

## BUCHBESPRECHUNGEN

**Batliner, Gerard (Hg), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation,** Vaduz 1994. 378 Seiten, broschiert, CHF 88.–, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

An sich würde es genügen, das Schlusswort des Herausgebers, das zugleich auch die Einleitung zu den Beiträgen bildet, wiederzugeben, da darin Absicht und Inhalt des Unterfangens im wesentlichen dargestellt wird. Ein solches Vorgehen ist aber offensichtlich nicht Gegenstand der Besprechung, die ich mit Blick auf die Publikation vornehmen soll. Es scheint mir trotzdem angebracht, einige Gedanken aus der Einleitung des Herausgebers zu entlehnen, um das Anliegen der Ringvorlesung, die diesem Band 21 der Politischen Schriften zugrunde liegt, zu umreißen, nämlich einen Beitrag zu einer liechtensteinischen Verfassungslehre zu leisten. Dabei war es Absicht, nur das, was seit 1921 gilt, so gut es möglich war, bekannt zu machen, begründet darzulegen und zur Diskussion zu stellen.

Es sind zwar verschiedentlich schon Ansätze gemacht worden. Ich denke an Beiträge in dieser Schriftenreihe oder an Dissertationen. Aber in dieser Breite ist wohl noch nie zuvor über die Verfassung nachgedacht worden. Sie verdient es auch, dass über sie nachgedacht und diskutiert wird, weil sie unsere staatliche Grundordnung ist. Sie verlangt nach einer Auseinandersetzung, weil sie sich in verschiedenen Bereichen nicht mit anderen uns bekannten ausländischen Verfassungen vergleichen lässt. Gerard Batliner sagt in der Einleitung, dass Liechtenstein als einziges deutschsprachiges Land nach dem 1. Weltkrieg Monarchie geblieben ist. Die Verfassung hat ihre Eigenart, die wir selber aufspüren und zur Entfaltung bringen lassen müssen. Andererseits bedürfen auch manche der verfassungsrechtlichen Einrichtungen, für die oft vielleicht allzu schnell ausländische Vorbilder übernommen werden, der kritischen Hinterfragung.

Der Beitrag von Gerard Batliner weist 90 Seiten auf, der es wegen der Dichte und Aktualität des Dargebotenen verdienen würde, sich damit ausgiebiger zu befassen. Es wird «lebendiges Verfassungsrecht» geboten, das ohne Umschweife in Kernaussagen besteht, auch wenn sich darin Probleme auftun.

Der Beitrag von Gerard Batliner steht zu Recht am Beginn des Buches, überspannt er doch alle nachfolgenden Beiträge. Er stellt sozusagen die Klammer dar, die das zur Verfassung Gesagte zusammenhält. Zum besseren Verständnis geht er methodisch so vor, dass er in einzelne Verfassungsbereiche einführt, indem er den verfassungsgeschichtlichen Bezug herstellt. Vor dem Hintergrund des Alten wird das Neue offenkundig. So spricht er beispielsweise gegenüber der Verfassungslage des 19. Jahrhunderts vom liechtensteinischen Verfassungsstaat, den die Verfassung 1921 verkörpert. Dies geschieht bewusst, weil damit der wesentliche Unterschied zu früher markiert wird. Die konstitutionelle Verfassungsphase ist überwunden. An ihre Stelle tritt, wie Gerard Batliner es in einem Bild einfängt, der elliptische Staatstyp mit zwei Brennpunkten, der duale Staat. Nach seinen Worten hat

Liechtenstein 1921 den monarchischen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts verabschiedet und neu Monarchisches und Demokratisches unter einer Verfassung, in einem einzigen Verfassungsstaat vereinigt.

Damit befinden wir uns bereits im Hauptteil seiner Ausführungen, die dem Thema der Teilung der Staatsgewalt, den Organen, Kompetenzen und sonstigen Funktionen gewidmet ist. Daneben bilden Gegenstand der Erörterung auch die fürstlichen Verordnungen, Erlässe und Resolutionen, das Staatsoberhaupt, der dezentralisierte Einheitsstaat sowie der Staatsgerichtshof als Kompetenzkonfliktshof und als Hüter der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung.

Im Bereich der Ausübung der Staatsgewalt durch Volk und/oder Landtag und Fürst kommen den konsensbedürftigen Geschäften besonderes Gewicht zu. Gemeint sind hier die dem Konsens zwischen Volk und/oder Landtag und Fürst unterliegenden Geschäfte wie zB die Verfassung und Gesetzgebung, die Staatsverträge usw. In diesem Zusammenhang gibt Gerard Batliner zu bedenken, dass der elliptisch gebaute Staat stark sein kann, wenn alle Beteiligten zusammenwirken.

Die Regierung wird in ihrer Stellung im Staatsgefüge näher untersucht. Es geht dabei um die Nähe der Regierung zum Fürsten und zum Landtag, die rechtlich eine besondere zu sein scheine. Gerard Batliner fragt in Hinsicht auf die Zuständigkeitszuweisung oder -abgrenzung, ob die Verselbständigung der Regierung im Verhältnis zum Fürsten und zum Landtag genügend durchgeführt sei (S 66). Er stellt die These auf, dass ein Unterordnungsverhältnis der Regierung nicht bestehe und dass es sich in allen Fällen um Fragen der Kompetenzzuweisung zu selbständigen Staatsorganen handle, zu alleiniger oder geteilter, aber jeweils selbständiger Aufgabenwahrnehmung, so beim Erlass von Durchführungsverordnungen, bei der Einbringung von Gesetzes- und Verfassungsvorschlägen, der Mitwirkung bei der Aussenvertretung usw. Zu dieser Thematik lassen sich auch Hilmar Hoch, Andreas Schurti und Walter Kieber vernehmen, die im Ergebnis gleicher Meinung sind.

Bei der Bestellung und Abberufung der Regierung neigt Gerard Batliner dem vom Verfassungsgeschichtler Willoweit und von Ignor vertretenen Verständnis zu, wonach nur beide Faktoren, Landtag und Fürst gemeinsam die Regierung, die sie einvernehmlich für eine Amtsdauer von 4 Jahren bestellt haben, vorzeitig abberufen können.

Die Frage der Gegenzeichnung interessiert bei den fürstlichen Verordnungen, Erlässen und Resolutionen. Sämtliche hoheitliche Akte des Fürsten bedürfen nach Ansicht von Gerard Batliner der Gegenzeichnung. Sie ist das Band, das den von der Verfassungsverantwortlichkeit exemten Fürsten mit der Verfassung verbindet. Und die Verfassung ist das Fundament, auf dem die Monarchie steht. Die Verfassung bewirkt Bindung wie Stellung (S 90). Aus logisch-systematischen wie funktionalen Gründen gebe es nach der Lehre eine Ausnahme von der Gegenzeichnungspflicht: die Abberufung und die Ernennung des Regierungschefs. Als nicht der Gegenzeich-

nung bedürftig seien ferner zu betrachten: die dem Hausgesetz vorbehaltenen, nicht den Staat betreffenden Angelegenheiten, Kundgebungen des Fürsten an die Öffentlichkeit, die keinen hoheitsrechtlichen Charakter haben, wie Meinungsäusserungen aus besonderem Anlass und etwaige Briefwechsel, die Teilnahme an Festlichkeiten, ferner Akte in Privatangelegenheiten.

Die Funktion des Fürsten als Staatsoberhaupt sieht Gerard Batliner in der Gesamtrepräsentation. Er fragt sich, wie diese Funktion mit der Ausübung der kompetentiellen Teilgewalt im Staat zu vereinen sei. Ergebnis seiner Überlegungen ist: macht der Fürst von seinen Kompetenzen starken Gebrauch, stellt er sich als eine Macht im Staat neben andere Kräfte und Organe, läuft seine Gesamtstellung Gefahr, zur blossen Teilgewalt abzustiegen (S 94).

Was die Struktur des liechtensteinischen Staates anbetrifft, so spricht Gerard Batliner von einem dezentralisierten Einheitsstaat. Lokale Aufgaben werden von den Gemeinden wahrgenommen. Ihnen steht ein verfassungsrechtlich gebotener eigener Wirkungskreis, ein Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu, wie dies übereinstimmend auch bei Deutschland, Österreich und der Schweiz der Fall ist (S 96).

Im Staatsgerichtshof sieht Gerard Batliner kraft Art 112 der Verfassung den obersten rechtlichen Integrationsfaktor, einen Schutz für den elliptischen Staatsbau und die beteiligten Faktoren und für den Verfassungsfrieden, einen Garanten für den Verfassungsstaat (S 100).

Rupert Quaderer erhellt in seinem Beitrag den historischen Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921. Der Einleitung schickt er den Hinweis voraus, dass die Verfassungsrevision von 1921 als eines der vielen Segmente zu sehen ist, die in der Zeit von 1914 bis 1921 den Kreis der liechtensteinischen Politiklandschaft dominiert haben. Es gelte, in die Beurteilung dieser Revision auch all die anderen entscheidenden Ereignisse jener Jahre miteinzubeziehen.

Als Voraussetzungen, die erst eine Verfassungsdiskussion haben aufkommen lassen, nennt er die Parteienentstehung und die Demokratisierung des Landtages. Dabei spielen vor allem auch die Krise des 07.11.1918 und das 9-Punkte-Programm vom Dezember 1918 eine Rolle. Dieses war ein zwischen dem Landtag und Prinz Karl von Liechtenstein ausgehandelter Kompromiss, dem Fürst Johann seine Zustimmung gegeben hat.

Den Weg der Verfassung von 1921 bestimmen die Parteiprogramme und die Auseinandersetzungen um die Verfassungsinhalte. Rupert Quaderer skizziert die wesentlichen Positionen der beiden Parteien, der Fortschrittlichen Bürgerpartei und der Christlich-sozialen Volkspartei. Die divergierenden Standpunkte haben nach seiner Darstellung in teils recht hart geführte Auseinandersetzungen gemündet. Vor allem wegen der Nachfolge für Landesverweser Prinz Karl sei es ab Frühjahr 1920 bei der sog. «Peer-Frage» zu heftigen Fehden und Kontroversen gekommen. Um Regierung und Hofkanzlei als auch den Landtag und die Mehrheit der Bürgerpartei unter Zugzwang zu setzen, so nimmt Rupert Quaderer an, sei der Entwurf von Dr. Wilhelm Beck, den dieser bereits im Februar 1919 der Regierung eingereicht

habe, im Juni 1920 in den Oberrheinischen Nachrichten veröffentlicht worden.

Entscheidenden Einfluss auf die Verfassungsdiskussion von 1920/21 hatten die Schlossabmachungen vom September 1920, die die Handschrift der Volkspartei trugen. Korrekturen erfolgten durch die Verfassungskommission, die mehrheitlich aus Bürgerpartei-Vertretern zusammengesetzt war. Rupert Quaderer spricht von Eingriffen zugunsten der konservativen Kräfte. Am auffälligsten sei dies in der Auffassung vom Amt des Regierungschefs festzustellen (ein Ausländer möglich, Amtsdauer nicht begrenzt) sowie in der Erhöhung der Mindestzahl für die Durchführung eines Referendums oder einer Initiative (S 134).

In der Schlussphase der Verfassungsarbeiten versuchte auch noch Bischof Georgius Schmid von Grüneck, Modifikationen zugunsten der Bestimmungen über die Kirche und das Erziehungswesen herbeizuführen. Diese Forderungen blieben im Kern unberücksichtigt. Rupert Quaderer zitiert Josef Peer, der davor gewarnt habe, Kirchenrecht zu einem Bestandteil der Verfassung zu machen, da darin potentiell eine Quelle für künftige Kulturkämpfe enthalten sein könnte.

Dass es zu einer neuen Verfassung gekommen ist, schreibt Rupert Quaderer in seinen abschliessenden Gedanken der Bereitschaft des Fürsten, Zugeständnisse zu machen und dem Willen der Volkspartei, im Rahmen der gesetzlichen Grenzen die Reformen vorzunehmen, zu (S 138).

Hilmar Hoch behandelt das Thema «Verfassung- und Gesetzgebung». Ich knüpfe bei seinem Ausblick an. Dort hält er fest, dass das liechtensteinische Gesetzgebungsverfahren vom relativ komplizierten Zusammenwirken mehrerer Verfassungsorgane geprägt ist, und meint, dass ohne die Kooperation zwischen Volk bzw Landtag, der Regierung und dem Fürsten kein Gesetz entstehen könne.

Beide in Art 2 der Verfassung genannten Pole der Staatsgewalt, Fürst und Volk, können gemäss Art 64 Abs 1 den Anstoss zur Gesetzgebung geben: Der Fürst primär durch die Regierung, das Volk in Form der Volks- bzw Gemeindeinitiative oder durch den Landtag. Es kommen demnach der Landesfürst, die Regierung, die parlamentarische Initiative sowie die Gemeinde- und Volksinitiative zur Sprache.

Einen besonderen Platz beansprucht das Regierungsverfahren, da die Regierung mit der Ausarbeitung der allermeisten Gesetzesvorlagen befasst ist. Hilmar Hoch hebt hervor, dass diese Verfahrensstufe von grösster Bedeutung ist, da der Inhalt der meisten Gesetze schon in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens weitgehend festgelegt wird. Trotzdem habe aber das Regierungsverfahren bisher keine gesetzliche oder verwaltungsintere Regelung erfahren (S 217).

Das Abschlussverfahren bilden die fürstliche Sanktion, die Gegenzeichnung durch den Regierungschef und die Kundmachung.

Damit ein Gesetz in Kraft treten kann, muss es gemäss Art 9 der Verfassung vom Fürsten sanktioniert werden. Bei diesem Sanktionsrecht handle es sich, so Hilmar Hoch, um eine echte Prerogative des Fürsten, welche auch dessen Recht beinhalte, einem Gesetz die Sanktion

zu verweigern. Kontrovers sei allerdings, ob aus diesem Sanktionsverweigerungsrecht auch eine sog. politische Richtlinienkompetenz des Fürsten und damit ein Weisungsrecht gegenüber der Regierung abgeleitet werden könne. Ein solches Weisungsrecht werde in der Literatur neuerdings mehrheitlich verneint (S 224).

Zusätzlich zur Sanktion durch den Fürsten muss ein Gesetz gemäss Art 85 der Verfassung auch durch den Regierungschef gegengezeichnet werden (S 225).

Bevor ein Gesetz in Kraft treten kann, muss es noch, in einem letzten Akt des Gesetzgebungsverfahrens, gemäss Art 67 der Verfassung im Landesgesetzblatt kundgemacht werden.

Dies entspreche, wie Hilmar Hoch ausführt, einem elementaren rechtsstaatlichen Grundsatz, wonach das geltende Recht den Bürgern und Bürgerinnen möglichst im integralen Wortlaut zur Kenntnis gebracht werden müsse. In diesem Zusammenhang weist er auf das heikle Kundmachungproblem hin, das sich im Rahmen des Zollvertrages und potentiell auch des EWR-Vertrages stellt (S 226).

Andreas Schurti befasst sich mit dem Verordnungsrecht der Regierung und den Finanzbeschlüssen.

Zu den gemeinsamen Grundlagen zählt der das Legalitäts- und Demokratieprinzip, den Stufenbau der Rechtsordnung und die Gewaltenteilung.

Das Verordnungsrecht der Regierung illustriert Andreas Schurti am Fall der Einführung der 5-Tage-Schulwoche. Anhand des Urteils des Staatsgerichtshofs betreffend die 5-Tage-Schulwoche weist er darauf hin, dass neben dem umfassenden Vorbehalt des Gesetzes auch noch weitere tieferegreifende, systematische Überlegungen angestellt werden. So habe der Staatsgerichtshof beispielsweise festgehalten, dass die ratio des allgemeinen Gesetzgebungsvorbehaltes im Demokratieprinzip begründet sei. Danach dürften «wichtige Fragen nicht unter Umgehung der Verantwortung des Landtages für die Gesetzgebung und der Volksrechte auf Verordnungsstufe durch die Regierung geregelt werden» (S 253). Er befasst sich in der Folge mit dem zulässigen Inhalt von Verordnungen sowie den Kriterien zur Bestimmung dieses zulässigen Inhaltes.

Zum Erlassverfahren führt er aus, dass die Verfassung nur wenige Verfahrensregeln enthalte. Weitere generelle Verfahrensregeln fänden sich in der Geschäftsordnung der Regierung und im Kundmachungsgesetz (S 257).

Den zweiten Schwerpunkt seiner Arbeit bilden die Finanzbeschlüsse. Auch hier gelte als oberster Grundsatz der Vorbehalt des Gesetzes. Ausgaben dürfen nur beschlossen werden, wenn die Verwaltungstätigkeit, für welche die Kredite ergehen, in einem formellen Gesetz vorgesehen sind. Das heisst: keine Ausgabe ohne Gesetz.

In der Folge geht Andreas Schurti auf den Voranschlag als Rechtsgrundlage für Ausgaben und das Finanzreferendum näher ein. Er erörtert die wichtigen Begriffe der Ausgabe und Anlage. Im Finanzhaushaltsgesetz sei auf Gesetzesstufe bestimmt worden, was unter gebundenen bzw. neuen Ausgaben zu verstehen sei.

Abschliessend und im Ergebnis bestätigt sich, was Andreas Schurti schon einleitend zu seinen Ausführungen geschrieben hat, dass sich beide Themen, das Verord-

nungsrecht der Regierung einerseits und die Finanzbeschlüsse andererseits, durchaus miteinander verbinden lassen. Sie weisen eine Gemeinsamkeit auf, nämlich: Es gehe um die Verteilung und Kontrolle der Macht im Staat (S 235).

Herbert Wille

**Fessler, Peter / Keller, Christine, Österreichisches Vereinsrecht**, 7., erweiterte und ergänzte Auflage, Wien 1990. 195 Seiten, broschiert, ATS 460.–, Brüder Hollinek

**Fessler, Peter / Keller, Christine, Österreichisches Versammlungsrecht**, Wien 1993. 112 Seiten, broschiert, ATS 384.–, Brüder Hollinek

Die beiden Publikationen, die das österreichische Vereins- bzw. Versammlungsrecht kommentieren, vermitteln einen aufschlussreichen Einblick in die österreichische Rechtslage. Den liechtensteinischen Leser interessieren Querbezüge zum liechtensteinischen Recht oder Unterschiede in der Rechtslage. Unter diesem Gesichtswinkel sind die nachstehenden Ausführungen zu verstehen.

Vorerst sollen ein paar allgemeine Bemerkungen den Überblick über den Rechtsstoff verschaffen.

### Österreichisches Versammlungsrecht

Dem Kommentar wird der Gesetzestext vorangestellt. Es handelt sich um das VersammlungsG von 1953. Danach wird zwischen Zusammenkünften unterschieden, die dem VersammlungsG unterstellt sind bzw nicht unterstellt sind. Zum besseren Verständnis werden weitere Rechtsquellen im Anschluss an den Kommentar beigelegt. In einem Anhang sind Eingabemuster und das Literaturverzeichnis angeführt. Das Stichwortregister, das sich am Schluss der Publikation findet, ist für die Praxis bestimmt und lässt die einzelnen Sachbereiche leicht auffinden.

Die für die Praxis wichtigste Unterscheidung sind Versammlungen, die vor ihrer Abhaltung bei der Behörde anzumelden sind (anzeigepflichtige Versammlungen) und solche, für die diese Verpflichtung nicht besteht (freie Versammlungen). Die Frage, ob eine Veranstaltung im Sinne des VersammlungsG zu qualifizieren ist oder nicht, wird anhand von E des VfGH eingehend beantwortet (S 17).

Behandelt werden folgende Themenbereiche:

- Begriffsbestimmungen (S 6)
- Anzeige von Versammlungen bei Behörden (S 26)
- Durchführung der Versammlung (S 35)
- Behördliche Massnahmen (S 42)
- Versammlungsfreiheit (S 70)

### Österreichisches Vereinsrecht

Es ist nach dem gleichen Muster gestaltet wie die vorgenannte Publikation. Dem Kommentar zum Vereinsrecht ist ebenfalls eine Textwiedergabe vorangestellt. Zur Behandlung kommen die Themenbereiche:

- Begriffsbestimmungen (S 10)
- Gründung des Vereines (S 25)
- Die Tätigkeit des Vereines (S 73)
- Auflösung des Vereines (S 135)