden können, so hat hierüber der Staatsgerichtshof zu entscheiden.

Art. 112 VK²⁵³

Wenn über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Meinungsverschiedenheiten zwischen obersten Organen Zweifel entstehen, so hat hierüber der Staatsgerichtshof zu entscheiden.

Art. 112 LV entfällt im nVF. An dessen Stelle ist eine andere Bestimmung getreten.

B. Die „Auslegung von Verfassungsbestimmungen“ nach der geltenden Verfassung

Der Staatsgerichtshof bildet im Fürstentum Lichtenstein das Verfassungsgericht; es ist mit ausserordentlich grossen Kompetenzen ausgestattet²⁵⁴. Nach Art. 112 LV hat der Staatsgerichtshof auch die Funktion eines Interpretationsgerichtshofes; er hat dann zu entscheiden, „[w]enn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel bestehen und nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtag beseitigt werden können“²⁵⁵. Näher geregelt wird das Verfahren in den Art. 29 und 39 Abs. 1 des geltenden Staatsgerichtshofgesetzes (StGHG)²⁵⁶. Der Staatsgerichtshof kann nur angerufen werden, wenn sich die Regierung und der Landtag in der strittigen Frage über die Auslegung der Verfassung nicht einigen können.

Die Bedeutung von Art. 112 LV im einzelnen ist in Liechtenstein umstritten²⁵⁷. Insbesondere zwei Fragen stehen im Zentrum der Auseinandersetzungen

zung: erstens die Bedeutung des Begriffs „Regierung“ in Art. 112 LV und zweitens die Frage des Streitgegenstandes im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nach Art. 112 LV.

Bei der ersten Frage besteht die Uneinigkeit darin, ob unter „Regierung“ neben dem Organ im engen Sinn auch der Landesfürst mit zu verstehen sei²⁵⁸. Es geht insbesondere darum, ob der Staatsgerichtshof auch bei Streitigkeiten zwischen dem Fürsten und dem Landtag über die Auslegung der Verfassung entscheiden kann. Währenddem einerseits die Ansicht vertreten wird, „Regierung“ nach Art. 112 LV schliesse den Fürsten mit ein, vertreten andere Autoren und der Landesfürst die gegenteilige Auffassung²⁵⁹.

Bei der zweiten umstrittenen Frage wird darüber diskutiert, ob ein Rechtsstreit in einem konkreten Fall oder eine abstrakte Rechtsfrage Streitgegenstand des Verfahrens nach 112 LV bildet²⁶⁰.

Zu beiden Fragen ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht Stellung zu nehmen.

C. Rechtsvergleichung

Im europäischen Vergleich erscheint eine Kompetenz eines Gerichtes, wie sie in Art. 112 LV/VK vorgesehen ist, nicht unüblich. Hinzuweisen ist insbesondere auf Art. 93 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG)²⁶¹ und Art. 234 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV)²⁶².

Art. 93 Abs. 1 GG: Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts

(1) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet:

1. über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind; (...)

Art. 234 EGV: Vorabentscheidung

Der Gerichtshof entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

- a) über die Auslegung dieses Vertrags,
- b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft und der EZB,
- c) über die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen, soweit diese Satzungen dies vorsehen. (...)

D. Verfassungsentwurf des Fürsten: ersatzlose Streichung

Nach dem Verfassungsentwurf des Fürsten wird die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs als Interpretationsgerichtshof ersatzlos gestrichen. Damit wäre die entsprechende Kompetenz nur noch in Art. 29 StGHG verankert²⁶³. Mit der ersatzlosen Streichung von Art. 112 LV wäre wohl das StGHG in dem Sinne zu revidieren, dass die Kompetenz des Staatsgerichtshofes als Interpretationsgerichtshof aufgehoben würde (Art. 113 LV)²⁶⁴.

E. Verfassungsentwurf der Kommission des Landtages

Nach dem Entwurf der Kommission (Art. 112 VK) verbleibt der Staatsgerichtshof Interpretationsgerichtshof. Der neu vorgeschlagene Text (in der Fassung vom 7. Dezember 1999) lautet folgendermassen: „Wenn über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Meinungsverschiedenheiten zwischen obersten Organen Zweifel entstehen, so hat hierüber der Staatsgerichtshof zu entscheiden.“

Dieser Text lehnt sich an Art. 112 LV an, beantwortet aber die beiden oben geschilderten strittigen Fragen: Die Wendung „zwischen der Regierung und dem Landtag“ nach Art. 112 LV wird im VK ersetzt durch die Formulierung „zwischen höchsten Organen“. *Unter diese „höchsten Organe“ fällt zweifellos auch der Fürst.* Nach dem Entwurf der Kommission kann somit der Staatsgerichtshof auch bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Fürst und Landtag über die Auslegung der Verfassung angerufen werden.

Auch bezüglich des Streitgegenstandes schafft die Formulierung im VK Klarheit: Nicht ein konkreter Fall, sondern *nur eine abstrakte Rechtsfrage* über die Auslegung der Verfassung kann Streitgegenstand bilden. Dies wird aus dem Wortlaut von Art. 112 VK deutlich, heisst es doch, dass die Meinungsverschiedenheit *Anlass*, die abstrakte Frage der Verfassungsauslegung *Gegenstand* des Verfahrens bildet.

Art. 112 VK ist demnach folgendermassen zu verstehen: Ausgangspunkt bildet eine Meinungsverschiedenheit zwischen höchsten Organen, über die Frage, wie die Verfassung auszulegen sei. Die Meinungsverschiedenheit kann sich z.B. auf die Frage beziehen, was unter einem „dringenden Fall“ in Art. 10 LV/VK (Notverordnungsrecht) oder unter „erheblichen Gründen“ in Art. 48 LV/VK (Auflösung des Landtages) zu verstehen sei. Dasjenige Organ, das den Staatsgerichtshof anruft, muss nach Art. 29 Abs. 2 StGHG genau umschreiben, worüber eine Auslegung verlangt wird. Der Staatsgerichtshof entscheidet, wie die Verfassung in diesem Punkt auszulegen ist; er beurteilt nicht den konkreten Streitfall. Dies bedeutet insbesondere, dass der Staatsgerichtshof in seinem Urteilsdispositiv nicht feststellen kann, eines der höchsten Organe habe die Verfassung verletzt. Er kann auch keine Anordnungen der höchsten Organe aufheben, sondern nur, aber immerhin allgemein verbindlich über die Auslegung der Verfassung im Rahmen der ihm vorgelegten Frage entscheiden.

Damit schliesst sich Art. 112 VK eng an Art. 111 Abs. 2 der Verfassung an, wo vorgesehen ist, dass die Verfassung im Verfahren der Verfassungsgebung geändert oder *erläutert* werden kann. Dabei steht der Begriff der „Erläuterung dieses Grundgesetzes“ der authentischen Interpretation desselben nahe (Art. 65 Abs. 1 LV/VK)²⁶⁵. Mit authentischer Interpretation wird in Liechtenstein eine spezifische Form der Rechtsetzung bezeichnet. Eine authentische Interpretation wird grundsätzlich auf der gleichen Normstufe und im gleichen Verfahren wie die zu interpretierende Norm erlassen. Der Unterschied zu einer normalen Gesetzes- oder Verfassungsänderung liegt darin, dass der Wortlaut des bestehenden Erlasses nicht abgeändert wird.

Zum Beispiel wurde der Begriff der „Landesangehörigen“ in der Verfassung durch eine authentische Interpretation so „umgedeutet“, dass nun sowohl Männer wie Frauen unter den Begriff „Landesangehörige“ fallen²⁶⁶.

Art. 111 Abs. 2 und Art. 65 Abs. 1 LV legen fest, dass die Verfassung nur im Verfahren der Verfassungsgebung allgemein verbindlich ausgelegt werden kann. Davon macht Art. 112 VK eine Ausnahme, indem er bestimmt, dass unter Umständen auch dem Staatsgerichtshof diese Befugnis

zusteht. Der Staatsgerichtshof ist dabei „im Unterschied zur gewissermaßen freien, jederzeit möglichen und keiner Begründung bedürftigen authentischen Interpretation durch den Verfassungsgeber, streng an die Vorgaben der Verfassung gebunden, kann nur über eingehend begründeten Antrag (Art. 29 Abs. 2 StGHG) durch einen Antragsberechtigten tätig werden und hat das Feststellungsurteil sorgfältig, kohärent und nachvollziehbar zu begründen“²⁶⁷.

F. Würdigung

1. Allgemein verbindliche Auslegung der Verfassung durch ein Gericht

Als Begründung für die ersatzlose Streichung von Art. 112 LV im nVF führt der Fürst an, es sei problematisch, wenn der Staatsgerichtshof „die Verfassung durch allgemein verbindliche Auslegung einfach weiterentwickelt“; damit übernehme das Gericht rechtsetzende Funktionen. Für die Rechtsetzung seien aber nur Fürst und Landtag bzw. das Volk zuständig.

Dass der Staatsgerichtshof nicht in einem konkreten Streitfall zwischen Fürst und Landtag über die Auslegung der Verfassung entscheidet, findet seine Rechtfertigung insbesondere in der speziellen Stellung des Staatsoberhauptes in einer dualen Verfassung. Die Person des Fürsten ist geheiligt und unverletzlich (Art. 7 LV), er kann dadurch nicht vor Gericht gezogen werden. So ist es dem Gericht verwehrt, festzustellen, der Fürst habe seine Kompetenzen überschritten und damit die Verfassung verletzt. Doch untersteht auch er der Verfassung; er ist an sie gebunden und darf sich nicht über sie hinwegsetzen. Um nun bei Patt-Situationen zwischen Fürst und Landtag trotzdem den Gerichtshof als dritte Gewalt über den Streit entscheiden zu lassen, ist Art. 112 VK so konzipiert, dass der Gerichtshof die umstrittene Auslegungsfrage nur allgemein verbindlich beantworten kann. Insoweit geht Art. 112 VK weniger weit als die Regelung in Art. 93 Ziff. 1 GG, nach dem das deutsche Bundesverfassungsgericht mit der Auslegungs-

frage auch entscheiden kann, ob eines der obersten Bundesorgane die Verfassung verletzt habe²⁶⁸.

Die dem Gericht vorgelegte Frage wird allerdings häufig einen engen Bezug zu einem konkreten Fall aufweisen; dies geht schon aus der Formulierung in Art. 112 VK „aus Anlass von Meinungsverschiedenheiten“ hervor. Der Staatsgerichtshof kann jederzeit angerufen werden: vor, während oder nach einem konkreten Fall, der Anlass für Zweifel über die Auslegung der Verfassung entstehen lässt. Obwohl Art. 112 VK keinen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz im Einzelfall leisten kann, kommt der allgemein verbindlichen Verfassungsauslegung durch den Staatsgerichtshof doch eine grosse Bedeutung zu, weil dessen Entscheide für alle Organe allgemein verbindlich sind.

Trotzdem wird das Gericht durch das Verfahren nach Art. 112 VK nicht ein legislatives Organ. Es gehört zur angestammten Funktion eines Verfassungsgerichts, Verfassungsnormen durch Konkretisierung näher zu bestimmen und weiterzuentwickeln. In der Regel geschieht dies aber durch die präjudizielle Kraft von Urteilen. Im Verfahren nach Art. 112 VK kann indessen kein konkreter Organstreit, sondern nur die abstrakte Frage der Auslegung der Verfassung entschieden werden. Damit stehen dem Staatsgerichtshof in diesem Bereich weniger weitreichende Kompetenzen zu als dem deutschen Bundesverfassungsgericht.

2. Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung

Nach Art. 112 VK entscheidet der Staatsgerichtshof bei Zweifeln über die Auslegung aus Anlass von Meinungsverschiedenheiten zwischen höchsten Organen; solche Meinungsverschiedenheiten können insbesondere bei verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsfragen bestehen²⁶⁹. Diese „obersten Verfassungsstreitigkeiten“ sollen durch den Staatsgerichtshof durch allgemein verbindliche Auslegung ausgeräumt werden können²⁷⁰. Damit wird der Staatsgerichtshof zum obersten rechtlichen Integrations- und Stabilitätsfaktor im dualen System, wirkt verfassungsstörenden Eigenentwicklungen entgegen, beseitigt mögliche Blockaden und sichert so das verfassungsmässige Weiterfunktionieren des staatlichen Apparats²⁷¹. Dies führt zu einer *Stärkung des demokratischen Elements* in der Verfassung.

Dabei wird die Bindung aller Staatsorgane an die Verfassung gestärkt; der Staatsgerichtshof kann seine Rolle als „Hüter der Verfassung“ umfassend ausüben. So wird verdeutlicht, dass auch der Fürst seine Legitimation als Staatsorgan ausschliesslich aus der Verfassung bezieht, er hat sich ebenfalls der Verfassung unterzuordnen. Volk, Landtag und Fürst können aber weiterhin jederzeit die Verfassung im Verfahren der Verfassungsgebung ändern.

In einem dualen Staatssystem, in dem die Staatsorgane so organisiert sind, dass ohne das Zusammenwirken von Fürst und Landtag das System blockiert ist, erscheint es besonders wichtig, dass ein Staatsgerichtshof als drittes Organ die Verfassung „durchsetzen“ kann; damit übernimmt die Verfassung eine wesentliche Stabilitätsfunktion im Staat.

3. Ergebnis

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die im Entwurf der *Kommission des Landtages* festgehaltene Kompetenz des Staatsgerichtshofs als Interpretationsgerichtshof zu einer *Stärkung des demokratischen Elements* führt, während durch die ersatzlose Streichung dieser Kompetenz im *Verfassungsentwurf des Fürsten* das *demokratische Element* in der Verfassung *geschwächt* wird.

X. Die Auswahl, Ernennung und Unabhängigkeit der Richter in den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses und der Landtagskommission

A. Die Rechtslage unter der geltenden liechtensteinischen Verfassung

Die spezifische Kombination monarchischer, repräsentativ-demokratischer und direktdemokratischer Elemente macht die liechtensteinische Staatsordnung in ihrer Art einzigartig in Europa. Herausragendes Merkmal ist – wie mehrfach hervorgehoben – *die vom Volk und Fürst gemeinsam ausgeübte Souveränität*²⁷². Ein – teilweise – vergleichbares System kennt in Europa – allerdings auf rein repräsentativer Basis – nur noch *Monaco*²⁷³.

Diese Besonderheiten betreffen indes in erster Linie Legislative, Exekutive und Verwaltung, während die Judikative ihrer Organisation und Funktion nach mit kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Modellen gut vergleichbar ist. Sie ist als separate und eigenständige Gewalt im Staat ausgestaltet: Dies macht schon Art. 33 Abs. 1 der geltenden liechtensteinischen Verfassung deutlich, der im Sinne eines grundrechtlichen Anspruchs²⁷⁴ gewährleistet, dass niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden darf und keine Ausnahmegerichte eingeführt werden dürfen.

Die geltende liechtensteinische Verfassung enthält Bestimmungen über die Bestellung der Staatsbeamten und der Richter. Da insbesondere der Verfassungsentwurf des Fürstenhauses eine „Gesamtlösung“ im Auge hat und beide Ernennungskompetenzen in einen staatspolitischen Zusammenhang stellt, soll nachstehend auch kurz die geltende Regelung der Beamtenernennung beschrieben werden.

1. Die Beamtenernennung in der geltenden liechtensteinischen Verfassung

Gemäss Art. 11 Satz 1 LV ernennt der Fürst die Staatsbeamten „unter Beobachtung der Bestimmungen dieser Verfassung“. Die Schaffung neuer ständiger Beamtenstellen bedarf der Zustimmung des Landtages (Art. 11 Satz 2 LV).

Dem Verfassungswortlaut zuwiderlaufend war es allerdings seit 1968 die Regierung, welche das Ernennungsrecht faktisch ausübte²⁷⁵. Dies führte in den frühen neunziger Jahren zu Differenzen zwischen dem Landesfürsten und der Regierung, weil der Fürst seine Ernennungskompetenz in Erinnerung rief und ausserdem Unklarheiten darüber bestanden, welche Staatsbedienstete unter Art. 11 Satz 1 LV fallen²⁷⁶. Seit 1993 stützt sich die Regierung deshalb bei der Beamtenernennung auf eine ausdrückliche Vollmacht des Fürsten, die jährlich erneuert wird²⁷⁷. Würde der Fürst die Ernennung selber vornehmen, müsste diese als hoheitlicher Akt, mittels welchem Rechtsfolgen bewirkt werden sollen, grundsätzlich vom Regierungschef gegengezeichnet werden (Art. 85 Satz 2 LV)²⁷⁸.

2. Die Bestellung der Richter in der geltenden liechtensteinischen Verfassung

Die Einsetzung der richterlichen Gewalt ist in der Landesverfassung ausführlicher und differenzierter geregelt als die Beamtenernennung. Art. 33 LV gewährleistet im Sinne eines grundrechtlichen Anspruchs das Recht auf den gesetzlich vorgesehenen Richter²⁷⁹. Art. 99 Abs. 1 LV legt sodann fest, dass die gesamte liechtensteinische Gerichtsbarkeit „im Auftrage des Landesfürsten durch verpflichtete Richter ausgeübt“ wird. Mit dieser Formulierung ist indes kein Recht des Landesfürsten auf eine Einflussnahme auf die Rechtsprechung verbunden²⁸⁰: Art. 99 Abs. 2 LV garantiert den Gerichten bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit die Unabhängigkeit „von aller Einwirkung durch die Regierung“. Man ist sich heute einig, dass im genannten Wortlaut nur ein Teilaspekt des gegenüber allen Staatsgewalten gleichermaßen geltenden *Verfassungsanspruchs auf richterliche Unabhängigkeit* zum Ausdruck kommt²⁸¹.

Die Rechtsprechung im Fürstentum Liechtenstein wird durch die *ordentliche Gerichtsbarkeit*, die *Verwaltungsbeschwerde-Instanz* und den *Staatsgerichtshof* wahrgenommen.

Die *ordentliche Gerichtsbarkeit* ist dreiteilig und wird gemäss Art. 101 Abs. 1 LV vom *fürstlichen Landgericht* (erste Instanz), vom *fürstlichen Obergericht* (zweite Instanz) und vom *fürstlichen Obersten Gerichtshof* (dritte Instanz) ausgeübt. Art. 101 Abs. 2 LV verweist für die weitere Organisation auf das Gesetz. Während Art. 102 Abs. 3 LV für die Bestellung der Mitglieder des Obergerichts und des Obersten Gerichtshofs eine *Ernennung durch den Landesfürsten* „*einvernehmlich mit dem Landtage über dessen Vorschlag*“ vorsieht, bestimmt § 2 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) gestützt auf Art. 101 Abs. 2 LV, dass der Landesfürst die Einzelrichter des Landgerichts „*über Vorschlag des Landtages*“ ernennt. Der Landtag übt das Vorschlagsrecht „in Form der geheimen Wahl mit absolutem Mehr“ aus (§ 2 Abs. 6 Satz 1 GOG)²⁸². Vollamtliche Richter des Landesgerichts (Landrichter) mit liechtensteinischer Staatsbürgerschaft werden in der Regel auf Lebenszeit ernannt, ausländische Landrichter auf vertraglich vereinbarte Dauer. Sämtliche anderen Zivil- und Strafrichter, also auch diejenigen des Obergerichts und des Obersten Gerichtshofs, werden dagegen für vier Jahre bestellt²⁸³. Ernennungen und Bestätigungen von Richtern durch den Landesfürsten gehören zu den Akten, die vom liechtensteinischen Regierungschef gegengezeichnet werden müssen (Art. 85 Satz 2 LV)²⁸⁴. Die Disziplinargewalt über die richterlichen Beamten des Landgerichts liegt beim Obergericht (Art. 103 Abs. 2 LV), diejenige über die Mitglieder des Obergerichts beim Obersten Gerichtshof (Art. 103 Abs. 3 LV).

„Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt“, überprüft die *Verwaltungsbeschwerde-Instanz* (nachstehend: VBI) auf Beschwerde hin „sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung“ (Art. 97 Abs. 1 LV). Der VBI ist somit die Verwaltungsrechtspflege anvertraut, wobei sich die Kontrolle nicht auf die gesamte Regierungstätigkeit, sondern nur auf diejenige, die sich „in Verwaltungsakten äussert“²⁸⁵, erstreckt. Die Überprüfungsbefugnis der VBI beschränkt sich auf individuell-konkrete Akte. Für die inhaltliche Kontrolle von Gesetzen und Verordnungen ist der Staatsgerichtshof zuständig; die VBI untersucht im Rahmen ihrer Überprüfung individuell-konkreter Regierungsakte einzig, ob generell-abstrakte Erlasse formell gültig zustande gekommen sind²⁸⁶.

Die Mitglieder der VBI geniessen zwar gemäss Art. 98 LV die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit²⁸⁷. Dennoch ist die VBI nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs kein Gericht, sondern wird als letztinstanzliches Rechtspflegeorgan in Verwaltungssachen den Verwaltungsbehörden

zugerechnet²⁸⁸. Der Vorsitzende der VBI und dessen Stellvertreter, die beide gebürtige Liechtensteiner sein müssen, werden „vom Landesfürsten über Vorschlag des Landtages“ ernannt, weitere vier Mitglieder und deren vier Stellvertreter wählt der Landtag (Art. 97 Abs. 1 LV). Bei diesen Ernennungen wirkt der Landesfürst nicht mit²⁸⁹. Die beiden Ernennungen durch den Fürsten müssen vom Regierungschef gegengezeichnet werden (Art. 85 Satz 2 LV)²⁹⁰. Die Amtsdauer der Mitglieder der VBI fällt mit jener des Landtages zusammen (Art. 97 Abs. 2 LV): Dies bedeutet, dass die VBI nicht nur nach Ablauf der normalen Mandatsperiode des Parlamentes, sondern ebenso nach jeder ausserordentlichen Auflösung, die u.a. auch der Fürst „aus erheblichen Gründen“ (Art. 48 Abs. 1 LV) herbeiführen kann, neu zu bestellen ist²⁹¹.

Die hauptsächliche Kompetenz des *Staatsgerichtshofs* liegt in der *Verfassungsgerichtsbarkeit* (Art. 104 LV). Er schützt die verfassungsmässigen Rechte (Art. 104 Abs. 1 LV) und prüft die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen (Art. 104 Abs. 2 LV). In seine Zuständigkeit fallen aber auch die Kontrolle der Gesetzesmässigkeit der Regierungsverordnungen (wozu die VBI nicht ermächtigt ist). Wichtig ist sodann die in Art. 112 verankerte Kompetenz zur Auslegung der Verfassung „auf Antrag der Regierung oder des Landtages“ (Art. 11 Ziff. 3 StGHG), wenn „über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen“ und diese „nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden können“ (Art. 112 LV)²⁹². Weiter beurteilt der Staatsgerichtshof u.a. auch als Verwaltungsgerichtshof (einzige Instanz) ihm gesetzlich zugewiesene Verwaltungsstreitigkeiten (Art. 104 Abs. 2 LV i.V.m. Art. 13 StGHG).

Der Staatsgerichtshof setzt sich aus dem Präsidenten und vier weiteren Mitgliedern zusammen. Der Präsident und die Mehrheit der anderen Richter müssen gebürtige Liechtensteiner sein. Alle fünf Richter werden vom Landtag gewählt, wobei die Wahl des Präsidenten „der landesfürstlichen Bestätigung“ unterliegt (Art. 105 LV). Die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs ist in Art. 106 LV und Art. 8 StGHG ausdrücklich gewährleistet; nach letzterer Bestimmung sind die Richter „nur der Verfassung und den Gesetzen unterworfen“. Ihre Amtsdauer beträgt fünf Jahre (Art. 4 Abs. 1 StGHG). Eine Amtsenthebung kann nur aus gesetzlich genannten Gründen durch den Staatsgerichtshof selber erfolgen (Art. 9 StGHG).

3. Die geltende Rechtslage im Überblick

Im von der geltenden Verfassung vorgesehenen Verfahren der Auswahl und Ernennung der Mitglieder der liechtensteinischen Rechtsprechungsorgane wird dem Landtag eine verhältnismässig starke Stellung eingeräumt. Damit unterscheidet sich die Verfassung von 1921 bewusst von ihrer Vorgängerin aus dem Jahr 1862, unter welcher der Landesfürst frei über die Ernennung und Entlassung von Richtern verfügen konnte²⁹³.

Der Landtag wählt und ernennt gewisse Richter (alle Mitglieder des Staatsgerichtshofs mit Ausnahme des Präsidenten) bzw. Mitglieder richterähnlicher Behörden (VBI mit Ausnahme des Vorsitzenden und dessen Stellvertreter) ohne Mitwirkung des Landesfürsten.

Bei der Bestellung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs, des Vorsitzenden der VBI und dessen Stellvertreter sowie bei allen Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Landgericht, Obergericht, Oberster Gerichtshof) wirkt der Fürst mit: Entweder unterliegt die Wahl durch den Landtag seiner Bestätigung (wie beim Präsidenten des Staatsgerichtshofs) oder er verfügt über das Ernennungsrecht (in allen übrigen Fällen). Bestätigungs- und Ernennungsrecht wirken zwar *konstitutiv*, d.h. ohne diese Akte kann die betreffende Position nicht besetzt werden²⁹⁴. Insofern verfügt der Fürst über ein eigentliches *Vetorecht* bei der Ernennung²⁹⁵. In all diesen Fällen liegt indes das *Vorschlagsrecht* beim Landtag²⁹⁶. Unabhängig von der exakten Formulierung bedeutet dies, dass der Fürst keine Personen ernennen kann, die nicht vom Landtag vorgeschlagen werden. Das Vorschlagsrecht des Landtages schränkt somit das fürstliche Ernennungsrecht ein²⁹⁷.

B. Die Revisionsvorschläge des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages

Nachstehend werden die wichtigsten, die Bestellung der Richter und Staatsbeamten betreffenden Revisionsvorschläge der Verfassungsentwürfe

des Fürstenhauses vom 2. Februar 2000 (nVF) und der Verfassungskommission des Landtages vom 29. Juni 1998 (VK) im Überblick dargestellt.

1. Die wichtigsten Revisionsvorschläge des Fürstenhauses

Kernpunkt der Revisionsvorschläge des Fürstenhauses ist der *Verzicht auf die Ernennung der Staatsbeamten im Austausch gegen ein umfassendes Vorschlagsrecht bei den Rechtspflegeorganen*. So soll der bisherige Art. 11 LV mit der in Satz 1 verankerten Kompetenz des Landesfürsten zur Ernennung der Staatsbeamten ersatzlos gestrichen werden. Damit würde das Ernennungsrecht automatisch in den alleinigen Kompetenzbereich der Regierung fallen, ist doch diese bereits heute gemäss Art. 78 Abs. 1 LV im Rahmen der Verfassung und der Gesetze zur Besorgung der gesamten Landesverwaltung zuständig. Der vom Fürstenhaus vorgeschlagene Art. 11 nVF sieht demgegenüber *neu folgendes Verfahren der Richterbestellung* vor:

a) *Im fürstlichen Ermessen liegende Auswahl (Art. 11 Abs. 3 nVF)*

Sind Richterstellen zu besetzen, so hat die Regierung dies dem Landesfürsten und dem Landtag bekanntzugeben.

Der Fürst hört ein *beratendes Gremium* an, worin alle im Landtag vertretenen *Parteien* sowie die *Regierung* einen Vertreter entsenden. Der Fürst kann *weitere Mitglieder* in dieses beratende Gremium berufen.

Die Beratungen und Entscheidungen des Gremiums werden *nicht veröffentlicht*.

Der Fürst ist an Vorschläge des Gremiums *nicht gebunden*.

b) *Mittels Volksentscheid überstimmbares Erfordernis der Zustimmung des Landtages (Art. 11 Abs. 4, Sätze 1 bis 3 nVF)*

Der Fürst schlägt dem Landtag seinen Kandidaten vor.

Stimmt der Landtag zu, folgt die Ernennung durch den Fürsten (vgl. Bst. d hiernach).

Verweigert der Landtag die Zustimmung, kommt es zu einer Volksentscheidung (vgl. Bst. c hiernach).

c) *Fürst und Landtag bindender Volksentscheid (Art. 11 Abs. 4, Sätze 3 bis 6 nVF)*

Können sich Fürst und Landtag innerhalb von sechs Monaten nicht auf den vom Fürsten oder einen vom Landtag vorgeschlagenen Kandidaten verständigen, so ist innerhalb 60 Tagen eine Volksabstimmung durchzuführen. Der Landtag kann einen eigenen Vorschlag machen, und das Volk (1000 Stimmbürger analog den Voraussetzungen des Gesetzesinitiativrechts von Art. 64 LV) kann seinerseits eigene Kandidaten einbringen.

d) *Ernennung des Richters durch den Fürsten (Art. 11 Abs. 4, Sätze 2 und 6 nVF)*

Der Landesfürst ernennt denjenigen Kandidaten, der entweder die Zustimmung des Landtages findet (vgl. Bst. b hiervor) oder in einer Volkswahl das absolute Mehr der gültig abgegebenen Stimmen erhält (Art. 66^{bis} LV) zum Richter.

Das vorstehende Verfahren soll gemäss Vorschlag des Fürstenhauses auf alle Richter der ordentlichen Gerichte, der VBI und des Staatsgerichtshofs Anwendung finden (Art. 11 Abs. 2 nVF). *Der Vorschlag soll laut Fürstenhaus eine Verpolitisierung der Rechtspflegeorgane verhindern*: Das Augenmerk richtet sich dabei vor allem auf die VBI und den Staatsgerichtshof, denn diesbezüglich herrsche in der Bevölkerung die Ansicht vor, diese beiden Instanzen seien „politische Gremien, welche in erster Linie die Mehrheitsverhältnisse im Landtag widerspiegeln“. Indem der Fürst auf sein *Vetorecht* bei der Ernennung der Richter verzichte, aber das *Vorschlagsrecht* erhalte, würde die richterliche Unabhängigkeit gestärkt²⁹⁸.

e) *Weitere vom Fürstenhaus vorgeschlagene Neuerungen*

Art. 11 Abs. 1 Satz 1 nVF

Der Landesfürst schützt das Recht und die Unabhängigkeit der Richter.

Art.11 Abs. 1 Satz 2 nVF und Art. 99 Abs. 1 nVF

Richterliche Entscheidungen in Urteilsform ergehen „im Namen von Fürst und Volk“ (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 nVF). Die gesamte Gerichtsbarkeit wird „im Namen des Fürsten und des Volkes“ ausgeübt (Art. 99 Abs. 1 nVF).

Art. 97 und 105 nVF

Die Anzahl der Mitglieder der VBI wird auf sieben (anstatt wie bisher sechs plus vier Stellvertreter) festgelegt (Art. 97 Abs. 1 nVF), diejenige des Staatsgerichtshofs von fünf auf sieben erhöht (Art. 105 nVF).

Die Amtsdauer der Mitglieder der VBI und des Staatsgerichtshofs wird neu auf sieben Jahre (anstatt wie bisher bis zur Auflösung des Landtages bei der VBI und fünf Jahre beim Staatsgerichtshof) festgelegt. Dabei wird eine Staffelung (jedes Jahr Ende der Amtsdauer eines Richters) vorgeschlagen (Art. 97 Abs. 2 nVF und Art. 105 nVF).

2. Die wichtigsten Revisionsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages

Die Vorschläge der Verfassungskommission des Landtages zur Auswahl und Bestellung der Staatsbeamten und Richter sehen nur eine punktuelle Modifikation der geltenden Verfassungsbestimmungen vor. Im Wesentlichen sollen diese beibehalten werden.

Das Recht zur Ernennung der Staatsbeamten soll weiterhin beim Fürsten verbleiben (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 VK). Die bereits heute praktizierte *Delegation* dieser Kompetenz an die Regierung soll nun in der Verfassung explizit für zulässig erklärt werden (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 VK).

Das für die Mitglieder der Rechtspflegeorgane geltende Auswahl- und Ernennungsverfahren soll gleich bleiben: Der neu vorgeschlagene Art. 99 Abs. 1 VK verankert die für alle Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit geltende Regelung, die sich hinsichtlich des Landgerichts bisher nur auf die Delegationsnorm von Art. 101 Abs. 2 LV stützen konnte, für das Obergericht und den Obersten Gerichtshof indes bereits in Art. 102 Abs. 3 LV festgelegt war, nun ausdrücklich im Verfassungstext: Demnach soll die gesamte „Zivil- und Strafgerichtsbarkeit“ durch verpflichtete Richter ausgeübt werden, „die vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag über dessen Vorschlag ernannt werden“. Die Zahl der Mitglieder der VBI soll neu auf neun anstatt zehn (nur noch drei Ersatzrichter) reduziert werden (Art. 97 Abs. 1 VK), während die Zahl der Richter des Staatsgerichtshofs auf neun (zusätzlich drei stellvertretende Richter) erhöht werden soll (Art. 105 Abs. 1

VK). Die Amtsdauer der Mitglieder der VBI und der Richter des Staatsgerichtshofs soll jeweils zwölf Jahre (anstatt bisher entsprechend der Dauer der Legislatur des Landtages bzw. fünf Jahre) betragen, wobei alle vier Jahre drei Mitglieder neu gewählt werden sollen. Eine Wiederwahl nach Ablauf der zwölf Jahre ist ausgeschlossen (Art. 97 Abs. 2 und Art. 105 Abs. 2 VK).

C. Völker- und verfassungsrechtliche Beurteilung

1. Rechtliche Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit

Die *richterliche Unabhängigkeit* als defensives Prinzip der „Nicht-Abhängigkeit“²⁹⁹ ist heute nicht nur *selbstverständlicher Bestandteil demokratischer Staatsordnungen*³⁰⁰, sondern auch *völkerrechtlich* verankert. Der für Liechtenstein verbindliche *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* vom 19. Dezember 1966 (nachstehend: *UNO-Pakt II*)³⁰¹ hält in Art. 14 Abs. 1 fest:

„Alle Menschen sind vor Gericht gleich. Jedermann hat Anspruch darauf, dass über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage oder seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird.“³⁰²

Massstäbe in Europa setzt diesbezüglich insbesondere Art. 6 der für Liechtenstein verbindlichen³⁰³ *Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* vom 4. November 1950 (EMRK)³⁰⁴. Art. 6 Abs. 1 EMRK statuiert das Recht jeder Person auf Beurteilung ihrer zivil- oder strafrechtlichen Streitigkeiten durch ein *unabhängiges und unparteiisches, gesetzlich vorgesehene Gericht*³⁰⁵.

a) Verbot von ad hoc-Gerichten

Verlangt wird zunächst, dass das Gericht auf Grund einer *gesetzlichen Regelung* eingesetzt ist, d.h. *keine ad hoc-Gerichte zur Durchführung spezifischer Prozesse oder zur Aburteilung bestimmter Personen errichtet werden*³⁰⁶. Diese institutionelle Schranke gegen fallweise errichtete Gerichte berührt die Frage der richterlichen Unabhängigkeit bereits sehr direkt: *Ad*

hoc-Gerichte können sich dem Einfluss anderer staatlicher Gewalten viel schwerer entziehen als permanent und im voraus eingesetzte Justizorgane, da selbst bei fehlender Missbrauchsabsicht die Ernennung der Richter, deren Finanzierung und deren Kompetenzen unter dem Eindruck einer konkreten Situation, die als besonders gravierend empfunden wird, stattfindet.

b) *Richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne*

Die richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne hat verschiedene Aspekte. EICHENBERGER unterscheidet fünf Teilgehalte³⁰⁷:

- Unabhängigkeit gegenüber den Beteiligten (*richterliche Unbeteiligtheit*);
- Unabhängigkeit gegenüber anderen Staatsgewalten (*richterliche Selbstständigkeit*);
- Unabhängigkeit gegenüber anderen Richterorganen (*richterliche Eigenständigkeit*);
- Unabhängigkeit gegenüber soziologischen Einflüssen (*richterliche Sozialfreiheit*);
- Unabhängigkeit gegenüber sachfremden Motivationen (*innere Unabhängigkeit*).

Während die richterliche Unbeteiligtheit, die richterliche Sozialfreiheit und die innere Unabhängigkeit in der Person des Richters liegende Aspekte betreffen³⁰⁸, geht es bei der richterlichen Selbstständigkeit und der richterlichen Eigenständigkeit um strukturell-organisatorische Belange. Im Rahmen der liechtensteinischen Verfassungsdiskussion interessiert insbesondere das Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten, d.h. die Auswirkungen der vorgesehenen Verfassungsänderungen auf die *richterliche Selbstständigkeit*. Der Grad dieser Selbstständigkeit manifestiert sich etwa in der *Regelung der Organisationsgewalt, der Richterbestellung, der finanziellen Dotierung der betreffenden Ämter, der Amtsdauer sowie der relativen Unabsetzbarkeit der Richter*³⁰⁹. Im Fall *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* hatte der EGMR Gelegenheit, die wichtigsten Prüfungskriterien der richterlichen Unabhängigkeit zusammenzufassen³¹⁰. Der Gerichtshof führte damals aus:

„In determining whether a body can be considered to be 'independent' ... notably of the executive and of the parties to the case ... , the Court has had

regard to the manner of appointment of its members and the duration of their term of office ... , the existence of guarantees against outside pressures ... and the question whether the body presents an appearance of independence³¹¹

Die richterliche Unabhängigkeit nach Art. 6 Abs. 1 EMRK setzt somit im Wesentlichen voraus, dass:

- die Richter gegenüber anderen Staatsgewalten, d.h. dem Parlament, der Regierung und der Verwaltung, *weisungsungebunden* sind³¹²;
- mittels einer *festen* Bestellung der Richter für eine bestimmte Zeit eine gewisse Stabilität des Amtes gewährleistet wird³¹³;
- die Richter nur *ausnahmsweise* und in einem *erschwertem Verfahren abberufen* werden können³¹⁴.

*Hingegen verlangt die richterliche Unabhängigkeit nach Art. 6 Abs. 1 EMRK gemäss herrschender Lehre und Praxis keine bestimmte Art der Bestellung*³¹⁵. Eine Wahl durch das *Parlament* kann mit Art. 6 Abs. 1 EMRK ebenso kompatibel sein³¹⁶ wie eine Bestellung durch die Regierung³¹⁷ oder eine Volkswahl³¹⁸. Dies bestätigte der EGMR im Fall *Sramek gegen Österreich*³¹⁹: Danach ist für die richterliche Tätigkeit immer nur die *Weisungsfreiheit gegenüber anderen Staatsorganen bei der Ausübung der Rechtsprechung*, (Verhinderung eines „Urteils in eigener Sache“), und *nicht das Auswahl- und Ernennungsverfahren* entscheidend³²⁰. Dieselbe Auffassung hatte der Gerichtshof schon im Fall *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* vertreten, als er die Ernennung des *Board of Visitors*, einer gefängnisinternen Überprüfungsinstanz, durch den britischen Innenminister als mit Art. 6 Abs. 1 EMRK vereinbar ansah:

„The Court does not consider that this establishes that the members are not independent of the executive: *to hold otherwise would mean that judges appointed by or on the advice of a Minister having responsibilities in the field of the administration of the courts were also not 'independent'*. Moreover, although it is true that the Home Office may issue Boards with guidelines as to the performance of their functions ... , *they are not subject to its instructions in their adjudicatory role.*“³²¹

c) *Anschein der richterlichen Unabhängigkeit*

Es ist heute unbestritten, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter vor allem auch vom Eindruck abhängt, der gegen aussen vermittelt wird. Das „äussere Erscheinungsbild“ ist wichtig, weil die Judikative das „Berufungsgremium des Einzelnen“ ist und dabei das Recht nicht zweckbezogen anwendet, wie es die anderen Staatsgewalten tun, sondern voraussetzungslos „nur Recht spricht“, d.h. dem Recht um des Rechtes willen Nachachtung verschafft³²².

Der EGMR misst deshalb dem Vertrauen der Bürger in die richterliche Unabhängigkeit einen eigenen Stellenwert zu³²³, wie er in den Fällen *Sramek gegen Österreich*³²⁴ und *Piersack gegen Belgien*³²⁵ zeigte. Berühmt geworden ist die Formulierung des Gerichtshofs, wonach „[j]ustice must not only be done, it must also be seen to be done“³²⁶.

2. Prüfung der Völkerrechtskonformität der Revisionsvorschläge

a) *Ausgangslage*

Bei der Prüfung der Völkerrechtskonformität der Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des liechtensteinischen Landtages steht die Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 EMRK (Garantie der richterlichen Unabhängigkeit in Zivil- und Strafsachen) im Vordergrund. Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II geht in dieser Hinsicht nicht weiter als Art. 6 Abs. 1 EMRK³²⁷. Da andere, für Liechtenstein geltende völkerrechtliche Verträge mit hinreichend konkreten Vorgaben im hier interessierenden Bereich nicht bestehen, wäre eine Kompatibilität der Verfassungsvorschläge mit der EMRK gleichbedeutend mit deren Völkerrechtskonformität.

Der Geltungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK erstreckt sich vom Wortlaut her zwar nur auf „civil rights and obligations“ sowie auf „criminal charges“, wozu nach der Rechtsprechung des EGMR u.U. aber auch *Verwaltungs- und sogar Verfassungsangelegenheiten* sowie Disziplinarverfahren gehören können³²⁸. Da sich die Abgrenzung im Einzelfall als höchst komplex erweist³²⁹, ist nachfolgend nicht weiter darauf einzugehen. Vielmehr sollen die Revisionsvorschläge im Justizbereich am strengeren Mass-

stab von Art. 6 Abs. 1 EMRK gemessen werden, was aufgrund der evolutiven und dynamischen Rechtsprechung des EGMR sinnvoll ist³³⁰.

b) *Verbot von ad hoc-Gerichten*

Die Revisionsvorschläge des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages sind – wie die geltende Landesverfassung – hinsichtlich des Verbotes von ad hoc-Gerichten unproblematisch: Beide Vorschläge schaffen die Verfassungsgrundlage für eine ordentliche Gerichtsbarkeit mit zum voraus festgelegter personeller Besetzung und Kompetenzzuweisung.

c) *Richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne*

Wie erwähnt verlangt Art. 6 Abs. 1 EMRK kein bestimmtes Verfahren der Richterbestellung (vgl. Ziff. 1 Bst. b hiervor). Entscheidend ist demgegenüber die *Weisungsungebundenheit* der Richter gegenüber anderen Staatsgewalten, d.h. dem Parlament, der Regierung und der Verwaltung, sowie gegenüber gesellschaftlichen Gruppierungen.

Was die *Weisungsungebundenheit* der Richter bzw. Mitglieder weiterer Rechspflegeorgane (VBI) betrifft, *erweisen sich sowohl der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses als auch derjenige der Verfassungskommission des Landtages als EMRK-kompatibel.* Im Fall *Campbell und Fell*³³¹ befand der EGMR, die richterliche Unabhängigkeit sei nicht gefährdet, wenn der britische Innenminister die Mitglieder des mit der Disziplinarjustiz in Gefängnissen befassten *Board of Visitors*, dem richterliche Qualität zukommt³³², ernennt³³³. Zu diesem Ergebnis kam er, obgleich die Amtsdauer der Mitglieder des *Board* nur gerade drei Jahre beträgt, die justiziellen Aufgaben nur einen kleinen Teil der Tätigkeit des *Board* ausmachen, der *Board* vorwiegend administrative Überwachungsfunktionen (*supervision*) wahrnimmt, wobei die oberste Verantwortung für die Gefängnisadministration beim ernennenden Innenministerium liegt³³⁴, und zudem für jedes einzelne Gefängnis ein eigener *Board* bestellt wird, was die Anfälligkeit für illegitime Druckversuche übergeordneter Exekutivorgane zweifellos erhöht.

*Art. 6 Abs. 1 EMRK lässt somit eine Richterbestellung durch den Fürsten ebenso zu wie ein vom Landtag beherrschtes Auswahl- und Ernennungsverfahren. Dies ist konsequent, denn richterliche Unabhängigkeit verlangt allein Entscheidungsfreiheit bei der Ausübung der Rechtsprechung, nicht jedoch eine hermetische Abschottung der Judikative gegenüber anderen Staatsgewalten, die sich weder erreichen liesse noch im Interesse einer demokratisch kontrollierten Machtteilung überhaupt wünschbar wäre³³⁵. Keine der Staatsgewalten, die in einem dem Gewaltenteilungsprinzip verpflichteten demokratischen Rechtsstaat an der personellen Besetzung der Judikative zwangsläufig mitwirken müssen, kann *a priori* für sich beanspruchen, die richterliche Unabhängigkeit besser als andere respektieren zu können: Ein qualitativer Vergleich zwischen dem auf Eigenverantwortlichkeit basierenden Einzelentscheid des Landesfürsten und einem Mehrheitsvotum des Landtages, dessen Mitglieder ebenfalls „einzig ihrem Eid und ihrer Überzeugung“ (Art. 57 Abs. 1 LV) verpflichtet sind, d.h. ohne Instruktionen stimmen, lässt sich nicht anstellen, weil überall dort, wo menschliche Willensfreiheit im Spiele ist, auch Abhängigkeiten entstehen können.*

Auf Grund der Rechtsprechung des EGMR ist klar, dass – wie schon die geltende Landesverfassung – weder der Verfassungsentwurf des Fürstenhauses noch derjenige der Verfassungskommission des Landtages Regelungen enthalten, die mit dem Verbot der Weisungsgebundenheit der Mitglieder der Rechtspflegeorgane gegenüber anderen Staatsgewalten oder gesellschaftlichen Gruppierungen kollidieren. Beide Entwürfe garantieren die richterliche Unabhängigkeit explizit und umfassend.

Auch die im ursprünglichen Entwurf des Fürstenhauses und im Entwurf der Verfassungskommission vorgesehene Urteilsverkündung *im Namen des Landesfürsten* (Art. 11 Abs. 1 und Art. 99 Abs. 1 aVF sowie Art. 99 Abs. 1 VK) ändert daran nichts: Bereits die geltende Verfassung enthält die Wendung „im Auftrage des Landesfürsten“ (Art. 99 Abs. 1 LV), ohne dass deswegen die richterliche Unabhängigkeit in Frage gestellt würde. Vielmehr soll damit der Landesfürst als Teil der souveränen Staatsgewalt explizit in die Rechtsprechung eingebunden werden. Der überarbeitete Entwurf des Fürstenhauses macht dies besonders deutlich, indem die Rechtsprechung „im Namen des Fürsten und des Volkes“ ausgeübt werden soll (Art. 99

Abs. 1 nVF) und Urteile „im Namen von Fürst und Volk“ ergehen müssten (Art. 11 Abs. 1 nVF).

Nicht empfehlenswert ist hingegen der erste Satz von Art. 11 Abs. 1 des Entwurfs des Fürstenhauses: „Der Landesfürst schützt das Recht und die Unabhängigkeit der Richter.“ Zum unabänderlichen Kern des Rechts- und Verfassungsstaates gehört es, dass die richterliche Unabhängigkeit der Rechtsprechungsorgane nicht von einer anderen Staatsgewalt, sondern allein durch die demokratisch beschlossene Grundordnung des Staates, d.h. die Verfassung, garantiert wird. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 nVF erweist sich demnach nicht nur als *überflüssig*, weil die liechtensteinische Landesverfassung, an die auch der Fürst gebunden ist und nach deren Vorgaben er die ihm zustehende Staatsgewalt ausübt (Art. 2 LV)³³⁶, den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit gewährleistet, sondern auch als *missverständlich*: Obwohl der Satz nicht zwingend im Sinne eines mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbaren fürstlichen „Protektionismus“ auszulegen ist und deshalb auch nicht *a priori* als Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK erscheint, sollte jede Zweideutigkeit einer Formulierung, die sich ohnehin als überflüssig erweist, vermieden werden.

Unter dem Aspekt der Weisungsungebundenheit unproblematisch erweisen sich die in den beiden Entwürfen vorgesehenen Bestimmungen zur Amtsdauer. Beide Entwürfe sehen diesbezüglich Verbesserungen gegenüber der geltenden Verfassung vor: Insbesondere soll die vom Gewaltenteilungsgrundsatz her störende Verknüpfung der Amtsdauer der VBI mit der Legislaturperiode des Landtages wegfallen. Damit wird die Erzwingung der Richterneubestellung mittels einer „sachfremden“ Auflösung des Landtages, die ein Missbrauchsrisiko beinhaltet, ausgeschlossen und die richterliche Unabhängigkeit gestärkt. Die beibehaltene vierjährige Amtsdauer für das Obergericht und den Obersten Gerichtshof und die verlängerten Amtsdauern für VBI und Staatsgerichtshof³³⁷ sind, wie die Fälle *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* und *Sramek gegen Österreich* zeigen, mit der EMRK vereinbar³³⁸.

Unproblematisch sind auch die *Regelungen zur vorzeitigen Amtsenthebung*, die im Rahmen der vorstehenden Verfassungsrevision nicht verändert werden sollen und die eine Amtsenthebung nur aus qualifizierten Gründen zu-

lassen³³⁹. Nicht zur Diskussion steht schliesslich die *Entlöhnung der Richter*, welche im übrigen unseres Wissens von keiner Seite als zu gering bezeichnet wird.

d) *Anschein der richterlichen Unabhängigkeit*

Hinsichtlich des von Art. 6 Abs. 1 EMRK ebenfalls verlangten *Eindrucks einer unabhängigen Justiz (Anschein der richterlichen Unabhängigkeit)* könnte der *Verfassungsentwurf des Fürstenhauses* zunächst gewisse Bedenken erwecken. Immerhin würde die Stellung des Landesfürsten bei der Richterbestellung massiv gestärkt, indem dieser sein bisheriges *Vetorecht*, mittels dem er Kandidaten nur „verhindern“ konnte, gegen ein *Vorschlagsrecht* eintauscht, das ihm eine aktive Auswahl der Kandidaten ermöglicht (Art. 11 Abs. 3 nVF). Damit bekäme der Fürst auch ein *Mitspracherecht bei Bestellungen, die bisher ausschliesslich dem Landtag vorbehalten waren* (so die Bestellung von acht Mitgliedern der VBI und vier der fünf Richter des Staatsgerichtshofs).

Trotz dieser Stärkung des monarchischen Elementes auf Kosten des Landtages ist das vom Fürstenhaus vorgeschlagene Richterbestellverfahren auch unter dem Aspekt des *externen Vertrauens in die Unabhängigkeit der Justiz* mit Art. 6 Abs. 1 EMRK vereinbar. In dieser Hinsicht nicht genügen würde ein bestimmtes Auswahl- und Ernennungsverfahren wohl nur dann, wenn eine Staatsgewalt die Richterbestellungen nicht nur vollständig dominierte, sondern selber auch noch wichtige Rechtsprechungsbefugnisse inne hätte³⁴⁰. Anders als etwa die angelsächsisch geprägten Staaten *Kanada*³⁴¹ oder *Australien*³⁴², wo die Richterbestellung (Auswahl und Ernennung) praktisch ausschliesslich der Exekutive überlassen bleibt, sieht der Entwurf des Fürstenhauses eine *zwingende Mitbeteiligung anderer Staatsgewalten (des Landtages und gegebenenfalls des Volkes)* vor, wobei mit dieser Mitbeteiligung direkt Einfluss auf das wichtige Auswahlverfahren genommen werden kann.

Ein Mangel an richterlicher Unabhängigkeit bzw. der äussere Eindruck eines solchen Mangels kann auch nicht auf Grund des dem Fürsten nach Art. 12 LV zustehenden Rechts „der Begnadigung, der Milderung und

*Umwandlung rechtskräftig zuerkannter Strafen und der Niederschlagung eingeleiteter Untersuchungen“ (Begnadigungs- und Niederschlagungsrecht) angenommen werden: Begnadigungsrechte sind Bestandteile vieler europäischer Rechtsordnungen³⁴³. Dies gilt allerdings nicht für das Niederschlagungsrecht (Abolitionsrecht), das in seiner Art einzigartig im europäischen Raum steht und als Relikt eines absolutistischen Staatsverständnisses erscheint³⁴⁴. Entscheidend für die Beurteilung der richterlichen Unabhängigkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK kann indes nur sein, ob der Fürst die Judikative in ihrer Rechtsprechungstätigkeit direkt oder indirekt zu beeinflussen und damit – drastisch formuliert – seine eigene Rechtsüberzeugung an die Stelle derjenigen der Justiz zu setzen vermag bzw. zumindest den Eindruck erweckt, die Justiz orientiere sich an seinen persönlichen Vorstellungen. Begnadigungs- wie Niederschlagungsrecht sind indes hoheitliche Eingriffsrechte, welche die eigentliche Rechtsprechungstätigkeit selber nicht beeinflussen, da sie bereits in einem Vorstadium (Niederschlagung einer Untersuchung) bzw. erst nach dem rechtskräftigen Abschluss eines Verfahrens (Begnadigung) ausgeübt werden³⁴⁵. *Diese Eingriffsrechte vermögen einen Eindruck, die liechtensteinischen Gerichte seien vom Fürsten abhängig, auch deshalb nicht zu begründen, weil sie als in der Verfassung verankerte Prerogative offen und klar an die Person des Landesfürsten und die durch ihn verkörperte Hoheitsgewalt gebunden sind und somit nicht mit der Tätigkeit der Judikative in Verbindung gebracht werden.* Damit wird allerdings nur die Zulässigkeit unter Art. 6 Abs. 1 EMRK bzw. Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II konstatiert: Insbesondere das *Niederschlagungsrecht* erweist sich unter dem Gesichtspunkt einer reibungslos funktionierenden Gewaltenteilung, welche Voraussetzung für die konsequente Verwirklichung des demokratischen Elementes ist, als Fremdkörper: *In Verbindung mit dem vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Ausbau der Kompetenzen des Landesfürsten bei der Richterbestellung (Vorschlagsrecht) und der ebenfalls gewünschten ersatzlosen Streichung der Verfassungsauslegungskompetenz des Staatsgerichtshofs (Art. 112 der geltenden Verfassung) trägt das Niederschlagungsrecht zu einer markanten Schwächung der Stellung der Judikative bei.**

e) *Ergebnis*

Zusammenfassend ist von der Vereinbarkeit der Vorschläge des Fürstenhauses zur Auswahl und Bestellung der Richter unter Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II auszugehen. Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind somit völkerrechtskonform. Dies gilt auch für die sich stärker an der bisherigen Landesverfassung orientierenden Vorschläge der Verfassungskommission des Landtages.

D. Richterliche Unabhängigkeit und Demokratie

1. Die richterliche Unabhängigkeit als demokratiestärkendes Element

*Eine unabhängige und kraftvolle Justiz wirkt demokratiestärkend. In dem sie für Rechtssicherheit im Einzelfall sorgt und damit sicherstellt, dass demokratisch getroffene Mehrheitsentscheide für alle gleichermassen gelten, stärkt sie die im Rahmen der Verfassungsordnung wahrgenommene Volkssouveränität. Eine unabhängige Justiz wirkt als Transmissionsriemen zwischen der Rechtsordnung als „geronnenem“ Ausdruck des demokratisch ermittelten politischen Willens des Souveräns und der einzelnen Person, deren Würde in jedem Fall zu respektieren ist und die selbst von einer Mehrheit niemals für bestimmte Zwecke instrumentalisiert werden darf³⁴⁶. Eine unabhängige Judikative ist unabdingbarer Bestandteil jeder demokratischen Staatsordnung³⁴⁷, weil sie Individuen und Minderheitsgruppierungen schützt, die ansonsten Gefahr laufen, im politischen Prozess marginalisiert zu werden³⁴⁸. Wesensmerkmal jeder demokratischen Gesellschaft ist deren *Fähigkeit zum Wandel*: Minderheiten der Gegenwart können zu künftigen Mehrheiten werden. Demokratie lässt sich deshalb nicht auf das Mehrheitsprinzip reduzieren, wie CAPPELLETTI zutreffend bemerkt:*

„Clearly, the notion of democracy cannot be reduced to a simple majoritarian idea. Democracy, as already stated, also means *participation*; and it means *tolerance* and *freedom*. A judiciary reasonably independent from majoritarian whims can contribute much to democracy ...“³⁴⁹.

2. Beurteilung der einzelnen Vorschläge unter dem Demokratieaspekt

Unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Revisionsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages denjenigen des Fürstenhauses vorzuziehen sind.

a) Art. 112 LV (*Verfassungsauslegungskompetenz des Staatsgerichtshofs*)

Wie unter Ziff. 1 hiervor ausführlich dargestellt wurde, ist eine starke Demokratie auch auf einen starken Rechtsstaat und damit eine möglichst unabhängige und starke Judikative angewiesen. Die Aufgabe einer unabhängigen Justiz in einer demokratischen Gesellschaft geht weit über die bloße Subsumption von Einzelfällen unter geltendes Recht hinaus. Im Rahmen der ihr obliegenden Rechtsprechung hat sie im gewaltenteiligen Staat eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber den anderen Staatsgewalten wahrzunehmen. Insofern erweist sich die vom Fürstenhaus beabsichtigte ersatzlose Streichung der in Art. 112 der geltenden Landesverfassung vorgesehenen Verfassungsauslegungskompetenz des Staatsgerichtshofs als höchst problematisch (vgl. dazu auch vorne, Ziff. IX, S. 101 ff.): Die vom Fürstenhaus vorgenommene undifferenzierte Gleichsetzung von Auslegung und Rechtsetzung³⁵⁰ ist nicht nur systematisch falsch. Verkannt wird auch, dass Recht und Demokratie keine statischen Strukturen sind, sondern stetiger Veränderung unterliegen, an deren Gestaltung alle Staatsgewalten aktiv mitwirken. Eine massvolle richterliche Rechtsfortbildung steht somit keineswegs im Widerspruch zur Demokratie, sondern stärkt diese vielmehr.

Wie problemlos sich eine kraftvolle, eigenständige Justiz mit einer starken Exekutive und der Volkssouveränität als oberstem Staatsprinzip vereinbaren lässt, zeigt das für die liechtensteinische Verfassungsdiskussion interessante Beispiel der stabilen amerikanischen Demokratie. Die Kontrollfunktion der Justiz gegenüber den anderen Staatsgewalten ist in den USA unbestritten³⁵¹. Der Staat als Ganzes und die ihn gestaltenden Organe haben sich innerhalb der Gesetze, letztlich der Verfassung, zu bewegen und zu entwickeln, wie dies auch Art. 2 der geltenden liechtensteinischen Landesverfassung festhält. Keine Staatsgewalt kann heute mehr eine unbegrenzte, niemandem gegenüber verantwortliche Machtstellung beanspruchen. Darüber hat die Justiz zu wachen, und genau darin liegt auch die Bedeutung von Art. 112 LV, der in seiner bisherigen Form erhalten bleiben sollte.

b) *Amtsdauer*

Auch bei der Regelung der Amtsdauer trägt der Entwurf der Verfassungskommission des Landtages den Anforderungen der Demokratie besser Rechnung als der Entwurf des Fürstenhauses: Eine zwölfjährige Amtsdauer mit Ausschluss des Wiederwahlrechts, wie sie die Verfassungskommission für die Richter des Staatsgerichtshofs und die Mitglieder der VBI vorsieht, stärkt die Position der betreffenden Magistraten, da sie – anders als nach den Vorschlägen des Fürstenhauses – nicht dem Druck einer Wiederwahl ausgesetzt sind, welche unter Umständen „zu einem Referendum über die Rechtsprechung wird“³⁵². Eine kürzere Amtsdauer mit Wiederwahl mag zunächst als Stärkung des Demokratieprinzips erscheinen, weil dem Wahlorgan ein Mitspracherecht eingeräumt wird. Dies erweist sich indes als Trugschluss, da es auch aus demokratischer Sicht nicht auf die Art der Richterbestellung, sondern einzig auf die Qualität der richterlichen Tätigkeit ankommt (vgl. Ziff. 1 hiavor). Eine möglichst grosse persönliche Unabhängigkeit der Richter vom jeweiligen Bestellorgan fördert zweifellos deren sachliche Unabhängigkeit bei der Rechtsfindung³⁵³. Fälle persönlichen oder beruflichen Versagens eines Richters lassen sich besser mittels eines gesetzlich geregelten Amtsenthebungsverfahrens als auf dem Wege einer indirekten Kontrolle durch das Bestellorgan (Beschränkung der Amtsdauer mit Wiederwahlmöglichkeit) lösen³⁵⁴.

c) *Richterbestellverfahren*

Auch was das Verfahren der Auswahl und Ernennung der Richter betrifft, so ist der Entwurf der Verfassungskommission, der an der bisher geltenden Regelung weitgehend festhalten will, stärker am demokratischen Prinzip ausgerichtet als der Entwurf des Fürstenhauses. Dieser verschafft dem Landesfürsten einen dominierenden Einfluss auf das Auswahlverfahren, weil – wie das Fürstenhaus betont – verhindert werden soll, dass die Richterbestellung zum parteipolitischen Zankapfel wird³⁵⁵. Übersehen wird dabei allerdings, dass auch der Fürst keineswegs a priori über den Parteien steht, wovon der Entwurf des Fürstenhauses auszugehen scheint, denn „auch der Landesfürst entscheidet politisch und ist zugleich Partei“³⁵⁶.

Zwar ist richtig, dass der Einfluss der Parteien auf die Richterbestellung ein potentiell Abhängigkeitsrisiko schafft³⁵⁷. Indes kommt den Parteien im demokratischen Staat eine Schlüsselfunktion bei der politischen Willensbildung zu. Um ihrer Aufgabe gerecht werden zu können, muss die Justiz mit den Abläufen der Landespolitik vertraut sein und deren Zielsetzungen kennen: Vollkommen apolitische Richterinnen und Richter laufen eher Gefahr, von politischen Kreisen manipuliert zu werden als politisch versierte Kolleginnen und Kollegen. Eine hermetische Abschottung der Justiz von der Politik ist somit konzeptionell falsch. Ausserdem führt sie auch nicht zu einer Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit: Wie KIENER zutreffend bemerkt, wäre „[d]ie Annahme, dass personelles Lobbying nur von den politischen Parteien betrieben wird“, naiv; „alle gesellschaftlichen Gruppierungen mit Einflusspotential betreiben Ämterpatronage, dies aber ungleich weniger transparent als die politischen Parteien.“³⁵⁸

Der Entwurf des Fürstenhauses will dem demokratisch gewählten Landtag das Vorschlagsrecht (Bestellung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Bestellung des Vorsitzenden und des Stellvertreters der VBI) bzw. das Wahlrecht (restliche Mitglieder der VBI, alle Richter des Staatsgerichtshofs) entziehen. Das in Art. 11 Abs. 1-5 nVF vorgeschlagene Bestellverfahren unter Einbezug des Volkes erweist sich indes keineswegs als Stärkung der Demokratie: Zunächst ist der nach festen Regeln ablaufende, von demokratisch legitimierten Volksvertretern bestimmte Auswahlprozess im Landtag wesentlich transparenter als eine vom Fürsten allein getroffene Vorentscheidung, bei welcher er sich ohne Begründung über die Empfehlungen des von ihm anzuhörenden beratenden Gremiums³⁵⁹ hinwegsetzen kann. Bei einer unüberbrückbaren Differenz zwischen Fürst und Landtag, welche gemäss Verfassungsentwurf des Fürstenhauses per Volksentscheid gelöst werden soll, käme es sodann zur Verpolitisierung der Richterbestellung, die das Fürstenhaus mit Blick auf das geltende Verfahren kritisiert: Anders als bei einer regelmässig vorgesehenen Volkswahl der Richter, wie sie in Schweizer Kantonen stattfindet, würde hier das Volk in einer spannungsgeladenen, emotional belasteten Situation zur Urne gerufen.

Demokratiepolitisch bedenklich ist ein weiterer Punkt: Während die Richterkandidaten bei einer routinemässigen Volkswahl von den Parteien portiert werden und sich die Staatsorgane nicht in den Entscheidungsprozess einmischen, stünden sich hier Landtag und Fürst in offener Opposition gegenüber. Die zur Kampfwahl stehenden Richter wären entweder die

Kandidaten des Fürsten oder aber des Landtages. Dass damit ein besonderes Risiko persönlicher Abhängigkeit heraufbeschworen würde, liegt auf der Hand. Von der Verpolitisierung betroffen wären zudem nicht nur die per Volksentscheid neu bestellten Richter, sondern die Justizorgane in corpore, die in der einen oder anderen Weise Stellung beziehen müssten und ihre Rechtsprechungsfunktion nicht mehr mit der erforderlichen Ruhe, sachlichen Ausgeglichenheit und persönlichen Distanz wahrnehmen könnten. Schliesslich erweist sich das vom Fürstenhaus vorgeschlagene Richterbestellverfahren im Falle einer fehlenden Übereinstimmung von Fürst und Landtag als reichlich kompliziert und zeitintensiv³⁶⁰. Längere Vakanzen in den Justizorganen sind aber der Rechtssicherheit abträglich.

d) Ergebnis

Das vom Fürstenhaus vorgeschlagene Richterbestellverfahren schwächt somit – nicht zuletzt wegen des kontraproduktiven Rückgriffs auf die Volkswahl in einer emotional aufgeladenen Blockadesituation – das demokratische Element in der liechtensteinischen Verfassung. Beträchtlich gestärkt wird hingegen der Einfluss des Fürsten und damit das monarchische Element.

Demgegenüber bringt der Entwurf der Verfassungskommission des Landtages eine Stärkung des demokratischen Elementes: Mit der vorgesehenen Verlängerung der Amtsdauer und dem Wiederwahlverbot für die Mitglieder der VBI und die Richter des Staatsgerichtshofs wird die richterliche Unabhängigkeit weiter gefestigt, womit die Justiz ihre in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrliche Kontrollfunktion gegenüber den anderen Staatsgewalten besser wahrnehmen kann.

Indes sei hier darauf hingewiesen, dass dem demokratischen Element mit anderen, das Spektrum der gesellschaftlichen Kräfte umfassender abdeckenden Bestellverfahren noch besser Rechnung getragen werden könnte als mit dem Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages. Möglich wäre z.B. ein qualifiziertes Mehr im Landtag, womit die demokratische Legitimität der gewählten Personen erhöht und das Risiko einer Verpolitisie-

zung der Wahl minimiert würde, weil parteiübergreifende Koalitionen erforderlich wären. Denkbar wäre sodann eine Mitwirkung der Teilverbände (z.B. mittels Gemeindevertreter). Eine Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Bestellung der höchsten Gerichte kennt Deutschland³⁶¹. Schliesslich könnte auch ein vollkommen eigenständiges, permanentes Wahlgremium für die Richterbestellung eingesetzt werden, wie das etwa in Spanien der Fall ist³⁶². Die erwähnten Varianten liessen sich auch in der einen oder anderen Weise kombinieren. Ihnen allen gemeinsam ist eine Verbreiterung der Legitimationsbasis, womit das demokratische Element gestärkt werden könnte.

Prof. René Rhinow

Anmerkungen

- ¹ Vgl. dazu etwa ARNO WASCHKUHN, *Demokratiethorien*, München/Wien 1998, 133 ff.; BERND GUGGENBERGER, *Stichwort Demokratie/Demokratiethorie*, in Dieter Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, München 1995, 36 ff.; MANFRED G. SCHMIDT, *Demokratiethorien*, 2. Aufl. Opladen 1997, 13 ff.; KARL DOEHRING, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. Heidelberg 2000, 135 ff.
- ² Es gibt heute kaum politische Systeme, die nicht für sich in Anspruch nehmen, demokratisch zu sein; auch die Volksdemokratien des Ostens nannten sich Demokratien. Vgl. dazu RICHARD BÄUMLIN, *Stichwort Demokratie*, in Roman Herzog (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, 3. Aufl. Stuttgart 1987, 458; DOEHRING (Anm. 1), 135f., 154 ff.
- ³ RENÉ A. RHINOW, *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie*, ZSR 1984 II, 145. Für einen kurzen ideengeschichtlichen Überblick vgl. BÄUMLIN (Anm. 2), 458 ff.; WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ, *Allgemeines Staatsrecht*, 2. Aufl. Basel/Genf/München 1999, 54 ff.
- ⁴ Ausführlich dazu JÖRG PAUL MÜLLER, *Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993, 20 ff.; vgl. RHINOW (Anm. 3), 250 ff.; HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 67 f.
- ⁵ JÖRG PAUL MÜLLER, *Der politische Mensch – menschliche Politik*, Basel/Genf/München 1999, 20 f.
- ⁶ MÜLLER, *Der politische Mensch* (Anm. 5), 21.
- ⁷ Einige Autoren betonen, dass es vor allem darum gehe, Repräsentanten *abwählen* zu können: nach Karl Popper besteht das zentrale Element der Demokratie darin, dass man „die politischen Handlungs- und Entscheidungsträger auf friedliche Weise durch kollektiven Wahlentscheid ablösen kann und die politischen Eliten diese ihre Abwahl auch akzeptieren.“ KARL POPPER, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, 7. Aufl. Tübingen 1992, 149 f., zit. nach WASCHKUHN (Anm. 1), 134 f.
- ⁸ Ausführlich zum Prinzip der Repräsentation vgl. MÜLLER, *Demokratische Gerechtigkeit* (Anm. 4), 155 ff.; DOEHRING (Anm. 1), 142 ff.; RHINOW (Anm. 3), 193 ff.; zum aktuellen Konzept der responsiven Repräsentation vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, „Responsive Government“: Verantwortung als Kommunikationsproblem, ZSR 1995 I, 3 ff.
- ⁹ RHINOW (Anm. 3), 172.
- ¹⁰ RHINOW (Anm. 3), 172.
- ¹¹ MÜLLER, *Der politische Mensch* (Anm. 5), 109.
- ¹² MÜLLER, *Der politische Mensch* (Anm. 5), 109 f.
- ¹³ RHINOW (Anm. 3), 208, vergleiche die ausführliche Darstellung und Würdigung der anderen Funktionen der Volksrechte, a.a.O., 201 ff.
- ¹⁴ Damit ist das wichtige Element der responsiveness angesprochen; vgl. dazu MÜLLER, *Responsive Government* (Anm. 8), 3 ff.; vgl. auch DERS., *Der politische Mensch* (Anm. 5), 54 ff.
- ¹⁵ RHINOW (Anm. 3), 145; PIERRE TSCHANNEN, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Basel/Frankfurt a.M. 1995, 15 f., Nr. 11 f.; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, *Droit constitutionnel suisse*, Bern 2000, Bd. 1, Rz. 567 f.; ANTONIO D’ATENA, *Das demokratische Prinzip im System der Verfassungsprinzipien*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 47/1999, 4 ff.
- ¹⁶ MÜLLER, *Demokratische Gerechtigkeit* (Anm. 4), 149.
- ¹⁷ MÜLLER, *Demokratische Gerechtigkeit* (Anm. 4), 152.

18 Vgl. dazu vorne, Ziff. II A 4, S. 11.

19 Für eine Übersicht über die Entstehungsgeschichte des Gewaltenteilungsbegriffes der Antike bis in die Neuzeit vgl. HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 175 ff.

20 MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit (Anm. 4), 167.

21 Ausführlich dazu MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit (Anm. 4), 168 ff.

22 JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, 183; ausführlich dazu DERS., Responsive government (Anm. 8), 5 ff.

23 Grundlegend dazu RICHARD BÄUMLIN, Die rechtsstaatliche Demokratie, Diss. Bern 1954. Zum Rechtsstaatsbegriff vgl. DERS., Stichwort Rechtsstaat, in Herzog (Anm. 2), 2806 ff.; ALFRED ALBRECHT, Stichwort Rechtsstaat, in Staatslexikon, 7. Aufl. Freiburg/Basel/Wien 1988, 738 ff.

24 TSCHANNEN (Anm. 15), 19, Nr. 18.

25 Auch dem Parlament kann dieses Recht zukommen; dabei spricht man von ausserordentlichem oder parlamentarischen Referendum, TSCHANNEN (Anm. 15), 19, Nr. 18.

26 HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 75.

27 HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 76.

28 TSCHANNEN (Anm. 15), 19, Nr. 19. Für eine ausführliche Kritik an Plebisziten vgl. MAX IMBODEN, Staatsformen, Politische Systeme, 2. Aufl. Basel/Stuttgart 1974, 39 ff.

29 Für Liechtenstein ist die EMRK am 8. September 1982 (LGBI. 1982/60), das ZP I zur EMRK am 14. November 1995 (LGBI. 1995/208) in Kraft getreten (zit. nach GERARD BATLINER, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Vaduz 1998, 30 f.).

30 Vgl. insbesondere Art. 3 der Satzung des Europarates und die Präambel zur EMRK. Ausführlich dazu HEINRICH KLEBES/DESPINA CHATZIVASSILIOU, Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et orientale au Conseil d'Europe, Revue Universelle des Droits de l'Homme (RUDH) 1996, 269 ff.

31 Ausführlich dazu hinten, Ziff. V A 3, S. 50.

32 Vgl. dazu KLEBES/CHATZIVASSILIOU (Anm. 30), 269 ff.

33 Zum grossen Stellenwert dieser Berichte vgl. KLEBES/CHATZIVASSILIOU (Anm. 30), 270 f.

34 ANTONIO PASTOR RIDRUEJO/GEORG RESS, Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Principauté de Monaco avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe vom 25. Juni 1999, Europaratsdokument AS/Bur/Monaco (1999) 1 rév. 2.

35 Zu den Anforderungen an Beitrittskandidaten zum Europarat vgl. den Text der „Déclaration de Vienne sur la réforme de la CEDH, les minorités nationales et le plan d'action contre le racisme“ vom 9. Oktober 1993, abgedruckt in RUDH 1993, 293 ff. Aufschlussreich für die Anforderungen des Europarates an eine demokratische Ordnung ist insb. Abs. 7: „L'adhésion présuppose que l'Etat candidat ait mis des institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique, soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. Les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester à nos yeux des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. L'engagement de signer la Convention européenne des droits de l'homme et d'accepter à brève échéance l'ensemble de ses dispositions de contrôle est également fondamental. Nous sommes résolus d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres.“

- 36 RIDRUEJO/RESS (Anm. 34) prüfen neben dieser Frage auch detailliert, ob Monaco ein souveräner Staat sei, ob er den rechtsstaatlichen Anforderungen genüge und insbesondere, ob er in der Lage wäre, die Grundrechte der EMRK wirkungsvoll zu garantieren.
- 37 Vgl. RIDRUEJO/RESS (Anm. 34), Ziff. 35 ff., 167 ff. Weiter wird insbesondere die zu restriktive Einräumung des Wahlrechts und die Ausgestaltung des Verordnungsrecht der Regierung kritisiert; vgl. Ziff. 63 ff.; 47 ff.
- 38 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, in Menschenrechte. Ihr Internationaler Schutz (Textsammlung), 4. Aufl. München 1998, 430 ff.
- 39 Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990, Nr. I 1; z.B. abgedruckt in Bruno Simma (Hrsg.), Menschenrechte – Ihr internationaler Schutz, 3. Aufl. München 1992, 448 ff.
- 40 Kommentar des Fürstenhauses zu Art. 1 Abs. 1 nVF, überarbeiteter Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, 2. Gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 2 nVF soll der Staatsverband „den innerhalb seiner Grenzen lebenden Menschen dazu dienen, in Freiheit und Frieden miteinander leben zu können“.
- 41 Gemäss Fürstenhaus bedingt das Recht der Menschen, im liechtensteinischen Staatsverband in „Freiheit und Frieden miteinander leben zu können“, die *Freiwilligkeit der Mitgliedschaft* und somit das Austrittsrecht der Gemeinden; Kommentar des Fürstenhauses zum überarbeiteten Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, I f.
- 42 Kommentierung des Fürstenhauses zu seinem ursprünglichen Verfassungsentwurf (Art. 1 Abs. 1 aVF).
- 43 Kommentar des Fürstenhauses zum überarbeiteten Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, II.
- 44 Kommentar des Fürstenhauses zum überarbeiteten Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, II.
- 45 *Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, Urteil vom 30.6.1995, I.C.J. Reports, 1995, 90 ff., 102, § 29, Text ebenfalls abgedruckt in ILM 34 (1995), 1583 ff., 1589.
- 46 Vgl. RIDRUEJO/RESS (Anm. 34), Rz. 23 und 163 (Unvereinbarkeit des Protektoratsmodelles mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker).
- 47 HANS-JOACHIM HEINTZE in Knut Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. München 1999, § 27, Rz. 5, unter Berufung auf DANIEL THÜRER, Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 34 (1995), 15.
- 48 HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 27, Rz. 8 und 20.
- 49 IAN BROWNLIE, The Rights of Peoples in Modern International Law, in James Crawford (Hrsg.), The Rights of Peoples, Oxford 1988, 6 f.
- 50 HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 28, Rz. 16.
- 51 HEINTZE in Ipsen, (Anm. 47), § 28, Rz. 16, unter Berufung auf YORAM DINSTEIN, Collective Human Rights of Peoples and Minorities, in International and Comparative Law Quarterly, Bd. 25, 1976, 103.
- 52 HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 27, Rz. 21; § 28, Rz. 17.
- 53 Vgl. dazu ausführlich DIETER FREY, Selbstbestimmungsrecht, Sezession und Gewaltverbot, in Seidl-Hohenveldern/Schrötter (Hrsg.), Vereinte Nationen, Menschenrechte und Sicherheitspolitik – Völkerrechtliche Fragen zu internationalen Konfliktbegrenzungen, Köln/Berlin/Bonn/München 1994, 31 ff., 37 ff. Vgl. auch HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 28, Rz. 5. Das Fehlen einer solchen Definition war denn auch in den vergangenen Jahrzehnten einer

der Haupteinwände gegen die Rechtsqualität des Selbstbestimmungsprinzips. So meinte etwa der frühere Richter am IGH, der Brite Sir GERALD FITZMAURICE: „[J]uridically, the notion of a legal right of self-determination is nonsense, for how can an as yet judicially non-existent entity be the possessor of a legal right“, GERALD FITZMAURICE, *The Future of Public International Law*, in *Annuaire de l'Institut de Droit International, Livre du Centenaire*, 1973, 233, Fn. 85. Damit wird allerdings verkannt, dass der Volksbegriff sich – wenn auch nicht in abstrakter Weise im voraus exakt normieren – im Anwendungsfall als unbestimmter Rechtsbegriff doch mit konkretem Inhalt füllen lässt, vgl. FREY (Anm. 53), 42 und HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 28, Rz. 5, ohne dass die damit verbundenen Abwägungen willkürlich und nicht nachvollziehbar sein müssten.

54 Liechtensteins Beitritt zum UNO-Pakt II erfolgte am 10. Dezember 1998, in Kraft trat er für das Fürstentum am 10. März 1999.

55 HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 28, Rz. 9.

56 HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 28, Rz. 5, 357 (Hervorhebung hinzugefügt). Ebenso eine mit dieser Thematik befasste Expertengruppe der UNESCO: UNESCO, *Rapport final de Paris*, abgedruckt in Georges B. Kutukdjian/Antonio Papisca (Hrsg.), *Rights of Peoples*, Padua 1991, 197 ff., 205, Nr. 22, Verweis bei FREY (Anm. 53), 44 f.

57 So der Spezialberichterstatte der UNO-Menschenrechtskommission, Aureliu CRISTESCU, *The Right to Self-Determination, Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments*, UNO-Dokument E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1, New York, 1981, 41, § 279, Verweis bei FREY (Anm. 53), 44.

58 UNESCO, *Rapport final de Paris* (Anm. 56), 197 ff., 205, Nr. 22, Verweis bei FREY (Anm. 53), 44 f.

59 Zit. nach FREY (Anm. 53), 45.

60 HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 28, Rz. 10.

61 Die *Minderheit* zeichnet sich durch *numerische Inferiorität* und eine *nicht-dominante Position* innerhalb des Staatsgefüges aus, wobei bei einer territorial starken Verbundenheit einer Gruppierung mit einem bestimmten Teilgebiet nicht das gesamte Staatsgebiet als Massstab dienen darf, weil sonst landesweit nur in etwa gleich starke Gruppierungen Volkscharakter beanspruchen könnten, was offensichtlich zu restriktiv wäre; vgl. FREY (Anm. 53), 45.

62 Dies ist möglich, wenn eine im Gesamtstaat minoritäre Gruppierung, die Volkscharakter aufweist, ein bestimmtes, territorial genau definiertes Gebiet des übergeordneten Verbandes bewohnt.

63 Punkt eins, Absatz zwei des *Gutachtens Nr. 2 der Schiedskommission* (BADINTER-Kommission) vom 11. Januar 1992, Text in *International Legal Materials* (ILM) 31 (1992), 1497 ff., 1498; auch abgedruckt in *European Journal of International Law* (EJIL) 3 (1992), 183 f., 184 und in CHRISTIANE SIMMLER, *Das uti possidetis-Prinzip*, Berlin 1999, 260. Nach BRÜHL-MOSER verneinte die Schiedskommission damit „einen Anspruch der Minderheiten, im Falle der Verletzung ihrer Rechte kollektiv sezedieren zu dürfen“, DENISE BRÜHL-MOSER, *Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz*, Basel/Frankfurt a.M. 1994, 206.

Selbst wenn man von der Volkseigenschaft der die einzelnen liechtensteinischen Gemeinden bewohnenden Bevölkerung ausgehen könnte (was, wie gesehen, zu verneinen ist), würde ein gegen den liechtensteinischen Staat in Anspruch genommenes *externes* Selbstbestimmungsrecht mit Sicherheit schon deshalb völkerrechtlich zurückgewiesen, weil die Staatengemeinschaft in ihrer Praxis und *opinio iuris*, wie sie gerade im erwähnten Gutachten Nr. 2 der BADINTER-Kommission (Anm. 63) Ausdruck findet, eine staatliche Neugliederung nur im

Rahmen der vom übergeordneten Gemeinwesen gezogenen Administrativgrenzen zulässt. Als solche werden allenfalls Grenzen von Gliedstaaten, nicht aber Kommunalgrenzen akzeptiert. Vgl. dazu die umfassende Arbeit von SIMMLER, (Anm. 63), insb. 283.

⁶⁴ HEINTZE in Ipsen (Anm. 47), § 29, Rz. 9; LUZIUS WILDHABER, Territorial Modifications and Breakups in Federal States, *Canadian Yearbook of International Law (CYBIL)* 33 (1995), 41 ff., 64; ANDRÉ BINETTE, Le droit des peuples: l'autodétermination dans le contexte canadien, *Canadian Yearbook of International Law (CYBIL)* 34 (1996), 215 ff., 227. Die beiden letztgenannten Autoren bejahen ein Sezessionsrecht auch für Situationen sonstiger Fremdbeherrschung, die mit schwersten Diskriminierungen im Bereich der Menschenrechte einhergeht. Diese Position stützt sich auf die von der UNO-Generalversammlung im Jahr 1970 verabschiedete *Friendly Relations*-Deklaration (GV-Resolution 2625 [XXV], Text abgedruckt in *International Legal Materials [ILM]*, Bd. 9, 1292 ff.). Allerdings machte sich Staatengemeinschaft diese Position bisher noch nicht zu eigen, wie gerade auch das aktuelle Beispiel *Tschetscheniens* zeigt.

⁶⁵ Vgl. dazu eingehend SIMMLER (Anm. 63), 114 ff., insb. 114 f. und 117. Eine Konsequenz dieses primär an der Bewahrung bestehender Staatsverbände ausgerichteten Verständnisses des externen Selbstbestimmungsrechts ist auch das Prinzip der Beibehaltung bestehender Grenzen (*uti possidetis iuris*).

⁶⁶ Kommentar des Fürstenhauses zum überarbeiteten Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, II.

⁶⁷ Vgl. dazu detailliert KLEBES/CHATZIVASSILIOU (Anm. 30), 269 ff., 275-277 sowie RIDRUEJO/RESS (Anm. 34), Rz. 98 ff.

⁶⁸ Kommentar des Fürstenhauses zum überarbeiteten Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, II.

⁶⁹ Keine Bindungswirkung hätte eine völkergewohnheitsrechtliche Norm nur gegenüber einem sogenannten *persistent objector*, d.h. einem sich der Entstehung der betreffenden Norm kontinuierlich widersetzenen Staat, vgl. dazu WOLF HEINTSCHEL VON HEINEGG in Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl. München 1999, § 16, Rz. 26. Der vom Fürstenhaus erwähnte, angeblich schon viele Jahre lang dauernde Einsatz zu Gunsten einer „anderen Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes“, Kommentar des Fürstenhauses zum überarbeiteten Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, II, reicht hierfür jedenfalls nicht aus: Zum einen ist eine konsequente *opinio iuris* des Fürstentums, sich durch das Selbstbestimmungsrecht in der gegenwärtigen völkerrechtlichen Ausgestaltung rechtlich nicht gebunden zu fühlen, weder in generell-abstrakter Weise (z.B. im Rahmen von Beratungen allgemeiner Texte in internationalen Gremien) noch hinsichtlich konkreter Fälle (z.B. Stellungnahme für ein Sezessionsrecht serbisch geprägter Gemeinden in Kroatien bzw. serbisch oder kroatischer Siedlungsgebiete in Bosnien-Herzegowina) auszumachen. Zum anderen stellt sich die Frage des *persistent objectors* gar nicht: Da ein allgemeines *Sezessionsrecht* lokaler Verbände völkerrechtlich gerade nicht anerkannt ist, müsste ein solches Recht erst geschaffen werden: Die zur Entstehung entsprechenden Völkergewohnheitsrechts erforderliche *allgemeine Übung (Staatenpraxis)* und *opinio iuris* könnte Liechtenstein indes nicht allein, sondern nur im Verbund mit zahlreichen anderen Staaten schaffen, vgl. dazu HEINTSCHEL VON HEINEGG, § 16, Rz. 2 ff.

⁷⁰ Dieses Ergebnis ist die Konsequenz des Mitspracherechts, das sich die Staatengemeinschaft bei der Geltendmachung des Selbstbestimmungsrechts vorbehält, da letzteres immer auch „Weltordnungsbelange“ betrifft, HEINTZE (Anm. 47), § 29, Rz. 5. Wie sehr auch kleinräumigste ethnische Konflikte die Sicherheit und Ordnung zahlreicher umliegender Staaten beeinträchtigen und zu grossen internationalen Tragödien werden können, zeigen beispielhaft die Kriege in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo.

- 71 Vgl. zum Interventionsverbot generell HORST FISCHER in Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. München 1999, § 59, Rz. 50 ff., insb. auch Rz. 51; zum Verbot der vorzeitigen Anerkennung eines gegen den Willen des übergeordneten Staatswesens sezedierenden Verbandes, HEINTZE (Anm. 47), § 29, Rz. 14 f.
- 72 WILDHABER, CYBIL 33 (1995) (Anm. 64), 55 f.
- 73 WILDHABER, CYBIL 33 (1995) (Anm. 64), 44 sowie 44-49 (mit Verweisen auf die USA, Kanada, die Bundesrepublik Deutschland, Indien, Brasilien, die Schweiz und Österreich); HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 171.
- 74 Vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl. Zürich 1998, Rz. 227 ff.; WILDHABER, CYBIL 33 (1995) (Anm. 64), 49 f.
- 75 Vellerat hat eine Fläche von gerade einmal 2,05 Km² und (gemäss Volkszählung 1990) nur 70 Einwohner, vgl. Botschaft des Bundesrates über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura, Bundesblatt 1995 III, 1434.
- 76 Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura, Bundesblatt 1995 III, 1434 ff., insb. 1438 f. Dieses Vorgehen entsprach auch der mehrheitlichen Auffassung der Lehre: vgl. dazu HEINRICH KOLLER, Gebietsveränderungen im Bundesstaat – Ansichten und Aussichten nach dem Laufental-Entscheid, in Festgabe für Alfred Rötheli zum 65. Geburtstag, Solothurn 1990, 173 ff., 176. Teilweise anderer Meinung sind LUZIUS WILDHABER, Ederswiler und Vellerat – zur Gebietsveränderung im Bundesstaat, in Kurt Eichenberger (Hrsg.), Recht als Prozess und Gefüge, FS für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, 343 ff. und DIETER PFIRTER, Bundesrechtliche Vorschriften für einen Kantonswechsel einzelner Gemeinden, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1989 I, 539 ff., nach welchen eine Zustimmung nur für Änderungen, die das eidgenössische Gleichgewicht ernsthaft tangieren, erforderlich ist.
- 77 Art. 53 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 lautet wie folgt:
- (1) Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone.
 - (2) Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen.
 - (3) Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone sowie der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses.
 - (4) Grenzbereinigungen können Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.
- 78 Der Zerfall der Tschechoslowakei in die Staaten Tschechien und Slowakei wurde per 1. Januar 1993 wirksam, nachdem die Regierungen beider Teilrepubliken die Auflösung des gemeinsamen Staatsverbandes beschlossen hatten, das slowakische Parlament die eigene Teilrepublik für souverän erklärt und das tschechoslowakische Bundesparlament ein Verfassungsgesetz über die Auflösung des gemeinsamen Staatsverbandes angenommen hatte, vgl. dazu WILDHABER, CYBIL 33 (1995) (Anm. 64), 72 f.; SIMMLER (Anm. 63), 255 f.
- 79 Vgl. dazu WOLFRAM HÖFLING, Liechtenstein und die europäische Menschenrechtskonvention, Archiv des Völkerrechts (AdV) 36 (1998), 140 ff., 152, bei Anm. 73.
- 80 So LUZIUS WILDHABER, Kommentierung des Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK, in GOLSONG/KARL/WILDHABER (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln/Berlin/Bonn 1986 3. Lieferung 1995 (nachstehend zit. als WILDHABER, IntKomm EMRK, ZP I, Art. 3), Rz. 60.
- 81 Alle zuvor genannten Bestimmungen legen sich nicht auf ein bestimmtes Demokratiemodell fest: Vgl. zu Art. 3 ZP I WILDHABER, IntKomm EMRK, ZP I, Art. 3, (Anm. 80), Rz. 1-3, 22 und 38 („Demokratie als Fundamentalwert“); zu Art. 25 Bst. a UNO-Pakt II MANFRED

- NOWAK, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, Kehl/Strassburg/Arlington, 1993, Art. 25, Rz. 12 sowie WALTER KÄLIN/GIORGIO MALINVERNI/MANFRED NOWAK, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl. Basel/Frankfurt a.M./Brüssel 1997, 225.
- 82 NOWAK (Anm. 81), Art. 25, Rz. 11.
- 83 MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 2. Aufl. Zürich 1999, 448 (Hervorhebung hinzugefügt).
- 84 KÄLIN/MALINVERNI/NOWAK (Anm. 81), 393 (Hervorhebung hinzugefügt).
- 85 Gemäss Art. 4 Abs. 2 Satz 2 nVF ist der Austritt einer oder mehrerer Gemeinden „gesetzlich oder jeweils von Fall zu Fall vertraglich zu regeln“. Angesichts des in Satz 1 vorbehaltlos formulierten kommunalen *Rechtsanspruchs* auf einen Austritt geht es in Satz 2 jedoch nicht um ein konstitutives Zustimmungserfordernis zu Gunsten des liechtensteinischen Staates, sondern einzig um die Regelung der konkreten Abwicklungsmodalitäten.
- 86 Vgl. den Kommentar des Fürstenhauses zu Art. 4 nVF, überarbeiteter Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, 3.
- 87 Auch die – natürlich jederzeit vorhandene – Möglichkeit der späteren Einfügung eines gesamtstaatlichen Zustimmungserfordernisses auf dem Wege der Verfassungsrevision vermag diesbezüglich keine Abhilfe zu schaffen, wäre doch ein solches Verfahren viel zu schwerfällig, um noch rechtzeitig vor einem kurzfristig ansetzbaren Plebiszit einer austrittswilligen Gemeinde greifen zu können.
- 88 Die Abstimmungsberechtigten erhielten eine zusätzliche Chance, mit den übrigen Gemeinden, den staatstragenden Organen sowie dem Volk des Fürstentums Liechtenstein in einen Dialog zu treten und sich nochmals vertieft mit allen Argumenten *pro* und *contra* auseinanderzusetzen. Allerdings wäre die Abhaltung einer zweiten Abstimmung nicht zwingend erforderlich, sondern stünde im ausschliesslichen Ermessen des Fürsten.
- 89 Vgl. vorne, Ziff. II A und B, S. 10 ff.
- 90 Kommentar des Fürstenhauses zu Art. 1 Abs. 1 aVF.
- 91 Kommentar des Fürstenhauses zu Art. 4 nVF, überarbeiteter Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, 3.
- 92 Dies ist schon aus dem Grund kaum möglich, weil die Nation im mittelalterlichen Herrschaftssystem keine Rolle spielte, waren doch die damaligen Verwaltungsstrukturen stark *personalisiert*, vgl. KNUT IPSEN in Knut Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. München 1999, § 2, Rz. 12.
- 93 Kommentar des Fürstenhauses zum überarbeiteten Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, II.
- 94 ATLE GRAHL-MADSEN/GÖRAN MELANDER/ROLF RING, Kommentierung des Art. 13 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* vom 10. Dezember 1948, in Asbjorn Ede/Gudmundur Alfredsson (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights*, Den Haag/Boston/London, 273 ff., insb. 274.
- 95 GRAHL-MADSEN/MELANDER/RING (Anm. 94), 274.
- 96 So auch JUAN CARILLO SALCEDO, *Human Rights*, *Universal Declaration* (1948), in Rolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 8, Amsterdam/New York/Oxford, 307.
- 97 Vgl. dazu NOWAK (Anm. 81), Art. 12, Rz. 14-19.
- 98 Dies folgt aus Art. 28 Abs. 1 LV, wonach *Landesangehörige*, d.h. Staatsbürger, das Recht zur freien Niederlassung auf dem ganzen Staatsgebiet haben: Dieses Recht beinhaltet natür-

lich auch das Negativrecht, sich *nicht* niederzulassen bzw. wegzuziehen. Für Ausländer muss *e contrario* dasselbe gelten: Dürfen sie sich nicht frei niederlassen, was unter Umständen bedeuten kann, dass ihnen jegliches Aufenthaltsrecht im Fürstentum verweigert wird, so muss es ihnen zwangsläufig freistehen, Liechtenstein zu verlassen.

⁹⁹ Für einen Gesamtüberblick über die langjährigen internationalen Anstrengungen zur Entwicklung eines Minimalkonsenses betreffend die Bürgerrechtsregelungen vgl. RUTH DONNER, *The Regulation of Nationality*, 2. Aufl. Irvington-on-Hudson (New York) 1994 und P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, 2. Aufl. Aalphen an den Rijn 1979.

¹⁰⁰ Solche Probleme entstanden beispielsweise, als die Sowjetunion 1925 ungefähr zwei Millionen Personen ausbürgerte, die das Bolschewistische Regime in den Jahren 1924 und 1925 bekämpft hatten, vgl. INETA ZIEMELE/GUNNAR G. SCHRAM, Kommentierung des Art. 15 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* vom 10. Dezember 1948, in Asbjorn Eide/Alfredsson, Gudmundur (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights*, Den Haag/Boston/London, 303.

¹⁰¹ Vgl. dazu ausführlich ZIEMELE/SCHRAM (Anm. 100), 297 ff.

¹⁰² Einen Überblick über die diesbezüglichen Anstrengungen gibt WEIS (Anm. 99), 162 ff.

¹⁰³ League of Nations Treaty Series (LNTS), Bd. 179, 89 ff., englischer Text abgedruckt in WEIS (Anm. 99), 257 ff. (Appendix 1) und in RICHARD PLENDER (Hrsg.), *Basic Documents on International Migration Law*, 2. Aufl. Den Haag/Boston/London 1997, 85 ff.

¹⁰⁴ Für eine namentliche Liste vgl. PLENDER (Anm. 103), 85.

¹⁰⁵ Vgl. für den Text und die namentliche Liste der Staaten, die das Protokoll bis zum 31. Januar 1997 ratifiziert haben, PLENDER (Anm. 103), 97 ff., insb. 97. Vgl. auch DONNER (Anm. 99), 47.

¹⁰⁶ United Nations Treaty Series, Bd. 989, 175 ff. Vgl. für den englischen Text PLENDER (Anm. 103), 123 ff. und WEIS (Anm. 99), 264 ff. (Appendix 4).

¹⁰⁷ „If the law of a Contracting State permits renunciation of nationality, such renunciation shall not result in loss of nationality unless the person concerned possesses or acquires another nationality.“ Vgl. für den Text PLENDER (Anm. 103), 125 und WEIS (Anm. 99), 266.

¹⁰⁸ CHRISTIAN GLORIA in Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl. München 1999, § 24, Rz. 29. Für einen namentlichen Nachweis der neunzehn Vertragsparteien per 31. Dezember 1997 vgl. PLENDER (Anm. 103), 123.

¹⁰⁹ European Treaty Series, Nr. 166. Der Text findet sich auch auf der Homepage des Europarats (<http://www.coe.fr/eng>). Für eine inhaltliche Kommentierung der Konvention vgl. ROLAND SCHÄRER, *The European Convention on Nationality*, German Yearbook of International Law (GYBIL) 40 (1997), 438 ff.

¹¹⁰ Vgl. zu dieser Bestimmung auch SCHÄRER (Anm. 109), 451.

¹¹¹ Vgl. den Nachweis bei ZIEMELE/SCHRAM (Anm. 100), 317, Fn. 62.

¹¹² Art. 91 des französischen Bürgerrechtsgesetzes aus dem Jahr 1973 bzw. Art. 22 des Belgischen Bürgerrechtskodex von 1984, vgl. die entsprechenden Nachweise bei DONNER (Anm. 99), 195 f.

¹¹³ SR 141.0. Vgl. auch HÄFELIN/HALLER (Anm. 74), Rz. 570.

¹¹⁴ Vgl. dazu die Ausführungen vorne, unter Ziff. III C 2, S. 29, Anm. 72-76.

¹¹⁵ In der Formulierung von Art. 4 der geltenden liechtensteinischen Landesverfassung schliesst das Erfordernis der gesetzlichen Regelung sowohl internationale Grenzänderungen als auch Bestandes- und Grenzänderungen auf Gemeindeebene ein. Die satzmässige Trennung dieser

beiden Konstellationen im überarbeiteten Entwurf des Fürstenhauses und die Nennung des Gesetzeserfordernisses nur im ersten, internationale Grenzänderungen betreffenden Satz macht demgegenüber klar, dass dieses für innerstaatliche Modifikationen nicht verlangt wird.

¹¹⁶ Die Charta trat am 1. September 1988 in Kraft. Die Ratifikation durch Liechtenstein erfolgte bereits am 11. Mai 1988. Zahlreiche weitere europäische Staaten – nicht aber die Schweiz – haben die Charta ebenfalls ratifiziert, vgl. die Liste im Schweizerischen Bundesblatt Nr. 9 vom 7. März 2000, 1156.

Für den Vertragstext der als Nr. 122 der ETS (European Treaty Series) registrierten Charta vgl. Council of Europe (Hrsg.), European Conventions and Agreements, Bd. V, (1983-1989), Strassburg 1990, 96 ff.

¹¹⁷ Einen detaillierten Einblick in die vom Europarat an Beitrittskandidaten gestellten Anforderungen betreffend *Lokalautonomie* geben KLEBES/CHATZIVASSILIOU (Anm. 30), 275-277. Vgl. auch RIDRUEJO/RESS (Anm. 34), Rz. 98 ff.

¹¹⁸ Das Gesetz- und das Verfassungsgebungsverfahren unterscheidet sich in Liechtenstein nicht grundsätzlich, sondern nur in quantitativer Hinsicht, z.B. höheren Unterschriftenzahlen für ein Referendum (Art. 66 Abs. 2) oder spezielle Regeln für den Landtagesbeschluss (Art. 111 Abs. 2 LV). Wo die Verfassung im Bereich der Gesetzgebung den Begriff „Gesetz“ verwendet, ist zumeist auch das Verfahren der Verfassungsgebung angesprochen. HILMAR HOCH, Verfassung und Gesetzgebung, in Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921, Vaduz 1994 (LPS Bd. 21), 205 f.

¹¹⁹ CHRISTINE WEBER, Das Gegenzeichnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Frankfurt a.M./Berlin/Bern/New York/Paris/Wien 1997, 158.

¹²⁰ Ausführlich zum Erfordernis der fürstlichen Sanktion WEBER (Anm. 119), 158 ff.

¹²¹ Vgl. dazu WEBER (Anm. 119), 159 f.

¹²² Vgl. WEBER (Anm. 119), 160; MICHAEL RITTER, Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein, LJZ 1991, 75.

¹²³ Allgemein zum Vetorecht von Staatsoberhäuptern KLAUS VON BEYME, Die parlamentarische Demokratie, 3. Aufl. Opladen/Wiesbaden 1999, 330 ff., mit einer tabellarischen Übersicht 332 ff.

¹²⁴ Vgl. dazu PETER FILZMAIER/FRITZ PLASSER, Die amerikanische Demokratie, Bern 1999, 80 ff.

¹²⁵ Art. 109 der belgischen Verfassung: Der König sanktioniert die Gesetze und fertigt sie aus. Art. 34 der luxemburgischen Verfassung: Le Grand-Duc sanctionne et promulgue les lois. Il fait connaître sa résolution dans les trois mois du vote de la Chambre.

¹²⁶ Vgl. für Belgien WEBER (Anm. 119), 92; für Luxemburg vgl. MICHAEL SCHROEN, Das politische System Luxemburgs, in Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Aufl. Opladen 1999, 390.

¹²⁷ Vgl. WICHARD WOYKE, Das politische System Belgiens, in Ismayr (Anm. 126), 367.

¹²⁸ Vgl. RIDRUEJO/RESS (Anm. 34); ARNO WASCHKUHN, Die politischen Systeme Andorras, Liechtensteins, Monacos, San Marinos und des Vatikans, in Ismayr (Anm. 126), 706 f.

¹²⁹ LGBl. 1982/60; LGBl. 1995/208 (zitiert aus BATLINER, Aktuelle Fragen [Anm. 29], 30 f.); zum „faktischen Verfassungsrang“ der EMRK in der liechtensteinischen Rechtsordnung vgl. BATLINER (Anm. 29), 31.

¹³⁰ Charta von Paris in SIMMA (Anm. 39), 501.

- 131 Charta von Paris in SIMMA (Anm. 39), 500.
- 132 Vgl. dazu DIETMAR WILLOWEIT, Verfassungsinterpretation im Kleinstaat: Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in Arno Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat (LPS Bd. 16), Vaduz 1993, 207.
- 133 Vgl. insb. die Präambel der Satzung des Europarats und den ersten Absatz der Präambel zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum.
- 134 Art. 3 ZP I zu EMRK: „Die Hohen Vertragsschliessenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Meinungsäusserung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“
- 135 Vgl. JOCHEN FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK-Kommentar), 2. Aufl. Kehl/Strassburg/Arlington 1996, 835 ff. Für eine aktuelle Übersicht über die Rechtsprechung der Strassburger Organe zu Art. 3 ZP I vgl. KURT HERNDL: The right to participate in elections – a genuine human right? Reflections on article 3 of protocol no. 1 to the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, in Wolfgang Benedek u.a. (Hrsg.), Development and developing international and european law (FS Konrad Ginther), Berlin/Bern/Brüssel/New York/Wien 1999, 557 ff.
- 136 Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgien vom 2. März 1987, Ser. A. Nr. 113, Ziff. 47; bestätigt in Matthews c. Grossbritannien vom 18. Februar 1999, EuGRZ 1999, 203, Ziff. 42.
- 137 VILLIGER (Anm. 83), 448.
- 138 DAVID HARRIS/MICHAEL O’BOYLE/CHRIS WARBRICK, Law of the European Convention on Human Rights, London/Dublin/Edinburgh 1995, 551.
- 139 Für Staaten mit mehreren Parlamentskammern stellt er folgende Bedingungen auf: Mindestens eine Kammer muss vom Volk in freien und geheimen Wahlen gewählt werden, weiter müssen die Mehrheit der Repräsentanten gewählt werden und zudem darf oder dürfen die Kammer(n), die nicht durch Wahl bestellt werden, keinen grösseren Einfluss haben als die in freier und geheimer Wahl bestellte Kammer. Concurring Opinion of Judge Pinheiro Farinha zu Mathieu-Mohin and Clerfayt c. Belgien vom 2. März 1987, Ser. A. Nr. 113, Ziff. 2 und 3.
- 140 FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), 836.
- 141 Matthews c. Grossbritannien vom 18. Februar 1999, EuGRZ 1999, 204, Ziff. 63: Der Gerichtshof muss überprüfen, „ob die Ausgestaltung des Wahlrechts das Wahlrecht nicht derart beschneidet, dass es seinen eigentlichen Wesensgehalt und seine Wirksamkeit verliert“.
- 142 Ebenso BATLINER (Anm. 29), 32 f.
- 143 Vgl. RIDRUEJO/RESS (Anm. 34).
- 144 RIDRUEJO/RESS (Anm. 34), Ziff. 57 ff., 15 f., Ziff. 167, 33.
- 145 RIDRUEJO/RESS (Anm. 34), Ziff. 167, 33.
- 146 Vgl. Art. 9 LV/nVF und Art. 65 Abs. 1 LV/nVF; vgl. weiter Art. 111 Abs. 2 nVF in fine.
- 147 Diese Frist war in den älteren Verfassungsentwürfen des Fürsten noch nicht enthalten.
- 148 Ausführlich dazu hinten, Ziff. VIII, S. 90.
- 149 Auch nach Art. I sec. 7 cl. 2 der amerikanischen Verfassung ist das Veto des Staatsoberhauptes (Präsident) mit einer qualifizierten Mehrheit überstimbar (sogenanntes overriding); in den USA braucht es dazu eine Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamentskammern. Vgl. FILZMAIER/PLASSER (Anm. 124), 81.
- 150 Zum Sachverhalt vgl. WEBER (Anm. 119), 159 f.

- 151 BEAT SCHELBERT, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Diss. Bern 1986, 91.
- 152 HALLER/ KÖLZ (Anm. 3), 117; vgl. DOEHRING (Anm. 1), 202; PETER SCHNEIDER, Stichwort Notstandsrecht, in Herzog (Anm. 2), 2253 ff.; SCHELBERT (Anm. 151), 146 ff. Zu der Definition des Notstandes nach Art. 15 EMRK vgl. etwa ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMAN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl. Bern 1999, 343 f.; VILLIGER, (Anm. 83), 462 f.; FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), 482, jeweils mit zahlreichen Hinweisen auf die Praxis der Strassburger Organe.
- 153 HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 117.
- 154 HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 117; auf die Gefahr, dass Notstandskompetenzen schon oft als Steigbügel zur Errichtung autokratischer Diktaturen gedient haben, weist REINHOLD ZIPPELIUS, Allgemeine Staatslehre, 13. Aufl. München 1999, 167 f. eindrücklich hin.
- 155 Eine solche gerichtliche Überprüfung ist in den USA und (noch weitergehend) in der Bundesrepublik Deutschland möglich, nicht aber in Frankreich oder der Schweiz. Für eine Darstellung und Würdigung vgl. DOEHRING (Anm. 1), 204 ff.
- 156 Art. 165 BV: Gesetzgebung bei Dringlichkeit
- (1) Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Es ist zu befristen.
- (2) Wird zu einem dringlich erklärten Bundesgesetz die Volksabstimmung verlangt, so tritt dieses ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.
- (3) Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das keine Verfassungsgrundlage hat, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird. Es ist zu befristen.
- (4) Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden.
- 157 Zur Abgrenzung zwischen Dringlichkeitsrecht und Notrecht vgl. SCHELBERT (Anm. 151), 13, 26 f., 156; JÖRG PAUL MÜLLER, Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts, in Staat und Politik Bd. 18, Bern 1977, 25 f.
- 158 Vgl. dazu AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (Anm. 15), Rz. 1441 ff.; GEORG MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Bern 2000, 257 f. und zu dem Dringlichkeitsrecht nach Art. 89bis der bisherigen Verfassung von 1874 ETIENNE GRISEL, Art. 89bis (Stand 1988), in Jean-François Aubert u.a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Loseblattsammlung, Zürich/Basel/Bern 1987 ff.
- 159 DOEHRING (Anm. 1), 204. Sehr subtil wird in der Bundesrepublik Deutschland der sog. äussere Notstand (Verteidigungsfall) geregelt, bezüglich des inneren Notstandes findet sich im GG keine geschlossene Regelung (a.a.O., 210 f.).
- 160 DOEHRING (Anm. 1), 204.
- 161 Vgl. HALLER/KÖLZ (Anm. 3), 120 f.
- 162 Art. 23 der dänischen Verfassung.
- 163 Vgl. DOEHRING (Anm. 1), 207 f.
- 164 VON BEYME (Anm. 123), 377.
- 165 Kritisch dazu etwa HOCH (Anm. 118), 222 f.; MARTIN BATLINER, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Freiburg 1993, 188 f.

- ¹⁶⁶ BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 39; ANDREAS SCHURTI, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss. St. Gallen 1989, 251 f.; WEBER (Anm. 119), 163 mit Hinweis auf Lehrmeinungen, die die Notrechtskompetenz der Regierung zuschreiben.
- ¹⁶⁷ THOMAS ALLGÄUER, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Diss. St. Gallen 1989, 64.
- ¹⁶⁸ ALLGÄUER (Anm. 167), 64.
- ¹⁶⁹ Vgl. die Nachweise bei WEBER (Anm. 119), 165.
- ¹⁷⁰ Vgl. dazu das Beispiel in WEBER (Anm. 119), 167, insb. Fn. 130 (mit Bezug auf die Thronrede des Fürsten im Jahre 1953); zum Beispiel der „EWR-Abstimmungskrise“ im Jahr 1992 vgl. BATLINER (Anm. 29), 54 f.
- ¹⁷¹ Dazu wird im Verfassungsentwurf der Kommission zumindest ausdrücklich festgehalten, dass Notverordnungen der Gegenzeichnung des Regierungschefs bedürfen. Nach der h.L. bedürfen Notverordnungen des Fürsten bereits nach der geltenden Verfassung einer Gegenzeichnung des Regierungschefs; vgl. dazu die Übersicht bei WEBER (Anm. 119), 238 f. und ihre differenzierte Stellungnahme 249.
- ¹⁷² Unter gewissen Voraussetzungen darf im Falle eines Notstandes von der Konvention abgewichen werden. Davon ausgenommen sind die notstandsfesten Garantien der EMRK, nämlich das Recht auf Leben, das Verbot der Folter und unmenschlichen Behandlung, das Verbot der Sklaverei und die Regel „nulla poena sine lege“ (Art. 15 Abs. 2 EMRK); vgl. dazu FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), 482 ff., insb. 484 (mit Hinweisen auf die umfangreiche Rechtsprechung der Strassburger Organe).
- ¹⁷³ Vgl. dazu vorne, Ziff. V B 3 b, S. 60.
- ¹⁷⁴ Vgl. dazu etwa MÜLLER, Grundrechte (Anm. 22), 361 ff.
- ¹⁷⁵ TSCHANNEN (Anm. 15), 19, Nr. 18 f.
- ¹⁷⁶ Nach Art. 10 VK müssen Notverordnungen innert vier Wochen durch den Landtag oder den Landesausschuss genehmigt werden; nach dem Entwurf des Fürsten beträgt die Frist für eine Zustimmung sechs Monate (Art. 10 nVF).
- ¹⁷⁷ Vgl. dazu vorne, Ziff. V B 3 a, S. 60.
- ¹⁷⁸ Zu den zwei Beispielen vgl. WEBER (Anm. 119), 248 f., insb. Fn. 200.
- ¹⁷⁹ WEBER (Anm. 119), 248 f.
- ¹⁸⁰ DOEHRING (Anm. 1), 210.
- ¹⁸¹ Die Frage der Bedeutung von Art. 112 LV ist in Liechtenstein äusserst umstritten; ausführlich dazu hinten, Ziff. IX, S. 101 ff.
- ¹⁸² Vgl. DOEHRING (Anm. 1), 204 ff, insb. 211.
- ¹⁸³ Ausführlich zur Wirkung von Art. 112 VK hinten, Ziff. IX E, S. 103 f.
- ¹⁸⁴ Vgl. das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993, SR 111.0.
- ¹⁸⁵ ANDREAS KLEY, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (LPS Bd. 23), Vaduz 1998, 41 f.
- ¹⁸⁶ KLEY (Anm. 185), 41. Anders WEBER (Anm. 119), 265 ff. (mit Literaturhinweisen).
- ¹⁸⁷ Ausführlich dazu KARL KOHLEGGGER, Die Justiz des Fürstentums Liechtenstein und der Republik Österreich in einer Beziehung besonderer Art, in Klaus Hoffmann u.a. (Hrsg.), Ambiente eines Juristenlebens, FS Otto Oberhammer, Wien 1999, 53 ff.
- ¹⁸⁸ KLEY (Anm. 185), 42 mit Hinweisen auf die Literatur.

189 Vgl. KLEY (Anm. 185), 42; ausführlich zum Hausrecht und insbesondere dem Erfordernis
der Gegenzeichnung WEBER (Anm. 119), 265 ff.

190 Vgl. zum Streit von 1993 über die Änderung der Hausgesetze KOHLEGGGER (Anm. 187), 54
ff.

191 VON BEYME (Anm. 123), 277, 481.

192 HERZOG (Anm. 2), 2428f.

193 WILHEM HENKE, Stichwort Parlament, Parlamentarismus, in Herzog (Anm. 2), 2426.

194 VON BEYME (Anm. 123), 385 ff.

195 Einen guten Überblick zum Misstrauensvotum in verschiedenen Staaten bietet VON BEYME
(Anm. 123), 277 ff., 481 ff.

196 Vgl. dazu ALLGÄUER (Anm. 167), 275 ff.; WALTER KIEBER, Regierung, Regierungschef,
Landesverwaltung, in Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921 (LPS
Bd. 21), 317; BATLINER (Anm. 29), 36 ff.

197 BATLINER (Anm. 29), 38; ARNO WASCHKUHN, Politisches System Liechtensteins: Konti-
nuität und Wandel (LPS Bd. 18), Vaduz 1994, 124, Fn. 124.

198 Die Sperrminorität liegt bei nur 9 Parlamentsmitgliedern; vgl. ALLGÄUER (Anm. 167), 286
f.

199 Dies ist in der Lehre teilweise umstritten, WEBER (Anm. 119), 309 ff.; BATLINER
(Anm. 29), 37.

200 Zum Institut des Misstrauensantrag vgl. VON BEYME (Anm. 123), 481 ff.

201 Art. 79 Abs. 7 aVF: Wenn die Regierung das Vertrauen des Landtages verliert, kann dieser
beim Landesfürsten die Amtsenthebung der Regierung beantragen. Der Landesfürst kann in
einem solchen Falle, sofern der Landtag zugleich eine neue Regierung vorschlägt, anstelle
der alten Regierung die neue Regierung ernennen oder aber den Landtag auflösen (Art. 48).
Im Falle der Landtagsauflösung kann der Landesfürst die alte Regierung bis zur Ernennung
der neuen Regierung mit der vorläufigen Weiterführung der Geschäfte betrauen.
Art. 79 Abs. 8 aVF: Wenn die Regierung das Vertrauen des Landesfürsten verliert, kann
dieser die Regierung des Amtes entheben. Der Landesfürst kann in einem solchen Falle, so-
fern der Landtag zugleich eine neue Regierung vorschlägt, anstelle der alten Regierung die
neue Regierung ernennen oder aber den Landtag auflösen (Art. 48). Im Falle der Landtags-
auflösung kann der Landesfürst die alte Regierung bis zur Ernennung der neuen Regierung
mit der vorläufigen Weiterführung der Geschäfte betrauen.

202 Eine gute Darstellung findet sich bei WEBER (Anm. 119), 309 ff.; vgl. weiter ALLGÄUER
(Anm. 167), 82 mit Literaturhinweisen; KIEBER (Anm. 196), 317; Erster Bericht der Verfas-
sungskommission des Landtages vom 31. 10. 1996 (zitiert nach BATLINER [Anm. 29], 36 f.,
der dieses Recht des Fürsten bestreitet).

203 Dabei würde nur die Kontrolle durch den Landesausschuss bestehen bleiben.

204 Für eine Übersicht über die Stellung der Staatsoberhäupter in Westeuropa vgl. ISMAYR
(Anm. 126), 16 ff.; VON BEYME (Anm. 123), 332 ff. Vgl. weiter HERZOG (Anm. 2), 3436 ff.

205 Vgl. dazu UDO KEMPF, Das politische System Frankreichs, in Ismayr (Anm. 126), 292 ff.

206 Zum Sachverhalt vgl. BATLINER (Anm. 29), 54.

207 Vgl. vorne, Ziff. II, S. 10 ff.

208 Ausführlich zum Problem Macht und Machtmissbrauch MÜLLER, Demokratische Gerech-
tigkeit, (Anm. 4), 94 ff.

209 HERZOG (Anm. 2), 3441.

- 210 Vgl. dazu WEBER (Anm. 119), 174 f.; GERARD BATLINER, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, in Ders. (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921 (LPS Bd. 21), Vaduz 1994, 47, Fn. 73; DERS., Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments (LPS Bd. 9), Vaduz 1981, 172 f., Fn. 314; ALLGÄUER (Anm. 167), 62.
- 211 Vgl. dazu VON BEYME (Anm. 123), 385 ff., insb. 389 f.
- 212 Vgl. dazu WEBER (Anm. 119), 174 f., Fn. 154 (mit Hinweisen auf andere Fälle der Landtagsauflösung durch den Fürsten und Hinweisen auf Literatur). Kritisch zu diesem Vorgehen etwa ARNO WASCHKUHN, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel (LPS Bd. 18), Vaduz 1994, 124, Fn. 124.
- 213 Vgl. dazu die vorne, Ziff. VI D 2 b, S. 78, geschilderte Krise um den Zeitpunkt der EWR-Abstimmung, bei der der Fürst auch mit der Auflösung des Landtages drohte.
- 214 Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993, SR 111.0.
- 215 Vgl. BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 93.
- 216 Vgl. die Erläuterungen des Fürsten zu Art. 112 nVF.
- 217 Zum Verfahren nach Art. 13^{ter} vgl. BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 93 ff.
- 218 Vgl. z.B. Art. 57 Kantonsverfassung (KV) Bern, Art. 44 KV Tessin, Art. 69 KV Schaffhausen. Für einen Überblick siehe WALTER KÄLIN/URS BOLZ (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, 389; GEORG LUTZ/DIRK STROHMANN, Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Bern/Stuttgart/Wien 1998, 132 f.
- 219 So BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 96.
- 220 MÜLLER, Grundrechte (Anm. 22), 368.
- 221 Vgl. BGE 98 Ib 289 E4i 297 (Fontana).
- 222 Bezüglich der Nationalratswahlen in der Schweiz müssen nach Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1) je nach Grösse des Kantons *100 bis 400* Stimmbürger die Wahlvorschläge unterzeichnen.
- 223 Vgl. BGE 98 Ib 289 E4h 297 (Fontana).
- 224 Ebenso BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 96.
- 225 BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 103.
- 226 Dazu vorne, Ziff. II B 5, S. 15.
- 227 Vgl. etwa TSCHANNEN (Anm. 15), 485 f., Nr. 731.
- 228 Ebenso BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 105.
- 229 Daneben wäre es auch möglich, Personen für gewisse öffentliche Funktionen durch das Los zu bestimmen.
- 230 Vgl. Art. 3 ZP I zu EMRK: „Die Hohen Vertragsschliessenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Meinungsäusserung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“
- 231 Ein anschauliches Beispiel für eine entartete Volksabstimmung bildet diejenige vom 10. April 1938 im nationalsozialistischen Deutschland über die „Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich“, die mit einer Wahl „für die Liste unseres Führers Adolf Hitler“ verbunden wurde. Vgl. OTMAR JUNG, Plebiszit und Diktatur: die Volkabstimmungen der Nationalsozialisten, Tübingen 1995, 109 ff., 135.
- 232 Ebenso BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 107.
- 233 Ebenso BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 107 f.

234 Text des 13^{ter} des früheren Entwurfs des Fürsten (Anm. 215), (jetzt ersetzt durch den Vorschlag des Fürsten in Art. 112 nVF):

(1) Dem Volk steht unter den Bedingungen einer Verfassungsinitiative (Art. 64 Abs. 4) das Recht zu, gegen den Fürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen. Über diesen hat der Landtag in der folgenden Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung (Art. 66 Abs. 6) anzuordnen. Wird bei dieser der Misstrauensantrag angenommen, ist er dem Fürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz (Art. 3) mitzuteilen. Von der getroffenen Entscheidung ist der Landtag vom Fürsten innerhalb von 6 Monaten zu verständigen. Im Falle einer Überschreitung dieser Frist gilt der Misstrauensantrag als hausgesetzlich abgelehnt.

(2) Innerhalb eines Zeitraumes von nicht weniger als einem Jahr und nicht mehr als zwei Jahren nach der Erledigung des Misstrauensantrages nach dem vorstehenden Absatz eins ist eine weitere Verfassungsinitiative, diesmal auf Abschaffung der monarchischen Bestandteile der Landesverfassung zulässig. Auch über diese weitere Initiative hat der Landtag in der folgenden Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Abstimmung anzuordnen.

(3) Im Falle der Annahme der Initiative laut dem vorstehenden Absatz zwei hat der Landtag innerhalb eines Jahres eine neue Verfassung auf republikanischer Grundlage auszuarbeiten und einer Volksabstimmung zu unterziehen. In diesem Zeitraum dürfen keine Verfassungsänderungen durchgeführt werden.

(4) Bei den Volksabstimmungen nach den Absätzen eins, zwei und drei genügt für die Annahme die absolute Mehrheit (Art. 66 Abs. 4). Die Bestimmungen des Art 13ter können nicht durch Verordnungen gemäss Art. 10 eingeschränkt oder aufgehoben werden.

(5) Vom Zeitpunkt der Annahme der Verfassungsinitiative auf Abschaffung der monarchischen Bestandteile der Landesverfassung (Abs. 2) bis zur Annahme der neuen Verfassung (Abs. 3) gehen die in der Landesverfassung festgehaltenen Rechte und Pflichten des Landesfürsten auf den Landespräsidenten über. Wird die neue Verfassung vom Volk abgelehnt, übernimmt der Landesfürst wieder die in dieser Verfassung festgelegten Rechte und Pflichten.

(6) Das im vorstehenden geregelte Verfahren zur Abschaffung der monarchischen Bestandteile der Landesverfassung tritt insoweit an die Stelle des Verfassungsänderungsverfahrens nach Art. 111 Absatz zwei und schliesst die Anwendung desselben aus. Dasselbe gilt für eine Änderung des Artikels 13ter.

235 Vgl. BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 93 ff.

236 Die Formulierung von Art. 112 Abs. 2 Satz 2 („Annahme“) ist für den aussenstehenden Gutachter unklar. Sie lässt die Frage offen, ob nach Zustandekommen der Initiative auf Abschaffung der Erbmonarchie eine Volksabstimmung angesetzt werden muss oder ob das Parlament die Ausarbeitung der neuen Verfassung ohne vorgängige Volksabstimmung in Angriff nehmen kann.

Art. 13ter altVF hatte sich noch klar zugunsten einer Volksabstimmung (vor Ausarbeitung einer neuen Verfassung durch den Landtag) ausgesprochen. Auch aus schweizerischer Sicht liegt dieses Verständnis von Art. 112 nVF näher. Der Landtag wird durch Mehrheitsentscheid legitimiert und bestärkt, eine so grundlegende und aufwändige Arbeit wie die Totalrevision der Landesverfassung an die Hand zu nehmen.

237 Vgl. dazu HOCH (Anm. 118), 201 ff.; MARTIN BATLINER (Anm. 165), 148 f.

238 Vgl. dazu vorne, Ziff. V A, S. 48 ff.

239 Vgl. dazu vorne, Ziff. V A 5, S. 53.

240 Ebenso BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 17 f.

241 Zur Frage der Vereinbarkeit des allgemeinen absoluten Vetorechts mit völkerrechtlichen Garantien, insb. mit den grundlegenden Prinzipien, denen das Fürstentum Liechtenstein seinem Beitritt zum Europarat zugestimmt hat, vgl. vorne, Ziff. V A 3, S. 50.

242 Vgl. dazu vorne, Ziff. II, S. 10 ff.

243 Die herrschende Lehre verneint materielle Schranken der Verfassungsrevision ausserhalb des völkerrechtlichen *ius cogens* und eventuell gewisser völkerrechtlicher Verträge: vgl. MARTIN BATLINER (Anm. 165), 159 ff.; HOCH (Anm. 118), 209. Anderer Ansicht ist MICHAEL RITTER, Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz, LJZ 1990, 8, der die Frage aufwirft, ob die Abschaffung der Erbmonarchie eventuell eine materielle Schranke der Verfassungsrevision bilden könnte.

244 Zur kritischen Würdigung dieses „Rechts“, vgl. vorne, Ziff. V A 6, S. 55

245 Ausführlich dazu hinten, Ziff. IX D, S. 103.

246 Zum Prinzip der Einheit der Materie und dem damit verbundenen Element der freien und unverfälschten Willenskundgabe vgl. z.B. MÜLLER, Grundrechte (Anm. 22), S. 363 f.

247 Vgl. TSCHANNEN (Anm. 15), 88, Nr. 145b.

248 Vgl. vorne Anm. 236.

249 RHINOW (Anm. 3), 199 ff.; vgl. auch D'ATENA (Anm. 15), 3 ff.; vgl. auch vorne, Ziff. II B 1, S. 12.

250 Vgl. vorne, Ziff. II B 1, S. 12.

251 Vgl. dazu vorne, Ziff. II B 1, S. 12.

252 Vgl. vorne Anm. 236.

253 Fassung vom 7.12.1999.

254 Vgl. dazu die Übersicht bei HEINZ JOSEF STOTTER, Verfassungsrechtliche Probleme zum Kompetenzkatalog des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, LJZ 1986, 167 ff.

255 Zur Abgrenzung des Verfahrens der „Auslegung von Verfassungsbestimmungen“ (112 LV und Art. 29 StGHG), zur Gutachtertätigkeit des Staatsgerichtshofes (Art. 16 StGHG) und zu der spezifischen Gesetzgebungsform der „allgemein verbindlichen Erläuterung“ (Art. 65 Abs. 1 LV i.V.m. § 8 ABGB) vgl. HERBERT WILLE, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (LPS Bd. 27), Vaduz 1999, 101 ff. und KLEY (Anm. 185), 55 f.

Zu der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung hin zu Art. 112 LV vgl. HERBERT WILLE, Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung, in Alois Riklin u.a. (Hrsg.), Keinstaat und Menschenrechte, FS Gerard Batliner, Basel/Frankfurt a.M. 1993, 95 ff.

256 Art. 29 StGHG:

(1) Der Antrag an den Staatsgerichtshof, einzelne Verfassungsbestimmungen auszulegen, kann von der Regierung oder vom Landtag gestellt werden.

(2) Er hat eine genaue Umschreibung dessen, worüber eine Auslegung verlangt wird, und eine eingehende Begründung zu enthalten.

Art. 39 Abs. 1 StGHG: Bei Auslegung von Verfassungsbestimmungen hat sich der Entscheid darüber auszusprechen, in welchem Sinne diese Bestimmungen auszulegen sind.

257 Vgl. BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 72 ff.; KOHLEGGGER (Anm. 187), 56 ff., WILLE, Verfassungsgerichtsbarkeit (Anm. 255), 103 ff. Diese umstrittene Frage war auch der Anlass für die Streitigkeit zwischen Herbert Wille und dem Landesfürsten; der Fall wurde schliesslich bis vor den EGMR gezogen: vgl. Entscheidung des EGMR Wille c. Liechtenstein vom 28. Oktober 1999.

- 258 Vgl. etwa BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 72, Fn. 126 und KOHLEGGGER (Anm. 187), 56 ff.
- 259 Für eine Übersicht vgl. etwa BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 78 ff; KOHLEGGGER (Anm. 187), 56 ff.
- 260 Die Ansicht, es handle sich um einen konkreten Fall, wird insbesondere von FRIEDRICH KOJA in einem Gutachten vom 18. Januar 1996, 4 (auszugsweise abgedruckt in BATLINER, Aktuelle Fragen [Anm. 29], 73) und von KOHLEGGGER (Anm. 187), 56 f. vertreten, die andere Ansicht z.B. von BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 75 ff. und dem Staatsgerichtshof selber: vgl. nichtveröffentlichtes Gutachten des Staatsgerichtshof vom 8. März 1952, 2 ff. (auszugsweise abgedruckt in Batliner, Aktuelle Fragen [Anm. 29], 74 f.).
- 261 Vgl. statt vieler HANS D. JARASS/BODO PIEROTH, Gundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 4. Aufl. München 1997, 848 ff. Vgl. auch das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 100 GG, a.a.O., 894 ff.
- 262 Zum Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EGV vgl. LORENZ KNEUBÜHLER, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften aus Schweizer Sicht, Prozessuale und institutionelle Besonderheiten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) im Vergleich mit dem Schweizerischen Bundesgericht, ZBl 2000, 69 ff.
- 263 Zum Wortlaut von Art. 29 StGHG vgl. vorne, Anm. 256.
- 264 Art. 113 LV: „Alle Gesetze, Verordnungen und statutarische Bestimmungen, die mit einer ausdrücklichen Bestimmung der gegenwärtigen Verfassungsurkunde im Widerspruch stehen, sind hiermit aufgehoben beziehungsweise unwirksam; jene gesetzlichen Bestimmungen, die mit dem Geiste dieses Grundgesetzes nicht im Einklang sind, werden einer verfassungsmässigen Revision unterzogen.“
- Auch der Landesfürst scheint in den Verfassungserläuterungen zu Art. 112 seines Verfassungsentwurfs davon auszugehen, dass der Staatsgerichtshof nach dem nVF die Kompetenz als Interpretationsgerichtshof nicht mehr inne hätte.
- 265 BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 77; KLEY (Anm. 185), 55 f.
- 266 Vgl. dazu KLEY (Anm. 185), 56.
- 267 BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 77.
- 268 Vgl. dazu JARASS/PIEROTH (Anm. 261), 853 ff.
- 269 BATLINER, Einführung (Anm. 210), 99.
- 270 BATLINER, Einführung (Anm. 210), 99 f.; zustimmend WILLE, Verfassungsgerichtsbarkeit (Anm. 255), 104 f.
- 271 Ebenso BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 100; umfassend dazu WILLE, Verfassungsgerichtsbarkeit (Anm. 255), 95 ff.
- 272 Art. 2 Abs. 2 der geltenden liechtensteinischen Verfassung bestimmt: „... die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.“ Vgl. auch BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 17 f., Rz. 21 ff.
- 273 Vgl. dazu RIDRUEJO/RESS (Anm. 34), Rz. 37, 11 und Rz. 46 ff., wo im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Verfassungsrevision und des Gesetzgebungsverfahrens von einer von Fürst und Volksvertretung (Conseil National) gemeinsam wahrgenommenen „*double souveraineté interne*“ die Rede ist.
- 274 HEINZ JOSEF STOTTER, Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz, 1986, 62, Ziff. 3.
- 275 WEBER (Anm. 119), 168.

276 Vgl. dazu CHRISTIAN GSTÖHL, Richter und Monarch. Über die Revision des Richterbestellungsverfahrens, LJZ 16 (1995), 44 ff., 44, insbesondere bei den Anm. 347-49.

277 WEBER (Anm. 119), 168 f.

278 WEBER (Anm. 119), 251.

279 STOTTER (Anm. 274), 62, insb. Ziff. 3.

280 GSTÖHL (Anm. 276), 38.

281 STOTTER (Anm. 274), 136, Ziff. 5; BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 52, unter Verweis auf die Art. 98 und 106 LV sowie Art. 3 LVG und Art. 8 StGHG.

282 Vgl. zum Auswahl- und Ernennungsverfahren der bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit auch WEBER (Anm. 119), 169 f.

283 BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 52, Rz. 99.

284 WEBER (Anm. 119), 224.

285 STOTTER (Anm. 274), 132, Ziff. 4.

286 STOTTER (Anm. 274), 132, Ziff. 4.

287 STOTTER (Anm. 274), 135, Ziff. 5.

288 WEBER (Anm. 119), 170, Fn. 142; STOTTER (Anm. 274), 135, Ziff. 4.

289 WEBER (Anm. 119), 170.

290 WEBER (Anm. 119), 224.

291 BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 52, Rz. 99; WEBER (Anm. 119), 170, Rz. 142.

292 Vgl. dazu vorne, Ziff. IX, S. 101 ff.

293 Vgl. dazu GSTÖHL (Anm. 276), 34 ff.; WEBER (Anm. 119), 171.

294 WEBER (Anm. 119), 170 (Ernennung) und 173 (Bestätigung des Präsidenten des Staatsgerichtshofs gemäss Art. 105 LV). Teilweise anderer Meinung ist GSTÖHL (Anm. 276), 39, der bei der Bestätigung von einem rein deklarativen Charakter ausgeht. Allerdings begründet er seine Auffassung, Art. 105 LV sei „zugunsten des demokratischen bzw. zulasten des monarchischen Elementes ... auszulegen“, nicht näher. Angesichts der für die liechtensteinische Verfassung charakteristischen dualistischen Staatsstruktur (Teilung der Staatsgewalt zwischen Volk und Landesfürst) erscheint eine konstitutive Mitwirkung des Fürsten nahe-
liegender.

295 GSTÖHL (Anm. 276), 39.

296 BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 52; GSTÖHL (Anm. 276), 39; WEBER (Anm. 119), 171.

297 WEBER (Anm. 119), 171.

298 Kommentar des Fürstenhauses zu Art. 11 nVF, überarbeiteter Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, 6.

299 Kurt EICHENBERGER, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960, 31.

300 Zum Grundsatz des unabhängigen und verfassungsmässigen Richters vgl. etwa RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, 29 ff.

301 Liechtensteins Beitritt zum UNO-Pakt II erfolgte am 10. Dezember 1998, in Kraft trat er für das Fürstentum am 10. März 1999.

302 Diese Bestimmung ist Ausdruck eines auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung basierenden Staatsverständnisses, vgl. NOWAK (Anm. 81), Art. 14, Rz. 2.

- 303 Die Ratifikation der EMRK durch Liechtenstein erfolgte am 8. September 1982. Am selben Tag trat die Konvention für das Fürstentum in Kraft, vgl. dazu HÖFLING (Anm. 79), AdV 36 (1998), 141 f. und Daniel THÜRER, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, Archiv des Völkerrechts (AdV) 36 (1998), 98 ff., 103.
- 304 Art. 6 EMRK zeigt längst auch Reflexwirkungen auf innerstaatlicher Ebene: So hielt etwa das Schweizerische Bundesgericht fest, dass sich Art. 6 EMRK mit den Garantien der Schweizerischen Bundesverfassung „in Gehalt, Grundanliegen und Methode der Betrachtungsweise“ deckt, vgl. BGE 119 V 375 E. 4 a, 377, auch zit. in MÜLLER, Grundrechte (Anm. 22), 574.
- 305 Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK lautet wie folgt: „Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.“
- Da sich die Garantien von Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II und Art. 6 Abs. 1 EMRK hinsichtlich eines unabhängigen und unparteiischen Gerichts weitestgehend decken, wird nachfolgend primär auf den in der liechtensteinischen Praxis stärker beachteten Art. 6 Abs. 1 EMRK Bezug genommen, wobei jeweils auf die Regelung von Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II verwiesen wird. Kommentierungen der von Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II garantierten richterlichen Unabhängigkeit finden sich in NOWAK (Anm. 81), Art. 14, Rz. 1-18 und in KÄLIN/MALINVERNI/NOWAK (Anm. 81), 192 und 372 ff.
- 306 MIEHSLER/VOGLER, Kommentierung des Art. 6 EMRK, in GOLSONG/KARL/MIEHSLER/WILDHABER (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln/Berlin/Bonn, 1986, 3. Lieferung, 1995 (nachstehend zit. als MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6), Rz. 290; zur entsprechende Regelung der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 58 Abs. 1 aBV bzw. Art. 30 Abs. 1 BV) vgl. auch MÜLLER, Grundrechte (Anm. 22) 572.
- Zur gesetzlichen Grundlage* vgl. FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 122 (EMRK) bzw. NOWAK (Anm. 81), Art. 14, Rz. 16 (UNO-Pakt II). Die EMRK verlangt nur ein materielles Gesetz, MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6 (Anm. 306), Rz. 293, restriktiver jedoch FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 122 und Alfred KÖLZ, Kommentierung des Art. 58 aBV, in J.F. AUBERT (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, 6. Lieferung, Basel/Zürich/Bern 1996, (nachstehend zit. als KÖLZ, Kommentar aBV, Art. 58), Rz. 40. Ein Gesetz im formellen Sinne schreibt die neue Schweizerische Bundesverfassung vor (Art. 30 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 164 BV).
- 307 EICHENBERGER (Anm. 299), 44.
- 308 Wobei diese „inneren Prozesse“ natürlich ebenfalls mit Beeinflussungen von aussen zusammenhängen, so z.B. beim „Druck der Medien und der öffentlichen Meinung“, MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6 (Anm. 306), Rz. 298.
- 309 EICHENBERGER (Anm. 299), 46 f.; REGINA KIENER, „Unabhängig und Unparteiisch“ – Verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, noch nicht publizierte Habilitationsschrift, Bern 2000, 229; HAEFLIGER/SCHÜRMAN (Anm. 152), 167; FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 125.
- 310 *Campbell und Fell gegen Grossbritannien*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Juni 1984, Amtliche Sammlung der Urteile des EGMR, Serie A, Bd. 80. In diesem Fall ging es um die Frage, ob der britische *Board of Visitors* als unabhängiges

Gericht im Sinne von Art. 6 EMRK gelten kann. Dieses Gremium, dessen Mitglieder vom britischen Innenminister ernannt werden, überprüft die Rechtmässigkeit von Sanktionen gegen Strafgefangene, welche die Gefängnisordnung in schwerwiegender Weise missachten (wobei die Sanktionen *in casu* eine Hinausschiebung der vorzeitigen Entlassung um mehrere hundert Tage bewirkten, a.a.O., § 16).

³¹¹ *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310), § 78, 39 f.

³¹² FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 124; MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6 (Anm. 306), Rz. 295; VILLIGER (Anm. 83), Rz. 417, 264, Anm. 24; HAEFLIGER/SCHÜRMAN (Anm. 152), 167; ausführlich KIENER (Anm. 309), 232-36.

³¹³ MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6 (Anm. 306), Rz. 297; VILLIGER (Anm. 83), Rz. 417, 264, bei Anm. 22; HAEFLIGER/SCHÜRMAN (Anm. 152), 167; KIENER (Anm. 309), 276. Dabei reicht auch eine relativ kurze Amtsdauer, FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 126; KIENER (Anm. 309), 277 f. Im Fall *Sramek gegen Österreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 22. Oktober 1984, Amtliche Sammlung der Urteile des EGMR, Serie A, Bd. 84, § 38, hielt der EGMR eine feste richterliche Amtsdauer von drei Jahren bei gleichzeitig erschwelter Abberufungsmöglichkeit für unproblematisch. Diese Position hatte er bereits im Fall *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310), § 80, eingenommen, wo er eine dreijährige Amtsdauer für die Mitglieder des Sanktionen gegen Strafgefangene überprüfenden *Board of Visitors* unter Verweis auf die fehlende Entlohnung für diese Tätigkeit und allfällig eintretende Rekrutierungsschwierigkeiten bei einer längeren Verpflichtung billigte. Relativ kurze Amtsdauern kennt auch die *Schweiz*, die diesbezüglich im Rahmen der EMRK keinen Vorbehalt anbrachte. Die Amtsdauer der Bundesrichter beträgt 6 Jahre (Art. 145 BV), während für kantonale Richter Amtsdauern zwischen einem und zehn Jahren bestehen, vgl. KIENER (Anm. 309), 277, bei Anm. 216.

VILLIGER (Anm. 83), 264, bei Anm. 23, verlangt ausserdem eine *begrenzte* Amtsdauer, womit eine Ernennung auf Lebenszeit ausgeschlossen wäre. HAEFLIGER/SCHÜRMAN (Anm. 152), 168, gehen indes implizit davon aus, dass auch eine Amtsdauer auf Lebenszeit möglich ist, meinen sie doch nur, dass die EMRK eine solche nicht verlange, ebenso NOWAK (Anm. 81), Art. 14, Rz. 17, für Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II. Dieser Ansatz scheint dem Grundanliegen der Konvention besser zu entsprechen, will doch diese keine Rechtsvereinheitlichung im Richterorganisationsrecht herbeiführen, sondern im Sinne eines „minimal standards“ nur die richterliche Unabhängigkeit gewährleisten. Verschiedene Staaten erblicken in der Amtsdauer auf Lebenszeit gerade eine Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit: Dies trifft nicht nur auf die *USA* zu, wo die Verfassung bestimmt, dass die Bundesrichter des Supreme Court und niedrigerer Instanzen „shall hold their Offices during good Behaviour“ (Art. III, Section 1), sondern auch auf die *Bundesrepublik Deutschland*, wo mit der gewichtigen Ausnahme der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts – die meisten Richter auf Lebenszeit ernannt werden, wobei sie mit 65 Jahren in den Ruhestand treten, vgl. dazu FELIX MATTER, *Der Richter und seine Auswahl*, Zürich, 1978, 98 f.; KIENER (Anm. 309), 276, Fn. 212. Die Bundesrepublik Deutschland und zahlreiche weitere europäische Staaten, die ähnliche Regelungen kennen (*Belgien, Dänemark, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien*, vgl. KIENER (Anm. 309), 276, Fn. 212, erachten diese Lösung ganz offensichtlich als mit der EMRK vereinbar, brachten sie doch diesbezüglich keinen Vorbehalt an. Zur Amtsdauer unter dem Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit vgl. auch MATTER (Anm. 313), 29 ff.

³¹⁴ MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6 (Anm. 306), Rz. 297; VILLIGER (Anm. 83), Rz. 417, 264, bei Anm. 23; KIENER (Anm. 309), 278 ff. HÄFLIGER/SCHÜRMAN (Anm. 152), 167, sprechen gar von *Unabsetzbarkeit*, was indes nur als allgemeiner Grund-

satz, nicht aber für gravierende Ausnahmefälle gemeint sein kann. FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 126, und KIENER [Anm. 309], 278, verlangen denn auch nur eine *faktische* Unabsetzbarkeit. Das deutsche Recht etwa kennt eine in einem besonderen Verfahren (richterliche Entscheidung) auszufällende Amtseinstellung aus gesetzlich abschliessend aufgezählten Gründen: § 30 Abs. 2 des Deutschen Richtergesetzes vom 19. April 1972, vgl. MATTER (Anm. 313), 98. Gemäss EGMR darf eine vorzeitige Abberufung nur „in the most exceptional circumstances“ erfolgen, Fall *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310), § 80.

³¹⁵ MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6 (Anm. 306), Rz. 297; KIENER (Anm. 309), 251 f. und 259. Die Vielfalt der getroffenen Lösungen in Europa ist denn auch sehr gross, vgl. dazu KIENER (Anm. 309), 252 ff.

³¹⁶ So explizit MIEHSLER/VOGLER, IntKomm EMRK, Art. 6 (Anm. 306), Rz. 297, 95. KIENER (Anm. 309), 254 und VILLIGER (Anm. 83), Rz. 417, 263, halten die parlamentarische Bestellung unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit für besonders erwünscht, weil – so KIENER – eine grössere Gewähr für sachgerechte Auswahlkriterien bestehe.

³¹⁷ FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 125; VILLIGER (Anm. 83), Rz. 417, 263.

³¹⁸ So KIENER (Anm. 309), 253; VILLIGER (Anm. 83), Rz. 417, 263 und KÄLIN/MALINVERN/ NOWAK (Anm. 81), 192. Die letztgenannten Autoren verweisen auf die grösseren Bedenken des UNO-Menschenrechtsausschusses gegenüber der Zulässigkeit von Volkswahlen unter Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II, meinen indes, auch der Menschenrechtsausschuss gehe wohl nicht so weit, „Volkswahlen direkt als paktwidrig zu bezeichnen“.

In der Schweiz werden die erstinstanzlichen Richter auf der Stufe der Kantone grossmehrheitlich, MATTER (Anm. 313), 91 f., die oberen Instanzen immerhin noch in fast der Hälfte der Fälle, KIENER (Anm. 309), 253, vom Volk gewählt.

³¹⁹ *Sramek gegen Österreich* (Anm. 313), § 37 ff. Der EGMR musste damals die Unabhängigkeit einer gerichtlichen Status im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK aufweisenden, mit nebenamtlich tätigen, indes bezahlten Mitgliedern besetzten regionalen Landesgrundverkehrsbehörde (Berufungsorgan für Grundstückstransaktionen) beurteilen. Die Beschwerdeführerin hatte unter anderem geltend gemacht, das Gremium sei nicht unabhängig, weil eines seiner Mitglieder ein vom Volk gewählter Bürgermeister sei und drei weitere Mitglieder von der Regierung des Landes Tirol als Beamte beschäftigt wurden. Der EGMR stellte zunächst fest, dass ein vom Volk gewählter Bürgermeister, der in seiner Exekutivfunktion der Aufsicht des Landes bzw. der Bundesbehörden untersteht, in seiner richterlichen Tätigkeit nicht als von diesen Körperschaften abhängig gelten kann:

„Neither is there any problem as regards the fact that the person who, by reason of his experience in real estate matters, acted as chairman of the Regional Authority happened to be a mayor. It is true that the municipalities in Austria exercise their powers whether in their own right or under delegation – subject to the supervision of the *Land* or the Federation ...; however, it cannot be concluded from this that their mayors do not act independently in matters which – like those involved here – fall outside the ambit of those powers.“ A.a.O., § 39; vgl. auch KIENER (Anm. 309), 248.

Zwar ging es hier primär um einen potentiellen Interessenkonflikt (Aufsichtsrecht des als Partei am Disput beteiligten Landes über den Bürgermeister) und nicht um einen bestimmten Modus der Richterernennung: Der Bürgermeister wurde als solcher vom Volk gewählt, sein Amt als Mitglied der genannten richterlichen Behörde erlangte er indes offensichtlich auf andere Weise. Dennoch lässt sich aus dem letztzitierten Satz *a maiore minus* entnehmen, dass der EGMR auch nichts gegen einen vom Volk gewählten Richter einzuwenden gehabt hätte, weil er nicht auf die *Art der Bestellung*, sondern die *Weisungsfreiheit im konkreten Fall* abstellte.

320 Ebenso FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 125; KIENER (Anm. 309), 251 f. und KÖLZ, Kommentar aBV, Art. 58 (Anm. 306), Rz. 47. Richterinnen und Richter sollen „als *Funktionsträger* in eine Position der Sicherheit, Distanz und Autorität versetzt sein“, KIENER, 222.

Die Art der Bestellung kann allenfalls im Rahmen einer Gesamtwürdigung *ein* Faktor sein, der bei der Beurteilung der Unabhängigkeit eines richterlichen Organs von anderen staatlichen Gewalten zu berücksichtigen ist: So kann bei der Bestellung von Richtern durch Exekutivorgane „eine vorangehende Konsultation der interessierten Kreise und gemeinsame Festlegung genereller Auswahlkriterien ein besonderes Indiz für Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit solcher Richter darstellen.“ FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 125.

Der EGMR kam im Laufe der weiteren Beurteilung des Falles *Sramek gegen Österreich* (Anm. 313 und 319) hinsichtlich der drei bei der Tiroler Landesregierung beschäftigten Kollegiumsmitglieder zum Ergebnis, diese und insbesondere ein Mitglied, das dem das Land im Rechtsstreit vertretenden „Kontrollleur“ (*Transaction Officer*) direkt untergeordnet sei – könnten auf Grund ihres *beruflichen Unterordnungsverhältnisses* gegenüber einer beteiligten Streitpartei nicht als „unabhängig“ gelten, a.a.O., § 41 und 42; KIENER (Anm. 309), 249, bei Anm. 104. KIENER bezeichnet die Anforderungen des EGMR bezüglich der personellen Inkompatibilität als nicht besonders hoch, a.a.O., 248.

321 *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310), § 79 (Hervorhebungen hinzugefügt).

322 Diese Voraussetzungslosigkeit der Rechtsprechung kommt in Alexander HAMILTONS berühmter Charakterisierung der Judikative gut zum Ausdruck: „The judiciary [has] no influence over either the sword or the purse, no direction either of the strength or of the wealth of the society, and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither Force nor Will, but merely judgment.“ ALEXANDER HAMILTON, in *Federalist* Nr. 78, zit. nach GERALD GUNTHER, *Constitutional Law*, 12. Aufl. New York 1991, 15.

Das Schweizer Bundesgericht nimmt *Befangenheit* eines Richters an, „wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Richters zu erwecken“, BGE 114 Ia 50, auch zit. in MÜLLER Grundrechte (Anm. 22), 575; vgl. auch KÖLZ, Kommentar aBV, Art. 58 (Anm. 306), Rz. 18. Dabei genügt es, wenn Umstände vorhanden sind, die *aus objektiver Sicht den Anschein einer Befangenheit* zu erwecken vermögen. Unter *Befangenheit* in diesem Sinne sind sowohl *in der Person des Richters* liegende Gründe als auch *äussere Gegebenheiten* (verfahrensorganisatorische Umstände) zu verstehen, MÜLLER Grundrechte (Anm. 22), 575.

323 So auch KÖLZ, Kommentar aBV, Art. 58 (Anm. 306), Rz. 20, wonach der Gerichtshof „Wert auf den Anschein der Unbefangenheit und das Vertrauen der Rechtsunterworfenen in das Gericht in einer demokratischen Gesellschaft“ legt. Vgl. dazu auch KIENER (Anm. 309), 230 und ANDREAS KLEY-STRULLER, Art. 6 als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, 62.

324 „Where, as in the present case, a tribunal's members include a person who is in a subordinate position, in terms of his duties and the organisation of his service, *vis-à-vis* one of the parties, litigants may entertain a legitimate doubt about that person's independence. Such a situation seriously affects the confidence which the courts must inspire in a democratic society“. *Sramek gegen Österreich* (Anm. 313 und 319), § 42.

325 *Piersack gegen Belgien*, Urteil des EGMR vom 1. Oktober 1982, Amtliche Sammlung der Urteile des EGMR, Serie A, Bd. 53, § 30 ff. Der Beschwerdeführer, ein wegen Mordes Verurteilter, erblickte im Umstand, dass der Vorsitzende des seinen Fall beurteilenden Geschworenengerichts in seiner früheren Funktion als hoher Magistrat der belgischen Strafver-

folgungsbehörde – wenn auch nur am Rande – mit der Angelegenheit befasst war, einen Verstoss gegen das Unabhängigkeitserfordernis von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Obwohl er betonte, dass die Person des Gerichtspräsidenten und dessen Verhalten zu keinerlei Beanstandungen Anlass gebe, bejahte der EGMR eine Konventionsverletzung, weil das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit des Gerichts in Frage gestellt worden sei:

„In order that the courts may inspire in the public the confidence which is indispensable, account must also be taken of questions of internal organisation. If an individual, after holding in the public prosecutor's department an office whose nature is such that he may have to deal with a given matter in the course of his duties, subsequently sits in the same case as a judge, the public are entitled to fear that he does not offer sufficient guarantees of impartiality.“ A.a.O., § 30 (d). Vgl. auch § 31.

326 *Delcourt gegen Belgien*, Urteil des EGMR vom 17. Januar 1970, Amtliche Sammlung der Urteile des EGMR, Serie A, Bd. 11, 17, § 31; *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310), § 77 und *De Cubber gegen Belgien*, Urteil des EGMR vom 25. Oktober 1984, Amtliche Sammlung der Urteile des EGMR, Serie A, Bd. 86, § 26.

327 Vgl. vorne, Ziff. X C 1, S. 116, Anm. 305.

328 Vgl. zum Geltungsbereich ausführlich FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 5-52.

329 Vgl. die umfangreiche Zusammenstellung der bisherigen Spruchpraxis des EGMR bei FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 51 f.

330 VILLIGER (Anm. 83), Rz. 375, 240.

331 *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310). Vgl. auch vorne, Ziff. X C 1 b, S. 117 bei Anm. 321.

332 *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310), § 76, 39.

333 A.a.O., § 80.

334 A.a.O., § 33, 80 und 81.

335 So auch EICHENBERGER (Anm. 299), 27: „Setzt man die richterliche Unabhängigkeit im Bereich des Rechtlichen und des Sozialen absolut und schreibt man der richterlichen Gewalt eine totale Unabhängigkeit zu, wird der Begriff beladen mit der Unzulänglichkeit und Untauglichkeit monistischer Erkenntnisse, totalitärer Sozialerscheinungen, absolutistischer Tendenzen.“ Ausgeschlossen werden sollen einzig „wertwidrige Faktoren, die das Ziel richterlicher Tätigkeit zu gefährden vermögen“, a.a.O., 27.

Anders als Regelungen der Gerichtsorganisation, des Ausstandes oder der Weisungsfreiheit, welche die Rechtsprechungstätigkeit in ganz *direkter* Weise betreffen, wirkt sich die Art der Richterbestellung nur *mittelbar* auf diese aus, indem sie das Risiko einer persönlichen Abhängigkeit der Richter von anderen Staatsgewalten oder sozialmächtigen Gruppierungen erhöht bzw. vermindert.

336 Gemäss BATLINER, Aktuelle Fragen (Anm. 29), 17, Rz. 23 „erweist sich die Verfassung als der Souverän“.

337 Diese sollen neu sieben Jahre (Vorschlag des Fürstenhauses, Art. 97 Abs. 2 bzw. Art. 105 nVF) respektive zwölf Jahre (Vorschlag der Verfassungskommission, Art. 97 Abs. 2 bzw. Art. 105 Abs. 2 VK) betragen.

338 Vgl. dazu ausführlich Ziff. X C 1 b, S. 117 (Anm. 313) hiervor.

339 Vgl. Ziff. 1, Bst. b, bei Anm. 119 hiervor. Gemäss EGMR braucht die prinzipielle Nichtaberufbarkeit nicht schriftlich garantiert zu werden, wenn dieser Grundsatz in der Praxis respektiert und ein Abberufungsverfahren nur unter ausserordentlichen Umständen eingeleitet wird. Fall *Campbell und Fell gegen Grossbritannien* (Anm. 310), § 80.

340 Wie generös die Toleranzschwelle diesbezüglich bemessen ist, zeigt das Beispiel *Englands* (für Schottland gelten andere Regeln): Die Bestellung der englischen Richter erfolgt in einem nicht öffentlichen Verfahren weitestgehend auf Grund einer Auswahl des *Lord Chancellors* und Ernennung durch diesen selber oder durch die Königin, vgl. dazu detailliert UNION INTERNATIONALE DES MAGISTRATS (UIM), (Hrsg.), *Traité d'organisation judiciaire comparée*, Zürich/Brüssel, 1999 (nachstehend zit. als UIM, *Traité*), 105 ff. und RODNEY BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, 3. Aufl. Oxford 1999, 266 ff. Der *Lord Chancellor* ist eine „Negierung“ der Gewaltenteilung *in personam* (BRAZIER, 281), fungiert er doch als *Justizminister* (Exekutive), als *Sprecher des Oberhauses* (Legislative) und als *Law Lord*, d.h. als Richter der obersten (gesamtbritischen) Berufungsinstanz, dem *Appellate Committee of the House of Lords*, das aus fünf ins Oberhaus aufgenommenen Karriererichtern besteht (BRAZIER, 281; UIM, *Traité*, 301).

Trotz dieser wohl einzigartigen Konstellation, die das Auswahl- und Ernennungsrecht der Richter in die Hände einer an sämtlichen Staatsgewalten beteiligten Magistratsperson und dem nach den Grundsätzen der Erbmonarchie bestimmten Staatsoberhaupt legt, verzichtete Grossbritannien auf einen Vorbehalt zu Art. 6 Abs. 1 EMRK, und der EGMR traf bisher auch keine Anstalten, dieses Bestellungsverfahren als konventionswidrig zu bezeichnen. Das *externe Vertrauen in die richterliche Unabhängigkeit der britischen Justiz* hängt hier (neben dem auf jahrhundertealter Tradition basierenden stufenweisen Selektionsverfahren des Karriererichtertums) am Umstand, dass weder der *Lord Chancellor* noch das jeweilige monarchische Staatsoberhaupt in die Rechtsprechungstätigkeit der damit befassten Gerichte eingreifen (ausser, wenn sie wie im Fall des *Lord Chancellors* als Mitglied der obersten Berufungsinstanz dazu verpflichtet sind).

341 In *Kanada* werden die Richter des Obersten Gerichtshofs vom Premierminister, die anderen Bundesrichter vom Justizminister ernannt, wobei kaum ein institutionalisiertes Auswahlverfahren mit Beteiligung anderer Staatsorgane oder sozialer Gruppierungen vorgesehen ist, vgl. UIM, *Traité* (Anm. 340), 69 ff., insb. 69 f. und 73.

342 In *Australien* existieren kaum Regelungen zum Richterbestellverfahren auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe: Die Bundesrichter werden *de iure* vom (königlichen) *Governor-General-in-Council*, *de facto* von der Bundesregierung ernannt. Gleiches gilt eine Stufe tiefer – für die Richter der Einzelstaaten (*de iure: Governor-in-Council; de facto: Staatsregierung*), vgl. UIM, *Traité* (Anm. 340), 20 f.

343 WEBER (Anm. 119), 177, Fn. 165, nennt z.B. Belgien, Dänemark, Luxemburg, die Niederlande und Spanien.

344 WEBER (Anm. 119), 177 f., insb. 178, unter Berufung auf MICHAEL RITTER, *Das liechtensteinische Beamtenrecht*, Bern 1992, 72, Fn. 75.

345 Insofern verhält es sich nicht ganz gleich wie in den Fällen *Bryan gegen Grossbritannien*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 22. November 1995, Amtliche Sammlung der Urteile des EGMR, Serie A, Bd. 335, § 38, wo der EGMR die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, dass ein Minister einem Gericht die Behandlung bestimmter Fälle jederzeit entziehen kann, als Verstoss gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK wertete, vgl. KIENER (Anm. 309), 234, bei Anm. 45; bzw. *Van der Hurk gegen Niederlande*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 19. April 1994, Amtliche Sammlung der Urteile des EGMR, Serie A, Bd. 288, § 45-52, wo der Gerichtshof die Möglichkeit der Aufhebung eines ergangenen Gerichtsurteils durch die niederländische Krone als mit Art. 6 Abs. 1 EMRK unvereinbar erachtete, vgl. dazu FROWEIN/PEUKERT (Anm. 135), Art. 6, Rz. 124, bei Anm. 525; KIENER (Anm. 309), 234, bei Anm. 45.

Im erstgenannten Fall wird in die gesetzlich festgelegte Zuständigkeitsordnung eines Gerichtes eingegriffen, im zweitgenannten Fall geht es um die Kompetenz eines Exekutiv-

gans, ein Gerichtsurteil zu kassieren, wie dies auch eine übergeordnete Gerichtsinstanz tun würde. *Demgegenüber ist das Begnadigungsrecht des Fürsten ein individuell-konkreter Akt sui generis, der nach Eintritt der Rechtskraft ergeht und somit ausserhalb des justiziellen Verfahrens überhaupt steht. Mit dem Niederschlagungsrecht wird nicht die Zuständigkeit eines bestimmten Gerichtes in Frage gestellt* (ein hängiger Fall darf z.B. nicht einem anderen Gericht oder einer anderen Behörde zur Entscheidung übergeben werden), *sondern ein althergebrachtes Prärogativ, die Einleitung eines Strafverfahrens zu verhindern, wahrgenommen.*

346 Vgl. zum Menschenrecht als Ausdruck der Würde jedes Menschen, die „zwecklos“ in sich selber ruht, MÜLLER, *Der politische Mensch* (Anm. 5), VII. Die von der UNO-Generalversammlung 1948 verabschiedete *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* spricht in ihrer Präambel von der „Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie inwohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräusserlichen Rechte“.

347 STOTTER (Anm. 274), 62, Ziff. 3.

348 So Mauro CAPPELLETTI, *The judicial process in comparative perspective*, Oxford 1989, 43, mit Blick auf die Vereinigten Staaten. Die Bedeutung der Justiz für ein optimales Funktionieren des demokratischen Prozesses betonte auch der Richter am amerikanischen *Supreme Court*, STONE, der sich in einem berühmt gewordenen Votum im Supreme Court-Entscheid *United States v. Carolene Products Co*, 304 U. 144 (1938), 152, Fussnote 4 (Text auch abgedruckt bei Gerald Gunther, *Constitutional Law*, 12. Aufl. New York 1991, 463) für eine stärkere Gewichtung des Minderheitenschutzes im Rahmen der Rechtsprechung einsetzte, vgl. dazu auch NORMAN REDLICH, *Judges As Instruments of Democracy*, in Shimon She-treet (Hrsg.), *The Role of Courts in Society*, Dordrecht, 1988, 149 ff., 151.

349 CAPPELLETTI (Anm. 348), 46.

350 „Der alte Artikel [112 LV] hätte dazu führen können, dass der Staatsgerichtshof, anstatt ein rechtsprechendes Organ zu sein, ein rechtsetzendes wird, das immer bei mangelnder Übereinkunft zwischen Regierung und Landtag die Verfassung durch allgemein verbindliche Auslegung einfach weiterentwickelt. *Für die Rechtsetzung ist aber Fürst und Landtag beziehungsweise Volk zuständig, und nicht ein Gericht.*“ Kommentar des Fürstenhauses zu Art. 112 nVF, überarbeiteter Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, 40 (Hervorhebung hinzugefügt).

351 Bereits im 1803 gefällten fundamentalen Entscheid *Marbury v. Madison*, der noch heute als Kompetenzgrundlage der richterliche Überprüfungsbefugnis in den Vereinigten Staaten herangezogen wird, erklärte der damalige Chief Justice MARSHALL für den Supreme Court:

„The very essence of civil liberty certainly consists in the right of every individual to claim the protection of the laws, whenever he receives an injury. One of the first duties of government is to afford that protection. [The] government of the United States has been emphatically termed a government of laws, and not of men. It will certainly cease to deserve this high appellation, if the laws furnish no remedy for the violation of a vested legal right.“ *Marbury v. Madison*, 1 CRANCH (5 U.) 137; 2 L. Ed. 60 (1803); zit. nach GERALD GUNTHER, *Constitutional Law*, 12. Aufl. New York 1991, 3 f.

Mit seinem Ruf nach einem „government of laws, and not of men“ wollte Chief Justice MARSHALL der damaligen amerikanischen Regierung keineswegs unterstellen, sie setze sich über die verfassungsmässige Ordnung hinweg, indem sie etwa autoritäre Herrschaftsallüren pflege. Der Satz ist kein Misstrauensvotum gegenüber der Regierung, von deren gutem Willen zur verantwortungsvollen Erfüllung ihrer Aufgabe der Chief Justice ausgeht. MARSHALL erkannte vielmehr, dass nicht die Intentionen einzelner Personen, sondern nur die demokratisch verbindlich festgelegte Rechtsordnung, deren fundamentalste Prinzipien in der Verfassung verankert sind, jederzeit gültiger, gleichförmig anwendbarer und damit legi-

timer Massstab für das Wirken der Exekutive sein kann. Dies gilt natürlich auch für die anderen Staatsgewalten.

352 KIENER (Anm. 309), 277.

353 EICHENBERGER (Anm. 299), 227. Ebenso Andrea BAER, Die Unabhängigkeit der Richter in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR, Berlin, 1999, 179, die mit Blick auf die Bestellung der meisten bundesdeutschen Richter auf Lebenszeit betont, in der BRD werde die *persönliche Unabhängigkeit* als institutionelle Absicherung der *sachlichen Unabhängigkeit* betrachtet.

354 EICHENBERGER (Anm. 299), 227.

355 So der Kommentar des Fürstenhauses zu Art. 11 nVF, überarbeiteter Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000, 6.

356 GSTÖHL (Anm. 276), 43.

357 Dies gilt insbesondere für die weitverbreitete Ausrichtung am *Parteienproporz*. Dazu kritisch KIENER (Anm. 309), 267 ff. Dennoch lässt sich eine quotenmässige Besetzung der Richterstellen nach der jeweiligen Parteienstärke, wie sie auch für das Schweizerische Bundesgericht typisch ist, a.a.O., 266, bei Anm. 172, nicht als rechtswidrig bezeichnen, vgl. a.a.O., 267 f. (mit Blick auf die EMRK) und 272.

358 KIENER (Anm. 309), 269.

359 Bemerkenswert ist dabei, dass dem beratenden Gremium in jedem Fall Repräsentanten der Regierung und sämtlicher im Landtag vertretenen Parteien angehören sollen (Art. 11 Abs. 3 nVF), obwohl sich das Fürstenhaus gegen die angebliche Verpolitisierung des vom Landtag beherrschten gegenwärtigen Richterbestellverfahrens wendet.

360 Anders als bei regelmässigen Richterwahlen lässt sich der von Art. 11 Abs. 4 nVF vorgesehene Volksentscheid kaum vorbereiten, weil darüber, ob zwischen Fürst und Landtag eine Einigung zustandekommt, gerade Ungewissheit herrscht.

361 In *Deutschland* werden die Richter des *Bundesverfassungsgerichts* zur einen Hälfte von der *Ländervertretung* (Bundesrat), zur anderen Hälfte von einem zwölfköpfigen Komitee der Volksvertretung (Bundestag) – wobei hier eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist – gewählt und dann vom Bundespräsidenten ernannt. Die Richter *der obersten Bundesgerichte* (z.B. Bundesgerichtshof für Zivil- und Strafsachen) werden vom zuständigen Bundesminister zusammen mit einem Wahlgremium, das sich aus den zuständigen Ministern der Länder und weiteren vom Bundestag ernannten Mitgliedern zusammensetzt, gewählt, wobei sowohl die Zustimmung des Bundesministers als auch diejenige des Wahlgremiums erforderlich ist. Anschliessend erfolgt die Ernennung durch den Bundespräsidenten. Vgl. zu diesen Bestellverfahren UIM, *Traité* (Anm. 340), 155 sowie WALTHER J. HABSCHEID, *The Selction of Judges to the Federal Constitutional Court and to the Supreme Federal Courts in the Federal Republic of Germany*, in SHETREET (Anm. 348), 230 ff., 231.

362 In *Spanien* werden die Richter (mit Ausnahme des Verfassungsgerichts, für welches eine spezielle Regelung gilt) vom *Rat der rechtsprechenden Gewalt* (*Consejo General del Poder Judicial*) gewählt. Dieser setzt sich aus 21 Mitgliedern zusammen, die allesamt reputierte, seit mehr als fünfzehn Jahren berufstätige Juristen sein müssen. Je zehn Mitglieder des *Consejo* werden von der Volksvertretung (*Cortes*) bzw. der Ländervertretung (Senat) gewählt, der Präsident, der gleichzeitig Vorsitzender des Obersten Gerichtshofes des Landes (*Tribunal Supremo*) ist, wird vom König auf Vorschlag des *Consejo* ernannt. Vgl. dazu UIM, *Traité* (Anm. 340), 122.