



STAATSGERICHTSHOF
DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN

ENTSCHEIDUNG

Der Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof hat in seiner nicht-öffentlichen Sitzung vom 3. Februar 2003, an welcher teilnahmen: Präsident lic. iur. Harry Gstöhl als Vorsitzender; Dr. Klaus Berchtold und Prof. Klaus Vallender als Richter, lic iur Marzell Beck als Ersatzrichter, Dr. Markus Wanger als Ad-hoc-Richter sowie Jacqueline Kindle als Schriftführerin

in der Beschwerdesache

Beschwerdeführer:

1. Allgäuer Robert, Schalunstr. 12, 9490
Vaduz
2. Banzer Ferdinand, Unterfeld 12, 9495
Triesen
3. Banzer Florin dipl Ing. ETH, Unterfeld 14,
9495 Triesen
4. Batliner Günther, Wiesengasse 9, 9494
Schaan
5. Biedermann Josef, in der Blacha 78,
9498 Planken
6. Bürzle Norbert, Lowal 54, 9496 Balzers
7. Fuchs Andreas, St.-Wolfgang-Strasse
58, 9495 Triesen
8. Gantner-Ospelt Ruth, Rätikonstr. 18,
9490 Vaduz
9. Gassner Roman, Brandiserweg 19, 9490
Vaduz
10. Heeb-Fleck Claudia lic phil., im Wingert
16, 9494 Schaan
11. Hilti Ernst, Dr.sc.nat., Reberastr. 29
9494 Schaan
12. Kindli René Dr. med., Speckmahd 507A
9493 Mauren
13. Lanter Koller Violanda lic.iur., Spiegelstr.
402, 9491 Ruggell



14. Matt Egon Dr. med. Rennhofstr. 700
9493 Mauren
15. Marxer Melitta St. Anna-Gasse 8, 9490
9490 Vaduz
16. Meier Guido, Dr. Iur., St. Anna-Gasse 7
9490 Vaduz
17. Müssner Renate, Dr. rer.nat., Bachweg
11, 9485 Nendeln
18. Quaderer-Vogt Elfriede, Fürst-Johannes-
Strasse 26, 9494 Schaan
19. Quaderer Jakoob, Bildgasse 27,
9494 Schaan
20. Rheinberger Peter, Dr. med. Rotes Haus,
9490 Vaduz
21. Schädler Alfons, Jonaboda 363, 9497
9497 Triesenberg
22. Schädler Walter, Landstrasse 174,
9495 Triesen
23. Schierscher Georg lic.phil., In der Fina
15, 9494 Schaan
24. Sele Alex, Rietli 244, 9497 Triesenberg
25. Sele Hugo, lic iur. et lic oec HSG,
Steg, 9497 Triesenberg

vertreten durch:

Sprenger Kolzoff Ospelt & Partner
Rechtsanwälte
9495 Triesen
(gemeinsame Zustellberechtigte aller
Beschwerdeführer)

und

Batliner Wanger Batliner
Rechtsanwälte
9490 Vaduz

Beschwerdegegner:

1. Hans-Adam II. Fürst von und zu
Liechtenstein
9490 Vaduz



2. Alois Erbprinz von und zu Liechtenstein
9490 Vaduz

vertreten durch:

Dr. Dr. Batliner & Dr. Gasser
Rechtsanwälte
9490 Vaduz

Belangte Behörde:

Verwaltungsbeschwerdeinstanz des
Fürstentums Liechtenstein

gegen:

Entscheidung der Verwaltungsbeschwerde-
Instanz vom 12.11.2002, VBI 2002/96

wegen:

Verletzung verfassungsmässig gewähr-
leisteter Rechte
(Streitwert CHF 1'000.--)

entschieden:

1/

Der Beschwerde wird keine Folge gegeben. Die Beschwerdeführer sind in den von ihnen geltend gemachten verfassungsmässig gewährleisteten Rechten nicht verletzt worden.

2/

Die Beschwerdeführer sind zur ungeteilten Hand schuldig, die Entscheidungsgebühr in der Höhe von CHF 56.— binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution an die Landeskasse zu bezahlen.

3/

Die Beschwerdeführer sind zur ungeteilten Hand schuldig, den Beschwerdegegnern die Kosten in der Höhe von CHF 2'684.40 zu bezahlen.



Sachverhalt

1/

Am 2.8.2002 meldeten der Fürst von und zu Liechtenstein, Hans-Adam II., und Alois, Erbprinz von und zu Liechtenstein, bei der Regierung des Fürstentums Liechtenstein eine Volksinitiative zur Revision der Landesverfassung an. Sie legten einen ausgearbeiteten Initiativantrag vor.

Gegen dieses Initiativbegehren erhoben die Beschwerdeführer am 9.8.2002 „Beschwerde auf Nichtigkeitserklärung eines Initiativbegehrens (Abstimmungsbeschwerde)“ an die Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Es wurden Nichtigkeitsgründe gemäss Art 74 iVm Art 64 Abs 3 des Gesetzes betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz) geltend gemacht und beantragt, die Volksinitiative vom 2.8.2002 für nichtig zu erklären.

Am 13.8.2002 beschloss die Regierung des Fürstentums Liechtenstein sowohl die formelle Annahme der bei ihr eingelangten Volksinitiative als auch die Annahme der dagegen geführten Beschwerde. Nach Befassung der Beschwerdegegner entschied die Regierung des Fürstentums Liechtenstein am 17.9.2002 über die Beschwerde, die von ihr „gesamthaft zurückgewiesen“ wurde. Gegen diese Entscheidung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein vom 17.9.2002, RA 2002/2477-0111, erhoben die Beschwerdeführer Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz.

2/

In der nunmehr vor dem Staatsgerichtshof angefochtenen Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vom 12.11.2002, VBI 2002/96, wurde die Beschwerde „abgewiesen und die angefochtene Regierungsentscheidung wird bestätigt“. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz begründete diese Entscheidung im wesentlichen wie folgt:

2.1

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz stimme mit der Regierung überein, dass die Regierung zur Entscheidung über Abstimmungsbeschwerden erstinstanzlich zuständig und berechtigt sei zu prüfen, ob die Initianten eine Initiative anzumelden befugt seien.

2.2

Die Auffassung der Regierung, den Beschwerdeführern komme in diesem Verfahrensstadium keine Parteistellung und damit auch kein Beschwerderecht zu, teile die Verwaltungsbeschwerdeinstanz nicht. Die Beschwerdeführer hätten eine Abstimmungsbeschwerde gemäss Art 74 Volksrechtegesetz erhoben. Es gehe den Beschwerdeführern nicht um die Teilnahme als Partei im Vorprüfungsverfahren gemäss Art 70b Volksrechtegesetz, sondern eben um



eine Abstimmungsbeschwerde nach Art 74 Volksrechtegesetz, wozu jeder Stimmbürger berechtigt sei. Anders verhalte es sich gemäss ausdrücklicher Regelung in Art 64 Abs 1 Volksrechtegesetz nur bei Wahlbeschwerden. Bei einer Wahlanfechtung sei die Beschwerdelegitimation auf bestimmte Gruppen (Wählergruppen) eingeschränkt, nicht jedoch bei Abstimmungsbeschwerden.

2.3

Der Auffassung der Beschwerdegegner, die Beschwerdeführer hätten keine Beschwerde, hält die Verwaltungsbeschwerdeinstanz entgegen, dass Art 74 Volksrechtegesetz ausdrücklich jedem Stimmbürger das Recht einräume, eine Abstimmungsbeschwerde zu erheben. Da es sich dabei um eine Popularbeschwerde handle, bedürfe es einer Beschwerde nicht. Aus diesem Grund sei auch die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer gegeben.

2.4

Dem Argument der Beschwerdegegner, die Abstimmungsbeschwerde ziele auf eine Verzögerung ab und sei rechtsmissbräuchlich, hielt die Verwaltungsbeschwerdeinstanz entgegen, die Abstimmungsbeschwerde ziele typischerweise und gemäss dem Gesetzeswortlaut ausdrücklich darauf ab, ein Abstimmungsergebnis, also einen direktdemokratischen Vorgang, für nichtig zu erklären. Werde eine Abstimmung für nichtig erklärt, so habe in der Regel eine neue Volksabstimmung stattzufinden. Dass dadurch ein demokratischer Volksentscheid verzögert werde, sei also systemimmanent. Sollten die Gründe der Nichtigkeitserklärung einer stattgefundenen Abstimmung dergestalt sein, dass eine Abstimmung überhaupt nie zulässig war, werde dadurch sogar eine weitere, gültige Volksabstimmung verhindert. Auch die Möglichkeit der Verhinderung eines Volksentscheides sei somit systemimmanent. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (LES 1991, 133), wonach die Anfechtung einer Volksabstimmung wegen Mängeln des Abstimmungsverfahrens und dessen Vorbereitung sofort und allenfalls noch vor dem Urnengang zu geschehen habe, ansonsten der Stimmberechtigte sein Recht zur Anfechtung verwerke, komme die Verwaltungsbeschwerdeinstanz zur Auffassung, dass durch die frühzeitige Erhebung der Abstimmungsbeschwerde von einem Rechtsmissbrauch nicht die Rede sein könne. Es sei den Beschwerdeführern nichts anderes übrig geblieben, als die Abstimmungsbeschwerde sogleich zu erheben, wollten sie nicht Gefahr laufen, ihr Recht zur Anfechtung zu verwirken.

2.5

Hinsichtlich der Frage, zu welchem Zeitpunkt eine Abstimmungsbeschwerde erhoben werden könne, kommt die Verwaltungsbeschwerdeinstanz zur Auffassung, dass eine Abstimmungsbeschwerde nach der Abstimmung erhoben werden könne, eine Abstimmungsbeschwerde vor der Abstimmung sei aber nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Somit sei gemäss dem Wortlaut des Volksrechtegesetzes davon auszugehen, dass eine Abstimmungsbeschwerde nur nach erfolgter Volksabstimmung erhoben werden könne.

Die liechtensteinische Rechtsprechung habe jedoch einen anderen Weg eingeschlagen. In diesem Zusammenhang verweist die Verwaltungsbeschwerdeinstanz auf ihre Entscheidung



vom 14.9.1989, VBI 1989/17, und die sie schützende Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 2.5.1991, StGH 1990/6 (LES 1991, 133 [deren wesentlicher Inhalt oben unter 2.4. wiedergegeben wurde]) sowie auf die Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vom 3.3.1993, VBI 1993/7, und die sie ebenfalls schützende Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 21.6.1993, StGH 1993/8 (LES 1993, 91).

Damit stelle sich die Frage, ob von dieser Rechtsprechung abgegangen werden solle. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz sei der Auffassung, dass von dieser Rechtsprechung nicht abgegangen werden solle. Eine Praxisänderung der rechtsanwendenden Behörden sei nämlich nur zulässig, wenn sich die Praxisänderung auf ernsthafte sachliche Gründe abstütze und nicht gegen Treu und Glauben verstosse. Das Volksrechtegesetz spreche seinem Wortlaut nach allerdings für eine Praxisänderung.

Dem Argument der Beschwerdegegner, eine Abstimmung sei im Sinne von Art 64 Abs 3 Volksrechtegesetz nur nichtig, wenn die dort genannten Tatbestände auf das Wahlergebnis einen erheblichen Einfluss gehabt hätten oder haben konnten, hält die Verwaltungsbeschwerdeinstanz entgegen, dass dies nur für die Tatbestände des Art 64 Abs 3 lit. d Volksrechtegesetz zutrefte. Die Problematik der „Prognose“ stelle sich auch in der Schweiz, im übrigen aber könne durchaus beurteilt werden, ob eine Unregelmässigkeit „grob“ sei und ob sie „auf das Wahlergebnis einen erheblichen Einfluss“ hätte haben können (Art 64, Abs 3 lit. d Volksrechtegesetz).

Eine „vorzeitige“ Abstimmungsbeschwerde füge sich auch in das liechtensteinische Rechtssystem ein. Man müsse nur erkennen, dass das Vorprüfungsverfahren gemäss Art 70b Volksrechtegesetz etwas anderes sei, als die Abstimmungsbeschwerde gemäss Art 74 Volksrechtegesetz. Die Auffassung der Beschwerdegegner, die von den Beschwerdeführern behaupteten Mängel seien vor der Abstimmung nicht behebbar und es liege kein genügendes Anfechtungsobjekt vor, sei entgegenzuhalten, dass grobe Unregelmässigkeiten durchaus geheilt werden könnten.

Wesentlich für die Beibehaltung der bisherigen Rechtsprechung sei die inhaltliche, materielle Begründung des Erfordernisses, eine Abstimmungsbeschwerde sofort nach Entdeckung eines Mangels, nötigenfalls noch vor der Volksabstimmung, zu erheben.

2.6

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz habe daher auf die materiellen Gründe der Beschwerdeführer in ihrer Abstimmungsbeschwerde einzutreten, nämlich

- die unzulässige Beeinflussung der Meinungsbildung durch den Landesfürsten;
- die fehlende Legitimation des Fürsten zur Lancierung einer Volksinitiative;
- die Verletzung der Einheit der Materie;
- die Staatsvertragswidrigkeit des Initiativbegehrens.



2.7

Die Auffassung der Beschwerdeführer, die Verwaltungsbeschwerdeinstanz sei berufen die Völkerrechtskonformität des gegenständlichen Initiativbegehrens zu überprüfen, treffe nicht zu. Der Art 70b Volksrechtegesetz enthalte vielmehr eine spezielle Zuständigkeit zur Prüfung der Übereinstimmung von angemeldeten Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen. Daneben bleibe kein Platz für einen zweiten Rechtsweg einer solchen Überprüfung durch die Regierung und die Verwaltungsbeschwerdeinstanz. Im übrigen sei die Überprüfung von Gesetzesinitiativen auf ihre Verfassungs- und Völkerrechtsmässigkeit nichts anderes als eine abstrakte Normenkontrolle, die allein dem Staatsgerichtshof zukomme.

2.8

Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer werde auch der Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt. Denn dieser Grundsatz sei aus keiner liechtensteinischen Bestimmung ersichtlich oder ableitbar. Dieser in der Schweiz entwickelte Begriff habe in Liechtenstein keine Bedeutung. Dies deshalb, weil im Gegensatz zur Schweiz in Liechtenstein das Verfahren für eine Partial- und Totalrevision der Verfassung dasselbe sei.

2.9

Was die Legitimation des Fürsten zur Einreichung einer Volksinitiative anlange, sei die Verwaltungsbeschwerdeinstanz der Auffassung, dass diese Frage dahingestellt bleiben könne. Die bisherige Praxis spreche aber immerhin dagegen, dass die politischen Rechte des Landesfürsten ruhen. Im übrigen sei das Initiativbegehren auch vom Erbprinzen eingebracht worden und bleibe als Initiativbegehren jedenfalls bestehen, selbst wenn dem Fürsten dazu eine Legitimation nicht zustünde. Würde man dem Argument der Beschwerdeführer, dass ein Initiativbegehren immer dann ungültig sei, wenn dessen Inhalt materiell vom Fürsten stamme, folgen, würde dies dazu führen, dass Gedanken des Fürsten über die Abänderung der Verfassung niemals von irgend einer anderen Person aufgegriffen werden dürften, um diese durch Volksinitiative umzusetzen. Die Folge wären unlösbare Abgrenzungsprobleme.

Jedenfalls könne nicht gesagt werden, dass die Anmeldung des vorliegenden Initiativbegehrens durch den Erbprinzen in rechtsmissbräuchlicher Art und Weise erfolgt sei. Dies gelte auch dann, wenn der Inhalt dieses Initiativbegehrens substantiell ausschliesslich vom Fürsten stammte, denn es stehe dem Erbprinzen als Stimmbürger genauso wie jedem anderen Stimmbürger frei, Ideen und Wünsche des Landesfürsten aufzugreifen und diese mittels eines Initiativbegehrens in die Verfassungswirklichkeit umzusetzen zu versuchen.

2.10

Zum Beschwerdegund der unzulässigen Beeinflussung der Meinungsbildung durch den Landesfürsten führt die Verwaltungsbeschwerdeinstanz zunächst aus, dass das Sachverhaltsvorbringen der Beschwerdeführer durch die Beschwerdegegner nicht substantiiert bestritten werde. Die Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz gibt sodann Aussa-



gen der beiden Beschwerdegegner und anderer Personen ausführlich wieder und nimmt hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung auf seine Entscheidungen vom 14.9.1989, VBI 1989/17 und vom 3.3.1993, VBI 1993/7 sowie die Entscheidungen des Staatsgerichtshofes vom 2.5.1991, StGH 1990/6 und vom 21.6.1993, StGH 1993/8 Bezug. Aus dieser Rechtsprechung ergebe sich klar, dass auch der Landesfürst Staatsorgan sei und sich als solches im Vorgang zu einer Volksabstimmung objektiv und zurückhaltend zu verhalten habe. Allerdings sei gerade im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass der Landesfürst auch einen eigenen Persönlichkeitsbereich habe. Auch der Landesfürst könne sich auf die Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Art 40 LV berufen, sofern er als Privatperson und nicht als Staatsorgan in einem Abstimmungskampf auftrete.

Die bisherige liechtensteinische Rechtsprechung zeige auf, dass es für die Stimmfreiheit der Bürger wesentlich darauf ankomme, dass die Stimmbürger umfassend informiert würden. Für den vorliegenden Fall sei festzuhalten, dass die Verfassungsdiskussion schon seit zehn Jahren andauere und sich in den letzten Jahren auch und gerade in der öffentlichen Diskussion sehr stark intensiviert habe. An dieser öffentlichen Diskussion hätten sich eine Vielzahl von Personen und Gruppierungen beteiligt, die das gesamte Spektrum von Meinungen abgedeckt hätten. Unter diesen Gegebenheiten sei es als zulässig zu erachten, wenn die Beschwerdegegner in aller Deutlichkeit den liechtensteinischen Stimmbürgern klar gemacht hätten, dass sie mit der heutigen Verfassung „nicht mehr leben können“ und deshalb ihren Wohnsitz nach Wien verlegen würden, wenn ihr eigener Verfassungsvorschlag nicht angenommen werde. Es sei auch zulässig, dass die Beschwerdegegner klargestellt hätten, dass ihnen eine „symbolische Monarchie ohne politische Verantwortung des Landesfürsten oder gar eine Republik“ lieber sei, als die heute bestehende Verfassung. Es sei entscheidungsrelevant, dass die Äusserungen der Beschwerdegegner öffentlich getätigt worden seien, so dass darüber bisher in aller Öffentlichkeit ein Diskurs geführt habe werden können und weiter geführt werden könne. Wesentlich sei nicht so sehr, wer in welcher Funktion und mit welchem Nachdruck eine Äusserung in dieser Verfassungsdiskussion abgebe, sondern dass der Stimmbürger Zugang zu allen Informationen habe, d.h. dass jedermann, der sich an der Verfassungsdiskussion beteiligten möchte, sich auch Gehör verschaffen könne.

Manche Äusserungen des Landesfürsten seien allerdings im Lichte der bisherigen Rechtsprechung als nicht objektiv, nicht ausgewogen, der gebotenen behördlichen Fairness widersprechend oder als zu wenig zurückhaltend zu qualifizieren. Dies gelte namentlich für die Gleichsetzung aller Gegner des gegenständlichen Verfassungsvorschlages mit Personen, die auch die bestehende Staatsform ablehnten oder für die der demokratische Rechtsstaat zur Disposition stehe. Auch Ausdrücke wie „mit der Verfassung Schindluder treiben“ und „es würde ein Chaos geben“ seien übermässig. Würden solche Äusserungen vom Landesfürsten als Staatsorgan abgegeben, stellten sie einen Gesetzesverstoss im Sinne von Art 74 iVm Art 64 Abs 3 lit. d Volksrechtsgesetz dar. Solche Gesetzesverstösse könnten jedoch dadurch geheilt werden, dass der Mangel beseitigt werde. Dies geschehe aber in der laufenden, offenen und jedermann sowohl als aktiver Teilnehmer als auch als passiver Informati-



onsempfänger zugänglichen Diskussion, wie sie in der laufenden Verfassungsdiskussion geführt werde.

Die genannten Äusserungen des Landesfürsten seien Unregelmässigkeiten im Sinne von Art 64 Abs 3 lit. d Volksrechtgesetz. Auf Grund dieser Bestimmung müsse es sich aber um „grobe“ Unregelmässigkeiten handeln, die zudem auf das Wahlergebnis einen erheblichen Einfluss haben könnten. Im vorliegenden Fall jedoch seien die bisherigen Äusserungen der Beschwerdegegner durch die laufende, sehr intensive Verfassungsdiskussion immer wieder so stark relativiert worden, dass von einer entscheidenden Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit der Stimmbürger nicht gesprochen werden könne.

Zusammenfassend sei die Verwaltungsbeschwerdeinstanz der Auffassung, die umfassende öffentliche Diskussion über die Verfassungsrevision erlaube eine freie Willensbildung eines jeden Stimmbürgers und damit eine freie Äusserung im Rahmen der geheimen Urnenabstimmung. Aus diesen Erwägungen erachte die Verwaltungsbeschwerdeinstanz weder das Stimmrecht und damit die Abstimmungsfreiheit der Beschwerdeführer noch des liechtensteinischen Stimmvolkes im allgemeinen als unzulässigerweise beeinträchtigt und müsse der Beschwerde der Erfolg versagt bleiben.

2.11

Abschliessend hielt die Verwaltungsbeschwerdeinstanz fest:

- Die Abstimmungsbeschwerde vom 9.8.2002 ist zulässig und sie muss materiell geprüft werden;
- die Verwaltungsbeschwerdeinstanz ist nicht zuständig, das angemeldete Initiativbegehren auf Übereinstimmung mit den bestehenden Staatsverträgen zu prüfen;
- der Grundsatz der Einheit der Materie gilt in Liechtenstein nicht;
- zumindest der Erbprinz war und ist berechtigt, die gegenständliche Initiative zu lancieren,
- Mängel im Vorverfahren der Abstimmung (gewisse Äusserungen des Fürsten) sind durch die laufende Verfassungsdiskussion geheilt und damit beseitigt.

3/

Gegen diese Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz erhoben 25 der 28 Beschwerdeführer, die vor der Verwaltungsbeschwerdeinstanz Beschwerde geführt hatten, Beschwerde an den Staatsgerichtshof. Sie machen eine Verletzung des Art 29 LV und des Willkürverbotes in Bezug auf die Einflussnahme des Fürsten auf die Willensbildung bzw. die Verfälschung des Abstimmungsergebnisses, in Bezug auf die Entscheidung über die Legitimation zur Erhebung einer Volksinitiative und die Verletzung des Art 29 LV in Bezug auf die Verletzung von Staatsverträgen geltend. Es wird beantragt, der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuzuerkennen. Ferner wird beantragt – mit Kostenfolgen für das Land –, die Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz aufzuheben und die Rechtssache zur neuerlichen Entscheidung unter Bindung an die Rechtsansicht des Staatsgerichtshofes an die Verwaltungsbeschwerdeinstanz zurückzuverweisen. In eventu wird – ebenfalls mit Kostenfolgen



für das Land – beantragt, der Staatsgerichtshof wolle der Beschwerde Folge geben und feststellen, dass die Beschwerdeführer durch die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in ihren durch die Verfassung gewährleisteten Rechten verletzt wurden und die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz dahingehend abändern, dass die Verfassungsinitiative des Fürsten und des Erbprinzen vom 2.8.2002 für nichtig erklärt wird.

Diese Beschwerde wird im wesentlichen wie folgt begründet.

3.1

Hinsichtlich des Beschwerdepunktes der Einflussnahme des Landesfürsten und des Erbprinzen auf die Willensbildung und die Verfälschung des Abstimmungsergebnisses wird ausgeführt, der Landesfürst benützte seine verfassungsmässige Vorrangstellung, um die Willensbildung der Stimmbürger zu beeinflussen. Der Erbprinz schliesse sich dem uneingeschränkt an.

Wer der Vorlage des Fürstenhauses nicht zustimme oder rechtliche Probleme sehe, werde schlecht gemacht und verunglimpft, wodurch die Glaubwürdigkeit solcher Personen zerstört werde und deren Argumente nicht mehr berücksichtigt würden. Es werde ein Junktim zwischen der Ablehnung der Verfassungsänderungsvorschläge und der Ankündigung des Wohnsitzwechsels (Wien-Drohung) hergestellt und mit diesem Wohnsitzwechsel des Fürstenhauses werde eine Staatskrise und sogar das Ende der monarchischen Staatsform in Verbindung gebracht. Hinsichtlich der am 21.10.2002 angemeldeten Friedensinitiative werde die Sanktionsverweigerung angekündigt, sollte sie eine Mehrheit erlangen. Einseitige und unrichtige Sachaussagen sowie Werbung für das eigene Anliegen mit konkurrenzlos hohem Einsatz der verschiedensten Werbemittel seien ebenfalls Elemente der Beeinflussung der Stimmbürger. Zur Begründung dieser Aussagen werden im wesentlichen Interviews des Fürsten und des Erbprinzen ausführlich zitiert.

Was die von der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vertretene „Heilungstheorie“ anlange, beruhe sie auf einer falschen Würdigung der tatsächlichen Ausgangslage und sei sie rechtlich unrichtig. Die Ankündigung der Wohnsitzverlegung sei unrechtmässig. Als Drohung sei sie sowie die Verunglimpfung von Personen naturgemäss nicht heilbar. An die Heilbarkeit derjenigen Äusserungen, die grundsätzlich heilbar wären, müssten sehr hohe Anforderungen gestellt werden, die vorliegendenfalls nicht (mehr) erfüllt werden könnten

3.2

Was die fehlende Legitimation der Beschwerdegegner zur Lancierung einer Volksinitiative anlangt, führt die Beschwerde im wesentlichen aus:

Liechtenstein sei ein dual gebauter Staat. Die Staatsgewalt sei im Fürsten und im Volk verankert und werde von beiden nach Massgabe der Verfassung ausgeübt. Der Fürst nehme



auf andere Weise als das Volk an der Staatswillensbildung teil. In Bezug auf die Verfassungsgebung habe der Fürst kompetenziell als Fürst einen eigenen von der Verfassung nur ihm übertragenen wesentlichen Anteil an der Staatswillensbildung. Er habe gemäss Art 111 Abs 2 LV ein eigenes direktes Verfassungsinitiativrecht (Hinweis auf: Gerard Batliner, Die Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten [vom 1. März 2001]. Ein Diskussionsbeitrag, Eschen, 9. August 2001, Rdnr. 5 und 35 bis 37) sowie ein Initiativrecht in Form einer Regierungsvorlage, von dem er schon Gebrauch gemacht habe. Das Volksinitiativrecht stehe diesen Kompetenzen des Fürsten gegenüber. Unter Berücksichtigung dieser Kompetenzordnung im dualen System Liechtensteins könne der Fürst nicht in die Staatswillensbildung des Volkes hinüberwechseln und Volksinitiativvorschläge für eine Verfassungsinitiative vorlegen. Der Fürst könne nicht sowohl den Bereich der Demokratie und die demokratische Willensbildung in Anspruch nehmen, als auch die dem Fürsten zugeteilte hervorragende, zur Demokratie komplementäre Stellung sowie deren politische und rechtliche Staatswillensbildung. Die Grund-Gewaltenteilung lasse eine solche Bereichsüberschreitung und Machtkonzentration nicht zu. Aufgrund dessen verletzte es die direktdemokratischen politischen Rechte, wenn der Fürst, der seine eigenen, exklusiven und herausragenden „politischen“ Rechte habe, als Fürst die politischen Rechte des Volkes wahrnehme und Volksinitiativvorschläge für eine (für den Landtag verbindliche) Verfassungsinitiative vorlege und den Abstimmungsprozess bis zum Abstimmungsausgang konditioniere und beherrschend steure.

Das für die Gewaltenteilung wesentliche rechtsstaatlich-demokratische Prinzip besage, dass die Ausübung von Organfunktionen nur nach Massgabe der verfassungsrechtlich fixierten Kompetenzordnung zulässig sei (Hinweis auf StGH 1972/2, ELG 1973 – 1978, 344). Demnach stelle die Anmeldung bzw. Ergreifung der Volksinitiative zur Abänderung der Verfassung durch den Fürsten, da ihm kein Volksinitiativrecht zustehe, eine unzulässige Aneignung und Verletzung des Stimmrechts und damit eine Verletzung der Kompetenzordnung der Verfassung dar. Damit würden zwingende Gesetzesvorschriften nicht eingehalten und liege eine gesetzwidrige Einwirkung im Sinne von Art 64 Abs 3 lit. a und b iVm Art 74 Abs 3 Volksrechtegesetz vor, die bis zum Abstimmungsergebnis andaure.

Entgegen der Rechtsauffassung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz sei auch der Erbprinz nicht mit einem „gewöhnlichen“ Bürger vergleichbar und komme ihm keine Legitimation zu, eine Volksinitiative zu ergreifen. Er stehe grundsätzlich in einem Interessenskonflikt bzw. müsse er bei Fragen, die eine verfassungsmässige Machtverschiebung zwischen Fürst und Volk bewirken würden, einer Position den Vorzug geben. Da die persönliche Betroffenheit wesentlich grösser sei bei der Änderung der Kompetenzen des Fürsten, die ihm als Einzelperson allein zustehen werden, sei klar, welchen Überlegungen er den Vorzug geben werde. Auch unter Berücksichtigung dieses Interessenkonflikts könne dem Erbprinzen mindestens dann, wenn es um die Änderung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung gehe, kein Volksinitiativrecht zukommen, da die entsprechende Gewaltenteilung in diesem Falle untergraben werden könnte.



Im konkreten Fall sei klar, dass der Erbprinz mit der Volksinitiative die Anliegen des Fürsten umsetzen wolle, nicht diejenigen des Volkes. Das Rechtsinstitut des Volksinitiativrechts werde daher zweckwidrig zur Verfolgung der Anliegen auch und primär des Fürsten bzw. des Erbprinzen als zukünftigem Fürsten verwendet. Das Volksinitiativrecht bezwecke aber gerade das Gegenteil, nämlich die Anliegen des anderen Teils des Souveräns, des Volkes, umzusetzen. Die Initiierung einer Volksinitiative durch den Erbprinzen, der ausschliesslich und offiziell die Meinung und Interessen des Fürstenhauses und damit des amtierenden Fürsten als anderen Teil des Souveräns vertrete und sich inhaltlich bereits als zukünftiger Fürst äussere, sei daher eindeutig rechtsmissbräuchlich. Dem Erbprinzen könne im konkreten Fall – genauso wenig wie dem Fürsten – ein Volksinitiativrecht zustehen.

Die Gewaltenteilung zwischen Fürst und Volk werde damit durchbrochen. Sie werde auch dadurch ad absurdum geführt, weil der Fürst im selben Gesetzgebungsverfahren zwei Aufgaben, nämlich die des Initianten und die des das Gesetz sanktionierenden Organs, wahrnehme, zwei Aufgaben, die verschiedenen Organen zustünden. Auch dies führe zur Nichtigkeit der Initiative.

Durch die Abstimmungsfreiheit der Bürger sei auch die Gewaltenteilung geschützt. Könnte die Verletzung der zwingenden verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung nicht im Rahmen der Abstimmungsbeschwerde überprüft werden, hätte die Abstimmungsfreiheit als Grundrecht in einem grundlegenden Teil keinen Schutz. Im vorliegenden Fall sei die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung und damit auch die Abstimmungsfreiheit verletzt worden.

Grob sachlich verfehlt sei die Auffassung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, dass der Erbprinz ein Volksinitiativrecht habe und daher über die Frage, ob ein solches dem Fürsten zustehe, gar nicht entschieden werden müsse. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz habe die Sonderstellung des Erbprinzen auch nicht ansatzweise gewürdigt und sei einer formellen Betrachtungsweise gefolgt indem sie auf unlösbare Abgrenzungsprobleme hingewiesen habe. Durch eine rein formelle Betrachtungsweise werde aber der Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs faktisch „ausgehebelt“. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hätte unter Berücksichtigung der konkreten Umstände entscheiden müssen, ob der Erbprinz als Vertreter des Fürstenhauses zur Erhebung einer Volksinitiative berechtigt sei. Da dies nicht erfolgte sei, sei die Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz grob sachlich unrichtig und damit willkürlich.

3.3

Hinsichtlich der behaupteten Verletzung des Art 29 LV in Bezug auf die Verletzung von Staatsverträgen, führt die Beschwerde im wesentlichen aus:

Da Art 70b Volksrechtegesetz vorsehe, dass Regierung und Landtag ein Initiativbegehren auf seine Übereinstimmung mit Verfassung und bestehenden Staatsverträgen zu prüfen ha-



be, hätten die Beschwerdeführer Anspruch darauf, dass eine Initiative, die gegen die bestehende Verfassung und das Völkerrecht verstosse, für nichtig erklärt werde. Die Frage der Völkerrechtskonformität sei daher im Rahmen des Grundrechtes der Abstimmungsfreiheit zu überprüfen. Die Beschwerdeführer seien in ihrer Abstimmungsfreiheit verletzt, wenn dem Volk eine völkerrechtswidrige Vorlage unterbreitet werde.

Das Initiativbegehren verstosse gegen das Statut des Europarates, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und das [1.] Zusatzprotokoll zur EMRK.

Die Freistellung des Fürsten und seines Stellvertreters von jeglicher Gerichtsbarkeit und von politischer Kontrolle (Art 7 Abs 2 und 63 Abs 1 letzter Satz des Initiativtextes) verstosse gegen die EMRK und das Statut des Europarates, denn die Vorherrschaft des Rechts werde durchbrochen, staatliche Gewalt von der Gerichtsbarkeit herausgenommen und partiell werde der innerstaatlich zu gewährende Grundrechtsschutz verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Das absolute Vetorecht des Fürsten gegen Gesetze (Art 9 und 65 Abs 1 des Initiativtextes) stelle das Demokratieprinzip in Frage und verstosse gegen die Präambeln des Statuts des Europarates und der EMRK sowie gegen Art 3 des [1.] Zusatzprotokolls zur EMRK.

Das nahezu unbeschränkte Notstandsverordnungsrecht des Fürsten (Art 10 des Initiativtextes) widerspreche dem Statut des Europarates und der EMRK.

Der beherrschende Einfluss des Fürsten auf die Richterbestellung (Art 11 und 96 ff. des Initiativtextes) verstosse gegen das Rechtsstaatsprinzip der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte sowie gegen Art 6 Abs 1 EMRK.

Die unbeschränkte Möglichkeit des Fürsten zur Regierungsentlassung (Art 80 des Initiativtextes) verstosse gegen das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip.

Die Abschaffung des Staatsgerichtshofes als Verfassungsinterpretationsgerichtshof (bisher Art 112 LV) durchbreche das Prinzip der Vorherrschaft des Rechts und stelle das Demokratieprinzip in Frage.

Die geforderte Regelungskompetenz betreffend die monarchische Thronfolge etc. durch das Fürstenhaus allein unter Ausschluss des Landtages (Art 3; auch Art 10 Abs 2 sowie Art 13ter des Initiativtextes) und die nachträgliche „Sanierung“ des ungültigen Hausgesetzes von 1993 verstosse gegen das Demokratieprinzip und Art 3 des [1.] Zusatzprotokolls zur EMRK, stelle die Vorherrschaft und Einheit der Verfassung (Rechtsstaatsprinzip) in Frage und missachte die EMRK bezüglich des Privat- und Familienlebens, richterliche Zuständigkeit etc (Art 6, 8, 12, 14 EMRK).



Die für den Staatsgerichtshof vorgesehene Kompetenz zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen widerspreche Art 46 Abs 1 EMRK aus dem sich ergebe, dass die Staaten sich nach der Strassburger Rechtsprechung zu richten hätten und nicht umgekehrt. Dies gelte auch für Art 7 Abs 2 des Initiativtextes.

Unter Hinweis auf Art 70b Abs 2 Volksrechtsgesetz wird ausgeführt, der Staatsgerichtshof habe im konkreten Fall von Amts wegen die Völkerrechtskonformität des Initiativbegehrens zu überprüfen.

4/

Die Beschwerdegegner erstatteten eine Gegenäusserung und beantragten, die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz zu schützen, die Beschwerde zurück- bzw. abzuweisen und die Beschwerdeführer zur gesamten Hand in den Ersatz der Kosten dieses Verfahrens zu verfallen.

Begründet wird dies im wesentlichen wie folgt:

4.1

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz habe - in Verkennung der Rechtslage - die Mängel der Beschwerdelegitimation, einer Beschwer, der mangelnden Parteistellung, eines mangelnden Anfechtungsobjektes und eines schutzwürdigen Interesses der Beschwerdeführer nicht wahrgenommen.

Das Abstimmungsverfahren setzte verschiedene Interessenlagen der „Verfahrensbeteiligten“ voraus und behalte diesen verschiedenen Gruppen, je nach Verfahrensstadium und Interesse, verschiedene Rechte vor. In diesem Sinne sei zwischen den folgenden Interessengruppen, nämlich Anmeldern (Initianten), Unterzeichnern (Behrenden) und allen Stimmbürgern, die zur Volksabstimmung berufen sind, zu unterscheiden. Bei den Beschwerdeführern handle es sich weder um Personen der ersten noch der zweiten Interessensgruppe; sie könnten daher nicht in den Genuss von Rechten der Initianten kommen, die ein besonderes Interesse an der formellen und materiellen Rechtmässigkeit des Verfahrens, lange bevor ein Abstimmungsvorgang überhaupt festgesetzt sei, hätten, für sich keine Rechte in Anspruch nehmen und auch nicht Beschwerde erheben. In diesen Gruppen stünde den Beschwerdeführern keinerlei Parteistellung, Beschwer oder Beschwerdelegitimation zu. Liechtensteiner, die nicht selbst eine Anmeldung für ein eigenes Initiativbegehren vorgenommen hätten und die an einer bereits erfolgten Anmeldung nicht beteiligt seien, hätten im Verfahren zur Anmeldung und Vorprüfung der Eingabe für ein Initiativbegehren keine Parteistellung und kein Beschwerderecht.

Das in Art 29 Abs 1 LV verankerte Grundrecht der freien und unverfälschten Willenskundgebung bedeute nichts anderes, als dass Initiativen uneingeschränkt ermöglicht und nicht



schutzlos rechtsmissbräuchlichen Beschwerden preisgegeben werden dürften. Das Initiativrecht sei daher ein Folgerecht des politischen Grund- und Freiheitsrechtes des Initianten und der gesamten Aktivbürgerschaft. Letztere seien darauf angewiesen, dass nicht irgendein beliebiger Versuch, das demokratische Urrecht der Initiative im Keim zu ersticken, Erfolg habe. Sowohl die Regierung als auch der Landtag würden durch die Ausübung ihrer Kompetenzen im Vorprüfungsverfahren und im Prüfungsverfahren gemäss Art 70b ff. Volksrechtsgesetz sowohl über Zulässigkeit und Vereinbarkeit der Initiative mit Verfassung, Staatsverträgen und Gesetzen, als auch über einen ordnungsgemässen und gesetzeskonformen Abstimmungsverlauf wachen. Aus diesem Grund habe die Regierung folgerichtig nicht nur die fehlende Beschwer und die Unzulässigkeit des Rechtsweges der Abstimmungsbeschwerdeführer negiert, sondern auch ihre eigene Unzuständigkeit zur Entscheidung in der Sache in diesem Verfahrensstadium festgestellt.

Die Beschwerdeführer hätten mit ihrer „Abstimmungsbeschwerde“ ein Verfahrensstadium bekämpft, das faktisch und rechtlich noch nicht erreicht gewesen sei. Es seien drei Verfahrensstadien zu unterscheiden, nämlich Anmeldung, Vorprüfung und Zulassung eines Initiativbegehrens als erstes, Einbringung und Prüfung eines zugelassenen Initiativbegehrens als zweites und die Volksabstimmung als drittes Verfahrensstadium. Nach dem Volksrechtsgesetz sei im ersten Verfahrensstadium allein der Landtag zu einer Nichtigkeitsklärung der Eingabe (Anmeldung) zuständig. Die Beschwerdeführer hätten daher von der Regierung die Wahrnehmung einer Zuständigkeit verlangt, die dieser im ersten Verfahrensstadium der Anmeldung und Vorprüfung vom Volksrechtsgesetz nicht zugewiesen sei.

Aber auch im zweiten Verfahrensstadium sei die Regierung nicht zuständig, die Initiative aus Gründen, wie sie von den Beschwerdeführern vorgebracht worden seien, zurückzuweisen.

Die Beschwerde gegen die Anmeldung der Initiative habe mangels Vorliegens eines Beschwerdeobjektes ins Leere gehen müssen. Die Beschwerde habe nämlich tatsächliche und rechtliche Umstände zur Voraussetzung, die noch nicht eingetreten seien.

Im Verfahrensstadium der Anmeldung der Initiative komme den Beschwerdeführern weder eine Parteistellung noch ein Beschwerderecht zu. Die Gegner der Initiative seien von Gesetzes wegen auf die Einbringung einer Abstimmungsbeschwerde nach Durchführung der Abstimmung verwiesen. Dem liechtensteinischen Recht sei eine „Stimmrechtsbeschwerde“ gegen Mängel des Abstimmungsverfahrens und dessen Vorbereitung, die sofort und allenfalls noch vor dem Urnengang einzubringen sei, ansonsten der Stimmberechtigte sein Recht zur Anfechtung verwerke, an sich völlig fremd.

Dies folge auch aus dem Umstand, dass Mängel nur dann zur Nichtigkeitsklärung führten, wenn sie auf das Abstimmungsergebnis Einfluss gehabt hätten. Dies vor der Abstimmung zu beurteilen wäre unmöglich und würde daher den rechtstaatlichen Grundsätzen der Willkürfreiheit widersprechen. So erhellte bereits aus der Notwendigkeit sowie der rechtlichen und



faktischen Unmöglichkeit einer solchen ex-ante-Beurteilung der Eignung des Mangels, tatsächlich die Abstimmung erheblich zu beeinflussen, dass eine vorgängige Wahlanfechtung vor Durchführung der Wahl bzw. Abstimmung undenkbar sei.

Eine derartige „vorzeitige Beschwerde“ fügte sich aber auch nicht in das demokratiepolitische System Liechtensteins ein. Es sei undenkbar, dass der Gesetzgeber des Volksrechtegesetzes allen Bürgern das Recht zumessen wollte, bereits im Anmeldeverfahren, lange vor Anordnung der Volksabstimmung, eine Abstimmungsbeschwerde zu erheben, wenn er dieses Recht dort, wo das Vorprüfungsverfahren hinsichtlich Initiativen geregelt wurde (Art 70b Volksrechtegesetz), nur dem Initianten, nur an den Staatsgerichtshof und nur dann einräume, wenn die Initiative für nichtig erklärt wurde.

Dazu komme, dass solange die Anordnung der Volksabstimmung bzw. des Urnenganges nicht formell durch die Regierung erfolgt sei, es am Anfechtungsobjekt mangle, nämlich an der amtlichen Vorbereitungshandlung.

4.2

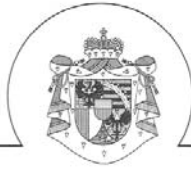
Zur behaupteten Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit wird von den Beschwerdegegnern darauf hingewiesen, die Gegner der Initiative des Fürsten hätten in der bisherigen Verfassungsdiskussion an prominenter Stelle der liechtensteinischen Landeszeitungen mindestens genauso viel Platz wie die Beschwerdegegner eingeräumt erhalten, ihre Meinung zu äussern. Aus dem auf der Idee der liberalen und freiheitlichen Demokratie fussenden Grundgedanken folge, dass die miteinander konkurrierenden politischen Ideen dem freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte überlassen bleibe.

Die Beschwerde ziele darauf ab, dass den Beschwerdegegnern ihr Initiativrecht abgeschnitten, ihr das Meinungsäusserungsrecht abgesprochen und ihr Anspruch, ihre Verfassungsidee vom Volk und durch das Volk zur neuen Verfassung erheben zu lassen, entzogen werde. Der Versuch der Beschwerdeführer, den Fürsten und den Erbprinzen dieser wesentlichen Rechte zu berauben, entlarve die Argumentation mit den „ungleichen Chancen zur Meinungsbildung“ als unsachliche Polemik.

4.3

Zur behaupteten fehlenden Legitimation des Landesfürsten und des Erbprinzen sei darauf zu verweisen, dass die Landesverfassung keinen wie immer gearteten Ausschluss der Mitglieder des Fürstenhauses von den staatlichen Grundrechten, zu denen auch das Stimmrecht in Landesangelegenheiten gehöre, kenne.

Der Behauptung, dem Fürsten stehe kein doppeltes Initiativrecht, nämlich sowohl eines nach Art 64 Abs 1 lit. a als auch eines nach Art 64 Abs 1 lit. c LV zu, sei entgegenzuhalten, dass das Initiativrecht nach Art 64 Abs 1 lit. c LV von wenigstens 1'500 wahlberechtigten Landesbürgern oder wenigstens vier Gemeinden ausgehe und entgegen der Auffassung der Be-



schwerdeführer nicht von den Anmeldern der Initiative. Nur jene stimmberechtigten Landesbürger, die der angemeldeten Initiative durch ihre Unterschrift die Unterstützung verleihen, würden rechtlich wie tatsächlich vom Initiativrecht im Sinne des Art 64 Abs 1 lit. c LV Gebrauch machen. Die Beschwerde gehe daher von einem Missverständnis aus. Die Rechtsauffassung der Beschwerdeführer sei auch mit dem Grundsatz der Gleichheit aller Bürger nicht in Einklang zu bringen.

Der Boden der juristischen Vernunft werde mit der Unterstellung verlassen, die Ausübung des Grundrechtes gemäss Art 29 LV verletzte den Grundsatz von Treu und Glauben und sei als Rechtsmissbrauch anzusehen. Es entstehe immer der Eindruck, dass der Fürst und der Erbprinz als Einzelpersonen eine Art „Privatinitiative des Fürstenhauses“ lancieren könnten. Nach Veröffentlichung der Zahl von über 6'000 der die Initiative unterstützenden Stimmbürger sollte den Beschwerdeführern klar werden, dass in dieser Zahl Fürst und Erbprinz nur die Personenzahl zweier Landesbürger repräsentieren würden.

4.4

Auch die Ausführungen der Beschwerdeführer über die Verletzung des Völkerrechtes gingen ins Leere. Die Regierung habe zur Frage der Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit den bestehenden Staatsverträgen gemäss den Hauptthemen des Reformvorschlages bereits in ihrem Bericht zur Regierungsvorlage Nr. 87/2001 an den Landtag im Sinne einer Vereinbarkeit mit dem bestehenden Völkerrecht Stellung genommen. Diese Feststellungen hätten nicht nur für die mit der Regierungsvorlage übereinstimmenden Abänderungsvorschlägen der Initiative, sondern auch für die geplanten Neuerungen und für den Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses die gleiche Gültigkeit. Die Abweichungen des Textes der Initiative von der Regierungsvorlage hielten sich nämlich innerhalb der Rahmenbedingungen der von der Regierung völkerrechtlich und europarechtlich beurteilten Hauptthemen der Reformvorschläge der Regierungsvorlage und des Verfassungsvorschlages des Fürstenhauses. Die Neuerungen der Initiative beinhalteten zwar einige Änderungen gegenüber der Regierungsvorlage, sie wiesen aber durchwegs in dieselbe Richtung und bedeuteten vielfach sogar Verstärkungen und Erweiterungen der Reformvorschläge der Regierung innerhalb derselben Themenbereiche. Es bleibe das Ergebnis, dass die Initiative der Beschwerdegegner dem geltenden Staatsvertragsrecht Liechtensteins nicht widerspreche.

5/

Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat auf eine Gegenäusserung zur Verfassungsbeschwerde verzichtet.

6/

Den Antrag der Beschwerdeführer, vorsorgliche Massnahmen zu erlassen, hat der Präsident des Staatsgerichtshofes mit Beschluss vom 2.12.2002 abgewiesen. Mit Schriftsatz vom 17.12.2002 teilten die Beschwerdeführer mit, von einem Rekurs gegen diese Entscheidung des Präsidenten des Staatsgerichtshofes abzusehen.



7/

Der Staatsgerichtshof hat die Vorakten beigezogen und nach Durchführung einer nicht-öffentlichen Schlussverhandlung wie aus dem Spruch ersichtlich entschieden.



Entscheidungsgründe

1/

Die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz ist letztinstanzlich. Der Instanzenzug im Sinne des Art 23 StGHG ist somit erschöpft. Da die Beschwerde auch frist- und formgerecht eingebracht wurde, hat der Staatsgerichtshof auf sie einzutreten.

2/

Mit der vor dem Staatsgerichtshof angefochtenen Entscheidung hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz die Entscheidung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein vom 17.9.2002, RA 2002/2477-0111, über die „Beschwerde auf Nichtigerklärung eines Initiativbegehrens (Abstimmungsbeschwerde)“ vom 9.8.2002, mit der diese Beschwerde teils mangels Beschwerdelegitimation, teils mangels Beschwer, teils wegen Unzulässigkeit des Rechtsweges gesamthaft zurückgewiesen worden war, bestätigt und die dagegen erhobene Beschwerde abgewiesen. Mit dieser im Spruch der Entscheidung von der Verwaltungsbeschwerdeinstanz erfolgten Bestätigung der Entscheidung der Regierung gilt die „Abstimmungsbeschwerde“ an die Regierung letztinstanzlich als zurückgewiesen.

In ihrer Beschwerde an den Staatsgerichtshof machen die Beschwerdeführer geltend, sie seien durch die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in ihrem Recht gemäss Art 29 LV und hinsichtlich des Willkürverbotes in Bezug auf die Einflussnahme des Fürsten auf die Willensbildung bzw. die Verfälschung des Abstimmungsergebnisses und in Bezug auf die Entscheidung über die Legitimation zur Erhebung einer Volksinitiative sowie in ihrem Recht gemäss Art 29 LV in Bezug auf die Verletzung von Staatsverträgen verletzt worden.

3./

Der Staatsgerichtshof hat erwogen:

3.1

Das Volksrechtsgesetz sieht für das Zustandekommen einer Volksinitiative ein in drei Abschnitte gegliedertes Verfahren vor.

Der erste Verfahrensabschnitt umfasst die Anmeldung, die formale Vorprüfung und Annahme durch die Regierung, die materielle Vorprüfung des Initiativbegehrens durch die Regierung und den Landtag, die Zulassung des Initiativbegehrens durch den Landtag und die Kundmachung der Zulassung des Initiativbegehrens durch die Regierung (Art 80 Abs 4 lit. a; 70b Abs 1 und 2 Volksrechtsgesetz).



Der zweite Verfahrensabschnitt umfasst - nach Sammlung der Unterstützungsunterschriften - , die Prüfung der Eingabe der Begehrenden auf Gesetzmässigkeit (Art 69 und 70 Volksrechtsgesetz) durch die Regierung, der zustimmenden oder ablehnenden Beschlussfassung durch den Landtag und die Publikation des positiven Prüfungsergebnisses (Art 71 Volksrechtsgesetz).

Im Mittelpunkt des ersten und zweiten Verfahrensabschnittes steht jeweils eine Entscheidung des Landtags. Sieht man vom Fall des Art 70b Abs 3 Volksrechtsgesetz (Beschwerde der Initianten gegen die Nichtigerklärung eines Initiativbegehren), so ist erkennbar, dass in diesen beiden Verfahrensabschnitten nur Staatsorgane mit dem Initiativbegehren befasst sind und eine Ingerenz von anderer Seite im Volksrechtsgesetz nicht vorgesehen ist.

Im dritten Verfahrensabschnitt kommt es allenfalls – nämlich nur dann, wenn der Landtag dem Initiativbegehren nicht zugestimmt hat - zur Beschlussfassung einer Volksabstimmung, der Anordnung und Vorbereitung der Volksabstimmung durch die Regierung und zur Volksabstimmung selbst.

Erst in diesem letzten Verfahrensabschnitt sind die Stimmbürger dazu berufen, am Verfahren zur Entscheidung des Initiativbegehrens mitzuwirken, was auch das Recht zur Einleitung der Kontrolle der Rechtmässigkeit der Vorgänge im Vorbereitungsverfahren einer Abstimmung in der Form einer Abstimmungsbeschwerde miteinschliesst.

Sieht man von den in das Verfahren eines Initiativbegehrens eingebundenen Staatsorganen ab, so wird an diesem Verfahrensablauf deutlich, dass andere Personen in das Verfahren je nach ihrer Interessenslage in unterschiedlicher Weise eingebunden werden. Im ersten Verfahrensabschnitt sind nur die Initianten interessensmässig beteiligt. Da es das erklärte Ziel der Initianten ist, ihrer Initiative zum Erfolg zu verhelfen, liegt es massgeblich in ihrem Interesse, dass die Staatsorgane die ihnen in diesem Verfahrensabschnitt obliegenden Pflichten korrekt wahrnehmen. Ähnlich steht es mit jenen Personen, die im zweiten Verfahrensabschnitt als Begehrende zum Kreis jener zählen, die die Initiative mit ihrer Unterschrift unterstützt haben. Auch bei ihnen besteht das massgebliche Interesse darin, dass die Prüfungsmassnahmen im Sinne des Art 71 des Volksrechtsgesetzes von den zuständigen Staatsorganen korrekt durchgeführt werden. Was nun den dritten Verfahrensabschnitt anlangt, so ist festzuhalten, dass die gesamte Aktivbürgerschaft (alle Stimmbürger) ein Interesse an der gesetzmässigen und korrekten Durchführung der Volksabstimmung hat.

Die unterschiedlichen Interessenlagen der von den einzelnen Verfahrensabschnitten betroffenen Personen hat Rückwirkungen auf deren Rechtsstellung und den dem Schutz dieser Rechtsstellung dienenden Beschwerdemöglichkeiten. Deshalb weil alle Stimmbürger am dritten Verfahrensabschnitt, der Volksabstimmung, beteiligt sind, steht auch die Beschwerdemöglichkeit gemäss Art 74 Volksrechtsgesetz (Abstimmungsbeschwerde) jedem einzelnen Stimmbürger zu. Entsprechendes gilt auch für den ersten Verfahrensabschnitt: Nur die-



jenigen, die eine Volksinitiative in die Wege geleitet haben, werden in ihrer Rechtssphäre betroffen, wenn das Initiativbegehren vom Landtag für nichtig erklärt wird und deshalb haben nur sie ein Beschwerderecht an den Staatsgerichtshof gemäss Art 70b Abs 3 Volksrechtsgesetz (siehe dazu auch die Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 9.12.2002, StGH 2002/67).

Aus diesen Erwägungen folgt, dass die Beschwerdeführer, die schon am 9.8.2002 und noch bevor sich die Regierung mit der angemeldeten Volksinitiative des Fürsten und des Erbprinzen befasst hatte, eine Abstimmungsbeschwerde einbrachten, in ihrer Rechtssphäre nicht betroffen waren. Keine Rechtsvorschrift räumt ihnen das Recht ein, in diesem ersten Verfahrensstadium jene Einwände geltend zu machen, die sie in ihrer Beschwerde vorbringen.

3.2

Es liegt auf der Hand, dass mit den vorstehenden Erwägungen die Frage im Zusammenhang steht, zu welchem Zeitpunkt eine Abstimmungsbeschwerde erhoben werden kann.

Zutreffend stellte die Verwaltungsbeschwerdeinstanz fest, es sei gemäss dem Wortlaut des Volksrechtsgesetzes davon auszugehen, dass eine Abstimmungsbeschwerde nur nach erfolgter Volksabstimmung erhoben werden könne [Erw. 24]. Unter Berufung auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 2.5.1991, StGH 1990/6 [LES 1991, 133] legte sie diese Auffassung aber nicht ihrer Entscheidung zugrunde. Die liechtensteinische Rechtsprechung habe nämlich die Auffassung vertreten, eine Abstimmungsbeschwerde könne, ja müsse allenfalls, schon vor der Volksabstimmung über ein Initiativbegehren erhoben werden.

Dazu ist auf folgendes hinzuweisen:

Tatsächlich hat der Staatsgerichtshof in der oben angeführten Entscheidung unter anderem folgendes ausgeführt: „Die Anfechtung einer Volksabstimmung wegen Mängel des Abstimmungsverfahrens und dessen Vorbereitung hat sofort und allenfalls noch vor dem Urnengang zu geschehen, ansonsten der Stimmberechtigte sein Recht zur Anfechtung verwirkt. So verlangt Art 64 Abs 5 VRG ‚bei sonstigem Ausschluss‘ die Anmeldung einer Wahlbeschwerde bei der Regierung binnen dreier Tage nach der Wahl. Mängel im Vorverfahren bei einer Abstimmung müssen, sofern ein sofortiges Handeln nach den Verhältnissen geboten und zumutbar ist, noch vor dem Urnengang gerügt werden (BGE 114 Ia 45). Ausschlaggebend ist jedoch, zu welchem Zeitpunkt der Stimmberechtigte von der Unregelmässigkeit Kenntnis erhalten hat (BGE 114 Ia 46). Mit der Herausgabe der hier in Frage stehenden Informationsschrift haben die Beschwerdeführer zwar sogleich die von ihnen behaupteten Unregelmässigkeiten in Form irreführender Behördeninformation feststellen können, doch liess die äusserst kurze Zeitspanne von einer Woche zwischen der Publikation und dem Urnengang ein sofortiges Handeln noch vor der Abstimmung als unzumutbar erscheinen. Am 22. März 1989 haben die Beschwerdeführer denn auch fristgerecht ihren Antrag auf Nichtigerklärung der Volksabstimmung bei der F. L. Regierung angemeldet“.

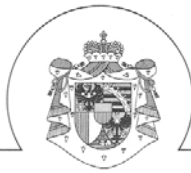


Diese Rechtsauffassung vertrat der Staatsgerichtshof im Zusammenhang mit der Prüfung einer Abstimmungsbeschwerde, die nach erfolgter Abstimmung erhoben worden war, also im dritten und letzten Verfahrensabschnitt. Die in diesem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof angesprochenen Mängel des Abstimmungsverfahrens und dessen Vorbereitung bezogen sich auf vom damaligen Beschwerdeführer behauptete Mängel, welche etwa eine Woche vor der Abstimmung angeblich aufgetreten waren.

Daraus aber nunmehr – wie im vorliegenden Fall – den Schluss zu ziehen, der Staatsgerichtshof verlange bei sonstiger Verwirkung des Abstimmungsbeschwerderechtes, dass eine Abstimmungsbeschwerde schon dann erhoben werde, wenn in einem länger zurückliegenden Verfahrensabschnitt behaupteterweise Mängel aufgetreten seien, ist mit der Ansicht des Staatsgerichtshofes nicht zu vereinbaren und nicht zulässig. Wenn auch nicht ausdrücklich so doch mit hinreichender Deutlichkeit geht aus der zitierten Entscheidung des Staatsgerichtshofes hervor, dass sie sich nur auf den Zeitraum ab der Anordnung einer Volksabstimmung durch die Regierung bezogen hat. Denn von Mängeln des Abstimmungsverfahrens und dessen Vorbereitung zu sprechen – wie dies der Staatsgerichtshof tut – macht nur dann Sinn, wenn ein Abstimmungsverfahren überhaupt eingeleitet wurde. Von einem „Abstimmungsverfahren“ kann zeitlich aber überhaupt erst dann gesprochen werden, wenn ein solches angeordnet worden ist.

Dieses Ergebnis folgt auch aus Art 82 des Volksrechtegesetzes, der bei formulierten Initiativen – und eine solche ist im vorliegenden Fall gegeben – vorsieht, dass der Landtag darüber zu entscheiden habe, ob er dem Initiativentwurf zustimmt oder nicht. Nur dann, wenn der Landtag dem Initiativentwurf nicht zustimmt, hat er die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung zu beauftragen. Da es somit bei formulierten Initiativen nicht in jedem Fall auch zu einer Volksabstimmung über den Initiativentwurf kommen muss, ist es nicht zulässig, Beschwerdemöglichkeiten gegen das Abstimmungsergebnis schon in früheren, vor der Anordnung der Volksabstimmung durch die Regierung gelegenen Verfahrensabschnitten für zulässig zu erachten. Dies schon deshalb, weil nicht vorausgesehen werden kann, ob es zu einer Volksabstimmung über das Initiativbegehren kommt oder nicht.

Es ist daher festzuhalten, dass eine Abstimmungsbeschwerde grundsätzlich erst nach der Durchführung der Abstimmung erhoben werden kann, doch erachtet der Staatsgerichtshof die Einbringung einer Abstimmungsbeschwerde bereits früher, wenn auch frühestens nach der Anordnung der Abstimmung durch die Regierung für zulässig und erforderlich, um Mängel zu rügen, die schon zu diesem früheren Zeitpunkt als Mängel im Hinblick auf die Abstimmung hinreichend als relevant erkennbar sind. Dabei ist jedenfalls auch die zur Ausarbeitung einer solchen Abstimmungsbeschwerde erforderliche Zeit und die Dauer der sie entscheidenden Verfahren in Betracht zu ziehen, bevor davon gesprochen werden könnte, das Abstimmungsbeschwerderecht sei verwirkt.



Im übrigen stellt sich im vorliegenden Verfahren die Frage einer Praxisänderung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz oder des Staatsgerichtshofes nicht. Denn, wie dargelegt wurde, bezieht sich die Rechtsauffassung, die der Staatsgerichtshof in seiner oben erwähnten Entscheidung vertreten hat, auf das Abstimmungsverfahren, worüber aber, da es bisher nicht abgeschlossen worden ist und auf das sich die vorliegende Abstimmungsbeschwerde auch nicht bezieht, nicht zu entscheiden ist.

3.3

Aus den bisherigen Erwägungen wird deutlich, dass die einzelnen Verfahrensabschnitte für eine Volksinitiative in der Weise zusammenhängen, dass jeder Verfahrensabschnitt den vorausgehenden Verfahrenabschnitt zur rechtlichen Voraussetzung hat. Es wird ferner deutlich, dass, was die Beschwerdeführer mit ihrer „Abstimmungsbeschwerde“ bekämpften, weder tatsächlich noch rechtlich abgeschlossen war. Auf Grund der gegebenen Rechtslage war es den Beschwerdeführern nicht möglich, Parteistellung zu erlangen. Denn eine Abstimmungsbeschwerde ist erst im dritten Verfahrensabschnitt gemäss Art 74 Abs 1 Volksrechtegesetz zulässig. Eine Abstimmungsbeschwerde setzt somit tatsächliche und rechtliche Gegebenheiten voraus, die zum Zeitpunkt der Erhebung der Beschwerde weder eingetreten waren noch eingetreten sein konnten. Denn am 9.8.2002, dem Zeitpunkt der Einbringung der „Abstimmungsbeschwerde“ gab es überhaupt keinen behördlichen Akt der hätte bekämpft werden können, entschied über die Annahme der Anmeldung der Initiative des Fürsten und des Erbprinzen die Regierung doch erst am 13.8.2002 und kann auf Grund der Gesetzeslage eine Abstimmungsbeschwerde zu diesem Zeitpunkt [noch] nicht erhoben werden. Deshalb fehlte es auch an einem Anfechtungsobjekt.

Dadurch aber, dass die Verwaltungsbeschwerdeinstanz auf die „Abstimmungsbeschwerde“ einging und die angefochtene Regierungsentscheidung bestätigte, verletzte sie kein Recht der Beschwerdeführer, weil diesen ein Recht auf Beschwerdeführung im Sinne des Art 74 Abs 1 Volksrechtegesetz nicht zukam. Aus diesem Grund hat der Staatsgerichtshof auch auf die weiteren Beschwerdeausführungen nicht einzugehen.

4/

Da die Beschwerdeführer mit ihrer Verfassungsfrage nicht durchgedrungen sind war ihrer Beschwerde keine Folge zu geben.

5/

Den Beschwerdegegnern waren als obsiegende Partei die richtig verzeichneten Kosten zuzusprechen. Im übrigen stützt sich der Kostenspruch auf das Gerichtsgebührengesetz LGBl. 1974/42 (siehe StGH 1994/19, LES 1997, 73).



Diese Entscheidung ist endgültig.

Vaduz, 3. Februar 2003



Lic.iur. Harry Gstöhl
(Präsident)

Ergeht an:

- Vertreter der Beschwerdeführer
- Vertreter der Beschwerdegegner
- Verwaltungsbeschwerdeinstanz
- F.L. Regierung, z.Hd. Herrn Norbert Hemmerle
- F.L. Regierung, Rechtsdienst,
z.Hd. Frau Dr. Marion Frick-Tabarelli
- Lic.iur. Ivo Elkuch w/ LJZ
- Kostenspruch an Landeskasse