

# **Die Verfassungsänderungsvorschläg des Fürsten (vom 1. März 2001)**

*Ein Diskussionsbeitrag*

*Gerard Batliner*

Diesem Diskussionsbeitrag liegen Referate vom 11. Mai 2000 vor dem Überparteilichen Forum Demokratie und Monarchie in Schaan, vom 3. Juli 2000 an der Mitgliederversammlung des Liechtenstein-Instituts in Bendern und vom 24. Oktober 2000 vor der Pfadfindergilde Liechtenstein in Schaan zugrunde. Der Text des Manuskriptes ist, nach den neuen Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten vom 1. März 2001, überarbeitet und erweitert worden. Der Redestil ist beibehalten.

## Vorbemerkung

*Im Lande zirkulieren neue Vorschläge des "Forums Liechtenstein" vom 12. Juli 2001 und von früher, die sich mit den vom Fürsten und vom Erbprinzen allen Haushaltungen zugestellten Verfassungsänderungsvorschlägen vom 1. März 2001 auseinandersetzen und vermittelnde Lösungen bringen sollen. Die Bemühungen verdienen Anerkennung. Eine Analyse der Vorschläge des Forums lässt indessen erkennen:*

*1. In Bezug auf die im hier vorliegenden Diskussionsbeitrag behandelten, folgenden Themen sind die Forumsvorschläge mit denen des Fürsten vom 1. März 2001 entweder wörtlich identisch, oder sachlich identisch, oder sie beziehen überhaupt keine Stellung: I Kapitel (Monarchieabschaffung), II Kapitel (Misstrauensverfahren), III Kapitel (Beseitigung des Art. 112), VI Kapitel (Niederschlagungsverfahren), VIII Kapitel (Gesetzessanktion), IX Kapitel (Nichtunterworfenheit unter die Gerichtsbarkeit), X Kapitel (Hausgesetze).*

*In Bezug auf alle übrigen, nachstehend behandelten Themen ist in den Forumsvorschlägen bei allen "Milderungen" die Kernsubstanz der Fürstenvorschläge beibehalten: IV: Kapitel (Richterbestellung), V: Kapitel (Regierungsentlassung), VII Kapitel (Notstandsrecht) und XI Kapitel (Selbstbestimmungsrecht). Zum Teil werden die Vorschläge des Fürsten im Forumspapier im Ergebnis sogar überboten.*

*2. Die Forumsvorschläge bringen zu einigen Themen willkommene Vereinfachungen im Verhältnis zu den Formulierungen des Fürsten. Manches verfassungstechnisch verwirrende Beiwerk ist beseitigt. Doch gerade in der auch gemilderten und von einzelnen textlichen Nebeln gereinigten Form tritt das Massiv der Vorschläge umso klarer hervor, noch erweitert durch die vom Forum gar nicht betrachteten Fürstenvorschläge – und tritt die Wucht der geplanten Veränderungen erst recht zutage. Einzelnes ist gleichwohl unklar oder suggestiv formuliert, oder es bestehen Widersprüche zwischen Text und Kommentar.*

*Um die vom Beiwerk befreiten, jedoch vom Fürstenvorschlag zum Forumsvorschlag durchgehaltenen und beibehaltenen Grundintentionen zu verstehen, ist es unerlässlich, zunächst von den Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten vom 1. März 2001 auszugehen und sie, wie nachstehend versucht, näher zu betrachten.*

*3. Die Forumsvorschläge zeigen auch, welchen geringen Spielraum der Fürst den "Vermittlern" gelassen hat. Nichts Wesentliches ist aufgegeben. Die Vorschläge des Forums bringen im Ergebnis vereinzelt gar Verschärfungen.*

*Die Forumsvorschläge stürzen zusammen mit den vom Forum schweigend übergebenen Fürstenvorschlägen die bisherige Ordnung um. Es wird rechtlich ein autoritärer Staat sein. Es wird ein anderer Staat sein als der, den wir haben.*

*Bedenklich und ominöse Vorboten der Diskussion sind die in den Medien sich mehrenden Andeutungen, dass die Störenfriede diejenigen sind, welche nichts anderes als die bestehende freie Ordnung erhalten wollen, und die Spalter diejenigen, welche als Voraussetzung für fundamentale Verfassungsänderungen den grösstmöglichen Konsens fordern.*

*Das Erbe von Wilhelm Beck, die Einbringungen eines Josef Peer und das Vermächtnis von Peter Kaiser stehen auf dem Spiel. Für das Volk ist es Zeit, seine freie Ordnung zu schützen.*

*Eschen, 9. August 2001*

*G. B.*

## Inhalt

Einleitung	4
I. Das Monarchieabschaffungsverfahren (neu Art. 111 Abs. 2, 112 Abs. 2 und 3)	5
II. Das Misstrauensantragsverfahren gegen den Fürsten (neu Art. 112 Abs. 1)	11
III. Die Beseitigung des bisherigen Art. 112	13
IV. Die Richterbestellung (neu besonders Art. 105,97 und 11)	24
V. Erzwungener vorzeitiger Rücktritt und Amtsenthebung der Regierung bzw. einzelner Regierungsmitglieder (neu Art. 79 und 80)	29
VI. Die Niederschlagung von Strafverfahren (Art. 12 und neu 99 Abs. 2)	38
VII. Das Notstandsrecht - das Recht des Ausnahmezustandes (neu Art. 10)	39
VIII. Die Gesetzessanktion durch den Fürsten (neu Art. 9)	46
IX. Die Nichtunterworfenheit des Fürsten und seines allfälligen Stellvertreters unter die liechtensteinische Gerichtsbarkeit (neu Art. 7 Abs. 2)	47
X. Die Hausgesetze (neu Art. 3)	51
XI. Das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden (neu Art. 1 und 4)	58
Abkürzungen	59

## Einleitung

1

Erstmals hat der Fürst Verfassungsänderungsvorschläge im Jahre 1993 unterbreitet. Sieben Jahre später, datiert vom 2. Februar 2000, wurde allen liechtensteinischen Haushalten ein erheblich erweiterter Katalog von Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten (Fürstenhaus) zugestellt (rote Broschüre). Seit 1. März 2001 liegt den Haushalten eine dritte, nochmals erweiterte Version der Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten (Fürstenhaus) vor (grüne Broschüre).

Der Landtag hat 1995 eine Verfassungskommission bestellt und ihr den Auftrag gegeben, jene Bestimmungen der Verfassung, die verbesserungsbedürftig sind, aufzulisten und textliche Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, dies unter Einbezug der Meinungen des Landesfürsten und der Regierung. Diese Kommission erstattete gegen Ende 1996 einen Bericht ("Erster Bericht"). Nach den Landtagswahlen 1997 wurde wiederum eine Landtagskommission zur Erarbeitung von Vorschlägen über eine Revision der Verfassung gewählt. Diese Kommission legte 1998, nach zahlreichen Gesprächen mit dem Fürsten, ihre Textvorschläge (Non-Paper) vor. Die Gespräche mit dem Fürsten gingen auch darnach weiter. Eine Einigung aber kam zu keinem Zeitpunkt zustande.

Da die Landtagsvertreter davon ausgingen, dass eine Verfassungsänderung nur im Konsens durchgeführt werden soll, und ein solcher Konsens mit dem Fürsten nicht zustandekam, liegen somit nur die vom Fürsten nach wie vor weiterverfolgten Verfassungsänderungsvorschläge vor (grüne Broschüre)<sup>\*</sup>. Dabei hat der Fürst seine eigenen Forderungen durch die Jahre nicht gemildert, und nicht nur in der Substanz beibehalten, sondern trotz der Aussprachen mit der Verfassungskommission von der ersten Vorlage (1993) zur zweiten Vorlage (2000) und von dieser zur dritten Vorlage (2001) jeweils ausgeweitet und gesteigert.

In dieser Arbeit sollen nun die Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten vom 1. März 2001 (grüne Broschüre) einer Art Lesung unterzogen werden. Die vom Fürsten unterbreiteten Vorschläge werden in diesem Manuskript, soweit erforderlich, jeweils im vollen Wortlaut reproduziert. Der Leser soll auf diese Weise die einschlägigen Texte mitleesen, mitbedenken, kontrollieren und nachvollziehen und sich selbst ein Bild über die verlangten Änderungen machen können. Wird im Text bloss auf einzelne Artikel der Verfassungsänderungsvorschläge verwiesen, wird diesen, soweit es zur Klarstellung nötig ist, das Wort "neu" beigefügt (z.B. "neu Art. 9" oder "Art. 9 neu").

Die einzelnen zu behandelnden Themen folgen nachstehend dem Aufbau der Verfassung in mehr oder weniger umgekehrter Reihenfolge, d.h. von hinten (Art. 112) nach vorn (Art. 1).

---

<sup>\*</sup> Indessen zirkulieren seit Neuestem weitere, nicht öffentliche Papiere. Vgl. dazu die Vorbemerkung (oben Seite 2).

## I. Dass Monarchieabschaffungsverfahren (neu Art. 111 Abs. 2. 112 Abs. 2 und 3)

Zwei neue Volkskompetenzen sollen geschaffen werden? Die Volkskompetenz, die Monarchie abzuschaffen, ohne dass der Fürst am Schluss ein Veto einlegen könnte, und so dann (im II. Kapitel Rn. 25ff. behandelt) die Volkskompetenz, dem Fürsten das Misstrauen auszusprechen. Etwas soll auch für den Fürsten herauschauen: eine demokratische Legitimation. Solange von der Monarchieabschaffung und vom Misstrauensvotum vom Volk nicht Gebrauch gemacht wird, würden die Monarchie und der Fürst persönlich dauernd demokratisch legitimiert.

2

Zuerst nun zum Verfahren der Monarchieabschaffung: Die neuen Texte der Art. 111 und 112 sollen gemäss Verfassungsänderungsvorschlägen wie folgt lauten (vollständiger Wortlaut):<sup>\*)</sup>

3

### Art. 111

1) Die gegenwärtige Verfassungsurkunde ist nach ihrer Verkündung 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).

### 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 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.

<sup>\*)</sup> Die hier und im Folgenden reproduzierten Verfassungstexte sind der grünen Broschüre der Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten entnommen. Die normal geschriebenen Texte entsprechen denjenigen der geltenden Verfassung 1921. Die Änderungsvorschläge des Fürsten sind durch unterstrichene Textpassagen gekennzeichnet, und die gemäss Änderungsvorschlägen aufzuhebenden Textstellen der geltenden Verfassung sind durchgestrichen.

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).

Rechtlich ist die Monarchieabschaffung nichts anderes als eine Verfassungsänderung. Sie war immer schon möglich. Bisher ist die Verfassungsänderung in Art. 111 Abs. 2 geregelt. Das Verfahren zur verfassungsändernden Monarchieabschaffung wird nun von Art. 111 Abs. 2 herausgenommen und durch ein neues Verfahren ersetzt (neu Art. 112 Abs. 2 und 3). 4

Die Neuregelung scheint für das Vorhaben zentral zu sein. Zweimal wird festgehalten, dass das normale Verfassungsänderungsverfahren im Falle der Monarchieabschaffung ersetzt wird durch das neue Monarchieabschaffungsverfahren (neu Art. 111 Abs. 2 a.E. und sodann neu Art. 112 Abs. 2 a.E.).

Was ändert sich? Wer kann heute eine Verfassungsänderung in Gang setzen? Zunächst gibt es die relativ unbekannt einfache Anregungsinitiative. Bei dieser kann das Volk einfache Anregungen machen. Der Landtag kann diese Anregungen aufnehmen, Texte ausarbeiten oder auch nicht (Art. 81 u.a. Volksrechtgesetz). 5

Als eigentliche Initiativen sind uns diejenigen mit einem formulierten Entwurf bekannt. Eine Verfassungsinitiative kann bisher gemäss Art. 111 Abs. 2 eingebracht werden: 1. Vom Fürsten direkt (dazu Rn. 35-37 und dortige Anm. 2), 2. vom Fürsten durch die Regierung in der Form von Regierungsvorlagen (wobei das Regierungskollegium dabei selbstverantwortlich entscheidet), 3. vom Landtag selbst (jeder einzelne Abgeordnete hat ein Initiativrecht) und 4. vom Volk (1500 Unterschriften). Also 1. Fürst, 2. Regierungsvorlage, 3. jeder Abgeordnete, 4. Volk.

Das Folgeverfahren für die Verfassungsänderung ist einfach. Die vier Initiativen zerfallen in zwei Typen. Auf die ersten drei Initiativen (Fürst, Regierungsvorlage oder Landtag selbst) kann der Landtag eintreten oder nicht. Er kann den vorgeschlagenen Text frei ändern. Stimmt der Landtag schliesslich einem bereinigten Verfassungs-Text einhellig oder hintereinander in zwei Sitzungen mit Dreiviertels-Mehrheit zu, ist die Verfassung (mit der Sanktion und Gegenzeichnung) geändert. Wird die Einstimmigkeit oder zweimalige Dreiviertels-Zustimmung nicht erreicht, ist die Vorlage gefallen. Bei Annahme der Vorlage ist gegebenenfalls das Referendum möglich. 6

Den zweiten Typus stellt die direktdemokratische Volksinitiative dar. Kommt sie zustande (1500 Unterschriften), kann der Landtag an der Vorlage kein Wort ändern. Der Landtag

kann der Vorlage wiederum einhellig oder mit zweimaliger Dreiviertels-Mehrheit zustimmen. Stimmt dieser der Vorlage zu, tritt sie nach Sanktion und Gegenzeichnung in Kraft. Wird die qualifizierte Zustimmung nicht erreicht, muss die Vorlage zwingend vors Volk.

Nun soll mit dem neuen Art. 112 eine neue Volks-Initiativkompetenz zur Abschaffung der Monarchie geschaffen werden. Es ist eine. Aber es ist eine geschwächte, wenn nicht faktisch verunmöglichte. Und es ist eine, welche die bisherigen Kompetenzen verdrängt und so auch Kompetenzen abschafft. Sämtliche bisherigen vier Verfassungsinitiativen werden beseitigt. Wenn wir bei der Monarchieabschaffung von der Initiative durch den Fürsten selbst oder durch die Regierung Abstand nehmen können, wären bisher als mögliche Initianten immer noch der Landtag und das Volk verblieben. Auch deren Initiativrechte werden beseitigt. So wird das Volk im Bereich der neuen Art. 112-Materie nie mehr eine klassische herkömmliche Verfassungsinitiative einreichen können, welche dann, bei Nichtzustimmung des Landtages, vors Volk kommt, das definitiv entscheidet. Auch der Landtag (jeder Abgeordnete initiativberechtigt) kann keine entsprechende Verfassungsinitiative einbringen. Auch nicht, wenn alle Abgeordneten die Initiative unterzeichneten.

7

Als Ersatz wird für das Volk (nur für das Volk!) ein neues, besonders geartetes Verfahren geschaffen. Der Landtag ist davon ausgeschlossen. Das Volk kann das neue Verfahren mit 1500 Unterschriften initiieren. Diese Initiative enthält keinen formulierten Text mehr. Sie muss auf "Abschaffung der Erbmonarchie" lauten. Die Initiative lautet nicht auf das, was man will, etwa die Errichtung einer demokratischen Republik (es gibt davon viele Typen), sondern auf das, was man nicht mehr will. Die Wortwahl wirkt abschreckend. Verlangt ist die radikalste Form, die Total-"Abschaffung der Erbmonarchie", die mit Sicherheit niemand will.

Damit dürfte das Verfahren schon vor seiner Initiierung gestorben sein. Für die Abschaffung der Monarchie 1500 von der Wohnsitzgemeinde amtlich bescheinigte Unterschriften mit Namen, Vomamen und Adresse, zusammenzubringen, ist unter einigemassen normalen Umständen unmöglich. Unter anderen Umständen, wenn alles in Bewegung ist und das Volk es nicht mehr aushält, braucht es den mit dem Art. 112 neu angebotenen Verzicht auf die Sanktionskompetenz ohnehin nicht.

8

Der Einzige, der praktisch überhaupt noch eine solche Initiative zustandebringen könnte, wäre der Landtag selbst (dazu ein einziger Abgeordneter nötig). Doch der Landtag ist aus dem Initiativverfahren ganz ausgeschaltet.

Der Rest des hürdenreichen Folgeverfahrens ist Theorie. Zuerst folgt eine Volksabstimmung, wiederum nicht über das, was man will, etwa eine freie demokratische Ordnung. Die Abstimmung lautet einzig auf Abschaffung.

9

Erst nach dieser Volksabstimmung wird, bei Annahme, auf das geschaltet, worum es geht. Es folgt ein Zeitunterbruch von ein bis zwei Jahren zur Ausarbeitung einer Verfassung "auf republikanischer Grundlage" durch den Landtag (Verfahren unklar. Mehrheiten im Landtag? Was gilt bei Nichteinigung im Landtag auf ein Modell, bei Nichteinhaltung der Frist?).

10

Nach den ein bis zwei Jahren ist wieder eine Volksabstimmung nötig, nun über den Landtagsentwurf. Doch bis unmittelbar vor der Abstimmung kann der Fürst direkt vors Volk treten und einen eigenen Verfassungsvorschlag unterbreiten. (Auch bei der Richterbestellung [Rn. 68] werden wir diesen plebiszitären, direkten fürstlichen Vorschlagsrechten wieder begegnen). Während der Landtag seine Überlegungen über ein bis zwei Jahre

11

öffentlich debattierte und an die Vorgaben (republikanische Grundlage) gebunden ist, hat der Fürst für seinen Vorschlag völlige Gestaltungsfreiheit für jedwede Monarchie oder Republik. Diese doppelte Freiheit des Fürsten (bezüglich Zeitpunkt und Inhalt) eröffnet das Feld für Schachzüge. Macht der Fürst von seinem Recht nicht Gebrauch, wird in der zweiten Volksabstimmung definitiv zwischen alter Verfassung und Landtagsentwurf entschieden. Sofern der Fürst einen eigenen Vorschlag vorlegt, liegen drei Varianten vor: die noch geltende Verfassung und die beiden Entwürfe. Das Volk hat dann in einer Volksabstimmung eine der drei Varianten auszuscheiden. Dann folgt eine dritte Volksabstimmung, in welcher über die zwei verbliebenen Varianten abgestimmt wird. Wird dann eine Variante angenommen, verzichtet der Fürst auf das Veto.

So weit wird es kaum kommen. Das vom Volk zu initiiierende Monarchieabschaffungsverfahren wird unter normalen Umständen nicht in Gang gesetzt werden können. Eine praktisch nicht ausübbar Kompetenz ist aber keine Kompetenz. 12

Doch darum geht es nicht. Es geht um zwei andere Dinge: um die demokratische Legitimation der Monarchie, und um die Möglichkeit, aus gestärkter fürstlicher Position heraus weniger weit gehende Verfassungsänderungen oder Reformen leichter durch das Veto zu verhindern. Zunächst zu den Verfassungsänderungen: 13

Der Fürst kann von seinem Vetorecht und allen anderen Kompetenzen über Gebühr Gebrauch machen - mit dem Verweis auf den neuen Art. 112 : Wenn es Ihnen nicht passt, dann können Sie ja die Monarchie abschaffen." 14

Vom L. Volksblatt darauf angesprochen, ob das an die absolutistische Zeit erinnernde Notverordnungsrecht und das Recht zur Niederschlagung von Strafverfahren nicht aus der Verfassung entfernt werden sollte, bzw. auf die "Frage: "Wollen Sie dies beibehalten?" antwortete der Fürst: "Ja". Und weiter wörtlich (Interview vom 29.5.1993, S. 3):

*VOLKSBLATT. Die geltende Verfassung trägt heute noch gewisse Elemente in sich, die an die absolutistische Zeit erinnern, z. B. beim Notverordnungsrecht oder beim Recht zur Niederschlagung eines Gerichtsverfahrens. Sie haben diese Punkte in ihrer Thronrede nicht erwähnt. Wollen Sie dies beibehalten?*

Fürst Hans-Adam: Ja. Wenn ich die Handhabung dieser beiden Artikel in der Vergangenheit anschau, dann war die Frage des Notrechts, der Niederschlagung von Gerichtsverfahren oder auch von Begnadigungen in der Regel so gelöst, dass der Fürst auf Vorschlag oder in Übereinstimmung mit der Regierung gehandelt hat – in Situationen, die ander nicht mehr lösbar waren.

Es wäre nicht ganz unproblematisch, in diesen Bereichen eine Änderung herbeizuführen. weil wir dann ein Instrument verlieren, wenn wir einmal handeln müssen. Diese Instrumente werden ohnehin wesentlich entschärft durch meinen Vorschlag zur Demokratisierung der Monarchie. Missbrauch ist demnach kaum möglich, denn wenn ein Fürst diese Instrumente einsetzt, dann könnte ein Misstrauensvotum gegen ihn eingebracht werden, das zu seiner Absetzung führen kann.

Letztlich könnte sogar die Monarchie abgeschafft werden. Ich glaube, damit haben wir die Gefahr, dass

Missbrauch getrieben wird, weitgehend eliminiert, ohne dass wir deswegen das Notverordnungsrecht und die anderen erwähnten Möglichkeiten aus der Verfassung herausnehmen.

So braucht es diese Reformen nicht.

Und der Erbprinz erklärte an einer Veranstaltung der Freien Liste (laut Bericht des L. Volksblattes vom 4.4.2000, S. 5), dass das Sanktionsrecht (Veto) eines aktiven Monarchen dazu diene, Minderheiten gegen die Mehrheit zu schützen. Und falls man damit nicht einverstanden sei, könne man ja die Erbmonarchie abschaffen:

15

#### **Sanktionsrecht**

Hitzig diskutiert wurde auch Artikel 9, in dem es um das Sanktionsrecht des Fürsten geht. Darin heisst es: «Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten. Erfolgt die Sanktion nicht innerhalb von 6 Monaten gilt die Sanktion als verweigert». Dazu Paul Vogt: «Ein solches Sanktionsrecht eines Monarchen ist europaweit einzigartig. Die Mehrheit soll das Recht haben, zu entscheiden». Worauf der Erbprinz erklärte, dass das Sanktionsrecht eines aktiven Monarchen dazu dient, dass eine Mehrheit nicht über eine Minderheit entscheiden könne. Und falls das Volk damit nicht einverstanden sei, stehe hierfür Artikel 112 (Artikel zu Initiative auf Abschaffung der Erbmonarchie) ...

... Der Erbprinz erklärte darauf dass sie sehr wohl die Stimme eines mündigen Volkes hätten. Und ein Veto komme ja nicht aus heiterem Himmel, sondern bedinge vielmehr ausführliche Informations- und Gesprächsbereitschaft, die der Fürst mit Sicherheit wahrnehme.

Jede geringfügige Änderung, die nicht die radikale Totalabschaffung der Monarchie zum Ziel hat, bedarf weiterhin der Sanktion des Fürsten. Mit der Monarchieabschaffungskompetenz wird der faktische Spielraum für Vetos ausgeweitet.

16

Es geht auch um ein Zweites, um die demokratische Legitimation der Monarchie. Die Überlegung ist einfach. Solange das Volk von der Monarchieabschaffung keinen Gebrauch macht, akzeptiert es die Monarchie. Und solange das Volk keinen Misstrauensantrag stellt (vgl. II. Kapitel, Rn. 28), akzeptiert es den Fürsten persönlich. So entsteht eine dauernde demokratische Legitimation für die Monarchie, und der erbliche Fürst wird zum dauernd demokratisch legitimierten Fürsten, im Unterschied zur "Oligarchie", die bloss auf Zeit bestellt und legitimiert ist, im "Trott [so wörtlich] der Vierjahresperioden" (Interview des Fürsten im L. Vaterland vom 14.8.1993, S. 3), wo die Abgeordneten "von Wahl zu Wahl hopsen" (Interview des Fürsten im L. Volksblatt 10.8.2000, S. 7). Der Fürst sieht sich (nach eigenen Äusserungen) als legitimierter, über den Parteiinteressen stehender, erster Sprecher des Volkes, als Beschützer des Rechts und der Unabhängigkeit der Gerichte.

17

Wäre der Gedanke richtig, hiesse dies, dass der durch Wahlen für vier Jahre demokratisch legitimierte Landtag nun auch monarchisch legitimiert würde, d.h. solange als der Fürst den Landtag nicht abberuft (auflöst).

18

"Monarchie und Demokratie werden im In- und Ausland häufig als natürliche Gegensätze betrachtet - meiner Meinung nach zu Unrecht [...] Ich bin aber überzeugt, dass die demokratische Legitimation nicht nur für die Oligarchie, sondern auch für die Monarchie möglich ist." (Thronrede 13.3.1997).

Es ist aber nicht so, dass verfassungsrechtlich direkt vorgesehene nichtdemokratische Einrichtungen, welche durch die Verfassung unmittelbar etabliert und legitimiert sind, solange zusätzlich auch noch demokratisch legitimiert würden, als nicht beabsichtigt ist, eine Verfassungsänderung herbeizuführen und die nichtdemokratischen Einrichtungen demokratisch zu beseitigen. 20

Die Amtsträger selbst werden in der Demokratie aktiv bestellt und gewählt. "Es gilt das Prinzip der individuellen [aktiven] Berufung der Amtswalter durch das Volk oder durch volksgewählte Organe' (Herzog)." Es gibt in der Demokratie nur einen einzigen vorgegebenen Ausgangslegitimierten, den Bürger, den gleichen Bürger; von dieser Basis her beginnt überhaupt Legitimation von unten nach oben. Eine demokratische Legitimation ist aus der blossen Möglichkeit einer künftigen Verfassungsänderung (Monarchieabschaffung) oder der blossen Möglichkeit eines Misstrauensantrages gegen den Fürsten nicht abzuleiten. 21

Wir sahen auch, dass die Monarchieabschaffungskompetenz eine Illusion ist (vgl. oben Rn. 8, 12). Und eine nicht ausübhbare Kompetenz ist keine, kann so auch keine Legitimation bewirken. 22

Ein täuschender Schein bleibt. Wird von der "Monarchieabschaffung" kein Gebrauch gemacht, werde die Monarchie eben demokratisch legitimiert. Statt dem neutralen Wort "Verfassungsänderung", um die es rechtlich geht, muss das Wort "Monarchieabschaffung" in die Verfassung eingeschleust werden. Denn aus einer blossen "Nichtverfassungsänderung" entstünde keine Legitimation. Man ersieht, wie fiktiv das Ganze ist. 23

Doch eine irrlichternde legitimatorische Illusion wird erzeugt. Darum geht es. Dies verschafft Spielraum, das Veto leichter gegen unerwünschte Verfassungsänderungen und unerwünschte Personalentscheidungen einzusetzen.

Was als Schaffung einer neuen Volkskompetenz daherkommt, ist das Gegenteil. Die Demokratie wird sozusagen gebändigt. Auch moderate Änderungswünsche können leichter abgeblockt werden. Wer dies nicht akzeptiere, könne die Monarchie abschaffen. Zum vornherein angekündigte oder angedeutete oder erwartete Vetos unterlaufen demokratische Initiativen, machen sie allenfalls sinnlos und lähmen den demokratischen Prozess. Erforderliche Konfliktbereinigungen unterbleiben. Im Lichte der Erfahrungen der letzten Jahre muss das zu Spannungen führen. Das ist eine Konfliktauflademechanik. Eine Entladung wird nur unter ausserordentlichen Umständen stattfinden. 24

## II. Das Misstrauensantragsverfahren gegen den Fürsten (neu Art. 112 Abs. 1 )

Noch kurz zum persönlichen Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten. Der neue Art. 112 Abs. 1 soll lauten: 25

### 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 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.

Ein Misstrauensantrag ist ein Personalentscheid, ist im Gegensatz zur Wahl eine Art negativer Personalentscheid. Personalentscheide aber müssen in der modernen Demokratie geheim sein, um frei zu sein. Da jedoch für die Initiierung des personalen Misstrauensverfahrens das Initiativverfahren für Sachvorlagen (mit 1500 nicht geheimen Unterschriften) ausgeliehen wird, ist das Verfahren von Anfang an verdorben. 1500 nicht-geheime, von der zuständigen Wohnsitzgemeinde amtlich bescheinigte Unterschriften, mit Namen, Vornamen, Adressen für einen Misstrauensantrag gegen den Fürsten Hans-Adam II.! Was bedeutet es beruflich, gesellschaftlich und politisch für jene, die es wagen, ihre nicht-geheime Unterschrift unter eine Misstrauensinitiative zu setzen? Das Verfahren widerspricht rechtlich dem Demokratieprinzip und ist unter normalen Umständen nicht ausübbar. Eine faktisch nichtausübbarer Kompetenz ist keine. 26

Es bräuchte nicht nur 1500 Unterschriften für den Misstrauensantrag, sondern es müsste nach Art. 112 Abs. 1 (neu) ein "begründeter" Misstrauensantrag sein. Was dies heisst, ist unklar (vgl. Rn. 144). Und es bräuchte ferner eine annehmende Volksabstimmung über den Misstrauensantrag. 27

Doch solange die Misstrauensinitiative nicht ergriffen wird oder das Volk das Misstrauen nicht ausspricht, soll daraus eine dauernde persönliche Legitimation des Fürsten abgeleitet werden. Legitimation aber entsteht durch einen aktiven Akt, nicht durch Nicht-Entzug. 28

Eine Volksabstimmung bewirkt indessen gar nicht die Entscheidung. Sie bildet bloss einen Antrag an das gemäss neuem Hausgesetz neu oberhalb von Fürst und Volk eingerichtete Oberverfassungsorgan der Fürstlichen Familie. Diese Familie fällt den Entscheid über den Volksantrag. Diese, nicht das antragsberechtigte Volk, trifft damit auch den angeblichen sog. "Legitimationsentscheid". Dabei braucht die fürstliche Familie dem Volk gar nicht zu antworten. Tut die Familie nichts, ist der Volksantrag gemäss dem neuen Verfassungsartikel sowie nach dem Hausgesetz nach sechs Monaten automatisch abgelehnt (vgl. dazu unten Rn. 144, 152 Abs. 3, 153). 29

Der (falsche) Schein bleibt auch hier. Der Handlungsspielraum des Fürsten wird faktisch erweitert.

30

Wir sagten schon: das Monarchieabschaffungsverfahren, gesteigert durch das persönliche Misstrauensverfahren, öffnet dem Volk real nicht neue Möglichkeiten. Sie sind m.E. geeignet, die Demokratie in Schach zu halten und einzusperren.

### III. Die Beseitigung des bisherigen Art. 112

Gemäss Verfassungsänderungsvorschlag des Fürsten soll die bisherige Bestimmung des Art. 112 restlos gestrichen und aufgehoben werden. 31

#### 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.~~

Zuerst soll in diesem Kapitel der bestehende Art. 112 betrachtet und dann in einem zweiten Schritt die Konsequenz einer Streichung beschrieben werden.

Der Art. 112 ist berühmt geworden. Herbert Wille hatte 1995 in einem Vortrag bemerkt, in Art. 112 sei unter dem Begriff "Regierung" der Fürst zu verstehen. Bei einem Verfassungsauslegungstreit zwischen Fürst und Landtag sei der Staatsgerichtshof zum Entschcheid berufen. Wille, der auch Richter war, erhielt wegen dieser Äusserung vom Fürsten ein dauerndes öffentliches Berufsverbot. Auch wenn der Staatsgerichtshof mit Beschluss vom 23.11.1998 es abgelehnt hat, zur strittigen Frage bezüglich Art. 112 dem Landtag ein Gutachten zu erstatten, scheint der Staatsgerichtshof die Position von Herbert Wille (indirekt) zu bestätigen (LES 1999, 141 [148]). Das verwundert auch nicht. 32

Woher kommt Art. 112? Blenden wir zurück in den deutschen Rechtskulturraum, dem wir auch nach 1806 (Souveränität) bzw. nach 1815 (Deutscher Bund) angehörten. Es ist die Zeit nach der französischen Revolution. Auch die deutschen, bislang über dem Gesetz stehenden Fürsten sahen sich gezwungen, sich in gewisse rechtliche Ordnungen einbinden zu lassen. Etwa nach 1818 entstanden in den Ländern des Deutschen Bundes die ersten frühkonstitutionellen Verfassungen. Politische Gegengewichte zu den bisher absolutistischen Allein-Regierern waren die Stände oder die neuen Landtage. 33

Die Landesherrn als herkömmliche Inhaber der Staatsgewalt wurden in deren Ausübung an die Mitwirkung der Stände bzw. Landtage gebunden. Die frühen Verfassungsstaaten waren nicht mehr monistisch, sondern dual aufgebaut: mit dem Konstruktionsproblem wechselseitiger interner Blockaden oder Zerreisproben. Die Exekutive war bei den Landesherrn verblieben.

Das Bedürfnis nach einer Autorität zur Entscheidung von Konflikten begleitete das 19. Jahrhundert. Eine Lösung sah man in einer an die Verfassung gebundenen Rechtsinstanz, die den politischen Gewalten gleichermassen Recht und Schutz garantieren sollte: sei es eine staatsinterne Instanz oder eine Bundesschiedsinstanz.

Vergleichen wir einige Verfassungs- bzw. Gesetzestexte: 34

#### Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen von 1831:

##### "§ 153

(1) Wenn über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beseitigt werden kann, so sollen die für und wider streitenden Gründe sowohl von Seiten der Regierung, als der Stände, dem

Staatsgerichtshofe zur Entscheidung vorgelegt werden.  
(2) ...

(3) Der hierauf ertheilte Ausspruch soll als authentische Interpretation angesehen und befolgt werden."

FL-Verfassung 1862:

„§ 122

Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden kann, so soll die Entscheidung beim Bundesschiedsgerichte eingeholt werden."

FL-Verfassung 1921 sowie Staatsgerichtshofgesetz 1925:

"Art. 112 (Verfassung)

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

"Art. 39 (1) (StGHG):

(1) Bei Auslegung von Verfassungsbestimmungen hat sich der Entscheid darüber auszusprechen, in welchem Sinne diese Bestimmungen auszulegen sind."

Die vorstehende Regelung von beispielsweise § 153 Abs. 1 des Königreichs Sachsen von 1831 gehört zum Urbestand der Verfassungsgerichtsbarkeit im deutschen Rechtskulturraum.

Frappant ist die Verwandtschaft von § 122 unserer Verfassung 1862 mit derjenigen von Sachsen. Aber Liechtenstein hatte 1862 keinen Staatsgerichtshof. So wurde das Bundesschiedsgericht des Deutschen Bundes (bis 1866) für zuständig erklärt. Auch hier ging es um die Einbindung der beiden politischen Gewalten unter die Verfassung. Unter "Regierung" war 1862 der Landesherr zu verstehen. Ihm stand der Landtag gegenüber.

Der heute geltende Art. 112 der Verfassung 1921 stimmt fast wörtlich überein mit § 153 Abs. 1 von Sachsen 1831. Auch die Herkunft des Textes von 1921 aus unserer Verfassung 1862 (§ 122) ist unverkennbar.

In der Verfassung 1921 begegnet uns der Begriff "Regierung" erneut. Es heisst in 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." Was steckt nun hinter dem Ausgangssachverhalt "Wenn ... Zweifel... nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden können"? Was bedeutet "Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage"? Und was bedeutet darin "Regierung"? Inzwischen liegt ein Beschluss des Staatsgerichtshofes vom 23.11.1998 (LES 1999, 141) mit umfassenden Nachweisen [146] vor, der formell auf die gestellte Frage nicht eingeht, indirekt aber einen Zugang zum Verständnis des Begriffes "Regierung" verschafft.

35

Der Staatsgerichtshof hat im Beschluss vom 23.11.1998 (LES 1999, 141 [148]) festgehalten, dass als "Übereinkommen" im Sinne von Art. 112 LV" die "Verfassungsausle-

36

gung ... als authentische Interpretation" zu verstehen sei. Diese Verfassungsauslegung als authentische Interpretation ("Erläuterungen") sei "Verfassungsgesetzgebung gemäss Art. 111 Abs. 2 L V". Diese wiederum stehe "ausschliesslich ... dem Verfassungsgesetzgeber" zu. Verfassungsgesetzgeber sind aber nicht die Regierung und der Landtag, sondern sind eindeutig der Fürst und der Landtag (und das Volk).<sup>1</sup> In Art. 112, der so auf Art. 111 verweist, kann entsprechend unter "Regierung" ("Übereinkunft zwischen der Regierung und ...") nur der mitverfassungsgesetzgebende Fürst gemeint sein. Zu weiteren Überlegungen, die zum selben Resultat führen, vgl. Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, dortige Rn. 137 Anm. 126 m. Nachw., sowie Rn. 147-153.

Die Verfassung 1921 hat in Art. 78ff. die "dem Landesfürsten und dem Landtag [doppel-] verantwortliche Kollegialregierung" geschaffen, welche "die gesamte Landesverwaltung" besorgt. Es ist die "Regierung" im uns geläufigen Sinn. An vereinzelt neuralgischen Stellen jedoch ist nach wie vor unter dem Begriff "Regierung" der Landesfürst zu verstehen, so in Art. 111 und 112.<sup>2</sup> Nach dem Verfassungsvorschlag des Fürsten soll nicht nur

37

---

<sup>1</sup> Auf die Verfassungsgesetzgebung anwendbar ist m.E. uneingeschränkt auch Art. 65 der Verfassung.

<sup>2</sup> Wie die heutigen Art. 111 und 112 unter demselben Hauptstück "Verfassungsgewähr" in ihrem Zusammenhang zu lesen sind, gehören auch die §§ 121 und 122 von 1862 ("Von der Gewähr der Verfassung") zusammen. Diese lauteten (dabei sei § 122 wiederholt):

§ . . . . . 1 2 1 .  
An diesem Landesgrundgesetze darf ohne Uebereinstimmung der Regierung und des Landtages nichts geändert werden.

Anträge auf Abänderungen oder Erläuterungen dieses Grundgesetzes, welche sowohl von der Regierung als auch von dem Landtage gestellt werden können, erfordern auf Seite des letzteren Stimmeneinhelligkeit der auf dem Landtage anwesenden Mitglieder, oder eine auf zwei nacheinander folgenden ordentlichen Landtagssitzungen sich aussprechende Stimmenmehrheit von drei Viertheilen derselben. In gleicher Weise sind auch entsprechende Anträge von Seite der Regierung zu behandeln.

§.122.  
Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Uebereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitiget werden kann, so soll die Entscheidung beim Bundesschiedsgerichte eingeholt werden.

Schon die Verfassung 1862 war vom Fürsten mit Zustimmung des Landtages geschaffen worden (vgl. Einleitung zur Verfassung 1862). Auch in der Verfassung von 1862 waren der Fürst und der Landtag als die Verfassungsgesetzgeber eingesetzt. Die Verfassung 1862 vergewisserte sich dessen in § 121 Abs. 1 mit der negativen Formel, dass "an diesem Landesgrundgesetze ohne Übereinstimmung der Regierung und des Landtages nichts geändert" werden darf. Übereinstimmung von Regierung und Landtag? Würde unter "Regierung" nicht der Fürst verstanden, würde der Text unbegreiflich. Denn die Verfassungsgesetzgeber waren der Fürst und der Landtag, und niemand sonst. Sie allein konnten die Verfassung ändern und ebenso zweifelhafte, unklare, strittige Texte allgemein verbindlich (gemäss § 121 Abs. 2) "erläutern", d.h. verfassungsgebend authentisch erklären. Der Verweis auf die Verfassungsgesetzgeber wiederholt sich in § 122. Es heisst dort: "Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitiget werden kann, so soll die Entscheidung beim Bundesschiedsgerichte eingeholt werden." Mit dem Hinweis auf die "Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage" ist die verfassungsgebende Übereinkunft zwischen Fürst und Landtag aufgrund von § 121 gemeint. Ist aber eine solche verfassungsgesetzgebende, authentisch auslegende Übereinkunft der beiden, von Fürst und Landtag, zur Beseitigung von Zweifeln nicht möglich, "soll die Entscheidung [über die Auslegung der Verfassung] beim Bundesschiedsgerichte eingeholt werden".

Für den Staatsgerichtshof besteht nun grundsätzlich der gleiche Zusammenhang zwischen Art. 111 und 112 der geltenden Verfassung, wie er schon zwischen den §§ 121 und 122 der Verfassung 1862 bestanden hat. Art. 111 regelt die Verfassungsänderungen inklusive die authentische Interpretation. Art. 112 regelt die Auslegung der Verfassung durch den Staatsgerichtshof. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes in Art. 112 zur Auslegung der Verfassung greift im Streitfalle Platz, wenn sich die Verfassungsgesetzgeber (gemäss Art. III) nicht "durch Übereinkunft" zur authentischen Verfassungsauslegung durchringen, oder eine solche zum vornherein manifesterweise ausscheidet. Dies harmonisiert insoweit perfekt mit der Verfassung 1862.

Die Verfassung 1862 verwendet den Begriff "Regierung" in durchaus unterschiedlichen Bedeutungen, die aber jeweils aus dem Kontext, der Systematik und dem Sinnzusammenhang ermittelt werden können (wie z.B. im Falle der §§ 121 und 122):

Art. 112 gänzlich aufgehoben, sondern sollen auch die Art. 13, 13bis und 51 der Verfassung geändert werden.

38

#### Art. 13

1) Jeder ~~Regierungsnachfolger~~ Thronfolger wird noch vor Empfangnahme der Erbhuldigung unter Bezug auf die fürstlichen Ehren und Würden in einer schriftlichen Urkunde aussprechen, dass er das Fürstentum Liechtenstein in Gemässheit der Verfassung und der übrigen Gesetze regieren, seine Integrität erhalten und die landesfürstlichen Rechte unzertrennlich und in gleicher Weise beobachten wird.

#### Art. 13bis<sup>2</sup>

Der Landesfürst kann den nächsterbfolgeberechtigten volljährigen Prinzen seines Hauses wegen vorübergehender Verhinderung oder zur Vorbereitung für die ~~Regierungsnachfolge~~ Thronfolge als seinen Stellvertreter mit der Ausübung ihm zustehender Hoheitsrechte betrauen.

#### Art. 51

1) ~~Im Falle eines Thronwechsels~~ Thronfolgefall ist der Landtag innerhalb 30 Tagen zu einer ausserordentlichen Sitzung zwecks Entgegennahme der im Art. 13 vorgesehenen Erklärung des ~~Regierungsnachfolgers~~ Landesfürsten und Leistung der Erbhuldigung einzuberufen.

2) Ist eine Auflösung vorhergegangen, so sind die Neuwahlen so zu beschleunigen, dass die Einberufung spätestens auf den vierzigsten Tag nach ~~eingetretener~~ Regierungsveränderung der eingetretenen Thronfolge erfolgen kann.

Es bleibt zu fragen, warum so viel daran liegt, aus der bestehenden Verfassung 1921 jene Wortzusammensetzungen auszumerzen, in denen der Begriff "Regierung" zweifellos sich auf den Fürsten bezieht.

39

Was heisst nun, dass der Staatsgerichtshof im Zweifelsfalle einen Verfassungsauslegungstreit zwischen Fürst und Landtag bei Nichteinigung auszulegen hat? Es zeigt sich, dass es eigentlich nicht so wichtig ist, wer im allfälligen Auslegungstreit vor dem Staatsgerichtshof als Prozesspartei (die Regierung oder der Fürst) gilt. Entscheidend ist die Frage, ob der Staatsgerichtshof bei einem Verfassungsauslegungstreit nur einen Ad-hoc Parteienstreit im und für den Einzelfall erledigt, oder ob der Staatsgerichtshof die ihm vorgelegte strittige Verfassungsbestimmung für fortan klärt und allgemein (auch für den Fürsten) verbindlich auslegt. Ist das Letztere der Fall, ist es an sich gleichgültig, wer vor

---

- Nach einer ersten Bedeutung ist der Begriff "Regierung" in § 3 verwendet: "Die Regierung ist erblich im Fürstentum Liechtenstein". In entsprechendem Sinne wird mutatis mutandis etwa in § 94 von "eingetretener Regierungsveränderung" oder in § 123 von "Regierungsnachfolger" gesprochen;

- An verschiedenen Stellen ist die Regierung als "oberste Verwaltungsbehörde" (§ 28) gemeint. Es gibt einen "Chef der Regierung" (§ 30), die Regierung entwirft und unterbreitet den Voranschlag (§ 30), schreibt Landtagswahlen aus (§ 60) etc. Gleichwohl liegt die "Regierungsgewalt" in der Hand des Fürsten (§ 27). Er hat kompetenziell die alleinige Organisationsgewalt über die Exekutive (§ 28) und hat die bleibende volle Kontrolle über sie. Ungeachtet der Betrauung der Verwaltungsbehörde mit Geschäften ist die Totalität der Exekutivgewalt in der Hand des Fürsten verblieben und jederzeit aktivierbar;

- Der Fürst ist jedoch mehr. Er ist kompetenziell Mitgesetzgeber und Mitverfassungsgesetzgeber (z.B. §§ 121 und 122). Er ist der Inhaber aller "Rechte der Staatsgewalt" (§ 2). Wenn der Landtag als "Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen" berufen ist, deren Rechte im Verhältnis zur "Regierung" geltend zu machen, dürfte damit ununterscheidbar das Gesamt der fürstlichen Gewalt gemeint sein. Und wenn die Gerichte "unabhängig von aller Einwirkung durch die Regierung" (~ 34) sind, wird darunter wohl "Regierung" in einem umfassenden Sinn, mindestens aber als die Totalität der Exekutivgewalt verstanden werden müssen.

dem Staatsgerichtshof auftritt. Es ist sogar einfacher, wenn der Landtag vor dem Staatsgerichtshof sich mit der Regierung auseinandersetzt.

Nun ist es aber so, dass der Staatsgerichtshof aufgrund von Art. 112 die Verfassung für alle verbindlich, mit Wirkung gegen jedermann, auslegt. Als dies nach dem Berufsverbot für Herbert Wille bewusst geworden war, wurde klar, dass in Wille sozusagen das falsche Opfer erwischt worden war. Folglich muss nun der Art. 112 selbst geopfert werden. Denn Art. 112 sieht die andauernde Möglichkeit der verbindlichen Verfassungaueslegung durch den Staatsgerichtshof vor. 40

Kehren wir nochmals zur Verfassung 1831 von Sachsen zurück: 41

Verfassung 1831 Sachsen:

"§ 153

(1) Wenn über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und den Ständen beseitigt werden kann, so sollen die für und wider streitenden Gründe sowohl von Seiten der Regierung, als der Stände, dem Staatsgerichtshofe zur Entscheidung vorgelegt werden.

(2) ...

(3) Der hierauf ertheilte Ausspruch soll als authentische Interpretation angesehen und befolgt werden."

Gemäss § 153 Abs. 3 "soll" der "Ausspruch" des Staatsgerichtshofes "als authentische Interpretation [der Verfassung] angesehen und befolgt werden". Als "authentische Interpretation" (hier ist der Begriff auch für die Gerichtsbarkeit verwendet) ist die allgernein verbindliche Auslegung zu verstehen.

FL- Verfassung 1921 :

"Art. 112

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

StGHG:

"Art.39

(1) Bei Auslegung von Verfassungsbestimmungen hat sich der Entscheid darüber auszusprechen, in welchem Sinne diese Bestimmungen auszulegen sind."

Gemäss Art. 112 "hat" der liechtensteinische Staatsgerichtshof "zu entscheiden", und gemäss Art. 39 Abs. 1 StGHG von 1925 "hat sich der Entscheid darüber auszusprechen, in welchem Sinne diese Bestimmungen auszulegen sind".

Schon das frühere Gutachten des Staatsgerichtshofes vom 8.3.1952 lässt keine Zweifel, dass "die auf Grund des Art. 112 der Verfassung ausgesprochene Auslegung einer Ver- 42

fassungsbestimmung allgemein verbindliche Entscheidungen" sind (Gutachten, auszugsweise wiedergegeben im Beschluss StGH LES 1999, 141 [145]). Der Beschluss des Staatsgerichtshofes vom 23.11.1998 bestätigt dies. Der Staatsgerichtshof ist nach Art. 112 prozessual subsidiär zur Entscheidung berufen. Wenn Zweifel über einzelne Verfassungsbestimmungen nicht durch authentische Interpretation der Verfassungsgesetzgeber gemäss Art. 111 Abs. 2 der Verfassung beseitigt werden können, so hat "im nicht gelösten Zweifelsfalle die fragliche Verfassungsbestimmung unter den Voraussetzungen des Art. 112 LV der Staatsgerichtshof allgemeinverbindlich auszulegen" (Beschluss, LES 1999, 141 [148]). Der Staatsgerichtshof hat eine "Entscheidungspflicht" (ebenda).

Der Art. 112 steht unter der Überschrift des Schlusshauptstücks der Verfassung unter dem Titel "Verfassungsgewähr". Dieses Schlusshauptstück enthält die wichtigen Art. 111, 112 und 113. In Art. 111 ist die Verfassung "als Landesgrundgesetz" als "allgemein verbindlich" erklärt und festgelegt, in welchen Verfahren sie geändert oder (auslegend) durch die Verfassungsgesetzgeber authentisch erklärt werden kann. In Art. 112 ist die verfassungsgerichtliche Gewähr der Verfassung verankert für den Fall, dass die Verfassungsgesetzgeber Fürst und Landtag, bei differierender Verfassungsauslegung, sich nicht auf eine authentische Interpretation einigen. Dann hat der Staatsgerichtshof die strittige Verfassungsbestimmung auf Antrag auszulegen. Auf diese Weise gewährleistet der Staatsgerichtshof das Funktionieren des dual gebauten Staates. Wenn die politischen Kräfte bei unterschiedlichen Standpunkten in der Verfassungsauslegung auseinanderdriften oder einander blockieren, sichert er den Verfassungsfrieden und den Zusammenhalt unter der Vorherrschaft der für alle verbindlichen Verfassung.

Interessant ist, dass ganz neue Verfassungen mit dual gebauten Systemen, einem starken Präsidenten und dem Parlament als Gegenüber (z.B. Russland oder die Ukraine), diese alte Form der Verfassungsgerichtsbarkeit wiederentdeckt haben. Die allgemeinverbindliche Verfassungsauslegung mit Wirkung gegenüber jedermann findet sich in einer Reihe weiterer europäischer Staaten (Bulgarien, Slowakei, Ungarn etc.) und teils auch in Deutschland und in Österreich (vgl. hierzu Beschluss StGH, LES 1999, 141 [147]).

Warum will der Fürst nun (wie wir noch im IV. Kapitel, etwa Rn. 66ff., sehen werden) nicht nur einen beherrschenden Einfluss auf die künftige Richterbestellung, sondern auch noch die totale Beseitigung der Auslegungskompetenz des Staatsgerichtshofes von Art. 112? Wenn im Streitfall der Staatsgerichtshof nicht mehr zuständig ist, kann der Landtag der Verfassung wohl einen bestimmten Sinn entnehmen, es hilft ihm gegebenenfalls nicht viel. Wenn es keine Instanz mehr gibt, welche im Konfliktfall die Verfassung auch für den Fürsten verbindlich auslegt, kann der von keiner Wahl abhängige, persönlich gegen jede gerichtliche Verfolgung geschützte Fürst die Verfassung auslegen, wie er sie für richtig erachtet. Es gibt keine unabhängige Instanz mehr, die auch ihm sagt, was im Streitfall gilt. Der Fürst bestraft abweichende Verfassungsmeinungen, er bestimmt, ob er den Landtag verfassungsrechtlich auflösen kann, wann er das Notrecht einsetzt oder Strafverfahren niederschlägt.

Während das Verfahren zur Verfassungsänderung sowie zur verfassungsgesetzgebenden authentischen Interpretation zweiseitig ist und der Landtag hierzu den Fürsten braucht und der Fürst den Landtag ("Übereinkunft"), ist der je eigenen einseitigen Verfassungsinterpretation Tür und Tor geöffnet, wenn der Staatsgerichtshof nicht mehr da ist. Dann bestimmt letztlich der Stärkere die Auslegung.

Es war keine persönliche Laune mit dem Vorgehen gegen Herbert Wille. Die Entfernung von Art. 112 ist zentral. Mit Art. 112 wird die älteste Form der Verfassungsgerichtsbarkeit beseitigt. Dieser Artikel entstand aus Erfahrungen in dualen Systemen, er ist der Angelpunkt im Schutz der Verfassungsordnung.

Dabei ist der Staatsgerichtshof die objektivste Instanz, ohne politische Macht, und ist bei der Auslegung streng an die Verfassung gebunden. Den Staatsgerichtshof und Art. 112 wird scheuen, wer keine Verfassungskontrolle will. 47

Schon seit 1993, als der Staatsgerichtshof eine unrechtmässige Einwirkung des Fürsten auf eine Volksabstimmung feststellte, ist der Staatsgerichtshof ein Risikofaktor geworden. Bekannt ist die damalige Bemerkung des Fürsten zum Urteil: Er lasse sich vom Staatsgerichtshof nicht "einen Maulkorb umhängen".

Der Art. 112 wurde zwar seit 1921 nie direkt angerufen. Doch ist er in neuester Zeit zum Herzstück der Erhaltung wirksamer Geltung unserer Verfassung geworden, seitdem die Verfassung zunehmend beliebiger Auslegung ausgesetzt ist. 48

Einige Beispiele können zeigen, dass es sich hier nicht um graue Theorie handelt:

- Schon der Vorfall Wille wegen einer Meinungsäußerung zum Thema Art. 112 zeigt, wie schonungslos die liechtensteinische Realität geworden ist und wie wichtig eine Rechtsinstanz ist, die den Begriff "Regierung" in Art. 112 notfalls auslegen kann. 49

- Im Herbst 1992 stand die EWR-Volksabstimmung an. Der Fürst wollte einen Abstimmungstermin vor der Schweiz, die Regierung einen solchen danach. Sie stützte sich auf ihre Zuständigkeit nach dem Volksrechtgesetz. Der Fürst berief sich auf seine verfassungsmässige Aussenvertretung. Wie ist die fürstliche Aussenvertretung auszulegen? Nur der staatsgerichtshof könnte über Art. 112 die Verfassungsfrage verbindlich auslegen. 50

- 1992 entstanden sogleich einige verfassungsrechtliche Folgeprobleme. Der Fürst verlangte von der Regierung den Rücktritt (den diese ablehnte) und verband die Aufforderung mit dem Ultimatum, dass er sonst am 28. Oktober den Landtag auflösen, die Regierung entlassen und das Notstandsrecht proklamieren werde. Die Verfassungsfragen: Wieso kam der "unschuldige" Landtag ins Spiel? Zu dessen Auflösung hätte es "erheblicher Gründe" bedurft und der Gegenzeichnung des Regierungschefs. Konnte die Regierung ohne das Mittun des Landtags überhaupt entlassen werden? Die Proklamation des Notstandes hätte die Mitunterschrift des Regierungschefs benötigt. Waren die Voraussetzungen für einen Staatsnotstand erfüllt? Es sind Fragen (wenn für manche Juristen noch so klar), über welche ohne Art. 112 niemand mehr verbindlich entscheiden kann. 51

- 1999 erklärt der Fürst betreffend seine Kompetenzen in der Aussenpolitik ohne irgendeinen öffentlichen Widerspruch (Interview im L. Volksblatt 27.2.1999, S. 3f.):

52

*VOLKSBLATT: Gemäss Artikel 8 der Verfassung sind Sie für die Aussenpolitik verantwortlich. Mit dem Aussenministerium gibt es eine weitere Instanz, die sich um diese Problematik kümmert. Gibt es hier nicht einen Kompetenzstreit oder wer hat tatsächlich die Verantwortung für die Aussenpolitik?*

Fürst Hans-Adam II.: In wichtigen Sachfragen legt das Staatsoberhaupt die Richtlinien fest, und auch die Entscheidung liegt beim Fürsten. Es ist aber sicher nicht sinnvoll, wenn sich das Staatsoberhaupt in den täglichen Ablauf und in die laufenden Geschäfte einmischt. Dies ist Sache der Aussenministerin und soll von der Regierung wahrgenommen werden. Die Schaffung eines Aussenministeriums war sicher sinnvoll, wenn man sich die zunehmenden Verpflichtungen betrachtet.

Schon in der Fragestellung des Journalisten scheint die Entscheidung der Verfassungsfrage vorweggenommen. L. Volksblatt: "Gemäss Artikel 8 der Verfassung sind Sie für die Aussenpolitik verantwortlich." Entspricht diese Position der Verfassung, nach welcher der Regierung die gesamte Landesverwaltung übertragen ist (Art. 78 Abs. 1)? Was heisst, dass der Fürst, unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung, den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten vertritt (Art. 8 Abs. 1)? Gemäss Art. 8 Abs. 2 ist bei Verträgen gegebenenfalls auch die innerstaatliche Zustimmung des Landtags (und des Volkes) erforderlich. Vgl. dazu etwa Walter Kieber, LPS 21, 312ff.; Wilfried Hoop, Die auswärtige Gewalt nach der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Freiburg/Schweiz 1995.

- Die Amtsenthebung der Regierung: Sie ist heute einzig und allein in Art. 80 geregelt. Damach kann der Landtag, "wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages verliert, ... beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen". Das ist die einzige Amtsenthebungsbestimmung, die wir haben. Ein Regierungsmitglied kann damach nur einvernehmlich zwischen Landtag und Fürst auf Antrag des Landtages des Amtes enthoben werden. Heute vertritt der Fürst im Unterschied zu 1992, die Auffassung, dass er nach der Verfassung die Regierung einseitig entlassen könne. Wer entscheidet darüber ohne Art. 112 verbindlich, ob diese Auffassung stimmt?

53

- 1987 hatte Landrichter Laternser ein Untersuchungsverfahren wegen Übertretung des Wappengesetzes durch den kommerziell tätigen Diners Club Suisse AG eingeleitet (gesetzeswidrige Benützung des Staatswappens). Der damalige Erbprinz schlug daraufhin das Untersuchungsverfahren nieder (Niederschlagungsakt veröffentlicht in: Löwenzahn 2/1992):

54

Schloss Vaduz, 22.10.1987

Herrn  
Landrichter  
lic. iur: Arnold Laternser  
Liecht. Landgericht  
9490 Vaduz

Sehr geehrter Herr Richter Laternser

Gemäss Art. 12 der liechtensteinischen Verfassung ordne ich die Niederschlagung der eingeleiteten Untersuchung U 696/87 an, welche wegen des Verdachtes der Übertretung des Wappengesetzes eingeleitet wurde. Das Recht der Familie Name und Wappen zu benützen hat Vorrang, denn schliesslich hat das Land Wappen und Namen von der Familie erhalten und nicht umgekehrt. Falls man im Land mit meiner Entscheidung nicht einverstanden ist, soll sich das Land einen anderen Namen und ein anderes Wappen zulegen.

Mit freundlichen Grüessen in Stellvertretung des Landesfürsten  
Erbprinz

Eine Umkehr des Gedankens des Wappengesetzes. Die Symbole des Staatswappens sind bei uns wie anderswo geschützt. Das Gesetz schützt damit zugleich das Wappen des Fürstenhauses gegen Missbräuche. Sämtliche Mitglieder des Fürstenhauses haben das Recht, das Staatswappen zu benützen. Doch kommerzielle Unternehmungen, auch solche, die mit fürstlichen Einrichtungen geschäftlich in Verbindung stehen, bedürfen einer Bewilligung der Regierung. Vgl. Rn. 97.

Die Verfassungsrechtsfrage war noch eine andere. Die Niederschlagung hätte m.E. als Hoheitsakt der Gegenzeichnung des Regierungschefs bedurft. Die Regierung wich dadurch aus, dass sie mehrheitlich beschloss, dass die Gegenzeichnung zur Niederschlagung nicht erforderlich sei.

- Gegensätzliche verfassungsrechtliche Standpunkte zwischen dem Fürsten und Regierung und Landtag bestehen nebeneinander fort in Bezug auf das von Regierungschef Markus Büchel im Landesgesetzblatt veröffentlichte Hausgesetz LGB1. 1993/100, sowohl hinsichtlich dessen verfahrensmässig (ohne Landtag) gültigen Zustandekommens als auch hinsichtlich dessen Umfangs des zulässigen materiellen Regelungsbereiches. In diesem Zusammenhang ist vorgeschlagen, neu die alleinige Zuständigkeit zum Erlass des Hausgesetzes durch das Fürstenhaus ausdrücklich in Art. 3 der Verfassung zu verankern (vgl. dazu X. Kapitel Rn. 135, 139f., 154).

55

Mit der Beseitigung der Auslegungskompetenz des Staatsgerichtshofs werden die Rechtsunsicherheiten nicht beseitigt, sondern zunehmen und werden Verfassungskonflikte nicht wirklich bereinigt. Sie werden erfahrungsgemäss eher weiterschwelen und höchstens durch Fakten zugedeckt. Das duale System wird frustriert. Das im Kommentar der grünen Broschüre vorgetragene Argument, dass mit der Auslegungskompetenz des Art. 112 aus dem Staatsgerichtshof "ein rechtsetzendes" Organ wird, ist so nicht vertretbar: "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" (Rene Rhinow, Rechtsgutachten [betr. FL-Verfassungsdiskussion] vom

56

18.4.2000, 101ff. [107], 126). "Es gehört zu den grossen Entwicklungen europäischer Verfassungsordnungen, dass eine weite Zuständigkeit von Verfassungsgerichten wesentlich zur Mässigung der politischen Macht und zur Rationalisierung des politischen Prozesses beiträgt" (Jochen Abr. Frowein, Rechtsgutachten vom 17.5.2000, 25). "Die Auslegung von zweifelhaftem und strittigem Verfassungsrecht bildet den Kern jeder Verfassungsgerichtsbarkeit" (Bernd-Christian Funk, Rechtsgutachten vom Jan. 2001,36).

Ohne Art. 112 fehlt eine unabhängige Instanz, nicht eine politische, nicht eine frei waltende, sondern eine genau an die Verfassung gebundene, welche Verfassungsdivergenzen verbindlich auflöst. Sonst verheddern wir uns. Spannungen werden aufgeladen, Konflikte nicht gelöst, oder durch den Stärkeren entschieden. 57

Die Beseitigung der Auslegungskompetenz lähmt auch, allgemein vorauswirkend, den öffentlichen Diskurs, der für die Demokratie lebensnotwendig ist. Die besten rechtlichen Argumente, mögen sie noch so begründet sein, verlieren an Kraft, wenn mit Art. 112 das Risiko beseitigt ist, dass der Staatsgerichtshof eventuell dieselbe oder eine ähnliche (nun verbindliche) Rechtsmeinung haben könnte. Die Diskussion von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit wird in wichtigen Bereichen belanglos, wenn jede Rechtsposition eingenommen werden kann. 58

Wenn Art. 112 wegfällt, wird die Monarchie aus der effektiven Verfassungsbindung und -kontrolle entlassen. Die Verfassung bietet letztlich keinen Halt mehr, wenn wir den Art. 112 und einen unabhängigen Staatsgerichtshof nicht mehr haben. Mit Art. 112 wird dem Staatsgerichtshof die wohl zentrale Kompetenz genommen und der Verfassung die gerichtliche "Verfassungsgewähr". 59

Der Ausschaltung des Staatsgerichtshofes wird in den Verfassungsänderungsvorschlägen ein solches Gewicht beigemessen, dass diese dreifach abgesichert wird: 1. durch die Streichung des Art. 112; 2. durch die in Art. 111 Abs. 2 erfolgende Einfügung der Worte "allgemein verbindliche" (darauf wird sogleich einzugehen sein); 3. durch den (in der grünen Broschüre) ganz neu aufgenommen Vorschlag zur Änderung des Art. 7 Abs. 2. Hierüber wird noch im IX. Kapitel bei der Nichtunterworfenheit des Fürsten unter die liechtensteinische Gerichtsbarkeit gehandelt werden (vgl. Rn. 125ff., 130 a.E.). 60

Dass gemäss Verfassungsvorschlägen in Art. 111 Abs. 2 Zeile 1 die Worte "allgemein verbindliche" eingefügt werden, macht nur Sinn, wenn es darum geht, den Staatsgerichtshof als Instanz "allgemein verbindlicher" Verfassungenauslegung sicher auszuschliessen. 61

#### 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).

Art. 111 Abs. 2 regelt das Verfahren betreffend Verfassungsänderungen und die verfassungsgesetzgebende authentische Interpretation ("Erläuterungen"), Art. 112 regelt wie gesagt für den strittigen Zweifelsfall die Verfassungsauslegung durch den Staatsgerichtshof. Um sicher zu gehen, dass der Staatsgerichtshof definitiv aus der allgemein verbindlichen Verfassungsauslegung entfernt ist, erfolgt nun auch der Einschub beim normalen Verfassungsänderungsverfahren. Also: "allgemein verbindliche" Erläuterungen (d.h. Auslegungen) müssen ausdrücklich immer über das normale Verfassungsgebungsverfahren des Art. 111 Abs. 2 laufen. Im Unterschied zur unabhängigen Auslegung durch den Staatsgerichtshof kann in diesem Verfassungsgebungsverfahren nichts passieren. Da hat der Fürst das Veto.

Doch illustriert diese Stelle auch die Unsicherheiten in den Verfassungsänderungsvorschlägen. Es ist technisch keine gute Verfassungsgebung. Die Einfügung "allgemein verbindliche" vor dem Wort "Erläuterungen" schafft gleichzeitig Unklarheiten. Nach Art. 111 Abs. 1 sind alle Verfassungstexte allgemein verbindlich. Sind z.B. "Abänderungen ... dieses Grundgesetzes" (gemäß Art. 111 Abs. 2 Zeile 1) nicht mehr allgemein verbindlich?

Auf die 3. Absicherung gegen die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes kommen wir im IX. Kapitel (Rn. 130) zu sprechen, wo es darum geht, dass der Fürst und sein allfälliger Stellvertreter nicht der liechtensteinischen Gerichtsbarkeit unterstehen sollen. Auch ein Urteilsspruch des Staatsgerichtshofes soll womöglich keine Wirkung auf den Fürsten und den Stellvertreter entfalten können. 62

Art. 112 müsste heute, wenn er geändert wird, eher ausgebaut werden, und zwar mit Bezug auf die Antragslegitimierten. Fürst, Regierung, Landtagsminderheit, Oberster Gerichtshof sollten sich an den Staatsgerichtshof wenden können. Denkbar wäre auch eine Erweiterung der Kompetenzen des Staatsgerichtshofes, etwa im Sinne des deutschen Grundgesetzes (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG; vgl. LES 1999, 141 [147]), zur Entscheidung bei konkreten verfassungsrechtlichen Organkonflikten (soweit hierfür in Art. 104 Abs. 1 eine Grundlage fehlt). 63

Der Verfassungsänderungsvorschlag des Fürsten unterlässt es auch, dem Staatsgerichtshof Kompetenzen zu geben, welche eine EMRK-widrige Lücke schliessen würden: Nach der EMRK hat jeder Staat eine innerstaatliche Instanz vorzusehen, die EMRK-Verletzungen beurteilt. Unser Staatsgerichtshof ist wohl zuständig bei Grundrechtsverletzungen durch die Gerichte oder die Verwaltungsbehörden, nicht aber bei Grundrechtsverletzungen seitens des Fürsten. Zur fälligen Lösung dieses Problems steht nichts im Verfassungsänderungsvorschlag, im Gegenteil: Durch die (in die grüne Broschüre) neu aufgenommene Änderung des Art. 7 Abs. 2, wonach der Fürst der liechtensteinischen Gerichtsbarkeit nicht untersteht, wird die völkerrechtswidrige Rechtslage nun auf Verfassungsstufe noch zementiert (vgl. unten Rn. 131). 64

#### **IV . Die Richterbestellung (neu besonders Art. 105, 97 und 11 )**

Bisherige Regelung (vereinfacht dargestellt): Die Zivil- und Strafrichter (Landgericht, Obergericht, Oberster Gerichtshof) werden vom Landtag gewählt und dem Fürsten zur Ernennung vorgeschlagen. Die Landrichter werden i.d.R. lebenszeitlich (bis zur Erreichung der Altersgrenze) bestellt, die (zweimal) fünf Mitglieder des Obergerichtes und die fünf Mitglieder des Obersten Gerichtshofes jeweils auf vier Jahre. Wiederwahl ist möglich. Mit der Verfassung 1921 neu geschaffen wurden die Verwaltungsbeschwerdeinstanz und der Staatsgerichtshof mit je fünf Mitgliedern und einer Amtsdauer von vier bzw. fünf Jahren. Deren Richter werden vom Landtag gewählt. Nur der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und der Präsident des Staatsgerichtshofes bedürfen der fürstlichen Ernennung oder Bestätigung. Auch hier ist, nach der Amtsdauer, eine Wiederbestellung möglich. So hat der Fürst eine Mitsprache bei allen Zivil- und Strafrichtern und beim Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und beim Präsidenten des Staatsgerichtshofes. Das Auswahl- und Wahlrecht bzw. Vorschlagsrecht liegt beim Landtag. 65

Die neuen Vorschläge des Fürsten: Die Richterzahl bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (Art. 97 neu) und beim Staatsgerichtshof (Art. 105 neu) wird auf je sieben Richter erhöht. Deren Amtsdauer beträgt neu sieben Jahre. Wiederbestellung ist möglich. Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen soll sich die Mitwirkung des Fürsten bei der Bestellung neu auf alle sieben Richter der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und alle sieben Richter des Staatsgerichtshofes ausdehnen. 66

Soweit nicht Art. 97 (Verwaltungsbeschwerdeinstanz) und Art. 105 (Staatsgerichtshof) und Art. 99ff. neu (für die Zivil- und Strafgerichte) besondere Bestimmungen enthalten, gilt allgemein neu Art. 11 für das Richterbestellungsverfahren. 67

## Art. 11

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

1) Der Landesfürst schützt das Recht und 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 einen 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.

Mit Art. 11 wird das bisherige Verfahren nicht einfach umgedreht: also neu Vorschlagsrecht des Fürsten und anschliessendes Wahlrecht bzw. Veto des Landtags. Nein. Der Fürst schlägt inskünftig die Richter vor - und er ernennt sie. Der Landtag ist dazwischengeschaltet. Der Landtag kann nicht definitiv ablehnen. Lehnt er ab, folgt eine sechsmonatige Phase des Aushandelns. Wenn kein Einvernehmen erzielt wird, hat das Volk zu entscheiden (vgl. Art. 11 Abs. 4 neu).

Wenn es soweit kommt und das Volk entscheiden soll, gewinnt der Fürst die volle Initiative zurück. Er schlägt dem Volk den Kandidaten zur Abstimmung vor. Das Seltsame: Es ist nicht ein verfahrensmässiger Weiterzug der bisherigen Vorschläge, gegen welche Widerstand im Landtag war. Der Fürst erlangt die volle Freiheit in der Kandidatenauswahl zurück. Und er wendet sich mit seinem neuen Vorschlag direkt ans Volk, was (rechtsstaatlich nicht unbedenkliche) Schachzüge erlaubt. Wir begegneten dieser eigenartigen plebiszitären Direktkompetenz vor dem Volk mit völligem Ermessensspielraum schon im Monarchieabschaffungsverfahren (vgl. oben Rn. 11 ). Nun, bei der Richterwahl, hat der Fürst zwingend die Initiative vor dem Volk. Dabei kann (!) der Landtag auch einen Kandidaten vorschlagen, wobei der Landtag in die Rolle des Gegenvorschlagenden gedrängt ist. Ebenso kann das Volk weitere Kandidaten nominieren. Für die Volkskandidatenvorschläge gilt aber nicht das für demokratische Wahlen vorgesehene Wählergruppemecht

(30 Stimmen) gemäss Art. 36ff. Volksrechtegesetz, sondern das für Initiativen bei Sachabstimmungen geltende Recht entsprechend (Art.64 der Verfassung): Es müssen 1000 nicht geheime Unterschriften gesammelt werden – mit der erforderlichen Geheimhaltung von Wahlvorgängen steht schon das Vorverfahren im Widerspruch. Aus den Volksinitiativ-Unterzeichnern geht u.U. hervor, ob jemand für den Volksrichter ist, damit auch gegen den fürstlichen künftigen Richter ist etc. Über eine Verpolitisierung der Justiz müsste man sich nicht wundern.

Wie bereits erwähnt, wird zur Einbringung der Volkskandidaten-Vorschläge das sachfremde Gesetzesinitiativverfahren von Art. 64 herangezogen (1000 Unterschriften). Und auch bei der Richter-Wahl wird nicht einfach eine Wahl abgehalten, sondern es wird das mindestens so sachfremde Abstimmungsverfahren für Staatsverträge (Art. 66bis) ausgeliehen. Sind mehr als zwei Kandidaten im Rennen, finden zur Ausmehrung nacheinander zwei Volksabstimmungen binnen 14 Tagen statt. Ein komplizierter Vorgang, auf den bei Divergenzen womöglich lieber verzichtet wird. Dies kommt dem Einfluss des Fürsten zugute.

Inskünftig würden wir womöglich bei den Landrichtern oder innerhalb der Kollegialgerichte des Obergerichts, Obersten Gerichtshofes, der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und des Staatsgerichtshofes von Fürst und Landtag direkt bestellte Richter, ausgehandelte Richter und im Streitverfahren bestellte Volksrichter haben - sofern nicht der Landtag aufgibt und sein Widerstand abbröckelt oder sofern nicht künftige Kandidaten für das Richteramt bei auftauchenden Problemen sich aus dem Verfahren zurückziehen. 69

Für die Suche geeigneter Richterandidaten wird gemäss Art. 11 Abs. 3 (neu) ein rein beratendes Gremium eingesetzt. In dieses Gremium entsenden alle im Landtag vertretenen Parteien sowie die Regierung je einen Vertreter und der Fürst nach freiem Ermessen "weitere" (wie viele?) berufene Mitglieder. Die politischen Parteien avancieren damit neu zum Verfassungsorgan zur Entsendung von Vertretern in das Beratungsgremium (vgl. dazu Ausführungen hinten Rn. 88, Anm. 3). Die Beratungen und Beschlussfassungen dieses Gremiums werden nicht veröffentlicht. Entscheidend aber ist nach Art. 11 Abs. 3 letzter Satz (neu), dass der Landesfürst an die Vorschläge des Gremiums "nicht gebunden" ist. Er ist ganz allein zuständig, die Richtervorschläge zu machen. 70

Ein Richter wie Wille wird nach dem neuen Verfahren vom Fürsten einfach nicht ausgewählt und vorgeschlagen. Ein pluralistisches, und alle vier Jahre neu gewähltes Organ wie der Landtag, welcher verschiedene Strömungen des Volkes vertritt, der sich selbst gegenseitig und öffentlich kontrolliert, und der mit dem Wechsel der gewählten Vertreter ein weniger langes personalisiertes Gedächtnis hat, ist da m.E. näher beim Volk und zugleich ausgewogener, sachlicher und offener.

Der Vorschlag, die Richterzahl beim Staatsgerichtshof auf sieben zu erhöhen, ist für künftige Reformen erwägenswert. Erwägenswert ist auch, Kollegialgerichte nicht gesamthaft neu, sondern zeitlich gestaffelt zu bestellen (z.B. hälftige Teilerneuerung), um bisherige Richterfahrung nicht en bloc zu beenden. Doch ist im Verfassungsvorschlag die Teilerneuerung auf die Spitze getrieben. Gemäss der Neuregelung wird beispielsweise von den je sieben Richtern der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und des Staatsgerichtshofes jährlich im Turnus nur je ein Richter bestellt (vgl. Art. 97 Abs. 2 neu, Art. 105 neu). Das vorerwähnte aufwendige und komplizierte Richterbestellungsverfahren wird zum laufenden politischen Geschäft. 71

Nach dem Verfassungsvorschlag ist die Regierung in die Rolle eines Sekretärs des Fürsten und des Landtags versetzt. Sie hat dem Fürsten und dem Landtag jeweils rechtzeitig bekannt zu geben, wann diese Richterstellen zu besetzen sind (Art. 11 Abs. 3 Satz 1 neu).

Wesentliches für die Unabhängigkeit der Richter, wird nicht reformiert. Die Wiederbestellungsmöglichkeit der Richter ermöglicht es den politischen Organen, bei "Nichtwohlverhalten" der Richter bei deren allfälligen Wiederbestellung Einfluss zu nehmen - und kann Richter verleiten, in ihrer Amtsausübung auf die Wiederwahl hin zu denken. Solche eventuell anpasserisch oder gefügig machende Vorwirkungen sind problematisch. Daher sollte eine Wiederbestellung ausgeschlossen sein. Dafür wäre eine längere einmalige Amtsdauer vorzusehen (neun, zwölf Jahre). Auch sollten die Richtervorschläge des Landtags vielleicht zwei Drittel seiner Stimmen (also auch der Opposition) auf sich vereinigen müssen, um nicht nur pluralistisch und ausgewogen ausgewählt, sondern auch breit getragen und legitimiert zu sein. Dank der längeren Amtsdauer über mehr als zwei Legislaturperioden des Landtags, wo jede Partei in die Minderheit geraten kann, würde dies die Unabhängigkeit der Justiz verstärken. Den Richtern im Amt könnte in einer Art Richterorganisation eine formelle Mitsprache bei der Richterbestellung eingeräumt werden, wie das die Europäische Charta über das Statut der Richter fordert (Ziff. 1.3).

Fragwürdig ist auch, dass das vorgeschlagene Verfahren über die Richterbestellung (Art. 11 neu) in der Verfassung schwergewichtig im Hauptstück "Vom Landesfürsten" (Art. 11 - 13bis) untergebracht ist.

Der Fürst begründet den geforderten Einfluss auf die Richterbestellung damit, dass er über den Parteien stehe und nicht Partei sei. Doch im öffentlichrechtlichen Bereich (insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit), wo es um die Grenzen der staatlichen Macht gegenüber dem Einzelnen geht (Grundrechte) oder um die Frage, wie die Zuständigkeiten im Staat verteilt und wo die Grenzen der Macht sind, spricht niemand so viel von "Rechten" wie der Landesfürst. Schon die Begriffswahl ist verwunderlich. Statt von Zuständigkeiten (die auch Pflichten beinhalten) wird von "Rechten" geredet, als ob der Staat eine Verteilmasse wäre. Man ist an uralte Vorstellungen vom Eigentum am Staat und seinen Bewohnern erinnert. Immer "Rechte": Ernennungsrecht, Vetorecht, Niederschlagungsrecht, Notverordnungsrecht, Landtagsauflösungsrecht. Wer aber so viel Rechte einfordert und geltend macht, vertritt seine Interessen und ist damit Partei. Nicht nur Partei. Wer über so viel Rechte disponiert und darüber entscheidet, was gilt (ohne über sich einen Richter zu dulden), erhebt sich selbst anstelle der Richter zum Letztentscheider, zum höchsten Richter. Ist eben Partei und Richter zugleich.

Der Fürst lässt sich vom Staatsgerichtshof, auch wo dieser klar zuständig ist (etwa bei Abstimmungsbeschwerden wegen unrechtmässiger Eingriffe) nicht "einen Maulkorb umhängen". Er will die Kompetenz des Staatsgerichtshofes gemäss Art. 112 überhaupt beseitigen. Die Folgerungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (betr. Berufsverbot wegen Meinungsäusserung und Fehlens des innerstaatlichen Grundrechtsschutzes gegen Akte des Fürsten) lässt er unbeachtet und will gleichzeitig die Richter und deren Unabhängigkeit schützen (so der erste Satz in Art. 11 Abs. 1 der Verfassungsänderungsvorschläge. Er lautet:) "Der Landesfürst schützt das Recht und die Unabhängigkeit der Richter ." Der Fürst hat die Unabhängigkeit der Richter zu respektieren, nicht zu "schützen".

Der Fürst begründet sein Verlangen, die Richter massgebend bestellen zu können, mit seiner besseren Eignung, welche gerade aus der Nichtunterworfenheit unter die Gerichte resultiere. Er sagt wörtlich (Interview im L. Vaterland 23.9.1999, S. 4):

77

*Was sagen Sie zum Argument, dass Sie als Einzelperson mit all Ihren persönlichen Absichten und Strategien vielmehr Partei sind als die vom Volk gewählten Abgeordneten?*

Fürst Hans-Adam II.: Es ist jetzt ein beliebtes Schlagwort geworden, dass der Fürst Partei ist. Das ist er aber im eigentlichen Sinne nicht. Wie man heute im Verfassungsrecht eine Partei definiert, sind Parteien Interessensvertretungen, die im politischen Geschäft miteinander verhandeln und Tauschgeschäfte eingehen. Solche Geschäfte laufen doch so ab: Ich stimme für deinen Kandidaten und dafür stimmst du dann für meine Vorlage. Oder: Ich gebe da nach und du gibst dafür dort nach. Der Fürst ist in diesem Tauschgeschäft der Parteien eben nicht Partei. Deshalb ist es ja auch so wichtig, dass man gerade die Richterernennungen aus diesem Tauschgeschäft herausnimmt. Die Richter sollen doch parteiunabhängig sein. Und eine unabhängigere Instanz kann man sich diesbezüglich gar nicht vorstellen als den Monarchen, weil dieser ja nicht einmal der Gerichtsbarkeit untersteht. Er ist nicht einmal davon betroffen.

Irgendetwas stimmt nicht in dieser Logik. Die Richterbestellung ist ein äusserst sensibler Bereich, weil der Richter viel Macht hat, über uns und gegenüber den anderen Staatsgewalten zu richten. In den alten Bildern führt die Gerechtigkeit das Schwert. Ihre Augen sind verbunden. Und sie hat den Armen und Reichen ein gleich gerechter Richter zu sein – wie es in vorabsolutistischer Zeit unsere eigenen aus Dreivorschlägen gewählten Landamänner schworen. Die Justiz hat Macht über uns. Um nicht willkürlich und, nach menschlichen Massstäben, gleich gerecht zu richten, ist die Justiz streng an die Gesetze gebunden, bedarf im übrigen der völligen Unabhängigkeit von den Parteien und von Einflüssen der anderen Staatsgewalten. Da aber die Richter von irgendjemand ins Amt berufen werden müssen, wollen wir wenigstens bei der Richterbestellung mitreden. Die persönliche fürstliche Nichtunterworfenheit unter die Gerichte ist kein Vorzug, sondern ein Manko. Nur wer dem Gerichte unterworfen und auf möglichst gerechte Richter angewiesen ist, kann so fühlen wie wir. Wir wollen keine fremdbestellten Richter. Der Fürst rührt da an ein Urphänomen. Schon die Auseinandersetzungen der alten Eidgenossen mit dem Reich beruhten zu einem wichtigen Teil darauf, dass die Eidgenossen keine fremdbestellten Richter über sich wollten. Wer nicht gerichtet werden kann, kann es nicht nachempfinden wie wir.

78

## V. **Erzwungener vorzeitiger Rücktritt und Amtsenthebung der Regierung bzw. einzelner Regierungsmitglieder (neu Art. 79 und 80)**

Seinen Verfassungsänderungsvorschlag zu Art. 79 (neu) kommentiert der Fürst u.a. wie folgt: "Art. 80 hat bis jetzt dem Landtag nur die Möglichkeit eingeräumt, beim Landesfürsten einen Antrag zu stellen, bei Vertrauensverlust ein Regierungsmitglied seines Amtes zu entheben. Ob ein Regierungsmitglied seines Amtes enthoben wird oder nicht, entscheidet der Landesfürst. Bis jetzt war es unbestritten, dass der Landesfürst von sich aus einem Regierungsmitglied das Vertrauen entziehen und des Amtes entheben kann, wie dies 1945 der Fall war."

79

Im Kommentar zu Art. 80 (neu) heisst es: " Wie bereits im Kommentar zu Art. 79 erwähnt, ist zwar unbestritten, dass auch der Fürst einem Regierungsmitglied das Vertrauen entziehen kann, aber dies soll in Art. 80 Abs. 2 noch einmal ausdrücklich für jedermann verständlich festgehalten werden."

Unrichtig bei den vorstehenden Ausführungen ist, dass die Regierung 1945 des Amtes enthoben wurde. Die Regierung Hoop ist 1945, nach einer Auseinandersetzung des Fürsten mit dem Regierungschef, von sich aus zurückgetreten. Nach 1921 gab es wohl Rücktrittsaufforderungen, etwa 1928 und 1992, eine "Amtsenthebung" eines Regierungschefs oder einer Regierung durch den Fürsten hat seit Inkrafttreten der Verfassung 1921 nie stattgefunden.

Auch ist es keineswegs "unbestritten", dass der Fürst von sich aus ein Regierungsmitglied des Amtes entheben kann. Es wurden dazu schon verschiedenste Meinungen vertreten (vgl. bei Walter Kieber, LPS 21, 296ff.). Die Frage ist, wie die verschiedenen Meinungen vor dem relativ klaren Wortlaut und der detaillierten und (1965) revidierten Bestimmungen und der Systematik (Zusammensetzung, Bestellung, Amtsenthebung der Regierung bzw. einzelner Regierungsmitglieder) der Art. 79 und 80 der geltenden Verfassung bestehen können.

Lassen wir die geltenden Verfassungstexte selbst sprechen. Das Beispiel zeigt, dass Verfassungsauslegung nicht eine verstiegene Sache ist.

80

#### Art. 79<sup>1</sup>

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. 80<sup>2</sup>

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.

Gemäss Art. 79 Abs. 2 Satz 1 der geltenden Verfassung werden die Regierungsmitglieder "vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage auf dessen Vorschlag ernannt". Art. 79 Abs. 6 Satz 1 lautet: "Die Amtsperiode der Kollegialregierung beträgt vier Jahre."

Hätten wir nur diese Bestimmungen, wäre die Regierung fest auf vier Jahre bestellt. Das ist die Norm. Im Verhältnis dazu stellt sich die Amtsenthebung vor Ablauf der Amtsdauer als Ausnahme zur Norm dar. Die Amtsenthebung ist in Art. 80 geregelt. Es heisst darin: "Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages verliert, so kann dieser [...] beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen". Anderweitige Bestimmungen zu diesem Gegenstand kennt die Verfassung nicht.

Bestünde nur Art. 79 und gäbe es Art. 80 nicht, könnten die Regierungsmitglieder nicht vorzeitig des Amtes enthoben werden. So gibt es gemäss Art. 78 Abs. 3 der Verfassung Kommissionen, welche an Stelle der Regierung (auf deren Niveau) Spezialregierungsaufgaben wahrnehmen. Diese sind für eine bestimmte Amtsdauer gewählt, können aber nicht vorzeitig abberufen werden, weil eine entsprechende Ausnahme nicht vorgesehen ist: z.B. die Landesgrundverkehrskommission, die Landessteuerkommission. Der für vier Jahre gewählte schweizerische Bundesrat kann mangels Abberufungsbestimmung ebenfalls nicht abberufen werden.

Die liechtensteinischen Regierungsmitglieder sind, wie gesagt, für vier Jahre bestellt. Die Amtsenthebung ist nur insoweit zulässig, als in Art. 80 eine Ausnahme vorgesehen ist.

Was sagt nun Art. 80? Da steht nichts davon, dass der Fürst einseitig die Regierung entlassen kann. Es heisst nur, dass der Landtag "beim Landesfürsten die Amtsenthebung [...] beantragen" kann. Es steht nicht einmal im Text, dass der Fürst über den Antrag entscheiden kann. Doch soll der Art. 80 überhaupt funktionieren, wird man hineinlesen müssen, dass der Fürst über den Landtagsantrag auch entscheiden kann: mit Ja oder Nein. Doch das ist bereits Interpretation, die in den genauen Wortlaut hineingelegt wird. Ich kann das Thema hier nicht weiterführen. Aber aus Art. 80 abzuleiten, dass der Fürst von sich aus, ohne Landtagsantrag, die Regierung entlassen kann, ist nicht möglich.

81

Im Oktober 1992 noch (es ging um den EWR-Abstimmungstermin) war der Fürst nicht der Auffassung, ohne Vorliegen eines entsprechenden Landtagsantrags die Regierung einseitig abberufen zu können. Er ersuchte also die Regierung, zurückzutreten. Diese lehnte ab. Das weitere ist hier nicht relevant. Heute sagt der Fürst, dass er die Regierung allein entlassen könne.

Doch wie immer die geltende Rechtslage ist – wenden wir uns dem zu, was die neue fürstliche Vorlage bringt.

82

Nun soll die bisherige Verfassung geändert und soll ausdrücklich die einseitige Entlassungsmöglichkeit in der neuen Verfassung verankert werden, wobei der Fürst den Landtag "stärken" möchte (z.B. Interview Fürst im L. Vaterland vom 23.9.1999, S. 4), damit auch dieser die Regierung einseitig entlassen kann.

Wie lauten nun die neuen Vorschläge zu Art. 79 und 80?

#### Art. 79<sup>5</sup>

- 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, 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). Ist der Vertrauensverlust in die zurückgetretene Regierung zu gross, um sie mit der Weiterführung der Geschäfte zu beauftragen, kann der Landesfürst eine Übergangsregierung bilden, welche nach Möglichkeit aus Landtagsabgeordneten aller im Landtag vertretenen Parteien besteht.

Art. 80<sup>1</sup>

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.

Nach dem neuen Art. 79 Abs. 7 Satz 1 "muss" die Regierung zwingend zurücktreten, wenn sie das Vertrauen des Fürsten oder des Landtages verliert. Damit könnten Fürst und Landtag inskünftig der Regierung je einseitig die Grundlage entziehen. 83

Diese rechtlich zunächst symmetrische Regelung bezüglich Zuständigkeit von Fürst und Landtag ist aber faktisch asymmetrisch, Die Machtverlagerung ist einseitig. Dass (bei unserem System mit relativ stabilen Grossparteien) die Landtagsmehrheit, welche eine Regierung ins Amt gewählt hat, die eigene Regierung abberuft, eine solche Aktion (wie im Fall Markus Büchel) ist höchst ungewöhnlich. Dazu bräuchte es auch noch die Zweidrittel-Anwesenheit der Abgeordneten im Landtag. Dagegen gelangt der in seinen Entscheidungen unbehinderte und unantastbare Fürst in den Stand, der Regierung jederzeit das Vertrauen entziehen zu können. Damit aber gerät die Regierung einseitig und stark in die Abhängigkeit vom Fürsten. Und die Labilität des Systems wird institutionalisiert. 84

Bisher bestimmte die Verfassung auch, dass die Amtsenthebung eines Regierungsmitgliedes nur möglich war, wenn es den Vertrauensverlust "durch seine Amtsführung" verursacht hatte (bisheriger Art. 80). Die Worte "durch seine Amtsführung" sind im neuen Art. 80 gestrichen, und kommen auch im neuen Art. 79 Abs. 7 nicht vor. Bis anhin brauchte es also noch einen Grund zum Vertrauensverlust, der in der "Amtsführung" des Regierungsmitgliedes gelegen war. Mit der Streichung der Worte "durch seine Amtsführung" genügt inskünftig auch jeder private, irgendein Anlass von Vertrauensverlust, um zum Rücktritt gezwungen zu werden. 85

Selbst das Wort "Amtsenthebung" ist beseitigt, ausser im Fall, dass der Landtag gemäss Art. 80 Abs. 1 neu einen Antrag auf Amtsenthebung eines einzelnen Regierungsmitgliedes stellt. Sowohl nach Art. 79 Abs. 7 (gilt für den Fürsten wie für den Landtag) als auch nach Art. 80 Abs. 2 (gilt nur für den Fürsten) ist ein Amtsenthebungs-Entscheid nicht mehr erforderlich. Vor einer "Amtsenthebung" schreckt man vielleicht zurück. Jetzt genügt der blosse Vertrauensverlust, also die Bekanntgabe, dass der Vertrauensverlust eingetreten sei. Verlangt ist nur noch, dass der Fürst (oder der Landtag) nach Art. 79 Abs. 7 (neu) der Regierung bekanntgibt, dass sie sein Vertrauen verloren habe. Das löst zwingend den nun von der Regierung ihrerseits zu machenden Schritt aus: Sie selbst muss zurücktreten. Das gleiche Verfahren wird in Gang gesetzt (gemäss Art. 80 Abs. 2 neu), wenn der Fürst den Vertrauensverlust einem einzelnen Regierungsmitglied bekannt macht; dann hat es zurückzutreten. Das ist die erste Stufe des Verfahrens.

Nach einem Rücktritt der Regierung greift nicht mehr das herkömmliche Regierungsbestellungsverfahren für die Bestellung einer neuen Regierung, wonach diese vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtage "auf dessen Vorschlag ernannt" wird. Nach der neuen Regelung redet der Landesfürst bei einem Rücktritt infolge Vertrauensverlustes, selbst bei einem durch den Landtag ausgelösten Rücktritt, ganz vorne bei der "Bil- 86

dung einer neuen Regierung" mit (Art. 79 Abs. 7 Satz 3 neu). Es haben nun beide, Fürst und Landtag, paritätisch ein Vorschlagsrecht zur Bestellung der Regierung, und es braucht eine Einigung zwischen Fürst und Landtag über die Bildung der neuen Regierung. Was aber heisst paritätisches Vorschlagsrecht? Der Landtag hat die weit schlechteren Karten. Nicht nur ist der öffentlich kontrollierte, plural zusammengesetzte Landtag mit Mehr- und Minderheiten ein in der Entscheidungsfindung unbeweglicheres Organ. Er geht zur Bildung der neuen Regierung in die Verhandlungen mit dem Fürsten im Wissen, dass er (Landtag) gemäss der neuen Verfassung bei Nichteinigung aufgelöst wird und in Neuwahlen stürzt. Der Fürst bleibt.

Bei eventueller Nichteinigung mit dem Fürsten über die Regierungsbildung folgt also die dritte Verfahrensstufe: Auflösung des Landtags und Neuwahlen. Dieses Folgeverfahren nimmt dem Landtag die letzte Versuchung, je seinerseits mit einem Vertrauensentzug gegenüber der eigenen Regierung ein solches Verfahren auszulösen. 87

Über die allfälligen sonstigen Schritte entscheidet der Fürst ganz allein. Ist die Regierung infolge Vertrauensverlustes zurückgetreten, "kann" der Fürst (auch im Falle eines Vertrauensverlustes seitens des Landtages) die zurückgetretene Regierung mit der Weiterführung der Geschäfte beauftragen, bis eine Einigung zwischen Fürst und Landtag zur Bildung der neuen Regierung erfolgt ist oder bis (bei Nichteinigung und Auflösung des Landtages) eine neue Regierung nach den Landtagswahlen bestellt ist (Art. 79 Abs. 7 Satz 2 und 3 neu). Ist der Vertrauensverlust (für den Fürsten?) in die zurückgetretene Regierung zu gross, um diese mit der Weiterführung der Geschäfte zu beauftragen, "kann" der Landesfürst wiederum allein "eine Übergangsregierung bilden, welche nach Möglichkeit [ ! ?] aus Landtagsabgeordneten aller im Landtag vertretenen Parteien besteht" (Art. 79 Abs. 7 Satz 4 neu).<sup>3</sup> Bemerkenswert erscheint auch der Kommentar des 88

---

<sup>3</sup> Der Verfassungsänderungsvorschlag führt neu den Begriff "im Landtag vertretene Parteien" ein. Gemeint sind wohl die politischen Parteien. Die geltende Verfassung kennt weder das Wort "Parteien" noch sieht sie vor, dass die Parteien im Landtag "vertreten" sind, also ihre "Vertreter" im Landtag haben. So heisst es im vorgeschlagenen Art. 79 Abs. 7 Satz 4, dass der Landesfürst eine Übergangsregierung bilden kann, welche nach Möglichkeit aus Landtagsabgeordneten "aller im Landtag vertretenen Parteien" besteht. Und nach dem neuen Art. 11 Abs. 3 Satz 3 (vgl. oben Rn. 70) entsenden gar "alle im Landtag vertretenen Parteien" je einen "Vertreter" in das dort vorgeschlagene Beratungsgremium.

Zweifellos sind die Abgeordneten regelmässig (jedoch keineswegs zwingend) Angehörige von Parteien, aber nicht deren "Vertreter". Die Verfassung verwendet bisher nur den Begriff "Wählergruppen" (statt "Parteien") in Verbindung mit der Zuteilung der Landtagsmandate und der Stellvertretung im Landtag (Art. 46 Abs. 2 und 3 sowie 49 Abs. 4). Aber auch hier sind die Wählergruppen nicht im Landtag "vertreten". Die Abgeordneten sind ihnen bloss insofern zugeordnet und ursprünglich zugehörig, als die Wählergruppen bestimmt sind, Kandidaten für die Landtagswahl vorzuschlagen (Art. 36ff. Volksrechtgesetz).

Die Abgeordneten aber "vertreten" weder die Wählergruppen noch die Parteien. Die Abgeordneten werden von Wählergruppen wohl zur Wahl vorgeschlagen, aber sie werden – die Verfassung steht damit in der grossen Tradition der freien rechtsstaatlichen Demokratien – "vom Volke im Wege des allgemeinen Stimmrechtes" (Art. 46 Abs. 1) gewählt. Sie wahren als Gewählte die Interessen des gesamten Volkes, sind Mitglieder des Organs "der Gesamtheit der Landesangehörigen" und berufen, die "Rechte und Interessen des Volkes im Verhältnis zur Regierung wahrzunehmen und geltend zu machen" (Art. 45 Abs. 1). Sie geloben, "in dem Landtage das Wohl des Vaterlandes ohne Nebenrücksichten nach bestem Wissen und Gewissen zu fördern" (Art. 54 Abs. 1). Sie stimmen im Landtag "einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung" (Art. 57 Abs. 1). Alle vom Volk gewählten Abgeordneten repräsentieren das ganze Volk ("Volksvertreter", "Repräsentanten des Volkes").

Wenn also neu in Art. 79 Abs. 3 und in Art. 11 Abs. 3 von "Parteien" die Rede ist, die im Landtag "vertreten" sind, führt dies rechtlich ein neues Konzept in die Verfassung ein, das im Widerspruch steht zum Abgeordnetenmandat vom ganzen Volk und für das ganze Volk. Aber auch wenn das Wort "vertretene" Parteien in einem unsauberen, mitunter umgangssprachlichen, Sinn verwendet würde, suggeriert es die Idee eines gebundenen Mandates, der Vertretung einer Gruppe, oder von (oligarchischen?) Interessen – die mit dem Prinzip des freien Abgeordnetenmandates im Interesse des Volkes kollidiert.

Fürsten (betreffend Art.79 neu) zur vorgeschlagenen gestuften "Vorgangsweise bei so einem Rücktritt": Die Vorgangsweise soll auch dienen, "um nach Möglichkeit die Anwendung von Art. 10 [das ist das Notstandsrecht!] zu vermeiden".

---

Art. 11 Abs. 3 Satz 3 des Verfassungsänderungsvorschlages verwendet den Begriff "vertreten" sogar doppelt: Die im Landtag "vertretenen Parteien" entsenden "Vertreter" (sind das Beauftragte?), statt Gremiums-Mitglieder, in das dort vorgesehene Beratungsgremium.

- Das vorgenannte neue, gestufte Verfahren greift ebenso Platz (Art. 80 Abs. 2 neu), wenn der Fürst auch nur zu einem einzelnen Regierungsmitglied das Vertrauen verliert, und dieses zurücktreten muss. Alle Etappen sind (aufgrund von Art. 80 Abs. 2 neu), in gleicher Weise wie bei einem Rücktritt der Gesamregierung, auch beim Rücktritt eines einzelnen Regierungsmitgliedes gemäss Art. 79 Abs. 7 (neu) möglicherweise zu durchlaufen. Zu bedenken ist: Nicht nur haben sich Fürst und Landtag zur Bestellung eines neuen Regierungsmitgliedes zusammensetzen, und kann der Fürst seine Vorschläge einbringen, sondern es wird auch – nur wegen eines einzigen Regierungsmitgliedes – bei Nichteinigung der gesamte Landtag aufgelöst. Es folgen Wahlen. Der unantastbare Fürst kann nun allein für die Übergangszeit das von ihm ausgewählte Regierungsmitglied bestellen. 89
- Mit dem neuen Verfahren kann es für den Fürsten interessant werden, einem eigenständigen Regierungsmitglied oder einer nicht willfährigen Regierung das Vertrauen zu entziehen. Denn dann wird eine Regierung gebildet, bei der der Fürst zum vornherein deren Zusammensetzung massgeblich bestimmt, und wenn der Landtag nicht mitmacht, ist er aufgelöst. Und es folgen neue Wahlen. 90
- Wie war es im Oktober 1992 (vgl. Rn. 50f oben)? Beim schliesslich erzielten Kompromiss vom 28.10.1992 erklärte der Fürst, dass "sein Vertrauen in Landtag und Regierung [Brunhart] wiederhergestellt" sei. In einem Interview gegenüber der Wochenzeitung "Cash" (vom 19.5.2000) teilte der Fürst dem Aus- und Inland mit: "Sie wissen ja, dass seit Ende Jahr das Vertrauen in meine Regierung [Frick] schwer erschüttert ist, weil man mir gewisse Informationen verheimlicht hat." Noch immer lastet der auf eine wissenschaftliche Meinungsäusserung 1995 erfolgte Eingriff und lebenszeitliche Vertrauensentzug ("nie wieder in irgendein öffentliches Amt") auf der Person Herbert Wille und der Öffentlichkeit. 91
- Zu bedenken ist nicht nur ein konkretes, rechtlich nun ermöglichtes Szenario. Gravierend ist die präventive, ständig wirkende Ausstrahlung eines solchen, nun real möglichen Szenarios auf das Denken, Tun und Lassen der einzelnen Regierungsmitglieder und der Regierung. Das wirkt hinüber auf den Landtag. Die Landtagsmehrheit wird Interesse haben, alles zu unterlassen und nichts zu tun, was den Unwillen des Fürsten heraufbeschwören könnte. Die zu bedenkenden Alternativen bei einem Vertrauensverlust müssen einkalkuliert werden. Die Spirale dreht sich. Betroffen sind auch die Parteien und die ihnen nahestehende Presse. Selbst die politischen Minderheiten müssen achten, dass mit ihnen eine Zusammenarbeit noch möglich ist. Das neue System bewirkt, dass das Volk letztlich nicht seine, sondern eine dem Fürsten willfährige Regierung bekommt, wie einen auf Wohlverhalten gerichteten Landtag. In wichtigen Fragen werden Parteien und Presse ungenügend informieren oder nicht unbefangene Stellung beziehen. Auf diese Weise leidet das Vertrauen in die Politik, die gewählten Vertreter und die Demokratie. Das "Schloss" nimmt nicht mehr wahr, was das Volk in seinem Schweigen denkt. 92
- Es macht den Anschein, dass das neue System der Regierungsentlassung dem Fürsten besonders wichtig ist, wenn er im Kommentar zum neuen Art. 80 Abs. 2 wörtlich vermerkt: "Wie bereits [ ... ] erwähnt, ist zwar unbestritten, dass auch der Fürst einem Regierungsmitglied das Vertrauen entziehen kann, aber dies soll in Art. 80 Abs. 2 noch einmal ausdrücklich für jedermann verständlich festgehalten werden." 93
- Nun noch zum neuen Art. 80 Abs. 1: Wenn der Landtag ein einzelnes Regierungsmitglied absetzen möchte, muss er beim Fürsten Antrag auf "Amtsenthebung" stellen. Hier ist nicht nur von "Amtsenthebung" die Rede. Der Fürst ist auch frei, dem Antrag stattzugeben oder nicht. Diese Regelung ist sonderbar. Man könnte einwenden: Wenn nach 94

Art. 79 Abs. 7 die Gesamregierung je einseitig gestürzt werden kann, wird dasselbe um so mehr gegenüber einem einzelnen Regierungsmitglied gelten. Dies könnte gefolgert werden, bestünde Art. 80 nicht. Doch es gibt die Spezialregelung des Art. 80. Die Verfassung spielt nicht mit (überflüssigen oder doppelten) Texten. Art. 79 Abs. 7 regelt nach dem klaren Wortlaut das Rücktrittsverfahren der Gesamregierung. Dies erhellt auch aus der Gesamtsystematik des Art. 79, der von der Kollegialregierung handelt. Die Einzel-"Entlassungen" sind im neuen Art. 80 geordnet. Das bedeutet aber: Der Landtag kann einseitig nur der Gesamregierung das Vertrauen entziehen, was er womöglich gar nicht beabsichtigt und was ihm die einseitigen Entlassungsmöglichkeiten einschränkt. Will er, wie etwa im Fall Markus Büche<sup>11993</sup>, gegen ein einzelnes Mitglied einschreiten, muss er einen Amtsenthebungsantrag an den Fürsten stellen, über den der Fürst entscheidet. Der Fürst hingegen kann nach Art. 80 Abs. 2 auch einzelne Regierungsmitglieder jederzeit "fallen" lassen und sie mit einseitigem Vertrauensentzug zum Rücktritt zwingen.

Doch wie immer der Landtag das Ausscheiden eines Regierungsmitgliedes erreicht, es findet in jedem Fall für das anschliessende Vorgehen das gestufte Verfahren von Art. 79 Abs. 7 (Einigung zwischen Fürst und Landtag über die Bestellung eines neuen Regierungsmitgliedes, Auflösung des Landtages bei Nichteinigung etc.) sinngemäss Anwendung (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 neu). 95

Die verlangte Neuregelung bringt das Regierungssystem von 1921 mit der ausgewogen dem Landtag und dem Fürsten verantwortlichen Regierung zum Kippen. Die Exekutive wird auf dramatische Weise abhängig vom je momentanen Willen des Fürsten. Ein solches System ist geeignet, schwache und gefügige Regierungen zu erzeugen. Die Abhängigkeiten ergreifen auch den Landtag und strahlen aus auf die weitere politische Landschaft und die Gesellschaft. Unsicherheiten (potentieller Regierungsrücktritt, Auflösung Landtag) werden institutionalisiert. Das Ganze wird labiler. 96

*Das Forumspapier ist in Bezug auf die Entlassung der Regierung wesentlich vereinfacht. Es ist im Ergebnis, was die Gesamregierung angeht, radikaler als der Fürstenvorschlag vom 1. März 2001. Bisher gilt nach Art. 80 der Verfassung folgendes: „Wenn ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen des Landtages verliert, so kann dieser. . . beim Landesfürsten die Amtsenthebung des betreffenden Regierungsmitgliedes beantragen“. Das ist die einzige Amtsenthebungsbestimmung, die wir haben. Ein Regierungsmitglied kann darnach nur einvernehmlich zwischen Landtag und Fürst auf Antrag des Landtages des Amtes enthoben werden. Das gilt zweifellos auch für die Regierung als solche. Fundamental neu und systemumwerfend ist die vom Forum vorgeschlagene Regelung, dass die Regierung inskünftig je einseitig vom Fürsten oder vom Landtag entlassen werden kann, und zwar zu jeder Zeit, aus irgendwelchem öffentlichen oder privaten Grund.* 96a

*Diese Regelung der neu je einseitigen Entlassung durch Fürst oder Landtag erweckt den Eindruck, paritätisch zu sein. Sie ist es nicht: 1. Weil der plural zusammengesetzte, Mehr- und Minderheiten umfassende, 25köpfige Landtag zur Entlassung der eigenen Regierungsmitglieder (ferner 2/3 Beschlussquorum) ein grundlegend anderes Entscheidungsorgan ist als der monokratisch entscheidende Fürst (vgl. oben Rn. 84). 2. Wegen der völlig einseitigen fürstlichen Folgekompetenzen, die schon vor jeder Auslösung des Entlassungsverfahrens zu bedenken sind.*

*Die Regierung kann also zunächst nach dem Forumsvorschlag je einseitig vom Fürsten und vom Landtag entlassen werden, jederzeit, aus irgendwelchem öffentlichen oder pri-*

vaten Grund. Damit sind die volle Abhängigkeit der Regierung und die Labilität des Systems perfekt. Es braucht nicht einmal eine Amtsenthebung. Es genügt die blosser Mitteilung z.B. des Fürsten, dass die Regierung sein Vertrauen verloren habe. Damit erlischt das Regierungsmandat automatisch. Dann treten Fürst und Landtag zur Bildung einer neuen Regierung zusammen. Dabei hat der Fürst neu von Anfang an direkt (neben dem Landtag) ein eigenes Vorschlagsrecht. Wenn kein Einvernehmen zwischen Fürst und Landtag erzielt wird, entsteht ein Regierungsvakuum, eine gravierende Lage, ein erheblicher Grund zur Auflösung des Landtages. Der eine Verhandlungspartner Fürst besitzt jedoch schon bei den Regierungsbestellungsverhandlungen (im Falle der Nichteinigung) die Verfügungsgewalt über die Existenz des anderen Verhandlungspartners Landtag (Auflösung). Besteht keine Regierung mehr und auch kein Landtag, dann funktioniert der Staat nicht mehr, und ist dies ein Grund für Notstandsmassnahmen. Vorsorglicherweise ist im Kommentar des Forums zum Notstandsrecht (Art. 10) festgehalten, dass bei einem Nichtvorhandensein der Regierung auch die Gegenzeichnung nicht mehr erforderlich ist für den Erlass der Notstandsmassnahmen.

Der ganze, fast schematisch und quasi logisch ablaufende, gestufte Prozess wird durch die eine Mitteilung in Gang gesetzt: „Regierung, Sie haben mein Vertrauen verloren.“ Damit wird die Labilität des Systems institutionalisiert. Die Abhängigkeiten beginnen präventiv und unaufhörlich auf das Verhalten von Regierung und Landtag einzuwirken. Und das Droh- und Pressionspotential des Fürsten ist offenkundig.

## **VI. Die Niederschlagung von Strafverfahren (Art. 12 und neu 99 Abs. 2)**

Wir sind dem Thema im III. Kapitel (oben Rn. 54) im Zusammenhang mit der Niederschlagung eines Strafverfahrens wegen Verstosses gegen das Wappengesetz begegnet.

97

Der Niederschlagung wird in den Verfassungsänderungsvorschlägen insofern Beachtung geschenkt, als in Art. 99 Abs. 2 neu ein Vorbehalt zugunsten des nichtjustizmässigen Niederschlagungsverfahrens aufgenommen werden soll. Nach dem neuen Art. 99 Abs. 2 sind die Richter unabhängig von aller Einwirkung durch nichtrichterliche Organe, "soweit die Verfassung nicht etwas anderes bestimmt". Mit diesem Vorbehalt ist insbesondere auf das Niederschlagungsverfahren gemäss Art. 12 der Verfassung abgezielt. Die Niederschlagung erlaubt es dem Fürsten, die Immunität im Einzelfalle in Strafverfahren auf andere Personen auszudehnen und sie vor Strafverfolgung zu schützen. Ungeachtet des Standpunktes des Fürsten bedarf eine Niederschlagung m.E. der Gegenzeichnung durch den Regierungschef. Mögen in der Vergangenheit Fälle der Niederschlagung ohne Gegenzeichnung vorgekommen sein, gegen die Verfassung entsteht keine neue Zuständigkeitsordnung.

## VII. Das Notstandsrecht – das Recht des Ausnahmezustandes (neu Art. 10)

Die Regelung des Staatsnotstandes, oder besser des Ausnahmezustandes, ist ein Test für den Verfassungsstaat. Als Staatsnotstand wird bezeichnet: "Ernsthafte Gefahren für den Bestand (Existenz) des Staates oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die nicht mit den in der Verfassung vorgesehenen normalen, sondern mit exzeptionellen Mitteln zu beseitigen sind." (Klaus Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. II, 1295; ebenso Konrad Hesse, Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 5, Sp. 201). Weil es "Kennzeichen des Verfassungsstaates ist, die Staatsmacht um der Freiheit und Sicherheit des Bürgers willen zu konstitutionalisieren, d.h. vorzugsweise in eine klare materiale und organisatorische Ordnung einzufangen, gilt dies in verstärktem Masse für den Notstand und seine ausserordentlichen Vollmachten, stehen doch im Notstand möglicherweise der Staat und seine Verfassung insgesamt in Gefahr." (Stern, ebenda). "Eine Verfassung darf nicht bloss ein Dokument für Schönwetterzeiten sein; der Verfassung bedarf es viel mehr notwendigerweise auch und gerade in kritischer Zeit." (Stern, ebenda, 1301). 98

Das Völkerrecht, z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), bestimmt: "Im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht, kann jeder der [Konventionsstaaten] Massnahmen ergreifen, welche die in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, und unter der Bedingung ausser Kraft setzen, dass diese Massnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen." Dabei sind einige Grundrechte überhaupt notstandsfest. 99

Wie lautet nun die neu vorgeschlagene liechtensteinische Normierung des Rechtes des Ausnahmezustandes (in Art. 10 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2)? 100

### 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 Art.10, 112 und des Hausgesetzes können durch Verordnungen gemäss Art. 10 nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden.

Es fällt auf, dass der gesamte bisherige Art. 10 (neu als Abs. 1) textlich unverändert bleibt. Während der erste Satz dieses alten Artikels in Verbindung mit Art. 92 die uns geläufigen Regierungsverordnungen betrifft, ist das Notstandsrecht bisher in Satz 2 (einem einzigen Satz) geregelt gewesen: "In dringenden Fällen wird er ... vorkehren." Dieser Satz wird textlich beibehalten, jedoch durch einen zweiten Absatz ergänzt. Das Notstandsrecht von Art. 10 wäre damit neu in Art. 10 Abs. 1 Satz 2 und in Abs. 2 enthalten 101

und nun in seinem gesamten Wortlaut zu betrachten und zu beurteilen. Könnte man zunächst sagen, dass Abs. 1 Satz 2 unverändert bleibt, so muss sogleich hinzugefügt werden: eben nicht. Er wird durch Abs. 2 substantiell mitdefiniert und mitbestimmt. Der Abs. 2 scheint Einschränkungen zu bringen. Sind es in Wirklichkeit solche?

Zunächst beibehalten ist wie gesagt der aus der Verfassung von 1862 ( § 24 Abs. 2) stammende (auf frühkonstitutionelle Texte zurückgehende, etwa auf § 89 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25.9.1819) "mehr noch von absolutistischem als von rein konstitutionellem Geist" (Ernst Pappennann, Die Regierung des FL, 136) zeugende Satz: "In dringenden Fällen wird er [der Landesfürst] das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren (nun neu als Abs. 1 letzter Satz von Art. 10). Dies ist eine Quasi-Blankovollmacht für den Fürsten und entspricht nicht den heutigen rechtsstaatlichen, demokratischen und grundrechtschützenden Anforderungen. Dieser absolutismusnahe Text ist inskünftig nicht mehr einfach ein alter Text. Vielmehr wird er durch seine Neuauflage in den Verfassungsänderungsvorschlägen des Fürsten unverändert (im Jahr 2001) aufgefrischt und bekräftigt, sowohl was die Entscheidung des Fürsten zum Erlass als auch was den kompetenziellen Inhalt und Umfang des Notstandsverordnungsrechtes betrifft.

Die Schwelle zum Erlass ("In dringenden Fällen") durch den Fürsten ist unter heutigen Standards zu niedrig. Der für den Erlass einer Notstandsverordnung vorausgesetzte Tatbestand ist bei weitem zu offen formuliert: Vgl. z.B. Art. 15 Abs. 1 EMRK: "Im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht, kann...". Es muss sich um ernsthafte Gefahren für die Existenz des Staates oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung handeln, die nicht mit den in der Verfassung vorgesehenen normalen, sondern nur mit exceptionellen Mitteln zu beseitigen sind (K. Stern, K. Hesse).

Der mögliche Inhalt und Umfang der anzuordnenden Notstandsmassnahmen ("das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren") ist zu offen und unbestimmt.

Das Neue in Abs. 2: Gemäss Abs. 2 letzter Satz können die "Bestimmungen der Art. 10, 112 und des Hausgesetzes ... durch Verordnungen [gemeint sind wohl die Notstandsverordnungen] gemäss Art. 10 nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden". Dies drängt zum Umkehrschluss, dass alle Bestimmungen der Verfassung, ausgenommen die neuen Art. 10 und 112, grundsätzlich durch Notstandsverordnungen "eingeschränkt und aufgehoben" werden können. Art. 10 Abs. 2 letzter Satz stellt so (bisher nicht unumstritten) klar, dass Notstandsverordnungen Verfassungsrang haben können. Hätten sie diesen Rang nicht, könnten bestehende Verfassungsbestimmungen durch Notstandsverordnungen nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden. Dieser nun unzweifelhafte Verfassungsrang gibt dem Notstandsrecht im Verfassungsstaat einen besonderen Ernst, eben eine notfalls gravierende, verfassungsändernde und – aufhebende Wirksamkeit.

Zwar enthält der Abs. 2 letzter Satz die Schranke, dass die Bestimmungen der Art. 10, 112 und des Hausgesetzes durch Notstandsverordnungen nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden können. Zunächst fällt auf, dass das Hausgesetz als Ganzes notstandsfest ist, aber nur zwei Artikel der gesamten Verfassung, Art. 10 und 112, gegen Einschränkungen oder Aufhebungen geschützt sind. Da also nur die Art. 10 und 112 der Verfassung materiell gegen Notstandsverordnungen geschützt sind, zeigt sich gerade in den Schranken, dass die anderen Bestimmungen der Verfassung letztlich gegen Notstandseingriffe grundsätzlich nicht gesichert sind. Darin bekundet sich die Quasi-

Schrankenlosigkeit des neu vorgeschlagenen Ausnahmerechts. Mit Notverordnungen können im Grundsatz alle Staatsorgane, Landtag, Regierung, die Gerichte, der Staatsgerichtshof beseitigt werden. Auch ein schützender Vorbehalt für die oder gewisse Grundrechte ist nicht gemacht. Ein Vorbehalt zum Schutze der Bestimmungen des internationalen Rechts (z.B. EMRK) fehlt, wonach Notstandsmassnahmen nur "in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert" überhaupt zulässig sind und bestimmte Grundrechte für absolut notstandsfest erklärt sind.

Gegenüber den vom Fürsten erlassenen Notstandsverordnungen gibt es, zumindest für die ersten sechs Monate, auch keine institutionellen oder organisatorischen Absicherungen wie z.B. die erforderliche oder mögliche Mitbestimmung anderer Staatsorgane (etwa des Landtages), ausgenommen die Gegenzeichnung durch den Regierungschef. Hier muss aber gefragt werden, was ein inskünftig ganz vom Fürsten abhängiger Regierungschef (sonst Vertrauensentzug, Rücktritt, notfalls fürstliche Alleinzuständigkeit zur Bestellung eines Regierungschefs, vgl. V. Kapitel, etwa Rn. 85f., 88f, 96) vermag. Auch ist fraglich, ob das Gegenzeichnungserfordernis vom Fürsten geteilt wird: 1992 sollte der Landtag aufgelöst, die Regierung entlassen und das Notstandsregime proklamiert werden. Ebenso wenig besteht eine gerichtliche Kontrolle; mit der Beseitigung des Art. 112 (vgl. III. Kapitel, etwa Rn. 45-48, 59) ist dem Staatsgerichtshof die Kontrolle genommen.

Der Fürst bestimmt, ob er eine Notstandsverordnung erlässt, und bestimmt zumindest für die ersten sechs Monate, deren Inhalt und Umfang. Er besitzt insofern quasi die Kompetenz-Kompetenz, d.h. die Kompetenz, Art. 10 auszulegen, die eigene Zuständigkeit aufgrund von Art. 10 festzustellen und die Notstandsmassnahmen festzulegen und sie rechtsverbindlich anzuordnen. Das ist die Kompetenz, die Worte "in dringenden Fällen ... das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren" zu definieren und zu bestimmen, ob er eine Notstandsverordnung erlässt und was er inhaltlich als nötig erachtet.

Dabei können gemäss Art. 10 Abs. 2 letzter Satz die "Bestimmungen der Art. 10, 112 und des Hausgesetzes ... durch Verordnung gemäss Art. 10 [Notstandsverordnung] nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden." Die Kompetenzen des Fürsten zum alleinigen Erlass von Notstandsverordnungen (für die Dauer von sechs Monaten) und die mitbestimmenden Nebenkompetenzen des Landtags bzw. des Volkes (für die allfällige Weitergeltung der Notstandsverordnung ab dem 7. Monat) können nicht eingeschränkt oder aufgehoben werden. Art. 10 (und Art. 112) kann also durch eine Notstandsverordnung gemäss Art. 10 "nicht eingeschränkt oder aufgehoben" werden. Paradoxerweise sind dergestalt die in Art. 10 verankerten Kompetenzen des Fürsten (und Nebenkompetenzen des Landtags und des Volkes für die Zeit ab dem 7. Monat) gegen Einschränkungen oder Aufhebungen geschützt, nicht aber gegen allfällige vom Fürsten vorgenommene Erweiterungen der eigenen Kompetenz in Art. 10. Der Fürst bestimmt den eigenen Zuständigkeitsradius mindestens für sechs Monate gemäss Art. 10 Abs. 1 Satz 2 und kann verfassunggebend und -ändernd tätig werden, auch bezüglich Art. 10, der bloss "nicht eingeschränkt oder aufgehoben" werden kann. Zumindest wird man einer grosszügigen Interpretation der Kompetenz-Kompetenz durch den Fürsten nichts entgegenzusetzen können. Eine Begrenzung von aussen, eine Mitwirkung eines anderen Staatsorganes, sowie eine Kontrolle durch den Staatsgerichtshof, gibt es nicht.

Damit ist, seltsamerweise, gerade wegen der extremen Beschränkung der Schranken auf Art. 10 und 112 der potenzielle Spiel- und Handlungsraum des Fürsten aufgezeigt. Er

kann grundsätzlich die ganze übrige Verfassung aus den Angeln heben. Das ist der potenzielle notstandsrechtliche Durchgriff durch den Verfassungsstaat und dessen Infragestellung.

Der Fürst schreibt zwar im Kommentar zum vorgeschlagenen Art. 10: "Dadurch, dass die Bestimmungen der Art. 10, 112 und des Hausgesetzes nicht durch Notverordnungen eingeschränkt werden können, kann das Notrecht nicht zur Errichtung einer Diktatur [!] missbraucht werden." Doch es geht gerade nicht um "Einschränkungen" des Art. 10. Es geht um das Gegenteil von "Einschränkungen", nämlich um Ausweitungen oder grosszügige Auslegung.

Letztlich sieht der Fürst aufgrund von Art. 10 keine effektiven Behinderungen, die absolute Monarchie einzurichten. Er schreibt: "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." Auf die Amtsenthebung durch das Fürstenhaus warten? Unter den Bedingungen des Ausnahmezustandes 1500 Unterschriften sammeln, um die Erbmonarchie abzuschaffen in einem Verfahren, das nach dem neuen Art. 112 ohnehin mehr als zwei oder drei Jahre oder länger dauern dürfte?

Gewiss, der neue Absatz 2 von Art. 10 schränkt die vom Fürsten autonom zu erlassende Notstandsverordnung auf eine Dauer von sechs Monaten ein. Für die Zeit vom siebten Monat an bedarf eine Notstandsverordnung, die gemäss ihrem Wortlaut für eine Zeit über die Sechs-Monatsfrist hinaus angelegt ist, der Zustimmung des Landtags und/oder des Volkes. Auch was hier als Schranke erscheint, ist eigentlich eher eine Vollmacht zur Ausschöpfung der Sechs-Monatsfrist, einer unter Umständen sehr langen Dauer für ein Ausnahme regime. Für die Zeit danach ist der Landtag an den Rand gedrängt. Stimmt der Landtag der Weitergeltung der Notverordnung über sechs Monate hinaus nicht zu, entscheidet in letzter Instanz nicht er, sondern nach Ermessen des Fürsten das Volk. Das Volk aber ist gerade unter dem Regime des Ausnahmezustandes allen möglichen Beeinflussungen von innen oder aussen ausgesetzt, und eine Volksabstimmung kann durch das Notstandsrecht leicht gesteuert werden (Versammlungsverbot, Pressezensur, Parteienverbot, Landtag womöglich aufgelöst). So wurde in der schweren Zeit des Zweiten Weltkrieges die 1943 fällige Landtagswahl durch das Volk gerade nicht abgehalten, weil grosse Sorge über gefährliche Einflussnahmen oder Auseinandersetzungen bestand (LGBl. 1943/4).

111

Das Verfahren und die Zuständigkeiten bezüglich der Weitergeltung der Notstandsverordnung ab dem siebten Monat: Die Vorschriften sind kompliziert und teils unklar. Das eine Mal wird das Verfahren des Gesetzesreferendums (Art. 66 Abs. 5) herangezogen, das andere Mal dasjenige des Staatsvertragsreferendums (Art. 66bis). Und wiederum ist das Verfahren grundlegend verschieden von demjenigen des Staatsvertragsreferendums und des Gesetzesreferendums. Art. 10 Abs. 2 unterscheidet drei Situationen: Der Landtag stimmt der Notstandsverordnung zu, oder er verweigert die Zustimmung, oder er ist schlussunfähig.

112

- Stimmt der Landtag der in Kraft stehenden und für eine Zeit von mehr als sechs Monaten vorgesehenen (z.B. zwei Jahre, oder unbestimmte Dauer) Notstandsverordnung zu, gilt die Notstandsverordnung ab dem siebten Monat grundsätzlich weiter. Unklar ist, wie der Landtag mit der in Kraft stehenden Notstandsverordnung befasst wird. Muss er die bestehende Verordnung von sich aus in Behandlung ziehen? Wird sie ihm vom Fürsten zugewiesen? Der Landtag kann am bestehenden

113

Text nichts ändern, sondern ihm nur zustimmen (oder ihn ablehnen, oder er kann sich mit der Notstandsverordnung nicht befassen). Stimmt der Landtag der Notstandsverordnung zu, soll sie dem Referendum gemäss Art. 66 Abs. 5 unterliegen. Aber die Frage, ob und wie eine Vorlage vors Volk gelangt, ist nicht in Art. 66 Abs. 5, sondern wäre z.B. in Art. 66 Abs. 1 der Verfassung geregelt. Ist die Vorlage vor dem Volk, kann dieses den Zustimmungsbeschluss des Landtages gutheissen oder ablehnen. Im letzteren Falle tritt die Notstandsverordnung wohl mit dem Ablauf der Sechsmonatsfrist ausser Kraft. Stimmt das Volk der Vorlage zu, gilt die Notstandsverordnung für die ursprünglich vorgesehene Dauer weiter.

- Verweigert der Landtag die Zustimmung zur Notstandsverordnung (hier Verweis auf Art. 66bis betr. Staatsverträge), ist die Verweigerung nicht endgültig – im Unterschied zum Verfahren bei zustimmungsbedürftigen Staatsverträgen. Lehnt der Landtag einen zustimmungsbedürftigen Staatsvertrag ab, ist er endgültig abgelehnt, und der Landtag kann dann weder eine Volksabstimmung anordnen, noch kann das Volk ein Referendum ergreifen und das Nein des Landtags unter Umständen umstürzen. Nicht so bei den vom Fürsten erlassenen, bereits in Kraft stehenden Notstandsverordnungen. Zwar kann das Volk gegen eine vom Landtag abgelehnte Notstandsverordnung von sich aus ein Referendum nicht ergreifen und die Notstandsverordnung trotzdem gutheissen. Doch "kann" [!] der Fürst nach eigenem Ermessen, plebiszitär die Landtagsverweigerung suspendieren und seine Notstandsverordnung direkt dem Volk unterbreiten. Stimmt dieses gegen den Landtag der Notstandsverordnung zu, ist sie trotzdem gutgeheissen. Andernfalls tritt sie mit der Volksabstimmung (nach sechs Monaten Gesamtlauzeit) ausser Kraft. Die Notstandsverordnung fällt mit dem Ablauf von sechs Monaten auch dahin, wenn der Fürst es unterlässt, von seinem "Kann" gegen den Landtagsbeschluss Gebrauch zu machen.

- Ist der Landtag nicht beschlussfähig (das gilt wohl auch für den Fall, dass er aufgelöst ist oder sonst nicht zusammentritt), gibt es überhaupt keine Intervention des Landtags. In diesem Falle fällt die Notstandsverordnung mit dem Ablauf von sechs Monaten dahin. Doch auch hier "kann" [!] der Fürst trotz Fehlens der Landtagszustimmung (und im Unterschied zur Abhängigkeit von Staatsverträgen von der Landtagszustimmung) nach eigenem Ermessen plebiszitär eingreifen und seine Notstandsverordnung zur Volksabstimmung unterbreiten. Das Volk selbst hat kein Referendumsergreifungsrecht. Stimmt das Volk der vom Fürsten unterbreiteten Vorlage zu, ist sie für deren vorgesehene Dauer über sechs Monate hinaus gutgeheissen, andernfalls dürfte sie mit der negativen Volksabstimmung, frühestens nach sechs Monaten, ausser Kraft treten.

115

Für volle sechs Monate bestimmt der Fürst allein. Erst für die Zeit ab dem 7. Monat kann der Landtag intervenieren. Lehnt er die Weitergeltung der Notstandsverordnung ab, kann der Fürst darüber eine Volksabstimmung veranlassen. Ist der Landtag beschlussunfähig oder aufgelöst, kann der Fürst die Frage der Weitergeltung der Notstandsverordnung direkt dem Volk zur Zustimmung unterbreiten. Stimmt der Landtag der Weitergeltung der Notstandsverordnung zu, ist das Referendum offen. Der Landtag, die einzige wirkliche institutionelle Kontrolle, ist an den Rand gedrängt, sofern er nicht überhaupt aufgelöst ist. Die Volksabstimmung dagegen kann unter den Bedingungen des Ausnahmezustandes leicht beeinflusst und gesteuert werden.

116

Eine solche Marginalisierung des Landtags ist nicht zu rechtfertigen. In der schweren Krise der Dreissigerjahre und dem Heraufkommen des bedrohlichen Nationalsozialismus und während des Zweiten Weltkrieges hat der Landtag mit dem Vollmachtengesetz 1933 zugunsten der Regierung (LGBI. 1933/8) und mit den Verfassungsgesetzen betreffend die Bevollmächtigung der Regierung zur Anordnung kriegswirtschaftlicher Massnahmen 1939 (LGBI. 1939/13) und betreffend Evakuierungsmassnahmen 1940 (LGBI. 1940/10) – Gesetze, an denen er von Anfang an massgebenden Anteil hatte – bewiesen, dass er wohl imstande ist, in schweren Zeiten das Wohl des Landes im Auge zu behalten und zu wahren. Das verwundert auch nicht, versammelte der Landtag doch Leute, deren Schick-

117

sal mit dem Schicksal des Landes zutiefst verbunden war. Heute ist es nicht anders. Peter Geiger schreibt für die damalige Zeit, wo für die Liechtensteiner und Liechtensteinerinnen alles in Frage stand: "Der Landtag hob die Regierung ins, Vollmachtenregime' und begab sich weitgehend seines Kontrollrechts. Jetzt erwies es sich als umso wichtiger, dass in der Regierung beide Parteien sass: Sie kontrollierten sich bis zu einem gewissen Grad und vertraten in der Kriegszeit die Anhängerschaft beider politischer Lager, ausser den Nationalsozialisten." (Krisenzeit, Bd. 2, 466). Es herrschte Solidarität im Zusammenstehen und Zusammenentscheiden. Man brauchte einander.

Der Fürst scheint aber mit der Kompetenz "in dringenden Fällen das Nötige vorzukehren", noch etwas anderes anzuvisieren als die Fälle des "Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht" (EMRK): nämlich noch relative Normallagen. Dies können sein: etwa Störungen im Funktionieren eines Staatsorgans (z.B. Selbstblockade des Parlamentes), die aber gerade Massnahmen der Ausnahmege-  
walt nicht rechtfertigen (K. Hesse, Staatslexikon, Bd. 5, Sp. 201f.), oder Differenzlagen, wie sie im dual gebauten Staat auftreten können. Während im ersteren Falle die Verfassung Vorsorge trifft (z.B. bei erheblichen Gründen Auflösung des Landtags), sind Differenzen und Spannungslagen dem dual und gewaltenteilig konstruierten Staatswesen sozusagen immanent. In solchen Noch-Normallagen ist die Versuchung latent, bestehende Widerstände zu brechen und zur Durchsetzung des eigenen Willens andere Organe auszuschalten - sozusagen innerhalb des nicht bedrohten Gesamtsystems, gerade weil es als Gesamtes nicht bedroht ist.

118

Ist das Ganze in seinem Bestand gefährdet, ist man womöglich bemüht wie im Zweiten Weltkrieg – zusammenzurücken und die Kräfte zu sammeln und zu vereinen. Erscheint das Ganze als (noch) nicht in Frage gestellt, kann man es innerhalb des Gesamtrahmens von sicherer Position aus eher riskieren, allfällige Widerstände zu überwältigen, hinderliche Organe zu neutralisieren, personell ausser Betrieb zu setzen, deren Kompetenzen einzuschränken, bestimmte Organe gar institutionell in Frage zu stellen, die Macht monistisch an sich zu ziehen und hinter die Verfassungsordnung von 1921 zurückzuschreiten.

Die neuesten Entwicklungen in Liechtenstein illustrieren, als wie niedrig der Fürst die Schwelle zum Erlass einer Notstandsverordnung erachtet, und wie leicht Notstands-Massnahmen Realität annehmen können. Am 28.10.1992 sollte wegen einer Differenz des Fürsten mit der Regierung bezüglich eines Volksabstimmungstermins zum EWR der Landtag aufgelöst, die Regierung entlassen und das Notstandsrecht proklamiert werden. Der Fürst hätte die Regierungsgeschäfte an sich gezogen, selbst geführt und mit den Beamten regiert. In der Wochenzeitschrift "Cash" vom 19.05.2000 erschien ein Interview mit dem Fürsten: "Ich habe Staatsanwalt Spitzer bei seinem Amtsantritt gesagt, wenn ihm von politischer Seite Widerstände erwachsen, sei das für mich [Landesfürst] Grund, der Regierung das Vertrauen zu entziehen, sie zu entlassen und eine ernsthafte politische Krise zu riskieren, um dann unter Umständen auch mit Notrecht zu regieren."

119

Damit aber schiebt sich das Notstandsverordnungsrecht des Art. 10 in Quasi-Normallagen des Verfassungsstaates hinein und hebt die duale und gewaltenteilige Ordnung aus den Angeln. Da wird schon die Drohung interessant. Das Drohpotential in der Hand des in seiner Stellung gesicherten Fürsten ist gross. Das Damit-Rechnen-Müssen, dass der Fürst sich nicht scheut, in relativ normalen Differenzlagen per Notstandsrecht massiv einzugreifen oder zu drohen, entfaltet eine präventive Wirksamkeit.

120

Das Notstandsrecht wäre durchaus reformbedürftig. Eine Reform aber müsste ansetzen bei der Umschreibung des Tatbestandes: z.B. (statt "in dringenden Fällen") "im Falle eines Krieges oder eines anderen Notstandes, der die öffentliche Sicherheit und Ordnung ernsthaft bedroht ...". Eine Reform müsste die Mittel (statt "das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt vorkehren") zur Überwindung oder Beseitigung des Notstandes und ihren Umfang auf das sachlich und zeitlich unbedingt Erforderliche beschränken und die Verhältnismässigkeit beachten, müsste die Grundrechte bezeichnen, in die niemals eingegriffen werden kann, müsste die Massnahmen institutionell absichern und von der frühest möglichen Zustimmung des Landtages abhängig machen sowie anordnen, dass der Landtag weder aufgelöst noch geschlossen werden darf, und dass eine gewisse Nachkontrolle der Massnahmen durch den Staatsgerichtshof gewährleistet bleiben muss. Damit aber verlöre das Institut des Notstandsrechtes seine Attraktivität, weil es klarerweise nur im wirklichen Notstand oder Ausnahmezustand brauchbar wäre, aber nicht bei sozusagen natürlich auftretenden oder erzeugten Störungsfällen des quasi normalen Alltags zur Durchsetzung des eigenen Willens im Staat.

121

*Auch nach dem wiederum transparenteren Vorschlag des Forums hat der Fürst inskünftig die Kompetenz, Notstandsverordnungen für volle sechs Monate zu erlassen und die Quasi-Totalität der Verfassung samt ihren Institutionen einzuschränken. Stellt sich der Landtag dagegen oder ist er aufgelöst, ändert dies nichts an der Gültigkeitsdauer der Notstandsregelungen von sechs Monaten. Es hat dann aber während (!) des Ausnahmezustandes eine Volkabstimmung über die reguläre Weitergeltung der Notstandsregelungen (es werden dafür die Worte der Überführung „in geltendes Recht“ verwendet) stattzufinden, die aber ebenfalls an der sechsmonatigen Geltung der Notverordnung nichts zu ändern vermag. Lehnt das Volk jedoch die Fortgeltung der Notstandsregelungen ab, treten die Notstandsregelungen sechs Monate nach ihrem Erlass ausser Kraft. Wie soll nun während und unter den Bedingungen des Ausnahmezustandes, der alle Beeinflussungen, Pressezensur etc. ermöglicht, und unter Verhältnissen, wo eventuell viele verunsichert oder eingeschüchtert sind (Regierung und Landtag eventuell beseitigt), eine freie Volkabstimmung abgehalten werden über die Fortgeltung der vom Fürsten von Anfang an für eine Dauer von mehr als sechs Monaten vorgesehenen Regelung: die 1. vom Fürsten gewollt ist? - der Fürst 2. eventuell im Landtag bezüglich der Fortgeltung unterlegen ist? und der Konflikt 3. nun vor dem Volk ausgetragen wird? – also das Volk 4. während und unter den Bedingungen des Ausnahmezustandes über die Fortgeltung der Regelungen (über sechs Monate hinaus) abzustimmen hat?*

121a

## VIII. Die Gesetzessanktion durch den Fürsten (neu Art. 9)

Es soll bei Art. 9 ein zweiter Satz hinzugefügt werden:

122

### Art. 9

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

Die Bestimmung des Art. 9 (absolutes Veto) dürfte m.E. EMRK-widrig sein (vgl. Stephan Breitenmoser, Rechtsgutachten [betr. FL-Verfassungsdiskussion] vom 31.7.2000, 139ff.; Jochen Abr. Frowein, Rechtsgutachten vom 17.5.2000, 15f.; Rene Rhinow, Rechtsgutachten vom 18.4.2000, 55). Die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verstärkt diese Beurteilung (Urteil Matthews/Vereinigtes Königreich, in EuGRZ 1999, 200ff.).

123

Erfolgt die Sanktion nicht innerhalb von sechs Monaten, gilt die Sanktion als verweigert. Zu erwarten wäre wohl eine Frist von 14 Tagen, sowie, dass dabei, wenn der Fürst nicht reagiert, das Gesetz als sanktioniert gilt statt als abgelehnt. So z.B. in der Ukraine binnen 15 Tagen (Art. 94 ukrainische Verfassung) oder in Albanien binnen 20 Tagen (Art. 84 albanische Verfassung). in beiden Ländern überhaupt nur aufschiebendes Veto. In Russland muss der Präsident das Gesetz innert 14 Tagen unterzeichnen und veröffentlichen oder ablehnen. Wenn dann aber das Parlament mit Zweidrittel-Mehrheit am Gesetz festhält, ist es innert sieben Tagen zu unterzeichnen und zu veröffentlichen (Art. 107 russische Verfassung).

124

Bei uns neu: sechs Monate möglicher Ungewissheit. Dazu ein Werturteil! Dieser Artikel ist besonders stossend: Es ist offenbar umständlich, ein allfalliges Veto aussprechen zu müssen; noch einen Kontakt aufzunehmen, um Nein zu sagen; eventuell gar noch eine Begründung für das Nein zu liefern. Da ist kein "Hautkontakt" mehr mit dem Land. Eine klinisch saubere Trennung scheint vollzogen.

## IX. Die Nichtunterworfenheit des Fürsten und seines allfälligen Stellvertreters unter die liechtensteinische Gerichtsbarkeit (neu Art. 7 Abs. 2)

Der vorgeschlagene Art. 7 :

125

### Art. 7

1) Der Landesfürst ist das Oberhaupt des Staates und übt sein Recht an der Staatsgewalt in Gemässheit der Bestimmungen dieser Verfassung und der übrigen Gesetze aus.

2) Der Fürst und jenes Mitglied des Fürstenhauses, welches für den Fürsten die Funktionen des Staatsoberhauptes ausübt, untersteht nicht der Gerichtsbarkeit und kann weder zivil- noch strafrechtlich verfolgt werden. Seine Person ist geheiligt und unverletzlich.

126

Diese Änderung war in den früheren Verfassungsänderungsvorschlägen nicht enthalten und ist neu in die Vorschläge vom 1.3.2001 (grüne Broschüre) aufgenommen worden. Im Kommentar zum neuen Art. 7 Abs. 2 wird ausgeführt: "In den Diskussionsrunden wurde die bisherige Fassung als überholt und altmodisch kritisiert. Die sprachliche Anpassung entspricht den heute üblichen Bestimmungen zur Immunität von Staatsoberhäuptern, wie sie in Monarchien und Republiken die Regel sind." Der bisherige Abs. 2, lautend, "Seine [des Fürsten] Person ist geheiligt und unverletzlich", wird komplett aufgehoben und ersetzt. Ginge es darum, das "Altmodische" zu beseitigen, hätten die Worte "geheiligt und" gestrichen werden können. Mit dem verbleibenden Satz "Seine Person ist unverletzlich" wäre der Text modernisiert worden und zugleich in seinem Gehalt unverändert geblieben. Ein solcher Text entspräche alter und neuer Verfassungsterminologie. Diese Formulierung hätte bedeutet, dass die Person des Fürsten weder zivil-, noch strafrechtlich, noch administrativ verfolgt werden kann.

Mit dem neu vorgeschlagenen Art. 7 Abs. 2 geht es um mehr. Der Text enthält drei Änderungen: Statt von der "Person des Fürsten" ist vom "Fürsten" die Rede. An die Stelle der Worte "ist unverletzlich" tritt als neuer Text: "Der Fürst ... untersteht nicht der Gerichtsbarkeit". Und schliesslich wird beides auch auf den Stellvertreter des Fürsten ausgedehnt.

Die konstitutionelle Sprache hat von allem Anfang an bis in die Gegenwart einen feinen Unterschied zwischen der Institution des Monarchen als Staatsorgan und seiner Person gemacht. So heisst es z.B. in der französischen Verfassung vom 3.9.1791 (chap. II, sect. I, art. 2):

127

"La personne du roi est inviolable et sacrée."

Die belgische Verfassung vom 7.2.1831 bestimmt (in Art. 63):

"La personne du roi est inviolable."

Die neue spanische Verfassung vom 27.12.1978 lautet in Art. 56 Ziff. 3 (übersetzt):

"Die Person des Königs ist unverletzlich und kann nicht zur Verantwortung gezogen werden."

Wolfram Höfling schreibt: "Schon der Wortlaut des Art. 7 Abs. 2 L V stellt explizit auf die ‚Person‘ des Fürsten ab und erklärt (nur) diese für geheiligt und unverletzlich. Dies kann sinnvollerweise allein im Sinne einer persönlichen Unverantwortlichkeit gedeutet werden. [...] Die ‚Unverletzlichkeitsklausel‘ kann demzufolge nicht materiell, sondern nur formell-prozedural gedeutet werden. Art. 7 Abs. 2 LV statuiert mit anderen Worten nur, dass der Fürst als Person nicht zur Verantwortung für ein bestimmtes Verhalten gezogen werden kann." (Zur Verfassungsbindung des Landesfürsten, in: Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 2, 1995, 23).

Nach der heute geltenden Regelung ist die Person des Fürsten unverletzlich und kann persönlich weder zivil- noch strafgerichtlich noch administrativ verfolgt werden. Im übrigen aber ist der Fürst aus keinem Teil des Verfassungsstaates entlassen (z.B. Art. 2, 7 Abs. 1, 13, 111 Abs. 1), weder aus dem materiellen Teil des Rechtsstaates z.B. den Grundrechten noch aus der organisatorischen Ordnung des Staates, welche die Zuständigkeiten verteilt. Die Akte, welche Staatsorgane im Rahmen ihrer Zuständigkeit setzen, gelten auch für den Fürsten. Wenn die Regierung eine Verordnung erlässt, bindet sie den Fürsten ebenso wie andere. Wenn der Landtag ein Mitglied der Verwaltungsbeschwerdeinstanz wählt, das der fürstlichen Ernennung nicht bedarf, ist es gewählt. Wenn der Staatsgerichtshof ein Gesetz mit Wirkung gegen jedermann als verfassungswidrig aufhebt, gilt dieses auch gegenüber dem Fürsten als aufgehoben, obgleich er das Gesetz vorher sanktioniert hat.

Mit seinem neuen Vorschlag ("Der Fürst ... untersteht nicht der Gerichtsbarkeit") scheint der Fürst sich nun einem staatlichen Hoheitsbereich, d.h. der liechtensteinischen Gerichtsgewalt und ihrer Ausübung (Oskar Katholnigg, Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 2, Sp. 906), ganz entziehen zu wollen, was darüber hinaus geht, als (bloss) persönlich gegen zivil- und strafgerichtliche oder administrative Verfolgung geschützt zu sein. 128

Was dies heisst oder heissen kann, sei an drei Beispielen erläutert. Dabei ist das Ausmass eines solchen Rückzuges aus der staatlichen Gerichtshoheit keineswegs immer klar:

- Als der Staatsgerichtshof nach der EWR-Abstimmung den Fürsten (als Staatsorgan) rügte, "gegen die Pflicht zur ausgewogenen und objektiven Information" unzulässig und "gleichsam als Partei" in den Abstimmungskampf eingegriffen zu haben (LES 1993,91 [97]), erklärte der Fürst, dass er sich vom Staatsgerichtshof nicht "einen Maulkorb umhängen" lasse (Interview im L. Vaterland vom 14.8.1993, S. 3). 129

- Nach Art. 112 der Verfassung ist der Staatsgerichtshof berufen, nicht beigelegte Auslegungstreitigkeiten zwischen "der Regierung und dem Landtag" über einzelne Bestimmungen der Verfassung zu entscheiden, falls er dazu angegangen wird. Der in diesem Zusammenhang schon früher dargelegten und von Herbert Wille 1995 an einem Vortrag geäusserten Rechtsansicht, dass dabei unter "Regierung" der Fürst zu verstehen sei (also Auslegungstreit zwischen Fürst und Landtag), widersetzte sich der Fürst. Er belegte Herbert Wille mit einem Berufsverbot für öffentliche Ämter, bei deren Besetzung der Fürst Mitsprache hat (vgl. Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts, Rn. 105 Abs. 3). Daraufhin beschloss der Landtag am 14.9.1995, an den Staatsgerichtshof zu gelangen mit dem Antrag, Art. 112 selbst auszulegen. Im Gefolge dessen ersuchte der Staatsgerichtshof den Landesfürsten um eine Stellungnahme. In dieser Stellungnahme vom 19.2.1996 teilte der Fürst mit: "Um Missverständnisse zu vermeiden, möchte ich jedoch vorausschicken, dass die Abgabe dieser Stellungnahme nicht bedeutet, dass ich 130

die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Beantwortung der vom Landtag aufgeworfenen Fragen anerkenne." (Vgl. Aktuelle Fragen, Rn. 105 Abs. 6). Doch wer immer in einem Auslegungstreit vor dem Staatsgerichtshof auftreten mag, entscheidend ist, welche Wirkungen die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes über die Auslegung der strittigen Verfassungsbestimmungen entfalten. Da nun diese Entscheidungen über die Auslegung strittiger Verfassungsbestimmungen allgemein verbindlich sind (Art. 39 Abs. 1 StGHG), wirken sie gegen jedermann, also auch gegenüber dem Fürsten (vgl. dazu Gutachten StGH vom 8.3.1952, teils wiedergegeben in LES 1999,141 [145], sowie Beschluss StGH vom 23.11.1998 LES 1999, 141 [148]; vgl. oben Rn. 42). Wenn nun der Fürst der liechtensteinischen Gerichtsbarkeit nicht mehr untersteht, kann er in ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nicht involviert werden. Da der Fürst sich aber der Gerichtsgewalt ganz entzieht, stellt sich die Frage, ob womöglich die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes (allgemein verbindliche Verfassungenauslegung gegenüber jedermann, ebenfalls gegenüber dem Fürsten) inskünftig auch keine Verbindlichkeit mehr gegenüber dem Fürsten entfalten. Damit wäre eine dritte Absicherung gegenüber Art. 112 (vgl. oben Rn. 60, 62), aber auch generell gegenüber dem Staatsgerichtshof erreicht.

- Im Bereich der Grundrechte besteht, im Verhältnis zum Fürsten als Staatsorgan, sogar ein Rechtsetzungsbedarf. In seinem Urteil vom 28.10.1999 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall Wille festgestellt, dass die EMRK nicht nur in Bezug auf die Freiheit der Meinungsäußerung verletzt sei, sondern auch, weil Herbert Wille keinen innerstaatlichen Schutz gegen grundrechtsverletzende Eingriffe des Fürsten gehabt habe (Case of Wille v. Liechtenstein, Judgment, §§ 71ff., sowie p. 24). Die derzeitige Regelung des Staatsgerichtshofgesetzes (Art. 23) scheint in der Tat eine Verfassungsbeschwerde gegen grundrechtsverletzende Akte des Fürsten nicht vorzusehen. Hier muss, um mit der EMRK konform zu sein, eine Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes sogar geschaffen werden, damit dieser gegebenenfalls grundrechtsverletzende Akte des Fürsten feststellen und u.U. auch aufheben kann. (Eine solche Gerichtszuständigkeit hiesse wiederum nicht, dass der Fürst im Falle erfolgter und festgestellter Grundrechtsverletzungen hernach zivil- oder strafrechtlich oder administrativ persönlich verfolgt werden könnte: Dafür steht die persönliche Immunität. Dafür ist sie da). Doch das neu vorgeschlagene totale Ausscheiden des Fürsten aus der liechtensteinischen Gerichtszuständigkeit geht in die umgekehrte Richtung. Es läuft dem EMRK-Erfordernis, eine nationale Grundrechtskontrolle auch für Akte des Fürsten zu haben und zu schaffen, diametral zuwider (vgl. oben Rn. 64).

131

Die Freistellung des Fürsten von der liechtensteinischen Gerichtsbarkeit soll auch auf "jenes Mitglied des Fürstenhauses" ausgedehnt werden, "welches für den Fürsten die Funktion des Staatsoberhauptes ausübt". Dies wird sich insbesondere auf den Stellvertreter des Fürsten gemäss Art. 13bis beziehen. 1984 wurde auf Wunsch des damaligen Erbprinzen eine neue Bestimmung in die Verfassung aufgenommen, wonach der Landesfürst den nächsterfolgeberechtigten volljährigen Prinzen seines Hauses wegen vorübergehender Verhinderung oder zur Vorbereitung für die Regierungsnachfolge als seinen Stellvertreter mit der Ausübung ihm zustehender Hoheitsrechte betrauen kann.

132

Soweit es sich nur um die Erstreckung der persönlichen Immunität des Fürsten (statt Nichtunterstelltsein des Fürsten unter die liechtensteinische Gerichtsbarkeit) auf seinen allfälligen Stellvertreter handelt, würde eine solche Erstreckung der Immunität einer gewissen Logik nicht entbehren. Auf der anderen Seite wird die mit der Neuregelung von

1984 eingeleitete Fehlentwicklung weiter untermauert. Für die Monarchie ist charakteristisch, dass sie grundsätzlich eine einzige Bezugsperson hat: rechtlich, politisch, emotional. Das Bedürfnis nach einer personell und sachlich klaren Ordnung ist um so grösser, je mehr Kompetenzen und Privilegien dem Monarchen eingeräumt sind. Die Neuregelung von Art. 13bis verwischt diese Ordnung. Im Stellvertretungssystem verlieren sich die personale Orientierung, die Zuordnung der Entscheidungen und die damit verbundene Verantwortlichkeit. Die emotionalen Bande lockern sich. Obgleich rein rechtlich der Vertreter vom Vertretenen abhängig ist, geht faktisch die Transparenz der realen Entscheidabläufe verloren. Mit der Erhebung der Stellvertretung zur gewöhnlichen Praxis wird unklar, wer für welche Entscheidungen steht: der Stellvertreter, der Vertretene oder beide. Die "Arcana" (Geheimnisse) der Macht werden nach aussen abgeschirmt, undurchsichtiger und weniger kontrollierbar. Nun soll auch der Stellvertreter ganz aus der liechtensteinischen Gerichtshoheit entlassen werden.

Die Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten tendieren insgesamt, die Macht des Fürsten und seines Stellvertreters auszubauen, und zwar einer Macht, welche sich kraft Art. 7 Abs. 2 inskünftig jeder liechtensteinischen Gerichtshoheit entzieht.

## X. Die Hausgesetze (neu Art. 3)

Der Verfassungsänderungsvorschlag des Fürsten vom Februar 2000 (rote Broschüre) lautete: 134

### Art. 3

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

**Die sprachliche Anpassung entspricht besser den heutigen Gegebenheiten.**

Beim Wort "Hausgesetze" soll das "e" gestrichen werden, und "die" soll "das" heissen. Begründung: "Die sprachliche Anpassung entspricht besser den heutigen Gegebenheiten."

Was verbirgt sich hinter der kleinen Verfassungsänderung? 135

Mit der Verfassungsänderung soll das 1993 zusammen mit Markus Büchel und ohne Zustimmung des Landtags im Landesgesetzblatt (LGBl. 1993/100) publizierte Hausgesetz (statt bisher Hausgesetze!) in unsere Rechtsordnung eingebracht und saniert werden.

Nach der herrschenden Lehre ist das 1993 veröffentlichte Hausgesetz in den staatsrelevanten Bereichen nichtig und unbeachtlich, und es gelten die alten Hausgesetze fort. Das scheint auch die Auffassung des Landtags zu sein. Sämtliche hausgesetzlichen Regelungen (betreffend Materien im Sinne von Art. 3 der Verfassung) erhielten ununterbrochen seit 1862 die einhellige Zustimmung des Landtags, ausgenommen das eben erwähnte Hausgesetz LGBl. 1993/100.

Es ist verständlich, dass in Fragen der Regelung der Thronfolge etc. das hierfür erwählte Herrscherhaus mitbestimmt. Ebenso einsichtig ist es, dass der Staat, welcher ein Haus zu seiner Dynastie erhebt, seinerseits eine Mitsprache hat, wenn die Thronabfolge für das Staatsoberhaupt, seine Grossjährigkeit und die eventuelle Vormundschaft geregelt wird – wie dies selbstverständlich ist in den anderen Monarchien und bei uns in der Form der Zustimmung durch den Landtag seit 1862. 136

Dies lehnt der Fürst ab. Vgl. dazu (die Thronrede vom 15.3.1996 oder) etwa das Interview in der österreichischen Zeitschrift "Format" vom 8.11.1999 (S.5):

137

**FORMAT:** *Die Politiker wollen dagegen auch, daß das Hausgesetz der Liechtensteins – also Ihre Familienverfassung, die beispielweise nur Männer zur Thronfolge zuläßt und Frauen innerhalb der Familie kein Stimmrecht gewährt – in der Verfassung verankert wird. Wäre das auch ein Grund zum Auswandern?*  
**LIECHTENSTEIN:** Unser Hausgesetz behalten wir – das ist uns wichtiger, als hier das Staatsoberhaupt zu stellen. Die Politik muß sich damit abfinden: Wenn man ein Fürstentum Liechtenstein haben will, stellt das Fürstenhaus die Bedingungen auf, unter denen es hier das Staatsoberhaupt stellt – und eben nicht das Parlament.

Es geht nicht um die privaten familiären Angelegenheiten. Da hat die fürstliche Familie die volle Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Rechtsordnung. Es geht um die vom Fürsten geforderte Zuständigkeit des Fürstenhauses, allein und unabhängig von jeder Zustimmung des Staates zu bestimmen, wer die Oberhäupter dieses Staates sein werden, ab wann sie als mündig gelten, wie die zentrale Frage einer allfälligen Vormundschaft geregelt ist und um die künftigen Änderungen dazu.

Nach Art. 3 der Verfassung werden diese staatsrelevanten Bereiche durch die Hausgesetze geordnet. Andreas Kley hat darauf hingewiesen (Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS 23, S. 41-44), dass der in Art. 3 der Verfassung enthaltene Passus "werden durch die Hausgesetze geordnet" nichts darüber besage, wer die Hausgesetze erlasse. Die Verfassung unterscheide in ihrer Systematik genau zwischen den verschiedenen Verweisen auf die Gesetze ("wird durch das Gesetz bestimmt", "ist gesetzlich zu regeln", etc.) und den separat geregelten Zuständigkeiten zum Erlass (Landtag, Volk, Fürst, Gegenzeichnung) der Gesetze. Das Gleiche gelte beim Verweis auf die Hausgesetze, die alle seit 1862 mit der verfassungsgebenden (einstimmigen) Zustimmung des Landtags erlassen wurden – ausgenommen das Hausgesetz LGBl. 1993/100. Wäre in Art. 3 der Verfassung auch die Zuständigkeit zum Erlass von Hausgesetzen an das Fürstenhaus delegiert worden, müsste Art. 3 nicht nur lauten "werden durch die Hausgesetze geordnet", sondern, so Kley, "werden *durch das Fürstenhaus in der Form von Hausgesetzen geordnet*".

138

Es fällt auf, dass im neuen Verfassungsänderungsvorschlag vom 1. März 2001 (grüne Broschüre) der von Kley formulierte Text übernommen ist, welcher nun auch eine Zuständigkeitsdelegation an das Fürstenhaus zum Erlass der Hausgesetze enthält. Der neue Verfassungsänderungsvorschlag (grüne Broschüre) lautet:

139

### Art. 3

Die im Fürstenhause Liechtenstein erbliche Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen sowie vorkommendenfalls die Vormundschaft werden durch das Fürstenhaus in der Form eines Hausgesetzes ~~die Hausgesetze~~ geordnet.

Diese neue Regelung wird wie folgt begründet:

140

Die sprachliche Anpassung entspricht besser den tatsächlichen Verhältnissen und soll die Zuständigkeit für den in Art. 3 aufgeführten Bereich eindeutig festlegen.

Die sprachliche Anpassung entspreche besser den tatsächlichen Verhältnissen und soll die Zuständigkeit zum Erlass der Hausgesetze für den in Art. 3 aufgeführten Bereich eindeutig festlegen. Mit den "tatsächlichen Verhältnissen" wird das Hausgesetz LGBl. 1993/100 (nachstehend auch als HG 1993 bezeichnet) gemeint sein. Dies geht auch aus Art. 112 Abs. 1 (neu) der Verfassung hervor, wo beim Misstrauensverfahren einfach auf das Hausgesetz (Art. 16 HG 1993) verwiesen wird. In Art. 10 Abs. 2 (neu) der Verfassung wird ebenfalls auf die "Bestimmungen ... des Hausgesetzes" Bezug genommen. Mit Art. 3 (neu) der Verfassung sollen die tatsächlichen Verhältnisse der ungültigen Teile des Hausgesetzes LGBl. 1993/100 saniert werden. Überdies soll die Zuständigkeit des Fürstenhauses verankert werden, inskünftig die Hausgesetze allein und ohne Landtag mit verbindlicher Wirkung für den gesamten Staat erlassen und ändern zu können. Gleichzeitig wird in Art. 3 (neben dem bisherigen Staatsorgan "Landesfürst") neu auch das "Fürstenhaus" als solches formell in den Status eines verfassungsunmittelbaren Staatsorgans erhoben.

Ausgenommen von der Problematik waren und sind selbstredend alle jene familieninternen Regelungen, welche immer schon frei zulässig waren und im Rahmen der Privatautonomie (z.B. Regelungen über die Vermögensverhältnisse) gemäss Rechtsordnung jedermann, also auch der Fürstlichen Familie zustehen (vgl. Walter Kieber, LPS 21, 321f.). Das HG 1993 regelt aber nicht nur Fragen der Privatautonomie, sondern vornehmlich staatsrelevante Gegenstände. In Bezug auf diese letzteren Gegenstände ist das HG 1993 nicht nur verfahrensmässig (ohne Zustimmung des Landtags) nicht zustande gekommen, sondern es geht auch materiell weit über die in Art. 3 der Verfassung definierten Bereiche ("erbliche Thronfolge", etc.) hinaus (vgl. W. Kieber, ebenda). Aus diesen die Verfassung und Rechtsordnung auch materiell durchbrechenden Regelungen des HG 1993 seien zur Illustration einige Beispiele nicht erschöpfend herausgegriffen (vgl. dazu Interpellationsbeantwortung der Regierung zu den in der Interpellation des Landtages vom 20.12.1993 an die Regierung gerichteten Fragen betr. das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein, Nr. 61/1995, vom 29.8.1995; Entwurf [des Fürsten] zur Interpellationsbeantwortung, vom 16.8.1995; Landtagsprotokoll vom 31.10.1995, 1638-1650):

141

- Das HG 1993 definiert das Fürstliche Haus als eine "auf der Stufe der Verfassung gebildete und organisierte autonome Familiengemeinschaft" (Art. 1 HG 1993). Damit ist keineswegs klar, was es heisst, dass das Fürstliche Haus eine "auf der Stufe der Verfassung gebildete und organisierte autonome Familiengemeinschaft" ist. Sollen alle Organisationsbestimmungen des HG 1993 Verfas-

142

sungsrang und -qualität haben? Oder sollte die Bestimmung nicht konstitutive, sondern bloss deklaratorische Bedeutung haben? Das HG 1993 stützt sich ausschliesslich auf Art. 3 der Verfassung, und nur die Verfassung bestimmt den allfälligen Rang in der Normenhierarchie. Der Verfassungsgeber könnte mit einer Aufhebung oder Änderung des Art. 3 der Verfassung den Hausgesetzen jederzeit die Grundlage überhaupt entziehen.

- Über Art. 3 der Verfassung hinaus erhält der Familienrat des Fürstlichen Hauses (drei männliche Mitglieder) gemäss Art. 14 HG 1993 die Kompetenz, den Fürsten abzusetzen, wenn er "durch sein Verhalten dem Ansehen, der Ehre oder der Wohlfahrt des Fürstlichen Hauses oder des Fürstentums Liechtenstein" "schadet". Gegen ein Absetzungserkenntnis kann der Fürst an die Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses rekurrieren, welche endgültig entscheidet (Art. 14 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Abs. 5 i.V.m. Art. 11 Abs. 5 i. V.m. Art. 9 Abs. 5 HG 1993 ). Während der Fürst infolge seiner Immunität gegen jede straf- oder staatsrechtliche Kontrolle abgesichert ist, wird nun hausgesetzlich ein familieninternes, den Staat zentral betreffendes Disziplinarverfahren zur Absetzung des Staatsoberhauptes eingeführt, das schon für sich allein betrachtet rechtsstaatlichen Erfordernissen nicht genügt: völlig unbestimmter Unrechtstatbestand ("schadet der Fürst durch sein Verhalten dem Ansehen, der Ehre oder Wohlfahrt des Fürstlichen Hauses oder des Fürstentums Liechtenstein"), sowie Ermittlungs- und Entscheidverfahren vor nicht unbeteiligten und nicht unbefangenen Familienmitgliedern. Der Familienrat und die Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses erhalten so die Stellung von über dem Staatsoberhaupt stehenden und für alle im Staat verbindlich entscheidenden Oberstaatsorganen. Lautet das Disziplinarerkenntnis (statt auf Verwarnung) auf Absetzung des Fürsten, ist das Erkenntnis im Landesgesetzblatt zu veröffentlichen (Art. 14 Abs. 2 lit. e HG 1993). Wie schon das Institut der Monarchenabsetzung als solches verfassungswidrig ist, kann das HG 1993 auch einen Veröffentlichungsbefehl an den Staat nicht erteilen.

143

- Nimmt das liechtensteinische Volk in einer Volksabstimmung einen "begründeten Misstrauensantrag" gegen den Fürsten an, so bildet der Volksentscheid (gemäss Art. 112 Abs. 1 [neu] der Verfassung und Art. 16 HG 1993) einen Antrag an die Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses. Erfolgt keine Entscheidung binnen sechs Monaten, gilt der Misstrauensantrag des Volkes "ohne weiteres als abgelehnt" (Art. 16 Abs. 1 HG 1993). Auch in diesem Falle fungiert die Gesamtheit der wohl mehrheitlich im Ausland verankerten, stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses als Oberstaatsorgan über dem Volk und über dem Staatsoberhaupt. Systemmängel werden auch hier sichtbar. Nicht ein rechtsstaatlichen Erfordernissen genügendes, justizformiges, Rechtssicherheit bietendes Amtsenthebungsverfahren soll eingerichtet werden, sondern ein Absetzungsverfahren, das politisch ist und dennoch den Anschein erweckt, nicht (nur) politisch zu sein, das sich aber gleichzeitig jeder objektiven, rechtsstaatlichen fairen Kontrolle entzieht: Das Volk muss in einer Volksabstimmung einen "begründeten" Misstrauensantrag stellen. Was heisst dies? Der Volksantrag ist nicht ein schlichter Absetzungsantrag, einer Art Abwahl vergleichbar, sondern ein Misstrauens-Antrag. Die über den Volksantrag befindende, beteiligte und betroffene Fürstliche Familie hat für ihre Entscheidung eine "Begründung" zu liefern, was den Anschein einer objektiven Entscheidung vermittelt. Wenn die Familie binnen sechs Monaten nicht entscheidet, gilt der Volksantrag "ohne weiteres als abgelehnt", also ohne Begründung. Politische Absetzung und eine Art Objektivität vorgebende Amtsenthebung ohne zureichendes Verfahren werden zu einem unausscheidbaren nicht durchschaubaren Gemisch.

144

- Art. 18 Abs. 2 Satz 1 HG 1993 lautet: "Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein kann das Hausgesetz weder verändern noch aufheben." Das Hausgesetz, das sich auf Art. 3 der Verfassung stützt, eignet sich nicht nur die Zuständigkeit an, über die eigenen Grundlagen (Art. 3) hinwegzuschreiten wie z.B. im Falle der Fürstenabsetzung, sondern erhebt sich in seiner Totalität über die Verfassung und die Verfassungsgeber und entzieht diesen die Zuständigkeit, das Hausgesetz "verändern oder aufheben" zu können, und beansprucht, im Landesgesetzblatt veröffentlicht zu werden (Art. 18 Abs. 4 HG 1993).

145

- Art. 18 Abs. 2 Satz 2 HG 1993 erhebt auch den Anspruch, die staatsvertragsschliessenden staatlichen Organe in die Pflicht zu nehmen. Darnach kann der Staat keine staatsverträge abschliessen, die das HG in seiner Gestalt von 1993 verändern oder aufheben würden. Die staatsvertragsschliessenden Organe werden durch das HG 1993 sogar zum Aktivwerden verpflichtet, in bereits abgeschlossene Verträge erforderlichenfalls entsprechende Vorbehalte aufzunehmen. 146
- Nach Art. 3 der Verfassung wird "die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen sowie vorkommendenfalls die Vormundschaft" durch die Hausgesetze geordnet. Meines Erachtens bezieht sich die Regelung der allfälligen Vormundschaft, entsprechend wie die Regelung der Volljährigkeit, auf die Person des Landesfürsten und des Erbprinzen. Art. 147
- 17 Abs. 1 HG 1993 geht nun darüber hinaus und bestimmt für alle Mitglieder des Fürstlichen Hauses, dass der Fürst "anstelle des Richters" über die Bestellung eines Vormundes oder Beistandes entscheidet. Das staatliche Gesetz verlangt ein Verfahren vor dem Richter (§§ 13, 22ff. SchlTPGR) mit einem ausdrücklich gewährten Verfahrensschutz bis zum Obersten Gerichtshof (§ 22 Abs. 1). Das ist verständlich, handelt es sich bei der Bevormundung und der Verbeiständung doch um schwere Eingriffe in die Persönlichkeitssphäre. Die Regelung des Art. 17 Abs. 1 HG 1993, wonach der Fürst "anstelle des Richters" über die Bevormundung oder Verbeiständung entscheidet, ist m.E. gesetzeswidrig. Sie verstösst auch gegen das verfassungsmässige Recht auf den gesetzlichen Richter sowie gegen Art. 6 (gesetzlicher Richter) und Art. 8 (Recht auf Achtung des Privatlebens) EMRK.
- Schwerwiegend sind die im HG 1993 vorgesehenen Eingriffe des Fürsten in das Persönlichkeitsrecht auf den Namen. Nach Art. 8 Abs. 1, Abs. 3 lit. d und Abs. 4 HG 1993 kann der Fürst einem Familienmitglied, das "durch sein Verhalten dem Ansehen, der Ehre oder der Wohlfahrt des Hauses oder des Fürstentums Liechtenstein" schadet, auf disziplinarischen Wege "für die Dauer von höchstens zwanzig Jahren" den Namen entziehen und "dem Betroffenen nach dessen Anhörung einen neuen Namen" bestimmen. Nach Art. 43 Abs. 1 PGR ist das Namensrecht "unverzichtbar" und "unübertragbar" (vgl. Marie-Theres Frick, Persönlichkeitsrecht, Diss. Innsbruck 1991, 253ff., 260f). Das Recht auf den eigenen Namen ist verfassungsmässig gewährleistet: "Das Auffanggrundrecht der Freiheit der Person gemäss Art. 32 Abs. 1 L V beinhaltet elementare Erscheinungsformen der Persönlichkeitsentfaltung wie den Schutz natürlicher Personen vor behördlichen Eingriffen in das Recht auf den eigenen Namen" (StGH 1998/47 LES 2001, 73 [77]). Regelungen über den Namensentzug und die Namensgebung durch den Fürsten, die aus absolutistischer Zeit herrühren mögen, überraschen, wenn sie im Jahre 1993 neu aufgelegt und aktualisiert werden in ihrem Widerspruch zum Persönlichkeitsrecht des PGR und der Verfassung. Der Umstand, dass der hausgesetzliche Bereich des Art. 3 der Verfassung in Bezug auf die Kompetenz der Namensgebung durch den Fürsten durch ein womöglich verfassunggebendes Gesetz noch im Jahre 1926 (LGBl. 1926/3) in beschränktem Umfang erweitert worden ist, macht die Sache nicht besser. Der Entzug des Namens durch den Fürsten dürfte auch gegen den Kernbereich des Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privatlebens) sowie gegen Art. 6 EMRK (Entzugsverfahren ohne Gericht) verstossen. 148
- Dasselbe gilt etwa auch für den diskriminierenden Automatismus von Art. 5 Abs. 4 HG 1993, wonach für ausserehelich geborene Kinder einer Prinzessin Liechtenstein der Fürst den Namen festsetzt. Gemäss § 165 ABGB erhält das uneheliche Kind (grundsätzlich) den Geschlechtsnamen der Mutter. Der Entzug des Namens des unehelichen Kindes und die Namensgebung durch den Fürsten lässt sich m.E. mit §§ 165ff. ABGB, Art. 43 PGR, der liechtensteinischen Verfassung und der EMRK nicht vereinbaren. Im Zusammenhang mit den Persönlichkeitsrechten ist auch die diskretionäre Namensgebung durch den Fürsten bei Adoptionen zu sehen (Art. 5 Abs. 2 HG 1993). 149
- Geht der Fürst gegen ein Mitglied des Fürstlichen Hauses, das "durch sein Verhalten dem Ansehen, der Ehre oder der Wohlfahrt des Hauses oder des Fürstentums Liechtenstein" schadet, z.B. im Hinblick auf einen Namensentzug oder eine andere Disziplinar massnahme disziplinarisch vor, "kann" der Fürst nach Art. 8 Abs. 2 HG 1993 "die Rechtshilfe des Gerichtes in Anspruch nehmen". Was immer dies heissen mag (und abgesehen vom nichtzulässigen Namensentzug), für eine gewaltübergreifende Inanspruchnahme der Rechtshilfe des Gerichtes für ein familieninternes, vom 150

Fürsten gegen ein Mitglied des Fürstlichen Hauses eingeleitetes Disziplinarverfahren bräuchte es überdies eine gesetzliche Grundlage.

- Die Frauen sind, weil sie Frauen sind, generell diskriminiert und von den vollberechtigten, stimmberechtigten Mitgliedern des Fürstlichen Hauses ausgeschlossen (Art. 9 HG 1993), ebenso wie von der Thronfolge (Art. 12 HG 1993).

Das Hausgesetz 1993 hat etwas Irreales. Nicht nur ist es in seinen staatsrelevanten Teilen als Ganzes verfahrensmässig ohne Landtagszustimmung nicht gültig. Aufgepfropft auf Art. 3 der Verfassung, emanzipiert sich das Hausgesetz materiell von der Verfassung, auf die es sich stützt, verleiht sich in einer autonomen Überbeanspruchung den Normenrang, durchstösst den materiellen Rahmen von Art. 3 (Regelung der erblichen Thronfolge etc.) und wendet sich aus einem sich selbst zuerkannten, verfassungsüberlegenen Selbststand heraus gegen die Verfassung, die Gesetze und die EMRK, weist von dieser Plattform her souverän die Verfassung wie auch den Verfassungsgeber in Schranken (keinerlei Einwirkungen auf die hausgesetzlichen Anordnungen), verpflichtet in Bezug auf Staatsverträge die staatsvertragsschliessenden Organe zu Unterlassungen und zu Handlungen.

152

Unser Land war Grundlage für die Fürstenstellung im Reichstag des Hl. Römischen Reiches Deutscher Nation und im Deutschen Bund, und ist es heute für den Fürsten als einem der gegenwärtig 190 Staatsoberhäupter der Welt. Gleichwohl scheut der Fürst die Berührung mit dem Land (vgl. etwa die neue Regelung der Sanktionsverweigerung [Rn. 122ff.] oder der Nichtunterworfenheit unter die Gerichtsbarkeit [Rn. 125ff.]) wie auch die Mitsprache der vom Volk gewählten Vertreter, will aber demgegenüber machtvoll auf den Staat einwirken und die Möglichkeiten seiner Einwirkung weiter ausbauen. Das Hausgesetz 1993 ist ein Beispiel: Erlass der Hausgesetze ohne Mitsprache des Landtags, Alleinbestimmen der den Staat zentral berührenden Thronfolge des Staatsoberhauptes, autonom sich leistende Übergriffe auf die übrige Verfassungsordnung. Der Blick für den Verfassungsstaat 1921, auf den sich die Hausgesetze stützen, ist verlorengegangen. Unwirklich auch die Aussage:

"Unser Hausgesetz behalten wir, das ist uns wichtiger, als hier das Staatsoberhaupt zu stellen." (zit. Interview "Format") Sollte die Fürstliche Familie das Staatsoberhaupt nicht mehr stellen wollen, was sie könnte, brächen auch die Hausgesetze in sich zusammen. Die Fürstliche Familie wäre, anderswo wie in Liechtenstein, gleich jeder anderen Familie, die sich organisiert (als privatrechtlicher Verein, als privatrechtliche Genossenschaft, o.ä.), ohne jede Sonderstellung dem Staat unterstellt.

Indem die Fürstliche Familie sich einkapselnd sich selbst genügen soll und sich neue Kompetenzen im und für den Staat aufbürdet, wird die Überanstrengung besonders offenkundig. Bei ihrem beschränkten Personenkreis ist die Familie nicht in der Lage, die neuen Aufgaben den heutigen gewaltenteiligen und rechtsstaatlichen Erfordernissen gemäss wahrzunehmen: "Schadet der Fürst durch sein Verhalten dem Ansehen, der Ehre oder der Wohlfahrt des Fürstlichen Hauses oder des Fürstentums" (ein offener Tatbestand, der alles und nichts besagt und rechtsstaatlicher Bestimmtheit nicht genügt), so sind die drei Mitglieder des Familiemates "berechtigt und verpflichtet" (Art. 14 HG 1993), ein Disziplinarverfahren gegen den Fürsten zu eröffnen, und sie oder die Gesamtheit der stimmberechtigten Familienmitglieder setzen als verwandte Partei und Richter gegebenenfalls den Fürsten ab. Der Staat hat das Absetzungserkenntnis im Landesgesetzblatt zu veröffentlichen. Das Ungewöhnliche zeigt sich auch, wenn die Fürstliche Familie, in eine Stellung über Volk und Fürst eingesetzt, als Familienbeteiligte und Richterin über einen Volks-Misstrauensantrag entscheidet (Misstrauensantrag gegen das Staatsoberhaupt gemäss Art. 112 Abs. 1 [neu] der Verfassung und Art. 16 HG 1993).

Anderen hausgesetzlichen Texten ist deren absolutistische Herkunft anzusehen. Indem aber die Texte 1993 wiederaufgelegt und alte Positionen kundgemacht werden, treten die Unvereinbarkeiten mit dem modernen gewaltenteiligen Rechtsstaat und den Grundrechten besonders hervor: Etwa wenn der Fürst im Disziplinarverfahren als Kläger, verwandte Partei und Richter anderen Familienmitgliedern den Namen entzieht und einen anderslautenden Namen gibt. Wenn der Fürst für

aussereheliche Kinder von Prinzessinnen Liechtenstein diskriminierend den Namen festsetzt. Wenn der Fürst, bei Vorliegen der materiellrechtlichen Voraussetzungen, anstelle des Richters seine Mitfamilienangehörigen bevormundet. Wenn Prinzessinnen Liechtenstein als Frauen nicht nur von der Thronfolge, sondern auch von jedem Stimmrecht innerhalb der Fürstlichen Familie ausgeschlossen sind.

Dies alles soll nun durch Art. 3 (neu) der Verfassung (und die Verweise in Art. 10 Abs. 2 [neu] und Art. 112 Abs. 1 [neu] der Verfassung) saniert und approbiert werden? Sowohl in den Bereichen, die Art. 3 betreffen, aber 1993 ohne Landtag nicht gültig zustande gekommen sind, als auch in den staatsrelevanten Bereichen, die Art. 3 materiell sprengen und verfassungs-, gesetzes- und EMRK-widrig sind? Laut Begründung (grüne Broschüre) entspricht die "sprachliche Anpassung" von Art. 3 "besser den tatsächlichen Verhältnissen", und es scheinen damit womöglich die mit dem Hausgesetz LGB1. 1993/100 geschaffenen Fakten gemeint zu sein. Es ist zwar rechtlich begründet anzunehmen, dass es nicht möglich ist, durch eine in die Zukunft wirkende Verfassungsänderung des Art. 3 das 1993 nicht gültig zustandegekommene Hausgesetz ins Leben zu rufen und zu sanieren. Dazu wird es (für die Materien des Art. 3) eines neuen Erlass-Aktes bedürfen – der dank der inskünftigen Alleinzuständigkeit des Fürstenhauses allerdings jederzeit möglich ist. In den den Art. 3 der Verfassung überschreitenden Bereichen des HG 1993 indessen ist eine Sanierung ohne Gesetzes- und Verfassungsänderung, die zudem der EMRK entsprechen müsste, überhaupt nicht denkbar. Auch der blosser Verweis in Art. 112 Abs. 1 (neu) der Verfassung auf das Hausgesetz dürfte untauglich sein, die stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses als Oberstaatsorgan über dem Fürsten und dem Volk zu bestellen mit der Kompetenz, das Staatsoberhaupt abzusetzen (Art. 16 HG 1993). Doch gemäss Begründung zu Art. 3 (neu) soll die sprachliche Anpassung besser "den tatsächlichen Verhältnissen" entsprechen. Entziehen die tatsächlichen Verhältnisse dem Recht den Boden? Nachdem mit den Verfassungsänderungsvorschlägen überdies dem Staatsgerichtshof die Zuständigkeit, die Verfassung gemäss Art. 112 für alle verbindlich auszulegen, weggenommen werden soll (vgl. In. Kapitel, Rn. 46, 56-59), wird das Recht erst recht schwach und werden die Fakten stark.

153

Rechtlich sicher ist indessen: Mit dem neuen Art. 3 wird das Fürstenhaus formell (neben dem Fürsten) zum Verfassungsorgan erhoben. Diesem Organ, das sich mehrheitlich aus im Ausland wohnhaften Mitgliedern zusammensetzt, wird die Zuständigkeit zur ausschliesslichen Regelung der staatsrelevanten Art. 3-Materien übertragen. Ist Art. 3 einmal geändert, wird die legitime und an sich selbstverständliche Mitwirkung des Landtags in den für den Staat zentralen Fragen des Art. 3 ohne Zustimmung (Sanktion) des Fürsten nicht mehr eingeführt werden können.

154

## XI. Das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden (neu Art. 1 und 4)

Die neuen Art. 1 und 4 der Verfassung sollen lauten:

155

### 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.

### 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. 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.

Nach der Begründung des Fürsten könnte Liechtenstein mit dem Recht der Gemeinden, aus dem Staatsverband auszutreten, "Verfassungsgeschichte schreiben". Der Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband hat indessen eine andere Qualität, als das legitime Verlangen nach Selbstverwaltung, soweit es sachlich begründet ist, innerhalb des Staates (Subsidiaritätsprinzip).

156

Sollten die neuen Art. 1 und 4 der Verfassung so zu verstehen sein, dass es zu einem Gemeindeaustritt genügt, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde, z.B. 51 % der abgegebenen Stimmen, für den Austritt stimmt, könnte dies fatale Folgen für die Gesamtheit des Staatsverbandes haben. Ein Austritt von Vaduz oder Schaan beispielsweise könnte den Staatsverband als solchen zerstören. Eine Minderheit würde, in einer neoliberalen Absolutsetzung ihrer "Rechte", über das Schicksal der weit überwiegenden demokratischen Mehrheit des Gesamtstaates befinden. Das Problem kann nicht mit der Begründung beiseite geschoben werden, nach welcher die "Gefahr, dass einzelne Gemeinden aus dem Staatsverband austreten, ... gering" sei (Begründung zu Art. 4 neu). Es ist nicht abwegig anzunehmen, dass im Zweiten Weltkrieg schon die blosse, verfassungsrechtlich dargebotene Verfahrensmöglichkeit, z.B. in einer Gemeinde des Unterlandes über einen Austritt abzustimmen, als Einladung zu einem Versuch mit verheerenden Folgen, und helfender Intervention von aussen, hätte dienen können – selbst wenn bei einem direkten Anschluss ans Dritte Reich, je nach Auslegung der neuen Regeln, zusätzlich ein Staatsvertrag gemäss Art. 8 Abs. 2 der Verfassung nötig gewesen wäre. Die Verfassung ist kein Experimentierfeld.

## Abkürzungen

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HG 1993	Hausgesetz LGBl. 1993/100
LES	Liechtensteinische Entscheidungssammlung
LGBl.	Landesgesetzblatt
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LPS	Liechtenstein Politische Schriften
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein
PGR	Personen- und Gesellschaftsrecht
StGH	Staatsgerichtshof