

## Herausgeforderte Parteienfinanzierung Ein Kommentar zu VGH 2018/149 und StGH 2019/036

Patricia M. Schiess Rütimann<sup>1</sup>

### Inhalt

1	Chronologie der Ereignisse	2
2	Die gesetzlichen Grundlagen und die Materialien	4
	2.1 Die einschlägigen Normen des PPFG	4
	2.2 Die Materialien	5
	2.2.1 Die Materialien zur ursprünglichen Version	5
	2.2.2 Die Materialien zur Revision durch LGBL 1995 Nr. 102	7
	2.3 Zwischenfazit	7
3	Die Erwägungen des VGH und ihre kritische Beurteilung	7
	3.1 Erwägungen 1 und 2	7
	3.2 Erwägung 3	8
	3.3 Erwägung 4	8
	3.4 Erwägung 5	9
	3.5 Erwägung 6	9
	3.5.1 Unvollständiges Zitat	9
	3.5.2 Zu wenig gut begründete Auslegung entgegen dem Wortlaut	10
	3.5.3 Argumentation mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes	12
	3.5.4 Argumentation mit Art 5 Abs 1 PPFG	13
4	Weitere kritische Punkte im VGH-Urteil	13
	4.1 Lücken in der Argumentation	13
	4.2 Schrankenlose Ausdehnung der öffentlichen Unterstützung?	14
	4.3 Die formalistische Natur des Rechts der Parteienfinanzierung	15
5	Die Beschwerde beim StGH	15
	5.1 Die Individualbeschwerde der DpL und die Gegenäusserung der Regierung	15
	5.2 Der Streitgegenstand (Erwägung 2)	16
	5.3 Rekapitulierung der Aufgaben des StGH (Erwägung 3)	17
6	Die Erwägungen des StGH in der Sache und ihre kritische Beurteilung	17
	6.1 Erwägungen 4, 5 und 7	17
	6.2 Erwägung 6	18
	6.2.1 Hohe Latte für Willkür	18
	6.2.2 Eigene Auslegung des StGH	18
	6.2.3 Keine Willkür gegenüber der Beschwerdeführerin, aber Verletzung der Chancengleichheit	20
7	Rückblick und Ausblick	21
	7.1 Weniger wäre mehr gewesen	21
	7.2 Der Gesetzgeber ist gefordert	22
8	Literatur	23

In VGH 2018/149 vom 15. Februar 2019 bot sich dem Verwaltungsgerichtshof zum ersten Mal die Gelegenheit, sich zum Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung

von Beiträgen an die politischen Parteien (im Folgenden PPFG genannt)<sup>2</sup> zu äussern und damit die Voraussetzungen für die Ausschüttung von öffentlichen Geldern an die Parteien zu konturieren.

Wie gezeigt wird, vermag die Begründung des VGH für die Zusprechung des pauschalen Beitrags von Art 3 Abs 3 PPFG in der Höhe von jährlich CHF 55'000 an die Beschwerdeführerin – die aus einer Parteispaltung hervorgegangenen Demokraten Pro Liechtenstein (DpL) – nicht zu überzeugen.

Der von der DpL angerufene Staatsgerichtshof legte die betreffenden Bestimmungen des PPFG in StGH 2019/036 vom 3. September 2019 ebenfalls aus. Er kam zum Schluss, es sei vertretbar und nachvollziehbar, der Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf die Beiträge gemäss Art 3 Abs 1 und 2 PPFG zu gewähren, wohl aber den pauschalen Beitrag von Art 3 Abs 3 PPFG. Deshalb wies er sowohl die gegen das Urteil des VGH gerichtete Individualbeschwerde der DpL als auch den in der Gegenäusserung der Regierung vorgebrachten Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit des VGH-Urteils ab.

### 1 Chronologie der Ereignisse

**5. Februar 2017:** «Die Unabhängigen» (DU) treten mit 16 Kandidatinnen und Kandidaten zu den Landtagswahlen an. 5 Kandidaten werden gewählt. Harry Quaderer, Jürgen Beck und Thomas Rehak im Oberland, Herbert Elkuch und Erich Hasler im Unterland.

**August 2018:** Nachdem der Vorstand der DU den Abgeordneten Hasler aus dem Verein und damit aus der Partei ausgeschlossen hat, treten auch die beiden Abgeordneten Elkuch und Rehak aus der DU aus. Es kommt zu einer Abspaltung von der DU.

**5. September 2018:** Der Landtag beschliesst die Vereinbarung «Regelung der DU-Trennung».<sup>3</sup> Die DU verliert ihren Status als Fraktion,<sup>4</sup> und die Abgeordneten Elkuch, Hasler und Rehak nehmen unter der Bezeichnung «Neue Fraktion» einen Sitz im Landtagspräsidium ein. Rehak scheidet aus dem Richterausschuss aus, «weil die Neue Fraktion keine Wählergruppe im Sinne der Verfassung und des Volksrechtgesetzes darstellt.»<sup>5</sup> Die Parteienfinanzierung wird von der «Regelung der DU-Trennung» ausdrücklich ausgeklammert.<sup>6</sup> Elkuch, Hasler und Rehak erhalten jedoch wie der parteilose Abgeordnete Johannes Kaiser gestützt auf Art 12a Gesetz vom 17. Dezember 1981 über die Bezüge der Mitglieder des Landtages und von Beiträgen an die im Landtag vertretenen Wählergruppen<sup>7</sup> je CHF 5'000.<sup>8</sup>

**21. September 2018:** Der Verein «Demokraten pro Liechtenstein» (DpL) wird von 37 Personen gegründet.

<sup>2</sup> LGBL 1984 Nr. 31 LR 162.

<sup>3</sup> Landtags-Protokolle 2018, S. 1669-1671. Die Vereinbarung ist abgedruckt in Vaterland, 01.09.2018, S. 3.

<sup>4</sup> Gemäss Art 14 Abs 1 GOLT (Geschäftsordnung für den Landtag, LGBL 2013 Nr. 9 LR 171.101.1) bedarf es zur Bildung einer Fraktion mindestens dreier Mitglieder.

<sup>5</sup> So Ziff. 2 der «Regelung der DU-Trennung».

<sup>6</sup> So Ziff. 9 der «Regelung der DU-Trennung».

<sup>7</sup> LGBL 1982 Nr. 22 LR 171.20.

<sup>8</sup> Daniela Fritz, Hasler, Rehak und Elkuch vorerst als «Neue Fraktion» im Landtag, Volksblatt, 01.09.2018, S. 1. Kritisch hierzu Schiess Rütimann, MIP 2019, S. 79.

<sup>1</sup> Prof. Dr. iur., Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich. Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut in Barenden FL.

Ihm gehören neben den Abgeordneten Elkuch, Hasler und Rehak sieben weitere Personen an, die 2017 für die DU kandidierten.

28. September 2018: Die DpL beantragt bei der Regierung die Ausrichtung von Beiträgen gemäss Art 3 Abs 2 und 3 PPFG.

8. Oktober 2018: Der Verein «Demokraten pro Liechtenstein» wird in das Handelsregister eingetragen.

6. November 2018: Entscheidung der Regierung, LNR 2018-1374 BNR 2018/1320 REG 0081.

- Der Antrag wird abgewiesen.
- Zur Begründung führt die Regierung an:<sup>9</sup> Sie habe gemäss Art 5 PPFG am 7. März 2017 die Beiträge für die Periode 2017 bis 2020 gestützt auf die von den vier zur Wahl angetretenen Wählergruppen erreichten Anteilen festgesetzt. Eine Partei habe nur dann Anspruch auf Beiträge, wenn sie an den Landtagswahlen angetreten sei und eine bestimmte Stärke erreicht habe. Eine Berücksichtigung von Veränderungen während einer Legislaturperiode sei im Gesetz nicht vorgesehen. Die Gesetzesmaterialien würden diese Auffassung belegen. Da die DpL im Zeitpunkt der Landtagswahl 2017 noch nicht existierte, könne sie keine Wählerstimmen im Sinne von Art 3 Abs 2 PPFG vorweisen. Es sei nicht möglich, Stimmen, welche die DU erhielt, nachträglich der DpL zuzuweisen. Die zehn jetzigen Mitglieder der DpL seien als Kandidatinnen und Kandidaten der DU gewählt oder nicht gewählt worden. Es sei keineswegs klar, dass die drei Landtagsmitglieder der DpL auch als DpL-Kandidaten gewählt worden wären und die DpL die Sperrklausel von 8% überschritten hätte.

19. November 2018: Beschwerde der DpL beim VGH gegen die Entscheidung der Regierung.

15. Februar 2019: Entscheidung VGH 2018/149.

- Spruchpunkt 1.1: Der Antrag auf Ausrichtung von Beiträgen gemäss Art 3 Abs 1 und 2 PPFG wird abgewiesen.
- Spruchpunkt 1.2: Dem Antrag auf Ausrichtung von Beiträgen gemäss Art 3 Abs 3 PPFG wird stattgegeben. Der jährliche pauschale Beitrag an die DpL wird für die laufende Legislaturperiode mit CHF 55'000 festgelegt.

20. März 2019: Beschwerde der DpL beim StGH gegen die Entscheidung des VGH.<sup>10</sup>

24. April 2019: Gegenäusserung der Regierung mit dem Antrag, das Urteil des VGH sei für nichtig zu erklären und die Individualbeschwerde sei zurückzuweisen.<sup>11</sup>

3. September 2019: Urteil StGH 2019/036.

- Der Individualbeschwerde der DpL wird keine Folge gegeben. Die Beschwerdeführerin ist durch das Urteil des VGH nicht in ihren verfassungsmässig gewährleisteten Rechten verletzt.
- Der Antrag der Regierung auf Feststellung der Nichtigkeit wird abgewiesen.

## 2 Die gesetzlichen Grundlagen und die Materialien

### 2.1 Die einschlägigen Normen des PPFG

Das PPFG wurde vom Landtag am 28. Juni 1984 verabschiedet. Es regelt die Bedingungen und die Höhe der Parteienfinanzierung. Art 1 und 2 PPFG sind seit 1984 unverändert in Kraft.

#### Art 1 Grundsatz

Den politischen Parteien werden für Zwecke der politischen Bildung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Antrag finanzielle Beiträge nach Massgabe dieses Gesetzes ausgerichtet, wenn sie

- a) im Landtag vertreten sind oder
- b) bei der letzten Landtagswahl in beiden Wahlkreisen aufgetreten sind und hiebei zwar kein Mandat, jedoch mindestens drei Prozent der abgegebenen Wählerstimmen als Parteisumme im ganzen Land erreicht haben.

#### Art 2 Anspruchsberechtigung; Antragstellung

Abs 1 Anspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen haben politische Parteien, die in Form eines Vereins (Art 246 ff. PGR) errichtet sind, sich zu den Grundsätzen der Verfassung bekennen und Tätigkeiten im Sinne von Art 1 nachweisen können.

Abs 2 Der Antrag auf Ausrichtung von Beiträgen ist bei der Regierung von dem satzungsgemäss zur Vertretung nach aussen bestellten Organ zu stellen.

In seiner ursprünglichen Version von LGBL 1984 Nr. 31 lautete Art 3 PPFG wie folgt:

#### Art 3 Höhe der Beiträge

Abs 1 Der Beitrag für die politischen Parteien wird auf 180'000 Franken pro Jahr festgesetzt.

Abs 2 Den im Landtag vertretenen politischen Parteien wird vom jährlichen Beitrag ein Betrag von 150 000 Franken nach Massgabe ihrer im Landtag vertretenen Abgeordneten zugeteilt.

Abs 3 Der Restbeitrag von 30 000 Franken wird an die in Art 1 Bst. a und b erwähnten Parteien zu gleichen Teilen zugewiesen.

Wie sogleich gezeigt wird, wurde Art 3 PPFG mehrmals geändert. Seit der Revision durch LGBL 2014 Nr. 18 ist Art 3 PPFG folgendermassen formuliert:

#### Art 3 Höhe der Beiträge

Abs 1 Der Beitrag für die politischen Parteien wird auf 710'000 Franken pro Jahr festgesetzt.

Abs 2 Dieser Beitrag wird an die in Art 1 Bst. a und b erwähnten Parteien nach Massgabe der jeweils bei den letzten Landtagswahlen erzielten Anteile an den Wählerstimmen zugeteilt.

Abs 3 Zusätzlich wird jeder der im Landtag vertretenen politischen Parteien ein pauschaler Beitrag von jährlich 55'000 Franken ausgerichtet.

In seiner ursprünglichen Version von LGBL 1984 Nr. 31 lautete Art 4 PPFG wie folgt:

#### Art 4 Ausrichtung der Beiträge

1) Die Beiträge werden in Halbjahresraten auf 1. März und 1. September ausgerichtet.

2) Die Regierung kann die Ausrichtung von Beiträgen von der Vorlage genehmigter Statuten, Jahresrechnungen sowie Unterlagen über die Zielsetzung und Tätigkeit der politischen Parteien abhängig machen.

<sup>9</sup> Siehe VGH 2018/149 Tatbestand Ziff. 2. und StGH 2019/036 Sachverhalt Ziff. 2.

<sup>10</sup> StGH 2019/036 Sachverhalt Ziff. 5.

<sup>11</sup> StGH 2019/036 Sachverhalt Ziff. 7.

Mit der Revision durch LGBL 2019 Nr. 121, die per 1. Mai 2019 in Kraft getreten ist, wurde Art 4 PPFG aufgehoben.

## 2.2 Die Materialien

### 2.2.1 Die Materialien zur ursprünglichen Version

Die Materialien zur ursprünglichen Version des PPFG umfassen den Bericht und Antrag der Regierung vom 17. April 1984 (BuA Nr. 12/1984) sowie die Landtagsprotokolle der Sitzungen vom 9. Mai 1984<sup>12</sup> und 28. Juni 1984.<sup>13</sup>

Zur hier interessierenden Frage, ob eine neu gegründete Partei, deren Abgeordnete sich erst während der laufenden Legislaturperiode von einer anderen Partei abgespalten haben und deshalb den Wahlkampf noch nicht unter der Bezeichnung ihrer neuen Partei bestritten, zur Parteienfinanzierung zugelassen sind, enthalten die Materialien nur wenige Aussagen.

Zu Art 3 und 4 PPFG führte die Regierung in BuA Nr. 12/1984, S. 9, aus:

«Artikel 3: Eine Erhöhung des jährlichen Beitrags über das beantragte Mass hinaus könnte allenfalls für die kommenden Jahre ins Auge gefasst werden, wenn die Parteien über den Umfang der Mehrkosten, die insbesondere für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit erwachsen, Rechenschaft ablegen.

Artikel 4: Die Bestimmung, wonach die Beiträge in Halbjahresraten ausgerichtet werden, ermöglicht die Anpassung der Beitragsbeträge an die Ergebnisse von Neuwahlen oder vorgezogenen Wahlen. Mit der Pflicht zur Vorlage bestimmter Unterlagen kann die Prüfung der Erfordernisse nach Art 2 Abs 1 des Gesetzesentwurfs vollzogen werden.»

In der Landtagssitzung vom 9. Mai 1984 fragte der Abgeordnete Josef Biedermann, ob es nicht genügen würde, Art 3 Abs 2 PPFG so zu formulieren «Den politischen Parteien wird vom jährlichen Beitrag ein Betrag von Fr. 150.000.-- nach Massgabe ihrer im Landtag vertretenen Abgeordneten zugeteilt.» und die Wendung «im Landtag vertretenen Parteien» wegzulassen. Landtagspräsident Karlheinz Ritter antwortete: «Der Betrag von Fr. 150.000.-- ist lediglich für die Parteien vorgesehen, die effektiv ein Mandat errungen haben [...]»<sup>14</sup> Diese Formulierung von Ritter könnte so verstanden werden, dass die Parteien am Wahlkampf teilnehmen müssen, es also nicht genügt, wenn sie auf andere Art und Weise zu Abgeordneten kommen. Die Ausführungen von Regierungsrat Walther Oehry in der 1. Lesung vom 9. Mai 1984<sup>15</sup> und von Regierungschef Hans Brunhart in der 2. Lesung vom 28. Juni 1984 sind demgegenüber weniger aussagekräftig, was die aktive Teilnahme der betreffenden Parteien mit eigenen Kandidaten am Wahlkampf

betrifft. Immerhin hob Brunhart hervor, dass der Restbetrag<sup>16</sup> an alle Parteien verteilt wird, «die an der Wahl teilgenommen haben».<sup>17</sup>

### 2.2.2 Die Materialien zur Revision durch LGBL 1995 Nr. 102

Mit der Revision durch LGBL 1995 Nr. 102 wurde der Text von Art 3 Abs 2 und 3 PPFG zum ersten und einzigen Mal abgeändert. Die späteren Revisionen von Art 3 PPFG betrafen jeweils nur die Höhe Frankenbeträge.

BuA Nr. 110/1994, S. 5, leitete die Erläuterungen zu Art 3 PPFG wie folgt ein:

«Mit der Ausrichtung eines Pauschalbeitrags an die im Landtag vertretenen Parteien soll deren staatspolitischer Bedeutung Rechnung getragen werden. Diese sind über das ganze Jahr in die politische Arbeit eingebunden und haben dadurch einen vermehrten finanziellen Aufwand zu tragen.

Durch die Umstellung in der Berechnung des Beitrags (bisher nach Massgabe der im Landtag vertretenen Abgeordneten) nach dem Anteil der Wählerstimmen wird das Beitragsberechnungssystem auf eine im Ausland bewährte und zeitgemässere Form angepasst. Von diesen Mitteln profitieren auch jene Parteien, welche nicht im Landtag vertreten sind, bei der letzten Landtagwahl aber in beiden Wahlkreisen aufgetreten sind und mindestens 3% der abgegebenen Wählerstimmen als Parteisumme im ganzen Land erreicht haben.»

Im Landtag sprach in der 1. Lesung vom 14. Dezember 1994 von jeder Partei ein Abgeordneter und betonte die wichtigen Funktionen, welche die Parteien wahrnehmen.<sup>18</sup> In der 2. Lesung vom 22. März 1995 wurde allen Artikeln ohne Diskussion einhellig zugestimmt.<sup>19</sup> Welche Voraussetzungen die Parteien erfüllen müssen, um in den Genuss der staatlichen Beiträge zu gelangen, wurde nicht erörtert.

## 2.3 Zwischenfazit

Das PPFG regelt den Fall, dass Abgeordnete aus ihrer Partei ausgeschlossen werden oder austreten und eine neue Partei gründen, nicht explizit. Hierzu schweigen auch die Materialien.

## 3 Die Erwägungen des VGH und ihre kritische Beurteilung

### 3.1 Erwägungen 1 und 2

Der VGH nennt in Erw. 1 die zentrale Frage: «Ob eine neue politische Partei, deren Landtagsabgeordnete sich

<sup>12</sup> Landtags-Protokolle 1984 I, S. 148-160.

<sup>13</sup> Landtags-Protokolle 1984 II, S. 237-248.

<sup>14</sup> Landtags-Protokolle 1984 I, S. 156.

<sup>15</sup> Landtags-Protokolle 1984 I, S. 157: «Der Beitrag geht an die im Landtag vertretenen politischen Parteien. Das ist die Feststellung Nr. 1. Der Beitrag wird nach Massgabe der Anzahl der Abgeordneten dieser im Landtag vertretenen Parteien berechnet. Das ist die Feststellung Nr. 2.»

<sup>16</sup> Der «Restbetrag» von Art 3 Abs 3 PPFG in der Version von LGBL 1984 Nr. 31 entspricht nicht eins zu eins dem pauschalen Beitrag von Art 3 Abs 3 PPFG in der geltenden Version. Er nahm aber auf Art 1 PPFG Bezug, der in Bst. a den Begriff «im Landtag vertreten» verwendet.

<sup>17</sup> Landtags-Protokolle 1984 II, S. 240 f.: «In der ersten Stufe werden von der Gesamtsumme von Fr. 180.000 150.000 nur und ausschliesslich auf jene Parteien verteilt, welche Abgeordnete im Landtag haben. Erst der Restbetrag wird an alle Parteien, die an der Wahl teilgenommen haben und die Bedingungen gemäss Artikel 1 erfüllen, verteilt.»

<sup>18</sup> Landtags-Protokolle 1994 III, S. 1843-1848.

<sup>19</sup> Landtags-Protokolle 1995 II, S. 308 f.

während einer Legislaturperiode von einer anderen politischen Partei abspalteten, Anspruch auf Beiträge im Sinne des» PPFG habe.

In Erw. 2 pflichtet der VGH ohne nähere Begründung der Beschwerdeführerin bei, «dass nach dem Wortlaut von Art 1 Bst. a nicht vorausgesetzt wird, dass die Partei bei der letzten Landtagswahl mindestens drei Prozent der abgegebenen Wählerstimmen erreichte.» Daraus könne «jedoch nicht notwendigerweise geschlossen werden, dass auch eine solche Partei, die bei der letzten Landtagswahl nicht teilnahm und dennoch (zwischenzeitlich) im Landtag vertreten ist, Anspruch auf finanzielle Beiträge aller vom Gesetz vorgesehenen Arten hat.»

### 3.2 Erwägung 3

In Erw. 3 geht der VGH auf Art 3 PPFG ein. Die ursprüngliche Version von Art 3 in LGBL 1984 Nr. 31 knüpfte für CHF 180'000 an der Anzahl der Abgeordneten einer Partei an und verteilte nur CHF 30'000 «an die in Art 1 Bst. a und b erwähnten Parteien zu gleichen Teilen». Seit der Revision durch LGBL 1995 Nr. 102 werde an die «bei den letzten Landtagswahlen erzielten Anteile an den Wählerstimmen» angeknüpft und «zusätzlich» «jeder der im Landtag vertretenen politischen Parteien ein pauschaler Beitrag» zuerkannt. Zur Erklärung der Revision zitiert der VGH aus BuA Nr. 110/1994, S. 5 f.

Ausführlich zitiert der VGH daraufhin aus BuA Nr. 130/1999 (der zur Revision durch LGBL 2000 Nr. 54 führte) und aus BuA Nr. 29/2008 (der zur Revision durch LGBL 2008 Nr. 191 führte). Er erwähnt auch die durch LGBL 2014 Nr. 18 vorgenommene Kürzung der Beträge. In den zitierten Stellen wird die Bedeutung der Parteien hervorgehoben. Die Voraussetzungen, welche sie erfüllen müssen, um die Beiträge zu erhalten, werden nicht näher ausgeführt.

### 3.3 Erwägung 4

Die Erw. 4 leitet der VGH mit dem Satz ein: «Aus der Betonung der Wichtigkeit der politischen Parteien und deren Arbeit für die Demokratie ergibt sich, dass möglichst alle politischen Parteien, [...], finanziell gefördert werden sollen.» Wo und von wem die Bedeutung der Parteien betont und ausgeführt wird, dass «möglichst alle» Parteien unterstützt werden sollen, sagt der VGH nicht. In der Verfassung werden die politischen Parteien nämlich gar nicht erwähnt. Im VRG<sup>20</sup> kommt der Begriff «Partei» nur in Art 40 Abs 2 VRG vor, im Zusammenhang mit der Bezeichnung der Wahlvorschläge.<sup>21</sup>

Der zweite und dritte (und zugleich letzte) Satz von Erw. 4 lautet: «Deshalb können und sollen auch neue politische Parteien finanziell gefördert werden, also grundsätzlich auch dann, wenn sie an der letzten Landtagswahl nicht teilgenommen haben. Aber nicht jede (neue) politische Partei kann gefördert werden, sondern nur jene, die die gesetzlichen Förderkriterien erfüllen.»

<sup>20</sup> Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtgesetz, VRG, LGBL 1973 Nr. 50 LR 161).

<sup>21</sup> Schiess Rütimann, MIP 2019, S. 75.

### 3.4 Erwägung 5

In Erw. 5 wendet sich der VGH Art 3 Abs 1 und 2 PPFG zu. Er führt gleich im zweiten Satz aus: «Wer aber als politische Partei an den letzten Landtagswahlen nicht teilgenommen hat, hat keine Anteile an den Wählerstimmen erzielt.» Der VGH zieht daraus den Schluss, dass solche Parteien keinen Anteil an der in Art 3 Abs 1 PPFG festgesetzten Summe haben.<sup>22</sup>

Anschliessend tritt der VGH den Argumenten der Beschwerdeführerin entgegen. Ergänzend hätte er auf Art 2 Abs 1 PPFG verweisen können. Dieser verlangt nämlich «Tätigkeiten im Sinne von Art 1 [PPFG]». Einer soeben erst gegründeten Partei dürfte ein solcher Nachweis nicht gelingen. Überdies sprechen die liechtensteinischen Gesetze traditionell dann von «politischer Partei», wenn es sich um arrivierte Parteien handelt. Die Unterscheidung in Partei und Wählergruppe übernahm Art 40 Abs 2 VRG von Art 5 Abs 2 Proporzgesetz von 1939.<sup>23</sup> Das Proporzgesetz sprach auch an anderen Stellen<sup>24</sup> von Parteien, und zwar immer dann, wenn es sich um Parteien handelte, die mit Erfolg zu den letzten Wahlen angetreten waren. Dass das PPFG von «politischen Parteien» spricht und nicht von «Wählergruppen», könnte deshalb so verstanden werden, dass das PPFG nur auf Gruppierungen Anwendung finden soll, die sich bereits in einer Landtagswahl bewährt haben.

### 3.5 Erwägung 6

Auch in Erw. 6 nennt der VGH bereits im ersten Satz das Ergebnis: Er teilt die Auffassung der Beschwerdeführerin und spricht ihr den in Art 3 Abs 3 PPFG vorgesehenen jährlichen Pauschalbeitrag zu.

#### 3.5.1 Unvollständiges Zitat

Als Begründung für die Ausschüttung des Pauschalbeitrags bringt VGH 2018/149 Erw. 6 vor:<sup>25</sup>

«Die Ermittlung des Beitrages ist einfach und klar, denn jede im Landtag vertretene politische Partei erhält jährlich einen fixen Beitrag von CHF 55'000.00. Dies entspricht dem Zweck des Gesetzes und dem Willen des Gesetzgebers. Der *«Pauschalbetrag kommt kleinen Parteien entgegen und ist gerechtfertigt, hat doch jede Partei, unabhängig von ihrer Wählerstärke eine Grundbelastung. So müssen entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung stehen und eine minimale personelle Ausstattung gegeben sein, um die politische Arbeit erbringen zu können»* (BuA Nr. 29/2008 S. 13).»

Die vom VGH zitierte Passage stand jedoch in einem anderen Zusammenhang. Dies lässt sich gut erkennen,

<sup>22</sup> Gl.M. bereits Schiess Rütimann, MIP 2019, S. 78.

<sup>23</sup> Gesetz vom 18. Januar 1939 über die Einführung des Verhältniswahlrechtes (LGBL 1939 Nr. 4). Die im österreichischen Recht vorgenommene Unterscheidung zwischen politischer Partei und wahlwerbender Partei weist Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum liechtensteinischen Recht auf. Wie Stelzer, ÖJZ 2007, insbesondere S. 808 f., darlegt, bereitet sie im Zusammenhang mit Abspaltungen Probleme.

<sup>24</sup> Siehe Art 22 Abs 7, Art 23 Abs 3, Art 30 Abs 2 Proporzgesetz von 1939.

<sup>25</sup> Zum besseren Vergleich wird die vom VGH zitierte Passage aus BuA Nr. 29/2008 in den beiden Zitaten kursiv hervorgehoben.

wenn man den ganzen Satz sowie die beiden ihm vorhergehenden Sätze liest:

«Es wird vorgeschlagen, den Beitrag gemäss Art 3 Abs 1 des Gesetzes auf CHF 810'000 zu erhöhen. Der Pauschalbeitrag an jede im Landtag vertretene Partei von CHF 20'000 soll auf CHF 60'000 stark erhöht werden. Diese Erhöhung des *Pauschalbeitrages kommt kleinen Parteien entgegen und ist gerechtfertigt, hat doch jede Partei, unabhängig von ihrer Wählerstärke eine Grundbelastung.*»<sup>26</sup>

BuA Nr. 29/2008, S. 13, begründet die überproportionale Erhöhung des Pauschalbeitrags, sagt aber nicht, welche Parteien Anspruch auf ihn haben.

### 3.5.2 Zu wenig gut begründete Auslegung entgegen dem Wortlaut

Anschliessend prüft der VGH die von der Regierung vorgebrachten Argumente. Er attestiert ihnen eine «formalistische Natur»<sup>27</sup> und führt aus: Dass gemäss Art 3 Abs 3 PPFG «zusätzlich» ein pauschaler Beitrag von CHF 55'000 ausgerichtet werde, spreche «zwar bei einer wörtlichen Auslegung dafür, dass dieser Pauschalbetrag nur dann ausgerichtet wird, wenn auch ein Beitrag gemäss Art 3 Abs 1 und 2 des Gesetzes ausgerichtet wird, doch würde eine so enge Interpretation des Gesetzeswortlautes dem Sinn und Zweck des Gesetzes, wie oben ausgeführt, widersprechen.»

Der VGH ist somit der Ansicht, dass eine Partei ohne Anspruch auf einen Beitrag aus dem Topf von CHF 710'000 gemäss wörtlicher Auslegung auch keinen Anspruch auf den pauschalen Beitrag von CHF 55'000 hätte. In der Folge setzt sich der VGH jedoch über die wörtliche Auslegung hinweg. Es soll deshalb kurz in Erinnerung gerufen werden, unter welchen Voraussetzungen ein Gericht zu einem anderen Ergebnis als dem der Auslegung nach dem Wortlaut gelangen darf.<sup>28</sup>

Wie *Tobias Michael Wille* mit Belegen aus der Rechtsprechung untermauert<sup>29</sup> und z.B. StGH 2018/133 Erw. 3.4.3 sowie StGH 2017/080 Erw. 2.2 bestätigen, ist eine Auslegung entgegen dem Wortlaut nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil, in Extremfällen kann die grammatikalische Auslegung sogar willkürlich sein.<sup>30</sup> Sie kann dann nicht zur Anwendung gelangen, wenn der Wortlaut «nicht den wahren Sinn wiedergibt». <sup>31</sup> Gemäss StGH rechtfertigen jedoch nur triftige Gründe ein Abweichen vom Wortlaut.<sup>32</sup>

Ob solche vorliegen, hat das Gericht sorgfältig zu prüfen. Es hat hierzu eine umfassende Auslegung vorzunehmen. Der StGH betont in ständiger Rechtsprechung, dass er dem Grundsatz des Methodenpluralismus folgt und dass bei widersprüchlichen Ergebnissen eine Güterabwägung vorzunehmen ist.<sup>33</sup>

In Erw. 6 findet sich als einziger Beleg für den «Zweck des Gesetzes und den Willen des Gesetzgebers»<sup>34</sup> ein Verweis auf BuA Nr. 29/2008, S. 13. Damit ist der historischen Auslegung nicht Genüge getan, hat diese doch auch die parlamentarischen Beratungen<sup>35</sup> einzu beziehen. Eine systematische Auslegung unterbleibt<sup>36</sup> genauso wie rechtsvergleichende Überlegungen.<sup>37</sup> Dies ist bedauerlich, weil sowohl in Österreich<sup>38</sup> als auch in der Schweiz<sup>39</sup> einschlägige Urteile ergingen und sich die österreichische Literatur mit den Folgen von Abspaltungen während der Legislaturperiode auf die Parteienfinanzie-

<sup>33</sup> Siehe hierzu die Belege bei *Wille*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung, S. 173 f. So auch schon *Kley-Struller*, LJZ 1996, S. 80. Siehe auch StGH 2017/080 Erw. 2.2, StGH 2011/181 Erw. 2.2 und ausführlich OG 10 GG.2017.8, Beschluss vom 30. März 2017 (= LES 2017, 111 ff.).

<sup>34</sup> Offenbar nimmt der VGH die teleologische und die historische Auslegung in einem Aufwasch vor.

<sup>35</sup> Siehe Kapitel 2.2.

<sup>36</sup> VGH 2018/149 Erw. 6 erwähnt zwar Art 5 Abs 1 PPFG, nicht aber Art 1 und 2 PPFG.

<sup>37</sup> BuA Nr. 12/1984 und BuA Nr. 110/1994 nennen keine Rezeptionsvorlage. Ein Vergleich des PPFG mit dem österreichischen Parteiengesetz vom 2. Juli 1975 (BGBl. 1975/404) zeigt jedoch, dass dieses Parteigesetz für die Aufteilung in einen Grundbetrag und einen von den Wählerstimmen abhängigen Betrag; für die Unterstützung von Parteien, die keinen Sitz, aber ein Minimum an Wählerstimmen erlangt haben; sowie für verschiedene Formulierungen.

<sup>38</sup> OGH 10b57/17i, Entscheid vom 28. Juni 2017 betreffend den Streit zwischen «Vorwärts Tirol» und «Impuls Tirol». Der OGH hatte hierzu § 2 Abs 1 Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012 (LGBl. Nr. 151/2012) auszulegen, der wie das PPFG die Formulierung «im Landtag vertretene politische Parteien» verwendet. Siehe auch VfGH G62/2017 (Sammlungsnr. 20168), Erkenntnis vom 14. Juni 2017, Erw. 2.3.1, zur Salzburger Parteienförderung, in dem der VfGH zum Schluss gelangt, dass der Gesetzgeber entscheiden darf, ob er am Wahlergebnis oder an der Anzahl Mitglieder im Parlament anknüpft oder «sowohl auf die Teilnahme an der Wahl als auch auf die tatsächliche Anzahl der der Partei zugehörigen Mitglieder» im Vertretungskörper abstellt. VfGH E1406/2016 (Sammlungsnr. 20091), Erkenntnis vom 13. Oktober 2016, Erw. 1.3.2.2, gelangte zum Schluss, dass der Begriff «Mandat» in der Formulierung «Der Steigerungsbetrag ist so zu berechnen, dass der Landtagspartei je bei der letzten Landtagswahl erzielttem Mandat im Salzburger Landtag ein Betrag in der Höhe [...] zusteht.» «auf das Ergebnis der jeweiligen Landtagswahl und nicht etwa auf die Zugehörigkeit einzelner Abgeordneter zu einer politischen Partei» abstellt.

<sup>39</sup> Ein 1999 für den LdU in den Nationalrat Gewählter hatte nach der Auflösung des LdU 2003 den Verein «Freies Forum Schweiz» gegründet und verlangte für diesen gestützt auf Art 76a Abs 1 Bst. b BPR (Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1) die Eintragung im Parteienregister. Diese Eintragung steht Parteien offen, die «unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat» vertreten sind. Sie erleichtert die Einreichung der Wahlvorschläge (Art 24 Abs 3 und 4 BPR). Gestützt auf die Materialien und den Sinn und Zweck von Art 76a BPR verweigerte BGE 129 II 305 die Eintragung. Kritisch zu diesem Urteil *Schiess Rütimann*, Politische Parteien, Rz. 178.

<sup>26</sup> BuA Nr. 29/2008, S. 13.

<sup>27</sup> Siehe dazu Kapitel 4.3.

<sup>28</sup> Dass die grammatikalische Auslegung regelmässig den Ausgangspunkt darstellt, soll lediglich der Vollständigkeit halber festgehalten werden. Siehe dazu *Kley-Struller*, LJZ 1996, S. 75, und z.B. auch *Kramer*, Juristische Methodenlehre, S. 61.

<sup>29</sup> *Wille*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung, S. 163.

<sup>30</sup> *Wille*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung, S. 163. So z.B. auch StGH 2017/097 Erw. 2.5, StGH 2015/047 Erw. 3.6 und StGH 2011/181 Erw. 2.2.

<sup>31</sup> *Wille*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung, S. 163. Siehe z.B. auch StGH 2016/019 Erw. 2.4 und OG 10 GG.2017.8, Beschluss vom 30. März 2017 (= LES 2017, 111 ff.).

<sup>32</sup> Siehe die Belege bei *Wille*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung, S. 163. Bestätigt in StGH 2015/047 Erw. 3.6. StGH 2018/133 Erw. 3.4.3 und StGH 2017/080 Erw. 2.2 sind etwas weniger streng formuliert.

lung<sup>40</sup>, auf die Fraktionen<sup>41</sup> und auf das Verhältnis zwischen politischer Partei und wahlwerbender Partei<sup>42</sup> beschäftigte. Ein Vergleich mit dem österreichischen Recht wäre auch deshalb sinnvoll, weil die Formulierung «im Landtag vertretene politische Partei» in Art 1 Bst. a und Art 3 Abs 2 PPFG von ihm inspiriert ist.<sup>43</sup>

### 3.5.3 Argumentation mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes

Der VGH begründet seinen Entscheid mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes. In Erw. 6 führt er als Beleg aber lediglich die bereits vorhin genannte Passage aus BuA Nr. 29/2008, S. 13, an. In Erw. 3 hat er zudem auf BuA Nr. 110/1994, S. 4-6, und BuA Nr. 130/1999, S. 5, Bezug genommen.

BuA Nr. 110/1994, S. 4 ff., erklärte den noch heute gültigen Verteilschlüssel. Er sollte kleinere Parteien besserstellen.<sup>44</sup> Die Rechenbeispiele für VU, FBP und FL zeigen, dass sich der BuA nicht mit der Frage beschäftigte, was gilt, wenn Abgeordnete ihre Partei verlassen und sich zu einer neuen Partei zusammenschließen.

BuA Nr. 130/1999, S. 5-7, listete die Aufgaben der Parteien auf und bezeichnete die Parteien als «wichtige Garanten für ein demokratisch funktionierendes Staatswesen».<sup>45</sup> Weil die Anforderungen an die Parteien gestiegen waren, sollten die Landesbeiträge erhöht werden.<sup>46</sup> In BuA Nr. 130/1999 findet sich aber keine Begründung, warum eine aus einer Abspaltung hervorgegangene Partei, die sich noch keiner Volkswahl hat stellen können, den Pauschalbeitrag von Art 3 Abs 3 PPFG erhalten soll. Wenn der VGH schon mit der Begründung für die Einführung der staatlichen Beiträge argumentiert, hätte er auf BuA Nr. 12/1984 Bezug nehmen sollen. Dort führte die Regierung nämlich aus: Die staatliche Förderung der Parteien «hat unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit auch Beitragsansprüche für allenfalls neue Parteien vorzusehen, die sich um Mandate im Landtag bewerben.»<sup>47</sup> Ungünstig an diesem Satz ist für die Beschwerdeführerin allerdings der Bezug auf die Landtagswahlen. Zwei Jahre vor den Wahlen ist es noch etwas früh für die Behauptung, man betei-

lige sich bereits an diesen. Gleichwohl bereiten natürlich die Gründung des Vereins und der Aufbau der Strukturen die Teilnahme am nächsten Landtagswahlkampf vor.

In BuA Nr. 12/1984, S. 8, grenzte die Regierung die (beitragsberechtigten) Parteien von den (nicht berechtigten) Wählergruppen ab, «die zum alleinigen Zwecke der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen gebildet werden.» Um eine solche lediglich auf die Wahl fokussierte Wählergruppe handelt es sich bei der DpL nicht. Dies zeigen insbesondere ihr Werben um Vereinsmitglieder und die von ihr organisierten öffentlichen Veranstaltungen. Ebenso schliesse auch die in BuA Nr. 29/2008, S. 10, getroffene Unterscheidung zwischen Parteien und «Verbänden, die keine politische Verantwortung für alle Bereiche tragen, oder von Bürgerinitiativen, die lediglich punktuell Einfluss nehmen, jedoch keine politischen Ämter übernehmen wollen», die DpL nicht von den Zahlungen aus. Diese Zitate zeigen aber, dass der Gesetzgeber nicht jede politische Gruppierung zur öffentlichen Finanzierung zulassen wollte.

### 3.5.4 Argumentation mit Art 5 Abs 1 PPFG

Dass die Regierung die Beiträge gestützt auf Art 5 PPFG «im Anschluss an eine Landtagswahl» festsetze, heisse nicht – so sagt der VGH in Erw. 6 – «dass es der Regierung untersagt ist, in einem späteren Zeitpunkt bei geänderten Verhältnissen eine neue Festsetzung vorzunehmen.»

In der Tat kann daraus, dass nach Neuwahlen eine Neufestsetzung zu erfolgen hat, nicht geschlossen werden, dass eine Neufestsetzung innerhalb einer Legislatur ausgeschlossen ist. Der VGH müsste jedoch darauf eingehen, welche Änderungen der Verhältnisse eine Neufestsetzung erlauben.

## 4 Weitere kritische Punkte im VGH-Urteil

### 4.1 Lücken in der Argumentation

Während der VGH in Erw. 5 die Argumente der Beschwerdeführerin für die Ausschüttung von Beiträgen prüft, beschränkt er sich in Erw. 6 darauf, die Argumente der Regierung zu entkräften. Seine Aufgabe besteht jedoch – wie in Erw. 1 festgehalten – darin zu entscheiden, «ob eine neue politische Partei, deren Landtagsabgeordneten sich während einer Legislaturperiode von einer anderen politischen Partei abgespalten, Anspruch auf Beiträge im Sinne des Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien hat.»

Es braucht deshalb eine Begründung, warum die erst nach den Wahlen gegründete Partei unter den gegebenen Umständen Anspruch auf staatliche Beiträge gemäss PPFG hat. Eine solche Begründung wäre umso mehr von Nöten, als es der Landtag mit seinem Beschluss vom 5. September 2018<sup>48</sup> vermied, die nicht mehr der DU angehörenden Landtagsabgeordneten einer anderen Partei zuzuordnen. Ihre Fraktion muss sich gemäss dem Beschluss bis heute «Neue Fraktion» nennen. Dass die DpL «im Landtag vertreten» ist, hätte der VGH darum nicht stillschweigend annehmen dürfen.

<sup>40</sup> Lenzhofer, Parteienfinanzierung, S. 97-105 und S. 107-109.

<sup>41</sup> Müller, JRP 2018, S. 49 ff.

<sup>42</sup> Stelzer, ÖJZ 2007, insbesondere S. 807.

<sup>43</sup> Siehe Fn 37. § 3 Sätze 1 und 2 PartG (Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien [Parteiengesetz 2012 – PartG, BGBl. I Nr. 56/2012]) lautet: «Bund, Länder und Gemeinden können politischen Parteien für ihre Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung in Bund, Ländern und Gemeinden jährlich Fördermittel zuwenden. Dazu dürfen den politischen Parteien, die in einem allgemeinen Vertretungskörper vertreten sind, insgesamt [...] Euro gewährt werden.» § 1 Abs 2 Z 1 PartFörG (Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien [Parteien-Förderungsgesetz 2012 – PartFörG, BGBl. I Nr. 57/2012]) lautet: «Jede im Nationalrat vertretene politische Partei, die über mindestens fünf Abgeordnete (...) verfügt, erhält jährlich einen Grundbetrag in der Höhe von 218 000 Euro». Zum österreichischen Recht siehe insbesondere auch Stelzer, Neuregelung, S. 135 ff., und Bussjäger, ÖJZ 2013, S. 643 und 646.

<sup>44</sup> BuA Nr. 110/1994, S. 6.

<sup>45</sup> BuA Nr. 130/1999, S. 6. So auch schon BuA Nr. 110/1994, S. 2.

<sup>46</sup> BuA Nr. 130/1999, S. 6 f.

<sup>47</sup> BuA Nr. 12/1984, S. 4.

<sup>48</sup> Siehe Kapitel 1.

Wann eine Partei im Sinne von Art 1 Bst. a und Art 3 Abs 3 PPFG «im Landtag vertreten» ist, interessiert auch deshalb, weil mit Johannes Kaiser ein weiterer Abgeordneter im Landtag sitzt, der nicht mehr derjenigen Partei angehört, für die er am 5. Februar 2017 gewählt wurde. Auch er hat jederzeit die Möglichkeit, eine Parteigründung anzustossen. Er würde dabei dem Vorbild von Harry Quaderer folgen, um den herum sich die DU gründete.<sup>49</sup>

#### 4.2 Schrankenlose Ausdehnung der öffentlichen Unterstützung?

In Erw. 4 führt der VGH aus: «Aus der Betonung der Wichtigkeit der politischen Parteien und deren Arbeit für die Demokratie ergibt sich, dass möglichst alle politischen Parteien, die sich an der politischen Bildung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Mitwirkung an der politischen Willensbildung beteiligen (Art 1 des Gesetzes), finanziell gefördert werden.»

Gemäss Art 1 PPFG erhalten jedoch nur Parteien staatliche Gelder, die im Landtag vertreten sind oder in beiden<sup>50</sup> Wahlkreisen zur Landtagswahl angetreten sind und dabei mindestens 3% der Wählerstimmen erlangt haben. Zumindest Parteien, die nur in einem Wahlkreis antreten, weniger als 3% der Stimmen erhalten oder nicht als Verein<sup>51</sup> konstituiert sind, werden von der Förderung ausgeschlossen. Von dieser auch Parteien auszuschliessen, die erst während der Legislatur gegründet wurden und sich deshalb noch nie dem Verdikt der Wahlberechtigten gestellt haben, wäre deshalb mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar.

BuA Nr. 12/1984, S. 5, nennt ein weiteres Argument gegen die Unterstützung von Parteien, die aus einer Parteienspaltung hervorgegangen sind: «Die vielfach erhöhte Zuteilungsquote für die im Landtag vertretenen Parteien geht von der Überlegung aus, dass diese Parteien grössere Anstrengungen für die allgemeine Information über die Tätigkeiten der gewählten Organe sowie für die Vorbereitung und Beratung der politischen Mandatsträger zu erbringen haben als wahlwerbende Parteien, die zufolge kleiner Anhängerschaft ein Mandat im Landtag verfehlen. Einer unerwünschten Parteienzersplitterung aus finanziellen Erwägungen soll mit den Beiträgen nicht Vorschub

geleistet werden.»<sup>52</sup> Auf das Argument «Parteienzersplitterung» geht der VGH nicht ein.<sup>53</sup>

#### 4.3 Die formalistische Natur des Rechts der Parteienfinanzierung

VGH 2018/149 Erw. 6 führt aus: «Die von der Regierung dagegen [gegen die Ausrichtung des pauschalen Beitrags von Art 3 Abs 3 PPFG] vorgebrachten Argumente überzeugen nicht, denn sie sind formalistischer Natur und orientieren sich nicht am Zweck des Gesetzes und der Beiträge an die politischen Parteien.»

Es ist der Regierung nicht vorzuwerfen, dass sie ausgehend vom Gesetz und damit «formalistisch» argumentiert. Immerhin geht es um wiederkehrende Ausgaben von CHF 55'000. Überdies darf nicht vergessen werden: «Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht.»<sup>54</sup> Die Gerichte haben deshalb aufmerksam darüber zu wachen, dass politische Akteure die Rahmenbedingungen nicht am Gesetz vorbei zu ihren Gunsten verändern.<sup>55</sup>

### 5 Die Beschwerde beim StGH

#### 5.1 Die Individualbeschwerde der DpL und die Gegenäusserung der Regierung

Die DpL machte eine nicht rechtsgenügende Begründung der Entscheidung, eine willkürliche Auslegung des Gesetzes sowie eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und des Verbots des überspitzten Formalismus geltend. VGH 2018/149 sei «im Umfang der Anfechtung (Spruchpunkt 1.1) aufzuheben und unter Bindung an die Rechtsansicht des StGH zur neuerlichen Entscheidung an den VGH zurückzuverweisen».<sup>56</sup> Dass ihr der VGH den pauschalen Beitrag von CHF 55'000 gemäss Art 3 Abs 3 PPFG zusprach (Spruchpunkt 1.2), focht die DpL verständlicherweise nicht an.

Die Regierung reichte eine Gegenäusserung ein. Sie beantragte, VGH 2018/149 sei ex tunc für nichtig zu erklären und die Individualbeschwerde sei mangels Beschwerdegegenstand zurückzuweisen. Eventualiter sei die Individualbeschwerde abzuweisen und das VGH-Urteil «wegen Verletzung von objektivem Verfassungsrecht zur Gänze (als nichtig) ersatzlos aufzuheben und die Regierungsentscheidung vom 6. November 2018 wiederherzustellen [...]».<sup>57</sup>

<sup>49</sup> *Marxer*; DU – Die Unabhängigen für Liechtenstein: Der Abgeordnete Harry Quaderer war im Februar 2011 aus der VU ausgetreten und kandidierte zusammen mit acht anderen Personen bei den Landtagswahlen vom 3. Februar 2013 unter der Bezeichnung «DU – Die Unabhängigen für Liechtenstein».

<sup>50</sup> Über dieses Erfordernis war im Landtag diskutiert worden. Siehe Landtags-Protokolle 1984 I, S. 153, und Landtags-Protokolle 1984 II, S. 237 f.

<sup>51</sup> Über dieses Erfordernis war im Landtag diskutiert worden. Siehe Landtags-Protokolle 1984 I, S. 155 f., und Landtags-Protokolle 1984 II, S. 239 f.

<sup>52</sup> Kritisch gegenüber Splitterparteien der Landtagspräsident (Landtags-Protokolle 1984 I, S. 154): «[...] weil man ja in der ganzen Gesetzgebung, die mit den Volksrechten zu tun hat, die Formierung von Splitterparteien verhindern will.»

<sup>53</sup> Allerdings wurde die Parteienzersplitterung nur in älteren Urteilen erwähnt: StGH 1962/001 (= ELG 1962-1966, S. 191), StGH 1966/002 (= ELG 1962-1966, S. 230) und StGH 1968/006 (= ELG 1967-1972, S. 248).

<sup>54</sup> *Morlok/Merten*, Parteienrecht, S. 34 und 50 f. Für Österreich siehe z.B. VfGH E729/2016 (Sammlungsnr. 20128), Erkenntnis vom 13. Dezember 2016, Erw. 6.3.1, der die Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben mit der Wahrung der Chancengleichheit im «Wettbewerb um den Wähler» begründet.

<sup>55</sup> Siehe die auf das deutsche Recht bezogene Forderung von *Schönberger*, JZ 2017, S. 706 f., deswegen auch die Frage zu stellen, wo die Pflichten der Parteien justiziabel werden müssten.

<sup>56</sup> StGH 2019/036 Sachverhalt Ziff. 5.

<sup>57</sup> StGH 2019/036 Sachverhalt Ziff. 7.

## 5.2 Der Streitgegenstand (Erwägung 2)

Weil die Beschwerdeführerin eine Teilaufhebung des VGH-Urteils beantragte, während die Regierung die Feststellung der Nichtigkeit des gesamten Urteils verlangte, kommt der StGH nicht umhin, den Streitgegenstand zu bestimmen.

Erw. 2.1 beginnt damit, dass «mit dem Ablauf der vierwöchigen Frist zur Einreichung einer Individualbeschwerde die nicht angefochtenen Punkte des Urteils [...] in Rechtskraft erwachsen, soweit sie einen eigenständigen Charakter haben.» Ergänzt wird diese Aussage mit einem Hinweis auf den Sinn und Zweck der Rechtskraft. Abrupt folgt darauf der Schlusssatz: «Dementsprechend ist der Streitgegenstand grundsätzlich auf Spruchpunkt 1.1 des angefochtenen Urteils beschränkt.» Dass dieser Schlusssatz etwas voreilig war, zeigt Erw. 2.2. Hier geht der StGH nämlich darauf ein, dass er den Verfahrensgegenstand «als trennbar qualifiziert». Deshalb sei der Spruchpunkt 1.2 des VGH-Urteils in Rechtskraft erwachsen.

Überraschend thematisiert dann Erw. 2.3 die von der Regierung geltend gemachte Nichtigkeit. Es ist richtig, dass das gegenständliche Verfahren – wie der dritte Satz von Erw. 2.3 sagt – eine «Sonderkonstellation» darstellt, «indem die Regierung selber den erstinstanzlichen Entscheid erliess». <sup>58</sup> Dies gibt jedoch keine Antwort auf die Frage, ob das Urteil des VGH nichtig ist. Wiederum knüpft der Schlusssatz nicht an die vorhergehenden Ausführungen an. Er lautet: «Diese Fragen <sup>59</sup> können aber explizit offengelassen werden, da der Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit jedenfalls abzuweisen ist, wie sich aus untenstehenden Erwägungen ergibt». <sup>60</sup> Die Zusammenfassung in Erw. 2.4 trägt leider nichts zur Klärung bei. Erw. 2.4 lautet:

«Zusammenfassend wird festgestellt, dass sich der Streitgegenstand auf Spruchpunkt 1.1 des angefochtenen Urteils zu VGH 2018/149 sowie die Prüfung der Nichtigkeit des bekämpften Urteils zu VGH 2018/149 mangels Anwendbarkeit eines spezifischen Grundrechts im Rahmen der verfassungsmässigen Willkürprüfung beschränkt.»

Streitgegenstand ist entweder der Spruchpunkt 1.1 oder das gesamte VGH-Urteil.

<sup>58</sup> Dass die Frage nach dem Vertreter des öffentlichen Rechts (Art 13 StGHG) und der Beschwerdelegitimation der Regierung nicht einfach zu beantworten ist, trifft zu. Sie hat jedoch keinen Einfluss darauf, ob das Urteil des VGH nichtig ist. Zum Vertreter des öffentlichen Rechts siehe *Wille*, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht, S. 235-237, der jedoch auch keine Praxis nennen kann.

<sup>59</sup> Gemeint sind die Fragen nach Parteistellung und Bestellung eines Vertreters des öffentlichen Rechts.

<sup>60</sup> Der StGH nimmt in Erw. 6.7 zur Nichtigkeit Stellung. Er sagt dort, dass «sich die Auslegung des in Frage stehenden Gesetzes nicht als derart klar [erweist], wie dies [...] geltend gemacht wird. Dementsprechend [...] ist das Ergebnis des Verwaltungsgerichtshofs nicht offensichtlich unhaltbar. Somit liegt gegenständlich weder eine Verletzung des Willkürverbots vor, noch ist die Nichtigkeit des Urteils festzustellen.»

## 5.3 Rekapitulierung der Aufgaben des StGH (Erwägung 3)

In Erw. 3 ruft der StGH in Erinnerung, «dass der Staatsgerichtshof keine weitere Rechts- und Tatsacheninstanz im Rahmen des jeweiligen vorangegangenen Instanzenzuges ist». <sup>61</sup> «Die Auslegung des einfachen Gesetzesrechts durch den Verwaltungsgerichtshof überprüft der Staatsgerichtshof nur im Lichte des groben Willkürasters» «im Rahmen der Überprüfung einer Verletzung der verfassungsmässig garantierten Rechte» der Beschwerdeführerin. Der StGH knüpft mit dieser Klarstellung an seine bisherige Rechtsprechung an. <sup>62</sup>

## 6 Die Erwägungen des StGH in der Sache und ihre kritische Beurteilung

### 6.1 Erwägungen 4, 5 und 7

In Erw. 4 prüft der StGH, ob eine Verletzung der Begründungspflicht vorliegt. Die Beschwerdeführerin hatte unter anderem vorgebracht, es sei nicht einzusehen, warum sie «nicht auch am jährlichen Beitrag gemäss erreichtem Wähleranteil partizipieren könne, zumal die Berechnung der Wählerstimmen bei den letzten Landtagswahlen möglich sei».

Nach allgemeinen Ausführungen antwortet der StGH in Erw. 4.2, dass die Begründungspflicht nur verletzt sei, «wenn in einem entscheidungsrelevanten Punkt eine nachvollziehbare Begründung gänzlich fehlt oder eine blosser Scheinbegründung vorliegt». Dies sei, so kommt er in Erw. 4.3 zum Schluss, in VGH 2018/149 nicht der Fall. Der VGH zeige «hinreichend differenziert auf, von welchen Überlegungen er sich leiten liess».

Erw. 5 setzt sich mit dem Vorwurf der Verletzung des Gleichheitssatzes auseinander. Die DpL hatte insbesondere argumentiert, mit der Weiterzahlung des vollen Betrags werde die Partei DU ungerechtfertigt bevorteilt. Dem entgegnet der StGH in Erw. 5.2 und 5.3, dass ein Beschwerdeführer zumindest einen vergleichbaren Fall darten müsse, was die DpL nicht getan habe. Überdies gestalte sich die Situation der DU anders als die der DpL, weil erstere an der letzten Landtagswahl teilgenommen habe.

In Erw. 7 bezeichnet der StGH den Antrag auf Zeugeneinvernahme und Berücksichtigung neu eingereicherter Beweismittel zur Parteizugehörigkeit verschiedener Mitglieder der DpL im Zeitpunkt der Landtagswahl als unzulässige Noven.

### 6.2 Erwägung 6

Erw. 6.1 gibt die Argumente der DpL bezüglich Willkür und überspitztem Formalismus wieder, Erw. 6.2 die Argumente der Regierung. Es sind dies eine Verletzung des Legalitätsprinzips und des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Das Urteil begünstige die Beschwerdeführerin «gegenüber durch Wahlen demokratisch legitimierten Parteien gesetzwidrig, ausserdem habe es Wirkung über den An-

<sup>61</sup> So z.B. auch StGH 2017/086 Erw. 2.

<sup>62</sup> Siehe z.B. StGH 2017/086 Erw. 2, StGH 2017/071 Erw. 3 und StGH 2010/057 Erw. 3, gemäss dem der StGH «die Auslegung des einfachen Gesetzesrechtes durch das höchste Fachgericht nur unter dem groben Willküraster überprüft.»

lassfall hinaus und missachte auch die Rechtskraft der Zuteilungsentscheidung vom 7. März 2017<sup>63</sup>».

### 6.2.1 *Hobe Latte für Willkür*

In Erw. 6.3 erklärt der StGH den überspitzten Formalismus und in Erw. 6.4 das Willkürverbot. Die Subsumption erfolgt in den Erw. 6.5 und 6.6. Erw. 6.5 lautet:

«Der StGH<sup>64</sup> erachtet diese Begründung<sup>65</sup> des VGH im Urteil VGH 2018/149 im Lichte des groben Willkürasters als vertretbar bzw. nicht als überspitzt formalistisch. Insbesondere ist für den StGH nicht ersichtlich, inwiefern dadurch Formvorschriften zum Selbstzweck bzw. verabsolutiert werden würden. Der VGH legte die Bestimmungen des PPFG im Sinne des Methodenpluralismus umfassend aus (vgl. nachfolgend Erw. 6.6.2) und begründete seine Rechtsanwendung in nachvollziehbarer Weise.»<sup>66</sup>

Der StGH doppelt in Erw. 6.6.1 nach: «Es ist nicht so, dass die Entscheidung unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist.» Er schliesst mit dem Satz: «Wenn der Verwaltungsgerichtshof sodann zum Schluss kommt, der Beschwerdeführer<sup>67</sup> habe keinen Anspruch auf Beiträge nach Art 3 Abs 1 und 2, wohl aber Anspruch auf Beiträge nach Art 3 Abs 3 PPFG ist das daher durchaus vertretbar und nachvollziehbar.»

### 6.2.2 *Eigene Auslegung des StGH*

In Erw. 6.6.2 schiebt der StGH nach, auch er stelle fest, «dass die Möglichkeit einer Parteisplaltung vom Gesetzgeber im Parteienförderungsgesetz nicht vorgesehen wurde» und weder der Wortlaut des Gesetzes noch die Materialien «die Frage der Aufteilung der Beiträge in einem solchen Fall klar beantworten».

Danach schreitet der StGH zur teleologischen Auslegung. Er schreibt:

«Eine teleologische Auslegung des Gesetzes zeigt, dass Art 1 PPFG den grundsätzlichen Beitragsanspruch klärt und Art 3 PPFG lediglich die Höhe der Beiträge definiert. Der Beschwerdeführer ist eindeutig als Partei, die im Sinne von Art 1 Bst. a PPFG im Landtag vertreten ist, zu qualifizieren, welche gemäss Sinn und Zweck des Gesetzes von den Beiträgen an die politischen Parteien profitieren soll. Weitere Voraussetzungen wie die Teilnahme an der Landtagswahl können Art 1 PPFG nicht entnommen werden. Die entsprechende Argumentation der Regierung ist nicht nachvollziehbar. Auch eine systematische Auslegung des Parteienförderungsgesetzes gewährt einen grundsätzlichen Anspruch der Beiträge für den Beschwerdeführer im Sinne von Art 1 PPFG, womit einzig die Höhe der Beiträge nach Art 3 PPFG unklar bleibt.»

Mit dieser Unterscheidung zwischen Art 1 und 3 PPFG weicht der StGH vom VGH ab. In VGH 2018/149 Erw. 5 steht nämlich: «Eine strikte Trennung zwischen der Frage der grundsätzlichen Anspruchsberechtigung und der Frage der Beitragsbemessung, wie sie der Beschwerdeführer argumentiert, kann nicht vorgenommen werden, da es wenig Sinn macht, eine grundsätzliche Anspruchsberechtigung zu bejahen, wenn die Beitragsbemessung deshalb nicht vorgenommen werden kann, weil die Kriterien der Beitragsbemessung nicht erfüllt werden.» Der Unterschied in den Auffassungen der beiden Gerichte verschwindet auch nicht dadurch, dass der StGH dem VGH darin zustimmt, die Höhe des variablen Betrags lasse sich nicht berechnen.

Wenige Zeilen später weicht der StGH noch einmal vom VGH ab. In Erw. 6.6.2 führt er nämlich zum entscheidenden Wort «zusätzlich» in Art 3 Abs 3 PPFG aus: «Wie bereits ausgeführt, ist die Formulierung von Art 3 Abs 3 PPFG, wonach die im Landtag vertretenen politischen Parteien zusätzlich einen pauschalen Betrag erhalten, nicht im Sinne einer Voraussetzung von Abs 2 zu sehen, sondern als «darüber hinaus», «daneben» oder «ausserdem» zu verstehen». In der Tat ist «zusätzlich» gleichbedeutend mit «darüber hinaus», «daneben» und «ausserdem». Der springende Punkt ist jedoch, dass der VGH in Erw. 6 zum Schluss kam, dass gemäss der wörtlichen Auslegung von Art 3 Abs 3 PPFG «dieser Pauschalbetrag nur dann ausgerichtet wird, wenn auch ein Beitrag gemäss Art 3 Abs 1 und 2 des Gesetzes ausgerichtet wird». Der StGH setzt sich mit seiner Ansicht, dass die Beiträge von Abs 3 unabhängig von denen nach Abs 2 zu verstehen sind, nicht nur über die Auslegung des VGH hinweg, sondern verschweigt auch, dass er eine Auslegung entgegen dem Wortlaut vornimmt.<sup>68</sup>

In Erw. 6.6.2 erfolgt kein Hinweis auf die Materialien oder Literatur. Im allerletzten Satz wird jedoch «auf die entsprechenden österreichischen Regelungen und Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung» verwiesen. Warum der Blick nach Österreich sinnvoll ist,<sup>69</sup> führt der StGH nicht aus. Er begnügt sich mit dem Verweis auf VfGH A35/00 vom 13. Juni 2002.<sup>70</sup> In diesem Urteil ging es um einen vergleichbaren Sachverhalt. Zwei Mitglieder einer Partei im Wiener Gemeinderat wurden aus der Fraktion ausgeschlossen. Es stellten sich jedoch andere Rechtsfragen. Vor Gericht wurde nämlich um die Klubförderung gestritten, das heisst um die den Fraktionen zukommenden Gelder.<sup>71</sup>

Erw. 6.7 fasst zusammen, dass die Auslegung der PPFG-Bestimmungen nicht derart klar ist, wie dies die DpL und die Regierung behauptet hätten und schliesst: «Dementsprechend und nach den vorangehenden Ausführungen ist das Ergebnis des Verwaltungsgerichtshofes nicht offensichtlich unhaltbar. Somit liegt gegenständlich

<sup>63</sup> Gemeint ist die gestützt auf Art 3 Abs 2 PPFG erfolgte Zuteilung des Beitrages von CHF 710.000 an die Parteien DU, FBP, FL und VU.

<sup>64</sup> Die Abkürzungen StGH, VGH und PPFG stammen von der Autorin.

<sup>65</sup> Es wird nicht klar, auf welche Erwägung des VGH der StGH hier Bezug nimmt.

<sup>66</sup> An dieser Stelle oder spätestens nach Erw. 6.6.1 hätte der StGH abrechnen und zu Erw. 7 übergehen können.

<sup>67</sup> VGH und StGH bezeichnen die DpL als «der Beschwerdeführer». Sprachlich überzeugt dies nicht.

<sup>68</sup> Wie in Kapitel 3.5.2 ausgeführt, braucht eine Auslegung entgegen dem Wortlaut eine sorgfältige Begründung.

<sup>69</sup> Siehe hierzu Kapitel 3.5.2.

<sup>70</sup> VfGH A35/00 (Sammlungsnr. 16535), Erkenntnis vom 13. Juni 2002.

<sup>71</sup> In der zitierten Erw. 3.1 von VfGH A35/00 geht es um die Frage, ob die Klägerin den Klubstatus erlangt hat und damit über Rechtspersönlichkeit verfügt.

weder eine Verletzung des Willkürverbots vor, noch ist die Nichtigkeit des Urteils festzustellen.»

### 6.2.3 Keine Willkür gegenüber der Beschwerdeführerin, aber Verletzung der Chancengleichheit

Die Schlussfolgerung des StGH, dass das Ergebnis des VGH-Urteils nicht dermassen unrichtig ist,<sup>72</sup> dass es als willkürlich bezeichnet werden müsste, ist korrekt. Willkür in der Gesetzesanwendung liegt erst dann vor, «wenn eine Vorschrift offensichtlich falsch ausgelegt wird», also «qualifiziert unsachlich bzw. grob verfehlt angewendet wird».<sup>73</sup> Schliesslich kommt es für die Verletzung des Willkürverbots durch ein Gerichtsurteil nur auf dessen Ergebnis an, nicht auf seine Begründung.<sup>74</sup> Erhält eine politische Partei den pauschalen Beitrag von CHF 55'000, obwohl sie sich noch keiner Landtagswahl gestellt hat, sondern auf eine Abspaltung zurückgeht, so ist sie nicht verletzt, sondern begünstigt.

Nachteilig ist das VGH-Urteil demgegenüber für den Fiskus und diejenigen Parteien, gegen welche die Beschwerdeführerin bei der nächsten Landtagswahl antreten wird, die aber bis dahin keine öffentlichen Gelder erhalten. Dies betrifft neu gegründete Parteien, die noch an keiner Wahl teilnehmen konnten, sowie Parteien, die für die letzte Wahl in beiden Wahlkreisen kandidierende aufstellten, aber nicht die von Art 1 Bst. b PPFG verlangten drei Prozent der Stimmen erreichten.

Sämtliche Parteien, die zur Landtagswahl 2017 antraten, erlangten Sitze im Landtag. Parteineugründungen sind – abgesehen von der DpL (2018) und der DU (2013) – keine bekannt. Insofern ist die Verletzung der Chancengleichheit anderer politischer Parteien zur Zeit rein hypothetisch.<sup>75</sup> Die hier besprochenen Urteile animieren jedoch Personen, die eine neue Partei gründen möchten, dazu, sich um ein Landtagsmitglied zu scharen, um so den Beitrag von CHF 55'000 als «Startkapital» zu erhalten. Dies begünstigt die Parteienzersplitterung.

## 7 Rückblick und Ausblick

### 7.1 Weniger wäre mehr gewesen

Der von der DpL bereits eine Woche nach ihrer Gründung gestellte Antrag auf Unterstützung warf angesichts der knappen Formulierung des PPFG in der Tat Fragen auf. Dazu kommt, dass die DpL verständlicherweise nur den Spruchpunkt 1.1 des VGH-Urteils (Verweigerung des auf Art 3 Abs 1 und 2 PPFG gestützten Beitrags), aber nicht den Spruchpunkt 1.2 (Zusprechung des pauschalen Beitrags gemäss Art 3 Abs 3 PPFG) anfocht.

Nachdem der StGH zum Schluss gekommen war, dass sich der Streitgegenstand auf den Spruchpunkt 1.1 des VGH-Urteils beschränkt,<sup>76</sup> weil es sich um einen trennba-

ren Sachzusammenhang handelt,<sup>77</sup> hätten sich die Ausführungen zur Auslegung von Art 3 Abs 3 PPFG in Erw. 6.6.2 erübrigt.

Hingegen hätte der StGH die Stellung der Regierung im Verfahren klären müssen.<sup>78</sup> Darf die Regierung den Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit des VGH-Urteils stellen, hat der StGH zu prüfen, ob das Urteil unter Nichtigkeit leidet und demnach sowohl Spruchpunkt 1.1 als auch 1.2 dahinfallen. Ist die Regierung nicht dazu befugt, erübrigt sich diese Prüfung. Die Ausführungen zur Auffassung der Regierung in Erw. 6.2 und Erw. 6.6.2 hätten in diesem Fall unterbleiben können.

Wie aufgezeigt, weist die Argumentation des VGH Schwächen und Brüche auf. Nicht zu kritisieren ist demgegenüber, dass der VGH zum Schluss gelangte, dass die DpL nicht am Beitrag von CHF 710'000 partizipieren kann, der gemäss Art 3 Abs 2 PPFG nach Massgabe der bei den letzten Landtagswahlen erzielten Wählerstimmen unter den Parteien aufgeteilt wird. Diesbezüglich war die Kognition des StGH beschränkt. Er durfte die durch den VGH vorgenommene Auslegung des PPFG nur im Lichte des groben Willkürasters überprüfen. Da die erst nach der Landtagswahl durch Abspaltung gegründete DpL nicht mit eigenen Wahllisten an der Wahl teilgenommen hatte, war es definitiv nicht willkürlich, sie nicht an den CHF 710'000 zu beteiligen. Wegen der Beschränkung auf die Willkürprüfung hätte der StGH seiner Pflicht bereits Genüge getan, wenn er nur das Ergebnis der Rechtsanwendung des VGH analysiert hätte.<sup>79</sup> Stattdessen nahm er in Erw. 6.6.2 eine eigene Auslegung von Art 1 und 3 PPFG vor, die in zwei Punkten von derjenigen des VGH abweicht.

Überdies haben weder VGH noch StGH erkannt, dass es sich bei der Parteienfinanzierung um ein Rechtsgebiet handelt, das von Formalismus geprägt ist und sein muss, weil es um die Chancengleichheit der Parteien geht.<sup>80</sup> Es darf nicht der Eindruck entstehen (und schon gar nicht der Fall eintreten), dass politische Parteien oder einzelne Politikerinnen und Politiker sich Gesetze zurechtbiegen.

### 7.2 Der Gesetzgeber ist gefordert

Der vom StGH bestätigte Entscheid des VGH mag sympathisch erscheinen, weil er der Beschwerdeführerin DpL etwas gibt, ohne den anderen Parteien etwas zu nehmen. Ein solcher nicht im Gesetz vorgesehener «Ausgleich» ist jedoch nicht Aufgabe des Gerichts. Schon gar nicht, nachdem es der Landtag abgelehnt hatte, die nicht mehr der DU angehörenden Abgeordneten ihre Fraktionsbezeichnung frei wählen zu lassen und so ihre

<sup>72</sup> Zu den verschiedenen Formulierungen für willkürliche Entscheidungen siehe z.B. *Vögt*, Willkürverbot, Rz. 17.

<sup>73</sup> So StGH 2015/026 Erw. 3.2 mit weiteren Hinweisen.

<sup>74</sup> So insbesondere *Vögt*, Willkürverbot, Rz. 21. Siehe als Beispiel StGH 2018/039 Erw. 6.3.4-6.3.7.

<sup>75</sup> Sie entfaltet nur unmittelbare negative Wirkungen, falls sich vor der Landtagswahl vom 7. Februar 2021 eine neue Partei bildet.

<sup>76</sup> So StGH 2019/036 Erw. 2.1.

<sup>77</sup> So StGH 2019/036 Erw. 2.2.

<sup>78</sup> StGH 2019/036 Erw. 2.3 lässt die Frage, «ob es möglich ist, in dieser Konstellation zusätzlich einen Vertreter des öffentlichen Rechts zu bestellen und Parteistellung zu erlangen (Art 13 StGHG)» jedoch – unter Verweis auf das vorweggenommene Ergebnis zur Nichtigkeit – explizit offen.

<sup>79</sup> Siehe auch Fn 66.

<sup>80</sup> Siehe Kapitel 4.3 und Kapitel 6.2.3.

Verbindung zur neu gegründeten Partei auszudrücken.<sup>81</sup> Überdies hat der Landtag am 3. Oktober 2018 mit der Bestellung einer Besonderen Landtagskommission bereits Schritte in die Wege geleitet, das Gesetz mit Blick auf die neue Konstellation kritisch zu prüfen.<sup>82</sup>

Teilt die Besondere Landtagskommission die Ansicht des VGh, dass aus einer Parteienspaltung hervorgegangene Parteien unmittelbar nach der Gründung durch ihre im Landtag sitzenden Mitglieder einen Anspruch auf staatliche Unterstützung haben, sollte sie darüber diskutieren, wie missbräuchlichen Parteigründungen begegnet werden kann.<sup>83</sup> Im Falle der DpL sind keine Hinweise auf Missbrauch ersichtlich. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass ein Landtagsmitglied seine Partei verlässt und aus finanziellen Gründen mit Angehörigen oder Freunden eine neue Partei gründet anstatt die Amtsdauer in seiner bisherigen Partei oder als Parteiloser zu beenden. Der Gesetzgeber hat nicht nur für die Gleichbehandlung der im Landtag vertretenen Parteien zu sorgen,<sup>84</sup> sondern auch die Chancengleichheit derjenigen neuen Parteien zu wahren, die ihren ersten Wahlkampf ohne öffentliche Gelder bestreiten müssen.<sup>85</sup>

Wenn sich der Gesetzgeber des Themas annimmt, könnte er überdies prüfen, ob eine Partei künftig eines Teils ihrer Beiträge verlustig gehen soll, wenn sie während der Legislatur Landtagsabgeordnete verliert.<sup>86</sup> Dies würde jedoch eine weitere Abkehr von dem in Art 1 und Art 3 Abs 2 PPFG verankerten Prinzip darstellen, dass sich die Höhe der an die Parteien ausgerichteten Beiträge nach ihrem Wahlerfolg richtet.

## Literatur

*Bussjäger, Peter*, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, ÖJZ 2013, S. 643–650

<sup>81</sup> Im österreichischen Nationalrat dürfen gemäss § 7 Abs 1 GOG-NR (Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates, in der Fassung von BGBl. I Nr. 131/2013) während der Gesetzgebungsperiode keine neuen Klubs gegründet werden. Entsprechend erhalten die aus ihrem Klub Ausgetretenen keine Klubfinanzierung. Sie dürfen sich aber einem bestehenden Klub anschliessen. Kritisch zu § 7 Abs 1 GOG-NR wegen des freien Mandats: *Müller*, JRP 2018, S. 58 ff.

<sup>82</sup> Landtags-Protokolle 2018, S. 1940–1948, und Landtags-Protokolle 2018, S. 2860.

<sup>83</sup> Kritisch zur Zersplitterung der Parteienlandschaft auch Erbprinz Alois, Landtags-Protokolle 2019, S. 3.

<sup>84</sup> Zu den Gestaltungsmöglichkeiten der österreichischen Bundesländer, welche die Chancengleichheit der Parteien wahren, siehe: VfGH G62/2017 (Sammlungsnummer 20168), Erkenntnis vom 14. Juni 2017, Erw. 2.3.1. Zur Verpflichtung auf die Chancengleichheit hinsichtlich der Parteienfinanzierung siehe auch bereits: VfGH G255/07 (Sammlungsnummer 18603), Erkenntnis vom 9. Oktober 2008, Erw. 2.2.2–2.2.4.

<sup>85</sup> Zur besonderen Bedeutung der Chancengleichheit im Bereich der politischen Rechte siehe für die Schweiz: *Töndury*, Toleranz, S. 586 und S. 593–599, sowie *Schiess Rütimann*, Politische Parteien, Rz. 173–175.

<sup>86</sup> VfGH G62/2017 (Sammlungsnummer 20168), Erkenntnis vom 14. Juni 2017, Erw. 2.3.1, erklärte es – wie schon VfGH G255/07 (Sammlungsnummer 18603), Erkenntnis vom 9. Oktober 2008, Erw. 2.5 – für unzulässig, die «Spielregeln» während einer Gesetzgebungsperiode noch für diese zu ändern. Entsprechende Revisionen sollten deshalb auf den Beginn der neuen Amtsdauer in Kraft gesetzt werden.

*Kley-Struller, Andreas*, Auslegung des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LJZ 1996, S. 74–83

*Kramer, Ernst A.*, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl., München etc. 2016

*Lenzhofer, Stephan*, Die Parteienfinanzierung in Österreich, Diss., Wien 2010

*Marxer, Wilfried*, «DU – Die Unabhängigen für Liechtenstein», Stand: 12.11.2018, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/DU\\_-\\_Die\\_Unabhängigen\\_für\\_Liechtenstein](https://historisches-lexikon.li/DU_-_Die_Unabhängigen_für_Liechtenstein), abgerufen am 15.11.2019

*Morlok, Martin/Merten, Heike*, Parteienrecht, Tübingen 2018

*Müller, Andreas Th.*, Recht auf (nachträglichen) Klubzusammenschluss und freies Mandat, Journal für Rechtspolitik JRP 2018, S. 49–65

*Schiess Rütimann, Patricia M.*, Die liechtensteinischen Parteien und das Recht, MIP 2019, S. 74–82, abrufbar unter: [http://www.pruf.de/fileadmin/redaktion/Oeffentliche\\_Medien/PRuF/MIP/MIP\\_2019\\_Heft\\_1.pdf](http://www.pruf.de/fileadmin/redaktion/Oeffentliche_Medien/PRuF/MIP/MIP_2019_Heft_1.pdf) sowie auf der Website des Liechtenstein-Instituts: <https://liechtenstein-institut.li/de-ch/publikationen.aspx>

*Schiess Rütimann, Patricia M.*, Politische Parteien. Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Habil., Bern 2011

*Schönberger, Sophie*, Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht – Neujustierungen im Verständnis von Art 21 GG, JuristenZeitung JZ 2017, S. 701–706

*Stelzer, Manfred*, Akzeptanz oder Inkorporation? Zur Einbindung der politischen Parteien in die österreichische Rechtsordnung, ÖJZ 2007, S. 807–818

*Stelzer, Manfred*, Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Österreich, in: Bukow, Sebastian/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteidemokratie, Wiesbaden 2016, S. 131–147

*Töndury, Andrea*, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit. Eine ideengeschichtliche Spurensuche. Überlegungen mit Blick auf die schweizerische Verfassungsordnung, Habil., Zürich/St. Gallen 2017

*Vogt, Hugo*, Willkürverbot, in: Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 303–330

*Wille, Tobias Michael*, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht, LPS 43, Diss., Schaan 2007

*Wille, Tobias Michael*, Verfassungs- und Grundrechtsauslegung in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. FS Herbert Wille, LPS 54, Schaan 2014, S. 131–181

## Die Regulierung von VT-Dienstleistern im TVTG und verbundene Risiken

RA Dr. iur. Dr. rer. pol. Fabian Teichmann,  
LL.M./Marie-Christin Falker BA

### Abstract

Das Thema Blockchain ist seit geraumer Zeit sowohl im Privatgebrauch als auch für viele Unternehmen relevant. Die sich rasch weiterentwickelnde Technologie bietet viele Chancen im Hinblick auf eine rechtssichere Übertragung von Vermögenswerten. Gleichzeitig ist Blockchain-Technologie immer noch ein vergleichsweise neuartiges Phänomen, welches einer angemessenen Regulierung bedarf. Die liechtensteinische Regierung ist eine der weltweit ersten, welche die Rahmenbedingungen der sogenannten «Token-Ökonomie» definiert und reguliert. Damit setzt sie ein Beispiel für andere Gesetzgeber. Der vorliegende Artikel erläutert die Funktionsweise der sogenannten «VT-Systeme», welche auf Blockchain-Technologie basieren und beschäftigt sich mit der Rolle und den Aufgabenbereichen von VT-Dienstleistern sowie deren Regulierung im TVTG. Insbesondere wird der aufsichtsrechtliche Ansatz eingehender betrachtet. Dieser reguliert das gewerbsmässige Anbieten von VT-Dienstleistungen, welche nicht durch die Regulierung in den Finanzmarktaufsichtsgesetzen abgedeckt werden. Daraufhin werden mit VT-Dienstleistungen verbundene Risiken, insbesondere im Hinblick auf Compliance, diskutiert und konkrete Vorschläge zu deren Vermeidung unterbreitet.

### Einleitung

Am 1. Januar 2020 wird in Liechtenstein eines der weltweit ersten Blockchain-Gesetze in Kraft treten.<sup>1</sup> Das sogenannte «Token- und VT-Dienstleister Gesetz (TVTG)» wurde im Oktober 2019 verabschiedet. In diesem Rahmen wird der Begriff «VT-Systeme», welcher für «auf vertrauenswürdigen Technologien beruhende Transaktionssysteme»<sup>2</sup> steht, etabliert. Dieser abstrakte Begriff wurde gemäss der liechtensteinischen Regierung bewusst gewählt, damit das Gesetz auch zukünftig ein breites Anwendungsgebiet abdeckt.<sup>3</sup> Trotz dessen basieren die im TVTG diskutierten Anwendungsbereiche im Wesentlichen auf Blockchain-Technologie. Im Rahmen des Gesetzes wird auch der Begriff der «Token-Ökonomie» eingeführt. «Token» repräsentieren Rechte an realen Gütern und können unter Anderem im digitalen Zahlungsverkehr eingesetzt werden. So stellt digitales Geld

gemäss der liechtensteinischen Regierung die Grundlage der Token-Ökonomie dar.<sup>4</sup>

Viele Bereiche der Token-Ökonomie fallen in den Anwendungsbereich der geltenden Finanzmarktgesetzgebung und bedürfen deshalb keiner weiteren Regulierung im Hinblick auf Nutzerschutz und Geldwäschebekämpfung. Obwohl Blockchain-Technologie oftmals für finanzmarktnahe Anwendungen wie die Überweisung oder den Wechsel von Geldern gebraucht wird (z.B. Kryptowährungen)<sup>5</sup>, existieren im Rahmen der Token-Ökonomie auch andere Anwendungsbereiche. Der vorliegende Artikel konzentriert sich auf das gewerbsmässige Anbieten von Dienstleistungen im Rahmen der Token-Ökonomie und deren Regulierung im TVTG.

### Funktionsweise von VT-Systemen

Prinzipiell basieren VT-Systeme auf Blockchain-Technologie. Die Blockchain ist ein dezentrales Netzwerk<sup>6</sup>, welches aus einer kettenförmigen Aneinanderreihung einzelner Blöcke besteht. Hierbei bestehen Blöcke aus digitalen Informationen und die Kette repräsentiert eine öffentliche Datenbank.<sup>7</sup> Blöcke setzen sich aus drei Bestandteilen zusammen: Informationen über Transaktionen (Datum, Uhrzeit, Betrag), Informationen über die an der Transaktion beteiligten (Nutzernamen) und Informationen, welche sie von anderen Blöcken unterscheiden (Ein einzigartiger Code namens «Hash»). In der Praxis können Blöcke tausende Transaktionen abspeichern, da jeder Block über circa 1 MB Speicherplatz verfügt.<sup>8</sup>

Damit ein neuer Block in die Kette eingegliedert wird, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Als erstes muss eine Transaktion stattfinden. Diese wird anschliessend von einem Netzwerk aus Computern verifiziert, welche die Details der Transaktion bestätigen.<sup>9</sup> Die Transaktion muss daraufhin in einem Block gespeichert werden. Jeder Nutzer erhält einen privaten Schlüssel, mithilfe dessen er Transaktionen signiert. Mittels einer mathematischen Formel wird aus dem privaten Schlüssel ein öffentlicher Schlüssel generiert. Aus diesem wird wiederum die Adresse des Nutzers generiert.<sup>10</sup> Nachdem eine Transaktion also verifiziert wurde, werden der Betrag und die digitalen Signaturen beider Transaktions-

<sup>4</sup> Vgl. Fn.2, S. 26.

<sup>5</sup> Die Blockchain-Technologie wurde im Rahmen der Entwicklung von Bitcoin kreiert, vgl. Blockgeeks (2019), «Was ist eine Kryptowährung: Alles, was Sie wissen müssen!», verfügbar unter: <https://blockgeeks.com/guides/de/was-ist-kryptowahrung/> (Stand: 23. 7. 2019).

<sup>6</sup> Vgl. Iacangelo (2018), «Blockchain – Einordnung, Projekte und Chancen», *Jusletter* 4. Juni 2018.

<sup>7</sup> Vgl. Fasching (2017), «Anwendungsbereiche und ausgewählte Rechtsfragen der Blockchain-Technologie» Masterthesis, Wien, S. 9, verfügbar unter: <http://www.it-law.at/publikation/anwendungsbereiche-und-ausgewaehlte-rechtsfragen-der-blockchain-technologie/> (Stand: 31.10.2019).

<sup>8</sup> Vgl. Fortney (2019), «Blockchain explained» (25.06.2019), verfügbar unter: <https://www.investopedia.com/terms/b/blockchain.asp> (Stand: 29.10.2019).

<sup>9</sup> Vgl. Antonopoulos (2015), «Mastering Bitcoin – Unlocking digital cryptocurrencies», Sebastopol, S. 18f., 24ff., 173ff.

<sup>10</sup> Vgl. Hess/Lienhard (2017), «Übertragung von Vermögenswerten auf der Blockchain», *Jusletter* (4. Dezember 2017).

<sup>1</sup> Vgl. Nicolaisen (2019), «Liechtenstein verabschiedet Blockchain-Gesetz» (07.10.2019), verfügbar unter: <https://www.dainvestment.com/weltweite-premiere-liechtenstein-verabschiedet-blockchain-gesetz/> (Stand: 17.10.2019); Yafimava (2019), «Blockchain and the law: Regulations around the world», verfügbar unter: <https://openledger.info/insights/blockchain-law-regulations/> (Stand: 04.11.2019).

<sup>2</sup> Vgl. «Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über Token und VT-Dienstleister (Token- und VT-Dienstleister-Gesetz; TVTG) und die Abänderung weiterer Gesetze» (2019), Nr. 54/2019, S. 6.

<sup>3</sup> Id.

partner in dem Block gespeichert. Einmal aufgenommen, kann eine Transaktion nicht mehr geändert werden.<sup>11</sup>

Der entsprechende Block muss anschliessend mit einem Hash ausgestattet werden. Weiterhin erhält der Block den Hash des zuletzt in die Blockchain eingegliederten Blocks.<sup>12</sup> Nachdem der Block «gehashed» wurde, wird er in die Blockchain eingegliedert. Wird ein neuer Block in die Blockchain eingegliedert, ist er fortan öffentlich verfügbar, so dass jeder Nutzer die detaillierten Transaktionsdaten abrufen kann.<sup>13</sup> Blockchains werden aus diesem Grund auch als «distributed ledger», also verteiltes oder dezentrales Hauptbuch, bezeichnet.<sup>14</sup> Banken hingegen protokollieren alle Salden ihrer Kunden in einem zentralen Hauptbuch.<sup>15</sup>

Die Blockchain-Technologie zeichnet sich dadurch aus, dass sie sehr sicher gegen Hacker-Angriffe ist. Jeder Computer im Netzwerk verfügt über eine Kopie der Blockchain, welche automatisch aktualisiert wird, sobald ein neuer Block hinzugefügt wird.<sup>16</sup> Es wird nicht mit einem zentralen Server gearbeitet, der normalerweise zur Vermeidung von Doppelausgaben verwendet wird.<sup>17</sup> Vielmehr sind die Informationen über das gesamte Netzwerk zerstreut. Die Blockchain zu hacken wird dadurch viel schwieriger, weil jede einzelne Kopie zu diesem Zweck gehackt werden muss.<sup>18</sup> Generell schafft die der Blockchain zugrunde liegende Technologie Vertrauen, welches sich nicht auf einer Person oder Institution begründet.<sup>19</sup>

Auch wenn sich Blockchain-Technologie im Allgemeinen durch hohe Transparenz und Sicherheit auszeichnet, muss für die Bitcoin Blockchain ein Vorbehalt angebracht werden. Ihre Nutzer bekommen lediglich einen Nutzernamen bestehend aus Zahlen und Buchstaben zugeordnet. Dieser gewährleistet keine Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten. Transaktionen sind deshalb

nicht vollständig anonym.<sup>20</sup> Dennoch sind persönliche Informationen auf die digitale Signatur oder den Nutzernamen beschränkt.<sup>21</sup> Dies wirft die Frage auf, wie man als Nutzer dem Blockchain-Netzwerk trauen soll, wenn man die Personen, die Blöcke addieren, nicht identifizieren kann.<sup>22</sup>

Blockchain-Technologie wird aus Nutzersicht trotzdem als sehr sicher empfunden. Hintergrund sind ihre unveränderlichen technologischen Eigenschaften.<sup>23</sup> So werden neue Blöcke stets linear und chronologisch am Ende der Blockchain hinzugefügt. Dieser Vorgang wird als «blockchain protocol» bezeichnet.<sup>24</sup> In der Bitcoin Blockchain, beispielsweise, wird die Position eines Blocks in der Kette als «height» bezeichnet.<sup>25</sup> Nachdem ein Block am Ende der Kette eingefügt wurde, ist es äusserst schwierig, dessen Inhalte nachträglich zu verändern, da jeder Block seinen eigenen Hash und den Hash des vorherigen Blocks beinhaltet.<sup>26</sup> Diese Hash Codes werden anhand mathematischer Funktionen, welche digitale Informationen in eine Reihe von Zahlen und Buchstaben umwandeln, kreierte. Werden diese Informationen in irgendeiner Art und Weise verändert, ändert sich auch der Hash Code.<sup>27</sup>

Möchte dementsprechend ein Hacker die Informationen einer Transaktion nachträglich bearbeiten, so dass diese beispielsweise doppelt ausgeführt wird, ändert sich der Hash. Da der nächste Block in der Kette jedoch noch den alten Hash beinhaltet, müsste der Hacker diesen Block ebenfalls verändern, um die Spuren zu verwischen. Diese Änderung würde wiederum wieder den eigenen Hash des Blocks ändern, wodurch sich folglich eine Kettenreaktion ergibt. So müsste ein Hacker, um einen einzelnen Block zu ändern, alle darauffolgenden Blocks ebenfalls ändern. Dafür wäre eine immense Rechenleistung notwendig. Aufgrund dessen ist es äusserst schwierig, einen Block zu verändern, ist dieser einmal in

<sup>11</sup> Vgl. Hess/Spielmann (2017), «Cryptocurrencies, Blockchain, Handelsplätze & Co. – Digitalisierte Werte unter Schweizer Recht», Thomas U. Reutter, Thomas Werlen (Hrsg.), Kapitalmarkt – Recht und Transaktionen XII, Zürich, S. 145ff.

<sup>12</sup> Vgl. Crosby, Nachiappan, Pattanyak, Verma, Kalyanaraman (2015), «Blockchain Technology, Beyond Bitcoin», Sutardja Center for Entrepreneurship and Technology Report, Berkeley (16.10.2015), S. 7ff., verfügbar unter: <http://scet.berkeley.edu/wp-content/uploads/BlockchainPaper.pdf> (Stand: 30.10.2019).

<sup>13</sup> Vgl. Nakamoto (2009), «Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system», verfügbar unter <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (Stand: 29.10.2019).

<sup>14</sup> Vgl. Schroeder (2015), «Bitcoin and the uniform commercial code», Cardozo Law, Paper No. 458, August 2015, S. 6.

<sup>15</sup> Vgl. Government Office for Science (2016), Distributed Ledger Technology: beyond block chain», S. 33, verfügbar unter: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf) (Stand: 31.10.2019).

<sup>16</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>17</sup> Vgl. Wallace (2011), «The rise and fall of Bitcoin», *Wired* Dezember 2011 S. 99f.

<sup>18</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>19</sup> Vgl. Essebier/Wyss (2017), «Von der Blockchain zu SmArt Contracts», *Jusletter* (24.04.2017).

<sup>20</sup> Schmid/Schmid (2012), «Bitcoin – Eine Einführung in die Funktionsweise sowie eine Auslegeordnung und erste Analyse möglicher rechtlicher Fragestellung», *Jusletter* (04.06.2012), Rz. 8; Gervais (2017), «Vorteile und Probleme von Blockchains», *digma*, S. 129.

<sup>21</sup> Vgl. Grinberg (2012), «Bitcoin – Today techies tomorrow the world?», *The Milken Institute Review* 1. Quartal 2012, S. 25f.

<sup>22</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>23</sup> Vgl. Fn. 5 (Blockgeeks).

<sup>24</sup> Vgl. Bheemaiah (2015), «Block Chain 2.0: The renaissance of money», *Wired*, verfügbar unter: <https://www.wired.com/insights/2015/01/block-chain-2-0/> (Stand: 31.10.2019).

<sup>25</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>26</sup> Vgl. EFD, «Änderung des Bankengesetzes und der Bankenverordnung (FinTech), Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage (01.02.2017)S. 9f.; Blocher (2016), «The next big thing: Blockchain – Bitcoin – SmArt Contracts», *AnwBl* 2016, S. 615f., Weber/Baumann (2015), «FinTech – Schweizer Finanzmarkregulierung im Lichte disruptiver Technologien», *Jusletter* (21.09.2015) S. 9f., Meisser (2015), «Kryptowährungen: Geschichte, Funktionsweise, Potential», Rolf H. Weber/Florent Thouvenin (Hrsg.), *Rechtliche Herausforderungen durch webbasierte und mobile Zahlungssysteme*, Zürich, S. 83, 86; Roon (2016), «Schlichtung und Blockchain», *Anwaltsrevue* 2016, S. 359ff.; Fn. 15, Hummler (2016), «Blockchain – Der nächste Wohlstandsschock», *NZZ* (03.05.2016), S. 27.

<sup>27</sup> Vgl. Fn. 8.

die Blockchain eingegliedert.<sup>28</sup> Generell zeichnet sich die Blockchain durch «immutability» (Unveränderbarkeit der Daten) und «irrefutability» (Unwiderlegbare Vermutung der Richtigkeit der Daten) aus.<sup>29</sup>

Der Prozess des Hinzufügens von Blöcken in die Blockchain wird «mining» genannt. Im Gegenzug erhalten Miner Bitcoins.<sup>30</sup> Zur Steigerung der Sicherheit implementieren Blockchain-Netzwerke Tests («consensus models») für Computer, welche Blocks hinzufügen möchten. Bei Bitcoin heissen diese Tests beispielsweise «proof of work»<sup>31</sup>. Sie erfordern die Lösung eines komplexen mathematischen Problems. Da es äusserst schwierig ist, ein proof of work-Problem zu lösen (die Chance liegt bei 1 zu 5.8 Billionen), werden hierfür kostspielige Programme benötigt. Angestrebt wird damit, dass sich das Hacking nicht lohnt.<sup>32</sup>

### Die Token-Ökonomie und Anwendungsbereiche von VT-Systemen

Transaktionen in der Token-Ökonomie bestehen aus Peer-to-Peer Tauschvorgängen zwischen zwei Parteien wie privaten Nutzern oder Unternehmen. Die Besonderheit ist, dass hierbei Finanzintermediäre und damit verbundene Kosten vermieden werden.<sup>33</sup> Diese Transaktionen werden durch Token rechtssicher gemacht. Token sind eine Art «Wertmarke», welche ein bestimmtes Recht repräsentieren. Hierbei kann es sich beispielsweise um Anwendungs- oder Nutzerrechte handeln.<sup>34</sup> Tausch- und Handelsplattformen können damit für eine Vielzahl von Transaktionen verwendet werden. Weiterhin können Token zur Vermögensanlage verwendet werden.<sup>35</sup> Die liechtensteinische Regierung argumentiert, die Token-Ökonomie habe das Potential, die reale Welt rechtssicher digital abzubilden. Weiterhin sei eine effiziente und kostengünstige Übertragung von Rechten möglich. Im Rahmen der Token-Ökonomie müssten Nutzer jedoch Vertrauen in das digitalisierte Recht an einem Vermögenswert und auch Dienstleister haben.<sup>36</sup> Diese müssten anhand angemessener Anti-Geldwäsche-Richtlinien und Compliance Massnahmen reguliert werden.<sup>37</sup>

Der wohl bekannteste Anwendungsbereich der Blockchain ist Bitcoin.<sup>38</sup> Abgesehen von Daten über monetäre Transaktionen können Blöcke auch die Daten ander-

weitiger Transaktionen speichern.<sup>39</sup> So sind denkbare Anwendungsbereiche die Speicherung von Daten über Übertragungen von Eigentum, einzelne Stopps in einer Supply Chain oder selbst abgegebene Stimmen für einen Kandidaten im Rahmen einer Wahl.<sup>40</sup> Eine Umfrage des Unternehmens Deloitte aus dem Jahr 2019 ergab, dass von den tausend befragten Unternehmen 53 % Blockchain als eine der Top fünf strategischen Prioritäten für die nächsten 24 Monate bewerten. Im Umkehrschluss gaben 27 % der Unternehmen an, Blockchain sei zwar wichtig, aber nicht unter den Top fünf strategischen Prioritäten, 14 % gaben an, die Technologie seit relevant, aber keine strategische Priorität, 3 % sagten aus, sie seien noch nicht zu einem Ergebnis gekommen, und 3 % sagten aus, Blockchain würde für sie nicht relevant werden. Im Vergleich zu den Ergebnissen des Jahres 2018 zeichnete sich eine zehnpromtente Steigerung in der ersten Kategorie ab.<sup>41</sup> Ein Nachteil für Unternehmen ist, dass die Nutzung von Blockchain-Technologie extrem kostspielig sein kann. Um Blockchain-Technologie in bestehende geschäftliche Netzwerke zu integrieren, sind tausende Stunden von Software-Design und Back-End Programmierung nötig.<sup>42</sup>

### Akteure in der Token-Ökonomie

Über die Durchführung von Transaktionen zwischen zwei Nutzern hinaus bieten VT-Systeme die Grundlage für verschiedene wirtschaftliche Prozesse und Dienstleistungen. Damit sie für diese Wirtschaftsprozesse und Finanzdienstleistungen genutzt werden können, werden Rechte in Token umgewandelt, über welche ihre Besitzer anschliessend frei verfügen können. Hierbei ist vor allem wichtig, dass Rechte rechtssicher aus der «realen» in die elektronische Welt übertragen werden.<sup>43</sup>

Die liechtensteinische Regierung definiert im TVTG verschiedene Dienstleister, und diese beruhen auf unterschiedlichen Delegationsmodellen. Die Erzeugung von Token wird künftig vermutlich vermehrt von professionellen Token-Erzeugern übernommen werden. Diese müssen sich gemäss der liechtensteinischen Regierung einer staatlichen Registrierung unterziehen, was das Vertrauen der Käufer in die Funktionsfähigkeit ihrer Token stärken soll.<sup>44</sup> Um zu gewährleisten, dass die Verbindung zwischen dem physischen Gut und dem Token besteht, kommt ein physischer Validator zum Einsatz. Dieser stellt sicher, dass das physische Gut tatsächlich vorhanden ist und die Rechte an diesem Gut tatsächlich auf den Käufer übertragen werden. Eine rechtsgültige Übertragung kann nur in VT-Systemen erfolgen.<sup>45</sup>

<sup>28</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>29</sup> Vgl. Böhme/Pesch (2017), «Technische Grundlagen und datenschutzrechtliche Fragen der Blockchain-Technologie», *Datenschutz und Datensicherheit*, S. 473.

<sup>30</sup> Vgl. Fn. 19, S. 4.

<sup>31</sup> Vgl. Fn. 13.

<sup>32</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>33</sup> Vgl. Bärtschi, Meisser (2015), «Virtuelle Währungen aus finanzmarkt- und zivilrechtlicher Sicht», *Rechtliche Herausforderungen durch webbasierte und mobile Zahlungssysteme*, S. 123.

<sup>34</sup> Vgl. Fn. 2, S. 19.

<sup>35</sup> Vgl. Fn. 2, S. 39.

<sup>36</sup> Vgl. Fn. 2, S. 47.

<sup>37</sup> Vgl. Dünser (2019), «The Liechtenstein Blockchain-Act (12.03.2019)», *Government of Liechtenstein*, verfügbar unter: [http://www.ecri.eu/system/tdf/thomas\\_duenser\\_1.pdf?file=1&type=node&id=155&force=0](http://www.ecri.eu/system/tdf/thomas_duenser_1.pdf?file=1&type=node&id=155&force=0) (Stand: 16.10.2019).

<sup>38</sup> Vgl. Fn. 26, S. 89.

<sup>39</sup> Vgl. Wiefeling/Iacono/Sandbrink (2017), «Anwendung der Blockchain ausserhalb von Geldwährungen», *Datenschutz und Datensicherheit*.

<sup>40</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>41</sup> Vgl. Pawczuk/Massey/Holdowsky (2019), «Deloitte's 2019 global blockchain survey» (06.05.2019), verfügbar unter: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/topics/understanding-blockchain-potential/global-blockchain-survey.html> (Stand: 29.10.2019).

<sup>42</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>43</sup> Vgl. Fn. 2, S. 71.

<sup>44</sup> Vgl. Fn. 2, S. 72; Art 2 TVTG

<sup>45</sup> Id., Art 2 TVTG

Sind keine Drittparteien beteiligt, wird ein Recht in einem Token abgebildet, auf welchen der Besitzer anschliessend anhand eines VT-Identifikators zugreifen kann. Hierbei verfügt der Besitzer selbst über den VT-Schlüssel, welcher den Zugriff auf alle dem Identifikator zugeordneten Token erlaubt. Dementsprechend wäre der Verlust des Schlüssels für den Nutzer fatal. Aufgrund dessen kann die Aufbewahrung des Schlüssels auf Dritte übertragen werden.<sup>46</sup> Auch im Rahmen von Krypto-Transaktionen bekommen Nutzer einen öffentlichen sowie einen privaten Schlüssel zugewiesen. Der öffentliche Schlüssel eines Nutzers stellt die Adresse dar, an welche andere Nutzer Transaktionen senden. Nur mit dem privaten Schlüssel kann der Nutzer dann auf die ihm zugesendeten Vermögenswerte zugreifen. Der private Schlüssel wird auch genutzt, um Transaktionen zu signieren.

Eine Übertragung der Aufbewahrung des Schlüssels an VT-Schlüssel-Verwahrer kann die Sicherheit von Kunden erhöhen. Insbesondere erscheint es sinnvoll, dass Verwahrer VT-Schlüssel selbst erzeugen, damit ausgeschlossen ist, dass mehrere Kopien des gleichen Schlüssels im Umlauf sind. Diese Dienstleister können Schlüssel entweder zentral speichern, was jedoch die Gefahr eines Hackerangriffs erhöht, oder offline lagern. Eine weitere Dienstleistung des VT-Token-Verwahrers kann darin bestehen, alle Token der Kunden einem oder mehreren VT-Identifikatoren zuzuordnen, über welche er die Verfügungsgewalt besitzt. Die Zuordnung zum Kunden erfolgt über eine separate Datenbank.<sup>47</sup>

Andere Akteure sind VT-Preisdienstleister wie beispielsweise die Anbieter von Tausch- und Handelsplattformen und VT-Wechseldienstleister, welche den Tausch von Fiatwährungen in Zahlungstoken ermöglichen. Weiterhin werden VT-Identitätsdienstleister im TVTG diskutiert. Diese identifizieren Personen, welche in eine Token-Übertragung involviert sind und helfen ihren Kunden bei der Zuordnung von Maschinen, welche als zweite Partei in einer Transaktion agieren. Schliesslich gibt es noch die VT-Prüfstelle, welche anhand einer Software dafür sorgen soll, dass gesetzliche Vorgaben umgesetzt werden, ohne die Effizienz von VT-Systemen zu mindern.<sup>48</sup>

### Aufsichtsrechtlicher Ansatz

Bisher existierte keine ausdrückliche Regelung über die Anwendbarkeit des Aufsichtsrechts auf Token. Stattdessen war beispielsweise in der Schweiz der Inhalt des Tokens entscheidend.<sup>49</sup> Im Bericht der liechtensteinischen Regierung zum TVTG wird argumentiert, eine Regulierung der Technik von VT-Systemen sei wenig sinnhaft, da sich diese zu schnell weiterentwickelt und ausserdem kein regulärer Intermediär existiert. Aufgrund der Abwesenheit eines Verantwortlichen<sup>50</sup> sollen VT-Dienstleister durch das TVTG reguliert und beaufsichtigt werden. Gleichzeitig fällt die kritische technische Prüfung von

VT-Systemen in den Aufgabenbereich der Dienstleister, die diese im Rahmen ihrer Leistungen nutzen. So sind Dienstleister verpflichtet, zügig auf Entwicklungen von VT-Systemen zu reagieren.<sup>51</sup>

Es wird weiterhin ausgeführt, dass das TVTG intendiert, die Risiken für Nutzer von VT-Systemen zu reduzieren. Auch Geldwäsche und krimineller Missbrauch werden angesprochen. Die Anwendungen der Token-Ökonomie, welche unter die Finanzmarktgesetzgebung fallen, werden im Rahmen des TVTG jedoch nicht weiter reguliert. Dies beinhaltet auch viele Aspekte des Nutzerschutzes und der Geldwäschebekämpfung.<sup>52</sup>

Anwendungen und VT-Dienstleistungen, welche jedoch nicht von den Finanzmarktaufsichtsgesetzen erfasst werden, sollen anhand des aufsichtsrechtlichen Ansatzes reguliert werden. Es wird betont, dass das TVTG auf sämtliche Ausprägungen der Token-Ökonomie anwendbar sein soll, welche über finanzmarktnahe Anwendungen hinausgehen. Ziel sei es, Mindestanforderungen für VT-Dienstleister einzuführen, welche den Nutzerschutz, die Einhaltung internationaler Standards und den Schutz der Reputation des Landes garantieren.<sup>53</sup>

Rechtlich massgebend für die Unterstellung von VT-Dienstleistern unter das TVTG ist die physische Präsenz im Inland. VT-Dienstleister müssen sich vor Erbringung ihrer Leistungen bei der Aufsichtsbehörde registrieren. Dies ist allerdings nur der Fall, wenn die jeweiligen Dienstleistungen berufsmässig angeboten werden. In Anwendungen wie dem Management einer Supply Chain oder der Ausgabe von Getränkegutscheinen bei einem Fest sieht die Regierung kein besonderes Schutzbedürfnis des Kunden, weshalb private Anwendungen dem TVTG nicht unterstehen.

Entscheidend bei der Abgrenzung ist, ob für die Dienstleistung ein Entgelt verlangt wird. Nur wenn die Erzeugung der Token an Dritte outgesourcd wird, muss sich dieser Dritte als Token-Erzeuger registrieren. Geschäfte, welche Gutscheintoken oder Ähnliches für den eigenen Bedarf erzeugen, sind nicht registrierungspflichtig. Auch die Eigenemission von Token innerhalb eines Unternehmens fällt nicht unter dem Kriterium der Berufsmässigkeit, sofern der Wert von fünf Millionen Franken nicht überschritten wird. Die Sorgfaltspflicht greift ab einem Betrag von 1.000 Franken.<sup>54</sup>

Die Eintragung als VT-Dienstleister setzt Handlungsfähigkeit, Zuverlässigkeit (keine Vorstrafen etc.), fachliche Qualifikation (inklusive allfälliger Spezialisierungen), ein Mindestkapital, eine angemessene Organisationsstruktur (klar definierte Verantwortungsbereiche etc.), verschriftlichte interne Verfahren und Kontrollmechanismen und auf die VT-Dienstleistung abgestimmte besondere interne Kontrollmechanismen voraus.<sup>55</sup> Diese werden durch die Aufsichtsbehörde auf Vollständigkeit und «grobe Plausibilität»<sup>56</sup> geprüft.

<sup>46</sup> Vgl. Fn. 2, S. 75f.; Art 2 TVTG.

<sup>47</sup> Vgl. Fn. 2, S. 76-78.

<sup>48</sup> Vgl. Fn. 2, S. 81-83.

<sup>49</sup> Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts 2C\_71/2012 vom 26.04.2012.

<sup>50</sup> Vgl. Art 22 DSGVO; Art 19 E-DSG (Schweizer Recht).

<sup>51</sup> Vgl. Fn. 2, S. 84; Art 17 Abs 2 TVTG.

<sup>52</sup> Id.

<sup>53</sup> Vgl. Fn. 2, S. 85.

<sup>54</sup> Vgl. Fn. 2, S. 86f.; Art 5 Abs 2 Bst. g und h TVTG.

<sup>55</sup> Vgl. Fn. 2, S. 88-91; Art 17 TVTG.

<sup>56</sup> Vgl. Fn. 2, S. 91.

Die vergleichsweise hohen Anforderungen an VT-Dienstleister sollen die Rechtssicherheit, den Schutz der Kunden, die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und die Einhaltung des Gesetzes über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG) gewährleisten und schlussendlich die Reputation des Landes schützen. Weiterhin wird argumentiert, adäquate Rechtssicherheit sei für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten nötig. Zusätzlich wird auch eine Meldepflicht eingeführt.<sup>57</sup>

Werden die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt, ist die Aufsichtsbehörde befugt, eine Registrierung abzuerkennen oder vorzuenthalten. Gleichzeitig ist die Aufsichtsbehörde befugt, Auskünfte und Unterlagen einzufordern oder vor-Ort-Kontrollen durchzuführen.<sup>58</sup> Allfällige Anpassungen des Gesetzes an neue Entwicklungen werden nicht ausgeschlossen. Als zuständige Behörde sieht das TVTG die Finanzmarktaufsicht (FMA) vor.<sup>59</sup>

### Risiken von VT-Dienstleistungen

VT-Dienstleistungen können mit Risiken für deren Nutzer, deren Anbieter und das Gemeinwesen einhergehen. Letztendlich bieten VT-Systeme viele Möglichkeiten für illegale Aktivitäten. Insbesondere Kryptowährungen wie Bitcoin stehen immer wieder in der Kritik, da sie für Vergehen wie Lösegelderpressung, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und mehr verwendet werden können. Auch Dienstleister, welche mit Blockchain-Technologie arbeiten, können ein Risiko darstellen. Da Blockchain-Netzwerke Anonymität garantieren und Nutzer vor Hackerangriffen schützen, ermöglichen sie auch illegalen Handel.

Das wohl bekannteste Beispiel für die Nutzung von Blockchain für illegale Transaktionen ist vermutlich die 2011 gegründete Darknet Online-Handelsplattform «Silk Road». Diese erlaubte es ihren Nutzern, die Website zu besuchen, ohne dass deren Aktivitäten nachverfolgt werden konnten. So konnten Nutzer ungestört illegale Käufe tätigen. Als Zahlungsmittel fungierte hierbei Bitcoin.<sup>60</sup> Auf der Silk Road Website wurden gestohlene Identitäten, Drogen und Waffen gehandelt. Selbst Auftragsmorde seien per Silk Road möglich gewesen.<sup>61</sup>

Die verantwortliche Person hinter Silk Road agierte unter dem Pseudonym «Dread Pirate Roberts (DPR)», wobei nicht geklärt ist, ob sich hinter DPR eventuell mehrere Personen verbargen. Das FBI und die CIA koordinierten mehrere Angriffe wie eingeschleuste Trojaner und Rechner-Attacken auf Silk Road. Daraufhin wurde im Oktober 2013 der US-Amerikaner Ross Ulbricht als vermeintlicher DPR vom FBI verhaftet. Vorgeworfen wurden ihm der Handel von Waffen und Drogen, Geldwäsche, die Verteilung gefälschter Dokumente, Compu-

tereinbruch und Verschwörung. Schliesslich wurde Ulbricht zu lebenslanger Haft ohne Bewährung verurteilt.<sup>62</sup> Nach der Schliessung von Silk Road gingen bereits mehrere ähnliche Websites an das Netz, welche wiederum wie in einem stetigen Katz-und-Maus-Spiel von den Behörden verfolgt werden.<sup>63</sup>

Reguläre Fiatwährungen können genau wie Kryptowährungen für illegale Transaktionen genutzt werden, jedoch ergreifen Banken präventive Massnahmen, um zu verhindern, dass sie für Straftaten missbraucht werden. Blockchain-Netzwerke hingegen ergreifen nicht zwingendermassen Compliance Massnahmen. Obwohl es aufgrund dessen legitim wäre, deren Betreiber ähnlich wie Ross Ulbricht zur Verantwortung zu ziehen, agieren die Verantwortlichen meist im Verborgenen, so dass eine strafrechtliche Verfolgung sich schwierig gestaltet. Der Erfinder von Bitcoin, welcher unter dem Synonym Satoshi Nakamoto agierte, bleibt beispielsweise bis heute anonym. Gleichzeitig fungieren Fälle wie der Fall Silk Road oder auch die Verhaftung des ehemaligen Chief Executive des Unternehmens Bitinstant, Charlie Shrem<sup>64</sup>, als abschreckende Beispiele für andere Dienstleister in der Branche. Da das Anbieten illegaler Waren und Dienstleistungen im Internet ohnehin illegal ist, macht es Sinn, Regelungen zu implementieren, welche gezielt auf Blockchain-Technologie und auch auf das Darknet abgestimmt sind.

Generell stellt sich bei VT-Systemen das Problem, dass wirtschaftlich Berechtigte nur schwer identifizierbar sind, was die Türen für allerlei Vergehen öffnet. Gleichzeitig erfolgen Transaktionen auch international relativ zeitnah und sind nicht nachträglich rückgängig zu machen oder zu stoppen. Aus Sicht der Nutzer ist dies ein Vorteil, da allfällige Transaktionskosten aufgrund fehlender Finanzintermediäre wegfallen und Überweisungen schnell ihr Ziel erreichen. Aus Compliance Sicht hingegen ist diese Eigenschaft der Blockchain-Transaktionen höchst besorgniserregend. Auch der Staat hat keinerlei Einfluss auf diese Transaktionen.

Weiterhin kann der Verlust ihres privaten Schlüssels für Nutzer höchst negative Konsequenzen haben, da Dritte, welche Zugang zu selbigem erhalten, über alle auf der Blockchain dokumentierten Vermögenswerte des Nutzers verfügen können. Gleichzeitig existiert keine zentrale Instanz oder Ansprechperson, die den privaten Schlüssel zurücksetzen und einen neuen ausstellen könnte. Aus diesem Grund wird die Verwahrung von privaten Schlüsseln durch professionelle Dienstleister als hilfreiches Mittel zur Vermeidung eines Verlustes angesehen.<sup>65</sup> Allerdings sind auch von Dienstleistern verwahrte Schlüssel nicht komplett Diebstahlsicher.

<sup>57</sup> Vgl. Fn. 2, S. 91f.; Art 28 TVTG.

<sup>58</sup> Vgl. Art 43 Abs 3 TVTG.

<sup>59</sup> Vgl. Fn. 2, S. 92f.; Art 43 TVTG.

<sup>60</sup> Vgl. Fn. 8.

<sup>61</sup> Vgl. Graff (2016), «Drogen, Paranoia, Internet – der Online-Schwarzmarkt Silk Road» (25.04.2016), verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/digital/media-player-digitale-schattengewachse-1.2964140> (Stand: 29.10.2019).

<sup>62</sup> Id.

<sup>63</sup> Vgl. Deep Web (2015), Aussage des *Wired* Chefredakteurs Andy Greenberg im Dokumentarfilm.

<sup>64</sup> Vgl. Popper (2018), «Bitcoin's 'first felon' faces more legal trouble» (02.11.2018), verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2018/11/02/technology/bitcoin-charlie-shrem-winklevoss-twins.html> (Stand: 31.10.2019).

<sup>65</sup> Vgl. Fn. 19, S. 6.

Dienstleister, welche Token für ihre Kunden zentral verwahren, laufen Gefahr, einem Hackerangriff zum Opfer zu fallen. Sind alle Token unter einem oder nur wenigen VT-Identifikatoren abgespeichert, können Hacker sich Zugang zu selbigen verschaffen, indem sie den Identifikator manipulieren. Die Chancen für die Kunden, ihre Token zurückzugewinnen, sind äusserst gering. Würden die Rechte an physischen Wertgegenständen rechtssicher auf diese Token übertragen, haben die Hacker theoretisch freie Verfügungsgewalt über diese physischen Wertgegenstände.

### Umgehung von Compliance Massnahmen

Wie erwähnt ist die Eigenemission von Token nicht als gewerbmässige Tätigkeit zu definieren, solange sie einen Wert von fünf Millionen Franken nicht übersteigt. Der Schwellenwert für die Sorgfaltspflicht hingegen ist mit 1.000 Franken relativ niedrig angesetzt. Eine Eigenemission von Token liegt beispielsweise bei der Ausgabe von Token für Finanzierungszwecke, als Gutscheine und zur Tokenisierung von Eigentums- und Nutzungsrechten vor.<sup>66</sup> Dementsprechend können korrupte Mitarbeiter Token für vermeintlich interne Zwecke wie Essensgutscheine erzeugen und diese Dienstleistung heimlich verkaufen. Übersteigt der Wert der erzeugten Token den Schwellenwert nicht, ist die Gefahr, dass die Zahlen genauer geprüft werden, relativ gering; insbesondere im Hinblick darauf, dass Unternehmen vermutlich nur wenige VT-Experten beschäftigen, welche auf den Vorgang aufmerksam werden könnten. Zumindes im Rahmen oberflächlicher Untersuchungen sollte kein Verdacht geschöpft werden. Im Zweifel könnte auch ein vertrauenswürdiger Mitarbeiter aus der Buchhaltung in den Plan eingeweiht werden.

Zur Umgehung des Schwellenwertes für die Sorgfaltspflicht kann z.B. die Geldwäschemethode des «Smurfing» verwendet werden. Hierbei wird eine grosse Transaktion in mehrere kleine Transaktionen unterteilt, die den Schwellenwert nicht übersteigen. Dabei kann ein Teil dieser Token für andere Zwecke wie die Zahlung von Bestechungsgeldern verwendet werden. Da lediglich der Ort und der Nutzernamen von Empfängern bekannt ist, können ferner Zahlungstoken auf das private Konto eines korrupten Beamten transferiert werden, ohne dass eine Identifizierung des Empfängers möglich ist. Besteht die Gefahr einer eingehenderen Kontrolle, kann der korrupte Mitarbeiter die Zahlungstoken beispielsweise – vermeintlich im Rahmen des Finanzierungsprojektes – an eine Briefkastenfirma des korrupten Beamten (im Namen von Strohleuten geführt) überweisen. Die Verbindung zwischen dem Beamten und der Firma wird nicht nachweisbar sein.

Ausserdem werden Strafverfolger in Liechtenstein vermutlich nicht viel Unterstützung von den entsprechenden ausländischen Behörden erfahren, da andere Staaten VT-Systeme bislang nicht oder kaum regulieren und eine Überweisung in ein Land ohne jegliche Regulierung vermutlich nicht näher untersucht werden wird. Im Zweifel können Mitarbeiter auch behaupten, die Token als

Gefälligkeitsdienstleistung erstellt zu haben. Diese fallen ebenfalls nicht unter das TVTG.<sup>67</sup> Die monetäre Gegenleistung für diese Dienstleistung überweisen Kunden an den privaten Schlüssel der entsprechenden Person. Eine Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten ist ohnehin schwer; macht sich der Mitarbeiter jedoch Sorgen, der Vorgang könnte entdeckt werden, könnte er eine «Wallet» (Softwareprogramm zur Aufbewahrung von Zahlungstoken und digitaler Schlüssel)<sup>68</sup> im Darknet nutzen oder auf eine physische Wallet zurückgreifen, welche an einem sicheren Ort verborgen wird.

### Vorschläge für Unternehmen und Dienstleister

Die liechtensteinische Regierung macht geltend, dass Dienstleister die Rechtssicherheit von Nutzern in der Token-Ökonomie erhöhen sollen, indem sie den Umgang mit Token in verantwortungsvollem und angemessenem Rahmen abwickeln. Speziell Nutzer, welche nicht über die nötige Expertise verfügen, um ihre Token selbst zu verwahren oder zu transferieren, können diese Aufgabe an Dienstleister übertragen. Allerdings geht das Anbieten von Dienstleistungen aus Compliance Sicht mit einigen Risiken einher. Die Registrierungspflicht aller VT-Dienstleister scheint daher sinnvoll. So können Nutzer sichergehen, dass sie ihre Vermögenswerte einem vertrauenswürdigen Dienstleister anbieten. Nutzer, welche ihr Schicksal nicht in die Hände anderer legen wollen, verwahren ihre Token einfach selbst.

VT-Dienstleistern ist geraten, für erhöhte Sicherheitsmassnahmen zu sorgen, so dass ein Diebstahl von Schlüsseln, Token, oder den verwahrten Wertgegenständen kaum möglich ist. Weiterhin ist es wichtig, dass qualifizierte Mitarbeiter angestellt werden, welche Experten auf ihrem Gebiet sind. Hierzu zählen vor allem Informatiker und auf das Thema spezialisierte Anwälte und Compliance Beauftragte mit einer entsprechenden Ausbildung. Gleichzeitig sollte man sich rechtlich gegen alle Eventualitäten absichern, indem man Kunden einen detaillierten, von einem Anwalt aufgesetzten, Vertrag unterzeichnen lässt, welcher alle Modalitäten klärt. Ausserdem stehen Dienstleister in der Verantwortung, sich stets über neue Entwicklungen zu informieren, weshalb Weiterbildungen von Mitarbeitern begrüsst und ermutigt werden sollten.

Um die vorab geschilderten Compliance Risiken zu minimieren, sollten sich die Aufsichtsbehörde und Strafverfolger an den Methoden der Geldwäsche und deren Bekämpfung orientieren. Generell ist Geldwäschebekämpfung nur anhand einer Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten wirksam.<sup>69</sup> Es ist weiterhin essentiell, dass Compliance Beauftragte sich in die Lage des Kriminellen hineinversetzen, um dessen Schritte nachvollziehen zu können. Generell sollten im Rahmen der Token-Emission alle Empfängeradressen und zugehörige Besitzer detailliert angegeben werden müssen, so dass keine Token an eine Adresse übertragen werden können, bei welcher das Unternehmen nicht nachweisen

<sup>67</sup> Vgl. Fn. 2, 86; Art 12 TVTG.

<sup>68</sup> Vgl. Fn. 9, S. 61.

<sup>69</sup> Vgl. Jurius (2019), «Konsequente Geldwäschereibekämpfung im Blockchain-Bereich», *Jusletter* (02.09.2019).

<sup>66</sup> Vgl. Fn. 2, S. 87.

kann, wem sie zuzuordnen ist. Es sollte die Aufgabe der Buchhaltung sein, alle Transaktionen genauestens zu überprüfen und zu hinterfragen, selbst wenn diese die vorgegeben Schwellenwerte unterschreiten. Derartige Untersuchungen könnten sich zwar relativ zeitaufwändig gestalten, jedoch hat Blockchain-Technologie den Vorteil der Transparenz, welche eine Nachverfolgung von Transaktionen immens erleichtert.

Zwar haben Unternehmen im Normalfall keine Untersuchung zu befürchten, wenn Schwellenwerte unterschritten werden, jedoch kann es vorkommen, dass korrupte Aktivitäten gemeldet werden oder anderweitig ans Licht kommen. Es liegt an Unternehmen, ihre Mitarbeiter strengen, regelmässigen Kontrollen zu unterziehen. Gleichzeitig sollte im Rahmen interner Überwachungen das Whistleblowing incentiviert und ermutigt werden. Mitarbeiter, welche Missstände und Verstösse bemerken, können sich so an ihre Vorgesetzten wenden und diese melden. Durch eine frühzeitige Selbstanzeige kann das Unternehmen sich allfälligen Gefängnisstrafen oder Geldstrafen eventuell entziehen. Hierbei ist wichtig, dass kommuniziert wird, dass Whistleblowing klar erwünscht ist und entsprechend entlohnt wird (Whistleblowing muss sich «lohnen»). Gleichzeitig könnten Falschmeldungen mit einer Bonusreduktion bestraft werden. Weiterhin könnten Unternehmen einen Bonus für Compliance sowie einen Malus für mangelnde Compliance einführen.

### Fazit

Die Token-Ökonomie bietet ein breit gefächertes Anwendungsgebiet für VT-Systeme und die zugrundeliegende Blockchain-Technologie. Sie ermöglicht eine rechtssichere Digitalisierung und Übertragung von Vermögenswerten, ohne dass Finanzintermediäre nötig sind. Gleichzeitig entfallen allfällige Transaktionskosten dadurch, dass Übertragungen von Peer zu Peer stattfinden. Insbesondere die Tokenisierung von Rechten und Vermögenswerten erfordert eine Expertise, welche oftmals nur von Dienstleistern, sogenannten Token-Erzeugern, gewährleistet werden kann. Auch die sichere Verwahrung von VT-Identifikatoren oder Token kann einem Dienstleister übertragen werden.

Mit dem Aufkommen der Token-Ökonomie und der verschiedenen Akteure, welche selbige navigieren, stellen sich auch einige rechtliche Fragen, welche es zu beantworten gilt. Gestützt auf einen aufsichtsrechtlichen Ansatz regelt das TVTG, wie VT-Dienstleister sich nach Inkrafttreten des Gesetzes zu registrieren haben und welche Sorgfaltspflichten mit einer Registrierung verbunden sind. Ausserdem werden die Pflichten der zuständigen Aufsichtsbehörde geregelt. Gleichzeitig wird definiert, wann VT-Dienstleister berufsmässig Leistungen anbieten und wann Leistungen nicht in den Anwendungsbereich des TVTG fallen.

Wie in allen Branchen geht das Anbieten von VT-Dienstleistungen mit einigen Risiken und Compliance Bedenken einher. Diese müssen rechtzeitig erkannt werden, so dass sie adäquat minimiert werden können. Das TVTG bietet über seinen aufsichtsrechtlichen Ansatz einige geeignete Methoden zum Schutz von Nutzern und Akteuren in der Token-Ökonomie. Darüber hinaus wäre

eine Orientierung an gängigen Anti-Geldwäsche Massnahmen hilfreich. Innerhalb von Unternehmen kann Compliance mit den Vorgaben des TVTG durch die Einführung von Whistleblowing-Anreizen, Boni für Compliance, und einem Malus für mangelnde Compliance erreicht werden.