

2132605 ✓

# Rechtsgutachten

## im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein

zuhanden

der Regierung des Fürstentums Liechtenstein

erstattet von

**Prof. Dr. iur. René Rhinow**

Ordinarius für öffentliches Recht,  
an der Juristischen Fakultät der Universität Basel  
ehemaliger Präsident des schweizerischen Ständerates und ehemaliges Mitglied  
der parlamentarischen Versammlungen des Europarates und der OSZE

in Zusammenarbeit mit

**Dr. iur. Marc Schinzel, LL.M.**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Eidgenössischen  
Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Justiz

und

**lic. iur. Michel Besson**

Assistent an der Universität Bern

Basel, 18. April 2000

FL H 2377 A

FL H 2377 A

## Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag und Schlussfolgerungen	1
A.	Auftrag zur Begutachtung	1
B.	Übersicht über Gliederung und Aufbau des Gutachtens	2
C.	Zusammenfassende Ergebnisse	3
1.	Allgemeines	3
2.	Verfassungsvorschläge der Kommission des Landtages	4
3.	Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses	4
4.	Die Ergebnisse im Einzelnen	7
a)	Austrittsrecht von Gemeinden aus dem leichtensteinischen Staatsverband	7
b)	Bestandes- und Gebietsveränderungen auf Gemeindeebene	7
c)	Bereiche der Verfassungs- und Gesetzgebung	7
d)	Absetzung der Regierung und Auflösung des Parlaments	8
e)	Misstrauensantrag des Volkes gegenüber der Person des Fürsten	8
f)	Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie	8
g)	Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof	9
h)	Auswahl, Ernennung und Unabhängigkeit der Richter	9
II.	Grundelemente der rechtsstaatlichen Demokratie	10
A.	Grundlagen	10
1.	Begriff	10
2.	Grundkonsens und politische Kultur	10
3.	Faire Verfahren der politischen Entscheidungsfindung	11
4.	Anerkennung materieller Gerechtigkeitstopoi	11
B.	Einzelne Grundprinzipien	12
1.	Repräsentative und direktdemokratische Beteiligungsformen	12
2.	Mehrheitsprinzip	13
3.	Gewaltenteilung	14
4.	Öffentlichkeit	14
5.	Rechtlich normierte Verfahren	15
C.	Minimal standards des Europarates bezüglich demokratischer politischer Institutionen	16
1.	Allgemein	16

2.	Bericht zum Beitrittsgesuch des Fürstentums Monaco	17
D.	Das Demokratiegebot in anderen völkerrechtlichen Dokumenten	18
1.	OSZE	18
2.	UNO	19
III.	Zum Austrittsrecht von Gemeinden, Landschaften und Einzelpersonen aus dem liechtensteinischen Staatsverband	21
A.	Die Regelung in der geltenden liechtensteinischen Verfassung	21
B.	Die vom Fürstenhaus vorgesehenen Neuerungen	21
C.	Zur Frage der Völkerrechtskonformität des in Art. 4 Abs. 2 nVF vorgesehenen Austrittsrechts der Gemeinden	23
1.	Das Selbstbestimmungsrecht	23
a)	Die Argumentation des Fürstenhauses	23
b)	Das Selbstbestimmungsrecht im geltenden Völkerrecht	24
c)	Keine Selbstbestimmung für Gemeinden	26
d)	Ergebnis	28
2.	Das vorgeschlagene Austrittsrecht und Art. 3 des Zusatzprotokolls I zur EMRK	29
3.	Ergebnis: Völkerrechtswidrigkeit von Art. 4 Abs. 2 nVF	33
D.	Demokratietauglichkeit und Praktikabilität der Art. 1 und 4 Abs. 2 nVF	33
1.	Demokratietauglichkeit des Austrittsrechts	33
2.	Praktikabilität des Austrittsrechts	36
3.	Ergebnis	36
E.	Das Austrittsrecht der Landschaften (Art. 1 Abs. 1 aVF)	37
F.	Das Austrittsrecht von Einzelpersonen aus dem Staatsverband (Art. 1 Abs. 1 aVF)	38
1.	Begriffliche Klärung	38
2.	Die freiwillige Aufgabe der Staatsangehörigkeit im Völkerrecht	39
3.	Beurteilung von Art. 1 Abs. 1 aVF	41
a)	Völkerrechtliche Beurteilung	41
b)	Demokratiepolitische Beurteilung	42

IV.	Bestandes- und Gebietsveränderungen auf Gemeindeebene	43
A.	Die vom Fürstenhaus vorgeschlagenen Neuerungen	43
B.	Zur Völkerrechtskonformität von Art. 4 LV (Art. 4 VK) bzw. Art. 4 Abs. 1 nVF	44
	1. Zustimmung des übergeordneten Staatsverbandes	44
	2. Mitwirkung des Lokalverbandes	45
	3. Ergebnis	46
C.	Art. 4 LV (Art. 4 VK) bzw. Art. 4 Abs. 1 nVF aus demokratiepolitischer Sicht	47
V.	Bereich der Verfassungs- und Gesetzgebung	48
A.	Sanktionsrecht des Fürsten	48
	1. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach der geltenden Verfassung	48
	2. Rechtsvergleichung	49
	3. Völkerrechtliche Problematik des Sanktionsrechtes des Fürsten	50
	4. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach seinem Verfassungsentwurf	53
	5. Das Sanktionsrecht des Fürsten nach dem Verfassungsentwurf der Kommission	53
	6. Würdigung	55
B.	Dringlichkeits- und Notverordnungsrecht	56
	1. Allgemeines	56
	2. Rechtsvergleichung	58
	3. Notstands- und Dringlichkeitsrecht im Fürstentum Liechtenstein	59
	a) Dringlichkeitsrecht	60
	b) Notverordnungsrecht	60
	4. Würdigung der Verfassungsentwürfe	61
	a) Nachträgliche Genehmigung der Notverordnungen durch Parlament oder Volk	61
	b) Problematische Vermischung von Dringlichkeits- und Notrecht	63
	c) Inhaltliche Schranken des Notverordnungsrechts	65
	d) Gerichtliche Kontrolle der Ausübung der Notrechtskompetenz	65
	5. Ergebnis	66
C.	Stellung des Hausgesetzes in der Verfassung	67
	1. Relevante Bestimmungen	67
	2. Die Stellung der Hausgesetze unter der bisherigen Verfassung	68
	3. Der Verfassungsvorschlag des Fürsten	68

	4. Der Verfassungsvorschlag der Kommission	68
	5. Würdigung	69
VI.	Absetzung der Regierung und Auflösung des Parlaments	70
	A. Relevante Bestimmungen	70
	B. Misstrauensantrag des <i>Parlaments</i> gegen die Regierung oder gegen einzelne Regierungsmitglieder	71
	1. Zum Misstrauensantrag im Allgemeinen	71
	2. Bisherige Regelung (Art. 80 LV)	72
	3. Der Vorschlag der Verfassungskommission des Landtages (Art. 80 VK)	72
	a) Überblick über die Bestimmung	72
	b) Würdigung	73
	4. Der Vorschlag des Landesfürsten (Art. 79 Abs. 7 und Art. 80 Abs. 1 nVF)	73
	a) Überblick über die Regelung	73
	b) Würdigung	74
	C. Misstrauensvotum des Fürsten gegen die Regierung	75
	1. Geltende Verfassung	75
	2. Verfassungsvorschlag des Fürsten	75
	a) Überblick über die Regelung	75
	b) Würdigung	75
	3. Der Verfassungsvorschlag der Kommission des Landtages	77
	D. Auflösung des Landtages durch den Fürsten	78
	1. Auflösung des Landtages „aus erheblichen Gründen“ (Art. 48 Abs. 1 LV)	78
	2. Auflösung des Landtags als Folge eines Vertrauensverlustes in die Regierung (Art. 79 und 80 nVF)	78
	3. Die Möglichkeit der Alleinherrschaft des Fürsten nach Art. 79 Abs. 6 und 7 nVF	79
	E. Ergebnis	80
VII.	Misstrauensantrag des Volkes gegen die Person des Fürsten	82
	A. Verfahren und Entstehungsgeschichte	83
	1. Verfahren	83
	2. Entstehungsgeschichte	84
	B. Würdigung	84
	1. Einleitung	84
	2. Kein geheimes Verfahren	85
	3. Unpraktikabilität des Verfahrens?	86
	4. Missachtung des Volkswillens	86

5.	Demokratische Legitimation für den Fürsten?	87
C.	Ergebnis	89
VIII.	Das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie	90
A.	Wortlaut des Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF	90
B.	Entstehung des Art. 112 nVF	90
C.	Überblick über das Verfahren zur Abschaffung der Erbmonarchie nach Art. 112 nVF	91
D.	Abschaffung der Erbmonarchie nach geltendem Recht?	92
E.	Ein neues Volksrecht?	93
F.	Würdigung des Verfahrens nach Art. 112 Abs. 2 und 3 nVF	94
1.	Stärkung des demokratischen Elements	94
2.	Kein Ersatz von Art. 112 LV	94
3.	Problematische Ausgestaltung des Verfahrens	95
a)	Gegenvorschlagsrecht des Fürsten	96
b)	Verlust des parlamentarischen Initiativrechts	96
c)	Erschwerung der Abschaffung der Erbmonarchie	97
4.	Zusätzliche demokratische Legitimation für den Fürsten und die Erbmonarchie?	98
G.	Ergebnis	98
IX.	Der Staatsgerichtshof als Interpretationsgerichtshof	101
A.	Verfassungsbestimmungen	101
B.	Die „Auslegung von Verfassungsbestimmungen“ nach der geltenden Verfassung	101
C.	Rechtsvergleiche	102
D.	Verfassungsentwurf des Fürsten: ersatzlose Streichung	103
E.	Verfassungsentwurf der Kommission des Landtages	103
F.	Würdigung	105
1.	Allgemein verbindliche Auslegung der Verfassung durch ein Gericht	105
2.	Stärkung des demokratischen Elements in der Verfassung	106
3.	Ergebnis	107
X.	Die Auswahl, Ernennung und Unabhängigkeit der Richter in den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses und der Landtagskommission	108
A.	Die Rechtslage unter der geltenden liechtensteinischen Verfassung	108

1.	Die Beamtenernennung in der geltenden liechtensteinischen Verfassung	109
2.	Die Bestellung der Richter in der geltenden liechtensteinischen Verfassung	109
3.	Die geltende Rechtslage im Überblick	112
B.	Die Revisionsvorschläge des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages	112
1.	Die wichtigsten Revisionsvorschläge des Fürstenhauses	113
a)	Im fürstlichen Ermessen liegende Auswahl (Art. 11 Abs. 3 nVF)	113
b)	Mittels Volksentscheid überstimmbares Erfordernis der Zustimmung des Landtages (Art. 11 Abs. 4, Sätze 1 bis 3 nVF)	113
c)	Fürst und Landtag bindender Volksentscheid (Art. 11 Abs. 4, Sätze 3 bis 6 nVF)	114
d)	Ernennung des Richters durch den Fürsten (Art. 11 Abs. 4, Sätze 2 und 6 nVF)	114
e)	Weitere vom Fürstenhaus vorgeschlagene Neuerungen	114
2.	Die wichtigsten Revisionsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages	115
C.	Völker- und verfassungsrechtliche Beurteilung	116
1.	Rechtliche Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit	116
a)	Verbot von ad hoc-Gerichten	116
b)	Richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne	117
c)	Anschein der richterlichen Unabhängigkeit	119
2.	Prüfung der Völkerrechtskonformität der Revisionsvorschläge	119
a)	Ausgangslage	119
b)	Verbot von ad hoc-Gerichten	120
c)	Richterliche Unabhängigkeit im engeren Sinne	120
d)	Anschein der richterlichen Unabhängigkeit	123
e)	Ergebnis	125
D.	Richterliche Unabhängigkeit und Demokratie	125
1.	Die richterliche Unabhängigkeit als demokratiestärkendes Element	125
2.	Beurteilung der einzelnen Vorschläge unter dem Demokratieaspekt	126
a)	Art. 112 LV (Verfassungsauslegungskompetenz des Staatsgerichtshofs)	126
b)	Amtsdauer	127

c) Richterbestellverfahren	127
d) Ergebnis	129
<b>Anmerkungen</b>	<b>131</b>