



LJZ LIECHTENSTEINISCHE JURISTEN-ZEITUNG

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Vereinigung Liechtensteinischer Richter (VLR), Vaduz,
c/o Fürstliches Landgericht, FL-9490 Vaduz, Spaniagasse 1

Heft 4

Dezember 2017

38. Jahrgang

Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Nicole Conrad/Tamara Pfeffer: 10 Jahre Die Stiftung als Instrument der Asset Protection nach Massgabe des Schweizer – sowie liechtensteinischen Rechts im Rahmen eines Rechtsvergleichs..... 75

Thomas Nigg: Das Sanktionsrecht des Landesfürsten..... 85

Carlo Ranzoni: Strassburg – Der Weisheit letzter Schluss oder bloss letzte Instanz?..... 92

Matthias Schmidle: Das rechtliche Gehör des Verdächtigen hinsichtlich der Akteneinsicht des Privatbeteiligten..... 99

Hubertus Schumacher: Die Instanzgerichtsbarkeit gestern, heute, morgen..... 108

Rechtsprechungsübersicht 112

Mitteilungen 114

Fachliteratur 117

Amtliche

Liechtensteinische Entscheidungssammlung (LES)

EFTA-Gerichtshof 159

Verwaltungsgerichtshof..... 162

Fürstlicher Oberster Gerichtshof 169

Fürstliches Obergericht..... 211

Übersetzen
Dolmetschen
Sprachreisen

Interlingua *Language professionals*

Interlingua Anstalt
Postfach 376
FL-9490 Vaduz
Telefon +423-232 13 74
Telefax +423-232 08 42
info@interlingua.li
www.interlingua.li



sure-T Übersetzungen in
Liechtenstein

Pio Schurti, Ph.D., Beedeter Übersetzer

sure-T publications
Dorfstrasse 24
Postfach 23
9495 Triesen

Fon: +423 390 08 90 | E-mail: pio.schurti@sure-t.li

Wir übersetzen juristische Dokumente aller Art, insbesondere solche, die Sie vor Gericht brauchen. Alle Übersetzungen werden in Liechtenstein erstellt, keine Dokumente verlassen das Land.

Das Sanktionsrecht des Landesfürsten

Thomas Nigg¹

1. Einleitung

«Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.»²

Gemäss diesem programmatischen Bekenntnis bilden Fürst und Volk die gemeinsamen Träger der Staatsgewalt in Liechtenstein. Das wechselseitige Verhältnis zwischen Erbmonarchie und demokratischer und parlamentarischer Grundlage zeigt sich dabei insbesondere im Bereich der Gesetzgebung. So bilden Landesfürst und Volk bzw. Landtag als eigenständige Staatsorgane die Legislativorgane Liechtensteins. Der Landtag nimmt gestaltend an der Gesetzgebung teil und fungiert als das Organ, welches den Beschluss über den Gesetzestext fasst. Zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes ist, ausser der Zustimmung des Landtages, die Sanktion des Landesfürsten erforderlich. Der Fürst kann allein kein Gesetz erzeugen; ohne seine Mitwirkung kann aber auch kein Gesetz abgeändert werden. Dem Sanktionsrecht des Fürsten stehen die Gesetzesbeschlussrechte des Landtages und des Landesvolkes gleichrangig gegenüber.³ Beide, Fürst und Volk bzw. als dessen Repräsentant der Landtag müssen im dualistischen Verfassungssystem zusammenwirken, damit ein Gesetz entstehen und seine Rechtswirkung entfalten kann. Die Befugnis zur Gesetzgebung ist in Liechtenstein in einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ausprägung der Gewaltenteilung dem Landtag, dem Fürsten und dem Volk im Zusammenwirken zugeteilt.

Das Sanktionsrecht des Landesfürsten ist immer wieder der Gegenstand kontroverser Diskussionen und mitunter einer der wichtigsten Gründe, weshalb dem Fürsten eine *«besonders starke Stellung»*⁴ bzw. *«Dominanz»*⁵ im staatsrechtlichen Gefüge attestiert wird. Im Rahmen des gegenständlichen Artikels werden die wesentlichen Gesichtspunkte des umstrittenen Sanktionsrechts dargelegt und die dazu vertretenen Literaturmeinungen einer kritischen Auseinandersetzung zugeführt.

2. Gesetzliche Grundlagen

Das Sanktionsrecht des Landesfürsten ist in Art 9, Art 65 und Art 112 Abs 2 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 («LV») normiert. Art 9 LV legt fest, dass jedes Gesetz zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten bedarf.⁶ Diese Bestimmung gilt seit 1921 unverändert. Sie steht in systematischem Zusammenhang mit Art 65 Abs 1 LV, der das Verfahren der Sanktionserteilung näher regelt.

Gemäss Art 65 Abs 1 LV darf ohne Mitwirkung des Landtages kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden. Zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes ist ausser der Zustimmung des Landtages die Sanktion des Landesfürsten, die Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs oder seines Stellvertreters und die Kundmachung im Landesgesetzblatte erforderlich. Erfolgt die Sanktion des Landesfürsten nicht innerhalb von sechs Monaten, gilt sie als verweigert. Diese Fristenregelung wurde im Zuge der Verfassungsrevision 2003 eingefügt.

Nach der ausdrücklichen Anordnung des Art 112 Abs 2 LV bedürfen nicht nur einfache Gesetze der Sanktion, sondern auch Abänderungen der Verfassung mit Ausnahme des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie. Eine gemäss Art 113 Abs 2 LV vom Volk angenommene Verfassung auf republikanischer Grundlage bedarf folglich keiner Sanktion.⁷

3. Charakter des Sanktionsrechts

Das Sanktionsrecht ist Ausdruck der konstruktiven Mitwirkungsbefugnis des Landesfürsten an der Gesetzgebung. Es handelt sich bei seiner Zustimmung nicht primär um die Ausübung eines Vetorechts, sondern um ein notwendiges Zusammenwirken zwischen Fürst und Landtag.⁸ Die Legislative in Liechtenstein erhält dadurch den Charakter einer Vereinbarung zwischen Fürst und Landtag, die den Anteil der beiden Parteien an der Gesetzgebung gleichmässig aufteilt. Hauptthema des Art 9 LV ist daher nicht das Vetorecht, sondern das Sanktionsrecht, d.h. das Recht des Fürsten zu einer substantiellen Mitwirkung an der Gesetzgebung.⁹

Aus der Verfassung lässt sich keinerlei Einschränkung des dem Fürsten zustehenden Ermessens bei der Ausübung des Sanktionsrechts ableiten. Er hat das uneingeschränkte, in sein freies Ermessen gestellte Recht, sie

¹ M.A. HSG Thomas Nigg ist Rechtsanwalt und Partner bei Gasser Partner Rechtsanwälte in Vaduz (Kontakt: thomas.nigg@gasserpartner.com). Im Rahmen seiner Praxis hat er sich u.a. mit Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts auseinandergesetzt. Der gegenständliche Beitrag enthält Ergebnisse aus diesen Untersuchungen.

² Art 2 der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921.

³ Winkler, Verfassungsrecht in Liechtenstein (2001) 87.

⁴ Büsser, Parlamentarisches Policy-Agenda-Setting des monarchischen Staatsoberhauptes, in Wolf (Hrsg.), State Size Matters – Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie (2016) 59 (61).

⁵ H. Wille, Die liechtensteinische Staatsordnung (2015) 235, 712, der vertritt, dass dem Landesfürsten *«ein signifikantes Eigengewicht»* zukomme, das sich in einem *«Überhang von Rechten im Verhältnis zu den Rechten des Volkes bzw. Landtages»* äussere.

⁶ Unter den in Art 13bis LV genannten Voraussetzungen kann der Landesfürst die Sanktionierung auch an den Erbprinzen delegieren, siehe Bussjäger in Liechtenstein-Institut, Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online Kommentar (03.09.2015) Art 9 Rz. 48.

⁷ Bussjäger in Liechtenstein-Institut, Online Kommentar, Art 9 Rz. 1 ff., 34.

⁸ Allgäuer, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein (1989) 63.

⁹ Winkler, Die Verfassungsreform in Liechtenstein (2003) 185, 191.

zu verweigern.¹⁰ Die Sanktion kann innerstaatlich gegenüber dem Fürsten weder erzwungen noch untersagt werden. Der Landesfürst ist nicht verpflichtet, eine all-fällige Verweigerung der Sanktion zu begründen.¹¹ Der Landesfürst ist sohin als gleichberechtigter Mitwirkender am Gesetzgebungsverfahren zu betrachten, dem ein umfassendes Prüfungsrecht hinsichtlich der ihm zur Sanktion vorgelegten Gesetze zusteht.

Diese Prüfung der vorgelegten Gesetzesbeschlüsse umfasst sowohl formelle als auch materielle Aspekte und schliesst auch reine Zweckmässigkeitsfragen nicht aus.¹² Art 9 LV ist im Zusammenhang mit Art 2 LV zu lesen, wonach die Staatsgewalt des Fürstentums im Fürsten und im Volk verankert ist und von beiden nach Massgabe der Bestimmungen der Verfassung ausgeübt wird. In diesem Sinn ist der Fürst als einer der beiden Träger der Staatsgewalt gemeinsam mit dem Volk und für dieses bei der Gesetzgebung zur Gewährleistung der Verfassung berufen. Hieraus lässt sich eine erste, sehr wichtige Funktion des Sanktionsrechts ableiten. Es dient nämlich dem Schutz *«übergeordneter Interessen des Staates»*¹³ und insbesondere dem *«Schutz der Verfassung»*, da damit das Zustandekommen *«sachlich verfehlter oder verfassungswidriger Gesetzesbeschlüsse»* verhindert werden kann. Die Sanktion des Fürsten ist eine substantielle Voraussetzung für das materielle und formelle Zustandekommen aller Gesetze von Liechtenstein. Die Möglichkeit ihrer Verweigerung dient dem Schutz vor unbedachter oder gezielter Verletzung der Verfassung. Der Landesfürst wird damit – neben dem Staatsgerichtshof (StGH) – zum Hüter der Verfassung.¹⁴

Im Zuge der Verfassungsreform 2003 wurde in Art 65 Abs 1 LV eine Befristung des Sanktionsrechts eingeführt. Wird die Sanktion nicht innerhalb von sechs Monaten erteilt, dann gilt sie als verweigert. Der Beginn des Laufes der Frist bemisst sich nach dem Zeitpunkt, an welchem das Gesetz dem Landesfürsten zur Erteilung der Sanktion vorgelegt wurde.¹⁵ Das Gesetzgebungsverfahren soll mit Ablauf der Frist beendet werden und den Weg für einen neuen, verbesserten Gesetzesvorschlag über denselben Gegenstand wieder freiräumen. Die in Art 65 Abs 1 LV vorgesehene Frist schränkt demnach das Sanktionsrecht des Fürsten zeitlich ein und zielt darauf ab, dem Fall eines anhaltenden Untätigbleibens des Fürsten entge-

genzuwirken. Dementsprechend ist die Befristung des Sanktionsrechts zu begrüssen, da sie Rechtssicherheit und -klarheit für die Zukunft schafft und einem möglicherweise neu gewählten Landtag oder dem Volk selbst neue Handlungsmöglichkeiten signalisiert.¹⁶

4. Rechtsvergleichende Erwägungen

Im Vergleich mit anderen Staaten zeigt sich, dass das Sanktionsrecht des Landesfürsten unter den Verfassungen der monarchischen Mitgliedstaaten des Europarates keineswegs eine Ausnahme bildet. Vielfach wird auch Staatsoberhäuptern in republikanischen Verfassungen von Staaten, wo das Staatsoberhaupt nicht in irgendeiner Weise an der Legislative partizipiert, die präventive Kontrolle über die Gesetzgebungsaktivitäten von Parlament und Regierung anvertraut. In Italien kommt diese Kontrolle beispielsweise darin zum Ausdruck, dass ein Gesetz an das Parlament (oder ein Dekret an die Regierung) zurückverwiesen werden kann, um eine abermalige Prüfung im Lichte aufgeworfener Legitimitäts- oder substantieller Aspekte zu veranlassen.¹⁷

Obwohl in den USA die Verfassung alle gesetzgebende Gewalt dem Kongress zuteilt, kommt dem Präsidenten ebenso eine bedeutende rechtsformulierende Rolle zu. So kann er formell Gesetzesentwürfe des Kongresses mittels Veto ablehnen, was in der Verfassungswirklichkeit der USA ein sehr häufig gebrauchtes Mittel darstellt. Wird dieses Veto von den Abgeordneten nicht mit Zweidrittelmehrheit überstimmt, so ist das Gesetz gescheitert.¹⁸ Ein ähnliches Sanktionsrecht sehen darüber hinaus auch die Verfassungen von Finnland, Griechenland und Portugal vor. Portugal kennt sogar ein echtes Vetorecht des Staatsoberhauptes gegen geplante Gesetze.¹⁹

Ebenso kann an dieser Stelle ein Vergleich mit Österreich gezogen werden, wo der Bundespräsident gemäss Art 47 Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) das verfassungsmässige Zustandekommen der Bundesgesetze zu beurkunden hat.²⁰ Dem österreichischen Staatsoberhaupt kommt dabei auch ein Recht auf Prüfung der Gesetze zu, dessen Natur in der Literatur umstritten ist.²¹ Während in der österreichischen Staatslehre teilweise die Meinung vertreten wird, dass die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten rein «formeller» Natur ist und sich auf die Einhaltung des verfassungsmässigen Gesetzgebungsverfahrens im engeren Sinne beschränkt,²²

¹⁰ Weber, Das Gegenzeichnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 75, (1997) 158; M. Ritter, Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens, LJZ 1991, 71 (75); Steger, Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht (1950) 73 ff.; vgl. auch Pappermann, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1967) 130, der davon ausgeht, dass der Fürst lediglich moralisch verpflichtet sei, die Sanktion zu erteilen, wenn eine Verweigerung zum Nachteil des Volkes wäre; a.A. H. Wille, Die liechtensteinische Staatsordnung (2015) 378, wonach der Fürst sich bei einer Verweigerung auf sachliche Gründe stützen müsse.

¹¹ Marxer/Pallinger, Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte (2006) 38.

¹² Weber, Gegenzeichnungsrecht 159.

¹³ Rossano, Parlamentarische Regierungsform und Demokratie in der Verfassung Liechtensteins, in Carrino (Hrsg.) Rechtsstaat und Demokratie in der Verfassung von Liechtenstein (2009), 71 (82).

¹⁴ Winkler, Verfassungsreform 185 ff., 196 ff.

¹⁵ Bussjäger in Liechtenstein-Institut, Online Kommentar, Art 9 Rz. 69.

¹⁶ Winkler, Verfassungsreform 194; i.d.S. auch Rossano in Carrino 81; vgl. auch BuA 2001/87, 25.

¹⁷ Rossano in Carrino 82.

¹⁸ G. Batliner, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments (1981) 21 FN 29; Rossano in Carrino 81.

¹⁹ Winkler, Verfassungsrecht 93 f. mit zahlreichen weiteren Rechtsvergleichen.

²⁰ Die Rolle Bundespräsidenten als Gesetzesbeurkunder wird der in der Staatslehre auch als die eines «Staatsnotars» bezeichnet. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass es in Österreich tatsächlich einmal das Amt eines «Staatsnotars» gegeben hat, das allerdings wegen seiner Bedeutungslosigkeit bald beseitigt wurde. Siehe dazu Jabnel, Die Mitwirkung des Bundespräsidenten an der Bundesgesetzgebung, JBl 1987, 633 (639).

²¹ Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz. 469 f.

²² Berka, Verfassungsrecht³ (2010) 193.

geht eine andere Lehrmeinung von einer «materiellen» Prüfungskompetenz aus, die auch die Befugnis zur Prüfung der inhaltlichen Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes umfasst.²³ Zwischen diesen beiden ist eine dritte Lehrmeinung angesiedelt, wonach eine inhaltliche Prüfungskompetenz zwar vorliegt, aber auf besonders qualifizierte Verstösse beschränkt ist.²⁴ Die Bejahung eines materiellen Prüfungsrechtes kommt dabei einem Zustimmungsrecht des Bundespräsidenten zu Bundesgesetzen gleich.²⁵ Ausgehend von Art 47 Abs 1 B-VG hat der Bundespräsident in der Praxis bereits von diesem Prüfungsrecht Gebrauch gemacht und am 3. Januar 2008 die Beurkundung einer Novelle zur Gewerbeordnung wegen Bedenken hinsichtlich einer möglichen *inhaltlichen* Verfassungswidrigkeit verweigert. Konkret beanstandete der Bundespräsident eine im Gesetzesbeschluss enthaltene Verwaltungsstrafbestimmung, die noch vor dem Termin der Gesetzeskundmachung in Kraft treten sollte und somit gegen das Verbot rückwirkender Strafbestimmungen versties. Das Gesetz wurde daraufhin vom Parlament in einem neuerlichen Verfahren entsprechend korrigiert.²⁶

In Deutschland werden gemäss Art 82 Grundgesetz (GG) die nach den Vorschriften des GG zustande gekommenen Gesetze vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Auch hierbei kommt dem Bundespräsidenten ein Prüfungsrecht zu. In der Staatspraxis hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass der Bundespräsident nicht nur die formelle Rechtmässigkeit des Zustandekommens eines Gesetzes überprüfen darf, sondern auch ein materielles Prüfungsrecht im Hinblick auf die Anforderungen des GG besitzt. Davon wurde bisher bereits acht Mal Gebrauch gemacht.²⁷

In den meisten Verfassungen kommt demzufolge dem Staatsoberhaupt entweder ein Sanktionsrecht oder ein Beurkundungsrecht ohne ausdrückliche Bedingungen oder Einschränkungen zu. Es zeigt sich also, dass den Staatsoberhäuptern nicht nur in monarchischen, sondern auch in vielen republikanisch organisierten Staaten eine wesentliche Einflussnahme auf die staatliche Gesetzgebung zugestanden wird.²⁸ Dies ist Ausfluss des Prinzips der Checks and Balances, das demokratische Verfassungen charakterisiert, und wird begründet mit dem Erfordernis, im höheren Interesse des Staates und der

Nation, dem Staatsoberhaupt eine Kontrollmöglichkeit gegenüber dem Parlament zu sichern.²⁹ Insofern sind die meisten republikanischen Verfassungen durchaus mit der liechtensteinischen Verfassung vergleichbar. Vor diesem Hintergrund ist die vielfach ausgeübte Kritik am Sanktionsrecht des Landesfürsten ungerechtfertigt.

5. System der Checks and Balances

Das Sanktionsrecht des Landesfürsten wird in der Literatur durchwegs mit einer negativen Konnotation versehen, da das Hauptaugenmerk immer wieder auf das darin implizit eingeschlossene Vetorecht gelegt wird. Dieses wird als «*absolut*» bezeichnet und dadurch ohne Bedachtnahme auf dessen wertvolle Funktion als Verfassungsschutzmechanismus diskreditiert.³⁰ In der Verfassung von Liechtenstein wird aber weder der Begriff «*Vetorecht*» noch das Prädikat «*absolut*» erwähnt. Die Verfassung kennt lediglich den Begriff der «*Sanktion*». Zudem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Verweigerung der Sanktion durch den Fürsten für ein bestimmtes Gesetz den Landtag keineswegs daran hindert, einen verbesserten Gesetzgebungsakt in derselben Sache zu beschliessen und neuerlich zur Sanktion vorzulegen.³¹

Darüber hinaus wird in der Literatur kritisiert, dass durch das Sanktionsrecht Landtag und Regierung gezwungen seien, von vornherein in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens den Vorgaben des Landesfürsten Rechnung zu tragen.³² Wie eingangs erwähnt, ist das Sanktionsrecht jedoch primär Ausfluss der «*konstruktiven Mitwirkungsbefugnis des Fürsten an der Gesetzgebung*».³³ Wird das Sanktionsrecht des Fürsten nicht isoliert für sich betrachtet, sondern im Gesamtgefüge des Gesetzgebungsprozesses, zeigt sich, dass die daran geübte Kritik letztlich unbegründet ist. Das Sanktionsrecht ist nämlich in ein System von Checks and Balances eingebettet, das eine Gleichberechtigung von Fürst, Landtag und Volk in der Legislative gewährleistet.

Erteilt der Landesfürst einem Gesetz die Sanktion nicht, dann kann dieses nicht in Kraft treten, und die in Gesetzesform gegossene politische Entscheidung der Regierung ist blockiert. Aus Art 9 LV ergibt sich dagegen nicht, dass die Regierung in einem solchen Falle verpflichtet ist, die politische Meinung des Landesfürsten zu übernehmen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen. Bei abstrahierender Gesamtbetrachtung des Legislativprozesses zeigt sich, dass auf Ebene

²³ *Koja*, Die Stellung des Bundespräsidenten in der Verfassung. Seine Politische Funktion, in *Weissensteiner* (Hrsg.) Die österreichischen Bundespräsidenten, Leben und Werk (1982) 13; *Paar*, Das Beurkundungsrecht des Bundespräsidenten nach Art 47 B-VG, ZÖR 2009, 7 (15).

²⁴ *Jahnel* 639 f.; *Rill*, Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung, ZfV 2008, 314 (315 f.).

²⁵ *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz. 470 unter Verweis auf *Weyr*, Zum Begriff der Promulgation, ZÖR 6, 1927, 354.

²⁶ *Ucakar/Gschiegl/Jenny*, Das politische System Österreichs und die EU (2017) 119.

²⁷ *Nettesheim* Die Aufgaben des Bundespräsidenten, in *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts III³ (2005) 1073 (1091); *Bussjäger* in *Liechtenstein-Institut*, Online Kommentar, Art 9 Rz. 32.

²⁸ Vgl. auch die weiteren Beispiele in *Winkler*, Verfassungsrecht 93 f.

²⁹ *Rossano* in *Carrino* 81.

³⁰ So z.B. durch *M. Ritter*, LJZ 1991, 75; *G. Batliner*, Parlament 21 FN 29; *Weber*, Gegenzeichnungsrecht 158; *Hoch*, Verfassungs- und Gesetzgebung, in *G. Batliner* (Hrsg.) Die liechtensteinische Verfassung 1921, Elemente der staatlichen Organisation (1994) 224; vgl. die Kritik an der Verwendung des Begriffs «*absolutes Veto*» in *Winkler*, Verfassungsreform 191 ff.

³¹ *Winkler*, Verfassungsrecht 90.

³² *H. Wille*, Staatsordnung 376; *Batliner/Kley/Wille*, Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfs zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten «*Volksinitiative*» des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK (2002) 6.

³³ *Winkler*, Verfassungsreform 191.

der Gesetzesinitiative der Regierung nämlich eine dem Sanktionsrecht vergleichbare, gegenläufige Kompetenz zukommt. Dem Fürst steht ein Recht auf Gesetzgebungsinitiative *«in der Form von Regierungsvorlagen»* zu. Die Regierung muss folglich bereit sein, einen politischen Gestaltungsvorschlag des Landesfürsten in eine Regierungsvorlage zu übernehmen. Sie kann das ebenso verweigern, wie der Landesfürst die Sanktion eines Gesetzes. Die Schlussfolgerung, dass der sich Weigernde die Richtlinien der Politik bestimmen könne, kann demnach nicht gezogen werden. Eine Politik verhindern dürfen ist nicht dasselbe, wie Politik inhaltlich bestimmen.³⁴

Darüber hinaus zeigt die zwingende Vorschrift des Art 65 Abs 1 LV über die Mitwirkung des Landtages an der Gesetzgebung eindeutig, dass auch der Landtag in seiner Befugnis zur Mitwirkung an der Gesetzgebung eine dem Sanktionsrecht des Fürsten vergleichbare Doppelkompetenz hat. Der Landtag kann nämlich einem Gesetzesvorschlag der Regierung (des Landesfürsten) und des Volkes seine Zustimmung verweigern. Überdies ist es dem Landtag gemäss Art 66 Abs 1 LV möglich, ein Gesetz für dringlich zu erklären und dadurch sogar einer Volksabstimmung zu entziehen. Dies zeigt, dass auch der Landtag ein in sein Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung eingeschlossenes Vetorecht gegenüber dem Volk hat, das durch die Verfassung nicht als ein solches erwähnt ist. Dementsprechend könnte der Landtag das Zustandekommen eines Gesetzes durch Verweigerung der Zustimmung oder durch anhaltendes Untätigbleiben langfristig verhindern und durch Dringlicherklärung sogar das Volk von der Mitwirkung ausschliessen.

In gleicher Weise kommt dem Volk ein absolutes Vetorecht³⁵ in Form des Referendumsrechts zu. Mit dem Referendum nehmen die Stimmberechtigten einen Gesetzesbeschluss des Landtages in der Volksabstimmung an oder verwerfen ihn. Wird er verworfen, ist die Gesetzesvorlage gescheitert. Das Volk kann dementsprechend ein Gesetz ebenso ablehnen wie der Landesfürst. Eine negative Entscheidung des Volkes bedeutet für das betreffende Gesetz auch gegenüber dem Fürsten ein endgültiges Ende.

Die analoge Ausgestaltung der Mitwirkungsbefugnisse des Volkes und des Landtages beim Zustandekommen von Gesetzen im Vergleich zum Sanktionsrecht des Fürsten liegt auf der Hand. Jedem Organ, dem Landtag, dem Volk und dem Fürst, kommen bestimmte Kontrollrechte zu. Kein Organ ist rechtlich so stark, dass es den anderen im Alleingang seinen Willen aufzwingen und sich gegen die anderen durchsetzen kann.³⁶ Insbesondere kann der Fürst die Sanktion und das Volk die Zustimmung zu einem Gesetzesbeschluss verweigern. Dies demonstriert,

dass vor allem die Kompetenzen des Volkes und des Fürsten zur Mitwirkung an der Verfassungsgesetzgebung gemäss des Dualismus in der Gewaltenteilung gleichwertig konzipiert sind.³⁷

Fürst und Volk sind folglich verfassungsrechtlich so miteinander gekoppelt, dass sie bestimmte Aufgaben nur gemeinsam lösen können. Dementsprechend ist die politische Macht in Liechtenstein geteilt und durch eine Pflicht zum Zusammenwirken gekennzeichnet. Die vom Verfassungsgeber gewollte Zusammenarbeit mehrerer Staatsorgane bewirkt letztendlich eine wechselseitige Kontrolle innerhalb des Regierungsprozesses (Checks and Balances).³⁸

6. Das Sanktionsrecht im Lichte der Demokratie

Die Mitwirkung des Landesfürsten bei der Gesetzgebung wird auch immer wieder aus parlamentarisch-demokratischer Sicht Kritik unterworfen. Insbesondere die Tatsache, dass der Fürst keiner periodischen Wahl durch das Volk unterliegt, wird in diesem Zusammenhang als problematisch wahrgenommen.³⁹ Aber gerade weil sich der Landesfürst keiner periodischen Wahl stellen muss, ist er unabhängiger als ein demokratisch gewähltes Staatsoberhaupt jemals sein könnte, da letzteres massgeblich von seinen Wählern abhängt.

So werden die der erblichen Thronfolge immanenten Schwächen im Vergleich zur direkten Wahl des Staatsoberhauptes kompensiert durch die Stärke, dass das monarchische Staatsoberhaupt niemals Partei und Angehöriger einer Gruppe ist. Unabhängig von Mehrheiten, Schichten, Volksteilen, ist der Monarch besonders prädestiniert, der gesamten Bevölkerung gleichermassen nahe, verbunden und gerecht zu sein. Hierdurch ist er Mitte, Ausgleich, Vermittler und Schlichter zwischen den Teilen und ein Faktor der Integration. Als lebenszeitlich berufenes Staatsoberhaupt überspannt er, stabilisierend, die Jahre und verkörpert die währende Konstante im Wandel des demokratischen Prozesses.⁴⁰

Die Erbmonarchie, dem Streit der Wahl enthoben, gibt dem Staat dementsprechend Mitte, ein emotionales Band und personifizierte Dauer. Aufgrund der jahrelangen Erfahrung und der Tatsache, dass alle wichtigen Staatsakte über seinen Schreibtisch laufen müssen, ist der Landesfürst über die Staatsagenden bestens informiert. Dass seine Regierung vor ihm ihre Vorlagen erläutern und rechtfertigen muss, trägt ganz wesentlich zur Qualität der Vorlagen bei. Infolge seiner gruppen- und parteipolitischen Neutralität und seiner hohen Wertschätzung ist er eine Institution moralischer und schiedsrichterlicher Autorität und dazu prädestiniert, als Korrektiv zum nur allzu leicht desintegrierend wirkenden Mehrheitsprinzip, Zusammengehörigkeitsgefühl und Staatsbewusstsein zu stärken.⁴¹ Die erbliche Thronfolge stellt somit ein we-

³⁴ Willoweit, Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie, in *Waschkubn* (Hrsg.), Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme (1993) 191 (204).

³⁵ Vgl. *Winkler*, Verfassungsreform 192; *H. Wille*, Staatsordnung 429 spricht von einem *«allgemeinen Vetorecht»*; vgl. auch *Waschkubn*, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel (1994) 328, der ebenso die *«Vetofunktion des Referendums»* bestätigt.

³⁶ Vgl. *G. Batliner*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, in *G. Batliner* (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, (1994) 51, 56.

³⁷ *Winkler*, Verfassungsreform 191 ff.

³⁸ *Allgäuer*, Kontrolle 30 f.

³⁹ *Batliner/Kley/Wille*, Memorandum 6; *Rossano* in *Carrino* 81; vgl. auch *H. Wille*, Staatsordnung 379 FN 350 m.w.N.

⁴⁰ *G. Batliner*, Einführung 94.

⁴¹ *Allgäuer*, Kontrolle 33 f.

sentliches Element der Stabilität und Kontinuität im Fürstentum Liechtenstein dar.⁴²

Darüber hinaus ist erneut hervorzuheben, dass gemäss Art 2 der LV die Staatsgewalt im Fürsten und im Volk verankert ist und dass diese fundamentale Vorschrift das Ergebnis des im Jahr 1921 erneuerten Demokratievertrags ist, den der Fürst mit dem Landtag – als Vertreter des Volkes – durch die Sanktionierung der Verfassung abgeschlossen hat. Daraus folgt, dass der Fürst zwar nicht demokratisch gewählt, in der Erfüllung von allen seinen verfassungsrechtlichen Aufgaben, also auch in der Ausübung des Sanktionsrechts, wohl aber demokratisch legitimiert ist.⁴³

Dies verstärkt sich noch durch die in der Verfassung verankerten Rechte des Volkes gegenüber dem Fürsten. Besondere Beachtung verdient hierbei Art 13ter LV, wonach mindestens 1500 stimmberechtigte Landesbürger und Landesbürgerinnen einen Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten beim Landtag einreichen können, der an seiner nächsten Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung anzusetzen hat. Ein solches Misstrauensvotum, das seinesgleichen in anderen monarchischen, und sicherlich demokratischen Verfassungen sucht, wurde 2003 in die Verfassung aufgenommen. Es stellt eine Abschreckung von grosser politischer Bedeutung dar, die einerseits den demokratisch-parlamentarischen Charakter der Verfassung bestätigt und andererseits eine erhebliche Stärkung des demokratischen Prinzips der Verfassung darstellt.⁴⁴

Von noch grösserer Tragweite ist in diesem Zusammenhang Art 113 LV, wonach wenigstens 1500 wahlberechtigte Landesbürger das Recht haben, eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie zu ergreifen. Nimmt sie das Stimmvolk an, hat der Landtag eine neue Verfassung auf republikanischer Grundlage auszuarbeiten und diese frühestens nach einem Jahr und spätestens nach zwei Jahren einer Volksabstimmung zu unterziehen. Auch dieses spezifische Recht, das seinesgleichen in anderen Verfassungen sucht, stellt eine Abschreckung von grossem politischem Gewicht dar, bedeutet insoweit ein «*demokratiepolitisches Signal*» und «*bestätigt die Grundlegung der Verfassung von Liechtenstein im Wille des Volkes*».⁴⁵ Auf Basis dieser einzigartigen Volksrechte kann dem Landesfürsten jedenfalls eine indirekte demokratische Legitimation attestiert werden.

Betrachtet man das Sanktionsrecht des Fürsten wiederum nicht nur isoliert, sondern im Gesamtgefüge der unmittelbaren Rechte, die dem liechtensteinischen Volk zugestanden werden, zeigt sich wiederum, dass das demokratische Element in der liechtensteinischen Verfassung stark ausgeprägt ist. Im Vergleich mit den allermeisten anderen Staaten zeichnet sich das Fürstentum Liechtenstein insbesondere durch einen hohen Grad an

direkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes aus. «*Das Land Liechtenstein bildet eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage, ausgestattet mit demokratischen Rechten, wie sie wohl kein anderes monarchisches Staatswesen und auch manche Republik nicht besitzt.*»⁴⁶ Beispielhaft erwähnt seien hierbei insbesondere das Initiativrecht (Art 64 LV), das Referendumsrecht (Art 66 LV), das Recht auf Einberufung des Landtags und auf Durchführung einer Volksabstimmung über die Auflösung des Landtags (Art 48 LV) sowie das Recht auf Mitwirkung bei Richterwahlen (Art 96 LV).⁴⁷ Dementsprechend ist die liechtensteinische Verfassung durch ein starkes (direkt-) demokratisches Element geprägt. Die diesbezügliche Kritik am Sanktionsrecht vermag daher nicht zu überzeugen.

7. EMRK-Konformität des Sanktionsrechts

Die Vereinbarkeit des Sanktionsrechts mit der Demokratie ist eng verbunden mit der Frage nach der EMRK-Konformität des Sanktionsrechts. Dessen Vereinbarkeit mit Art 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK (ZP EMRK) wurde in der Literatur mehrfach in Frage gestellt.⁴⁸ Vorauszuschicken ist hierbei zunächst, dass im Rahmen des Beitritts Liechtensteins zum Europarat festgestellt wurde, dass Liechtenstein die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft erfüllt. Dadurch wurden bereits vor Jahrzehnten die staatlichen Organisationsprinzipien in der liechtensteinischen Verfassung unzweifelhaft gebilligt und ausser Streit gestellt. Auch die Umsetzung des individualrechtlichen Prinzips der politischen Freiheit in der liechtensteinischen Verfassung wurde anlässlich des Beitritts 1978 durch den Europarat mit einer einzigen Ausnahme (betreffend das Frauenwahlrecht) ausser Streit gestellt.⁴⁹ Dennoch soll im Folgenden die Übereinstimmung des Sanktionsrechts mit Art 3 ZP EMRK geprüft werden.

Gemäss Art 3 ZP EMRK sind die Staaten verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten. Art 3 ZP EMRK sichert also ein im Kern demokratisches politisches System. Hierbei ist zunächst festzuhalten, dass diese Vorschrift keine bestimmte demokratische Regierungsform vorschreibt und die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung eines bestimmten Regierungssystems zwingt. Jedoch folgen aus der

⁴² Weber, Gegenzeichnungsrecht 151.

⁴³ Winkler, Verfassungsreform 195.

⁴⁴ Rossano in Carrino 86; Winkler, Verfassungsreform 312 f, 321.

⁴⁵ Winkler, Verfassungsreform 343; i.d.S. auch BuA 87/2001, 31: «*Die darin gelegene politische Verantwortlichkeit des jeweiligen Landesfürsten wird durch die Möglichkeit des Volkes zusätzlich gewährleistet, zur Abschaffung der Monarchie eine besondere Initiative zu ergreifen.*»; vgl. auch Rossano in Carrino 87.

⁴⁶ Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, BBl 1923 II 376; vgl. auch *Menchaca*, Liechtensteinische Verfassungslehre (2006) 168: «*Uns ist kein demokratisches Land bekannt.*»; Marxer, Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein (1924) 3, wonach die Verfassung unter deutlicher Einwirkung Rousseaus Lehre von der Volkssouveränität stehe.

⁴⁷ Vgl. Marxer/Pallinger, Demokratie 34 ff.; Ehrenzeller/Brägger, Politische Rechte, in Kley/Vallender (Hrsg.) Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012) 648 ff.

⁴⁸ G. Batliner, Die Sanktion der Gesetze durch den Landesfürsten unter Berücksichtigung des demokratischen Prinzips und des Völkerrechts, Archiv des Völkerrechts Band 36 Heft 2 (1998) 128 (137); Batliner/Kley/Wille, Memorandum 6.

⁴⁹ Vgl. BuA 2002/88, 21.

Gewährleistung des Wahlrechts in Art 3 ZP EMRK einige Vorgaben für das Regierungssystem der Mitgliedsstaaten der EMRK. Die Vorschrift setzt die Existenz einer gesetzgebenden Körperschaft voraus. Die Vertragsparteien werden also dazu verpflichtet, eine solche Körperschaft überhaupt erst einzurichten und Wahlen dazu abzuhalten.⁵⁰

Sieht die Verfassungsordnung eines Mitgliedstaats vor, dass mehrere Organe an der Gesetzgebung beteiligt sind, muss die Kreation jedenfalls von einem dieser Organe den Anforderungen von Art 3 ZP EMRK entsprechen.⁵¹ Mit dem Zusatzprotokoll ist es also insbesondere vereinbar, dass auch andere, nicht gewählte Organe und Körperschaften einen Einfluss auf die Gesetzgebung haben, wie dies etwa für das House of Lords in Grossbritannien gilt.⁵² In seinem Urteil *Mathieu-Mohin und Clerfayt* führt der EGMR aus, dass Art 3 ZP EMRK nur für die Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gelte «oder zumindest für eine ihrer Kammern, sofern es zwei oder mehrere davon gibt». Unter «gesetzgebende Körperschaft» sei nicht notwendigerweise nur das nationale Parlament zu verstehen; vielmehr bedürfe es einer Interpretation im Lichte der verfassungsrechtlichen Struktur des betroffenen Staates.⁵³ Basierend auf diesen Aussagen lässt sich folgern, dass das Sanktionsrecht des Landesfürsten mit Art 3 ZP EMRK vereinbar ist, da zumindest eine «Kammer» der gesetzgebenden Körperschaft, der Landtag, durch regelmässig abgehaltene Wahlen demokratisch legitimiert ist. Ob aus Art 3 ZP EMRK konkrete Anforderungen an den Umfang der Gesetzgebungsbefugnisse abgeleitet werden können, erscheint zweifelhaft.⁵⁴

Ein rudimentärer Hinweis auf allfällige aus Art 3 ZP EMRK ableitbare Anforderungen findet sich in der Concurring Opinion des Richters *Pinheiro Farinha* im Falle *Mathieu-Mohin und Clerfayt*. Er betont, dass kein anderes Organ einen grösseren Einfluss auf die Gesetzgebung haben dürfe als das in freien und geheimen Wahlen gewählte Parlament bzw. die in solcher Wahl gewählte Parlamentskammer.⁵⁵ Es ist jedoch davon auszugehen, dass Liechtenstein auch diesen *obiter* geäusserten Voraussetzungen jedenfalls entspricht, da dem Landesfürst – wie auch bereits oben dargelegt – bei der Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess kein grösserer Einfluss auf die Gesetzgebung zukommt als dem demokratisch gewählten Landtag.⁵⁶

In die Beurteilung der EMRK-Konformität des Sanktionsrechts ist nicht zuletzt auch die Häufigkeit, mit der vom Sanktionsrecht Gebrauch gemacht wird, einzubeziehen. Die restriktive Praxis, was die Fälle einer tatsächlich verweigerten Sanktion betrifft, spricht zusätzlich für

die Vereinbarkeit von Art 9 LV mit Art 3 ZP EMRK.⁵⁷ Alles in allem lässt sich daraus folgern, das Sanktionsrecht des Fürsten jedenfalls als EMRK-konform zu qualifizieren ist.

8. Das Sanktionsrecht im Spannungsfeld politischer Grundrechte

Besonders stossend wird in der Literatur die präventive Meinungsäusserung des Fürsten im Vorfeld der Fassung eines Gesetzesbeschlusses oder einer Volksabstimmung wahrgenommen. Insbesondere die im Voraus abgegebene Erklärung, einem allfälligen Gesetzesbeschluss die Sanktion nicht zu erteilen, wird dabei problematisch gesehen. Dies stelle einen unzulässigen und verfassungswidrigen Eingriff in die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten dar, da eine solche Stellungnahme einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsergebnis ausübe.⁵⁸

Die politischen Rechte sind in der liechtensteinischen Verfassung relativ abstrakt in Art 29 LV verankert. Sie räumen den Landesangehörigen unmittelbare Mitwirkungsbefugnisse an der demokratischen Willensbildung und am staatlichen Entscheidungsprozess ein. Ihr Umfang und ihre Ausgestaltung werden durch Verfassung und Gesetz umschrieben. Trotz der Regelung der politischen Rechte im Grundrechtskatalog (IV. Hauptstück der Verfassung) stellt die Bestimmung kein klassisches Freiheitsrecht mit Abwehrfunktion dar. Es handelt sich vielmehr um eine Grundnorm, welche in offener und abstrakter Weise die politischen Rechte in ihrer Gesamtheit in dem Masse garantiert, wie sie von der Verfassung im V. Hauptstück eingeräumt werden.⁵⁹ Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfaltigen Teilgehalten ergibt sich aus dem spezifischen Organisationsrecht des Staates.⁶⁰ Die politischen Rechte erfahren ihre konkrete Ausgestaltung folglich durch die Verfassung und das Organisationsrecht des Staates.

Art 2 LV konstituiert das Fürstentum Liechtenstein als konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage. Die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert. Diese fundamentale Vorschrift wurde 1921 durch Fürst und Landtag – als Vertreter des Volkes – in der Verfassung verankert und somit vom Volk abgesegnet.⁶¹ Dementsprechend ist die Legislative durch ein Gleichgewicht von Fürst und Landtag gekennzeichnet. Diese verfassungsrechtliche Staatsorganisation ist einzigartig und somit nicht mit den Verfassungen der Nachbarstaaten vergleichbar. Die Zuordnung der Gewalten ist anders ausgestaltet, was auch ein unterschiedliches Gleichgewicht der Gewalten bedingt.⁶²

⁵⁰ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁵ (2012) Rz. 105.

⁵¹ Meyer-Ladewig/Nettesheim in Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK Handkommentar⁴ (2017) Art 3 ZP EMRK, Rz. 5.

⁵² Frowein in Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention³ (2009) Art 3, 1. ZP EMRK, Rz. 2.

⁵³ EGMR 02.03.1987, *Mathieu-Mohin u. Clerfayt* ./ BEL, Nr. 9267/81, Z. 53.

⁵⁴ Grabenwarter/Pabel, EMRK⁵ Rz. 106 FN 548.

⁵⁵ Concurring Opinion of Judge *Pinheiro Farinha* zu EGMR 02.03.1987, *Mathieu-Mohin u. Clerfayt* ./ BEL, Z. 2 und 3.

⁵⁶ Winkler, Verfassungsrecht 87; Weber, Gegenzeichnungsrecht 159.

⁵⁷ Vgl. Frowein, Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums vom 2. Februar der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2000) 16; Bussjäger in *Liechtenstein-Institut*, Online Kommentar, Art 9 Rz. 14.

⁵⁸ H. Wille, Staatsordnung 400 f.; Bussjäger in *Liechtenstein-Institut*, Online Kommentar Art 9 Rz. 27.

⁵⁹ Ebrenzeller/Brägger, Politische Rechte, in Kley/Vallender (Hrsg.) Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012) 642 f.

⁶⁰ Vgl. BGE 136 I 376.

⁶¹ Winkler, Verfassungsreform 195.

⁶² Vgl. G. Batliner, Einführung 55 ff; Ebrenzeller/Brägger in Kley/Vallender (Hrsg.) 640 ff.

Im Lichte dieses Systems erfahren auch die politischen Rechte in Liechtenstein einen spezifischen Wesensgehalt.

Die Gesetzgebung ist durch das gemeinsame Zusammenwirken von Fürst und Landtag gekennzeichnet. G. Batliner zieht hierbei den Vergleich mit einer Aktiengesellschaft, die von zwei Aktionären mit je 50% Stimmrechtsanteil beherrscht wird und in der mit Mehrheit abgestimmt wird. Die damit verbundene Vetomacht schliesst nicht aus, dass jeder Beteiligte von Beginn des Planungs- und Entscheidungsprozesses an, also präventiv auf die jeweils andere Vetomacht in einer bestimmten Richtung positiv politischen Einfluss nehmen kann, indem frühzeitig das mögliche Veto angekündigt wird.⁶³ Hierin zeigt sich die spezifische Ausprägung der politischen Rechte. In der liechtensteinischen Gesetzgebung stehen einander gleichrangige Volks- und Fürstenrechte gegenüber. Dem Volk bzw. dem Landtag ist es ebenso unbenommen, präventiv im Gesetzgebungsprozess auf den Fürsten einzuwirken wie umgekehrt. Demzufolge widerspricht es auch nicht der Verfassung, wenn der Landesfürst eine Sanktionsverweigerung vorab ankündigt.⁶⁴

In ähnlicher Weise wird in der Schweiz vertreten, dass es dem Bundesrat freistehen muss, sich richtungsweisend an das Volk zu wenden und Empfehlungen abzugeben. Dies kennzeichne die staatsleitende Funktion von Parlament und Regierung.⁶⁵ So hat der Bundesrat beispielsweise wenige Tage vor der EWR-Abstimmung die Stimmberechtigten aufgerufen, die EWR-Vorlage anzunehmen und fand dafür klare Worte: *«Der Bundesrat lädt Sie deshalb, liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, einstimmig und mit voller Überzeugung ein, dem EWR zuzustimmen.»*⁶⁶

Neben der oben erwähnten Kritik wird darüber hinaus in der Literatur am Sanktionsrecht moniert, dass die politischen Rechte, wie beispielsweise Initiativbegehren im Gesetzgebungsbereich, im Falle der Verweigerung der Sanktion durch den Landesfürsten nicht verfassungsrechtlich durchgesetzt würden. Die politischen Rechte stünden mit anderen Worten unter dem Vorbehalt der fürstlichen Sanktion und hätten nicht das gleiche Gewicht wie in einer Demokratie oder Republik.⁶⁷

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass beispielsweise auch Volksbegehren in Österreich lediglich zu einer Behandlung im Parlament führen können. Der Nationalrat ist nicht verpflichtet in der Folge auch einen Gesetzesbeschluss zu fassen. Insofern stehen die politischen Rechte in Österreich ebenso unter dem Vorbehalt der Sanktion durch den Nationalrat.⁶⁸ Zusätzlich ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass Liechtenstein sich im Vergleich zu vielen anderen Staaten durch einen hohen Grad an direkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes auszeichnet, was die politischen Grundrechte der Bevölkerung stark bereichert.

9. Bisherige Anwendungen des Sanktionsrechts

Bis dato machte der liechtensteinische Fürst von seinem Sanktionsrecht im Rahmen von Volksabstimmungen einmal Gebrauch. Im Rahmen der Volksabstimmung vom 7. und 8. Dezember 1961 über eine angestrebte Verfassungsanpassung im Bereich des Jagdrechts, welche von der Bevölkerung mit 57 mehr Ja-Stimmen knapp angenommen wurde, verweigerte der damalige Fürst Franz Josef II. seine Sanktion. Mit der Volksinitiative wurde die Aufhebung des Jagdregals und die Übertragung des Jagdrechts auf die Grundeigentümer bezweckt. Der damalige Fürst begründete seine Sanktionsverweigerung mit seiner Funktion als Hüter der Verfassung. Die Verfassung solle nicht für zweitrangige Belange geändert werden. Darüber hinaus wäre mit dieser Verfassungsänderung ein neues Gesetz in Kraft getreten, während noch nicht aufgehobene Artikel des alten Jagdgesetzes ebenfalls noch Gültigkeit gehabt hätten. Beim Jagdgesetz unterliefen dem Landtag und dem Volk gravierende legistische Fehler, die durch die Abstimmung des Volkes als eine uneinheitliche Rechtsmaterie verfestigt worden wären. Auf Wunsch des Landtages hat der Fürst dem durch das Volk initiierten und beschlossenen Gesetz die Sanktion schliesslich verweigert.⁶⁹ In Ausübung seines Gesetzesinitiativrechts erteilte der Fürst sodann der Regierung den Auftrag, ein neues Jagdgesetz auszuarbeiten, welches die bestehende Ungleichbehandlung bei der Zuweisung von Jagdrevieren aufhebt. Bereits im Januar 1962 konnte das neu ausgearbeitete Jagdgesetz vom Landtag verabschiedet werden und fand einen Monat darauf auch in einer Volksabstimmung eine Mehrheit.⁷⁰

Ein weiterer Fall einer Sanktionsverweigerung ereignete sich im Jahr 1994. Der regierende Fürst Hans Adam II. verweigerte der Abänderung des Staatsgerichtshofgesetzes durch den Landtag die Sanktion. Auch diesem Gesetzesbeschluss hafteten mehrere Verfassungswidrigkeiten an. So sollten durch die Neuregelung die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs um die allgemein verbindliche Verfassungsauslegung erweitert werden, was jedoch einer verfassungsgesetzlichen Grundlage entbehrte wegen der daraus folgenden materiellen Einschränkung der Zuständigkeit des Verfassungsgesetzgebers zur authentischen Interpretation der Verfassung nach Art 111 Abs 2 und Art 65 Abs 1 LV. Der StGH sollte also zur allgemein verbindlichen Auslegung der Verfassung berufen werden und dadurch die Möglichkeit erhalten, sogar den Verfassungsgesetzgeber zu präjudizieren. Auch andere für den StGH geplante Zuständigkeiten, vor allem jene zur Prüfung von Staatsverträgen ohne verfassungsgesetzliche Grundlage, waren als bedenklich einzustufen. Dem in mehreren Punkten verfassungswidrigen Gesetzesbeschluss des Landtages wurde daher vom Fürsten vor allem zur Wahrung der Verfassung die Sanktion verweigert.⁷¹

Aus der Betrachtung der bisherigen Sanktionsverweigerungen durch den Landesfürsten zeigt sich, dass diese eine klare Ausnahme bilden. Die nicht vorgenommenen Sanktionen sind durchwegs auf verfassungsrechtliche Unstimmigkeiten zurückzuführen und erfüllten somit

⁶³ G. Batliner, Einführung 57 f.

⁶⁴ VBI 12.11.2002, VBI 2002/096, LES 2002, 207.

⁶⁵ Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2000) Rz. 2578.

⁶⁶ BBl. 1992 VI 469 (470).

⁶⁷ H. Wille, Staatsordnung 453.

⁶⁸ Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ Rz. 442.

⁶⁹ Winkler, Verfassungsreform 196.

⁷⁰ Büsser in Wolf 62; Pappermann, Regierung 130 f.

⁷¹ Winkler, Verfassungsreform 186 f.

die dem Sanktionsrecht immanente Funktion als Verfassungsschutzmechanismus.

10. Fazit

Gemäss Art 2 LV ist die Staatsgewalt im Fürsten und im Volke verankert. Dies spiegelt sich insbesondere in einem legislativen Kräftegleichgewicht von Fürst und Landtag wider. Fürst und Volk sind verfassungsrechtlich so miteinander gekoppelt, dass sie ihre Aufgaben nur gemeinsam lösen können. Die politische Macht ist gleichmässig verteilt und durch eine Pflicht zum Zusammenwirken gekennzeichnet.

Das Sanktionsrecht des Fürsten ist eingebettet in ein System von Checks and Balances, was einerseits eine wechselseitige Kontrolle innerhalb des Regierungsprozesses gewährleistet und andererseits eine gleichmässige Machtverteilung sicherstellt. Wie die Beispiele aus der Vergangenheit zeigen, können durch Ausübung des Sanktionsrechts verfassungswidrige Gesetzesbeschlüsse verhindert werden, womit Art 9 LV ganz wesentlich zum Schutz der liechtensteinischen Verfassung beiträgt.

Aufgrund seiner Unabhängigkeit gegenüber Parteien und Gruppen ist der Fürst prädestiniert, als Korrektiv zum nur allzu leicht desintegrierend wirkenden Mehrheitsprinzip zu fungieren. Das monarchische Element stellt eine wichtige Säule der Stabilität und Kontinuität im Fürstentum Liechtenstein dar. Mit seinem einzigartigen System einer konstitutionellen Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage hat Liechtenstein in den wechselvollen Jahren der Vergangenheit sehr gute Erfahrungen gemacht und wird auch weiterhin erfolgreich sein.

Strassburg – Der Weisheit letzter Schluss oder bloss letzte Instanz?¹

Carlo Ranzoni²

Gliederung

1. Einleitung
2. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
3. Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe Subsidiarität
4. Anforderungen an das innerstaatliche Rechtsmittelsystem
 - a. Gewährt die EMRK ein Recht auf Überprüfung von Entscheidungen?
 - b. Wichtigste Anforderungen aus Art 6 Abs 1 EMRK an das Gerichtsverfahren
5. Unterscheiden sich die Verfahrensgarantien?

¹ Dem Beitrag liegt der im Rahmen des von der Vereinigung Liechtensteinischer Richter am 23.09.2017 in Vaduz veranstalteten 65. Bodensee-Juristentreffens gehaltene Festvortrag zugrunde. Die Vortragsform wurde beibehalten.

² Carlo Ranzoni, lic. iur., Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, früher Fürstlicher Landrichter in Vaduz (vgl. IJZ 2015, 53); Kontakt: European Court of Human Rights, 67075 Strasbourg Cedex, France.

a) je nach Instanz?

b) je nach Verfahrensart?

6. Strassburg – Der Weisheit letzter Schluss oder bloss letzte Instanz?

1. Einleitung

Informelles Thema des diesjährigen Bodensee-Juristentreffens ist das Thema «Instanzenzug». In erster Linie ist dies natürlich ein nationales Thema, nämlich der Weg von den unteren Gerichten bis zu den jeweils obersten Instanzen des Landes (in Deutschland das Bundesverfassungsgericht, in Österreich der Verfassungsgerichtshof, in der Schweiz das Bundesgericht und in Liechtenstein der Staatsgerichtshof).

Daneben gibt es aber noch den «Instanzenzug» an internationale Gerichte. Gemeint sind damit insbesondere für die EU-Mitgliedstaaten der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH), für die EWR/EFTA-Mitgliedstaaten der EFTA-Gerichtshof in Luxemburg sowie für alle Mitgliedstaaten des Europarates der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg (EGMR).

Als der für Liechtenstein gewählte Richter möchte Ihnen heute den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte etwas näher bringen und zunächst aufzeigen, wer wir sind, was wir machen, wie wir arbeiten und wie es zu unseren Urteilen kommt. Sodann möchte ich Ihnen einige Aspekte unserer Rechtsprechung zu «fair trial» erläutern, im weitesten Sinne unter dem Gesichtspunkt «Instanzenzug».

Im offiziellen Film des Gerichtshofs werden wir im Übrigen bezeichnet als «die Bastion der Europäischen Menschenrechte; der letzte Ausweg für Millionen von Menschen, und dies seit mehr als einem halben Jahrhundert».³

2. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Sie wissen natürlich, dass die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) die erste rechtsverbindliche internationale Menschenrechtskodifikation ist. Sie ist 1953 in Kraft getreten und umfasst die klassischen Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie politische und justizielle Grundrechte. Das Inkrafttreten für die deutschsprachigen Länder erfolgte für Deutschland 1953, für Österreich 1958, für die Schweiz 1974 und für Liechtenstein 1982.

Derzeit hat die EMRK 47 Mitgliedstaaten mit einer Einwohnerzahl von knapp 830 Millionen Menschen. Geschützt von der EMRK sind aber noch weit mehr Menschen, nämlich alle diejenigen, die sich zu gegebener Zeit in diesen Ländern aufhalten, z.B. Reisende oder Flüchtlinge.

Inzwischen wurden 16 Zusatzprotokolle zur EMRK verabschiedet, wovon 14 in Kraft getreten sind. Diese Zusatzprotokolle enthalten zusätzliche materielle Grundrechte oder Verfahrensbestimmungen. Ich erwähne nur kurz zwei Protokolle: das 11. Zusatzprotokoll (in Kraft seit 01.11.1998), mit welchem das Individualbeschwerderecht und der ständige Gerichtshof geschaffen wurden, sowie das 14. Zusatzprotokoll (in Kraft seit 01.06.2010),

³ <https://www.youtube.com/user/EuropeanCourt>.