

**Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses
des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums**

vom 2. Februar 2000

der

Regierung des Fürstentums

Liechtenstein

erstattet

von

Prof. Dr. Dres. h.c. Jochen Abr. Frowein

Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht

und Völkerrecht, Heidelberg

Professor an der Universität Heidelberg

ehemaliger Vize-Präsident der Europäischen Kommission für Menschenrechte

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1-2
2.	Die Anerkennung eines Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene	3-6
	a) Rechtsvergleichende Bemerkungen	3-4
	b) Völkerrechtliche Begrenzungen	4-6
	c) Verfassungspolitische Würdigung	6-6
3.	Die Neuregelung der Art. 79 ff.	7-12
	a) Rechtsvergleichende Bemerkungen	7-8
	b) Völkerrechtliche Überlegungen	8-11
	c) Bewertung aufgrund der demokratischen Verfassungslehre	11-12
4.	Die Änderung von Art. 9 hinsichtlich der Gesetzessanktion	13-17
	a) Rechtsvergleichende Überlegungen	13-15
	b) Völkerrechtliche Überlegungen	15-16
	c) Würdigung im Rahmen der demokratischen Verfassungslehre	17-17
5.	Die Neuregelung der Richterwahl	18-19
	a) Völkerrechtliche Überlegungen	18-18
	b) Überlegungen aufgrund demokratischer Verfassungslehre	19-19
6.	Die Regelung des Notverordnungsrechtes	20-22
	a) Die Neuregelung im System der Verfassung	20-21
	b) Rechtsvergleichende Bemerkungen	21-21
	c) Völkerrechtliche Bedenken	21-22
	d) Grundsätze der demokratischen Verfassungslehre	22-22
7.	Die Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie und des Mißtrauensvotums gegenüber dem Fürsten	23-24
8.	Die Abschaffung der umfassenden Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes	25-27
9.	Zusammenfassung	28-29

1. Einleitung

Das vorliegende Gutachten ist eine Analyse der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen. Es beurteilt die Vorschläge anhand verschiedener Maßstäbe. Zunächst wird jeweils verfassungsrechtsvergleichend festgestellt, inwieweit für die Vorschläge Beispiele im Verfassungsrecht europäischer Staaten existieren oder existierten. Das ist insofern von Bedeutung, als Liechtenstein als Mitglied des Europarates auf die Traditionen europäischer Verfassungen verpflichtet ist. In der Satzung des Europarats vom 5. Mai 1949, die für Liechtenstein verbindlich ist, heißt es in der Präambel:

„In unerschütterlicher Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker sind und der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechtes zugrunde liegen, auf denen jede wahre Demokratie beruht;“

In der Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Liechtenstein angehört, findet sich ebenfalls ein vergleichbarer Hinweis.

Sodann wird geprüft, inwieweit die Änderungsvorschläge Normen des Völkerrechts, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention und vergleichbarer Texte, verletzen könnten. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist als europäischer Grundrechtskatalog für Liechtenstein in Kraft und kann auf der Grundlage von Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durchgesetzt werden.

Schließlich wird auch überprüft, inwieweit die jeweiligen Vorschläge im System der Liechtensteinischen Verfassung und auf der Grundlage allgemeiner Erwägungen rechts- und verfassungspolitischer Art als empfehlenswert angesehen werden können.

2. Die Anerkennung eines Selbstbestimmungsrechtes auf Gemeindeebene

Die in dem Vorschlag des Fürstenhauses enthaltenen Änderungen der Art. 1 bis 4 der liechtensteinischen Verfassung sind durch die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes für jede Gemeinde gekennzeichnet. Art. 1 bestimmt zunächst, daß das Fürstentum Liechtenstein ein Staatsverband von 11 Gemeinden ist, in dem die Mitgliedschaft auf Freiwilligkeit beruht. Art. 4 Abs. 2 gesteht sodann den Gemeinden das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Es heißt danach, daß der Austritt gesetzlich oder vertraglich zu regeln ist. Über den Austritt entscheidet danach die Mehrheit der dort ansässigen Landesangehörigen. Der Landesfürst hat die Möglichkeit zu verlangen, daß ein zweites Mal über den Austritt abgestimmt wird.

a) Rechtsvergleichende Bemerkungen

Der hier vorgelegte Änderungsvorschlag ist rechtsvergleichend völlig einzigartig. Nach der Kenntnis des Gutachters gibt es keine Verfassung, die eine vergleichbare Regelung enthält.

Es ist zwar bekannt, daß es Verfassungen unter der Herrschaft des Kommunismus gegeben hat, die den Austritt von Bundesländern aus einem Bundesstaat für möglich erklärt haben. Das galt für die Verfassung der Sowjetunion ebenso wie für die Verfassung Jugoslawiens.

Diese Regelungen, die in kommunistischer Zeit durch das System des demokratischen Zentralismus auf der Grundlage der Parteiherrschaft überlagert und daher funktionsunfähig waren, haben nach der Veränderung der internen Verfassung dieser Staaten eine schwierige Realisierung gefunden, die hier nicht im einzelnen darzustellen ist. Auch hier wurde das

Selbstbestimmungsrecht überwiegend durch historisch, kulturell und sprachlich abgegrenzte Einheiten wahrgenommen (etwa die Baltischen Staaten, Kroatien, Slowenien).

b) Völkerrechtliche Begrenzungen

Das geltende Völkerrecht beruht entscheidend darauf, daß die bestehenden Staaten auf ihrem Hoheitsgebiet das Völkerrecht beachten und die ihnen damit zugewiesene Ordnungsfunktion durchsetzen. Das gilt ganz unabhängig von der Frage, inwieweit man den Begriff der staatlichen Souveränität als völkerrechtlich relevant ansieht oder nicht.

Eine Verfassung, die jeder Gemeinde jederzeit das Austrittsrecht aus dem Staatsverband zugesteht, muß als ein erheblicher Störungsfaktor im Rahmen der Völkerrechtsordnung angesehen werden. Wenn man sich vorstellt, daß eine Gemeinde Liechtensteins dieses Recht ausübt, so stellt sich sofort die Frage, welche Konsequenzen völkerrechtlich eintreten.

Offenbar geht der Vorschlag davon aus, daß mit der Ausübung dieses Rechtes die Gemeinde aufhört, liechtensteinisches Territorium zu sein. Damit gehört sie aber nicht zu einem anderen Staat.

Eine liechtensteinische Gemeinde erfüllt nicht die Voraussetzungen, selbst als Staat anerkannt zu werden. Zwar kann man heute darauf hinweisen, daß es eine nicht unerhebliche Zahl von Mikrostaaten gibt. Das bedeutet aber nicht, daß generell jede Gemeinde, die aus einem Staat austritt, auch ein Recht oder eine Möglichkeit auf Anerkennung als eigener Staat hätte. Die existierenden Mikrostaaten sind durchweg entweder Inselstaaten oder historisch begründete

Einheiten, die seit langer Zeit staatlich oder quasistaatlich organisiert sind (San Marino, Andorra).

Vgl. J. Kokott, Micro-States, in: R. Bernhardt, ed., Encyclopedia of International Law, Vol. III, 1997, 362-364.

Anliegerstaaten von Liechtenstein wie die Schweiz und Österreich könnten gegen die Entlassung einer Randgemeinde aus dem liechtensteinischen Staatsverband völkerrechtlich vorgehen, wenn Anhaltspunkte dafür bestünden, daß erhebliche Störungen durch diese Selbständigkeit eintreten könnten.

Zur Klarstellung ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, daß bei aller Unsicherheit, die im Völkerrecht über die möglichen Träger eines Selbstbestimmungsrechtes besteht, von niemandem die Auffassung vertreten wird, daß eine einzelne Gemeinde als solche Träger des Selbstbestimmungsrechtes sein könnte. Diese Frage wird lediglich für Einheiten eines Bundesstaates, insbesondere bei linguistischer oder sonstiger Besonderheit dieses Einzelstaates im Bundesstaat diskutiert.

Vgl. K. Doehring, Self-Determination, in: B. Simma (ed.), The Charter of the United Nations. A Commentary, 1994, S. 56, 63 f., Rdnr. 28-31; K. Doehring, Völkerrecht, 1999, S. 331 ff.; eingehend auch Supreme Court of Canada, Reference Re Secession of Quebec, International Legal Materials 37 (1998), S. 1340, 1370 f., wo sogar offenbleibt, ob ein Volk von Quebec Träger des Selbstbestimmungsrechts ist.

In dem Vorschlag des Art. 4 Abs. 2 wird nicht völlig klar, wie das Verfahren der Entlassung aus dem liechtensteinischen Staatsverband geregelt werden soll. Danach ist der Austritt

gesetzlich oder vertraglich zu regeln. Ein Gesetz müßte ein Gesetz des Staates Liechtenstein sein. Dafür spricht auch Art. 4 Abs. 1, wonach die Änderungen der Grenzen des Staatsgebietes nur durch Gesetz erfolgen können. Nicht eindeutig ist, welche vertragliche Regelung gemeint ist. Hier könnte es um eine vertragliche Regelung mit einem der Nachbarstaaten Liechtensteins gehen. Wenn das gemeint sein sollte, wäre die Regelung insoweit unbedenklich. Wenn etwa Liechtenstein mit der Schweiz einen Vertrag über den Übergang einer Gemeinde an die Schweiz abschließen würde, so wäre dagegen völkerrechtlich nichts einzuwenden.

c) Verfassungspolitische Würdigung

Verfassungspolitisch erscheint der Vorschlag der Gewährung eines Selbstbestimmungsrechts an die Gemeinden völlig verfehlt. Er kann nur als ein System verstanden werden, das eine erhebliche potentielle Krisenanfälligkeit für den Staat Liechtenstein erzeugen könnte.

Man muß sich nur vorstellen, daß etwa Bestrebungen zur Ausübung dieses Rechtes im Zusammenhang mit einer Veränderung der monarchischen Verfassung von Liechtenstein ins Auge gefaßt werden sollten. Hier könnte erheblicher Zündstoff in der Benutzung dieses „Selbstbestimmungsrechtes“ liegen.

Alle Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß von einer Verfassungsänderung in dem vorgeschlagenen Sinne dringend abzuraten ist. Zwar kann man nicht sagen, daß es eine konkrete Norm gibt, die diese Änderung verbieten würde. Man kann aber wohl feststellen, daß sie nicht nur eine Singularität darstellen würde, sondern die Völkerrechtsordnung potentiell in erheblichem Umfang stören könnte.

3. Die Neuregelung der Art. 79 ff.

Mit der Neuregelung in Art. 79 Abs. 7 soll festgelegt werden, daß eine Regierung dann zurücktreten muß, wenn sie das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages verliert. Wenn sich danach Landesfürst und Landtag nicht über die Bildung einer neuen Regierung einigen können, wird der Landtag aufgelöst und neu gewählt. Diese Regelung soll zusätzlich zu der verbleibenden Bestimmung des Art. 80 aufgenommen werden, nach der ein Mitglied der Regierung, das das Vertrauen des Landtages verloren hat, dem Landesfürsten vom Landtag zur Amtsenthebung in einem förmlichen Antrag vorgeschlagen werden kann.

a) Rechtsvergleichende Bemerkungen

Es gibt im gegenwärtigen Verfassungsrecht Europas keine Bestimmung, die in der im neuen Art. 79 Abs. 7 vorgeschlagenen Art und Weise das Vertrauen eines Monarchen in die Regierung mit dem Vertrauen des parlamentarischen Organs, das durch Wahlen demokratisch legitimiert ist, gleichsetzt.

Alle monarchischen Verfassungen Europas, die nach wie vor dem Monarchen eine nicht unerhebliche Einflußnahme auf die Regierungsbildung ermöglichen, enthalten, soweit sie insofern ausdrückliche Bestimmungen kennen, nur Regelungen über das Vertrauen des demokratisch gewählten Parlamentes für die Regierung. Sie legen dann normalerweise fest, daß eine Regierung vom Monarchen entlassen wird, wenn sie das Vertrauen des Parlamentes verliert.

So bestimmt etwa Art. 114 der spanischen Verfassung, daß eine Regierung dem König ihren Rücktritt erklären muß, wenn der Kongreß in förmlicher Abstimmung der Regierung das Vertrauen verweigert hat. Dasselbe bestimmt Art. 96 Abs. 2 der belgischen Verfassung. Diese Regel kennt auch das ungeschriebene britische Verfassungsrecht sowie eine erhebliche Zahl der anderen in Europa noch existierenden monarchischen Verfassungen.

Vgl. etwa für das niederländische Recht Kortmann, Constitutioneel Recht, 1997, S. 136.

Die Verfassungen der konstitutionellen Monarchie im Deutschland des 19. Jahrhunderts, an die die liechtensteinische Verfassung teilweise erinnert, kannten eine ausdrückliche Regelung vergleichbarer Art ebenfalls nicht. Allerdings enthielten sie das Recht des Monarchen, die Regierung zu entlassen. Das war für den Stand der konstitutionellen Monarchie charakteristisch.

Vgl. E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 1957, 338 f.

b) Völkerrechtliche Überlegungen

Die vorgeschlagene Neuregelung verstößt nicht gegen ausdrückliche Bestimmungen des Völkerrechts. Es kann aber durchaus die Frage gestellt werden, ob diese Regelung nicht dazu führt, daß für Liechtenstein das Mindestmaß an Demokratie, wie es für die Mitgliedschaft im Europarat und in der Europäischen Menschenrechtskonvention zugrunde gelegt wird, nicht mehr existiert.

Wenn man den Verweis auf demokratische Prinzipien in der Satzung des Europarates und in der Europäischen Menschenrechtskonvention ernst nimmt, so erscheint eindeutig, daß wichtige Staatsakte, insbesondere Akte der Rechtssetzung, aber auch grundlegende Entscheidungen der Regierung eine demokratische Legitimation brauchen. Eine derartige demokratische Legitimation kann entweder dadurch gegeben sein, daß das erlassende Organ demokratisch gewählt ist, wie das etwa für den Landtag in Liechtenstein gilt.

Die demokratische Legitimation liegt aber auch vor, wenn eine Regierung sich auf das Vertrauen einer demokratisch gewählten Körperschaft, etwa des Landtages, stützen kann. Die demokratische Legitimation wird dagegen zweifelhaft, wenn Rechtsakte von einem Monarchen erlassen werden können, ohne daß eine Bindung an demokratische Strukturen vorhanden ist.

Die Neuregelung in Art. 79 Abs. 7 führt dazu, daß der Landesfürst, der der Regierung das Mißtrauen ausgesprochen hat, allein regieren kann. Das gilt bis zur Bildung einer neuen Regierung bzw., wenn eine Einigung zwischen Landtag und Landesfürst über die Bildung einer Regierung nicht erfolgt, bis zur Neuwahl eines Landtages, wie Abs. 7, S. 3 ausdrücklich klarstellt. Ob es dazu eines Rückgriffes auf die Notrechte des Art. 10 bedarf oder ob sich diese Zuständigkeit aus Art. 79 Abs. 7 inzidenter ergeben soll, bedarf hier keiner Entscheidung.

Vgl. auch unten 6. a).

Jedenfalls ist die Besonderheit des vorgeschlagenen neuen Abs. 7 des Art. 79, daß der Landesfürst frei ist, ob er die zurückgetretene Regierung beauftragt, die Geschäfte weiter zu führen. Die geltende Regelung für den Fall der Beendigung der Amtsperiode der

Kollegialregierung bestimmt in Art. 79 Abs. 6, daß bis zur Neuernennung die bisherigen Regierungsmitglieder die Geschäfte verantwortlich weiter zu führen haben. Das muß auch für den Fall, daß der Landtag die Amtsenthebung beim Landesfürsten beantragt hat, gelten.

Daraus folgt aber auch, daß die geschäftsführende Regierung die Gegenzeichnung aller Akte des Landesfürsten gemäß Art. 85 der Verfassung vorzunehmen hat. Nach Art. 85 hat der Regierungschef die Gegenzeichnung der Gesetze sowie der vom Fürsten oder einer Regentschaft ausgehenden „Erlässe“ und Verordnungen vorzunehmen.

In dem Gegenzeichnungsrecht des geschäftsführenden Regierungschefs liegt nach einer Ablösung der Regierung die einzige demokratische Vermittlung für Akte des Landesfürsten. Nur die Möglichkeit einer Verweigerung der Gegenzeichnung durch den Regierungschef ist in einer derartigen Situation eine demokratische Rückbindung des Monarchen. Die Freistellung von der Gegenzeichnungspflicht in dem vorgeschlagenen Art. 79, Abs. 7 hebt jede demokratische Rückbindung der Akte des Landesfürsten während der fraglichen Zeit auf.

Im konstitutionellen Staatsrecht des 19. Jahrhunderts war die besondere Bedeutung der Gegenzeichnung als Schranke der fürstlichen Gewalt allgemein anerkannt und wurde besonders betont.

Vgl. etwa H. Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen und des konstitutionellen monarchischen Staatsrechts, 1846, S. 293 f.: „Vermöge der Contrasignatur leistet die constitutionelle Monarchie eine doppelte Bürgschaft für eine loyale Staatsbeherrschung. Sie stellet nämlich nicht nur der Staatsgewalt in den Volksrechten und in der Repräsentation eine Schranke an die Seite, sondern sie erschaffet zugleich durch die Contrasignatur eine zweite Schranke aus dem Ministerium und den höchsten

Staatsbehörden selbst, durch welche doch stets nur allein der Mißbrauch der Staatsgewalt geübt werden kann. Daß diese zweite Schranke aber mit dem Begriff der Souveränität wohl verträglich ist, und denselben keineswegs vernichtet, erhellet daraus, daß die Weigerung der Minister, einen vom Souverän beabsichtigten Erlaß zu contrasignieren, nur dazu dienen kann, den Souverain zur wiederholten reiflichsten Erwägung zu veranlassen: dass aber, wenn derselbe auf dem beabsichtigten Erlasse zu beharren sich veranlasst findet, der Wechsel der Minister ihm die volle Möglichkeit gewährt, seine Absicht zu verwirklichen.“

Die Annahme des vorgeschlagenen Art. 79 Abs. 7 im Zusammenhang mit der Ausschaltung der Gegenzeichnung würde das liechtensteinische Verfassungsrecht insoweit hinter den Standard der konstitutionellen Verfassung in Deutschland im 19. Jahrhundert zurückführen.

c) Bewertung aufgrund der demokratischen Verfassungslehre

Auf der Grundlage der Prinzipien einer demokratischen Verfassungslehre muß die in Art. 79 Abs. 7 vorgeschlagene Regelung als unvertretbar bezeichnet werden. Die Gleichstellung des Vertrauens des Landesfürsten und des Landtags in die Regierung erscheint aus der Sicht einer demokratischen Verfassungslehre schlechthin verfehlt. Demokratie verwirklicht sich durch regelmäßige Wahlen und die Ausübung von Kontrolle. Die Vorstellung, der Landesfürst könne eine mit demokratischer Legitimation versehene Regierung entlassen und danach bis zur Neuwahl eines Landtages nach dessen Auflösung ohne Gegenzeichnung allein regieren, ist im Sinne der Vorstellung einer demokratischen Verfassungslehre ganz unvertretbar. Von einer derartigen Regelung kann daher nur schärfstens abgeraten werden.

Besonders beunruhigend erscheint dabei die Verstärkung der Rolle des Landesfürsten bei der Auflösung des Landtages. Der gegenwärtige Verfassungstext läßt keinen Zweifel daran, daß die Auflösung des Landtages immer nur mit Gegenzeichnung des bisherigen Regierungschefs möglich ist. Das ist in Liechtenstein auch völlig unbestritten und ist in der Staatspraxis bestätigt worden.

Vgl. Gerard Batliner, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, 1981, S. 32.

Die vorgeschlagene Regelung würde damit zu einer erheblichen Schwächung der demokratischen Rückbindung des Landesfürsten führen, indem ihm die Auflösung des Parlamentes ohne Gegenzeichnung möglich würde.

In demselben Zusammenhang sei erwähnt, daß die Veränderung des Art. 80 dahingehend, daß ein Mitglied der Regierung das Vertrauen des Landtages auch aus anderen Gründen als durch seine Amtsführung verlieren könne, schwer verständlich erscheint. Die Begrenzung der Zuständigkeit des Landtages auf den Fall, daß ein Mitglied der Regierung durch seine Amtsführung das Vertrauen verliert, erscheint wesentlich angemessener.

Ganz besonders problematisch erscheint aber die vorgeschlagene Regelung in Art. 80 Abs. 2, wonach der Landesfürst auch einem einzelnen Regierungsmitglied das Vertrauen entziehen und es damit zum Rücktritt zwingen kann. Zwar wird man davon ausgehen müssen, daß ein derartiger Akt des Landesfürsten gemäß Art. 85 der Gegenzeichnung bedarf. Dennoch erscheint die Verstärkung der Kompetenzen des Landesfürsten nicht vertretbar.

4. Die Änderung von Art. 9 hinsichtlich der Gesetzessanktion

Der vorgeschlagene Art. 9 enthält eine zunächst geringfügig erscheinende Veränderung der Erteilung der Sanktion im Gesetzgebungsverfahren. Es bleibt bei der Regelung, wonach jedes Gesetz zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten bedarf. Hinzugefügt wird die Regelung, wonach die Sanktion als verweigert gilt, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten erteilt wird.

a) Rechtsvergleichende Überlegungen

Soweit bekannt, ist eine vergleichbare Regelung bei einer Gesetzessanktion durch einen Monarchen heute nirgendwo vorgesehen. Die europäischen Verfassungen, die ein demokratisch-parlamentarisches System mit monarchischer Spitze organisieren, enthalten teilweise die Möglichkeit, daß der Monarch die Sanktion verweigert, aber hier gilt grundsätzlich, daß eine ministerielle Verantwortung übernommen wird.

Vgl. A. Alen, *Treatise on Belgian Constitutional Law*, 1992, S. 79; ders. *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 1995, S. 188.

In den deutschen konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts erfolgte die Nichterteilung der Sanktion überwiegend ausdrücklich. Allerdings legten einige Verfassungen oder Gesetze fest, daß nach Ablauf einer Frist die Sanktion als verweigert galt. Das war die Lage in Bayern und Sachsen-Coburg-Gotha.

Siehe Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 663
Anm. c.

Bei der ausdrücklichen Verweigerung der Sanktion, auch Ausübung des „Vetos“ genannt, war die Verantwortlichkeit der Minister anerkannt, und in der Literatur wurde die Gegenzeichnung verlangt.

Vgl. Meyer-Anschütz, a.a.O., S. 663, Anm. b, mit dem Verweis auf S. 278, wo die Gegenzeichnung für alle Akte des freien monarchischen Ermessens verlangt wird.

Beim Verstreichenlassen der Frist gab es keine Gegenzeichnung.

Ganz offenbar soll auch bei der vorgeschlagenen Neuregelung die Verweigerung der Sanktion durch Verstreichenlassen der Frist nicht der Gegenzeichnung gemäß Art. 65 und Art. 85 der Verfassung unterliegen.

Gemäß Art. 65 ist zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes neben der Zustimmung des Landtages die Sanktion des Landesfürsten, die Gegenzeichnung des Regierungschefs oder seines Stellvertreters und die Kundmachung erforderlich. Gemäß Art. 85 muß eine ausdrückliche Verweigerung der Sanktion als ein Erlaß des Landesfürsten von dem Regierungschef gegenzeichnet werden. Damit ist hier eine demokratische Rückbindung und Kontrolle gegeben. Das ist nicht der Fall, wenn gemäß Art. 9 des neuen Vorschlages die Sanktion als verweigert gilt, wenn sie nicht innerhalb von sechs Monaten erfolgt.

Die Gegenzeichnungsnotwendigkeit bei Verweigerung der Sanktion durch ausdrückliche Entscheidung ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 85, weil eine derartige Entscheidung als

„Erlaß“ zu qualifizieren ist. Sie folgt aber vor allem auch aus der Notwendigkeit einer Übernahme der Verantwortung für eine wichtige politische Entscheidung durch die Regierung. Wenn der Zeitablauf zur Verweigerung der Sanktion führt, fehlt es an der Übernahme der politischen Verantwortung durch die Regierung.

Offenbar entspricht die hier vertretene Auslegung von Art. 85 nicht der Staatspraxis in Liechtenstein. Es hat offenbar Fälle gegeben, in denen der Fürst eine Sanktion ohne Gegenzeichnung verweigert hat. Hierin liegt meines Erachtens eine inkonsequente Beschränkung des Gegenzeichnungsrechts.

Selbst wenn man aber von dieser Staatspraxis ausgeht, erscheint die Neuregelung fragwürdig, weil sie eine Fortentwicklung der Staatspraxis, wie sie in Belgien oder den Niederlanden stattgefunden hat, unmöglich machen würde. Dort wird heute eine nicht ministeriell verantwortete Ablehnung der Gesetzessanktion vom Verfassungsrecht nicht vorgesehen. Als der König von Belgien 1990 die Sanktion für ein Gesetz über Abtreibung aus Gewissensgründen verweigerte, stellte der Ministerrat fest, daß der König sein Amt insoweit nicht ausüben könne, und erteilte die Sanktion an seiner Stelle.

Alen, Handboek, a.a.O., S. 188.

b) Völkerrechtliche Überlegungen

Es erscheint ernsthaft zweifelhaft, ob ein System, bei dem das demokratisch gewählte Parlament nicht grundsätzlich endgültig über die Gesetzgebung entscheiden kann, im Einklang mit Art. 3 des Zusatzprotokolls zur EMRK steht. Nach dieser Bestimmung muß die

freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleistet sein. Darin muß eine Entscheidung für die demokratische Legitimation von Gesetzgebung gesehen werden. Es spricht vieles dafür, in Art. 3 den Grundsatz zu erkennen, daß eine nicht gewählte Körperschaft oder eine nicht gewählte Institution nicht ein generelles Vetorecht gegenüber der Gesetzgebung haben darf.

So Frowein in Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., 1996, Art. 3 des 1. ZP, Rdnr. 2, S. 836.

Die bisherige Regelung der Notwendigkeit einer landesfürstlichen Sanktion für die Gültigkeit eines Gesetzes konnte dahin verstanden werden, daß die Nichterteilung der Sanktion eine extreme Ausnahme sein müsse. 1981 war berichtet worden, daß seit Erlass der Verfassung von 1921 nur ein Fall einer Sanktionsverweigerung bekannt geworden war, und zwar im Jahre 1961 im Anschluß an eine Volksabstimmung über ein Verfassungsgesetz betreffend das Jagdregal.

Batliner, a.a.O., S. 21.

Seitdem gibt es offenbar nur einen weiteren Fall.

Die bei Ablauf der Frist automatisch eintretende Nichtsanktion erscheint als eine erhebliche Verstärkung der Möglichkeit, die Entscheidung des demokratisch gewählten Parlaments unbeachtet zu lassen, die im Rahmen der EMRK ernsthafte Probleme aufwirft. Die ausdrückliche Nennung der Verweigerung im Text der Verfassung erweckt den Eindruck, daß eine derartige Maßnahme nicht nur in einer Ausnahmesituation denkbar erscheint.

c) Würdigung im Rahmen der demokratischen Verfassungslehre

Es ist eindeutig, daß die Veränderung von Art. 9 als erheblicher Rückschritt bei der Entwicklung demokratischer Prinzipien in der Verfassung von Liechtenstein zu sehen ist.

5. Die Neuregelung der Richterwahl

Der vorgeschlagene Art. 11 enthält eine erhebliche Veränderung der Richterbestellung. Dabei verliert der Fürst nach dem Entwurf sein Ernennungsrecht, erhält aber ein sehr weitgehendes Vorschlagsrecht.

Gemäß Abs. 1 „schützt“ der Landesfürst das Recht und die Unabhängigkeit der Richter. Die hier getroffene Formulierung erscheint sehr merkwürdig.

Auf der Grundlage der Erfahrungen der letzten Jahre erscheint der Verdacht nicht völlig unbegründet, daß in dieser Formulierung eine besondere Kompetenz des Landesfürsten für konkrete Maßnahmen zum „Schutze“ des Rechts und der Unabhängigkeit der Richter gesehen werden könnte. Gerade das würde aber dem Prinzip der Unabhängigkeit der Richter zentral zuwiderlaufen. Insofern erscheint die im übrigen in dieser Weise ganz singuläre Bestimmung problematisch.

a) Völkerrechtliche Überlegungen

Die in Art. 11 getroffene Regelung, wonach entweder der Landtag auf Vorschlag des Landesfürsten oder das Volk auf Vorschlag des Landesfürsten Richter wählen, ist völkerrechtlich nicht zu beanstanden.

b) Überlegungen aufgrund demokratischer Verfassungslehre

Grundsätzlich erscheint die Wahl von Richtern durchaus denkbar, wie sie etwa in der Schweiz oder auch in den Einzelstaaten der USA in großem Umfang gehandhabt wird. Es dürfte aber sehr zweifelhaft sein, ob in dem liechtensteinischen Kontext nicht eine erhebliche Gefahr der Konflikterzeugung vorliegt, wenn Richterwahlen durch das Volk stattfinden, nachdem eine Einigung zwischen Fürst und Landtag nicht möglich war. Von einer derartigen Regelung kann nur abgeraten werden.

Besonders erstaunlich erscheinen die Veränderungen in Art. 97 und 105. Nach Art. 97 wurden die Mitglieder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz bisher auf Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt bzw. direkt vom Landtag gewählt. Das soll jetzt abgeschafft und dem Verfahren des Art. 11 angepaßt werden. Damit werden die Rechte des Landtages erheblich beschränkt.

Dasselbe gilt für die Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofes, die bisher vom Landtage gewählt wurden, wobei nur der Präsident der landesfürstlichen Bestätigung bedurfte. Jetzt soll sich insgesamt das Verfahren nach Art. 11 richten. Auch hierin liegt eine erhebliche Schwächung der Zuständigkeiten des Landtages, also des demokratisch legitimierten Organs.

6. Die Regelung des Notverordnungsrechtes

a) Die Neuregelung im System der Verfassung

Art. 10 enthält in der gegenwärtigen Fassung zunächst eine Bestimmung, die durch Verweis auf Art. 92 die Kompetenz des Landesfürsten im Zusammenhang mit der Regierung bestimmt. Das wesentliche ist dabei, daß die politisch verantwortliche Regierung in alle Maßnahmen eingeschaltet ist.

Der letzte Satz des Art. 10 enthält ein Notrecht des Landesfürsten:

„In dringenden Fällen wird er das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren.“

Diese Bestimmung ist in verschiedener Hinsicht unklar. Es wird nicht näher festgelegt, welche Maßnahmen hier getroffen werden können. Vor allem enthält die Bestimmung keine Anordnung der Gegenzeichnung. Es muß aber angenommen werden, daß die Notwendigkeit der Gegenzeichnung für die vom Fürsten ausgehenden Erlasse und Verordnungen im Sinne von Art. 85 der Verfassung auch hier anwendbar ist. Das bedeutet, daß Notstandsmaßnahmen der Gegenzeichnung bedürfen.

Allerdings würde hier durch die Einführung des neuen Art. 79 Abs. 7 eine wesentliche Veränderung eintreten. Nach Art. 79 Abs. 7 kann es den Fall geben, daß keine geschäftsführende Regierung existiert (Vgl. oben S. 9). Hier ist lediglich der Landesfürst in der Lage, Regierungsmaßnahmen zu treffen. Dafür würde er voraussichtlich Art. 10 anrufen. Hier zeigt sich ein weiterer Grund, warum die Annahme des vorgeschlagenen Art. 79 Abs. 7

in verschiedener Hinsicht das System der Verfassung verändern würde. Es erscheint in keiner Weise angemessen, dem Landesfürsten ein Notverordnungsrecht zu geben, das ohne Gegenzeichnung durch eine zumindest geschäftsführende Regierung wahrgenommen werden kann.

Die vorgeschlagene Neuregelung des Art. 10 Abs. 2 enthält an sich eine durchaus sinnvolle Begrenzung des Notverordnungsrechts. Lediglich im Zusammenhang mit der Veränderung von Art. 79 erscheint die Gesamtregelung des Art. 10 problematisch.

b) Rechtsvergleichende Bemerkungen

Es ist nicht ohne Interesse darauf hinzuweisen, daß das Recht, Notverordnungen zu erlassen, in den deutschen konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts fast überall ausdrücklich dahin beschränkt war, daß Notverordnungen nur in Zeiten erlassen werden durften, wo der Landtag nicht versammelt war. Die Notverordnungen bedurften in der Regel aufgrund ausdrücklicher Regelung der Gegenzeichnung aller Minister.

Vgl. Meyer-Anschütz, a.a.O., S. 677.

c) Völkerrechtliche Bedenken

Ein Notverordnungsrecht, das der Landesfürst ohne jede Rückbindung an eine demokratisch legitimierte Regierung ausüben kann, auch wenn sie lediglich eine geschäftsführende Regierung ist, erscheint unter Berücksichtigung des Demokratiegebotes in der Satzung des

Europarats und in der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgesprochen problematisch.

d) Grundsätze der demokratischen Verfassungslehre

Die Möglichkeit, für Notfälle Verordnungen ohne Gegenzeichnung einer auch nur geschäftsführenden Regierung zu erlassen, erscheint in keiner Weise vertretbar. Aus diesen Gründen kann von einer Annahme der Neuregelung in der gegenwärtigen Form nur dringend abgeraten werden.

7. Die Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie und des Mißtrauensvotums gegenüber dem Fürsten

Der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses enthält in Art. 112 eine Regelung zur Abschaffung der Monarchie. Hier ist ein besonderes Verfahren vorgesehen, das dem Landesfürsten bestimmte Möglichkeiten gibt, seine Auffassung in dem Verfahren deutlich zu machen.

In einem demokratischen Verfassungssystem, das eine monarchische Form kennt, ist die Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie durch Verfassungsänderung durchaus systemkonform. Die spanische Verfassung erkennt in Art. 168 ausdrücklich die Möglichkeit an, auch den Titulo Preliminar der Verfassung zu ändern, in dem die parlamentarische Monarchie als Staatsform für Spanien festgelegt ist. Für die Abschaffung der Monarchie bedarf es eines besonderen Verfahrens.

Selbstverständlich gibt es keinerlei völkerrechtliche oder sonstige verfassungstheoretische Bedenken gegen eine Regelung, die die Abschaffung des monarchischen Systems bestimmten Verfahrensbestimmungen unterstellt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß der vorgeschlagene Weg, der die Abstimmung über mehrere Verfassungsentwürfe enthält, kaum als besonders geglückt angesehen werden kann. Bei Volksabstimmungen mit mehr als zwei Entwürfen ist immer damit zu rechnen, daß erhebliche Schwierigkeiten für das Verständnis des Verfahrens beim einzelnen Abstimmungsberechtigten auftreten.

Ganz singulär erscheint allerdings die in Art. 112 Abs. 1 vorgesehene Regelung, wonach einem konkreten Landesfürsten das Mißtrauen ausgesprochen werden kann. Dieses Mißtrauensvotum kann durch Volksabstimmung angenommen werden. Allerdings

verpflichtet es den konkreten Landesfürsten nicht zum Rücktritt, sondern nur zur „Behandlung nach dem Hausgesetz“.

Dieses Verfahren erscheint unangemessen. Die Vorstellung, daß in einem förmlichen Mißtrauensvotum durch die Mehrheit der Wahlberechtigten im Lande dem konkreten Landesfürsten das Mißtrauen ausgesprochen wird, ohne daß daraus rechtliche Konsequenzen folgen, erscheint nicht vertretbar. Wo durch eine Abstimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten demokratisch der Souverän gesprochen hat, erscheint es nicht möglich, daß seine Abstimmung ohne Wirkung bleibt.

Hier ist auch ein Widerspruch zu der Grundlage der Verfassung zu sehen, die in Art. 2 das Fürstentum als eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage bezeichnet. Zwar heißt es dort auch ausdrücklich, daß die Staatsgewalt im Fürsten und im Volk verankert ist und von beiden nach Maßgabe der Bestimmungen der Verfassung ausgeübt wird. Aber die ausdrückliche Festlegung, daß es sich um einen Staat auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage handelt, widerspricht einem Verfahren, bei dem nach Abstimmung aller Wahlberechtigten dem Fürsten die Möglichkeit bleibt, dennoch im Amt zu bleiben.

Eine Notwendigkeit für ein Verfahren, das einen Mißtrauensausspruch gegenüber dem regierenden Fürsten vorsieht, entfällt naturgemäß dann, wenn die Praxis der Verfassung, den Regelungen in anderen europäischen Monarchien entsprechend, dazu führt, daß die Rolle des Fürsten weitgehend auf Formalakte beschränkt bleibt. Hier wird bei einer etwaigen Verfassungsänderung Klarheit darüber zu schaffen sein, ob nicht die Festlegung der demokratischen und parlamentarischen Grundlage des Staates in Art. 2 verlangt, daß der Monarch grundsätzlich auf eine formale Rolle beschränkt bleibt.

8. Die Abschaffung der umfassenden Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes

Mit der Streichung von Art. 112 in der bisherigen Fassung würde die umfassende Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes aufgehoben. Nach der bisher geltenden Verfassung hat der Staatsgerichtshof zu entscheiden, wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen, die nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtag beseitigt werden könnten. Hier gab es bekanntlich Streit darüber, inwieweit auch verfassungsrechtliche Streitigkeiten zwischen Parlament und Fürst sowie Regierung und Fürst vor den Staatsgerichtshof getragen werden können. Unabhängig davon, wie diese Frage zu beurteilen ist, erscheint die Abschaffung der umfassenden Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes nicht empfehlenswert. 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.

Die in dem Entwurf angegebenen Gründe für die Abschaffung der weiten Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes überzeugen in keiner Weise. Es heißt dort, der gegenwärtige Artikel hätte dazu führen können, daß der Staatsgerichtshof, anstatt ein rechtsprechendes Organ zu sein, ein rechtsetzendes wird, das immer bei mangelnder Übereinkunft zwischen Regierung und Landtag die Verfassung durch allgemein verbindliche Auslegung einfach weiter entwickelt. Für die Rechtssetzung sei aber Fürst und Landtag bzw. Volk zuständig und nicht ein Gericht.

Die hier zum Ausdruck kommende Auffassung über die Rolle eines Verfassungsgerichts sowie über die Rolle des Landesfürsten erscheint außerordentlich problematisch. Die Entgegensetzung von Rechtsprechung und Rechtssetzung ist in dieser simplifizierenden Form keine angemessene Antwort auf die Frage, inwieweit Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt

oder beibehalten werden sollte. In diesem Zusammenhang erscheint es vor allem wesentlich darauf hinzuweisen, daß die Entwicklung der europäischen Verfassungssysteme seit 1945 eine laufende Verstärkung der Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit zeigt. Nach der Ablösung der autoritären Verfassungen auf der iberischen Halbinsel und vor allem nach dem Zusammenbruch des Kommunismus hat der Siegeszug der Verfassungsgerichtsbarkeit in den neu geschaffenen Verfassungen überall angehalten.

Vgl. insoweit J. A. Frowein/T. Marauhn, (Hrsg.), Grundfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa, 1998.

Es soll nicht verkannt werden, daß gegenüber der Entwicklung von Verfassungsgerichtsbarkeit auch kritische Einwände möglich sind. Es ist bekannt, daß etwa die Schweiz bisher nur zurückhaltend ihre Verfassungsgerichtsbarkeit weiter entwickelt. Es erscheint aber in keiner Weise angemessen, mit der hier gegebenen Begründung eine seit längerer Zeit existierende Verfassungsgerichtsbarkeit in Liechtenstein abzuschaffen.

Besonders problematisch erscheint die in der Begründung zum Ausdruck kommende Rolle des Fürsten. Er wird an erster Stelle genannt, wo es um die Zuständigkeit für die Gesetzgebung geht. Es ist nicht erkennbar, daß ein Staat „auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“, wie es Art. 2 umschreibt, mit einer echten gleichberechtigten oder sogar vorrangigen Rolle des Fürsten bei der Gesetzgebung vereinbar ist. Es kann hier auf die Ausführungen zur Gesetzessanktion verwiesen werden.

Es scheint so, als ob in der hier gewählten Formulierung ein Dissens über die eigentliche Grundlage der Verfassung zum Ausdruck komme, der der Klärung bedarf. Mit der in Art. 2 festgelegten demokratischen Grundlage des Staates ist nur eine Sicht vereinbar, die die

Sanktion des Fürsten und seine Rolle bei der Gesetzgebung als begrenzt ansieht. Nur aus besonderen Gründen kann danach der Fürst seine Sanktion verweigern.

9. Zusammenfassung

Die vorliegenden Ausführungen können dahin zusammengefaßt werden, daß die vom Fürsten vorgelegten Vorschläge zur Verfassungsänderung insgesamt als rechtlich und verfassungspolitisch außerordentlich problematisch angesehen werden müssen.

1. Zunächst erscheint die Regelung über das Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden weder mit der Struktur des Staates noch mit der Struktur des Völkerrechts vereinbar. Von einer derartigen Regelung kann nur dringend abgeraten werden.
2. Die zum Teil in verdeckter Form erfolgende Verstärkung der Rolle des Landesfürsten gegenüber der Regierung erscheint nicht gerechtfertigt. Insbesondere die in Art. 79 Abs. 7 enthaltene Regelung, wonach der Landesfürst die Regierung zum Rücktritt zwingen kann, um dann ohne Gegenzeichnung allein zu regieren, ist mit den Vorstellungen eines demokratischen Verfassungssystems nicht vereinbar. Insofern ergeben sich hier Bedenken auf der Grundlage der Satzung des Europarates und der Europäischen Konvention für Menschenrechte.
3. Die Regelung der Richterwahl erscheint in keiner Weise angemessen. Ebenso ist die in Art. 11 Abs. 1 enthaltene unklare Bestimmung über die Rolle des Fürsten gegenüber der Gerichtsbarkeit sehr problematisch. Aus der Formulierung könnten Aufsichtsrechte des Fürsten abgeleitet werden, die mit der Unabhängigkeit der dritten Gewalt schlechthin unvereinbar sind.
4. Die Abschaffung der Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofes ist weder ausreichend begründet noch im Rahmen der Entwicklung europäischer Verfassungen als angemessen

anzusehen. Auch hier kann nur dringend von einer entsprechenden Regelung abgeraten werden.

Heidelberg, den 17. Mai 2000

(Prof. Dr. Dres. h.c. J.A. Frowein)