

PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG

Vertraulich

AS/Mon (2003) 29 rev
15 September 2003
amondoc29_2003

KOMITEE ZUR ÜBERWACHUNG DER EINHALTUNG DER VERPFLICHTUNGEN UND STANDARDS DER MITGLIEDER DES EUROPARATES (MONITORING KOMITEE)

LIECHTENSTEIN

Co-Berichterstatter: Hr. Michael HANCOCK, Vereinigtes Königreich, LDR
Hr. Erik JURGENS, Niederlande, SOC

ENTWURF FÜR DEN BERICHT AN DAS BÜRO DER VERSAMMLUNG

I. EINFÜHRUNG

1. Im Mai 2002 und im September 2002¹ wurden von liechtensteinischen Bürgern zwei Anfragen an den Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung zur Beobachtung der Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen der Mitgliedstaaten des Europarates (Beobachtungsausschuss, *Monitoring Committee*) gerichtet, in denen er ersucht wurde, zu prüfen, ob die vorgesehenen Verfassungsänderungen, die damals noch im Gespräch waren, den Standards des Europarates genügten und in Übereinstimmung mit den anderen internationalen Verpflichtungen Liechtensteins stünden. Der Beobachtungsausschuss setzte diese Angelegenheit zweimal auf die Tagesordnung, und mangels eines formellen Antrags auf Beginn eines Monitoring-Verfahrens gemäss Entschliessung 1115(1997) und angesichts eines Schreibens der Vorsitzenden der parlamentarischen Delegation Liechtensteins, Fr. R. Wohlwend, Mitglied des Monitoring Committee, entschied er im Oktober 2002, dem Büro der Versammlung die Übertragung der Angelegenheit an den Ausschuss für rechtliche Angelegenheiten und Menschenrechte zu übergeben.

2. In seiner Sitzung vom 6. November 2002 entschied das Büro, anstelle dessen um ein Gutachten von der Venedig-Kommission anzusuchen. Die Venedig-Kommission erstellte in ihrer 53. Plenarsitzung vom 13.-14. Dezember 2002 ein Gutachten auf der Grundlage der durch drei ihrer Mitglieder eingebrachten Informationen und veröffentlichte es, wie es üblich ist.

3. In seiner Sitzung vom 13. Januar 2002 entschied das Büro, das Gutachten der Venedig-Kommission als Versammlungsdokument zu veröffentlichen² (Doc 9661), eine dringende Debatte der Versammlung in ihrer Sitzung vom Januar vorzuschlagen und die Sache an den Ausschuss für politische Angelegenheiten zur Berichterstattung zu verweisen. Am 15. Januar wurde Lord Kilclooney vom Ausschuss für politische Angelegenheiten zum Berichterstatter ernannt und erstellte ein Memorandum.

4. Der Antrag auf eine dringende Debatte wurde von der Versammlung jedoch am 27. Januar 2003 abgelehnt, da er nicht die notwendige Zweidrittelmehrheit erhielt. Es gab daher keine Debatte, und das Memorandum von Kilclooney blieb ein Nicht-Dokument.

4. Die Volksabstimmung über die liechtensteinische Verfassung fand am 14./16. März 2003 statt. Die 16000 Stimmberechtigten des Landes hatten zwischen zwei Vorschlägen für eine Verfassungsreform zu entscheiden, die beide von Volksinitiativen eingebracht worden waren. Eine war vom Fürstenhaus eingebracht worden, die andere durch eine "Volksinitiative für Verfassungsfrieden". Die Stimmbeteiligung war hoch (87,7 %). Der Vorschlag des Fürstenhauses erhielt die absolute Mehrheit (9412 Stimmen dafür und 5221 Stimmen dagegen, also 64,1 % der Stimmen), während der Vorschlag der Initiative für Verfassungsfrieden mit 12065 Stimmen dagegen und 2394 dafür abgelehnt wurde.

6. Am 31. März 2003 entschied das Büro der Versammlung, das Gutachten der Venedig-Kommission über die vom Fürstenhaus Liechtenstein vorgeschlagenen Änderungen der liechtensteinischen Verfassung dem Monitoring Committee vorzulegen und beantragte bei diesem Ausschuss die Einleitung eines Monitoring-Verfahrens.

7. Gemäss Entschliessung 1115(1997) über die Einsetzung eines Beobachtungsausschusses der Versammlung (Monitoring Committee) und den darin enthaltenen

¹ Die Angelegenheit war auch Gegenstand einer parlamentarischen Anfrage durch Hr. A. Gross im Rahmen eines Austausches von Standpunkten mit dem Vorsitzenden des Ministerrates in der Teilsitzung vom Juni 2002.

² Der Text der liechtensteinischen Verfassung von 1921 ist zusammen mit den vorgeschlagenen Änderungen im Anhang zu Versammlungsdokument 9661 zu finden.

Bedingungen der Vorlage ist ein Antrag auf Einleitung eines Monitoring-Verfahrens - der unter anderem vom Büro der Versammlung eingebracht werden kann - vom Monitoring Committee zu prüfen, welcher dann nach Ernennung zweier gemeinsamer Berichterstatter und nach Durchführung der notwendigen Untersuchungen ein schriftliches Gutachten an das Büro erstellt. Das Büro trifft dann die Entscheidung darüber, ob ein Monitoring-Verfahren eingeleitet wird, und wenn dies der Fall ist, verweist es die Sache - vorbehaltlich der Genehmigung durch die Versammlung - an das Monitoring Committee zur Berichterstattung.

8. In der Folge ernannte das Monitoring Committee im April und Mai 2003 Michael Hancock (Vereinigtes Königreich, LDR) und Erik Jurgens (Niederlande, SOC) zu gemeinsamen Berichterstattern für Liechtenstein und ermächtigte sie, das Land zum Zwecke der Einholung von Informationen zu besuchen.

9. Die Berichterstatter bedauern die Entscheidung der Versammlung vom Januar 2003, in ihrer Teilsitzung vom Januar 2003 keine dringliche Debatte über die Angelegenheit zu führen. Dies hätte es dem Ausschuss für politische Angelegenheiten ermöglicht, Lord Kilclooneys Entwurf für einen Bericht zu diskutieren, zusammen mit der Erklärung³ der liechtensteinischen Regierung vom 21. Januar 2003, und hätte es der Versammlung ermöglicht, dem liechtensteinischen Volk rechtzeitig vor der Abstimmung vom 14./16. März 2003 ein Signal über die vom Fürsten vorgeschlagene Volksinitiative zu geben.

10. Das Argument, dass dies eine Einmischung in den internen Entscheidungsprozess eines Mitgliedstaates gewesen wäre, erscheint ungerechtfertigt. Eine grosse Anzahl von Entscheidungen der Versammlung zielen genau darauf ab, politische Entscheidungen zu beeinflussen, die in Mitgliedstaaten gerade getroffen werden. Es gab keinen objektiven Grund, im Falle Liechtensteins eine Ausnahme zu machen. Als Folge erhielt das Gutachten der Venedig-Kommission keine rechtzeitige Unterstützung durch die Versammlung. Das liechtensteinische Volk wurde daher über die wichtige Frage im Unklaren gelassen, ob die Versammlung die Vorschläge des Fürsten im Sinne der Standards des Europarates für annehmbar hielt. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass eine derartige Position der Versammlung einen anderen Ausgang der Abstimmung zur Folge gehabt hätte. Nun da die Abstimmung durchgeführt wurde und die liechtensteinische Verfassung infolge ihres Ausgangs geändert werden wird, wird es um so schwieriger sein, die Vorschläge umzusetzen, welche die Versammlung in dieser Frage machen wollen wird.

II. BEFUND DER BERICHTERSTATTER

11. Der Informationsbesuch fand vom 2. bis 4. Juli 2003⁴ statt. Er wurde in enger Zusammenarbeit mit der liechtensteinischen parlamentarischen Delegation organisiert, und ihm ging eine offizielle Einladung der liechtensteinischen Regierung an die Berichterstatter voran. Die Berichterstatter möchten den liechtensteinischen Behörden und ihren anderen Gesprächspartnern ihre Dankbarkeit für die Höflichkeit, Offenheit und Zusammenarbeit aussprechen, die ihnen entgegengebracht wurde.

12. Im Laufe der Treffen, die sie während ihres Besuches hatten, wurde den Berichterstattern klar, dass es drei verschiedene, aber zusammenhängende Themen zu behandeln galt:

a) Ist die bestehende liechtensteinische Verfassung, die aus dem Jahr 1921 stammte und seither mehrmals novelliert wurde, mit den Standards des Europarates vereinbar?

³ Die Erklärung ist in Doc 9662 vom 22. Januar 2003 zu finden.

⁴ Das Programm des Besuches ist in Anhang 1 zu finden.

b) Sind die vom Fürsten vorgeschlagenen Abänderungen mit den Standards des Europarates vereinbar?

c) Ist die Art, wie der Fürst die Möglichkeit der Einbringung einer Volksinitiative nutzte und wie er den Ausgang der Abstimmung beeinflusste, mit den Standards des Europarates vereinbar?

13. Die Berichterstatter möchten sich zunächst der dritten Frage zuwenden, da sie die beste Einsicht in die Situation in Liechtenstein in Bezug auf das Staatsoberhaupt gewährt.

i. Die Volksinitiative des Fürsten und die Abstimmungskampagne

14. Das Gebiet, das heute als das Fürstentum Liechtenstein bekannt ist, blieb lange nach seinem dem Erwerb durch die Fürsten von Liechtenstein 1699⁵ ein kleiner, unbedeutender Aussenposten der Besitztümer der Familie, die - während der Zeit der österreichisch-ungarischen Monarchie und bis zur Besetzung der Tschechoslowakei durch Nazideutschland 1938 und die sogenannten Benes-Dekrete - vor allem in Böhmen und Wien lagen. Nach dem Anschluss Österreichs durch Hitler zog der regierende Fürst - der Vater des derzeitigen Fürsten - jedoch nach Vaduz und wurde ein aktiver Staatsmann, der die Neutralität und Souveränität Liechtensteins verteidigte und wichtige Veränderungen durchführte. 1938 hatte das Land rund 11000 Einwohner und eine mittelmässige Wirtschaft; heute jedoch hat es mehr als 33000 Einwohner und die Wirtschaft boomt, was allgemein mit der Rolle des Vaters des herrschenden Fürsten in Verbindung gebracht wird.

15. Das Fürstenhaus ist auch stark in die Wirtschaft des Landes involviert. Dies erklärt zumindest zum Teil den grossen Einfluss, den der Fürst auch ausserhalb seiner Vorrechte aus der Verfassung von 1921 ausüben kann. Es muss auch gesagt werden, dass das Gefühl nationaler Identität stark mit der Gegenwart der Fürstenfamilie verbunden ist. Angesichts der geringen Grösse des Landes ist seine einzige Besonderheit im Vergleich mit seinen unmittelbaren Nachbarn Schweiz und Österreich das Bestehen einer Erbmonarchie.

16. Seit 1992 werden Verhandlungen zwischen dem Fürstenhaus, aufeinanderfolgenden Regierungen verschiedener politischer Richtungen und dem Parlament geführt mit dem Ziel, die Verfassung von 1921 zu novellieren. Eine Reihe von Gutachten wurde eingeholt, und das Parlament stellte zwei Ausschüsse zur Verfassungsreform auf. Den Berichterstattern wurden genaue Informationen über die Geschichte der Verfassungsdebatte vorgelegt, die das Land offenbar seit Jahren geteilt hat.

17. 2001 gewann die Fortschrittliche Bürgerpartei die Wahlen, und die derzeitige Regierung steht unter dem Vorsitz von Hr. Otmar Hasler. Auch diese Regierung begann mit Beratungen mit dem Staatsoberhaupt bezüglich möglicher Änderungen, doch offenbar konnte kein ausreichender Konsens zwischen dem Fürsten, der Regierungspartei und der stärksten Oppositionspartei, der Vaterländischen Union⁶, hergestellt werden. Dies zeigte sich, als der vom Landtag gebildete Ausschuss zur Verfassungsreform zu keiner einstimmigen Entscheidung über den Text der dem Parlament vorzulegenden Verfassungsänderungen kommen konnte. Infolge dessen wurde die Annahme der Verfassungsänderungen durch das Parlament unwahrscheinlich, da sie entweder Einstimmigkeit oder eine Dreiviertelmehrheit in zwei aufeinanderfolgenden Lesungen benötigt hätten. Im August 2002 entschied sich das Staatsoberhaupt, nicht länger auf eine Entscheidung des Parlaments zu warten und

⁵ Ursprünglich wurden die Herrschaft Schellenberg und die Grafschaft Vaduz in den Jahren 1699 bzw. 1712 durch Fürst Johann Adam von Liechtenstein erworben, was es der Fürstenfamilie österreichischer Herkunft ermöglichte, Reichsfürsten zu werden und als 343. Mitglied mit Stimmberechtigung im Rat des Heiligen Römischen Reiches zu sitzen.

⁶ Die dritte im Parlament vertretene Partei ist die Freie Liste.

entschloss sich, zusammen mit dem Erbprinzen selbst eine Volksinitiative zu starten. Sie konnten leicht die 1500 Unterschriften sammeln, die für die Durchführung einer Volksabstimmung notwendig sind.

18. In konstitutionellen Monarchien der Art, wie sie im Rest Europas bekannt sind (wie etwa dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Belgien, Schweden, Dänemark oder Spanien) ist eine derartige politische Initiative durch den Monarchen undenkbar. Der Monarch kann nur Entscheidungen treffen, die von Ministern gegengezeichnet werden, welche dem Parlament verantwortlich sind. Der Fürst hingegen ist der Meinung, dass er nicht nur Staatsoberhaupt, sondern auch Bürger Liechtensteins ist. Er hat daher, so erklärt er, dieselben Rechte wie jeder Bürger seines Landes, d.h. dem Volk direkt im Wege einer Volksinitiative (VI) einen Vorschlag zur Änderung der Verfassung vorzulegen. Die Entscheidung über eine solche VI wird durch Volksabstimmung getroffen und ist bindend.

19. Für sich gesehen, ist die Existenz einer solchen Möglichkeit, die unter den Mitgliedstaaten des Europarates praktisch einzigartig ist, ein Beweis für das starke Festhalten des liechtensteinischen Volkes an den Grundsätzen der Demokratie. Was den Berichterstattern jedoch widersinnig erscheint, ist der Gebrauch dieser Form der direkten Demokratie durch ein Staatsoberhaupt selbst, der kaum als gewöhnlicher Bürger angesehen werden kann⁷ - und das auch noch, ohne dass ein Minister für eine solche Handlung verantwortlich ist. Die Verwendung von VI oder Volksabstimmungen durch die Regierung selbst, um die Zustimmung des Volkes über den Kopf des Parlaments hinweg zu erhalten, wird allgemein als inakzeptabler populistischer Volksentscheid angesehen. Als solche kann die Initiative des Fürsten nicht als normale politische Handlung innerhalb einer konstitutionellen Monarchie angesehen werden, selbst wenn er sie mit dem verständlichen Ziel unternahm, ein politisches Patt zu brechen und eine Verfassungsdiskussion zu beenden, die ohne Ergebnis über 10 Jahre hinweg angedauert hatte.

20. In einer parlamentarischen Monarchie, wie Liechtenstein erklärtermassen eine ist, ist eine derartige Handlungsweise nicht die Aufgabe des Monarchen, sondern des Parlaments. Um das Parlament zu korrigieren, können die Bürger, nicht der Monarch, zu demokratischen Instrumenten wie etwa Volksinitiativen oder Volksabstimmungen greifen. Es ist überraschend, dass es der Regierung nicht gelang, den Fürsten von dieser Initiative abzubringen. Es ist noch überraschender, dass sie den Bürgern gegenüber den Eindruck erweckte, sie unterstütze sie sogar.

21. Die besondere Rolle des Fürsten in dieser Angelegenheit wurde umso problematischer dadurch, dass das Staatsoberhaupt starken Druck auf die Wähler ausübte, seinen Vorschlägen zuzustimmen und so eine Abstimmung über die Änderung von Verfassungsbestimmungen in eine Abstimmung für oder gegen die Monarchie verwandelte. Er tat dies, indem er öffentlich erklärte, die Wähler hätten die Wahl zwischen der Annahme seiner Vorschläge, mit der Folge, dass er in Vaduz bleiben würde, und ihrer Ablehnung, in welchem Falle er nach Wien ziehen würde.

22. Diese Position wurde noch verstärkt durch eine Broschüre, die vom Fürsten und seinem Sohn (siehe Anhang 2) an alle Wahlberechtigten versendet wurde, und die auf einer Seite ein Bild von vier Generationen der Fürstenfamilie und auf der anderen Seite eine Kopie des Stimmzettels zeigte, auf welcher deutlich das "Ja" zur Fürsteninitiative aufgedruckt war. Im Begleittext, welcher vom Fürsten und seinem Sohn unterzeichnet war, hiess es: "Um es der Fürstenfamilie zu ermöglichen, auch in Zukunft weiter im Lande zu bleiben und die

⁷ Der Umstand, daß die Volksinitiative auch von Erbprinz Alois unterzeichnet wurde, ändert nichts an dieser Schlußfolgerung, denn auch wenn dieser von sich mit mehr Berechtigung als das regierende Staatsoberhaupt behaupten kann, ein gewöhnlicher Bürger zu sein, hätte ihn seine Sonderstellung als Thronerbe ebenfalls von der Einbringung einer VI ausschließen müssen, welche auf Verfassungsänderungen abzielt, die seine zukünftige Position stärken würden.

Interessen des Fürstentums zu verteidigen, bitten wir Sie, uns weiterhin Ihr Vertrauen zu schenken und unsere Initiative für die Abstimmung am 14./16. März mit einem 'Ja' zu unterstützen."

23. Sowohl der Fürst als auch sein Sohn erklärten öffentlich, dass das Fürstenhaus unter keinen Umständen die Verfassungsänderungen akzeptieren könnten, die von den Autoren der anderen Volksinitiative, der "Volksinitiative für Verfassungsfrieden", vorgeschlagen würden, und dass der Fürst im Falle, dass diese Initiative in der Volksabstimmung die notwendige Mehrheit erreichen würde, ihr die Unterschrift verweigern würde.

24. In den Zeitungen wurde ein Inserat abgedruckt, in dem ein Foto des Schlosses auf dem Hügel oberhalb von Vaduz zu sehen war, was für die "Ja"-Stimme stand, und ein Foto daneben, auf dem der Hügel ohne das Schloss abgebildet war, die Konsequenz der "Nein"-Stimme. Formell wurde die Kampagne natürlich nicht vom Fürsten geführt, sondern von einer "Bürgerbewegung Duales Liechtenstein", wobei das Wort "dual" für den Umstand steht, dass die Souveränität in Liechtenstein sowohl vom Volk als auch vom Fürsten ausgeht (eigens behandelt, siehe unten). Die Berichterstatter sind der Ansicht, dass diese Beispiele ausreichen, um das hochemotionale Klima zu illustrieren, in dem die Kampagne ablief.

25. Der Fürst spielte daher - in seiner Eigenschaft als Privatmann - eine herausragende Rolle in der Angelegenheit, indem er den Vorschlag einbrachte und so über das Parlament und die verantwortliche Regierung hinweg handelte. Auch benutzte er seinen Einfluss - der in einer kleinen Gemeinschaft wesentlich grösser ist als in anderen konstitutionellen Monarchien - um auf die Wähler Druck auszuüben, mit "Ja" zu stimmen. Die Drohung, andernfalls Vaduz zu verlassen, erscheint übertrieben, da dem Fürsten bekannt ist, dass für viele der gegenwärtige Wohlstand die Folge des stabilisierenden Einflusses des Fürsten auf die Gemeinschaft ist. Der Fürst spielt daher - mag es auch mit den besten Absichten für sein Land geschehen - eine Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung in seinem Land, die einem konstitutionellen Monarchen in einer parlamentarischen Demokratie nicht geziemt.

26. Die oben beschriebene Situation, in der der Fürst sich selbst in einer politischen Rolle behauptet, und ihm dies von einer zustimmenden Regierung und der parlamentarischen Mehrheit zugestanden wird, ist schon alleine - wie auch immer die Akzeptanz für derartige Situationen in der Vergangenheit gewesen sein mag - aus der Sicht eines demokratischen Rechtsstaates inakzeptabel. Es ist den Berichtstattern klar, dass die stabilisierende Rolle des Fürstenhauses in einer so kleinen Gemeinschaft wie Liechtenstein nicht unterschätzt werden darf. Daher der bedeutende Einfluss, welche die Äusserung hatte, die Fürstenfamilie könnte das Land verlassen.

27. Es besteht jedoch ein gewaltiger Unterschied zwischen einer aktiv stabilisierenden Rolle und einer, in der der Fürst selbst auf der politischen Bühne agiert. Dies überschreitet bei weitem die empfindliche Trennlinie zwischen der Rolle des konstitutionellen Monarchen und derjenigen der Regierung, die in einer parlamentarischen Demokratie dem Parlament und dem Volk gegenüber verantwortlich ist.

28. Die Befürworter dieser starken Rolle des Fürsten stellen ihren Standpunkt auf die Grundlage, dass die liechtensteinische Verfassung zwei Quellen der Souveränität vorsieht, nämlich den Fürsten und das Volk. Die Verfassung von 1921, so argumentieren diese Befürworter, sieht innerhalb dieses Systems dualer Souveränität ein ausgeglichenes System gegenseitiger Kontrollen vor. Wie auch immer man diese Argumente auf der Grundlage der Verfassung von 1921 beurteilen mag, ist es nach Ansicht der Berichtstatter in einer parlamentarischen, rechtsstaatlichen Demokratie inakzeptabel, dass der Fürst auf der Grundlage dieses Systems politische Macht ausübt, ohne dem Parlament oder dem Volk gegenüber verantwortlich zu sein. Wenn die im Absatz weiter oben beschriebene Rolle des Fürsten auf dieser Theorie beruht - und der Fürst selbst diese persönliche Souveränität für

sich in Anspruch nimmt - , dann ist diese Theorie mit Sicherheit unvereinbar mit den grundlegenden Werten, für die der Europarat steht.

II. Vereinbarkeit der Verfassung von 1921 mit den Standards des Europarates

29. Die führt uns zur ersten Frage, die in Absatz 12. angeführt ist, nämlich der, ob die Verfassung von 1921 mit den Verpflichtungen Liechtensteins als Mitglied des Europarates vereinbar war und ist⁸.

Die Regierung erklärt, daran könne kein Zweifel bestehen, da Liechtenstein 1978 auf der Grundlage dieser Verfassung in den Europarat aufgenommen wurde, obwohl diese Verfassung zum damaligen Zeitpunkt kein Wahlrecht für Frauen vorsah. Die Berichterstatter können dieser Behauptung nicht beipflichten. Seit 1978 (eigentlich seit 1949) hat sich unser Wertesystem weiterentwickelt. Situationen, wie sie zum Zeitpunkt des Beitritts akzeptabel waren, konnten damals akzeptabel sein (1949, Türkei - 1978, Liechtenstein), sind es aber heute nicht mehr. Das bestehende Frauenstimmrecht und die gegenwärtige Rolle des Militärs in der Türkei unterstreichen diesen Punkt. Weiters könnte man argumentieren, dass 1978, als Liechtenstein Mitglied des Europarates wurde, die Verfassung von 1921 keinen Grund zur Besorgnis gab, da man annahm, dass wie in vielen anderen konstitutionellen Monarchien die Privilegien des Monarchen lediglich auf dem Papier existierten, und dass die Verfassungspraxis den Standards des Europarates entsprach. Die Diskussion über die neue Verfassung, die Art, wie die Abstimmungskampagne geführt wurde sowie der Text der neuen, per Volksabstimmung am 16. März angenommenen Verfassung zeigen deutlich, dass dies nicht der Fall war.⁹

30. Es ist daher ohne weiteres möglich, die Verfassung von 1921 wie auch die neue Verfassung zu analysieren, um die Rolle des Fürsten zu untersuchen. Wenn die Theorie der dualen Souveränität tatsächlich in Art. 2 der Verfassung von 1921 festgeschrieben ist, wäre dies ein Beispiel für die Unvereinbarkeit der Verfassung von 1921 mit den Verpflichtungen Liechtensteins gegenüber dem Europarat, und zwar aufgrund der Ausnutzung politischer Vorrechte ohne Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament oder dem Volke.

31. Ganz offensichtlich schafft die Verfassung von 1921 noch einige weitere Probleme, wie etwa:

- Art. 3 und 13bis: Die Thronfolge und die Regentschaft unterliegen nicht der Verfassung, sondern dem sogenannten Hausgesetz vom 26. Oktober 1993, wobei es sich nicht um ein Gesetz handelt, sondern um einen internen Vertrag innerhalb der Fürstenfamilie (die aus etwa einhundert über viele Länder verstreuten Mitgliedern besteht), der jedoch ebenso wie wirkliche Gesetze im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt veröffentlicht wird.

- Art. 9: Jedes Gesetz bedarf der Sanktion durch den Fürsten. Es wurde den Berichterstattern versichert, dass es sich nicht bloss um eine Formalvoraussetzung handelt, sondern dass der Fürst seine Unterschrift aus politischen Gründen verweigern kann; dies geschehe jedoch nur selten, da der Fürst seinen Einfluss präventiv geltend machen kann.

⁸ Die Verfassungsänderungen wurden in der Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 angenommen und traten am 14. August 2003 in Kraft, nachdem der Fürst sie genehmigt hatte.

⁹ Man sollte auch erwähnen, daß Liechtenstein 1982, also nach seinem Beitritt im Jahre 1978, die Europäische Menschenrechtskonvention ratifizierte und so das Recht individueller Antragstellung und die verpflichtende Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte akzeptierte. Protokoll Nr. 1, Artikel 3, welcher das Recht auf freie, geheime Wahlen unter Bedingungen, welche die freie Meinungsäußerung der Menschen bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften sicherstellt, wurde erst 1995 ratifiziert.

- Art. 11: Der Fürst ernennt alle Landesbeamten. Wiederum gilt: Wäre dies ein formales Recht, das ausschliesslich auf der Grundlage von Entscheidungen der verantwortlichen Minister ausgeübt wird, so gäbe es kein Problem. Der herrschende Fürst zögert jedoch nicht, persönliche Entscheidungen zu treffen. Im Fall Wille gg. Liechtenstein, entschieden vom EuGH am 28. Oktober 1999, wurde offensichtlich, dass er Dr. Wille, einen eingesetzten Richter, nicht mehr ernennen würde, sollte ihm ein solcher Vorschlag vom Parlament unterbreitet werden.

- Art. 64: Betreffend das Recht auf Initiative gegenüber der Legislative: Art. 64 verleiht dieses Recht dem Fürsten, zusammen mit der Regierung, dem Parlament, und den Bürgern. Bei Bürgern kann dies durch eine von 1000 Bürgern unterzeichnete Petition geschehen, 1500 wenn sie die Verfassung betrifft. Der herrschende Fürst sieht sich offensichtlich als gewöhnlichen Bürger, dem dieses Recht auf Petition für eine Volksinitiative zusteht, sodass er die 1500 Unterschriften sammeln kann (d.h. nur etwas mehr als 5 % des Wahlvolkes) und das Verfahren zur Abänderung der Verfassung in Gang setzen kann. Diese Position wird durch die Verfassungsänderung von Art. 111, nunmehr Art. 112 der neuen, am 16. März 2003 angenommenen Verfassung, noch einmal kurioser, denn es heisst dort, dass Verfassungsänderungen einschliesslich einer bindenden Interpretation der Verfassung die Zustimmung des Fürsten benötigen, um gültig in Kraft zu treten. Der Fürst ist also zweimal involviert: das eine Mal als gewöhnlicher Bürger, der eine Volksinitiative zur Änderung der Verfassung in Gang setzen kann, und das andere Mal als Staatsoberhaupt, dessen Unterschrift unter die neue Verfassung zu ihrer Gültigkeit notwendig ist.

32. Das Mandat der Berichterstatter umfasst nicht die Prüfung des gegenwärtigen Textes der Verfassung von 1921, sofern er nicht in Beziehung steht mit den in der Volksabstimmung enthaltenen Änderungen; daher beschränken sich die Berichterstatter auf die Aufzählung der oben genannten Beispiele. Diese zeichnen jedoch selbstverständlich bereits das allgemeine Bild eines nicht gewählten Staatsoberhauptes, das ohne Verantwortlichkeit eine aktive politische Rolle spielt.

iii. Vereinbarkeit der Verfassungsänderungen des Fürsten mit den Standards des Europarates

33. Die Venedig-Kommission wurde ersucht, den Text der vom Fürsten in seiner Volksinitiative vorgeschlagenen Änderungen zu kommentieren¹⁰. Die von der Venedig-Kommission ernannten Berichterstatter waren alle drei Juristen aus konstitutionellen Monarchien (Belgien, Dänemark und Niederlande); ebenso stammen die zwei Autoren des vorliegenden Berichts aus Monarchien (Vereinigtes Königreich und Niederlande). Das Wissen über die Funktionsweise konstitutioneller Monarchien mit einem System parlamentarischer Demokratie ist und war daher voll gegeben.

34. Die Berichterstatter waren schockiert zu erfahren, dass der Fürst am 8. Februar 2003 in einem Interview mit dem Liechtensteiner Vaterland, einem der zwei Tageszeitungen des Landes, erklärt hatte, das Gutachten der Venedig-Kommission sei ein "politisches Pamphlet", es sei überflüssig und voller Fehler, und die Juristen, die es verfasst hätten, hätten es verabsäumt, sich über die Situation in Liechtenstein ein wirkliches Bild zu machen. Es wäre den Berichtstattern lieber gewesen, der Fürst hätte den Bericht der Venedig-Kommission ernst genommen und versucht, die darin vorgebrachten Argumente zu entkräften. Während ihrer Gespräche in Vaduz erhielten die Berichterstatter den Eindruck, dass die Personen, die diese Meinung vertraten, der Ansicht waren, dass die Venedig-Kommission die ihrer Meinung nach zutreffende Theorie der dualen Souveränität (des Fürsten und des Volkes) nicht ausreichend zur Kenntnis genommen habe. Da diese Theorie schon für sich dem

¹⁰ Die Venedig-Kommission besprach nicht den von der Volksinitiative für Verfassungsfrieden eingebrachten Vorschlag, da sie der Ansicht war, daß diese keine Probleme bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit den Standards des Europarates aufwerfen würde (siehe Abs. 3 des Gutachtens).

Gedanken einer konstitutionellen und parlamentarischen Demokratie, wie sie die Venedig-Kommission sieht, widerspricht, kann dies kaum ein Argument gegen die unten zusammengefassten Erkenntnisse der Kommission sein.

35. Die Berichtersteller waren auch überrascht über die öffentliche Erklärung von Erbprinz Alois, des Sohnes des Fürsten. Er hatte gemeint, diejenigen in der Versammlung, die eine Untersuchung der Situation rund um die Volksinitiative des Fürstenhauses wollten, seien durch ihre Ablehnung jeglicher Form von direkter Demokratie motiviert, für die ja Volksinitiativen und Volksabstimmungen Beispiele seien. Während ihres Gespräches mit dem Fürsten und seinem Sohn stellten die Berichtersteller klar, dass diese Unterstellung völlig unbegründet ist, und dass sie Anstoss daran nehmen würden. Im Gegenteil sei Liechtenstein für seine umfassende direkte Demokratie Lob auszusprechen.

36. Die Venedig-Kommission befasste sich mit den folgenden Änderungsvorschlägen für die liechtensteinische Verfassung (das Gutachten vom 18. Dezember 2002 und der Text der Verfassung von 1921 mit den vorgeschlagenen Änderungen sind in Doc. 9661 samt Anhang abgedruckt):

- Art. 80: Entlassung der Regierung durch den Fürsten
- Art. 65.1: Genehmigung von Gesetzen durch den Fürsten
- Art. 7: Immunität des Fürsten
- Art. 112: Abschaffung der Möglichkeit des Staatsgerichtshofes, die Verfassung zu interpretieren
- Art. 63.1: parlamentarische Kontrolle erstreckt sich nicht auf Funktionen, die vom Fürsten ernannt werden
- Art. 96 f: Ernennung von Richtern
- Art. 10: Notstandsverordnungen
- Art. 3: das Hausgesetz des Fürstenhauses
- Art. 13 ter: Volksinitiative für Misstrauensvotum gegen den Fürsten
- Art. 113: Volksabstimmung zur Abschaffung der Monarchie

37. Die Venedig-Kommission kommt unmissverständlich zu dem Schluss, dass die Änderungen "die Weiterentwicklung der Verfassungspraxis in Liechtenstein in Richtung einer vollwertigen konstitutionellen Monarchie verhindern würden, wie sie in anderen Ländern Europas besteht". Nicht nur das, sondern "sie würden einen schweren Rückschlag bedeuten".

38. Während ihres Besuches sind die Berichtersteller aufmerksam den Argumenten der Behörden zugunsten dieser Verfassungsänderungen gefolgt, welche wie folgt zusammengefasst werden können: Die neue Verfassung bedeute keine wesentliche Änderung der Vorrechte, die der Fürst bereits nach der Verfassung von 1921 genieße, welche ja vom Europarat akzeptiert worden sei. Im Gegenteil würden seine Befugnisse in manchen Punkten wesentlich eingeschränkt (wie etwa die Abschaffung des absoluten Vetorechtes bezüglich der Ernennung von Richtern, die Abschaffung seines Rechtes, alle Beamten zu ernennen, die klarere Definition seiner Befugnisse beim Notstandsrecht und eine klare zeitliche Frist für seine Zustimmung zu den vom Parlament beschlossenen Gesetzen).

39. Weiters würden die Befugnisse des Fürsten durch die weitgehende und beispiellose direkte Demokratie in Liechtenstein ausgeglichen: das Volk habe nun die Möglichkeit, eine Volksinitiative für ein Misstrauensvotum gegen den Fürsten einzubringen, und es könne nun sogar eine Initiative zur Abschaffung der Monarchie einbringen, wenn es dies wünsche. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass selbst wenn dies einzigartig in Europa sei, das liechtensteinische Volk klar hinter dem Prinzip der dualen Souveränität stünde und wünsche, dass der Fürst diese Befugnisse weiterhin ausüben solle, was durch die überwältigende Mehrheit belegt würde, mit welcher den Verfassungsänderungen des Fürsten in der

Volksabstimmung vom März zugestimmt worden sei. Schlussendlich wurden die Berichterstatter gebeten, die äusserst geringe Grösse des Landes angemessen zu berücksichtigen, in dem jeder jeden kenne und wo ein unparteiischer Schiedsrichter wie der Fürst dringend notwendig sei, um den notwendigen politischen Konsens in für das Land wichtigen Fragen zu erzielen.

40. Unbeschadet des oben Gesagten haben die Berichterstatter während ihres Besuches in Liechtenstein nichts vorgefunden, was dem Gutachten der Venedig-Kommission ernsthaft widersprechen würde. Was sie vorfanden, ist ein Staatsoberhaupt, welches politische Befugnisse in erblicher Weise ohne Verantwortlichkeit ausübt. Einige der Verfassungsänderungen stärken sogar seine derzeitige Position gemäss der Verfassung von 1921.

41. Die Berichterstatter möchten hier nicht die Analyse der Venedig-Kommission in allen zehn Punkten wiederholen. Sie möchten sich auf die Elemente konzentrieren, in denen der Fürst politische Positionen einnehmen kann, die durch das Parlament oder durch das Volk nicht oder nur unter Schwierigkeiten korrigiert werden können:

a) Art. 80: Das Recht des Fürsten, die Regierung zu entlassen, wenn sie sein Vertrauen nicht mehr hat. Mit welchem Recht, so fragen die Berichterstatter, kann der Inhaber eines nicht gewählten Amtes Minister entlassen, die nicht das Vertrauen der gewählten Vertreter des Volkes verloren haben?

b) Ähnlich Art. 65 Abs. 1: Mit welchem Recht kann er Entscheidungen blockieren, die das Parlament getroffen hat, indem er sich weigert, ein Gesetz zu unterzeichnen?

c) Art. 7: Seit 1848 heisst es in der niederländischen Verfassung: "Der König ist unantastbar; die Minister sind verantwortlich". Im neuen Text wird in Art. 7 der Fürst für unantastbar erklärt, ohne dass die Minister für alles verantwortlich sind, was der Monarch in öffentlicher Position tut. Für alles.

d) Art. 96: Ernennung von Richtern: Hier ist der Fürst als Vorsitzender mit Entscheidungsstimme Teil einer Kommission, die dem Parlament Kandidaten zur Ernennung vorschlägt. Die Hälfte der Kommission wird von ihm persönlich ernannt, und selbst dann kann er Empfehlungen, die ihm nicht genehm sind, blockieren. Angesichts der Ereignisse im Fall Wille ist der Fürst sehr wohl in der Lage, sehr persönliche Meinungen auszudrücken. Wenn es auch in einer kleinen Gemeinschaft wie Liechtenstein verständlich ist, dass besondere Massnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, dass unabhängige Kandidaten ausgewählt werden, ist es den Berichterstattern unerklärlich, warum dies geschehen soll, indem man dem Staatsoberhaupt derartige Vorrechte einräumt.

42. Auch wenn sich die Berichterstatter damit ebenfalls der Kritik aussetzen, sich nicht die Mühe gemacht zu haben, die tatsächlichen Umstände in Liechtenstein zu untersuchen, sind sie - nach sorgfältiger Anhörung aller Argumente, die während ihres Besuches in Vaduz vorgebracht wurden - zu der Ansicht gelangt, dass die Schlussfolgerungen der Venedig-Kommission im allgemeinen einen angemessenen Abriss der Verfassungsänderungen darstellen, die bei der Abstimmung über die Volksinitiative im März vorgeschlagen wurden. In einem Vergleich mit anderen konstitutionellen Monarchien wird klar, dass die Position des Fürsten einzigartig ist, insbesondere da in Liechtenstein der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit für alle Handlungen des Staatsoberhauptes nicht voll zur Anwendung kommt.

III. Schlussfolgerungen

43. Der Fürst wurde am Abend der Abstimmung mit den Worten zitiert: "Wenn der Europarat den Inhalt der Fürsteninitiative nicht akzeptiert, dann wird sich Liechtenstein zwischen dem Fürstenhaus und dem Europarat entscheiden müssen" (Liechtensteiner

Vaterland, 14. März 2003). Am 9. August 2003, nach dem Besuch der Berichterstatter, erklärte er (wiederum im Liechtensteiner Vaterland), dass die Mitgliedschaft im Europarat Liechtenstein nur Zeit und Geld koste¹¹ und wenn der Europarat eine Abänderung der neuen Verfassung wünsche, die per Volksabstimmung im März angenommen worden sei, so sei dies eine günstige Gelegenheit, die Organisation zu verlassen.

44. Wie dieser Bericht bereits andeutet, kann der Europarat das Ergebnis der Volksabstimmung nicht akzeptieren, die am 16. März 2003 stattfand und die politische Stellung des nicht gewählten Staatsoberhauptes des Landes stärkte.

45. Die Berichterstatter verstehen die besondere Stellung, die das Fürstenhaus in Liechtenstein innehat, vor allem sein 1938, als der Fürst seinen Wohnsitz nach Vaduz verlegte. Sie verstehen ebenso, dass in einer sehr kleinen Gemeinschaft, die sich als souveräner Staat behaupten möchte, die Rolle des Erbmonarchen stärker ist als etwa im Vereinigten Königreich oder in den Niederlanden. Gleichzeitig möchten sie betonen, dass eine so grundsätzliche demokratische Errungenschaft wie eine verantwortliche Regierung, die dem Parlament gegenüber für alle Regierungshandlungen haftet, nicht so einfach beiseite geschoben werden kann.

46. Liechtenstein ist seit 1978 Teil der grossen europäischen Familie. Dies beinhaltet auch die Einhaltung der gemeinsamen europäischen Werte und Standards, die im Statut der Organisation und in den zahlreichen Konventionen verankert sind, die im Rahmen des Europarates angenommen wurden. Viele andere Länder könnten für sich geltend machen, dass ihr System einzigartig ist und nicht mit denen anderer Länder verglichen werden kann. Dies enthebt jedoch weder Liechtenstein noch irgendein anderes Land von der Verpflichtung, die grundlegenden europäischen Prinzipien zu beachten.

47. Die Berichterstatter empfehlen dem Büro daher, nach den in Entschliessung 1115(1997) festgelegten Verfahrensregeln ein Monitoring-Verfahren für Liechtenstein einzuleiten. Dieses Verfahren sollte in Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden darauf hinarbeiten, die in der Volksabstimmung vom März über die Volksinitiative angenommenen Entscheidungen zu überarbeiten, dies in Hinblick auf den vorliegenden Bericht, das Gutachten der Venedig-Kommission, und der Verfassungspraxis in den bestehenden konstitutionellen Monarchien Europas, mit dem Ziel, sicherzustellen, dass die Verfassungspraxis in Liechtenstein dem Grundsatz entspricht, dass keine Regierungshandlung ohne Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament oder dem Volke erfolgen kann.

¹¹ 2003 betrug der Beitrag Liechtensteins zum allgemeinen Budget des Europarates € 94.834, das sind 0,0529 %.

Appendix 1

Programme of the visit to Liechtenstein by the co-rapporteurs (2-4 July 2003)

Co-rapporteurs: Mr M. Hancock, United Kingdom, LDR
Mr E. Jurgens, Netherlands, SOC

Secretariat: Mrs Caroline Ravaud, Head of the Monitoring Committee Secretariat

Wednesday, 2 July 2003

Evening Arrival
Check-in at Hotel Schlosswald, Triesen

Private dinner

Thursday, 3 July 2003

8.30 – 9.30 Discussion with the Demokratie-Sekretariat

9.45 – 10.45 Discussion with the Liechtenstein-Institut

11.00 – 12.00 Discussion with the constitutional group “Dual Liechtenstein”

12.15 – 13.45 Lunch (offered by the Secretariat at the Landtag
Hotel Schatzmann, Triesen)

14.00 – 15.00 Discussion with the President of the Constitutional Court, Mr Harry Gstöhl

15.15 – 18.45 Discussion with representatives of the three political parties
(one hour each)
-Free List
-Progressive Citizens’ Party
-Patriotic Union

19.00 – 20.00 Discussion with the Government, represented by Prime Minister
Otmar Hasler and Foreign Minister Ernst Walch

23.30 Dinner at the invitation of the Liechtenstein Delegation to the Parliamentary
Assembly of the Council of Europe
Gasthof Löwen, Vaduz

Friday, 4 July 2003

9.00 – 10.30 Discussion with H.S.H. Prince Hans-Adam II of Liechtenstein and with the
Crown Prince (Castle of Vaduz)

11.00 – 12.00 Discussion with the former Constitutional Commission of the Parliament

12.15 – 13.45 Lunch (offered by the Government of the Principality of Liechtenstein)
Restaurant Torkel, Vaduz

Departure

Appendix 2

Leaflet sent to voters by the Prince





Ämtlicher Stimmzettel

Volksabstimmung

vom Freitag, 14. März und Sonntag, 16. März 2003
über zwei Initiativbegehren zur Abänderung der Landesverfassung

Frage	Antwort (bitte ankreuzen)	Falls Ihr mehr als einem Vorschlag zustimmt, wel- chem dieser Vorschläge gebt Ihr den Vorzug? (bitte ankreuzen)
Wollt Ihr den Entwurf von S.D. Fürst Hans Adam II. von Liechtenstein und S.D. Erbprinz Alois von Liechtenstein zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>
Wollt Ihr den Entwurf des Initiativkomitees „Verfassungsfrieden“ zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>
Nichtamtliche Stimmzettel und Stimmzettel, die Anmerkungen ehrverletzenden Inhalts oder Bezeichnungen, Botschaften oder Auflagen enthalten, sind ungültig.		

Liebe Liechtensteinerinnen, liebe Liechtensteiner

Damit die fürstliche Familie auch in Zukunft hier im Land leben und sich für das Fürstentum Liechtenstein einsetzen kann, bitten wir Sie, uns weiterhin Ihr Vertrauen zu schenken und uns bei der Abstimmung am 14./16. März 2003 mit einem «Ja» zu unterstützen.

Für Ihr Vertrauen und Ihre Unterstützung möchten wir uns schon jetzt recht herzlich bedanken.

Ihr

Alois Erbprinz von Liechtenstein

Hans-Adam II. Fürst von Liechtenstein