

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

Zoltán Tibor Pállinger

**Monarchien im Europa von heute unter besonderer
Berücksichtigung der neuesten Verfassungs-
entwicklung im Fürstentum Liechtenstein**

Überarbeitetes Manuskript eines Vortrages am Institut für
Österreichische und Europäische Rechtsgeschichte der
Universität Wien vom 1. Dezember 2003

Beiträge Nr. 18/2003
ISBN 3-9522833-6-3

Für die in den Beiträgen zum Ausdruck gebrachten Meinungen
sind die jeweiligen Verfasser verantwortlich.

Zoltán Tibor Pállinger

**Monarchien im Europa von heute unter besonderer
Berücksichtigung der neuesten Verfassungs-
entwicklung im Fürstentum Liechtenstein**

Überarbeitetes Manuskript eines Vortrages am Institut
für Österreichische und Europäische Rechtsgeschichte
der Universität Wien vom 1. Dezember 2003

Beiträge Nr. 18/2003
ISBN 3-9522833-6-3

Fachbereich Politikwissenschaft

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	1
2	SOUVERÄNITÄT	3
2.1	Souveränität in den europäischen Monarchien	3
2.2	Demokratische Legitimierung der Monarchie in Liechtenstein	7
2.2.1	Misstrauensantrag	8
2.2.2	Initiative auf Abschaffung der Monarchie	10
3	STELLUNG DER MONARCHEN	12
4	KOMPETENZEN DER MONARCHEN	14
4.1	Zeremonielle Befugnisse	17
4.2	Ernennungsbefugnisse	17
4.2.1	Regierungsbildung und –entlassung	17
4.2.2	Richterbestellung	21
4.3	Politische Befugnisse	23
4.3.1	Sanktionsrecht	24
4.3.2	Notrecht	27
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	29
6	LITERATUR	32
6.1	Materialien	32
6.2	Literatur	33

1 Einleitung

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war in Europa die Monarchie die vorherrschende Staatsform.¹ Nur vier Staaten – Frankreich, Portugal, Schweiz und San Marino – waren Republiken. Zwischenzeitlich hat sich das Bild komplett gewandelt: Im Europa von heute sind nur noch zwölf von 48 Staaten monarchisch verfasst (Andorra, Belgien, Dänemark, Grossbritannien, Heiliger Stuhl,² Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, Niederlande, Norwegen, Schweden, Spanien).³ Das 20. Jahrhundert war Zeuge des Niedergangs der Staatsform der „Monarchie“ und des Aufstiegs der Staatsform der „Republik“. Der englische Verfassungstheoretiker Vernon Bogdanor relativiert jedoch diese Sichtweise, indem er darauf verweist, dass:

[i]n general, where republicanism has triumphed, this has been less a result of conscious and deliberate choice than because monarchy has been discredited either by defeat in war or by resistance to constitutional change. Republicanism is adopted less because it seems an ideal system than because it is all that is left after monarchy has been rendered unsustainable. It is, as it were, a form of government *faute de mieux*, a lesser evil than a preferred alternative.⁴

Aber auch der überzeugte Monarchist Bogdanor redet nicht der Restaurierung der Monarchie als *Regierungsform* Wort, sondern betont die Vorteile der Monarchie im Hinblick auf die *rechtsstaatliche Demokratie*, dabei hat er das Beispiel seiner Heimat Grossbritannien vor Augen. Darin zeigt sich besonders deutlich die grosse Wandlung, die die Staatsform Monarchie im Laufe der Jahrhunderte durchgemacht hat: Im heutigen europäischen Verständnis ist klar, dass die Monarchie nur im Rahmen einer Demokratie zu rechtfertigen ist. Aus diesem Grunde ist die Funktion des Monarchen gerade darauf ausgerichtet, das Funktionieren der rechtsstaatlich-demokratischen Institutionen zu befördern. Exemplarisch für dieses Verständnis ist das Verhalten des spanischen Königs Juan Carlos I., der 1982 unter Ausnutzung seines monarchischen Prestiges einen Putsch reaktionärer Kräfte verhindert und somit die Demokratie gerettet hat. Ein solches Monarchieverständnis hat natürlich auch grosse Auswirkungen auf die Ausgestaltung und Funktion des Amtes des monarchischen Staatsoberhauptes: Da er nicht demokratisch gewählt ist, werden ihm keine persönlichen politischen Befugnisse verliehen, sondern

¹ Die Staatsform bestimmt sich danach, wer als Staatsoberhaupt fungiert. Es wird zwischen Monarchie und Republik unterschieden. (vgl. von Oppen (1999), S. 8, FN 38).

² Im Rahmen dieser Untersuchung wird der Heilige Stuhl, dessen Staatsform einer Wahlmonarchie entspricht, aufgrund seines geistlichen Charakters, der einen völkerrechtlichen Spezialfall darstellt, nicht mitberücksichtigt.

³ „Europa“ wird in dieser Arbeit in einem geographischen Sinne verstanden und umfasst neben den 45 Mitgliedstaaten des Europarats auch Monaco (Beitrittskandidat zum Europarat), den Heiligen Stuhl (Beobachterstatus im Europarat) und Weissrussland.

⁴ Bogdanor (1995), S. 299.

der Monarch soll als unparteiisches, über den Interessenkonflikten stehendes Symbol die Einheit des Staates repräsentieren. Dies schafft eine Aura der Autorität und ermöglicht es den Menschen, sich besser mit dem Staat zu identifizieren. Schon der Klassiker der englischen Verfassungslehre Bagehot hat erkannt, dass nur eine auch personelle Trennung der „efficient“ und „dignified Parts“⁵ die Repräsentationsfunktion des Monarchen sicherstellen kann. Würden ihm politische Befugnisse zugeschrieben, könnte deren Ausübung immer als Parteinahme für partikuläre politische Interessen gedeutet werden.

Spricht man über die Monarchie in Europa stellt sich unweigerlich die Frage, wie relevant dieses Thema überhaupt noch sei, ob es sich nicht um ein ideengeschichtliches Auslaufmodell handelt. In der Folge des Zusammenbruchs des Sowjetimperiums wurde um die institutionelle Neuordnung der neu demokratisierten Staaten gerungen. Obwohl irrlüchtig in den meisten Staaten die Idee der Restaurierung der Monarchie auftauchte, wurde diese Option nirgendwo verwirklicht. Auch in den neueren Debatten um die Auswüchse des Parteienstaats wurde schon angeregt, durch die Restaurierung der Monarchie die Legitimationsprobleme der Parteienherrschaft zu überwinden. Aber diese Vorschläge wurden von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen. Worin besteht dann die Relevanz des Monarchiegedankens in Europa? Die meisten europäischen Monarchien sind stabile und erfolgreiche Staaten, deren Institutionen den Test der Zeit bestanden haben. Die Monarchie bietet ein gangbares Modell, Legitimität mit der politischen Konkurrenz zu verbinden. Da der demokratische Diskurs gerade davon lebt, dass ständig Alternativen diskutiert werden, können die institutionellen Designs und die politischen Prozesse der heutigen Monarchien als Modelle für die Lösung konkreter verfassungspolitischer Probleme dienen.

Vor dem Hintergrund des gewandelten (demokratischen) Monarchie-Paradigmas werden wir im Folgenden die europäischen Monarchien anhand der Frage der Souveränität, der Stellung des Staatsoberhauptes und anhand ausgewählter Kompetenzen (Regierungsernennung und –entlassung, Richterbestellung, Sanktionsbefugnis sowie Notstandsbefugnisse) vergleichen. Dabei richtet sich ein besonderer Fokus auf die Entwicklungen im Fürstentum Liechtenstein, wo in diesem Jahr eine weitreichende Änderung der Verfassung verabschiedet wurde, welche die Stellung und Kompetenzen des Fürsten ausgebaut hat.⁶ Die wichtigsten Änderungen der liechtensteinischen Verfassung sollen im europäischen Vergleich verortet und hinsichtlich ihrer Demokratiequalität bewertet

⁵ Bagehot (2001), passim.

⁶ Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBl. 1921/15) wird mit „LV“ abgekürzt. Artikel, die aufgrund der Verfassungsrevision per 1. September 2003 (LGBl. 2003/186) neu in die Verfassung aufgenommen oder geändert wurden, werden wie folgt gekennzeichnet: „(n)LV“. Artikel, die aufgrund der Revision ausser Kraft traten, werden wie folgt gekennzeichnet: „(a)LV“.

werden. Dabei wird neben der Ebene der Verfassungstexte insbesondere auch die Dimension der Verfassungswirklichkeit mitberücksichtigt.⁷

2 Souveränität

2.1 Souveränität in den europäischen Monarchien

Grundlage für jede Staatlichkeit ist Souveränität, verstanden als höchste Autorität, welche auf einem bestimmten Territorium ausschliesslich Recht setzen kann und von anderen solchen Autoritäten unabhängig ist. Mit den Worten Jean Bodins, des Klassikers der Souveränitätstheorie: „Der Begriff beinhaltet die absolute und dauernde Gewalt eines Staates ...“⁸

Die Vorstellungen über Souveränität haben sich seit Bodin gewandelt. Die Souveränität ist vom Fürsten von Gottes Gnaden allmählich auf das Volk übergegangen. Seit dem 19. Jahrhundert veränderte sich auch das Monarchieverständnis. Im Zuge der Aufklärung und der sich verstärkenden Verrechtlichung der politischen Handlungsbedingungen trat die traditionale Legitimierung des Monarchen immer mehr zugunsten einer rationalen Begründung zurück.⁹

Dies führte dazu, dass der Monarch zunehmend danach beurteilt wurde, mit welchem Erfolg er seine Rolle in Staat und Verfassung erfüllte (funktionale Auffassung der Monarchie).¹⁰ Gleichzeitig wurde die Einbindung königlicher Souveränität in verfassungsstaatliche Arrangements angestrebt (Konstitutionalismus).¹¹ Am Ende dieser Entwicklung ging die Macht vom Monarchen auf das Parlament oder genauer auf die dem Parlament verantwortliche Regierung über (Parlamentarisierung).¹²

Belege für dieses neue Monarchieverständnis¹³ finden sich etwa in der Diskussion der französischen Nationalversammlung über die Unverletzlichkeit des Königs. Begründet wird die Funktion des Monarchen mit der Tatsache, dass die starke gesetzgebende Ver-

⁷ Monaco wird nicht als Demokratie anerkannt. So ist das Land – aufgrund seiner verfassungsmässigen Probleme – nicht Mitglied im Europarat. Im Rahmen dieser Untersuchung wird zwar die monegassische Verfassung voll in den Vergleich miteinbezogen (wie die anderen Monarchien auch), aber die einzelnen Problempunkte werden nicht vertieft wie beim Fürstentum Liechtenstein.

⁸ Zit. in Fleiner-Gerster (1995), S. 151.

⁹ Kirsch (1999), S. 47, vgl. auch Asbach (2003), S. 15f.

¹⁰ Kirsch (1999), S. 47.

¹¹ Schmidt (1995), S. 507.

¹² Von Beyme unterscheidet fünf mögliche Regierungsformen in Monarchien: (1) Altständisches System, (2) Absolute Monarchie, (3) konstitutionelle Monarchie mit monarchischem Prinzip, (4) ständisch konstitutioneller Dualismus und (5) parlamentarisches System. Nicht alle Länder haben alle fünf Phasen durchlaufen. Dazu ausführlich: von Beyme (1999), S. 15-37.

¹³ Zum Folgenden vgl. Kirsch (1999), S. 47ff.

sammlung zwecks Verhinderung einer Parlamentsdespotie ein von ihr unabhängiges starkes Gegengewicht benötige. Später entwickelte Benjamin Constant die Idee des Monarchen als „pouvoir neutre et abstrait“, die auf eine „neutrale“ Vermittlerfunktion des Königs oberhalb der Parteien abstellte. Lorenz von Stein führte den Gedanken weiter und schrieb dem Amt des Monarchen die Funktion zu, die Idee des über der Gesellschaft stehenden Staates zu verkörpern. Auch das am Wiener Kongress verkündete Prinzip der „Legitimität“ knüpfte weniger an die historisch-dynastische Begründung von Herrschaft (traditionale Legitimation) an, sondern legte vornehmlich das geltende Völkerrecht zugrunde (rational-legale Legitimation).¹⁴ Dabei stand der Gedanke der Friedenserhaltung im Vordergrund, um die innere und äussere Stabilität der Staaten zu sichern. Ein Herrscher galt dann als legitim, wenn er eine an diesen Kriterien zu messende positive Leistung erbrachte.

Im Rahmen der Konstitutionalisierung der Monarchien wurde die absolute Herrschaft durch gewaltenteilende und/oder gewaltenverschränkende Arrangements sowie die Mitwirkung des Parlaments an Gesetzgebung und Budgetbewilligung eingegrenzt. Doch auch in den konstitutionellen Monarchien behielt der Monarch dank seiner Prerogative eine gegenüber den anderen Staatsorganen hervorgehobene Stellung.¹⁵ Gleichzeitig wandelte sich aber auch der Charakter der Parlamente von ständischen Vertretungen hin zu Institutionen, die das ganze Volk repräsentierten.¹⁶ Allmählich (häufig auch in Konflikten mit der Krone) wurden die Kompetenzen der Parlamente ausgebaut, sodass ihnen schliesslich eine wesentliche Rolle bei der Gesetzgebung, der Bildung, Kontrolle und Fortbestand von Regierungen (parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung) sowie bei der Beschlussfassung über den Staatshaushalt (Budgethoheit) zukam. Neben dem Machtgewinn der Parlamente kam es auch zu einer Ausweitung des Wahlrechts, die schliesslich zur Verwirklichung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer und Frauen (Demokratisierung) führte. Am Ende dieses Prozesses konnte die Krone nicht mehr ohne das – vom Volk gewählte – Parlament handeln, somit war auch die Souveränität vom Monarchen auf das Volk übergegangen:

¹⁴ „An die Stelle des dynastischen Anspruchs trat zu einem guten Teil die völkerrechtliche Legitimität der Staaten, so dass nach 1815 die Situation entstand, dass die Souveränität bei den einzelnen Staaten lag und die Fürsten nur noch als ausführende Organe dieser rational begründeten Macht handelten. Erst nachträglich entwickelten die Vertreter der 1815 geschaffenen Ordnung eine Legitimitätsideologie, welche die Ergebnisse des Wiener Kongresses gegenüber der Öffentlichkeit als Verwirklichung des Erbprinzips glaubhaft machte.“ [Kirsch (1999), S. 49.]

¹⁵ Schmidt (1995), S. 508.

¹⁶ In der deutschen Staatsrechtslehre entbrannte noch in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts eine Forschungskontroverse zwischen Ernst Rudolf Huber und Ernst-Wolfgang Bockenförde, ob die konstitutionelle Monarchie als eigenständiger Verfassungstyp (so Huber) oder als blosser Übergangsform zwischen monarchischem und parlamentarischem Regierungssystem (so Bockenförde) zu bewerten sei. Vgl. dazu Fehrenbach (1992), S. 71.

Von einer „königlichen Macht“ kann man nirgendwo [in der EU] mehr sprechen. Die Könige von Gottes Gnaden haben den Königen „von Verfassung“ bzw. von Volkes Gnaden Platz gemacht. Auch wenn sich die Verfassungstexte darüber ausschweigen, so sind in der Praxis alle Monarchien Demokratien und parlamentarische Systeme.¹⁷

Als vorläufiges Fazit kann festgehalten werden, dass heute in Europa die auf die Volkssouveränität gestützte Demokratie als einzig legitimes Modell gilt. In diesem Zusammenhang bedeutet Souveränität, dass die staatlichen Tätigkeiten durch das Volk legitimiert werden. Dabei ist das Volk souverän im Sinne, dass es für die Wahrnehmung staatlicher Gewalt oberste und diesseitig nicht mehr ableitbare Legitimationsgrundlage bildet.¹⁸ Exemplarisch für dieses neue Verständnis ist die Charta von Paris, in der es wörtlich heisst: „Demokratische Regierung gründet sich auf dem Volkswillen ...“¹⁹ Dies bedeutet, dass die Staatsmacht in demokratisch verfassten Staaten, also auch in den Monarchien, einer konstitutiven Legitimierung durch das Volk bedarf (Verwirklichung der Volkssouveränität). Da Monarchen nicht gewählt werden, sondern aufgrund der Erbfolge in ihr Amt gelangen, dürfen sie aufgrund des Demokratieprinzips nur repräsentative Funktion ausüben.

Tabelle 1 gibt anhand der entsprechenden Verfassungsartikel eine Übersicht über die Trägerschaft der Souveränität und die Selbstbeschreibung der Staatsform in den untersuchten Staaten.²⁰

- In Andorra, Norwegen Schweden und Spanien geht die Souveränität explizit vom Volk aus.
- In Belgien und Luxemburg geht die Souveränität von der Nation aus, was als Ausdruck der Volkssouveränität zu verstehen ist.
- Die dänische und die niederländische Verfassung äussern sich nicht explizit zur Frage der Souveränität.
- Die liechtensteinische Verfassung räumt dem Monarchen eine sehr starke Stellung ein, indem sie ihn neben dem Volk als expliziten Träger der Souveränität ausweist.
- Noch weiter geht die monegasische Verfassung, sie nennt nur den Fürsten als Träger der Souveränität.

¹⁷ Kimmel (2000), S. XXII.

¹⁸ Fleiner-Gerster (1995), S. 175.

¹⁹ Charta von Paris über ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 21. November 1990 (Charta von Paris) abgedruckt in Bundeszentrale für politische Bildung (1999), S. 456.

²⁰ Die Staatsbezeichnungen werden mit der gängigen Abkürzung abgekürzt und „V“ steht für Verfassung. Folglich bedeutet „VAnd“ „Verfassung Andorras“ usw. Für Liechtenstein vgl. Fussnote 6.

Tabelle 1: Träger der Souveränität und Selbstbeschreibung

Nation	Volk	Volk und Fürst	Fürst	Keine Angaben
B: Art 1 VB (Föderalstaat) Lux: Art. 1, 32 und 51 VL (demokratischer Staat, parlamentarische Demokratie)	And: Art. 1 Abs 1, 3 und 4 VAnd (demokratischer und sozialer Rechtsstaat, parlamentarisches Coprincipat) N: Art. 1 VN (beschränkte und erbliche Monarchie) S: § 1 VS (repräsentative, parlamentarische Monarchie) E: Art. 1 VE (demokratischer und sozialer Rechtsstaat, parlamentarische Demokratie)	FL: Art. 2 LV (konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage)	MC: Art. 2 VMC (Erbmonarchie, konstitutionelle Monarchie, Rechtsstaat)	DK: §§1 und 15 VDK (beschränkte Monarchie, parlamentarisches Regierungssystem) NL: —

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass in den meisten Verfassungstexten – insofern sie sich überhaupt zu der Frage äussern – im Sinne der Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität in der Regel Volk oder Nation als Souveränitätsträger genannt werden. Die liechtensteinische Verfassung und monegasische Verfassungen räumen den Monarchen hingegen eine viel stärkere Stellung ein, indem sie die Staatsgewalt entweder im Volk *und* im Fürsten (FL) oder beim Fürsten *allein* (MC) verankern. Die monegasische Verfassung lässt sich am ehesten dem Typus einer frühkonstitutionellen Verfassung²¹ zuordnen, während die liechtensteinische als typische Vertreterin einer hochkonstitutionellen Verfassung angesehen werden kann.²² Dabei erscheint

²¹ Frotscher/Pieroth (2002), Rn. 258 und 259.

²² Brauner (2001), S. 199.

aus demokratiethoretischer Sicht die Durchbrechung des Prinzips der Volkssouveränität als problematisch, wird doch ein demokratisch nicht legitimes (nicht gewähltes) Organ auf die gleiche oder eine höhere Stufe wie das Volk gestellt.

Die Konsultation der Verfassungstexte allein reicht jedoch nicht aus, um die reale Trägerschaft der Souveränität zu ermitteln, weil verfassungsrechtlich gesehen ein Teil der Monarchen zwar grosse Kompetenzen besitzt, aber Gewohnheitsrecht und Verfassungskonventionen dazu geführt haben, dass der Monarch in der Verfassungswirklichkeit (rechtlich und politisch unbestritten) auf blosser Repräsentation verwiesen wurde.²³ Tatsächlich verfügen alle untersuchten Monarchien – mit Ausnahme des Fürstentums Liechtensteins und Monaco – über ein parlamentarisches Regierungssystem.²⁴ Dadurch wird sichergestellt, dass die staatliche Gewalt demokratisch im Volk allein verankert ist, d.h., dass es neben dem Volk keinen anderen Träger der Souveränität geben kann.²⁵

Verschiedene Autoren gehen sogar davon aus, dass Monarchie und Demokratie prinzipiell nur über eine parlamentarische Regierungsform vereinbar sind.²⁶ Diese Betrachtungsweise vernachlässigt allerdings mögliche direktdemokratische Regierungsformen. Richtig ist hingegen, dass heute staatliche Macht nur über die Souveränität des Volkes legitimierbar ist. Eine ähnliche Meinung vertritt auch S.D. Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein: „... war ich immer der Ansicht, dass eine Monarchie, die politische Verantwortung trägt, heute eine demokratische Legitimation braucht.“²⁷ Da in Liechtenstein Verfassungstext (Art. 2 LV) und –praxis bezüglich der doppelten Verankerung der Souveränität in Volk und Fürst übereinstimmen, muss die bestehende Situation als problematisch eingestuft werden.²⁸

2.2 Demokratische Legitimierung der Monarchie in Liechtenstein

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, die Monarchie demokratisch zu legitimieren, wurden in die geänderte liechtensteinische Verfassung neue Bestimmungen aufgenommen, die zur stärkeren demokratischen Legitimation der Monarchie beitragen sollen. In diesem Zusammenhang sind einerseits die Bestimmungen zum Sanktionsrecht, die in Kapitel 4.3.1 behandelt werden, und andererseits der Misstrauensantrag (Art. 13 (n)LV) und Initiative auf Abschaffung der Monarchie (Art. 113 (n)LV) näher zu prüfen.

²³ Kimmel (2000), S. XXII.

²⁴ Vgl. dazu Pällinger (2003), S. 10-14.

²⁵ Diese Tatsache ist für die Auslegung der entsprechenden Verfassungen von grosser Bedeutung, gibt sie doch bei Unklarheiten einen klaren Interpretationshinweis.

²⁶ Vgl. dazu Kimmel (2000), S. XXII, Steffani (1991), S. 13 und Damgaard (1992), passim.

²⁷ Interview vom 14. Oktober 2002 mit S.D. Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein in der Netzzeitung: http://www.fuerstenhaus.li/index.php?278&backPID=203&begin_at=30&tt_news=93&P=1.

²⁸ Zur Stellung des liechtensteinischen Staatsoberhauptes vgl. Batliner (1994), S. 92 – 96.

2.2.1 Misstrauensantrag

Gemäss Art. 13ter (n)LV können mindestens 1500 Landesbürger einen begründeten Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten einreichen, daraufhin muss der Landtag an seiner nächsten Sitzung eine Empfehlung abgeben und eine Volksabstimmung ansetzen. Wird der Misstrauensantrag angenommen, ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz mitzuteilen. Die gemäss Hausgesetz getroffene Entscheidung, welche auf Ablehnung des Misstrauensantrags,²⁹ Verwarnung oder Absetzung des Landesfürsten lautet (Art. 14, 15 und 16 Hausgesetz), ist dem Landtag binnen 6 Monaten durch den Landesfürsten mitzuteilen. Mit dem Misstrauensantrag soll der Landesfürst mit seinen Kompetenzen und Befugnissen als Staatsoberhaupt einer in Demokratien für Staatsoberhäupter üblichen politischen Kontrolle unterstellt werden.³⁰

Während sich etwa präsidentielle und semi-präsidentielle Systeme gerade dadurch auszeichnen, dass der Präsident nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, fehlt generell auch in parlamentarischen Regierungssystemen die Möglichkeit eines Misstrauensantrags des Volkes gegen das Staatsoberhaupt.

In allen Monarchien ist der Monarch unverletzlich, während die Regierung verantwortlich ist. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass der Monarch – weil nicht demokratisch legitimiert und verantwortlich – eine vorwiegend repräsentative Funktion einnehmen muss, während die Regierung, welche vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, für die politischen Entscheide gegenüber dem Parlament und somit mittelbar auch gegenüber dem Volk verantwortlich ist.

Während der Misstrauensantrag gegen die Regierung in parlamentarischen Monarchien eine notwendige Systemvoraussetzung darstellt, fehlt für die Einführung eines Misstrauensantrags gegenüber dem monarchischen Staatsoberhaupt das logische Korrelat, nämlich das Vorhandensein einer persönlichen Politikbefugnis. Folglich ist der Misstrauensantrag gegen das Staatsoberhaupt in den parlamentarischen Monarchien systemwidrig.

Im dualen System Liechtensteins hat der Fürst, da er expliziter Träger der Staatsgewalt ist, im Gegensatz zu den anderen Monarchen persönliche politische Befugnisse. Gemäss Art. 7 Abs. 2 (a)LV war er „geheiligt und unverletzlich“ und die Regierung war gegenüber dem Landtag und dem Fürsten verantwortlich. Sie konnte vom Landtag nur im Einvernehmen mit dem Fürsten abgesetzt werden (80 (a)LV).³¹ In den Fällen, wo der Regierungschef durch die Gegenzeichnung³² die Verantwortung übernahm, war die po-

²⁹ Die Möglichkeit der Ablehnung des Misstrauensantrags wird im Hausgesetz nicht explizit erwähnt, sondern ergibt sich aus der Verfahrenslogik.

³⁰ BuA, Nr. 87/2001, S. 34.

³¹ Vgl. dazu auch Wille (2002).

³² Weber (1997), S. 195ff.

litische Verantwortlichkeit gewahrt. In Fällen, wo eine Übernahme der Verantwortung durch den Regierungschef unmöglich ist (z.B. Sanktionsverweigerung), war die Kette der Verantwortlichkeit durchbrochen.³³ In der revidierten Verfassung haben sich die Verhältnisse akzentuiert: Der Fürst ist weiterhin unverletzlich („untersteht nicht der Gerichtsbarkeit und ist rechtlich nicht verantwortlich“ Art. 7 Abs. 2 (n)LV) und die Regierung ist weiterhin sowohl gegenüber Landtag als auch dem Fürsten verantwortlich, (Art. 78 LV) doch kann sie neu von beiden in jeweils eigener eigener Kompetenz entlassen werden (Art. 80 (n)LV), was tendenziell die Position der – gewählten – Regierung gegenüber dem Fürsten schwächt (vgl. Kapitel 4.2.1). Damit bleibt die Möglichkeit unverantwortlichen Handelns weiterhin bestehen. Dies mag zwar dem alten dualen Staatsverständnis entsprechen, ist aber mit dem modernen Konzept der Volkssouveränität und Demokratie nicht vereinbar. Die Einführung eines Misstrauensantrags könnte in solchen Fällen auf den ersten Blick Abhilfe schaffen, doch bei genauerer Betrachtung ist sie nicht geeignet, das demokratische Defizit auszugleichen:

- Das Instrument des Misstrauensantrags nach Art. 13ter (n)LV ist nicht so konzipiert, dass es helfen könnte, Konflikte im Einzelfall in demokratischem Sinne zu lösen. Viel eher gleicht es einer unverbindlichen „Notbremse“.
- Die Letztentscheidungsmacht liegt nicht bei einer staatlichen, demokratisch legitimierten Instanz, sondern bei der Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses, die kein staatliches Organ darstellen. Die Beschlussfassung eines solchen Organs in Sachen, die das Fürstentum Liechtenstein als Staat betreffen, ist mit der heute gängigen Konzeption von Souveränität nur schwer vereinbar.
- Der Entscheid über den Misstrauensantrag lautet auf Ablehnung, Verwarnung oder Absetzung des Fürsten. In den ersten beiden Fällen führt die demokratisch geäußerte Misstrauensbekundung zu keinem unmittelbaren Resultat, der dritte Fall ist hingegen wieder souveränitätspolitisch bedenklich.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten weder die demokratischen Mitwirkungsrechte des Volkes wirklich erhöht noch dem Prinzip der Volkssouveränität weiter zum Durchbruch verhilft. Das Instrument schafft keinen verbindlichen Bezug zwischen persönlicher Politikbefugnis und politischer Verantwortlichkeit. Es hat – staatsrechtlich und souveränitätspolitisch gesehen – eher unverbindlichen Petitionscharakter. Überdies besteht die Gefahr, dass im konkreten Einzelfall der Verzicht auf den Misstrauensantrag im Sinne eines Personalplebiszits als Legitimation für eine persönliche Politik des Monarchen missdeutet werden könnte.

³³ Breitenmoser (2000), S. 135.

2.2.2 Initiative auf Abschaffung der Monarchie

Mit Art. 113 (n)LV wird ein Verfahren für eine „Initiative auf Abschaffung der Monarchie“ geschaffen. 1500 Landesbürger können eine solche einbringen. Falls die Initiative angenommen wird, muss der Landtag eine Verfassung auf republikanischer Grundlage ausarbeiten und diese frühestens nach einem Jahr und spätestens nach zwei Jahren einer Volksabstimmung unterziehen. Dem Landesfürsten steht das Recht zu, für die gleiche Volksabstimmung einen eigenen Verfassungsvorschlag vorzulegen. Falls nur ein Verfassungsentwurf vorliegt, genügt für die Annahme die absolute Mehrheit in der Volksabstimmung. Liegen zwei Entwürfe vor, tritt ein zweistufiges Verfahren in Kraft. In einer ersten Abstimmung werden die Alternativen für die zweite Abstimmung festgelegt, indem aus den drei möglichen Verfassungsvarianten (Verfassungsvorschlag des Landtags, des Fürsten oder die bestehende Verfassung) zwei für die zweite Abstimmungsrunde bestimmt werden. Jene Verfassungsvariante, die bei der zweiten Abstimmung die meisten Stimmen erhält gilt als angenommen. Sie bedarf für das Inkrafttreten keiner Zustimmung durch den Landesfürsten.

Keine der anderen Monarchien kennt ein explizites Verfahren zur Abschaffung der Monarchie. Da aber die monarchische Staatsform auch nicht durch „Ewigkeitsklauseln“ in den Verfassungen geschützt wird, stünde der Einführung einer Republik auf dem Wege der Verfassungsrevision – bei der den Monarchen von vorneherein kein Veto zukommt – nichts entgegen.³⁴

Die liechtensteinische Verfassung kennt weder Ewigkeitsklauseln noch andere Bestimmungen, die nicht auf dem Wege der (Verfassungs-) Initiative geändert werden könnten. In diesem Sinne stellt die Initiative auf Abschaffung der Monarchie keine materielle Neuerung dar. Hingegen wird mit dem neuen Artikel 113 (n)LV ein neues Verfahren geschaffen, welches die Annahme einer neuen Verfassung ohne Zustimmung des Fürsten erlaubt. Vor diesem Hintergrund gilt es nun zu prüfen, ob und inwiefern dieses neue Instrument zur stärkeren demokratischen Legitimierung der Monarchie beiträgt:

- Die Einführung eines geordneten Verfahrens zur Monarchieabschaffung kann zur demokratischen Legitimierung der Monarchie beitragen. Sie ist Ausdruck des Respekts vor dem Volkswillen.³⁵
- An das Verfahren werden aber derart hohe Anforderungen gestellt, dass die Inanspruchnahme des Instruments von vorne herein als sehr unwahrscheinlich erscheint.³⁶

³⁴ Hingegen kennt z.B. Frankreich eine Ewigkeitsklausel betreffend die republikanische Staatsform (Art. 89 VF).

³⁵ Winkler (2002), S. 164.

³⁶ Zur Ausgestaltung des Verfahrens vgl. Batliner (2001), S. 5ff.

- Dem Volk wird keine positive Gestaltungsmacht betreffend der allfälligen neuen Verfassung zugestanden: Im ersten Schritt hat es bloss die Kompetenz, dem Landtag den Auftrag auf Ausarbeitung einer republikanischen Verfassung ohne weitere materielle Vorgaben zu erteilen.
- Die Befugnisse der Regierung, des Landtags und der Bevölkerung, auf dem ordentlichen Weg eine Initiative zur Abschaffung der Monarchie einzubringen, werden gestrichen.
- Verfassungsänderungen innerhalb des monarchischen Systems sind weiterhin von der Zustimmung des Landesfürsten abhängig.
- Dem Fürst wird die Möglichkeit eingeräumt, dem Verfassungsentwurf des Landtags einen eigenen gegenüberzustellen. Dabei ist er an keine inhaltlichen Vorgaben gebunden.
- Die Monarchieabschaffung ist ein sehr grobes Instrument, das nur in einer grossen Krise zum Tragen kommen könnte. Es ist fraglich, ob in solchen Situationen das vorgesehene – bis zu zwei Jahre dauernde – Verfahren überhaupt zweckmässig wäre. Für Konflikte im politischen Alltag, die nicht im Konsens mit dem Landesfürsten gelöst werden können, fehlt weiterhin ein demokratisches Lösungsverfahren.
- Das Unterlassen der Monarchieabschaffungsinitiative könnte als Legitimation für persönliche Politik (ohne entsprechende politische Verantwortlichkeit) missdeutet werden (Personalplebiszit).

Der Wille, die Monarchie demokratisch zu legitimieren, stand Pate bei der Einführung der Initiative auf Abschaffung der Monarchie. In seiner konkreten Ausgestaltung ist dieses Instrument dazu nur sehr bedingt geeignet. Ohne ersichtlichen Grund wird das Verfahren im Vergleich zur „normalen“ Verfassungsinitiative erschwert und auch in inhaltlicher Hinsicht vorgezeichnet. Der Fürst hingegen kann seinerseits mit einem Gegenvorschlag reagieren ohne in sachlicher Hinsicht irgendwie gebunden zu sein. Am schwersten aber wiegt, dass das Ausbleiben einer Monarchieabschaffungsinitiative als Legitimation für persönliche Politik missdeutet werden könnte, und dass kein Instrument geschaffen wird, das Konflikte im politischen Alltag mit dem Fürst auf demokratischer Basis lösen könnte.

3 Stellung der Monarchen

Als typisches Beispiel eines konstitutionellen Verfassungstextes regelt Art. 88 der belgischen Verfassung die Verantwortlichkeit des Königs wie folgt: „Die Person des Königs ist unverletzlich; seine Minister sind verantwortlich.“ So oder ähnlich regeln auch alle anderen untersuchten monarchischen Verfassungen die Frage der Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes. Diese beinhaltet in der Regel eine zweifache Stossrichtung:

- ***Politische Unverantwortlichkeit:***

Im Prozess der Parlamentarisierung und der Demokratisierung entstand ein starker Konnex zwischen politischen Befugnissen und demokratischen Legitimierung: Fehlt eine demokratische Legitimierung, kann es auch keine „persönliche“ Politikbefugnis geben. In den untersuchten Verfassungen wird diesem Umstand mit dem Erfordernis der ministeriellen Verantwortlichkeit Rechnung getragen. Durch ihre Unterschrift unter königliche Akte übernehmen die Minister die ***politische Verantwortung***. Wird ihr Verhalten von einer Mehrheit des Parlaments missbilligt, führt dies zum ***politischen Vertrauensverlust*** und die betroffenen Minister müssen in der Regel zurücktreten. Mit der Figur der Verantwortlichkeit wird die für die modernen repräsentativen Monarchien typische Verbindung zwischen dem Prinzip der Volkssouveränität (Demokratie) und der Monarchie geschaffen. Dabei wird die Verantwortlichkeit vom Demokratieprinzip her interpretiert: Die Regierungen verfügen über eine starke Politikbefugnis, weil sie – direkt – dem Parlament oder – indirekt – dem Volk verantwortlich sind. Durch das Vertrauenserfordernis wird eine ständige Rückkoppelung des Regierungshandelns an das Volk als Souverän sichergestellt. Umgekehrt gilt aber auch, dass die Monarchen aufgrund der mangelnden demokratischen Legitimation über keine „persönliche“ Politikbefugnisse verfügen.

- ***Immunität:***

Damit ein Staatsoberhaupt seine Tätigkeit neutral und unabhängig, sowie nach bestem Wissen und Gewissen ausüben kann wurde das Institut der Immunität geschaffen, welches besagt, dass die Person des Staatsoberhauptes während seiner Amtszeit für private oder amtliche Handlungen nicht zivil-, strafrechtlich oder administrativ verfolgt werden kann. Sinn einer solchen Regelung ist es, die Funktionsfähigkeit des Staatsorgans „Staatsoberhaupt“ sicherzustellen. Die Immunität verhindert hingegen nicht, dass die hoheitlichen Akte des Staatsoberhauptes einer allfälligen gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Die Stellung, die Amtsübernahme und das Amtsende sowie die Feststellung einer allfälligen Amtsunfähigkeit des Monarchen werden in allen untersuchten Staaten in der Ver-

fassung geregelt. Im Falle Liechtensteins hingegen gibt es eine Besonderheit: Die Mitgliedschaft im Fürstlichen Haus, die Thronfolge, der Thronverzicht oder der Verzicht auf die Thronfolge, die Volljährigkeit des Landesfürsten und des Erbprinzen, die Disziplinarmaßnahmen gegen den Fürsten sowie Vormundschaft und Regentschaft werden im Hausgesetz geregelt. Dadurch werden wichtige staatliche Funktionen (vgl. auch Kapitel 2.2.1) auf ein demokratisch nicht legitimes Organ (Familienrat bzw. Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses) übertragen, welches zugleich in den Rang eines Verfassungsorgans gehoben wird (ohne selber der Verfassung unterstellt zu sein). Die Schaffung eines solchen Organs ist mit den gängigen Konzeptionen der Souveränität und der Demokratie nur sehr schwer vereinbar.

Art. 7 Abs. 2 (a)LV hielt lapidar fest: „Seine Person ist geheiligt und unverletzlich.“ Diese Formulierung liegt auf der Linie der anderen monarchischen Verfassungen. In der revidierten Verfassung heisst es hingegen: „Die Person des Landesfürsten untersteht nicht der Gerichtsbarkeit und ist rechtlich nicht verantwortlich. Dasselbe gilt für jenes Mitglied des Fürstenhauses, welches gemäss Art. 13bis für den Fürsten die Funktion des Staatsoberhauptes ausübt.“ Zum einen findet eine Neuformulierung der Immunität statt, zum anderen wird der Umfang der Immunität auf den Stellvertreter ausgedehnt. Die Ausdehnung der Immunität auf den Stellvertreter erscheint folgerichtig, gilt es doch mit dieser Regelung das Funktionieren der Institution Staatsoberhaupt sicherzustellen. Die Umschreibung des Sachverhalts erscheint schwerfällig, soll aber gemäss dem Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag vom 20. November 2001 „im Endergebnis keine materielle Neuerung, sondern nur eine systemgerechte Bereinigung in der Form“³⁷ bedeuten. Diese Interpretation wäre unproblematisch. Batliner, Kley und Wille weisen jedoch daraufhin, dass der Term „untersteht nicht der Gerichtsbarkeit“ eine über die persönliche Immunität hinausgehende Bedeutung zugeschrieben werden könnte. Nämlich, „dass die Person des Fürsten und seines Stellvertreters ... für ihr privates wie hoheitliches Handeln der liechtensteinischen Gerichtsbarkeit gar nicht mehr unterstehen“³⁸. Eine solche Auslegung – und das Verhalten des Landesfürsten in verschiedenen Fällen lässt eine solche nicht a priori als unmöglich erscheinen³⁹ – wäre mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar.⁴⁰

³⁷ BuA Nr. 87/2001, S. 18f. Diese Auffassung wird nochmals in der Stellungnahme der Regierung an den Landtag vom 26. November 2002 bekräftigt. Stellungnahme 135/2002, S. 25f.

³⁸ Batliner / Kley / Wille (2002), S. 4.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ In diesem Zusammenhang sei zusätzlich auf das sog. „Niederschlagungsrecht“ des Fürsten gemäss Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 95 Abs. 2 LV verwiesen, mittels welchem er eingeleitete strafrechtliche Untersuchungen beenden kann. Dieses erlaubt im Einzelfall quasi die strafprozessuale Immunität auf andere Personen auszudehnen. [Vgl. Batliner/Kley/Wille (2002), S. 5.]

Die Ausgestaltung der Stellung des Staatsoberhauptes in den untersuchten Ländern lässt sich wie folgt zusammenfassen (Tabelle 2):

Tabelle 2: Stellung des Staatsoberhauptes

	Politische Verantwortlichkeit	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	Feststellung der Amtsunfähigkeit	Amtsende	Thronfolge
Andorra	–	–	k.A.	k.A.	
Belgien	–	–	Parlament	Tod	Verfassung
Dänemark	–	–	Gesetz	Tod	Verfassung Gesetz
Grossbritannien	–	–	Parlament	Tod Parlament	Parlament
Liechtenstein	– (Misstrauensantrag)	–	Hausgesetz	Tod Verzicht Amtsenthebung Entmündigung (Hausgesetz)	Hausgesetz
Luxemburg	–	–	Gesetz	Tod	Verfassung
Monaco	–	–	Hausgesetz	Tod Verzicht	Verfassung
Niederlande	–	–	Regierung Parlament Gesetz	Tod Verzicht Abdankung	Verfassung
Norwegen	–	–	Gesetz	Tod Amtsunfähigkeit	Verfassung
Schweden	–	–	Gesetz	Regierung / Parlament	Gesetz
Spanien	–	–	Parlament	Tod Abdankung Verzicht	Verfassung

Legende: – = Nein k.A. = keine Angaben

Gestützt auf diese Auslegeordnung lässt sich festhalten, dass die Stellung des Monarchen in Liechtenstein am wenigsten stark in den Staat resp. die staatliche Verfassung eingebunden ist, sondern sich eher dynastisch orientiert (Hausgesetz).⁴¹ Dies ist einer-

⁴¹ Vgl. dazu Marxer (2003), S. 11-37.

seits souveränitätspolitisch problematisch, da staatliche Funktionen durch nicht verfassungsmässig eingebundene (mithin nicht demokratisch legitimierte) Organe/Dokumente geregelt werden. Andererseits wird eine rechtsungleiche Behandlung der liechtensteinischen Bürgerinnen und Bürger geschaffen, da eine einzige Familie – in politisch erheblichen Belangen – privilegiert und mit souveränitätsrelevanten Befugnissen ausgestattet wird.

4 Kompetenzen der Monarchen

Das Amt des – monarchischen – Staatsoberhauptes in den untersuchten Staaten umfasst ein breites Spektrum an Kompetenzen. Insgesamt lassen sich folgende Arten von Befugnissen ermitteln:

- Repräsentation;
- Exekutivfunktionen (inkl. Oberbefehl über die Streitkräfte);
- Legislativfunktionen;
- Funktionen im Rahmen der Justiz (insbesondere Begnadigungsrecht);
- Ernennung und Entlassung der Regierung;
- Ernennung und Entlassung weiterer staatlicher Funktionsträger;
- Einberufung und Auflösung des Parlaments;
- Ausschreibung von Neuwahlen;
- Staatsnotarfunktion;
- Schiedsrichterfunktion;
- Wächter der Verfassung;
- Notstandsbefugnisse;
- Symbolfunktionen.

Diese Aufzählung stellt die insgesamt möglichen Befugnisse eines Monarchen dar. Dabei gilt es zu beachten, dass bei weitem nicht jeder Monarch über Kompetenzen in allen diesen Bereichen verfügt. Im Rahmen dieser Arbeit ist es angebracht, die Untersuchung hauptsächlich auf diejenigen Kompetenzen zu fokussieren, welche politisch relevant sind. Systematisch gesehen lassen sich die Kompetenzen von Monarchen auf verschiedenen Arten klassifizieren. In Anlehnung an Bagehot unterscheidet die englische Verfassungslehre etwa zwischen „efficient functions“ und „dignified functions“ der Krone. Während erstere die realen politischen Befugnisse umfassen, sind letztere symbolischer Natur. Diese Klassifizierung, welche zwischen effektiven Machtbefugnissen und sym-

bolischen Befugnissen unterscheidet, ist zwar in der Literatur weit verbreitet, aber nicht sehr trennscharf. Für die empirische Analyse empfiehlt sich eher ein von McGregor und Rüb entwickeltes Raster,⁴² welches die verfassungsmässigen Befugnisse von Staatsoberhäuptern anhand ihres Machtpotentials klassifiziert. McGregor und Rüb unterscheiden folgende Befugnisse:

- **Zeremonielle Befugnisse:**

Diese umfassen neben den zeremoniellen und symbolischen Befugnissen im engeren Sinn⁴³ auch Kompetenzen, mit denen ein Staatsoberhaupt bestimmte Verhaltensweisen positiv oder negativ hervorheben und grundlegende politische Probleme oder Fragestellungen ansprechen kann. Die entscheidenden Machtressourcen sind dabei nicht direkte verfassungsrechtliche Kompetenzen, sondern die moralische Integrität, der politisch-symbolische Stil und der intellektuelle Rang des Staatsoberhauptes.⁴⁴ Die Kategorie der zeremoniellen Befugnisse umfasst somit zum Beispiel auch das Recht, Orden und Titel zu verleihen, Ansprachen an die Bevölkerung zu richten etc. Durch geschickten Einsatz solcher Mittel kann ein Staatsoberhaupt durchaus einen – wenn auch nur eingeschränkten – Einfluss auf die Politik nehmen.

- **Ernennungsbefugnisse:**

Ernennungsbefugnisse sind eine der wichtigen Befugnisse, über die ein Staatsoberhaupt verfügt. Durch die geschickte Platzierung von politischen Verbündeten in wichtige Positionen können die Staatsoberhäupter ein gewisses Mass an Einfluss auf die Führung dieser Ämter ausüben. Doch gilt es zu beachten, dass dieser Einfluss nur ein indirekter ist und jedes Amt dazu tendiert, eine eigene Funktionslogik zu entwickeln. Es kommt in der Praxis nicht selten vor, dass die Ernannten sich von ihren politischen Mentoren emanzipieren.

- **Politische Befugnisse:**

Auf politische Befugnisse kann ein Staatsoberhaupt autonom, unmittelbar und routinisiert zugreifen. Diese räumen ihm somit einen direkten Einfluss auf die Politik ein. Sie bilden ein Gegengewicht zu den Befugnissen von Regierung und Parlament. Da die politischen Befugnisse eines Staatsoberhauptes einen Bereich „persönlicher Politik“ statuieren, werden sie mit der demokratischen Legitimation (Volkssouveränität) verknüpft. Dabei gilt im Sinne einer Faustregel: Je stärker und unmittelbarer demokratisch ein Staatsoberhaupt legitimiert ist, desto stärker können diese Befugnisse ausgebaut sein.

⁴² McGregor (1994) und Rüb (2001), S. 245ff.

⁴³ Dazu gehören u.a. die Eröffnung des Parlaments, Repräsentation des Staats etc.

⁴⁴ Rüb (2001), S. 247.

Ausgehend von dieser Unterscheidung sollen im Folgenden vier Kompetenzbereiche näher untersucht werden (Regierungsernennung und –entlassung, Richterbestellung, Sanktionsbefugnis und Notstandsbefugnisse).

4.1 Zeremonielle Befugnisse

Die zeremoniellen Befugnisse umfassen – wie bereits erwähnt – u.a. das Recht Orden und Titel zu verleihen und sich mittels Ansprachen an die Bevölkerung zu wenden. In diesem Zusammenhang ist von entscheidender Bedeutung, ob das Staatsoberhaupt die zeremoniellen Befugnisse in eigener Kompetenz wahrnehmen kann, oder ob es dabei an die Zustimmung eines anderen Staatsorgans (z. B. Regierung, Kronrat etc.) gebunden ist. Der Rahmen des Möglichen wird durch die Befugnisse der britischen Königin auf der einen und diejenigen der Fürsten von Liechtenstein und Monaco auf der anderen Seite abgesteckt. Die Queen handelt immer „auf Rat“ ihrer Berater, d.h. der Regierung. Konkret bedeutet dies, dass sie über keinerlei eigenen Ermessensspielraum verfügt, sondern nur die Politik der Regierung ausführt. Die Fürsten von Liechtenstein und Monaco sind hingegen bei der Ausübung ihrer zeremoniellen Befugnisse absolut autonom, so können sie z.B. Titel und Orden – ohne Rücksprache mit der Regierung zu nehmen – aus eigenem Ermessen verleihen. Aufgrund ihrer relativen „Bedeutungslosigkeit“ sollen aber die zeremoniellen Befugnisse im Rahmen dieser Arbeit nicht näher untersucht werden.

4.2 Ernennungsbefugnisse

4.2.1 Regierungsbildung und –entlassung

In den meisten der untersuchten Staaten ernennt das Staatsoberhaupt formell den Regierungschef. Einzig in Schweden liegt diese Kompetenz beim Parlamentspräsidenten. Diese Bestimmung wurde eingeführt, um die politische Neutralität des Königs zu sichern, denn gerade im Bereich der Regierungsbildung könnte den (monarchischen) Staatsoberhäuptern bei unklaren Mehrheitsverhältnissen ein gewisser politischer Einfluss zukommen.⁴⁵ Aus diesem Grunde wurden in allen parlamentarischen Monarchien Spielregeln entwickelt, um die Möglichkeiten für persönliche Politik seitens des Monarchen einzudämmen.

Im Folgenden soll untersucht werden, welcher Einfluss Staatsoberhäuptern auf das Zustandekommen, die Zusammensetzung und den Sturz der Regierungen zukommt. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Frage, wieweit die Regierungen auf das Vertrauen der Staatsoberhäupter angewiesen sind.

⁴⁵ Ismayr (2003), S. 17.

Regierungsbildung

Art. 96 Abs. 1 der belgischen Verfassung besagt: „Der König ernennt und entlässt seine Minister.“ So oder ähnlich wird in den untersuchten Verfassungen die Ernennungskompetenz des Monarchen umschrieben. Ginge man vom blossen Verfassungstext aus, liesse sich eine eigenständige Ernennungsbefugnis des Staatsoberhauptes ableiten. Aber auch in diesem Bereich kann der Monarch aufgrund der Parlamentarisierung und Demokratisierung keine originäre (durch die Verfassung nur eingeschränkte) Rechte beanspruchen. Vielmehr hat sich in der Praxis das Ernennungsrecht auf eine formelle Kompetenz reduziert.⁴⁶ Auch gilt es in diesem Zusammenhang insbesondere zu beachten, dass in einem parlamentarischen System die Existenz der Regierung – per definitionem – vom Vertrauen des Parlaments abhängen muss. In fast allen Monarchien (mit der Ausnahme Grossbritanniens) konsultiert das Staatsoberhaupt unmittelbar nach den Parlamentswahlen oder gegebenenfalls nach dem Sturz einer Regierung formell die Partei- und Fraktionsvorsitzenden. Danach werden Schritte zur Regierungsbildung eingeleitet, welche folgende Form annehmen können:

- ***Verfassungskonvention:***
Der Auftrag zur Bildung der Regierung wird in Grossbritannien, Schweden und Luxemburg an den Führer der stärksten Parlamentspartei erteilt oder wenn schon vor den Wahlen Koalitionsabsprachen getroffen wurden – der Partei mit der grössten parlamentarischen Unterstützung (üblicherweise in Norwegen). In einer solchen Konstellation hat der Monarch keinen Ermessensspielraum.
- ***Informateur / Formateur:***
In Belgien, in den Niederlanden, und weniger ausgeprägt in Dänemark (gegebenenfalls auch in Norwegen) hat sich aufgrund der komplizierten Parteienkonstellation eingebürgert, dass der Monarch einen erfahrenen Politiker zum „Informateur“ ernennt, der die Möglichkeiten der Koalitionsbildung erkunden soll, ehe der Monarch gestützt auf die Resultate dieser Vorabklärungen einen „Formateur“ mit der eigentlichen Regierungsbildung beauftragt. Dies erlaubt es dem Monarchen sich weitgehend aus den parteipolitischen Auseinandersetzungen herauszuhalten. Der Einfluss des Monarchen ist auf die Auswahl des „Informatours“ beschränkt (allerdings muss er dabei die Kräfteverhältnisse im Parlament berücksichtigen).
- ***Vorschlag des Monarchen:***
In Spanien lässt der Monarch, nachdem er die Parlamentsfraktionen konsultiert

⁴⁶ Allerdings darf in diesem Zusammenhang der persönliche, informelle Einfluss langjähriger und öffentlich geachteter Monarchen nicht unterschätzt werden. Hingegen wird die faktische Inanspruchnahme dieser formellen Rechte gemäss heutigem Verfassungsverständnis den Monarchen höchstens in krisenhaften Ausnahmesituationen (im Sinne einer Reservefunktion) eingeräumt. [Ismayr (2003), S. 16.]

hat, dem Abgeordnetenhaus durch den Präsidenten dieser Kammer einen Personalvorschlag für das Amt des Ministerpräsidenten zukommen. Da die Abgeordnetenkammer dem vorgeschlagenen Kandidaten (resp. seinem Programm) mit absoluter Mehrheit das Vertrauen aussprechen muss, ist der König de facto an die Vorschläge der Parlamentsfraktionen gebunden.

Wie gezeigt, haben sich in den untersuchten Monarchien Spielregeln etabliert, die eine eigenständige politische Rolle des Monarchen bei der Regierungsbestellung verhindern. Die Liechtensteinische Lösung, die gemäss Art. 79 LV von einem Einvernehmen zwischen Fürst und Landtag ausgeht, gewährt dem Fürsten einen grösseren Einfluss als in den anderen Monarchien. Es lässt sich zur Zeit auch noch nicht mit Bestimmtheit sagen, wie sich die Neuregelung der Regierungsentlassung (siehe unten) in Zukunft auswirken wird. Es besteht die Gefahr, dass die Möglichkeit der einseitigen Regierungsentlassung seitens des Fürsten dazu führt, dass nur solche Kandidatinnen und Kandidaten für das Amt des Regierungschefs vorgeschlagen werden, die dem Fürsten genehm sind.

Regierungsentlassung

In allen demokratisch verfassten Staaten endet das Mandat der Regierung nach einer bestimmten Zeitdauer (Legislaturperiode). Daneben gibt es auch andere Gründe, die zur vorzeitigen Beendigung des Mandats einer Regierung führen können. Neben dem freiwilligen Rücktritt der Regierung, Tod oder Krankheit des Regierungschefs ist der Verlust des Vertrauens der gewichtigste Grund. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die gängigen Möglichkeiten, das Mandat der Regierung mittels Vertrauensverlust zu beenden.

Im parlamentarischen Regierungssystem ist neben dem Mandatsablauf der Verlust des parlamentarischen Vertrauens die einzige politische Möglichkeit, die Regierung zu entlassen. Der Vertrauensentzug richtet sich üblicherweise gegen die ganze Regierung, kann sich aber im Ausnahmefall auch gegen einzelne Minister richten. In der Praxis spielt dieser Unterschied jedoch höchst selten eine Rolle, tritt doch beim Vertrauensverlust eines einzelnen Ministers in der Regel die ganze Regierung zurück.

Eine irgendwie geartete Abhängigkeit vom Vertrauen des Staatsoberhauptes wäre systemfremd, würde doch durch eine solche Konstruktion das Prinzip der Verantwortlichkeit, das ausschliesslich gegenüber dem Parlament als Volksvertretung besteht, ausgehebelt. Selbst im semi-präsidentiellen Frankreich etwa kann der Präsident den Regierungschef nicht gegen dessen Willen entlassen, solange dieser das Vertrauen der Nationalversammlung geniesst.

Um eine regierungslose Zeit zu vermeiden sehen alle Verfassungen vor, dass die alte Regierung bis zur Ernennung der neuen die Geschäfte kommissarisch führt. Somit ist auch von dieser Seite her kein Tätigwerden des Staatsoberhauptes notwendig.

Tabelle 3: Vertrauensverlust der Regierung

Initiative Parlament			Initiative Regierung	
Negativer oder rationalisierter Parlamentarismus	Konstruktives Misstrauensvotum	Einfaches Misstrauensvotum	Vertrauensfrage mit Gesetzesvorlage verknüpft	Eigenständige Vertrauensfrage
Regierung verfügt so lange über das Vertrauen, bis sich keine absolute Mehrheit des Parlaments einen Misstrauensantrag unterstützt.	Das Parlament entzieht dem Regierungschef (und damit der gesamten Regierung) das Vertrauen dadurch, dass es einen Nachfolger wählt.	Der Regierung wird durch einen Parlamentsbeschluss mit einfachem Mehr das Vertrauen entzogen.	Die Vertrauensfrage wird (formell oder informell) mit der Abstimmung über ein politisch wichtiges Gesetzesprojekt verknüpft.	Regierung stellt eine eigenständige Vertrauensfrage, um abzuklären, ob sie über das Vertrauen des Parlaments verfügt.
AD, DK, N, S	B, E	GB	In allen Staaten möglich ⁴⁷	AD, B, E

Gemäss der alten Verfassung Liechtensteins konnte die Regierung nur auf Antrag des Landtages vom Landesfürsten entlassen werden. In Symmetrie zur Regierungsbestellung war auch hier einvernehmliches Zusammenwirken notwendig (vgl. oben).⁴⁸ In der revidierten Verfassung hingegen wird die bereits bestehende doppelte Abhängigkeit der Regierung akzentuiert: Sowohl der Landtag als auch der Fürst können jetzt die Regierung jeweils einseitig – ohne qualifizierte Gründe – entlassen (Art. 80 Abs. 1 (n)LV).

Im Falle eines Vertrauensverlustes verliert die Regierung per sofort die Befugnis zur Ausübung des Amtes und der Landesfürst setzt eine Übergangsregierung zur interimistischen Besorgung der Geschäfte ein (Art. 80 Abs. 1 (n)LV). Er kann, aber muss nicht, auch Mitglieder der alten Regierung in die Übergangsregierung berufen. Diese muss sich vor Ablauf von vier Monaten einer Vertrauensabstimmung stellen, sofern nicht vorher eine neue Regierung vom Fürsten im Einvernehmen mit dem Landtag ernannt worden ist.

⁴⁷ Die Niederlande kennt weder ein formelles Misstrauensvotum noch eine Vertrauensfrage, das Parlament spricht der Regierung oder einem Minister das Misstrauen faktisch durch die Ablehnung oder eine gravierende Veränderung eines wichtigen Gesetzes oder des Staatshaushalts aus.

⁴⁸ Wille (2002), S. 17.

Die Neuregelung des Vertrauenserfordernisses führt dazu, dass der Fürst die Regierung entgegen den Willen des Landtags entlassen und für vier Monate eine interimistische Regierung einsetzen und im Amt halten kann, die das Vertrauen des Parlaments nicht genießt. Für den Fall, dass es nicht gelingt eine neue Regierung im Einvernehmen zu bestellen und die Übergangsregierung das Vertrauen des Landtags nicht erhält, sind keine Vorkehrungen getroffen worden. In einem solchen Fall könnte das Szenario eintreten, dass der Fürst auch länger als vier Monate mittels aufeinanderfolgenden Interimsregierungen, die nicht das Vertrauen des Parlaments genießen oder per Notrecht regiert.⁴⁹ Ausserdem verfügt der Fürst, da er den Landtag zu jeder Zeit entlassen kann (Art. 48 Abs. 1 LV), über ein Druckmittel, um entweder die Bestätigung einer ihm genehmen Regierung durchzusetzen oder um die Phase des Regierens mit Interimsregierungen zu verlängern. Des Weiteren müssen in diesem Zusammenhang auch eventuelle Vorwirkungen des doppelten Vertrauenserfordernisses berücksichtigt werden. Es erscheint fraglich, ob eine Regierung im Konfliktfall – vor dem Hintergrund einer Entlassungsdrohung – eine Politik vertreten kann, die nicht den Vorstellungen des Fürsten entspricht.

Das doppelte Vertrauenserfordernis und die Kompetenz zur einseitigen Regierungsentlassung sind – wie gezeigt – im Vergleich mit den untersuchten Monarchien einmalig. Sie mögen zwar einem dualistischen Staatsverständnis entsprechen, stellen jedoch einen Verstoss gegen das Prinzip der Volkssouveränität dar und stehen somit im diametralen Gegensatz zur Absicht, die Monarchie demokratisch zu legitimieren.

4.2.2 Richterbestellung

Die Unabhängigkeit der Justiz gehört zu den grundlegenden rechtsstaatlichen Postulaten.⁵⁰ Sie wird in Art. 6 EMRK⁵¹ positiviert und ist somit für die Mitglieder des Europarats rechtsverbindlich. Dabei wird „Unabhängigkeit“ in der Regel als Weisungsungebundenheit gegenüber politischen Behörden sowie gegenüber anderen Interessengruppen gedeutet. „Unabhängigkeit“ bedeutet aber keine absolute Bindungslosigkeit der Justiz; die Richterinnen und Richter sind vielmehr in unterschiedlichem Masse an Verfassung, Gesetz und zum Teil auch an Akte von Regierung und Verwaltung gebunden. „Unabhängigkeit“ der Justiz bedeutet folglich zuallererst *institutionelle Unabhängigkeit*. Die Gerichte müssen in der staatlichen Funktionen- und Organordnung hinreichend von Parlament und Regierung separiert sein und ihre Funktion selbständig ausüben können.⁵²

⁴⁹ Batliner/Kley/Wille (2002), S.13f.

⁵⁰ Seiler (1994), S. 279.

⁵¹ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), abgedruckt in Bundeszentrale für politische Bildung (1999), S. 338-355.

⁵² Kiener (2001), S. 371.

Tabelle 4: Richterbestellung: Ausgewählte Gerichtshöfe

	Vorschlag	Ernennung / Wahl
Andorra <i>Verfassungsgericht</i>		Coprinceps Parlament
Belgien <i>Staatsrat</i>	Staatsrat	Justizminister Parlament
Dänemark <i>Staatsgerichtshof</i>		Wahl durch Parlament Anciennität im Obersten Gericht
Grossbritannien <i>Law Lords</i>	Regierung	(Königin)
Liechtenstein <i>Alle Richter</i>	Landesfürst Parlament Regierung	Landesfürst Parlament Volk
Luxemburg <i>Oberster Gerichtshof</i>		Grossherzog
Monaco <i>Oberstes Gericht</i>	Parlament Staatsrat Kronrat Appellationsgerichtshof Zivilgerichtshof	Fürst
Niederlande <i>Hoher Rat</i>	Parlament (2. Kammer)	Königin und Regierung
Norwegen <i>Oberstes Gericht</i>		Regierung
Schweden <i>Oberster Gerichtshof</i> <i>Höchstes</i> <i>Verwaltungsgericht</i>		Regierung
Spanien <i>Verfassungsgericht</i>	Parlament Regierung Richterrat	König

Da Richterinnen und Richter irgendwie in ihr Amt kommen müssen, lässt sich in der Praxis eine vollständige Unabhängigkeit nie erreichen.⁵³ In der Rechtswissenschaft besteht weder auf universeller noch auf europäischer Ebene ein allgemeiner Konsens über die Ernennung und Wahl von Richtern.⁵⁴ Auch der Vergleich der unterschiedlichen Verfahren bei der Bestellung von ausgesuchten Gerichtshöfen⁵⁵ (vgl. Tabelle 4) zeigt, dass es keinen Königsweg gibt, sondern nur mehr oder weniger geeignete Verfahren.

Gemäss der alten liechtensteinischen Verfassung wurden die Zivil- und Strafrichter vom Landtag gewählt und dem Fürsten zur Ernennung vorgeschlagen.⁵⁶ Die Landrichter wurden i.d.R. lebenszeitlich bestellt, die Mitglieder des Obergerichtes und des obersten Gerichtshofes jeweils auf vier Jahre (Wiederwahl möglich). Ferner wählte der Landtag die Mitglieder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und die Mitglieder des Staatsgerichtshofes. Der Vorsitzende der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und des Staatsgerichtshofes wurden vom Fürsten auf Vorschlag des Landtages ernannt oder bestätigt.

Mit der Verfassungsrevision wurde das Verfahren vereinheitlicht und ein Systemwechsel vollzogen (Art. 96 (n)LV).⁵⁷ Ein neu zu schaffendes Gremium, in dem der Fürst über ein Veto verfügt, schlägt dem Landtag die Kandidaten vor. Stimmt dieser zu, sind diese für vier resp. fünf Jahre gewählt. Lehnt der Landtag die Empfehlung ab, findet, sofern innerhalb von vier Wochen keine Einigung erzielt wird, eine Volksabstimmung über die empfohlenen Kandidaten statt. Zudem kann auch der Landtag für diese Abstimmung einen Gegenkandidaten vorschlagen. Schliesslich kann auch das Volk mittels einer Initiative Richter Kandidaten für die Volkswahl nominieren.

Beim Vergleich der alten mit der revidierten Verfassung fällt auf, dass beide im Idealfall ein einvernehmliches Zusammenwirken von Fürst und Landtag erfordern. Die Unterschiede liegen vor allem im Konfliktfall: In der revidierten Verfassung wird dem Fürsten schon im Auswahlprozess eine überragende Stellung (präventives Veto) eingeräumt. Zusammen mit der relativ kurzen Amtsdauer der Richter könnte dies dazu führen, dass kritische Kandidaten für ein Richteramt niemals auch nur nominiert werden könnten. Ferner ist der Konfliktlösungsmechanismus nur schwer praktikabel und er bevorzugt den empfohlenen Kandidaten, der a priori das Vertrauen des Fürsten geniesst. Kandidatinnen und Kandidaten des Parlaments und des Volkes müssen eine wesentlich

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Breitenmoser (2000), S. 136.

⁵⁵ Da das Gerichtswesen sehr unterschiedlich organisiert ist (in einigen Ländern fehlt z.B. ein Verfassungsgerichtshof etc.) wird an dieser Stelle nur eine Auswahl solcher höherer Gerichte gegeben, die auf Verfassungsebene geregelt werden. Soweit möglich, handelt es sich dabei um die „höchsten“ Gerichte.

⁵⁶ Vgl. dazu Batliner (2001), S. 24.

⁵⁷ Vgl. dazu Batliner / Kley / Wille, S. 10f.

höhere Hürde überspringen. Bei diesem Verfahren verschiebt sich das Schwergewicht vom demokratischem zum monarchischen Element.

4.3 Politische Befugnisse

4.3.1 Sanktionsrecht

Der Akt der Sanktionierung ist ein Teil des Gesetzgebungsprozesses. Exemplarisch für die Bedeutung dieses Vorgangs ist Art. 65 Abs. 1 LV der besagt:

Ohne Mitwirkung des Landtages darf kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden. Zur Gültigkeit eines Gesetzes ist ausser der Zustimmung des Landtages, die Sanktion des Landesfürsten, die Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs oder seines Stellvertreters und die Kundmachung im Landesgesetzblatte erforderlich.

Konkret bezeichnet die Sanktionierung die urkundliche Festlegung des Gesetzestextes durch die Unterzeichnung des hierfür nach Verfassung Berechtigten (zumeist Staatsoberhaupt).⁵⁸ Der Akt der Sanktionierung kann sich aus zwei verschiedenen Funktionen des Staatsoberhauptes herleiten: Sie kann Ausdruck einerseits der *staatsnotariellen Funktion* oder andererseits der *Teilhabe des Staatsoberhauptes an der Legislativfunktion* sein.

Je nach Funktion kann die Sanktionierung lediglich als formelles Gültigkeitserfordernis (formelle Kompetenz) oder als materielles Mitentscheidungsrecht an der Gesetzgebung (materielle Kompetenz) ausgestaltet sein. Je nach dem ob die Sanktionsverweigerung von anderen staatlichen Organen (zumeist Parlament) umgangen oder aufgehoben werden kann, spricht man von einem absoluten oder suspensiven Vetorecht. Tabelle 5 zeigt die Ausgestaltung des Sanktionsbefugnisses in den untersuchten Ländern:

⁵⁸ Schmidt (1995), S. 77f.

Tabelle 5: Sanktionsrecht

	Sanktionsbefugnis			
	Staatsoberhaupt			Regierung
	Vetorecht			
	Absolut	suspensiv	Kein	
Formelle Kompetenz	B: Art. 109 VB DK: § 22 VD Lux: Art. 34 VL NL: Art. 47 und 87 VNL	N: § 79 VN	GB: Keine geschriebene Verfassung E: Art. 62 & 91 VE	S: § 19 VS (Für bestimmte, die innere Organisation des Parlaments betreffende Erlasse verfügt der Reichstag über die Sanktionsbefugnis)
Materielle Kompetenz	FL: Art. 9 und 65 Abs. 1 LV			

- Das Sanktionsrecht wird entweder vom Staatsoberhaupt oder von der Regierung ausgeübt: Bei der Ausübung durch die Regierung, was nur in einem parlamentarischen System vorkommen kann, handelt es sich um eine bloße Formalie, verfügt doch die Regierung per Definitionem über das Vertrauen des Parlaments.⁵⁹

⁵⁹ In diesem Zusammenhang sei auf den Sonderfall Niederlande hingewiesen. „Während die Gegenzeichnung durch die Königin einen formalen Charakter hat, ist die mögliche Weigerung des verantwortlichen Ministers, einen vom Parlament wesentlich geänderten oder gegen seinen Willen einge-

- In der belgischen⁶⁰, dänischen, luxemburgischen und niederländischen Verfassung ist die Sanktionsbefugnis auf textlicher Ebene ähnlich ausgestaltet wie in Liechtenstein. Diese Bestimmungen werden im Einklang mit dem parlamentarischen Regierungssystem vom Demokratieprinzip her interpretiert. Dies wiederum führt dazu, dass das Sanktionsrecht als blosses formelles Gültigkeitserfordernis angesehen und dem Staatsoberhaupt kein eigener Ermessenspielraum zugestanden wird (staatsnotarielle Funktion).
- In der norwegischen Verfassung wurde dem Monarchen ursprünglich ein suspensives Veto zugestanden, das nur in einem komplizierten Verfahren überwunden werden konnte (zweimalige Annahme des identischen Gesetzesbeschlusses durch zwei aufeinanderfolgende Parlamente). Das verbliebene prinzipiell immer noch mögliche suspensive Vetorecht des Königs wurde aber seit 1905 nicht mehr ausgeübt.⁶¹
- In Grossbritannien und Spanien müssen die Staatsoberhäupter alle Gesetze sanktionieren. Sie fungieren dabei als blosser Staatsnotare.

Nimmt man die revidierte liechtensteinische Verfassung als Vergleichsmaßstab, wird deutlich, dass in keinem anderen Staat dem Staatsoberhaupt eine ähnlich starke Befugnis (absolutes Veto) zugewiesen wird, da in den anderen Monarchien das Sanktionsrecht aufgrund des Demokratieprinzips auf eine formelle Funktion reduziert wurde.

Auf theoretischer Ebene steht das absolute Veto des Fürsten Verfassung im Gegensatz zum Prinzip der Volkssouveränität. Ausserdem ist fraglich, ob das liechtensteinische Sanktionsrecht mit allfälligen – für Liechtenstein verbindlichen – völkerrechtlichen Demokratieerfordernissen vereinbar sind.

brachten Gesetzesentwurf zu unterzeichnen, durchaus ein politisches Instrument im komplizierten Gesetzgebungsverfahren zwischen Parlament und Regierung.“ [Lepszy (2003), S. 359.]

⁶⁰ „Eine persönliche Weigerung des Königs, einem Gesetz die Sanktion zu erteilen erfolgte nur einmal in der belgischen Geschichte, als König Baudoin sich weigerte, einem Gesetz die Sanktion zu erteilen, welches die Abtreibung teilweise von der Strafe befreite. Das damals angewendete Verfahren bestätigt, dass der König verpflichtet ist, vom Parlament angenommene Gesetze die Sanktion zu erteilen. Als König Baudoin sich weigerte, diesem Gesetz die Sanktion zu erteilen, lud er gleichzeitig die Regierung ein, eine ‚gesetzliche Lösung zu finden, die mit dem korrekten Funktionieren der parlamentarischen Demokratie vereinbar ist‘ (Brief des Königs Baudoin an den Premierminister). Die Lösung bestand darin, den König als vorübergehend regierungsunfähig zu erklären, was damit im Gegenzug bedeutet, dass die Funktion des Regierens ihn verpflichtet, Gesetzen die Sanktion zu erteilen. Um die Regierungsunfähigkeit des Souveräns zu beheben, wurde das Gesetz dann von allen Ministern als Ministerrat auftretend sanktioniert und verkündet. Jegliche andere Lösung hätte zu einer Krise ausnehmender Ernsthaftigkeit für die belgische Monarchie geführt. Das Resultat ist offensichtlich: Falls es in Belgien je möglich war, aus persönlichen Gründen ein königliches Veto einzulegen, existiert diese Möglichkeit nicht mehr.“ [Venedig-Kommission, Stellungnahme Nr. 227/2002, S. 8.]

⁶¹ Gross/Rotholz (2003), S. 147.

Art. 3 ZP I/EMRK⁶² schreibt für die Wahl der gesetzgebenden Körperschaft freie und geheime Wahlen vor, welche die freie Äusserung der Meinung des Volkes gewährleisten. Damit soll die demokratische Wahl des Gesetzgebers sichergestellt werden. Die Abhängigkeit des Gesetzgebungsprozesses von einem nichtdemokratischen Organ würde die Substanz des Wahlrechts in Frage stellen.⁶³

Auch Art. 25 IPbürgR⁶⁴ beinhaltet demokratierelevante Garantien, nämlich das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzuhaben, ein umfassendes Wahlrecht und die Gewährleistung des Zugangs zu innerstaatlichen öffentlichen Ämtern unter allgemeinen Gleichheitsbedingungen. Aus diesen Garantien lässt sich die Mindestanforderung ableiten, dass das Volk das Recht hat, die gesetzgebende Gewalt zu wählen. Sollte das Staatsoberhaupt in öffentlichen Angelegenheiten weitgehend eigenständig und unabhängig von einer gesetzgebenden Gewalt handeln, bedarf es einer direkten oder indirekten Legitimation durch das Volk.⁶⁵

Das Sanktionsrecht des Fürsten entspricht einem absoluten Veto und macht den Fürsten zu einem demokratisch nicht legitimierten Teilhaber der gesetzgebenden Gewalt. Durch die Verweigerung der Sanktion werden die Befugnisse der Regierung und des Landtags, die beide demokratisch legitimiert sind, beschnitten und die Kette der politischen Verantwortlichkeit unterbrochen. Aus diesem Grunde sind die neuen Verfassungsbestimmungen als höchst problematisch anzusehen.

4.3.2 Notrecht

Für den Fall, dass das Funktionieren der rechtsstaatlichen Ordnung infolge von äusseren oder inneren Einwirkungen wie Krieg, Naturkatastrophen, politischen Krisen, Gefährdung von Ruhe und Ordnung etc., in Frage gestellt wird, haben einige Staaten Vorkehrungen in Form von rechtlichen Bestimmungen getroffen, welche die Erteilung von besonderen Vollmachten zur Bewältigung des Notstandes vorsehen. Zumeist wird zwischen einem „Ausnahme-“, und einem „Kriegszustand“ unterschieden. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Ausgestaltung des Notrechts.⁶⁶

In den untersuchten Staaten – mit Ausnahme Liechtensteins – kommen die Notstandskompetenzen immer einem *demokratisch legitimierten Organ* zu. Ausserdem sind *allfällige Einschränkungen der Verfassung sehr eng gefasst*.

⁶² Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952 (ZP I/EMRK), abgedruckt in Bundeszentrale für politische Bildung (1999), S.356f.

⁶³ Batliner/Kley/Wille (2002), S. 6.

⁶⁴ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPbürgR), abgedruckt in Bundeszentrale für politische Bildung (1999), S.70-91.

⁶⁵ Breitenmoser (2000), S. 24ff.

⁶⁶ Vgl. dazu auch Pällinger (2003), S. 47-51.

Tabelle 6: Ausgestaltung des Notrechts

	AD	B	DK	FL	Lux	MC	NL	N	S	E
Ausnahmezustand	X	k.A.	X	X	k.A.	k.A.	X	k.A.	k.A.	X
Kompetenz	R		R (K)	F (R)			R (K)			R
Qualifizierter Tatbestand	X		–	–			X			X
Zustimmung Parlament	–		X	–			X			X
Weitere Normierung erforderlich	X		–	–			X			X
Befristung	X		X	X			X			X
Verbot der Parla- mentsauflösung während A	k.A.		X	k.A.			k.A.			X
Einschränkung Grundrechte möglich	–		–	X			X			X
Kriegszustand	X	X	X		X		X	X	X	X
Kompetenz	R	R (K)	R (K)		R (G)		R (K)	R (K)	R	P/R (K)
Qualifizierter Tatbestand	X	–	X		–		–	–	X	k.A.
Zustimmung Parlament	X	–	X		X		X	–	X	X
Weitere Normierung erforderlich	–	–	X		–		–	–	X	–
Befristung	X	–	–		–		–	–	–	–
Verbot der Parla- mentsauflösung während K	k.A.	k.A.	X		k.A.		k.A.	k.A.	X	X
Einschränkung Grundrechte möglich	X	–	k.A.		–		k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Legende: X=ja, –=nein, k.A.=keine expliziten Angaben ()=formelle Kompetenz
 F=Fürst, G=Grossherzog, P=Parlament, Pr=Präsident, R=Regierung
 A=Ausnahmezustand, K=Kriegszustand

Die alte Verfassung formulierte in Art. 10: „In dringenden Fällen wird er [der Landesfürst] das notwendige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren.“ Die Bestimmung ist sehr offen formuliert. Dabei bleibt unklar, ob und in welchem Umfang die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt werden können. Hingegen bleibt die politische Verantwortlichkeit durch die Gegenzeichnung des Regierungschefs gewahrt, weshalb diese Regelung mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist.

In der revidierten Verfassung wird der Tatbestand von Art. 10 unverändert übernommen und mit dem Art. 10 Abs. 2 ergänzt, in welchem allfällige Einschränkungen der Verfassung festgelegt und die Notverordnungen zeitlich begrenzt werden:

Notverordnungen dürfen die Verfassung als Ganzes oder einzelne Bestimmungen derselben nicht aufheben, sondern nur die Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen der Verfassung einschränken. Notverordnungen können weder das Recht eines jeden Menschen auf Leben, das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung, das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit, noch die Regel "Keine Strafe ohne Gesetz" beschränken. Überdies können die Bestimmungen dieses Artikels, des Art. 3, 13ter und 113, sowie des Hausgesetzes durch Notverordnungen nicht eingeschränkt werden. Notverordnungen treten spätestens sechs Monate nach ihrem Erlass ausser Kraft.

Die Einschränkungen der Verfassung sind sehr breit gefasst und es werden explizit nur solche Rechte von Einschränkungen ausgenommen, die ohnehin durch völkerrechtliches jus cogens geschützt sind. Alle anderen Bestimmungen werden hingegen – da sie nicht ausdrücklich geschützt sind – zur Disposition gestellt. Zudem eröffnet Art. 10 (n)LV in Verbindung mit dem neuen Art. 80 (n)LV (einseitiger Vertrauensverlust der Regierung) die Möglichkeit, dass der Fürst ohne verantwortliche Regierung mittels Notverordnungen regieren kann („*persönliches Regiment*“), was einen klaren Verstoss gegen das Demokratieprinzip (Art. 3 ZP/EMRK) darstellt. Diese Bestimmungen werden überdies verschärft, weil die Auflösung des Parlaments während eines Ausnahmezustandes nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, so dass der Fürst den Landtag zu jedem Zeitpunkt aus eigenem Ermessen entlassen kann (Art. 48 LV). Somit kann festgehalten werden, dass die Ausgestaltung des Notrechts gemäss der neuen Verfassung aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht als äusserst problematisch einzustufen sind.

5 Schlussfolgerungen

Die Monarchie hat sich über die Jahrhunderte als sehr wandlungsfähig erwiesen. Der Streit um die Staatsform hat sich in den europäischen Monarchien überlebt, da die reale Macht im Sinne der Volkssouveränität schon längst vom Monarchen von Gottesgnaden auf die demokratisch legitimierten Machtträger Regierung und Parlament übergegangen ist. Mit Ausnahme Liechtensteins und Monacos sind alle untersuchten europäischen

Monarchien parlamentarische Demokratien mit einer repräsentativen Monarchie. Die beiden Länder, welche die Parlamentarisierung nicht oder nur unvollständig verwirklicht haben, müssen aufgrund der starken monarchischen Kompetenzen als Sonderfälle angesehen werden. Während Monaco – als Nicht-Mitglied des Europarates – nicht als Demokratie angesehen wird, ist Liechtenstein als Demokratie anerkannt. Das Land ist seit 25 Jahren Mitglied des Europarats.

Dem Fürsten wird auf der Ebene des Verfassungstextes eine sehr starke Stellung eingeräumt. Dieses Phänomen lässt sich auch in anderen Monarchien mit älteren Verfassungen (zum Beispiel Belgien, Dänemark, Luxemburg etc.) beobachten. Doch hat sich in diesen Staaten die Verfassungswirklichkeit weit vom Verfassungstext entfernt und die Verfassungen wurden demokratisch (im Sinne der Volkssouveränität) uminterpretiert. Diese Möglichkeit wäre auch im Falle Liechtensteins offengestanden. Der zehnjährige Verfassungsstreit um die Kompetenzen des Staatsoberhauptes wurde jedoch mit der Volksabstimmung vom 16. März 2003 im Sinne einer starken Stellung des Monarchen entschieden. Somit steht die Möglichkeit, die Verfassung aus einer demokratischen Perspektive heraus zu interpretieren, nicht mehr offen, sondern es muss von der Übereinstimmung von Verfassungswirklichkeit und –text ausgegangen werden.

Nimmt man die revidierte Verfassung als Massstab, lässt sich festhalten, dass der Fürst von Liechtenstein über grössere Kompetenzen verfügt als alle anderen Monarchen (mit der Ausnahme des Fürsten von Monaco). Er verfügt mit dem absoluten Gesetzesveto sogar über stärkere Befugnisse als die Präsidenten der USA und Frankreichs.

Mit der liechtensteinischen Verfassungsreform wurde angestrebt, die demokratische Legitimation der Monarchie zu befördern. Es muss jedoch festgestellt werden, dass dieses Ziel verfehlt wurde und sich das Gleichgewicht zwischen Volk und Fürst zugunsten des Monarchen verschoben hat: Einerseits wurden seine Kompetenzen bestätigt (Sanktionsrecht, Notrecht) oder gar ausgebaut (Regierungsentlassung, Richternennung), andererseits sind die neuen Instrumente (Misstrauensantrag, Initiative auf Abschaffung der Monarchie) nicht geeignet, die Monarchie demokratisch zu legitimieren. Vielmehr wurden mit ihnen personalplebiszitäre Elemente eingeführt, die im Sinne einer Befugnis für persönliche Politik des Monarchen missdeutet werden könnten.

Alles in allem muss konstatiert werden, dass das Prinzip der Volkssouveränität nicht verwirklicht und somit die Chance für eine stärkere Demokratisierung der liechtensteinischen Verfassung verpasst wurde. Der Europarat hat zwar Respekt vor dem demokratischen Willen des liechtensteinischen Volkes gezeigt und ein Monitoring abgelehnt. Doch kommt unterschwellig ein Missbehagen gegenüber der Verfassungsrevision zum Vorschein: Das Büro der Parlamentarischen Versammlung des Europarats hat zuhanden der Versammlung empfohlen, einen Dialog mit Liechtenstein aufzunehmen, um sicherzustellen, dass bei der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen die Standards

des Europarats eingehalten werden.⁶⁷ Demokratietheoretisch ist die revidierte Verfassung ohnehin als sehr problematisch einzustufen.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass im Rahmen der liechtensteinischen Verfassungsrevision zwei fundamentale staatspolitische Prinzipien missachtet wurden: Zum einen wurde nicht berücksichtigt, dass politische Prozesse nicht auf einzelne Personen, sondern auf Regeln (Institutionen) zuzuschneiden sind. Zum anderen wurde die Regel der Trennung von „efficient“ und „dignified functions“ nicht beherzigt: Ein Monarch, der mit starken politischen Befugnissen ausgestattet ist und diese auch wahrnimmt, wird unweigerlich Partei im politischen Prozess. Dies wiederum stellt seine Stellung als neutrale, über den Interessen stehende Instanz in Frage und wird längerfristig die Autorität der Monarchie beschädigen. Die Verfassungspraxis wird weisen, wie demokratieverträglich und zukunftstauglich die neue liechtensteinische Verfassung ist.

⁶⁷ Pressecommuniqué des Büros der parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 25. November 2003

6 Literatur

6.1 Materialien

Bundeszentrale für politische Bildung (1999): Menschenrecht. Dokumente und Deklarationen. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

Europäische Kommission für Demokratie durch Rechtsstaatlichkeit (Venedig-Kommission) (2002): Stellungnahme betreffend die vom liechtensteinischen Fürstenhaus vorgeschlagenen Änderungen der liechtensteinischen Verfassung, Nr. 227/2002. Internet (http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Bericht_Venedig_DE.pdf). (Zit.: Venedig-Kommission, Stellungnahme 227/2002)

Kimmel, Adolf (Hrsg.) (2000): Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten. München, Beck-Texte im DTV, (5. Auflage), S. IX-XXXIII.

Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993 (LGBl. 1993/100). (Zit.: Hausgesetz)

Bureau of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2003): Assembly Bureau decides against monitoring of Liechtenstein. Internet (<http://www.coe.int/NewsSearch/InternetNewsByMonth.asp?qrNewsExpDay=15&qrNewsExpMonth=11&qrExpYear=2003&ImLanguage=1%Submit=Go>). (Zit.: Pressecommuniqué des Büros der parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 25. November 2003)

Regierung des Fürstentum Liechtenstein: Bericht und Antrag an den Landtag des Fürstentum Liechtenstein betreffend die Abänderung der Verfassung, Nr. 87/2001. (Zit.: BuA Nr. 87/2001)

Regierung des Fürstentum Liechtenstein: Stellungnahme der Regierung an den Landtag des Fürstentum Liechtenstein zu den anlässlich der ersten Lesung der Regierungsvorlage betreffend die Abänderung der Verfassung aufgeworfenen Fragen, Nr. 135/2002. (Zit.: Stellungnahme 135/2002)

Verfassung des Fürstentums von Andorra vom 28. April 1993. Internet (http://www.andorramania.com/constit_ger.htm)

Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBl. 1921/15). Stand inkl. Änderungen durch LGBl. 2003 Nr. 186.

Verfassung des Königreichs Norwegen, Erlassen von der Reichsversammlung zu Eidsvoll am 17. Mai 1814, einschließlich der später vorgenommenen Änderungen, wobei letztere durch verfassungsrechtliche Bestimmung vom 23. Juli 1995 durchgeführt wurden. Internet (http://odin.dep.no/odin/tysk/om_odin/spm/032005-990123/index-dok000-b-n-a.html)

6.2 Literatur

- Asbach, Olaf* (2003): Staat, Politik und die Verfassung der Freiheit. Zu den Anfängen des republikanischen Verfassungsdenkens in der französischen Aufklärung, in: *Der Staat*, Band 42, Heft 1, S. 1-34.
- Bagehot, Walter* (2001): *The English Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Batliner, Gerard* (1994): Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, in: *Batliner, Gerard (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation..* Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Band 21, S. 15 – 104.
- Batliner, Gerard* (2001): Die Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten (vom 1. März 2001). Ein Diskussionsbeitrag. Internet
(<http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/kommentardr.batl.html>)
- Batliner, Gerard / Kley, Andreas / Wille, Herbert* (2002): Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfs zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten „Volksinitiative“ des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK zuhanden des Demokratiesekretariats, Schaan. Internet
(<http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Memorandum-EMRKStatut.pdf>)
- Beyme, Klaus von* (1999): *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999*. Opladen, Westdeutscher Verlag [3. völlig neubearbeitete Auflage].
- Bogdanor, Vernon* (1995): *The Monarchy and the Constitution*. Oxford, Clarendon Press.
- Brauneder, Wilhelm* (2001): Die Wahl des Staatsoberhauptes in Republiken anhand insbesondere der deutschen und österreichischen Entwicklung, in: *Brauneder, Wilhelm (Hrsg.): Wahlen und Wahlrecht. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 10.3. – 12.3.1997*. Berlin, Duncker & Humblot, S. 197-264.
- Breitenmoser, Stefan* (2000): Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Internet
(http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Gutachten_Breitenmoser.pdf)
- Damgaard, Erik* (1992): Denmark: Experiments in parliamentary government, in: *Damgaard, Erik (ed.): Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo, Scandinavian University Press, S. 19 – 49.
- Fehrenbach, Elisabeth* (1992): *Verfassungsstaat und Nationsbildung 1815-1871*. München, Oldenbourg.
- Fleiner-Gerster, Thomas* (1995): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Springer.
- Frotscher, Werner / Pieroth, Bodo* (2002): *Verfassungsgeschichte*, München, Verlag C.H. Beck. [3. Auflage]

- Gross, Hermann / Rotholz, Walter* (2003): Das politische System Norwegens, in: *Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, Leske + Budrich, S. 131 – 166. [3., aktualisierte und überarbeitete Auflage]
- Ismayr, Wolfgang* (2003): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: *Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, Leske + Budrich, S. 7 – 54. [3., aktualisierte und überarbeitete Auflage]
- Kiener, Regine* (2001): Richterliche Unabhängigkeit: verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Bern, Stämpfli.
- Kimmel, Adolf* (2000): Einführung, in *Kimmel, Adolf* (Hrsg.): Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten. München, Beck-Texte im DTV, S. IX-XXXIII. [5. Auflage]
- Kirsch, Martin* (1999): Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Berlin, Duncker & Humblot.
- Liechtenstein, Hans-Adam II. von und zu* (Interview): Interview vom 14. Oktober 2002 mit S.D. Fürst Hans-Adam II. von und zu Liechtenstein in der Netzzetung. Internet ([http://www.fuerstenhaus.li/index.php?278&backPID=203&begin_at=30&tt_news=93 & P=1](http://www.fuerstenhaus.li/index.php?278&backPID=203&begin_at=30&tt_news=93&P=1))
- Lepszy, Norbert* (2003): Das politische System der Niederlande, in: *Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, Leske + Budrich, S. 349 – 387. [3., aktualisierte und überarbeitete Auflage]
- Marxer Wilfried* (2003): Das Hausgesetz des Fürstenhauses von Liechtenstein und dessen Verhältnis zur staatlichen Ordnung Liechtenstein, in: Beiträge Liechtenstein-Institut, Nr. 17.
- McGregor, James* (1994): The Presidency in East Central Europe, in: Radio Free Europe/Radio Liberty Research Reports, Vol. 2, Nr. 41, S. 23 – 31.
- Oppen, Hella von* (1999): Bundeskanzler und Premierminister: ihre Stellung in den parlamentarischen Regierungssystemen Deutschlands und Englands – eine rechtsvergleichende Studie. Rheinfelden, Schäuble.
- Pállinger, Zoltán Tibor* (2003): Die Stellung des Fürsten von Liechtenstein im internationalen Vergleich, in: Beiträge Liechtenstein-Institut, Nr. 14.
- Rüb, Friedbert W* (2001): Schach dem Parlament. Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G.* (1995): Wörterbuch zur Politik. Stuttgart, Kröner Verlag.
- Steffani, Winfried* (1991): Einleitung, in: Steffani, Winfried (Hrsg.): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Opladen, Leske + Budrich, S. 1 – 12.
- Weber, Christine* (1997): Das Gegenzeichnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Frankfurt a.M., Peter Lang.
- Wille, Herbert* (2002): Der parlamentarische Charakter der Regierung und die Amtsenthebung in der geltenden Verfassung. Internet ([http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Wille%20 Regierungsentlassung.pdf](http://www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Wille%20Regierungsentlassung.pdf))

Winkler, Günther (2002): Das Memorandum. Eine kritische Analyse des Memorandums des Demokratie – Sekretariats im Vergleich zur Initiative des Fürstenhauses - zur Landesverfassung - zum Statut des Europarates und zur Menschenrechtskonvention. Internet (http://www.fuerstenhaus.li/uploads/media/memorandum_dese_analyse_winkler_01.pdf)