

## Der konditionierte Verfassungsstaat – Die Ausstandsregel des Art. 7 lit. d LVG für liechtensteinische Verfassungsrichter\*

*Gerard Batliner*

### *Übersicht*

*Die Ausstandsregel des Art. 7 lit. d LVG für liechtensteinische Verfassungsrichter und das Ausstandsverfahren – Die verfassungsrichterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unter dem Einfluss neuester Entwicklungen – Der konditionierte Verfassungsstaat*

Die Entwicklungen der letzten Jahre in Liechtenstein zeigen, in welchem Masse der liechtensteinische Verfassungs- und Rechtsstaat angefochten ist. Wenn Staatsgewalten beginnen, auf die Unabhängigkeit der Richter unzulässigen Einfluss zu nehmen, bleibt den Richtern gegebenenfalls nur der Ausweg in den Ausstand. Verdichten sich die Einwirkungen zunehmend auf Verfassungsfragen, wird das Verfassungsgericht als Hüter der Verfassung infrage gestellt. Und mit ihm die Verfassung selbst. Die stärkeren Kräfte im Staat setzen sich durch.

Der Politikwissenschaftler und Jurist Alois Riklin setzt sich in seinem Werk mit den grossen institutionellen Erfindungen alter griechischer und westlicher Zivilisation zur Steuerung, Aufteilung und Kontrolle staatlicher Macht auseinander. Er zeigt auf, dass die Institutionen ebenso des rechten persönlichen Umganges bedürfen. Ihm, der in der Schweiz beheimatet ist, aber auch in Liechtenstein, insbesondere am Liechtenstein-Institut Wurzeln geschlagen hat und aufmerksam das politische und verfassungsrechtliche Geschehen beidseits des Rheins verfolgt, sei diese Arbeit gewidmet.

---

\* Dieser Beitrag ist dem Band Roland Kley/Silvano Möckli (Hg.), *Geisteswissenschaftliche Dimensionen der Politik*, Festschrift für Alois Riklin zum 65. Geburtstag, entnommen. Bern: Paul Haupt, 2000, S. 388–419.

## *I. Die Ausstandsregel des Art. 7 lit. d LVG für liechtensteinische Verfassungsrichter und das Ausstandsverfahren*

### *1. Der unabhängige und unparteiische Richter: der Begriff*

Ein Rechtsstaat braucht Richter, die unabhängig und unparteiisch sind. Das in Art. 33 Abs. 1 der liechtensteinischen Verfassung gewährleistete Recht auf den ordentlichen Richter beinhaltet nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes das Recht auf den zuständigen Richter und die richtige Besetzung des Gerichtes; die richtige Besetzung des Gerichtes setzt voraus, dass eine Streitsache durch unabhängige und unparteiische Richter beurteilt wird.<sup>1</sup> Dem entspricht das Grundrecht auf ein unabhängiges und unparteiisches Tribunal in Zivil-, Straf- und teils auch Verwaltungssachen gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK.<sup>2</sup>

Die zahlreichen weiteren verfassungs- und einfachgesetzlichen Regelungen zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sind aber nicht nur grundrechtliche Konkretisierungen, sondern auch objektivrechtliche Regelungen.<sup>3</sup> Sie sind nicht nur in den ordentlichen Gerichtsverfahren zu beachten und nicht nur im Verfassungsbeschwerdeverfahren, sondern auch in Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, wo keine subjektiven Grundrechte geltend gemacht werden: z.B. in den Verfahren der Auslegung der Verfassung (Art. 112 LV) oder der abstrakten Normenkontrolle (Art. 104 Abs. 2 LV) durch den Staatsgerichtshof, die der Verwirklichung der objektiven Rechtsordnung dienen und die nur von besonders legitimierten Staatsorganen oder Gemeinden ausgelöst werden können. Schon der Anspruch auf den in Art. 33 Abs. 1 nicht weiter

---

<sup>1</sup> StGH 1998/25, Urteil vom 24.11.1998, LES 2001, 5 (8), Ziff. 4.1 der Entscheidungsgründe; ebenso StGH 1989/14, LES 1992, 1 (3). Ebenso Praxis in der Schweiz zu Art. 58 Abs. 1 (alt) BV: BGE 91 I 401f., 92 I 275 f.; in Deutschland zu Art. 101 Abs. 1 GG: BVerfGE 21, 139 (145 f.). Zum Ganzen: Höfling, Wolfram: Die liechtensteinische Grundrechtsordnung (LPS 20). Vaduz: Verlag LAG, 1994. S. 231. Kley, Andreas: Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (LPS 23). Vaduz: Verlag LAG, 1998. S. 264 ff. Allgemein: Jehle, Hanspeter: «Die richterliche Unabhängigkeit in der liechtensteinischen Rechtsordnung». In: LJZ, Sondernr. Oktober 1986, S. 133–137.

<sup>2</sup> Vgl. StGH-Urteile in Anm. 1. EMRK für Liechtenstein in Kraft seit 8.9.1982 (LGBI. 1982/60). Sie ist innerstaatlich unmittelbar anwendbar: vgl. Batliner, Gerard: «Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention». In: Geiger/Waschkuhn (Hg.): Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz (LPS 14). Vaduz: Verlag LAG, 1990. S. 91–180 (145 ff.).

<sup>3</sup> Vgl. Jehle (Anm. 1).

definierten «ordentlichen Richter» bezieht in gewissem Sinne seinen Inhalt und seine Konturen aus den anderen in der Rechtsordnung objektiv gefassten verfassungsmässigen und gesetzlichen Regelungen.

Der Staatsgerichtshof befasst sich in einem Gutachten<sup>4</sup> mit Einzelfragen der richterlichen Unabhängigkeit. Er nimmt Bezug auf Kurt Eichenberger, der fünf Teilbegriffe richterlicher Unabhängigkeit ausmacht,<sup>5</sup> darunter die Unabhängigkeit gegenüber nichtrichterlichen Gewalten, die Unabhängigkeit gegenüber den an der Rechtsprechung als Parteien Beteiligten und diejenige gegenüber soziologischen Wirklichkeiten; zur Unabhängigkeit zählt er auch jene gegenüber Organen der richterlichen Gewalt selbst: die richterliche Eigenständigkeit. Karl August Bettermann spricht von Staatsunabhängigkeit, Parteiunabhängigkeit und Gesellschaftsunabhängigkeit.<sup>6</sup> Unabhängigkeit ist ein defensives Prinzip. Es ist Un-Abhängigkeit, Nicht-Abhängigkeit von fremden, von aussenstehenden Kräften ausgehenden Einwirkungen.<sup>7</sup>

Richterliche Unabhängigkeit ist nicht dasselbe wie Unparteilichkeit (Unvoreingenommenheit, Unbefangenheit). «Parteilichkeit» [...] ist die unsachliche innere Einstellung des Richters zu den Beteiligten oder zum Gegenstand des konkreten Verfahrens, aus der heraus er in die Behandlung und Entscheidung dieses Falles auch unsachliche, sachfremde Momente mit einfließen lässt mit der Folge, dass er daraufhin, von der Sache selbst her nicht gerechtfertigt, einen Prozessbeteiligten benachteiligt oder bevorzugt oder aber zumindest dahin tendiert.»<sup>8</sup>

Abhängigkeit und Parteilichkeit sind in der Realität häufig miteinander verbunden. Parteilichkeit ist oft die Folge richterlicher Abhängigkeiten, «Bevorzugung und Benachteiligung sind in der Regel verwirk-

---

<sup>4</sup> StGH 1980/9 (Gutachten), LES 1982, 8 (9 f.).

<sup>5</sup> Eichenberger, Kurt: Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem. Abhandlungen zum Schweizerischen Recht NF (Heft 341). Bern: Stämpfli, 1960. S. 43 ff.

<sup>6</sup> Bettermann, Karl August: «Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzlichen Richter». In: Bettermann/Nipperdey/Scheuner (Hg.): Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte III/2. Berlin: Duncker & Humblot, 1959. S. 523–642 (525). Ähnlich Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II. München: Beck, 1980. S. 909 f.

<sup>7</sup> Vgl. Eichenberger (Anm. 5), S. 31 f.

<sup>8</sup> Riedel, Joachim: Das Postulat der Unparteilichkeit des Richters – Befangenheit und Parteilichkeit – im deutschen Verfassungs- und Verfahrensrecht. Schriften zum Prozessrecht (Bd. 65). Berlin: Duncker & Humblot, 1980. S. 86. Ähnlich auch Eichenberger (Anm. 5), S. 25, 44.

lichte Abhängigkeiten».<sup>9</sup> Doch die Begriffe sind auseinanderzuhalten. Die begrifflichen Unterschiede zwischen richterlicher Abhängigkeit und Parteilichkeit zeigen sich am augenfälligsten, wo die Phänomene faktisch nahezu ineinanderfließen: beim Verhältnis von Parteiabhängigkeit und Parteilichkeit. Theoretisch ist es denkbar, dass ein parteiabhängiger Richter objektiv sachlich und unparteiisch entscheidet. Doch die Rechtsordnung lässt es nicht darauf ankommen. Um das Tätigwerden eines Richters als unzulässig erscheinen zu lassen, genügt es, dass einer der beiden Tatbestände, die Parteiabhängigkeit oder die Parteilichkeit, gegeben ist, oder schon, dass hinsichtlich der Parteiunabhängigkeit oder der Unparteilichkeit legitime Zweifel vorliegen.

Das Gesetz gewährt eine doppelte Absicherung: 1. Stets wenn ein relevanter, wie immer gearteter äusserer Abhängigkeitsfall gegeben ist, darf der betreffende Richter nicht amtieren. Dahinter steckt die richtige Annahme, dass ein abhängiger Richter in der Realität auch nicht unparteiisch sein kann oder zumindest den Anschein erweckt, nicht unparteiisch zu sein. 2. Auch, wenn zureichende Gründe von Parteilichkeit vorliegen, darf ein Richter nicht tätig werden, gleichgültig, ob die Parteilichkeit als Folge von Abhängigkeiten oder als per se gegeben erscheint.<sup>10</sup> Es kann durchaus sein, dass die Parteilichkeit nicht auf Abhängigkeiten zurückgeht (oder dass das Ineinander von Fremdeinwirkungen und eigenem Zutun nicht mehr auflösbar ist): etwa bei persönlichen Aversionen gegenüber einer Partei, bei persönlicher Feindschaft oder enger Freundschaft. Beides, sowohl die Unabhängigkeit als auch die Unparteilichkeit, ist erforderlich für einen fairen Prozess. Es genügt, wenn ein Erfordernis fehlt, um im konkreten Fall als Richter auszuscheiden.

---

<sup>9</sup> Eichenberger (Anm. 5), S. 25.

<sup>10</sup> Im Urteil StGH 1998/50 vom 4.5.1999 (noch nicht veröffentlicht) sind die Parteilichkeit als Folge von Parteibindung(-abhängigkeit) und Parteilichkeit per se ganz zusammengezogen (Ziff. 3.1 der Entscheidungsgründe).

2. *Die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Verfassungsrichter.  
Die Ausstandsregeln, insbesondere diejenige des Art. 7 lit. d LVG,  
und das Ausstandsverfahren*

Der Staatsgerichtshof (Verfassungsgericht) besteht aus fünf Mitgliedern und ebensovielen Stellvertretern. Die Mehrheit der fünf Mitglieder (darunter der Präsident) und der Stellvertreter (darunter der Stellvertreter des Präsidenten) müssen gebürtige Liechtensteiner sein (Art. 105 LV; Art. 2 StGHG). Einer bewährten Praxis und Tradition entsprechend gehören dem Staatsgerichtshof jeweils ein Schweizer und ein Österreicher als Richter und ebensoviele als Stellvertreter an.

a) *Die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter:* Nach Art. 106 der Verfassung stehen die Mitglieder des Staatsgerichtshofes «unter dem Schutze der richterlichen Unabhängigkeit». Sie sind «in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur der Verfassung und den Gesetzen unterworfen» (Art. 8 Abs. 1 StGHG).

Die *Unabhängigkeit gegenüber anderen Staatsorganen* wird fürs Erste durch generell-abstrakte *personelle Unvereinbarkeiten* abgesichert. Die Mitgliedschaft im Staatsgerichtshof ist unvereinbar mit der Mitgliedschaft im Landtag (Art. 46 Abs. 4 LV) oder mit derjenigen in der Regierung (Art. 3 Abs. 1 StGHG). Die Richter stehen sodann *zu keinem anderen Staatsorgan in einem Unterordnungsverhältnis*. Sie sind sachlich und personell weisungsunabhängig. «In der Ausübung ihres Richteramtes dürfen [die Richter] keine Befehle und Ratschläge des Fürsten, der Regierung oder einer anderen Behörde entgegennehmen» (Art. 8 Abs. 2 StGHG). Sie dürfen in Rechtssachen keinem Staatsorgan und niemandem sonst berichten (ebenda). Das Gesetz verbietet dem Richter, Weisungen oder Ratschläge anderer Staatsorgane entgegenzunehmen, aber es verbietet den anderen Staatsorganen nicht explizit, solche Weisungen und Ratschläge zu erteilen. Gleichwohl ist in der übergeordneten Verfassungsbestimmung der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 106 LV) das Verbot an die anderen Staatsorgane impliziert, solche Weisungen und Ratschläge zu erteilen. Ergehen solche dennoch, greifen sie ein in die verfassungsrechtliche richterliche Unabhängigkeit. Sind die Eingriffe oder Einflussnahmen geeignet, legitime Zweifel an der richterlichen Unabhängigkeit hervorzurufen, bleibt nach liechtensteinischem Recht der

Ausstand des oder der betreffenden Richter unter Umständen als die einzige Antwort (vgl. unten lit. c zur Ausstandsregel von Art. 7 lit. d LVG).

Es ist indessen unvermeidlich, dass die Verfassungsrichter zu Beginn von irgendeinem Staatsorgan in ihr Amt *bestellt* werden, womit auch die personelle Zusammensetzung des Gerichtes bestimmt wird. Alle Richter und Stellvertreter werden vom Landtag gewählt; die Wahl des Präsidenten und seines Stellvertreters bedarf der landesfürstlichen Bestätigung (Art. 105 LV; Art. 4 StGHG). Die Amtsdauer beträgt, aufgrund einfachgesetzlicher Regelung (Art. 4 StGHG), fünf Jahre. Wiederwahl und Wiederbestätigung sind gesetzlich zulässig. Die unabhängigen Richter können während deren Amtsdauer durch kein Staatsorgan (ausser durch den Staatsgerichtshof selbst bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen) abberufen werden (Art. 9 StGHG). Doch schliesst die ungewöhnlich kurze Amtsdauer verbunden mit der Möglichkeit, das Amt eines Richters zu erneuern oder nicht, vorauswirkende Einflussnahmen durch den Landtag oder durch den Fürsten auf das Verhalten des Richters nicht aus.<sup>11</sup> Werden hier normale Praktiken der Wiederbestellung (zwei, drei Amtsdauern) verlassen oder nur schon durch Vorankündigungen oder Andeutungen seitens der Bestellungsorgane in Frage gestellt, gewährt die einfachgesetzliche Regelung dem Richter den verfassungsrechtlichen «Schutz der richterlichen Unabhängigkeit» (Art. 106 LV) unter Umständen nicht mehr. Das Feld sonstiger behördlicher, auch faktischer Einflussnahmen ist breit.

Solche Fremdeinwirkungen sind nicht immer leicht auszumachen. Um möglichst sicherzugehen, prüft der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht nur die fassbaren institutionellen Garantien (Art der Bestellung, Amtsdauer, Sicherungen gegen äussere Pressionen), sondern zählt schon die Frage, ob die Unabhängigkeit nach ihrem äusseren Erscheinungsbild gewährleistet ist oder nicht.<sup>12</sup> «Pour déterminer si un organe peut passer pour indépendant – notamment à l'égard de l'exécu-

---

<sup>11</sup> Eichenberger (Anm. 5), S. 229. Vgl. Batliner, Gerard: Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Vaduz: Verlag LAG, 1998. Rz. 113, sowie II. Ziff. 4 dieses Aufsatzes.

<sup>12</sup> Villiger, Mark: Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention. Zürich: Schulthess, 2. Aufl. 1999. Rz. 415 ff.; Peukert, Wolfgang. In: Frowein/Peukert: Europäische Menschenrechtskonvention EMRK-Kommentar. Kehl: N.P.Engel, 2. Aufl. 1996. S. 250 ff. (Rz. 124 ff.); Harris/O'Boyle/Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights. London: Butterworths, 1995. S. 233 f.

tif et des parties [...] –, la Cour a eu égard au mode de désignation et à la durée du mandat des membres [...], à l'existence de garanties contre des pressions extérieures [...] et au point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance [...].»<sup>13</sup>

Die EMRK gilt für Zivil-, Straf- und teils Verwaltungsgerichtsverfahren. Welches sind nun die Kautelen des liechtensteinischen Rechts, wenn von anderen Staatsorganen oder Organwaltern auf die Verfassungsrichter des Staatsgerichtshofes Einfluss genommen wird oder Einflüsse wirksam sind? Das Gesetz begegnet solchen Einwirkungen und Einflussnahmen auf die Unabhängigkeit nicht direkt, sondern indem es, wie noch dargetan wird, alle Phänomene erfasst, die im konkreten Fall eine Befangenheit (Parteilichkeit) oder den Anschein der Parteilichkeit bewirken. Indem das Gesetz einen Schutz gegen Parteilichkeit anbietet, schützt es nicht nur gegen Parteilichkeit per se, sondern auch gegen Einflussnahmen auf die richterliche Unabhängigkeit. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass ein Richter, dem die Unabhängigkeit fehlt, auch nicht unbefangen sein kann.

Zur richterlichen Unabhängigkeit gehört auch die relative *richterliche Eigenständigkeit gegenüber der richterlichen Gewalt* selbst. Grundsätzlich können die Verfassungsrichter staatsgerichtshofsintern nicht durch andere Verfassungsrichter ersetzt werden (Inamovibilität), es sei denn es liege ein Ausstandsgrund vor. Ob aber ein Ausstandsfall in Bezug auf einen Richter gegeben ist, beurteilt vor der Gerichtshofsitzung prinzipiell der Präsident und während der Sitzung das Richterkollegium unter Einschluss der allenfalls vom Ausstand betroffenen Richter (vgl. unten lit. d). Dies kann bei nicht sorgfältiger Handhabung zu Manipulationen der ordentlichen Zusammensetzung des Gerichtshofes führen. Wird so festgestellt oder entschieden, dass ein Ausstandsfall besteht, sind nochmals Einflussmöglichkeiten bei der Ad-hoc-Auswahl der nicht ad personam bestellten stellvertretenden Richter (ausgenommen bei der Stellvertretung des Präsidenten) und mithin der Zusammensetzung des Gerichtshofes gegeben.<sup>14</sup> Hier könnte eine Rotations- oder Losziehungsregel das Verfahren objektivieren.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Arrêt Campbell et Fell, Série A: Arrêts et décisions, Vol. 80, § 78.

<sup>14</sup> Vgl. StGH 1982/1–25, LES 1983, 74 (75).

<sup>15</sup> Unter Beachtung der mehrheitlichen Besetzung mit gebürtigen Liechtensteinern (Art. 105 LV).

Um die richterliche *Unabhängigkeit gegenüber den Parteien* zu gewährleisten, kennt das Gesetz eine Reihe von Ausstandsregeln. Für den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit i.e.S. (Auslegung der Verfassung, Normenkontrolle und Grundrechtsschutz), die hier allein behandelt wird, erklärt das Gesetz im wesentlichen die für die Verwaltungsbeschwerdeinstanz bestehenden Ausstandsregeln (Ausschluss und Ablehnung) als auch auf den Staatsgerichtshof entsprechend anwendbar (Art. 6 Abs. 3 StGHG; Art. 6 und 7 LVG).<sup>16</sup>

Die Unabhängigkeit gegenüber den Parteien wird durch zwei Typen von Ausstandsgründen, die jeweils im individuell-konkreten Einzelfall auftreten können, sichergestellt: durch die Festlegung von Ausschlussgründen einerseits und von Ablehnungsgründen andererseits, welche Gewähr dafür bieten sollen, dass bei deren Vorliegen ein Richter im Ausstand ist oder in Ausstand tritt. Die Ausschlussgründe (Art. 6 LVG) sind in jedem Falle und bei sonstiger Nichtigkeit des Verfahrens zu beachten: etwa in Fällen, in welchen ein Richter selbst Partei ist, selbst Mitberechtigter ist, mit einer der Parteien nahe verwandt oder verschwägert ist etc. Die Ablehnungsgründe dagegen (Art. 7 LVG) sind jeweils geltend zu machen und können möglicherweise von den Parteien verwirkt werden (vgl. § 15 Abs. 3 GOG). Unter den Ablehnungsgründen finden sich überraschenderweise auch solche, die durchaus als objektive Ausschlussgründe gelten könnten: wenn ein Richter «selbst Mitglied einer Gesellschaft oder an einer juristischen Person [...] beteiligt ist, um deren Verwaltungssache es sich handelt» (Art. 7 lit. c LVG). Andererseits fallen etwa die Ausschlussgründe des Art. 6 Abs. 1 lit. e (z.B. Teilnahme an früherem oder an Ausgangs-Verfahren als Zeuge oder Sachverständiger)<sup>17</sup> und verschiedene Ablehnungsgründe von Art. 7 eher unter die Kategorie der richterlichen Befangenheit (Parteilichkeit) als unter diejenige der Parteiabhängigkeit. Parteiabhängigkeiten und Parteilichkeit fließen oft ununterscheidbar ineinander.

b) Die *richterliche Unparteilichkeit (Unbefangenheit, Unvoreingenommenheit)*: Mit den Ausstandsregeln der Art. 6 und 7 LVG soll auch jede

---

<sup>16</sup> StGH 1983/1/V, LES 1984, 65.

<sup>17</sup> Für strikte Anwendung (in anderem Zusammenhang): StGH 1961/2 (Gutachten) vom 14.12.1961, ELG 1962-66, 179 (181).

Art von richterlicher Parteilichkeit erfasst werden. Nach dem Gesetz unterliegt es keinem Zweifel, dass Parteilichkeit nicht nur dann gegeben ist, wenn der Richter eine Partei bevorzugt oder benachteiligt, sondern auch, wenn er eine unsachliche Einstellung oder Voreingenommenheit zum Gegenstand des konkreten Verfahrens mitbringt (z.B. Art. 6 Abs. 1 lit. e, 7 lit. b LVG).<sup>18</sup>

c) Die *Ausstandsregel von Art. 7 lit. d LVG*: Es handelt sich um eine generalklauselartige Schutz- und Auffangbestimmung für die Richterablehnung bei richterlicher Parteilichkeit überhaupt, sei diese unmittelbar als Parteilichkeit oder als Folge von Einwirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit gegeben. Die Bestimmung lautet:

«Ein [Richter . . . ] kann abgelehnt werden: . . . d) wenn sonst ein zureichender Grund vorliegt, [die richterliche] Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen, insbesondere wenn [der Richter] mit einer der Parteien in einem Rechts- oder Verwaltungsstreite oder in zu enger Freundschaft oder zu grosser Feindschaft mit einer Partei sich befindet.»

Diese Ablehnungsregel (erster Satzteil) schützt gegen Parteilichkeit wie auch gegen Abhängigkeiten, die nicht schon anderswie ausgeschaltet sind. Gleichgültig, ob die Parteilichkeit (Befangenheit, Voreingenommenheit) per se gegeben oder die Folge von Abhängigkeiten ist, mit der Auffangbestimmung werden auch allfällige Abhängigkeiten erfasst. Das Recht sichert den unabhängigen und unbefangenen Richter. Ein letzter Schutz ist so derjenige des Art. 7 lit. d LVG. Dadurch soll nach Möglichkeit jede Art nichtobjektiver, unsachlicher, letztlich befangener, Richtertätigkeit abgewendet werden. Am Ende geht es darum, «die Unbefangenheit dessen sicherzustellen, der über Recht und Unrecht zu entscheiden hat.»<sup>19</sup> Der Rechtsuchende oder das antragstellende prozesslegitimierte Staatsorgan «soll sich beim Richter im Recht geborgen fühlen».<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Riedel (Anm. 8).

<sup>19</sup> Trechsel, Stefan: «Gericht und Richter nach der EMRK». In: Hauser/Rehberg/Stratenwerth (Hg.): GS für Peter Noll. Zürich: Schulthess, 1984. S. 385–401 (393).

<sup>20</sup> Ebenda.

Zum Ablehnungsgrund von Art. 7 lit. d (erster Satzteil) LVG hat die Verwaltungsbeschwerdeinstanz in einem neulichen Fall bedeutende Ausführungen gemacht:<sup>21</sup> «Es genügt, wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen. Dabei ist nicht die Frage entscheidend, ob Personen, die eine Verfügung treffen oder die sie vorzubereiten haben, in der Sache tatsächlich befangen waren, sondern nur, ob sie es hätten sein können, d.h. ob Tatsachen vorhanden sind, die ein Misstrauen in die Objektivität ihrer Person rechtfertigen [...]. Art. 7 lit. d LVG spricht denn auch nur von einem <zureichenden Grund>, die <Unbefangenheit in Zweifel> zu ziehen».<sup>22</sup>

Befangen ist schon, wer diesen Anschein erweckt. Der Wortlaut des Art. 7 lit. d LVG stützt diese Interpretation. Einerseits muss ein «zureichender Grund» vorliegen, die Unbefangenheit eines Richters in Zweifel zu ziehen. Es reicht beispielsweise nicht schon aus, dass der Richter sich subjektiv als befangen betrachtet, oder dass eine beteiligte Partei ihn als befangen einschätzt. Andererseits verlangt das Gesetz nicht, dass der Richter in der Tat befangen oder voreingenommen ist. Dieses Nachweises der effektiven inneren Befangenheit des Richters (sog. subjektiver Test) bedarf es nicht. Es genügt, wenn nach vernünftiger Würdigung der fassbaren Umstände objektiv ein zureichender Grund zu Zweifeln (sog. objektiver Test) besteht. Das Gesetz fordert dabei nicht einmal einen zureichenden Grund für den Nachweis von Befangenheit, sondern bloss einen zureichenden Grund, die richterliche Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

In der Beurteilung, ob ein Gericht im Einzelfall unabhängig und unparteiisch im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK ist, stellen die Strassburger Organe stark auf den Eindruck (apparences) ab, der vermittelt wird. «Es geht um das Vertrauen, das die Gerichte in einer demokratischen Gesellschaft erwecken müssen.»<sup>23</sup> «Justice must not only be done: it

---

<sup>21</sup> VBI 1996/7, LES 1996, 144 (148). Kley (Anm. 1), S. 266 (Art. 6 und 7 LVG gilt entsprechend auch für den StGH).

<sup>22</sup> Ähnlich etwa BGE 112 Ia 293; dazu mit weiteren Judikatur-Nachw., Kölz, Alfred. In: Aubert etc. (Hg.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874. Basel: Helbing & Lichtenhahn. Zu Art. 58 (alt) BV, Rz. 18 und 54 ff. Für Deutschland: BVerfGE (Kirchhof), veröffentlicht in EuGRZ 1999. S. 434 (435); BVerfGE 88, 17 (22 f.).

<sup>23</sup> Villiger (Anm. 12), Rz. 415.

must also be seen to be done.»<sup>24</sup> Ob ein Richter in der Tat innerlich befangen und parteiisch ist, wird selten nachzuweisen sein, und es wird die subjektive Unbefangenheit bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. Nach der Praxis der Strassburger Organe genügt es aber schon, wenn äussere Umstände vorliegen, die geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu begründen; es handelt sich dabei um «une démarche objective amenant à rechercher si [le juge] offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime».<sup>25</sup> Stefan Trechsel schreibt dazu: «Der Schein hat hier vielmehr Bedeutung als selbständiges Sein [. . .].»<sup>26</sup> Das gilt ebenso mit Bezug auf Fragen der richterlichen Unabhängigkeit («s'il y a ou non apparence d'indépendance».)<sup>27</sup>

Die vorstehende aus der EMRK abgeleitete Regelung findet in Zivil-,<sup>28</sup> Straf-<sup>29</sup> und zum Teil auch in Verwaltungssachen<sup>30</sup> Anwendung. Die Verwandtschaft der genannten EMRK-Anforderungen mit der (gemäss Art. 7 lit. d LVG) auch für den Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht geltenden Regel, wonach es zum Nachweis der Befangenheit (die auch allfällige Abhängigkeiten oder «apparences de dépendance» miteinschliesst) «genügt, wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit . . . zu begründen vermögen»,<sup>31</sup> ist unverkennbar. Die Ausstandsregel des Art. 7 lit. d LVG gilt (gemäss Art. 6 Abs. 3 StGHG) für alle verfassungsgerichtlichen Verfahren des Grundrechtsschutzes, der Normenkontrolle und der Auslegung der Verfassung.

d) Das *verfassungsgerichtliche Ausstandsverfahren (Ausschluss- und Ablehnungsverfahren)*: Für das Ausstandsverfahren gelten die Bestim-

<sup>24</sup> Arrêts De Cubber, Vol. 86, § 26; Campbell et Fell, Vol. 80, § 81; Delcourt, Vol. 11, § 31; vgl. Harris/O'Boyle/Warbrick (Anm. 12), S. 234 ff. Nachw. zur englischen Praxis: Wade/Forsyth: Administrative Law. Oxford: Clarendon, (7th ed.) 1994. S. 472 ff. Zur Maxime gewordenen Dictum von Lord Chief Justice Hewart: «[. . .] that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done.» (Vgl. R. v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy [1924] 1 KB 256, 259).

<sup>25</sup> Arrêt Piersack, Vol. 53, § 30.

<sup>26</sup> Trechsel (Anm. 19), S. 394.

<sup>27</sup> Vgl. Anm. 13.

<sup>28</sup> Besondere Ausstandsgründe in §§ 10 und 11 GOG.

<sup>29</sup> Besondere (stärkere) Ausstandsgründe in §§ 12 und 13 GOG.

<sup>30</sup> Besondere Ausstandsgründe in Art. 6 und 7 LVG.

<sup>31</sup> Vgl. Anm. 21.

mungen von Art. 7 StGHG und Art. 1 Abs. 4 StGHG i.V.m. §§ 14–17 GOG entsprechend.<sup>32</sup> Ob Ausschluss- oder Ablehnungsgründe gegen einen Richter vorliegen, entscheidet der Präsident, wenn diese Gründe vor der Gerichtshofsitzung geltend gemacht werden; wenn die Gründe nachher vorgebracht werden, entscheidet der Gerichtshof selbst (Art. 7 Abs. 1 StGHG, ergänzt durch § 16 Abs. 1 GOG).<sup>33</sup> Werden Ablehnungs(oder Ausschluss)gründe gegen den Präsidenten oder den Präsidenten zusammen mit einem oder mehreren Richtern vorgebracht, so entscheidet in jedem Falle der Gerichtshof, ungeachtet des Zeitpunktes des Vorbringens.<sup>34</sup>

Die Entscheidungen des Präsidenten bzw. des Gerichtshofes im Ausstandsverfahren sind endgültig,<sup>35</sup> gleichviel ob ein die Nichtigkeit bewirkender Ausschlussgrund oder ein Ablehnungsgrund nach Art. 6 bzw. Art. 7 LVG vorliegt – abgesehen von den Fällen etwaiger Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (Art. 41 StGHG i. V. m. Art. 10f. LVG).<sup>36</sup> Daher gebietet sich Zurückhaltung mit der Regel von § 15 Abs. 3 GOG, wonach das Recht auf Ablehnung verwirkt ist, wenn es nicht rechtzeitig geltend gemacht wird. Allerdings ist es fraglich, ob die Regel für den Staatsgerichtshof überhaupt gilt, da für diesen in Art. 7 Abs. 1 StGHG eine eigenständige Vorschrift besteht. Da in den Verfahren der Auslegung der Verfassung und der Normenkontrolle vor dem Staatsgerichtshof keine Vollparteien, sondern Staatsorgane und Gemeinden auftreten (Ausnahme Grundrechtsverfahren), kommt ohnehin der Grundregel von § 14 Abs. 1 und 3 GOG gleichsam objektivierende Bedeutung zu. Auch bei der Auslegung der Verfassung und der Normenkontrolle können Abhängigkeiten, Befangenheit und Voreingenommenheit vorliegen.

Nach § 14 Abs. 1 GOG hat jeder Richter von dem Zeitpunkte an, in welchem ihm ein Ausschlussgrund bekannt geworden ist, sich aller gerichtlichen Handlungen bei sonstiger Nichtigkeit dieser Akte zu

---

<sup>32</sup> StGH 1983/1/V, LES 1984, 65; 1982/1–25, LES 1983, 74 (75).

<sup>33</sup> Vgl. Anm. 32.

<sup>34</sup> So StGH 1983/1/V, LES 1984, 65 (66).

<sup>35</sup> StGH vom 15.12.1954 und vom 21.11.1955 (nicht veröffentlicht): bei Stotter, Heinz Josef: Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Vaduz: ex jure, 1986. S. 180 f., Ziff. 1 und 2 zu Art. 7 StGHG.

<sup>36</sup> StGH 1985/11/W, LES 1988, 3 (4); 1987/10, LES 1988, 102 (104). Kley (Anm. 1), S. 271 f.

enthalten. Nach § 14 Abs. 3 GOG ist jeder Richter<sup>37</sup>, sobald ihm ein Ablehnungs- oder Ausschlussgrund bekannt geworden ist, verpflichtet, dies dem Präsidenten bzw. dem Gerichtshof mitzuteilen. Dies schliesst insbesondere die amtswegige Pflicht zur Selbstablehnung mit ein.

Lässt sich ein Ausstand aber zu leicht verwirklichen, wird die ordentliche Zusammensetzung des Gerichtshofes in Frage gestellt. Es besteht hier ein gewisses Spannungsverhältnis.<sup>38</sup> Es ist die, manchmal unangenehme und Mut erfordernde, rechtsstaatliche Pflicht (des unabhängigen und unbefangenen) gesetzlichen Richters, ihm übertragene Kompetenzen auch tatsächlich wahrzunehmen und nicht auszuweichen.

## *II. Die verfassungsrichterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit unter dem Einfluss neuester Entwicklungen*

### *1. Steuerung der Meinungen zur Verfassungsauslegung: der Fall Wille*

a) Am 27. Februar 1995 schreibt der Fürst einen Brief an den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (Verwaltungsgericht), Herbert Wille: «In meinen Augen sind Sie, Herr Dr. Wille, aufgrund Ihrer Haltung gegenüber der Verfassung ungeeignet für ein öffentliches Amt. Ich habe nicht die Absicht, mich mit Ihnen öffentlich oder privat in eine lange Auseinandersetzung einzulassen, aber ich möchte Ihnen rechtzeitig mitteilen, dass ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie mir vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden. Es verbleibt mir die Hoffnung, dass Sie sich während des Restes Ihrer Amtszeit als Präsident der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in Ihren Urteilen an Verfassung und Gesetze halten werden.»<sup>39</sup>

Vorausgegangen war am 16. Februar 1995 im Rahmen einer Ringvorlesung am Liechtenstein-Institut ein wissenschaftlicher Vortrag von Herbert Wille zum Thema «Wesen und Aufgaben des Staatsgerichts-

---

<sup>37</sup> Der Absatz verwendet den Begriff «Gerichtsperson». Darunter sind gemäss § 14 Abs. 2 GOG Richter oder Protokollführer zu verstehen; § 16 Abs. 1 GOG versteht unter «Gerichtsperson» ebenfalls Richter. Entsprechend auch Urteil StGH (Anm. 10), Ziff. 3.2 der Entscheidungsgründe.

<sup>38</sup> Kölz (Anm. 22), Rz. 21 zu Art. 58 (alt) BV. Kley (Anm. 1), S. 265.

<sup>39</sup> Wiedergegeben in Judgment of European Court of Human Rights (Case of Wille v. Liechtenstein), vom 28.10.1999, § 11.

hofes».<sup>40</sup> In diesem Vortrag wies Herbert Wille nebenbei auch auf Art. 112 der Verfassung hin, der dem Staatsgerichtshof die Kompetenz überträgt, über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung zu entscheiden, «wenn Zweifel entstehen und nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden können». Die Kontroverse entzündete sich am Begriff «Regierung». In der Lehre und in einem früheren Regierungsbericht war die Auffassung dargelegt worden – und Herbert Wille teilt diese Auffassung –, dass unter dem Begriff «Regierung» der Fürst zu verstehen sei, im Sinne wie die Verfassung den Begriff an verschiedenen anderen Stellen auf den Fürsten bezieht: «regieren» (Art. 13), «Regierungsnachfolger» (Art. 13), «Regierungsnachfolge» (Art. 13<sup>bis</sup>), «Regierungsnachfolgers» (Art. 51 Abs. 1), «Regierungsveränderung» (Art. 51 Abs. 2), auch «Regierung» (Art. 111 Abs. 2). Der Fürst dagegen vertritt die Meinung, in Art. 112 sei unter «Regierung» die Regierung als Landesverwaltung im Sinne von Art. 78ff. der Verfassung zu verstehen. Entsprechend sei er beim Auslegungsverfahren nach Art. 112 nicht Prozesssubjekt.<sup>41</sup> Nach dem neuen Verfassungsänderungsvorschlag des Fürsten vom 2. Februar 2000 sollen Stellen in der Verfassung, wo der Begriff «Regierung» den Fürsten betrifft, beseitigt werden.<sup>42</sup>

Das Berufsverbot traf im Falle Herbert Wille einen Verwaltungsrichter, der in dieser Eigenschaft nie in die Lage gekommen wäre, über die angesprochene Verfassungsfrage zu entscheiden. Insofern ist die Aktion des Fürsten dem Inhalt nach besonders an die Verfassungsrichter adressiert, da diese kompetenziell mit Verfassungsauslegung zu tun haben. Gewarnt sind aber, wie der Fall Wille exemplarisch zeigt, alle Richter und jeder und jede.

Der Fürst hatte von der Meinung Willes in einer Zeitung gelesen, welche einen wissenschaftlichen Vortrag berichtsmässig wiedergegeben hatte. Relevant an der Reaktion des Fürsten ist, dass dieser sich gar nicht in eine Diskussion einliess – denn auf dieser Ebene befand sich Dr. Wille

---

<sup>40</sup> Zum weiteren Sachverhalt, Batliner (Anm. 11), Rz. 105–107 m. Nachw.; Judgment Court (Anm. 39), §§ 6 ff., auch Report European Commission of Human Rights (Wille v. Liechtenstein), vom 17.9.1998, §§ 17 ff.

<sup>41</sup> Batliner (Anm. 11), m. Nachw., Rz. 137–158.

<sup>42</sup> «Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses» vom 2.2.2000. Vgl. Art. 13, 13bis und 51 des Vorschlages. Der geltende Art. 112 soll gänzlich abgeschafft bzw. durch eine Bestimmung ganz anderen Inhaltes ersetzt werden.

mit seinem Vortrag – und etwa seine Meinung derjenigen Willes gegenüberstellte, sondern dass der Fürst nun den ganzen Fächer aller seiner verfassungsrechtlichen Ernennungszuständigkeiten direkt ins Spiel brachte, um Herbert Wille wegen seiner Meinungsäußerung zu bestrafen. Der Fürst ist zuständig, Richter und Regierungsmitglieder auf Vorschlag des Landtages und Beamte auf Vorschlag der Regierung zu ernennen, der Regierungschef ist zuständig, die Ernennung oder deren Verweigerung gegenzuzeichnen. Am Bestellungsverfahren sind die Organe in unterschiedlicher Weise beteiligt. Der Landtag bzw. die Regierung sind zuständig, dem Fürsten geeignete ausgewählte Personen zur Ernennung vorzuschlagen. Das Verfahren kann nicht umgedreht werden. Werden z.B. fürstliche Ernennungsvetos (oder Gegenzeichnungsverweigerungen des Regierungschefs) gegen Richter und Regierungsmitglieder vorausgeschickt, wird die demokratisch-parlamentarische Vorschlagskompetenz unterlaufen und ihrer Funktion beraubt.<sup>43</sup> Die Ernennungen erfolgen jeweils nach Vorlage konkreter Ernennungsvorschläge und unter Würdigung aller Umstände (z.B. parlamentarische Erörterungen), und selbstverständlich unter Ausschluss von Willkür. Zuletzt folgt die Gegenzeichnung. Im Falle von Herbert Wille nun hat der Fürst nicht bloss in einem bestimmten Bestellungsverfahren ein konkretes Vorausveto gesprochen, sondern er hat alle seine Ernennungszuständigkeiten, a priori und ausserhalb irgendeines Bestellungsverfahrens, dazu eingesetzt und umfunktioniert, um Herbert Wille wegen seiner Meinungsäußerung ab sofort jeden möglichen Zugang zu den öffentlichen Ämtern zu versperren: «Ich [Fürst] habe nicht die Absicht, mich mit Ihnen öffentlich oder privat in eine lange Auseinandersetzung einzulassen, aber ich möchte Ihnen rechtzeitig mitteilen, dass ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie mir vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden.» Die Bestrafung mit dem Berufsverbot erfolgte grundsätzlich und absolut, ab sofort wirkend und unbefristet, ohne Anhörung, ausserhalb irgendeines Bestellungsverfahrens, alle Ämter erfassend, wo der Fürst eine Mitsprache (Ernennungszuständigkeit) hat. Herbert Wille ist damit ausgesperrt vom Amt des Präsidenten und Vizepräsidenten des Staatsgerichtshofes, des Vorsitzenden (im Falle einer erneuten Kandidatur) und seines Stell-

---

<sup>43</sup> Batliner (Anm. 11), Rz. 57, 36 ff. (bes. 40, 42), 109.

vertreter der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, sozusagen von allen übrigen Richterposten, von allen Regierungsämtern, sowie von den höheren Beamtenstellen. So wurde aus der Ernennungszuständigkeit ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Instrument gegen die Meinungsfreiheit.

Vom Liechtenstein-Institut zum Vorgehen des Fürsten eingeholte externe Rechtsgutachten kamen zum Schluss, dass Verfassung und EMRK verletzt worden sind: Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, Eingriff in das Recht auf willkürfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern, Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justiz, Fehlen eines innerstaatlichen Rechtsschutzes.<sup>44</sup>

Die liechtensteinische Öffentlichkeit gelangte mit einer Petition vom 11. August/1. September 1995 mit über 2500 Unterschriften unter Hinweis auf die durch die Verfassung garantierten Grundrechte in «grosser Sorge» an den Landtag: Sie berief sich auf «das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Recht auf Zugang der Landesangehörigen zu öffentlichen Ämtern und die Unabhängigkeit der Richter» und verlangte, «ohne weiteren Verzug die notwendigen und geeigneten Schritte zu unternehmen, um die offenen Fragen und Widersprüche, die sich im Zusammenhang mit der Kontroverse zwischen dem Landesfürsten und dem Präsidenten der Verwaltungsbeschwerdeinstanz ergeben, einer Klärung zuzuführen».<sup>45</sup>

Der Landtag hatte sich schon am 23. März 1995 aufgrund eines Schreibens des Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in nichtöffentlicher Sitzung mit dem Fall befasst und daraufhin Herbert Wille die einhellige Auffassung mitgeteilt, «dass die Führung des Amtes des Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz [...] nicht in Frage gestellt» sei, und auch festgehalten, dass «der Landtag das Ernennungsrecht des Fürsten gemäss Art. 97 der Verfassung nicht in Frage» stelle.<sup>46</sup> Einige Zeit später, in der Sitzung vom 14. September 1995, behandelte der Landtag auch die vorerwähnte Petition, in welcher «die bisherige Handlungsweise des Landtags und der Regierung in dieser schwerwiegenden Angelegenheit, die unsere staatlichen Institutionen

---

<sup>44</sup> Rechtsgutachten Frowein, J.A., vom 18.5.1995, und Höfling, W., vom 29.5.1995, samt Dokumentation und Stellungnahme des Liechtenstein-Instituts vom 1.6.1995 im Anhang, Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 2/1995.

<sup>45</sup> Petition im Anhang zu Landtagsprotokoll vom 14.9.1995.

<sup>46</sup> Vgl. Batliner (Anm. 11), Rz. 105.

der Fragwürdigkeit preisgibt und die Achtung des Bürgers vor ihnen untergräbt, als unzulänglich und nicht verantwortbar» bezeichnet wurde. Da entschloss sich der Landtag an den Staatsgerichtshof zu gelangen mit dem Antrag, Art. 112 der Verfassung bezüglich der strittigen Fragen auszulegen.<sup>47</sup> Doch acht Monate später, in der Sitzung vom 22. Mai 1996, wandelte der Landtag seinen ursprünglichen Antrag in ein gewöhnliches (schliesslich untaugliches) Gutachtensersuchen an den Staatsgerichtshof um.<sup>48</sup> Mehr als zwei Jahre später erklärte sich der Staatsgerichtshof als unzuständig, ein solches blosses Gutachten zu erstatten.<sup>49</sup>

Im Frühjahr 1997 war die Verwaltungsbeschwerdeinstanz wieder neu zu besetzen.<sup>50</sup> Im Hinblick darauf und vorgängig zur Landtags-sitzung fragte die Mehrheitsfraktion beim Fürsten an, ob er Herbert Wille als Vorsitzenden akzeptieren würde. Die Antwort war: Nein. Der Fürst hielt sein Veto auch aufrecht, als der Landtag hernach Herbert Wille dem Fürsten zur Ernennung zum Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vorschlug. Der Vorschlag für Herbert Wille hatte im Landtag, nach allseitiger Bestätigung seiner Qualifikation, das niedrigst mögliche Mehr von 13 (10 FBPL, 2 FL, 1 VU) : 12 (12 VU)<sup>51</sup> Stimmen erhalten. Auch weitere vorgängige Anfragen, ob bestimmte Kandidaten für den stellvertretenden Präsidenten des Staatsgerichtshofes und den stellvertretenden Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz dem Fürsten genehm seien, waren seitens der Mehrheitspartei an den Fürsten gerichtet worden.

Der Landtag kann in einem Bestellungsverfahren mit seinem Ernennungsvorschlag gewiss nicht den nachfolgenden Mitwirkungsakt des Fürsten vorwegnehmen. Wenn aber, umgekehrt, der Landtag sich das Feld der eigenen möglichen Ernennungsvorschläge durch Voranfragen beim Fürsten vorabentscheiden lässt, verzichtet er auf seine 1921 erlangte ureigene Zuständigkeit, gibt er die eigenständige demokratisch-parlamentarische Vorschlagskompetenz auf und lässt u. U. von sich aus mögliche Kandidaten zum vornherein fallen. Mit der Vorschlagskompetenz ist dem Landtag aufgetragen, in eigener Verantwortung geeignete Kandi-

---

<sup>47</sup> Petition (Anm. 45). Landtagsprotokoll vom 14.9.1995, S. 1221–1269 (1266).

<sup>48</sup> Landtagsprotokoll vom 22.5.1996, S. 768–795.

<sup>49</sup> StGH 1995/25 (Gutachten vom 23.11.1998), LES 1999, 141–148.

<sup>50</sup> Landtagsprotokoll vom 14.4.1997, S. 51–69.

<sup>51</sup> So Berichte L. Vaterland und L. Volksblatt vom 15.4.1997.

daten zur Wahl zu stellen, zu wählen und vorzuschlagen. Dieses Verfassungssystem kippt, wenn der Landtag (oder schon wenn die beherrschende Mehrheitsfraktion oder Mehrheitspartei) a priori ausgesprochene fürstliche Berufsverbote vor einem konkret bevorstehenden parlamentarischen Bestellungsverfahren durch Voranfragen beim Fürsten gleichsam gutheisst, legitimiert und zu den eigenen macht, oder wenn der Landtag durch Anfragen Vorausvetos auslöst und den Kreis der Personen, die im Landtag zur Wahl stehen oder stehen können, seinerseits entsprechend einschränkt. Nach solcher Voranfrage der VU-Mehrheitsfraktion zur Kandidatur Herbert Willes zum Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz liess der VU-Parteipräsident Oswald Kranz schon im Vorfeld der parlamentarischen Behandlung öffentlich verlauten: «Ein dahingehender Wahlvorschlag kommt daher einem Akt gleich, der keinen Sinn mehr macht.»<sup>52</sup> Solches ist Demokratie, soweit die Monarchie sie zulässt.<sup>53</sup> Und wenn der Landtag sich im Einzelfall ohne sachliche Rechtfertigung nur geteilt und mit knappen Mehrheiten zu einem Vorschlag bekennt, gibt er seine Überzeugungen nicht weiter, und der Kandidat ist nicht geschützt und breit getragen und wird umso stärker von der Schwere eines Vetos getroffen.

Da innerstaatlich ein Schutz gegen Grundrechtsverletzungen seitens des Fürsten fehlt, hatte sich Herbert Wille nach Erlass des Berufsverbotes 1995 an die Menschenrechtsorgane in Strasbourg gewandt. Am 27. Mai 1997 erklärte die Europäische Kommission für Menschenrechte die Beschwerde gegen Liechtenstein für zulässig und stellte schliesslich im Bericht vom 17. September 1998 eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäusserung und eine Verletzung des Rechts auf innerstaatlichen Schutz fest.<sup>54</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kam in seinem Urteil vom 28. Oktober 1999 praktisch einstimmig (16:1) zum selben Ergebnis und verurteilte Liechtenstein zusätzlich zur Bezahlung einer Genugtuungssumme für Herbert Wille und zur Übernahme seiner Vertretungskosten.<sup>55</sup> Anstatt nun das Berufsverbot gegen Herbert Wille zurückzunehmen, liess das Fürstenhaus nach der Urteilsverkündung in

---

<sup>52</sup> L. Vaterland vom 12.4.1997, S. 3. Aufschlussreich die Debatte im Landtag vom 14.4. 1997, Landtagsprotokoll (Anm. 50).

<sup>53</sup> Vgl. Batliner (Anm. 11), Rz. 109.

<sup>54</sup> Vgl. Report Commission (Anm. 40), bes. §§ 88 und 102.

<sup>55</sup> Judgment Court (Anm. 39), §§ 70, 78, 89 und 92 sowie S. 24 f.

einer Pressemitteilung verlauten:<sup>56</sup> «Seine Durchlaucht Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein hat mit Interesse das Urteil vom 28. Oktober 1999 des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes zur Kenntnis genommen. Die Konsequenz dieses Urteiles wird sein, dass Seine Durchlaucht der Landesfürst beziehungsweise seine Nachfolger im Amt in Zukunft darauf verzichten werden, privat oder öffentlich gegenüber möglichen Kandidaten zu begründen, weshalb sie nicht ernannt werden.» Als Antwort auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, über dem es eine höhere Instanz nicht mehr gibt, ist die Mitteilung des Fürstenhauses eine beunruhigende «Konsequenz». Das an einem Punkt ausgesprochene Berufsverbot gegen Herbert Wille wird nicht zurückgenommen. Auf diesem Hintergrund ist das Spielen mit der Möglichkeit künftiger Vetos durch den «Landesfürsten» sowie für «seine Nachfolger im Amt» ernst und in die Zukunft hinein verlängert.

Die durch alle Phasen durchgehaltene, jederzeit rücknehmbare, von Etappe zu Etappe erhärtete statt korrigierte Entscheidung des Fürsten, das gleichsam mehrfach ausgesprochene Berufsverbot, demonstriert exemplarisch die Radikalität des Eingriffes. Nichts konnte den Fürsten bewegen, seine Haltung zu ändern: Nicht die Gutachten, nicht die Petition der Bevölkerung, nicht der Antrag des Landtages auf Wiederbestellung von Herbert Wille zum Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, nicht die Beschwerde in Strassburg, nicht die Feststellung der Grundrechtsverletzung durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof. Dabei fehlt jeglicher gerichtliche Schutz im Inland. Ein ausweichender Landtag verschlimmert die Lage: Volksvertreter, welche ihre Personalentscheidungen vom Fürsten vorausbestimmen lassen. Schliesslich folgt – nach dem eindeutigen Urteil des Menschenrechtsgerichtshofes – statt der selbstverständlichen Rücknahme des Berufsverbotes durch den Fürsten die vielsagende Erklärung, in Zukunft «gegenüber möglichen Kandidaten» nicht mehr zu begründen, «weshalb sie nicht ernannt werden». Da kann sich niemand mehr als geschützt betrachten.

Entsprechend ernst ist der generalpräventive Effekt des Einzelfalles Wille. Indem der Fürst eine von ihm abweichende Meinung in einer Verfassungsfrage bestraft, erhebt er sich im Staat zum Richter schon über Meinungsäusserungen. Der Fürst gibt an, wie die Verfassung auszulegen

---

<sup>56</sup> Pressemitteilung des Fürstenhauses vom 28.10.1999.

ist und wie sie – bei sonstiger Strafe – nicht auszulegen ist. Er tut dies unerwartet, überraschend, in «souveräner» Beliebigkeit, damit umso wirk-samer, und grössere allgemeine Unsicherheit verbreitend, im überschaubaren Land, wo jedermann leicht erfasst wird. Gewarnt sind Richter, Regierungsmitglieder, Beamte, die von der fürstlichen Ernennung abhängen, auch der Landtag, die Parteien und die Parteipresse bezüglich «ihrer» Leute in den Behörden, alle. Adressaten der Warnung sind vor allem diejenigen, welche von ihrer Zuständigkeit her zur Auslegung der Verfassung berufen sind: die Verfassungsrichter. Ihre Lage ist prekär, wenn sie die Verfassung in einem Punkt auslegen müssen, in welchem der Fürst widerspricht oder schon eine feste Position bezogen hat (z.B. gerichtliche Verfassungsauslegungskompetenz von Art. 112), wenn schon bloss abweichende Meinungsäusserungen mit Berufsverbot geahndet werden. Unter solcher sachlicher und persönlicher Einflussnahme, wo entsprechend potenziell ein Berufsverbot droht, kann von Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Richter schwerlich gesprochen werden, was auch immer deren innere Einstellung sein mag. Zumindest wird der Eindruck entstehen, dass die liechtensteinischen Verfassungsrichter (die ausländischen Richter kann das Berufsverbot nicht treffen) nicht in erforderlicher Serenität, nicht völlig unabhängig und unbefangen entscheiden. Damit aber erscheint die Mehrheit der Richter des Staatsgerichtshofes als infrage gestellt. Der Ersatz durch die stellvertretenden Richter hilft nicht weiter. Sie stünden vor demselben Problem.

Dies gibt dem Eingriff eine neue Dimension. Nicht ein einzelner Richter ist durch einen anderen auszuwechseln. Die Verfassungsgerichtsbarkeit als solche wird betroffen.

Der Zugriff auf die Richterunabhängigkeit erfolgt an der verletzlichsten Stelle, ganz am Anfang bei der Richter(nicht)bestellung und der (Nicht-)Wiederbestellung nach kurzer Amtsdauer, erfolgt sogar schon vorher als unausgesprochene Sanktion gegen verfassungsrechtliche Meinungsäusserungen, die dem Fürsten nicht genehm sind. Eine genügend lange, einzige Amtsdauer (z.B. 9 Jahre) für Richter brächte wesentliche Verbesserungen und würde Einflussnahmen auf die Richter verringern, doch die Sanktionierung abweichender Meinungsäusserungen würde schon bei Erstbestellungen wirksam werden. Mit anderen Worten: Wenn die Mitwirkungszuständigkeit des Fürsten bei der Bestellung und Wiederbestellung dazu umfunktioniert wird, um abhängige Richter, Regierungsmitglieder und Beamte zu erhalten, dann erweist sich

eben solche Mitsprachezuständigkeit als fragwürdig. Dann wird es im Interesse des Erhaltes selbstverantwortlicher Organwalter Aufgabe des Staates sein, eben solche Mitsprachezuständigkeit aufzugeben oder mit suspensiver Wirkung auszugestalten. Dies wäre eine wirksame institutionelle Schutzgewährung gegen beliebige Ernennungsvetos, würde aber Probleme anderer Einwirkungen noch nicht ausschalten (z.B. Andeutungen bezüglich Niederlegung des Fürstenamtes in gewissen Fällen).

b) Der Widerstand des Fürsten gegen die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes wird durch den neuesten fürstlichen Verfassungsänderungsvorschlag bestätigt.<sup>57</sup> Danach soll die in Art. 112 verankerte Kompetenz des Staatsgerichtshofes, die Verfassung im Streitfalle verbindlich auszulegen, ganz abgeschafft werden. Damit würde mit dem Altbestand liechtensteinischer Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. § 122 der Verfassung 1862), welcher aus dem deutschen Rechtskulturraum stammt, aufgeräumt.<sup>58</sup> Es gäbe keine letzte Instanz mehr, die im auswegslosen Fall Verfassungstreitigkeiten überwinden könnte. Es würde die Klammer beseitigt, die den liechtensteinischen Staat zusammenhält: dass bei Verfassungstreitigkeiten, die sich anders nicht lösen lassen, der Staatsgerichtshof auf Antrag die umstrittenen einzelnen Verfassungsbestimmungen durch Entscheidung verbindlich auslegt. Mit der Annahme des Vorschlages des Fürsten würde nicht nur über einzelne kontroverse Bestimmungen der Verfassung entschieden, sondern würde die Möglichkeit überhaupt genommen, verfassungsrechtliche Streitigkeiten, die sich nicht sonst bereinigen lassen, vor den Staatsgerichtshof zu bringen. Damit würde dasjenige Institut abgeschafft, das alle Staatsorgane in den Verfassungsstaat einbindet. Bemerkenswerterweise haben gerade neueste Verfassungen mit dualen politischen Systemen, etwa diejenige Russlands und der Ukraine, ihren Verfassungsgerichtshöfen die Zuständigkeit übertragen, die Verfassung verbindlich auszulegen.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. Anm. 42.

<sup>58</sup> Batliner, Gerard: «Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht». In: Batliner (Hg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921 (LPS 21). Vaduz: Verlag LAG, 1994. S. 15–104 (26 f. m. Nachw.).

<sup>59</sup> Batliner (Anm. 11), Rz. 152 m. Nachw.

## 2. Die Kondition: ein neues Hausgesetz?

Am 6. Dezember 1993 wurde im Landesgesetzblatt (LGBL. 1993/100) ein «Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein» veröffentlicht. Das Gesetzblatt trägt die Unterschriften des Fürsten und des gegenzeichnenden Regierungschefs Markus Büchel. Daraufhin gelangten Abgeordnete mit einer Interpellation an die Regierung. Aus den Stellungnahmen zur Interpellationsbeantwortung im Landtag ist auf dessen grossmehrheitliche Auffassung zu schliessen, dass das «Hausgesetz» zur Gültigkeit der Zustimmung des Landtages bedurft hätte – so wie die Hausgesetze schon seit der Verfassung 1862 vom Landtag genehmigt wurden.<sup>60</sup> Das stimmt mit der herrschenden Lehre überein, nach welcher der veröffentlichte Text nichtig ist.<sup>61</sup> Der Text enthält u. a. auch Regelungen wie (Art. 18 Abs. 2): «Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein kann das Hausgesetz weder verändern noch aufheben. Dasselbe gilt für die vom Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen zwischenstaatlichen Verträge. In diese ist, soweit erforderlich, ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen.»

Die Diskussion wurde nicht fortgesetzt. Der zur Normenkontrolle (auch betreffend gültiges Zustandekommen) in Art. 104 Abs. 2 oder zur Verfassungsauslegung (Art. 112) zuständige Staatsgerichtshof wurde nicht angerufen. Vielmehr erhob der Fürst seine Position in der darauffolgenden Thronrede vor dem Landtag vom 15. März 1996 zur Kondition: «Volk und Volksvertreter müssen aber berücksichtigen, dass Fürst und Fürstenhaus keine Befehlsempfänger des Volkes oder der Volksvertreter sind. Das Fürstenhaus stellt das Staatsoberhaupt in diesem Staat unter gewissen Bedingungen. Dazu gehört, dass Autonomie und Hausgesetz des Fürstenhauses respektiert werden.»<sup>62</sup> Debatte geschlossen. Wie geht ein Verfassungsrichter damit um auf dem Hintergrund des Berufsverbotes? Nimmt er überdies in Kauf, dass bei der Auslegung der Verfassung oder der Normenkontrolle betreffend das «Hausgesetz» je nach Gerichtsurteil das Fürstenhaus den Fürsten nicht mehr stellt? Unter solcher Einflussnahme des Fürsten und entsprechender Stim-

---

<sup>60</sup> Landtagsprotokoll vom 31.10.1995, S. 1638–1650.

<sup>61</sup> Zuletzt Kley (Anm. 1), S. 41 ff. m. Nachw.

<sup>62</sup> Landtagsprotokoll vom 15.3.1996, S. 2 ff. (3).

mungslage der Öffentlichkeit (Gesellschaftsunabhängigkeit) ist ein unabhängiges und unbefangenes Richten, zumindest dem Anschein nach, schwerlich gewährleistet. In einem am 8. November 1999 veröffentlichten Interview bekräftigte der Fürst: «Unser Hausgesetz behalten wir – das ist uns wichtiger, als hier das Staatsoberhaupt zu stellen. Die Politik muss sich damit abfinden: Wenn man ein Fürstentum Liechtenstein haben will, stellt das Fürstenhaus die Bedingungen auf, unter denen es hier das Staatsoberhaupt stellt – und eben nicht das Parlament.»<sup>63</sup>

### *3. Das Ultimatum vom 27. Oktober 1992*

Wie ernst die Positionsbezüge des Fürsten zu nehmen sind, weiss die Öffentlichkeit u. a. seit dem Ultimatum vom 27. Oktober 1992, als der Fürst im Zusammenhang mit der Festlegung des EWR-Abstimmungstermins den Landtag auflösen (ohne Gegenzeichnung nicht zulässig), die Regierung entlassen, das Notstandsrecht (ohne Gegenzeichnung nicht zulässig) proklamieren und die Regierungsgeschäfte bis zur Bestellung eines neuen Landtags an sich ziehen wollte.<sup>64</sup>

### *4. Die vom Fürsten vorgeschlagene Bestellung der Verfassungsrichter<sup>65</sup>*

Für das geltende Recht nicht relevant, aber als Phänomen und als Absicht aufschlussreich ist das vom Fürsten geforderte neue Richter-Bestellungsverfahren. In der Substanz bestünde die Neuregelung für den Staatsgerichtshof (Art. 11 und 105 des Vorschlages) darin, dass sämtliche (neu: sieben) Verfassungsrichter inskünftig vom Fürsten dem Landtag vorgeschlagen und nachher vom Fürsten ernannt würden. Der dazwischengeschaltete Landtag besäße ein suspensives Vetorecht. Stimmt dabei der Landtag dem fürstlichen Richtervorschlag nicht zu und ergibt sich keine einvernehmliche Lösung, müsste das Volk in einem komplizierten Verfahren über die Kandidatenvorschläge des Fürsten, eventuell

---

<sup>63</sup> In: Format, Das Magazin für Politik, vom 8.11.1999, S. 5. Vgl. auch Interview, in: Beilage zu L. Vaterland vom 13.8.1999, S. 7–23 (19).

<sup>64</sup> Dazu Batliner (Anm. 11), Rz. 103 f.

<sup>65</sup> Vgl. Anm. 42.

auch des Landtages sowie über allfällige Kandidateninitiativen des Volkes entscheiden. Bei jeder Wiederbestellung der Richter nach jeweils sieben Jahren würde dasselbe Verfahren angewandt. Die Einflussnahme des Fürsten auf die Auswahl und Bestellung der Richter würde beherrschend. Die Errungenschaften der Verfassung 1921 in Bezug auf die Richterbestellung würden weitgehend aufgegeben.

### *III. Der konditionierte Verfassungsstaat*

#### *1. Der Staatsgerichtshof als Hüter der Verfassung*

In einem Fall, in welchem es um Grundrechte ging, bezeichnete sich der Staatsgerichtshof als «Hüter der Verfassung».<sup>66</sup> Er ist es.

Als der Staatsgerichtshof, gestützt auf seine Kompetenzen in Art. 104 Abs. 2 der Verfassung, das Eingreifen des Fürsten in einen Abstimmungskampf (Referendum) als unzulässig gerügt hatte, erklärte der Fürst, sich vom Staatsgerichtshof nicht «einen Maulkorb umhängen» zu lassen.<sup>67</sup> In einem neulichen Interview<sup>68</sup> im Zusammenhang mit der Frage nach der vom Fürsten geforderten Richterauswahl steigerte der Fürst nochmals seine Position: «Und eine unabhängigere Instanz kann man sich diesbezüglich [Richterernennungen] gar nicht vorstellen als den Monarchen, weil dieser ja nicht einmal der Gerichtsbarkeit untersteht. Er ist nicht einmal davon betroffen.» Er gibt sich auch nicht betroffen von einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, das ihn z.B. nicht dazu bewegen kann, ein ausgesprochenes Berufsverbot zurückzunehmen.

Zwar kann die Person des Fürsten weder straf-, noch zivil-, noch verwaltungsgerichtlich belangt werden. Er genießt absolute Immunität. Aber trotz des Immunitäts-Schutzes vor persönlicher gerichtlicher und anderer Verfolgung ist auch der Fürst uneingeschränkt an die Verfassung

---

<sup>66</sup> StGH 1982/65/V, LES 1984, 3 (4). Dazu Höfling (Anm. 1), S. 36 f.; Wille, Herbert: Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsordnung des Staatsgerichtshofes (LPS 27). Vaduz: Verlag LAG, 1999. S. 115 Anm. 175 sowie S. 285. Batliner (Anm. 11), Rz. 33 und 125 ff.

<sup>67</sup> Batliner (Anm. 11), Rz. 135 m. Nachw.

<sup>68</sup> Im L. Vaterland vom 23.9.1999, S. 4 f.

und die Gesetze und das internationale Recht gebunden. Und das Privileg der Immunität verliert seine Legitimationsgrundlage nur dann nicht und ist nur aufrechtzuerhalten, wenn der Monarch das Recht sorgfältig respektiert. Die Immunität der Person des Fürsten verhindert auch nicht, fürstliche Akte oder Unterlassungen als solche gerichtlicher Kontrolle zu unterwerfen. Gegen grundrechtsverletzende Akte des Fürsten wie auch des Landtages fehlt allerdings derzeit ein innerstaatlicher Grundrechtsschutz. Es handelt sich aber um eine bloss einfachgesetzliche Lücke im liechtensteinischen Rechtssystem (Art. 23 StGHG), die jetzt schon gegen die EMRK verstösst, wo EMRK-Grundrechte involviert sind. Ein innerstaatlicher Gerichtsschutz besteht dagegen, wenn der Staatsgerichtshof als Wahl- und Abstimmungsgerichtshof (Art. 104 Abs. 2 LV) tätig wird: Wird eine Volksabstimmung wegen unrechtmässig erfolgter Einflussnahmen, z.B. seitens des Fürsten, gerichtlich für ungültig erklärt, ist die Volksabstimmung ungültig. Thema des Rechtsschutzes ist allerdings die Frage der Gültigkeit der Volksabstimmung, sodass unrechtmässige Einwirkungen darauf nur indirekt ins Blickfeld kommen. Oder: Wenn der Staatsgerichtshof Gesetze, welche der Fürst genehmigt hat, aufgrund von Art. 104 Abs. 2 der Verfassung als verfassungswidrig aufhebt, sind die Gesetze aufgehoben. Würden beispielsweise Hausgesetze wegen allenfalls nicht gültigen Zustandekommens als nicht bestehend erklärt, gälte dies für alle. Und wenn der Staatsgerichtshof eine einzelne Verfassungsbestimmung durch Entscheidung auslegt (Art. 112 LV), ist dies für alle, auch für den Fürsten und den Landtag, verbindlich. Mit den vorgenannten verfassungsgerichtlichen Zuständigkeiten vereinigt Liechtenstein in eindrucklicher Weise aus den deutschsprachigen Ländern übernommenes und zu eigenem Leben gebrachtes altes Rechtskulturgut: die Verfassungsauslegung (Art. 112) aus dem deutschen Raum, die Normenkontrolle (Art. 104 Abs. 2) aus Österreich und der (allerdings wie dargetan lückenhafte) Grundrechtsschutz (Art. 104 Abs. 1) aus der Schweiz.<sup>69</sup> Hinzugekommen ist der internationale Grundrechtsschutz, insbesondere derjenige der Staatengemeinschaft des Europarates seit dem Beitritt Liechtensteins zur EMRK im Jahre 1982.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Wille (Anm. 66), S. 52 ff.

<sup>70</sup> LGBl. 1982/60.

Die Verfassung ist die oberste Norm. Sie bindet alle (Art. 111 Abs. 1). Als Hüter und Letztausleger der Verfassung ist der Staatsgerichtshof eingesetzt. Nicht die in erster Linie politische Macht ausübenden Staatsorgane sind oberste Hüter der Verfassung, sondern die schwächste aller Gewalten, die neutrale Judikative, die keinen Einfluss «over either the sword or the purse» und sozusagen keinen eigenen Willen und keine politische Macht zur Entscheidungsdurchsetzung, sondern nur rational begründetes Urteil hat («neither force nor will, but merely judgment»)<sup>71</sup>. Entsprechend hat die Verfassungsgerichtsbarkeit, besonders seit den Auswüchsen politischer Machtausübung vor dem und im Zweiten Weltkrieg, in fast allen Ländern des Europarates und in anderen Staaten einen Siegeszug angetreten.

## *2. Verfassungsstaat konditioniert*

Nach dem Gesetz sind die Mitglieder des Staatsgerichtshofes «in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur der Verfassung und den Gesetzen unterworfen» (Art. 8 Abs. 1 StGHG). Was geschieht indessen, wenn das Risiko von Sanktionen, die faktisch Weisungen übertreffen, und politische Einflussnahmen von aussen auf die (liechtensteinischen) Verfassungsrichter so gewichtig werden, dass diese nicht mehr wirklich frei sind oder zum mindesten als nicht mehr unbefangen und unabhängig wahrgenommen oder betrachtet werden können? Dann bricht der Hüter der Verfassung in seiner Mehrheit der Mitglieder und damit als solcher zusammen, und die stärkeren Kräfte setzen sich durch. Ergibt sich so ein Zustand, in dem z.B. der Fürst in den ihm elementar erscheinenden Belangen erreicht, dass eine auch ihn bindende Auslegung der Verfassung oder eine Normenkontrolle nicht mehr möglich ist (eine Grundrechtskontrolle über den Fürsten und den Landtag ist derzeit innerstaatlich ohnehin nicht gegeben), dann setzt sich faktisch, ohne formelle Verfassungsänderung, insofern die vom Fürsten vertretene Position durch. Er wird insoweit selber zur Verfassung, umso mehr wenn auch die politischen Gegengewichte, der Landtag, die Regierung, die Parteien, die Presse, die Öffentlichkeit solches hinnehmen.

---

<sup>71</sup> Federalist Papers, Nr. 78. Batliner (Anm. 11), Rz. 125 ff.

Das aber wäre eine Verfassung, soweit sie der Fürst zulässt. Der konditionierte Verfassungsstaat wäre letztlich das Ende des Verfassungsstaates.<sup>72</sup> Es stehen nicht nur wichtige Gegenstände der Normenkontrolle (etwa Notrecht, Hausgesetze) in Frage und nicht nur die für die «Verfassungsgewähr» (IX. Hauptstück LV) fundamentale Verfassungsauslegungskompetenz als solche (Art. 112), sondern auch aufgrund von Art. 112 allenfalls auszulegende kontroverse einzelne Verfassungsbestimmungen: etwa Fragen der Zuständigkeiten in der Aussenpolitik (dazu die öffentlich unwidersprochen gebliebene Stellungnahme des Fürsten: «In wichtigen Sachfragen legt das Staatsoberhaupt die Richtlinien fest, und auch die Entscheidung liegt beim Fürsten. Es ist aber sicher nicht sinnvoll, wenn sich das Staatsoberhaupt in den täglichen Ablauf und in die laufenden Geschäfte einschaltet. Das ist Sache der Ausenministerin und soll von der Regierung wahrgenommen werden.»)<sup>73</sup>; oder die Frage der fürstlichen oder parlamentarischen Kompetenz, der Kollegialregierung ohne gesetzliche Grundlage Aufträge zu erteilen (Art. 92 Abs. 1 LV); oder die Niederschlagung von Strafverfahren ohne Gegenzeichnung des Regierungschefs;<sup>74</sup> oder die Kompetenz, den Landtag «aus erheblichen Gründen» aufzulösen; oder der Gebrauch des Notrechts (Ultimatum 1992).

### *3. Antworten auf Infragestellungen der Verfassungsgerichtsbarkeit*

Das Problem, wie der 1921 geschaffene Verfassungsstaat, die «Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates» (Werner Kägi) aufrechterhalten werden kann, wenn in entscheidenden Bereichen der verfassungsgerichtliche Hüter der Verfassung sich in Frage stellen oder beseitigen lässt, ist nicht gering zu veranschlagen. Wird rechtliche Strenge nicht kontraproduktiv, und wird der «Damm» der Verfassung nicht erst recht weggespült, wenn die Richter gehen?

---

<sup>72</sup> Der Verfassungs- und Rechtsstaat mit deren gerichtlichem Schutz war die eine der beiden grossen Errungenschaften der Verfassung 1921 (neben dem Ausbau der Demokratie).

<sup>73</sup> Interview im L. Volksblatt vom 27.2.1999.

<sup>74</sup> Vgl. Waschkuhn, Arno: Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel (LPS 18). Vaduz, Verlag LAG, 1994. S. 123; Löwenzahn 2/92 (Februar/März), S. 4 f.

Besonders für die Justiz kann die Antwort nicht in Gründen der Opportunität liegen. Wenn 1. alle Staatsorgane die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz respektieren, was deren Pflicht ist, dann erfolgen Übergriffe wie die vorstehenden nicht und werden die teils prekären institutionellen Regelungen nicht zum Problem. Doch wenn sich die derzeitige Lage und die Bedingungen nicht grundlegend verändern, insbesondere, wenn die vorhandenen, latenten und ausgesprochenen Pressionen nicht glaubwürdig und unzweideutig zurückgenommen und beendet werden und ein Richter nicht ohne Bange sein kann, wird es 2. Aufgabe des Staates sein, eine unabhängige und unparteiische Justiz rechtlich-institutionell wirksamer zu gewährleisten – das hiesse etwa, die bisherige gerichtliche Amtsdauer erheblich zu verlängern und zugleich Erneuerungen der Amtsdauer nicht zuzulassen, die zu ungebührlichen Einflussnahmen genutzte Mitsprache in Frage zu stellen, einen innerstaatlichen Grundrechtsschutz gegen Akte des Fürsten und des Landtages vorzusehen. Nicht zu übersehen ist dabei, dass rechtlich-institutionelle Verbesserungen auch der Zustimmung des Fürsten bedürfen und dass beste institutionelle Sicherungen nicht gegen alle Einwirkungen zu schützen vermögen (vgl. z.B. Ankündigungen wie: «Dann werden wir den Fürsten nicht mehr stellen.»). In jedem Falle aber wird der Landtag 3. seine verfassungsmässigen Kompetenzen und Aufgaben überzeugend wahrnehmen und sich gegen unrechtmässige Eingriffe schützend vor die Verfassung, den Rechtsstaat und die dritte Gewalt und vor die demokratisch gewählten Kandidaten und Ernennungsvorschläge stellen müssen. Wenn schliesslich 4. trotzdem relevante Einwirkungen anderer Staatsorgane auf die Richter erfolgen, dann bleibt für die Richter nur der Ausstand – es sei denn, ein Richter strebe manifesterweise ohnehin kein Amt mehr an.

Zwar ist auch die richterliche Gewalt eine Gewalt. Aber sie ist strikt eine solche aufgrund und im Rahmen des Rechts. Sie kann von sich aus, ohne Antrag durch eine legitimierte Prozesspartei, nicht einmal tätig werden. Sie ist an das Recht gebunden, und sie hat ihre Urteile gestützt auf dieses Recht rational nachvollziehbar zu begründen. Der Urteilsvollzug ist schon nicht mehr ihre Sache. Die dritte Gewalt ist die schwächste. Es zeichnet ihre Glaubwürdigkeit, ihre Lauterkeit und Integrität aus, dass sie bei Einwirkungen anderer Mächte auf ihre Unabhängigkeit eher weicht und den Konflikt durch Ausstand löst, als dass sie «schief» (bias), partiisch und unkorrekt entscheiden oder nur schon effektiv einen sol-

## *Der konditionierte Verfassungsstaat*

chen Anschein erwecken würde – dass also im Falle der Verfassungsgerichtsbarkeit deren Richter, soweit nicht besondere Ausstandsgründe vorliegen, aufgrund von Art. 7 lit. d LVG in den Ausstand treten. Das Resultat ist unbefriedigend. Denn damit bricht unter Einwirkungen wie den aufgezeigten in verfassungsrechtlichen Fragen zuerst der Hüter der Verfassung und mit ihm die Effektivität der Verfassung zusammen. Aber dies ist besser als eine Gerichtsbarkeit, die zur Handlangerin der Macht würde oder bei der man sich im Recht nicht mehr sicher und geborgen fühlte. Wenn die mächtigeren Organe im Staat vor der Unabhängigkeit der Justiz nicht Halt machen, setzen sich eben die Mächtigeren durch. Das labile Verfassungssystem von 1921 stürzt. Das nächste Opfer ist die Sicherheit im Recht und mit ihr die rechtlich zwar beschränkte, aber allen gleichermassen zukommende Freiheit. Vor allem betroffen sind die Schwächeren, letztlich alle im Staat, der Staat selbst. Es regiert die vom Recht nicht mehr kontrollierte Macht.