

o. Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk

Franz-Grasslergasse 23
A-1230 Wien
Tel. und Fax: 01/889 29 35

Universität Wien
Institut für Staats- und Verwaltungsrecht
Juridicum
Schottenbastei 10 – 16
A-1010 Wien
Tel.: 01/4277 DW 35482
Fax: 01/4277 DW 35479
e-mail: bernd-christian.funk@univie.ac.at

Wien, im Jänner 2001

Rechtsgutachten

über

Fragen der Reform der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein

erstattet im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein

Inhaltsübersicht

- I. Sachverhalt und Gutachtensauftrag
- II. Austritt von Gemeinden aus dem Staatsverband (Art 1 und Art 4)
- III. Ernennung der Richter und richterliche Unabhängigkeit (Art 11, 97 und 105)
- IV. Absetzung der Regierung, Auflösung des Landtages, Alleinregierung des Landesfürsten mittels Notverordnungen (Art 10, 79 und 80)
- V. Misstrauensantrag gegen den Fürsten und Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie durch Volksabstimmung (Art 111 und Art 112)
- VI. Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung

I. Sachverhalt und Gutachtensauftrag

Das Fürstentum Liechtenstein verfügt auf Grund seiner Verfassung vom 5. Oktober 1921 über ein kompliziertes und an Spannungselementen reiches Verfassungsgefüge. In den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts hat aus Anlass mehrerer politischer Streitfälle eine intensive Diskussion um Reformen der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein eingesetzt. Diese Diskussion reicht in grundsätzliche Fragen der Staats- und Regierungsform bis hin zur Frage der Beibehaltung der Monarchie.

Grundlage und Gegenstand des Gutachtens sind ein Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses, zuletzt vom 2. Februar 2000, sowie die Verfassungsänderungsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages vom 29. Juni 1998.

Der Gutachtensauftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Schreiben vom 17. November 1999) umfasst folgende Punkte:

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

Die wesentlichen Kernpunkte des Verfassungsvorschlages S.D. des Landesfürsten sind:

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

II. Austritt von Gemeinden aus dem Staatsverband (Art 1 und Art 4)

Nach geltendem Verfassungsrecht bildet das Fürstentum Liechtenstein „ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes“ (Art 1 Abs 1). Ein Austritt von Verbänden oder Einzelpersonen aus dem Staatsverband ist nicht vorgesehen.

Der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, aus dem Staatsverband auszutreten. Der Vorschlag wird in der Einleitung unter dem Titel „*Das Fürstentum Liechtenstein als Staatsverband mit freiwilliger Mitgliedschaft (Art 1 und Art 4)*“ in allgemeiner Hinsicht wie folgt vorgestellt und erläutert:

„Das Fürstenhaus ist der Auffassung, der Staat solle dazu dienen, dass die Menschen innerhalb seiner Grenzen in Freiheit und Frieden miteinander leben können. Ein Zusammenleben in Frieden und Freiheit ist aber nur möglich, wenn die Mitgliedschaft im Staat auf Freiwilligkeit beruht.

Das Prinzip der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in einem Staat oder Staatenverband wird in Europa seit dem Zusammenbruch des Sozialismus in Osteuropa, was den Einzelnen betrifft, nicht mehr in Frage gestellt. Inwieweit es aber grösseren Gruppen von Menschen zusteht, ist in der Praxis ungeklärt. Obwohl das Selbstbestimmungsrecht in der UNO-Charta sowie in verschiedenen internationalen Verträgen verankert ist, wird es im Völkerrecht weitgehend dahin gehend interpretiert, dass es nur solchen Gruppen zusteht, die sich in Rasse, Religion, Sprache oder Kultur von ihren Nachbarn unterscheiden.

Diese Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes hat zwar immer wieder zur Unterdrückung von Minderheiten, zur Zwangsassimilierung von Bevölkerungsgruppen oder gar zu ethnischen Säuberungen geführt. In einigen Fällen waren Bürgerkriege die Folge, und die betroffenen Staaten sind auseinander gefallen, wie wir das am traurigen Beispiel des ehemaligen Jugoslawiens in jüngster Zeit aus nächster Nähe mitverfolgen konnten.

Aus liechtensteinischer Sicht hat diese problematische Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes darüber hinaus einen weiteren grossen Nachteil: Wir unterscheiden uns nicht von unseren Nachbarn in Rasse, Religion, Sprache oder Kultur. Deshalb könnte unser Selbstbestimmungsrecht in einem vereinten Europa langfristig gefährdet sein.

Aus diesem Grund hat das Fürstentum Liechtenstein ein wesentliches Interesse an einer anderen Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes, und zwar im Sinne eines Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene. Dafür

setzen wir uns schon seit vielen Jahren international ein, und wir können auch kleine Fortschritte verzeichnen. Denn die Einsicht wächst, dass die bisherige Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes problematisch ist und viel Unheil angerichtet hat.

Wenn wir unsere Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene in der Verfassung verankern, so erhöhen wir nicht nur unsere Glaubwürdigkeit gegenüber anderen Staaten und in der Völkerrechtsgemeinschaft, sondern wir leisten auch einen wichtigen Beitrag zur langfristigen Absicherung des Selbstbestimmungsrechtes unserer eigenen Bevölkerung im Europa der Zukunft. Dadurch kann ein Zusammenleben in Frieden und Freiheit auch langfristig am besten sichergestellt werden.“

Die massgebenden *Textgrundlagen* lauten – in der Zusammenstellung von alt und neu¹ – wie folgt:

Art 1.

1) Das Fürstentum Liechtenstein ~~bildet in der Vereinigung seiner beiden Landschaften Vaduz und Schellenberg ein unteilbares und unveräusserliches Ganzes; die~~ 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 ~~Landesbehörden~~ Regierung.²

Erläuterungen: „Die Änderung von Art 1 Abs 1 soll zum Ausdruck bringen, dass die Mitgliedschaft im Fürstentum Liechtenstein auf Freiwilligkeit beruht, der Staat nicht Selbstzweck ist, sondern seinen Bewohnern dienen soll, in Freiheit und Frieden miteinander leben zu können.“

¹ Unverändert geltender Text nicht hervorgehoben; wegfallender bisheriger Text ~~durchgestrichen~~, Textvorschlag neu des Fürstenhauses unterstrichen dargestellt.

² Die Änderung in Abs 2 hat mit dem Austrittsrecht der Gemeinden nichts zu tun. Sie entspricht den Änderungsvorschlägen der Verfassungskommission des Landtages. Nach den Erläuterungen ist sie dadurch motiviert, dass gewisse Behörden nicht in Vaduz tätig sind.

Art 4.

- 1) Die Änderung der Grenzen des Staatsgebietes kann nur durch ein Gesetz erfolgen. oder einzelner Grenzänderungen zwischen Gemeinden desselben, die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden können nur durch ein Gesetz erfolgen bedürfen eines Mehrheitsbeschlusses der dort ansässigen Landesangehörigen.
- 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. Solle 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.

Erläuterungen: „Die Einführung des demokratischen Prinzips war ein wichtiger Schritt in der liechtensteinischen Verfassungsgeschichte. Das Fürstentum Liechtenstein spielt zusammen mit der Schweiz im Bereich der direkten Demokratie weltweit eine Vorreiterrolle. Unsere Erfahrungen mit der direkten Demokratie sind positiv, und man kann feststellen, dass diese nun auch in jenen Staaten fallweise angewendet wird, die in der Vergangenheit ausschliesslich die repräsentative Demokratie kannten. Das Fürstentum Liechtenstein könnte mit der Änderung von Art 1 und Art 4 einen weiteren entscheidenden Schritt bei der Verwirklichung des demokratischen Prinzips machen, Verfassungsgeschichte schreiben und dem weltweiten Verlangen nach einer besseren Absicherung des Selbstbestimmungsrechtes Nachdruck verleihen, was in unserem eigenen Interesse liegt.

Das Selbstbestimmungsrecht ergibt sich als logische Folge der konsequenten Anwendung des demokratischen Prinzips. In der Menschheitsgeschichte sind immer wieder neue Staaten entstanden, alte zerfallen, und Grenzen wurden verändert. In der Regel wurden diese Veränderungen mit kriegerischen und nicht mit demokratischen Mitteln entschieden. Darüber hinaus ist das Selbstbestimmungsrecht ein wichtiger Schutz, um in der Demokratie eine Diktatur der Mehrheit zu verhindern.“

Die vorgeschlagene Regelung wirft eine Reihe von *staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen* auf. Der Sache nach ist das Recht eines Austrittes von Gemeinden aus einem Staatsverband äusserst ungewöhnlich und – soweit ersichtlich – im Vergleich mit historischen und geltenden Staatsverfassungen einzigartig.

Die in den Erläuterungen angesprochene *Freiwilligkeit der Mitgliedschaft* in einem Staatsverband hat einen individuellen und einen kollektiven Bezug. Für den Einzelnen ist die Freiwilligkeit insoweit gegeben, als er die Möglichkeit hat, auf die Staatsbürgerschaft zu verzichten und auf diese Weise seine Zugehörigkeit zu dem betreffenden Staatsverband durch eigenbestimmtes Handeln zu beenden.

Diese Möglichkeit ist im *Staatsbürgerschaftsrecht* der meisten Staaten – so auch in Liechtenstein – gesetzlich vorgesehen. In Übereinstimmung mit dem völkerrechtlichen Grundsatz der Vermeidung von Staatenlosigkeit³ geht das liechtensteinische Staatsbürgerschaftsrecht⁴ davon aus, dass ein Verzicht nur unter der Voraussetzung des Erwerbes einer anderen Staatangehörigkeit zulässig bzw möglich ist.

In einem älteren Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses war das Recht auf Austritt aus dem Staatsverband nicht nur für Gemeinden, sondern darüber hinaus auch für jeden einzelnen Menschen vorgesehen. Nach aktuellem Stand ist dieses Recht als Verbandsrecht konzipiert, welches jeder der elf *Gemeinden* des Fürstentums zusteht. Die beiden Landschaften Vaduz (Oberland) und Schellenberg (Unterland) haben zum Unterschied von den Gemeinden⁵ nicht den Status von rechtsfähigen Teilverbänden. Sie sind keine Teilstaaten oder

³ Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit, österreichisches BGBl 1974/538. Liechtenstein ist diesem Abkommen nicht beigetreten. Unabhängig davon gehört die Vermeidung von Staatenlosigkeit zu den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts – siehe neuerdings auch das Europäische Übereinkommen über Staatsangehörigkeit (ö BGBl III 2000/39), wo der Grundsatz der Vermeidung von Staatenlosigkeit erneut bekräftigt wird (Präambel, Art 4, Art 8).

⁴ §§ 17, 18 und 19 des Gesetzes vom 4.1.1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes in der Fassung des Gesetzes vom 2.11.1960, LGBl 1960/23. Demnach tritt der Verlust des Landesbürgerrechtes (unter anderem) durch ausdrücklichen oder stillschweigenden Verzicht ein (§ 17). Landesbürger können auf ihr Landesbürgerrecht (ausdrücklich) verzichten, sofern sie nach den Gesetzen des Landes, dessen Bürgerrechte sie besitzen oder anstreben, handlungsfähig sind, und nachweisen, dass sie das Staatsbürgerrecht eines anderen Staates für sich und allenfalls auch für ihre minderjährigen, ehelichen Kinder erworben oder zugesichert erhalten haben (§ 18). Stillschweigender Verzicht tritt durch Erwerb einer fremden Staatsbürgerschaft in Verbindung mit der Unterlassung der Erneuerung des Heimatscheines über einen Zeitraum von 30 Jahren ein (§ 19).

eigenständigen Regionen, sondern nur territoriale Gruppierungen der Gemeinden im Fürstentum.

Die rechtspolitischen und staatstheoretischen Erwägungen betreffend das Austrittsrecht der Gemeinden stellen das Prinzip der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft im Staatsverband an die oberste Stelle. Dieses Prinzip wird als Teil des *Selbstbestimmungsrechts der Völker*⁶ interpretiert, welches allerdings nach traditioneller Auffassung hauptsächlich für Ethnien mit Besonderheiten in Rasse, Religion, Sprache oder Kultur anzuwenden ist.⁷ Angesichts des Fehlens solcher Besonderheiten und der daraus befürchteten Gefahren für das Selbstbestimmungsrecht des liechtensteinischen Staatsvolkes in einem vereinten Europa wird eine Neuakzentuierung und Absicherung dieses Rechts – eben auf der Gemeindeebene – in Verbindung mit demokratischen Verfahrensweisen vorgeschlagen.

Die Idee des Selbstbestimmungsrechts der Völker war eine politische Leitidee und Ideologie mit staatsbildender und staatszerstörender Kraft, die im 19. und 20. Jahrhundert vom Nationalstaatsgedanken geprägt war. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist das Motiv der freien und demokratischen Entscheidung über das politische System und die Regierungsform hinzugekommen.⁸ Die Forderung nach Selbstbestimmung wurde stets als Konfliktargument heraus zur Legitimation politischen Handelns zur Veränderung oder Beibehaltung staatlicher Verhältnisse erhoben: nationalistisch als Postulat nach ethnischer Homogenität und Integrität des Staates; machtpolitisch als Forderung nach

⁵ Art 1, Art 110 und Art 110bis der Verfassung; siehe auch das Gemeindegesetz vom 20.3.1996, LGBl 76.

⁶ Die Selbstbestimmung der Völker als Grundsatz des Völkerrechts nennen zB *Fischer/Köck*, Allgemeines Völkerrecht, 5. Auflage (2000) Rz 36.

⁷ *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, 6. Auflage (1987) Rz 1550 ff; *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Hrsg), Handbuch des Völkerrechts, 3. Auflage (1996) Bd 1 Rz 1884 ff (1898).

⁸ *Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, 6. Auflage (1987) Rz 1549.

Befreiung von Fremdbestimmung, Diktatur und menschenrechtswidriger Herrschaft.⁹

In der geschichtlichen Entwicklung hat es verschiedene *Bezüge, Hintergründe, Motive und Wirkungen* des Prinzips der Selbstbestimmung gegeben:¹⁰ nationale Identität, Bestimmung der Staats- und Regierungsform und neuerdings Schutz der Menschenrechte als Schranke staatlicher Souveränität und Legitimation für Eingriffe der Staatengemeinschaft in staatliche Selbstbestimmungs-(Souveränitäts-)rechte.

In der Schlussakte der *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (KSZE Helsinki 1975) werden unter den leitenden Prinzipien für die Beziehungen der Teilnehmer¹¹ die „Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker“ genannt:

„Die Teilnehmerstaaten werden die Gleichberechtigung der Völker und ihr Selbstbestimmungsrecht achten, indem sie jederzeit in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der einschlägigen Normen des Völkerrechts handeln, einschliesslich jener, die sich auf die territoriale Integrität des Staates beziehen.

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.“

Die KSZE 1975 war darauf gerichtet, die territoriale Nachkriegsordnung in Europa zu sichern und vor künftigen gewaltsamen Veränderungen zu schützen.

⁹ Zum Selbstbestimmungsrecht als politisches Schlagwort siehe *Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht*, 6. Auflage (1987) Rz 1557.

¹⁰ Vgl den geschichtlichen Überblick bei *Neuhold/Hummer/Schreuer* (Hrsg), *Handbuch des Völkerrechts*, 3. Auflage (1996) Bd 1 Rz 1887 ff.

¹¹ I. Souveräne Gleichheit, Achtung der Souveränität innewohnenden Rechte, II. Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, III. Unverletzlichkeit der Grenzen, IV. Territoriale Integrität der Staaten, V. Friedliche Beilegung von Streitfällen, VI. Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, VII. Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschliesslich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, **VIII. Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker**, IX. Zusammenarbeit zwischen den Staaten, X. Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.

Zugleich wurde durch die Anerkennung der Menschenrechte in Verbindung mit der Zusammenarbeit und dem Austausch, namentlich in den Bereichen der Kultur und der Information, ein Prozess in Gang gesetzt, der langfristig zum Wandel und Umbruch der politischen Systeme in den kommunistischen Staaten Europas beigetragen hat. Die weitere Entwicklung hat von der KSZE zur OSZE und zu einem neuen Verständnis von den „inneren Angelegenheiten“ der Staaten im Zusammenhang mit den Menschenrechten geführt.¹² Heute gelten schwere und nachhaltige Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegenüber Angehörigen von nationalen, religiösen oder kulturellen Minderheiten nicht mehr als innere Angelegenheiten des betreffenden Staates, sondern als friedensgefährdendes Fehlverhalten, das im Prinzip ein Eingreifen der Staatengemeinschaft rechtfertigt.¹³

Der Verfassungsvorschlag für Liechtenstein betreffend das Austrittsrecht von einzelnen Gemeinden aus einem Staat, der aus elf Gemeinden besteht, setzt einen neuen Akzent, der sich historisch kaum in die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand des Selbstbestimmungsrechts als Legitimationsgrundlage für Schritte der Sezession einordnen lässt. Es geht weder um nationale Identität noch um politische Selbstbestimmung noch um den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen. Nichts davon ist für das Fürstentum Liechtenstein und seine elf Gemeinden auch nur um entferntesten relevant.

Die gedankliche Verbindung des Verfassungsvorschlages betreffend das Austrittsrecht jeder Gemeinde aus dem Staatsverband mit dem „Selbstbestimmungsrecht“ ist – gemessen an der historisch-politischen Dimension dieses Themas – nicht plausibel. Es ist anzunehmen, dass es in Wahrheit um etwas Anderes geht. Als ein Hinweis auf die wahren Hintergründe

¹² Markante Etappen waren die KSZE-Konferenz von Paris 1990 (Charta von Paris für ein Neues Europa 1990) und der Lissabonner OSZE-Gipfel von 1996 (Lissabonner Dokument 1996). Das Fürstentum Liechtenstein ist Teilnehmerstaat sowohl an KSZE als auch an OSZE.

¹³ Dazu jüngst *Hillgruber*, Die Zukunft des völkerrechtlichen Interventionsverbotes, *Journal für Rechtspolitik* 2000, 288 (insbesondere Abschnitt IV).

kann der in der Begründung des Vorschlages angesprochene Zusammenhang mit der *europäischen Integration* angesehen werden.

Der dort geäußerten Sorge vor einer möglichen Gefährdung des Selbstbestimmungsrechtes in einem vereinten Europa wegen fehlender Unterschiede in Rasse, Religion, Sprache und Kultur ist zunächst entgegen zu halten, dass die *Achtung der staatlichen Identität* zu den rechtlich deklarierten und hoch bewerteten Grundsätzen des Rechts der Europäischen Union gehört. Ein entsprechendes Bekenntnis ist im Vertrag über die Europäische Union enthalten: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten“ (Art 6 Abs 3 EUV), wobei die Bestimmung der Grundlagen und des Inhaltes dieser Identität den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleibt. Die Union und ihre Gemeinschaften sind weder Staaten noch vor- oder pseudo-staatliche Verbände; sie sind zwar auf das Entwicklungsziel einer politischen Union, nicht aber auf Staatlichkeit angelegt.

Dazu kommt, dass weder die Union noch ihre Gemeinschaften über eine *eigene Verfassungshoheit* oder eine Form von Kompetenz-Kompetenz verfügen, die eine autonome Begründung von Verfassungshoheit ermöglichen würde. Nach wie vor gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelzuständigkeiten (*principe de compétence d'attribution*), demzufolge alle Zuständigkeiten durch vertragliche Zuweisungen seitens der Mitgliedstaaten begründet werden.¹⁴ Eine Änderung dieser Rechtslage könnte nur mit Willen aller Mitgliedstaaten herbeigeführt werden.

Das Fürstentum Liechtenstein ist Vertragspartner des *EWV-Vertrages*. Als solcher nimmt es an wesentlichen Teilen der Rechtsentwicklungen in den europäischen Gemeinschaften teil.¹⁵ Ein Beitritt des Fürstentums zur

¹⁴ Art 2 EUV, Art 5 (ex-Artikel 3 b) EG-Vertrag; siehe zB *Oppermann*, Europarecht, 2. Auflage (1999) Rz 432.

¹⁵ Zur Mechanik des EWR-Vertrages siehe etwa *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, 1. Band (1997) Rz 17.010; *Urlesberger*, Der „Europäische Wirtschaftsraum“ (EWR), Entwicklungsgeschichte und Überblick, Wirtschaftsrechtliche Blätter 1992, 69.

Europäischen Union würde weder die staatliche Identität noch das Selbstbestimmungsrecht in Frage stellen und die Souveränitätsrechte nicht stärker beeinträchtigen als dies bei allen anderen – gegenwärtigen und künftigen – Mitgliedstaaten der EU der Fall ist.

Es kann vermutet werden, dass im Hintergrund der Vorschläge betreffend das Austrittsrecht von Gemeinden aus dem Staatsverband Probleme stehen, die mit der Stellung und dem Selbstverständnis des Fürstentums Liechtenstein in einer politischen Umwelt zu tun haben, die durch starke *Veränderungen* geprägt ist. Es kann weiters vermutet werden, dass die Probleme im Aussenverhältnis in enger Beziehung und Wechselwirkung mit Spannungen und Reformanliegen im Inneren stehen. Es geht um Fragen der Anpassung und Entwicklung des politischen Systems und der Verfassung an geänderte innere und äussere Bedingungen.¹⁶

Es ist allerdings – zumindest aus juristischer Sicht – nicht klar, in welcher Weise ein Austrittsrecht der Gemeinden zur Lösung der anstehenden Probleme beitragen könnte. Sowohl staatsrechtlich als auch völkerrechtlich und im Hinblick auf die internationalen Beziehungen würde dieser Vorschlag weit mehr an Fragen und Problemen schaffen als lösen helfen.

In seiner vorliegenden Form schliesst der Vorschlag die *Möglichkeit einer Auflösung des Fürstentums Liechtenstein als Staat* nicht nur nicht aus, sondern ist darauf geradezu zugeschnitten. Dies kommt auch in den Erläuterungen deutlich zum Ausdruck. Formal rechtlich betrachtet liegt es in der Souveränität eines Staates, über seine eigene staatliche Existenz zu entscheiden und Dispositionen zu treffen, die diese beenden oder wesentlich verändern. Als Beitrag zur Wahrung und Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts – in seinem historisch-politischen Kontext – kann jedoch der Vorschlag nicht gewertet werden. Es geht weder um ethnische Konflikte noch um die Autonomie

¹⁶ Zu den Hintergründen und Perspektiven siehe etwa das Interview SD Hans Adam II. Fürst von Liechtenstein in der österreichischen Zeitung „DER STANDARD“ vom 23. 12. 1999, S 6.

eines politischen Systems noch um die Menschenrechte eines Staatsvolkes oder von Gruppen im Staat.

Unter den gegebenen Umständen (Bevölkerungszahl, Staatsgrösse, Staatsgliederung) würde der Austritt von einzelnen Gemeinden aus dem Staatsverband sehr bald einen kritischen Punkt erreichen, bei dem die *staatliche Integrität und Identität des Fürstentums* berührt wären. Die Entscheidung über einen Austritt liegt aber nicht beim gesamten Staatsvolk, sondern im wesentlichen bei den Landesangehörigen der betroffenen Gemeinden.¹⁷ Den anderen Gemeinden und ihren Angehörigen würden die Folgen eines Austrittes einzelner Gemeinen oktroyiert werden, ohne dass sie die Möglichkeit einer Mitbestimmung hätten.

Bei dieser Lösung bestünde *keine Kongruenz von Entscheidungsmöglichkeit und Betroffenheit*. Das Selbstbestimmungsrecht einer Mehrheit des Staatsvolkes könnte durch den Entscheid einer Minderheit gestaltet und damit beeinträchtigt werden. Wenn eine Verfassung die Möglichkeit einer Auflösung des Staates durch eine Entscheidung des Staatsvolkes vorsieht, dann müsste in einem demokratischen System, das sich auf die Selbstbestimmung beruft, eine Entscheidung durch alle Betroffenen, mithin durch das gesamte Staatsvolk, gewährleistet sein. Angesichts der existentiellen Bedeutung einer solchen Entscheidung wäre überdies zu fragen, ob ein einfacher Mehrheitsentscheid angemessen ist.

Offen bleibt auch, welchen staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Status eine aus dem Fürstentum Liechtenstein *ausgetretene Gemeinde* hätte: Würde sie zu einem selbständigen Völkerrechtssubjekt, welches über sein Schicksal als eigener Staat oder als Teil eines Nachbarstaates entscheiden könnte? Könnte es eine Anerkennung eines solchen Verbandes als Staat oder als ähnliches Gebilde mit völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit durch die Völkerrechtsgemeinschaft geben? Wäre eine Veränderung des europäischen Staatensystems – auch wenn

sie nach Fläche und Bevölkerungszahl kaum ins Gewicht fiele, aber doch von einiger wirtschaftlicher und politischer Bedeutung wäre – ein Vorgang, der die Interessen der anderen OSZE-Staaten berührt und Auswirkungen auf die Vertragsgrundlagen hätte? Welche staatsbürgerschaftsrechtlichen Folgen ergäben sich für die Angehörigen einer ausgetretenen Gemeinde? Käme eine Option für die Beibehaltung der liechtensteinischen Landesbürgerschaft – mit oder ohne Wohnsitzwechsel – in Betracht? Wie wären Fragen der staats- und völkerrechtlichen Rechtsnachfolge sowohl bei ausgetretenen Gemeinden als auch für den „Reststaat“ zu behandeln? Ab welchem „kritischen Punkt“ einer Austrittsbewegung würde das Fürstentum seine eigene staats- und völkerrechtliche Integrität und Identität einbüßen?

Der Verfassungsvorschlag sieht vor, dass der Austritt „gesetzlich oder jeweils von Fall zu Fall vertraglich“ zu regeln ist. Mit einer *gesetzlichen Regelung* dürfte eine abstrakte, vom Einzelfall gelöste Normierung gemeint sein, mit dem *Vertrag* eine auf den Einzelfall bezogene Lösung.¹⁸ Keines dieser Instrumente wäre geeignet, jene – vorhin skizzierten – staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen in angemessener und umfassender Weise zu lösen, die sich bei einem Austritt einer oder mehrerer Gemeinden und vor allem in der weiteren Folge für diese Gemeinden und für das Fürstentum ergeben.

Aus staatsrechtlicher, völkerrechtlicher, verfassungspolitischer und international politischer Perspektive erscheint ein Austrittsrecht für einzelne Gemeinden aus dem Fürstentum Liechtenstein kaum geeignet, zur Lösung von anstehenden innen- und aussenpolitischen Problemen beizutragen.

¹⁷ Gemäss Art 4 Abs 2 der vorgeschlagenen Fassung entscheidet die Mehrheit der in der betroffenen Gemeinde ansässigen Landesangehörigen über den Austritt.

¹⁸ Offen bleibt, wer die Partner eines solchen Vertrages wären.

III. Ernennung der Richter und richterliche Unabhängigkeit (Art 11, 97 und 105)

Die Bestellung von Richtern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Art 99 – 103), bei der Verwaltungsbeschwerde-Instanz (Art 97, 98) und beim Staatsgerichtshof (Art 104 – 106) ist nach geltendem Verfassungsrecht nicht einheitlich geregelt.¹⁹

Der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses sieht vor, dass künftig alle Richter durch den Landesfürsten vorgeschlagen und bestellt (ernannt) werden. Die vorgeschlagenen Änderungen werden in der Einleitung unter dem Titel „*Die Unabhängigkeit der Richter und ihre Ernennung (Art 11, 97 und 105)*“ wie folgt präsentiert und erläutert:

„Das Fürstenhaus hat die Absicht, die Unabhängigkeit der Gerichte zu erhöhen, und möchte verhindern, dass die politischen Parteien oder der Fürst über die Richterernennungen diese Unabhängigkeit gefährden. Sowohl die Richterernennungen als auch das Auswechseln ordentlicher Richter durch ihre Stellvertreter hat in der Vergangenheit zu Kritik Anlass gegeben. Es sei daran erinnert, dass die sogenannte Staatsgerichtshofaffäre die liechtensteinische Innenpolitik in den 80er Jahren belastet hat und erst durch eine vorzeitige Auflösung des Landtages und Neuwahlen im Jahre 1989 gelöst werden konnte.

Der Fürst soll in Zukunft auf sein Vetorecht bei den Richterernennungen verzichten, dafür aber ein Vorschlagsrecht erhalten. Bevor der Fürst einen Richter dem Landtag vorschlägt, hat er ein beratendes Gremium anzuhören, in welches alle im Landtag vertretenen Parteien sowie die Regierung je einen Vertreter entsenden. Lehnt der Landtag den Vorschlag des Fürsten ab, so kann der Landtag einen Gegenkandidaten aufstellen, wobei auch dem Volk in so einem Fall das Recht zusteht, im Wege einer Initiative Kandidaten vorzuschlagen. Weder Fürst noch Landtag, sondern das Volk entscheidet in einer Volksabstimmung, wenn sich Fürst und Landtag nicht einigen können.

Fürst und Landtag sollen auch nicht mehr wie bisher die Möglichkeit haben, beim Staatsgerichtshof und der Verwaltungsbeschwerdeinstanz einen ganzen Gerichtshof auszuwechseln. In diesen Gerichtshöfen soll es in Zukunft jeweils sieben Richter ohne Stellvertreter geben, wobei jedes Jahr jeweils nur die Amtsperiode eines Richters zu Ende geht. Die Gerichtshöfe sind

¹⁹ *Batliner*, Einführung in das Liechtensteinische Verfassungsrecht (1993) 55 ff (59 f).

beschlussfähig, wenn mindestens vier Richter anwesend sind, wobei der Vorsitzende, welcher vom Richterkollegium gewählt wird, bei Stimmgleichheit den Stichentscheid hat.“

Die *textlichen Änderungen* in den Artikeln 11, 97 und 105 mit den jeweils dazu gehörigen Erläuterungen lauten wie folgt:

Art 11.

~~Der Landesfürst ernennt unter Beachtung der Bestimmungen dieser Verfassung die Staatsbeamten. Neue ständige Beamtenstellen dürfen nur mit Zustimmung des Landtages geschaffen werden.~~

- 1) Der Landesfürst schützt das Recht auf die Unabhängigkeit der Richter. Soweit die Richter Entscheidungen in Urteilsform treffen, werden diese „im Namen von Fürst und Volk“ erlassen und ausgefertigt.
- 2) Richter im Sinne der vorstehenden Bestimmungen sind die Richter der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (Art 97 und Art 98), der ordentlichen Gerichte (Art 99 bis Art 103) und des Staatsgerichtshofes (Art 104 bis Art 106). Sie werden vom Landesfürsten ernannt.
- 3) Sind Richterstellen zu besetzen, hat die Regierung dies dem Landesfürsten und dem Landtag rechtzeitig bekannt zu geben. Der Landesfürst hat bei der Suche nach den geeigneten Kandidaten für die zu besetzenden Richterstellen ein beratendes Gremium anzuhören. In dieses Gremium entsenden alle im Landtag vertretenen Parteien sowie die Regierung je einen Vertreter. Der Fürst kann weitere Mitglieder in dieses Gremium berufen. Die Beratungen und Entscheidungen des Gremiums werden nicht veröffentlicht, und der Landesfürst ist an dessen Vorschläge nicht gebunden.
- 4) Nach Anhörung des beratenden Gremiums schlägt der Landesfürst dem Landtag seinen Kandidaten vor. Stimmt der Landtag dem Vorschlag zu, ernennt der Landesfürst den Kandidaten zum Richter. Lässt sich innerhalb von sechs Monaten über den Kandidaten oder allenfalls andere vorgeschlagene Kandidaten zwischen dem Landesfürsten und dem Landtag kein Einvernehmen finden, schlägt der Fürst dem Volk seinen Kandidaten vor, über welchen das Volk in einer Volksabstimmung (Art 66bis) entscheidet, die in 60 Tagen durchzuführen ist. Der Landtag kann einen eigenen Kandidaten vorschlagen, ebenso sind die Landesbürger unter den Bedingungen einer Initiative (Art 64) berechtigt, eigene Kandidaten zu nominieren. Wird über mehr als zwei Kandidaten

abgestimmt, erfolgt die Abstimmung in zwei Wahlgängen gemäss Art 112 Abs 3. Jener Kandidat, der die absolute Mehrheit der Stimmen erhält, wird vom Landesfürsten zum Richter ernannt.

- 5) Ein ernannter Richter bleibt bis zur Vereidigung seines Nachfolgers im Amt.

Erläuterungen: „Bei der stark gewachsenen Zahl der Staatsbeamten ist eine Ernennung durch den Fürsten nicht mehr zweckmässig. Die Gefahr ist gross, dass entweder die Beamtenernennung durch den Fürsten ein rein formaler Akt ohne Bedeutung wird oder der Regierung die Kontrolle über den Beamtenapparat entgleitet. Es würde wohl dem Geist unserer Verfassung widersprechen, wenn der Fürst in der Praxis über den Beamtenapparat die laufenden Geschäfte führt.

Aus diesen Gründen hat das Fürstenhaus schon vor Jahren der Regierung und dem Landtag eine Verfassungsänderung vorgeschlagen. Dieser Vorschlag entstand unter dem Eindruck der sich anbahnenden Krise um den Staatsgerichtshof, die dann 1989 zur vorzeitigen Auflösung des Landtages führte. In weiten Teilen unserer Bevölkerung herrscht die Ansicht vor – ob zu Recht oder zu Unrecht – der Staatsgerichtshof und die Verwaltungsbeschwerdeinstanz seien politische Gremien, welche in erster Linie die Mehrheitsverhältnisse im Landtag widerspiegeln. Als Rechtsstaat sollten wir grösstes Interesse haben, jeden Verdacht von unserer Justiz fernzuhalten, dass dort parteipolitische Interessen eine Rolle spielen. Um dieses Ziel zu erreichen, erschien es gerechtfertigt, dass der Fürst auf das Vetorecht bei den Richterernennungen sowie auf das Ernennungsrecht bei den Beamten verzichtet und dafür das Vorschlagsrecht bei den Richtern erhält: Dadurch würden die Unabhängigkeit der Justiz und die Rechte des Volkes gestärkt.“

Art 97.

- 1) Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung und der anstelle der Kollegialregierung eingesetzten beratenden Kommissionen (Art 78 Abs 3) dem Rechtsmittel der Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz. Dieselbe besteht aus ~~einem vom Landesfürsten über Vorschlag des Landtages ernannten rechtskundigen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter sowie vier vom Landtag gewählten Rekursrichtern mit ebensovielen Stellvertretern. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter müssen gebürtige Liechtensteiner sein.~~ sieben vom Landesfürsten ernannten Richtern (Art 11). Die Mehrheit der Richter muss das liechtensteinische Landesbürgerrecht besitzen.

- 2) ~~Ihre Amtsdauer fällt mit jener des Landtages zusammen und endet mit ihrer Neubestellung. Der Landtag hat in seiner ersten Sitzung für das Amt des Vorsitzenden und des Stellvertreters Vorschläge zu machen, sowie die Rekursrichter und deren Stellvertreter zu wählen. Die Amtsdauer der Richter der Verwaltungsbeschwerdeinstanz beträgt sieben Jahre, wobei die Amtsdauer so zu gestalten ist, dass jedes Jahr die Amtsdauer eines Richters endet. Bei der ersten Ernennung entscheidet das Los über die Länge der Amtsdauer der sieben Richter. Scheidet ein Richter vorzeitig aus dem Amt, wird sein Nachfolger für die restliche Amtsdauer des ausscheidenden Richters ernannt.~~
- 3) Jährlich wählt das Richterkollegium aus seinen Reihen einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden.
- 4) Das Gericht ist beschlussfähig, wenn mindestens vier Richter anwesend sind, einschliesslich des Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

Erläuterungen: „Die obigen Änderungen kennen im Unterschied zur alten Fassung keine Ersatzmitglieder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz mehr, da der Einsatz resp Nichteinsatz der Ersatzmitglieder jeweils schwer zu erklären bzw nachzuvollziehen war. Dafür wurde die Anzahl der Richter auf sieben erhöht und das notwendige Quorum auf vier festgelegt, um auch bei Absenzen von mehreren Richtern Entscheidungen sicherzustellen.“

Die jährliche Ernennung von jeweils einem Richter auf sieben Jahre bringt folgende Verbesserungen:

- eine grössere Kontinuität wird gewährleistet,
- die Verwaltungsbeschwerdeinstanz wird entpolitisiert, da sich ihre Zusammensetzung nicht mit jeder Landtagswahl ändert,
- besonders in kleinen Verhältnissen, wie sie in Liechtenstein vorherrschen, ist es leichter, jedes Jahr einen guten Richter für die Verwaltungsbeschwerdeinstanz zu finden als alle vier Jahre möglicherweise das gesamte Richterkollegium neu benennen zu müssen.“

Art 105.

~~Der Staatsgerichtshof besteht aus einem Präsidenten und vier weiteren Stimmführern; seine Mitglieder werden vom Landtag gewählt, und zwar so, dass er mehrheitlich mit gebürtigen Liechtensteinern besetzt ist; zwei Mitglieder müssen rechtskundig sein. Die Wahl des Präsidenten, der ein gebürtiger Liechtensteiner sein muss, unterliegt der landesfürstlichen~~

Bestätigung sieben vom Landesfürsten ernannten Richtern (Art 11). Im Übrigen finden die Bestimmungen von Art 97 sinngemäss Anwendung.

Erläuterungen: „Die Bemerkungen zu Art 97 gelten sinngemäss auch für Art 105.“

Im Zusammenhang mit den Änderungen in den Artikeln 11, 97 und 105 der Verfassung betreffend die Bestellung der Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsbeschwerdeinstanz) und der Verfassungsgerichtsbarkeit (Staatsgerichtshof) steht eine Reihe von *weiteren Änderungsvorschlägen des Fürstenhauses* in anderen Verfassungsartikeln:

- Im Zusammenhang mit dem *Verzicht des Landesfürsten auf die Beamtenernennung*²⁰ sind Änderungen in Art 62 lit f und Art 63²¹ sowie in Art 107²² vorgesehen.
- Geändert wird auch Art 99 betreffend die *Ausübung und die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit*.²³

Die Vorschläge der *Verfassungskommission des Landtages* betreffend die Gerichtsbarkeit gehen weniger weit als jene des Fürstenhauses. Demnach sollen die Richter in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit durch den Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag über dessen Vorschlag ernannt werden (Art 99

²⁰ Art 11 in geltender Fassung: Der Landesfürst ernennt unter Beobachtung der Bestimmungen dieser Verfassung die Staatsbeamten. Neue ständige Beamtenstellen dürfen nur mit Zustimmung des Landtages geschaffen werden.

²¹ Die beiden Bestimmungen betreffen die Kontrolle der Verwaltung durch den Landtag. Die vorgeschlagenen Änderungen dienen der Präzisierung und Klarstellung. Sie gehen mit den Vorstellungen der Verfassungskommission des Landtages konform.

²² Zustimmungsvorbehalt des Landtages für die Schaffung neuer ständiger Beamtenstellen (Art 11 letzter Satz in geltender Fassung).

²³ Neue Fassung lt Vorschlag des Fürstenhauses:

- 1) Die gesamte Gerichtsbarkeit wird im Auftrage Namen des Fürsten und des Volkes durch verpflichtete Richter ausgeübt, die vom Landesfürsten ernannt werden (Art 11).
- 2) Die ~~Gerichte~~ Richter sind in der Ausübung ihres Richteramtes innerhalb der gesetzlichen Grenzen ihrer Wirksamkeit und im gerichtlichen Verfahren unabhängig von allen Einwirkungen durch ~~die Regierung~~ nichtrichterliche Organe, soweit die Verfassung nicht etwas anderes bestimmt. Sie haben ihren Entscheidungen und Urteilen Gründe beizufügen.

Abs 1), ohne dass ein Verfahren vorgeschaltet wird, wie es nach den Vorschlägen des Fürstenhauses in Art 11 vorgesehen ist. Der Bestellungsmodus für die Richter der Verwaltungsbeschwerde-Instanz (Art 97 Abs 1) soll im wesentlichen beibehalten werden,²⁴ die Amtsdauer auf zwölf Jahre festgelegt und eine Rotation von jeweils drei Richtern alle vier Jahre eingeführt werden (Art 97 Abs 2). Dies²⁵ soll auch für die Mitglieder des Staatsgerichtshofes gelten, deren Bestellungsmodus²⁶ ebenfalls beibehalten werden soll (Art 105).

Die *Ernennung von Staatsbeamten und Richtern durch das Staatsoberhaupt* entspricht einer Verfassungstradition, die sowohl bei Monarchien als auch bei Staaten mit republikanischer Staatsform anzutreffen ist. Das gilt insbesondere für Republiken, bei denen das Staatsoberhaupt ehemals monarchische Funktionen fortsetzt. So gehen etwa die historischen Vorläufer zahlreicher Kompetenzen des österreichischen Bundespräsidenten – zB die Ernennung von Richtern und Beamten – auf jene des Monarchen in der konstitutionellen Monarchie zurück.²⁷

²⁴ Bestellung des Vorsitzenden und seines Stellvertreters durch den Landesfürsten über Vorschlag des Landtages, Wahl der übrigen Mitglieder und ihrer Stellvertreter durch den Landtag.

²⁵ Zwölfjährige Amtsdauer mit Rotation dreier Richter alle vier Jahre.

²⁶ Wahl der Mitglieder durch den Landtag, landesfürstlicher Bestätigungsvorbehalt für die Wahl des Präsidenten.

²⁷ Dem Bundespräsidenten obliegen die Ernennung der Bundesbeamten (Art 65 Abs 2 lit a B-VG), die Ernennung der Richter in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art 86 B-VG), der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes (Art 134 Abs 2 B-VG) und der Mitglieder des VfGH (Art 147 Abs 2 B-VG). Dazu die Vorläufer in der Verfassung der konstitutionellen Monarchie (Dezemberverfassung) von 1867: Der Kaiser ernennt und entlässt die Minister und besetzt über Antrag der betreffenden Minister alle Ämter in allen Zweigen des Staatsdienstes, insofern nicht das Gesetz ein anderes verordnet (Art 3 StGG vom 21.12.1867 über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt, RGBI 145). Alle Gerichtsbarkeit wird im Namen des Kaisers ausgeübt. Die Richter werden vom Kaiser oder in dessen Namen definitiv und auf Lebensdauer ernannt (Art 1 und Art 5 StGG vom 21. 12 1867 über die richterliche Gewalt, RGBI 144 – die Regelung betraf auch die Richter des VwGH). Das Reichsgericht hat seinen Sitz in Wien und besteht aus einem Präsidenten und seinem Stellvertreter, welche vom Kaiser auf Lebensdauer ernannt werden, dann aus zwölf Mitgliedern und vier Ersatzmitgliedern, welche der Kaiser über Vorschlag des Reichsrates ... ernennt (Art 5 StGG 21.12.1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, RGBI 143).

Die im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses für Liechtenstein vorgesehene Lösung – Ernennung aller Richter in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, der Verwaltungs- und der Verfassungsgerichtsbarkeit durch den Landesfürsten als Staatsoberhaupt – entspricht dem Standard jener Verfassungsfamilien, zu denen die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gehört. Für die *Zivil- und Strafgerichtsbarkeit* ergäbe sich daraus ein einheitliches, verfassungsrechtlich geregeltes Verfahren, für die *Verwaltungsgerichtsbarkeit* (Verwaltungsbeschwerde-Instanz) eine Entkoppelung der Amtsdauer der Verwaltungsrichter von der Legislaturperiode des Landtages, eine Erhöhung der Kontinuität und eine Professionalisierung der Tätigkeit der Verwaltungsbeschwerde-Instanz durch eine künftige Amtsdauer der Richter von sieben Jahren, beim *Staatsgerichtshof* würde sich die Zahl der Richter von fünf auf sieben erhöhen, sie alle wären vom Landesfürsten zu bestellen anstatt vom Landtag zu wählen (mit Vorbehalt der Wahl des Präsidenten durch landesfürstliche Bestätigung), die Amtsdauer würde sich von fünf auf sieben Jahre erhöhen.²⁸

Für die Bewertung der Vorschläge im Hinblick auf die Gewaltentrennung und die Gewährleistung der *Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit* ist das der Ernennung vorausgehende Auswahl- und Vorschlagsverfahren von ausschlaggebender Bedeutung. Der Vorschlag des Fürstenhauses sieht diesbezüglich ein für alle Zweige der Gerichtsbarkeit einheitliches Verfahren vor, das sich nach Art 11 richtet. Besonderheiten ergeben sich aus dem Rotationsverfahren bei der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit.

Das *Verfahren nach Art 11 zur Besetzung von Richterstellen* ist durch eine Beteiligung mehrerer Organe bei der Auswahl und Präsentation der Kandidaten gekennzeichnet. Verfahrensführend ist über alle Abschnitte der Landesfürst. Er hat sich nach Mitteilung der Regierung über die Notwendigkeit der Besetzung von Richterstellen auf die Suche nach geeigneten Kandidaten zu begeben und

²⁸ § 4 Abs 1 StGHG, dann Art 105 in Verbindung mit Art 11 und 97 der Landesverfas-

sich dabei durch ein Gremium – unverbindlich – beraten zu lassen, dem je ein Vertreter aller im Landtag vertretenen Parteien und der Regierung sowie nach Bedarf weitere vom Fürsten berufene Mitglieder angehören.

Der *Kontrollwert* dieser obligatorischen Beratung dürfte allerdings nicht allzu hoch zu veranschlagen sein: Es besteht keine rechtliche Garantie für ein ausgewogenes Kräfteverhältnis, da alle im Landtag vertretenen Parteien sowie die Regierung je einen Vertreter entsenden,²⁹ der Landesfürst aber nach Bedarf beliebig viele weitere Mitglieder berufen kann. Die Beratung hat nur die Bedeutung einer unverbindlichen Anhörung, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt.

Nach erfolgter Beratung schlägt der Landesfürst seinen Kandidaten dem Landtag vor. Die *Zustimmung des Parlaments* macht den Weg für die Ernennung frei. Der Landesfürst ist somit an die parlamentarische Willensbildung gebunden, dh die Richterbestellung erfolgt grundsätzlich einvernehmlich durch das Staatsoberhaupt und das Parlament. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, so hat ein *Personalreferendum* stattzufinden, wobei die Initiativberechtigung auf das Parlament und das Staatsvolk selbst ausgedehnt wird. Die Letztentscheidung liegt dann jedenfalls beim Staatsvolk.

Das Konzept der Einbindung des Landtages und im Konfliktfall der Letztentscheidung durch ein Referendum enthält ausreichend viele und starke *Gegengewichte* gegen die Verfahrensdominanz und das Ernennungsmonopol des Landesfürsten. *Das in Art 11 vorgeschlagene Verfahren der Richterbestellung erscheint grundsätzlich geeignet, um die Unabhängigkeit der*

sung.

²⁹ Bei der vorgeschlagenen Textfassung bleibt unklar, ob die im Landtag vertretenen Parteien je einen oder das Parlament als Ganzes nur einen Vertreter entsenden können.

*Gerichtsbarkeit und das Vertrauen in diese Unabhängigkeit*³⁰ in personaler Hinsicht in Bezug auf die Richterschaft zu gewährleisten. Ein Konstruktionsmangel, der die rechtsstaatliche Leistungsfähigkeit des vorgeschlagenen Verfahrens grundsätzlich in Frage stellen würde, ist nicht erkennbar.

Anzumerken ist allerdings, dass das vom Fürstenhaus vorgesehene Verfahren bei ungünstigen Umständen – nämlich im Falle der Nichteinigung zwischen Landesfürst und Parlament – im Ablauf *kompliziert und zeitaufwendig* sein kann. Der Ausweg aus der Pattstellung zu einem Personalreferendum kann erst nach einer Wartefrist von einem halben Jahr beschritten werden. Weitere Komplikationen und ein zusätzlicher Zeit- und Verfahrensaufwand würde entstehen, wenn im Wege des Personalreferendums über konkurrierende Vorschläge des Landesfürsten, des Landtages und des Parlaments zu entscheiden wäre.

Bei der Besetzung von Richterstellen der Verwaltungsbeschwerde-Instanz und des Staatsgerichtshofes müssten wegen des *Rotationsprinzips* alljährlich zwei Besetzungsverfahren durchgeführt werden. Das politische Entscheidungssystem wäre dabei einer Dauerbelastung ausgesetzt, die für Blockierungen und Organisationskrisen anfällig wäre.

Die Vorschläge der *Verfassungskommission des Landtages* sind hinsichtlich des Verfahrens der Richterbestellung weniger kompliziert und für Ablaufstörungen weniger anfällig. Der vorgeschlagene Austausch von jeweils drei Richtern der Verwaltungsbeschwerde-Instanz und des Staatsgerichtshofes

³⁰ Die Europäische Menschenrechtskonvention (MRK) verlangt für die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen die Verwirklichung des Grundsatzes der „sichtbaren Gerechtigkeit“ (justice not only must be done it also must be seen to be done) – siehe zB EGM 27.11.1987, 8/1985/94/142 (Fall Ben Yaaoub gegen Belgien), EGM 29.4.1988, 20/1986/118/167 (Fall Belilos gegen Schweiz = EuGRZ 1989,21), EGM 28.8.1991, 37/1990/228/292-294 (Fall Brandstetter gegen Österreich = EuGRZ 1992,190); öVfGH 10.6.1999, B1809/97; *Davy*, Sachverständigenbeweis und Fairness des Verfahrens. Bemerkungen zum Anzeigegutachter-Erkenntnis des VfGH, Zeitschrift für Verwaltung 1986, 310. Zur Bedeutung der Richterbestellung im Lichte des Art 6 MRK siehe *Frowein/Peukert*, EMRK-Kommentar, 2. Auflage (1996) Rz 125 zu Art 6.

im Vierjahreszyklus – bei einer zwölfjährigen Amtsdauer – erzeugt vergleichsweise weniger zeitlichen und prozeduralen Druck als ein jährlicher Austausch – zumal in der Verbindung mit einem komplizierten Besetzungsverfahren, wie es der Vorschlag des Fürstenhauses vorsieht.

IV. Absetzung der Regierung, Auflösung des Landtages, Alleinregierung des Landesfürsten mittels Notverordnungen (Art 10, 79 und 80)

Zum Unterschied von den beiden vorigen Themenkomplexen (Pkt. II. und III.) gibt es zu den diesbezüglichen Vorschlägen des Fürstenhauses in der Einleitung keine allgemeine Präsentation. Die massgebenden Textgrundlagen lauten wie folgt:

Art 10.

- 1) 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.
- 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 Artikel 10, 112 und des Hausgesetzes können durch Verordnungen gemäss Art 10 nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden.

Erläuterungen: „Mit dem neuen Absatz 2 sollen die in Art 10 Abs 1 vorgesehenen Notverordnungen zeitlich befristet werden. Um nicht Gefahr zu laufen, dass eine weiterhin notwendige Notverordnung nach Ablauf von 6 Monaten ausser Kraft tritt, soll der Landtag bzw das Volk über eine Beibehaltung einer Notverordnung abstimmen können. Da der Landtag Grund der Notsituation sein könnte, soll die sofortige Volksabstimmung im Falle einer Ablehnung durch den Landtag sicherstellen, dass das Volk in Notzeiten seine Rechte bzw Pflichten direkt wahrnehmen kann.“

Dadurch, dass die Bestimmungen der Artikel 10, 112 und des Hausgesetzes nicht durch Notverordnungen eingeschränkt werden können, kann das Notrecht nicht zur Errichtung einer Diktatur missbraucht werden. Sollte der Fürst versuchen, eine Diktatur zu errichten, kann das Fürstenhaus ihn seines Amtes entheben. Schreitet das Fürstenhaus nicht rechtzeitig ein, hat das Volk die Möglichkeit, die Erbmonarchie abzuschaffen.“

Art 79.

- 1) Die Kollegialregierung besteht aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten.
- 2) Der Regierungschef und die Regierungsräte werden vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag 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, 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).

Erläuterungen: „Die Notwendigkeit der Beifügung des Absatzes 7 zu Art 79 der Landesverfassung wurde durch die Ereignisse in der zweiten Hälfte des Jahres 1993 nachdrücklich unterstrichen, als die Mehrheitspartei dem von ihr selbst gestellten Regierungschef das Vertrauen entzog und gegenüber dem Landtag die Auffassung vertrat, dieser habe die Pflicht, den Regierungschef ohne Auflösung des Landtages nach den Wünschen der Mehrheitspartei quasi automatisch auszuwechseln. Der Landesfürst hat damals die Meinung vertreten, dass die Abwahl des Regierungschefs, mit dem die Mehrheitspartei in den Landtag gezogen war, aus demokratiepolitischen Grundsatzabwägungen heraus eine

Neuwahl des Landtages erforderlich mache. Um diese Fragen in Zukunft eindeutig zu regeln, wurde Art 79 durch Abs 7 ergänzt.“

Art 80.

- 1) Wenn ein Mitglied der Regierung ~~durch seine Amtsführung~~ 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.

Erläuterungen: „Ein Mitglied der Regierung sollte auch dann seines Amtes enthoben werden können, wenn es nicht direkt aufgrund „seiner Amtsführung“ das Vertrauen verliert.

Die Bemerkungen zu Art 79 Abs 7 gelten für Art 80 sinngemäss.“

Zum Themenkreis „Notverordnungen“ und „Amtsenthebung der Regierung“ gibt es folgende Vorschläge der *Verfassungskommission des Landtages*:

Art 10.

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.

Art 80.

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.

Im Regierungssystem der Verfassung von 1921 manifestiert sich ein komplizierter Mechanismus in Form eines nicht ganz austarierten Kräfteparallelogramms im Verhältnis zwischen *Volkssouveränität* und *Fürstensouveränität*. Das zum Teil unaufgelöste Spannungsverhältnis zwischen den beiden Polen wird in der Stellung der Regierung, ihren Kompetenzen und ihrem Verhältnis zum Landesfürsten einerseits und zum Parlament und zum Landesvolk andererseits besonders deutlich sichtbar. In diesem Zusammenhang wird verschiedentlich das Bild eines „elliptischen“ Staatstypus mit zwei Brennpunkten, oder etwa die Bezeichnung „dualer“ oder „dualistischer“ Staat verwendet.³¹ Damit ist die – auf nicht revolutionärem Wege gewonnene – Einheit eines Staates gemeint, in dem die Staatsgewalt im Fürsten und im Volke verankert ist.³²

Nach geltendem Verfassungsrecht wird die *Regierung* vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag auf dessen Vorschlag ernannt.³³ Dem dualen System entsprechend ist die Regierung sowohl dem Landesfürsten als auch dem Landtag verantwortlich.³⁴ Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung 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.

³¹ *Batliner*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1993) 23; mit Verweis auf *Ignor*, Monarchisches und demokratisches Prinzip, 482.

³² *Batliner*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1993) 25; siehe auch *Batliner*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts (1998); *Wille*, Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921, in: *Batliner* (Hrsg), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation (1994) 141.

³³ Art 79 Abs 2.

³⁴ Gemäss Art 78 Abs 1 wird die gesamte Landesverwaltung „durch die dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortliche Kollegialregierung“ besorgt.

Die Auslegung dieser Bestimmung ist *umstritten*.³⁵ Verschiedentlich wurde die Auffassung vertreten, dass der Fürst allein von sich aus die Regierung des Amtes entheben kann, der Landtag dagegen nur einen Amtsenthebungsantrag an den Fürsten stellen könne, der den Fürsten nicht bindet. Nach anderer Auffassung muss die Regierung sowohl vom Vertrauen des Landesfürsten als auch des Landtages getragen sein, sodass eine Amtsenthebung stattzufinden hat, wenn ihr auch nur ein Teil – der Landesfürst oder der Landtag – das Vertrauen entzieht.³⁶ Als dritte Variante wird schliesslich – auch unter Berufung auf den Wortlaut des Art 80 – die Auffassung vertreten, dass die Amtsenthebung als *contrarius actus* zur Bestellung der Regierung nur im gemeinsamen Wirken des Landesfürsten und des Landtages erfolgen könne.³⁷

Die Auslegungsunsicherheit um Art 80 entspricht dem ungelösten *Spannungsverhältnis* zweier Prinzipien in der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein mit seiner „dualen“ Staatsform und seinem gemischten Regierungssystem als *parlamentarisch-plebiszitäre konstitutionelle Monarchie mit starken landesfürstlichen Akzenten*. Das Spannungsverhältnis kann zur Grundlage für reale Verfassungskonflikte und möglicherweise sogar für Verfassungskrisen werden.

Die Verfassungsvorschläge sowohl des Fürstenhauses als auch des Landtages schaffen eine *klare Rechtslage*, wenn auch mit jeweils verschiedenen Voraussetzungen und Ergebnissen. In beiden Fällen wird die Frage der Abberufung der Regierung und einzelner ihrer Mitglieder eindeutig beantwortet: Nach dem Vorschlag des Fürstenhauses ganz im Sinne des „dualen Systems“ mit doppelter, gleich starker Verantwortung der Regierung sowohl gegenüber dem Monarchen als auch gegenüber dem Parlament. Der Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages weist in eine „monistische“ Richtung,

³⁵ Nachweise bei *Batliner*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1993) 54.

³⁶ So die Position der Landtagskommission vom 15.1.1965 betreffend die Verfassungsänderung.

³⁷ *Ignor und Willoweit*.

bei der eine Amtsenthebung der Regierung nur erfolgen kann, wenn Fürst und Landtag – wie bei der Bestellung der Regierung – zu einem übereinstimmenden politischen Willen finden und einvernehmlich handeln.

In beiden Fällen wird die *politische Verantwortung* abstrakt und unabhängig vom Vorwurf eines schuldhaften Fehlverhaltens der Regierung definiert: Art 80 in der geltenden Fassung nimmt auf die Amtsführung der Regierung und ihrer Mitglieder Bezug und bringt damit zum Ausdruck, dass ein Verlust des Vertrauens, der zur Amtsenthebung führt, auf eine vorwerfbare Fehlleistung der Regierung oder des betreffenden Regierungsmitgliedes gestützt sein muss. Ein rein machtpolitisches Kalkül für eine Absetzung der Regierung wird dadurch ausgeschlossen. Es muss zumindest einen begründbaren Anschein eines politischen Fehlverhaltens im Bereich der Regierung geben, damit eine Amtsenthebung zulässig ist.

Der Vorschlag des Fürstenhauses setzt zusätzliche Akzente zur Stärkung des *monarchischen Prinzips*: Das Vertrauen des Landesfürsten (und des Landtages) gegenüber der Regierung wird zu einem Tatbestandsmerkmal für die Effektuierung einer – nach zwei Seiten gleich stark konzipierten – politischen Verantwortung erhoben, die vom Vorwurf eines politischen Fehlverhaltens bei der Amtsführung der Regierung vollständig gelöst ist. Ein Vertrauensverlust wäre dann beim Landtag nur eine Frage des Abstimmungsergebnisses, beim Landesfürsten eine Frage seines politischen Dafürhaltens und Wollens. Eine Begründung für den Verlust des Vertrauens wegen eines in der Sphäre der Regierung gelegenen Fehlverhaltens bei der Amtsführung wäre dann nicht mehr erforderlich.

Eine solches Verständnis von *politischer Verantwortung*, das von jeglichem Verschuldensvorwurf gelöst ist, entspricht durchaus den Spielregeln und dem Demokratieverständnis eines parlamentarischen Regierungssystems, bei dem das politische Leben und Überleben der Regierung auf der Tatsache des

Rückhaltes bei einer parlamentarischen Mehrheit beruht.³⁸ Wird dieses Modell in gleicher Weise auf das Vertrauen des Staatsoberhauptes übertragen, wie das der Vorschlag des Fürstenhauses vorsieht, so führt dies zu einer starken Aufwertung der Machtfülle des Staatsoberhauptes, welches als Einzelorgan nicht an die Regeln und Hemmnisse der Willensbildung eines parlamentarischen Entscheidungsprozesses gebunden ist.

Während beim Landtag eine parlamentarische Beschlussfassung erforderlich ist, um der Regierung das Vertrauen zu entziehen, genügt beim Landesfürsten dessen Erklärung, die nicht einmal einer Begründung in Form einer Bezugnahme auf die Amtsführung der Regierung bedarf. Der monarchische Willensakt kann am Anfang einer Kette weiterer *landesfürstlicher Alleinentscheidungen* stehen, die zu einer vorübergehenden Ausschaltung des Landtages und zur Ausübung der Legislativgewalt durch den Landesfürsten führen: Kommt es zwischen dem Fürsten und dem Landtag zu keiner Einigung über die Bildung einer neuen Regierung, so führt dies nach dem Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses automatisch und zwangsläufig zur Auflösung des Parlaments und zu Neuwahlen.

Die vorgeschlagene Neufassung des Art 10 Abs 2 gibt dem Landesfürsten für die Zeit bis zur Neukonstituierung des Landtages praktisch *unumschränkte Herrschaftsbefugnisse*, die mit dem Instrument der *Notverordnung* umgesetzt werden können. Die vom Fürsten mit der interimistischen Fortführung der Geschäfte beauftragte Regierung, deren Funktion durch eine Misstrauenserklärung des Landtages, wenn nicht des Landesfürsten selbst beendet wurde, bildet keine ernstzunehmende politische Gegenkraft gegen die Machtfülle des Landesfürsten. Eine Beteiligung der Regierung an der Erlassung von landesfürstlichen Notverordnungen ist nach dem Verfassungsvorschlag des

³⁸ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, 2. Band (1998) Rz 21.038; *Ellinger*, Der Rücktritt. Die staatsrechtliche und politische Verantwortung der obersten Organe, Österreichische Richterzeitung 1991, 6; *Öhlinger*, Verfassungsrecht, 4. Auflage (1999) Rz 346 ff.

Fürstenhauses nicht vorgesehen.³⁹ Ob Notverordnungen einem Referendum unterzogen werden, liegt im Ermessen des Landesfürsten; er „kann“ eine Volksabstimmung anordnen, wenn der Landtag (die Notverordnung ablehnt oder) nicht beschlussfähig ist.

Die ausserordentliche, durch so gut wie keine Gewaltentrennung gehemmte Machtfülle des Landesfürsten im Falle einer Regierungs- und Parlamentskrise, die der Landesfürst selbst herbeiführen kann, wird durch ein *äusserst grosszügiges Konzept des Notverordnungsrechts* potenziert. Nach dem Vorschlag des Fürstenhauses zu Artikel 10 Abs 2 würde es mit Ausnahme des Notverordnungsrechts selbst (!), der neu vorgesehenen plebiszitären Instrumente des Misstrauensvotums gegen den Landesfürsten und zur Abschaffung der Erbmonarchie (Art 112 neu) sowie des landesfürstlichen Hausgesetzes keine „notverordnungsfesten“ Verfassungsbestandteile geben.⁴⁰

Das bestehende *Staatsnotrecht* des Art 10 würde durch die Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses eine qualitative Veränderung erfahren. Die vorgeschlagenen Ermächtigungen des Landesfürsten gingen weit über das hinaus, was an Vorkehrungen zur Abwehr und Bewältigung von realistisch erwartbaren Krisenszenarios und Konfliktfällen erforderlich und angemessen erscheint. Die Vorschläge zu den Artikeln 10, 79 und 80 schliessen die Möglichkeit in sich, dass eine krisenhafte Situation in Form eines erzwungenen Rücktrittes der Regierung und einer Auflösung des Landtages durch den Landesfürsten selbst herbeigeführt werden kann, der dann mit Hilfe

³⁹ Anders das Konzept der Verfassungskommission des Landtages. Dort ist eine Gegenzeichnung von Notverordnungen des Landesfürsten durch den Regierungschef vorgesehen.

⁴⁰ Nach dem Konzept der Verfassungskommission des Landtages kann die Verfassung durch Notverordnungen nicht geändert werden. Lediglich bestimmte Grundrechte können durch Notverordnung zeitweilig ausser Kraft gesetzt werden: Art 28 (Niederlassungsfreiheit und Freiheit des Vermögenserwerbs für Landesangehörige), Art 31 (Gleichheitssatz und freie Zugänglichkeit der öffentlichen Ämter), Art 32 (persönliche Freiheit, Schutz des Hausrechts, des Brief- und Schriftengeheimnisses), Art 34 (Schutz des Privateigentums und des Urheberrechts), Art 36 (Gewerbefreiheit), Art 38 (Eigentum und Vermögen von Kirchen und religiösen Institutionen), Art 40 (Meinungsfreiheit und Zensurverbot), Art 41 (Vereins- und Versammlungsfreiheit).

von Notverordnungen legislative Kompetenzen ausüben könnte, die vor der verfassungsrechtlichen Ordnung nicht Halt machen.

In den Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Änderungen des Art 10 wird auf den Aspekt eines allfälligen *Missbrauchs des Notverordnungsrechts zur Errichtung einer Diktatur* eingegangen und darauf verwiesen, dass das notverordnungsfeste Hausgesetz und die darauf gegründete familiäre Kontrolle sowie die ebenfalls notverordnungsfeste Möglichkeit eines Referendums zur Abschaffung der Erbmonarchie ausreichende Kautelen dafür böten, um einem solchen Missbrauch zu begegnen.

Dem ist vor allem die kritische Frage entgegenzuhalten, ob es nicht ein wirksamerer Schutz wäre, wenn das Notverordnungsrecht von vorne herein auf ein niedrigeres Eingriffsniveau beschränkt bliebe. Dazu kommt, dass das Verfahren nach dem Hausgesetz von einem Eingreifen anderer Mitglieder des Fürstenhauses abhängt – ein Vorgang, der sich einer staatsrechtlichen Initiative und Kontrolle entzieht. Weiters ist anzumerken, dass das Verfahren nach Art 112 zur Abschaffung der Erbmonarchie auf plebiszitärem Weg kompliziert und als „Normalprozedur“ kaum geeignet ist, um der Unverhältnismässigkeit eines allfälligen diktatorischen Missbrauches des Notverordnungsrechts in wirksamer Weise zu begegnen.

V. Misstrauensantrag gegen den Fürsten und Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie durch Volksabstimmung (Art 111 und 112)

Der diesbezügliche Vorschlag des Fürstenhauses wird in der Einleitung unter obigem Titel in allgemeiner Hinsicht wie folgt vorgestellt und erläutert:

„Die Vorschriften des derzeitigen Artikels 112 sind ersatzlos zu streichen, da sie den Prinzipien eines modernen Verfassungsstaates widersprechen. Es ist ein Grundprinzip des modernen Rechtsstaates, dass allgemein verbindliche Erläuterungen auf dem gleichen Wege beschlossen werden müssen wie Verfassungsänderungen und nicht durch eine Übereinkunft zwischen Regierung und Landtag oder durch einen Beschluss des Staatsgerichtshofes.

Das Fürstenhaus möchte in diesem Staat nur so lange das Staatsoberhaupt stellen, solange dies auch die Mehrheit der Bevölkerung wünscht. Deshalb ist im neuen Art 112 ein Verfahren vorgesehen, das über die Volksabstimmung die Abschaffung der Monarchie ermöglicht, ohne dass der Fürst sein Veto dagegen einlegen kann.

Das Fürstenhaus ist aber auch der Meinung, dass der Bestand der Monarchie von der Person des Monarchen zu trennen ist. Deshalb enthält Artikel 112 ausserdem die Möglichkeit, dass das Volk dem amtierenden Fürsten sein Misstrauen zum Ausdruck bringt. Über die mögliche Absetzung des Fürsten entscheiden dann gemäss Art 16 des Hausgesetzes die stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses.“

Die vorgeschlagenen *Textgrundlagen* lauten:

Art 111.

- 1) Die gegenwärtige Verfassungsurkunde ist nach ihrer Verkündigung als Landesgrundgesetz allgemein verbindlich.
- 2) Abänderungen oder allgemein verbindliche Erläuterungen dieses Grundgesetzes, ~~welche können~~ sowohl von der Regierung als auch vom Landtage oder im Wege der Initiative (Art 64) beantragt werden ~~können~~. Sie erfordern auf Seite des Landtages Stimmeneinhelligkeit seiner anwesenden Mitglieder oder eine auf zwei nacheinander folgenden Landtagssitzungen sich aussprechende Stimmenmehrheit von drei Vierteln derselben, allenfalls eine Volksabstimmung (Art 66) und jedenfalls die nachfolgende Zustimmung des Landesfürsten, abgesehen von dem Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie (Art 112).

Erläuterungen: „Es soll festgehalten werden, dass nur allgemein verbindliche Erläuterungen der Verfassung das gleiche Verfahren benötigen wie eine

Verfassungsänderung, ausserdem soll das Verfahren für eine Verfassungsinitiative eindeutig verankert werden.

Die Ausnahme bezüglich des Verfahrens zur Abschaffung der Erbmonarchie ist wegen des neuen Art 112 nötig.“

Art 112.

~~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.~~

- 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 Antrag 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. 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 Zweit- und Erststimmen 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 (§ 66 Abs 4).

Erläuterungen: „Der vorliegende Verfassungsentwurf sieht die Aufhebung des alten Art 112 vor. Der alte Artikel hätte dazu führen können, dass der Staatsgerichtshof, anstatt ein rechtsprechendes Organ zu sein, ein rechtssetzendes wird, das immer bei mangelhafter Übereinkunft zwischen Regierung und Landtag die Verfassung durch allgemein verbindliche Auslegung einfach weiterentwickelt. Für die Rechtssetzung ist aber Fürst und Landtag beziehungsweise Volk zuständig, und nicht ein Gericht.

Verschiedentlich, nicht zuletzt auch von Mitgliedern der Verfassungskommission, wurde die Abschaffung der Erbmonarchie als eine für den Fall eines unüberbrückbaren Konfliktes zwischen Volk und Fürst zu radikale Massnahme empfunden. Deshalb möchte das Fürstenhaus wiederum den Misstrauensantrag gegen den Fürsten vorschlagen, der vor einigen Jahren abgelehnt wurde. Der Misstrauensantrag ermöglicht es, die Institution der Erbmonarchie von der Person des Fürsten zu trennen.

Art 112 Abs 2 und 3 sollen 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.

Damit ein solcher Schritt nicht überhastet erfolgt, ist eine Frist von mindestens einem Jahr und maximal zwei Jahren für die Ausarbeitung eines neuen republikanischen Verfassungsentwurfes vorgesehen. Schliesslich soll das Volk die Möglichkeit haben, zwischen dem neuen Verfassungsentwurf und der alten Verfassung und allenfalls einem zusätzlichen Entwurf des Fürsten wählen zu können.“

Die vom Fürstenhaus vorgeschlagene ersatzlose Streichung des Art 112 wird im wesentlichen damit begründet, dass der *Staatsgerichtshof* als Organ der Rechtsprechung zur Auslegung der Verfassung und nicht zu deren Weiterentwicklung im Wege der Rechtssetzung berufen sei. Die Begründung beruht auf der Vorstellung, dass es möglich wäre, die Bereiche der Rechtsauslegung und der (richterrechtlichen) Rechtschöpfung in trennscharfer Weise voneinander abzugrenzen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Im besonderen gilt das für die Verfassungsrechtsprechung, die je nach Bestimmtheit der Verfassung immer auch ein mehr oder weniger grosses Mass an rechtsschöpferischer Leistung erbringt.

Die in Art 112 verankerte Kompetenz des Staatsgerichtshofes zur *rechtsfortbildenden Verfassungsrechtsprechung* ist weder in theoretischer noch in praktischer Hinsicht ein Fremdkörper im System der Gewaltentrennung. Die Auslegung von zweifelhaftem und strittigem Verfassungsrecht bildet den Kern jeder Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese Funktion hat notwendigerweise (auch) eine rechtsschöpfende Komponente. Die Möglichkeit einer gerichtlichen Austragung von Verfassungskonflikten genießt ein hohes Ansehen: „Kraft Art 112 der Verfassung ist der Staatsgerichtshof oberster rechtlicher Integrationsfaktor, ein Schutz für den elliptischen Staatsbau und der beteiligten Faktoren für den Verfassungsfrieden, ein Garant für den Verfassungsstaat.“⁴¹

Verfassungstheoretisch gesehen problematisch erscheint hingegen die in Art 112 vorgesehene *Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtag* als eine der Verfassungsurkunde gleichwertige, diese ergänzende Rechtsquelle. Durch solche Übereinkünfte kann neues Verfassungsrecht entstehen, das weder im Verfahren nach Art 11 Abs 2 erzeugt wurde noch auf die rechts(fort)bildende Kompetenz des Verfassungsgerichts zurückgeht.

Dem entsprechend wird im Änderungsvorschlag der Verfassungskommission des Landtages die *Übereinkunft zwischen Regierung und Landtag* als Quelle des Verfassungsrechts ersatzlos gestrichen, die Entscheidungskompetenz des Staatsgerichtshofes jedoch unter gleichzeitiger Erweiterung der Antragsrechte beibehalten.⁴²

Die Vorschläge des Fürstenhauses betreffend die Einführung eines plebiszitären Misstrauensvotums gegen den Landesfürsten sowie einer Verfassungsinitiative zur Abschaffung der Erbmonarchie greift auf ähnliche

⁴¹ *Batliner*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1993) 72; siehe auch *Wille*, Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung im Fürstentum Liechtenstein, in: Riklin/Wildhaber/Wille (Hrsg), Kleinstaat und Menschenrechte. Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag (1993) 97.

⁴² Danach soll Art 112 folgende Fassung erhalten: Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen, so hat über Antrag des Landesfürsten, des Landtages, der Regierung oder eines Gerichts der Staatsgerichtshof hierüber zu entscheiden.

Vorschläge des Fürsten aus dem Jahre 1993 zurück.⁴³ Ein schon damals vorgebrachter menschenrechtlicher Einwand betrifft die *mangelnde Geheimhaltung* bei der Einleitung des Verfahrens im Wege einer Verfassungsinitiative. In beiden Fällen ist nach Art 64 Abs 4 vorzugehen. Danach kann das Initiativbegehren nur von wenigstens 1500 wahlberechtigten Landesbürgern oder wenigstens vier Gemeinden gestellt werden. Die Initiatoren eines gegen den Fürsten oder gegen die Erbmonarchie gerichteten Plebiszits sind gezwungen, sich öffentlich zu deklarieren und werden in ihrem Recht auf geheime Stimmabgabe (Art 3 des 3. Zusatzprotokolls zur MRK) verletzt.⁴⁴

Die letztgültige Entscheidung über den Erfolg eines gegen den Landesfürsten gerichteten Misstrauensvotums liegt weder beim Staatsvolk noch beim Parlament, sondern beim *Fürstenhaus*. Nach Art 112 Abs 1 ist der Misstrauensantrag des Volkes dem Landsfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz mitzuteilen. Das familieneigene Hausgesetz ist eine dynastische Rechtsquelle, auf die in der Verfassung Bezug genommen wird,⁴⁵ die jedoch dem dualistischen Staatsaufbau entsprechend in einem anderen Rechtskreis wurzelt als das übrige Verfassungsrecht und anderen Erzeugungs- und Änderungsbedingungen unterliegt als dieses.⁴⁶ Nach dem Hausgesetz liegt die Entscheidung über den Misstrauensantrag bei der Gesamtheit der stimmberechtigten (männlichen) Mitglieder des Fürstlichen Hauses Liechtenstein. Ob diese Lösung zu den „entscheidende(n) Schritte(n) zur Demokratisierung (des) Staates“⁴⁷ zu zählen ist, erscheint zumindest zweifelhaft.

⁴³ Darstellung und Kritik bei *Batliner*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Mit einem Kommentar zu den Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten von 1993 (1998) Rz 176.

⁴⁴ *Batliner*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Mit einem Kommentar zu den Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten von 1993 (1998) Rz 180.

⁴⁵ Vor allem in Art 3.

⁴⁶ *Batliner*, Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Mit einem Kommentar zu den Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten von 1993 (1998) Rz 5, 188.

⁴⁷ Zusammenfassung und Ausblick zum Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses.

VI. Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung

Die *Schwerpunkte der Verfassungsdiskussion* und der Änderungsvorschläge betreffen den Austritt von Gemeinden aus dem Staatsverband (Art 1 und 4), die Ernennung der Richter und die richterliche Unabhängigkeit (Art 11, 97 und 105), die Absetzung der Regierung, Auflösung des Landtages und Alleinregierung des Landesfürsten mittels Notverordnungen (Art 10, 79 und 80) sowie die Möglichkeiten eines Misstrauensantrages gegen den Fürsten und der Abschaffung der Monarchie durch Volksabstimmung (Art 111 und 112).

Die im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vorgesehene *Möglichkeit eines Austrittes von Gemeinden aus dem Staatsverband* beruft sich auf das Prinzip der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft im Staatsverband als Ausdruck und Weiterentwicklung des Selbstbestimmungsrechtes. Im historisch-politischen Entwicklungsprozess ist das Selbstbestimmungsrecht (der Völker) mit nationalstaatlicher Identität, freier Wahl der Staats- und Regierungsform und – als Grenze der Selbstbestimmung – mit dem Schutz der Menschenrechte in Verbindung gebracht worden. Der Verfassungsvorschlag für das Fürstentum Liechtenstein betreffend ein Austrittsrecht von einzelnen (und jeweils jeder) seiner insgesamt elf Gemeinden setzt einen Akzent, der sich historisch gesehen kaum in die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand des Selbstbestimmungsrechtes als Legitimationsgrundlage für Schritte der Sezession unter Inkaufnahme der Auflösung des Staatsverbandes einordnen lässt. Ob und inwieweit ein Austritt von Gemeinden zur Lösung von Verfassungskonflikten im Inneren und von Problemen der Identität des Staates beitragen kann, erscheint zweifelhaft. Überdies ergäben sich zahlreiche gravierende staatsrechtliche und völkerrechtliche Probleme, für deren Lösung keine Vorsorge getroffen wurde und die zum Teil auch gar nicht lösbar wären.

Nach dem Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses sollen künftig alle *Richter* in einem einheitlichen Verfahren durch den Landesfürsten vorgeschlagen und ernannt werden. In das Auswahl- und Bestellungsverfahren sind der Landtag und die Landesbürger eingebunden. Im Konfliktfall ist ein Personalreferendum entscheidend. Das vorgesehene Verfahren ist grundsätzlich geeignet, die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und das Vertrauen in diese Unabhängigkeit in personaler Hinsicht in Bezug auf die Richterschaft zu gewährleisten. Für die Verwaltungsbeschwerdeinstanz und den Staatsgerichtshof kann das Verfahren in Verbindung mit dem für diese beiden Gerichte vorgeschlagenen Rotationsprinzip für Blockierungen und Organisationskrisen anfällig sein. Dies wäre bei dem von Verfassungskommission ins Auge gefassten Vorgehen bei der Bestellung der Verwaltungs- und Verfassungsrichter nicht zu befürchten.

Bezüglich des *Regierungssystems* schlägt das Fürstenhaus eine Regelung vor, die im Sinne des Dualismus von monarchischem und demokratischem Prinzip eine doppelte und jeweils gleich starke Verantwortung der Regierung sowohl gegenüber dem Monarchen als auch gegenüber dem Parlament klarstellt. Demnach benötigt die Regierung das Vertrauen beider Seiten. Demgegenüber weist der Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages in eine „monistische“ Richtung, bei der eine Amtsenthebung der Regierung nur erfolgen kann, wenn Fürst und Landtag – wie bei der Bestellung der Regierung – einvernehmlich handeln.

Nach dem Vorschlag des Fürstenhauses kann der monarchische Willensakt, mit dem der Regierung das Vertrauen entzogen wird, in weiterer Folge zu einer vorübergehenden *Alleinherrschaft des Fürsten mittels Notverordnungen* führen, mit denen auch die Verfassung geändert werden kann. Die vorgeschlagenen Ermächtigungen gehen im Ergebnis weit über das hinaus, was im Rahmen des

Staatsnotrechts an Vorkehrungen zur Abwehr und Bewältigung von realistisch erwartbaren Krisenszenarios erforderlich und angemessen erscheint.

Im Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses ist die Möglichkeit eines *plebiszitären Misstrauensantrages gegen den Fürsten* sowie der *plebiszitären Abschaffung der Erbmonarchie* vorgesehen. Die Letztentscheidung liegt im Falle eines Misstrauensantrages weder beim Parlament noch beim Staatsvolk, sondern nach Massgabe des Hausgesetzes beim Fürstenhaus selbst.

Im Wechselspiel von monarchischen und demokratischen Systemelementen der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein laufen die Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses überwiegend auf eine *Stärkung der landesfürstlichen Souveränität* ohne einen adäquaten Ausgleich auf der Seite der Volkssouveränität hinaus. Eine in diesem Zusammenhang schwer einzuordnende Besonderheit bildet das Austrittsrecht der Gemeinden, dessen Bedeutung im Spiel der antagonistischen Kräfte kaum abzuschätzen ist.