

Christian Frommelt, Patricia M. Schiess Rütimann

FOLGEN DES PARTEIAUSTRITTS VON STELLVERTRETENDEN ABGEORDNETEN AUF IHR MANDAT

GUTACHTEN ZUHANDEN DES PARLAMENTSDIENSTES

FEBRUAR 2022



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortliche Autoren:

Christian Frommelt, Direktor und Forschungsleiter Politik, Liechtenstein-Institut

Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsleiterin Recht, Liechtenstein-Institut

Dieses Gutachten wurde im Auftrag des Parlamentsdienstes erstellt. Die inhaltliche Verantwortung für die Studie liegt bei den Autoren.

Zitiervorschlag: Frommelt, C.; Schiess Rütimann, P. (2022): Folgen des Parteiaustritts von stellvertretenden Abgeordneten auf ihr Mandat. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, 18. Februar 2022

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	5
Beantwortung der Gutachtensfragen	6
1 Ausgangslage	9
1.1 Offene Fragen nach dem Parteiaustritt einer stellvertretenden Abgeordneten	9
1.2 Auftrag an die Gutachter	9
1.2.1 Die Gutachtensfragen	9
1.2.2 Die den Gutachtern vorliegenden Unterlagen	10
1.3 Terminologie	10
2 Fragestellung	10
2.1 Was die Verfassung und das Gesetz ausdrücklich regeln	11
2.2 Was die Verfassung und das Gesetz nicht ausdrücklich regeln	11
2.3 Der Begriff der Wählergruppe	12
2.4 Die Bedeutung der Wahlliste	13
3 Bestimmung der stellvertretenden Abgeordneten und Gründe für den Mandatsverlust	13
3.1 Grosse Freiheit beim Zusammenstellen der Wahlvorschläge	13
3.2 Abstellen auf den Zeitpunkt der Einreichung der Wahlvorschläge	14
3.3 Abschliessende Aufzählung der Gründe für den Mandatsverlust in Art. 63 Abs. 1 VRG	14
3.4 Zwischenfazit	15
4 Erscheinungspflicht und Stellvertretung	16
4.1 Die aktuelle Version der Geschäftsordnung	16
4.2 Die Geschäftsordnung von 1969	16
4.3 Die Geschäftsordnung von 1989	17
4.4 Die Geschäftsordnung von 1996	17
4.5 Die Revision von 2018	17
4.6 Zwischenfazit	18
5 Grundsatz der Gleichstellung der ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten	19
6 Das freie Mandat	20
7 Die Materialien zu den einschlägigen Verfassungsbestimmungen und zum Proporzgesetz	21
7.1 Die Verfassung von 1921	21
7.2 Vom VRG von 1922 zum Proporzgesetz von 1939	22
7.3 Aussagen des Proporzgesetzes von 1939 zu den stellvertretenden Abgeordneten	23
7.4 Verfassungsänderung von 1939	23
7.5 Verfassungsänderung von 1958	24
7.6 Verfassungsänderung von 1987	25
7.7 Verfassungsänderung von 1994	26
7.8 Die Abschaffung des Abberufungsrechts mit der Verfassungsänderung von 1996	27
8 Kein Anspruch auf eine Stellvertretung durch ein aktives Parteimitglied	28
8.1 Besondere Interessenlage von kleinen Parteien	28
8.2 «Einfrieren» der Verhältnisse im Zeitpunkt der Wahl	28
8.3 Sinn und Zweck der Institution der stellvertretenden Abgeordneten	29
8.3.1 Beibehalten des Kräfteverhältnisses	29
8.3.2 Repräsentation der Wähler	30
8.3.3 Vergrösserung der Auswahl an Kandidaten für Kommissionen und Delegationen	30
8.3.4 Zwischenfazit	31

9	Ermessen der Fraktionen	31
9.1	Keine Pflicht der Fraktionen, einen stellvertretenden Abgeordneten zu bezeichnen	31
9.2	Kein Anspruch der stellvertretenden Abgeordneten, zu einer Landtags Sitzung eingeladen zu werden	32
10	Herbeiführen von Rechtssicherheit und Rechtsschutz	33
10.1	Wahlbeschwerde ausgeschlossen	33
10.2	Handlungsoptionen im Landtag	33
10.3	Überprüfung der Gültigkeit der vom Landtag getroffenen Beschlüsse	34
10.4	Schutz der Abgeordneten.....	35
10.4.1	Rechtsschutz von stellvertretenden und ordentlichen Abgeordneten, falls sie das Mandat unfreiwillig verlieren	35
10.4.2	Rechtsschutz von stellvertretenden Abgeordneten, falls sie nie als Stellvertreter bezeichnet werden	36
11	Empfehlungen	37
11.1	Keine Empfehlungen zu den unmittelbar von den Gutachtensfragen abgedeckten Themen ...	37
11.2	Klare Bezeichnung von stellvertretenden Abgeordneten, die nicht mehr ihrer ursprünglichen Partei angehören.....	37
11.3	Hinweis für die Terminologie beim Nachrücken	38
11.4	Keine Einführung einer Pflicht der Fraktionen, in jedem Verhinderungsfall einen Stellvertreter anzubieten.....	38
11.5	Klarstellungen bezüglich Fraktion und nichtöffentlichen Sitzungen	38
12	Literaturverzeichnis.....	38

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

1. ZP zur EMRK	Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBL. 1995 Nr. 208 LR 0.101.01
Abg.	Abgeordnete(r)
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BLK	Besondere Landtagskommission
BuA	Bericht und Antrag (der Regierung oder einer Landtagskommission)
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
DpL	Demokraten pro Liechtenstein
DU	Die Unabhängigen
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Entscheid des EGMR
f./ff.	folgende (Seite/Seiten)
FBP	Fortschrittliche Bürgerpartei
FL	Freie Liste
Fn.	Fussnote
GOLT	Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012, LGBL. 2013 Nr. 9 LR 171.101.1
GPK	Geschäftsprüfungskommission
Hrsg.	Herausgeber(in)
LGBL.	Landesgesetzblatt
LPS	Liechtenstein Politische Schriften
LR	Ordnungsnummer (einer liechtensteinischen Rechtsvorschrift)
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBL. 1921 Nr. 15 LR 101
Nr.	Nummer(n)
S.	Seite(n)
StGH	Staatsgerichtshof, Entscheid des Staatsgerichtshofs
StGHG	Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof, LGBL. 2004 Nr. 32 LR 173.10
VRG	Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz), LGBL. 1973 Nr. 50 LR 161
v.	versus (gegen/gegenüber)
VU	Vaterländische Union
z. B.	zum Beispiel

BEANTWORTUNG DER GUTACHTENSFRAGEN

Die Antworten auf die sieben Gutachtensfragen plus auf eine achte, von den Gutachtern selbst aufgeworfene Frage, lauten:

1. Behält Nadine Gstöhl ihr Mandat nach Austritt aus der Partei «Freie Liste»?

Ja, die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl behält ihr Mandat, da die stellvertretenden Abgeordneten gemäss Art. 46 Abs. 2 LV zusammen mit den ordentlichen Abgeordneten für die gesamte Legislaturperiode gewählt werden.¹ Art. 60 Abs. 2 VRG sagt ausdrücklich, dass allein die Stimmzahl und die Nennung auf der Wahlliste² der betreffenden Wählergruppe entscheidend sind. Das Verhältnis der Kandidaten und späteren Abgeordneten zur Wählergruppe ist aus rechtlicher Sicht weder im Zeitpunkt der Wahl noch während der Amtszeit von Bedeutung.³ Stellvertretende Abgeordnete werden überdies wie die ordentlichen Abgeordneten von dem in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV garantierten freien Mandat geschützt⁴ und verlieren deshalb ihr Mandat nicht, wenn sie aus der Partei austreten oder von ihr ausgeschlossen werden. Stellvertretende Abgeordnete verlieren ihr Mandat wie die ordentlichen Abgeordneten nur dann, wenn einer der in Art. 63 Abs. 1 VRG genannten Gründe vorliegt.⁵

2. Kann Nadine Gstöhl Stellvertretungen für Oberländer Abgeordnete der Freien Liste weiterhin wahrnehmen?

Ja. Weil Nadine Gstöhl nach wie vor stellvertretende Abgeordnete der Freien Liste für den Wahlbezirk Oberland ist, kann sie – unabhängig davon, ob sie Parteimitglied ist oder nicht – weiterhin verhinderte Abgeordnete der Fraktion der Freien Liste aus dem Oberland an den Landtagssitzungen vertreten. Ebenso kann sie ihr Mandat als Delegierte der Internationalen Parlamentarischen Bodensee-Konferenz (IPBK) wahrnehmen. Sie ist allen anderen stellvertretenden Abgeordneten in jeder Hinsicht gleichgestellt.

Wird die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl als Stellvertreterin bezeichnet und zu einer Landtagssitzung eingeladen, so muss sie ihrer Pflicht nachkommen. Die in Art. 53 LV verankerte und in Art. 49 Abs. 4 LV und Art. 22 GOLT näher ausgeführte Erscheinungspflicht gilt auch für die stellvertretenden Abgeordneten.⁶

3. Wäre eine Teilnahme an der Landtagssitzung verfassungswidrig?

Nein, die Teilnahme der stellvertretenden Abg. Nadine Gstöhl an einer Landtagssitzung wäre in keiner Art und Weise verfassungswidrig. Im Gegenteil. Wie soeben unter Ziffer 2 ausgeführt, ist die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl sogar verpflichtet, an der Landtagssitzung teilzunehmen, wenn sie von der Fraktion als Stellvertreterin bezeichnet worden ist. Ihre Legitimation ergibt sich aus der Wahl durch die Stimmberechtigten, die sie repräsentiert.⁷ Diese Wahl war auf der Wahlliste der Freien Liste erfolgt, weshalb sie diejenigen ordentlichen Abgeordneten vertreten kann, deren Namen auf derselben Wahlliste standen.⁸

4. Falls Nadine Gstöhl ihr Mandat behält, aber keine Stellvertretungen ausüben kann: Kann der Anspruch der Freien Liste auf eine Stellvertretung trotzdem erfüllt werden? Wie?

Wie unter Ziffer 2 ausgeführt, muss die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl als Stellvertreterin an jeder Landtagssitzung teilnehmen, zu der sie eingeladen wird. Die Fraktion der Freien Liste verfügt demnach über eine stellvertretende Abgeordnete, die sie als Stellvertreterin bezeichnen kann, falls einer ihrer

¹ Siehe Kapitel 8.2.

² Siehe Kapitel 2.4.

³ Siehe Kapitel 3.1, 3.2, 3.3 und 3.4.

⁴ Siehe Kapitel 6.

⁵ Siehe Kapitel 3.3.

⁶ Siehe Kapitel 2.1, 4.1 und 5.

⁷ Siehe Kapitel 8.3.2.

⁸ Siehe Kapitel 3.1 und 3.2.

beiden Abgeordneten aus dem Wahlbezirk Oberland an der Teilnahme an einer Landtagssitzung verhindert sein sollte. Die Freie Liste ist jedoch im Verhinderungsfall nicht verpflichtet, die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl als Stellvertreterin zu bezeichnen.⁹

Unter geltendem Recht haben die Wählergruppen keine Möglichkeit, sich von den auf ihrer Wahlliste gewählten ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten zu trennen.¹⁰ Sie können diese nicht durch eine andere Person auf der Wahlliste ersetzen lassen.¹¹

Von 1939¹² bis zur Verfassungsrevision vom 11. Dezember 1996¹³ fand sich in Art. 47 Abs. 2 LV die folgende Regelung: «Die Versammlung der Wählergruppen, welcher ein Abgeordneter zugehört, hat das Recht, über Antrag der Fraktion der betreffenden Wählergruppe, den Abgeordneten aus wichtigen Gründen aus dem Landtage abzuberaufen.» Diese Bestimmung stand bereits 1939 im Widerspruch zu Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV, der das freie Mandat garantiert.¹⁴ Das freie Mandat schützt die Abgeordneten davor, dass ihre eigene (aktuelle oder ehemalige) Partei über ihr Mandat verfügt.¹⁵ Eine Wiedereinführung eines Abberufungsrechts mit dieser oder einer ähnlichen Norm stünde im Widerspruch zu den in Europa vertretenen Anschauungen über die auftragsfreie Repräsentation. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) setzt überdies hohe Anforderungen an die Verfahren, in denen einem Parlamentsmitglied das Mandat entzogen wird.¹⁶

5. Was wäre, wenn Nadine Gstöhl in der Folge der Freien Liste wieder beitreten würde?

Falls die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl ein Beitrittsgesuch an die Freie Liste stellen sollte und dieses von der Partei angenommen würde, würde dies – wie unter Ziffer 1 ausgeführt – an ihrer Rechtsstellung als stellvertretende Abgeordnete nichts ändern.

6. Wie kann zu diesen Fragen eine rechtlich klare Lösung erlangt werden? Durch wen?

Nach Ansicht der Gutachter ist die Rechtslage klar. Es drängen sich keine Änderungen der einschlägigen Gesetze und der Verfassung auf.

Der Landtag ist dasjenige Organ, das darüber zu wachen hat, dass er gemäss den Vorgaben von Verfassung und Gesetz zusammengesetzt ist und dass er beschlussfähig ist, wenn er die Landtagssitzungen durchführt.¹⁷ Gelangt er zum Schluss, dass ein ordentlicher oder stellvertretender Abgeordneter sein Mandat verloren hat, so muss er den betreffenden Beschluss fassen. Diesen kann der Betroffene mit Individualbeschwerde anfechten.¹⁸ Ebenso kann sich ein stellvertretender Abgeordneter mit einer Individualbeschwerde an den StGH wenden, falls er der Auffassung sein sollte, es verstosse gegen die Verfassung, dass er von seiner Fraktion nie als Stellvertreter bezeichnet wird.¹⁹

Hat der Landtag ein Gesetz verabschiedet und bestehen Zweifel daran, ob der Landtag verfassungs- und gesetzeskonform zusammengesetzt war, so kann der Landesfürst die Sanktion verweigern, und der Regierungschef könnte die Gegenzeichnung verweigern.²⁰ Die Verweigerung durch den Landesfürsten und auch diejenige des Regierungschefs kann nicht vor den StGH gebracht werden. Wohl aber ist nach einer solchen Zurückweisung wieder der Landtag am Zug, der ein Interesse daran haben dürfte, einen klärenden Beschluss zu fällen, gegen den die Beschwerde an den StGH zulässig ist.

⁹ Siehe Kapitel 9.1.

¹⁰ Siehe Kapitel 8.2.

¹¹ Siehe Kapitel 8.3.4.

¹² Siehe zur Verfassungsrevision vom 18. Januar 1939 Kapitel 7.4.

¹³ Siehe zur Verfassungsrevision vom 11. Dezember 1996 Kapitel 7.8.

¹⁴ Siehe Kapitel 7.8.

¹⁵ Siehe Kapitel 6.

¹⁶ Siehe Kapitel 10.4.1.

¹⁷ Siehe Kapitel 10.2.

¹⁸ Siehe Kapitel 10.4.1.

¹⁹ Siehe Kapitel 10.4.2.

²⁰ Siehe Kapitel 10.3.

7. Welches weitere Vorgehen empfehlen die Gutachter?

In Kapitel 11 werden einige Punkte zusammengetragen, die den Gutachtern während der Beschäftigung mit dem Thema der stellvertretenden Abgeordneten aufgefallen sind.

Der Landtag könnte sich überlegen – um seine bisherige Praxis zu verdeutlichen –, in Art. 23 Abs. 2 GOLT eine Verdeutlichung vorzunehmen. In der aktuellen Version lautet Art. 23 Abs. 2 GOLT: «Für das verhinderte Mitglied hat dessen Fraktion gemäss Art. 49 der Verfassung einen Stellvertreter im Sinne von Art. 46 Abs. 2 der Verfassung zu bezeichnen.» Um klarzustellen, dass es sich hierbei nicht um eine Pflicht handelt, sondern dass die Fraktion frei entscheidet, ob sie einen stellvertretenden Abgeordneten als Vertreter bezeichnet,²¹ könnte der Landtag den Text ändern auf: «Für das verhinderte Mitglied *kann* dessen Fraktion [...]».

8. Kann Nadine Gstöhl als ordentliche Abgeordnete nachrücken, falls einer der beiden Abgeordneten der Freien Liste aus dem Wahlbezirk Oberland aus irgendwelchen Gründen sein Mandat dauerhaft nicht mehr ausüben könnte?

Ja, die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl muss zur ordentlichen Abgeordneten erklärt werden, wenn einer der beiden Abgeordneten der Freien Liste aus dem Oberland sein Mandat verliert oder den Rücktritt erklärt.²² Massgebend für das in Art. 53 letzter Satz LV vorgegebene Nachrückungsprinzip ist – wie Art. 63 Abs. 2 VRG ausdrücklich sagt – allein die Stimmenzahl und die Nennung auf der Wahlliste der betreffenden Wählergruppe. Da Nadine Gstöhl in der Wahl vom 7. Februar 2021 auf der Wahlliste der Freien Liste im Wahlbezirk Oberland die drittmeisten Stimmen erhielt, würde sich nachrücken, falls die Abg. Manuela Haldner-Schierscher oder der Abg. Georg Kaufmann bleibend an der Ausübung des Mandates verhindert wäre.

²¹ Siehe Kapitel 9.1.

²² Siehe Kapitel 2.4 und 3.3.

1 AUSGANGSLAGE

1.1 Offene Fragen nach dem Parteiaustritt einer stellvertretenden Abgeordneten

Bei der Landtagswahl vom 7. Februar 2021 stand der Name von Nadine Gstöhl auf der mit der Partei-bezeichnung «Freie Liste» versehenen Wahlliste für das Oberland. Für das Oberland wurden der Freien Liste gestützt auf die Ergebnisse der Wahl zwei ordentliche Mandate zugeteilt. Zudem erhielt sie für den Wahlbezirk Oberland einen stellvertretenden Abgeordneten. Da Nadine Gstöhl von allen Kandidaten auf ihrer Wahlliste am drittmeisten Stimmen holte, wurde sie zur stellvertretenden Abgeordneten erklärt und in der Landtagssitzung vom 25. März 2021 zusammen mit den anderen Abgeordneten vereidigt.

Dass alle diese Schritte korrekt erfolgten, wurde von niemandem in Frage gestellt. Soweit ersichtlich, hatte jedoch die Freie Liste im Herbst 2021 das Vertrauen in Nadine Gstöhl verloren und wollte sie nicht mehr als Stellvertreterin aufbieten,²³ weil Nadine Gstöhl den Austritt aus der Partei erklärt hatte. Die Freie Liste brachte zumindest implizit vor, die stellvertretende Abgeordnete könnte durch den Parteiaustritt ihr Mandat verloren haben.

An seiner Sitzung vom 1. Oktober 2021 fasste der Landtag den Beschluss, «dass er in der Frage, ob ein stellvertretendes Mitglied des Landtags sein Mandat infolge eines Austrittes aus dem Verein behält oder nicht, aufgrund der Verfassungs- und Gesetzeslage nicht zuständig und deshalb auch nicht legiti-miert ist, darüber einen Entscheid zu treffen.»

Am 22. Dezember 2021 wurde das Liechtenstein-Institut vom Parlamentsdienst mit der Bitte um die Erstellung eines Gutachtens in der Sache kontaktiert. Die Bestätigung des Auftrags durch das Liechtenstein-Institut erfolgte am 14. Januar 2022. Im Folgenden wird der Auftrag an die Gutachter darge-legt.

1.2 Auftrag an die Gutachter

1.2.1 Die Gutachtensfragen

Die den Gutachtern gestellten Fragen lauten:

1. Behält Nadine Gstöhl ihr Mandat nach Austritt aus der Partei «Freie Liste»?
2. Kann Nadine Gstöhl Stellvertretungen für Oberländer Abgeordnete der Freien Liste weiterhin wahrnehmen?
3. Wäre eine Teilnahme an der Landtagssitzung verfassungswidrig?
4. Falls Nadine Gstöhl ihr Mandat behält, aber keine Stellvertretungen ausüben kann: Kann der An-spruch der Freien Liste auf eine Stellvertretung trotzdem erfüllt werden? Wie?
5. Was wäre, wenn Nadine Gstöhl in der Folge der Freien Liste wieder beitreten würde?
6. Wie kann zu diesen Fragen eine rechtlich klare Lösung erlangt werden? Durch wen?
7. Welches weitere Vorgehen empfehlen die Gutachter?

Ergänzend zu den oben genannten Fragen haben die Gutachter vorgeschlagen, eine weitere Frage zu beantworten:

8. Kann Nadine Gstöhl als ordentliche Abgeordnete nachrücken, falls einer der beiden Abgeordneten der Freien Liste aus dem Wahlkreis Oberland aus irgendwelchen Gründen sein Mandat dauerhaft nicht mehr ausüben könnte?

Die Antworten auf die Gutachtensfragen finden sich zu Beginn dieses Gutachtens.

²³ Die Einsitznahme der stellvertretenden Abg. Nadine Gstöhl in der Internationalen Parlamentarischen Bodensee-Konferenz (IPBK) wurde offenbar nicht in Frage gestellt.

1.2.2 Die den Gutachtern vorliegenden Unterlagen

Für das Gutachten standen nur öffentlich zugängliche Dokumente zur Verfügung. Die Gutachter hatten somit keinen Einblick in die folgenden Dokumente:

- Abklärungen des Rechtsdienstes der Regierung;
- Schreiben der von Nadine Gstöhl beigezogenen Rechtsanwaltskanzlei;
- Protokolle des Landtagspräsidiums
- oder andere schriftliche Unterlagen.

Ferner wurden keine Gespräche mit Nadine Gstöhl, Vertreterinnen und Vertretern der Freien Liste oder anderen involvierten Personen geführt ausser mit Landtagssekretär Josef Hilti, der dem Liechtenstein-Institut den Auftrag erteilte und Rückfragen zur Praxis der letzten Jahre beantwortete.

Das Gutachten stützt sich auf Verfassung und Gesetz, die Materialien hierzu sowie auf Literatur und Urteile.

Stand der Rechtsetzung ist der 15. Februar 2022.

1.3 Terminologie

Die folgenden Begriffe kommen in diesem Gutachten immer wieder vor. Deshalb sollen sie hier kurz erläutert werden.

- *Nachrücken*: Die in Art. 63 Abs. 2 VRG geschilderte Situation, in welcher der stellvertretende Abgeordnete der betreffenden Wählergruppe zum ordentlichen Abgeordneten erklärt wird oder derjenige nicht gewählte Kandidat von derselben Wahlliste mit den meisten Stimmen zum stellvertretenden Abgeordneten erklärt wird.
- *Ordentlicher Abgeordneter*: Eines der 25 Mitglieder des Landtags.²⁴
- *Vakanz*: Die Situation, in der ein ordentlicher Abgeordneter ersetzt werden muss, weil er wegen eines bleibenden Hindernisses nicht mehr an den Landtagssitzungen teilnehmen können.
- *Verhinderung/Verhinderungsfall*: Die in Art. 23 GOLT geschilderte Situation, in welcher ein ordentlicher Abgeordneter aus einem wichtigen Grund nicht an der (ganzen) Landtagssitzung teilnehmen kann.
- *Wählergruppe*: Dieser Begriff wird verwendet, wenn er im Gesetz vorkommt. Da das Gutachten eine als Verein organisierte Partei betrifft, wird häufig der Begriff «politische Partei» verwendet, wenn es um das Verhältnis der stellvertretenden Abgeordneten zu derjenigen Gruppierung geht, die sie für die Wahl vorgeschlagen hat.

Wenn von namentlich bekannten Personen die Rede ist, wird die entsprechende weibliche oder männliche Funktionsbezeichnung verwendet. Ansonsten wird die grammatikalisch männliche Form verwendet, so wie es in Liechtenstein in den Erlassen gemacht wird.

2 FRAGESTELLUNG

Soweit ersichtlich, ist dies das erste Mal, dass eine stellvertretende Abgeordnete während der Legislaturperiode aus der politischen Partei austritt, der sie im Zeitpunkt ihrer Nomination und ihrer Wahl in den Landtag angehört hatte. Hingegen stellte sich in den letzten Jahren mehr als einmal die Frage, wie zu verfahren ist, wenn ein ordentlicher Abgeordneter aus seiner Partei austritt oder aus ihr ausge-

²⁴ Soweit ersichtlich, wird der Begriff «ordentlicher Abgeordneter» nur in Art. 71 Abs. 2 und 3 GOLT verwendet. Er macht klar, dass von den 25 in den Landtag gewählten Abgeordneten die Rede ist und nicht von den stellvertretenden Abgeordneten.

geschlossen wird. Beim Austritt ordentlicher Abgeordneter, die daraufhin als Parteilose im Landtag verblieben,²⁵ gingen alle Beteiligten davon aus, dass bei ihrer Verhinderung weder sie noch ihre ehemalige Partei einen Stellvertreter bezeichnen dürfen.

2.1 Was die Verfassung und das Gesetz ausdrücklich regeln

Vorweg ist festzuhalten, welche Sachverhalte Verfassung und Gesetz im Zusammenhang mit den hier interessierenden Fragen eindeutig regeln.

1. Alle ordentlichen Abgeordneten sind verpflichtet, an den Landtagssitzungen teilzunehmen. Ist ein Abgeordneter verhindert, muss er dies dem Landtagspräsidenten anzeigen (Art. 53 LV, wiederholt in Art. 23 Abs. 1 GOLT).
2. Art. 46 Abs. 2 LV sagt (und Art. 60 Abs. 2 und 3 VRG verdeutlichen), wie die stellvertretenden Abgeordneten gewählt werden und wie viele stellvertretende Abgeordnete den Wählergruppen pro Wahlbezirk zustehen.
3. Der stellvertretende Abgeordnete muss von seiner Fraktion bezeichnet werden (Art. 23 Abs. 2 GOLT).²⁶
4. Die stellvertretenden Abgeordneten sind – wenn sie zur Sitzung eingeladen worden sind – wie die ordentlichen Abgeordneten verpflichtet, an der Sitzung teilzunehmen (Art. 49 Abs. 4 LV).²⁷ Folglich muss ein stellvertretender Abgeordneter dem Landtagspräsidenten Mitteilung erstatten, wenn er nicht an der Sitzung teilnehmen kann.
5. Ordentliche und stellvertretende Abgeordnete, die das Stimmrecht verlieren oder ihren Wohnsitz in den anderen Wahlbezirk verlegen, verlieren ihr Mandat (Art. 63 Abs. 1 VRG).
6. Falls ein ordentlicher oder stellvertretender Abgeordneter bleibend an den Sitzungsteilnahmen verhindert ist, gelangt das Nachrückungssystem zur Anwendung (Art. 53 LV und Art. 63 Abs. 2 VRG).
7. Bei einer Vakanz rückt nach, wer «bei der nämlichen Wahlliste, auf welcher der zu Ersetzende stand, unter den nicht gewählten Kandidaten am meisten Stimmen erhalten hat» (Art. 63 Abs. 2 VRG).

2.2 Was die Verfassung und das Gesetz nicht ausdrücklich regeln

Die folgenden hier interessierenden Fragen werden von der Verfassung und vom Gesetz nicht ausdrücklich geregelt.

1. Weder die Verfassung noch das Gesetz sagen ausdrücklich, ob eine Fraktion einen Anspruch darauf hat, dass im Verhinderungsfall ein Stellvertreter zum Einsatz gelangt, der Parteimitglied ist.
2. In Verfassung und Gesetz steht nicht explizit, ob in einem Verhinderungsfall ein stellvertretender Abgeordneter aufgeboten werden muss oder ob die Fraktion beschliessen darf, den Sitz leer zu lassen. Art. 49 Abs. 4 LV ist nämlich nicht aus Sicht der Fraktion formuliert, sondern aus der Sicht der stellvertretenden Abgeordneten, die zur Sitzungsteilnahme verpflichtet werden. Die Praxis lässt es zu, dass eine Fraktion trotz der Formulierung in Art. 23 Abs. 2 GOLT darauf verzichtet, den stellvertretenden Abgeordneten als Stellvertreter für die betreffende Sitzung zu bezeichnen. Dass dies vor der Verfassung und dem Gesetz standhält, wird in Kapitel 9.1 ausgeführt.

²⁵ Siehe Abg. Harry Quaderer 2011 und Abg. Johannes Kaiser 2018.

²⁶ Die Praxis macht keinen Unterschied, ob ein stellvertretender Abgeordneter dem Landtagspräsidenten durch den Fraktionsprecher oder durch den verhinderten ordentlichen Abgeordneten gemeldet wird.

²⁷ Art. 53 LV und Art. 23 Abs. 1 GOLT machen ebenfalls keinen Unterschied zwischen ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten.

3. In Verfassung und Gesetz steht nicht explizit, ob die Fraktion frei entscheiden darf, welchen stellvertretenden Abgeordneten sie aufbietet, sofern die Wählergruppe über mehr als einen stellvertretenden Abgeordneten verfügt. Gemäss Praxis wird der Fraktion dieser Entscheid überlassen. Kapitel 9.2 führt aus, dass dies zulässig ist.
4. In der Verfassung und im Gesetz steht nicht ausdrücklich, ob ein stellvertretender Abgeordneter, der von einer Verhinderung erfährt, von sich aus an der Landtagssitzung teilnehmen darf. Praxis ist jedoch, dass sich ein stellvertretender Abgeordneter nur dann zum Landtagsgebäude begibt, wenn dem Landtagspräsidenten ein Verhinderungsfall gemeldet worden ist und der stellvertretende Abgeordnete von Seiten seiner Fraktion bezeichnet worden ist.²⁸ Kapitel 9.2 gibt Antwort auf die Frage, ob ein stellvertretender Abgeordneter Anspruch darauf hat, als Stellvertreter aufgebeten zu werden.

Näher einzugehen ist insbesondere auch auf den Mandatsverlust,²⁹ die Gleichstellung zwischen den ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten³⁰ sowie auf das freie Mandat.³¹

2.3 Der Begriff der Wählergruppe

Relevant für die Beantwortung der Gutachtensfragen sind die folgenden Bestimmungen der Verfassung sowie des VRG. Sie alle verwenden den Begriff «Wählergruppe» und/oder «Wahlliste».

Art. 46 Abs. 2 LV: «Mit den 25 Abgeordneten werden in jedem Wahlbezirk auch stellvertretende Abgeordnete gewählt. Auf jeweils drei Abgeordnete in einem Wahlbezirk steht *jeder Wählergruppe* ein stellvertretender Abgeordneter zu, jedoch mindestens einer, wenn *eine Wählergruppe* in einem Wahlkreis ein Mandat erreicht.»

Art. 49 Abs. 4 LV: «Die stellvertretenden Abgeordneten haben bei Behinderung eines Abgeordneten *ihrer Wählergruppe* an einzelnen oder mehreren aufeinanderfolgenden Sitzungen in Stellvertretung des verhinderten Abgeordneten mit Sitz und Stimme teilzunehmen.»

Art. 60 Abs. 1 VRG: «Soweit die **Wahlliste** genügend Kandidaten aufweist, erhält *jede Wählergruppe* auch stellvertretende Abgeordnete. Auf jeweils drei Abgeordnete in einem Wahlbezirk steht *jeder Wählergruppe* ein stellvertretender Abgeordneter zu, jedoch mindestens einer, wenn *eine Wählergruppe* in einem Wahlkreis ein Mandat erreicht (Art. 46 Abs. 2 der Verfassung).»

Art. 60 Abs. 2 VRG: «Als stellvertretende Abgeordnete im Sinne von Art. 46 Abs. 2 der Verfassung sind diejenigen Kandidaten zu erklären, die auf der **Wahlliste der betreffenden Wählergruppe** unter den nichtgewählten Kandidaten am meisten Stimmen erhalten haben.»

Art. 63 Abs. 3 VRG: «Wird während der Amtsdauer durch Mandatsverlust, Rücktritt, Tod, Abberufung oder infolge anderweitiger dauernder Verhinderung in der Ausübung des Mandates ein Mandat frei, so ist für dasselbe vom Landtag derjenige für gewählt zu erklären, der bei der nämlichen **Wahlliste**, auf welcher der zu Ersetzende stand, unter den nicht gewählten Kandidaten am meisten Stimmen erhalten hat.»

Einzig in Art. 23 Abs. 2 GOLT wird nicht der Begriff der Wählergruppe verwendet, sondern derjenige der Fraktion.

Art. 23 Abs. 2 GOLT: «Für das verhinderte Mitglied hat dessen **Fraktion** gemäss Art. 49 der Verfassung einen Stellvertreter im Sinne von Art. 46 Abs. 2 der Verfassung zu bezeichnen.»

Dass eine Handlung betreffend derjenigen Wählergruppen, die gemäss Art. 14 Abs. 2 GOLT Fraktionsstärke erlangt haben, von der Fraktion vorgenommen werden soll, überzeugt. Schliesslich handelt es sich bei der Fraktion um ein Organ des Landtags, während die Wählergruppen in der Zivilgesellschaft verankert sind.³²

²⁸ Dies steht im Einklang mit Art. 53 LV, der sagt «Die Abgeordneten haben auf die ergangene Einberufung [...]»

²⁹ Siehe Kapitel 3.3.

³⁰ Siehe Kapitel 5.

³¹ Siehe Kapitel 6.

³² Die Initiative des Landtagspräsidiums zur Abänderung der GOLT und des GVVKG (wiedergegeben in BuA Nr. 9/2022, S. 44), sieht vor, dass Art. 23 Abs. 2 GOLT ergänzt wird («Für das verhinderte Mitglied hat dessen Fraktion oder Wählergruppe [...]»), weil Art. 49 Abs. 4 LV das Recht jeder Wählergruppe zugesteht, nicht nur denjenigen, die so viele ordentliche

Wie die Auflistung der Bestimmungen zeigt, stellen Art. 60 Abs. 2 VRG und Art. 63 Abs. 2 VRG für die Bestimmung, wer das Amt eines stellvertretenden Abgeordneten erlangt und wer für einen aus dem Landtag ausgeschiedenen Abgeordneten nachrückt, auf die Platzierung auf der Wahlliste und das Wahlergebnis ab. Notwendig sind deshalb Ausführungen zur Wahlliste.

2.4 Die Bedeutung der Wahlliste

Massgebend dafür, als stellvertretender Abgeordneter erklärt zu werden oder auf einen freien Sitz nachzurücken, ist das Wahlergebnis («unter den nichtgewählten Kandidaten am meisten Stimmen erhalten»; Art. 60 Abs. 2 VRG und Art. 63 Abs. 2 VRG) und die Tatsache, dass der Name «auf der Wahlliste der betreffenden Wählergruppe» (Art. 60 Abs. 2 VRG) respektive auf der «nämlichen Wahlliste» (Art. 63 Abs. 2 VRG) stand. Es kann deshalb offenbleiben, was mit «Wählergruppe» genau gemeint ist und ob «Wählergruppe» in denjenigen Fällen, in denen ein Parteipräsident als Bevollmächtigter im Sinne von Art. 38 VRG auftritt und Parteimitglieder die von Art. 37 Abs. 4 VRG geforderten 30 Unterschriften leisten, mit «Partei» gleichgesetzt werden darf.³³ Ob die Wahlliste von einem Verein, der sich als Partei definiert und die im Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien³⁴ genannten Voraussetzungen erfüllt, eingereicht worden ist oder von einer anderen Gruppierung, einer Gruppe von Freunden oder Verwandten, ist für die Wahl zum stellvertretenden Abgeordneten und für das Nachrücken irrelevant.

3 BESTIMMUNG DER STELLVERTRETENDEN ABGEORDNETEN UND GRÜNDE FÜR DEN MANDATSVERLUST

Nadine Gstöhl war im Zeitpunkt ihrer Nomination sowie im Zeitpunkt der Landtagswahl vom 7. Februar 2021 Mitglied der Freien Liste. Sie erklärte den Austritt aus dem Verein «Freie Liste» ein halbes Jahr nach ihrer Vereidigung, die am 25. März 2021 stattgefunden hatte.³⁵ Zu klären ist deshalb, ob der Parteiaustritt Folgen zeitigt für ihr Mandat als stellvertretende Abgeordnete.³⁶

3.1 Grosse Freiheit beim Zusammenstellen der Wahlvorschläge

Wie die Wahlvorschläge zustande kommen, regelt das Gesetz nicht detailliert. Art. 37 Abs. 2 VRG verlangt lediglich, dass ein Wahlvorschlag nur Kandidaten eines Wahlkreises enthält und von 30 Stimmberechtigten dieses Wahlkreises unterschrieben wird. Jeder Kandidat darf nur im Wahlkreis seines ordentlichen Wohnsitzes kandidieren. Sein Name darf nur auf einem Wahlvorschlag stehen (Art. 44 VRG). Überdies muss für jeden Kandidaten eine Wahlannahme-Erklärung vorgelegt werden (Art. 43 Abs. 1 VRG).

Das Gesetz verlangt demnach weder eine Beziehung unter den Kandidaten einer Wahlliste (wie die Mitgliedschaft in ein und derselben Partei) noch eine Beziehung der Kandidaten zum Bevollmächtigten oder zu den 30 Stimmberechtigten, die den Wahlvorschlag unterzeichnen. Ebenso wenig verlangt das Gesetz eine Mitgliedschaft der Kandidaten in derjenigen Partei, die dem Wahlvorschlag ihren Namen gibt (Art. 40 VRG). Nach welchen Kriterien die Parteien ihre Landtagskandidaten auswählen und ob

Abgeordnete in den Landtag schicken, dass sie eine Fraktion bilden können. Dieser Formulierungsvorschlag scheint nicht ganz präzise. Es fragt sich, ob er auch für Wählergruppen mit Fraktionsstärke gelten soll und ob für Wählergruppen ohne Fraktionsstärke tatsächlich auch eine Person entscheiden könnte, die nicht Einsitz im Landtag hat.

³³ Siehe zu den Problemen, welche der Begriff aufwirft, z. B. *Patricia M. Schiess Rütimann*, Die liechtensteinischen Parteien, MIP 2019, S. 75 f.

³⁴ Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien, LGBL 1984 Nr. 31 LR 162.

³⁵ Landtags-Protokolle 2021, S. 81.

³⁶ Die Statuten der Freien Liste verlangen von den für die Landtagswahl Nominierten die Parteimitgliedschaft nicht. Anders als in anderen Parteien werden sie auch nicht durch die Nomination zu Parteimitgliedern. Von den Mandataren der Partei verlangt Art. 6 Abs. 5 der Statuten einzig, an der Freie-Liste-Versammlung teilzunehmen, die gemäss Abs. 3 die Kandidaten für die Landtags- und die Gemeinderatswahlen nominiert. Siehe die «Statuten der Freien Liste» vom 25. April 2014, abrufbar unter: https://www.freieliste.li/wp-content/uploads/2016/07/FL-Statuten_2014.pdf.

respektive welche Bedingungen sie an eine Kandidatur knüpfen, ist aus Sicht des Gesetzes nicht von Bedeutung. Es schweigt hierzu. Entsprechend bietet das Gesetz auch keine Handhabe für den Fall, dass ein Abgeordneter ein für die Partei wichtiges Kriterium (wie die Parteimitgliedschaft, die Übernahme gewisser Aufgaben in der Partei, das Vertreten bestimmter politischer Ansichten oder das Vorleben bestimmter Werte) nach der Bereinigung der Wahlvorschläge³⁷ oder noch später nicht mehr erfüllt.³⁸ Unerheblich ist es deshalb auch, wenn eine politische Partei einem Abgeordneten vorwirft, ihre Statuten verletzt zu haben.

3.2 Abstellen auf den Zeitpunkt der Einreichung der Wahlvorschläge

Wenn das Gesetz von den Kandidaten schon im Zeitpunkt der Einreichung der Wahlvorschläge keine Beziehung zu der die Wahlvorschläge einreichenden politischen Partei verlangt, so kann auch das spätere Dahinfallen eines beim Einreichen bestehenden Verhältnisses keine Rechtswirkungen entfalten. Das Gesetz interessiert sich schlicht nicht für die Beziehung der Kandidaten zu den Personen und Gruppierungen, welche die Wahlvorschläge einreichen.

Dies ist in einem Kleinstaat mit seiner begrenzten Anzahl an Personen, die für ein politisches Amt geeignet sind, eine sinnvolle Regelung. Die Offenheit des VRG ermöglicht es politischen Parteien, auch Personen für eine Kandidatur zu gewinnen, die – aus welchem Grund auch immer – (noch) nicht bereit sind, der Partei beizutreten. Überdies lässt es das VRG so auch zu, dass verschiedene Gruppierungen gemeinsam einen Wahlvorschlag einreichen und die Kandidaten Mitglied keiner, einer oder mehrerer der Gruppierungen sind.

3.3 Abschliessende Aufzählung der Gründe für den Mandatsverlust in Art. 63 Abs. 1 VRG

Dafür, dass der Austritt aus der politischen Partei, welche den Wahlvorschlag eingereicht hatte, nicht zum Verlust des Mandates führen kann, spricht auch, dass das VRG den Mandatsverlust ausdrücklich regelt. In der aktuellen Fassung lautet Art. 63 Abs. 1 VRG:

Abgeordnete, die das Stimmrecht nachträglich verlieren oder den ordentlichen Wohnsitz (Art. 32 ff. PGR) während der Mandatsperiode in einen anderen Wahlkreis verlegen, gehen ihres Mandates verlustig.³⁹

In der ursprünglichen Fassung des VRG (LGBI. 1973 Nr. 50), die sich sehr eng an die Version des VRG von 1922⁴⁰ anlehnte,⁴¹ lautete Art. 63 Abs. 1 VRG:

Abgeordnete, die das Stimmrecht nachträglich verlieren, gehen ihres Mandates verlustig.

Schon im VRG von 1922 lautete die Bestimmung über den Mandatsverlust sehr ähnlich. Art. 18 Abs. 1 VRG 1922 sagte: «Landtagsabgeordnete, die das Stimm- und Wahlrecht nachträglich verlieren, gehen

³⁷ Gemäss Art. 47 Abs. 1 Satz 2 VRG darf an den bereinigten Wahlvorschlägen, den so genannten Wahllisten, nichts mehr geändert werden.

³⁸ Das schweizerische Bundesgericht sagte 2008 in BGE 135 I 19 E. 5.3 zum sehr ähnlich ausgestalteten st. gallischen Wahlrecht: «Es ist weder vorgeschrieben noch wird geprüft, ob die Kandidaten eine Bindung zu der Partei aufweisen, die sie auf der Liste aufstellt. Zwar werden sich die Kandidaten im Wahlkampf bildlich gesprochen das Etikett der Partei anheften müssen, auf deren Liste sie sich um einen Parlamentssitz bewerben. Diese Tatsache verändert aber die rechtliche Tragweite der vorgenannten Erklärung der Kandidaten im Lichte von Art. 13 Abs. 4 VV-UAG nicht. Daraus lässt sich nichts anderes ableiten, als dass die Unterzeichner mit einer Kandidatur auf dieser Liste einverstanden sind. Sie geben mit dieser Erklärung kein Versprechen zu ihrem Verhalten nach dem Wahlgang ab.» Art. 13 Abs. 4 Satz 1 VV-UAG lautete damals: «Der Vorgeschlagene bestätigt schriftlich, dass er seinen Wahlvorschlag annimmt.»

Die St. Galler Kantonsrätin Barbara Keller-Inhelder sass seit dem Jahr 2000 für die CVP im Kantonsrat und liess sich für die Wahl vom 16. März 2008 erneut von der CVP nominieren. Nach der Wahl, aber vor der ersten Sitzung des Kantonsrates, wechselte sie zur SVP. Die Beschwerdeführer machten geltend, Keller-Inhelder habe sich gegenüber der Wählerschaft treuwidrig verhalten. Sie seien als Stimmberechtigte durch den Parteiwechsel in ihrem Stimm- und Wahlrecht verletzt.

³⁹ Diese Fassung wurde mit LGBI. 2008 Nr. 138 eingeführt.

⁴⁰ Gesetz vom 31. August 1922 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, LGBI. 1922 Nr. 28.

⁴¹ Die Regierung führte in ihrem BuA vom 6. Mai 1968 zu einer Gesetzesvorlage betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, S. 11, aus, dass die Art. 61 bis 63 ihrer Vorlage (die 1973 vom Landtag unverändert zum Gesetzeswortlaut wurden), «der heutigen Rechtslage» entsprechen.

ihres Mandates verlustig (Art. 2).» Und Art. 18 Abs. 3 VRG 1922 doppelte nach: «Wer eine Wahl angenommen hat, kann nur bei Vorliegen triftiger Gründe wie Krankheit u.a. vom Landtage entlassen werden.» Ein Parteiaustritt war genau so wenig wie der Ausschluss aus der Partei oder Fraktion als Grund für den Mandatsverlust vorgesehen.⁴²

Anlässlich der Revision von Art. 63 Abs. 1 VRG im Jahr 2008, welche das Verlegen des Wohnsitzes betraf, wurde nicht explizit gesagt,⁴³ dass es sich bei der Auflistung der beiden Gründe, welche zum Verlust des Mandates führen, um eine abschliessende Aufzählung handelt.⁴⁴ Aus den Diskussionen geht jedoch hervor, dass die Landtagsmitglieder eine klare Aussage im Gesetz dazu wünschten, wann ein Abgeordneter sein Mandat verliert,⁴⁵ und zwar (bezüglich des Umzugs) für eine Konstellation, die den meisten von ihnen bereits durch die Verfassung und die Praxis geregelt schien. Unbestritten war in den Diskussionen, dass sich Art. 63 Abs. 1 VRG auf die ordentlichen und die stellvertretenden Abgeordneten erstreckt.⁴⁶

Dass sich die Beziehung zur Partei, welche den Wahlvorschlag eingereicht hatte, verglichen mit dem Zeitpunkt der Nomination geändert hat, stellt folglich keinen Grund für einen Mandatsverlust dar. Dies ist konsequent, da das Gesetz – wie in Kapitel 3.1 ausgeführt – für die Nomination und die Wahl weder die entsprechende Parteimitgliedschaft noch sonst ein Verhältnis zu den die Wahlvorschläge einreichenden Personen oder Gruppierungen verlangt. Würden Folgen an den Parteiaustritt geknüpft, würde sich unweigerlich die Frage stellen, was gilt, wenn ein stellvertretender Abgeordneter aus der Fraktion und/oder Partei ausgeschlossen wird. Würde auf das gegenüber dem Zeitpunkt der Nomination und der Wahl veränderte Verhältnis zur Partei abgestellt, könnte diese bestimmen, wer die ordentlichen Abgeordneten im Landtag vertritt und bei einer Vakanz in den Landtag nachrutscht. Der Wählerwille könnte so von den politischen Parteien übergangen werden.⁴⁷

3.4 Zwischenfazit

Mangels einer gesetzlichen Bestimmung, welche die Parteimitgliedschaft für die Nomination der Landtagskandidaten, für ihre Wahl und für das Fortbestehen ihres Mandates für relevant erklärt, zeitigt der Austritt aus der Partei keine rechtlichen Wirkungen. Durch die Erklärung, aus der Freien Liste auszutreten, hat deshalb die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl ihr Mandat nicht verloren. Sie ist weiterhin Mitglied des Landtags und der Delegation für die Internationale Parlamentarische Bodenseekonferenz (IPBK), in die sie am 25. März 2021 vom Landtag gewählt worden war.⁴⁸ Die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl muss von den staatlichen Organen (wie insbesondere dem Landtagspräsidium) genau gleich behandelt werden wie alle anderen stellvertretenden Abgeordneten. Falls im Laufe der Legislatur bei den ordentlichen Abgeordneten der Freien Liste aus dem Oberland eine Vakanz eintreten sollte,

⁴² Weil Art. 63 Abs. 1 VRG 1973 keine inhaltliche Änderung brachte, überrascht es nicht, dass anlässlich der 1. und 2. Lesung keine Wortmeldung hierzu erfolgte. Siehe: Landtags-Protokolle 1968 I, S. 133 (Sitzung vom 19. Juni 1968) und Landtags-Protokolle 1973 II, S. 272 (Sitzung vom 17. Juli 1973).

⁴³ Siehe die Diskussion zu Art. 63 Abs. 1 VRG in Landtags-Protokolle 2008, S. 366-370 (Sitzung vom 23. April 2008).

⁴⁴ Nicht ganz eindeutig, aber in die Richtung abschliessende Aufzählung auch BuA Nr. 18/2008, S. 27: «Art. 63 regelt die Gründe für den Verlust eines Mandats. In dieser Vorschrift wird zwischen Mandatsverlust (ex lege), Rücktritt und Tod sowie wegen Abberufung infolge dauernder Verhinderung unterschieden. Der Begriff Mandatsverlust bezieht sich auf den Verlust der in der Person eines Stimmberechtigten gelegenen gesetzlichen (verfassungsgesetzlichen) Bedingungen des Wahlrechts zum Landtag, wie vor allem das Fehlen von Wahlausschlussgründen. Zum Unterschied von der Verfassung im VRG sind die meisten Verlustgründe für ein Mandat zum Landtag ausdrücklich angeführt. Zu ihnen gehören – unausgesprochen – auch noch der Verlust der Landesangehörigkeit und der Verlust eines Landtagsmandats durch Ablauf der Wahlperiode, insbesondere aber auch durch Verlust des ordentlichen Wohnsitzes im Land, das heisst, in einer Gemeinde in einem Wahlkreis.»

⁴⁵ Die Diskussion war durch die Absicht der stellvertretenden Abg. Ursula Oehry ausgelöst worden, die ihren Wohnsitz während der Legislatur vom Unterland in das Oberland verlegen wollte. Da sie noch vor der 1. Lesung des mittels parlamentarischer Initiative eingebrachten Änderungsvorschlags den Verzicht auf ihr Mandat erklärte, musste der Landtag keinen Entscheid darüber fällen, ob die Klarstellung durch die neue Formulierung von Art. 63 Abs. 1 VRG auf sie Anwendung finden konnte oder erst auf künftig gewählte Abgeordnete.

⁴⁶ So z. B. ausdrücklich BuA Nr. 18/2008, S. 13.

⁴⁷ Zur Respektierung des Wählerwillens siehe auch Kapitel 8.3.2.

⁴⁸ Landtags-Protokolle 2021, S. 96 f. (Sitzung vom 25. März 2021).

rückt die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl nach und ist vom Landtag gestützt auf Art. 63 Abs. 2 VRG für gewählt zu erklären.

Dass die Freie Liste nicht mit Verweis auf Art. 46 Abs. 2 LV damit argumentieren könnte, ihr stehe ein stellvertretender Abgeordneter zu, der Parteimitglied ist, wird in Kapitel 8.3 ausgeführt, unter Bezugnahme auf die Funktion der Institution der stellvertretenden Abgeordneten. Es kann sich demnach einzig die Frage stellen, ob die Fraktion der Freien Liste verpflichtet ist, die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl im Fall der Verhinderung eines ordentlichen Abgeordneten aus dem Oberland als Stellvertreterin zu bezeichnen oder ob die Fraktion darauf verzichten und den Sitz frei lassen darf.⁴⁹

4 ERSCHEINUNGSPFLICHT UND STELLVERTRETUNG

4.1 Die aktuelle Version der Geschäftsordnung

Art. 22 und Art. 23 GOLT lauten in der aktuellen Version der Geschäftsordnung vom 19. Dezember 2012⁵⁰ wie folgt:

Art. 22 GOLT Erscheinungspflicht

- 1) Jedes Mitglied des Landtages ist verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen. Vorbehalten bleibt eine Teilnahmeverhinderung aus wichtigem Grund. Als wichtiger Grund gilt insbesondere die Abwesenheit aufgrund eines gesundheitlichen Aspektes oder eines anderen unvorhergesehenen oder unabwendbaren Ereignisses.
- 2) Abgeordnete, die eine Sitzung vorzeitig verlassen wollen, haben dies dem Landtagspräsidenten anzuzeigen.

Art. 23 GOLT Stellvertretung

- 1) Ist ein Mitglied des Landtages am Erscheinen verhindert, hat es unter Angabe des Hinderungsgrundes rechtzeitig Anzeige bei der ersten Einberufung an die Regierung und während der Sitzungsperiode an den Landtagspräsidenten zu erstatten.
- 2) Für das verhinderte Mitglied hat dessen Fraktion gemäss Art. 49 der Verfassung einen Stellvertreter im Sinne von Art. 46 Abs. 2 der Verfassung zu bezeichnen.
- 3) Eine Stellvertretung ist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes zulässig.

Es stellt sich vor allem die Frage, was in Art. 23 Abs. 2 GOLT mit «bezeichnen» gemeint ist und ob es sich um eine Pflicht handelt, welcher die Fraktion zwingend nachkommen muss.⁵¹ Die Materialien von 1969, 1989, 1996 und 2018 geben Antworten auf diese Fragen.

4.2 Die Geschäftsordnung von 1969

Art. 23 Abs. 1 GOLT lautet heute noch gleich wie § 18 Abs. 1 der Geschäftsordnung von 1969.⁵² Die Bestimmung über die Bezeichnung der Stellvertreter war in der Geschäftsordnung von 1969 allerdings noch leicht anders formuliert. § 18 Abs. 2 GOLT 1969 lautete:

Für das verhinderte Mitglied ist gemäss Art. 49 der Verfassung ein Stellvertreter einzuladen.

Zu dieser Formulierung gab es in der Landtagssitzung vom 6. Mai 1968 die folgenden Wortmeldungen.⁵³

«Abg. Dr. Ernst Büchel: Ich würde folgende textliche Aenderungen vorschlagen: «Für das verhinderte Mitglied hat der Präsident gemäss Artikel 49 der Verfassung einen Stellvertreter einzuladen.»

⁴⁹ Siehe hierzu Kapitel 9.1.

⁵⁰ Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012, LGBl. 2013 Nr. 9 LR 171.101.1.

⁵¹ Siehe hierzu auch Kapitel 9.1.

⁵² Geschäftsordnung vom 23. Mai 1969 für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, LGBl. 1969 Nr. 28.

⁵³ Landtags-Protokolle 1968 I, S. 26 (Sitzung vom 6. Mai 1968).

Abg. Dr. Karlheinz Ritter: Ich frage mich, ob diese Neuregelung zu empfehlen ist. Bisher hat im Verhinderungsfall eines Mitgliedes die Fraktion für den Ersatz gesorgt. Und ich glaube, diese Freiheit sollte man der Fraktion lassen.

Abg. Dr. Ernst Büchel: Wenn das gewünscht wird, so stellt sich die Frage, ob wir mit der Geschäftsordnung nicht ausserhalb der Verfassung hinaustreten. Einberufen, d.h. einladen tut in Gottes Namen der Präsident und nicht die Fraktion. Aber er *hat*⁵⁴ einzuladen.»

4.3 Die Geschäftsordnung von 1989

Zwanzig Jahre später, in der nächsten Geschäftsordnung, der GOLT von 1989,⁵⁵ wurde der 1969 geäusserten Kritik des Abg. Ernst Büchel Rechnung getragen. § 20 Abs. 2 GOLT 1989 lautete nämlich neu:

Für das verhinderte Mitglied ist gemäss Art. 49 der Verfassung ein Stellvertreter im Sinne des Art. 46 Abs. 2 der Verfassung zu bezeichnen.

Damit wurde – auch wenn dies nicht explizit gesagt wurde⁵⁶ – klar, dass die Einladung nicht durch diejenige Person erfolgt, die den Ersatz besorgt, sondern dass zwischen dem «Bezeichnen» und der «Einladung» ein Unterschied besteht.

Nichts geändert wurde 1989 an der Formulierung «ist ... zu». Gleichwohl wird festzustellen sein,⁵⁷ dass bis heute die Fraktionen entscheiden, ob sie in einem Verhinderungsfall einen stellvertretenden Abgeordneten aufbieten. Im Gesetzestext erwähnt wurde die Fraktion allerdings erst in der Geschäftsordnung von 1996.

4.4 Die Geschäftsordnung von 1996

In der Geschäftsordnung vom 11. Dezember 1996⁵⁸ fand sich für die Bestimmung, wie die im Verhinderungsfall zum Zug kommenden Stellvertreter zu bezeichnen sind, noch einmal eine neue Formulierung. Und zwar diejenige, die noch heute in der aktuellen GOLT von 2012 steht. Art. 21 Abs. 2 GOLT 1996 lautete:

Für das verhinderte Mitglied hat dessen Fraktion gemäss Art. 49 der Verfassung einen Stellvertreter im Sinne von Art. 46 Abs. 2 der Verfassung zu bezeichnen.

Damit wurde festgehalten, wer die Bezeichnung vornimmt, nämlich die Fraktion. Der Bericht der Kommission sagte dies ausdrücklich:

«Abs. 2: Die Kommission beantragt, dass in der Geschäftsordnung festgeschrieben wird, wer den Stellvertreter bestimmt, und schlägt vor: «dessen Fraktion».»⁵⁹

4.5 Die Revision von 2018

Die letzte Änderung an Art. 22 und Art. 23 GOLT erfolgte mit der Revision vom 28. Februar 2018.⁶⁰ An Art. 23 Abs. 1 GOLT wurde allerdings nichts geändert. Er ist immer noch gleich formuliert wie in der GOLT von 1969. Art. 23 Abs. 2 GOLT stimmt immer noch überein mit der Version in der GOLT von 1996.

⁵⁴ Hervorhebung im Original.

⁵⁵ Geschäftsordnung vom 25. Oktober 1989 für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, LGBL 1989 Nr. 66.

⁵⁶ Im Bericht und Antrag der Landtagskommission von 1989 (BuA Nr. 4/1989, S. 6) wurde zum Paragraphen über die Stellvertretung allerdings einzig ausgeführt: «Gemäss Artikel 46 Absatz 2 der Verfassung (in der Fassung von LGBL 1988 Nr. 11) steht jeder Wählergruppe auf jeweils drei Abgeordnete in einem Wahlbezirk ein stellvertretender Abgeordneter zu. Im § 18 Absatz 2 der Geschäftsordnung soll deshalb präzisiert werden, dass bei der Verhinderung eines Mitgliedes ein Stellvertreter im Sinne des Artikels 46 Absatz 2 der Verfassung zu bezeichnen ist.» In der Landtagssitzung erfolgte keine Bemerkung zum Paragraphen über die Stellvertretung: Landtags-Protokolle 1989, S. 131 f. (Sitzung vom 24. Mai 1989) und Landtags-Protokolle 1989, S. 917 f. (Sitzung vom 25. Oktober 1989).

⁵⁷ Siehe Kapitel 9.1.

⁵⁸ Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 11. Dezember 1996, LGBL 1997 Nr. 61.

⁵⁹ «Anhang I: Geschäftsordnung» zum Bericht der Kommission zur Bearbeitung von Vorschlägen für eine Parlamentsreform (Parlamentsreformkommission) vom 15. Oktober 1996, BuA Nr. 168/1996, S. 4. Zu Art. 21 GOLT 1996 erfolgte im Landtag keine Wortmeldung: Landtags-Protokolle 1996, S. 2507 (Sitzung vom 11. Dezember 1996).

⁶⁰ Abänderung der Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 28. Februar 2018, LGBL 2018 Nr. 49.

Im BuA der BLK und im BuA der Regierung⁶¹ finden sich denn auch keine allgemeinen Ausführungen zum Sinn und Zweck der Stellvertretung und zu ihrer Handhabung. Ebenso wenig in der Landtagsdiskussion vom 28. Februar 2018. Es wurde mit keiner Silbe erwähnt, dass gemäss Art. 23 Abs. 2 GOLT die Fraktion den Stellvertreter zu bezeichnen hat. Ob die Fraktion – sofern der Wählergruppe mehr als ein stellvertretender Abgeordneter zur Verfügung steht – eine Auswahl treffen darf oder ob sie denjenigen mit mehr Wählerstimmen aufbieten muss, und ob sie entscheiden darf, gar niemanden als Stellvertreter zu bezeichnen, wurde nicht thematisiert. Dies überrascht nicht. Den Abgeordneten ging es nämlich in der Diskussion vom 28. Februar 2018 vor allem darum, was ein wichtiger Grund im Sinne von Art. 22 Abs. 1 GOLT ist, wann ein vorzeitiges Verlassen der Sitzung im Sinne von Art. 22 Abs. 2 GOLT vorliegt⁶² und wie vorzugehen ist, wenn die Mitglieder einer Delegation gleichzeitig an einer Veranstaltung im Ausland und an einer Landtagssitzung teilnehmen sollten.⁶³ Auf diese Fragen sollten die Änderungen am Text von Art. 22 und Art. 23 Abs. 3 GOLT Antwort geben. In Art. 22 Abs. 1 Satz 3 GOLT wurde nämlich das «und» in der letzten Satzhälfte durch ein «oder» ersetzt. Es genügt demnach, wenn das betreffende Ereignis unvorhergesehen war oder nicht abgewendet werden konnte.⁶⁴ Etwas heruntergeschraubt wurden in Art. 22 Abs. 2 GOLT auch die Anforderungen an das vorzeitige Verlassen der Sitzung.

4.6 Zwischenfazit

Der Wortlaut von Art. 22 GOLT zeigt, dass stellvertretende Abgeordnete, die zu einer Landtagssitzung eingeladen werden, genauso an dieser teilnehmen müssen wie die ordentlichen Abgeordneten. Sind sie an der Teilnahme verhindert, müssen sie dies gemäss Art. 23 Abs. 1 GOLT dem Landtagspräsidenten mitteilen.

Nicht zuletzt aus der Landtagssitzung vom 6. Mai 1968 geht hervor, dass es die Fraktion ist, die denjenigen stellvertretenden Abgeordneten benennt, der die Stellvertretung übernehmen soll. Den einzelnen ordentlichen Abgeordneten ist nicht fix ein stellvertretender Abgeordneter zugewiesen, sondern die Fraktion fällt die Entscheidung, wenn ein Verhinderungsfall eintritt.

Die Bezeichnung des Stellvertreters muss durch die Fraktion erfolgen, sie kann nicht durch den Parteipräsidenten oder den Geschäftsführer der Partei erfolgen. Dies muss auch deshalb so sein, weil es Fraktionen gibt, deren Abgeordnete Mitglieder verschiedener Parteien oder Gruppierungen sind oder deren Wählergruppe ein loser Verband von Freunden und Familienmitgliedern ist. Durch die Umformulierung im Jahr 1996 wurde klar, dass die Einladung des stellvertretenden Abgeordneten zur betreffenden Sitzung nicht durch die Fraktion erfolgt, sondern durch den Landtagspräsidenten.

Ob die Bezeichnung eines Stellvertreters zwingend erfolgen muss, war nicht Gegenstand der Erörterungen. Die im Laufe der Jahrzehnte mit den verschiedenen Geschäftsordnungen beschäftigten Abgeordneten interessierte vielmehr, wer die Bezeichnung vornimmt und wie sie persönlich vorgehen müssen, wenn sie an einer Sitzung nicht teilnehmen können.

⁶¹ Sie finden sich beide in BuA Nr. 4/2018.

⁶² Den Ausführungen des Vorsitzenden der BLK, Abg. Johannes Kaiser, wurde nicht widersprochen, als er in Landtags-Protokolle 2018, S. 132 ausführte, dass für eine Abwesenheit von einem halben Tag eine Stellvertretung bezeichnet werden sollte. Um 13 Uhr zu gehen, wenn die Dauer der Sitzung bis 22 Uhr angekündigt sei, sei nicht im Sinne von Art. 22 Abs. 2 GOLT. Landtagspräsident Albert Frick versicherte (ebenda), bisher habe es keine Probleme gegeben. Die Abgeordneten, welche die Sitzung verlassen mussten, hätten ihm immer einen Grund genannt.

⁶³ Die Abgeordneten waren «grossmehrheitlich» der Meinung, dass die Teilnahme an Konferenzen kein wichtiger Grund ist. So Landtagspräsident Albert Frick, Landtags-Protokolle 2018, S. 139 (Sitzung vom 28. Februar 2018).

⁶⁴ BuA Nr. 4/2018, S. 30, respektive Beilage I (Bericht und Antrag der BLK), S. 5.

5 GRUNDSATZ DER GLEICHSTELLUNG DER ORDENTLICHEN UND STELLVERTRETENDEN ABGEORDNETEN

Der Begriff «stellvertretender Abgeordneter» wird in der Verfassung nur in Art. 46 Abs. 2 LV verwendet, der die Wahl der stellvertretenden Abgeordneten regelt, und in Art. 49 Abs. 4 LV. Dieser statuiert die Pflicht der stellvertretenden Abgeordneten, bei der Verhinderung eines ordentlichen Abgeordneten an der Landtagssitzung teilzunehmen. Die stellvertretenden Abgeordneten unterliegen demnach der in Art. 53 LV verankerten Pflicht zum Erscheinen.

Das VRG verwendet den Begriff «stellvertretender Abgeordneter» in Art. 55 VRG, in dem es um die Zuteilung der Mandate an die Wählergruppen geht, sowie in Art. 60 VRG. Dieser hat die Bestimmung der stellvertretenden Abgeordneten zum Gegenstand. In Art. 63 Abs. 2 VRG, der das Nachrückungssystem einer Regelung zuführt, wird der Begriff «stellvertretender Abgeordneter» nicht erwähnt. Aus dem Vergleich des Wortlauts⁶⁵ ergibt sich jedoch, dass die Person, die für einen ordentlichen Abgeordneten bei dessen Ausscheiden aus dem Landtag nachrückt, der stellvertretende Abgeordnete mit den meisten Wählerstimmen ist.

Eine Ungleichbehandlung von ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten bezüglich ihrer Rechte und Pflichten findet sich soweit ersichtlich nur in Art. 38 Abs. 3 GOLT, in Art. 61 Abs. 4 und 5 GOLT sowie in Art. 71 Abs. 2 und 3 GOLT bezüglich der Zusammensetzung von Delegationen und Kommissionen sowie in Art. 3 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 und 2 Bezügegesetz.⁶⁶

Art. 38 Abs. 3 GOLT sagt, dass Unterschriften von stellvertretenden Abgeordneten auf parlamentarischen Eingängen nicht zu berücksichtigen sind. Die für die Zusammensetzung der Delegationen und Kommissionen massgebenden Bestimmungen (Art. 61 und 71 GOLT) unterscheiden bezüglich der Wählbarkeit zwischen den ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten. Sind stellvertretende Abgeordnete in eine Delegation oder Kommission gewählt, dürfen sie zwar nicht die Leitung respektive den Vorsitz übernehmen (Art. 61 Abs. 4 Satz 2 und Art. 71 Abs. 3 GOLT). Ansonsten sind sie den anderen Mitgliedern der Kommission oder Delegation jedoch gleichgestellt.

Art. 3 Abs. 1 Bezügegesetz betrifft die Jahrespauschale der Mitglieder des Landtags.⁶⁷ Er sagt: «Die Landtagsabgeordneten beziehen [...] eine Jahrespauschale von 20 000 Franken, stellvertretende Landtagsabgeordnete eine solche von 10 000 Franken». Auch hier folgt die Präzisierung, dass mit der ersten Erwähnung des Begriffs «Landtagsabgeordnete» nur die ordentlichen Abgeordneten gemeint sein können, unmittelbar danach, indem die Regelung für die «stellvertretenden Landtagsabgeordneten» auch gleich genannt wird. Dasselbe Vorgehen findet sich in Art. 10 Abs. 1 und 2 Bezügegesetz bezogen auf die Mitglieder der parlamentarischen Delegationen. Dies zeigt klar, dass ordentliche und stellvertretende Abgeordnete einander in allen anderen Punkten gleichgestellt sind.

All dies weist darauf hin, dass die Verfassung und die Gesetze sorgfältig formuliert sind. Eine besondere Regelung besteht für stellvertretende Abgeordnete demnach nur dann, wenn eine Norm dies ausdrücklich festhält. Immer dann, wenn Verfassung und Gesetz von «den Abgeordneten» oder «den Mitgliedern des Landtages» sprechen, sind im Gegenzug sowohl die ordentlichen als auch die stellvertretenden Abgeordneten gemeint. Im hier interessierenden Kontext ist dies vor allem für das in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV verankerte freie Mandat von Bedeutung. Seinem Schutz unterstehen sowohl die ordentlichen als auch die stellvertretenden Abgeordneten.⁶⁸ Dies gilt aber beispielsweise auch für die

⁶⁵ Siehe auch Kapitel 2.4.

⁶⁶ Gesetz vom 17. Dezember 1981 über die Bezüge der Mitglieder des Landtages und von Beiträgen an die im Landtag vertretenen Wählergruppen, LGBl. 1982 Nr. 22 LR 171.20.

⁶⁷ Art. 12a Bezügegesetz sieht für die Wählergruppen neben dem Grundbeitrag einen Beitrag pro ordentlichen Abgeordneten vor. Dies führt jedoch nicht zu einer Ungleichbehandlung der ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten, geht doch diese Zahlung an ihre Wählergruppe.

⁶⁸ So auch bereits *Patricia M. Schiess Rütimann*, Die Regelung der Stellvertretung, S. 119. Gleicher Meinung *Peter Bussjäger*, Art. 49 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 41. Zum freien Mandat siehe Kapitel 6.

Vereidigung gemäss Art. 54 LV, die für die ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten gemeinsam erfolgt.

Überdies ist darauf hinzuweisen, dass auch der Landtag selbst die stellvertretenden den ordentlichen Abgeordneten angegliedert hat, indem die GOLT vom 19. Dezember 2012 die stellvertretenden Abgeordneten auch in die Kommissionen wählbar erklärt.⁶⁹ In die Kommissionen durften sie schon zuvor gewählt werden.

6 DAS FREIE MANDAT

Das in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV verankerte Prinzip des freien Mandats schützt die Abgeordneten vor ihrer eigenen Partei. *Herbert Wille* begründet dies nicht zuletzt damit, dass der Abgeordnete «sein Mandat von seinen Wählern und nicht von einer Wählergruppe bzw. Partei» erhalte.⁷⁰ Das gilt für die ordentlichen und die stellvertretenden Abgeordneten, die ihre Legitimation gleichermassen in der Landtagswahl finden.⁷¹ Gestützt auf den von ihnen abgelegten Eid haben sie auch denselben Auftrag, nämlich «die Staatsverfassung und die bestehenden Gesetze zu halten und in dem Landtage das Wohl des Vaterlandes ohne Nebenrücksichten nach bestem Wissen und Gewissen zu fördern».⁷²

Selbst wenn eine Partei oder Fraktion mit ihren Abgeordneten eine ausdrückliche Vereinbarung getroffen hätte, dass diese beim Austritt aus der Partei auf das Mandat verzichten müssen, könnte die Partei respektive Fraktion diese Verpflichtung nicht durchsetzen⁷³ und nicht erreichen, dass der ausgetretene Abgeordnete sein Mandat verliert. Weder ein Parteiausschluss noch ein Ausschluss aus der Fraktion darf Folgen für das Mandat zeitigen.⁷⁴ Dasselbe gilt für den freiwillig erfolgten Austritt aus der Partei und/oder Fraktion. Die Abgeordneten haben wegen des freien Mandats «das Recht auf Beibehaltung des Mandates während der gesamten Funktionsperiode»,⁷⁵ das Mandat ist «unentziehbar».⁷⁶ Diese «Freistellung [der Parlamentsmitglieder] von rechtlichen Bindungen und juristischen Konsequenzen»⁷⁷ gilt in allen deutschsprachigen Staaten.

Gemäss *Peter Bussjäger* wäre eine «gesetzliche Regelung, die das Ausscheiden eines Abgeordneten aus seiner Fraktion oder seiner politischen Partei mit einem Mandatsverlust verknüpfen würde», verfassungswidrig.⁷⁸ Umso mehr ist zu begrüssen, dass der 1939 eingeführte Art. 47 Abs. 2 LV, der ein Abberufungsrecht für Abgeordnete vorsah,⁷⁹ mit der Verfassungsrevision vom 11. Dezember 1996 ersatzlos aufgehoben wurde.⁸⁰

Wie die Venedig-Kommission 2009 feststellte, gab es damals nur sehr wenige europäische Staaten, in denen die politischen Parteien gesetzlich befugt waren, das Mitglied eines gewählten Gremiums zum

⁶⁹ Siehe Art. 71 Abs. 2 GOLT in der Fassung von LGBL 2013 Nr. 9 im Vergleich zu Art. 58 Abs. 2 GOLT in der Fassung von LGBL 1997 Nr. 61.

⁷⁰ *Herbert Wille*, Die liechtensteinische Staatsordnung, S. 475.

⁷¹ Siehe Art. 46 Abs. 2 Satz 1 LV: «Mit den 25 Abgeordneten werden in jedem Wahlbezirk auch stellvertretende Abgeordnete gewählt.»

⁷² So die Formulierung des Eides in Art. 54 Abs. 1 LV.

⁷³ *Peter Bussjäger*, Art. 57 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 14, bezogen auf eine Vereinbarung «im Falle des Abweichens von der Fraktionsdisziplin sein Mandat zur Verfügung zu stellen». So für Deutschland auch *Martin Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 153 f.

⁷⁴ *Herbert Wille*, Die liechtensteinische Staatsordnung, S. 475.

⁷⁵ *Gerhard Muzak*, B-VG (6. Aufl. 2020), Art. 56 B-VG, Rz. 2.

⁷⁶ *Martin Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 154.

⁷⁷ So die Formulierung von *Giovanni Biaggini*, BV Kommentar, Art. 161 BV N 5.

⁷⁸ *Peter Bussjäger*, Art. 57 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 16. *Gerhard Muzak*, B-VG (6. Aufl. 2020), Art. 56 B-VG, Rz. 3, weist unter Nennung zweier älterer Urteile des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 3426 und VfSlg 3560) darauf hin, dass gemäss Art. 56 Abs. 1 B-VG «gesetzliche Regelungen, die den Verlust eines Mandates für den Fall vorsehen, dass ein Abgeordneter aus der politischen Partei, in deren Wahlvorschlag er aufgenommen war, ausscheidet» verfassungswidrig wären.

⁷⁹ Siehe Kapitel 7.4.

⁸⁰ Siehe Kapitel 7.8.

Rücktritt zu zwingen, weil es von einer Partei zu einer anderen übergetreten war. Die Venedig-Kommission hielt fest:⁸¹

«[...], the Venice Commission has consistently argued that losing the condition of representative because of crossing the floor or switching party is *contrary to the principle of a free and independent mandate*⁸². Even though the aim pursued by this kind of measures (i.e. preventing the «sale» of mandates to the top payer) can be sympathetically contemplated, the basic constitutional principle which prohibits imperative mandate or any other form of politically depriving representatives of their mandates must prevail as a cornerstone of European democratic constitutionalism.»

Wenn der Mandatsverlust von Parlamentsmitgliedern völkerrechtlich⁸³ schon in dem Fall verpönt ist, in dem sie durch ihren Parteiwechsel die Mehrheitsverhältnisse (und damit die Stabilität der Regierung) in Gefahr bringen, so muss dies umso mehr gelten, wenn ein Abgeordneter – wie vorliegend die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl – weder einer anderen Partei beitrifft noch eine neue politische Gruppierung gründet.

7 DIE MATERIALIEN ZU DEN EINSCHLÄGIGEN VERFASSUNGSBESTIMMUNGEN UND ZUM PROPORZGESETZ

Es werden nun in chronologischer Reihenfolge die Materialien zu den einschlägigen Verfassungsbestimmungen vorgestellt. Dabei wird erläutert, mit welchen Argumenten sich der Landtag für welche Formulierungen entschied.

7.1 Die Verfassung von 1921

Die Verfassung vom 5. Oktober 1921⁸⁴ erwähnte in ihrer Stammfassung weder die politischen Parteien noch die Wählergruppen. Sie kannte weder Wahllisten noch das Amt des stellvertretenden Abgeordneten. Dies war konsequent, sah sie doch für die Landtagswahl ein Majorzsystem vor, bei dem jede Gemeinde mit mehr als 300 Einwohnern mit mindestens einem Abgeordneten in dem 15 Mitglieder zählenden Landtag vertreten sein musste (Art. 46 Abs. 3 LV).

War ein Abgeordneter an der Sitzungsteilnahme verhindert, musste er gemäss Art. 53 LV den Landtagspräsidenten informieren. Art. 53 LV lautet heute noch gleich, bis auf die zweite Satzhälfte des letzten Satzes: War ein Abgeordneter dauernd an der Sitzungsteilnahme verhindert, musste eine Ergänzungswahl vorgenommen werden. Weil die Abgeordneten nicht auf einer Wahlliste gewählt wurden, gab es keine Kandidaten derselben Liste, die nachrücken konnten.

Gänzlich unverändert in Kraft steht seit 1921 Art. 57 LV, der die Bestimmung über das freie Mandat enthält.

Die für die Wahl und die Stellung der Abgeordneten relevanten Bestimmungen lauteten 1921:

Art. 46 LV

- 1) Der Landtag besteht aus fünfzehn Abgeordneten, die vom Volke im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechtes gewählt werden.
- 2) Das Oberland und Unterland bilden je einen Wahlbezirk.
- 3) Von den fünfzehn Abgeordneten entfallen neun auf das Oberland und sechs auf das Unterland, mit der Massgabe, dass jede Gemeinde mit wenigstens 300 Einwohnern durch einen ihrer Bürger im Landtage vertreten sein muss.

⁸¹ *Venedig-Kommission*, Study No. 488/2008, Rz. 39.

⁸² Hervorhebung im Original.

⁸³ Siehe zum Schutz der Parlamentsmitglieder, die von ihrer Partei zum Rücktritt gezwungen werden, insbesondere auch das in Kapitel 10.4.1 geschilderte Urteil des EGMR G.K. v. Belgien, Nr. 58302/10, 21. Mai 2019.

⁸⁴ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15.

4) Das Nähere über die Durchführung der Wahlen wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.

Art. 53 LV

Die Abgeordneten haben auf die ergangene Einberufung persönlich am Sitze der Regierung zu erscheinen. Ist ein Abgeordneter am Erscheinen verhindert, so hat er unter Angabe des Hinderungsgrundes rechtzeitig die Anzeige bei der ersten Einberufung an die Regierung und hernach an den Präsidenten zu erstatten. Ist das Hindernis bleibend, so hat eine Ergänzungswahl stattzufinden.

Art. 57 LV

1) Die Mitglieder des Landtages stimmen einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung. Sie sind für ihre Abstimmungen niemals, für ihre in den Sitzungen des Landtages oder seiner Kommissionen gemachten Äusserungen aber nur dem Landtage verantwortlich und können hiefür niemals gerichtlich belangt werden.

2) Die Regelung der Disziplinargewalt bleibt der zu erlassenden Geschäftsordnung vorbehalten.

7.2 Vom VRG von 1922 zum Proporzgesetz von 1939

Das VRG von 1922⁸⁵ setzte die Vorgaben der Verfassung vom 5. Oktober 1921 um. Da Art. 46 LV das Majorzsystem vorsah, erkannte das VRG weder Parteien noch Wählergruppen als Akteure an.⁸⁶ Rechtlich betrachtet, brauchte es die Parteien auch nicht, da jeder Wahlfähige ohne vorgängige Anmeldung seiner Kandidatur gewählt war,⁸⁷ sofern er das erforderliche Mehr der Stimmen erhalten hatte. Entsprechend gab es auch keine Wahllisten. Dass Parteien existierten, liess das Gesetz gleichwohl erkennen. In Art. 8 Abs. 1 VRG 1922 wurde für die Bestellung der Wahlkommission von «den politischen Minderheitsparteien» gesprochen. Und Art. 19 Abs. 2 VRG 1922 sah die Nichtigkeitsbeschwerde durch «eine Wählergruppe des bezüglichen Wahlkreises» vor.

Die Parteien wurden erst im Proporzgesetz von 1939⁸⁸ als Akteure angesprochen, als Wahllisten eingeführt wurden, auf denen die Kandidaten aufgeführt waren.⁸⁹ Entsprechend war auch erst ab dann ein Nachrücken möglich.⁹⁰

Sowohl das VRG von 1922 als auch das Proporzgesetz von 1939 gingen davon aus, dass die Gewählten (Art. 16 Abs. 4 VRG 1922) respektive die zur Wahl Vorgeschlagenen (Art. 8 Abs. 1 und 2 Proporzgesetz) das Amt annehmen und nur aus «triftigen Gründen wie Krankheit u.a.» zurücktreten.⁹¹

Erwähnenswert ist, dass das Proporzgesetz zum VRG von 1922 hinzutrat. Bis zur Totalrevision des VRG vom 17. Juli 1973 bestanden die beiden Gesetze nebeneinander fort, wobei das Proporzgesetz «alle mit demselben in Widerspruch stehenden Bestimmungen» des VRG von 1922 verdrängte (Art. 32 Abs. 1 Proporzgesetz). Seit 1973 regelt das VRG auch diejenigen Themen, die zuvor vom Proporzgesetz geregelt worden waren.

⁸⁵ Gesetz vom 31. August 1922 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, LGBL. 1922 Nr. 28.

⁸⁶ Daran änderte auch das Gesetz vom 21. Februar 1932 über die Abänderung des Gesetzes vom 31. August 1922 (LGBL. 1922 Nr. 28) betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, LGBL. 1932 Nr. 9, nichts. Es setzte die gleichentags beschlossene Änderung von Art. 46 LV (LGBL. 1932 Nr. 8) um.

⁸⁷ Aus diesem Grund gab Art. 16 Abs. 4 VRG 1922 den Gewählten die Möglichkeit, die Wahl abzulehnen.

⁸⁸ Gesetz vom 18. Januar 1939 über die Einführung des Verhältniswahlrechtes, LGBL. 1939 Nr. 4.

⁸⁹ Die Einführung des Parteienproporz war im «Protokoll vom 21. März 1938 über die Durchführung der innenpolitischen Befriedungsaktion in Liechtenstein» vorgesehen worden: Ziff. 3.b lautete: «Es soll ein Wahlgesetz nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechtes geschaffen werden und die Wahl soll nach diesem Grundsatz erstmals im Jänner 1939 stattfinden. [...]» Siehe LI LA RF 180/443/001/007-008; zitiert nach: www.e-archiv.li/D41619.

⁹⁰ Bis dahin mussten Nachwahlen stattfinden, wenn ein Abgeordneter den Landtag verlassen hatte. Siehe Art. 17 Abs. 1 VRG 1922.

⁹¹ So die Formulierung in Art. 18 Abs. 3 VRG 1922, der durch das Proporzgesetz aufgehoben wurde.

7.3 Aussagen des Proporzgesetzes von 1939 zu den stellvertretenden Abgeordneten

Aus den Materialien zur Verfassungsrevision vom 18. Januar 1939⁹² gewinnt man den Eindruck, dass die Ausarbeitung des Proporzgesetzes im Vordergrund stand, und nicht die Verfassungsrevision, welche die Einführung des Verhältniswahlrechts erst ermöglichte.

Das Proporzgesetz äusserte sich nicht dazu, wann die stellvertretenden Abgeordneten (ausser bei einer dauernden Vakanz, die in Art. 29 Abs. 1 Proporzgesetz geregelt wurde) zum Einsatz kommen sollten. Dass sie «bei Behinderung eines Abgeordneten ihrer Wählergruppe an einzelnen oder mehreren aufeinanderfolgenden Sitzungen in Stellvertretung des verhinderten Abgeordneten mit Sitz und Stimme» teilnahmen, ergab sich direkt aus Art. 49 Abs. 4 LV, der mit LGBL 1939 Nr. 3 in die Verfassung eingefügt wurde. Da das Proporzgesetz die Vertretung durch stellvertretende Abgeordnete überhaupt nicht erwähnte, äusserte es sich auch nicht dazu, wer welchen stellvertretenden Abgeordneten wann in welchem Verfahren zur Teilnahme an der Landtagssitzung aufbieten konnte. Sicher ist nur, dass ein verhinderter ordentlicher Abgeordneter seine Abwesenheit dem Landtagspräsidenten «rechtzeitig» mitteilen musste. Diese Pflicht ergab sich aus Art. 53 LV, der seit 1921 unverändert bis heute Bestand hat.

Welche Funktion den stellvertretenden Abgeordneten zukam und ob sie an der Landtagssitzung die Ansichten des verhinderten Abgeordneten oder seiner Fraktion vertreten mussten, sagte das Gesetz nicht. Auch in den auf <https://www.e-archiv.li/> veröffentlichten Materialien finden sich keine Hinweise.⁹³

Geregelt wurde im Proporzgesetz aber das Folgende: Die stellvertretenden Abgeordneten rückten nach, wenn ein ordentlicher Abgeordneter sein Mandat verlor. Art. 29 Abs. 1 Proporzgesetz sagte:

Wird während der Amtsdauer durch Rücktritt, Tod, Abberufung oder anderweitiger dauernder Verhinderung in der Ausübung des Mandates ein Mandat frei, so ist für dasselbe vom Landtag derjenige gewählt zu erklären, der auf der nämlichen Wahlliste, auf welcher der zu Ersetzende stand, unter den nichtgewählten Wahlkandidaten und, wenn kein solcher mehr vorhanden ist, unter den Ersatzkandidaten, am meisten Stimmen erhalten hatte.

7.4 Verfassungsänderung von 1939

Mit der Revision vom 18. Januar 1939⁹⁴ erhielt die Verfassung die folgenden neuen Artikel:

Art. 46 LV

1) Der Landtag besteht aus 15 Abgeordneten, die vom Volke im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechtes nach dem Verhältniswahlssystem gewählt werden. Das Oberland und Unterland bilden je einen Wahlbezirk. Von den 15 Abgeordneten entfallen 9 auf das Oberland und 6 auf das Unterland. Mit den 15 Abgeordneten werden auch stellvertretende Abgeordnete von jeder Wählergruppe in jedem Wahlbezirk gewählt. Die Gesamtzahl der stellvertretenden Abgeordneten in einem Wahlkreis darf die Zahl der Abgeordneten dieses Wahlbezirktes nicht übersteigen.

2) Die stellvertretenden Abgeordneten sind nach dem Stärkeverhältnis der Parteien zuzuteilen.

3) Das Nähere über die Durchführung der Wahl wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.

⁹² Siehe sogleich Kapitel 7.4.

⁹³ Über den Text des Proporzgesetzes wurde nur in den Landtags-Sitzungen vom 31. Dezember 1938 und vom 11. Januar 1939 gesprochen. Die stellvertretenden Abgeordneten wurden mit keiner Silbe erwähnt. Angesprochen wurden einzig die in Art. 27 Abs. 2 Proporzgesetz eingeführten stellvertretenden Abgeordneten, die auf Antrag einer ansonsten nicht im Landtag vertretenen Gemeinde aufgeboten werden konnten.

⁹⁴ Gesetz vom 18. Januar 1939 betreffend Abänderung von Art. 46, 47, 49 und 53 der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBL 1939 Nr. 3.

Art. 47 LV

Die Mandatsdauer zum Landtage beträgt 4 Jahre. Wiederwahl ist zulässig. Die Versammlung der Wählergruppen, welcher ein Abgeordneter zugehört, hat das Recht, über Antrag der Fraktion der betreffenden Wählergruppe, den Abgeordneten aus wichtigen Gründen aus dem Landtage abzurufen.

Art. 49 Abs. 4 LV

4) Die stellvertretenden Abgeordneten haben bei Behinderung eines Abgeordneten ihrer Wählergruppe an einzelnen oder mehreren aufeinanderfolgenden Sitzungen in Stellvertretung des verhinderten Abgeordneten mit Sitz und Stimme teilzunehmen.

Art. 53 letzter Satz LV

Ist das Hindernis bleibend, so hat eine Ergänzungswahl stattzufinden, falls nach dem Nachrückungssystem kein Ersatz geschaffen werden kann.

In den auf www.e-archiv.li veröffentlichten Materialien finden sich zum Gesetz betreffend Abänderung von Art. 46, 47, 49 und 53 der Verfassung lediglich in der öffentlichen Landtags-Sitzung vom 11. Januar 1939 Ausführungen. An dieser Sitzung wurde die Änderung einstimmig verabschiedet. An der Sitzung fand keine Erörterung der neuen Verfassungsbestimmungen statt. Einzig der Abg. Dr. Alois Vogt erwähnte das Thema stellvertretende Abgeordnete. Er sagte: «Die Parteien haben sich bezgl. dieses Zusatzes [zu Art. 46 LV] geeinigt und es wäre somit vor dem letzten Absatz des Art. 1 [von Art. 46 LV] noch ein Zusatz einzuschalten: «Die Gesamtzahl der stellvertretenden Abgeordneten in einem Wahlkreis darf die Zahl der Abgeordneten des Wahlkreises nicht übersteigen und sind die stellvertretenden Abgeordneten nach dem Stärkeverhältnis der Parteien zu verteilen.»⁹⁵ Eine Erklärung, warum dieser Zusatz von den beiden Parteien für notwendig befunden wurde, fehlt. Dass er quasi im letzten Moment eingebracht worden war, könnte erklären, warum in Art. 46 Abs. 2 LV der Ausdruck «Stärkeverhältnis der Parteien» verwendet wurde und nicht der in Art. 46 Abs. 1 LV und Art. 49 Abs. 4 LV verwendete Begriff «Wählergruppe».

Im Landtags-Protokoll finden sich keine Hinweise darauf, warum sich die Abgeordneten für das Institut der stellvertretenden Abgeordneten entschieden. Dies ist insbesondere deshalb bedauerlich, weil Art. 49 Abs. 4 LV bis heute mit der Formulierung von 1939 in Kraft steht.

Auch zum neu geschaffenen Art. 47 Satz 3 LV erfolgten keine Bemerkungen.⁹⁶ Mit diesem neuen Recht der Wählergruppen, auf Antrag der Fraktion einen «Abgeordneten aus wichtigen Gründen aus dem Landtage abzurufen», wurde das 1921 in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV verankerte freie Mandat relativiert.⁹⁷

7.5 Verfassungsänderung von 1958

Die mit dem Verfassungsgesetz vom 25. Februar 1958⁹⁸ an Art. 47 Abs. 1 LV angebrachten Änderungen sind für die stellvertretenden Abgeordneten nicht von Relevanz.⁹⁹

Auch die gleichzeitig beschlossenen Änderungen am VRG von 1922 und am Proporzgesetz von 1939 betrafen die stellvertretenden Abgeordneten nicht. Diese wurden denn auch in den Landtagssitzungen vom 9. und 16. Januar 1959 nicht thematisiert.

⁹⁵ LI LA LTP 1939/015; zitiert nach: www.e-archiv.li/D41671, S. 3 des Protokolls.

⁹⁶ *Gerard Batliner*, Zur heutigen Lage, S. 75 Fn. 143, zitiert aus einem Exposé von 1938 oder 1939, gemäss dem das Abberufungsrecht auf den Fall angewendet werden soll, dass ein Abgeordneter seiner Partei abtrünnig wird. Mit dieser Konstellation argumentierte auch *Karlheinz Ritter*, Aktuelle Fragen, Liechtensteiner Vaterland, 21.12.1987, S. 5, wiedergegeben in Kapitel 7.8.

⁹⁷ *Peter Bussjäger*, Art. 47 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 12, weist darauf hin, dass das Abberufungsrecht auch das demokratische Prinzip sowie das passive Wahlrecht beeinträchtigte. Siehe auch Kapitel 7.8.

⁹⁸ Verfassungsgesetz vom 25. Februar 1958, LGBl. 1958 Nr. 1.

⁹⁹ Bei Art. 47 Abs. 2 LV in der Version von LGBl. 1958 Nr. 1 handelt es sich um den mit LGBl. 1939 Nr. 3 eingefügten Art. 47 Satz 3 LV. Siehe auch *Peter Bussjäger*, Art. 47 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Fn. 17. In den Landtagssitzungen vom 9. und 16. Januar 1958 wurde nicht auf das Abberufungsrecht eingegangen.

7.6 Verfassungsänderung von 1987

Mit dem Verfassungsgesetz vom 20. Oktober 1987¹⁰⁰ erhielt Art. 46 Abs. 1 LV die heute gültige Formulierung und der Landtag 25 Abgeordnete. Überdies wurde der 1939 eingeführte Art. 46 Abs. 2 LV über die Zuteilung der stellvertretenden Abgeordneten¹⁰¹ abgeändert. Bis zur neuerlichen Revision durch das Verfassungsgesetz vom 14. Juni 1994 lautete Art. 46 Abs. 2 LV:

Art. 46 Abs. 2 LV

Mit den 25 Abgeordneten werden in jedem Wahlbezirk auch stellvertretende Abgeordnete gewählt. Auf jeweils drei Abgeordnete in einem Wahlbezirk steht jeder Wählergruppe ein stellvertretender Abgeordneter zu.

Diese Änderungen¹⁰² gingen auf eine gemeinsame parlamentarische Initiative der FBP- und der VU-Fraktion zurück. FBP und VU blieben bis zur Landtagswahl von 1993 die einzigen Parteien im Landtag. Der Sprecher der FBP, der Abg. Josef Biedermann, führte zur Neuregelung aus:¹⁰³

«2. Die Zahl der stellvertretenden Abgeordneten soll gegenüber der heutigen Regelung stark reduziert werden. Für jeweils 3 in einem Wahlkreis erzielte Mandate steht jeder Wählergruppe jeweils 1 Mandat eines stellvertretenden Abgeordneten zu.

3. Die stellvertretenden Abgeordneten können neben der Stellvertretung eines Abgeordneten an den Landtagssitzungen auch als Mitglieder parlamentarischer Delegationen im Ausland fungieren, werden aber nicht mehr als Mitglieder in Landtagskommissionen gewählt.»

Der Sprecher der VU, der Abg. Hermann Hassler, hatte kurz zuvor gesagt:¹⁰⁴

«Auch die Frage der stellvertretenden Abgeordneten ist sicher zufriedenstellend gelöst, wenn einerseits deren Zahl auf ein Mindestmass reduziert wird, andererseits die stellvertretenden Abgeordneten aber nicht abgeschafft werden, weil sie unter den bestehenden politischen Kräfteverhältnissen für das Funktionieren des Landtages unter Umständen notwendig sein könnten. Dass stellvertretende Abgeordnete auch hinkünftig parlamentarischen Delegationen angehören dürfen, wie vereinbarungsgemäss in der neuen Geschäftsordnung festgehalten werden soll, stellt eine Aufwertung der Stellvertreter dar wie auch die Tatsache, dass zum Mandat als Stellvertreter im Gegensatz zu heute ein Stimmenmehr gegenüber den ausgeschiedenen Kandidaten erforderlich ist.»

Art. 58 Abs. 1 LV verlangt seit 1921 bis heute «die Anwesenheit von wenigstens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten» für einen gültigen Beschluss des Landtags. Seit der Vergrösserung des Landtags waren dies 17 Abgeordnete. Das heisst, dass der Landtag auch dann gültig zusammentreten kann, wenn 8 Abgeordnete an der Sitzungsteilnahme verhindert sind.¹⁰⁵ Auch dass der Abg. Hermann Hassler auf die «bestehenden politischen Kräfteverhältnisse» verwies, ist ein Hinweis darauf, dass es den beiden Fraktionen mit der Beibehaltung des Instituts der stellvertretenden Abgeordneten darum ging, den Fraktionen auch bei Abwesenheit einzelner Abgeordneter ihre Stimmkraft zu bewahren. Das Erkranken von Abgeordneten aus dem Unterland stellte mit der 1987 getroffenen Regelung allerdings ein Risiko dar, falls eine der beiden Parteien im Unterland nur 2 Sitze geholt hatte und damit keinen Stellvertreter erhielt. Holte eine Partei zwischen 3 und 5 Sitzen in einem Wahlkreis,

¹⁰⁰ Verfassungsgesetz vom 20. Oktober 1987 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Erhöhung der Mandatszähl des Landtages), LGBl. 1988 Nr. 11.

¹⁰¹ Art. 46 Abs. 2 LV lautete in der Version von LGBl. 1939 Nr. 3: «Die stellvertretenden Abgeordneten sind nach dem Stärkeverhältnis der Parteien zuzuteilen.»

¹⁰² Der Landtag unterliess es – siehe den Hinweis der Regierung in BuA Nr. 22/1994, S. 10, und BuA Nr. 88/1995, S. 18 – gleichzeitig Art. 60 Abs. 1 VRG anzupassen. Er wurde erst mit LGBl. 1996 Nr. 115 an die neue Verfassungsbestimmung angepasst.

¹⁰³ Votum Abg. Josef Biedermann, Landtags-Protokolle 1987 III, S. 815 (Sitzung vom 20. Oktober 1987).

¹⁰⁴ Votum Abg. Hermann Hassler, Landtags-Protokolle 1987 III, S. 814 (Sitzung vom 20. Oktober 1987). Es erfolgten keine weiteren Äusserungen zu den stellvertretenden Abgeordneten.

¹⁰⁵ In den letzten Jahren gab es Sitzungen, an denen fünf oder gar sechs stellvertretende Abgeordnete teilnahmen. Am 3. Oktober 2018 z. B. wurde die Anwesenheit von sechs stellvertretenden Abgeordneten für die ganze Sitzungsdauer gemeldet (Landtags-Protokolle 2018, S. 1881), am 6. Dezember 2017 nahmen fünf stellvertretende Abgeordnete an der Sitzung teil (Landtags-Protokolle 2017, S. 1836).

durften nicht 2 von ihnen krank werden, sonst verschob sich die Mehrheit ebenfalls. Die Verfassungsänderung garantierte demnach nicht, dass das Stimmenverhältnis nie kippen konnte.

Dass bei knappen Mehrheitsverhältnissen die Mehrheit auch deswegen verloren gehen kann, weil sich ein Abgeordneter der Abstimmung entzieht, indem er im Zeitpunkt der Abstimmung nicht im Ratssaal anwesend ist oder nicht mit seiner Fraktion stimmt, wurde in der Landtagsitzung vom 20. Oktober 1987 nicht erwähnt. Es wurde auch nicht ausgeführt, ob die stellvertretenden Abgeordneten verpflichtet sein sollten, den Parolen der Fraktion zu folgen. Das Abberufungsrecht von Art. 47 Abs. 2 LV¹⁰⁶ wurde ebenfalls nicht erwähnt.

7.7 Verfassungsänderung von 1994

Die Freie Liste hatte in der Landtagswahl von 1993 im Ober- und Unterland einen Sitz errungen und konnte den Oberländer Sitz in den Neuwahlen vom Herbst 1993 halten. Da gemäss Art. 46 Abs. 2 LV in der Version von LGBL 1988 Nr. 11 die Wählergruppen nur pro drei Abgeordnete in einem Wahlbezirk einen stellvertretenden Abgeordneten erhielten, wären die Sitze der beiden Abgeordneten der Freien Liste in einem Verhinderungsfall leer geblieben. Sie reichten deshalb am 20. August 1993 zusammen mit zwei Abgeordneten der VU eine parlamentarische Initiative auf Änderung von Art. 46 LV ein, die vom Landtag angenommen wurde.¹⁰⁷

Initiant Abg. Paul Vogt argumentierte vor allem mit der Gleichbehandlung. Er wies darauf hin, dass die Gefahr bestehe, «dass Abgeordnete unter Druck gesetzt werden, sich vertreten zu lassen».¹⁰⁸ In der 2. Lesung doppelte er nach, indem er sagte, «jede Ausdehnung der Zahl der Stellvertreter würde die Möglichkeit der Fraktionen, nach Belieben Stellvertreter auszuwählen, vergrössern und würde damit auch in letzter Konsequenz den Volkswillen in Frage stellen.»¹⁰⁹

Mitinitiant Abg. Lorenz Heeb führte aus:¹¹⁰

«Meines Erachtens muss es allen im Landtag vertretenen Parteien möglich sein, gleich wie viele Mandate sie besitzen, im Verhinderungsfall einen Stellvertreter zu entsenden.

Der Kernsatz der Begründung der Initiative lautet für mich folgendermassen: Grundsätzlich muss allen Parteien das gleiche Recht zugestanden werden, ihre Stimmkraft zu erhalten. Diese Forderung hat in der Zwischenzeit, da die Freie Liste nur noch mit einem Abgeordneten im Landtag vertreten ist, noch grössere Bedeutung erhalten. Nach geltendem Recht ist eine Wählerschaft von zur Zeit ca. 9% des liechtensteinischen Stimmvolkes im Verhinderungsfall ihres Abgeordneten überhaupt nicht mehr im Landtag vertreten.

Meiner Ansicht nach muss das Gremium Landtag in voller Stärke tagen können, ob jetzt ein Abgeordneter einer grösseren oder auch einer kleineren Partei für seine Fraktion ausfällt. Nur so ist die liechtensteinische Wählerschaft entsprechend dem Wahlergebnis richtig repräsentiert.»

Die Argumentation des Abg. Lorenz Heeb nahm sowohl auf die Parteien Bezug als auch auf die Wählerinnen und Wähler, die im Landtag repräsentiert werden sollen.

Der Abg. Gabriel Marxer argumentierte demgegenüber nur mit Blick auf die Erhaltung der Stimmkraft der Parteien:¹¹¹

¹⁰⁶ Siehe Kapitel 7.4 und Kapitel 7.8.

¹⁰⁷ Verfassungsgesetz vom 14. Juni 1994 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Stellvertretende Abgeordnete), LGBL 1994 Nr. 46.

¹⁰⁸ Votum Abg. Paul Vogt, Landtags-Protokolle 1993, S. 1007 (Sitzung vom 21. Dezember 1993). Ähnlich der Abg. Jürgen Beck, in der Befragung durch Roger Beck, Rechtliche Ausgestaltung, S. 352. Er sagte, Stellvertreter würden aufgeboten bei einem Thema, «bei dem sich der ordentliche Abgeordnete nicht die Finger verbrennen oder von dem sich der ordentliche Abgeordnete verabschieden will.»

¹⁰⁹ Votum Abg. Paul Vogt, Landtags-Protokolle 1994, S. 310 (Sitzung vom 20. April 1994).

¹¹⁰ Votum Abg. Lorenz Heeb, Landtags-Protokolle 1993, S. 1008 (Sitzung vom 21. Dezember 1993).

¹¹¹ Votum Abg. Gabriel Marxer, Landtags-Protokolle 1993, S. 1009 (Sitzung vom 21. Dezember 1993).

«Ich hätte gerne, dass auch die «grossen» Parteien, in dem Fall, wenn man schon einer «kleinen» Partei einen Stellvertreter zukommen lässt – insbesondere z. B. im Unterland sind die grossen Parteien doch relativ benachteiligt; wenn von fünf Leuten zwei ausfallen, werden auch sie in ihrer Stimmkraft geschwächt – dass auch diese Gedanken z. B. dann, wenn man schon darübergeht, berücksichtigt werden.»¹¹²

An dem vom Landtag bei der Regierung eingeholten Bericht (BuA Nr. 22/1994)¹¹³ fällt zweierlei auf. Die Regierung spricht konsequent von «Wählergruppen» und nicht von «politischen Parteien». Sie äussert sich nicht zur Funktion der Institution der Stellvertretung.

In der 2. Lesung vom 20. April 1994 brachte der Abg. Oswald Kranz, Parteipräsident der VU, noch einen weiteren Aspekt ein. Er sagte:¹¹⁴

«Das liechtensteinische parlamentarische System in der Form des Milizparlamentes ist auf die Institution der stellvertretenden Abgeordneten angewiesen. Der berufliche und zeitliche Druck im heutigen Erwerbsleben würde es ohne die Stellvertretung noch schwieriger machen, Frauen und Männer für ein Landtagsmandat zu gewinnen. Der oder die Abgeordnete muss in der zeitlichen Beanspruchung Rücksicht nehmen können auf den Arbeitsplatz, auf das Unternehmen. Wenn es die Umstände, die mit seiner beruflichen Tätigkeit im Zusammenhang stehen, unbedingt erfordern, muss er die Gewissheit haben, sich vertreten lassen zu können. Selbstverständlich liessen sich noch weitere Gründe anführen, die eine Stellvertretung rechtfertigen.

[...]

Die parlamentarische Stellvertretung ist eine Voraussetzung für das Funktionieren unseres Milizsystems, vor allem dann, wenn eine Volksvertretung die verschiedenen Volks- und Berufsschichten auch repräsentieren soll».

7.8 Die Abschaffung des Abberufungsrechts mit der Verfassungsänderung von 1996

Die 1994 eingesetzte Parlamentsreformkommission schlug dem Landtag in ihrem Bericht vom 15. Oktober 1996 (BuA Nr. 168/1996) vor, das in Art. 47 Abs. 2 LV statuierten Abberufungsrecht aufzuheben. Sie begründete dies wie folgt:¹¹⁵

«Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Bestimmung aus der Verfassung eliminiert werden muss, um die Unabhängigkeit der Abgeordneten sicherzustellen. Sonst könnten sie in Widerspruch zur Forderung des Art. 57 der Verfassung geraten: «Die Mitglieder des Landtages stimmen einzig nach ihrem Eid und ihrer Ueberzeugung».

Der Landtag stimmte diesem Streichungsantrag in der Sitzung vom 11. Dezember 1996¹¹⁶ ohne Diskussion einhellig zu.¹¹⁷ Noch 1987 hatte allerdings Landtagspräsident *Karlheinz Ritter* in seiner Festrede zum 125-jährigen Bestehen des Landtags ausgeführt:¹¹⁸

«Wenn nämlich ein solcher Fraktionswechsel zugleich die politische Mehrheit im Parlament verändert, halten rechtsphilosophisch untermauerte Argumente¹¹⁹ den politischen Fakten nicht mehr stand. Die Konsequenz einer mit einem Fraktionsaustritt verbundenen Verschiebung der Mehrheit wären Neuwahlen. Es darf aber mit Fug bezweifelt werden, dass im Demokratieverständnis unserer Wählerinnen und Wähler eine solche

¹¹² Sowohl der Abg. Gabriel Marxer als auch der Abg. Peter Wolff, die in der 1. Lesung Mühe damit bekundet hatten, dass künftig Wählergruppen mit fünf Abgeordneten in einem Wahlbezirk über gleich viele stellvertretende Abgeordnete verfügten wie eine Wählergruppe mit nur einen Sitz, sprachen sich in der 2. Lesung für die Initiative aus, um die Ungleichbehandlung der kleinen Fraktionen zu beseitigen. Sie argumentierten dabei auch mit der Volksmeinung, die wohl eher gegen eine Erhöhung der Anzahl der stellvertretenden Abgeordneten war. So Votum Abg. Peter Wolff, Landtags-Protokolle 1994, S. 312 (Sitzung vom 20. April 1994).

¹¹³ In diesem Bericht wurde in erster Linie die Frage erörtert, ab wann die Neuregelung Wirkungen entfalten soll. Die vom Landtag verabschiedete Version sah das Inkrafttreten am Tag der Kundmachung vor, so dass die Freie Liste noch während der Legislatur eine Stellvertretung anbieten konnte.

¹¹⁴ Votum Abg. Oswald Kranz, Landtags-Protokolle 1994, S. 309 (Sitzung vom 20. April 1994).

¹¹⁵ BuA Nr. 168/1996 Anhang III.

¹¹⁶ Verfassungsgesetz vom 11. Dezember 1996 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1997 Nr. 46, berichtet durch LGBl. 1994 Nr. 65.

¹¹⁷ Landtags-Protokolle 1996, S. 2495 (Sitzung vom 11. Dezember 1996). Auch in der 1. Lesung war keine Wortmeldung erfolgt: Landtags-Protokolle 1996, S. 2467 f. (Sitzung vom 21. November 1996).

¹¹⁸ *Karlheinz Ritter*, Aktuelle Fragen, Liechtensteiner Vaterland, 21.12.1987, S. 5.

¹¹⁹ Gemeint waren Argumente für die Respektierung des freien Mandats.

Konsequenz, verursacht durch den Gewissenskonflikt eines Abgeordneten, einen positiven Widerhall finden würde. Dies ist sicher ein Aspekt der auch in der rechtspolitischen Beurteilung der aussergewöhnlichen Vorschrift des Art. 47 Abs. 2 unserer Verfassung beachtet werden muss, wonach eine Partei auf Antrag der Fraktion einen ihr angehörenden Abgeordneten aus wichtigen Gründen abberufen.»

Gerard Batliner hatte das Recht, Abgeordnete abzubrufen, demgegenüber schon 1981 deutlich kritisiert.¹²⁰ Seinen Angaben zufolge kam es nie zu einer Abberufung. Es ist ihm jedoch zuzustimmen, dass bereits das Wissen, das Mandat auf diese Art und Weise verlieren zu können, einen Einfluss auf die Ausübung des Mandates haben kann.¹²¹ Folglich überrascht es auch nicht, dass *Gerard Batliner* verschiedene Äusserungen von Politikern und Juristen anführen konnte,¹²² die sich kritisch gegenüber dem Abberufungsrecht zeigten und nach Wegen suchten, dieses mit dem Prinzip des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 Satz 1 LV) in Einklang zu bringen.

8 KEIN ANSPRUCH AUF EINE STELLVERTRETUNG DURCH EIN AKTIVES PARTEIMITGLIED

8.1 Besondere Interessenlage von kleinen Parteien

Kleinere Wählergruppen haben wegen ihrer geringen Anzahl an Sitzen immer nur einen stellvertretenden Abgeordneten pro Wahlbezirk. Sie können nie auswählen,¹²³ wen sie für eine Landtagsitzung mit der Stellvertretung betrauen. Zudem kommt den Äusserungen und dem Abstimmungsverhalten jedes einzelnen (ordentlichen oder stellvertretenden) Abgeordneten Gewicht zu. Anders als in grösseren Fraktionen, in denen es immer wieder vorkommt, dass einzelne Abgeordnete eine andere Meinung vertreten, stellt sich die Öffentlichkeit bei kleineren Wählergruppen, deren Mitglieder nicht geschlossen stimmen, rasch die Frage, welches nun die offizielle Parteimeinung ist oder ob in der Partei Meinungsverschiedenheiten bestehen.

Hat ein stellvertretender Abgeordneter die Partei verlassen, so besteht die «Gefahr», dass seine Äusserungen seiner vorherigen Partei zugerechnet werden, nicht. Vor allem dann nicht, wenn er korrekt bezeichnet wird und seine Stimmabgabe auf dem Monitor im Landtag nicht unter dem Logo seiner vorherigen Partei aufscheint.¹²⁴ Aber es stellt sich das Problem, dass eine kleine Partei – insbesondere wenn sie nur einen Sitz errungen hat – an einer Landtagsitzung gar nicht mehr vertreten ist.¹²⁵ Verlässt der einzige ordentliche Abgeordnete die Partei, trifft es diese allerdings noch viel härter.

8.2 «Einfrieren» der Verhältnisse im Zeitpunkt der Wahl

Der mit der Einführung der Verhältniswahl geschaffene Art. 46 Abs. 2 LV in der Version von LGBL. 1939 Nr. 3¹²⁶ zeigte deutlich, dass bei der Zuteilung der stellvertretenden Abgeordneten auf die Wählergruppen auf das Stärkeverhältnis im Zeitpunkt der Wahl abgestellt wurde. Spätere Veränderungen in der Wählerstärke der Partei oder der Zugehörigkeit der Abgeordneten zur Partei konnten keine Beachtung finden. Die stellvertretenden Abgeordneten wurden ja (siehe Art. 46 Abs. 1 Satz 3 LV in der Version von LGBL. 1939 Nr. 3) und werden bis heute (siehe Art. 46 Abs. 2 Satz 1 LV in der aktuellen Fassung) gleichzeitig wie die ordentlichen Abgeordneten gewählt.

¹²⁰ *Gerard Batliner*, Zur heutigen Lage, S. 75. Gleicher Meinung *Herbert Wille*, Die liechtensteinische Staatsordnung, S. 474 f.

¹²¹ *Gerard Batliner*, Zur heutigen Lage, S. 76.

¹²² *Gerard Batliner*, Zur heutigen Lage, S. 78 Fn. 151.

¹²³ Dass eine solche Auswahl zulässig ist, wird in Kapitel 9.2 erörtert.

¹²⁴ Siehe deshalb die Empfehlung in Kapitel 11.2.

¹²⁵ Darauf, dass kleine Parteien von der Absenz eines einzelnen Abgeordneten schwerer betroffen sind als grosse Parteien, wies bereits *Thomas Allgäuer*, Die parlamentarische Kontrolle, S. 46 f., hin.

¹²⁶ Siehe Kapitel 7.4.

Auch bei der Revision von 1987¹²⁷ zeigte sich deutlich, dass für die Bestimmung der stellvertretenden Abgeordneten auf die Wahl abgestellt wurde. Dies erscheint auch deshalb sinnvoll, weil ein öffentliches Interesse an voraussehbaren Verhältnissen besteht. Die stellvertretenden Abgeordneten sollen sich darauf einstellen können, in der betreffenden Legislatur immer wieder auch kurzfristig zu Landtagssitzungen aufgeboten zu werden und allenfalls sogar als ordentliche Abgeordnete nachzurücken. Die Mitglieder der Parteien und die Stimmberechtigten sollen wissen, wer welches Mandat ausübt respektive bei einer Veränderung der Verhältnisse ausüben wird. Es soll nicht im Belieben der Parteien stehen, durch den Ausschluss eines Kandidaten die Verhältnisse zu ändern. Im liechtensteinischen System, in dem die Regierung durch den Landtag gewählt wird und auch bei der Bestellung des Landtagspräsidiums auf die Resultate der Landtagswahl Rücksicht genommen wird, bergen Parteiaustritte, -ausschlüsse und -wechsel ein Risiko für Instabilität in sich. Indem auf die Verhältnisse am Wahlabend abgestellt wird, wird dieses Risiko verkleinert.

Als Ausweg, um auf veränderte Verhältnisse (wie die Entfremdung von der Partei) zu reagieren, wurde 1939 das Abberufungsrecht (Art. 47 LV in der Version von LGBI. 1939 Nr. 3) geschaffen.¹²⁸ Dieses wurde jedoch – nach Ansicht der Gutachter zu Recht, gilt doch in Liechtenstein der Grundsatz des freien Mandats – 1997 abgeschafft.¹²⁹

Des Weiteren sei daran erinnert, dass Liechtenstein eine feste Amtsdauer von vier Jahren kennt (Art. 47 Abs. 1 LV). Spätestens nach vier Jahren erhalten die Wähler die Gelegenheit, eine neue Beurteilung vorzunehmen.

8.3 Sinn und Zweck der Institution der stellvertretenden Abgeordneten

Eine Partei, die sich durch ihren stellvertretenden Abgeordneten nicht mehr repräsentiert fühlt und eine andere Person von der Wahlliste als Stellvertreter bezeichnen möchte, könnte versuchen, mit dem Sinn und Zweck der Institution der Stellvertretung zu argumentieren.

8.3.1 Beibehalten des Kräfteverhältnisses

Wie in Kapitel 7.4 ausgeführt, finden sich in den von 1939 erhaltenen Materialien keine Ausführungen über die stellvertretenden Abgeordneten. Folglich lässt sich auch nicht belegen, welchen Zweck der Verfassungsgeber mit der Einführung dieser Institution verfolgte. Aussagen anlässlich der Revision von 1987 (als erst zwei Parteien im Landtag vertreten waren) zeigen – siehe Kapitel 7.6 – dass der Einsatz von Stellvertretern als Möglichkeit gesehen wurde, die bestehenden Kräfteverhältnisse im Landtag nicht in Gefahr zu bringen, wenn ein oder zwei Abgeordnete der Sitzung fernbleiben mussten.¹³⁰ Dieses Argument wurde auch 1994 aufgegriffen,¹³¹ als vorgebracht wurde, die Parteien sollten ihre Stimmkraft erhalten können. Gemäss *Roger Beck* soll die «Institution der parlamentarischen Stellvertretung [...] in erster Linie die Sicherung der Mehrheit bzw. der Fraktionsverhältnisse gewährleisten».¹³² Es soll – so die Formulierung von *Karin Frick* – nicht zu Zufallsmehrheiten kommen.¹³³ Diese Überlegungen könnten für einen Anspruch der Fraktion darauf sprechen, einen stellvertretenden Abgeordneten bezeichnen zu dürfen, der ein aktives Parteimitglied ist, die Partei entsprechend repräsentiert und nicht mit der gegnerischen Seite stimmt und wählt. Folglich könnte man argumentieren, dass

¹²⁷ Siehe Kapitel 7.6.

¹²⁸ Siehe Kapitel 7.4.

¹²⁹ Siehe Kapitel 7.8.

¹³⁰ Vollständigkeitshalber ist zu ergänzen, dass schon bei der Einführung der Regelung von 1987 die Mehrheit bei Abstimmungen kippen konnte, wenn zwei oder mehr Abgeordnete an der Sitzungsteilnahme verhindert waren.

¹³¹ Siehe Kapitel 7.7.

¹³² *Roger Beck*, *Rechtliche Ausgestaltung*, S. 137.

¹³³ *Karin Frick*, *Das «vertretbare» Parlament*, in: *Parlament, Parlement, Parlamento 2/2021*, die (S. 43) zusammenträgt, warum aktuell in mehreren Schweizer Kantonen und Gemeinden über die Einführung der Institution der stellvertretenden Abgeordneten diskutiert wird. Im liechtensteinischen System sieht sie (S. 48) das «substanzielle Repräsentationsverständnis» verwirklicht.

sich die Fraktionen von einem stellvertretenden Abgeordneten trennen können sollten, der nicht mehr der Partei angehört.

Würde man dieser Argumentation folgen, so müsste es der Partei aber auch möglich sein, einen ordentlichen Abgeordneten, der aus der Partei ausgetreten ist oder öffentlich erklärt, sich nicht mehr an wesentliche Punkte des Parteiprogramms gebunden zu fühlen, zu ersetzen. In der jüngeren Vergangenheit¹³⁴ war jedoch unbestritten, dass abtrünnige ordentliche Abgeordnete sowie aus ihrer Partei ausgeschlossene Abgeordnete ihren Sitz im Landtag behalten. Diese Praxis respektiert das in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV verankerte Prinzip des freien Mandats.¹³⁵ Für stellvertretende Abgeordnete muss wegen der in Verfassung und Gesetz angelegten Gleichbehandlung der stellvertretenden mit den ordentlichen Abgeordneten¹³⁶ dasselbe gelten.

8.3.2 Repräsentation der Wähler

1994 wurde die Zuteilung der stellvertretenden Abgeordneten so geändert, dass die 1993 als dritte Kraft in den Landtag gewählte Freie Liste sowohl im Ober- als auch im Unterland (wo sie je einen Landtagssitz errungen hatte) einen stellvertretenden Abgeordneten erhielt. Es gehe darum – siehe dazu die Zitate in Kapitel 7.7 –, dass auch ihre Wähler im Falle einer Vakanz repräsentiert seien. Diese Argumentationsschiene spricht gegen das Recht einer Partei, ihren stellvertretenden Abgeordneten auszutauschen.

Gerade die Interessen der Wähler sprechen im personalisierten Verhältniswahlrecht ohne starre Listen, wie es Liechtenstein mit der Möglichkeit zum Panaschieren kennt,¹³⁷ dafür, dass derjenige Kandidat stellvertretender Abgeordneter wird und bleibt, der unter den nichtgewählten Kandidaten am meisten Stimmen erreicht hat.¹³⁸ Es lässt sich nämlich nicht eruieren, ob er die Stimmen erhalten hat, weil er im Zeitpunkt der Wahl der betreffenden Partei angehörte oder weil viele Wähler genau ihn mit seinen Fähigkeiten und Ansichten als für den Landtag geeignet empfanden, unter Umständen sogar trotz seiner Parteizugehörigkeit. Einer Wählergruppe die Gelegenheit zu geben, einen Kandidaten zum stellvertretenden Abgeordneten erklären zu lassen oder als Stellvertreter zu bezeichnen, der weniger Wählerstimmen erhielt, würde den Wählerwillen missachten. Überdies stünde dies – wie bereits in Kapitel 8.2 ausgeführt – auch gegen den Wortlaut der Verfassung. Dieser sieht die Ermittlung der stellvertretenden Abgeordneten durch die Wahl der Stimmberechtigten vor.

8.3.3 Vergrößerung der Auswahl an Kandidaten für Kommissionen und Delegationen

1994 wurde auch vorgebracht,¹³⁹ es sei einfacher, Kandidaten für den Landtag zu finden, wenn diese wissen, dass im Notfall der stellvertretende Abgeordnete einspringen kann.¹⁴⁰ In der Tat nehmen regelmässig stellvertretende Abgeordnete an den Landtagssitzungen teil.¹⁴¹ Überdies ist es Praxis des Landtags, in die Kommissionen und Delegationen auch stellvertretende Abgeordnete zu wählen.¹⁴² Die aus fünf Abgeordneten bestehende GPK zählte – um eine ständige Kommission als Beispiel zu nennen – sowohl in der Legislaturperiode 2013–2017 als auch während drei Jahren der Legislatur 2017–2021

¹³⁴ Siehe die Parteiaustritte von Harry Quaderer 2011 und von Johannes Kaiser 2018 sowie die Spaltung der DU ebenfalls im Jahr 2018.

¹³⁵ Siehe hierzu Kapitel 6.

¹³⁶ Siehe hierzu Kapitel 5.

¹³⁷ Siehe Art. 49a VRG.

¹³⁸ Seit der Verkleinerung der Anzahl der stellvertretenden Abgeordneten durch die Verfassungsrevision vom 20. Oktober 1987 sind die stellvertretenden Abgeordneten besser demokratisch legitimiert. Siehe zur vorherigen Situation insbesondere: *Gerard Batliner*, Zur heutigen Lage, S. 65.

¹³⁹ Siehe die Zitate in Kapitel 7.7.

¹⁴⁰ Für die Einführung der parlamentarischen Stellvertretung wird in der Schweiz vorgebracht, sie helfe den Parlamentsmitgliedern, Vereinbarkeitsschwierigkeiten zu meistern: *Karin Frick*, Das «vertretbare» Parlament, in: *Parlament, Parlement, Parlamento 2/2021*, S. 43.

¹⁴¹ Siehe auch Fn. 105.

¹⁴² Zum Bedarf an personellen Ressourcen siehe bereits *Roger Beck*, Rechtliche Ausgestaltung, S. 134, und den ehemaligen Abg. Peter Wolff, in der Befragung durch *Roger Beck*, ebenda, S. 353.

zwei stellvertretende Abgeordnete. Seit 2021 handelt es sich noch bei einem Mitglied der GPK um einen stellvertretenden Abgeordneten. Art. 71 Abs. 2 und 3 GOLT verlangen nur, dass die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ordentliche Abgeordnete sind und ein ordentlicher Abgeordneter den Vorsitz führt. Art. 61 Abs. 4 und 5 GOLT verlangen Analoges für die Delegationen.

Je stärker die stellvertretenden Abgeordneten in den Ratsbetrieb integriert sind und nicht nur dann zum Einsatz gelangen, wenn ein ordentliches Ratsmitglied an der Sitzungsteilnahme verhindert ist, desto weniger sind sie lediglich Platzhalter für die verhinderten ordentlichen Abgeordneten. Umso stärkeren Respekt verdient ihre Freiheit, «einzig nach ihrem Eid und ihrer Überzeugung» zu stimmen, wie es Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV sagt.

8.3.4 Zwischenfazit

Mit dem Institut der stellvertretenden Abgeordneten wurden und werden verschiedene Ziele verfolgt. Lediglich das Ziel, einer Wählergruppe im Landtag die Stimmkraft zu erhalten, könnte dafür sprechen, dass eine Wählergruppe einen stellvertretenden Abgeordneten ersetzen könnte, der aus der Partei ausgetreten ist.

Gegen den Ersatz eines aus der Partei ausgetretenen stellvertretenden Abgeordneten sprechen jedoch die Tatsache, dass er seine Wähler repräsentiert sowie dass das Gesetz und die Praxis den stellvertretenden Abgeordneten immer stärker dieselben Aufgaben übertragen wie den ordentlichen Abgeordneten. Das in der Verfassung verankerte freie Mandat und die von Verfassung und Gesetz vorgesehene Gleichbehandlung von stellvertretenden und ordentlichen Abgeordneten sprechen ebenfalls deutlich gegen das Recht, einen stellvertretenden Abgeordneten nach seinem Parteiaustritt zu ersetzen.

9 ERMESSEN DER FRAKTIONEN

9.1 Keine Pflicht der Fraktionen, einen stellvertretenden Abgeordneten zu bezeichnen

Eine Pflicht der Fraktionen, im Verhinderungsfall einen stellvertretenden Abgeordneten zu bezeichnen, findet sich nicht in der Verfassung. Art. 23 Abs. 2 GOLT verwendet jedoch die Formulierung «hat dessen Fraktion [...] einen Stellvertreter [...] zu bezeichnen.» Dies klingt nach einer Befehlsform. In der Praxis wird jedoch den Fraktionen der Entscheid überlassen, ob sie einen stellvertretenden Abgeordneten bezeichnen oder für die betreffende Landtagssitzung auf eine Stellvertretung verzichten. Zu prüfen ist, ob diese Praxis vor der Verfassung und dem Gesetz standhält.

Gemäss dem Wortlaut der Verfassung sind die Abgeordneten verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen (Art. 53 Satz 1 LV und in Art. 49 Abs. 4 LV explizit auch die stellvertretenden Abgeordneten). Die Fraktionen werden hingegen nicht in die Pflicht genommen. Gemäss Art. 46 Abs. 2 LV steht für fünf ordentliche Abgeordnete einer Fraktion in einem Wahlbezirk nur ein stellvertretender Abgeordneter bereit. Es kann also sein, dass eine Landtagssitzung stattfindet, an der nicht 25 Abgeordnete teilnehmen. Art. 58 Abs. 1 LV lässt es sogar genügen, dass nur 17 Abgeordnete anwesend sind. Überdies sieht die Verfassung in Art. 58 LV für die Abgeordneten anders als für die Regierungsmitglieder (siehe Art. 81 Satz 3 LV) keinen Stimmzwang vor.¹⁴³ Die Verfassung nimmt es demnach ausdrücklich in Kauf, dass zu einer Vorlage nicht 25 Stimmen abgegeben werden.¹⁴⁴ In der Vergangenheit gab es denn auch immer wieder Fälle, in denen nur 24 oder 23 Abgeordnete an einer Landtagssitzung teilnahmen. In der Vereinbarung, die nach der DU-Trennung ausgearbeitet wurde, erhielten die drei ordentlichen Abgeordneten der Neuen Fraktion keine stellvertretenden Abgeordneten.¹⁴⁵ Es wäre überdies im Einzelfall schwierig nachzuprüfen, ob der Fraktion die Verhinderung eines ordentlichen Abgeordneten so

¹⁴³ Zur fehlenden Stimmpflicht siehe auch: *Peter Bussjäger*, Art. 49 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Fn. 22.

¹⁴⁴ So auch *Peter Bussjäger*, Art. 46 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 29.

¹⁴⁵ So *Manuela Schädler*, Vereinbarung betreffend DU-Trennung, Liechtensteiner Vaterland, 01.09.2018, S. 3.

rechtzeitig bekannt war, dass der Stellvertreter hätte aufgebieten werden können. Der Landtag hat sich bewusst gegen detaillierte Vorschriften zur Erscheinungspflicht und gegen Sanktionen für Abgeordnete entschieden, die ohne wichtigen Grund nicht an einer Landtagssitzung teilnehmen.¹⁴⁶

Dies alles spricht dafür, dass die geltende Praxis nicht gegen die Verfassung verstösst und es zulässig ist, Art. 23 Abs. 2 GOLT nicht als Pflicht, einen Stellvertreter aufzubieten, zu interpretieren. Art. 23 Abs. 2 GOLT regelt nach dieser Lesart vielmehr, von wem die Bezeichnung der Stellvertreter ausgehen muss, nämlich von der Fraktion und nicht vom Landtagspräsidenten, Parteipräsidenten oder Parteisekretär. Für diese Lesart sprechen auch die in Kapitel 4.2 und 4.3 wiedergegebenen Äusserungen in den Materialien.

Besteht keine Pflicht der Fraktionen, in jedem Verhinderungsfall einen stellvertretenden Abgeordneten aufzubieten, so hat dies zur Folge, dass der Landtag auch dann ordnungsgemäss zusammengesetzt tagt, wenn ein verhindertes ordentliches Mitglied seine Absenz zu spät oder gar nicht meldet, einen Grund angibt, der nicht wichtig genug im Sinne von Art. 22 Abs. 1 Satz 2 GOLT ist oder das verhinderte Mitglied oder seine Fraktion das Aufbieten des stellvertretenden Abgeordneten vergisst oder bewusst unterlässt. Wäre es anders (und würde jede Landtagssitzung, an der ein ordentlicher Abgeordneter aus einem unwichtigen Grund fehlt oder ein Sitz leerbleibt, weil der stellvertretende Abgeordnete – aus welchem Grund auch immer – keine Einladung zur Sitzung erhalten hat, gegen die Verfassung und das Gesetz verstossen), läge es in der Macht der einzelnen Abgeordneten und der Fraktionen, durch eine bewusste Verletzung des Gesetzes das ordnungsgemässe Tagen des Landtags zu verhindern und den Ratsbetrieb zu lähmen.

Da es somit im Ermessen der Fraktionen liegt, ob sie einen stellvertretenden Abgeordneten bezeichnen, können sie wählen zwischen (aus ihrer Sicht) «nicht richtig vertreten Sein» und «gar nicht vertreten Sein». Wenn eine Fraktion darauf verzichtet, einen stellvertretenden Abgeordneten zu bezeichnen und stattdessen der Sitz im Landtagssaal leer bleibt, nimmt sie in Kauf, diejenigen ihrer Wähler zu enttäuschen, die von ihr ein aktives Verhalten im Landtag erwarten, plus diejenigen, die dem stellvertretenden Abgeordneten ihre Stimme gegeben haben. Insofern muss es sich eine Fraktion gut überlegen, ob sie nicht besser daran tut, einen stellvertretenden Abgeordneten aufzubieten, auch wenn er nicht in allen Punkten ihren Ansichten folgt.

9.2 Kein Anspruch der stellvertretenden Abgeordneten, zu einer Landtagssitzung eingeladen zu werden

Gerade in einer kleinen Fraktion besteht für die stellvertretenden Abgeordneten keine Gewähr, zu einer Landtagssitzung eingeladen zu werden. Sind die ordentlichen Abgeordneten diszipliniert, von ihrem Beruf her flexibel und verfügen sie über eine gute Konstitution, tritt kaum ein Verhinderungsfall ein. In grossen Fraktionen, die in einem Wahlbezirk über zwei stellvertretende Abgeordnete verfügen, haben diese keinen Anspruch darauf, gleich häufig zu einer Landtagssitzung eingeladen zu werden. Die Fraktion hat nämlich gemäss Praxis die Wahl, wen von beiden sie aufbietet.¹⁴⁷ Verfassung und Gesetz machen der Fraktion hierzu keine Vorgaben. Nur für das Nachrücken regelt Art. 63 Abs. 2 VRG ausdrücklich, dass derjenige Kandidat mit den meisten Stimmen zum Zug kommt. Art. 60 Abs. 2 VRG differenziert demgegenüber nicht zwischen zwei oder mehr stellvertretenden Abgeordneten nach ihrer Stimmenzahl.

Sollte ein stellvertretender Abgeordneter tatsächlich einmal an einer Sitzung teilnehmen und sich erst nachträglich zeigen, dass die Beteiligten einem Irrtum unterlegen waren und er über keine Einladung

¹⁴⁶ Siehe die Voten in Landtags-Protokolle 2018, S. 130–133 (Sitzung vom 28. Februar 2018). Zum Fehlen von Sanktionen siehe auch: *Peter Bussjäger*, Art. 53 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 19.

¹⁴⁷ Anderer Meinung: *Peter Bussjäger*, Art. 49 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 26. Kritisch gegenüber der Praxis auch: *Roger Beck*, Rechtliche Ausgestaltung, S. 146 f., und *Patricia M. Schiess Rütimann*, Die Regelung der Stellvertretung, S. 117. Die Situation beschreibend: *Gerard Batliner*, Zur heutigen Lage, S. 66.

verfügte, so behalten die Beschlüsse ihre Gültigkeit. Schliesslich sind auch die stellvertretenden Abgeordneten vereidigte Mitglieder des Landtags. Art. 53 Satz 1 LV («Die Abgeordneten haben auf die ergangene Einberufung [...]») knüpft nicht die Beschlussfähigkeit des Landtags¹⁴⁸ an die Einladung, sondern die Erscheinungspflicht der Abgeordneten.

10 HERBEIFÜHREN VON RECHTSSICHERHEIT UND RECHTSSCHUTZ

Die sechste Gutachtensfrage lautet, wie eine rechtlich klare Lösung erlangt werden kann und durch wen. Darauf versucht dieses Kapitel Antwort zu geben.

10.1 Wahlbeschwerde ausgeschlossen

Verfügt ein Abgeordneter nicht über die «gesetzlichen Eigenschaften», so kann der StGH auf Beschwerde hin seine Wahl nichtig erklären (Art. 66 Abs. 1 VRG). Im vorliegenden Fall besteht jedoch kein Zweifel, dass die Wahl von Nadine Gstöhl zur stellvertretenden Abgeordneten am 7. Februar 2021 keine Mängel aufwies und Nadine Gstöhl alle Voraussetzungen erfüllte, um das Amt antreten zu können.

Die Wahlbeschwerde ist nicht das richtige Instrument, um geltend zu machen, ein stellvertretender Abgeordneter habe durch seinen Parteiaustritt die Voraussetzungen verloren, um das Mandat eines stellvertretenden Abgeordneten seiner ehemaligen Partei weiterhin ausüben zu können. Die Wahlbeschwerde muss nämlich gemäss Art. 64 Abs. 5 VRG innerhalb von drei Tagen nach der Wahl bei der Regierung angemeldet werden. Legitimiert zur Wahlbeschwerde sind nur Wählergruppen, die an der Wahl teilgenommen haben (Art. 64 Abs. 1 VRG).

10.2 Handlungsoptionen im Landtag

Am 1. Oktober 2021 beschloss der Landtag mit 21 Ja-Stimmen,¹⁴⁹ nicht dazu legitimiert zu sein, zu entscheiden, ob ein stellvertretender Abgeordneter sein Mandat behält, wenn er aus der als Verein konstituierten politischen Partei ausgetreten ist.¹⁵⁰

Nach Meinung der Gutachter entbehrt dieser Entscheid einer gesetzlichen Grundlage. Verfassung und Gesetz weisen dem Landtag die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, dass er sich korrekt konstituiert und seine Beschlüsse in korrekter Besetzung fällt.¹⁵¹ Art. 59 Abs. 2 LV überträgt dem Landtag die Wahlprüfungsbefugnis.¹⁵² Er nimmt in seiner ersten Sitzung nach der Landtagswahl die Validierung vor. Die Verfassung (Art. 58 Abs. 1 LV) und das Gesetz (Art. 29 Abs. 1 GOLT) geben vor, wann der Landtag beschlussfähig ist. Ob die Voraussetzungen zu Beginn einer Sitzung gegeben sind, muss der Landtag selbst prüfen. Diese Aufgabe kann und darf ihm wegen der Gewaltenteilung kein anderes Organ abnehmen. Es gehört zu den Aufgaben des Landtagspräsidenten, der gemäss Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GOLT den Vorsitz führt und die Geschäfte des Landtags leitet, die Prüfung vorzunehmen und die Sitzung nur dann zu

¹⁴⁸ Die Beschlussfähigkeit ist in Art. 58 Abs. 1 LV geregelt.

¹⁴⁹ Landtags-Protokolle 2021, S. 1457.

¹⁵⁰ Der vom Abg. Thomas Rehak formulierte Antrag lautete (siehe Landtags-Protokolle 2021, S. 1456): «Der Hohe Landtag wolle beschliessen, dass der Landtag in der Frage, ob ein stellvertretendes Mitglied des Landtags sein Mandat infolge eines Austritts aus dem Verein behält oder nicht, aufgrund der Verfassungs- und Gesetzeslage nicht zuständig und deshalb auch nicht legitimiert ist, darüber einen Entscheid zu treffen.»

¹⁵¹ Für die Entscheidungsbefugnis des Landtags wohl auch: *Peter Bussjäger*, Art. 53 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 22. Er sagt: «Die schwierige Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Abgeordneter als bleibend verhindert angesehen werden kann, hat gemäss Art. 63 Abs. 2 VRG der Landtag zu entscheiden. Er hat nämlich festzustellen, ob ein Mandat frei geworden ist.» Unklar hingegen, gestützt auf welche Überlegungen *Peter Bussjäger*, Art. 49 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 37, zum Schluss gelangt, dass ein Mandatsverlust von der Regierung auszusprechen wäre. Die Regierung hat gemäss Art. 66 VRG ja nur bei der Landtagswahl eine Prüfungspflicht, während Art. 63 VRG beim Mandatsverlust nur den Landtag als Handelnden nennt.

¹⁵² Gemäss Art. 65 VRG muss auch die Regierung von Amtes wegen eine Prüfung vornehmen. Siehe dazu auch *Herbert Wille*, Die liechtensteinische Staatsordnung, S. 467.

eröffnen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Bemerkt der Landtagspräsident keine Unregelmässigkeit, ist jedoch ein Abgeordneter der Meinung, es habe ein stellvertretender Abgeordneter im Ratssaal Platz genommen, der nicht dazu legitimiert sei, oder ist er der Meinung, es sei unzulässig, dass ein Sitz leer geblieben ist, weil eine Fraktion keinen Stellvertreter bezeichnet hat, so kann der Abgeordnete einen Ordnungsantrag gemäss Art. 32 GOLT stellen. Über diesen muss der Landtag sofort Beschluss fassen.

Möchte ein Landtagsmitglied¹⁵³ die Klärung, ob ein stellvertretender Abgeordneter, der nicht mehr derjenigen Partei angehört, auf deren Wahlliste er gewählt worden ist, nach wie vor über sein Mandat verfügt und an den Landtagssitzungen teilnehmen darf, so kann er – wie es im Oktober-Landtag der Fall war¹⁵⁴ – diese Frage dem Landtag vorlegen, und zwar unabhängig davon, wer am betreffenden Tag an der Sitzung teilnimmt. Dass sich der Landtag am 1. Oktober 2021 unzuständig erklärte, hindert ihn nicht daran, gestützt auf neu vorgebrachte Argumente und/oder veränderte tatsächliche Verhältnisse einen anderslautenden Beschluss zu fassen.

Möchte der Landtag feststellen, dass eines seiner Mitglieder das Mandat verloren hat, so hat er allerdings – so wird sogleich in Kapitel 10.4.1 dargestellt – verschiedene Vorgaben zum Verfahren zu beachten. Der erste Beschluss sollte deshalb sinnvollerweise lauten, der Landtag solle beschliessen, das Verfahren einzuleiten, damit der Beschluss in der nächsten Landtagssitzung gefasst werden kann.

Lautet der Beschluss auf Verlust des Mandates, so kann der betroffene Abgeordnete diesen Landtagsbeschluss beim StGH anfechten.¹⁵⁵ Der StGH äussert sich jedoch erst und nur auf Beschwerde hin. Er kann nicht von sich aus tätig werden.

Fällt der Landtag keinen Beschluss oder lautet dieser, der Abgeordnete gehöre dem Landtag nach wie vor an und dürfe an dessen Sitzungen teilnehmen, so steht den in der Abstimmung unterlegenen Abgeordneten kein Rechtsmittel offen. Die Individualbeschwerde an den StGH ist ausgeschlossen, weil sie durch den Beschluss weder adressiert werden¹⁵⁶ noch beschwert sind.¹⁵⁷

10.3 Überprüfung der Gültigkeit der vom Landtag getroffenen Beschlüsse

Wie in Kapitel 9.1 ausgeführt, vertreten die Gutachter die Meinung, dass sich eine Fraktion in einem Verhinderungsfall dafür entscheiden kann, den Sitz frei zu lassen. Dass ein stellvertretender Abgeordneter sein Mandat durch den Parteiaustritt nicht verliert, haben sie ebenfalls schon festgehalten.¹⁵⁸

Teilt man diese Meinung nicht und fällt nun der Landtag in der Besetzung von lediglich 24 Abgeordneten Beschlüsse, stellt sich die Frage, wie geltend gemacht werden könnte, diese seien nicht rechtsgültig zustande gekommen. Analoges gilt, wenn ein Abgeordneter an einer Landtagssitzung teilnimmt und behauptet wird, er hätte nicht an der Beschlussfassung mitwirken dürfen.

Gemäss Art. 9 LV und Art. 85 LV bedarf jedes Gesetz der Sanktion des Landesfürsten und anschliessend der Gegenzeichnung des Regierungschefs.¹⁵⁹ Hat der Landesfürst Hinweise, dass ein Gesetz nicht in dem von Verfassung und Gesetz vorgesehenen Verfahren zustande gekommen ist und gelangt er zur Überzeugung, dass tatsächlich ein Mangel im Gesetzgebungsprozess vorliegt, so muss er nach Meinung

¹⁵³ Der stellvertretende Abgeordnete kann einen solchen Beschluss nicht selbst herbeiführen, weil er gemäss Art. 38 Abs. 3 GOLT einen parlamentarischen Eingang nicht allein unterschreiben darf.

¹⁵⁴ Siehe die Diskussion des Landtags über ein entsprechendes Zusatztraktandum: Landtags-Protokolle 2021, S. 1213–1218 (Sitzung vom 29. September 2021).

¹⁵⁵ Siehe Kapitel 10.4.1.

¹⁵⁶ Zu den Schwierigkeiten bei der Individualbeschwerde gegen eine Wahl siehe auch die Hinweise bei *Herbert Wille*, Die liechtensteinische Staatsordnung, S. 447 f.

¹⁵⁷ Wenn, dann würden die mit ihrer Rechtsansicht unterlegenen Abgeordneten vor dem StGH wohl geltend zu machen versuchen, sie seien in ihren politischen Rechten verletzt. BGE 135 I 19 E. 5.5 (siehe zu diesem Bundesgerichtsurteil Fn. 38) sagte bezogen auf Mitglieder eines Kantonsparlaments, die ihre bisherige Partei verlassen und sich einer anderen anschliessen, allerdings: «Sie verletzen keine rechtliche Treuepflicht gegenüber ihrer Wählerschaft, wenn sie die Partei nach Amtsantritt wechseln. Ein derartiges Verhalten verstösst nicht gegen politische Rechte der Wählerschaft».

¹⁵⁸ Siehe insbesondere Kapitel 3.3 und 8.3.4.

¹⁵⁹ Art. 65 Abs. 1 Satz 2 LV wiederholt diese Voraussetzungen.

der Gutachter die Sanktion verweigern.¹⁶⁰ Ebenso könnte der Regierungschef die Gegenzeichnung verweigern.¹⁶¹ Weder die Erteilung noch die Verweigerung der Sanktion und der Gegenzeichnung sind vor dem StGH anfechtbar.¹⁶²

Bei der Überprüfung von Gesetzen auf ihr verfassungsmässiges Zustandekommen handelt es sich um eine klassische Aufgabe von Staatsoberhäuptern. Art. 47 Abs. 1 B-VG lautet: «Das verfassungsmässige Zustandekommen der Bundesgesetze wird durch den Bundespräsidenten beurkundet.» Er überträgt dem österreichischen Bundespräsidenten die «Beurteilung der Rechtsfrage, ob ein Gesetzesbeschluss nach den Regeln zu Stande gekommen ist, die die Verfassung (im materiellen Sinn) vorschreibt.»¹⁶³ Diese formale Prüfungsbefugnis des österreichischen Bundespräsidenten ist unbestritten.¹⁶⁴ Dasselbe gilt für Deutschland,¹⁶⁵ wo Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG vom Bundespräsidenten die Feststellung verlangt, dass das Gesetz «nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommen» ist.¹⁶⁶ Umso mehr steht diese formale Prüfung dem Landesfürsten zu, der die vom Landtag verabschiedeten Gesetze auch einer inhaltlichen Bewertung unterziehen darf. Verweigert der Landesfürst einem Gesetz die Sanktion, weil er Zweifel an seinem ordnungsgemässen Zustandekommen hegt, oder weigert sich der Regierungschef, die Gegenzeichnung vorzunehmen, ist es am Landtag, die vorgebrachten Beanstandungen zu prüfen und die Mängel in künftigen Verfahren zu beheben oder mittels Beschluss¹⁶⁷ auf seinem Standpunkt zu beharren und dadurch eine Entscheidung zu fällen, die beim StGH angefochten werden kann.

Die in Art. 18 StGHG vorgesehene Prüfung auf Verfassungsmässigkeit würde in den Fällen, in denen das nicht ordnungsgemässe Zustandekommen eines Gesetzes moniert wird, auch nicht weiterhelfen.¹⁶⁸ Im Verfahren der Gesetzesprüfung wird vom StGH nämlich geprüft, ob die Bestimmungen des Gesetzes vor der Verfassung standhalten. Der Beschwerdeführer möchte jedoch nicht geltend machen, dass der Inhalt des Gesetzes die Grenze zum verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten hat, sondern dass das Gesetz vermutlich einen anderen Inhalt hätte, wenn sich der zu Unrecht nicht zur Sitzung eingeladene stellvertretende Abgeordnete für eine andere Regelung hätte einsetzen können respektive wenn ein Abgeordneter nicht zur Sitzung zugelassen worden wäre.

10.4 Schutz der Abgeordneten

10.4.1 Rechtsschutz von stellvertretenden und ordentlichen Abgeordneten, falls sie das Mandat unfreiwillig verlieren

Ordentliche und stellvertretende Abgeordnete, die ihr Mandat gegen ihren Willen verlieren, erleiden einen Eingriff in das passive Wahlrecht.¹⁶⁹ Dieses wird nicht nur durch das nationale Recht garantiert, sondern – was die Wahl in das nationale Parlament anbelangt¹⁷⁰ – auch durch Art. 3 1. ZP zur EMRK.¹⁷¹

¹⁶⁰ Ähnlich *Peter Bussjäger*, Art. 9 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 66, gemäss dem der Landesfürst das Recht hat, einem «offenkundig verfassungswidrigen Gesetz» die Sanktion nicht zu erteilen.

¹⁶¹ Gemäss *Peter Bussjäger*, Art. 9 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 58, hat der Regierungschef sogar die Möglichkeit, Gesetze vor der Gegenzeichnung inhaltlich zu prüfen.

¹⁶² *Peter Bussjäger*, Art. 9 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 7 und Rn. 57.

¹⁶³ *Gerhard Muzak*, B-VG (6. Aufl. 2020), Art. 47 B-VG, Rz. 1.

¹⁶⁴ *Gerhard Muzak*, B-VG (6. Aufl. 2020), Art. 47 B-VG, Rz. 2 f.

¹⁶⁵ *Hartmut Bauer*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art. 82 GG, Rn. 12.

¹⁶⁶ Da Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG «nur die Vorschriften der Verfassung zum Prüfungsmassstab erklärt», «wird etwa die Einhaltung der Geschäftsordnungen von Bundesrat, Bundesrat und Bundesregierung» nicht geprüft. So: *Hermann Butzer*, in: Dürrig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 82 GG, Rn. 189.

¹⁶⁷ Siehe Kapitel 10.2.

¹⁶⁸ Eine auf Art. 15 Abs. 1 StGHG gestützte Individualbeschwerde kommt auch deswegen nicht in Frage, weil keine gegen einen Privaten gerichtete Entscheidung vorliegt.

¹⁶⁹ Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel, EMRK, § 23 Rn. 117.

¹⁷⁰ *Mark E. Villiger*, Handbuch, Rz. 906 f.

¹⁷¹ Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBL. 1995 Nr. 208 LR 0.101.01.

Diese Bestimmung schützt nicht nur das Recht, sich als Kandidat aufzustellen, sondern auch das Recht, nach der Wahl Parlamentsmitglied zu sein.¹⁷²

Die Staaten sind gemäss EGMR verpflichtet, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, um ihren Verpflichtungen aus Art. 3 1. ZP zur EMRK nachzukommen.¹⁷³ Das solchermassen vorgesehene Verfahren muss so beschaffen sein, dass die betroffenen Personen ihren Standpunkt darlegen können und ein Machtmissbrauch durch die Behörde vermieden wird.¹⁷⁴ Wichtig ist, dass das betroffene Parlamentsmitglied angehört wird und diejenigen Personen (insbesondere aus seiner eigenen Partei), die in den Fall involviert sind, in den Ausstand treten.¹⁷⁵ Nationale Gerichtsverfahren, welche den Mandatsverlust zum Gegenstand haben, fallen jedoch nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK. Sie betreffen die Ausübung politischer Rechte und daher nicht «civil rights» im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK.¹⁷⁶ StGH 2005/97 Erw. 4.6 zählt «zu den verfahrensrechtlichen Minimalgarantien, die der Landtag auch in Einzelentscheidungsverfahren wie einem Abberufungsverfahren einzuhalten hat», vor allem auch «die ordentliche Einladung und Traktandierung des Geschäftes», damit die Fragen, die sich stellen, eingehend diskutiert und die verschiedenen Standpunkte zur Kenntnis genommen werden können.

Stellt der Landtag fest, dass ein Abgeordneter sein Mandat verloren hat oder verweigert er einem Abgeordneten den Zutritt zu einer Landtagssitzung, so kann dieser den Beschluss des Landtags beim StGH anfechten und eine Verletzung seines passiven Wahlrechts und der in Art. 3 1. ZP zur EMRK verankerten Garantien geltend machen. BuA Nr. 45/2003 führte ausdrücklich aus, dass hoheitliche Individualakte, die vom Landtag ausgehen, mit der Individualbeschwerde von Art. 15 StGHG angefochten werden können, wenn sie «unmittelbar subjektive Rechte einzelner Bürger verletzen».¹⁷⁷ Der Abgeordnete erleidet einen unmittelbaren Eingriff in verfassungsmässige Rechte und ist deshalb zur Beschwerde legitimiert.¹⁷⁸

10.4.2 Rechtsschutz von stellvertretenden Abgeordneten, falls sie nie als Stellvertreter bezeichnet werden

Wie in Kapitel 9.2 ausgeführt, sind die Gutachter der Ansicht, dass stellvertretende Abgeordnete keinen Anspruch darauf haben, von ihrer Fraktion als Stellvertreter bezeichnet zu werden.

Sollte dies ein stellvertretender Abgeordneter anders sehen, könnte er wie folgt zu argumentieren versuchen: Die Fraktion verletze Art. 23 Abs. 2 GOLT, wenn sie ihn in einem Verhinderungsfall nicht als Stellvertreter bezeichnet. Ihn nicht zur Sitzung einladen zu lassen und ihm dadurch die Möglichkeit zu nehmen, die ihm durch das Mandat verliehenen politischen Rechte auszuüben, stelle eine Verletzung

¹⁷² EGMR *Lykourazos v. Griechenland*, Nr. 33554/03, 15. Juni 2006, § 50: «[...] this Article guarantees the individual's right to stand for election and, once elected, to sit as a member of parliament». Wiederholt z. B. auch in EGMR *Paunović und Milivojević v. Serbien*, Nr. 41683/06, 24. Mai 2016, § 58.

¹⁷³ G.K. v. Belgien, Nr. 58302/10, 21. Mai 2019, § 57. Wie § 58 ausführt, sahen im fraglichen Zeitpunkt weder das Gesetz noch die Geschäftsordnung des Senats ein Verfahren für Fälle vor, in denen ein Senator seinen Rücktritt widerrief. Es war nicht festgelegt, ob der Rücktritt von sich aus wirksam und unwiderruflich war oder ob er erst nach Annahme durch das Plenum unwiderruflich wurde.

¹⁷⁴ G.K. v. Belgien, Nr. 58302/10, 21. Mai 2019, § 60.

¹⁷⁵ Der EGMR hatte in G.K. v. Belgien, Nr. 58302/10, 21. Mai 2019, den Fall einer Senatorin zu beurteilen, die von drei Parteikollegen (bei diesen handelte es sich um den Senatspräsidenten sowie den Partei- und den Fraktionschef) gezwungen worden war, eine Rücktrittserklärung zu unterzeichnen, weil ihr ein Drogendelikt vorgeworfen wurde. Wenige Tage später machte sie geltend, sie sei zur Unterschrift gezwungen worden und wolle ihr Mandat behalten. Der EGMR kritisierte, dass weder die Senatorin noch ihr Anwalt vom Büro des Senats angehört wurden. Der vom Büro verfasste Bericht an das Plenum enthielt keine Begründung, warum das Büro die von der Senatorin vorgebrachten Ansichten nicht teilte (§ 61). Überdies nahmen an der hinter verschlossenen Türen stattfindenden Diskussion des Büros zwei der drei Parteikollegen teil (§ 62). Die Verhandlung im Plenum vermochte diese Mängel nicht zu heilen, weil auch dort die beiden Parteikollegen präsent waren (§ 63).

¹⁷⁶ EGMR *Paunović und Milivojević v. Serbien*, Nr. 41683/06, 24. Mai 2016, § 75.

¹⁷⁷ BuA Nr. 45/2003, S. 39.

¹⁷⁸ So StGH 2005/97 Erw. 1.2 bezüglich einer Beschwerde gegen die vom Landtag vorgenommene Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungsrats des Liechtensteinischen Rundfunks.

seines passiven Wahlrechts dar. Der stellvertretende Abgeordnete würde somit das Untätigbleiben des Landtags rügen.¹⁷⁹

11 EMPFEHLUNGEN

11.1 Keine Empfehlungen zu den unmittelbar von den Gutachtensfragen abgedeckten Themen

Wie ausgeführt, halten die Gutachter, nachdem sie sich eingehend mit den Materialien, mit Literatur und Judikatur beschäftigt haben, die Rechtslage für klar. Wie sie insbesondere zu den Gutachtensfragen Nummer 4 und 7 vermerkt haben, raten sie davon ab, neue Bestimmungen zu erlassen oder bestehende abzuändern.

Zu überlegen wäre, ob das im Falle eines Mandatsverlusts zu beachtende Verfahren schriftlich fixiert werden sollte¹⁸⁰ und ob in Art. 23 Abs. 2 GOLT die Formulierung «hat zu bezeichnen» durch «kann bezeichnen» ersetzt werden sollte.¹⁸¹

Beim Studium der Unterlagen zur Funktion der stellvertretenden Abgeordneten als Stellvertreter an den Landtagssitzungen¹⁸² sind die Gutachter jedoch auf die folgenden Punkte gestossen, denen der Landtag Beachtung schenken sollte.

11.2 Klare Bezeichnung von stellvertretenden Abgeordneten, die nicht mehr ihrer ursprünglichen Partei angehören

Auf der Website des Landtags sollte angegeben werden, dass die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl zwar nach wie vor stellvertretende Abgeordnete der Freien Liste ist (insofern scheint die Verwendung des hellgrauen Balkens unter ihrem Foto unproblematisch¹⁸³), aber nicht mehr der Partei angehört. Unter dem Namen «Nadine Gstöhl» sollte deshalb nicht mehr «FL» stehen, sondern eine präzisere Aussage wie z. B. «FL bis August 2021».

Wenn ein stellvertretender Abgeordneter, der nicht mehr derjenigen Partei angehört, von der er nominiert worden war, an der Landtagssitzung teilnimmt, erscheint es sinnvoll, seine Stimme auf der Anzeigetafel nicht unter dem Logo seiner damaligen Partei aufzuführen, sondern separat oder unter einer Rubrik «Parteilose», so wie es bei ordentlichen Abgeordneten, die aus ihrer Partei austraten, in der Vergangenheit auch gemacht wurde.

Sollte die stellvertretende Abg. Nadine Gstöhl an einer Landtagssitzung teilnehmen, steht es ihr und den Vertretern der Freien Liste frei, vorgängig die inhaltlichen Positionen zu den Traktanden zu besprechen. Ein stellvertretender Abgeordneter darf im Landtag jederzeit darauf hinweisen, dass er sich bezüglich eines Themas mit seiner ursprünglichen Partei ausgetauscht hat oder deren Ansichten teilt und entsprechend stimmen und wählen wird. Auch in diesem Fall sollte jedoch seine Stimme bei der Stimmabgabe nicht seiner ehemaligen Partei zugerechnet werden. Natürlich kann ein stellvertretender Abgeordneter auch offenlegen, wenn er anders stimmt, als es der von ihm vertretene ordentliche Abgeordnete getan hätte oder die Fraktion wünscht. Diese Transparenz ist zu begrüßen.

¹⁷⁹ Zu Art. 16 StGHG führte BuA Nr. 45/2003, S. 45, aus, der Beschwerdeführer müsse in der Individualbeschwerde die «Handlung oder Unterlassung» nennen, durch die er sich verletzt fühlt.

¹⁸⁰ Dies weil der EGMR gestützt auf Art. 3 1. ZP zur EMRK eine gesetzliche Regelung verlangt. Siehe hierzu Kapitel 10.4.1. BuA Nr. 18/2008, S. 27, unterscheidet zwischen Verlust ex lege und Abberufung, ohne dass für Letztere ein Verfahren vorgesehen wäre.

¹⁸¹ Siehe die Antwort auf Gutachtensfrage Nummer 7.

¹⁸² Eine rechtliche Beurteilung des Einsatzes von stellvertretenden Abgeordneten in Delegationen und Kommissionen wurde von den Gutachtern nicht verlangt.

¹⁸³ Siehe <https://www.landtag.li/mitglieder>.

11.3 Hinweis für die Terminologie beim Nachrücken

Art. 63 Abs. 2 VRG erklärt, dass im Falle einer bleibenden Vakanz derjenige Kandidat des Wahlbezirks, der am meisten Stimmen auf der Wahlliste der Wählergruppe erhalten hat, «für gewählt zu erklären ist». Dies betrifft den stellvertretenden Abgeordneten mit den meisten Wählerstimmen, wenn ein ordentlicher Abgeordneter zu ersetzen ist. Es kann sich aber auch um das Nachrücken in die Position eines stellvertretenden Abgeordneten handeln, wenn ein solcher zum ordentlichen Abgeordneten geworden ist oder sein Mandat aus einem anderen Grund verloren hat.

Als der bisherige stellvertretende Abg. Alexander Batliner 2019 dem zurückgetretenen ordentlichen Abg. Johannes Hasler nachfolgte und daraufhin Norman Walch zum stellvertretenden Abgeordneten erklärt und vereidigt wurde, verwendete das Landtags-Protokoll den Titel «Ersatzwahl».¹⁸⁴ Diese Bezeichnung erweckt den Eindruck, es handle sich um eine Wahl durch den Landtag. In Tat und Wahrheit erfolgte die Wahl bereits an der Landtagswahl vom 5. Februar 2017 durch die Stimmberechtigten. Der Landtag hatte 2019 lediglich eine Erklärung vorzunehmen.

11.4 Keine Einführung einer Pflicht der Fraktionen, in jedem Verhinderungsfall einen Stellvertreter aufzubieten

Falls der Wunsch bestehen sollte, die Praxis zu ändern und die Fraktionen zu verpflichten, in jedem Verhinderungsfall zwingend einen stellvertretenden Abgeordneten zu bezeichnen,¹⁸⁵ würde sich eine Änderung des Wortlautes von Art. 23 Abs. 2 GOLT und wohl auch von Art. 49 Abs. 4 LV aufdrängen. So würde klar, dass mit der bisherigen Praxis gebrochen wird.

Wie in Kapitel 9.1 ausgeführt, stehen die Gutachter der Einführung einer Pflicht der Fraktionen, in jedem Verhinderungsfall für eine Stellvertretung zu sorgen, skeptisch gegenüber. Sicher ist jedoch, dass eine Pflicht nur dann Sinn machen würde, wenn für die Fraktionen und die Abgeordneten, welche durch das Verschieben eines wichtigen Grundes der Fraktion die Möglichkeit geben, einen stellvertretenden Abgeordneten aufzubieten, oder die nachträglich wahrheitswidrig behaupten würden, sie seien nicht in der Lage gewesen, die Fraktion rechtzeitig über ihre Verhinderung zu informieren, Sanktionen vorgesehen würden. Damit Sanktionen ergriffen werden können, braucht es jedoch vorgängig klare Regeln für die Kontrolle sowie den Willen und die Mittel, die Kontrolle auch tatsächlich auszuüben.

11.5 Klarstellungen bezüglich Fraktion und nichtöffentlichen Sitzungen

Ob die stellvertretenden Abgeordneten an den Fraktionssitzungen teilnehmen dürfen respektive gar müssen, ob sie über das Stimmrecht in der Fraktion verfügen und ob sie für die Bestimmung der drei Mitglieder mitzählen, sagt Art. 14 GOLT nicht. Eine Klarstellung wäre wohl hilfreich.

Sinnvoll wäre auch eine Klarstellung bezüglich der nichtöffentlichen Landtagssitzungen. Art. 28 GOLT sagt nicht, ob diejenigen ordentlichen und stellvertretenden Abgeordneten, die an einer nichtöffentlichen Landtagssitzung nicht teilgenommen haben, von ihrer Fraktion über die Verhandlungen informiert werden dürfen und Einblick in das Protokoll nehmen können.

12 LITERATURVERZEICHNIS

Allgäuer, Thomas (1989). Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13, Diss. Hochschule St. Gallen, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

¹⁸⁴ Landtags-Protokolle 2019, S. 2047 f. (Sitzung vom 6. November 2019). Die Titel der Traktanden lauteten: «Ersatzwahl eines Landtagsabgeordneten» und «Ersatzwahl eines stellvertretenden Landtagsabgeordneten und dessen Vereidigung».

¹⁸⁵ Wie in Kapitel 9.1 ausgeführt, hält die bisherige Praxis vor der Verfassung stand.

- Batliner, Gerard (1981). Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Bauer, Hartmut (2015). Kommentar zu Art. 82 GG, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar. Band 2, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Beck, Roger (2013). Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags, LPS 53, Diss. Universität Zürich, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Biaggini, Giovanni (2017). BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Bussjäger, Peter (2016), in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li
- Art. 9 LV (Stand: 3. September 2015).
 - Art. 46 LV (Stand: 5. Februar 2016).
 - Art. 47 LV (Stand: 5. Februar 2016).
 - Art. 49 LV (Stand: 5. Februar 2016).
 - Art. 53 LV (Stand: 5. Februar 2016).
 - Art. 57 LV (Stand: 1. September 2016).
- Butzer, Hermann (2014), Kommentar zu Art. 82 GG, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 73. Lieferung (Dezember 2014), München: C.H. Beck.
- Frick, Karin (2021), Das «vertretbare» Parlament: Wie parlamentarische Stellvertretungssysteme verschiedene Repräsentationsverständnisse spiegeln, in: Parlament, Parlement, Parlamento (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen,) 24. Jahrgang, 2/2021, S. 42–50.
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina (2021). Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München: C.H. Beck.
- Morlok, Martin (2013). Kommentar zu Art. 38 GG, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar. Band 1, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Muzak, Gerhard (2020). Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kommentar, 6. Aufl., Wien: Manz.
- Ritter, Karlheinz (1987). Aktuelle Fragen und Probleme aus der Sicht des Landtags. Festrede zum 125jährigen Bestehen unseres Parlaments, Liechtensteiner Vaterland, 21.12.1987, S. 3 und S. 5.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2016). Die Regelung der Stellvertretung von Staatsoberhaupt, Parlaments- und Regierungsmitgliedern in Liechtenstein – ein anregendes Vorbild? in: Wolf, Sebastian (Hrsg.): State Size Matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie. Wiesbaden: Springer VS, S. 99–130.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2019). Die liechtensteinischen Parteien und das Recht, in: MIP (Zeitschrift für Parteienwissenschaft) 25 (2019), S. 74–82.
- Venedig-Kommission (2009). Study No. 488/2008: Report on the imperative mandate and similar practices, adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12-13 June 2009) on the basis of comments by Mr Carlos CLOSA MONTERO, CDL-AD(2009)027, Strassburg, 16. Juni 2009.
- Villiger, Mark E. (2020). Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Wille, Herbert (2015). Die liechtensteinische Staatsordnung: Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

