

Informelle Übersetzung aus dem Englischen

Strassburg, 16. Dezember 2002

CDL -AD(2002) 32

Stellungnahme Nr. 227/2002

EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH
RECHTSSTAATLICHKEIT
(VENEDIG-KOMMISSION)

STELLUNGNAHME

**BETREFFEND DIE VOM LIECHTENSTEINISCHEN FÜRSTENHAUS
VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN
DER LIECHTENSTEINISCHEN VERFASSUNG**

**An der 53. Plenarsitzung
der Venedig-Kommission angenommen
(Venedig, 13.-14. Dezember 2002)**

aufgrund der Kommentare von

Herrn Henrik ZAHLE, (Mitglied, Dänemark)
Herrn Pieter VAN DIJK, (Mitglied, Niederlande)
Herrn Jean-Claude SCHOLSEM, (Mitglied, Belgien)

I. Einleitung

1. In seiner Sitzung vom 6. November 2002 beschloss das Büro der Parlamentarischen Versammlung, die Venedig-Kommission um eine Stellungnahme zu ersuchen betreffend die Übereinstimmung der vorgeschlagenen Revision der Verfassung Liechtensteins mit den Grundprinzipien des Europarats. Gegenwärtig liegen zwei Vorschläge für eine Revision der liechtensteinischen Verfassung vor: ein Vorschlag des Fürstenhauses und ein zweiter Vorschlag der "Volksinitiative für Verfassungsfrieden". Die vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Änderungen erscheinen im Dokument CDL (2002) 145 als Teil des Verfassungstextes. Die von der Volksinitiative für Verfassungsfrieden vorgeschlagenen Änderungen erscheinen im gleichen Dokument als Fussnoten zu den betreffenden Artikeln der Verfassung.

2. Unterschriften für beide Initiativen werden bis 12. Dezember 2002 gesammelt. Falls genügend Unterschriften für eine oder beide Initiativen gesammelt werden, wird der liechtensteinische Landtag darüber befinden, ob der eine oder andere Vorschlag angenommen werden soll, oder ob beide einer Volksabstimmung unterzogen werden.

3. Die vorliegende Stellungnahme erfolgt aufgrund der von den Berichterstattern der Kommission abgegebenen Kommentare. Die Kommentare von Herrn Pieter van Dijk (Niederlande) erscheinen im Dokument CDL(2002)140, die Kommentare von Herrn Professor Henrik Zahle (Dänemark) erscheinen im Dokument CDL(2002)149 und die Kommentare von Herrn Professor Jean-Claude Scholsem (Belgien) im Dokument CDL(2002)151. Die Stellungnahme wurde an der 53. Plenarsitzung der Kommission am 13. Dezember 2002 in Venedig angenommen. Sowohl die Stellungnahme als auch die individuellen Kommentare beziehen sich in erster Linie auf die Initiative des Fürstenhauses, da der Vorschlag der Volksinitiative für Verfassungsfrieden keinerlei Fragen aufwirft betreffend seine Übereinstimmung mit den Normen des Europarats. Die vorliegende Stellungnahme bespricht nicht alle Änderungsvorschläge, sondern nur diejenigen Änderungen, welche aus der Perspektive europäischer Normen als problematisch erachtet werden können.

II. Hauptelemente des Vorschlags des Fürstenhauses

4. Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen würden die Befugnisse des Fürsten und des Fürstenhauses beträchtlich stärken. Falls die Regierung demnach das Vertrauen des Fürsten verliert, verliert sie die Befugnis, ihr Amt auszuüben, auch wenn sie noch das Vertrauen des Landtags genießt, und der Fürst kann eine Übergangsregierung bestellen (Art. 80.1). Der Fürst darf, mit Einvernehmen des Landtags, Mitglieder der Regierung entlassen, welche sein Vertrauen nicht mehr geniessen (Art. 80.2). Der Fürst hätte die Befugnis, gegen jeglichen Gesetzesentwurf sein Veto einzulegen, indem er innerhalb von sechs Monaten seine Sanktion nicht erteilt (Art. 65.1). Keine Verfassungsänderungen, mit Ausnahme der Abschaffung der Monarchie, könnten ohne Zustimmung des Fürsten angenommen werden (Art. 112.2). Das Fürstenhaus hätte die Befugnis, das Hausgesetz anzunehmen und abzuändern, welches die Thronfolge und ähnliche Fragen regelt (Art. 3). Dieses Gesetz würde, laut der Texterläuterung, nicht einmal der Verfassung unterstehen. Ausserdem hätte der Fürst die Befugnis, Notverordnungen zu erlassen, welche die Anwendung einzelner Verfassungsbestimmungen einschränken könnten (Art. 10).

5. Vor dem Hintergrund dieser Befugnisse nimmt der vorgeschlagene Artikel 7, welcher dem Fürsten volle Immunität zusichern würde, ohne dass er jeglicher Kontrolle des Landtags unterstellt wäre (Artikel 63), besonderen Stellenwert an. Es steht kein Ersatz zur Verfügung in der Form der Verantwortlichkeit der Regierung für die Entscheide und Handlungen des Fürsten. Durch eine Volksinitiative kann das fehlende Vertrauen im Fürsten zum Ausdruck gebracht werden, aber das Fürstenhaus würde in letzter Instanz entscheiden, welche Konsequenzen dies haben würde (Artikel 13ter). Letztlich könnte jedoch die Monarchie abgeschafft werden (Artikel 113).

III. Europäische Normen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit

6. In einem monarchischen System ist die Stellung des Staatsoberhauptes, welches weder direkt noch indirekt gewählt wird, nach Definition aus der Perspektive der repräsentativen und pluralistischen Demokratie fragwürdig. In Europa ist die Demokratie die einzige akzeptierte Regierungsform. Sie ist eine Bedingung für Mitgliedschaft im Europarat und in der Europäischen Union und wird 1990 von der OSZE in der Charta von Paris für ein neues Europa als "das einzige Regierungssystem unserer Nationen" präsentiert.

7. Eine Definition des präzisen Inhalts des Demokratiebegriffs wird dadurch erschwert, dass die Rechtsinstrumente des Europarats hauptsächlich die Rechte und Freiheiten des Einzelnen betreffen und grösstenteils die Struktur und die Verteilung der Verfassungsgewalten nur indirekt ansprechen. Verträge des Europarats enthalten keine umfassende Regelung des demokratischen Staates. Die Rechte und Freiheiten des Einzelnen können ja unter verschiedenen Regierungssystemen geschützt werden. Dies ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern die Geschichte Europas bietet Beispiele dazu. Ein solches System ging einigen der späteren europäischen Demokratien vor und wurde, besonders in der Geschichte Norwegens, "durch Volksmeinung regierte Monarchie" genannt.

8. Dennoch besteht eine starke und enge Verbindung zwischen dem Schutz der Menschenrechte und einer demokratischen Regierung. Diese Verbindung wird durch die folgenden Überlegungen hergestellt:

- Einige Rechte des Einzelnen machen keinen Sinn, wenn sie nicht mit einer demokratischen Regierung verbunden sind. In anderen Worten lassen sie auf Demokratie schliessen. Dies ist bei freien Wahlen der Fall. Diese werden in Artikel 3 des Ersten Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention geregelt, welches die Verpflichtung zur regelmässigen Durchführung freier Wahlen enthält. Wahlen sind die Grundlage einer parlamentarischen Versammlung, und freie Wahlen führen nicht nur zu einem pluralistischen Parlament, welches die Meinungen des Stimmvolks vertritt oder widerspiegelt, sondern auch zu einem wirkungsvollen Parlament, welches über politische Fragen befindet ohne interne politische Einmischung anderer politischer Gremien.
- Die Demokratie ist das anerkannte Regierungssystem, in welchem die Rechte des Einzelnen effektiv genossen werden können. In der Präambel des Statuts des Europarats werden die Freiheit des Einzelnen, die politische Freiheit und die Rechtsstaatlichkeit als gemeinsames Erbe definiert. Aus späteren Rechtsdokumenten des Europarats und aus der rechtlichen Praxis lässt sich ableiten, dass sich die Demokratie dabei an der Spitze des Modells befindet und die Rechte und Freiheiten

(Rechtsstaatlichkeit) an dessen Basis. Dies wird vor allem im vierten Absatz der Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspiegelt, in dem die Regierungen, welche die Konvention unterzeichnen, “ihren tiefen Glauben an diese Grundfreiheiten bestätigen, welche... am besten durch wirkungsvolle politische Demokratie erhalten werden...”

- Das gleiche Konzept der Demokratie als Garantie für den Schutz der Rechte und Freiheiten ist die Grundlage der Ausnahmen zu den Artikeln 8, 10-11, etc., in denen die “Demokratie” erwähnt wird. Menschenrechte können eingeschränkt werden, falls unter anderem eine solche Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig erachtet wird. Dieser Begriff könnte als etwas interpretiert werden, was unterschieden werden muss von den Massnahmen, welche in einem *nichtdemokratischen* Regierungssystem notwendig wären, und diese zweite Form der Notwendigkeit sollte dann nicht anerkannt werden. Aber eine solches Verständnis dieser Ausnahmen wäre nicht im Einklang mit dem Zusammenhang dieser Regelungen. Es ist nicht zu erwarten, dass die Freiheiten und Rechte in einer nichtdemokratischen Gesellschaft angewendet würden, und es gibt daher keine Notwendigkeit einer Regelung in nichtdemokratischen Gesellschaften. Die Verbindung zwischen der Ausnahme und der Demokratie ist auf andere Weise zu interpretieren: Nur diejenigen Einschränkungen sind legitim, welche zu einer Wahrung genau desjenigen demokratischen Systems beitragen, in welchem die Freiheiten und Rechte (sonst) am besten umgesetzt werden.
- Die Verbindung zwischen der Demokratie und der Grundrechte und –freiheiten wird durch deren starke Korrelation in der Praxis bestätigt. Demokratien respektieren in der Regel die Menschenrechte, während nur wenige nichtdemokratische Staaten dies tun.

IV. Das gemeinsame Verfassungserbe der Monarchien, welche Mitglied des Europarats sind

9. Was präziser die Grundspannung zwischen dem monarchischen Prinzip und dem demokratischen Prinzip betrifft, so wurden die Monarchien in den Mitgliedsstaaten des Europarats alle reformiert, um sie kompatibel mit demokratischen Prinzipien zu machen. Es muss als Teil des europäischen Verfassungserbes erachtet werden, dass dort, wo Monarchien existieren, die Macht des Monarchen so geregelt wird, dass ein Konflikt mit dem demokratischen Prinzip vermieden wird. Europäische Monarchen haben keine weitreichenden Befugnisse, und die Tendenz nach der Schaffung des Europarats ist eine weitere Reduzierung deren Befugnisse.

10. Die europäischen Monarchien, welche Mitglied des Europarats sind, respektieren alle eine Anzahl gemeinsamer demokratischer Prinzipien:

- Das Prinzip der Vertretung verlangt unter anderem, dass die Exekutive dem Volk verantwortlich ist. Für alle praktischen Zwecke bedeutet dies Verantwortlichkeit gegenüber dem Stimmvolk, entweder auf indirekte Weise durch parlamentarische Kontrolle oder auf direkte Weise durch Referenden oder Neuwahlen. Wer öffentliche Gewalt ausübt, muss vom Volk durch regelmässige Wahlen entfernt werden können. Vertretung in Verbindung mit Pluralismus verlangt in diesem Zusammenhang

wirksame Garantien, dass alle Segmente der Gesellschaft (Geschlechter, Rassen, Religionen, nationale Minderheiten, etc.) sich auf gleicher Basis am Regieren beteiligen durch allgemeine, freie und geheime Wahlen entsprechend einem günstigen Mehrparteien-Wahlverfahren¹. Das Gleiche gilt für die Beteiligung an Referendumsverfahren oder anderen Konsultationen. Der Pluralismus verlangt auch, oder besser setzt voraus, die Meinungsfreiheit, die Assoziations- und Versammlungsfreiheit und die allgemeine Freiheit von der Diskriminierung.

- Ferner ist es ein allgemeines Merkmal der repräsentativen und pluralistischen Demokratie, dass das repräsentative und demokratisch gewählte Gremium die primäre Gewalt innehat. Dieses Gremium muss das Recht haben, Gesetzesvorschläge zu diskutieren, abzuändern, anzunehmen oder aufzuheben, sowie das Recht der Initiative, um neue Gesetzgebung zu initiieren. Dies gilt auch und aufgrund des Vorhergehenden in Bezug auf die Verfassung. Ausserdem muss es die (finanzielle oder andere) Kontrollgewalt über die Exekutive haben, welche dadurch für ihre Legitimierung auf das Vertrauen des demokratisch gewählten Gremiums angewiesen ist.
- Im den Mitgliedsstaaten des Europarats ist die Demokratie untrennbar von der Rechtsstaatlichkeit. Ausser im Falle der gerichtlichen Gesetzesprüfung bedeutet die Rechtsstaatlichkeit die Hegemonie des Rechts, insbesondere des geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrechts. In Bezug auf die Demokratie bedeutet dies, dass die Regierungsform, die Gewaltenteilung, das Wahlsystem und die politischen Grundrechte auf das Recht gegründet sind und nur durch das Recht geändert werden können, aufgrund eines verfassungsmässigen und demokratischen Verfahrens.

11. Die Kommission wird daher die Vorschläge des Fürstenhauses hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit diesen Prinzipien prüfen und dabei die Praxis anderer europäischer Monarchien, welche Mitglied des Europarats sind, als Referenz benutzen. Diese Monarchien haben grundsätzlich zwei Methoden angewendet, um die Monarchie mit den demokratischen Prinzipien vereinbar zu machen. Einerseits wurde der Monarch von der Ausübung öffentlicher Befugnisse ausgeschlossen, da er seine Stellung nicht vom Volk ableitet. Seine Hauptfunktion ist symbolisch, als Vertreter der Nation. Dies ist grundsätzlich der Ansatz in Schweden seit der Verfassungsänderung im Jahre 1974. Dies ist eindeutig nicht der Ansatz der gegenwärtigen liechtensteinischen Verfassung (vgl. Art. 2).

12. Relevanter ist daher der Ansatz anderer europäischer Länder, in denen die Beteiligung des Monarchen an der Ausübung der öffentlichen Gewalt grösstenteils formal ist. Befugnisse, die vom Verfassungstext dem Monarchen zugeteilt werden, werden so neu interpretiert, dass die *dem Monarchen* zugeschriebenen Befugnisse als Befugnisübertragung an *die Regierung* verstanden werden. Laut dem Verfassungstext beteiligt sich der Monarch an der Gesetzgebung, und der Verfassungstext, welche dem Monarchen diese Befugnis verleiht, bleibt unverändert. Aber die Funktion des Monarchen – insbesondere die Notwendigkeit der monarchischen Sanktion der von der Mehrheit des Parlaments zugestimmten Gesetzesentwürfe – wird als Formalität verstanden. Die Sanktion des Monarchen ist obligatorisch, falls die Sanktion von der parlamentarischen Regierung empfohlen wird.

¹ Siehe Artikel 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention und relevante Entscheide des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

13. In Dänemark wird die legislative Gewalt “dem König und dem Parlament” verliehen (Art. 3 der Verfassung von 1953), und die vom Parlament zugestimmten Gesetze müssen vom König sanktioniert werden um Gesetzeskraft zu erlangen (Art. 22). Laut dem Text der Verfassung besitzt der König ein unbegrenztes Vetorecht, und diese Befugnis war ursprünglich, d.h. 1849 als die Verfassung eingeführt wurde, eine verfassungsmässige und politische Wirklichkeit. Aber der politische Einfluss des Königs hat natürlich im Zusammenhang mit der Einführung des parlamentarischen Systems abgenommen, und in den aktuellen Textbüchern zum Verfassungsrecht wird angenommen, dass der König keine Befugnis hat, einem Gesetzesentwurf, welchem die Mehrheit des Parlaments zugestimmt hat, die Sanktion zu verweigern.² Auf ähnliche Weise lassen andere dem König zugewiesene Befugnisse, z.B. betreffend den Abschluss von Staatsverträgen (Art. 19), keinen Spielraum für königlichen Einfluss.

14. Die norwegische Verfassung (1814) bezeichnet ihr Regierungssystem als “begrenzte Erbmonarchie” (Art. 1). Die königliche Macht – welche in Zusammenarbeit mit dem Parlament ausgeübt werden muss – wird durch verschiedene Verfassungsartikel geregelt. “Es war die Annahme der Verfassung, dass die dem König von der Verfassung verliehenen Befugnisse *von ihm persönlich* in vollständiger Unabhängigkeit ausgeübt werden sollten.”³ Aber die politische und verfassungsmässige Situation hat sich geändert: “...der König hat aufgehört, eine politische Gewalt zu sein”, eine Tatsache, welche es ihm besser ermöglicht “als Symbol der Einheit der Nation und der Autorität des Staates zu dienen”.⁴ Wenn z.B. Art. 3 dem König die Exekutivgewalt verleiht, so wird sie in Wirklichkeit der Regierung verliehen.⁵ Die geschriebene Verfassung wurde demnach zu verschiedenen Zeitpunkten durch Gewohnheitsrecht auf Verfassungsebene abgeändert.

15. Das Vereinigte Königreich ist eine Verfassungsdemokratie, unter der das Staatsoberhaupt ein Erbmonarch („die Krone“) ist. Die Verfassung des Vereinigten Königreichs ist ungeschrieben, aber Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sind im Gewohnheitsrecht („Common Law“) verankert, wie er von Richtern angewendet wird (und sehr oft auch kodifiziert wird). Alle Gesetze müssen von der „Königin im Parlament“ verabschiedet werden, d.h., vom Parlament verabschiedet und von der Monarchin gebilligt (durch „Königliche Genehmigung“). Zusätzlich zur (formalen) Befugnis, die Königliche Genehmigung zu verweigern, besitzt die Krone formal sogenannte „hoheitsrechtliche“ Befugnisse, nämlich Befugnisse auf dem Gebiet auswärtiger Angelegenheiten (Kriegserklärungen, Abschluss von Staatsverträgen) sowie Befugnisse wie die Begnadigung von Verbrechern und die Verleihung von Ehren. In der Praxis werden alle genannten öffentlichen Befugnisse der Krone auf Empfehlung der Exekutive ausgeübt. Dies hat sich durch einen Evolutionsprozess ergeben und durch die Schaffung einer „Verfassungsgewohnheit“. Demnach hat seit 1708 kein Monarch irgendwelcher parlamentarischer Gesetzgebung die Königliche Genehmigung verweigert.

16. Die Verfassung der Niederlande bestimmt in Artikel 42, dass der König und die Minister gemeinsam die Regierung bilden. Der König ist unverletzlich, während die Minister verantwortlich sind. Artikel 81 definiert die legislative Gewalt als gemeinsame Gewalt sowohl der Regierung als auch der beiden Kammern des Parlaments. Artikel 87 schreibt im

² Peter Germer: Dansk Statsforfatningsret 2001 p. 72 note 46, Henrik Zahle: Dansk Forfatningsret, vol. 1, 2001 p. 301

³ Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge 1986 p. 162

⁴ Andenæs p. 162

⁵ Andenæs p. 267

ersten Absatz vor, dass ein Gesetzesentwurf Gesetzeskraft erlangt, wenn er von beiden Kammern des Parlaments angenommen und vom König sanktioniert wird. Gemeinsam bedeuten diese Bestimmungen, dass der König unter der Verantwortlichkeit der Minister handelt, auch wenn er einem Gesetzesentwurf seine Sanktion erteilt. Die Gegenzeichnung durch den betroffenen Minister verleiht dieser Idee Ausdruck. Sollte der König sich weigern, einem Gesetzesentwurf die Sanktion zu erteilen, oder falls er seine Zustimmung verzögert, scheint dies auch durch die Verantwortlichkeit der Minister gedeckt zu sein.

17. Die Verfassung Belgiens scheint in dieser Hinsicht besonders wichtig zu sein. Seit ihrem Ursprung im Jahre 1831 wird sie als Prototyp der Verfassungsmonarchie angesehen, indem sie die britische gewohnheitsrechtliche Verfassung in einen schriftlichen Text überträgt. Sie hat daher im 19. und im frühen 20. Jahrhundert als Muster für viele andere Länder gedient, welche eine Verfassungsmonarchie haben gründen wollen. In der belgischen Verfassung ist das Prinzip der Gegenzeichnung absolut und ohne Ausnahme. Nach den Bestimmungen des Art. 106: “Keine Handlungen des König sind wirksam ohne die Gegenzeichnung eines Ministers, der dadurch die Verantwortlichkeit auf sich selbst überträgt.”

V. Die einzelnen vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Änderungen

Entlassung der Regierung oder einzelner Regierungsmitglieder durch den Fürsten (Art. 80)

18. Nach dem vom Fürstenhaus gemachten Vorschlag für eine Revision des Art. 80, verliert die Regierung die Befugnis zur Ausübung ihres Amtes, falls sie das Vertrauen des Fürsten verliert, auch wenn sie noch das Vertrauen des Landtags genießt. In einem solchen Falle würde der Fürst eine Übergangsregierung bestellen, welche für bis zu vier Monate regieren könnte, bevor sie sich im Landtag einer Vertrauensabstimmung zu stellen hat. Dieser Vorschlag steht in direktem Widerspruch zum Prinzip der Vertretung und dem Erfordernis der Gegenzeichnung. Entsprechend diesem Erfordernis soll der Fürst nicht seine persönliche Politik verfolgen, sondern seine Handlungen müssen in jedem Moment von einem Minister bestätigt werden, der einer parlamentarischen Versammlung verantwortlich ist. Diese Änderung wäre ein Rückschritt in Richtung einer eher anachronistischen Verfassungssituation, wie sie vor der Schaffung europäischer Verfassungsmonarchien existierte.

19. Als Beispiel bestimmt Art. 96 der belgischen Verfassung, dass der König die Minister bestellt und entläßt. Diese Regelung muss allerdings zusammen mit dem Erfordernis der Gegenzeichnung gelesen werden, und all solche Handlungen müssen vom (abtretenden) Premierminister gegengezeichnet werden. Während der König im 19. und im frühen 20. Jahrhundert einen gewissen Grad persönlichen Einflusses auf die Zusammenstellung der Regierung ausüben konnte, hat dieser Einfluss nachgelassen. Ein Ministerkandidat muss sofort von einer Mehrheit im Parlament gebilligt werden. Die Rolle des Königs ist auf die Rolle eines Helfers beschränkt; er übt keine persönlichen Vorzüge aus, sondern sucht den Vorschlag, der am ehesten die Zustimmung des Parlaments finden könnte. Gesetzlich müssen alle seine Handlungen durch Gegenzeichnung gedeckt werden. Der Vorschlag des Fürstenhauses führt wieder die Idee des fürstlichen Vertrauens auf persönlicher Ebene ein, statt der “objektiven” Idee des fürstlichen Vertrauens auf der Grundlage der parlamentarischen Unterstützung der Regierung. Dies wäre ein schwerwiegender Rückschritt.

In Belgien hat der König seit 1831 keine Regierung mehr auf seine eigene Initiative entlassen können. In den nordischen Staaten ist sein Einfluss auch sehr schwach.

20. Ähnliche Überlegungen betreffen den Vorschlag hinsichtlich einzelner Regierungsmitglieder im zweiten Absatz des Artikels 80. Der Vorschlag würde das Prinzip der Regierungssolidarität verletzen. Der Regierungschef soll sich vor dem Parlament für die Entlassung eines Regierungsmitglieds verantworten.

Die Sanktion von Gesetzen durch den Fürsten (Art. 65.1)

21. Nach dem Vorschlag des Fürstenhauses entspricht die einfache Tatsache, dass der Fürst innerhalb von sechs Monaten einem vom Landtag angenommenen Gesetz die Zustimmung nicht gegeben hat, einem Veto. Untätigkeit allein, welche natürlich nicht gegengezeichnet werden kann, würde als legislatives Veto reichen.

22. In anderen Monarchien der Mitgliedsstaaten des Europarats kann der Monarch die Sanktion eines Gesetzes aus persönlichen Gründen nicht verweigern. Auch wenn Art. 109 der belgischen Verfassung, unverändert seit 1831, bestimmt, dass “der König Gesetze sanktioniert und verkündet”, muss dies im Zusammenhang verstanden werden. Nur in Ausnahmefällen können der König und die Regierung sich gemeinsam weigern, einem Gesetz die Sanktion zu erteilen. Eine persönliche Weigerung des Königs, einem Gesetz die Sanktion zu erteilen, erfolgte nur einmal in der belgischen Geschichte, als König Baudoin sich weigerte, einem Gesetz die Sanktion zu erteilen, welches die Abtreibung teilweise von der Strafe befreite. Das damals angewendete Verfahren bestätigt, dass der König verpflichtet ist, vom Parlament angenommene Gesetze die Sanktion zu erteilen. Als König Baudoin aus persönlichen Gründen sich weigerte, diesem Gesetz die Sanktion zu erteilen, lud er gleichzeitig die Regierung dazu ein, ein “gesetzliche Lösung zu finden, welche mit dem korrekten Funktionieren einer parlamentarischen Demokratie vereinbar ist” (Brief des Königs Baudoin an den Premierminister). Die Lösung bestand darin, den König als vorübergehend regierungsunfähig zu erklären, was damit im Gegenzug bedeutet, dass die Funktion des Regierens ihn verpflichtet, Gesetzen die Sanktion zu erteilen. Um die Regierungsunfähigkeit des Souveräns zu beheben, wurde das Gesetz dann von allen Ministern als Ministerrat auftretend sanktioniert und verkündet. Jegliche andere Lösung hätte zu einer Krise ausnehmender Ernsthaftigkeit für die belgische Monarchie geführt. Das Resultat ist offensichtlich: Falls es in Belgien je möglich war, aus persönlichen Gründen ein königliches Veto einzulegen, existiert diese Möglichkeit nicht mehr.⁶

23. Der Vorschlag des Fürstenhauses betrifft nicht nur gewöhnliche Gesetze, sondern Art. 112 verlangt die Zustimmung des Fürsten auch für Verfassungsänderungen, mit Ausnahme des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie. Dies würde bedeuten, dass eine Einzelperson ein Veto auf der höchsten Stufe der Normenhierarchie einlegen könnte, ohne direkte oder indirekte Verantwortlichkeit gegenüber den Volksvertretern. Dies ist ein krasser Widerspruch zur Souveränität des Volkes und zur Demokratie.

⁶ R. LALLEMAND, La conscience royale et la représentation de la Nation, Journal des tribunaux, 1990, p 467, F. DELPEREE, Le Roi sanctionne les lois, Journal des tribunaux, 1990, p 594; J. STENGERS, Evolution historique de la royauté en Belgique: modèle ou imitation de l'évolution européenne, Res Publica, 1991, p 102

24. Wie oben erklärt⁷ bedeutet das Recht auf freie Wahlen, dass das zu wählende Parlament ein wirkungsvolles Parlament sein muss, welches seine Befugnisse unabhängig ausübt. Es kann daher gut argumentiert werden, dass die Möglichkeit der Ausübung wichtiger legislativer und exekutiver Befugnisse und des Einlegens eines Vetos gegen Gesetzesentwürfe, ohne direkte oder indirekte Legitimierung durch ein demokratisch gewähltes Gremium, das Ziel des Artikels 3 des Protokolls Nr. 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt.⁸ Ausserdem widerspricht diese Möglichkeit dem gemeinsamen Verfassungserbe der europäischen Monarchien. Im Gegensatz dazu wäre gegen den Vorschlag der Volksinitiative für Verfassungsfrieden, die Möglichkeit eines Referendums im Falle eines fürstlichen Vetos einzuführen, nichts einzuwenden.

Die Immunität des Fürsten

25. Nach dem Vorschlag des Fürstenhauses würde die gegenwärtige, traditionelle Formulierung des Artikels 7, welche aussagt, dass die Person des Fürsten geheiligt und unverletzlich ist, ersetzt durch: "Die Person des Landesfürsten untersteht nicht der Gerichtsbarkeit und ist rechtlich nicht verantwortlich." Wenn diese Formulierung – und gar hinsichtlich dessen, was darin nicht gesagt wird, statt was gesagt wird – im Zusammenhang mit anderen Änderungen gelesen wird, welche dem Fürsten bedeutende Verfassungsgewalten verleihen, wirft sie ernsthafte Fragen auf betreffend ihre Vereinbarkeit mit der Rechtsstaatlichkeit.

26. In Verfassungsmonarchien steht die Immunität des Monarchen in Verbindung mit der Gegenzeichnung durch Minister. Die belgische Verfassung bestimmt in Art. 88: "Die Person des Königs ist unverletzlich; seine Minister sind verantwortlich." Die Verfassung der Niederlande enthält eine ähnliche Bestimmung im zweiten Absatz des Artikels 43. Diese Formulierung stellt sicher, dass in jedem Moment eine öffentliche Gewalt identifiziert werden kann, welche für die Handlungen des Königs verantwortlich ist. Keine solche Formulierung ist in den vorgeschlagenen Änderungen der liechtensteinischen Verfassung enthalten. Ohne eine solche Formulierung kann die Immunität weder im demokratischen Verständnis noch im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit rechtfertigt werden. Dies ist besonders besorgniserregend in Anbetracht der administrativen und politischen Befugnisse des Fürsten und könnte zu Verletzungen der Verpflichtungen Liechtensteins nach Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention führen. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Oktober 1999 im Fall *Wille gegen Liechtenstein* zeigt, dass dies nicht nur ein theoretisches Risiko ist.

Ausserkraftsetzung der Möglichkeit des Staatsgerichtshofs, die Verfassung im Zweifelsfalle auszulegen

27. Die Initiative des Fürstenhauses setzt den gegenwärtigen Artikel 112 ausser Kraft, welcher dem Staatsgerichtshof ermöglicht, die Verfassung im Falle von Zweifeln auszulegen, welche nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtag beigelegt werden können. Dies kann mit der Änderung des früheren Artikels in Verbindung gebracht werden, welche das Erfordernis einführt, dass der Fürst jede verbindliche Auslegung der Verfassung genehmigen muss. In einem System, in dem die öffentliche Gewalt durch sehr

⁷ Siehe oben, Absatz 8.

⁸ Siehe z.B. Antonio Pastor Ridruejo & Georg Röss, *Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Principauté de Monaco avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe*, AS/Bur/Monaco 1999 1 rév.1, § 167.

unterschiedliche Partner unterschiedlicher Legitimität ausgeübt wird, würde die auslegende Rolle des Verfassungsgerichts bei der Lösung von Konflikten zwischen diesen Partnern besonders wichtig scheinen. Diese Möglichkeit ausser Kraft zu setzen käme einer Verminderung der Garantien der Rechtsstaatlichkeit gleich, zu Gunsten politischer Kompromisse und letztlich zu Gunsten der Befugnisse des Fürsten, welche nicht demokratisch kontrolliert sind.

Keine parlamentarische Kontrolle des Fürsten (Art. 63.1)

28. Nach der vorgeschlagenen Änderung des Artikels 63 erstreckt sich das Recht der Kontrolle des Landtags nicht auf die dem Fürsten zugewiesenen Tätigkeiten. Da die Verfassung keine Verantwortlichkeit von Regierungsmitgliedern für die Handlungen des Fürsten sicherstellt, bedeutet dies, dass wichtige Entscheide in der Ausübung der öffentlichen Gewalt keinerlei demokratischer Kontrolle unterstehen.

Ernennung von Richtern (Art. 96 und folgende)

29. Obwohl die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eines Richters oder einer Richterin in erster Linie von seiner bzw. ihrer Einstellung und seiner bzw. ihrer Tätigkeit und Untätigkeit während der Behandlung des Falles, der Anhörung der Argumente und des Verfassens des Urteils abhängt, müssen auch objektive Garantien der Unabhängigkeit vorliegen, und jegliche Verdachtsmomente seitens der Konfliktparteien betreffend fehlender gerichtlicher Unabhängigkeit müssen vermieden werden. In beiderlei Hinsicht ist das Wahlverfahren für Richter und Richterinnen von grosser Wichtigkeit. Es scheint noch keine allgemeingültige Meinung zu bestehen betreffend das geeignetste Wahlverfahren. Für die Legitimität der Gerichtsbarkeit dürfte eine gewisse Beteiligung demokratisch gewählter Gremien wie des Landtags wünschenswert sein. Der Fürst ist aber nicht demokratisch gewählt. Seine Beteiligung am Nominierungsverfahren, ausser auf lediglich formale Weise, ist problematisch, besonders falls diese Beteiligung entscheidender Natur ist.

30. Der vorgeschlagene erste Absatz des Artikels 96 bestimmt, dass dem Landtag keine Kandidaten ohne die Zustimmung des Fürsten zur Wahl empfohlen werden können. Seine weitreichende Beteiligung am Wahlverfahren könnte übermässigem Einfluss gleichkommen und könnte Zweifel aufkommen lassen betreffend die objektive Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der gewählten Richterinnen und Richter. Die Tatsache, dass der Fürst selbst der Gerichtsbarkeit nicht untersteht ändert daran nichts; sein Prestige, seine Autorität und sein tatsächlicher Einfluss könnten Gründe sein zu glauben, dass ein gewisser Druck von seiner Beteiligung ausgeht. Daher würde der vorgeschlagene Artikel 96 nicht ausreichend die Respektierung der Garantien sicherstellen, welche in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt sind, und könnte dadurch Probleme bereiten hinsichtlich der Verpflichtungen Liechtensteins nach Artikel 1 der Konvention. Diese Situation wird nicht zulänglich durch die Bestimmung im zweiten Absatz des Artikel 96 behoben, welcher im Falle einer Ablehnung des vorgeschlagenen Kandidaten durch den Landtag vorsieht, dass in einem Referendum die Wahl zwischen dem vorgeschlagenen Kandidaten und jeglichem anderen Kandidaten gefällt wird, da eine Wahl durch das Volk auch nicht die Unparteilichkeit des gewählten Kandidaten sicherstellen würde. Im Gegensatz dazu gäbe der vorgeschlagene Artikel 107bis der Volksinitiative für Verfassungsfrieden dem Fürst keine entscheidende Stellung im Nominierungsverfahren.

31. Die Amtszeitbeschränkung für Mitglieder des Verwaltungsgerichts auf fünf Jahre, wie in zweiten Absatz des Artikels 102 vorgeschlagen, ist eher kurz. Aus der Perspektive der Unabhängigkeit ist die Ernennung von Richtern auf Lebenszeit vorzuziehen. Es ist wahr, dass der Strassburger Gerichtshof ähnliche Bestimmungen betreffend die Amtsdauer bisher noch nicht als Verletzung des Artikels 6 befunden hat. Dennoch, je grösser der politische Einfluss auf das Wiederwahlverfahren, desto grösser das Risiko, dass eine kurze Amtsdauer einen Schatten auf die unabhängige Stellung des Richters oder der Richterin werfen könnte. Auch hier zeigt der Sachverhalt, der dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Wille gegen Liechtenstein*, Urteil vom 28. Oktober 1999, vorgelegt wurde, dass dies keine theoretische Frage ist.

Notverordnungen (Art. 10)

32. Die Regelung betreffend Notsituationen in der gegenwärtigen Verfassung, welche lautet "In dringenden Fällen wird er⁹ das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren", ist viel zu unpräzise. In einem Text aus dem Jahre 1921 ist dies nicht erstaunlich. Wenn jedoch eine Revision der Verfassung vorgenommen wird, und insbesondere hinsichtlich dieses Artikels, müssen die Bedingungen für eine Notsituation klar definiert werden und die Notverordnungen des Fürsten müssen von einem Regierungsmitglied gegengezeichnet werden. Beide Aspekte werden vom Vorschlag der Volksinitiative für Verfassungsfrieden behandelt, nicht aber vom Vorschlag des Fürstenhauses.

Das fürstliche Hausgesetz (Art. 3)

33. Nach dem vom Fürstenhaus vorgeschlagenen revidierten Artikel 3 kann das Fürstenhaus selbst, ohne Beteiligung des Landtags, Fragen wie die Thronfolge mit einem Gesetz regeln. Verfassungsänderungen könnten dieses Gesetz nicht ändern. Diese vorgeschlagene Regelung ist erstaunlich. Die Thronfolge ist ein grundlegendes Element jeder Verfassungsmonarchie und muss von der Verfassung geregelt werden.

Volksinitiative auf ein Misstrauensantrag gegen den Fürsten (Art. 13ter)

34. Nach dem vorgeschlagenen Art. 13ter können nicht weniger als 1500 Landesangehörige einen Misstrauensantrag gegen den Fürsten einbringen. Dieser Vorschlag widerspricht der Logik einer Verfassungsmonarchie, welche sich durch Stabilität und der sakrosankten Stellung des Monarchen aufgrund seiner Unfähigkeit, allein zu handeln, auszeichnet. Wenn ein solcher Antrag im Vorschlag des Fürstenhauses vorgesehen werden kann, ist dies genau darum, weil der Fürst Befugnisse in persönlicher Kapazität ausübt. Dieser Vorschlag ist jedoch unzulänglich, um dem Fürsten demokratische Legitimität zu verleihen. Die Initiative kann nicht anonym vorgenommen werden und entspricht daher nicht demokratischen, freien Wahlen. Ausserdem wäre die nach der Initiative stattfindende Volksabstimmung nicht verbindlich, sondern der letzte Entscheid würde von den Mitgliedern des Fürstenhauses nach den Bestimmungen des Hausgesetzes gefällt.

⁹ d.h. der Fürst

Initiative auf Abschaffung der Monarchie (Art. 113)

35. Der vom Fürstenhaus vorgeschlagene Art. 113 würde eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie, gefolgt von einer Volksabstimmung, einführen. Lediglich die Möglichkeit einer solchen Volksabstimmung würde an der Tatsache nichts ändern, dass vor dem möglichen Erfolg einer solchen Volksabstimmung das Verfassungssystem eine Monarchie wäre, welche sich durch übermässige persönliche Befugnisse des Fürsten auszeichnen würde. Die Möglichkeit wäre nur ein letztes Mittel zur Behebung einer extremen Situation, nicht aber ein wirkungsvolles Gegengewicht zum fehlenden Gleichgewicht in der Gewaltenteilung.

VI. Eine separate Frage: das Recht der Gemeinden auf Sezession

36. Nach dem Vorschlag des Fürstenhauses für einen neuen Absatz 2 des Artikels 4, hätte jede Gemeinde das Recht, nach einer Volksabstimmung aus dem Staatsverband auszutreten. Dieses vorgeschlagene Austrittsrecht kann nicht als Einbindung des international anerkannten Rechts auf (politische) Selbstbestimmung in die liechtensteinische Verfassung erachtet werden, auch nur wenn die einzelnen Gemeinden des Fürstentums nicht mit "Völkern" gleichgesetzt werden können, welche Nutzniesser dieses Rechts sind; auch nicht, wenn sie als die Gliedstaaten eines Bundes definiert werden könnten. Ausserdem bezieht sich das internationale Recht auf Sezession als Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung im engen Sinne auf die Sezession *gegen den Willen des Staates aus dem das "Volk" austritt*. Im Falle des vorgeschlagenen zweiten Absatzes des Artikels 4 würde der Austritt aufgrund eines Verfahrens vorgenommen, welches ausdrücklich in der Verfassung des betroffenen Staates festgelegt ist. Aus demselben Grund ist das internationale Recht auf die Respektierung der territorialen Integrität hier keine Frage. Es gibt einige relevante (rechtliche) internationale Elemente, wie die Anerkennung der ausgetretenen Gemeinde als separater Staat durch andere Staaten nach den international anerkannten Kriterien oder, gegebenenfalls, die Zustimmung des Staates, dem die Gemeinde beitreten will, die Frage der Staatennachfolge, etc. Dennoch betreffen diese Aspekte nicht den Kern der Frage, ob die vorgeschlagene Austrittsmöglichkeit das Völkerrecht verletzen würde. Es gibt keine spezifische Völkerrechtsnorm, mit der die vorgeschlagene Änderung in Konflikt geraten würde.

37. Die Tatsache, dass eine Minderheit der Bevölkerung der Gemeinde sich mit der Situation konfrontiert sehen würde, dass ihre Gemeinde gegen ihren Willen aus dem Heimatstaat austritt, scheint keine ihrer Grundrechte zu verletzen. Der Austritt kann nicht als Ausweisung eingestuft werden, wie dies nach dem ersten Absatz des Artikels 3 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verboten ist. Erstens ist der Austritt freien Willens, allerdings einer Mehrheit; die Mehrheitsgewalt wird allgemein als legitimes und demokratisches Entscheidungsverfahren erachtet. Ausserdem hätten die Mitglieder der Minderheit die Möglichkeit, in eine andere Gemeinde des gleichen Fürstentums zu ziehen und damit zu vermeiden, in einem anderen Staat leben zu müssen. Aus denselben Gründen scheint keine Verletzung der in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung 1985 festgelegten Rechte vorzuliegen.

38. Man könnte argumentieren, dass durch einen Mehrheitsentscheid der Gemeinde, aus Liechtenstein auszutreten, die Mehrheit der Bevölkerung Liechtensteins überstimmt würde und damit deren Recht auf (politische) Selbstbestimmung verletzt würde. Es ist offensichtlich, dass jede Sezession, insbesondere gewisser Gemeinden, äusserst

schwerwiegende Konsequenzen für Liechtenstein hätte. Dennoch, falls die neu vorgeschlagene Verfassung, inklusive des hier besprochenen Austrittsverfahrens, durch das vorgeschriebene demokratische Verfahren angenommen würde, würde die (Mehrheit der) liechtensteinischen Landesangehörigen ihr Rechte auf (politische) Selbstbestimmung ausüben. Ausserdem könnte diese Mehrheit später das Recht auf Verfassungsänderung ausüben, inklusive des vorgeschlagenen Artikels 4.2.

39. Aus der Perspektive des wirksamen Funktionierens der internationalen Staatengemeinschaft würde das Anbieten der Möglichkeit in der liechtensteinischen Verfassung zur Verkleinerung eines bereits sehr kleinen Staates und zur Schaffung eines neuen, noch kleineren Staates, weder angebracht noch wünschenswert scheinen und gäbe Anlass für kritische Reaktionen jener internationalen Gemeinschaft. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die hier besprochene Verfassungsbestimmung keine Verletzung des Völkerrechts darstellt und in die interne Kompetenz des Fürstentums und etwaiger Drittstaaten fällt.

VII. Schlussfolgerungen

40. Die gegenwärtige Verfassung Liechtensteins aus dem Jahr 1921 verleiht dem Monarchen bereits eine eher starke Stellung, stärker als in der Praxis anderer europäischen Monarchien, welche Mitglied des Europarats sind. Dennoch zeigt die Erfahrung dieser Monarchien, dass dies nicht unbedingt ein Hindernis darstellt auf dem Weg zur Entwicklung einer Verfassungsmonarchie, welche die demokratischen Prinzipien und die Rechtsstaatlichkeit voll respektiert. Die Verfassung war daher kein Hindernis beim Beitritt zum Europarat im Jahre 1978.

41. Der gegenwärtige Vorschlag des Fürstenhauses würde hingegen eine entscheidende Verschiebung darstellen verglichen mit der gegenwärtigen Verfassung. Er würde nicht nur die weitere Entwicklung der Verfassungspraxis in Liechtenstein in die Richtung einer vollwertigen Verfassungsmonarchie wie in anderen europäischen Ländern verhindern, sondern gar einen schwerwiegenden Rückschritt darstellen. Seine Grundlogik ist nicht die eines Monarchen, der den Staat oder die Nation vertritt und dabei politischen Zugehörigkeiten und Kontroversen fernbleibt, sondern die eines Monarchen, der seine Befugnisse nach seinem persönlichen Ermessen ausübt. Dies betrifft insbesondere die vom Fürsten im legislativen und exekutiven Bereich ohne demokratische oder gerichtliche Kontrolle ausgeübten Befugnisse. Ein solcher Rückschritt könnte zur Isolation Liechtensteins innerhalb der europäischen Staatengemeinde führen und könnte die liechtensteinische Mitgliedschaft im Europarat problematisch machen. Auch wenn es keine allgemein akzeptierte Norm der Demokratie gibt, auch nicht in Europa, erlauben weder der Europarat noch die Europäische Union, dass der "*acquis européen*" vermindert wird.